

Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 1 A  
2513 AA S GRAVENHAGE  
2513AA22XA

Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Parnassusplein 5  
T 070 333 44 44  
www.rijksoverheid.nl

**Onze referentie**  
2017-0000191966

Datum 29 november 2017  
Betreft Analyse A1-verklaringen

Tijdens het Algemeen Overleg van 16 november jl. over de sociale top heb ik met uw Kamer van gedachten gewisseld over het uitgangspunt van gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde plaats. Net als mijn voorganger, onderschrijf ik dit uitgangspunt volledig. Arbeidsmobiliteit binnen Europa is een essentieel onderdeel van de Europese integratie. Ook dit kabinet vindt dat dit in goede banen moet worden geleid. Voorkomen moet immers worden dat via oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden of premieafdrachten Nederlandse werknemers benadeeld worden. Ik waardeer dan ook de inzet van uw kamer op dit onderwerp en zie ernaar uit om met deze kamer verder te werken aan een eerlijkere Europese arbeidsmarkt.

Onder leiding van mijn voorganger is het nodige bereikt op dit vlak. De inhoud van de detacheringsrichtlijn is sterk verbeterd. Het in de Raad van 23 oktober jl. bereikte akkoord verbetert de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers en zal het gelijk speelveld binnen de EU bevorderen en draagt daarmee bij aan een eerlijker interne markt. Mijn voorganger heeft tijdens deze Raad niet alleen verbeteringen bereikt in de detacheringsrichtlijn, maar ook ten aanzien van detacheringsbepalingen voor de sociale zekerheid in het voorstel tot wijziging van de Coördinatieverordening<sup>1</sup> en de Toepassingsverordening<sup>2</sup> (hierna samen aangeduid als Coördinatieverordeningen). Over dit laatste voorstel is tijdens de Raad van 23 oktober j.l. namelijk een deelakkoord bereikt over o.a. de toepasselijke wetgeving<sup>3</sup>. Dit onderwerp vormt wel onderdeel van een totaalpakket waarover nog finale overeenstemming moet worden bereikt.

Tijdens het AO op 16 november jl. heb ik uw Kamer, op voorstel van de heer van Weyenberg, toegezegd een analyse te zenden omtrent de knelpunten in de regels rond de A1-verklaringen. Hieronder kom ik aan deze toezegging tegemoet.

### **Analyse A1-verklaringen**

De Coördinatieverordening coördineert de sociale zekerheidsstelsels van de lidstaten. Volgens deze Verordening is in principe één sociaal zekerheidsstelsel van één lidstaat van toepassing op personen die van hun recht op vrij verkeer gebruik maken. Zo is duidelijk in welk land zij verzekerd zijn voor de sociale zekerheid en waar zij premies moeten afdragen. De aanwijsregels in de

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 883/2004

<sup>2</sup> Verordening (EG) nr. 987/2009

<sup>3</sup> Zie de geannoteerde agenda Raad WSBVC 23 oktober 2017 (Kamerstukken II 2017/18, 21.501-31, nr.457)

Coördinatieverordening zijn primair gebaseerd op het werklandbeginsel. Een persoon valt dus in beginsel onder de sociale zekerheidswetgeving van het land waar hij werkt. Een gedetacheerde werknemer kan echter gedurende twee jaar verzekerd blijven voor sociale zekerheid in het zendende land. Deze mogelijkheid beschermt gedetacheerde werknemers tegen een verbrokkelde sociale zekerheidsopbouw en moet bijdragen aan het realiseren van het vrije verkeer van werknemers. Zonder de detacheringmogelijkheid zullen mensen minder snel bereid zijn om tijdelijk in een ander land te werken. Om dubbele verzekering en premieheffing te voorkomen worden binnen de EU zogenaamde A1-verklaringen gebruikt om aan te tonen dat er een andere sociale zekerheidswetgeving van toepassing is dan de lidstaat waar gewerkt wordt.

**Datum**  
29 november 2017  
**Onze referentie**  
2017-0000191966

De consequentie hiervan is dat er, als gevolg van premieverschillen tussen lidstaten, verschillen in arbeidskosten kunnen optreden tussen een werknemer en een gedetacheerde werknemer. Om te voorkomen dat detachering wordt gebruikt als een route voor oneigenlijke concurrentie moeten deze regels daarom voldoende restrictief worden vormgegeven. Ook moeten de procedures rondom de afgifte en intrekking van de A1-verklaringen zo zijn vormgegeven dat er alleen A1-verklaringen worden afgegeven wanneer er aan alle voorwaarden voor detachering is voldaan. Nederland heeft zich de afgelopen jaren ingezet om oneerlijke concurrentie te bestrijden door te komen tot een aanscherping van de regels in de Coördinatieverordening die het toepasselijke sociale zekerheidsstelsel aanwijzen. Een specifiek aandachtspunt hierbij zijn de procedures voor afgifte en intrekking van de A1-verklaring.

De uitleg van en het doen van verbetervoorstellen voor de Coördinatieverordening behoren tot de bevoegdheden van de Administratieve Commissie voor de coördinatie van sociale zekerheidsstelsel (hierna: AC). Mede op aandringen van Nederland heeft de AC eind 2014 een ambtelijke werkgroep opgericht om te komen tot aanbevelingen voor een betere toepassing van de coördinatieregels voor sociale zekerheid bij detacheringen. Tijdens het Nederlands voorzitterschap in de eerste helft van 2016 presenteerde deze werkgroep onder leiding van Nederland zijn aanbevelingen. Deze aanbevelingen zagen op verbeteringen van de procedures rondom de afgifte en intrekking van A1-verklaringen alsmede uitgangspunten en begrippen in de regelgeving. Dit rapport kende een groot aantal aanbevelingen, die uiteenlopen van de aanpassing van het A1-formulier tot het aanpassen van de betreffende bepalingen in de Coördinatieverordening.

De Nederlandse analyse van zowel de problemen als de oplossingen komt in hoge mate overeen met die van de genoemde werkgroep. Hieronder worden de belangrijkste aandachtspunten bij de bepaling van de toepasselijke sociale zekerheidswetgeving benoemd en wordt aangegeven in hoeverre er sinds de oplevering van het rapport verbeteringen in werking zijn gezet. Deze verbeteringen zijn zowel bereikt in het kader van de AC als in de Raad met betrekking tot het eerder genoemde voorstel tot wijziging van de Coördinatieverordening en de Toepassingsverordening:

#### *1. De procedure voor de afgifte van een A1-verklaring*

De instelling die een A1-verklaring afgeeft is verantwoordelijk voor het feit dat de informatie op basis waarvan de verklaring is afgegeven correct is. Hiervoor is het belangrijk om alle relevante feiten nauwlettend te beschouwen. Om dit goed te kunnen doen moet de juiste informatie worden uitgevraagd bij de aanvrager van de verklaring. Daarom heeft de AC in oktober 2017 een aanbeveling aangenomen met een standaardvragenlijst op basis waarvan de uitgevende instellingen de noodzakelijke informatie kan uitvragen alvorens een A1 verklaring af te geven.

In voorkomende gevallen is er echter helemaal geen A1-verklaring afgegeven, maar is er sprake van een vervalste A1-verklaring. Dit is een probleem dat niet alleen voorkomt bij A1-verklaringen, maar ook met andere formulieren die aan de burger zelf worden meegegeven op basis van de Coördinatieverordening (zogenaamde portable documents). De eerder genoemde aanbeveling van de AC roept lidstaten op om hun A1-verklaringen van bepaalde echtheidskenmerken te voorzien. Daarnaast zal de implementatie van de elektronische uitwisseling van sociale zekerheidsinformatie via het EESSI systeem (voorzien medio 2019) de verificatie van A1-verklaringen aanzienlijk moeten vereenvoudigen.

**Datum**  
29 november 2017  
**Onze referentie**  
2017-0000191966

## *2. De procedure voor de intrekking van de A1-verklaring*

Op basis van zowel de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU als artikel 5 uit de Toepassingverordening, kan de A1-verklaring enkel en alleen worden ingetrokken door de lidstaat die hem heeft uitgegeven. Deze bindende rechtskracht heeft als gevolg dat het werkland met gebonden handen staat wanneer het constateert dat de A1-verklaring onterecht is afgegeven, maar de uitgevende lidstaat hem niet intrekt. Nederland geeft daarom de voorkeur aan een procedure die niet langer gebaseerd is op eenzijdigheid, maar één die gebaseerd is op samenwerking tussen de lidstaten in kwestie. Op basis van de aanpassingen aan de Coördinatieverordeningen die in de Raad zijn overeengekomen blijft het zendende land bevoegd om de A1-verklaring in te trekken. Vanuit het principe van de rechtszekerheid is dit begrijpelijk. De voorgestelde aanpassingen aan de Coördinatieverordeningen hebben echter wel tot doel om de samenwerking tussen de lidstaten met betrekking tot deze verklaringen te verbeteren. Ook is de bemiddelingsprocedure bij geschillen over een A1-verklaring verstevigd, moet er altijd met terugwerkende kracht worden hersteld als er sprake was van fraude bij de aanvraag en wordt het voor het ontvangend land mogelijk gemaakt om een A1-verklaring niet te accepteren, wanneer hij niet volledig is ingevuld en de uitgevende instelling dit gebrek niet binnen 30 dagen repareert.

## *3. Detachering op basis van artikel 12 van de Coördinatieverordening*

De aanwijsregels voor de bepaling van de toepasselijke sociale zekerheidswetgeving in de Coördinatieverordening zijn primair gebaseerd op het werklandbeginsel. De detacheringbepaling in artikel 12 van de Coördinatieverordening vormt echter een uitzondering op deze hoofdregel, waardoor personen die voor een beperkte periode in een ander land gaan werken onder bepaalde voorwaarden voor deze periode onder het sociale zekerheidsstelsel van hun lidstaat van herkomst blijven vallen. Hoewel deze uitzondering het vrij verkeer van personen kan dienen, moet hij niet leiden tot oneerlijke concurrentie en afbreuk doen aan het principe "gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde werkplek". Hiervoor is het belangrijk dat deze regel voldoende restrictief is vormgegeven en goed handhaafbaar is. Ook met betrekking tot dit punt zijn er positieve stappen gezet in de aanpassingen aan de Coördinatieverordeningen die in de Raad zijn overeengekomen. Dit betreft ten aanzien van detachering de opname van het vereiste van een termijn van 3 maanden voorafgaande verzekering in het zendende land. Hiermee wordt de band verstevigd die nodig is tussen de persoon en de lidstaat voordat de betreffende persoon uit deze lidstaat kan worden gedetacheerd. Ook is overeengekomen het vervangingsverbod bij detachering aan te scherpen door in de Coördinatieverordening een onderbrekingsperiode van 2 maanden op te

nemen. Pas nadat die onderbrekingsperiode is verlopen kan een nieuwe detacheringstermijn starten.

*4. Werk in meer dan één lidstaat op basis van artikel 13 van de Coördinatieverordening*

**Datum**

29 november 2017

**Onze referentie**

2017-0000191966

Net als bij detachering op basis van artikel 12 vormt de aanwijsregel bij werk in twee of meer lidstaten een uitzondering op het werklandbeginsel. Ook hier is het daarom belangrijk dat deze regel voldoende restrictief is vormgegeven en goed handhaafbaar is. De huidige aanwijsregel biedt mogelijkheden voor schijnconstructies, zoals deze bijvoorbeeld voorkomen in het (internationale) transport. Deze schijnconstructies maken misbruik van de regel die de sociale zekerheidswetgeving van de vestigingsplaats van de werkgever aanwijst als de toepasselijke wetgeving voor zijn werknemers. In de overeengekomen aanpassingen van de Coördinatieverordeningen zijn er criteria opgenomen aan de hand waarvan de zetel van de werkgever kan worden bepaald. De praktijk moet uitwijzen of dit voldoende is om op te treden tegen de beschreven schijnconstructies.

Zoals blijkt uit het bovenstaande zijn zowel in het kader van de Raad als in het kader van de AC belangrijke stappen genomen om zowel de juridische belemmeringen als de problemen van een meer praktische aard weg te nemen die de handhaving met betrekking tot A1-verklaringen bemoeilijken. Op dit moment is het belangrijkste om ervoor te zorgen dat deze geïnitieerde en overeengekomen wijzigingen worden aanvaard, goed worden geïmplementeerd en vervolgens ook worden gehandhaafd. Als dat gebeurd is kan een goede inschatting worden gemaakt of aanvullende maatregelen nodig zijn.

De Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,

W. Koolmees