

Tilburg University

## Over de meldingsplicht voor zelfstandigen bij grensoverschrijdende dienstverrichting van Rijs, André; van Drongelen, Harry

*Published in:*  
Fiscaal Praktijkblad

*Publication date:*  
2020

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
van Rijs, A., & van Drongelen, H. (2020). Over de meldingsplicht voor zelfstandigen bij grensoverschrijdende dienstverrichting. *Fiscaal Praktijkblad*, 2020(3), 3-6. [2020-0014].

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Harry van Drongelen<sup>1</sup> en André van Rijs<sup>2</sup>

# Over de meldingsplicht voor zelfstandigen bij grensoverschrijdende dienstverrichting

2020-0014

In Fiscaal Praktijkblad 2020-1 en 2020-2<sup>3</sup> zijn de terbeschikkingstelling van en over de meldingsplicht voor buitenlandse werknemers bij grensoverschrijdende dienstverrichting die op 1 maart 2020 is ingegaan,<sup>4</sup> aan de orde geweest. Naast dienstverrichters met werknemers kunnen ook zelfstandige dienstverleners grensoverschrijdende arbeid verrichten. Zij vallen echter buiten de reikwijdte van de op 14 mei 2014 tot stand gekomen zogenoemde 'handhavingsrichtlijn' waarin instrumenten opgenomen voor een betere handhaving van een andere richtlijn,<sup>5</sup> namelijk de op 16 december 1996 tot stand gekomen zogenoemde 'detachingsrichtlijn'.<sup>6</sup> Volgens de wetgever is het in de praktijk voor de handhavende instanties moeilijk is om onderscheid te maken tussen buitenlandse werknemers en buitenlandse zelfstandigen.<sup>7</sup> Het onderscheid is van belang omdat voor werknemers in dienst van een buitenlandse dienstverrichter de harde kern van de arbeidsvoorwaarden zoals die is vastgelegd in de wet en/of collectieve arbeidsovereenkomst (cao), zeg maar een basispakket van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden waarop iedere naar het buitenland gedetacheerde werknemer recht heeft, kan gelden,<sup>8</sup> terwijl voor een zelfstandige alleen sommige arbeidswetten van toepassing zijn. De handhavende instanties moeten dus weten welke wet- en regelgeving op wie van toepassing is. De wetgever acht duidelijkheid hierover essentieel omdat anders schijnconstructies in de hand worden gewerkt en om die reden is de meldingsplicht ook van toepassing op zelfstandigen die in Nederland een dienst komen verrichten.

Het gaat hierbij zowel om zelfstandigen die zelf als *dienstverrichter* optreden richting de Nederlandse *dienstontvanger*, als om zelfstandigen die werk hebben aangenomen van een buitenlandse dienstverrichter ten behoeve van een Nederlandse dienstontvanger. Overigens zijn ook in België zelfstandigen verplicht zich te melden voordat zij een dienst gaan verrichten. Het Europese Hof van Justitie heeft in december 2012<sup>9</sup> over deze Belgische meldingsplicht aangegeven dat deze meldingsplicht een inbreuk vormt op het vrij verkeer van diensten, maar dat deze inbreuk geoorloofd is om de bescherming van werknemers te kunnen garanderen. Het Europese Hof erkent drie dwingende redenen van algemeen belang die door België zijn aangevoerd en die ook van toepassing zijn in de Nederlandse situatie. De eerste dwingende reden is de noodzaak van de meldingsplicht in verband met het tegengaan van oneerlijke concurrentie en sociale dumping. Door de meldingsplicht kan worden gecontroleerd wie in Nederland diensten verricht en of wordt voldaan aan de arbeidswetten en er geen sprake is van schijnzelfstandigheid. De tweede dwingende reden

is dat de meldingsplicht het financieel evenwicht van het sociale zekerheidsstelsel waarborgt door te voorkomen dat via schijnzelfstandigheid premiebetaling wordt ontdoken. De derde dwingende reden zorgt ervoor dat zelfstandigen zelf door de meldingsplicht wordt beschermd,<sup>10</sup> en dan vooral op het terrein van veilig en gezond werken. Toch vindt het Europese Hof dat de Belgische meldingsplicht te ver gaat dan noodzakelijk is voor de bestrijding van fraude en voorkoming van misbruik. Dit heeft ertoe geleid dat in België voor zelfstandigen risicosectoren worden aangewezen waarvoor de meldingsplicht geldt. Voor de uitvoering van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie<sup>10</sup> (WagwEU) zijn die risicosectoren aangewezen.<sup>11</sup>

## De begrippen uitgelegd

In het kader van de in artikel 8 WagwEU vormgegeven melding is van belang dat het, zoals al is omschreven, kan gaan om *zelfstandigen* die zelf als *dienstverrichter* optreden richting de Nederlandse dienstontvanger, als om zelfstandigen die werk hebben aangenomen van een

buitenlandse dienstverrichter ten behoeve van een Nederlandse dienstontvanger. Wat behelzen deze begrippen?

Allereerst het begrip 'dienstverrichter'. In artikel 1 lid 1 WagwEU is aangegeven dat dit degene is die in het kader van grensoverschrijdende (transnationale) dienstverrichting vanuit een andere lidstaat een werknemer ter beschikking stelt om tijdelijk in Nederland arbeid te verrichten.<sup>12</sup> Vervolgens is er de 'dienstontvanger' die in artikel 1 lid 1 WagwEU is omschreven als de natuurlijke persoon die in Nederland zijn woonplaats of gewone verblijfplaats heeft of de onderneming of rechtspersoon, die op gronden van artikel 5 of 6 Handelsregisterwet 2007 (HW 2007)<sup>13</sup> in het handelsregister worden ingeschreven, die in Nederland is gevestigd, of de onderneming, die in Nederland werkzaam is of er werkzaamheden doet verrichten maar niet in Nederland is gevestigd, waarvoor een zelfstandige in het kader van de grensoverschrijdende (transnationale) dienstverrichting werkzaamheden verricht. De wetgever geeft aan dat de begrippen 'dienstverrichter' en 'dienstontvanger' zijn omschreven naar de omstandigheden dat in Nederland arbeid wordt verricht.<sup>14</sup> Tot slot is ook de *zelfstandige* nader omschreven. In artikel 1 lid 1 WagwEU is de zelfstandige degene die in het kader van de uitoefening van beroep of bedrijf arbeid verricht in een andere lidstaat dan de staat waar hij gewoonlijk arbeid verricht.

### De meldingsplicht

In lid 1 van artikel 8 WagwEU is bepaald, op welk tijdstip en wat de dienstverrichter die een werknemer detacheeert naar Nederland moet melden. Het gaat hier om een meldingsplicht per verrichte dienst. In lid 5 van artikel 8 WagwEU is deze in lid 1 geregelde meldingsverplichting van de dienstverrichter van overeenkomstige toepassing verklaard op zelfstandigen.

De zelfstandige moet de melding *schriftelijk of elektronisch* doen aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Voor de meldingsplicht is een online meldloket ontwikkeld dat wordt beheerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB).<sup>15</sup> De meldingsplicht geldt vanaf 1 maart 2020, maar is al wel vanaf 1 februari 2020 operationeel zodat meldingen alvast kunnen worden gedaan. De ambtenaren van de Inspectie SZW die onder de minister vallen

zijn belast met het toezicht op de naleving van de in de WagwEU opgelegde verplichtingen<sup>16</sup> (zie artikel 5 WagwEU). Het niet naleven van de meldingsplicht en de daarbij gegeven voorschriften is op grond van artikel 12 lid 2 WagwEU aangemerkt als een (bestuursrechtelijke) overtreding en kan op grond van lid 1 van het artikel aanleiding zijn voor het opleggen van bestuurlijke boete aan zowel aan de zelfstandige als aan de dienstontvanger.<sup>17</sup>

De *zelfstandige* moet de *melding* doen op een tijdstip voor aanvang van de werkzaamheden en moet daarbij een aantal gegevens verstrekken. De gegevens die bij de melding moeten worden verstrekt, zijn (artikel 8 lid 1 WagwEU)<sup>18</sup>:

- a. zijn *identiteit* als uitvoerder van de werkzaamheden;
- b. de *aard en de vermoedelijke duur* van de te verrichten *arbeid* (de werkzaamheden). Onder de duur van de te verrichten arbeid worden de begin- en einddatum van die arbeid bedoeld die de zelfstandige verricht. Indien de te verrichten arbeid uitloopt en daarmee de einddatum in het meldingssysteem wordt overschreden, moet hij deze gegevens opnieuw melden. De periode van de dienstverrichting in het meldingssysteem is dan immers afgelopen;
- c. de *identiteit* van de voor de uitbetaling van het loon verantwoordelijke persoon.

Lid 5 van artikel 8 WagwEU bepaalt ook dat de verplichting uit lid 2 van overeenkomstige toepassing is op de *dienstverrichting* door een *zelfstandige*. Dat betekent dat hij voor de aanvang van de te verrichten arbeid aan de dienstontvanger een schriftelijk of elektronisch *afschrift* van de melding te verstrekken. Daarin moeten ten minste de gegevens te vinden zijn over zijn identiteit, het adres van de werkplek en de aard en duur van de te verrichten arbeid (werkzaamheden). Opmerkelijk is dat de zelfstandige kennelijk bij de melding aan de Minister van SZW niet hoeft te melden wat het adres van de werkplek is.

De *dienstontvanger* moet op grond van artikel 8 lid 3 WagwEU als hij onjuistheden aantreft in het aan hem door de zelfstandige verstrekte afschrift van melding wat betreft de gegevens die in lid 2 van het artikel worden genoemd, dit voor aanvang van de te verrichten arbeid elektronisch of schriftelijk melden aan de Minister van SZW,

wat in de praktijk de Inspectie SZW zal zijn. Als hij geen onjuistheden aantreft, dan hoeft hij niets te doen. Als bij een controle door de Inspectie SZW echter blijkt dat er door de dienstontvanger geen melding is gedaan, terwijl dat wel had moeten, dan kan aan de dienstontvanger een bestuurlijke boete worden opgelegd. Wanneer de dienstontvanger geen afschrift van de melding heeft ontvangen, moet hij dit ook voor aanvang van de te verrichten arbeid melden bij de Inspectie SZW,<sup>19</sup> maar dat is niet voorgeschreven in lid 3 van artikel 8 WagwEU.

De meldingsplicht aan de Minister van SZW en het verstrekken van een afschrift hiervan aan de dienstontvanger geldt op grond van lid 5 van artikel 8 WagwEU alleen voor zelfstandigen die werkzaam zijn in daartoe aangewezen sectoren van het beroeps- of bedrijfsleven zijn aangewezen. Deze sectoren zijn aangewezen in artikel 8 lid 1 Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie<sup>20</sup> (BagwEU), dat daartoe in december 2019 is gewijzigd.<sup>21</sup> De wetgever<sup>22</sup> maakt duidelijk dat bij die aanwijzing het verhoogd risico op schijnzelfstandigheid centraal staat. Daarmee is een meldplicht voor uitsluitend deze sectoren de beperking van het vrij verkeer van diensten die daarvan uitgaat gerechtvaardigd en is het ook evenredig aan het doel van het tegengaan van schijnzelfstandigheid. Bij de aanwijzing is gebruik gemaakt van de volgende vijf criteria:

1. een sector valt in elk geval niet onder de meldplicht indien in deze sector geen zelfstandigen werkzaam zijn, en juist wel naarmate in de sector sprake is van een relatief groot aantal als zelfstandige werkzame personen of indien op korte termijn een grote toename wordt verwacht;
2. Een sector valt niet onder de meldplicht indien in de desbetreffende sector geen detachering door buitenlandse dienstverrichters plaatsvindt;
3. De desbetreffende sector is door de Inspectie SZW erkend als een risicosector (dit wil zeggen dat uit een inspectiebrede risicoanalyse is gebleken dat er een verhoogd risico is op het voorkomen van oneerlijk, dan wel ongezond en onveilig werk);
4. De desbetreffende sector is, naast de Inspectie SZW, door vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers erkend als een risicosector;

5. Tot slot is gekeken naar sectoren waarin relatief veel werknemers ten hoogste 130% van het wettelijk minimumloon verdienen. Dit criterium is gebruikt omdat het voor dienstverrichters fiscaal en arbeidsrechtelijk aantrekkelijk kan zijn om juist voor deze categorie arbeidskrachten schijnzelfstandigen in te huren.

Deze criteria zijn in samenhang betrokken,<sup>23</sup> waarmee de wetgever eigenlijk bedoeld dat het hier gaat om een limitatieve opsomming, waardoor het is uitgesloten dat een sector op basis van een enkel criterium is of wordt aangewezen. Wat betreft de sectoraanduiding is in artikel 8 lid 1 BagwEU aangesloten bij de sectoraanduidingen en de daarbij behorende codes van de Standaard Bedrijfsindeling (SBI) jaarversie 2018 en die weer gekoppeld zijn aan nader aangegeven sectoren van het beroeps- of bedrijfsleven. Het gaat dan om:

- a. de sectie A Landbouw, bosbouw en visserij;
- b. de sectie C Industrie;
- c. de sectie F Bouwnijverheid;
- d. de sectie H Vervoer en opslag;
- e. de sectie I Logies-, maaltijd- en drankverstreking;
- f. de sectie N Verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening; en
- g. de sectie Q Gezondheids- en welzijnzorg.

De Afdeling advisering van de Raad van State zet in het advies van december 2015<sup>24</sup> vraagtekens bij de wijze waarop sectoren op grond van artikel 8 lid 1 BagwEU worden aangewezen. Wij vragen ons af of het belang dat de minister kennelijk toekent aan de rol en de opvattingen van de sociale partners bij de kwalificatie van een risicosector wel voldoende zijn om te voldoen aan de bij de criteria die zijn gesteld door het Europese Hof in maart 2012 zijn gesteld (zie inleiding). Zijn de risico's voor fraude en sociale dumping hoger in de aangewezen sectoren dan in andere sectoren en is de invoering van de meldingsplicht in deze sectoren gerechtvaardigd als belemmering van het dienstenverkeer?

Wij willen tot slot nog wijzen op het volgende. Lid 2 van artikel 9 WagwEU geeft aan dat de zelfstandige ervoor moet zorgen dat tijdens de periode waarin hij arbeid (werkzaamheden) verricht, op de werkplek, waarvan in artikel 8 lid 1 WagwEU sprake is, bewijsstukken aanwezig

zijn waaruit (a) zijn identiteit, (b) de identiteit van de dienstontvanger en (c) van de verantwoordelijke voor de uitbetaling van het loon blijken.<sup>25</sup> Opmerkelijk is wel dat de zelfstandige hier verplichtingen heeft opgelegd gekregen over de aanwezigheid van bescheiden die niet onder zijn meldingsplicht vallen.<sup>26</sup> Misschien reden om nog eens te kijken naar wat wanneer moet worden gemeld en aan wie.

### Noten:

1. Mr. dr. J. van Drongelen is (emer.) universitair hoofddocent bij de Vakgroep sociaal recht en sociale politiek van de Universiteit van Tilburg en (gepens.) senior wetgevingsjurist bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
2. Mr. A.D.M. van Rijs is docent bij de vakgroep sociaal recht en sociale politiek van de Universiteit van Tilburg.
3. Zie J. van Drongelen & A.D.M. van Rijs, 'Over de terbeschikkingstelling van en over de meldingsplicht voor buitenlandse werknemers bij grensoverschrijdende dienstverrichting', *Fiscaal Praktijkblad* 2020-1, p. 24-27; J. van Drongelen & A.D.M. van Rijs, 'Over de terbeschikkingstelling van en over de meldingsplicht voor buitenlandse werknemers bij grensoverschrijdende dienstverrichting', *Fiscaal Praktijkblad* 2020-2, p. 22-26.
4. Zie besluit van 8 februari 2020 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van enkele onderdelen van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, van het Besluit van 3 december 2019 tot wijziging van het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, houdende regels over de persoonsgegevens die in verband met transnationale dienstverrichting worden verwerkt en de meldingsplicht voor dienstverrichters (Stb. 2019, 464) en enkele aanverwante onderdelen van de Verzamelwet 2017 en de Verzamelwet 2018, Stb. 2020, 57.
5. Zie richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt, PbEU 2014, L 159, p. 11-31.  
Zie M.S. Houwerzijl, 'Handhavingsrichtlijn ter versterking van de Detacheringsrichtlijn: effectief tegen misstanden en 'sociale dumping'?', *TRA* 2014-8/9, p. 27-29; F. van Overbeeke, 'Het toepasselijke recht op de gedetacheerde werknemers', *ArbeidsRecht* 2014-10, p. 17-22; C. Strik, J. van Drongelen & A.D.M. van Rijs, 'Handhavingsrichtlijn, veranderingen voor dienstverrichters', *PS Documenta* 2015, p. 157-167.
6. Zie richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, Pb EG 21 januari 1997, L 18, p. 1-97. Zie M.S. Houwerzijl, *De Detacheringsrichtlijn, over de achtergrond, inhoud en implementatie van Richtlijn 96/71/EG*, Deventer: Kluwer 2005.
7. Zie Kamerstukken II 2015/16, 34408, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 13.
8. Zie J. van Drongelen & A.D.M. van Rijs, *OdG* 2020-2, p. 16.
9. Zie HvJ EG 19 december 2012, ECLI:EU:C:2012:814 (*Europese Commissie vs België*). Zie ook: HvJ EU 3 december 2014, ECLI:EU:C:2014:2408 (*De Clercq e.a.*).
10. Zie wet van 1 juni 2016, houdende Regeling van de arbeidsvoorwaarden van gedetacheerde werknemers in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van de detacheringsrichtlijn en tot wijziging van de IMI-verordening over de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt, Stb. 2016, 219. Zie J. van Drongelen & A.D.M. van Rijs, 'De Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, de detacherings- en handhavingsrichtlijn samengebracht', *PS Documenta* 2016-15, p. 1093-1105.
11. Zie Kamerstukken II 2015/16, 34408, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 13.
12. De begripsomschrijving van 'dienstverrichter' is gewijzigd met de Verzamelwet SZW 2018 (wet van 29 november 2017, Stb. 2017, 484).
13. Zie wet van 22 maart 2007, houdende regels omtrent een basisregister van ondernemingen en rechtspersonen, Stb. 2007, 153.
14. Zie Kamerstukken II 2015/16, 34408, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 20.
15. Zie Kamerstukken II 2018/19, 25883, nr. 348 (brief versterking handhavingsketen eerlijk, gezond en veilig werk), p. 5-6; Kamerstukken II 2019/20, 35358, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 10.
16. Zie Kamerstukken II 2015/16, 34408, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 26. Zie ook: artikel 1:1 lid 1 onderdeel i en artikel 1:2 lid 6 Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren en ambtenaren met specifieke uitvoeringstaken op grond van SZW wetgeving [regeling van 28 september 2000, Stcrt. 2000, 203; zie ook: regeling van 26 juni 2016, Stcrt. 2016, 32412].
17. Ten tijde van het schrijven van deze bijdrage is het inwerkingtredingsbesluit nog niet verschenen.
18. Zie Kamerstukken II 2015/16, 34408, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 27.
19. Zie Kamerstukken II 2015/16, 34408, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 27.
20. Zie besluit van 28 november 2016 tot uitvoering van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemer in de Europese Unie, Stb. 2016, 477.
21. Zie besluit van 3 december 2019 tot wijziging van het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, houdende regels over de persoonsgegevens die in verband met transnationale dienstverrichting worden verwerkt en de meldingsplicht voor dienstverrichters, Stb. 2019, 464.
22. Zie nota van Toelichting Stb. 2019, 464, p. 17-18.
23. Zie nota van Toelichting Stb. 2019, 464.
24. Zie advies (Afdeling advisering) Raad van State, Nader rapport en de Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Ontwerpbesluit van ..... tot wijziging het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie, houdende regels over de meldingsplicht voor transnationale dienstverrichters en de persoonsgegevens die in verband met transnationale dienstverrichting worden verwerkt, Stcrt. 2020, 1195.
25. Zie Kamerstukken II 2015/16, 34408, nr. 3 (memorie van toelichting), p. 28.
26. Zie J. van Drongelen & A.D.M. van Rijs, *Fiscaal Praktijkblad* 2020-2, p. 23.