

## Samenvatting Nederlands

Met de vlam in de pijp door Europa. De arbeidssituatie van internationale vrachtwagenchauffeurs: constructies en percepties

Dit proefschrift gaat over intra-EU arbeidskrachten en de arbeidsrechtelijke (schijn)constructies op basis waarvan zij onder meer in Nederland werken. Aan de hand van de volgende twee overkoepelende onderzoeksvragen wordt die situatie in kaart gebracht en geanalyseerd.

1. In hoeverre werken intra-EU arbeidskrachten in Nederland op basis van arbeidsrechtelijke (schijn)constructies die hen (financieel) benadelen?
2. Wat zijn de percepties van intra-EU arbeidskrachten over het gebruik van arbeidsrechtelijke (schijn) constructies en over hun arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden op basis waarvan zij in Nederland en andere EU lidstaten werken?

Per hoofdstuk worden deze vragen uitgewerkt in specifiekere onderzoeksvragen. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van zowel juridisch als empirisch onderzoek passend binnen het *Empirical Legal Studies* (ELS) raamwerk. Door deze gecombineerde onderzoeksmethode wordt de in dit onderzoek verzamelde (interview)data verbonden met juridische data gebaseerd op literatuur- en jurisprudentieonderzoek. Op die manier is het theoretische (*law in books*) getoetst aan het feitelijke en observeerbare (*law in action*). Het leggen van deze link is ten opzichte van veel juridische en sociaal wetenschappelijke onderzoeksliteratuur ook de meerwaarde van het onderhavige onderzoek. Schijnconstructies worden onder de loep genomen waarbij de percepties van de betrokkenen onder meer daarover worden geïntegreerd. Het samenbrengen van deze twee perspectieven maakt het mogelijk beleid en regels te ontwikkelen waarmee daadwerkelijk recht gedaan wordt aan de betekenis die betrokkenen aan hun arbeidssituatie geven.

Om te beginnen is (in hoofdstuk 3) de juridische situatie van in Nederland werkzame intra-EU arbeidskrachten in kaart gebracht. Daarbij wordt ingegaan op zowel het nationale recht als het Europese recht en het internationale privaatrecht. Tevens wordt geïnterviewd op basis van welke (schijn)constructies deze arbeidskrachten in Nederland werken. Op basis van deze inventarisatie is een typologie gemaakt van steeds terugkerende (schijn)constructies. Voor dit onderdeel van het proefschrift is uitsluitend gebruik gemaakt van documentanalyse in de vorm van literatuur- en jurisprudentieonderzoek.

Vervolgens is (vanaf hoofdstuk 4) de focus gericht op de wegtransportsector en de daarin werkzame intra-EU vrachtwagenchauffeurs. Die sector en deze arbeidskrachten zijn als case studie gedetailleerd onderzocht. De keus is op de transportsector gevallen vanwege de vele alarmerende berichten in de media over de arbeidssituatie van vrachtwagenchauffeurs werkzaam in het wegtransport en het gebrek aan wetenschappelijke kennis over die arbeidssituatie. In dit onderzoek gaat de aandacht vooral uit naar de percepties van de chauffeurs zelf over hun arbeidssituatie. Daarbij komen hun arbeidsvoorwaarden aan de orde met als bijzonder aandachtspunt het gebruik van (schijn)constructies. Daarnaast wordt ook ingegaan op een specifiek aspect van hun arbeidsomstandigheden.

Om meer te weten te komen over de percepties van de chauffeurs zelf over genoemde onderwerpen zijn de chauffeurs geïnterviewd. Dit waren semi-gestructureerde diepte-interviews waarbij gebruik is gemaakt van een *topic list* als leidraad. In totaal is met 32 vrachtwagenchauffeurs gesproken; de meesten met behulp van tolken met als moedertaal diverse Oost-Europese talen.

In hoofdstuk 5 is ingegaan op de percepties van de chauffeurs over het gebruik van constructies in het wegtransport in het algemeen. Tevens is aandacht besteed aan hun visie

over de loonverschillen tussen West- en Oost-Europese chauffeurs. Een bevinding is dat de chauffeurs niet alle constructies die zijn opgenomen in de eerdergenoemde typologie in de praktijk om zich heen zien. Voorbeelden van constructies die de chauffeurs wel noemen, zijn tewerkstelling via postbusvennootschappen en contracting. Een andere bevinding is dat de chauffeurs het bestaan van loonverschillen tussen West en Oost onderkennen, maar over de mate van dat verschil, de reden ervoor en de aanpak ervan heel verschillend denken. Zo zijn er chauffeurs die vinden dat de loonverschillen aanzienlijk zijn waardoor het gebruik van constructies wordt aangejaagd. Anderen zijn van mening dat de lonen in Oost en West naar elkaar toegroeien waardoor de verschillen minder worden.

Als tweede speerpunt in dit onderzoek is (in hoofdstuk 6) de arbeidssituatie van elke individuele chauffeur geanalyseerd om te achterhalen of de chauffeur al dan niet werkt op basis van een voor hem of haar (financieel) nadelige constructie. De daartoe gebruikte methodiek is erop gericht te bepalen welk land als het gewoonlijk werkland van de chauffeur moet worden aangemerkt en, als sprake is van verhulling, met behulp van welke (schijn)constructie dat gebeurt. Genoemde methodiek is ontwikkeld in Europese rechtspraak die ook uitgebreid wordt besproken. De methodiek bleek effectief om voor het merendeel van de chauffeurs te achterhalen of zij al dan niet werken op basis van een arbeidsrechtelijke constructie die hen financieel benadeelt. In de onderzochte steekproef van 32 chauffeurs bleken zeven van hen te werken op basis van een constructie waardoor hun gewoonlijk werkland wordt verhuld. Als gevolg daarvan is op hun werk -ten onrechte- een voor de werkgever goedkoper arbeidsrechtelijk regime van toepassing verklaard. Deze chauffeurs worden hierdoor (financieel) benadeeld. Een opvallende bevinding is dat niet eens eenderde van deze chauffeurs op basis van een constructie werkt. Gelet op de *framing* van dit probleem in het maatschappelijk debat is dat een onverwachte uitkomst.

Een derde onderwerp dat in detail (in hoofdstuk 7) aan de orde komt, is het loon en de arbeidstijd van de chauffeurs. De Nederlandse en Europese regelgeving die op deze primaire arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn wordt kort besproken. Bovendien wordt geanalyseerd welke rol een arbeidsrechtelijke constructie speelt in het loon en de arbeidstijd van de chauffeurs. Om het loon en de arbeidstijd van de 32 chauffeurs te kunnen vergelijken zijn de chauffeurs in vijf categorieën ingedeeld. Deze categorieën zijn gerelateerd aan de vestigingsplaats van het bedrijf waar zij werken en hun woonland. Aan chauffeurs wonend in land niet horend tot de EU (zogenaamde derdelanders) wordt apart aandacht besteed. Een bevinding is dat tussen bepaalde categorieën chauffeurs de grootste verschillen in loon en arbeidstijd bestaan. Die verschillen lijken evenwel niet voort te komen uit het feit dat gewerkt wordt op een constructie waardoor het gewoonlijk werkland wordt verhuld. Een tweede bevinding is dat werkgevers ook op andere manieren dan door het gebruik van (schijn)constructies sjoemelen met de betaling en de werktijden van hun chauffeurs.

Voorbeelden daarvan zijn betaling per kilometer of dagvergoedingen uitsluitend bij werk in het buitenland. Dat het bij uitstek derdelanders zijn die op basis van een constructie werken die het gewoonlijk werkland verhult, is niet gevonden. Evenmin dat juist hún primaire arbeidsvoorwaarden te wensen overlaten.

Ten vierde wordt (in hoofdstuk 8) de uitspraak door het HvJEU in de zaak Vadrans tegen het licht gehouden en gerelateerd aan de percepties van de chauffeurs over die uitspraak. In Vadrans heeft het HvJEU bepaald dat vrachtwagenchauffeurs hun 45-urige rust niet meer in de cabine mogen doorbrengen en in een hotel moeten verblijven. Dit verbod, inmiddels gecodificeerd in Verordening 561/2006, gaat over de rust- en rijtijd van de chauffeurs. Deze belangrijke arbeidsomstandigheid ziet op de gezondheid en veiligheid van de chauffeurs en ook op de (verkeers)veiligheid van andere weggebruikers. Uit de interviews met de chauffeurs komt naar voren dat het merendeel van de geïnterviewde vrachtwagenchauffeurs hun normale wekelijkse rust nog steeds in de vrachtwagencabine doorbrengt. Een andere bevinding is dat

een aanzienlijk deel van de chauffeurs het cabinekampeerverbod niet als bescherming ervaart, maar als last. Ook noemen de chauffeurs diverse praktische obstakels die aan naleving van het cabinekampeerverbod in de weg staan.

Op basis van dit onderzoek worden (in hoofdstuk 9) een aantal conclusies getrokken. Een belangrijke conclusie is dat de geïnterviewde chauffeurs niet passen in het beeld dat in het maatschappelijke debat van hen wordt geschetst. Zij stellen zich beslist niet op als passieve uitgebuite slachtoffers zonder enige visie op of kennis van de eigen en algemene arbeidssituatie.

Nog een belangrijke conclusie is dat het aanpakken van (schijn)constructies zeker van belang is, maar dat het in het leven roepen van steeds meer (ingewikkelde) regels niet de geëigende weg lijkt te zijn. Sowieso moet altijd eerst nagegaan worden of verbetering van arbeidsvoorwaarden en/of arbeidsomstandigheden ten opzichte van de bestaande nodig is, en zo ja, op welke wijze. In dit onderzoek is gebleken hoe essentieel de visie van betrokkenen zelf daarover is. Door met de chauffeurs te spreken zijn in dit onderzoek (schijn) constructies in een ander licht komen te staan. Ook is een aantal specifieke wensen en behoeften naar voren gekomen die los staan van de aanpak van (schijn)constructies. Tegemoetkoming daaraan zou voor de chauffeurs een verbetering van hun arbeidssituatie betekenen.

In dit onderzoek wordt een aantal aanbevelingen gedaan. Onder meer wordt gepleit voor de ontwikkeling van regels die recht doen aan de sociale werkelijkheid van de chauffeurs. Dit kan alleen worden bereikt door ook mét chauffeurs te praten en het te hebben over hun percepties over in hun sector gebruikte (schijn)constructies en hun individuele arbeidssituatie. Alleen dan is de kans op acceptatie en naleving groter. Daarnaast kan gedacht worden aan het ontwikkelen van wetgeving met daarin stimulerende maatregelen voor werk- en opdrachtgevers om af te zien van het gebruik maken van (schijn)constructies. Bijvoorbeeld het toekennen van een bonus of mee laten doen aan een aanbesteding als de werk- of opdrachtgever niet met uitzendkrachten werkt of niet met meer dan drie (onder)aannemers. Ten slotte zou de nadruk moeten liggen op het faciliteren van het werk dat door intra-EU arbeidskrachten wordt gedaan en waar lokale arbeidskrachten hun neus voor ophalen. Voor internationale vrachtwagenchauffeurs werkzaam in het wegtransport in de EU zou dat in ieder geval betekenen de aanleg van meer beveiligde en geoutilleerde parkeerplaatsen en/of bereikbare betaalbare hotels.

## Summary English

Crossing through Europe at full speed. The work situation of international truck drivers: constructions and perceptions

This dissertation is about intra-EU workers and labour law related (bogus) constructions under which they work in the Netherlands and other EU member states.

Through the following two main research questions this situation is outlined and analysed.

1. To what extent do intra-EU workers in the Netherlands work under labour law related (bogus) constructions that (financially) disadvantage them?
2. What are the perceptions of intra-EU workers regarding the use of labour law related (bogus) constructions and their working conditions and circumstances under which they work in the Netherlands and other EU member states?

In each chapter of this thesis, these questions are elaborated into more specific research questions.

In this research both legal and empirical research that fits within the *Empirical Legal Studies* (ELS) framework is conducted. Through this combination of research methods it was viable to link the collected empirical (interview) data to the legal data based on literature and case law research. Hence, the theory (*law in books*) was tested against facts and observations (*law in action*). Moreover, by establishing this link the present research adds a new and valuable dimension to current academic legal and social scientific research. In this thesis (bogus)constructions are scrutinized while at the same time the perceptions of the workers involved are integrated. Bringing these two perspectives together is essential in order to develop policies and rules that do justice to workers' perceptions of their working situation. In chapter 3, an overview is given of the legal situation of intra-EU workers working in the Netherlands. In this overview is national law, European law and international private law are discussed. Additionally, an inventory is made of (bogus) constructions under which these workers perform their work in the Netherlands. Based on this inventory, a typology of recurring (bogus) constructions was created. The findings in this part of the dissertation were purely based on literature and case law research.

Starting from chapter 4 a case study is conducted on the road transport sector and intra-EU truck drivers. The road transport sector was selected because of the many alarming reports in the media about the work situation of truck drivers working in road transport. A second motivation was the scarcity of scientific research on the work situation of truck drivers. In this research, the focus is on the perceptions of the truck drivers themselves about their work situation. Both working conditions and working circumstances are examined, and within this context the use of (bogus)constructions as a specific research topic.

To find out more about truck drivers' perceptions about these issues semi-structured in-depth interviews were conducted. As a guideline a topic list was used. A sample of 32 truck drivers was interviewed. All truck drivers were interviewed in their native language. All non-Dutch speaking truck drivers were interviewed with the assistance of interpreters.

In chapter 5 truck drivers' perceptions regarding the use of (bogus)constructions in road transport in general were addressed. Additionally, their views on the wage differences between Western and Eastern European truck drivers were discussed. A finding is that drivers are aware of the use of (bogus)constructions. However, they do not mention all the different types that are part of the typology. Constructions they do mention are e.g. working via letterbox companies and contracting. Another finding is that drivers recognize the existence of wage differences between West and East, but have very different views on the extent of that difference, the reason for it and how to approach it. According to some truck drivers the

difference between wages are substantial and trigger the use of (bogus) constructions. Others take the view East and West European wages overtime are converging, resulting in less discrepancies.

In chapter 6 the work situation of each individual truck driver was analyzed in order to find out whether or not the driver works under a construction that affects him or her in a (financially) negative way.

The methodology used for this purpose is developed in case law of the Court of Justice of the EU. The case law in question is discussed in detail. Through this methodology it is possible to find out in which country the work is habitually carried out, and if the country where the work is habitually carried out is concealed, what type of (bogus) construction is used to do that. This methodology proved to be effective. For most of the truck drivers it was possible to determine whether or not they worked under a construction that had an (financially) adverse effect on their working conditions. In the sample of 32 truck drivers examined, seven of them appeared to work under a construction through which the country where they habitually performed their work was concealed. Consequently, a labour law regime solely to the advantage of the employer was -wrongly- applied to their work. As a result these truck drivers are (financially) duped. A striking finding is that not even a third of the sample of truck drivers work under a construction. Given the framing of this problem in the public debate, this is an unexpected outcome. In chapter 7 the wages and working hours of the truck drivers are unfolded. A brief outline is given of Dutch and European regulations applicable to these two standard working conditions. Moreover, an analysis is presented to what extent a labour law related (bogus) construction affects truck drivers' wages and working hours. In order to be able to compare the wages and working hours of the sample of 32 truck drivers, five categories are defined. All five categories are both associated with the country where the truck drivers' companies are based and the truck drivers' country of residence. Truck drivers who do not reside in an EU member-state (so called third-country nationals) are singled out. One finding is that between specific categories major disparities exist in truck drivers' wages and working hours. However, there seems to be no relation between these differences and working under a (bogus) construction through which the country where a truck driver habitually works, is concealed. A second finding is that employers, in order to gain financial advantage, also in other ways apart from aforementioned constructions, act dishonestly regarding payment and working hours. As examples can be mentioned payment per kilometre or payment of daily allowances only when working abroad. The conclusion that particularly third country nationals work under a construction through which the country where the work is habitually carried out, is concealed, can not be drawn. Nor can be concluded that they are disadvantaged regarding pay and working time.

In chapter 8 the judgement of the Court of Justice of the EU regarding *Vaditrans* is scrutinized and linked with truck drivers' perceptions thereon. In *Vaditrans*, the Court put a ban on truck drivers taking regular weekly rest periods (45 hours) in their vehicle. This ban, in August 2020 codified in Regulation 561/2006, concerns truck drivers' rest periods and driving hours and thus important working circumstances. In general this ban was meant to guarantee the health and safety of truck drivers and other road users. Based on the interviews with the truck drivers the conclusion can be drawn that most of them still spend their normal weekly rest in their vehicle. Another finding is that a substantial part of the sample of 32 truck drivers do not experience the ban as protective but rather as burdensome. Furthermore, the drivers mention several practical impediments that prevent compliance with the ban.

In this dissertation (in chapter 9) multiple conclusions are drawn. One important conclusion is that the way truck drivers and their work situation are depicted in the public debate, is not reflected in this sample of 32 truck drivers. During the interviews, the drivers do not come across as passive victims with no clue about or opinion on their individual work situation. The

same holds for the work situation in road transport in general. Another important conclusion is that counteracting the use of (bogus)constructions is relevant and necessary. However, creating more (complicated) rules does not seem to be the most efficient and appropriate solution. In any case, the first step to be taken is assessing whether existing working conditions and working circumstances need improvement, and, if they do, in what way. In this research taking into account the views of the workers themselves proved to be crucial. Speaking *with* truck drivers and learning more about their perceptions, as was the case in this research, has opened up a new perspective on (bogus) constructions. The truck drivers also mentioned some specific wishes and needs regarding their work that had nothing to do with tackling (bogus)constructions. Meeting these preferences would definitely improve their work situation.

Also some recommendations are rendered. Among other things, developing rules that connect with truck drivers' everyday (social) reality is advocated. The only way to achieve this is, as said, to talk *with* truck drivers and getting to know how they feel about the use of (bogus)constructions in road transport in general as well as in their individual work situation. Acceptance of and compliance with rules truck drivers can understand and embrace, will without doubt make a difference. Another option to consider, is developing legislation including incentives for employers and contractors in order to refrain from using (bogus)constructions. For instance awarding a bonus or agreeing to participate in a tender under the condition the employer or contractor does not hire workers via an employment agency or outsources work to a maximum of three (sub)contractors.

Finally, the work performed by intra-EU workers should be facilitated. This should be emphasized, because local workers in general look down upon this type of -mostly manual and tough- work and are unwilling to do it themselves. In the case of international truck drivers carrying out road transport in the EU, this would mean the construction of more secured and equipped truck parks and/or accessible and affordable hotels.