

Verkenning aanpak onrechtmatige detachering van derdelanderwerknemers

Inhoud

1.	Introductie en leeswijzer	3
2.	Analyse detachering van derdelanderwerknemers.....	5
2.1	Kenmerken	5
2.2	Juridisch kader	6
2.3	Onwenselijke gevolgen	9
3.	Verduidelijking van het juridisch kader	12
3.1	Concepten die verduidelijkt moeten worden	12
3.1.1	<i>Gewoonlijk werkzaam en hoofdactiviteit</i> werknemer	12
3.1.2	<i>Legaal werkzaam</i>	16
3.1.3	<i>Tijdelijkheid en toegang tot de nationale arbeidsmarkt</i>	19
3.1.4	Overig.....	21
3.2	Instrumenten om het juridisch kader te verduidelijken	21
3.2.1	Richtlijn	21
3.2.2	Richtsnoer	22
3.2.3	Aanpassing nationale regelgeving	22
4.	Aanpassen juridisch kader	24
4.1	Uitsluiten uitzendarbeid van het vrij verkeer.....	24
4.2	Uitsluiten bepaalde sectoren en activiteiten	26
4.3	Detachering uitsluiten onder een bepaalde inkomensgrens	26
4.3.1	Sociale zekerheid: 125% inkomensgrens	27
4.3.2	Arbeidsrecht: 125% inkomensgrens	27
5.	Versterken (informatie)positie derdelanderwerknemers.....	29
5.1	Europese richtlijn minimumnormen inzake sancties	29
5.2	Verbeteren informatievoorziening, hulp en ondersteuning	30
5.3	Advies en ondersteuning aan rechtszoekenden	30
5.4	De recent herziene GVVA-richtlijn	31
6.	Versterken grensoverschrijdende handhaving en toezicht	32
6.1	Een onvoldoende duidelijk juridisch kader	32
6.2	Grensoverschrijdende samenwerking en tijdige toegang tot relevante gegevens	32
6.3	Mandaat ELA	33
6.4	Samenwerking met andere disciplines	34
7.	Europese en bilaterale samenwerking	35
8.	Ketens en oderaanneming	36
9.	Sociale zekerheid	38
10.	De transportsector	39

1. Introductie en leeswijzer

Werkgevers gevestigd in de EU, EER of Zwitserland¹ detacheren met grote regelmaat werknemers met de nationaliteit van een land buiten de Europese Unie (EU) naar Nederland. Deze zogenaamde detachering van derdelanderwerknemers naar Nederland is een groot en groeiend fenomeen. In 2024 waren 27.304 derdelanderwerknemers ten minste één dag werkzaam in Nederland op basis van detachering. Er is sprake van detachering als een onderneming gevestigd in een andere EU-lidstaat werknemers die bij haar in dienst zijn tijdelijk in Nederland een opdracht laat uitvoeren. Op verschillende manieren is aandacht gevraagd voor dit fenomeen, bijvoorbeeld door de Adviesraad Migratie.² Ook in Europa wordt gesignaleerd dat de detachering van derdelanderwerknemers aandacht behoeft. Zo heeft de Europese Commissie (EC) het genoemd in het kader van de evaluatie³ van de Herzene Detacheringsrichtlijn.⁴ Ook de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) heeft meerdere rapporten uitgebracht waarin het fenomeen in kaart wordt gebracht en aandachtspunten rondom de detachering van derdelanderwerknemers beschreven worden.⁵ Uit deze rapporten en op basis van signalen uit de praktijk blijkt dat veel derdelanderwerknemers op onrechtmatige wijze naar Nederland gedetacheerd worden, of dat niet duidelijk is of de detachering rechtmatig of onrechtmatig is. De grenzen van rechtmatige detachering worden opgezocht en in sommige gevallen zelfs overschreden. Hierdoor wordt het nationale toelatingsbeleid tot de arbeidsmarkt omzeild. De derdelanderwerknemer zelf bevindt zich in een kwetsbare positie, waardoor er regelmatig sprake is van ondermaatse arbeidsomstandigheden. Partijen die hiervan profiteren concurreren op oneerlijke manier met partijen die de regels wel naleven.

In deze verkenning uitgevoerd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden verschillende routes verkend waarmee de onrechtmatige detachering van derdelanderwerknemers tegengegaan kunnen worden. Dit draagt bij aan een betere bescherming van de derdelander, en aan het tegengaan van oneerlijke concurrentie en omzeiling van het nationale toelatingsbeleid. Voor de uitwerking van de verkenning is onder meer gesproken met experts, maatschappelijke organisaties en andere EU-lidstaten. Ook zijn de maatregelen besproken met sociale partners. In de begeleidende Kamerbrief bij deze verkenning staat welke maatregelen verder opgepakt zullen worden.

In hoofdstuk 2 wordt de detachering van derdelanderwerknemers in beeld gebracht en de onwenselijke gevolgen van onrechtmatige detachering uitgewerkt. De daaropvolgende hoofdstukken verkennen mogelijkheden om deze gevolgen tegen te gaan. Er is gekeken naar de concretisering van het juridisch kader (hoofdstuk 3), het aanpassen van het juridisch kader (hoofdstuk 4), het versterken van de (informatie)positie van derdelanderwerknemers (hoofdstuk 5), de versterking van

¹ In de rest van deze verkenning wordt voor verwezen naar detachering vanuit de EU maar daarmee wordt bedoeld detachering vanuit de EU, EER en Zwitserland.

² Adviesraad Migratie, 'Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving', 2024, [Adviesrapport: 'Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving' | Publicatie | Adviesraad Migratie](#).

³ European Commission, 'REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE on the application and implementation of Directive (EU) 2018/957 of the European Parliament and of the Council of 28 June 2018 amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services', 2024, [EUR-Lex - 52024DC0320 - EN - EUR-Lex](#).

⁴ Richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PbEU 2018, L173).

⁵ European Labour Authority, 'Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals', 2023, [ela-report-posting-third-country-nationals.pdf](#). En European Labour Authority, 'Posting of third-country nationals: Contracting chains, recruitment patterns, and enforcement issues. Insights from case studies', 2025, [ELA-posting-third-country-nationals-report.pdf](#).

grensoverschrijdende handhaving en toezicht (hoofdstuk 6), mogelijkheden tot Europese samenwerking (hoofdstuk 7) en de rol van ketens en onderaanneming (hoofdstuk 8).

In debat en gesprek over detachering van derdelanderwerknemers wordt sociale zekerheid vaak genoemd. Met name de A1-verklaring, die bewijst in welk Europees land de werknemer sociaal verzekerd is, krijgt aandacht. Zoals blijkt uit hoofdstuk twee komen de zorgen bij gedetacheerde derdelanderwerknemers voornamelijk voort uit het arbeidsrecht, niet het socialezekerheidsrecht. Daarom ligt de focus van de verkenning op het arbeidsrecht. In hoofdstuk 9 wordt de band met sociale zekerheid nader toegelicht.

De transportsector is een unieke sector binnen detachering. Doordat de sector naar haar aard mobiel en internationaal is, zijn de regels voor detachering in deze sector in 2020 verduidelijkt door middel van de Mobiliteitsrichtlijn.⁶ Omdat deze sector haar eigen uitdagingen en regels kent zullen niet alle verkende maatregelen op dezelfde manier effectief zijn in de transportsector. Daarom wordt de toepassing van de verkenning op de transportsector in hoofdstuk 10 toegelicht.

⁶ Richtlijn (EU) 2020/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot Richtlijn 96/71/EG en Richtlijn 2014/67/EU wat betreft de detachering van bestuurders in de wegvervoersector en tot wijziging van Richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingsvoorschriften en Verordening (EU) nr. 1024/2012.

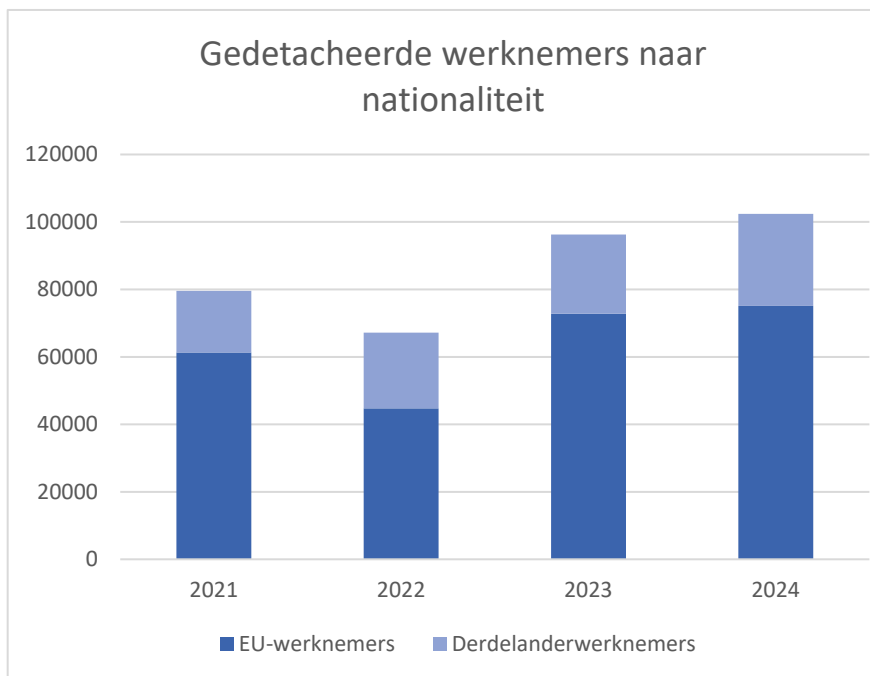
2. Analyse detachering van derdelanderwerknemers

In dit hoofdstuk worden de kenmerken van de groep gedetacheerde derdelanderwerknemers beschreven, het juridisch kader wordt toegelicht en de onwenselijke gevolgen van het fenomeen worden uitgewerkt.

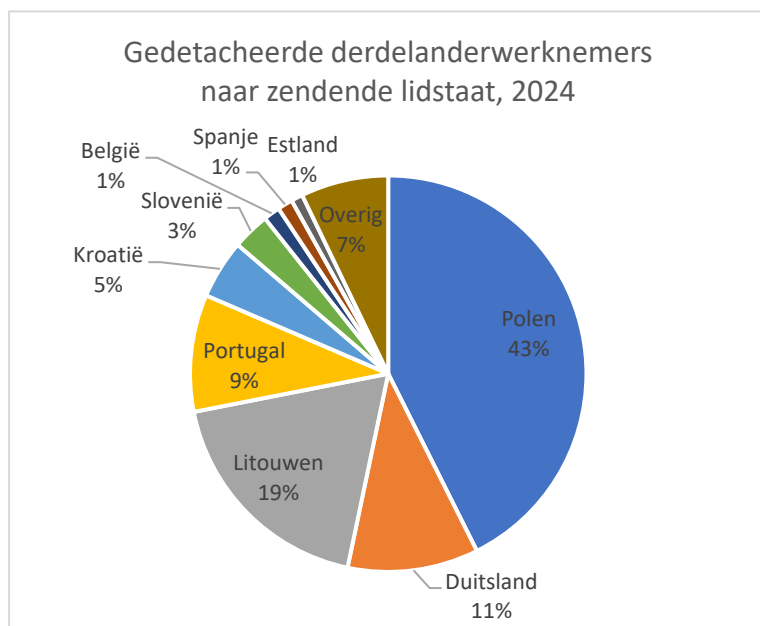
2.1 Kenmerken

Het gaat om werknemers met de nationaliteit van een land buiten de EU die door een werkgever gevestigd in de EU naar Nederland gedetacheerd worden. Dit is bijvoorbeeld een werknemer met de Oekraïense nationaliteit die door zijn in Polen gevestigde werkgever een bouwklus uit komt voeren in Nederland. Een derdelanderwerknemer heeft geen eigenstandig recht op het vrij verkeer van diensten, maar de werkgever heeft dit recht wel. Derdelanders die in een andere EU-lidstaat als zelfstandige werken mogen zichzelf daarom niet detacheren. Een zelfstandige zonder geldig EU-paspoort heeft geen recht op het vrij verkeer van diensten en is niet in dienst van een werkgever die wel recht heeft op het vrij verkeer van diensten. Gedetacheerde werknemers moeten door hun werkgever gemeld worden in het Nederlandse meldloket postedworkers. In 2021 hadden 18.257 (23%) van de 79.566 gemelde gedetacheerde werknemers de nationaliteit van buiten de EU. In 2022 was dit 22.442 (33%) van de 67.190 gemelde gedetacheerde werknemers, in 2023 23.509 (24%) van de 96.290 en in 2024 27.304 (27%) van de 102.412 gemelde gedetacheerde werknemers.⁷

Zoals figuur 2 laat zien werd het grootste deel van deze derdelanderwerknemers gedetacheerd door werkgevers gevestigd in Polen, Litouwen, Duitsland en Portugal. Polen, Litouwen en



Figuur 1. Gedetacheerde werknemers naar nationaliteit. Bron: SZW



Figuur 2. Gedetacheerde derdelanderwerknemers naar zendende lidstaat, 2024. Bron: SZW

⁷ Het gaat hierbij om gemelde gedetacheerde werknemers die in dat jaar ten minste één dag gewerkt hebben in Nederland. De cijfers zijn exclusief de sector goederenvervoer over de weg. Het overgrote deel van detacheringen in deze sector moeten in het Europese meldloket gemeld worden. Het is nog niet mogelijk om betrouwbare cijfers te exporteren uit dit meldloket. Een belangrijke kanttekening bij de cijfers uit het meldloket postedworkers is dat er de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd in de doorontwikkeling van het meldloket en in voorlichting over de meldplicht. Een deel van de toename is hierdoor te verklaren. Daarnaast is het onzeker hoe compleet het beeld van het meldloket is. De aanname is dat er nog steeds ondermelding bestaat.

Duitsland zijn altijd grote zendende lidstaten geweest. Portugal is nieuwer (van 249 derdelanderwerknemers in 2021 naar 2.608 in 2024). Er zijn specifieke routes te onderscheiden. Zo hebben 5.599 gemelde derdelanderwerknemers die via Polen gedetacheerd worden de Oekraïense nationaliteit, en 3.832 de Wit-Russische nationaliteit. Litouwen detacheert relatief veel Azerbeidzjanen (2.218) en Oekraïners (1.370). Ook voor de Russische aanval op Oekraïne in 2022 werden grote groepen Oekraïners vanuit Polen en Litouwen naar Nederland gedetacheerd. De grootste groep gedetacheerde derdelanderwerknemers vanuit Portugal heeft de Indiase (1.173) of Braziliaanse (667) nationaliteit. De meest voorkomende nationaliteit bij derdelanderwerknemers die uit Duitsland gedetacheerd wordt is Filipijns (1.137). De routes kunnen meestal verklaard worden door historische banden tussen de landen, waardoor er een flexibeler toelatingsregime is. Elk land heeft het recht haar eigen toelatingsbeleid voor derdelanderwerknemers vorm te geven.⁸

Gedetacheerde derdelanderwerknemers zijn voornamelijk werkzaam in de industrie (32%), de bouw (26%) en de landbouw, bosbouw en visserij (16%).

2.2 Juridisch kader

Werkgevers gevestigd in de EU hebben recht op het vrij verkeer van diensten. Dat betekent dat werkgevers diensten mogen uitvoeren in een andere lidstaat. Ten behoeve van deze diensten mogen zij hun werknemers tijdelijk ter beschikking stellen om een dienst te verrichten in een andere lidstaat. Onder andere de Handhavingsrichtlijn⁹ geeft aanknopingspunten voor wanneer een detachering rechtmatig is. Belangrijke kenmerken van een rechtmatige detachering zijn dat de werknemer **daadwerkelijk in dienst** is bij de werkgever, dat het werk in een andere lidstaat **tijdelijk** wordt verricht en dat het bedrijf **daadwerkelijk gevestigd** is in de zendende lidstaat.¹⁰

Het vrij verkeer van diensten is ook van toepassing op werknemers die de nationaliteit hebben van een derde land en die in dienst zijn van een werkgever gevestigd in de EU. Dit is bevestigd door het EU-Hof van Justitie (EU-HvJ). De ontvangende lidstaat mag geen tewerkstellingsvergunning eisen voor deze derdelanderwerknemers.¹¹ Wel heeft het EU-HvJ recent vastgesteld dat de ontvangende lidstaat een verblijfsvergunning mag eisen wanneer de gedetacheerde derdelanderwerknemer langer dan drie maanden in dat land gedetacheerd is.¹² Voor een gedetacheerde derdelanderwerknemer moet dus ook bij de Nederlandse Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een verblijfsvergunning aangevraagd worden.¹³ Dit dient ter bescherming van de openbare orde en de rechtszekerheid van de gedetacheerde derdelanderwerknemer.¹⁴ Dit is juridisch gerechtvaardigd omdat de derdelanderwerknemer wel via de werkgever een afgeleid recht op werk heeft in een andere lidstaat, maar niet op verblijf.¹⁵ In de praktijk blijkt dat slechts een klein deel van gedetacheerde derdelanderwerknemers die langer dan 3 maanden in Nederland gedetacheerd zijn over deze verblijfsvergunning beschikt. In 2022 verleende de IND 290 van deze verblijfsvergunningen en in 2023 waren dat er 1.140.¹⁶

⁸ Artikel 79, 5e lid, VWEU.

⁹ 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 („de IMI-verordening”).

¹⁰ Bronvermelding (artikel 4, 3^e en 2^e lid)

¹¹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 9 augustus 1994, C-43/93, overweging 26.

¹² Hof van Justitie van de Europese Unie, 20 juni 2024, C-540/22.

¹³ [Verblijfsvergunning grensoverschrijdende dienstverlening | IND](#).

¹⁴ Hof van Justitie van de Europese Unie, 20 juni 2024, C-540/22, overweging 92, 102.

¹⁵ Hof van Justitie van de Europese Unie, 20 juni 2024, C-540/22, overweging 55.

¹⁶ Staat van Migratie 2023, Staat van Migratie 2024.

Bedrijven kunnen *rechtmatig* gebruikmaken van het vrij verkeer van diensten, zoals in de Vander Elst casus.¹⁷ Deze casus is beschreven in onderstaand kader. Het EU-HvJ heeft verder bevestigd dat de voorwaarden voor detachering ook voor derdelanderwerknemers gelden. In het bijzonder moeten zij hun hoofdactiviteit uitoefenen in de lidstaat waar de dienstverrichter is gevestigd.¹⁸ Ook moeten ze in de lidstaat waar zij door de onderneming worden tewerkgesteld, voldoen aan alle voorwaarden inzake verblijf, werkvergunning en sociale zekerheid.¹⁹

Casus 1: Vander Elst

Een gespecialiseerd sloopbedrijf is gevestigd in Brussel. De werkgever, Vander Elst, heeft naast Belgische onderdanen al enkele jaren achtereen Marokkaanse onderdanen in dienst. Ze wonen legaal in België, hebben een Belgische werkvergunning, zijn in België sociaal verzekerd en ontvangen in België hun loon. In 1989 neemt Vander Elst een opdracht aan om in Frankrijk, in Reims, sloop- en materiaalsorteringswerkzaamheden uit te voeren. Voor deze werkzaamheden detacheert Vander Elst een ploeg van acht van zijn vaste werknemers naar Frankrijk, vier werknemers met de Belgische nationaliteit en vier werknemers met de Marokkaanse nationaliteit.

Bij een controle op 12 en 18 april 1989 op de werkplek in Reims stelt de Franse arbeidsinspectie vast dat de Marokkaanse werknemers niet over een Franse werkvergunning beschikken. Daarom stelt zij dat Vander Elst in overtreding was van de Franse wetgeving.

De zaak is uiteindelijk voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Het hof oordeelde dat Vander Elst de Franse wetgeving niet had overtreden. Zij stelde dat op grond van het vrij verkeer van diensten een onderneming gevestigd in een EU-lidstaat zowel haar werknemers met de nationaliteit van de EU als die met de nationaliteit van een derde land, naar een andere EU-lidstaat mag detacheren zonder dat daar een werkvergunning in de tweede EU-lidstaat voor aangevraagd hoeft te worden.

Bron: Hof van Justitie van de Europese Unie, 9 augustus 1994, C-43/93.

Er wordt echter ook *onrechtmatig* gebruik gemaakt van detachering. Er is sprake van een onrechtmatige detachering als niet voldaan wordt aan de voorwaarden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de werkgever geen substantiële activiteiten heeft in de zendende lidstaat en dus een postbusonderneming is. Casus 2 illustreert deze route. Er is ook sprake van onrechtmatige detachering als de derdelanderwerknemer geen recht heeft op werk en verblijf in een EU-lidstaat. Werkgevers kunnen werknemers die niet legaal in een EU-land wonen en werken niet detacheren.

¹⁷ Hof van Justitie van de Europese Unie, 9 augustus 1994, C-43/93.

¹⁸ Hof van Justitie van de Europese Unie, 21 oktober 2004, C-445/03, overweging 46. En Hof van Justitie van de Europese Unie, 19 januari 2006, C-244/04, overweging 41. En Hof van Justitie van de Europese Unie, 21 september 2006, C-168/04, overweging 57.

¹⁹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 11 september 2014, C-91/13, overweging 57.

Casus 2: Champignons telen met in Cyprus verloonde uitzendkrachten

Een uitzendbureau is gevestigd op Cyprus. De uitzendkrachten werken in Nederland bij een bedrijf dat champignons teelt. Ze werken vaak zeer lange dagen. Het uitzendbureau wordt door een Nederlandse directrice bestuurd en de administratie wordt in Nederland uitgevoerd.

De inspecteurs van de Arbeidsinspectie hebben met de collega's van de Cypriotische inspectie geconstateerd dat er geen bedrijf bestond op Cyprus. Het ging hier dus om een postbusfirma. Met deze constructie probeerde het bureau premie- en belastingverplichtingen in Nederland te ontlopen, zodat de werknemers veel goedkoper waren en er een oneerlijke concurrentiepositie ontstond. Bovendien werden de rechten van de uitzendkrachten ernstig geschaad. De Arbeidsinspectie heeft boetes opgelegd voor overtreding van de Arbeidstijdenwet. Bij een hercontrole bleek dat bij deze champignonkwekerij werd gewerkt met een ander, Nederlands uitzendbureau.

Bron: Nederlandse Arbeidsinspectie, Schijnconstructies, Cao-naleving en fraude, Rapportage 2019-2022.

Tussen rechtmatige en onrechtmatige detacheringen ligt in de praktijk een *grijs gebied*. Bij deze detacheringen is het niet duidelijk wat wel en niet toegestaan is, en ontstaat regelmatig de indruk dat zij in strijd zijn met de geest van de regelgeving. Deze detacheringen kunnen rechtmatig of onrechtmatig zijn, maar op dit moment hebben ze geen duidelijke status. Het gaat dan bijvoorbeeld om derdelanderwerknemers die nauwelijks gewerkt hebben in de zendende lidstaat en vrijwel onmiddellijk gedetacheerd worden naar Nederland. Het lijkt erop dat zij niet hun hoofdactiviteit hebben in de zendende lidstaat. Maar er zijn geen concrete criteria vastgesteld waarmee bepaald kan worden wat 'hoofdactiviteit' precies inhoudt. Is dit een percentage van het inkomen dat in de zendende lidstaat verdiend moet worden? Gaat het om een periode van tewerkstelling in de zendende lidstaat voordat de werknemer gedetacheerd mag worden? En zo ja, hoe lang is die periode? Een detachering met nauwelijks voorafgaande tewerkstelling valt in het grijze gebied waarbij niet duidelijk aangegeven kan worden of deze rechtmatig of onrechtmatig is.

Een ander voorbeeld van dit grijze gebied gaat over de werk- en verblijfsvergunning van de derdelanderwerknemer en waar die is afgegeven. Zo worden derdelanderwerknemers met Spaanse visa door hun Cypriotische werkgever op grond van detachering in Duitsland en Nederland tewerkgesteld.²⁰ Dit gaat in tegen de geest van de regelgeving. Detachering is bedoeld voor werknemers die normaalgesproken in een lidstaat werken en tijdelijk in een andere lidstaat werken. Het ligt dan in de rede dat zij normaalgesproken hun werk- en verblijfsvergunning verkregen hebben in de lidstaat waar hun werkgever gevestigd is. Dit is echter niet vastgelegd in wetgeving of jurisprudentie waardoor ook deze detachering in het grijze gebied tussen rechtmatig en onrechtmatig valt. Een laatste voorbeeld van dit grijze gebied gaat over feitelijk permanente detacheringen. Detachering is per definitie tijdelijk.²¹ Het is echter niet concreet vastgelegd hoe lang een detachering mag duren. Is de detachering niet meer tijdelijk na twee jaar? Of na vijf? Of tien? Hierdoor kan geen harde grens gesteld worden voor de tijdelijkheid van een detachering. Deze voorbeelden illustreren het grijze gebied tussen rechtmatig en onrechtmatige detachering. Casus 3 bevat een uitgewerkte

²⁰ Rechtbank Den Haag, 20 februari 2020, [ECLI:NL:RBDHA:2020:1433](#), *Rechtbank Den Haag*, AWB - 18 6726.

²¹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 20 juni 2024, C-540/22, overweging 113.

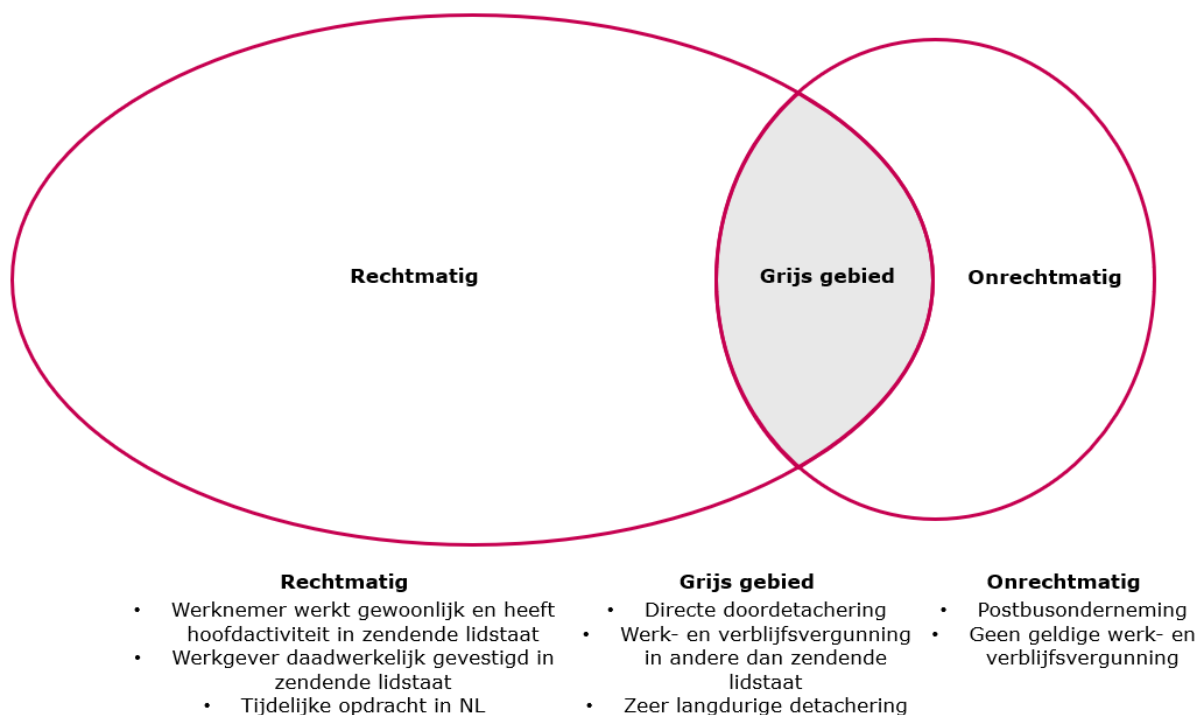
illustratie. Het vermoeden is dat een deel van de 27.304 gedetacheerde derdelanderwerknemers die in 2024 in Nederland werkten in dit grijze gebied vallen.

Casus 3: Via Polen naar Nederland

Dewi uit Bangladesh krijgt in Dhaka een contract aangeboden om in Nederland te werken. Het salaris op het contract is vier keer zo hoog als het salaris in Bangladesh en er hoort zelfs een ziekteverzekering bij. De enige voorwaarde is dat Dewi een paar dagen in Polen kan verblijven om daar wat papieren te ondertekenen voor zij in Nederland aan het werk kan.

Dewi werkt nu in Nederland in een fabriek waar ze verse ananas in plastic bakjes doet. Haar werkgever verzorgt haar huisvesting, een tochtige en schimmelige keet. Haar arbeidsomstandigheden zijn slecht, ze werkt de hele dag in dezelfde houding en is bang om zich ziek te melden. Ze weet dat ze haar baan kwijtraakt als ze langer dan een week ziek is en dat ze dan ook de volgende dag haar huis zou moeten verlaten. Ook krijgt ze drie keer minder geld op haar rekening dan in haar contract stond.

Bron: Adviesraad Migratie, 'Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving', 2024.



Figuur 3. Rechtmatige en onrechtmatige detacheringen.

2.3 Onwenselijke gevolgen

De rechtmatige detachering van derdelanderwerknemers is onderdeel van het vrij verkeer van diensten waar ook Nederland voor staat. De onrechtmatige detachering van derdelanderwerknemers via EU-lidstaten heeft echter onwenselijke gevolgen.

Ten eerste zijn **gedetacheerde derdelanderwerknemers kwetsbaar**. Dit geldt met name voor gedetacheerde derdelanderwerknemers die werken in laagbetaalde sectoren. Arbeidsmigranten zijn

in het algemeen kwetsbaar voor ondermaatse arbeids- en huisvestingsomstandigheden.²² Voor de gedetacheerde werknemer geldt dat nog meer, omdat diens werkgever in een andere lidstaat gevestigd is dan waar hij tijdelijk werkt. Vaak is er daarbij nog sprake van een complexe onderaannemingsketen waardoor het niet duidelijk is wie de werkgever is en wie er dus verantwoordelijk is.²³ Voorts is de derdelanderwerknemer vergeleken met een EU-werknemer nog afhankelijker van zijn werkgever omdat zijn recht op werk en verblijf aan de detachering is gekoppeld. Daarnaast is de rechtspositie van de derdelanderwerknemer onduidelijk omdat het juridisch kader onvoldoende duidelijk is. Veel gedetacheerde derdelanderwerknemers zijn onvoldoende op de hoogte van hun rechten en plichten, weten vaak niet dat ze gedetacheerd of sociaal verzekerd zijn, hebben veelal geen kennis van de Nederlandse taal en een beperkt netwerk. En vanwege hun afhankelijkheid van de werkgever zijn ze niet in een positie om de werkgever erop aan te spreken als hun rechten geschonden worden.²⁴

Ten tweede wordt **nationaal toelatingsbeleid omzeild** door de onrechtmatige detachering van derdelanderwerknemers. Grensoverschrijdende arbeidsmigratie biedt kansen voor onze economie en het bedrijfsleven. Tegelijkertijd zijn er duidelijke schaduwzijden, zoals verhoogd risico op dakloosheid en druk op voorzieningen. Daarom wil het kabinet toewerken naar een selectiever en gericht arbeidsmigratiebeleid. Door onrechtmatig gebruik van het vrij verkeer verliest Nederland grip op deze vorm van arbeidsmigratie. Nederland heeft het recht haar eigen toelatingsbeleid voor derdelanderwerknemers vorm te geven.²⁵ Als Nederlandse werkgevers werk uit willen laten voeren door derdelanderwerknemers dan kan hiervoor een Nederlandse werkvergunning aangevraagd worden. Nederlandse wetgeving bepaalt dan wanneer een werkgever een derdelanderwerknemer in Nederland mag laten werken. Dit gaat op grond van een arbeidsmarkttoets om de nationale arbeidsmarkt te beschermen. Nederland heeft een restrictief toelatingsbeleid, maar andere EU-lidstaten hebben dit niet altijd. Sommige lidstaten hebben historische banden met cultureel of geografisch nabij gelegen landen wiens inwoners eenvoudig aan visa of paspoorten kunnen komen (bijv. Oekraïne-Polen, India-Portugal, Brazilië-Portugal). Als een derdelander toegang krijgt tot een andere EU-lidstaat dan kan de derdelander naar Nederland gedetacheerd worden. Dat leidt niet tot omzeiling van nationaal toelatingsbeleid als er sprake is van rechtmatige detachering. Maar bij onrechtmatige detachering, waarbij de werknemer doelbewust via een lidstaat aangeworven wordt om daar gebruik te maken van het toelatingsbeleid en direct en langdurig naar Nederland gedetacheerd wordt, is dat een probleem. Voor deze categorie bepaalt de andere lidstaat in mindere mate welke derdelanders er op het *eigen* grondgebied werkzaam zullen zijn, dan welke derdelanders in andere lidstaten zoals Nederland zullen verblijven om te werken. Het kabinet is van opvatting dat deze praktijk indruist tegen de geest van Europese regels inzake toelating en detachering.

Ten derde creëert de onrechtmatige detachering van derdelanderwerknemers een **ongelijk speelveld**. Doordat sommige bedrijven door middel van schijnconstructies de randen van de wet opzoeken en er zelfs overheen gaan hebben zij een oneerlijk concurrentievoordeel ten opzichte van bedrijven die wel de (geest van de) wetgeving naleven. Dit ziet onder andere op in Nederland gevestigde bedrijven die rechtmatig gebruikmaken van het vrij verkeer van diensten of die derdelanderwerknemers via de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) aanwerven wanneer het vrij verkeer

²² Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, 'Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan,' 2020, [Geen tweederangsburgers](#).

²³ European Labour Authority, 'Posting of third-country nationals: Contracting chains, recruitment patterns, and enforcement issues. Insights from case studies,' 2025, [ELA-posting-third-country-nationals-report.pdf](#).

²⁴ Adviesraad Migratie, 'Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving,' 2024, [Adviesrapport: 'Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving'](#) | [Publicatie](#) | [Adviesraad Migratie](#).

²⁵ Artikel 79, 5e lid, VWEU.

van diensten niet van toepassing is. Zij passen de Nederlandse wet- en regelgeving toe en dragen in Nederland sociale premies af en betalen belasting.

Bovenstaande zorgen zijn aanleiding voor deze verkenning. In dit document verkennen we verschillende routes waarmee onrechtmatige detachering van derdelanderwerknemers tegengegaan kan worden.

3. Verduidelijking van het juridisch kader

Het grootste obstakel in het tegengaan van onrechtmatige detachering is dat het huidige juridisch kader voor de detachering van derdelanderwerknemers onvoldoende duidelijk is. Zoals in paragraaf 2.2 al geschetst zijn er aanknopingspunten voor het vaststellen van een rechtmatige detachering, maar die aanknopingspunten betreffen onvoldoende concrete, handhaafbare voorwaarden. Het verduidelijken van het juridisch kader draagt bij aan de rechtszekerheid van de werknemer, die beter zal weten wanneer zijn situatie rechtmatig is. Het helpt de werkgever om op een legitieme manier gebruik te maken van het vrij verkeer van diensten. En het biedt de Arbeidsinspectie handvatten om effectiever te handhaven. Het is belangrijk om te benadrukken dat het verduidelijken van het juridisch kader op zichzelf onvoldoende is om onrechtmatige detachering tegen te gaan. Dit moet gepaard gaan met duidelijke voorlichting en daadkrachtige handhaving bij niet-naleving.

De verduidelijking van het bestaande kader is in lijn met het advies uit het rapport van Enrico Letta ‘Much more than a market’.²⁶ Ook detacheringsexpert Verschuieren roept op tot verduidelijking van het juridisch kader.²⁷ In dit hoofdstuk wordt de mogelijkheid verkend om de concepten ‘gewoonlijk werkzaam’ en ‘hoofdactiviteit’, ‘legaal werkzaam’, ‘tijdelijk’, ‘substantiële activiteiten werkgever’ en ‘schijnconstructie’ te verduidelijken. De verduidelijking kan op verschillende manieren uitgevoerd worden. Die worden in het tweede deel van dit hoofdstuk besproken.

Bij het *verduidelijken* van het juridisch kader wordt verkend hoe bestaande voorwaarden verder uitgewerkt kunnen worden. Het is juridisch gezien een andere categorie dan wat besproken wordt in hoofdstuk 4, waar daadwerkelijke *aanpassingen* van het juridisch kader verkend worden. Die zijn ingrijpender van aard dan de verduidelijking van concepten in dit hoofdstuk, die elk zeer nauw aansluiten bij bestaande voorwaarden.

3.1 Concepten die verduidelijkt moeten worden

3.1.1 Gewoonlijk werkzaam en hoofdactiviteit werknemer

Het bestaande principe is dat een derdelanderwerknemer gewoonlijk werkzaam moet zijn en zijn hoofdactiviteit moet hebben in de zendende lidstaat. Uit Europese jurisprudentie volgt dat er geen tewerkstellingsvergunning geëist mag worden wanneer een werkgever op reguliere basis derdelanderwerknemers in vaste dienst heeft.²⁸ In latere zaken is verduidelijkt dat de werknemer zijn ‘hoofdactiviteit’ moet hebben in het land waar de werkgever gevestigd is.²⁹ Daarnaast staat in artikel 4, derde lid, onder c, van de Handhavingsrichtlijn dat een kenmerk van detachering is dat “*de detachering plaatsvindt in een andere lidstaat dan die waar of van waaruit de gedetacheerde werknemer gewoonlijk zijn of haar arbeid verricht in de zin van Verordening (EG) nr. 593/2008 (Rome I) en/of het Verdrag van Rome.*”³⁰ Dit artikel is geïmplementeerd in artikel 7, onder c van het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (BagwEU).

²⁶ Enrico Letta, ‘Much more than a market’, [Enrico Letta - Much more than a market \(April 2024\)](#)

²⁷ Herwig Verschuieren, ‘Posting of third-country nationals in the EEA: Need for clarification of the conditions in a legislative initiative, 2024, <https://doi.org/10.1177/20319525241290784>.

²⁸ Hof van Justitie van de Europese Unie, 9 augustus 1994, C-43/93, overweging 26.

²⁹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 21 oktober 2004, C-445/03, overweging 46. En Hof van Justitie van de Europese Unie, 19 januari 2006, C-244/04, overweging 41. En Hof van Justitie van de Europese Unie, 21 september 2006, C-168/04, overweging 57.

³⁰ 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 („de IMI-verordening”).

Wat precies wordt bedoeld met “gewoonlijk” werken en “hoofdactiviteit” is niet gedefinieerd. Onduidelijk is hoe lang iemand in een lidstaat gewerkt moet hebben voordat dit ‘gewoonlijk’ is. Het leidt er toe dat sommige werknemers direct na indiensttreding gedetacheerd worden.³¹ Daardoor worden werknemers in de praktijk soms aangeworven met als doel detachering naar een andere lidstaat. Dat is niet hoe detachering bedoeld is. Het uitgangspunt moet zijn dat de detachering een tijdelijke afwijking is van de gewoonlijke situatie. Het ontbreken van een duidelijk criterium voor ‘gewoonlijk werkzaam’ is ook nadelig voor de werknemer. Een Azerbeidzjaanse werknemer die door een Litouwse werkgever geworven is om direct naar Nederland gedetacheerd te worden heeft geen band met Nederland of Litouwen. Dat maakt het moeilijk om recht te behalen bij de Litouwse werkgever of om aanspraak te maken op sociale zekerheid in Litouwen. Verder is bij werkloosheid de kans kleiner op terugkeer naar Litouwen. Zonder band met de zendende lidstaat ligt het risico op illegale arbeid en verblijf in Nederland op de loer.

Voorstel: (Derdelander)werknemers moeten drie maanden in de lidstaat gewerkt hebben voor ze gedetacheerd mogen worden

Om te concretiseren hoe lang iemand in een lidstaat gewerkt moet hebben voordat dit ‘gewoonlijk’ is en dit werk aldaar de ‘hoofdactiviteit’ genoemd kan worden, kan gedacht worden aan een periode van verplichte voorafgaande tewerkstelling van drie maanden. De termijn komt overeen met de duur van het Schengenvisum. En drie maanden geeft de werknemer tijd om enige band op te bouwen met de zendende lidstaat en om de benodigde vergunningen en inschrijvingen te regelen. Deze termijn komt ook overeen met de minimale periode van verplichte verzekering van drie maanden voorafgaande aan detachering naar een andere lidstaat waarop Nederland inzet bij de herziening van verordening 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Nederland zet hier op in omdat dit de constructie tegengaat dat werknemers via een andere lidstaat gedetacheerd worden naar Nederland, zonder dat ooit in de andere lidstaat gewoond of gewerkt is.

De duur van de voorafgaande tewerkstelling zou aangetoond kunnen worden aan de hand van een arbeidscontract, de ingangsdatum van de werkvergunning en de afdracht van sociale premies (af te leiden uit een A1-verklaring). De werkgever moet op grond van de WagwEU op dit moment al zorg dragen dat deze documenten schriftelijk of elektronisch beschikbaar zijn op de werkplek. Ook zal het paspoort de datum bevatten waarop de derdelander in de zendende lidstaat is aangekomen.

Is een vereiste van voorafgaande tewerkstelling voor derdelanderwerknemers juridisch geoorloofd?

In verschillende zaken heeft het EU-HvJ geoordeeld dat het eisen van een voorafgaande tewerkstelling van 12 maanden in aanvulling op een vast arbeidscontract een onevenredige inbreuk op het vrij verkeer van diensten vormt. Een vereiste van 6 maanden voorafgaande tewerkstelling is ook niet geoorloofd.³² De argumentatie van het EU-HvJ in deze zaken lijkt op elkaar. Het EU-HvJ geeft hier verwijzend naar het Vander Elst-arrest aan: *“In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof het begrip „op reguliere basis in vaste dienst” niet vergezeld heeft doen gaan van een voorwaarde inzake woonplaats of tewerkstelling van een bepaalde duur in de staat van vestiging van de dienstverrichter.”*³³

³¹ European Labour Authority, ‘Posting of third-country nationals: Contracting chains, recruitment patterns, and enforcement issues. Insights from case studies,’ 2025, [ELA-posting-third-country-nationals-report.pdf](#).

³² Hof van Justitie van de Europese Unie, 21 oktober 2004, C-445/03, Hof van Justitie van de Europese Unie, 19 januari 2006, C-244/04, Hof van Justitie van de Europese Unie, 21 september 2006, C-168/04.

³³ O.a. Hof van Justitie van de Europese Unie, 19 januari 2006, C-244/04, overweging 55.

Dit is voor tweeërlei uitleg vatbaar. Het kan betekenen dat het EU-HvJ in Vander Elst de vereiste van “op reguliere basis in vaste dienst” niet heeft vergezeld van een concrete duur omdat het niet geoorloofd is om dit te concretiseren als een periode van voorafgaande tewerkstelling. Dit is de positie van de EC.³⁴ De EC bevestigt dit dan ook in haar Praktische Gids over Detachering. Hier staat: *“Kan een werkgever recentelijk aangeworven werknemers detacheren? Richtlijn 96/71/EG vereist dat er gedurende de gehele detacheringsperiode een arbeidsrelatie bestaat tussen de gedetacheerde werknemer en de detacherende werkgever. De richtlijn is derhalve van toepassing op gedetacheerde werknemers, ook wanneer de arbeidsrelatie niet een bepaalde tijd vóór de detachering is gesloten, zolang de arbeidsovereenkomst maar vanaf het begin tot het einde van de detachering bestaat.”*³⁵

Het kan echter ook betekenen dat de periode van specifiek een jaar (of een half jaar) niet geoorloofd is omdat het EU-HvJ bij Vander Elst dat niet als algemene voorwaarde heeft gesteld. In Vander Elst hadden de derdelanderwerknemers “al meerdere jaren ononderbroken bij Vander Elst gewerkt”.³⁶ Het EU-HvJ stelde dit als descriptief en niet als prescriptief. Volgens deze interpretatie is het dus wel geoorloofd om een periode van voorafgaande tewerkstelling te eisen, maar staat een minimale periode van een jaar of een halfjaar op gespannen voet met het vrij verkeer van diensten. Het feit dat het EU-HvJ in C-244/04 de voorwaarde van Duitsland inhoudelijk toetst, en overweging 55 dus niet als afdoende ziet, pleit voor deze interpretatie. Het staat dus niet vast dat een periode van voorafgaande tewerkstelling an sich niet geoorloofd is volgens het EU-HvJ.

Los van de vereiste zelf kijkt het Hof ook wanneer wordt gecontroleerd of aan de vereiste is voldaan. In de bovengenoemde zaken was er in ieder geval in de zaak Commissie v Duitsland sprake van een *voorafgaande* controle.³⁷ De eis van een periode van voorafgaande tewerkstelling werd in Duitsland getoetst bij de aanvraag van een visum, en zonder het visum kon de detachering niet plaatsvinden. Deze *voorafgaande* controle acht het EU-HvJ een belemmering van het vrij verkeer van diensten. Dit bezwaar kan voorkomen worden door de vereiste van voorafgaande tewerkstelling op te stellen als controle *achteraf*. De werkgever hoeft niet voorafgaand aan de detachering aan te tonen dat aan de voorwaarde is voldaan, maar moet dit wel achteraf, tijdens bijvoorbeeld een inspectie, aan kunnen tonen.

Een tegenargument in bovengenoemde zaken was daarnaast dat de periode van voorafgaande tewerkstelling discriminerend zou zijn ten opzichte van pas opgerichte ondernemingen.³⁸ Dit kan weerlegd worden door te kiezen voor een beperkte termijn van 3 maanden. Daarmee wordt gewaarborgd dat ook jonge ondernemingen hier aan zouden moeten kunnen voldoen. Betoogd kan immers worden, dat als een onderneming binnen drie maanden na oprichting grensoverschrijdend detachert, terwijl dit bedrijf zou moeten kunnen aantonen dat het voldoende substantiële economische activiteit ontplooit in de lidstaat van vestiging om niet als postbusonderneming aangemerkt te worden, die is opgericht met het oogmerk om te detacheren en zo te profiteren van lagere sociale lasten.

Een nieuw argument ten opzichte van eerdere Hofzaken is dat er ondertussen een **meldplicht** is voor detacheringen. Nederland heeft deze meldplicht, op grond van de Handhavingsrichtlijn, sinds maart 2020. Het EU-HvJ geeft in eerder genoemde zaken, die zich afspelen vóór de implementatie van de detacheringsmeldplicht regelmatig aan dat een voorafgaande notificatie voldoende zou moeten zijn

³⁴ Hof van Justitie van de Europese Unie, 19 januari 2006, C-244/04, overweging 17.

³⁵ Europese Commissie, ‘Praktische gids over detachering,’ 2019, <https://op.europa.eu/nl/publication-detail/-/publication/8ac7320a-170f-11ea-8c1f-01aa75ed71a1>.

³⁶ Conclusie van Advocaat-Generaal G. Tesaro, ‘Vander Elst,’ 1 juni 1994, overweging 8.

³⁷ Hof van Justitie van de Europese Unie, 19 januari 2006, C-244/04, overweging 42.

³⁸ Hof van Justitie van de Europese Unie, 19 januari 2006, C-244/04, overweging 53.

om toezicht te houden op de naleving van detacheringsregels.³⁹ Ondertussen bestaat de meldplicht in Nederland vijf jaar maar uit bijvoorbeeld het rapport van de Adviesraad Migratie blijkt dat het onvoldoende is om onrechtmatige detachering tegen te gaan.⁴⁰ Hoewel de meldplicht de informatiepositie van de Nederlandse Arbeidsinspectie verbetert, is bij detacheringen in het grijze gebied tussen onrechtmatig en rechtmatig de meldplicht op zichzelf onvoldoende om effectief te kunnen handhaven. Het bewijs zal immers altijd uit nader onderzoek moeten komen, de meldplicht is slechts een hulpmiddel. Zolang het begrip 'hoofdactiviteit' niet scherp is afgebakend, kan de Arbeidsinspectie niet met voldoende bewijs vaststellen wanneer een detachering onrechtmatig is.

Een ander nieuw argument is **rechtszekerheid** voor de werknemer.⁴¹ Duitsland voerde dit argument ook aan in zaak C-244/04. Het EU-HvJ verwierp het toen omdat het om een voorafgaande controle ging.⁴² Zoals eerder genoemd ziet het voorliggende voorstel niet op een voorafgaande controle. In C-540/22 slaagde een verweer, ter rechtvaardiging van de Nederlandse eis van een verblijfsvergunning na drie maanden verblijf in Nederland, op basis van rechtszekerheid.⁴³ De situatie bij dit voorstel is iets anders omdat het ziet op het recht op werk, niet op het recht op verblijf. Rechtszekerheid over legaal verblijf weegt zwaarder dan rechtszekerheid over legale arbeid. Desondanks zorgt een onduidelijk juridisch kader ook voor de werknemer voor onzekerheid over de legaliteit van zijn situatie in de ontvangende lidstaat. Een concrete voorwaarde draagt bij aan zijn rechtszekerheid. De recente zaak laat zien dat het EU-HvJ dit argument zwaar weegt.⁴⁴

Een nuancering die aangebracht moet worden ziet op **roulerende detachering**. Dit is detachering waarbij de werknemer constant in verschillende lidstaten werkt en waarbij een 'gewoonlijk' werkland nog lastiger vastgesteld kan worden. Laagland wijst hierop.⁴⁵ Een voorbeeld van roulerende detachering is een werknemer in de bouw, in dienst bij een Poolse onderneming die een opdracht uitvoert in België, daarna in Frankrijk en daarna in Nederland. Hij heeft tussendoor geen opdrachten in Polen waardoor het vrijwel onmogelijk is om te voldoen aan de eis van drie maanden voorafgaande tewerkstelling. De eis van voorafgaande tewerkstelling kan echter nog steeds effectief zijn voor deze werknemer wanneer duidelijk gemaakt wordt dat de periode van voorafgaande tewerkstelling plaats moet vinden voor de eerste detachering.

Overwogen kan worden om de verduidelijking van 'gewoonlijk werkzaam' en 'hoofdactiviteit' te formuleren als een rechtsvermoeden. In dat geval is het geen harde grens waarbij een werknemer met een voorafgaande tewerkstelling van korter dan drie maanden in de zendende lidstaat per definitie niet gedetacheerd is. Maar op dat moment is het *vermoeden* dat er geen sprake is van detachering. Het is aan de werkgever om te bewijzen dat de werknemer wél gewoonlijk werkte in de zendende lidstaat. Zo wordt de juridische haalbaarheid versterkt, terwijl de handhaving gefaciliteerd wordt. Wel doet deze nuance iets af aan de duidelijkheid van de vereiste, omdat de vereiste minder hard wordt. Ook moet onderzocht worden of dit mogelijk is, dit hangt af van het juridische kader.

³⁹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 19 januari 2006, C-244/04, overweging 45.

⁴⁰ Adviesraad Migratie, 'Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving,' 2024, [Adviesrapport: 'Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving' | Publicatie | Adviesraad Migratie](#).

⁴¹ Voor een uitvoerige toelichting op deze uitspraak zie: van Gardingen, Imke, and Dion Kramer. "Een verblijfsvergunning voor gedetacheerde derdelanders: Het arrest SN (zaak C-540/22)." *Nederlands tijdschrift voor Europees Recht* 2024, no. 7-8 (2024).

⁴² Hof van Justitie van de Europese Unie, 19 januari 2006, C-244/04, overwegingen 47-51.

⁴³ Hof van Justitie van de Europese Unie, 20 juni 2024, C-540/22, overweging 85.

⁴⁴ Hof van Justitie van de Europese Unie, 20 juni 2024, C-540/22.

⁴⁵ F.G. Laagland, 'Navigeren door het labirynth van grensoverschrijdende detachering. De fundamentele verkeersvrijheden, de Detacheringsrichtlijn en het internationaal privaatrecht', 2016, <https://www.boomportaal.nl/doi/10.5553/ArA/156866392016010002001>.

Hoewel de voorwaarde van een gewoonlijk werkland bij derdelanderwerknemers speciale aandacht krijgt in de jurisprudentie, geldt die voorwaarde ook voor gedetacheerde EU-burgers.⁴⁶ Het uitgangspunt is daarom dat verduidelijking van deze voorwaarde als een periode van voorafgaande tewerkstelling toegepast wordt op gedetacheerde werknemers met een EU-nationaliteit en met de nationaliteit van een derde land. Een argument voor deze implementatie is dat er geen sprake mag zijn van discriminatie van derdelanders ten opzichte van EU-burgers. Het is echter ook belangrijk dat maatregelen proportioneel en subsidiair zijn. EU-burgers hebben recht op het vrij verkeer van werknemers. Derdelanders hebben dit niet. Het is daarom bij de detachering van een derdelanderwerknemer belangrijker om concreet vast te kunnen stellen of er daadwerkelijk sprake is van een rechtmatige detachering in het kader van het vrij verkeer van diensten. Anders mag de derdelanderwerknemer niet zonder werkvergunning in Nederland werken, waar een EU-burger op grond van het vrij verkeer van werknemers dat wel zou mogen. Dit kan aanleiding geven om een onderscheid te maken tussen EU-burgers en derdelanders.

Het verduidelijken van ‘gewoonlijk werkzaam’ als een periode van drie maanden voorafgaande tewerkstelling legt onrechtmatig gebruik van het vrij verkeer van diensten door directe doordetachering naar verwachting aan banden. Tegelijkertijd zijn eerdere periodes van voorafgaande tewerkstelling door het EU-HvJ verboden als een belemmering van het vrij verkeer van diensten. Er zijn echter nuances zoals de kortere periode en het bestaan van de meldplicht waardoor de voorgestelde maatregel meer in lijn is met het vrij verkeer van diensten. Het is dus een maatregel met potentieel hoge sociale baten, die juridische risico’s kent maar niet onmogelijk lijkt.

3.1.2 *Legaal werkzaam*

Het EU-HvJ heeft gesteld dat de betrokken werknemers in de lidstaat waar zij door de onderneming worden tewerkgesteld, moeten voldoen aan alle voorschriften, met name inzake verblijf, werkvergunning en sociale zekerheid.⁴⁷ Hun situatie moet daar legaal zijn.

Wat ‘legaal werkzaam’ precies betekent is niet verduidelijkt.

Het betekent in ieder geval dat de ontvangende lidstaat geen tewerkstellingsvergunningsplicht op mag leggen.⁴⁸ In zaak C-540/22 werd verder vastgesteld dat er wel een verblijfsvergunningsplicht opgelegd mag worden als de derdelanderwerknemer meer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen verblijft in het Schengengebied. Dit mag om de openbare orde te beschermen en om de rechtszekerheid van de werknemer te waarborgen. Het mag niet meer dan een lichte toets zijn.⁴⁹ Er mogen dus geen zware eisen aan verbonden worden die hoge administratieve lasten opleveren.

Twee aspecten lijken belangrijk te zijn binnen het concept ‘legaal werkzaam’, namelijk **waar** de werkvergunning is afgegeven en voor **welk soort werk** de vergunning is afgegeven.

In navolging van bovengenoemde Hofjurisprudentie bepaalt artikel 4.6, onder a, van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 (BuWav) dat een werkgever vrijgesteld is van de tewerkstellingsvergunningsplicht wanneer de vreemdeling voldoet aan alle voorschriften inzake verblijf, werkvergunning en sociale zekerheid om als werknemer van de werkgever arbeid te verrichten in het land waar de werkgever gevestigd is. Het is goed om op te merken dat dit subtiel

⁴⁶ 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 („de IMI-verordening”), overweging 3 en artikel 4, lid 3.

⁴⁷ Hof van Justitie van de Europese Unie, 11 september 2014, C-91/13, overweging 57.

⁴⁸ Hof van Justitie van de Europese Unie, 9 augustus 1994, C-43/93, overweging 26.

⁴⁹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 20 juni 2024, C-540/22.

anders geformuleerd is dan in de jurisprudentie, waar de eis wordt gesteld dat er voldaan wordt aan alle voorschriften *in de lidstaat waar zij door de onderneming worden tewerkgesteld*. Daarom wordt verder verkend in hoeverre dit daadwerkelijk een andere interpretatie is en of dit ziet op de ontvangende lidstaat, terwijl het BuWav de zendende lidstaat noemt. Een eventueel verschil kan hierin bestaan dat er voldaan wordt aan alle voorschriften inzake verblijf en werkvergunning in de zendende lidstaat wanneer er sprake is van een geldige verblijfs- en werkvergunning. Maar er wordt pas voldaan aan alle voorschriften inzake verblijf en werkvergunning in de ontvangende lidstaat wanneer er sprake is van een geldig verblijfs- en werkvergunning én rechtmatig gebruik van het vrij verkeer van diensten.

Eerder in dit document werd het voorbeeld gegeven van derdelanderwerknemers die op basis van Spaanse visa door een Cypriotische werkgever gedetacheerd worden naar Duitsland en Nederland. In de daaropvolgende rechtszaak stelde de Rechtbank Den Haag dat dit voldoet aan het criterium van 'legaal werkzaam' omdat er ergens in de EU recht was op werk.⁵⁰ Een andere interpretatie is dat de werk- en verblijfsvergunning verkregen moet zijn in de zendende lidstaat en dat alleen de arbeid verricht mag worden waartoe de derdelander gerechtigd is in de zendende lidstaat. Een werknemer met een werkvergunning om seizoensarbeid te verrichten in de Portugese landbouw zou dus niet in Nederland aan de slag mogen op een bouwplaats. Die interpretatie ligt ook meer in lijn met het huidige Nederlandse toelatingsbeleid voor derdelanderwerknemers. Een werkvergunning in een ander Europees land geeft niet automatisch recht op werk in Nederland. Zonder verduidelijking van het concept 'legaal werkzaam' zou dit bij detachering wel bijna het geval zijn.

Daarnaast bepaalt onderdeel b van artikel 4.6 BuWav dat de vrijstelling voor de werkgever van de vergunningplicht alleen geldt als de vreemdeling alleen arbeid verricht die **gelijksoortig** is aan de arbeid waartoe de vreemdeling is gerechtigd in het land waar de werkgever gevestigd is. Volgens de nota van toelichting bij het BuWav vloeit deze voorwaarde voort uit onderdeel a van dit artikel. Het begrip «gelijksoortige arbeid» dient niet restrictief uitgelegd te worden, en is afhankelijk van de in de werkvergunning neergelegde omschrijving van de aard van de door de vreemdeling te verrichten arbeid, in samenhang met de aard van de werkzaamheden van de dienstverrichter in de lidstaat waar zij is gevestigd. Als de werkvergunning van de werknemer dus afgegeven is voor een bepaald soort arbeid, dan mag hij niet naar een andere lidstaat gedetacheerd worden om daar ander werk te verrichten dan waar de werkvergunning voor is. Met een werkvergunning om in lidstaat A laswerkzaamheden uit te voeren kan iemand dus niet naar lidstaat B gedetacheerd worden om aardbeien te plukken. Deze vereiste kan gekoppeld worden aan verschillende eisen uit Hofjurisprudentie. Bijvoorbeeld dat detachering geen ander doel mag dienen dan de uitvoering van de dienst.⁵¹ Ook wordt in Hofjurisprudentie het begrip «gelijksoortige diensten» gebruikt, hoewel dit van toepassing is op de dienstverrichter en niet de werknemer.⁵²

Er zijn een aantal specifieke categorieën die in deze context genoemd kunnen worden. Zo bestaan er zorgen over studenten en toeristen, stagiairs, au pairs en seizoensarbeiders die op grond van hun werk- en verblijfsvergunning naar Nederland gedetacheerd worden om in Nederland bijvoorbeeld in de bouw te werken. Het uitgangspunt is dat derdelanderwerknemers gedetacheerd mogen worden als er sprake is van een voor arbeid geldige verblijfsvergunning. Anders is er geen sprake van dat zij zijn toegelaten tot de arbeidsmarkt in de zendende lidstaat. Dat is niet het geval bij studenten, stagiairs en au pairs. Hun verblijfsvergunningen hebben niet als hoofddoel arbeid, maar bijvoorbeeld studie of culturele uitwisseling. Zij mogen dus binnen het huidige juridisch kader al niet naar

⁵⁰ Rechtbank Den Haag, 20 februari 2020, [ECLI:NL:RBDHA:2020:1433](#), [Rechtbank Den Haag, AWB - 18 6726](#).

⁵¹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 27 maart 1990, C-113/89, overweging 17.

⁵² Hof van Justitie van de Europese Unie, 11 september 2014, C-91/13, overweging 44.

Nederland gedetacheerd worden. Een GVVA voor seizoensarbeid heeft als hoofddoel het verrichten van tijdelijke arbeid en kan voor maximaal 24 weken worden verleend⁵³. Als Nederland een vereiste gaat hanteren van een voorafgaande tewerkstelling van 3 maanden dan zal misbruik van een GVVA voor seizoensarbeid (dat is, meteen doorgedetacheerd worden zonder voorafgaande tewerkstelling in de zendende lidstaat) afnemen. Het is rechtmatig voor een seizoenarbeider om drie maanden in een lidstaat te werken en dan gedetacheerd te worden, mits de looptijd van de GVVA langer is dan de detachering. Anders kan er niet aangenomen worden dat de werknemer na beëindiging van de werkzaamheden terugkeert naar de zendende lidstaat.⁵⁴

Om te verduidelijken wat ‘legaal werkzaam’ is, kan gedacht worden aan de voorwaarde dat derdelanderwerknemers een werk- en verblijfsvergunning hebben die is afgegeven door de lidstaat waar de werkgever is gevestigd. Ook kan verduidelijkt worden dat de werksituatie alleen legaal is wanneer de werknemer arbeid verricht waartoe hij gerechtigd is in de lidstaat waar de werkgever gevestigd is. Een werkvergunning afgegeven specifiek om bij bedrijf A te werken kan dus niet gebruikt worden om door bedrijf B naar Nederland gedetacheerd te worden. En een werkvergunning voor een specifiek beroep, zoals lasser, kan niet gebruikt worden om in Nederland op basis van detachering transportactiviteiten uit te voeren.

Voorstel: Verder verkennen mogelijkheid om te eisen dat derdelanderwerknemers naar Nederland gedetacheerd mogen worden wanneer zij een werk- en verblijfsvergunning hebben in de zendende lidstaat voor het soort werk dat zij ook in Nederland zullen verrichten

Dit kan getoetst worden aan de hand van de werk- en verblijfsvergunning. In de praktijk kan dit ingewikkeld zijn omdat er verschillen zijn in werk- en verblijfsvergunningen per lidstaat. Zo geeft een D-visum de houder ervan in sommige EU-lidstaten wel recht op werk en in sommige lidstaten niet. Daardoor kan in de praktijk niet altijd vastgesteld worden of een werknemer legaal werkzaam is.⁵⁵ Daartoe heeft de European Migration Network een overzicht opgesteld van D-visa⁵⁶ en de bijbehorende rechten per lidstaat.⁵⁷ Ook werkt de European Labour Authority (ELA) aan landenfiches voor nationale toezichthouders met onder meer een compleet overzicht van werk- en verblijfsvergunningen per lidstaat. Een eerste versie hiervan zal naar verwachting in 2025 opgeleverd worden en met geregelde aanpassingen actueel gehouden worden.

Is deze vereiste juridisch geoorloofd?

Er is geen jurisprudentie van het EU-HvJ bekend die hieraan in de weg staat. In jurisprudentie lijkt de aanname wel soms impliciet te zijn dat de werk- en verblijfsvergunning in de zendende lidstaat is afgegeven (zie bijv. Vander Elst, punt 18). Het lijkt ook geen inbreuk te zijn op het vrij verkeer van diensten omdat het niet lastiger is voor een dienstverrichter om in een andere lidstaat dan het land

⁵³ Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider.

⁵⁴ Handhavingsrichtlijn, artikel 4, lid 3, onder d.

⁵⁵ European Labour Authority, ‘Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals’, 2023, [ela-report-posting-third-country-nationals.pdf](#).

⁵⁶ Een D-visum is een type visum wat door de meeste lidstaten afgegeven wordt aan mensen buiten de EU die langer dan 90 dagen in het land willen verblijven. De voorwaarden en rechten die eraan verbonden zijn verschillen per land.

⁵⁷ European Migration Network, ‘OPEN summary of EMH AD-Hoc Query No. [2019.60], AHQ regarding Use of D-visa in other Member States,’ 2019, [AHQ D-visa Open Summary v2 0.pdf](#).

van vestiging diensten te verrichten. In het land van vestiging mogen derdelanderwerknemers immers ook alleen werken met een werk- en verblijfsvergunning afgegeven door de lidstaat zelf.

Wel is er jurisprudentie van de rechtbank Den Haag en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁵⁸ In deze zaken werd het legaal geacht voor een derdelanderwerknemer om met een Spaans visum door een Cypriotische werkgever naar Nederland gedetacheerd te worden. De vereiste werd toen als onvoldoende onderbouwd beoordeeld. Voortschrijdend inzicht biedt echter aanvullende argumenten die de onderbouwing kunnen stutten.

Inschatting haalbaarheid

Hoewel het EU-HvJ hier nog geen uitspraken over heeft gedaan, laat de huidige jurisprudentie van de Raad van State een striktere interpretatie van 'legaal werkzaam' niet toe. Daarom lijkt een nadere verkenning de volgende stap. Daarin kan verkend worden hoe andere lidstaten dit concept interpreteren en of dit aanleiding geeft om aan te sturen op prejudiciële vragen.

3.1.3 Tijdelijkheid en toegang tot de nationale arbeidsmarkt

Detachering is per definitie tijdelijk. Dit is stevig verankerd in zowel de Detacheringsrichtlijn als de jurisprudentie⁵⁹ en in artikel 7, onder a, d, h en i van het BagwEU. Er is echter niet concreet vastgelegd hoe lang een detachering mag duren. In de sociale zekerheid mag een werknemer in het algemeen maximaal 24 maanden onder het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat vallen waar hij gewoonlijk werkzaam is. Het arbeidsrecht kent zo'n grens niet, waardoor detachering in theorie 'oneindig tijdelijk' is. In de jurisprudentie wordt alleen aangegeven dat een werknemer niet mag toetreden tot de nationale arbeidsmarkt.⁶⁰ Daarbij wordt vastgesteld dat dit niet het geval is wanneer de werknemer na afloop van de werkzaamheden terugkeert naar het gewoonlijk werkland. Bij een derdelanderwerknemer zou dit in de praktijk kunnen betekenen dat de verblijfsvergunning langer geldig moet zijn dan de duur van de detachering, om rechtmatig terug te kunnen keren naar de lidstaat van afgifte.

Wel is Europees vastgesteld dat gedetacheerde werknemers na 12 dan wel 18 maanden recht hebben op vrijwel alle wettelijke en cao-arbeidsvoorwaarden, behalve aanvullend bedrijfspensioen en ontslagrecht. Op papier hebben gedetacheerde werknemers dus na 12 dan wel 18 maanden vrijwel alle rechten die een werknemer in dienst van een Nederlands bedrijf ook heeft. Er blijven kleine verschillen bestaan, zoals recht op de aanvullende afspraken over bedrijfspensioen.

Er lijkt in de afgelopen jaren een beperkte groep derdelanders langer dan 24 maanden gedetacheerd te zijn (geweest) naar Nederland, soms met kleine tussenpozen. Aangezien in het meldloket ook sprake is van werknemers die niet of niet tijdig afgemeld worden terwijl ze niet meer in Nederland werken, is een exact cijfer hierover niet te geven.

Verblijfsvergunning IND

De Nederlandse verblijfsvergunning voor grensoverschrijdende dienstverlening is begrensd op 24 maanden. Het EU-HvJ heeft aangegeven deze begrenzing op voorhand niet in strijd te vinden met het vrij verkeer van diensten.⁶¹ Tegelijkertijd stelt het EU-HvJ als voorwaarde dat het mogelijk moet zijn

⁵⁸ Raad van State, 18 september 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3204](#), Raad van State, 201805609/1/V6 en Rechtbank Den Haag, 20 februari 2020, [ECLI:NL:RBDHA:2020:1433](#), Rechtbank Den Haag, AWB - 18 6726.

⁵⁹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 20 juni 2024, C-540/22, overweging 113.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld Hof van Justitie van de Europese Unie, 11 september 2014, C-91/13, overweging 51. En Hof van Justitie van de Europese Unie, 27 maart 1990, C-113/89, overweging 15.

⁶¹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 20 juni 2024, C-540/22, overweging 122.

om de vergunning te verlengen zonder buitensporige formaliteiten.⁶² De verblijfsvergunning stelt dus ook geen harde grens aan hoe lang een derdelander gedetacheerd mag worden.

Begrenzing detachering tot 24 maanden

Overwogen kan worden om het arbeidsrecht in lijn te brengen met het socialezekerheidsrecht en detachering te begrenzen tot 24 maanden. In 1999 heeft de EC richtlijnen voorgesteld waarmee een EU-dienstverrichtingskaart gecreëerd zou worden waarmee derdelanderwerknemers gedetacheerd kunnen worden. De dienstverrichtingskaart zou worden afgegeven door de lidstaat waar de werkgever gevestigd is. De kaart zou voor maximaal 12 maanden geldig zijn. Vanwege onvoldoende steun heeft de EC deze richtlijnvoorstellen in oktober 2004 echter teruggetrokken. Daarna heeft de EC bij de onderhandelingen over de Herzienne Detacheringsrichtlijn voorgesteld om ook in het arbeidsrecht een maximale duur in te stellen van 24 maanden, in die zin dat na 24 maanden de ontvangende lidstaat beschouwd moet worden als het gewoonlijk werkland. De werknemer zou dan dus nog steeds in dienst van de buitenlandse werkgever zijn. Dat voorstel is tijdens de onderhandelingen gesneuveld. Verder is in jurisprudentie vastgelegd dat diensten lang kunnen duren en er dus geen uniforme maximale termijn aan verbonden kan worden.⁶³ Vanwege eerdere pogingen en voorgenoemde jurisprudentie lijkt het niet haalbaar om detachering te begrenzen tot 24 maanden.

Vervangingscriterium

Het concept van vervanging geeft een aanknopingspunt om 'tijdelijkheid' te verduidelijken. Artikel 4 lid 3 onder g van de Handhavingsrichtlijn geeft als indicatie van tijdelijkheid 'alle eerdere tijdvakken waarin dezelfde of een andere (gedetacheerde) werknemer de betrokken werkzaamheden heeft verricht.' Dit is geïmplementeerd in artikel 7 onder h BagwEU. Het doel van dit artikel is dat een werknemer niet telkens opnieuw gedetacheerd mag worden, en dat hij ook niet vervangen mag worden door een andere gedetacheerde werknemer waardoor de positie feitelijk permanent wordt. In de gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de EC bij de Handhavingsrichtlijn staat dat dit vervangingselement slechts als één van de mogelijke elementen gezien kan worden waar rekening mee gehouden moet worden.

Op dit moment is een zeker vervangingscriterium ingebouwd in artikel 4.6 onder c van het BuWav. Hier is vastgesteld dat de totale duur van de overeengekomen dienstverrichting niet mag worden overschreden wanneer de vreemdeling een andere vreemdeling die gelijksoortige arbeid heeft verricht vervangt. Dit artikel is onduidelijk geformuleerd en daardoor ingewikkeld na te leven en te handhaven. Daarnaast leidt het in de praktijk tot vreemde situaties. Zo kan een positie volgens deze formulering bijvoorbeeld 10 jaar lang ingevuld worden door opeenvolgende gedetacheerde werknemers, zolang de duur van de overeengekomen dienstverrichting is vastgesteld op 10 jaar. En als de nieuwe werknemer werkt aan dezelfde dienst dan kan hij niet langer gedetacheerd zijn dan de dienst duurt. Dit criterium stelt dus feitelijk geen grens aan hoe lang een detachering mag duren. Er kan daarom overwogen worden deze vereiste te schrappen.

Voorstel: Beter gebruik bestaande criteria

Het lijkt er op dat voor het concept 'tijdelijkheid' geen juridische aanpassing mogelijk is en dat er wel al mogelijkheden zijn binnen de bestaande criteria. Daarom kan gedacht worden aan het uitwerken

⁶² Hof van Justitie van de Europese Unie, 20 juni 2024, C-540/22, overweging 116.

⁶³ Hof van Justitie, 11 december 2003, C-215/01, overweging 30.

van de toepassing van de huidige criteria. In de gevallen dat een derdelanderwerknemer daadwerkelijk meerdere jaren aaneengesloten in Nederland is, feitelijk permanente detachering vastgesteld worden. Dit kan op basis van artikel 7, onder a, d, h, en i BagwEU. Als bijvoorbeeld:

1. de periode van detachering langer is dan twee jaar(a),
2. er geen intentie blijkt om terug te keren (contract of werkvergunning loopt bijv. af tijdens de detachering) (d),
3. de werknemer een andere gedetacheerde werknemer vervangt (h) en
4. de werknemer meer dan twee jaar in Nederland is en daarom onder het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel valt (i),

dan valt te verdedigen dat er geen sprake van tijdelijkheid meer is, en dus geen detachering. Dit is in lijn met jurisprudentie.⁶⁴

3.1.4 Overig

In het proces van de verkenningen kwamen ook andere concepten naar voren die verduidelijkt kunnen worden. Een belangrijke voorwaarde voor rechtmatige detachering is dat de onderneming daadwerkelijk substantiële activiteiten moet verrichten in de zendende lidstaat. Het mag dus geen postbusonderneming zijn die alleen in naam in dat land gevestigd is. Het BagwEU geeft ter implementatie van de Handhavingsrichtlijn een serie aanknopingspunten om dit vast te stellen.⁶⁵ Deze handvatten zijn niet limitatief en zonder concrete grens. Zo moet gekeken worden naar “het aantal overeenkomsten van dienstverrichting die worden uitgevoerd of de grootte van de omzet in de lidstaat van vestiging”.⁶⁶ Er is geen concrete minimumgrens voor het aantal overeenkomsten of voor een omzet waarbij dit ‘substantieel’ geacht kan worden. Onderzocht kan worden of het wenselijk, effectief en haalbaar is om die grens wel concreter te maken.

Verder kwam naar voren dat er bij grensoverschrijdende detachering regelmatig sprake is van complexe schijnconstructies. Bij schijnconstructies wijkt de werkelijke situaties af van de situatie die wordt voorgespiegeld. Werkgevers zoeken de grenzen van wet- en regelgeving op.⁶⁷ Onderzocht kan worden of er maatregelen zijn die het minder aantrekkelijk maken om bewust een andere situatie voor te spiegelen dan de werkelijkheid. Zo kan onderzocht worden of het creëren van een schijnconstructie op zichzelf bestraft kan worden. Wel moet de haalbaarheid en effectiviteit van een dergelijke regel gewaarborgd worden.

3.2 Instrumenten om het juridisch kader te verduidelijken

De verduidelijking van bestaande concepten kan op verschillende manier vormgegeven worden. Het kan via een Europese richtlijn, via een Europees richtsnoer en via aanpassing van nationale regelgeving.

3.2.1 Richtlijn

Het juridisch kader voor de detachering van derdelanderwerknemers zou in een Europese richtlijn kunnen worden verduidelijkt. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het maken van een aparte richtlijn voor de detachering van derdelanderwerknemers of door aanpassing van een bestaande richtlijn, zoals de Handhavingsrichtlijn.

⁶⁴ Hof van Justitie, 11 december 2003, C-215/01, overweging 28.

⁶⁵ BagwEU en Handhavingsrichtlijn.

⁶⁶ BagwEU artikel 6, lid f.

⁶⁷ Nederlandse Arbeidsinspectie, Schijnconstructies, cao-naleving en fraude, Rapportage 2019-2022.

Alleen de EC kan het initiatief nemen voor een nieuwe richtlijn of het aanpassen van een bestaande richtlijn. Wel kunnen lidstaten en/of het Europees Parlement de EC oproepen om met een dergelijk initiatief te komen. Op initiatief van Nederland is een position paper gepresenteerd aan de EC waarin Nederland, samen met België, Denemarken, Duitsland, Italië, Luxemburg en Letland de EC oproept het juridisch kader voor de detachering van derdelanderwerknemers te verduidelijken, bijvoorbeeld via een nieuwe richtlijn.⁶⁸

Met een nieuwe of aangepaste richtlijn worden de minimumnormen voor detachering van derdelanderwerknemers voor alle lidstaten gelijk. Ook kan dit leiden tot meer juridische duidelijkheid. Omdat op Europees niveau afgesproken wordt welke concrete kaders van toepassing zijn, is er minder risico dat een aanpassing van nationale regelgeving later zal leiden tot een Hofzaak met een eventuele negatieve uitkomst.

Dankzij de inzet van onder andere Nederland hebben de uitdagingen rond detachering van derdelanderwerknemers de aandacht van de EC. Als de EC besluit over te gaan tot een initiatief in de vorm van een richtlijn, wat thans nog onzeker is, dan is onduidelijk hoe lang het duurt voordat een dergelijke nieuwe of aangepaste richtlijn tot stand komt. Dit is immers afhankelijk van hoeveel tijd de EC hiervoor neemt, en hoelang de onderhandelingen duren binnen en tussen de Raad en het Europees Parlement. Het krachtenveld op dit onderwerp is complex. Dit komt met name omdat lidstaten tegenovergestelde belangen hebben. De verschillen zijn met name groot tussen zendende en ontvangende lidstaten. Het is daarom niet vanzelfsprekend dat de punten die Nederland belangrijk vindt ook in de betreffende richtlijn verankerd zullen worden.

Input sociale partners

De sociale partners zijn geen voorstander van een nieuwe aparte Europese richtlijn voor het detacheren van derdelanders, aangezien dit in de praktijk juist tot meer onduidelijkheid kan leiden. Er kan verwarring of overlap ontstaan met de normale detacheringsregels, wat juist kan leiden tot oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en tot regime-shopping door bedrijven. De vakbeweging tekent aan dat een nieuwe Europese richtlijn over de eerlijke werving van werknemers uit derde landen kan helpen om misstanden te voorkomen.

3.2.2 Richtsnoer

Het juridische kader kan ook verduidelijkt worden door de EC via het opstellen van een richtsnoer, waarbij de lidstaten via de Raad invloed kunnen uitoefenen op de inhoud en de vaststelling van de betreffende richtsnoeren. Richtsnoeren zijn een juridisch niet bindend document met uitleg van begrippen. Vaak gaat het om een interpretatie van de EC van die begrippen. De EC zal in een richtsnoer waarschijnlijk met name minder controversiële concepten verduidelijken. Uiteindelijk is het, in voorliggende gevallen, aan het EU-HvJ om te bepalen of die interpretatie juist is in de gegeven context. Verduidelijking van het juridisch kader op nationaal niveau heeft meer kans om stand te houden voor de rechter wanneer de strekking van het nationale recht in lijn is met dergelijke richtsnoeren.

3.2.3 Aanpassing nationale regelgeving

Omdat het in dit hoofdstuk gaat om het *verduidelijken* en niet het *aanpassen* van het juridisch kader is er ook ruimte om dit in nationale regelgeving te doen. Dat is niet mogelijk als het gaat om het stellen van nieuwe eisen want dit dient op EU-niveau te gebeuren. Bij eerder genoemde concepten kan echter beargumenteerd worden dat het alleen gaat om het uitwerken op nationaal niveau van

⁶⁸ Kamerstuk 29 861, nr. 158.

bestaande richtlijnen en jurisprudentie. Dit biedt ruimte om verduidelijkingen zoals een periode van voorafgaande tewerkstelling op te nemen in bijvoorbeeld artikel 4.6 van het BuWav.

Hiermee wordt gewaarborgd dat de voor Nederland meest noodzakelijke verduidelijkingen worden verankerd in Nederlandse regelgeving. Dit zorgt voor concrete en handhaafbare voorwaarden voor nationale handhavingsautoriteiten. Deze voorwaarden zullen niet geharmoniseerd zijn op Europees niveau, wat een eventueel nadeel is.

Bij aanpassing van nationale regelgeving is niet gegarandeerd dat dit in lijn zal zijn met het EU-acquis. Omdat Nederland zelf kiest om het grijze gebied te verduidelijken, kan zij voor het EU-HvJ gedaagd worden waar de verduidelijkingen getoetst worden aan dit acquis. Het kan zo zijn dat het EU-HvJ de concrete voorstellen van Nederland beschouwt als een ongerechtvaardigde inbreuk op het vrij verkeer van diensten, zoals dit in eerder genoemde Hofzaken al gebeurde. Aanpassingen in de nationale regelgeving zullen dan weer teruggedraaid moeten worden of afgezwakt.

Aanpassing visumeisen

Een bijzondere manier om de regelgeving te verduidelijken is door het opleggen van een visumplicht waarbij concrete eisen gesteld worden. Een aantal landen hebben een zogenoemd Vander Elst visum. Derdelanderwerknemers moeten dit visum aanvragen bij het consulaat van het betreffende land waar ze naar gedetacheerd worden in de lidstaat van waaruit ze gedetacheerd worden. Een eventuele implementatie van een dergelijk visum in Nederland brengt een significant uitvoeringsvraagstuk mee voor Nederlandse consulaten in het buitenland. Het visum zou een aanvulling zijn op de Nederlandse verblijfsvergunning die Nederland al eist voor gedetacheerde derdelanderwerknemers die langer dan 3 maanden in Nederland zijn. Juridisch gezien mag de visumprocedure slechts een zeer licht proces zijn. Ook in C-540/22 waarschuwde het EU-HvJ voor het opwerpen van onnodig hoge administratieve drempels (bijv. overweging 122). Een visumplicht biedt dus weinig mogelijkheid om concrete voorwaarden daadwerkelijk te toetsen waardoor de verwachte effectiviteit laag is. Waar een aanpassing van bijvoorbeeld het BuWav toetsing achteraf faciliteert is dit een voorafgaande check, waar het EU-HvJ eerder kritiek op had.⁶⁹ Het verduidelijken van het juridisch kader via een visumplicht is dus een zeer risicovolle maatregel met hoge kosten en lage baten. Een aanpassing in nationale regelgeving zoals het BuWav is naar verwachting haalbaarder en effectiever.

⁶⁹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 19 januari 2006, C-244/04, overweging 15.

4. Aanpassen juridisch kader

Naast het *verduidelijken* van bestaande kaders wordt in dit hoofdstuk onderzocht of het mogelijk is om het juridisch kader *aan te passen*. Dit is een andere categorie van maatregelen dan het voorgaande hoofdstuk, omdat voor elke aanpassing van het juridisch kader de aanpassing van Europese richtlijnen noodzakelijk is.

4.1 Uitsluiten uitzendarbeid van het vrij verkeer

Uitzendarbeid valt onder het vrij verkeer van diensten. Artikel 1 onder 3 van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) stelt dit in navolging van de Detacheringsrichtlijn in artikel 1, lid 3, onder c. De derde vorm van detachering die de WagwEU noemt is “het door de dienstverrichter tegen vergoeding beschikbaar stellen van een werknemer aan de dienstontvanger om onder toezicht en leiding van de dienstontvanger arbeid te verrichten op het grondgebied van een andere lidstaat.” Daarmee blijft het juridisch werkgeverschap van deze werknemers dus in de zendende lidstaat. In de Detacheringsrichtlijn is dit in 1996 al opgenomen en bij de herziening in 2018, op verzoek van o.a. Nederland, is die link nog verder bestendigd. Ook in jurisprudentie is dit bevestigd.⁷⁰

In het meldloket wordt sinds eind 2023 geregistreerd of de gedetacheerde werknemer een uitzendkracht is. Na enkele technische wijzigingen geven de cijfers voor 2024 een indicatie van de aantallen, hoewel ook is vastgesteld dat niet alle uitzendbureaus de werknemers als uitzendkracht melden. In 2024 waren 31.540 van de 102.412 (31%) werknemers gemeld als uitzendkracht. Van de 27.304 derdelanderwerknemers waren 9.422 (35%) gemeld als uitzendkracht.

De rechten van gedetacheerde uitzendkrachten en nationale uitzendkrachten, in dienst van een Nederlands uitzendbureau, zijn vrijwel geheel gelijkgetrokken.⁷¹ Tegelijkertijd zijn er signalen dat gedetacheerde uitzendkrachten deze rechten in de praktijk niet ontvangen.⁷² Dit is aanleiding om te verkennen of uitzendarbeid uitgesloten kan worden van het vrij verkeer van diensten, en dus te eisen dat het juridisch werkgeverschap van deze werknemers in Nederland moet zijn. Deze maatregel is voorgesteld door de Tweede Kamer.⁷³ Twee opties zijn verkend. De eerste is dat de Detacheringsrichtlijn aangepast wordt zodat uitzendarbeid niet langer aangemerkt wordt als detachering. De tweede is dat specifiek voor derdelanderwerknemers uitzendarbeid niet aangemerkt wordt als detachering.

Uitsluiten uitzendarbeid Detacheringsrichtlijn

De eerste variant is om uitzendarbeid niet meer aan te merken als een vorm van detachering door het uit te sluiten van de Detacheringsrichtlijn. Uitzendbureaus gevestigd in de EU zouden hun werknemers (EU-werknemers en derdelanderwerknemers) niet meer naar Nederland mogen uitzenden. Dit vraagt o.a. om een aanpassing van artikel 1, lid 3, onder c van de Detacheringsrichtlijn. Op die manier wordt verplicht dat het juridisch werkgeverschap in de ontvangende en niet de zendende lidstaat is. Omdat het direct in gaat tegen wat er op dit moment in de Detacheringsrichtlijn

⁷⁰ Hof van Justitie van de Europese Unie, 10 februari 2011, C-307/09 tot en met C-309/09, overweging 52 en Hof van Justitie van de Europese Unie, 11 september 2014, C-91/13, overweging 97.

⁷¹ Kamerstuk 35 358, nr. 3.

⁷² Europese Commissie, VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ over de toepassing en uitvoering van Richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

⁷³ Kamerstuk 21 501-31, nr. 774.

staat kan deze maatregel niet doorgevoerd worden zonder aanpassing van de richtlijn. Ook de Dienstenrichtlijn en de Uitzendrichtlijn zouden aangepast moeten worden.

Het ter beschikking stellen van arbeid is het verlenen van een dienst, net als het uitvoeren van een bouwproject. Daarmee is het logisch dat het onder het vrij verkeer van diensten valt. De jurisprudentie en richtlijnen zijn duidelijk dat uitzendarbeid detachering is in de zin van de Detacheringsrichtlijn. Tijdens de herziening van de Detacheringsrichtlijn heeft Nederland vóór verankering van de rechten van uitzendkrachten in de Detacheringsrichtlijn gepleit. De EC heeft bij de evaluatie van de Herziene Detacheringsrichtlijn wel gesignaleerd dat er problemen zijn in de praktische toepassing van deze gelijke arbeidsvoorwaarden. Ze wijst hierbij echter met name naar voorlichting en handhaving om het speelveld gelijkjer te trekken. Daarnaast is het krachtenveld op dit terrein bijzonder moeilijk. Vanwege de uiteenlopende standpunten van Europese lidstaten is er vrijwel geen enkele kans dat er voldoende steun zal zijn voor het uitsluiten van uitzendarbeid van de Detacheringsrichtlijn.

Samenloop nationale maatregelen

Tegelijkertijd zijn er lopende nationale maatregelen die ook effect zullen hebben op gedetacheerde derdelanderuitzendkrachten, zoals de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta). Deze regels gelden onverkort voor werknemers in dienst van een buitenlands uitzendbureau. De verwachting is dat de Wtta ook bij zal dragen aan het verbeteren van arbeidsomstandigheden van werknemers die in dienst zijn van een buitenlands uitzendbureau. Ook biedt de wet meer mogelijkheden om malafide buitenlandse uitzenders aan te pakken. Verder zal een verduidelijking van het juridisch kader zoals verkend in hoofdstuk 3 ertoe leiden dat ook misbruik van het vrij verkeer via uitzendbureaus af zal nemen. Zo zouden uitzendbureaus derdelanderwerknemers niet meer direct naar Nederland kunnen detacheren zonder dat zij in de zendende lidstaat gewerkt hebben. Omdat deze andere maatregelen ook beschikbaar zijn is het uitsluiten van uitzendarbeid van het vrij verkeer van diensten geen subsidiaire maatregel.

Uitsluiten uitzendarbeid gedetacheerde derdelanders

De tweede variant is om uitzendarbeid alleen uit te sluiten voor gedetacheerde derdelanders. Met andere woorden, uitzendbureaus gevestigd in de EU mogen wel EU-werknemers naar Nederland detacheren maar geen derdelanderwerknemers. Derdelanderwerknemers vallen net als EU-werknemers onder de Detacheringsrichtlijn dus ook voor deze maatregel is een aanpassing van een richtlijn nodig.

Bij het uitzenden van derdelanders geldt dezelfde redenering als hierboven. Daarnaast is het bij derdelanders zo dat detachering via uitzending niet strookt met de logica van ons huidige toelatingsbeleid. In Nederland is het op grond van artikel 2, tweede lid van de Wav vereist dat bij een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) niet alleen de formele maar ook de feitelijke werkgever al duidelijk zijn bij de toelating. Dit is niet het geval bij derdelanderwerknemers die door een buitenlands uitzendbureau naar Nederland gedetacheerd worden. Het is immers niet toegestaan om iemand aan te werven met als doel om hem grensoverschrijdend te detacheren. Daarom zal de feitelijke werkgever, de Nederlandse dienstontvanger, nog niet bekend zijn bij het aanvragen van de werk- en verblijfsvergunning, terwijl dit bij het aanvragen van een Nederlandse werkvergunning wel een vereiste is. Het onderscheid tussen de formele en feitelijke werkgever is echter een nationale bepaling. Het is niet op Europees niveau vastgesteld in bijvoorbeeld de GVVA-richtlijn. Daarom biedt dit geen juridisch aanknopingspunt om uitzendarbeid uit te sluiten voor gedetacheerde derdelanders.

In een aantal Hofzaken is een onderscheid tussen EU-burgers en derdelanderwerknemers al wel gemaakt. Dit creëert enige juridische basis om deze maatregel verder uit te werken. Zo heeft het EU-HvJ gesteld dat de bescherming van de toegang tot de nationale arbeidsmarkt een dwingende reden van algemeen belang is die een beperking van het vrij verkeer van diensten rechtvaardigt. Ook wordt gesteld dat werknemers die betrokken zijn bij de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (uitzend) actief zijn op de arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat. Werknemers die onder leiding en toezicht van hun werkgever een dienst verrichten (zuivere dienstverrichting) zijn dat niet⁷⁴. Dit is in navolging van eerdere jurisprudentie.⁷⁵ Het biedt aanknopingspunten om te argumenteren dat derdelanders, die geen recht hebben op het vrij verkeer van werknemers en de nationale arbeidsmarkt dus niet mogen betreden, niet als uitzendkracht naar Nederland gedetacheerd mogen worden. Het zijn echter zeer fragiele aanknopingspunten. In hetzelfde arrest Vicoplus wordt namelijk ook geconcludeerd dat uitzendarbeid onder het vrij verkeer van diensten valt waarmee bovenstaande redenering onderuit gehaald wordt. Deze juridische aanknopingspunten zijn dus onvoldoende om de maatregel te rechtvaardigen. Daarnaast geldt ook hier het krachtenveld bijzonder moeilijk is en dat het op Europees politiek niveau hoogst onwaarschijnlijk is dat een dergelijke aanpassing tot stand kan komen.

4.2 Uitsluiten bepaalde sectoren en activiteiten

Vanuit de Tweede Kamer is ook de suggestie gekomen om bepaalde sectoren en activiteiten uit te sluiten van grensoverschrijdende detachering. Het uitsluiten van enkel buitenlandse werkgevers is een inbreuk op het vrij verkeer van diensten. Non-discriminatie verbiedt een buitenlandse werkgever immers om een dienst te verlenen in een bepaalde sector terwijl een Nederlandse werkgever daartoe wel gerechtigd is. Dit is de kern van het vrij verkeer van diensten. Detachering kan in bepaalde sectoren en activiteiten alleen uitgesloten worden wanneer Nederlandse werkgevers óók uitgesloten worden zodat het gelijke speelveld gewaarborgd wordt.

De bewijslast voor het uitsluiten van enkel buitenlandse werkgevers ligt zeer hoog omdat het een duidelijke inbreuk is op het vrij verkeer van diensten. Op dit moment is er onvoldoende concreet bewijs dat de misstanden bij specifiek buitenlandse gedetacheerde werknemers in bepaalde sectoren dusdanig ernstig zijn dat een verbod op enkel grensoverschrijdende dienstverlening gerechtvaardigd zou zijn. Het uitsluiten van bepaalde sectoren van uitsluitend grensoverschrijdende detachering wordt dus op dit moment niet als haalbare optie gezien.

4.3 Detachering uitsluiten onder een bepaalde inkomensgrens

Een andere maatregel is om detachering uit te sluiten onder een bepaalde inkomensgrens. Dit houdt in dat detachering niet toegestaan is wanneer de gedetacheerde werknemer minder dan 125% van het Nederlandse minimumloon (WML) zou verdienen tijdens de detachering. In debat hierover zijn twee opties genoemd, namelijk het niet afgeven van een A1-verklaring wanneer de werknemer minder dan 125% van het WML gaat verdienen en het niet toestaan van detachering wanneer de werknemer minder dan 125% van het WML gaat verdienen.⁷⁶ Beide opties worden hieronder uitgewerkt.

Het is niet bekend hoeveel gedetacheerde derdelanderwerknemers minder dan 125% van het WML verdienen en dus op hoeveel werknemers deze maatregelen van toepassing zouden zijn.

⁷⁴ Hof van Justitie van de Europese Unie, 20 juni 2024, C-540/22, overweging 78-80.

⁷⁵ Hof van Justitie van de Europese Unie, 27 maart 1990, C-113/89 en Hof van Justitie van de Europese Unie, 10 februari 2011, C-307/09 tot en met C-309/09.

⁷⁶ Commissiedebat Arbeidsmigratie 4 september 2024.

4.3.1 Sociale zekerheid: 125% inkomensgrens

Bij deze versie van de maatregel wordt er een inkomensgrens toegevoegd als voorwaarde voor het blijven vallen onder het socialezekerheidsstelsel van de zendende lidstaat, en dus voor het verkrijgen van een A1-verklaring.

Als werknemers die minder dan 125% van het WML gaan verdienen niet meer onder het socialezekerheidsstelsel van de zendende lidstaat mogen vallen en dus geen A1-verklaring kunnen krijgen, wordt er een prikkel weggenomen om de verschillen in socialezekerheidsstelsels te gebruiken of zelfs misbruiken om zo premievoordeel te behalen. Het is nog steeds mogelijk om werknemers (onrechtmatig) te detacheren op grond van het arbeidsrecht. Ze zullen alleen niet meer onder het socialezekerheidsstelsel van de zendende lidstaat vallen. De voornaamste prikkel voor de onrechtmatige detachering van derdelanders is niet premieshoppen maar vergunningshoppen, het gebruik (of misbruik) maken van soepelere toelatingsregimes van andere lidstaten. Dit wordt hiermee niet voorkomen. De effectiviteit van deze optie om de onrechtmatige detachering van derdelerwerknemers tegen te gaan is dus laag.

Ook zal de bescherming van gedetacheerde derdelerwerknemers afnemen. Het doel van de detacheringregeling in de sociale zekerheid is namelijk om werknemers te beschermen tegen verbrokkelde sociale zekerheidsopbouw wanneer ze tijdelijk in een andere lidstaat werken. Door deze optie weg te nemen voor laagbetaalde werknemers, worden juist de meest kwetsbare werknemers minder goed beschermd. Socialezekerheidsrechten zullen opgebouwd worden in verschillende lidstaten, in de zendende lidstaat maar ook de ontvangende lidstaat. Dit maakt het moeilijk voor de werknemer om aanspraak te maken op sociale voorzieningen. Hij moet immers zijn uitkering bij elkaar puzzelen uit alle verschillende lidstaten waar hij gewerkt heeft. Ook voor de werkgever betekent het een administratieve last omdat in verschillende lidstaten premies afgedragen moeten worden.

Voor werknemers die minder dan 125% van het Nederlandse minimumloon verdienen kan dan geen A1-verklaring aangevraagd worden. A1-verklaringen worden afgegeven door de socialezekerheidsinstelling in de zendende lidstaat. Deze maatregel zou daarom door die instelling uitgevoerd moeten worden. Implementatie van deze maatregel vereist een aanpassing van artikel 12 van Verordening 883/2004. Het is onmogelijk dit op nationaal niveau door te voeren. De onderhandelingen over de herziening van Verordening 883/2004 lopen al enkele jaren. Gezien het complexe krachtenveld bij deze herziening wordt de introductie van deze ingrijpende maatregel niet als haalbaar gezien.

Bij deze maatregel speelt een uitvoeringsprobleem omdat deze socialezekerheidsinstellingen zouden moeten bepalen wat het juiste minimumloon is. Daar wordt op dit moment niet aan getoetst door socialezekerheidsinstellingen. Het brengt dus een significante additionele uitvoeringslast met zich mee.

Deze maatregel heeft dus lage effectiviteit, negatieve neveneffecten en zeer lage haalbaarheid.

4.3.2 Arbeidsrecht: 125% inkomensgrens

Bij deze versie van de maatregel wordt er een inkomensgrens toegevoegd als voorwaarde voor een arbeidsrechtelijke detachering. Het is dan voor bedrijven gevestigd in EU-lidstaten niet langer mogelijk om werknemers te detacheren naar andere EU-lidstaten wanneer zij minder dan 125% van het lokale WML verdienen tijdens hun detachering naar de andere lidstaat. Deze maatregel is een

aanpassing van het juridisch kader en gaat in tegen wat op dit moment Europees gerechtvaardigd is. Daarom moet dit op Europees niveau aangepast worden, bijvoorbeeld in de Detacheringsrichtlijn.

Met deze maatregel worden oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en misbruik van het vrij verkeer van diensten om kostenvoordelen te behalen ingeperkt. Dit gebeurt met name in laagbetaalde sectoren dus door het uitsluiten van grensoverschrijdende detachering in deze sectoren kan dit tegengegaan worden. Het is echter een zeer grofmazige maatregel. Ook bonafide werkgevers worden geraakt, waardoor de maatregel laag scoort op subsidiariteit. Verder is er geen geschiedenis of juridische onderbouwing voor het maken van een onderscheid bij detachering op basis van inkomen. De haalbaarheid van deze specifieke maatregel als zeer laag ingeschat, mede vanwege het gebrek aan subsidiariteit en juridisch precedent.

Een salaris van meer dan 125% WML zou toegevoegd worden als voorwaarde voor rechtmatige detachering. Het toezicht op de rechtmatigheid van detacheringen is belegd bij de Arbeidsinspectie dus het zou in de rede liggen dat de handhaving van deze aanvullende voorwaarde ook bij de Arbeidsinspectie belegd zou worden. Omdat het gaat om een voorwaarde waar op dit moment niet aan getoetst wordt brengt een eventuele implementatie van deze maatregel een aanvullende last mee voor de Arbeidsinspectie.

Deze maatregel heeft dus relatief hoge effectiviteit, lage subsidiariteit en zeer lage haalbaarheid.

5. Versterken (informatie)positie derdelanderwerknemers

Derdelanderwerknemers die door hun werkgever worden gedetacheerd naar een andere EU-lidstaat zijn extra kwetsbaar voor misstanden zoals onderbetaling, slechte arbeidsomstandigheden en, in het ernstigste geval, zelfs arbeidsuitbuiting. Dit komt omdat ze ook afhankelijk zijn van hun werkgever voor hun verblijfs- en werkvergunning.⁷⁷ Ze hebben beperkte toegang tot het recht doordat ze nieuw zijn in Nederland en de taal niet spreken, onbekend zijn met procedures en belemmeringen in het rechtssysteem ervaren. Wanneer zij in moeilijke situaties zitten, weten zij nog onvoldoende waar zij recht op hebben en hoe zij die rechten kunnen opeisen. Dit maakt de werknemers kwetsbaarder, wat onwenselijk is. Een betere (informatie)positie van deze werknemers zal de route van onrechtmatige detachering minder aantrekkelijk maken waardoor ook oneerlijke concurrentie tegengegaan wordt. Daarom wordt in dit hoofdstuk onderzocht hoe de (informatie)positie van deze werknemers versterkt kan worden. Er is onder andere gekeken naar informatievoorziening, de toegang tot recht en aanverwante procedures voor deze groep arbeidsmigranten.

5.1 Europese richtlijn minimumnormen inzake sancties

In 2009 is een richtlijn aangenomen waarmee minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen vastgesteld worden (Richtlijn 2009/52/EG). Deze richtlijn gaat alleen over illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, dus niet over rechtmatig gedetacheerde derdelanderwerknemers. Als het juridisch kader verduidelijkt wordt bestaat de kans dat meer derdelanderwerknemers aangemerkt worden als onrechtmatig gedetacheerd, en daarmee onder de categorie illegaal verblijvende onderdanen zullen vallen. Daarmee is deze richtlijn dus op hen van toepassing. In de richtlijn staat dat werkgevers van illegaal tewerkgestelde vreemdelingen al het verschuldigde loon, belastingen en premies moeten betalen. Tenzij de werkgever het tegendeel kan bewijzen moet daarbij uitgegaan worden van een fictief dienstverband van ten minste drie maanden (artikel 6 lid 3). Ook staat er dat de lidstaten de vreemdelingen moeten voorlichten en doelmatige procedures beschikbaar moeten hebben voor de vreemdelingen om een loonvordering in te stellen (artikel 6 lid 2).

In de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) staat dat de vreemdeling op grond van artikel 23 lid 2 een loonvordering voor minimaal zes maanden kan instellen, indien hij niet betaald wordt. Deze bepaling bestond al voordat bovengenoemde richtlijn geïmplementeerd werd. Wel is het loonbegrip uit bovengenoemde richtlijn opgenomen in artikel 23 Wav. Volgens het artikel wordt, indien een werkgever een vreemdeling arbeid laat verrichten zonder tewerkstellingsvergunning, de vreemdeling vermoed gedurende ten minste zes maanden werkzaam te zijn voor die werkgever tegen een beloning en een arbeidsduur die in de betreffende bedrijfstak gebruikelijk is. De werkgever kan met bewijsstukken proberen aan te tonen dat de derdelander minder dan zes maanden heeft gewerkt. In theorie wordt de werknemer daarmee beschermd, en wordt onrechtmatige detachering minder aantrekkelijk voor werkgevers omdat zij daarna alsnog het loon terug zouden moeten betalen. Er zijn echter signalen dat het artikel in de praktijk niet vaak gebruikt wordt. In een artikel van De Lange uit 2011⁷⁸ staat dat over de toepassing van artikel 23 in de rechtspraak geen uitspraken te vinden zijn

⁷⁷ Adviesraad Migratie, 'Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving, 2024, [Adviesrapport: 'Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving'](#) | Publicatie | Adviesraad Migratie.

⁷⁸ T. de Lange, 'De verborgen schat in artikel 23 Wav, 2011, *Journal Vreemdelingenrecht*, [De verborgen schat in artikel 23 Wav](#).

waaruit blijkt dat in enige zaak een beroep is gedaan op dit artikel. Dit wil niet zeggen dat het niet voorkomt, het is alleen in gepubliceerde jurisprudentie niet opgenomen. Wel is dit artikel in een zeer recente uitspraak toegepast.⁷⁹

5.2 Verbeteren informatievoorziening, hulp en ondersteuning

De voorlichting aan gedetacheerde derdelanderwerknemers, hun werkgevers en dienstontvangers moet verbeterd worden. Dit komt naar voren uit verschillende rapporten over detachering van derdelanderwerknemers⁸⁰. Betere voorlichting stelt de werkgever beter in staat de wetgeving na te leven, en het informeren van de derdelanderwerknemer over zijn rechten en plichten dient tot betere bescherming.

Met het project «Work in NL» (WIN) wordt gewerkt aan landelijk dekkende informatievoorziening, hulp en ondersteuning voor arbeidsmigranten. Zo worden er in de 35 arbeidsmarktregio's fysieke en mobiele informatiepunten gecreëerd. Hier kunnen arbeidsmigranten op een laagdrempelige manier informatie en advies krijgen over onder meer hun rechten en plichten. Het is belangrijk dat de medewerkers die bij de WorkinNL-informatiepunten werken en de samenwerkingspartners detachering van derdelanderwerknemers herkennen en kunnen doorverwijzen naar de juiste instanties voor hulp en informatie. Daarom kan ingezet worden op meer bewustwording met behulp van bijvoorbeeld informatiepakketten, trainingen en kennissessies. Deze informatiepakketten kunnen bijvoorbeeld ook gebruikt worden door inspecteurs van de Arbeidsinspectie wanneer zij gedetacheerde derdelanderwerknemers aantreffen bij een inspectie en de IND bij afgifte van verblijfsvergunningen.

Op grond van artikel 3.2 van de WagwEU is de werkgever verplicht zijn gedetacheerde werknemers voor aanvang van de detachering op de hoogte te stellen van de arbeidsvoorwaarden in de ontvangende lidstaat. Om de werkgever in staat te stellen dit te doen, heeft Nederland conform artikel 5 van de Handhavingsrichtlijn een officiële nationale website over detachering. Dit is [postedworkers.nl](https://www.postedworkers.nl). Ook via [Rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl) en [workinnl.nl](https://www.workinnl.nl) worden (werkgevers van) gedetacheerde derdelanders voorgelicht. Een betere kwaliteit en cohesie bij deze websites kan de informatievoorziening verbeteren. Zo kunnen er factsheets ontworpen worden waarin specifiek de situatie van derdelanderwerknemers uitgelicht wordt, inclusief duidelijke uitleg van de voorwaarden die verbonden zijn aan detachering. Ook kan ingezet worden op informatiecampagnes waardoor derdelanderwerknemers, hun werkgevers en de Nederlandse dienstontvanger gewezen worden op deze websites. Hierbij is het belangrijk om niet alleen in Nederland maar ook in de zendende lidstaten voorlichtingsactiviteiten te ondernemen. Verder spelen in Nederland ook de sociale partners een belangrijke rol in de informatievoorziening aan werkgevers en werknemers over detachering.

5.3 Advies en ondersteuning aan rechtszoekenden

In hoofdstuk 2 werd genoemd dat Nederland een Nederlandse verblijfsvergunning mag eisen voor gedetacheerde derdelanderwerknemers die langer dan 3 maanden in Nederland gedetacheerd zijn. Ook werd aangegeven dat lang niet al deze derdelanderwerknemers de verblijfsvergunning daadwerkelijk hebben. Dit doet af aan hun rechtszekerheid. Een belangrijke rechtvaardigingsgrond voor de verblijfsvergunning is dat het document de derdelander in staat stelt te bewijzen dat zij niet

⁷⁹ Follow the Money, 'Uitgebuide Oekraïeners krijgen alsnog hun geld na een taaie juridische strijd', 2025, [Uitgebuide Oekraïeners krijgen alsnog hun geld na taaie juridische strijd - Follow the Money - Platform voor onderzoeksjournalistiek](#).

⁸⁰ European Labour Authority, 'Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals', 2023, [ela-report-posting-third-country-nationals.pdf](#).

illegaal verblijven op het grondgebied van de ontvangende lidstaat.⁸¹ Om de rechtszekerheid van derdelanderwerknemers te vergroten kan de naleving van de verblijfsvergunning in nauw overleg met de IND en met respect voor haar capaciteit, verbeterd worden.

Bij advies en ondersteuning aan rechtzoekende derdelanderwerknemers spelen vakbonden een belangrijke rol. Vakbonden kunnen hulp en advies verlenen en optreden in collectieve acties als er sprake is van meerdere conflicten bij dezelfde werkgever. Ook andere rechtshulpverleners, zoals het Juridisch Loket en sociaal raadslieden kunnen op termijn mogelijk een belangrijke rol spelen. De ministeries van SZW en JenV hebben eerder al aan het Juridisch Loket gevraagd laagdrempelige en meertalige rechtshulp aan te bieden aan EU-arbeidsmigranten en om de bekendheid van het Juridisch Loket onder EU-arbeidsmigranten te vergroten. Het Juridisch Loket is daarop in 2024 aan de slag gegaan om haar dienstverlening te laten aansluiten op de specifieke situatie van de EU-arbeidsmigrant. Ze bouwt de dienstverlening in fases op. Gedetacheerde derdelanderwerknemers worden incidenteel door het Juridisch loket geholpen. Inzet op bewustwording bij de medewerkers van de WorkinNL-informatiepunten en de samenwerkingspartners over detachering van derdelanderwerknemers kan leiden tot vraag naar (specialistische) juridische hulp en ondersteuning. Daarom kan verkend worden met het Juridisch Loket of er mogelijkheden zijn om aan deze vraag te voldoen.

5.4 De recent herziene GVVA-richtlijn⁸²

Indien het werk eindigt waarvoor de derdelander tijdelijk naar Nederland is gekomen zal hij moeten terugkeren naar dat EU-land waar hij de werk- en verblijfsvergunning heeft verkregen. Als ook het werk eindigt waarvoor hij is toegelaten tot het EU-land dan is het afhankelijk van de grond waarop de werk- en verblijfsvergunning in dat EU-land is verleend, wat de arbeidsmarktpositie is in dat EU-land en de mogelijkheden voor een nieuwe werkvergunning. De herziene GVVA-richtlijn (Richtlijn 2024/1233) – die in mei 2026 door de lidstaten moet zijn geïmplementeerd – bepaalt dat de gecombineerde vergunning niet wordt ingetrokken als een houder van een gecombineerde vergunning niet langer dan drie maanden werkloos is gedurende de geldigheidsduur van de gecombineerde vergunning, of zes maanden als de vreemdeling langer dan twee jaar een gecombineerde vergunning heeft gehad. Lidstaten moeten een langere periode van werkloosheid toestaan. Dit betekent dat gedetacheerde derdelanderwerknemers die hun werk verliezen, bijvoorbeeld omdat hun detachering onrechtmatig bleek, langer recht hebben om in de zendende lidstaat naar nieuw werk te zoeken. Zo wordt de derdelanderwerknemer beter beschermd tegen de consequenties van eventueel misbruik van het vrij verkeer van diensten door zijn werkgever.

⁸¹ Hof van Justitie van de Europese Unie, 20 juni 2024, C-540/22, overweging 77.

⁸² De recent aangenomen richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven.

6. Versterken grensoverschrijdende handhaving en toezicht

Effectieve handhaving en toezicht zijn een belangrijk instrument bij de integrale aanpak van misstanden en onrechtmatig gebruik van detachering. In dit hoofdstuk wordt verkend welke knelpunten er zijn in de grensoverschrijdende handhaving en hoe deze verlicht kunnen worden. Een aantal van de knelpunten die de handhaving belemmeren zijn in bovenstaande hoofdstukken al besproken maar in dit hoofdstuk zal hier dieper op worden ingegaan.

De Arbeidsinspectie houdt risicogericht toezicht. Hiervoor worden onder andere gegevens uit het meldloket postedworkers gebruikt voor strategische, tactische en operationele risicoanalyses. Samen met het ministerie van SZW wordt voortdurend gewerkt aan het verbeteren van de datakwaliteit van het meldloket postedworkers, zodat de informatie zo betrouwbaar mogelijk is. De Arbeidsinspectie voert op verschillende terreinen internationale onderzoeken uit. Zo heeft de Arbeidsinspectie een programma Migratiefraude, Internationaal, Schijnconstructies en Cao-naleving (MISC) waarin grensoverschrijdende schijnconstructies worden aangepakt. Daarnaast is er binnen het samenwerkingsverband Aanpak Misstanden Uitzendbureaus (AMU) een multidisciplinair team met extra personele capaciteit gestart. Ook ziet de Arbeidsinspectie toe op de naleving het wettelijk minimumloon bij gedetacheerde werknemers. De verantwoordelijkheid voor de handhaving van cao-bepalingen is belegd bij de cao-partijen.

6.1 Een onvoldoende duidelijk juridisch kader

Het huidige juridische kader biedt de Arbeidsinspectie onvoldoende handvatten om te handhaven op onrechtmatige detacheringen bij derdelanderwerknemers. Het juridisch kader maakt onvoldoende duidelijk wanneer een detachering onrechtmatig is. Er worden hoge eisen gesteld aan de bewijsvoering wanneer aangevoerd wordt dat er onrechtmatig gebruik gemaakt is van het vrij verkeer van diensten. Daarbij moet een combinatie van verschillende elementen onderzocht en gewogen worden om een overtreding van de detacheringsregels aan te tonen. Door het juridisch kader te verduidelijken zoals aangegeven in hoofdstuk 3 kunnen meer detacheringen in het grijze gebied aangemerkt worden als rechtmatig of onrechtmatig. Daarmee geeft het de Arbeidsinspectie betere handvatten om onderscheid te maken tussen rechtmatige en onrechtmatige detachering om zo effectief op te kunnen treden tegen onrechtmatige detachering.

6.2 Grensoverschrijdende samenwerking en tijdige toegang tot relevante gegevens

Internationale detachering is grensoverschrijdend waardoor deze onderzoeken complexer zijn. Omdat de werkgever gevestigd is in het buitenland is het per definitie ingewikkeld en tijdrovend om onrechtmatige detachering en schijnconstructies aan te tonen. Ook bij het controleren van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml), waar gedetacheerde derdelanderwerknemers onder vallen, is sprake van informatie over de administratie die van de buitenlandse werkgever moet komen. Het verkrijgen van de juiste informatie van internationale collega-diensten kan ingewikkeld zijn omdat deze vaak verschillend zijn georganiseerd. Onderzoeken naar overtredingen tot en met het opleggen en innen van een sanctie hebben dan ook een lange doorlooptijd. Met als extra complicatie dat de betrokken gedetacheerde werknemers tijdens het onderzoek alweer zijn vertrokken.

Sinds de uitbreiding van de EU in 2004 en in 2007 is het ministerie van SZW een aantal bilaterale overeenkomsten aangegaan met andere landen om de samenwerking en gegevensuitwisseling met

die landen te versterken. De Europese Arbeidsautoriteit (ELA) is in 2019 opgericht en is sinds 2024 op volle sterkte. De ELA ondersteunt de autoriteiten in de lidstaten bij hun toezicht op grensoverschrijdende arbeid en sociale zekerheid. De ELA heeft een uitgebreid instrumentarium om grensoverschrijdende samenwerking en informatie-uitwisseling te bevorderen. De Arbeidsinspectie en andere diensten maken doelgericht gebruik van dit instrumentarium. Via de ELA is er intensieve samenwerking met autoriteiten in andere lidstaten, onder meer door gegevens uit te wisselen via het Liaisonbureau en door het uitvoeren van grensoverschrijdende controles (Concerted and Joint Inspections (CJI's)) met andere landen. Nederland behoort samen met Duitsland en België tot de landen die in 2024 aan de meeste CJI's hebben deelgenomen.

Daarnaast organiseert de ELA activiteiten zoals trainingen voor inspecteurs, gezamenlijke inspecties, staff-exchanges, workshops om de autoriteiten in verschillende landen van elkaars aanpak te laten leren en om actuele kennis, informatie en ervaringen uit te wisselen. De ELA biedt toegang tot een breed contactennetwerk in de verschillende Europese lidstaten. De Arbeidsinspectie en de andere autoriteiten maken optimaal gebruik om de noodzakelijke informatie te krijgen voor grensoverschrijdend toezicht. De Arbeidsinspectie en de andere autoriteiten maken veel gebruik van het instrumentarium dat de ELA biedt voor het toezicht op grensoverschrijdende misstanden. De Arbeidsinspectie heeft bijvoorbeeld een goede en bestendige relatie opgebouwd met een aantal zendingen landen en met België en Duitsland als buurlanden.

Het Europese IMI-systeem maakt veilige en tijdige gegevensuitwisseling mogelijk tussen lidstaten. Dit systeem wordt door de Arbeidsinspectie en andere instanties onder meer gebruikt om informatie over ondernemingen, arbeidsrelaties, onkostenvergoedingen en afdracht van sociale zekerheid op te vragen in andere landen. Samen met de ELA kunnen ook andere instrumenten ingezet worden voor internationaal toezicht. Elke lidstaat heeft een National Liaison Officer bij de ELA die snel contacten kan leggen en daarmee de uitwisseling van kennis en informatie kan stroomlijnen. Via websessies kunnen inspecteurs met elkaar in contact gebracht worden om zaken te bespreken en om een gezamenlijke inspectie (CJI) voor te bereiden. Via staff-exchanges en workshops en andere ELA-bijeenkomsten kunnen bijvoorbeeld fenomenen zoals de detachering van derdelanderwerknemers besproken worden en kunnen gezamenlijke uitdagingen en oplossingen besproken worden.

De ervaring is dat internationale onderzoeken vaak complexer zijn en dat het meer tijd en moeite kost om de juiste informatie te krijgen en te interpreteren om een zaak rond te krijgen. De ELA is sinds 2024 op volle sterkte. De Arbeidsinspectie en andere diensten maken doelgericht gebruik van het instrumentarium van de ELA en de verwachting is dat dit de komende jaren positief zal bijdragen aan grensoverschrijdende onderzoeken.

6.3 Mandaat ELA

De ELA speelt een belangrijke rol in het bevorderen van eerlijke arbeidsmobiliteit. Detachering is per definitie grensoverschrijdend dus een sterke Europese Arbeidsautoriteit kan bijdragen aan het versterken van grensoverschrijdende handhaving en toezicht. De EC zal eind mei 2025 haar evaluatie van de ELA presenteren. De verwachting is dat de EC aandacht besteedt aan de vraag in hoeverre het mandaat van de ELA toereikend is. Voor de herziening van het mandaat is aanpassing van de ELA-verordening nodig.

Nederland heeft bij de evaluatie ingezet op vier prioriteiten, namelijk:

1. Blijvende aandacht voor de uitdagingen rond detachering van derdelanders, inclusief het scheppen van de benodigde helderheid over het juridische kader hieromtrent, onder andere ten behoeve van de aanpak van schijnconstructies.

2. ELA haar analysemogelijkheden volledig laten benutten, specifiek bij de verwerking van persoonsgegevens.
3. Een proactieve rol voor ELA bij het initiëren van gezamenlijke inspecties.
4. Het verbeteren van de (toegang tot) informatievoorziening om de positie van kwetsbare groepen arbeidsmigranten te verbeteren, onder andere via het EURES-netwerk.⁸³

De afgelopen jaren heeft de ELA aandacht gevraagd voor de detachering van derdelanders, onder andere door het organiseren van workshops. Dit heeft bijgedragen aan de Europese agendering van de detachering van derdelanders. Blijvende aandacht op dit punt kan het Europese draagvlak voor maatregelen verbreden, en bijdragen aan onderlinge samenwerking. Ook het versterken van de ELA door haar analysemogelijkheden volledig te laten benutten en door een proactieve rol te nemen bij het initiëren van gezamenlijke inspecties zal nationale autoriteiten ondersteunen in complexe grensoverschrijdende detacheringsonderzoeken.

6.4 Samenwerking met andere disciplines

Bij detachering is er vrijwel altijd sprake van meerdere disciplines die op elkaar ingrijpen. Vooral de samenwerking met sociale zekerheid is belangrijk. Mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Roemer is het team Aanpak Misstanden Uitzendbureaus (AMU) versterkt. Dit samenwerkingsverband kan bij de handhaving op onrechtmatige detacheringen een belangrijke rol spelen. Binnen dit verband voeren de Arbeidsinspectie, SVB, UWV en de Belastingdienst gezamenlijke onderzoeken uit bij uitzendbureaus die misbruik maken van de fiscale en arbeidswetgeving. De onderzoeken zijn nationaal maar ook vaak grensoverschrijdend. Dit toezicht wordt via het samenwerkingsverband gezamenlijk opgepakt. De verwachting is dat het aantal inspecties zal toenemen in 2025. In 2024 zijn er reeds 3 gezamenlijke inspecties (CJI's) gestart in samenwerking met de ELA en met de autoriteiten in andere landen. Het samenwerkingsverband maakt gebruik van de ELA voor kennis, opleidingen en het uitvoeren van gezamenlijke inspecties met buitenlandse collegadiensten.

Bij detachering van derdelanderwerknemers is verder de samenwerking met de IND belangrijk aangezien het recht op verblijf en werk bij detachering nauw verweven zijn. Bij detachering van derdelanderwerknemers is verder de samenwerking met de IND belangrijk aangezien het recht op verblijf en werk bij detachering nauw verweven zijn. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Arbeidsinspectie werken hierin al samen en delen kennis hieromtrent.

⁸³ Kamerstuk 21501-31, Raad voor Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken, Verslag van een Schriftelijk Overleg <https://open.overheid.nl/documenten/d59c204d-3ac5>. En Evaluation of the European Labour Authority, Contribution from the Netherlands <https://open.overheid.nl/documenten/92444fcf-870c>.

7. Europese en bilaterale samenwerking

Detachering in het kader van het vrij verkeer van diensten is een Europees fenomeen. Het is daarom noodzakelijk om op Europees en bilateraal niveau het gesprek te (blijven) voeren over de uitdagingen rondom detachering, waaronder in het bijzonder de detachering van derdelanderwerknemers. De aanpak van onrechtmatige detachering valt dan daarmee onder de brede Europese inzet van Nederland om eerlijke arbeidsmobiliteit in de EU te bevorderen.

Lidstaten hebben elk hun eigen perspectief op arbeidsmigratie van binnen en buiten de EU. Zo zien verschillende lidstaten, evenals de Europese Commissie, het bevorderen van arbeidsmigratie uit derde landen als één van de oplossingen om arbeidsmarktkrapte aan te pakken. Daarentegen zet het Nederlandse kabinet juist in op een restrictief migratiebeleid met uitzondering van selectieve kennismigratie. Elk land heeft het recht haar eigen toelatingsbeleid voor derdelanderwerknemers vorm te geven.⁸⁴⁸⁵ Het is daarom belangrijk om met elkaar in gesprek te gaan om zo wederzijds begrip te creëren en mogelijkheden voor verdere samenwerking te verkennen.

Nederland werkt actief samen met zendende lidstaten om informatievoorziening in zendende lidstaten te verbeteren. Zo beoogt het kabinet in samenwerking met de ELA belangrijke ontvangende landen (België, Duitsland) en zendende lidstaten (Bulgarije, Polen en Roemenië) samen te brengen om te kijken hoe we meer gezamenlijk acties kunnen ondernemen in zendende lidstaten. Naast informatievoorziening werkt Nederland ook samen met andere lidstaten via de ELA op het gebied van grensoverschrijdende handhaving.

In bilaterale contacten met andere lidstaten is het tevens belangrijk om aandacht te blijven vragen voor de bredere Nederlandse inzet in de EU ten aanzien van het bevorderen van eerlijke arbeidsmobiliteit, waaronder het verduidelijken van het juridisch kader voor de detachering van derdelanderwerknemers. Nederland heeft andere lidstaten nodig om, binnen de EU, resultaten te boeken. Goede betrekkingen en coalitievorming met andere EU-lidstaten en EU-instellingen is daarom essentieel om de Nederlandse inzet op eerlijke arbeidsmobiliteit binnen de EU te bewerkstelligen.

⁸⁴ Artikel 79, 5e lid, VWEU.

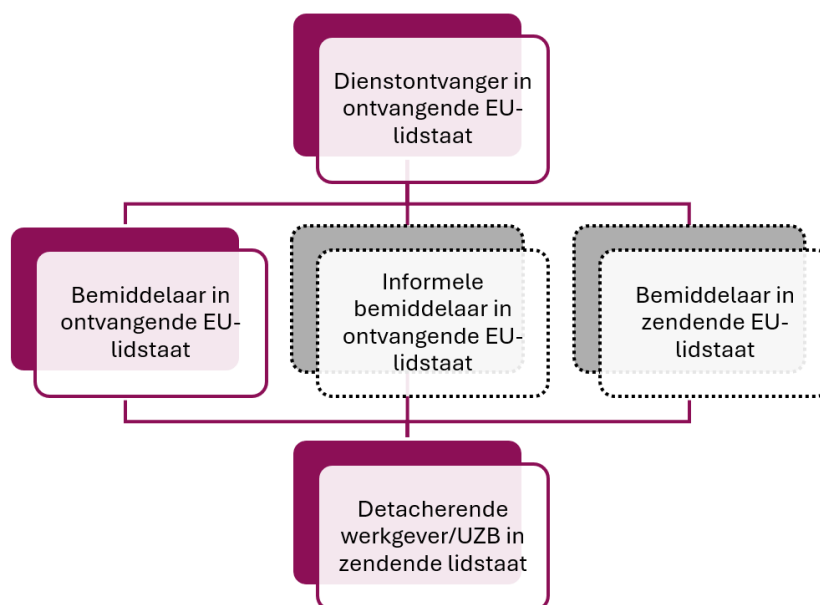
⁸⁵ Artikel 79, 5e lid, VWEU.

8. Ketens en onderaanneming

Bij detachering is er per definitie sprake van een keten. Er is een werkgever en een dienstontvanger. Soms is er sprake van lange onderaannemingsketens waar meerdere onderaannemers bij zijn betrokken. De rol van ketens en onderaanneming bij detachering is veel breder dan alleen derdelanderwerknemers. In het kader van deze verkenning wordt in kaart gebracht welke rol ketens spelen bij de detachering van derdelanders, wat er al geregeld is aan ketenaansprakelijkheid en hoe dit werkt in de praktijk. Ook worden aanvullende opties verkend om misstanden bij arbeidsmigranten, en gedetacheerde derdelanderwerknemers in het bijzonder, in ketens aan te pakken.

Een onderaannemingsketen kan een goed doel dienen, zoals het uitbesteden en organiseren van specialistische vaardigheden. Tegelijkertijd is er bij ketens en zeker bij lange ketens vanwege de verdeeldheid van verantwoordelijkheden een groter risico op overtreding van de regels. De verdeeldheid van verantwoordelijkheden belemmert de handhaving en bijvoorbeeld de vordering van onbetaald loon.⁸⁶

Bij gedetacheerde derdelanders is er vaak sprake van ten minste twee schakels in de keten. Tussen de dienstontvanger en de buitenlandse werkgever zit vaak een formele of informele arbeidsmarkt bemiddelaar, al dan niet gevestigd in de ontvangende lidstaat.⁸⁷ In sommige sectoren, zoals de bouwsector is de keten meestal langer. Ook kan er naast deze verticale keten sprake zijn van een horizontale keten.



Figuur 4. Typologie van een keten met drie niveaus. Bron: ELA, 'Posting of third-country nationals: Contracting chains, recruitment patterns, and enforcement issues. Insights from case studies', 2025. Vertaling: SZW.

⁸⁶ Europese Commissie, Staff working document bij het VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ over de toepassing en uitvoering van Richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

⁸⁷ European Labour Authority, 'Posting of third-country nationals: Contracting chains, recruitment patterns, and enforcement issues. Insights from case studies,' 2025, [ELA-posting-third-country-nationals-report.pdf](#).

Bestaande wetgeving

In Nederland bestaat sinds 1982 ketenaansprakelijkheid op sociale premies en loonbelasting hieraan toegevoegd en sinds 2014 is er ook ketenaansprakelijkheid op (cao)loon. Voor de loonheffing (sociale premies en loonbelasting) betekent dit dat de Belastingdienst het niet-betalen van loonheffing kan verhalen op elke schakel in de keten. Ook bestuurders kunnen aansprakelijk gesteld worden. Opdrachtgevers kunnen met maatregelen als een G-rekening controleren of de opdrachtnemer heeft voldaan aan de regelgeving.⁸⁸

Met name de ketenaansprakelijkheid op (cao)loon is relevant voor gedetacheerde derdelanders. Deze is geïmplementeerd via de Wet Aanpak Schijnconstructies. Op grond van deze wet kan elke schakel in de keten aansprakelijk gesteld worden voor de uitbetaling van de beloning. Eerst de directe werkgever maar daarna elke volgende schakel in de keten. Maatregelen als keurmerken kunnen worden gebruikt door de werkgever om vast te stellen of het andere bedrijf heeft voldaan aan de regelgeving. In de Memorie van Toelichting van de WAS wordt benadrukt dat het instellen van ketenaansprakelijkheid ook een preventieve werking heeft.⁸⁹

Een van de prioriteiten van de Arbovisie 2040 ligt op het terrein van ketens, opdrachtgevers en de bescherming van zzp'ers. Het doel hiervan is onder andere om betere naleving van het arbeidsomstandighedenbeleid in de keten te adresseren. Dit zal gedetacheerde derdelanders ook raken.⁹⁰

De Wet Aanpak Schijnconstructies is drie keer gemonitord (2016, 2017, 2018) en daarna geëvalueerd.⁹¹ Uit de monitors komt het beeld dat de preventieve werking zichtbaar is in de zin dat meer werkgevers bewuste checks uitvoeren op de betaling van loon in de keten. Er zijn ook verschillende keurmerken ingesteld zoals PayChecked. Het instellen van ketenaansprakelijkheid lijkt niet te leiden tot kortere ketens. En het is duidelijk dat het werknemers niet altijd lukt om in actie komen waardoor er weinig rechtszaken aangespannen worden. Het beeld dat het werknemers niet lukt om de gang naar de rechter te maken wordt bevestigd door organisaties als FairWork.

In het evaluatierapport van de EC over de Herziene Detacheringsrichtlijn wordt uitgebreid aandacht besteed aan onderaanneming. Hierbij worden enkele beleidskeuzes in andere landen uitgelicht. Zo hebben sommige lidstaten nationale wetgeving ingevoerd waarmee het aantal schakels in de onderaannemingsketen wordt beperkt. In sommige lidstaten geldt deze regel voor alle sectoren, terwijl in andere lidstaten de regels beperkt zijn tot specifieke risico-gevoelige sectoren. In Spanje geldt dat de keten van onderaanneming maximaal uit 4 schakels mag bestaan. Deze regel geldt specifiek voor de bouwsector. In België, Frankrijk en Italië geldt een maximum aantal onderaannemingen in het geval van overheidsopdrachten/publieke aanbestedingen. In België gaat het specifiek om een maximum van 2 à 3 schakels in de keten in fraudegevoelige sectoren. Daarnaast werkt ook de ELA aan een overzicht van maatregelen rondom ketenaansprakelijkheid en onderaanneming uit de verschillende lidstaten.

⁸⁸ Meer informatie [hier](#).

⁸⁹ Kamerstuk 34 108, nr. 3.

⁹⁰ Kamerstukken 25 883, nr. 447.

⁹¹ Kamerstuk 31 108, nr. 32.

9. Sociale zekerheid

De gedetacheerde derdelanderwerknemer en zijn werkgever hebben niet alleen te maken met het arbeidsrechtelijke kader voor detachering maar ook met sociale zekerheid. Ook in debat en gesprek over dit onderwerp komt de samenloop met bijvoorbeeld A1-verklaringen naar voren. De A1-verklaring is een document waarmee de gedetacheerde werknemer kan bewijzen onder welk socialezekerheidsstelsel hij valt. Dit document wordt gebruikt bij Europese detacheringen, maar ook in andere situaties zoals gelijktijdig werken in twee of meer lidstaten. Er zijn een aantal voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om als werknemer onder het socialezekerheidsstelsel van de zendende lidstaat te blijven vallen. Deze voorwaarden zijn vastgelegd in Verordening 883/2004. Een uitvoeringsinstantie van de zendende lidstaat toetst of aan deze voorwaarden is voldaan. Zij geeft een A1-verklaring af als dit het geval is.

Bij detachering binnen de EU kan dus de socialezekerheidswetgeving van de zendende lidstaat van toepassing blijven. Dit geldt ook voor derdelanders, wanneer sprake is van een grensoverschrijdende situatie en van legaal verblijf in de betrokken EU lidstaten. In andere nationale sociale zekerheidsstelsels kunnen de premies lager zijn, waardoor detachering een premievoordeel kan opleveren. Het doel van de Europese detacheringsregels is om werknemers te beschermen tegen een verbrokkelde opbouw van socialezekerheidsrechten. Dat zou immers een belemmering voor het vrij verkeer kunnen zijn. Als deze regels rond detachering misbruikt worden om premievoordelen te behalen, dan spreken we van premieshoppen.

Er zijn geen aanwijzingen dat er bij gedetacheerde derdelanderwerknemers vaker sprake is van premieshoppen dan bij andere gedetacheerde werknemers uit een andere EU-lidstaat. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 van deze verkenning liggen de uitdagingen bij de detachering van derdelanders voornamelijk op het arbeidsrechtelijke vlak. Het is op grond van het arbeidsrecht dat derdelanderwerknemers naar Nederland gedetacheerd worden waardoor zij in een kwetsbare positie belanden en nationaal toelatingsbeleid omzeild wordt. Daarom richt deze verkenning zich op het arbeidsrecht en wordt sociale zekerheid op enkele raakvlakken na buiten beschouwing gelaten.

10. De transportsector

Veel derdelanders zijn werkzaam als chauffeur in de transportsector. Er zijn signalen dat misstanden met derdelanderchauffeurs ook in de transportsector regelmatig voorkomen.⁹² Er gelden speciale regels voor detachering in de transportsector waardoor de maatregelen die in deze verkenning onderzocht zijn niet altijd van toepassing zijn op de transportsector.

Er is geen betrouwbare schatting van de aantallen. De meest betrouwbare inschatting van het aantal gedetacheerde werknemers in Nederland komt uit het Nederlandse meldloket. Gedetacheerde chauffeurs moeten echter sinds 2022 gemeld worden in het Europese IMI-loket in plaats van het Nederlandse meldloket. Het is nog niet mogelijk om betrouwbare cijfers te exporteren uit het IMI-loket. In 2021 werden gedetacheerde werknemers nog in het Nederlandse meldloket gemeld. Toen waren er 289.353 chauffeurs gemeld, waarvan 110.598 de nationaliteit van een derde land hadden. Het ging met name om Oekraïners die door Poolse bedrijven gemeld werden en om Oekraïners en Wit-Russen die door Litouwse bedrijven gemeld werden. Daar moet meteen de kanttekening bij geplaatst worden dat deze cijfers *niet* vergelijkbaar zijn met de cijfers die genoemd zijn in hoofdstuk 2. Het kan zijn dat deze chauffeurs slechts even door Nederland hebben gereden, en dat ze dan niet gedetacheerd zijn omdat ze hier bijvoorbeeld niet laden of lossen. Daarnaast is het in de transportsector mogelijk om chauffeurs vooraf met een jaarmelding aan te melden. Hoeveel van deze chauffeurs vervolgens daadwerkelijk door Nederland reden is op basis van deze cijfers niet te zeggen. Wel geeft het de indicatie dat er in het wegtransport relatief veel derdelanderchauffeurs werken. De inschatting is dat duizenden gedetacheerde derdelanderchauffeurs per jaar in of door Nederland rijden.

Sectorspecifieke uitdagingen

Omdat de transportsector naar haar aard mobiel en internationaal is gelden er andere regels om te bepalen wanneer er sprake is van detachering. Normaalgesproken is er sprake van detachering als een werknemer die gewoonlijk en legaal in een EU-lidstaat werkt tijdelijk door zijn werkgever tewerkgesteld wordt in een andere EU-lidstaat. De verdere uitwerking van deze concepten is in hoofdstuk 3 van dit document onderzocht. In de transportsector is deze verduidelijking echter nog niet aan de orde omdat er eerst andere onduidelijkheden spelen.

Internationale vrachtwagenchauffeurs rijden per definitie door andere EU-lidstaten. Er is op Europees niveau afgesproken dat er alleen sprake is van detachering wanneer er een voldoende nauwe band is met de lidstaat waar de chauffeur doorheen rijdt. Of er sprake is van een voldoende nauwe band is vastgesteld in Richtlijn 2020/1057. De aard van de transportbeweging (cabotage, cross-trade, transit of bilateraal) bepaalt dus of er sprake is van detachering of niet.

Er zijn echter signalen dat het nog steeds zeer complex is om detachering in kader van Richtlijn 2020/1057 vast te stellen. De onduidelijkheid en complexiteit over detacheringsregels kan alleen op Europees niveau, door aanpassing van de Mobiliteitsrichtlijn, opgelost worden. Er is geen ruimte om dit op nationaal niveau te doen aangezien dit tegen de richtlijn in zou gaan en dus tegen het vrij verkeer van diensten. Er wordt op dit moment een invoeringstoets uitgevoerd. De verwachting is dat in deze toets de knelpunten duidelijk naar voren komen. Daarnaast evalueert de EC de richtlijn in 2025. De invoeringstoets zal mede als input dienen voor de evaluatie. Het is nog niet duidelijk wat de uitkomsten van de evaluatie zullen zijn.

⁹² Zie bijvoorbeeld [Kamervragen over een Oezbeekse chauffeur die staakt in Venlo](#).

Samenloop met verkenning

Er spelen dus een aantal sectorspecifieke zaken in de transportsector. De concepten die in hoofdstuk 3 genoemd zijn, zijn daarom soms maar niet altijd van toepassing in de wegtransportsector. Zo is een vereiste van voorafgaande tewerkstelling niet altijd redelijk voor een chauffeur die bij een internationaal transportbedrijf werkt en wiens werk dus naar zijn aard grensoverschrijdend is. De vereiste dat het bedrijf substantiële activiteiten moet verrichten in het land van vestiging is daarentegen zeer relevant, gezien de hoeveelheid postbusondernemingen die actief zijn in de sector. Tegelijkertijd zijn ook daar ook verschillen omdat er sectorspecifieke indicatoren zijn die normaal geen rol spelen zoals de vraag of vrachtwagens regelmatig terugkeren naar het land van vestiging of niet. Daarom zal per onderwerp gekeken moeten worden hoe maatregelen voortvloeiend uit deze verkenning zich verhouden tot de transportsector en of eventuele juridische aanpassingen ook van toepassing zijn op gedetacheerde derdelanderchauffeurs.