

Vergaderjaar 2024–2025

29 861

Arbeidsmigratie en sociale zekerheid

Nr. 162

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2025

In mijn brief van 4 februari jl. informeerde ik de Tweede Kamer dat het kabinet, mede naar aanleiding van de motie-Paternotte c.s.¹ werkt aan een verkenning van stappen die op nationaal en Europees niveau gezet kunnen worden om de onrechtmatige detachering van werknemers uit derde landen tegen te gaan. Hierbij informeer ik u over de uitkomsten van de verkenning, de maatregelen die ik wil uitvoeren of verder wil uitwerken en de maatregelen die niet haalbaar zijn gebleken. 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. De verkenning is als bijlage bijgevoegd bij deze brief.

Detachering van derdelanderwerknemers in Nederland

Op grond van vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) is de detachering van derdelanderwerknemers in het kader van het vrij verkeer van diensten toegestaan. Gedetacheerde werknemers leveren een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie. Het aantal derdelanders dat in Nederland werkzaam is via detachering is hoog en groeiend. Nederland is één van de belangrijkste ontvangende lidstaten van gedetacheerde derdelanderwerknemers.² Dit komt onder andere door de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Een arbeidsmarkt met veel onzeker werk maakt het aantrekkelijk voor werkgevers om arbeidsmigranten in te zetten.³ In 2021 kwamen er ongeveer 17.000 derdelanderwerknemers via deze route naar Nederland,

¹ Kamerstuk 29 861, nr. 126.

² European Labour Authority «Report on the Posting of third-country nationals: contracting chains, recruitment patterns, and enforcement issues. Insights from case studies.» 2025, Contractual chains and recruitment patterns of posted third-country nationals | European Labour Authority

³ Kamerstuk 29 544, nr. 1176.

exclusief de wegvervoersector. In 2022 zijn er volgens het nationale meldloket 22.500 derdelanders ten minste één dag in Nederland werkzaam geweest, in 2023 was dit aantal 23.500 en in 2024 27.304. Deze cijfers moeten met de nodige voorzichtigheid worden gezien omdat de gegevens door dienstverrichters en dienstontvangers zelf worden verstrekt. Ook kan er nog steeds sprake zijn van ondermelding. Een aanzienlijk deel van deze werknemers wordt gedetacheerd door in Polen en Litouwen gevestigde (uitzend)bedrijven en heeft de Oekraïense of Wit-Russische nationaliteit.

Hoewel detachering van derdelanderwerknemers legaal is, blijkt in de praktijk dat er soms sprake is van onrechtmatige detachering, of van detachering waarbij het niet duidelijk is of die rechtmatig of onrechtmatig is. Bij een *rechtmatige* detachering wordt duidelijk voldaan aan de belangrijkste kenmerken van detachering, waaronder dat de onderneming die grensoverschrijdende diensten verricht daadwerkelijk gevestigd is in de zendende lidstaat en geen postbusonderneming is, dat de werknemer zijn werk in een andere lidstaat tijdelijk verricht, en dat de werknemer zijn hoofdactiviteit uitoefent in het land van vestiging van de werkgever. Bij een *onrechtmatige* detachering wordt duidelijk niet voldaan aan deze en andere kenmerken. Daartussen ligt in de praktijk een grijs gebied, waar het niet duidelijk is welke detacheringen wel of niet voldoen aan de kenmerken. Sommige van deze detacheringen zijn in strijd met de geest van de regelgeving, maar zijn ook niet duidelijk begrensd. Een voorbeeld hiervan is als een derdelanderwerknemer nauwelijks in de zendende lidstaat heeft gewerkt voordat hij voor een langdurige klus naar Nederland wordt gedetacheerd.

Dergelijke onrechtmatige en onduidelijke detacheringsconstructies zijn onwenselijk om drie redenen. Ten eerste gaat het om werknemers met een kwetsbare positie. Ze zijn afhankelijk van hun werkgever voor een werk- en verblijfsvergunning waardoor ze minder goed voor hun rechten op kunnen komen. De Europese Arbeidsautoriteit (ELA) en de Adviesraad Migratie hebben rapporten gepubliceerd waaruit blijkt dat deze groep zeer kwetsbaar is voor misbruik.⁴ Ten tweede betekent het dat Nederland minder grip heeft op arbeidsmigratie vanuit derde landen. Grensoverschrijdende arbeidsmigratie biedt kansen voor onze economie en het bedrijfsleven. Tegelijkertijd heeft het duidelijke schaduwzijden, zoals 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 van diensten verliest Nederland grip op deze vorm van arbeidsmigratie. Gedetacheerde derdelanderwerknemers werken immers niet op grond van een Nederlandse werkvergunning en zijn niet onderhevig aan het Nederlandse toelatingsbeleid. Als vervolgens de detacheringsregels niet nageleefd worden, wordt het migratiebeleid van de zendende lidstaat bepalend. Ten derde leidt het tot oneerlijke concurrentie en een ongelijk speelveld op de interne markt ten opzichte van bedrijven die de regels wel naleven. Die bedrijven hebben immers hogere administratieve en loonkosten dan bedrijven die derdelanderwerknemers op onrechtmatige wijze naar Nederland detacheren.

⁴ 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 Adviesraad Migratie, «Geen derde-rangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving», 2024, Adviesrapport: «Geen derde-rangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving» | Publicatie | Adviesraad Migratie.

Mogelijkheden om de onrechtmatige detachering van derdelanderwerknemers tegen te gaan

In de verkenning die ik heb uitgevoerd zijn verschillende mogelijkheden onderzocht om onrechtmatige detachering tegen te gaan. Het grootste obstakel is dat het onvoldoende duidelijk is wanneer een detachering rechtmatig of onrechtmatig is.

Daarom is gekeken naar het verduidelijken van het juridisch kader dat volgt uit met name de Handhavingsrichtlijn⁵ en jurisprudentie van het HvJ-EU. Ook is gekeken naar aanpassing van het juridisch kader, versterking van grensoverschrijdend toezicht en handhaving, en van Europese en bilaterale samenwerking. Verder is onderzocht hoe de (informatie)positie van derdelanderwerknemer versterkt kan worden en wat de rol is van ketens en onderaanneming. Hieronder ga ik in op de maatregelen die nationaal genomen zullen worden en/of waar ik mij op Europees niveau voor zal inzetten. Hiermee wil ik gedetacheerde derdelanderwerknemers beter beschermen, meer kunnen sturen op deze vorm van arbeidsmigratie en oneerlijke concurrentie tegengaan. De verwachting is dat door deze maatregelen het aantal derdelanderwerknemers dat via onrechtmatige detachering naar Nederland komt af zal nemen. Het wordt immers moeilijker gemaakt om misbruik te maken van deze «route». Tegelijkertijd is er ook meer nodig om grip te krijgen op arbeidsmigratie.

Ik kijk met mijn collega's in het kabinet naar hoe we verdere effectieve maatregelen kunnen nemen. Om grip te krijgen op arbeidsmigratie is het heel belangrijk om het zicht op de doelgroep te verbeteren. Met het introduceren van een zorgplicht voor uitleners bij registratie nemen we een belangrijke stap, maar ook komende periode kijken we naar verdere maatregelen. Uw Kamer wordt in september daarover geïnformeerd, conform de motie van de leden Saris en Ceder⁶. Naast deze algemene inzet geldt voor gedetacheerde werknemers dat zij voor aanvang van de detachering door hun werkgever gemeld worden in het Nederlandse online meldloket. Ik zet mij voortdurend in om de naleving hiervan te verbeteren.

In het licht van grip krijgen op arbeidsmigratie is ook het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Arbeidsmigratie van belang. Daarnaast moeten deze maatregelen in samenhang bekeken worden met andere reeds lopende initiatieven, zoals de door de Tweede Kamer aangenomen Wet toelating terbeschikkingstelling arbeidskrachten (Wtta).

1. Het verduidelijken van het juridisch kader

Het huidige juridisch kader rond detachering van derdelanderwerknemers is onduidelijk en onvoldoende concreet. Daarom wordt het verschillend toegepast door EU-lidstaten. Dit werkt onrechtmatige detachering in de hand. Het verduidelijken van het juridisch kader draagt bij aan de rechtszekerheid van de werknemer, die beter zal weten wanneer zijn of haar situatie rechtmatig is. En duidelijke regels over detachering helpt de

⁵ Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (PbEU 2014, L159/11).

⁶ Kamerstuk 26 448, nr. 807: «verzoekt de regering te onderzoeken hoe de RNI-inschrijving van arbeidsmigranten kan worden verbeterd en misbruik kan worden tegengegaan, en de Kamer hierover in september te informeren met concrete voorstellen voor verbetering en handhaving».

werkgever om op een legitieme manier gebruik te maken van het vrij verkeer van diensten. Met deze verduidelijking blijft de rechtmatige detachering van derdelanders mogelijk op basis van het vrij verkeer van diensten.

Belangrijke voorwaarden voor een rechtmatige detachering zijn dat de werknemer zijn **hoofdactiviteit** moet uitoefenen in de zendende lidstaat, en dat hij **legaal werkzaam** moet zijn.⁷ Uit de verkenning blijkt dat met name deze concepten onvoldoende concreet en handhaafbaar zijn. Zo is onvoldoende duidelijk hoe lang een werknemer in een lidstaat gewerkt moet hebben voordat gezegd kan worden dat hij daar zijn «hoofdactiviteit» uitoefent. Is dit een dag? Een maand? Vijf maanden? Het is ook onvoldoende duidelijk waar de werk- en verblijfsvergunning afgegeven moeten zijn voor de werknemer geacht kan worden «legaal werkzaam» te zijn. Mag een derdelanderwerknemer bijvoorbeeld met een Spaans visum door een Cypriotische werkgever naar Duitsland en vervolgens naar Nederland gedetacheerd worden?

Het traject dat doorlopen moet worden om het juridische kader te verduidelijken hangt af van welke route gekozen wordt: De Europese route, met verduidelijking in een (nieuwe of bestaande) EU-richtlijn, of richtsnoeren, en/of de nationale route, met verduidelijking door aanpassing van nationale regelgeving. Voor de Europese route is het belangrijk om de Europese Commissie (EC) te overtuigen van de noodzaak om met een initiatief te komen om het juridisch kader voor de detachering van derdelanderwerknemers te verduidelijken. Daarvoor ben ik reeds steun aan het verzamelen bij andere EU-lidstaten. Nederland heeft hiertoe o.a. het initiatief genomen voor een gezamenlijk »Position paper on the posting of third country nationals«, waarover ik uw Kamer eerder heb geïnformeerd.⁸ Op deze manier probeert Nederland, samen met gelijkgezinde lidstaten, de EC te overtuigen van de noodzaak om met een initiatief te komen om het juridisch kader voor de detachering van derdelanderwerknemers te verduidelijken. Ik zet mij dus in voor de Europese route.

Maar de Europese en nationale route sluiten elkaar niet uit. Ik wil ook inzetten op de nationale route. Omdat beargumenteerd kan worden dat het gaat om het uitwerken van al bestaande juridische concepten, lijkt het voor het concept «**hoofdactiviteit**» mogelijk om dit in nationale regelgeving te verduidelijken. Zo lijkt er enige ruimte te zijn om in bijvoorbeeld het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 (BuWav) of het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (BagwEU) «gewoonlijk werkzaam» te concretiseren als een vereiste periode van voorafgaande tewerkstelling van bijvoorbeeld drie maanden bij de werkgever in de zendende lidstaat. De nationale route is waarschijnlijk sneller dan de Europese route, maar brengt ook juridisch risico met zich mee. Ik ga de onderbouwing van eventuele aanpassing van nationale regelgeving daarom zorgvuldig uitwerken, om het risico dat er door de EC een ingebrekestellingsprocedure⁹ tegen Nederland wordt gestart te beperken. Voor het concept «**legaal werkzaam**» wil ik zorgvuldig onderzoeken of het EU-recht het toelaat dat gedetacheerde derdelanderwerknemers een werk- en verblijfsvergunning moeten hebben

⁷ Hof van Justitie van de Europese Unie, 21 oktober 2004, C-445/03, overweging 46, Hof van Justitie van de Europese Unie, 19 januari 2006, C-244/04, overweging 41, Hof van Justitie van de Europese Unie, 21 september 2006, C-168/04, overweging 57. En Hof van Justitie van de Europese Unie, 11 september 2014, C-91/13, overweging 57.

⁸ Kamerstuk 29 861, nr. 158.

⁹ Dit kan uiteindelijk leiden tot een zaak voor het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU). Zie deze website voor meer informatie over ingebrekestellingsprocedures en het meest recente overzicht van de ingebrekestellingsprocedures tegen Nederland.

in de zendende lidstaat voor het soort werk dat zij ook in Nederland zullen verrichten.

Bij deze volgende stappen wordt rekening gehouden met de consequenties in administratieve lasten voor werkgevers. De kaders van het EU-recht zijn leidend. Hier heeft de Raad van State ook advies over gegeven.¹⁰

2. Versterken (informatie)positie van derdelanderwerknemers

Derdelanderwerknemers die door hun werkgever gevestigd in een ander EU-lidstaat worden gedetacheerd zijn extra kwetsbaar voor misstanden zoals onderbetaling, slechte arbeidsomstandigheden en, in het ernstigste geval, zelfs arbeidsuitbuiting.¹¹ Ze hebben beperkte toegang tot het recht doordat ze tijdelijk in Nederland zijn en de taal niet spreken, onbekend zijn met procedures en belemmeringen in het rechtssysteem ervaren. Wanneer gedetacheerde derdelanderwerknemers in moeilijke situaties zitten, weten zij nog onvoldoende waar zij recht op hebben en hoe zij die rechten kunnen opeisen. Bovendien riskeren zij uitzetting in verband met illegaal verblijf. Versterking van de (informatie)positie van gedetacheerde derdelanderwerknemers kan bijdragen aan effectievere bescherming en er gaat ook een preventieve werking richting werkgevers van uit die arbeidsmigratie als verdienmodel gebruiken.

Verbeteren informatievoorziening, hulp en ondersteuning

De voorlichting aan gedetacheerde derdelanderwerknemers, hun werkgevers en dienstontvangers moet verbeterd worden. Betere voorlichting stelt de werkgever beter in staat de wetgeving na te leven, en het informeren van de derdelanderwerknemer over zijn rechten en plichten leidt tot betere bescherming. Met het project «Work in NL» (WIN) wordt gewerkt aan landelijk dekkende informatievoorziening, hulp en ondersteuning voor arbeidsmigranten. Het is belangrijk dat de medewerkers die bij de WorkinNL-informatiepunten en de samenwerkingspartners werken detachering van derdelanderwerknemers herkennen en ze kunnen doorverwijzen naar de juiste instanties voor hulp en informatie. Daarom zal ik inzetten op bewustwording met behulp van onder meer 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 door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) bij de afgifte van verblijfsvergunningen. Daarnaast zal ik de informatievoorziening over gedetacheerde derdelanderwerknemers verbeteren op [postedworkers.nl](https://www.postedworkers.nl).

Advies en ondersteuning aan rechtszoekenden

Nederland eist een Nederlandse verblijfsvergunning voor derdelanderwerknemers die langer dan 3 maanden in Nederland gedetacheerd zijn. Een belangrijke rechtvaardigingsgrond voor de verblijfsvergunning is dat het document de derdelander in staat stelt te bewijzen dat zij niet illegaal in Nederland verblijven. Het draagt dus bij aan rechtszekerheid.¹² Uit

¹⁰ Raad van State, «Voorlichting over het reguleren van het vrij verkeer van personen en diensten», 2020, Voorlichting over het reguleren van vrij verkeer van personen en diensten. – Raad van State.

¹¹ 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.

¹² Hof van Justitie van de Europese Unie, 20 juni 2024, C-540/22, overweging 77.

cijfers blijkt dat niet alle gedetacheerde derdelanderwerknemers daadwerkelijk over deze vergunning beschikken. Om de rechtszekerheid van derdelanderwerknemers te vergroten zal ingezet worden op het belang van het aanvragen van deze verblijfsvergunning.

Bij advies en ondersteuning aan rechtzoekende derdelanderwerknemers spelen vakbonden een belangrijke rol. 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. Ik zal in gesprek gaan met JenV en het Juridisch Loket of er mogelijkheden zijn om aan deze vraag te voldoen.

3. Versterken van grensoverschrijdend toezicht en handhaving

Effectieve handhaving en toezicht zijn een belangrijk instrument bij de integrale aanpak van misstanden en onrechtmatige detachering. Onderzoeken van de Nederlandse Arbeidsinspectie naar mogelijk onrechtmatige detacheringen zijn tijdrovend en complex omdat het huidige juridisch kader rond detachering van derdelanders onduidelijk en onvoldoende concreet is. Daarnaast is er bij grensoverschrijdende onderzoeken inherente afhankelijkheid van informatie van buitenlandse collega-overheden.

Het verduidelijken van het juridische kader geeft (buitenlandse) werkgevers de mogelijkheid om hun verantwoordelijkheid op de arbeidswetten beter na te leven. Daarnaast geeft het de Arbeidsinspectie betere handvatten om onderscheid te maken tussen rechtmatige en onrechtmatige detachering en om effectief op te treden tegen onrechtmatige detachering. De Europese Arbeidsautoriteit (ELA) ondersteunt de nationale autoriteiten bij hun toezicht op grensoverschrijdende arbeid en sociale zekerheid. 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 (CJI's) met andere landen. De ELA is sinds 2024 op volle sterkte. De Arbeidsinspectie en andere diensten maken doelgericht gebruik van het instrumentarium van de ELA. De verwachting is dat dit de komende jaren verder ontwikkeld wordt en positief zal bijdragen aan grensoverschrijdende onderzoeken. In Europees verband blijf ik mij inzetten voor een sterke ELA en een stevigere verankering van de aanpak van de problematiek rond gedetacheerde derdelanderwerknemers in het mandaat van de ELA. Een duidelijk juridisch kader en goede handhaving, in samenwerking met een sterke ELA, gaan immers hand in hand.

Verder draagt ook het team Aanpak Misstanden Uitzendbureaus (AMU) in algemene zin bij aan het versterken van grensoverschrijdende handhaving. In dit team werken organisaties als de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst, Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Sociale verzekeringsbank (SVB) samen in zowel nationale als grensoverschrijdende zaken. 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 IND en de Arbeidsinspectie werken hierin al samen en delen kennis hieromtrent.

4. Europese samenwerking

Ik blijf elke gelegenheid benutten om de uitdagingen rond de detachering van derdelanders hoog op de Europese agenda te houden. Zo heb ik op verschillende momenten dit onderwerp onder de aandacht gebracht van uitvoerend vicevoorzitter van de Europese Commissie, Roxana Minzatu, onder meer tijdens haar recente bezoek aan Nederland. De detachering van derdelanderwerknemers is een Europees fenomeen. Nauwe samenwerking met andere Europese landen, waaronder zendende lidstaten, kan bijdragen aan een vermindering van onrechtmatige detachering. Recent heb ik de uitdagingen rondom de detachering van derdelanders nog besproken met verschillende lidstaten in het kader van het eerder genoemde position paper. Ook op ministerieel en (hoog)ambtelijk niveau zullen gesprekken met andere lidstaten en de EC over dit onderwerp worden voortgezet.

Voorstellen die niet haalbaar zijn gebleken

In de verkenning zijn ook voorstellen onderzocht die niet haalbaar zijn gebleken, zoals het uitsluiten van uitzendarbeid van het vrij verkeer van diensten en detachering uitsluiten onder een bepaalde inkomensgrens.

Uitsluiten van uitzendarbeid van het vrij verkeer van diensten

Uw Kamer heeft gevraagd of het mogelijk is om uitzendarbeid uit te zonderen van het vrij verkeer van diensten. Ik heb aan het lid Patijn toegezegd dit mee te nemen in de verkenning.¹³ Uit de verkenning blijkt dat het uitsluiten van uitzendarbeid van het vrij verkeer van diensten, of dit nu voor alleen voor derdelanders zou gelden of ook voor EU-burgers, duidelijk tegen de reeds lange tijd bestaande kaders zou ingaan. Deze maatregel kan alleen gerealiseerd worden als de Detacheringsrichtlijn en Dienstenrichtlijn op Europees niveau worden aangepast. Een inzet daarop acht ik niet kansrijk.

De EC heeft de Herziene Detacheringsrichtlijn recent geëvalueerd. Met deze herziening zijn de rechten van gedetacheerde uitzendkrachten en uitzendkrachten in dienst van een Nederlands uitzendbureau vrijwel geheel gelijkgetrokken.¹⁴ De EC heeft bij de evaluatie 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 gelijk te trekken. Verder is het EU-recht restrictief als het gaat om het beperken van het vrij verkeer van diensten en ligt de focus op het wegnemen van ongerechtvaardigde belemmeringen. Het uitsluiten van uitzendarbeid zou tegen deze tendens ingaan en op weinig steun kunnen rekenen.

Ook zijn er op dit punt raakvlakken met lopend nationaal beleid en met andere punten uit de verkenning. Nationale maatregelen zoals de door de Tweede Kamer aangenomen Wtta zullen ook effect hebben op gedetacheerde derdelanderuitzendkrachten. Uitzendbureaus, ook uit andere EU-lidstaten, kunnen na invoering van de Wtta alleen uitzendkrachten naar Nederland detacheren wanneer zij zijn toegelaten. Daarvoor moeten ze voldoen aan voorwaarden gericht op het tegengaan van misstanden.

¹³ Commissiedebat Formele Raad voor Werkgelegenheid en Sociaal Beleid 20 november 2024.

¹⁴ Kamerstuk 35 358, nr. 3.

Verder zijn er raakvlakken met de verduidelijking van het juridisch kader waar ik op in wil zetten. Als verduidelijkt wordt dat werknemers een vaste periode gewoonlijk gewerkt moeten hebben in de zendende lidstaat, dan zal dit ervoor zorgen dat ook uitzendbureaus derdelanderwerknemers niet meer direct naar Nederland detacheren. De verwachting is dat deze minder ingrijpende maatregelen ook bijdragen aan het tegengaan van de onrechtmatige detachering van uitzendkrachten.

Detachering uitsluiten onder een bepaalde inkomensgrens

Een andere voorgestelde maatregel die niet haalbaar is, is om detachering uit te sluiten onder een bepaalde inkomensgrens. Hiervoor zijn eerder door uw Kamer twee opties genoemd, namelijk het niet afgeven van een A1-verklaring wanneer de werknemer minder dan 125% van het Nederlandse minimumloon (WML) gaat verdienen en het niet toestaan van detachering wanneer de werknemer minder dan 125% van het WML gaat verdienen.¹⁵

Sociale zekerheid: 125% inkomensgrens

In dit geval krijgen werknemers die minder dan 125% van het WML verdienen geen A1-verklaring meer. De A1-verklaring bewijst in welk Europees land de werknemer sociaal verzekerd is. Met deze maatregel wordt dus de mogelijkheid weggenomen om onder het socialezekerheidsstelsel van de zendende lidstaat te blijven vallen. Het doel van de A1-verklaring is om werknemers te beschermen tegen verbrokkelde sociale zekerheidsopbouw wanneer ze tijdelijk in een andere lidstaat werken. Ook als deze mogelijkheid in het sociale zekerheidsrecht weggenomen wordt, blijft het mogelijk om werknemers (onrechtmatig) te detacheren op grond van het arbeidsrecht. Het is dus geen effectieve maatregel om de onrechtmatige detachering van derdelanders tegen te gaan. Door deze maatregel zouden bovendien juist de meest kwetsbare werknemers minder goed beschermd worden terwijl administratieve lasten voor de werkgever omhooggaan. Het vereist ook een aanpassing van Verordening 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels op dit punt, wat Europees politiek gezien niet haalbaar wordt geacht.

Arbeidsrecht: 125% inkomensgrens

In dit geval mogen werkgevers hun werknemers niet naar Nederland detacheren wanneer de werknemers minder dan 125% van het WML gaan verdienen. Misbruik van detachering vindt vooral plaats bij laagbetaalde arbeid, dus het uitsluiten van detachering in die categorie zou onrechtmatige detachering kunnen tegengaan. Het is echter een zeer grofmazige maatregel die ook bonafide werkgevers raakt en indruist tegen het vrij verkeer van diensten, terwijl er ook minder ingrijpende maatregelen voorhanden zijn, zoals eerder in deze brief beschreven. Verder is er geen precedent of juridische onderbouwing voor het maken van onderscheid op grond van inkomen bij detachering. Ik zie dit dan ook niet als een haalbare maatregel.

Voor meer toelichting op deze en andere voorstellen die niet haalbaar zijn gebleken verwijs ik naar de verkenning in de bijlage.

¹⁵ Commissiedebat Arbeidsmigratie 4 september 2024.

Input sociale partners

Er is met sociale partners gesproken over de beleidslijn. Sociale partners zien ook een toename van (door)detachering van derdelanders, die extra kwetsbaar zijn voor uitbuiting. En die vindt in de praktijk plaats in meerdere sectoren.

Daarnaast stellen zij vast dat sommige praktijken op dit vlak zorgen voor oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt en voor bedrijven. Het is daarom van belang dat de detachering van derdelanders strikt volgens de regels en de geest van die regels plaatsvindt en ongewenste praktijken (uitbuiting van mensen en oneigenlijke concurrentie) worden bestreden. Daarbij hebben inleners en opdrachtgevers een belangrijke rol naast de handhavende instanties en nationale overheden om deze praktijken te voorkomen, tegen te gaan en controleren.

Verdere proces

De verschillende hierboven genoemde maatregelen worden de komende tijd verder opgepakt en uitgewerkt. De maatregelen hebben verschillende doorlooptijden. Zo kunnen er dit jaar concrete stappen gezet worden op het verbeteren van de informatievoorziening en het versterken van Europese samenwerking. Het verduidelijken van het juridisch kader op nationaal niveau duurt gemiddeld ten minste een tot twee jaar, afhankelijk van de nadere uitwerking. Een verduidelijking van het juridisch kader op Europees niveau zal aanzienlijk meer tijd in beslag nemen. In de uitwerking van deze maatregelen wordt ook gekeken naar de eventuele toepassing van maatregelen op de transportsector, die zijn eigen unieke uitdagingen kent. Daarvoor ga ik in ieder geval in gesprek met mijn collega, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, conform mijn toezegging aan het lid Van Kent over de Cabotagerichtlijn.¹⁶ Een aantal maatregelen wordt nog verder onderzocht, zoals de aanpak van de uitdagingen bij onderaanneming. Ik zal uw Kamer medio 2026 informeren over de opvolging en verdere uitwerking van maatregelen zoals genoemd in de verkenning.

Tot slot

Grensoverschrijdende detachering van derdelanderwerknemers is een onderdeel van het vrij verkeer van diensten binnen de EU, waar ook Nederland baat bij heeft. Het mag echter niet leiden tot oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, gebrekkige bescherming van werknemers en verminderde grip op arbeidsmigratie. De maatregelen die voortvloeien uit de verkenning moeten bijdragen aan het tegengaan van onrechtmatige detachering van derdelanderwerknemers. Deze inzet is onderdeel van de bredere inzet van dit kabinet om meer grip te krijgen op arbeidsmigratie en een einde te maken aan de misstanden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum

¹⁶ Commissiedebat Arbeidsmigratie 19 februari 2025.