

# Geen derderangsburgers

DE RISICO'S VOOR GEDETACHEERDE ARBEIDSMIGRANTEN  
EN DE NEDERLANDSE SAMENLEVING

Adviesrapport



Adviesraad  
Migratie

# Samenvatting

EU-detachering is een groeiend fenomeen. Gedetacheerde arbeidsmigranten werken in Nederland, maar zijn in dienst van een bedrijf in een ander Europees land. Voor hun arbeidsrechtelijke bescherming gelden de regels in Nederland en voor het recht op sociale zekerheid gelden de regels van het andere, zendende Europees land. Het gaat hierbij om EU-onderdanen en mensen van buiten de EU. In 2022 werkten er bijna 90.000 gedetacheerde arbeidsmigranten in Nederland.<sup>1</sup> EU-detachering heeft grote risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten in arbeidsintensieve sectoren en ongewenste gevolgen voor de Nederlandse samenleving.

## ***Steeds meer gedetacheerde arbeidsmigranten in Nederland***

Op dit moment is het voor werkgevers eenvoudig om de situatie uit te buiten. De Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) zet de regels van EU-detachering in Nederland uiteen, maar doordat regels gelden vanuit het land waar wordt gewerkt en regels gelden vanuit het land van waaruit wordt gezonden, zijn de omstandigheden zoals werkgevers die soms creëren zeer ondoorzichtig. Het is eveneens een wijze om arbeidsmigranten van buiten de EU in te zetten zonder daarvoor een werkvergunning in Nederland aan te vragen. Gebrek aan handhaving heeft schijnconstructies in de hand gewerkt. Het is haast ondoenlijk om precies te weten waar een gedetacheerde arbeidsmigrant recht op heeft. Niet alleen voor de arbeidsmigrant zelf maar ook voor gemeenten en instanties als de Nederlandse Arbeidsinspectie. Het gebrek aan capaciteit, opsporingsbevoegdheden, Europese samenwerking en het ontbreken van gegevens over de situatie van mensen, maken het controleren op naleving moeilijk.

Nederland is een van de grootgebruikers als het gaat om EU-detachering. Hier komt bij dat de Nederlandse overheid weinig grip heeft op het aantal gedetacheerde arbeidsmigranten dat hier aan de slag gaat. Zo zijn er in 2022 slechts 4.000 werkvergunningen afgegeven voor arbeidsmigranten van buiten de EU, maar waren er bijna 22.500 *gedetacheerde* arbeidsmigranten van buiten de EU in Nederland werkzaam. Het is waarschijnlijk dat het om nog veel meer mensen gaat, maar lang niet alle gedetacheerde arbeidsmigranten worden door hun werkgevers gemeld.

## ***Risico's voor de arbeidsmigranten én de Nederlandse samenleving***

Door de onduidelijke situaties en ontduikingsroutes lopen gedetacheerde arbeidsmigranten een reëel risico om niet het loon, de arbeidsvoorwaarden en de sociale zekerheid te krijgen waar zij recht op hebben. Dit opent de deur naar arbeidsuitbuiting, omdat zij vaak afhankelijk zijn van hun werkgever voor huisvesting. Gedetacheerde arbeidsmigranten van *buiten de EU* lopen een nog groter risico dan gedetacheerde arbeidsmigranten met een EU-nationaliteit, zij zijn namelijk ook voor hun verblijfsvergunning afhankelijk van hun werkgever. Kwetsbare arbeidsmigranten die het zelf niet meer redden kan leiden tot risico's van overlast in wijken of dakloosheid.

---

<sup>1</sup> Met het wegvervoer meegerekend gaat het om 358.670 mensen. Daarvan zijn 233.250 EU-onderdanen en 125.420 mensen van buiten Europa.

Tot slot signaleren wij een reëel risico van EU-detachering in arbeidsintensieve sectoren voor de Nederlandse samenleving. Deze concurrentiedetachering zorgt voor een 'race naar de bodem'. Werkgevers die arbeidsmigranten detacheren kunnen loonkosten drukken omdat zij premies afdragen in het uitzendende land, premies die vaak lager zijn dan in ons land. Deze werkgevers concurreren met werkgevers die betere lonen uitbetalen, premies betalen in Nederland en investeren in hun werknemers. Uiteindelijk is het risico voor de samenleving van de race naar de bodem dat hierdoor de lonen en arbeidsomstandigheden voor de hele sector slechter worden en kwetsbare arbeidsmigranten die het zelf niet meer redden kunnen leiden tot risico's van overlast in wijken of dakloosheid.

### **Aanbevelingen**

Er is een gebrek aan volledige en vergelijkbare gegevens over EU-detachering in Nederland en de EU. Het is cruciaal dat betere informatie wordt verzameld voor beleidsvorming en handhaving. Meer onderzoek en monitoring is nodig naar de aard en omvang van EU-detachering, misstanden en schijnconstructies in Nederland. Tegelijkertijd bevelen we het kabinet aan om op nationaal en Europees niveau sterker in te zetten op vier thema's. Vakbonden hebben het thema al op de agenda gezet, maar het is ook essentieel dat uitvoeringsinstanties, werkgevers, uitzendbureaus en gemeenten hun verantwoordelijkheid hierin nemen.

#### ***1. Rem de race naar de bodem af door flexibilisering arbeidsmarkt intensiever aan te pakken***

In de aanpak van de doorgesloten flexibilisering in Nederland kan voor de groep gedetacheerde arbeidsmigranten nog een tandje bijgezet worden:

- Sluit flexibele arbeidsovereenkomsten - zoals detachering van arbeidsmigranten - uit in sectoren waar veel misstanden voorkomen;
- Verplicht gemeenten een bedrijfseffectrapportage als voorwaarde te stellen voor de vestiging van bedrijven die gedetacheerde arbeidsmigranten in dienst nemen;
- Stel als overheid bij aanbestedingen ook zelf meer eisen aan de contractvorm.

#### ***2. Pak malafide werkgevers harder aan en intensiveer de handhaving***

Het kabinet kan meer doen om werkgevers aan te pakken die een loopje nemen met loonafspraken en arbeidsvoorwaarden. Daarnaast zou zij middelen moeten vrijmaken voor toezicht en handhaving, zoals (transnationale) inspecties:

- Verbind grote(re) consequenties voor werkgevers en betrokken partijen in de detacheringketen die gedetacheerde arbeidsmigranten benadelen. Dat kan door het verhogen van boetes of door een zwarte lijst op te stellen met malafide ondernemers;
- Betere controle aan de voorkant van de melding waarbij opdrachtnemers moeten bewijzen zich aan wet- en regelgeving te houden.

### **3. Versterk de positie van gedetacheerde arbeidsmigranten**

Om de positie van gedetacheerde arbeidsmigranten te versterken bevelen wij aan:

- Breid de wettelijke ketenaansprakelijkheid uit naar alle arbeidsomstandigheden;
- Informeer gedetacheerde migranten vóór vertrek naar Nederland en kort na aankomst in hun eigen taal over hun rechten en plichten en verbeter de informatie aan gedetacheerde migranten over hun opgebouwde sociale zekerheidsrechten.

Met het oog op de extra kwetsbare positie van gedetacheerde **arbeidsmigranten van buiten de EU** adviseren wij het volgende:

- Introduceer een periode na het einde van de detachering waarbinnen mensen van buiten de EU de kans krijgen om een nieuwe verblijfsvergunning aan te vragen en ze niet direct hoeven te vertrekken.
- Laat het Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers ook van toepassing zijn op kwetsbare dakloze arbeidsmigranten van buiten de EU die via de detacheringsconstructie naar Nederland komen.

### **4. Maak betere afspraken in Europa én bilateraal met andere lidstaten**

Met het oog op het Europese karakter van EU-detachering en de uitdagingen die dit meebrengt voor gedetacheerde migranten én nationaal migratiebeleid, doen wij de volgende aanbevelingen op Europees niveau:

- Verbeter de samenwerking op Europees niveau tussen lidstaten en met de European Labour Authority en geef de laatste een belangrijke rol door het mandaat uit te breiden;
- Spreek uitzendende lidstaten aan op detachering van mensen van buiten de EU en agendeer dit onderwerp bij de Europese Commissie;
- Dring bij de Europese Commissie aan op het opstellen van een nieuwe EU-richtlijn waarin de rechten en plichten van gedetacheerde arbeidsmigranten van *buiten* de EU geregeld worden.

# Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Hoe werkt EU-detachering?</b>	<b>12</b>
2.1	EU-detachering en EU-Detacheringsrichtlijn	13
2.2	Arbeidsvoorwaarden	16
2.3	Sociale zekerheid	17
2.4	Verschil tussen gedetacheerde arbeidsmigranten uit de EU en van buiten de EU	19
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Om hoeveel mensen gaat het?</b>	<b>21</b>
3.1	Ondermelding	22
3.2	Meeste gedetacheerde arbeidsmigranten in wegvervoersector	23
3.3	Toename van aantal detacheringen	23
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Risico's voor de gedetacheerde arbeidsmigrant en Nederlandse samenleving</b>	<b>27</b>
4.1	Werkgevers verschuilen zich achter complexe regels, maar ook toezicht en handhaving zijn complex	29
4.2	Risico's voor de gedetacheerde arbeidsmigrant	31
4.3	Risico's voor de samenleving	34
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>36</b>
5.1	Rem de race naar de bodem af door flexibilisering arbeidsmarkt intensiever aan te pakken	37
5.2	Pak malafide werkgevers harder aan en intensiveer de handhaving	38
5.3	Versterk de positie van gedetacheerde arbeidsmigranten	38
5.4	Maak betere afspraken in Europa én bilateraal met andere lidstaten	39



Hoofdstuk 1

# Inleiding

### **Dewi (32) productiemedewerkster uit Bangladesh:**

*'Mijn kinderen zijn nu 3, 5 en bijna 7. Als ik om 5 uur opsta is het bij hen in Dhaka al 10 uur. De oudste twee spelen dan al in de Banyanboom voor de school. Mijn jongste dochtertje slaapt niet meer tussen de middag, vertelde mijn moeder mij de laatste keer dat ik met haar belde. In Nederland is het 's ochtendsvroeg altijd koud. Of het is de kou die in mijn botten is gekropen, omdat we in een tochtige keet slapen. Ik deel mijn kamer met twee andere vrouwen. We zagen de schimmelplekken op de muur meteen en maken er maar grapjes over. Marsha die van de Filipijnen komt, raadde me aan om er niets over te zeggen tegen onze baas.*

*In Dhaka had ik contact met iemand anders over het werk in Nederland. Een nette vrouw in een mantelpak, die zei dat alles goed geregeld was. Het salaris op het contract dat ik bij haar ondertekende was vier keer zo hoog dan wat ik in Bangladesh kan verdienen en ik zou zelfs voor ziekte verzekerd zijn! De enige voorwaarde was dat ik snel moest kunnen vertrekken en een paar dagen in Polen kon verblijven om daar wat papieren te ondertekenen.*

*Nu neemt die vrouw haar telefoon niet meer op en heb ik één baas: Martin. Martin gaat over ons huis, waar naast de vrouwen van mijn kamer, nog acht mannen wonen. Van Martin zijn de twee busjes waarmee we 's ochtends naar de fabriek rijden waar ik verse ananas in plastic bakjes doe. En Martin is degene met wie je moet praten als je een shift wilt ruilen of niet kunt werken als je ziek bent. Voor dat laatste ben ik altijd bang. Ik sta de hele dag in dezelfde houding te werken en ik heb in het verleden al eens een dubbele hernia gehad. Als ik die nu weer oloop, heb ik geen idee wat ik moet doen.*

*Als je langer dan een week ziek bent, ben je je baan kwijt. En als je je baan kwijt bent, moet je de volgende dag het huis verlaten. Dat is wat ik bij mijn huisgenoten heb gezien. Het contract dat ik vijf maanden geleden in Bangladesh tekende, heeft niets te maken met mijn leven hier. Het geld dat ik op mijn rekening krijg is drie keer minder dan mij is toegezegd. Vervoer en verblijfskosten zijn eraf getrokken, zei Martin toen ik ernaar durfde te vragen. Waarom is me dat niet verteld? En hoe zit het dan met die verzekering voor ziekte waar de mevrouw in Bangladesh het over had? Ik heb wel een foto van het contract dat ik getekend heb in mijn telefoon opgeslagen. En ik heb sinds kort het telefoonnummer van een organisatie in Nederland die mensen zoals ik helpt, die misschien wel weet waar ik recht op heb. Nu nog moet verzamelen om hen te appen.*

## **Meer gedetacheerde arbeidsmigranten op flexibele, Nederlandse arbeidsmarkt**

Het verhaal van Dewi uit Bangladesh<sup>2</sup> waarmee we dit adviesrapport beginnen illustreert waar we in dit rapport aandacht voor willen vragen: de kwetsbare positie van migranten die vanuit of via een ander EU-land in Nederland zijn gedetacheerd. Mensen die werken in Nederland, maar die in dienst zijn van een bedrijf in een ander Europees land. Het betreft een gestaag groeiend aantal mensen, zowel uit landen van binnen de EU als van daarbuiten.

EU-detachering – soms ook wel de A1-constructie genoemd – kent verschillende vormen. Van het detacheren van experts en specialisten tot het inzetten van arbeidskrachten tegen zo laag mogelijke kosten, ook wel concurrentiedetachering genoemd.<sup>3</sup> Deze laatste vorm wordt in toenemende mate door Nederlandse werkgevers toegepast, vooral binnen sectoren als de bouw, productiewerk, transport, landbouw en de vleesverwerkende industrie.<sup>4</sup> Werkgevers en uitzendbureaus in deze sectoren gebruiken via detacheringsconstructies arbeidsmigranten van binnen en buiten de EU als een manier om te besparen op arbeid. In vergelijking met werkgevers in andere Europese landen maken Nederlandse werkgevers veelvuldig gebruik van een flexibele schil van personeel.<sup>5</sup> Hierbij kan gedacht worden aan tijdelijke contracten, nulurencontracten, oproepkrachten, uitzendkrachten en zzp'ers. EU-detachering is een variant van zo'n flexibele arbeidsrelatie.

### **Ondoorzichtige constructies maken controles lastig**

De Adviesraad Migratie vindt concurrentiedetachering problematisch. De (lange) detacheringketen van verschillende partijen in het zendende en ontvangende land met een wirwar aan regels en arbeidscontracten, zorgt ervoor dat het onduidelijk is wat de rechten van mensen zijn. De complexe regelgeving van EU-detachering wordt gebruikt voor ontduiking van verantwoordelijkheden. Dat maakt het lastig om vast te stellen wie precies waarvoor verantwoordelijk is. Daarbij pakt regelgeving in elk EU-land net weer anders uit en bilaterale verdragen met niet-EU landen bepalen bijvoorbeeld of iemand een uitkering voor arbeidsongeschiktheid ook daadwerkelijk ontvangt.

Het is haast onmogelijk voor een gedetacheerde arbeidsmigrant om precies te weten waar hij of zij recht op heeft, laat staan dat er wordt overgaan tot actie bij het niet nakomen van arbeidsvoorwaarden of bij slechte arbeidsomstandigheden. Dat geldt ook voor de gemeenten waar deze mensen wonen als voor de

---

<sup>2</sup> De twee vignetten in dit rapport, zijn gebaseerd op ervaringen en inzichten zoals met ons gedeeld door diverse gesprekspartners alsook op berichtgeving in de media waarin de thematiek, en de problematiek, van de EU-detachering werd belicht aan de hand van waargebeurde verhalen.

<sup>3</sup> Lens, D. (2022). *Is labour migration hurting migrant labour? Empirical investigations for the case of Belgium*. Proefschrift. Universiteit Antwerpen.

<sup>4</sup> Heyma, A., Bussink, H. & Vervliet, T. (2023). *Posted workers to the Netherlands. Facts and figures*. SEO Amsterdam Economics.

<sup>5</sup> Statistische gegevens van de [OECD](#) laten zien dat Nederland het grootste aandeel tijdelijk werk heeft (2022).



Nederlandse Arbeidsinspectie. Zij kunnen door een gebrek aan capaciteit, opsporingsbevoegdheden en het ontbreken van gegevens, niet goed handhaven. Werkgevers kunnen zich op hun beurt achter complexe regelgeving verschuilen en hier misbruik van maken.

Daar komt bij dat de Nederlandse overheid weinig grip heeft op het aantal gedetacheerde arbeidsmigranten dat hier aan de slag gaat en in welke sectoren. Zo waren er in 2022 slechts 4.000 formele werkvergunningen afgegeven voor arbeidsmigranten van buiten de EU, maar werkten hier minimaal 22.440 *gedetacheerde* arbeidsmigranten van buiten de EU. Voor werkgevers is deze detacheringvorm een manier om mensen te werven uit landen buiten Europa zonder daarvoor gebruik te maken van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).

Tot slot is het waarschijnlijk dat het om nog veel meer mensen gaat. Lang niet alle gedetacheerde arbeidsmigranten worden namelijk door hun werkgevers gemeld. Deze ondermelding maakt het nóg moeilijker om zicht te houden op de omstandigheden waaronder deze mensen werken en leven.

### **Risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten**

Op basis van wetenschappelijke literatuurstudie en gesprekken met deskundigen concluderen wij dat de positie van gedetacheerde arbeidsmigranten zeer kwetsbaar is. Oorzaken hiervan zijn onder andere de flexibilisering van de Nederlandse arbeidsmarkt, de veelheid en complexiteit van de nationale en Europese regelgeving en het gebrek aan nationale en Europese handhaving. Dit in combinatie met veelal geen kennis hebben van de Nederlandse taal en een beperkt netwerk dat hen niet of nauwelijks kan ondersteunen bij vragen en problematische situaties. Gedetacheerde arbeidsmigranten lopen daardoor een reëel risico om niet te krijgen waar ze recht op hebben (loon, arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid). Bovendien lopen ze het risico op arbeidsuitbuiting, omdat zij, net als veel niet gedetacheerde arbeidsmigranten uit de EU, ook voor hun woning en vervoer naar werk van hun werkgever afhankelijk zijn.

### **Positie van gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU extra kwetsbaar**

Wij willen in het bijzonder aandacht vragen voor de kwetsbare positie van gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie. Zij lopen een nog groter risico dan gedetacheerde arbeidsmigranten met een EU-nationaliteit. Zij zijn, anders dan gedetacheerde arbeidsmigranten met een EU-nationaliteit, afhankelijk van hun werkgever én instanties in de zendende lidstaat voor de verlenging van hun werk- en verblijfsvergunning.

### **Risico voor de Nederlandse samenleving**

EU-detachering brengt ook risico's met zich voor de Nederlandse samenleving. Gedetacheerde arbeidsmigranten zijn aantrekkelijk voor Nederlandse werkgevers in de eerdergenoemde arbeidsintensieve sectoren. Deze sectoren zijn niet aantrekkelijk voor mensen die in Nederland wonen, vaak door monotone of

lichamelijk zware werkzaamheden en slechte arbeidsomstandigheden, maar vaak wel voor gedetacheerde arbeidsmigranten. Soms omdat zij kortdurend aan de slag willen of omdat flexwerk in Nederland - ondermeer voor wat betreft het arbeidsloon - nog altijd beter uitpakt dan het werk in het land van herkomst. Deze vorm van detachering zorgt voor een 'race naar de bodem'.

De loonkosten kunnen worden gedrukt omdat premies voor belasting en sociale zekerheid worden afgedragen in de uitzendende lidstaat. Die premies zijn vaak lager dan in ons land. Kortom er is sprake van premieshoppen. Werkgevers die hier gebruik van maken concurreren met werkgevers die wel betere lonen uitbetalen, premies betalen in Nederland en investeren in hun werknemers. Uiteindelijk bestaat het risico dat hierdoor de lonen en arbeidsomstandigheden voor de hele sector slechter worden. De kosten die ze veroorzaken komen elders in de samenleving tot uiting, met name bij zwakkere doelgroepen en in kwetsbare wijken, schrijft de Staatscommissie demografie die ook waarschuwt voor de risico's van detachering.<sup>6</sup>

### **Geen derderangsburgers**

In dit adviesrapport bouwen wij voort op ons rapport 'Realisme rond richtgetallen' waarin wij het grote aantal gedetacheerde arbeidsmigranten benadrukken.<sup>7</sup> Daarnaast sluiten we ook aan op het in 2020 verschenen rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer over Europese arbeidsmigranten: 'Geen tweederangsburgers'.<sup>8</sup> De aanbevelingen in dat rapport zijn gericht op het versterken van de nationale aanpak en het verbeteren van de positie van arbeidsmigranten in Nederland.<sup>9</sup>

Wij richten ons in dit advies op de problemen waar *gedetacheerde* arbeidsmigranten mee geconfronteerd worden en hoe we deze problemen op nationaal én Europees niveau kunnen aanpakken. De positie van gedetacheerde arbeidsmigranten is immers nog kwetsbaarder dan die van reguliere arbeidsmigranten – en de positie van gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU is daarbinnen nog eens extra kwetsbaar – hetgeen tot uitdrukking komt in de titel 'Geen *derderangsburgers*'.

### **Opbouw adviesrapport**

Om de kwaliteit van het migratiebeleid verder te verbeteren geeft de Adviesraad Migratie gevraagd en op eigen initiatief advies aan het kabinet en parlement. Dit adviesrapport is op eigen initiatief van de adviesraad opgesteld. De vragen die wij in dit adviesrapport centraal stellen zijn: Wat zijn de risico's van EU-detachering

<sup>6</sup> *Gematigde groei* (2024). Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050.

<sup>7</sup> *Realisme rond richtgetallen - Kansen en risico's van streefcijfers en quota in het migratiebeleid* (2022). Adviesraad Migratie.

<sup>8</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/30/tweede-advies-aanjaagteam-bescherming-arbeidsmigranten>.

<sup>9</sup> Kamerbrief [Regulering arbeidsmigratie en detachering derdelanders](#), 22 november 2021. [Drie jaar na Roemer: Jaarrapportage arbeidsmigranten 2023](#), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, december 2023.

voor gedetacheerde arbeidsmigranten? Wat zijn de risico's voor de Nederlandse samenleving? Welke aanbevelingen kunnen deze risico's verkleinen?

Om deze vragen te beantwoorden hebben wij de EU-Detacheringsrichtlijn juridisch geanalyseerd en wetenschappelijke studies en literatuur over de werking van deze richtlijn in Nederland en in andere Europese landen bestudeerd. Wij hebben onze probleemanalyse besproken met experts werkzaam bij verschillende uitvoeringsinstanties, werknemersverenigingen, universiteiten, enkele ministeries en ngo's.

Hoofdstuk 2 van dit adviesrapport gaat over EU-detachering, in hoofdstuk 3 bespreken we om hoeveel mensen het gaat en in hoofdstuk 4 duiden wij de risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de samenleving. In hoofdstuk 5 geven wij aanbevelingen die de huidige risico's kunnen verkleinen.



## Hoofdstuk 2

# Hoe werkt EU-detachering?

In dit hoofdstuk staan we eerst stil bij hoe EU-detachering door de Europese Unie (EU) wordt gezien, en bekijken we de EU-Detacheringsrichtlijn en andere wet- en regelgeving die op gedetacheerde arbeidsmigranten van toepassing is (2.1). Vervolgens bespreken we de arbeidsvoorwaarden waarop gedetacheerde arbeidsmigranten recht hebben (2.2) en lichten we toe dat zij voor hun sociale zekerheid aangewezen blijven op de zendende EU-lidstaat (2.3). Daarna staan we stil bij het verschil in rechtspositie tussen gedetacheerde arbeidsmigranten uit de EU en gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU (2.4).

#### **In een notendop:**

- Zowel gedetacheerde arbeidsmigranten uit de EU als gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU vallen onder de EU-Detacheringsrichtlijn. Dit brengt met zich mee dat geen werkvergunning vereist is voor arbeidsmigranten van buiten de EU.
- De eerste 12 maanden hebben beide groepen recht op een harde kern van arbeidsvoorwaarden. Deze arbeidsvoorwaarden worden vervolgens uitgebreid. Detachering mag de facto maximaal 24 maanden duren.
- Gedetacheerde arbeidsmigranten zijn voor hun sociale zekerheidsrechten aangewezen op het socialezekerheidsstelsel van het zendende land. In de praktijk betekent dit voor werkgevers lagere premies en voor de gedetacheerde arbeidsmigrant dat het ingewikkeld is om zich op deze rechten te beroepen. Voor gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU is dit nóg lastiger.
- Gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU zijn daarbij, anders dan gedetacheerde arbeidsmigranten uit de EU, voor hun verblijfsrecht afhankelijk van hun werkgever.

## **2.1 EU-detachering en EU-Detacheringsrichtlijn**

Binnen de EU is sprake van een gemeenschappelijke markt. Hierbinnen is er vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen. Dit zijn de vier fundamentele vrijheden waarop de gemeenschappelijke interne markt is gebaseerd. Europese burgers mogen vrij werken, wonen en zakendoen in de EU.

### **EU-detachering: vrij verkeer van diensten**

Diensten zijn verrichtingen waar gewoonlijk een beloning tegenover staat en waarop de bepalingen met betrekking tot het vrij verkeer van goederen, kapitaal en personen niet van toepassing zijn.<sup>10</sup> Het vrij verkeer van diensten stelt ondernemingen die gevestigd zijn in de ene lidstaat in staat om diensten te verrichten in een andere lidstaat.<sup>11</sup> Een vorm van dienstenverkeer is dat een onderneming gevestigd in de ene lidstaat haar personeel werkzaamheden laat uitvoeren voor een opdrachtgever in een andere lidstaat. Deze vorm van het vrij verkeer van diensten wordt ook wel EU-detachering genoemd. Het vrij verkeer van diensten geldt voor natuurlijke en rechtspersonen (onder andere zelfstandigen).

<sup>10</sup> Artikel 57 VWEU. Zie voor een bespreking van het vrij verkeer van diensten in relatie tot het vrij verkeer van personen en de vrijheid van vestiging de bespreking in G. Lodder, *Loon naar werken voor de EU-arbeidsmigrant*, Nederlands Juristenblad, 2016, p. 2744-2752.

<sup>11</sup> Coördinatieverordening 883/2004 komt voort uit artikel 48 VWEU.

Het vrij verkeer van diensten is uitgewerkt in de EU-Dienstenrichtlijn.<sup>12</sup> Deze richtlijn is gericht op het zo makkelijk mogelijk maken van het vrij verkeer van diensten. Voor een aanbieder van diensten uit een andere lidstaat moeten dezelfde voorwaarden gelden als voor aanbieders uit de eigen lidstaat. Waar de EU-Dienstenrichtlijn van toepassing is op het vrij verkeer van diensten in brede zin zoals zelfstandigen, is EU-detachering verder uitgewerkt in de EU-Detacheringsrichtlijn die niet van toepassing is op zelfstandigen.<sup>13</sup>

### **EU-Detacheringsrichtlijn**

Al voor de totstandkoming van de Detacheringsrichtlijn (1996) heeft het Hof van Justitie van de EU het vrij dienstenverkeer zo uitgelegd dat detachering een vorm van vrij verkeer van diensten is.<sup>14</sup> EU-arbeidsmigranten die worden gedetacheerd in een andere EU-lidstaat, zijn in die hoedanigheid geen zelfstandige dragers van het recht op vrij verkeer van werknemers, maar worden beschouwd als 'het gereedschap' van de dienstverlener die gebruik maakt van het vrij verkeer.<sup>15</sup> Voor de dienstenaanbieder maakt dit het makkelijker om diensten aan te bieden in een andere lidstaat. Een onderneming die een opdracht krijgt in een andere lidstaat hoeft zo immers geen nieuw personeel aan te nemen in die andere lidstaat of nieuwe arbeidscontacten af te sluiten met het bestaande personeel om in de gastlidstaat te gaan werken. Onder de EU-Detacheringsrichtlijn kan het bestaande personeel de diensten zonder enig probleem verlenen in de lidstaat waar de opdracht moet worden uitgevoerd.<sup>16</sup>

In de volgende situaties is sprake van EU-detachering naar Nederland:

- Zelfstandigen en werkgevers gevestigd in een ander EU-lidstaat die met hun eigen personeel een opdracht in Nederland uitvoeren (aanneming);
- Multinationale bedrijven gevestigd in een ander EU-lidstaat die hun medewerkers detacheren naar een eigen vestiging in Nederland (overplaatsing);
- Uitzend- en detacheringsbureaus gevestigd in een ander EU-lidstaat die uitzendkrachten in Nederland laten werken;
- Gedetacheerde vrachtwagenchauffeurs in dienst van een onderneming gevestigd in een ander EU-lidstaat in de wegvervoersector. Deze vorm betreft een bijzondere categorie waarop specifieke regelgeving van toepassing is.

---

<sup>12</sup> Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

<sup>13</sup> Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

<sup>14</sup> HvJ EG, 27 maart 1990, *Rush Portuguesa v. Office national d'immigration*, C-113/89, EU:C:1990:142.

<sup>15</sup> Lodder, G. (2016). Loon naar werken voor de EU arbeidsmigrant?. *Nederlands Juristenblad* 91(37), p. 2744-2752.

<sup>16</sup> [Detachering van werknemers | Infopagina's over de Europese Unie | Europees Parlement \(europa.eu\)](#)

## EU-Detacheringsrichtlijn óók van toepassing op personen van buiten de EU

De EU-Detacheringsrichtlijn is van toepassing op EU-burgers én op personen van buiten de EU.<sup>17</sup> <sup>18</sup> Normaal gesproken hebben mensen van buiten de EU een verblijfs- en werkvergunning nodig om in Nederland te verblijven en te werken. Echter, als zij worden gedetacheerd vanuit een andere EU-lidstaat, waar ze een verblijfsvergunning hebben, mogen zij in ons land verblijven en werken op basis van de EU-Detacheringsrichtlijn, zij het dat het recht op verblijf beperkt is.<sup>19</sup> Voor gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU is de maximale duur van detachering 24 maanden.

Wanneer aan de in de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) gestelde voorwaarden wordt voldaan, is er *geen werkvergunning in Nederland nodig* en volstaat een melding bij het Nederlandse meldloket via [ww.postedworkers.nl](http://ww.postedworkers.nl).<sup>20</sup> <sup>21</sup> <sup>22</sup> Deze melding is nodig om een verblijfsvergunning te kunnen krijgen.<sup>23</sup>

Een lidstaat die de gedetacheerde arbeidsmigrant 'doorzendt' naar een andere lidstaat heeft de autonomie om zelf te bepalen hoeveel arbeidsmigranten van buiten de EU zij toelaat, zonder zich te hoeven verantwoorden<sup>24</sup> voor de daadwerkelijke werkzaamheden van deze arbeidsmigrant.

---

<sup>17</sup> Als in het adviesrapport wordt gesproken over EU wordt hiermee bedoeld de EU-/ EER- (Europese Economische Ruimte)-landen plus Zwitserland.

<sup>18</sup> HvJ EG, 9 augustus 1994, Raymond Vander Elst v. Office des Migrations Internationales, C-43/93, EU:C:1994:310.

<sup>19</sup> Voor wat betreft het arbeidsrecht mag geen maximale termijn worden gesteld. Dit staat ter discussie, zie oordeel Advocaat-Generaal in de zaak [C-540/22 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid](#). De facto geldt er voor burgers van buiten de EU wel een maximale detacheringstermijn: de IND verleent hen verblijfsvergunningen voor maximaal 2 jaar.

<sup>20</sup> Op grond van artikel 8 WagwEU geldt een meldplicht voor de detachering van arbeidsmigranten van buiten de EU die rechtmatig gewoonlijk in een andere EU-lidstaat werken. In artikel 11 WagwEU is bepaald dat de notificatieplicht van de Wav niet geldt als de meldplicht van de WagwEU van toepassing is. Nb. Met de *notificatie*plicht wordt doorgaans de plicht bedoeld om voor werknemers van buiten de EU een notificatie in te dienen bij UWV, als voor hen geen tewerkstellingsvergunning is vereist op grond van een van de uitzonderingen in Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav) 2022.

<sup>21</sup> [Gelden er aanvullende vereisten voor gedetacheerde derdelanders? | Posted Workers.](#)

<sup>22</sup> Panteia (2022). *Evaluatie meldingsplicht WagwEU. Eindrapport.*

<sup>23</sup> Na verblijf van 3 maanden in Nederland, zie artikel 3.31a Vreemdelingenbesluit 2000.

<sup>24</sup> Voorwaarde is wel dat het gaat om 'genuine posting' (voorwaarden handhavingsrichtlijn) en dat het bedrijf in de lidstaat van vestiging 'substantiële' economische activiteiten heeft.

## 2.2 Arbeidsvoorwaarden

De EU-Detacheringsrichtlijn stelt, ongeacht de afkomst van de arbeidsmigrant, een aantal verplichtingen aan de arbeidsvoorwaarden. Wij benoemen hieronder de arbeidsvoorwaarden die in de eerste 12 maanden gelden, de uitbreiding van de arbeidsvoorwaarden na deze periode en de belangrijkste uitzonderingen.

### Harde kern van arbeidsvoorwaarden

De EU-Detacheringsrichtlijn bepaalt dat een 'harde kern' van arbeidsvoorwaarden en omstandigheden van de ontvangende lidstaat van toepassing is op alle gedetacheerde arbeidsmigranten in de eerste twaalf maanden van detachering.<sup>25</sup>

De 'harde kern' van de arbeidsvoorwaarden die in Nederland gelden bestaan uit: gelimiteerde werktijden en voldoende rusttijden; veilige arbeidsomstandigheden; gelijke behandeling van mannen en vrouwen; een minimumaantal vakantie- en verlofdagen en, onder omstandigheden, voorwaarden voor huisvesting.

In Nederland is de EU-Detacheringsrichtlijn geïmplementeerd in, onder meer, de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU).<sup>26</sup> De WagwEU heeft als doel om oneerlijke concurrentie op basis van arbeidsvoorwaarden tegen te gaan en gedetacheerde buitenlandse werknemers te beschermen. Het aan de gedetacheerde werknemer betalen van het wettelijk minimumloon zoals dat geldt in Nederland is daarbij een belangrijk voorwaarde. De Nederlandse Arbeidsinspectie controleert de naleving hiervan.

Als een gedetacheerde werknemer werkzaam is in een sector waar een algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst (avv cao) van toepassing is, dan zijn die bepalingen uit die cao ook onverkort van toepassing op de gedetacheerde werknemer. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat, in plaats van het wettelijk minimumloon in het land waar het werk wordt uitgevoerd, het avv cao-loon moet worden betaald. Dit kan hoger zijn dan het wettelijk minimumloon.<sup>27</sup> Het kan daarnaast ook gaan om andere elementen van beloning zoals loonsverhogingen, bonussen en andere (onkosten)vergoedingen. Deze gelden als er een avv cao van toepassing is waarin dergelijke afspraken zijn gemaakt.

### Uitbreiding na 12 maanden

Na 12 maanden hebben gedetacheerde arbeidsmigranten recht op alle avv cao-bepalingen, met uitzondering van een aantal bepalingen.<sup>28</sup> Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan bepalingen rondom scholing, ziektekostenvergoeding, vergoeding voor communicatiekosten of voordelen op het gebied van welzijn en sport. Arbeidsvoorwaarden die gaan over aanvullend pensioen en op bescherming bij ontslag zijn echter uitgesloten.

---

<sup>25</sup> Artikel 3 lid 1 EU-Detacheringsrichtlijn. Deze termijn kan worden verlengd met zes maanden tot maximaal 18 maanden.

<sup>26</sup> *Stb.* 2016, 219, 1 juni 2016.

<sup>27</sup> Dit is geregeld in de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet Avv). De Arbeidsinspectie controleert op minimumloon maar niet op CAO loon.

<sup>28</sup> Zie artikel 2a lid 4 Wet Avv.



### **Uitzondering I: Gedetacheerde uitzendkrachten**

De hiervoor beschreven situatie is van toepassing op **werknemers** die, werkzaam bij een bedrijf in een andere EU-lidstaat, in Nederland worden gedetacheerd. Er worden echter ook **uitzendkrachten** vanuit andere EU-lidstaten in Nederland gedetacheerd. Dit zijn mensen die vanuit een buitenlands uitzendbureau naar Nederland uitgezonden zijn en die geen materiele arbeidsrelatie hebben met een bedrijf in de zendende lidstaat.

Europese lidstaten kunnen, ter bescherming van deze groep, zelf bepalen dat de EU-Uitzendrichtlijn van toepassing is als buitenlandse uitzendbureaus werknemers detacheren in een andere lidstaat. De uitzendrichtlijn bepaalt dat de essentiële arbeidsvoorwaarden voor uitzendkrachten gelijk zijn aan de arbeidsvoorwaarden die zouden gelden als de werknemer rechtstreeks bij de opdrachtgever werkzaam zou zijn.<sup>29</sup> In Nederland is dit het geval en heeft de wetgever dit geregeld in de hiervoor besproken WagwEU in samenhang met de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). Hierdoor geldt voor uitzendkrachten die naar Nederland gedetacheerd worden een afwijkende regeling: zij hebben vanaf dag één recht op aanvullende arbeidsvoorwaarden en voor hun werkgevers gelden aanvullende plichten. Voor uitzendkrachten geldt dus geen 'wachttijd' van 12 maanden om recht te hebben op alle essentiële arbeidsvoorwaarden.

Als de cao voor uitzendkrachten geldt voor het bedrijf waar de gedetacheerde uitzendkracht werkt, dan heeft de buitenlandse uitzendkracht ook recht op alle arbeidsvoorwaarden uit deze avv cao. Met uitzondering van bepalingen over aanvullende pensioenregelingen en bepalingen over het sluiten en beëindigen van de arbeidsovereenkomst.

### **Uitzondering II: meer gunstige arbeidsvoorwaarden thuisland**

Wanneer het thuisland van de gedetacheerde werknemer gunstigere arbeidsvoorwaarden en –omstandigheden kent, zijn deze van toepassing.<sup>30</sup> Dit geldt voor elke arbeidsvoorwaarde afzonderlijk. Bijvoorbeeld, als enkel de beloning in het thuisland gunstiger is, wordt voor de beloning naar het thuisland gekeken, maar dienen de Nederlandse regels over rusttijden, vakantiedagen, veilige arbeidsomstandigheden en gelijke behandeling te worden toegepast.

## **2.3 Sociale zekerheid**

Waar de EU-Detacheringsrichtlijn wel voorwaarden stelt aan de arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerde werknemers, geldt dat niet voor sociale zekerheid. De EU is niet bevoegd op het terrein van sociale zekerheid. Deze bevoegdheid behoort toe aan de lidstaten. Hieronder lichten wij deze situatie toe en leggen wij uit waarom een gedetacheerde arbeidsmigrant hierdoor vaak minder rechten heeft dan een niet-gedetacheerde arbeidsmigrant.

<sup>29</sup> Artikel 5 lid 1 EU-Uitzendrichtlijn.

<sup>30</sup> Artikel 3 lid 7 EU-Detacheringsrichtlijn.

## Sociaal verzekerd in uitzendende lidstaat

De sociale zekerheidsrechten van mensen die zich verplaatsen binnen de EU, zijn beschermd in een verordening die o.a. aangeeft welk sociale zekerheidsstelsel op iemand van toepassing is.<sup>31</sup> Deze verordening bepaalt dat iemand in principe sociaal verzekerd is in het land waar gewerkt wordt. Ten aanzien van gedetacheerde werknemers is de gedachte dat vanwege het tijdelijke karakter van hun detachering, zij aangesloten moeten blijven bij het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat waar hun werkgever is gevestigd. Voor iemand die tijdelijk in het buitenland werkt of voor langere tijd in meerdere landen, is het niet praktisch om telkens verzekerd te zijn in een ander land. Dit zou een versnippering in de verzekeringspositie en opbouw van pensioen opleveren. Een gedetacheerde werknemer is voor risico's zoals werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en voor opbouw van pensioen dus aangewezen op het stelsel van sociale zekerheid van de uitzendende lidstaat. Daardoor heeft de gedetacheerde werknemer niet dezelfde rechten en verplichtingen in het kader van sociale zekerheid als een Nederlander of een niet-gedetacheerde EU-werknemer in Nederland.

Een Poolse arbeidsmigrant die in Nederland in loondienst werkt, heeft bij werkloosheid recht op een Nederlandse werkloosheidsuitkering (WW), op voorwaarde dat aan de WW-vereisten wordt voldaan. Datzelfde geldt voor risico's als ziekte en arbeidsongeschiktheid en de opbouw van een pensioen. Echter, een **gedetacheerde Poolse arbeidsmigrant in Nederland valt onder het Poolse socialezekerheidsstelsel**. Bij werkloosheid maakt deze werknemer aanspraak op een Poolse werkloosheidsuitkering, die over het algemeen lager is dan de Nederlandse. Dat geldt ook voor arbeidsongeschiktheid. Ook een arbeidsmigrant van buiten de EU die vanuit Polen naar Nederland wordt gedetacheerd, draagt premies af in Polen en valt onder het Poolse socialezekerheidsstelsel. De premies die door deze gedetacheerde werknemers worden afgedragen, dragen bij aan de inkomsten van het Poolse socialezekerheidsstelsel. Deze financiële middelen worden vervolgens gebruikt om sociale uitkeringen en voorzieningen te bekostigen, waaronder pensioenen, ziektekostenverzekering en werkloosheidsuitkeringen.

Iedere lidstaat heeft nationale regels en verschillende uitzonderingen en beperkingen. De verschillende landenrapporten die gemaakt zijn door de Europese onderzoeksorganisatie van de vakbonden (ETUI) tonen dat gedetacheerde werknemers te maken krijgen met onzekerheden en verschillen in de dekking qua sociale zekerheid.<sup>32 33</sup>

<sup>31</sup> Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van socialezekerheidsstelsels.

<sup>32</sup> *Interaction between labour law and immigration regimes. The case of short-term third-country national workers in the EU and the EEA* (2023). Red. Rasnača & Bogoeski. European Trade union institute (ETUI).

<sup>33</sup> Met een zogenoemde A1-verklaring of *certificate of coverage* kan de werknemer aantonen dat hij of zij sociaal verzekerd is in een van de lidstaten binnen de EU, EER-landen en Zwitserland. Dat gaat over meer arbeidssituaties dan alleen detachering. Ook het werken in twee of meer lidstaten valt hieronder. In Nederland geeft de Sociale Verzekeringsbank (SVB) de A1 verklaringen af voor werknemers die vanuit Nederland naar een andere lidstaat worden gedetacheerd en willen/moeten aantonen dat ze vallen onder het Nederlandse sociaalzekerheidsstelsel.

Gedetacheerde arbeidsmigranten zijn dus afhankelijk van de uitzendende lidstaat als het gaat om sociale zekerheid. In de praktijk komt het er veelal op neer dat in Nederland gedetacheerde arbeidsmigranten hierdoor minder socialezekerheidsrechten hebben dan arbeidsmigranten die hier in loondienst werken.

## 2.4 Verschil tussen gedetacheerde arbeidsmigranten uit de EU en van buiten de EU

De sociale zekerheidspositie van gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU is op twee punten kwetsbaarder dan die van gedetacheerde arbeidsmigranten uit de EU zelf: de aanwezigheid van socialezekerheidsverdragen en afhankelijkheid van verblijfsrecht.

Of de zendende lidstaat de afspraken op het punt van sociale zekerheid nakomt, is ook afhankelijk van andere internationale afspraken en verdragen.<sup>34</sup> Zo kan het voorkomen dat het voor iemand uit Kosovo die via Slovenië in Nederland werkt, lastig is om een beroep te doen op een Sloveense arbeidsongeschiktheidsuitkering of een pensioenuitkering waarvoor in Nederland – als de regels worden gevolgd – premies worden afgedragen aan Slovenië. Dit is namelijk afhankelijk van de nationale wetgeving van Slovenië en eventuele afspraken tussen Slovenië en Kosovo.

Anders dan gedetacheerde arbeidsmigranten uit de EU, zijn gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU voor hun verblijfsrecht afhankelijk van hun werkgever.<sup>35</sup> Als een arbeidsmigrant van buiten de EU langer dan drie maanden in Nederland wordt gedetacheerd (via Wav), moet de werkgever of de arbeidsmigrant, naast het doen van een melding, ook een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd aanvragen bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening. Als het werk dan bijvoorbeeld stopt, omdat ze worden ontslagen, hebben zij geen recht (meer) om in Nederland te verblijven. Voor hen vervalt het verblijfsrecht op het moment dat de arbeidsrelatie eindigt.<sup>36</sup> Op basis van het vrije verkeer van personen hebben EU-burgers nog wel verblijfsrecht bij einde dienstverband (onder bepaalde voorwaarden). Burgers van buiten de EU die al een verblijfsvergunning hebben

---

<sup>34</sup> Verordening 883/2004 regelt de coördinatie van de sociale zekerheid binnen de EU. Vervolgens regelt Verordening 1231/2010 dat deze Verordening (kortgezegd) ook van toepassing is op arbeidsmigranten van buiten Europa. Als een arbeidsmigrant van buiten Europa via een andere Lidstaat naar Nederland gedetacheerd wordt en de wetgeving van die andere lidstaat van toepassing blijft, dan wordt in die lidstaat sociale zekerheid opgebouwd en is het eventuele recht vervolgens afhankelijk van de afspraken van die lidstaat met het eventuele derde land.

<sup>35</sup> Cukut Krilić, S. e.a. (2020). [Posting of Third Country Nationals: A comparative study](#); De Wispelaere F., De Smedt L. & Pacolet, J. (2022). *Posted workers in the European Union. Facts and figures*. Leuven: POSTING.STAT.

<sup>36</sup> Lens, D. (2022). *Is labour migration hurting migrant labour? Empirical investigations for the case of Belgium*. Proefschrift. Universiteit Antwerpen; Kramer, D., van Gardingen, I., & Boonstra, K. (2022). De Europese Detachering van Derlanders. *Nederlands Juristenblad*, 2022(18), 1442-1450.

kunnen binnen een bepaalde tijd een nieuwe aanvraag doen om hun verblijf te veranderen. Voor gedetacheerde werkmigranten van buiten de EU is dit echter niet mogelijk.





### Hoofdstuk 3

# Om hoeveel mensen gaat het?

Hoeveel gedetacheerde arbeidsmigranten werken er in Nederland? Deze vraag kunnen wij alleen bij benadering beantwoorden. Ondernemingen die arbeidsmigranten detacheren naar Nederland zijn sinds het voorjaar van 2020 verplicht om hen te melden, maar doen dat in veel gevallen niet. In de aantallen die we in dit hoofdstuk presenteren moeten we daarom rekening houden met ondermelding (3.1). Daarnaast gaan deze aantallen niet over gedetacheerde arbeidsmigranten in de wegvervoersector en leggen we uit waarom deze groep het best apart beschouwd kan worden (3.2). Vervolgens staan we stil bij de toename van detacheringen van arbeidsmigranten, afkomstig uit de EU en daarbuiten (3.3).

#### **In een notendop:**

- Zo'n 40 procent van de gedetacheerde arbeidsmigranten wordt niet gemeld door de werkgever.
- 79 procent van de gedetacheerde arbeidsmigranten is werkzaam in de wegvervoersector, hier gelden specifieke omstandigheden en handhavingsvoorschriften.
- Het aantal gedetacheerde arbeidsmigranten stijgt sterk. In Nederland komen de meeste gedetacheerde arbeidsmigranten uit de EU via Duitsland en de meeste gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU via Polen.
- Het aantal mensen van buiten de EU dat via detachering in Nederland werkt is vijf keer groter dan het aantal werkvergunningen dat Nederland voor deze groep mensen verstrekt.

### **3.1 Ondermelding**

Sinds de invoering van de meldingsplicht per 1 maart 2020 dienen buitenlandse ondernemingen detacheringen te melden via het nationale Meldloket WagwEU *postedworkers.nl*. Dit moet het voor de Nederlandse overheid mogelijk maken om te controleren of gedetacheerde migranten in Nederland onder de Nederlandse arbeidsvoorwaarden werken (zie paragraaf 1.2). Het gaat om gegevens die de dienstverrichters en dienstontvangers zelf hebben verstrekt. Uit onderzoek blijkt dat zo'n 40 procent van de gedetacheerde arbeidsmigranten echter niet gemeld wordt.<sup>37</sup> Diverse andere studies<sup>38</sup> alsook de edities van de *Staat van Migratie* geven allen aan dat er sprake is van ondermelding.<sup>39</sup> Betrouwbare cijfers van voor 2020, de introductie van de meldplicht bij het nationale meldloket, zijn niet beschikbaar.

<sup>37</sup> Panteia (2022). *Evaluatie meldingsplicht WagwEU. Eindrapport*.

<sup>38</sup> Kramer, D., van Gardingen, I., & Boonstra, K. (2022). De Europese Detachering van Derdelanders. *Nederlands Juristenblad*, 2022(18), 1442-1450; De Wispelaere F., De Smedt L. & Pacolet, J. (2022). *Posted workers in the European Union. Facts and figures*. Leuven: POSTING.STAT; Heyma, A., Bussink, H. & Vervliet, T. (2023). *Posted workers to the Netherlands. Facts and figures*. SEO Amsterdam Economics; *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States—specifically in relation to the posting of third-country nationals* (2023), European Labour Authority.

<sup>39</sup> *Staat van Migratie* (2021), (2022), (2023), Justitie en Veiligheid.

## 3.2 Meeste gedetacheerde arbeidsmigranten in wegvervoersector

EU-detachering komt vaak voor binnen het wegvervoer, een heel specifieke sector. Het gaat om chauffeurs die tijdelijk werkzaam zijn in Nederland en terugkeren naar het land van vestiging van de onderneming (dus niet over chauffeurs in dienst van een Nederlandse werkgever). Acht van de tien gemelde gedetacheerde arbeidsmigranten is werkzaam in de wegvervoersector (79 procent). In 2020 ging het in Nederland om ten minste 200.000 en in 2021 om meer dan 300.000 meldingen. Sinds februari 2022 moeten werkgevers hun detacheringsverklaringen indienen bij een door de Europese Commissie ontwikkeld Europees meldloket.

Het zeer mobiele karakter van de wegvervoersector over de grenzen van de verschillende EU-lidstaten heen, het kortstondig verblijf in een lidstaat en het feit dat de chauffeurs lange tijd in hun vrachtwagen verblijven c.q. wonen, maakt de sector vatbaar voor uitbuiting en schijnconstructies. Vanaf juli 2023 gelden daarom specifieke handhavingvoorschriften. Recente wetenschappelijke publicaties, zie Kramer e.a.<sup>40</sup> en Van der Hoeven<sup>41</sup>, geven op basis van gesprekken met chauffeurs beschrijvingen van de schrijnende werk- en leefomstandigheden van deze groep arbeidsmigranten. Het gaat daarbij om chauffeurs uit zowel andere Europese landen als van buiten Europa. De kwetsbaarheden die we in dit adviesrapport beschrijven zijn dan ook van toepassing op het wegvervoer. Vanwege het specifieke karakter van hun werk in Nederland en de uitvoerige beschrijving van sectorspecifieke problemen in de genoemde publicaties, gaan we niet expliciet in op gedetacheerde arbeidsmigranten in het wegvervoer.<sup>42</sup>

## 3.3 Toename van aantal detacheringen

Het totaal aantal uniek gemelde gedetacheerde arbeidsmigranten bij het Nederlandse Meldloket betrof 89.630 in 2022.<sup>43</sup> Daarvan hadden 67.190 een EU-nationaliteit en 22.440 gedetacheerde arbeidsmigranten een nationaliteit van buiten de EU, EER of Zwitserland. Dat betekent dat één op de vier gedetacheerde

---

<sup>40</sup> Gardingen I. van & Atema A. (2023) [Widespread exploitation in the EU road transport industry. The case of Central Asian truck drivers](#). Road Transport Due Diligence (RTDD). RTDD is in 2021 opgericht door vakbondsorganisaties. Het fungeert als een onafhankelijke stichting die zich inzet om klantenbedrijven te helpen bij het voldoen aan hun *due diligence*-eisen en om de arbeidsomstandigheden van chauffeurs in de wegtransportsector te verbeteren.

<sup>41</sup> [Met de vlam in de pijp door Europa: de arbeidssituatie van internationale vrachtwagenchauffeurs: constructies en percepties](#) (2023). Hoeven, A. van der, Proefschrift Universiteit Leiden.

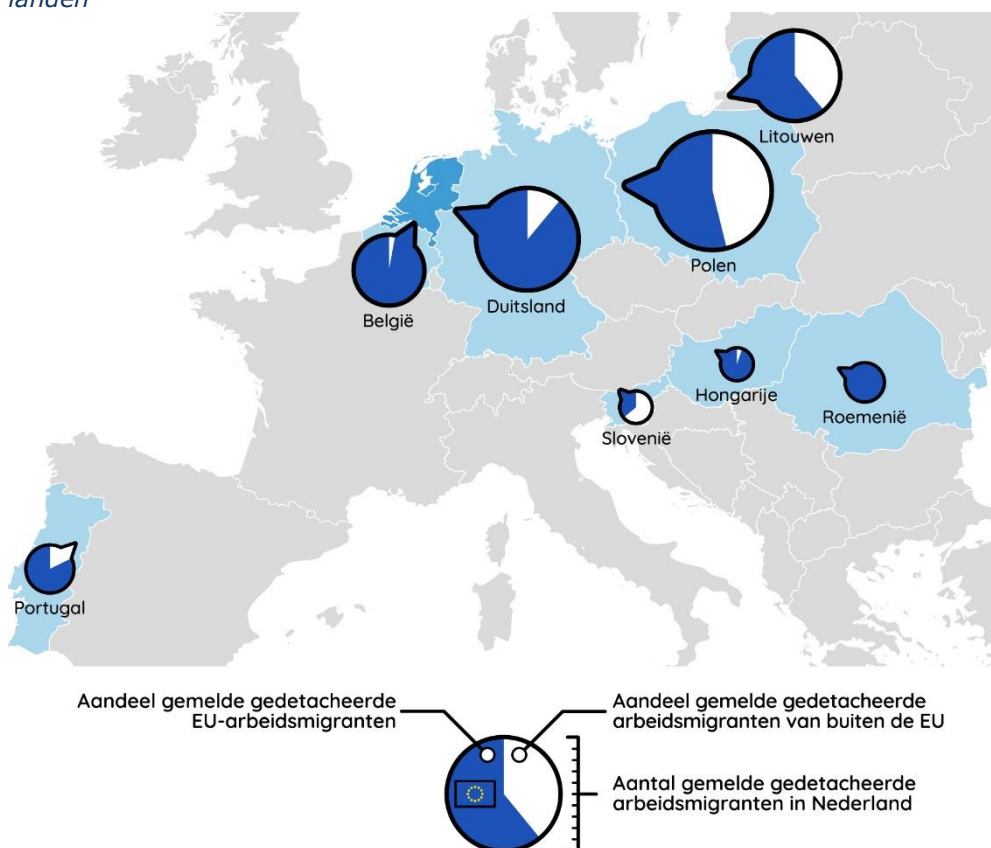
<sup>42</sup> De Staat van Migratie (2021, 2022, 2023) geeft een overzicht van de aantallen in de wegvervoersector. Vanaf 1 juni 2023 is de wegvervoersector verplicht gebruik te maken van het Europese meldloket voor detacheringsverklaringen wegvervoer in plaats van bij het nationale meldloket.

<sup>43</sup> Met het wegvervoer meegerekend gaat het om 358.670 mensen. Daarvan zijn 233.250 EU-onderdanen en 125.420 mensen van buiten Europa. Cijfers zijn ontleend aan de verschillende edities van de Staat van Migratie over de jaren 2020, 2021 en 2022. De publicatie geeft daarbij expliciet aan dat de aantallen meldingen slechts een globaal beeld geven van de daadwerkelijk gedetacheerde arbeidsmigranten.

arbeidsmigranten die zijn gemeld van buiten Europa komt.<sup>44</sup> Nederland is een van de lidstaten waar veel gedetacheerde arbeidsmigranten werkzaam zijn.<sup>45</sup>

De aantallen over 2022 betekenen een stijging van zo'n 20 procent in vergelijking met een jaar eerder, toen 76.500 meldingen werden gedaan. In 2020 betrof het aantal meldingen nog niet de helft van 2022, te weten 40.000, al moeten we voorzichtig zijn met vergelijkingen in verband met het feit dat 2020 getekend werd door de coronapandemie en registratie plaatsvond vanaf maart dat jaar.

*Figuur 1: In Nederland gemelde gedetacheerde arbeidsmigranten in 2022, top 8 landen*



*Bron: Eigen bewerking op basis van gegevens van de Staat van Migratie 2023*

Figuur 1 laat de acht landen zien van waaruit ondernemingen de meeste gedetacheerde arbeidsmigranten in Nederland meldden in 2022. Vanuit Polen werden de meeste meldingen gedaan bij het Meldloket (minimaal 22.700), gevolgd door Duitsland (18.500) en Litouwen (14.500). België, Portugal, Roemenië, Hongarije en Slovenië hebben een kleinere cirkel in de figuur omdat hun aantallen lager liggen; van afgerond 9.000 tot 1.500. Hoewel het om relatief beperkte aantallen lijkt te gaan, zien we in 2022 bij nagenoeg alle landen meer gemelde

<sup>44</sup> Zelfstandigen en wegvervoer zijn niet meegenomen in deze cijfers. In 2022 hebben 5.500 zelfstandigen een of meerdere meldingen gedaan. Een zelfstandige kan meerdere meldingen per jaar doen. In totaal zijn er 13.590 meldingen ingediend door zelfstandigen.

<sup>45</sup> <https://www.ela.europa.eu/en/news/cooperation-posting-third-country-nationals-ela-releases-new-report>



detacheringen dan daarvoor. De stijging van het aantal detacheringen zien we zowel onder EU-burgers (blauwe deel van de cirkel) als onder burgers van buiten de EU (witte deel van de cirkel).

### **Bouw en industrie de grootste sectoren**

De bouw en de industrie behoren tot de grootste sectoren van waaruit gedetacheerde arbeidsmigranten werken en gemeld zijn, zo'n (afgerond) 25.000 respectievelijk 23.000 in 2022. Gevolgd door landbouw 7.000. Vanuit de sector verhuur en leasing van materiële goederen en andere zakelijke ondersteunende diensten (inclusief uitzendbureaus) zijn 4.000 arbeidsmigranten gemeld. Ongeveer 11.000 meldingen van gedetacheerde arbeidsmigranten komen uit overige sectoren.<sup>46</sup>

### **Duitsland zendt meeste gedetacheerde arbeidsmigranten uit de EU naar Nederland**

In 2022 zijn bij het Meldloket in totaal 67.190 meldingen gedaan van migranten van andere EU/EER-lidstaten naar Nederland. De top 8 landen registreren daarvan 90 procent (54.290). Zoals tabel 1 laat zien is Duitsland de grootste zendende lidstaat van gemelde gedetacheerde EU-arbeidsmigranten in Nederland (16.360). Polen meldt in 2022 12.250 detacheringen van arbeidsmigranten uit de EU in Nederland. Gevolgd door Litouwen met 8.780.

*Tabel 1: Top 8 landen die arbeidsmigranten uit EU-landen naar Nederland detacheren*

	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Duitsland	19.489	14.780	16.360
Polen	9.381	12.950	12.250
Litouwen	4.055	6.830	8.780
België	4.607	7.020	8.440
Portugal	1.645	2.590	3.370
Roemenië	1.497	1.920	2.720
Hongarije	904	1.360	1.830
Slovenië	418	620	540

### **Polen zendt meeste gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU**

In 2022 zijn er ruim 22.400 arbeidsmigranten van *buiten de EU* in Nederland gemeld. 90 procent van de registraties (20.060) komt uit de top acht landen. Tabel 2 laat de meldingen van deze landen over de verschillende jaren zien. In 2022 was er sprake van een stijging van 30 procent ten opzichte van een jaar eerder toen het totaal aantal meldingen 15.600 bedroeg.

<sup>46</sup> *Posted workers to the Netherlands* (2022). Heyma, A., Bussink, H. & Vervliet, T. SEO Amsterdam Economics.

Het hoogste aantal gemelde arbeidsmigranten van buiten Europa werd door Polen naar Nederland gezonden. We zien een stijging van 25 procent in 2022 (10.450) ten opzichte van 2021 (7.740). De gedetacheerde werkenden in Nederland vanuit Polen komen meestal uit Oekraïne of Wit-Rusland. Deze voormalige Sovjet-Unielanden kennen, net als Armenië, Georgië, Moldavië en Rusland, een speciaal vereenvoudigd regime van tewerkstelling in Polen.<sup>47</sup> Interessant is dat het aandeel arbeidsmigranten van buiten de EU dat Polen vervolgens detacheert naar een ander Europees land groter is dan het aandeel dat actief is op de Poolse arbeidsmarkt zelf.<sup>48</sup>

*Tabel 2: Top 8 van landen die arbeidsmigranten van buiten Europa naar Nederland detacheren*

	2020	2021	2022
Polen	5.753	7.740	10.450
Litouwen	4.350	4.530	5.600
Duitsland	1.240	1.660	2.040
Slovenië	729	1.000	950
Portugal	73	240	710
België	227	370	230
Hongarije	30	60	70
Roemenië	3	20	10

### **Vijf keer meer gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU werkzaam in Nederland dan het aantal vergunningen dat Nederland aan arbeidsmigranten van buiten de EU verleent**

In 2022 werden 22.440 meldingen gemaakt van gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU die in Nederland werkten. Een derde<sup>49</sup> tot een kwart<sup>50</sup> van de gedetacheerde arbeidsmigranten komt van buiten Europa. Dat is een zeer groot aantal in vergelijking met de slechts 4.000 vergunningen die Nederland in dat jaar zelf verstrekke voor arbeidsmigranten van buiten de EU voor verblijf en arbeid van langer dan drie maanden (via de Wav).<sup>51</sup>

<sup>47</sup> *Posted workers from and to Poland* (2022), Kielbasa, M., Szaraniec, M., Mędrala, M. & Marek, B. European Labour Mobility Institute (ELMI). Pagina 44.

<sup>48</sup> *Idem*. Pagina 53; *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals* (2023). European Labour Authority. Pagina 99; De Wispelaere, F., De Smedt, L., & Pacolet, J. (2021). *Posting of workers: Report on A1 Portable Documents issued in 2020*. Brussels: European Commission. Pagina 37/38.

<sup>49</sup> De Wispelaere, F., De Smedt, L., & Pacolet, J. (2021). *Posting of workers: Report on A1 Portable Documents issued in 2020*. Brussels: European Commission.

<sup>50</sup> Het totale aantal unieke gemelde werknemers bij het nationale loket betreft 89.630 in 2022. Daarvan hadden 22.440 (25%) werknemers een nationaliteit van buiten de EU, EER of Zwitserland en 67.190 (75%) een EU-nationaliteit. Zelfstandigen en wegvervoer zijn niet meegenomen in deze cijfers.

<sup>51</sup> Werkgevers die voor *drie maanden of langer* personeel willen aannemen uit landen van buiten de EU, kunnen een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) aanvragen bij de IND. De IND vraagt UWV advies over het arbeidsmarktdeel ([UWV Jaarverslag 2022](#)).





#### Hoofdstuk 4

# Risico's voor de gedetacheerde arbeidsmigrant en Nederlandse samenleving

**Cristian (37) timmerman uit Moldavië:**

*'Ik word wakker met het geluid van een schreeuw. Elke ochtend dezelfde schreeuw. Van mijn vriend Vasilos. Als ik op mijn telefoon kijk, heb ik WhatsApp berichten van zijn vrouw. Of ik al meer weet van mijn werk in Nederland. Ik doe mijn best, maar ik weet niet bij wie ik moet zijn; het bemiddelingsbureau of de baas waarvoor we in Nederland werken. De dagen voor het ongeluk kwam de baas bijna elke dag langs het huis rijden in zijn Audi om te kijken of we op schema lagen. Na de val van het dak heeft hij zich niet meer laten zien. Dat is nu een week geleden.*

*Ik weet dat Vasilos inmiddels bij zijn vrouw in Tiraspol in Moldavië is aangekomen. Ik weet dat hij een goede timmerman was en overal klussen deed in Europa en dat hij me een keer expres liet winnen met poker. Volgens zijn vrouw kan hij niet meer Whatsappen, omdat zijn rug door de klap is aangetast. Ze weten niet of hij ooit nog op een dak kan werken.*

*Vasilos sliep slecht door de kou. Ik ook, maar hij had ook nog zorgen over zijn jongste zoon die ziek is. We werken van acht uur 's ochtends tot half acht 's avonds in dit huis. Je hebt je slaap nodig, anders ga je fouten maken. Niemand weet of het bedrijf hem straks iets gaat betalen, zolang Vasilos arbeidsongeschikt is. Ik denk het niet, maar ik durf het haar niet te zeggen.*

*Alles is hier slechter dan we dachten. Vijf maanden zit ik hier nu. Het zijn de ergste maanden van mijn leven en ik zweer je, ik heb erge dingen meegemaakt. Maar hiervoor had ik altijd een keuze – en mijn familie, mijn eigen eten, de Moldavische radio, zelfs de radio mis ik. Hier zit ik vast. Ik heb nog bijna geen geld naar mijn vrouw en twee dochtertjes kunnen sturen. Ik krijg 300 euro minder dan afgesproken en ik moet betalen voor een matras op de grond waar mijn voeten uitsteken. In een kamer die ik met drie andere gasten deel. 210 euro voor een matras! Geloof jij het?*

*Het ergste is, dat ik het pik. De man die wel de moed had om ruzie te maken met de baas, stond de volgende dag bij de bushalte. Het zal voor mij ook niet lang meer duren. Sinds het ongeluk kan ik het dak niet meer op. Als ik de ladder zie, beginnen mijn benen zo te trillen dat ik moet gaan zitten. Dus ik zit op een stoel naast het raam. Te wachten tot ik de Audi zie, de man die me komt ontslaan.'*

Malafide werkgevers kunnen zich verschuilen achter de complexe regelgeving over EU-detacheringen en geven gedetacheerde arbeidsmigranten niet waar ze recht op hebben. In dit hoofdstuk laten we zien dat de complexiteit wordt versterkt door detachingsketens van inleners, versnipperd toezicht, het feit dat arbeidsuitbuiting moeilijk te bewijzen is en een gebrek aan samenwerking tussen lidstaten (4.1). We constateren daarnaast dat de positie van gedetacheerde arbeidsmigranten kwetsbaar is. De kans dat afspraken over arbeidsomstandigheden en sociale zekerheid worden nagekomen is klein en het risico op dakloosheid is groot. Dat geldt in nog sterkere mate voor gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU, die ook afhankelijk zijn van hun werkgever voor hun verblijfsrecht (4.2). Tot slot vormt detachering een risico voor de

Nederlandse samenleving. Het leidt uiteindelijk tot lagere lonen en slechtere arbeidsomstandigheden, niet alleen voor gedetacheerde arbeidsmigranten, maar voor iedereen (4.3).

#### **In een notendop:**

- Malafide werkgevers die EU-detachering enkel gebruiken voor goedkope arbeid ('concurrentiedetachering') en mensen niet het loon of de arbeidsomstandigheden bieden waar ze recht op hebben kunnen zich verschuilen achter redelijk complexe regelgeving en ondoorzichtige detachingsketens.
- Toezicht en controle zijn hierdoor moeilijk uit te voeren. Hieraan wordt bijgedragen door versnipperd toezicht, het feit dat arbeidsuitbuiting moeilijk te bewijzen is, en dat er een gebrek is aan samenwerking tussen lidstaten.
- De positie van gedetacheerde arbeidsmigranten is kwetsbaar: ze lopen een reëel risico op benadeling, arbeidsuitbuiting en dakloosheid. Dit risico is nog groter voor gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU. Zij zijn afhankelijk van werkgevers voor hun verblijfsrecht.
- EU-detachering is voor de Nederlandse samenleving een risico omdat het kan leiden tot dakloosheid en slechtere arbeidsomstandigheden en lagere lonen in sectoren.
- Voor enkele lidstaten is EU-detachering een verdienmodel.

## **4.1 Werkgevers verschuilen zich achter complexe regels, maar ook toezicht en handhaving zijn complex**

Door ingewikkelde wetgeving en het feit dat gedetacheerde arbeidsmigranten onder het sociale zekerheidsstelsel van de zendende lidstaat vallen, kunnen malafide werkgevers zich verschuilen en is het voor partijen waaronder gemeenten en de Arbeidsinspectie haast onmogelijk om te controleren of een gedetacheerde arbeidsmigrant daadwerkelijk krijgt waar hij precies recht op heeft. Ook is het lastig vast te stellen of er daadwerkelijk sprake is van detachering of een schijnconstructie. Daarnaast maakt ondermelding toezicht en controle nog moeilijker. Of, zoals De Wispelaere concludeert: '*No statistics, no reality, no problems*'.<sup>52</sup> Hieronder bespreken we vier factoren die het aanpakken van werkgevers die misbruik maken van EU-detachering complex maken.

### **Complexe detachingsketens**

Door de wirwar aan arbeidscontracten en netwerken van tussenpersonen kunnen werkgevers zich makkelijk aan hun verantwoordelijkheden onttrekken. Dat schrijft arbeidsjurist Weil in *The Fissured Workplace*<sup>53</sup>. Onder het logo van het product dat wordt gekocht – van aardbeien tot een internetaansluiting – vallen vaak meerdere

<sup>52</sup> De Wispelaere, F., De Smedt, L., & Pacolet, J. (2022). *Posted workers in the European Union. Facts and figures*. Leuven: POSTING.STAT.

<sup>53</sup> Weil, D. (2022). *The Fissured Workplace. Why work became so bad for so many and what can be done to improve it*. Harvard University Press.

bedrijven. Bij detachingsconstructies zijn ook vaak diverse partijen betrokken: een uitlener (bijvoorbeeld een uitzend- of detachingsbureau), een inlener (de opdrachtgever) en een werknemer. De illustratieverhalen van Dewi uit Bangladesh en Cristian uit Moldavië in dit rapport dienen als illustratie hiervoor. In het meest simpele geval blijft het hierbij, maar in de praktijk zijn detachingsconstructies nog complexer en internationaler. Experts observeren dat de ketens langer zijn geworden.<sup>54</sup> De complexiteit van de detachingsketen in combinatie met de tijdelijke aard van de detachering maakt dat de gedetacheerde arbeidsmigrant heen en weer kan worden gestuurd over Europese landsgrenzen heen, zonder dat het voor de gedetacheerde duidelijk is wat de implicaties daarvan zijn met het oog op de uitbetaling van (minimum)loon, sociale zekerheidspremies en pensioen. Vaak weten zij helemaal niet wie formeel hun werkgever is.

### **Versnipperd toezicht**

Bovendien zijn er verschillende toezichthoudende autoriteiten. De Arbeidsinspectie controleert op arbeidsomstandigheden, maar heeft geen wettelijke taak om te controleren op de kwaliteit van huisvesting. Die taak ligt bij de gemeenten.<sup>55</sup> Daarnaast hebben de Belastingdienst, het UWV en de Sociale Verzekeringsbank een rol in het controleren van de afdracht van belastingen en sociale premies zoals in de Aanpak Malafide Uitzendbureaus (AMU). De Inspectie Leefomgeving en Transport en Arbeidsinspectie controleren bestuurders in de internationale transportsector. Ook in andere EU-lidstaten zijn verschillende toezichthoudende autoriteiten betrokken. Ze werken echter niet allemaal op dezelfde manier. Dat maakt grensoverschrijdende toezicht complex.

### **Gebrek aan bewijs**

De afgelopen jaren zijn er maatregelen ingezet om de aanpak van arbeidsuitbuiting te intensiveren en wordt er meer ingezet op samenwerking tussen de Arbeidsinspectie en andere organisaties. Het aanstellen van meer inspecteurs bij de Nederlandse Arbeidsinspectie heeft de afgelopen jaren echter niet geleid tot een voldoende effectieve bestrijding van arbeidsuitbuiting.<sup>56</sup> De Arbeidsinspectie zegt veel meldingen niet strafrechtelijk op te kunnen pakken, omdat bijvoorbeeld niet aan alle bepalingen van het wetsartikel mensenhandel wordt voldaan.<sup>57</sup> Dwang en het oogmerk van uitbuiting zijn vaak moeilijk voor de rechter te bewijzen en schijnconstructies zijn lastig te ontrafelen.<sup>58</sup> Het huidige strafrechtelijk normenkader wordt door de rechtspraak ontoereikend gevonden om misstanden effectief aan te pakken. Om dit probleem te adresseren is er een wetsvoorstel dat

---

<sup>54</sup> European Labour Authority (2023). *Construction sector: Issues in information provision, enforcement of labour mobility law, social security coordination regulations, and cooperation between Member States*. Pagina 38.

<sup>55</sup> Met de *Wet Goed Verhuurderschap* worden landelijke normen ingevoerd voor verhuurders en krijgen gemeenten de mogelijkheid een vergunningsplicht in te voeren voor verhuurders in bepaalde wijken en in het bijzonder voor verhuurders van woon- en verblijfsruimte aan arbeidsmigranten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor toezicht en handhaving en elke gemeente dient een meldpunt in te richten.

<sup>56</sup> Algemene Rekenkamer (2021). *Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen. Knelpunten aanpak arbeidsuitbuiting*.

<sup>57</sup> <https://magazines.openbaarministerie.nl/opportuun/2022/05/arbeidsuitbuiting>

<sup>58</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2023), *Jaarcijfers 2022*.

voorziet in de modernisering en uitbreiding van de strafbaarstelling van mensenhandel in voorbereiding.<sup>59</sup> Naast het strafrechtelijk begrip 'mensenhandel', waar arbeidsuitbuiting een onderdeel van is, wordt een nieuwe delict 'ernstige benadeling' geïntroduceerd. Hiermee worden ruimere mogelijkheden gecreëerd om strafrechtelijk op te treden tegen ernstige misstanden in de arbeidsfeer.<sup>60</sup>

### **Beperkte samenwerking tussen lidstaten**

Tot slot werken handhavingsinstanties van de lidstaten maar beperkt samen, waardoor misstanden moeilijker kunnen worden vastgesteld. De Inspecteur-generaal van de Nederlandse Arbeidsinspectie, Rits de Boer, bericht dat handhaving moeilijk uitvoerbaar is en Europese samenwerking met ondersteuning van de European Labour Authority (ELA) van groot belang is.<sup>61</sup> De ELA stelt dat het toezicht zoals het nu is georganiseerd uitdagingen kent en pleit dan ook voor een multidisciplinaire aanpak waarbij lidstaten hun verantwoordelijkheid nemen en er beter toezicht wordt gehouden op het afgeven van werkvergunningen.<sup>62</sup>

## **4.2 Risico's voor de gedetacheerde arbeidsmigrant**

Het is voor gedetacheerde arbeidsmigranten zeer ingewikkeld om hun rechten te kennen. Dit kan ertoe leiden dat zij onterecht financiële middelen afdragen of niet ontvangen waar zij wel recht op hebben. Het feit dat zij de Nederlandse taal vaak niet of niet goed beheersen en een beperkt netwerk hebben, vergroot hun kwetsbare positie. Benadeling, arbeidsuitbuiting en dakloosheid zijn dan ook reële risico's.

### **Gebrekkige beheersing van de taal en beperkt netwerk**

Gebrekkige kennis van de Nederlandse taal, onbekendheid met de Nederlandse regelgeving en een beperkt netwerk dat kan helpen bij vragen en betwistbare situaties, kan bijdragen aan de kwetsbare positie van gedetacheerde arbeidsmigranten. Zij durven minder goed voor zichzelf op te komen mede door de afhankelijkheidsrelatie met de werkgever en omdat ze niet weten waar ze hun rechten kunnen halen. Ze hebben een grotere kans op onderbetaling en andere minder gunstige arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Verder zijn gedetacheerde arbeidsmigranten minder goed geïnformeerd over gezondheids- en veiligheidsrisico's op het werk en krijgen zij minder training dan lokale werknemers.<sup>63</sup> Gedetacheerde arbeidsmigranten weten vaak niet dat de werkelijke

<sup>59</sup> Wetsvoorstel vernieuwing en uitbreiding strafbaar stellen mensenhandel (artikel 273f Wet van Strafrecht), [Overheid.nl | Consultatie Wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel \(internetconsultatie.nl\)](https://overheid.nl/consultatie/wetsvoorstel-modernisering-en-uitbreiding-strafbaarstelling-mensenhandel).

<sup>60</sup> Advies Raad van State [wetsvoorstel mensenhandel](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-van-strafrecht/wetsvoorstel-mensenhandel), 12 februari 2024. De Afdeling adviseert aandacht te besteden aan de vraag wanneer bij dit soort misstanden via het bestuursrecht en wanneer via het strafrecht moet worden gehandhaafd.

<sup>61</sup> [https://www.linkedin.com/posts/rits-de-boer-29a53728\\_eerlijkwerk-activity-7138479464010715136-Mw9Q/](https://www.linkedin.com/posts/rits-de-boer-29a53728_eerlijkwerk-activity-7138479464010715136-Mw9Q/)

<sup>62</sup> *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States –specifically in relation to the posting of third-country nationals* (2023), European Labour Authority. Pagina 79 e.v.

<sup>63</sup> Berntsen, L. (2015). *Agency of labour in a flexible pan-European labour market: A qualitative study of migrant practices and trade union strategies in the Netherlands*.

Proefschrift: Universiteit van Amsterdam;

situatie anders is dan (uitzend)werkgevers hen voorspiegelen. Ze weten vaak ook niet dat zij ongelijk behandeld worden ten opzichte van hun Nederlandse collega's en EU-burgers.

### **Benadeling en uitbuiting**

Detacheringen kunnen op papier in orde zijn, maar dit komt vaak nauwelijks overeen met de reële situatie. Ze zijn vaak niet 'echt' gedetacheerd. De positie van arbeidsmigranten van buiten de EU verandert al naar gelang hun (gedwongen) status van beschikbaarheid van werk en vergunning. Zij lopen een hoog risico op ernstige benadeling of uitbuiting door hun werkgever. Ook als er geen sprake is van arbeidsuitbuiting in strafrechtelijke zin,<sup>64</sup> kan er sprake zijn van ernstige benadeling, bijvoorbeeld omdat werknemers te maken hebben met een combinatie van intimidatie, zeer slechte arbeidsomstandigheden, onderbetaling en veel te lange werktijden. Dwang, isolatie, geweld, bedreiging, afpersing, fraude en misleiding spelen volgens de Arbeidsinspectie vaak een rol.<sup>65</sup> Soms is ook sprake van het oneigenlijk innemen van reisdocumenten en bankpassen.<sup>66</sup> Daarnaast betalen gedetacheerden soms wervingskosten aan bemiddelaars, waardoor zij hun werkende leven in de EU beginnen met een schuld.<sup>67</sup>

Lange werktijden en niet of nauwelijks betaald overwerk lijken eveneens veelvuldig voor te komen. Ook zijn er bedenkelijke, en mogelijk strafbare, praktijken van detachering waarbij de aangeworven arbeidsmigranten worden geconfronteerd met inhoudingen voor administratieve kosten, huisvesting en vervoer en belastinginhoudingen. Ook komt het voor dat gedetacheerde arbeidsmigranten worden uitbetaald naar de loonstandaard in het zendende land (bijvoorbeeld Litouwen of Slovenië), terwijl zij het loon zouden moeten ontvangen dat geldt in Nederland. Volgens de Rapporteur Mensenhandel is er een kleine stijging in meldingen van arbeidsuitbuiting, vooral in de sectoren vervoer en opslag en de bouw.<sup>68</sup>

### **Toename dakloosheid**

Een aanzienlijk aantal arbeidsmigranten belandt bij verlies van werk in Nederland onverzekerd tegen ziektekosten op straat.<sup>69</sup> In 2021 zijn naar schatting zo'n 2.500 tot 3.000 arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa in Nederland dakloos geworden.<sup>70</sup> Het is onduidelijk hoeveel van hen via een detachingsroute naar

---

Danaj, S. & Zólyomi, E. (2022). [Occupational Safety and Health Vulnerabilities of Posted Workers in the EU](#).

<sup>64</sup> Arbeidsuitbuiting is strafbaar gesteld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht.

<sup>65</sup> Jaarverslagen [2019](#), [2021](#), [2022](#). Nederlandse Arbeidsinspectie.

<sup>66</sup> [Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States –specifically in relation to the posting of third-country nationals](#) (2023), European Labour Authority.

<sup>67</sup> Kramer, D., van Gardingen, I., & Boonstra, K. (2022). De Europese Detachering van Derdelanders. *Nederlands Juristenblad*, 2022(18), 1442-1450.

<sup>68</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2023), [Jaarcijfers 2022](#). Het gaat om grotere groep dan alleen gedetacheerde arbeidsmigranten.

<sup>69</sup> [Midden- en Oost-Europese werknemers in kwetsbare posities. Handvatten voor preventie en terugdringen van dakloosheid en verslaving](#) (2022). IVO.

<sup>70</sup> Zie voetnoot 69, pagina 21: Het Rode Kruis schatte dat er in 2021 in Nederland zo'n 2.500 tot 3.000 EU-werknemers dakloos waren. Stichting Barka geeft aan dat zij in 2021 in heel



Nederland kwamen. Het ging vooral om mannen uit Polen, Letland en Roemenië. Het Leger des Heils en het Rode Kruis geven aan dat het aandeel Midden- en Oost-Europese daklozen de laatste jaren toeneemt. In een gezamenlijke aanpak van de ministeries van VWS, SZW en JenV en Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de vier grote gemeenten, is het 'Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers' gelanceerd.<sup>71</sup> Daarin komt naar voren dat Europese arbeidsmigranten vaker recht hebben op opvang dan in de praktijk wordt toegekend, en dat die praktijk moet veranderen. Vooralsnog richt dit plan zich niet op kwetsbare dakloze arbeidsmigranten van buiten de EU die via de detacheringsconstructie naar Nederland komen.

### **Nog meer risico voor gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU: verblijfsrecht**

Gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU zijn, net als gedetacheerde arbeidsmigranten uit de EU, wat betreft sociale zekerheid aangewezen op het stelsel in de uitzendende lidstaat. Als iemand uit Bangladesh via een Poolse werkgever naar Nederland komt en teruggaat naar het land van herkomst heeft hij of zij recht op een Pools pensioen waarvoor premie is afgedragen. De positie van mensen van buiten de EU is op dit punt echter kwetsbaarder dan de onderdanen van de uitzendende lidstaat zelf. Of de in Polen opgebouwde pensioenrechten door iemand uit Bangladesh kunnen worden meegenomen naar het land van herkomst, hangt af van het bestaan van bilaterale verdragen tussen Polen en Bangladesh die dit regelen.

Arbeidsmigranten zijn vaak niet goed op de hoogte van hun sociale-zekerheidsrechten. Zelfs als ze er wel van op de hoogte zijn, weten ze vaak niet bij welke organisatie ze zich moeten melden en hoe ze het proces moeten starten. Bovendien verblijven ze niet in het land van herkomst, wat de kans op het niet benutten van sociale zekerheidsvoorzieningen vergroot.<sup>72</sup>

Gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU zijn bovendien sterk afhankelijk van hun werkgever én instanties in andere lidstaten voor (de verlenging van) hun werk- en verblijfsvergunning.<sup>73</sup> Voor hen, anders dan voor gedetacheerde arbeidsmigranten uit de EU zelf, vervalt het verblijfsrecht op het moment dat de arbeidsrelatie eindigt. Deze afhankelijkheid vergroot de kans op uitbuiting en misbruik. Gezien de grote afhankelijkheid van gedetacheerde arbeidsmigranten van hun werkgevers, bestaat er een aanzienlijk risico dat zij minder gunstige en uitbuitende arbeidsomstandigheden aanvaarden. Deze

---

Nederland binnen al hun projecten ongeveer 3.100 kwetsbare EU-werknemers hebben ontmoet, waarvan er 70% dakloos was (2.170).

<sup>71</sup> [Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>72</sup> *Interaction between labour law and immigration regimes. The case of short-term third-country national workers in the EU and the EEA* (2023). Red. Rasnača & Bogoeski. European Trade union institute (ETUI).

<sup>73</sup> Cukut Krilić, S. e.a. (2020). [Posting of Third Country Nationals: A comparative study.](#)

ongelijke machtsbalans in de arbeidsrelatie heeft ertoe geleid dat wetenschappers deze vorm van arbeid in de praktijk als onvrij bestempelen.<sup>74</sup>

### 4.3 Risico's voor de samenleving

Als detachering gebruikt wordt om zo goedkoop mogelijke arbeidsmigranten in arbeidsintensieve sectoren te werven, heeft dat negatieve gevolgen voor de lonen en arbeidsomstandigheden; er ontstaat een race naar de bodem.

#### Race naar de bodem

Veel gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU nemen genoegen met minder aantrekkelijke banen, lagere lonen en minder sociale zekerheid en pensioenopbouw. Hun referentiekader is onder andere het loon dat zij ontvingen in het herkomstland. Voor de top 5 van herkomstlanden, Oekraïne, Wit-Rusland, Bosnië-Herzegovina, Servië en Turkije geldt, dat het loon daar vele malen lager is dan in Nederland. Mensen die voor lagere lonen en onder slechtere arbeidsomstandigheden willen werken zijn dus wel te vinden.

Voor zowel werkgevers als uitzendende EU-lidstaten heeft het detacheren van arbeidsmigranten financiële voordelen. Het bedrijf uit een EU-lidstaat dat mensen in Nederland detacheert, hoeft in de meeste gevallen minder sociale zekerheidslasten af te dragen en alleen het minimum aan loon en arbeidsvoorwaarden te bieden. Dit geeft dit bedrijf een concurrentievoordeel. De personeelskosten voor gedetacheerde arbeidsmigranten zijn voor het inlenende Nederlandse bedrijf, hierdoor ook lager. EU-detachering faciliteert daarmee een verdienmodel voor werkgevers. Dit verdienmodel zet aan tot loonconcurrentie met als ultiem risico een 'race naar de bodem', oftewel: lagere lonen en slechtere arbeidsomstandigheden voor iedereen; arbeidsmigranten en lokale werknemers.

De negatieve gevolgen van EU-detachering worden ook elders in Europa geconstateerd. Uit onderzoek in België blijkt dat de stimulans om te investeren in training en opleiding van lokale werknemers in de vleesverwerkende industrie en bouwsector verminderd is door het enthousiaste gebruik van detachering. Dat heeft uiteindelijk negatieve gevolgen voor de toekomst van deze sectoren.<sup>75</sup> Uit onderzoek in Frankrijk blijkt dat gedetacheerde arbeidsmigranten gemiddeld 30

---

<sup>74</sup> Kramer, D., van Gardingen, I., & Boonstra, K. (2022). De Europese Detachering van Derdelanders. *Nederlands Juristenblad*, 2022(18), 1442-1450.; De Wispelaere, F. & Rocca M., 'Posting of workers and the border of the labour market'. *European Labour Law Journal*, Vol. 14(1) 92-107.; Lens, D. (2022). *Is labour migration hurting migrant labour? Empirical investigations for the case of Belgium*. Proefschrift. Universiteit Antwerpen; *Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals. Final Report (2023)*. European Labour Authority.; Lange, T. de, Böcker A. e.a. (2023). *Migranten in de frontlinie. De effecten van COVID-19 maatregelen op arbeidsmigranten werkzaam in cruciale sectoren*. Radboud Universiteit.

<sup>75</sup> Lens, D. (2022). *Is labour migration hurting migrant labour? Empirical investigations for the case of Belgium*. Proefschrift. Universiteit Antwerpen.

procent minder verdienen dan vergelijkbare Franse werknemers op dezelfde soort werkplek.<sup>76</sup>

### **Verdienmodel voor sommige zendende landen**

De ingewikkelde wet- en regelgeving maakt EU-detachering ook een verdienmodel voor sommige zendende landen. Naast de bedrijvigheid die het oplevert voor de bemiddelingsbranche, worden premies geïnd in het zendende land. Zo kunnen landen als Polen, Litouwen en Slovenië hun sociale zekerheids- of pensioenkas vullen. In het geval van arbeidsmigranten van buiten de EU is het namelijk waarschijnlijk dat zij hier in de toekomst geen beroep op kunnen doen.

### **Stoppen race naar de bodem**

Werkgevers die wel banen met eerlijke lonen en goede arbeidsomstandigheden willen creëren worden door de mogelijkheid van de EU-detachering en de concurrentie die daar mee gepaard gaat benadeeld. De goede werkgevers lijden dus nu onder de kwade. In Duitsland zijn daarom de eerste stappen gezet om de ingezette race naar de bodem te stoppen. Uitzendbureaus zijn bijvoorbeeld streng verboden in de bouwsector<sup>77</sup> en in de Duitse vleesverwerkende industrie mag een bedrijf alleen werknemers in eigen dienst laten werken.<sup>78</sup> In België gelden bij de melding van detachering in de vleessector aanvullende registraties en verklaringen.<sup>79</sup> Dit moet ertoe bijdragen dat alle werknemers betere lonen en goede arbeidsomstandigheden krijgen. In Nederland is steeds meer zorg over EU-detachering bij spelers op de arbeidsmarkt. Zo is afgesproken dat uitzenders die gebruik maken van de detachingsconstructie, niet in aanmerking komen voor het keurmerk dat geldt in de uitzendbranche.<sup>80</sup> Toch is het aantal gedetacheerde arbeidsmigranten alleen maar toegenomen.

---

<sup>76</sup> De Wispelaere F., De Smedt L. & Pacolet, J. (2022). *Posted workers in the European Union. Facts and figures*. Leuven: POSTING.STAT.

<sup>77</sup> Gesetz über die Zeitarbeit (LS 1972 - D.F.R. 2), Abschnitt 1, voor meer informatie zie: [Customs online - Requirements \(zoll.de\)](#).

<sup>78</sup> Zie: [§ 6a GSA Fleisch - Einzelnorm \(gesetze-im-internet.de\)](#).

<sup>79</sup> [Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States-specifically in relation to the posting of third-country nationals](#) (2023), European Labour Authority. Pagina 50.

<sup>80</sup> Sinds 1 juli 2023 is er een verbod op doorlenen van werknemers met een A1-verklaring als onderdeel van de norm Stichting Normering Arbeid (SNA).



## Hoofdstuk 5

# Aanbevelingen

EU-detachering is een groeiend fenomeen. Het brengt grote risico's met zich voor gedetacheerde arbeidsmigranten in arbeidsintensieve sectoren en het heeft ongewenste gevolgen voor de Nederlandse samenleving. De positie van gedetacheerde arbeidsmigranten is kwetsbaarder dan die van reguliere arbeidsmigranten – en de positie van gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU is het meest kwetsbaar. De adviesraad wijst erop dat er een gebrek is aan volledige en vergelijkbare gegevens in Nederland en de EU. Het is cruciaal dat betere informatie wordt verzameld voor beleidsvorming en handhaving. Meer onderzoek en monitoring is nodig naar de aard en omvang van EU-detachering, misstanden en (schijn)constructies in Nederland. Tegelijkertijd bevelen we het kabinet aan om op nationaal en Europees niveau sterker in te zetten op vier thema's. Ook uitvoeringsinstanties, werkgevers, uitzendbureaus, vakbonden en gemeenten moeten daarin hun rol pakken:

- 1) rem de race naar de bodem af door flexibilisering arbeidsmarkt intensiever aan te pakken;
- 2) pak malafide werkgevers harder aan en intensiveer de handhaving;
- 3) versterk de positie van gedetacheerde arbeidsmigranten;
- 4) maak betere afspraken in Europa én bilateraal met andere lidstaten.

## **5.1 Rem de race naar de bodem af door flexibilisering arbeidsmarkt intensiever aan te pakken**

Wij ondersteunen de aanpak van het kabinet om met verschillende initiatieven te zorgen voor minder flexibilisering van arbeidscontracten (zie bijvoorbeeld de kabinetsreactie op aanbevelingen commissie-Borstlap en de WRR).<sup>81</sup> Met de Wet arbeid in balans<sup>82</sup> heeft het kabinet een volgende stap gezet om te zorgen dat de keuze van werkgevers voor flexibele contracten niet gedreven wordt door lagere arbeidskosten, maar vooral gebaseerd wordt op de aard van het werk. In de aanpak van de doorgesloten flexibilisering in Nederland kan, met name voor gedetacheerde arbeidsmigranten, nog een tandje bijgezet worden:

- Sluit flexibele arbeidsovereenkomsten zoals detachingsconstructies uit in bepaalde risicosectoren waar veel misstanden voorkomen en geen verbetering optreedt. Als voorbeeld dient het ingrijpen door de overheid in de Duitse en Belgisch vleesverwerkende industrie.
- Zorg dat gemeenten een bedrijfseffectrapportage als voorwaarde stellen voor de vestiging van bedrijven die gebruik maken van (gedetacheerde) arbeidsmigranten. Dergelijke effectrapportages zouden niet enkel kunnen kijken naar huisvesting (waar nu mee wordt geëxperimenteerd in enkele gemeenten), maar ook naar de vraag welke arbeidscontracten geboden worden

---

<sup>81</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/11/kabinetsreactie-op-commissie-regulering-van-werk-en-wrr-rapport-het-beter-werk>.

<sup>82</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/05/28/wet-arbeidsmarkt-in-balans-aangenomen-in-beide-kamers>.

en of werkgevers voldoende investeren in arbeidsomstandigheden en sociale inbedding.

- Stel als (nationale en lokale) overheid bij aanbestedingen ook zelf eisen aan de contractvorm waaronder mensen worden aangesteld en weiger met werkgevers in zee te gaan die werken met gedetacheerde arbeidsmigranten.

## **5.2 Pak malafide werkgevers harder aan en intensiveer de handhaving**

Het vrij verkeer van personen en diensten biedt geen handvatten om EU-detachering van arbeidsmigranten op traditionele wijze, zoals met verblijfs- en werkvergunningen, te reguleren. Er kan echter meer worden gedaan om werkgevers aan te pakken die een loopje nemen met loonafspraken en arbeidsvoorwaarden. Daarnaast kunnen middelen worden vrijgemaakt voor toezicht en handhaving, zoals (transnationale) inspecties. Met name het toezicht en de handhaving op arbeidsvoorwaarden moeten worden versterkt:

- Zorg dat er grote consequenties zijn voor werkgevers en betrokken partijen in de detachingsketen die gedetacheerde arbeidsmigranten benadelen. Dat kan door het verhogen van boetes of door een zwarte lijst op te stellen van malafide ondernemers. Om te zorgen dat ze hun overtredingen niet kunnen voortzetten onder een andere bedrijfsnaam moet er strenger gecontroleerd worden of overtreeders geen doorstart maken.
- Onderzoek of na één zware of meerdere kleine overtredingen een (tijdelijk) verbod (getoetst door de rechter) voor malafide ondernemers juridisch mogelijk is. Werkgevers en uitzendbureaus kunnen daarnaast zelf ook een bijdrage leveren door bijvoorbeeld een meldpunt op te richten waar malafide praktijken gemeld kunnen worden. Werkgevers die zich wel aan de regels houden, krijgen immers te maken met oneerlijke concurrentie.
- Zorg voor betere controle aan de voorkant. Opdrachtnemers moeten zich vooraf melden en tijdens het verrichten van diensten (kunnen) bewijzen dat ze zich aan de wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden houden. Treed meer en gezamenlijk met onder andere gemeenten en arbeidsinspectie op tegen uitzend- en detachingsbureaus die als *package deal* naast werk ook de huisvesting regelen en hoge onkostenvergoedingen vragen.

## **5.3 Versterk de positie van gedetacheerde arbeidsmigranten**

De positie van gedetacheerde arbeidsmigranten aan de onderkant van de arbeidsmarkt is slecht. De positie van gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU is zwakker dan die van gedetacheerde arbeidsmigranten uit de EU zelf, omdat de sociale zekerheid voor hen nog onzekerder is en zij voor hun verblijfsrecht afhankelijk zijn van de werkgever. Vaak zijn zowel gedetacheerde arbeidsmigranten als werkgevers niet op de hoogte van hun rechten en plichten.

- Breid de wettelijke ketenaansprakelijkheid uit naar alle arbeidsomstandigheden. Nu geldt de ketenaansprakelijkheid alleen voor (cao) loonbetaling. Dat moet gelden voor alle arbeidsomstandigheden, zodat een gedetacheerde arbeidsmigrant elke schakel kan aanspreken. Dat is niet alleen een voordeel voor gedetacheerde arbeidsmigranten maar voor alle werknemers. Lange detachingsketens maken het lastig om aansprakelijkheid vast te stellen. De Duitse ketenaansprakelijkheid is een goed voorbeeld vanwege de uitgebreide werkingssfeer die alle schakels van de onderaannemingsketen omvat. Het voordeel is dat niet alleen de migrant, maar ook de Arbeidsinspectie zowel richting de inlener als het uitzendbureau kan optreden.
- Informeer gedetacheerde migranten vóór vertrek naar Nederland en kort na aankomst in hun eigen taal over hun rechten en plichten. Daarnaast moeten zij handelingsperspectieven (contactgegevens van bonafide organisaties, informatie meldroutes en een juridisch loket) krijgen voor situaties waar sprake is van misstanden. Nederlandse ambassades, gemeenten, werkgeversorganisaties, uitzendkoepels en vakbonden zouden een rol moeten spelen bij het verspreiden van deze (digitale) informatie. Zij kunnen ook meer bijdragen aan het verstevigen van de kennis en onderhandelingspositie van gedetacheerde arbeidsmigranten. Verbeter daarbij de informatie aan gedetacheerde migranten over hun opgebouwde sociale zekerheidsrechten.

Wij bevelen de volgende maatregel aan voor **arbeidsmigranten van buiten de EU** om hun positie te verstevigen:

- Introduceer een periode waarin een gedetacheerde arbeidsmigranten van buiten de EU de mogelijkheid krijgt om een andere verblijfsvergunning in Nederland aan te vragen (via bijvoorbeeld de Wav, Kennismigrantenregeling, Studie). Op dit moment verliest een gedetacheerde arbeidsmigrant van buiten de EU die stopt met werken automatisch het recht om te blijven en is er de plicht om te vertrekken uit het land. Door niet-EU-arbeidsmigranten de mogelijkheid te bieden een nieuwe verblijfsvergunning aan te vragen worden zij (iets) minder afhankelijk van hun werkgever voor wat betreft hun verblijfsvergunning waardoor zij beter voor hun rechten kunnen opkomen.
- Laat het Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers ook van toepassing zijn op kwetsbare dakloze arbeidsmigranten van buiten de EU die via de detachingsconstructie naar Nederland komen.

## 5.4 Maak betere afspraken in Europa én bilateraal met andere lidstaten

EU-detachering is een verdienmodel geworden voor sommige Europese lidstaten. Om dit groeiende fenomeen effectief aan te kunnen pakken, volstaat een nationale aanpak niet. Ook de koers binnen Europa om arbeidsmigratie te stimuleren tussen

de lidstaten, maakt dat oneigenlijk gebruik en misbruik van de wet- en regelgeving toe zal nemen. Met het oog op het Europese karakter van EU-detachering en de uitdagingen die dit meebrengt voor de gedetacheerde migrant doen we de volgende aanbevelingen op Europees niveau:

- Verbeter de samenwerking op Europees niveau tussen lidstaten en met de European Labour Authority en geef deze een belangrijke rol door het mandaat uit te breiden. Zorg ook voor invoering van een Europees sociaal zekerheidsnummer dat eenvoudig digitaal geverifieerd kan worden. Dit zou de Arbeidsinspectie en de Europese inspectiediensten kunnen helpen bij inspecties.
- De Nederlandse regering moet uitzendende lidstaten meer aanspreken op detachering van mensen van buiten de EU en dit onderwerp bij de Europese Commissie agenderen. Het doel van de EU-Detacheringsrichtlijn is nooit geweest om middels detachering economisch gewin voor de lidstaten te generen. Echter, nu we op basis van (inter)nationaal onderzoek weten dat dit in de praktijk wel gebeurt, is het belangrijk dat lidstaten hierop worden aangesproken; door elkaar, maar ook door de Europese Commissie. Hierbij moet aandacht zijn voor het verbeteren van (handhaving op) de naleving van de regels, maar ook voor het stroomlijnen van de afdracht en uitbetaling van sociale zekerheidspremies.
- Dring er bij de Europese Commissie op aan om een nieuwe EU-richtlijn op te stellen waarin de rechten en plichten van gedetacheerde arbeidsmigranten van *buiten* de EU geregeld worden. Hierin zou bijvoorbeeld opgenomen kunnen worden dat mensen niet vanuit de ene EU-lidstaat naar de andere kunnen worden uitgezonden voor arbeid mits ze reeds gedurende 1 jaar werkzaam zijn in de zendende EU lidstaat. Op deze manier worden schimmige constructies uitgesloten. Denk hierbij aan mensen van buiten de EU die in Nederland werken en geen enkele binding hebben met de EU-lidstaat die hen naar Nederland zendt. Ook zou in een dergelijke richtlijn voor bepaalde risicosectoren kunnen worden afgesproken dat er in het geheel niet mag worden gewerkt met gedetacheerde arbeidsmigranten. Daarnaast kunnen in de richtlijn regels worden opgenomen over sociale zekerheid.



# Bijlage

## Lijst met gesproken personen/deelnemers expertmeeting

Naam	Organisatie
Edwin Atema	FNV
Ruud Blaakman	AWVN
Jan Cremers	Tilburg University
Leonieke van Dordrecht	Ministerie van JenV
Thelma Dorsman	Nederlandse Arbeidsinspectie
Marleen Elders	International Organisation of Migration
Anna Ensing	FairWork
Imke van Gardingen	FNV/VU
Marleen van der Haar	Het PON
Arjan Heyma	SEO Economisch Onderzoek
Jing Hiah	Erasmus Universiteit
Mijke Houwerzijl	Tilburg University
Tesseltje de Lange	Radboud Universiteit
Dries Lens	Universiteit Antwerpen
medewerkers	Ministerie van SZW
Ive Marx	Universiteit Antwerpen
Arend Odé	SER
Antoine Reijnders	VNO-NCW
Bart van Riel	SER
Ton Schoenmaeckers	VNO-NCW
Ruben Timmerman	Erasmus Universiteit
Jan Verboom	Ministerie van JenV
Eefje de Volder	Comensha
Paul Vroonhof	Panteia
Eline Willemsen	Fiarwork

## De Adviesraad Migratie

De Adviesraad Migratie is een onafhankelijk adviesorgaan ingesteld bij wet en adviseert regering en parlement in brede zin over migratie. De advies- en kennisproducten gaan over wetgeving, beleid en strategie.

## Colofon

‘Geen derderangsburgers. De risico’s voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving’

Uitgave van de Adviesraad Migratie, Den Haag 2024

ISBN: 978-90-8521-110-5

Adviesraad Migratie

Koningskade 4

2596 AA Den Haag

[www.adviesraadmigratie.nl](http://www.adviesraadmigratie.nl)

[secretariaat@adviesraadmigratie.nl](mailto:secretariaat@adviesraadmigratie.nl)

06 - 46 84 09 07

**Redactie:** Evelien de Vos

**Graphics:** Ontwerp Figuur 1 op blz. 23: InfographRik.

Kaart van Europa is een bewerking van *Empty map of Europe* van Wikimedia Commons gebruikers Maix en Jrcraft Yt onder [CC BY-SA 3.0 DEED](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/) licentie.

## Verantwoording beeldmateriaal

Foto titelpagina hoofdstuk 1: Laurens van Putten

Foto titelpagina hoofdstuk 2: Rob Acke

Foto titelpagina hoofdstuk 3: Sies van Hintum

Foto titelpagina hoofdstuk 4: Loes van der Meer

Foto titelpagina hoofdstuk 5: Richard van Elferen

Dit advies is voorbereid door leden van de Adviesraad Migratie en medewerkers van het secretariaat.

Raadsleden: Maartje van der Woude (voorzitter projectteam), Monique Kremer, Mark Klaassen.

Medewerkers secretariaat: Huub Verbaten (tot december 2023), Christine Otten (tot september 2023), Anita Strockmeijer (vanaf september 2023).