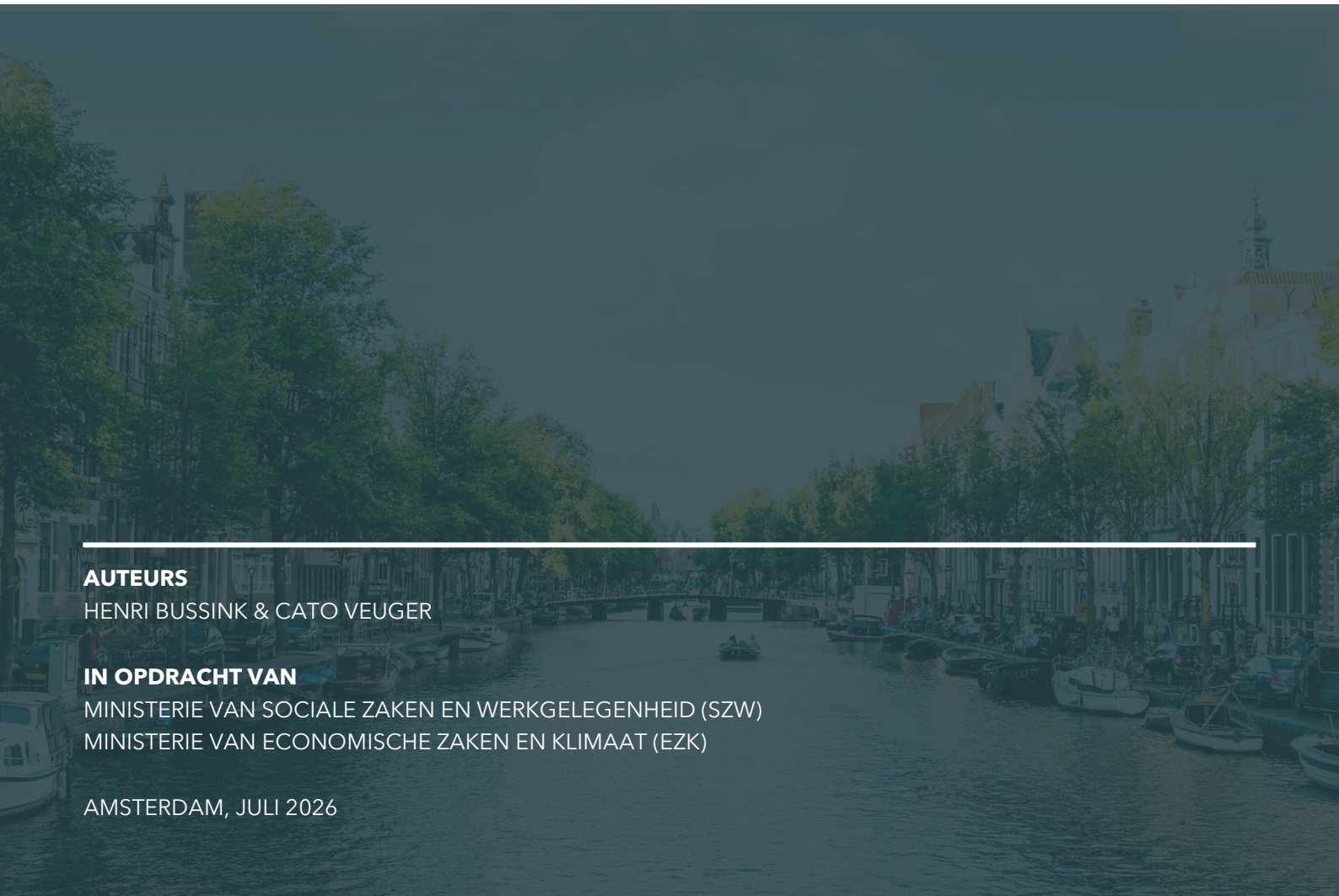
TUSSEN LASTEN EN BESCHERMING

VERKENNING VAN LASTENVERLICHTING BIJ DE DETACHERINGSMELDPLICHT

EINDRAPPORT

seo • economisch onderzoek



AUTEURS
HENRI BUSSINK & CATO VEUGER

IN OPDRACHT VAN
MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (SZW)
MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT (EZK)

AMSTERDAM, JULI 2026

Samenvatting

De meldplicht voor buitenlandse dienstverrichters geeft zicht op internationale detachering, maar brengt ook administratieve lasten met zich mee. Dit onderzoek verkent of een risicogerichte benadering of een kortetermijnvrijstelling die lasten kunnen verminderen, zonder toezicht en werknemersbescherming te verzwakken.

De ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) zoeken bij de meldplicht een balans tussen lagere administratieve lasten voor buitenlandse dienstverrichters en behoud van bescherming van gedetacheerde werknemers. De sinds 2020 ingevoerde meldplicht ondersteunt toezichthouders door inzicht te geven in waar, wanneer, door wie en voor welke periode werknemers via een buitenlandse werkgever tijdelijk in Nederland worden gedetacheerd. Deze informatie helpt toezichthouders bij het maken van risicoanalyses en bij het gericht voorbereiden van inspecties, en draagt daarmee bij aan het waarborgen van de bescherming van gedetacheerde werknemers. Uit de evaluatie van de meldplicht blijkt tegelijkertijd dat rond een kwart van zowel de buitenlandse dienstverrichters als binnenlandse dienstontvangers administratieve lasten ervaart bij het voldoen aan respectievelijk de meldplicht en de controleplicht. Ook de Single Market Enforcement Taskforce (SMET), een samenwerkingsverband van de Europese Commissie en lidstaten dat belemmeringen in de interne markt onderzoekt, benoemt administratieve verplichtingen rond grensoverschrijdende dienstverlening als knelpunt. Dit roept de vraag op hoe de meldplicht gerichter en eenvoudiger kan worden ingericht, zonder afbreuk te doen aan toezicht en werknemersbescherming.

Dit onderzoek verkent twee lastenverlichtende maatregelen voor de Nederlandse context: een risicogerichte benadering en een kortetermijnvrijstelling. Een risicogerichte benadering beperkt de meldplicht tot sectoren waar risico's op overtredingen van arbeidsvoorwaarden het grootst zijn. Duitsland past deze benadering toe door alleen in aangewezen risicosectoren een melding te vragen. Een kortetermijnvrijstelling verlicht de meldplicht juist voor zeer korte opdrachten, zoals reparaties, technische werkzaamheden, trainingen en meetings. Spanje kent bijvoorbeeld een vrijstelling voor detacheringen korter dan acht dagen. Deze maatregelen sluiten aan bij door de SMET genoemde best practices om administratieve verplichtingen voor grensoverschrijdende dienstverrichters gerichter en proportioneler in te richten. De voorbeelden uit Duitsland en Spanje laten zien dat lidstaten binnen de Europese context verschillend omgaan met de balans tussen lastenverlichting en effectief toezicht.

De analyse is gebaseerd op deskresearch en verkennende gesprekken om het Duitse en Spaanse voorbeeld op hun relevantie voor Nederland te beoordelen. Er is gesproken met onder meer Nederlandse, Duitse en Spaanse ministeries en toezichthouders, (Europese) werkgevers- en brancheorganisaties, bedrijven, vakbonden en de Europese Commissie. De bevindingen uit deze gesprekken weerspiegelen de ervaringen en opvattingen van gesprekspartners en zijn bedoeld om de praktische werking, uitvoerbaarheid en mogelijke risico's van de maatregelen in de Nederlandse context te verkennen.

Beide maatregelen kunnen administratieve lasten voor buitenlandse dienstverrichters verlichten. Een risicogerichte benadering ontlast buitenlandse werkgevers in laagrisicosectoren, terwijl inspecties in risicosectoren gericht kunnen blijven worden voorbereid. Een kortetermijnvrijstelling verlaagt vooral de administratieve last bij korte, specialistische of urgente werkzaamheden. Bij dit soort werkzaamheden kan de inspanning van een melding relatief zwaar wegen ten opzichte van de duur van de opdracht. Daarmee kunnen deze maatregelen mogelijk bijdragen aan een meer proportionele inrichting van de meldplicht.

Tegelijkertijd roepen beide maatregelen vragen op over zicht, toezicht en bescherming van gedetacheerde werknemers. Minder meldingen leiden tot minder vooraf beschikbaar zicht op gedetacheerde werknemers, terwijl ondermelding en datakwaliteit nu al aandachtspunten zijn. Tegelijk is ondermelding ook aanleiding om te bezien of de huidige verplichtingen proportioneel en effectief zijn. Als administratieve lasten bijdragen aan niet-naleving, kan een gerichtere toepassing de meldplicht mogelijk beter uitvoerbaar maken. Dit lost ondermelding echter niet op, omdat niet-melding zich juist kan concentreren bij dienstverrichters in sectoren of activiteiten met hogere risico's. Daarom is van belang dat eventuele uitzonderingen scherp worden afgebakend en worden gecombineerd met voldoende mogelijkheden voor risicogericht toezicht. De centrale vraag is dan onder welke voorwaarden lastenverlichting mogelijk is, zonder dat het toezicht op en de bescherming van gedetacheerde werknemers wezenlijk afnemen.

Voor toepassing van een risicogerichte benadering in Nederland zijn duidelijke risicocriteria, periodieke actualisering, controle op feitelijke werkzaamheden en voldoende toezichtcapaciteit van belang. De Duitse ervaring laat zien dat zo'n benadering kan werken als risicosectoren objectief worden afgebakend en regelmatig worden herzien. Volgens Duitse toezichthouders moet daarbij niet alleen worden gekeken naar formele sectorregistratie, maar ook naar de feitelijke werkzaamheden, zodat bedrijven zich niet eenvoudig aan de meldplicht kunnen onttrekken. Ook blijft toezicht buiten meldplichtige sectoren nodig: in Duitsland vinden inspecties breder plaats en worden meldingen vooral gebruikt als input voor risicogestuurde controles. Een precieze kwantitatieve vergelijking van de toezichtcapaciteit in Nederland en Duitsland is echter slechts beperkt mogelijk.[1] Nederland begint bovendien niet vanaf nul, omdat de huidige meldplicht al uitzonderingen kent voor bepaalde sectoren en activiteiten, al is dit niet zo ver doorgevoerd als in Duitsland en niet primair ingericht als risicogerichte benadering.

Voor toepassing van een kortetermijnvrijstelling in Nederland zijn duidelijke regels over de termijn, aanvullende gegevensbronnen en waarborgen tegen strategisch gedrag van belang. De Spaanse ervaring laat zien dat een vrijstelling voor detacheringen van maximaal acht dagen uitvoerbaar kan zijn, maar vooral wanneer inspecteurs via andere bronnen kunnen controleren wanneer werkzaamheden feitelijk zijn gestart. Als Nederland met zo'n vrijstelling wil werken, moet daarom nader worden bepaald hoe de termijn wordt geteld en welke aanvullende gegevensbronnen beschikbaar en bruikbaar zijn om zicht en toezicht te ondersteunen. Volgens Spaanse autoriteiten kan daarbij worden gedacht aan A1-verklaringen, toegangsregistraties, onderaannemingsregisters, contracten en andere administratieve gegevens. Tegelijkertijd wijzen Nederlandse toezichthouders en vakbonden op twee risico's. Ten eerste kunnen werkgevers werkzaamheden opknippen of werknemers herhaald inzetten voor korte periodes, waardoor detacheringen strategisch kortdurend worden vormgegeven om onder de meldplicht uit te komen. Ten tweede kan een vrijstelling ertoe leiden dat werkgevers detacheringen pas melden wanneer deze langer dan 8 dagen duren, waardoor niet altijd tijdig zicht bestaat op de feitelijke start van de werkzaamheden. Kortdurende detacheringen vormden in 2025 circa 25 procent van alle meldingen, waardoor een vrijstelling voor deze groep directe gevolgen heeft voor het zicht op detacheringen en de mogelijkheden voor toezicht. Ook laten de melddata zien dat kortdurende detacheringen relatief vaak voorkomen in sectoren die in hun geheel, of waarvan onderdelen, vaker worden geassocieerd met verhoogde arbeidsvoorwaardelijke risico's, zoals de bouw en onderdelen van de industrie. Een mogelijke waarborg is daarom om de vrijstelling niet, of niet automatisch, te laten gelden voor sectoren, deelsectoren of activiteiten met een hoger risicoprofiel. Dit vraagt uitvoeringstechnisch echter om zowel een duidelijke afbakening van risicosectoren als heldere regels over de vrijstellingstermijn.

[1] Op basis van De Wispelaere et al. (2024) lijkt Duitsland in absolute zin over meer brede toezichtcapaciteit te beschikken dan Nederland. Deze capaciteit ziet echter niet uitsluitend op detachering en het is niet bekend welk deel daarvan hiervoor wordt ingezet. Daarnaast verschillen de definities van inspectiecapaciteit tussen landen.

Beide maatregelen kunnen administratieve lasten voor buitenlandse dienstverrichters verminderen, maar lossen de bredere systeemcomplexiteit niet volledig op. Uit de evaluatie van de meldplicht en uit de verkennende gesprekken in dit onderzoek volgt dat, ondanks merkbare verbeteringen, veel ervaren lasten nog steeds samenhangen met verschillen tussen nationale systemen, dubbele informatie-uitvraag, taalbarrières, beperkte automatisering en de behoefte aan hergebruik van standaardgegevens, bijvoorbeeld via koppelingen met externe registers, en onduidelijke informatievoorziening. Een deel van deze knelpunten is inmiddels opgepakt, onder meer met een koppeling aan het KvK-register en mogelijkheden om meldingen te wijzigen of te kopiëren. Uitzonderingen op de meldplicht kunnen de administratieve lasten verlichten, maar nemen deze achterliggende oorzaken niet vanzelf weg. Harmonisatie, betere voorlichting en gegevensuitwisseling zijn daarom belangrijk om de ervaren administratieve lasten structureler aan te pakken. Deze maatregelen kunnen lasten verlichten zonder het zicht op gedetacheerde werknemers direct te verkleinen, terwijl het vooraf beschikbare zicht bij een risicogerichte benadering of kortetermijnvrijstelling wel afneemt voor detacheringen waarvoor geen melding meer hoeft te worden gedaan.

De uiteindelijke keuze vraagt om een beleidsmatige weging tussen lastenverlichting enerzijds en zicht, toezicht en bescherming van gedetacheerde werknemers anderzijds. Dit onderzoek heeft een verkennend karakter en is gebaseerd op beschikbare informatie en input van gesprekspartners. Het brengt in kaart welke afruilen, voorwaarden en waarborgen relevant zijn bij een eventuele toepassing van een risicogerichte benadering of kortetermijnvrijstelling, maar maakt zelf geen beleidsmatige keuze. Daarvoor is nader inzicht nodig in de feitelijke administratieve winst van de maatregelen en in de mate waarin minder meldinformatie daadwerkelijk leidt tot verlies aan zicht, toezichtmogelijkheden en werknemersbescherming.

Inhoudsopgave

Samenvatting			2
1	Inleiding		6
	1.1	Aanleiding en doel	6
	1.2	Onderzoeksvragen en aanpak	7
	1.3	De Nederlandse context	7
2	Risicogerichte benadering		9
	2.1	Beschrijving van de maatregel	9
	2.2	Ervaringen in Duitsland	9
	2.3	Betekenis voor de Nederlandse context	11
3	Kortetermijnvrijstelling		13
	3.1	Beschrijving van de maatregel	13
	3.2	Ervaringen in Spanje	13
	3.3	Betekenis voor de Nederlandse context	15
4	Conclusies		18
	4.1	Risicogerichte benadering	18
	4.2	Kortetermijnvrijstelling	19
	4.3	Balans tussen administratieve lasten en werknemersbescherming	19
Referenties			21
Bijlage A	Lijst met gesprekspartners		22

1 Inleiding

Dit onderzoek verkent twee lastenverlichtende maatregelen bij de meldplicht voor buitenlandse dienstverrichters: een risicogerichte benadering en een kortetermijnvrijstelling. Beide maatregelen zijn bedoeld om administratieve lasten voor buitenlandse dienstverrichters te verlichten, zonder afbreuk te doen aan de bescherming van buitenlandse gedetacheerde werknemers.

Dit hoofdstuk beschrijft de aanleiding, het doel, de onderzoeksvragen en de aanpak van het onderzoek. Daarnaast schetst het de Nederlandse beleidscontext en de belangrijkste uitkomsten van eerdere evaluaties van de meldplicht. Het onderzoek combineert literatuuronderzoek en interviews om de mogelijke werking, risico's en randvoorwaarden van de maatregelen te beoordelen.

1.1 Aanleiding en doel

De meldplicht voor buitenlandse werkgevers vergroot het zicht op internationale detachering en ondersteunt het toezicht op arbeidsvoorwaarden. Werkgevers uit de Europese Unie (EU), Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland die tijdelijk werknemers naar Nederland detacheren, moeten deze detachering sinds 2020 vooraf melden via het digitale nationale meldloket. De meldplicht helpt toezichthouders om zicht te krijgen op waar, wanneer, door wie en voor welke periode werknemers in Nederland worden gedetacheerd. Deze informatie wordt gebruikt door onder meer de Nederlandse Arbeidsinspectie, de SVB, de Belastingdienst en de IND voor toezicht en risicoanalyse. Daarmee ondersteunt het systeem niet alleen de handhaving van arbeidsvoorwaarden, maar ook de bescherming van gedetacheerde werknemers en een gelijk speelveld tussen binnenlandse en buitenlandse werkgevers. Daarnaast hebben meldgegevens een monitoringsfunctie: zij geven beleidsmatig inzicht in aantallen gedetacheerde werknemers, waaronder kwetsbare groepen zoals gedetacheerde derdelanders, onder meer voor publicatie in de Staat van Migratie.

Dit onderzoek verkent of de meldplicht minder belastend kan worden ingericht zonder werknemersbescherming te verzwakken. Eerdere evaluaties laten zien dat de werking van het systeem is verbeterd, maar dat ondermelding, datakwaliteit en ervaren administratieve lasten aandachtspunten blijven. Onbekendheid met de regels, interne afstemmingsproblemen, complexiteit van procedures en beperkte automatisering kunnen ertoe leiden dat werkgevers meldingen onvolledig doen of achterwege laten (Bartsch e.a., 2022; Bussink e.a., 2025a). De verkenning richt zich daarom op twee lastenverlichtende maatregelen: een risicogerichte benadering, waarbij de meldplicht vooral geldt voor sectoren met verhoogde risico's op overtreding van arbeidsvoorwaarden, en een kortetermijnvrijstelling, waarbij detacheringen onder een bepaalde duur niet hoeven te worden gemeld. Beide maatregelen worden in het rapport van de Single Market Enforcement Taskforce (SMET) genoemd als best practices om administratieve verplichtingen voor grensoverschrijdende dienstverrichters te stroomlijnen, zonder de bescherming van werknemersrechten te ondermijnen (Europese Commissie, 2024).

1.2 Onderzoeksvragen en aanpak

De centrale vraag is onder welke voorwaarden aanvullende maatregelen administratieve lasten kunnen verlagen zonder afbreuk te doen aan werknemersbescherming. Bij de risicogerichte benadering onderzoekt het rapport welke sectoren een verhoogd risico kennen op overtredingen van arbeidsvoorwaarden en hoe zo'n afbakening in Nederland objectief en uitvoerbaar kan worden gemaakt. Bij de kortetermijnvrijstelling kijkt het onderzoek naar werkzaamheden met doorgaans korte detacheringen, naar de gemiddelde detacheringsduur in Nederland en naar de vraag hoe een eventuele termijn moet worden geteld. De kern is steeds hoe lastenverlichting voor bepaalde groepen werkgevers kan worden gerealiseerd, terwijl voldoende zicht behouden blijft op situaties waarin toezicht nodig is om de bescherming van gedetacheerde werknemers te ondersteunen. Daarbij gaat het niet alleen om lastenverlichting voor werkgevers, maar ook om het behoud van voldoende zicht op waar, wanneer en onder welke omstandigheden gedetacheerde werknemers in Nederland werken.

De ervaringen in Duitsland en Spanje vormen het vertrekpunt voor de Nederlandse analyse. Deze landen zijn relevant omdat zij elk een andere manier hebben gekozen om de meldplicht af te bakenen. Duitsland hanteert een risicogerichte benadering, waarbij de meldplicht alleen geldt voor aangewezen risicosectoren. Spanje kent een kortetermijnvrijstelling voor detacheringen korter dan 8 dagen. Samen bieden deze voorbeelden inzicht in twee verschillende manieren om administratieve lasten voor buitenlandse werkgevers te beperken.

Het onderzoek combineert deskresearch met interviews met buitenlandse ministeries, toezichthouders, werkgevers- en brancheorganisaties, bedrijven, vakbonden en de Europese Commissie. De deskresearch brengt de juridische en beleidsmatige inrichting van de meldsystemen in kaart, terwijl de interviews inzicht geven in de praktische werking, uitvoerbaarheid en mogelijke risico's van de maatregelen. De bevindingen en conclusies hebben daarmee een verkennend karakter: zij zijn mede gebaseerd op ervaringen, inschattingen en opvattingen van gesprekspartners. Deze zijn niet noodzakelijk toe te schrijven aan de organisaties die zij vertegenwoordigen. De buitenlandse ervaringen worden daarbij niet één-op-één overgenomen, maar beoordeeld op hun betekenis voor de Nederlandse beleids- en uitvoeringscontext. Daarbij staan de gevolgen voor administratieve lasten, datakwaliteit, toezicht en werknemersbescherming centraal.

1.3 De Nederlandse context

Het Nederlandse meldsysteem heeft zich sinds de invoering in 2020 positief ontwikkeld, maar ondermelding en datakwaliteit blijven aandachtspunten. Nederland heeft sinds 2020 een centraal digitaal meldsysteem voor detacheringen van buitenlandse werknemers. Dienstverrichters hebben een meldplicht en dienstontvangers een controleplicht. De Nederlandse Arbeidsinspectie, SVB, Belastingdienst en IND gebruiken gegevens uit het meldloket voor toezicht, risicoanalyse en handhaving. Eerdere evaluaties laten zien dat het systeem zich heeft ontwikkeld: het aandeel ingeschatte niet-meldende dienstverrichters daalde van ongeveer 40 naar 29 procent, de datakwaliteit is verbeterd en aanpassingen aan het meldloket hebben de gebruiksvriendelijkheid vergroot (Bussink e.a., 2025a). Daarmee is sprake van vooruitgang ten opzichte van de eerste evaluatie (Bartsch e.a., 2022). Tegelijk blijven ondermelding en datakwaliteit relevant voor de werking van het systeem. Het aandeel niet-melders blijft naar schatting substantieel en kan in werkelijkheid hoger liggen, omdat juist niet-gemelde detacheringen moeilijk volledig in beeld zijn te brengen. Meldingen bevatten bovendien soms nog onvolledige of foutieve gegevens, waardoor toezicht en risicoanalyse minder goed kunnen functioneren. Voor de Nederlandse Arbeidsinspectie vormen meldgegevens vooral een bron voor risicoanalyse en voor selectie en voorbereiding van inspecties. De gegevens

zijn niet de enige bron voor toezicht, maar maken wel vooraf zichtbaar waar werkzaamheden plaatsvinden, in welke periode en welke partijen daarbij betrokken zijn.

Tegelijk vormen ervaren administratieve lasten aanleiding om naar aanvullende maatregelen te kijken. In de tweede evaluatie ervaart 28 procent van de buitenlandse dienstverrichters de meldplicht als een aanzienlijke of zeer grote administratieve last, terwijl dit voor de meerderheid minder of niet geldt (Bussink e.a., 2025). Voor binnenlandse dienstontvangers geldt dat 24 procent de controleplicht als een aanzienlijke of zeer grote administratieve last ervaart. Een melding door dienstverrichters kost gemiddeld 36 minuten en de controle door dienstontvangers gemiddeld 14 minuten. Werkgevers en brancheorganisaties wijzen daarnaast op de complexiteit, dubbele informatie-uitvraag, beperkte automatisering en behoefte aan hergebruik van standaardgegevens, bijvoorbeeld via koppelingen met externe registers. Een deel van deze knelpunten is inmiddels opgepakt, onder meer door een koppeling met het KvK-register en mogelijkheden om meldingen te wijzigen of te kopiëren. Nederland kent al uitzonderingen op de meldplicht, zoals voor bepaalde zelfstandigen, incidentele werkzaamheden, jaarmeldingen in grenssituaties en specifieke sectoren. Die bestaande uitzonderingen laten zien dat de meldplicht nu al niet in alle situaties op dezelfde manier wordt toegepast en dat voorafgaand aan de invoering in 2020 al is gezocht naar een balans tussen administratieve lasten en bescherming van gedetacheerde werknemers.

2 Risicogerichte benadering

Een risicogerichte benadering beperkt de meldplicht tot sectoren waarin arbeidsvoorwaardelijke risico's relatief groot worden geacht. Daarbij zijn een duidelijke afbakening, periodieke actualisering en toezicht buiten meldplichtige sectoren belangrijk.

Dit hoofdstuk beschrijft de risicogerichte benadering en de betekenis daarvan voor Nederland. Het behandelt eerst de ervaringen in Duitsland op basis van literatuur en interviews en bespreekt vervolgens de Nederlandse context vanuit verschillende perspectieven.

2.1 Beschrijving van de maatregel

De rationale achter de risicogerichte benadering is dat de meldplicht administratieve lasten kan verlichten door deze te beperken tot situaties waarin arbeidsvoorwaardelijke risico's relatief groot worden geacht. Deze benadering wordt in het SMET-rapport genoemd als best practice voor het stroomlijnen van administratieve verplichtingen bij grensoverschrijdende dienstverlening: lidstaten vragen dan alleen een voorafgaande melding wanneer een substantieel risico bestaat op niet-naleving van arbeidsvoorwaarden en andere verplichtingen die voor gedetacheerde werknemers gelden (Europese Commissie, 2024). De gedachte hierachter is dat een algemene meldplicht voor alle buitenlandse dienstverrichters niet in alle gevallen noodzakelijk of proportioneel is. In plaats daarvan wordt de meldplicht beperkt tot sectoren waarin een verhoogd risico bestaat op onderbetaling, schijnconstructies, onduidelijke arbeidsrelaties, slechte arbeidsomstandigheden of andere vormen van niet-naleving. Deze risicofactoren zijn onder meer beschreven in de Staat van eerlijk werk 2019 (Inspectie SZW, 2019). Voor bepaalde sectoren en activiteiten kent Nederland al uitzonderingen, waardoor de aanvullende betekenis van een risicogerichte benadering vooral ligt bij het verder toespitsen van de meldplicht op sectoren waar de arbeidsvoorwaardelijke risico's groter worden geacht.

Dienstverrichters in sectoren waarin de risico's beperkt worden geacht, hoeven dan niet te voldoen aan een voorafgaande meldplicht waarvan de toegevoegde waarde voor het toezicht relatief gering kan zijn. Daarmee wordt beoogd onnodige regeldruk te voorkomen, met name voor buitenlandse werkgevers die slechts incidenteel of onder laagrisico-omstandigheden grensoverschrijdende diensten in Nederland verrichten. Tegelijkertijd blijft het uitgangspunt dat relevante informatie beschikbaar moet zijn in die sectoren waar de kans op overtredingen groter is en waar toezicht dus het meest aangewezen is. Voor sectoren die niet onder de meldplicht vallen, wordt toezicht afhankelijker van alternatieve informatiebronnen. In die zin verschuift de meldplicht van een generieke informatieverplichting voor alle buitenlandse dienstverrichters naar een instrument dat vooral ondersteunend is aan risicogericht toezicht.

2.2 Ervaringen in Duitsland

Duitsland beperkt de meldplicht risicogericht tot wettelijk aangewezen sectoren met verhoogde arbeidsvoorwaardelijke risico's, om administratieve lasten te beperken en het systeem uitvoerbaar te houden. Duitsland is daarmee voor zover bekend de enige lidstaat die deze benadering al toepast; naast Nederland overwegen

ook Estland, Griekenland, Finland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg en Portugal een vergelijkbare risicogerichte benadering (Europese Commissie, 2024). De Duitse meldplicht geldt niet voor alle detacheringen, maar alleen voor wettelijk aangewezen sectoren met verhoogde arbeidsvoorwaardelijke risico's. De lijst met risicosectoren is opgenomen in de Duitse wetgeving tegen illegale arbeid en omvat onder meer bouw, horeca, personenvervoer, vrachtvervoer, transport en logistiek, schoonmaak, beursopbouw en -afbouw, vleesindustrie, bewaking en beveiliging, de kermis- en amusementssector en kappers- en cosmeticabedrijven. Volgens de Duitse autoriteiten is de selectie gebaseerd op analyses van onder meer de federale douaneautoriteit en het ministerie van Financiën, waarbij geconstateerde overtredingen een belangrijk criterium vormen. Ook de omvang van detachering speelt mee: Duitsland kent volgens gesprekspartners ongeveer 1,5 miljoen detacheringen per jaar, tegenover ongeveer 300 duizend meldingen. Een algemene meldplicht zou daardoor veel gegevens opleveren, maar ook hogere lasten veroorzaken voor werkgevers en toezichthouders.

De Duitse benadering vraagt om een actuele en controleerbare afbakening van risicosectoren. De lijst met risicosectoren wordt periodiek geactualiseerd op basis van risicoanalyses, overleg in werkgroepen, inbreng van sociale partners, consultaties over wetsvoorstellen en daaropvolgende wetswijzigingen. Volgens gesprekspartners hebben sommige sectoren, zoals kappers en cosmetica, juist gevraagd om opname in de lijst, omdat inspecties vooraf dan beter mogelijk zijn en misstanden minder afstralen op de sector als geheel. Tegelijk laat de Duitse ervaring zien dat het afbakenen van risicosectoren voortdurende weging vraagt van signalen, overtredingen en praktijkervaringen uit toezicht. Vanaf 2028 wil Duitsland deze bestaande risicoselectie verder versterken via een nieuwe wettelijke infrastructuur voor automatische risicoanalyse op basis van meerdere bronnen, waaronder het A1-portaal, socialezekerheidsdata en financiële data. De risicoselectie gebeurt nu al op basis van analyses, inspectie-ervaringen en overleg met betrokken partijen, maar wordt daarmee systematischer en sterker datagedreven.

De Duitse ervaring laat zien dat werknemersbescherming niet alleen hoeft te berusten op meldinformatie vooraf, maar ook op brede toezichtmogelijkheden en -capaciteit. Meldingen ondersteunen inspecteurs vooral bij de voorbereiding van controles, bijvoorbeeld doordat zij vooraf informatie krijgen over de werkplek, de locatie van documenten en de betrokken werknemers. Tegelijk blijft toezicht volgens gesprekspartners ook buiten risicosectoren mogelijk, al is niet duidelijk hoe de inzet van inspectiecapaciteit zich precies verhoudt tussen risico- en niet-risicosectoren. Duitse autoriteiten kunnen bedrijven bezoeken, werknemers interviewen, administratief onderzoek doen en documenten opvragen, zoals arbeidsovereenkomsten, looninformatie en werktijdenregistraties. Ook kunnen inspecteurs in niet-risicosectoren informatie opvragen bij bedrijven of hun administratie. Voor sommige groepen, zoals buitenlandse uitzendbureaus, blijven aanvullende meldverplichtingen gelden ongeacht de sector van de inlener. Daarnaast hoeven ontvangende bedrijven in Duitsland de melding niet te verifiëren, waardoor het Duitse systeem ook op dat punt verschilt van het Nederlandse systeem met een controleplicht voor dienstontvangers.

De Duitse ervaring maakt een afruil zichtbaar: minder meldlasten en gerichter toezicht gaan samen met minder volledig zicht op detacheringen. Doordat de meldplicht niet voor alle sectoren geldt, geeft het Duitse meldloket geen volledig beeld van alle gedetacheerde werknemers. Duitse gesprekspartners erkennen daarbij dat ook zonder sectorale uitzonderingen geen volledig beeld ontstaat, omdat niet-compliant bedrijven mogelijk geen melding doen en werknemers buiten beeld kunnen blijven wanneer zij niet als gedetacheerd worden geregistreerd. Duitsland probeert ontwijking te voorkomen door niet alleen naar formele sectorregistratie te kijken, maar ook naar de feitelijke werkzaamheden van bedrijven. Voor Nederland is dit relevant omdat de huidige meldplicht al uitzonderingen kent voor bepaalde sectoren en activiteiten, maar niet primair is ingericht als risicogerichte benadering. Een bredere risicogerichte benadering kan daarom vragen om nadere keuzes over de afbakening van risicosectoren, de controle op feitelijke werkzaamheden en de gegevensbronnen die daarbij worden gebruikt.

2.3 Betekenis voor de Nederlandse context

Voor Nederland staat bij een risicogerichte benadering vooral de vraag centraal hoe risicosectoren objectief, uitvoerbaar en controleerbaar worden afgebakend. Daarbij begint Nederland niet vanaf nul: de huidige meldplicht kent al uitzonderingen voor bepaalde sectoren en incidentele activiteiten, zoals specifieke vormen van vervoer, openbaar bestuur en overheidsdiensten, en activiteiten als initiële assemblage, spoedonderhoud, zakelijke besprekingen, congressen en bepaalde culturele, sportieve of wetenschappelijke werkzaamheden. Deze uitzonderingen laten zien dat in het bestaande systeem al een sectorale en activiteitgerichte afbakening wordt gemaakt, zij het niet primair op basis van een risicogerichte benadering. Nederlandse toezichthouders en vakbonden zien risico's in een meldplicht die alleen voor vooraf aangewezen risicosectoren geldt, omdat in andere sectoren minder zicht ontstaat op gedetacheerde werknemers en nieuwe of verschuivende risico's daardoor mogelijk niet worden gesignaleerd. Werkgeversorganisaties, brancheorganisaties en bedrijven zien juist mogelijkheden om de meldplicht sterker te richten op sectoren waar de arbeidsvoorwaardelijke risico's het grootst zijn. Tegelijk benadrukken ook zij het belang van uniformiteit, omdat verschillen tussen sectoren de regels ingewikkelder kunnen maken en het gelijke speelveld onder druk kunnen zetten. Toepassing in Nederland vraagt daarom volgens gesprekspartners om objectieve criteria voor het aanwijzen van risicosectoren. In Duitsland zijn risicosectoren wettelijk vastgelegd en vormt het aantal geconstateerde overtredingen volgens gesprekspartners een belangrijk criterium, maar uit de beschikbare informatie blijkt niet precies hoe verschillende criteria worden gewogen. Voor Nederland moet daarom nader worden bepaald op welke data de sectorafbakening wordt gebaseerd, bijvoorbeeld op loonniveaus, veiligheidsrisico's, signalen van schijnzelfstandigheid, verblijfsstatus en inspectieresultaten. Deze criteria moeten duidelijk maken waarom een sector wel of niet onder de meldplicht valt en voorkomen dat de afbakening afhankelijk wordt van incidentele signalen of beleidsmatige inschattingen alleen.

Een risicogerichte benadering vraagt daarnaast om actuele risicoselectie, periodieke herijking en controle op feitelijke werkzaamheden. De lijst met risicosectoren kan volgens Nederlandse toezichthouders niet statisch zijn, omdat risico's zich kunnen verplaatsen naar andere sectoren of veranderen door nieuwe constructies. De Duitse ervaring laat zien dat een lijst juridisch moet worden vastgelegd, maar ook periodiek moet kunnen worden aangepast op basis van nieuwe signalen, inspectieresultaten, overtredingen en consultatie van betrokken partijen. Voor Nederland is daarnaast belangrijk dat bedrijven zich niet via formele sectorregistratie aan de meldplicht kunnen onttrekken. De sectorindeling volgt meestal uit SBI-codes zoals geregistreerd bij de Kamer van Koophandel, maar Nederlandse toezichthouders en vakbonden wijzen erop dat bedrijven deze codes zelf kunnen aanpassen. Daarom zou Nederland bij toepassing van een risicogerichte benadering niet alleen naar registratie moeten kijken, maar ook naar de feitelijke werkzaamheden. Dat hoeft niet te betekenen dat elke vrijstelling vooraf afzonderlijk wordt gecontroleerd; een deel van deze controle kan plaatsvinden bij reguliere werkplekcontroles of administratieve controles. Wel vraagt toepassing om voldoende capaciteit en duidelijke verantwoordelijkheden voor risicoanalyse, periodieke actualisering van de sectorlijst en controle of de feitelijke werkzaamheden overeenkomen met de sector waarop een vrijstelling wordt gebaseerd. In Duitsland liggen daarbij belangrijke taken bij de federale douane en het ministerie van Financiën; voor Nederland moet worden bepaald welke rol de Nederlandse Arbeidsinspectie en andere betrokken uitvoeringsorganisaties hierin hebben.

De belangrijkste afruil ligt tussen lagere administratieve lasten en minder volledig zicht op internationale detacheringen. Nederlandse toezichthouders gebruiken meldgegevens als bron voor risicogericht toezicht en vrezen dat vrijgestelde sectoren blinde vlekken veroorzaken, vooral als sectoren later risicovoller blijken dan vooraf gedacht. Vakbonden wijzen erop dat overtredingen in vrijgestelde sectoren moeilijker zichtbaar worden, terwijl de meldplicht juist is ingevoerd om een moeilijk bereikbare groep werknemers beter in beeld te krijgen. De Duitse ervaring laat daartegenover zien dat werknemersbescherming niet volledig hoeft samen te vallen met een meld-

plicht vooraf. Ook buiten risicosectoren kunnen inspecteurs bedrijven controleren, werknemers interviewen, documenten opvragen, administratief onderzoek doen en informatieverzoeken gebruiken. Daarnaast blijven voor specifieke groepen aanvullende meldplichten gelden. Toepassing van een risicogerichte benadering in Nederland vraagt daarom om een expliciete afweging tussen lastenverlichting en het verlies aan meldinformatie, en om voldoende alternatieve signalen, toezichtinstrumenten en gegevensbronnen om de informatiepositie van toezichthouders te ondersteunen. Die afweging kan nooit met volledige zekerheid worden gemaakt, maar meer en betere informatie vergroot de betrouwbaarheid van de risico-inschatting. Wanneer geen melding vooraf wordt gedaan, ontbreekt immers ook informatie over de werkplek, periode en betrokken partijen; het toezicht moet dan kunnen steunen op inspecties, informatieverzoeken, gegevens van dienstontvangers en andere registraties. Daarmee is een risicogerichte benadering niet alleen een instrument voor lastenverlichting, maar ook een keuze over hoe toezicht en informatievoorziening worden ingericht.

3 Kortetermijnvrijstelling

De kortetermijnvrijstelling beperkt de meldplicht tot detacheringen boven een bepaalde duur. Daarbij zijn duidelijke regels over de termijn, controle op opeenvolgende korte detacheringen en de afbakening van typen activiteiten of sectoren belangrijk.

Dit hoofdstuk beschrijft de kortetermijnvrijstelling en de betekenis daarvan voor Nederland. Het behandelt eerst de ervaringen in Spanje op basis van literatuur en interviews, en bespreekt vervolgens de Nederlandse context vanuit verschillende perspectieven.

3.1 Beschrijving van de maatregel

De rationale achter de kortetermijnvrijstelling is dat de meldplicht administratieve lasten kan verlichten door deze te beperken tot detacheringen boven een bepaalde duur. Het SMET-rapport noemt de kortetermijnvrijstelling, net als de risicogerichte benadering, als één van de maatregelen met het grootste potentieel om administratieve lasten te verminderen bij grensoverschrijdende dienstverlening (Europese Commissie, 2024). De gedachte hierachter is dat een voorafgaande melding voor zeer kortdurende werkzaamheden niet in alle gevallen noodzakelijk of proportioneel is. In plaats daarvan geldt de meldplicht niet voor werkzaamheden die onder een vastgestelde tijdsgrens blijven. De vrijstelling richt zich op situaties waarin de administratieve inspanning van een melding relatief zwaar kan wegen ten opzichte van de beperkte duur van de werkzaamheden. Het gaat bijvoorbeeld om kortdurende reparaties, technische werkzaamheden, trainingen, meetings of andere specialistische opdrachten die snel moeten plaatsvinden. Voor activiteiten als zakelijke besprekingen en congressen kent Nederland al uitzonderingen, waardoor de aanvullende betekenis van een generieke kortetermijnvrijstelling vooral ligt bij korte werkzaamheden die nu nog meldplichtig zijn.

Buitenlandse dienstverrichters die werkzaamheden onder de vastgestelde tijdsgrens verrichten, hoeven dan niet te voldoen aan een voorafgaande meldplicht waarvan de toegevoegde waarde voor het toezicht relatief gering kan zijn. Daarmee wordt beoogd onnodige regeldruk te voorkomen, met name voor die buitenlandse werkgevers die slechts incidenteel of voor korte duur grensoverschrijdende diensten in Nederland verrichten. Tegelijkertijd blijft het uitgangspunt dat relevante informatie beschikbaar moet zijn in situaties waarin de duur of aard van de werkzaamheden daartoe aanleiding geeft en waar toezicht dus het meest aangewezen is. Bij korte detacheringen beschikken toezichthouders vooraf mogelijk over minder informatie, zoals de werkplek, de periode van werkzaamheden en de betrokken partijen. Toezicht op deze situaties wordt daardoor afhankelijker van andere informatiebronnen, zoals inspecties, administratief onderzoek, informatieverzoeken of achteraf opgevraagde gegevens. In die zin verschuift de meldplicht van een generieke informatieverplichting voor alle buitenlandse dienstverrichters naar een verplichting die afhankelijk is van de duur van de detachering.

3.2 Ervaringen in Spanje

Spanje beperkt de meldplicht via een kortetermijnvrijstelling voor detacheringen van maximaal 8 dagen, met uitzonderingen voor sectoren waarvoor voorafgaande melding nodig wordt geacht. Uitzendbureaus en wegtransport vallen hier niet onder. Voor uitzendbureaus betekent dit dat ook bij detacheringen van maximaal 8

dagen een melding moet worden gedaan, omdat deze sector in Spanje traditioneel als gevoelig wordt gezien en onder versterkt toezicht staat. Voor het wegtransport geldt een afzonderlijk Europees meldsysteem via het informatiesysteem interne markt (IMI). Volgens de Spaanse autoriteiten ligt de grens van 8 dagen wettelijk vast en hangt deze samen met de Spaanse wet over gedetacheerde werknemers uit 1999. Die wet bepaalt dat Spaanse regels over onder meer loonhoogte en betaalde vakantie bij bepaalde detacheringen niet gelden wanneer de duur van de detachering in Spanje maximaal 8 dagen bedraagt. Het gaat dus niet om een wachttermijn vanaf aankomst, maar om de totale duur van de detachering in Spanje. De grens lijkt daarmee vooral juridisch en praktisch bepaald, en niet te zijn gebaseerd op een afzonderlijke risico-inschatting dat 8 dagen precies het omslagpunt vormt.

De Spaanse benadering vraagt om een duidelijke en controleerbare afbakening van zeer kortdurende werkzaamheden. Bij zulke opdrachten kan de meldinspanning relatief zwaar wegen ten opzichte van de duur van de werkzaamheden. Spanje past de grens toe per project of dienst, en niet cumulatief per werknemer over een langere periode. Dat maakt de vrijstelling praktisch uitvoerbaar voor afzonderlijke korte opdrachten, maar roept ook vragen op over opeenvolgende korte werkzaamheden. Volgens Spaanse autoriteiten lijkt het bij zulke korte detacheringen vaak te gaan om specialistische werkzaamheden, zoals reparaties en technische ondersteuning, door relatief hooggekwalificeerde en goed betaalde werknemers. Zij registreren dit echter niet systematisch, waardoor dit vooral een inschatting op basis van praktijkervaring is. Deze inschatting ziet op het type kortdurende detacheringen dat de Spaanse autoriteiten in de praktijk vooral voor ogen hebben; zij betekent niet dat sectoren waarin kortdurende detacheringen veel voorkomen als geheel laagrisico zijn. Carrascosa Bermejo e.a. (2026) laten zien dat detacheringen naar Spanje in 2023 vooral voorkwamen in de bouw, industrie en dienstensector, maar die sectorverdeling zegt op zichzelf niets over het loon- of kwetsbaarheidsniveau van kortdurende detacheringen binnen die sectoren.

De Spaanse ervaring maakt eveneens een afruil zichtbaar: minder meldlasten bij korte detacheringen gaan samen met minder volledig zicht op deze groep. Spanje ontvangt geen meldingen voor detacheringen korter dan 8 dagen, waardoor informatie ontbreekt over deze groep. Daardoor is ook het beeld van de arbeidsvoorwaardelijke risico's bij kortdurende detacheringen beperkt. A1-verklaringen kunnen deels helpen om zicht te krijgen op welke werknemers naar Spanje komen, maar bevatten geen volledig beeld van de duur, precieze periode en locatie van de werkzaamheden. Daardoor blijft onduidelijk hoe vaak werknemers kort worden gedetacheerd, wanneer zij precies werkzaam zijn en waar in Spanje de werkzaamheden plaatsvinden. Spaanse autoriteiten noemen daarom andere documenten en een mogelijke Europese databank met A1-aanvragen als manieren om blinde vlekken te verkleinen. Carrascosa Bermejo e.a. (2026) wijzen bovendien op een groot verschil tussen geregistreerde gedetacheerde werknemers op basis van A1-verklaringen en meldingen van andere lidstaten naar Spanje. Dat verschil moet voorzichtig worden geïnterpreteerd, omdat Spanje tot januari 2025 geen uniform meldingssysteem had en gegevensverzameling afhankelijk was van regionale autoriteiten.

De Spaanse ervaring laat zien dat een kortetermijnvrijstelling vooral kan functioneren wanneer het verlies aan meldinformatie wordt opgevangen door andere controlemogelijkheden. Spaanse autoriteiten zien geen duidelijke aanwijzingen dat bedrijven de vrijstelling doelbewust misbruiken en schatten het risico op strategisch gedrag beperkt in. Zij onderbouwen dit doordat inspecteurs de werkelijke duur van werkzaamheden niet alleen uit een melding hoeven af te leiden, maar ook kunnen controleren aan de hand van andere documenten, zoals A1-verklaringen, toegangsregistraties, bouwplaatsregistraties, onderaannemingscontracten of andere administratieve stukken. Misbruik van de vrijstelling zou volgens hen daarom vragen om foutieve informatie in meerdere documenten. Daarnaast hebben zij geen signalen ontvangen dat werkgevers detacheringen kunstmatig opknippen in periodes van 8 dagen. Volgens de Spaanse autoriteiten liggen frauderisico's eerder bij langere detacheringen of situaties waarin structureel werk als detachering wordt gepresenteerd, bijvoorbeeld bij onjuiste of verouderde A1-verklaringen of bij derdelanders die via andere EU-lidstaten in Spanje werken. Tegelijk benadrukken zij dat de toegevoegde

waarde van een melding bij zeer korte detacheringen in de praktijk beperkt kan zijn, omdat een termijn van 5 tot 8 dagen bij routinematige controles vaak te kort is om een inspectie te plannen en uit te voeren. Daardoor wordt de ontbrekende melding bij kortdurende detacheringen niet als groot handhavingsprobleem ervaren, maar wel als een beperking voor het statistische zicht op deze groep. Verder wijzen Spaanse autoriteiten erop dat administratieve lasten breder zijn dan de meldplicht zelf: bedrijven ervaren vooral de bureaucratie, dubbele gegevensuitvraag tussen de detacheringsmelding en A1-registratie, verschillen tussen nationale procedures en het grote aantal aan te leveren documenten als belastend. Daarom zien zij vooral winst in een Europese koppeling of het samenbrengen van meldingen en A1-registraties, zodat bedrijven dezelfde gegevens niet apart hoeven aan te leveren.

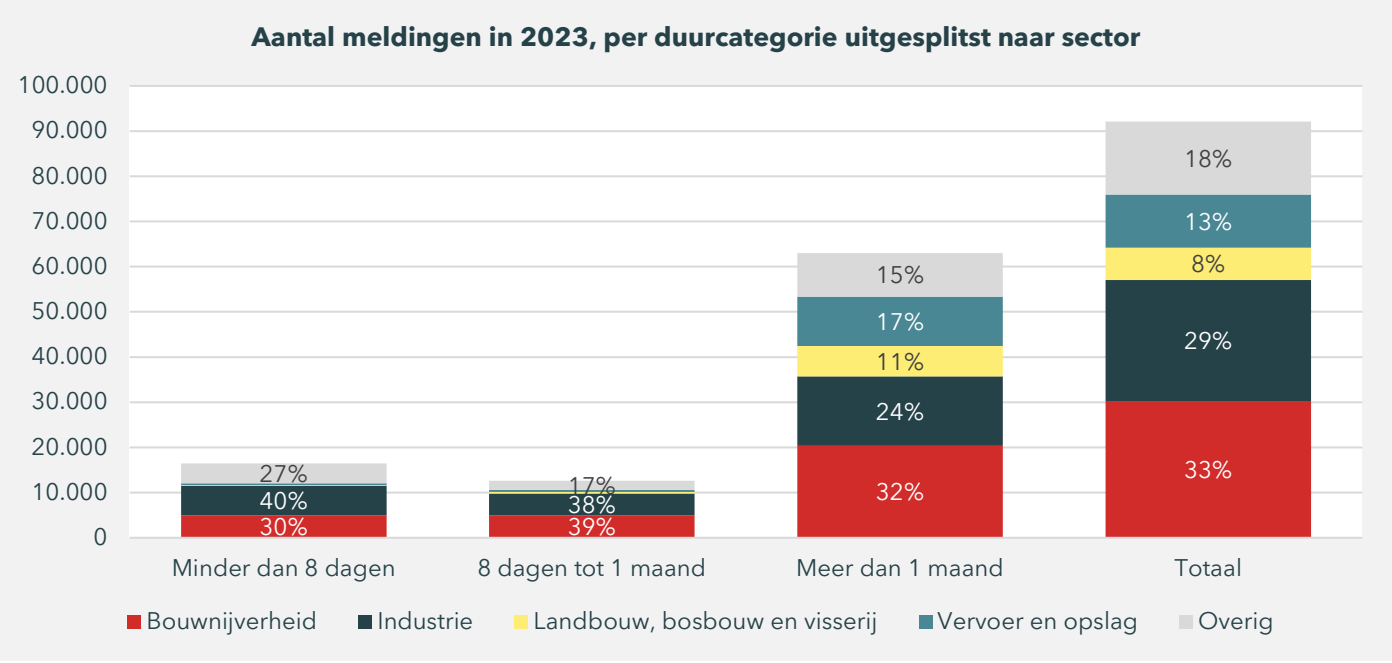
3.3 Betekenis voor de Nederlandse context

Voor Nederland staat bij een kortetermijnvrijstelling vooral de vraag centraal hoe de termijn objectief, uitvoerbaar en controleerbaar wordt afgebakend. De betekenis van de vrijstelling hangt sterk af van de vraag hoe de termijn wordt geteld: per werknemer, per opdracht, per opdrachtgever, per werkgever of cumulatief over een langere periode. Nederlandse toezichthouders, de Europese Commissie, werkgevers en brancheorganisaties wijzen erop dat dit bepalend is voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Zonder duidelijke afbakening kan onduidelijkheid ontstaan over opeenvolgende korte detacheringen, de tijd tussen opdrachten en de vraag wanneer een melding alsnog verplicht is. Dit raakt direct aan het risico op strategisch gedrag. Werkgevers kunnen werkzaamheden mogelijk opknippen, werknemers afwisselend kort inzetten of sturen op de vrijstellingsgrens. Waarborgen liggen daarom in een duidelijke telregel, controle op cumulatie van opeenvolgende korte werkzaamheden, heldere regels over wanneer alsnog moet worden gemeld en de beschikbaarheid van aanvullende informatiebronnen. Tegelijk wijzen sommige gesprekspartners erop dat controle niet uitsluitend van de melding hoeft af te hangen, omdat A1-verklaringen, documenten van dienstontvangers en andere registraties de start en duur van werkzaamheden deels kunnen reconstrueren. Voor Nederland moet nader worden bezien of deze bronnen al systematisch kunnen worden gebruikt, of de gegevens tijdig beschikbaar zijn en of zij voldoende informatie geven over de locatie, duur, betrokken partijen en feitelijke werkzaamheden.

De belangrijkste afruil ligt tussen lagere administratieve lasten bij korte werkzaamheden en minder zicht op kortdurende detacheringen. De vrijstelling kan lasten verlagen bij kortdurende, urgente of specialistische werkzaamheden, zoals spoedreparaties, trainingen en meetings, waar de meldinspanning relatief zwaar weegt. Voor sommige kortdurende activiteiten, zoals het bijwonen van congressen of het voeren van zakelijke besprekingen, kent Nederland nu al uitzonderingen op de meldplicht. De aanvullende betekenis van een kortetermijnvrijstelling ligt daarom vooral bij korte werkzaamheden die nu nog wel meldplichtig zijn. Werkgevers en brancheorganisaties benadrukken dat dergelijke werkzaamheden vaak snel moeten plaatsvinden en dat een voorafgaande melding dan als belemmerend kan worden ervaren. Daartegenover waarschuwen Nederlandse toezichthouders en vakbonden dat minder meldingen de informatiepositie van toezichthouders kunnen verzwakken. De meldplicht is primair bedoeld om zicht te geven op detacheringen en toezicht op de WagwEU te ondersteunen, maar meldgegevens kunnen ook relevant zijn voor controles op aanpalende wetgeving, zoals minimumloonwetgeving (WML). Daarmee raakt de vrijstelling niet alleen aan het zicht op wie in Nederland werkt, maar ook aan de bewijspositie bij controles op naleving van arbeidsvoorwaarden en minimumloonwetgeving. Zonder melding is de startdatum moeilijker vast te stellen, waardoor het lastiger wordt om te bepalen over welke periode loon moet worden beoordeeld. Die zorg sluit aan bij het adviesrapport van de Adviesraad Migratie (2024), waarin wordt benadrukt dat kwetsbaarheid juist kan samenhangen met flexibele en kortdurende arbeid. De Spaanse ervaring nuanceert dit risico, maar neemt het niet weg.

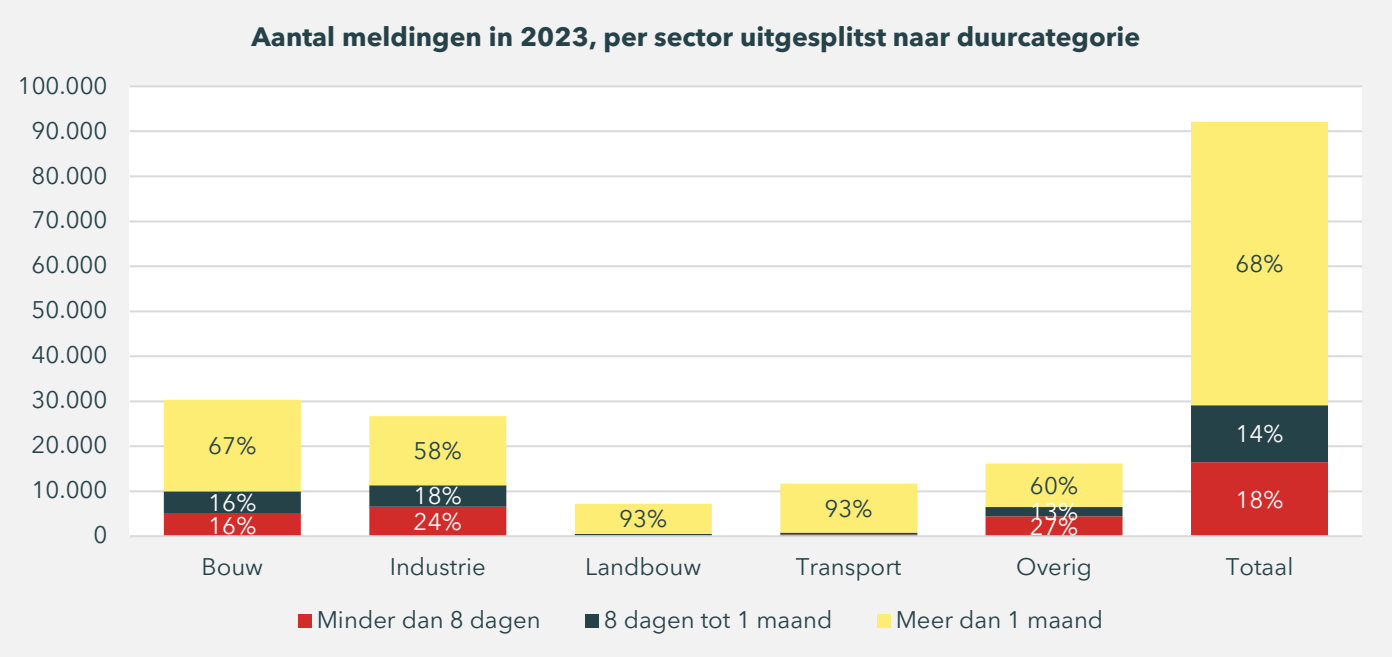
De Nederlandse melddata laten zien welke sectoren en activiteiten door een kortetermijnvrijstelling worden geraakt en waarom een generieke vrijstelling nadere afbakening vraagt. Uit de jaarlijkse WagwEU-rapportage van de SVB (2026) blijkt dat het aandeel korte meldingen in 2025 op geaggregeerd niveau is gestegen naar ongeveer 25 procent, circa 60,6 duizend meldingen. Omdat voor 2025 geen uitsplitsing beschikbaar is naar zowel sector als duur van de detachering, gebruiken we voor die analyse de individueel geanalyseerde melddata uit de evaluatie over 2023. In 2023 betrof 18 procent van de meldingen detacheringen korter dan 8 dagen, circa 16,5 duizend meldingen, terwijl bijna 70 procent betrekking had op detacheringen langer dan een maand, circa 75,6 duizend meldingen. Figuur 3.1 laat zien dat detacheringen korter dan 8 dagen in 2023 in absolute zin vooral voorkomen in de bouw en in de industrie: samen zijn deze sectoren goed voor ongeveer 70 procent van de kortdurende detacheringen, circa 11,5 duizend meldingen. Deze sectoren worden in hun geheel, of voor bepaalde onderdelen of activiteiten, vaker als risicovoller gezien vanuit arbeidsvoorwaardelijk perspectief. Daarbij geldt wel dat de industrie een brede categorie is en niet als geheel als risicosector kan worden aangemerkt. De beleidsmatige relevantie zit daarom niet alleen in de omvang van de groep korte detacheringen, maar vooral in het type sectoren en de activiteiten die door een vrijstelling worden geraakt. Figuur 3.2 nuanceert dit beeld: hoewel korte detacheringen in absolute zin vooral voorkomen in de bouw en industrie, duurt binnen alle veelvoorkomende sectoren de meerderheid van de detacheringen langer dan 8 dagen. Een kortetermijnvrijstelling zou dus ook binnen deze sectoren slechts een deel van de meldingen wegnemen. Tegelijkertijd vallen binnen de groep korte meldingen relatief veel meldingen in brede sectorcategorieën waarin risicovollere deelsectoren of activiteiten kunnen voorkomen. Dat pleit ervoor om bij een eventuele vrijstelling te bezien of deze moet worden gecombineerd met een risicogerichte benadering.

Figuur 3.1 Meldingen korter dan 8 dagen concentreren zich vooral in de bouw en industrie



Bron: Meldloket WagwEU (postedworkers.nl), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2026)

Figuur 3.2 Meldingen langer dan 8 dagen vormen in alle veelvoorkomende sectoren de meerderheid



Bron: Meldloket WagwEU (postedworkers.nl), bewerking SEO Economisch Onderzoek (2026)

4 Conclusies

Een risicogerichte benadering of een kortetermijnvrijstelling kan administratieve lasten verlagen, maar alleen met waarborgen tegen mogelijke gevolgen voor de bescherming van gedetacheerde werknemers. Daarvoor zijn een goede afbakening van risicosectoren en termijnen, aandacht voor strategisch gedrag en voldoende aanvullende informatiebronnen van belang om toezicht te ondersteunen.

Dit hoofdstuk trekt conclusies over de betekenis van een risicogerichte benadering en een kortetermijnvrijstelling voor de Nederlandse context. Het beantwoordt de onderzoeksvragen en beschrijft onder welke voorwaarden de maatregelen kunnen worden toegepast. Daarbij staat de balans tussen administratieve lasten en werknemersbescherming centraal.

4.1 Risicogerichte benadering

Een risicogerichte benadering kan administratieve lasten verlagen, maar vraagt om een zorgvuldige afbakening en uitvoerbare inrichting. De Duitse benadering laat zien dat de meldplicht niet voor alle sectoren hoeft te gelden om effectief toezicht mogelijk te houden: Duitsland beperkt de meldplicht tot wettelijk aangewezen sectoren met een verhoogd risico op overtredingen van arbeidsvoorwaarden. Dat maakt toezicht gerichter en verlaagt de lasten voor sectoren waarin minder risico's worden verwacht. Tegelijk lost een risicogerichte benadering niet alle administratieve lasten op. Werkgevers, brancheorganisaties en eerdere evaluaties wijzen erop dat lasten ook voortkomen uit verschillen tussen nationale systemen, aanvullende documentatie, taalbarrières, dubbele informatie-uitvraag en complexe procedures. Betrokken partijen wegen deze balans verschillend: werkgevers en brancheorganisaties zien mogelijkheden om laagrisicosectoren te ontlasten, terwijl Nederlandse toezichthouders en vakbonden vrezen dat uitzonderingen leiden tot minder zicht op gedetacheerde werknemers. Daarbij ligt het voor de hand expliciet te beoordelen of de informatiepositie na vrijstelling van bepaalde sectoren nog voldoende is voor risicoselectie en effectief toezicht.

Die zorgvuldige afbakening is vooral belangrijk omdat minder meldingen gevolgen kunnen hebben voor zicht op, toezicht op en bescherming van gedetacheerde werknemers. Werknemersbescherming is nu al breder georganiseerd dan via de meldplicht alleen, maar bij een beperking van de meldplicht valt voor vrijgestelde sectoren een deel van de vooraf beschikbare informatie weg. De Duitse ervaring laat zien dat een beperkte meldplicht kan functioneren als inspecteurs ook buiten meldplichtige sectoren over voldoende toezichtinstrumenten en alternatieve informatiebronnen beschikken. Zij kunnen daar bedrijven controleren, werknemers interviewen, documenten opvragen, administratief onderzoek doen en feitelijke werkzaamheden beoordelen. Voor Nederland betekent dit dat een objectieve, transparante en periodieke vaststelling van risicosectoren van belang is, bijvoorbeeld op basis van overtredingen, lage loonniveaus, veiligheidsrisico's, schijnzelfstandigheid en signalen uit toezicht en sectoren. Daarnaast is aandacht nodig voor het tegengaan van strategisch gedrag en kan controle niet alleen op SBI-codes steunen. Meldgegevens zijn daarbij één van de bronnen die de informatiepositie van toezichthouders kunnen versterken, naast bijvoorbeeld A1-verklaringen, gegevens van dienstontvangers, KvK- en sectorinformatie, inspectiesignalen en andere administratieve registraties. Voor zover uit dit onderzoek blijkt, is niet bekend in welk aandeel van de handhavingsacties mede op basis van melddata wordt gehandeld. Het ligt daarom meer voor de

hand melddata te zien als aanvullende bron die signalen kan versterken en risicoselectie kan ondersteunen, niet als enige voorwaarde voor effectief toezicht.

4.2 Kortetermijnvrijstelling

Een kortetermijnvrijstelling kan de administratieve lasten voor werkgevers verlagen, vooral bij zeer korte, specialistische of urgente werkzaamheden. De vrijstelling sluit aan bij situaties waarin de meldplicht relatief zwaar drukt ten opzichte van de duur van de opdracht, zoals spoedreparaties, technische werkzaamheden, trainingen en meetings. Werkgevers en brancheorganisaties benadrukken dat zulke werkzaamheden vaak snel moeten plaatsvinden en dat een voorafgaande melding dan als belemmerend kan worden ervaren. Ook het SMET-rapport noemt de kortetermijnvrijstelling als een maatregel met potentieel om administratieve lasten te verminderen. Tegelijk blijft het effect op de totale administratieve lasten waarschijnlijk beperkt. De melddata laten zien dat 18 procent van de meldingen in 2023 betrekking had op detacheringen korter dan 8 dagen. Dat is een minderheid van alle meldingen, maar in absolute zin gaat het om een groot aantal meldingen, waardoor de lastenreductie voor deze groep substantieel kan zijn. Tegelijk laten de data zien dat bijna 70 procent van de meldingen langer dan een maand duurde en dat in de veelvoorkomende sectoren de meerderheid van de detacheringen langer duurt dan 8 dagen.

Ook bij de kortetermijnvrijstelling blijft er een duidelijke afruil tussen administratieve lasten en werknemersbescherming. Nederlandse toezichthouders en vakbonden vrezen dat minder meldingen de informatiepositie van toezichthouders kunnen verzwakken, terwijl Nederland nu al kampt met ondermelding en datakwaliteit die aandacht blijft vragen. Tegelijk kan ondermelding zelf mede samenhangen met ervaren administratieve lasten. Zonder melding is de startdatum van werkzaamheden moeilijker vast te stellen, waardoor het lastiger wordt om te controleren of werkgevers werkzaamheden opknippen, werknemers herhaaldelijk kort inzetten of anderszins sturen op de vrijstellingsgrens. De Spaanse ervaring nuanceert dit risico enigszins, omdat inspecteurs daar andere bronnen gebruiken om de werkelijke duur van werkzaamheden te reconstrueren, zoals A1-verklaringen, toegangsregistraties, bouwplaatsregistraties en onderaannemingscontracten. Voor Nederland vraagt een kortetermijnvrijstelling daarom om een goed afgebakende vorm, met duidelijke regels over de telling van de termijn, controle op opeenvolgende korte detacheringen die samen een langere inzet vormen en betrouwbare alternatieve informatiebronnen.

4.3 Balans tussen administratieve lasten en werknemersbescherming

De balans tussen administratieve lasten en werknemersbescherming draait om de vraag hoeveel zicht nodig is voor effectief toezicht. De Nederlandse meldplicht maakt detacheringen zichtbaar voor toezicht, handhaving, werknemersbescherming en een gelijk speelveld, maar ondermelding en datakwaliteit vormen nu al aandachtspunten voor die functie. Tegelijk ervaren werkgevers en brancheorganisaties de meldplicht in bepaalde situaties als disproportioneel, vooral bij een laag risico op misbruik of bij zeer korte werkzaamheden. Een risicogerichte benadering of een kortetermijnvrijstelling verschuiven deze balans op verschillende manieren: de eerste door meldingen te concentreren in risicosectoren, de tweede door korte werkzaamheden uit te zonderen. De uiteindelijke keuze vraagt daarom om een beleidsmatige weging tussen lastenverlichting enerzijds en zicht op, toezicht op en bescherming van gedetacheerde werknemers anderzijds. Dit onderzoek verkent die afruil en identificeert voorwaarden en waarborgen voor eventuele toepassing, maar maakt zelf geen beleidsmatige weging. Daarvoor is nader inzicht nodig in de feitelijke administratieve winst van de maatregelen en in de mate waarin minder meldinformatie daadwerkelijk leidt tot verlies aan zicht, toezichtmogelijkheden en werknemersbescherming.

Uitzonderingen kunnen lasten verminderen, maar lossen de structurele complexiteit van grensoverschrijdende detachering niet volledig op. Veel administratieve druk komt niet alleen voort uit de melding zelf, maar ook uit verschillende nationale meldloketten met uiteenlopende eisen per land, dubbele informatieverplichtingen, taalbarrières, aanvullende documenten, beperkte automatisering en onduidelijke informatievoorziening. Daarom wijzen gesprekspartners en eerdere evaluaties naast uitzonderingen ook op verdere digitalisering en harmonisatie, betere gegevensuitwisseling, hergebruik van standaardgegevens en minder dubbele uitvraag. Een deel van deze knelpunten is inmiddels opgepakt, onder meer met een koppeling aan het KvK-register en mogelijkheden om meldingen te wijzigen of te kopiëren. Zulke maatregelen kunnen administratieve lasten verminderen zonder het zicht op werknemers direct te verkleinen. Nederlandse toezichthouders en vakbonden benadrukken daarnaast het belang van zichtbare handhaving, betere informatievoorziening en duidelijke communicatie richting werknemers over hun rechten. De kern ligt daarmee niet in het beperken van meldingen als zodanig, maar in een meldsysteem dat lasten vermindert waar dat verantwoord kan en tegelijk voldoende zicht, handhavingsmogelijkheden en gegevensuitwisseling behoudt om gedetacheerde werknemers te beschermen.

Referenties

Adviesraad Migratie (2024). Geen derderangsburgers: *De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving*, Den Haag: Adviesraad Migratie.

Bartsch, M., Vroonhof, P., Even, Z., de Klaver, P. (2022). Evaluatie meldingsplicht WagwEU: Eindrapport, Zoetermeer: Panteia.

Bundesagentur für Arbeit, Statistik. (z.d.). Gemeindedaten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Wohn- und Arbeitsort: Deutschland, Länder, Kreise und Gemeinden (Jahreszahlen). Geraadpleegd op 30 juni 2026.

Bussink, H., Doeve, T., Rutten, A. & Heyma, A. (2025a). *Beter (toe)zicht op internationale detachering*, SEO-rapport 2025-34, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Bussink, H., Rutten, A., Heyma, A. (2025b). *Posted workers from and to the Netherlands: Facts and figures*, SEO-rapport 2025-184, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Carrascosa Bermejo, D., Contreras Hernández, Ó. & Molina Millán, J. (2026). *Posted workers from and to Spain: Facts and figures*, Comillas: Madrid & UCLM: Cuenca.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023). Werkgeversdemografie, Europese norm.

De Wispelaere, F., De Smedt, L. & Gillis, D. (2024). Enhancing the collection and reporting of inspection statistics on the enforcement of the posting rules. POSTING.STAT 2.0.

Europese Commissie (2024). *Single Market Enforcement Taskforce: Report 2024-2025*, Brussels: European Commission.

Inspectie SZW (2019). Staat van eerlijk werk 2019: Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt, Den Haag: Inspectie SZW

Schöneberg, K., Voss, E., & Ghiasi, M. (2025). *Posted workers from and to Germany: Facts and figures*, Hamburg, WMP Consult.

SVB (2026). (Half)jaarlijkse rapportage Meldloket WagwEU januari - december 2025 (versie 3-2-2026). SVB en CGI Confidentieel.

Bijlage A Lijst met gesprekspartners

Tabel A.1 Lijst met gesprekspartners

Organisatie	Type organisatie	Datum	Duur gesprek
Nederlandse Arbeidsinspectie	Nederlandse autoriteit	21-04-2026	60 min
Sociale Verzekeringsbank	Nederlandse autoriteit		
Bundesministerium für Arbeit und Soziales	Duitse autoriteit	29-04-2026	60 min
Bundesfinanzverwaltung	Duitse autoriteit		
Belastingdienst	Nederlandse autoriteit	29-04-2026	30 min
ABU	Brancheorganisatie	29-04-2026	60 min
AWVN	Werkgeversorganisatie		
Europese Commissie – DG GROW	Europese autoriteit	29-04-2026	60 min
Europese Commissie – DG EMPL	Europese autoriteit		
NBBU	Brancheorganisatie	30-04-2026	30 min
Koninklijke Metaalunie	Brancheorganisatie	04-05-2026	30 min
FNV	Vakbond	06-05-2026	60 min
CNV	Vakbond		
VDMA	Brancheorganisatie	07-05-2026	60 min
CLC-VECTA	Brancheorganisatie		
ASML	Werkgever	08-05-2026	30 min
Ministerio de Trabajo y Economía Social	Spaanse autoriteit	19-05-2026	60 min



“Met wetenschap naar weloverwogen keuzes”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2026-86
ISBN 978-90-5220-689-9

Informatie & Disclaimer
SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2026 SEO Amsterdam.
Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

seo • economisch onderzoek

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl