Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

TER BESLISSING

Directie
[redacted]

Datum
24 september 2026

Onze referentie
2026-[redacted]

Opgesteld door
[redacted]

Bijlage(n)
3

Aan Minister van SZW

nota

Verzending Kamerbrief Detachering

Aanleiding

In het commissiedebat Arbeidsmigratie van 3 juni 2026 heeft u toegezegd de Kamer te informeren over de voorgenomen besluitwijzigingen ten aanzien van onrechtmatige detachering van derdelanders. Daarnaast is een verkenning uitgevoerd naar twee maatregelen ten behoeve van verlaging van de administratieve lasten rondom detacheringsmeldplicht. Met deze kamerbrief verstuurt u deze verkenning naar de Kamer. Tot slot informeert u de Kamer over Europese ontwikkelingen en het groeiende fenomeen van gedetacheerde derdelanders. De Kamerbrief is afgestemd met het ministerie van EZK en J&V, de Arbeidsinspectie, de IND, en SVB. Intern SZW hebben de directies WBJA, WR en IZ meegelezen.

Geadviseerd besluit

- Verzending van Kamerbrief 'Meldplicht, cijfers en verkenning inzake detachering' en de bijlage SEO verkenning 'Tussen lasten en bescherming' naar de Tweede Kamer.

Kernpunten

De Kamerbrief gaat over vier punten:

1) *Cijfers stijgende trend derdelanders*
    - Op basis van cijfers uit het nationale meldloket, en cijfers vanuit de IND laat u zien dat het aantal gedetacheerde derdelanders toeneemt. Ook de SVB, Juridisch Loket en Belastingdienst bevestigen dit.

2) *Besluitwijzigingen ten behoeve van verkleinen grijze gebied tussen rechtmatige en onrechtmatige detachering*
    - Op 9 september jl. heeft u de nota 'Verduidelijken juridisch kader onrechtmatige detachering' ontvangen (bijlage 3). In deze brief informeert u de Kamer over de voorgestelde wijzigingen. Die volgen op de motie Paternotte[1] en de 'Verkenning aanpak onrechtmatige detachering derdelanders'[2] en gaan over verduidelijking van de voorwaarden voor rechtmatige detachering, waaronder het begrip hoofdactiviteit. De beoogde implementatiedatum is 1 juli 2027.

[1] Kamerstukken II, 2024/2025, 29861, nr. 126.
[2] Kamerstukken II, 2024/2025, 31118.

3) Ontwikkelingen op EU-niveau

- Op 15 september jl. heeft de Europese Commissie het Fair Labour Mobility Package gepresenteerd. Hierin is aangekondigd dat de EC gaat zoeken naar manieren om het Europese juridisch kader rondom detachering te verduidelijken. Een uitgebreide beleidsreactie verstuurt u later in oktober, maar gezien de overlap is het goed om de voornemens van de EC alvast te noemen in deze Kamerbrief .

4) Aanbieding Verkenning SEO-onderzoek 'Tussen Lasten en Bescherming'

- Er is een verkenning door SEO uitgevoerd naar twee mogelijke maatregelen om de administratieve lasten van de (nationale) detacheringmeldplicht te verminderen; dit was toegezegd in de voortgangsrapportage bij de interne-marktagenda. Het gaat om een risicogerichte benadering per sector, en een kortetermijnvrijstelling voor detacheringen korter dan 8 dagen.
- SEO concludeert dat de uiteindelijke keuze vraagt om een beleidsmatige afweging tussen enerzijds administratieve lastenverlichting en anderzijds het behoud van voldoende zicht vooraf op detacheringen, effectief toezicht en de bescherming van gedetacheerde werknemers.

[redacted]
lopende onderhandelingen

- Op ambtelijk niveau is met EZ afgesproken om het besluit over het wel/niet opvolgen van de maatregelen pas te nemen, nadat het besluit over de deelname aan de vrijwillige E-declaration is genomen. E-declaration wordt een digitaal systeem waarbinnen detacheringen gemeld kunnen worden, in plaats van dat elke lidstaat een eigen nationale systeem heeft. Dit besluit zal in Q1 2027 worden gevraagd als de gevolgen voor toezicht en handhaving via formele u&h-toets in kaart zijn gebracht.

Volgnummer	**Naam**	**Actie**
1	Kamerbrief Detachering	Verzenden aan TK
2	SEO Rapport 'Tussen lasten en bescherming'	Verzenden aan TK
3	Beslisnota Verduidelijken juridisch kader onrechtmatige detachering	Ter informatie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

TER BESLISSING

[redacted]

Aan Minister van SZW

Datum

Onze referentie
2026-[redacted]

nota

BagwEU wijzigingen detachering

Opgesteld door
[redacted]

Uiterlijk bij

Bijlage(n)
1

Aanleiding

In het kader van het Europese vrij verkeer van diensten mogen EU-bedrijven niet alleen EU-werknemers detacheren naar Nederland, maar ook werknemers uit derde landen. Deze groep vormt een significant deel van de totale arbeidsmigratie naar Nederland, en is groeiend in absolute en relatieve zin. Dit terwijl derdelanders extra kwetsbaar zijn, bijvoorbeeld omdat zij direct afhankelijk zijn van hun werkgever voor hun verblijfsrecht in de EU. Daarnaast creëert onrechtmatige detachering van derdelanderwerknemers een ongelijk speelveld ten opzichte van bedrijven die de regels naleven, en wordt het Nederlandse toelatingsbeleid voor werknemers uit derde landen omzeild.

Zowel op EU-niveau als op nationaal niveau is de inzet gericht op verduidelijking van het juridisch kader. Voorliggende wijzigingen zorgen voor een verduidelijking binnen de nationale regelgeving. Dit is eerder gecommuniceerd met de Kamer via een verkenning,[1] en in het commissiedebat Arbeidsmigratie van 3 juni jl.

Geadviseerd besluit

- Bent u akkoord met de voorgestelde wijzigingen van het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (BagwEU) en het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 (BuWav) (**bijlage 1**)?
- Bent u akkoord met het uitzetten van de handhavingstoets en het starten van een internetconsultatie?

De wijzigingen zijn afgestemd met IZ, de Arbeidsinspectie, IND en J&V. Verder is het onderwerp behandeld in de Werkgroep en Regiegroep van de Stichting van de Arbeid, waar het als hamerstuk is afgedaan. Het streven is dat de wijzigingen per 1 juli 2027 in werking treden.

Kernpunten

- De verduidelijking ziet op de elementen ter beoordeling of er sprake is van rechtmatige grensoverschrijdende detachering. Eén van de elementen voor de beoordeling van rechtmatige detachering is dat de werknemer zijn

[1] Kamerbrief over verkenning aanpak onrechtmatige detachering derdelanderwerknemers | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

hoofdactiviteit verricht in de zendende lidstaat. De term *hoofdactiviteit* wordt met dit voorstel verduidelijkt.
    - Voor de beoordeling of de derdelander zijn hoofdactiviteit uitoefent in de zendende lidstaat, wordt van belang:
        - of hij in de periode onmiddellijk voorafgaande aan de detachering ten minste drie maanden in die lidstaat heeft gewerkt; en
        - of en in hoeverre de derdelander nog gerechtigd is om te werken en verblijven in die lidstaat, nadat de werkzaamheden in Nederland zijn beëindigd.
- Door op deze onderdelen het juridisch kader te verduidelijken, wordt het grijze gebied tussen rechtmatige en onrechtmatige detachering verkleind. Deze maatregelen verminderen mogelijkheden om sociale zekerheidsbijdragen, belastingen en administratieve lasten te ontduiken. Dit gaat oneerlijke concurrentie tegen en bevordert een gelijk speelveld. Daarnaast wordt het voor de toezichthouders duidelijker wanneer het gaat om onrechtmatige detachering.
- Bij het uitwerken van de verschillende elementen is gezocht naar een balans. Enerzijds willen we de regels zodanig verduidelijken dat bedrijven en werknemers, en ook de Arbeidsinspectie, weten wanneer sprake is van rechtmatige detachering en wanneer niet. Anderzijds willen we voorkomen dat de verduidelijking in de toekomst door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) in strijd wordt geacht met het vrij verkeer van diensten. Ook is rekening gehouden met recente (Europese) jurisprudentie.
- EU-regelgeving en jurisprudentie schrijven voor dat meerdere elementen afgewogen dienen te worden om te beoordelen of er sprake is van rechtmatige detachering. Met de voorliggende voorstellen blijven we hier aan voldoen.
- Ook op Europees niveau blijft de inzet van Nederland gericht op een verduidelijking van het Europese juridisch kader. Daarnaast zet Nederland in op een sterke Europese Arbeidsautoriteit (ELA). De Europese Commissie heeft aangekondigd dat zij op 15 september komt met voorstellen om eerlijke arbeidsmobiliteit te bevorderen, waaronder het voorstel voor de herziening van de ELA-verordening.
- Naast wijzigingen gericht op detachering bevat ons voorstel ook wijzigingen specifiek gericht op de vervoersector, met als doel de Arbeidsinspectie meer handvatten te geven om op schijnconstructies te kunnen handhaven.

Toelichting

Aanleiding verduidelijking nationaal juridisch kader

- Het detacheren van derdelanders binnen de EU is een steeds belangrijkere vorm van arbeidsmigratie in het kader van het vrij verkeer van diensten. In 2025 ging het om 29.700 geregistreerde gedetacheerde derdelanders, goed voor 28% van alle detacheringen. Ter vergelijking, er worden jaarlijks ongeveer 2.500 gecombineerde vergunningen van werk voor verblijf en arbeid afgegeven voor derdelanders via een reguliere werk- en verblijfsvergunning.
- De voorwaarden voor detachering van derdelanderwerknemers zijn binnen de EU onvoldoende duidelijk en gebaseerd op jurisprudentie van het HvJEU. Hierdoor bestaat ruimte voor verschillende juridische interpretaties van de toepasselijke criteria. Hier wordt gebruik van gemaakt door werkgevers. Voor handhavingsinstanties, waaronder de Arbeidsinspectie, bemoeilijkt het een effectieve handhaving van de relevante wet- en regelgeving.

- Volgens de jurisprudentie van het HvJEU mogen derdelanders die rechtmatig in een EU-lidstaat verblijven en werken, door hun werkgever worden gedetacheerd naar een andere lidstaat. In de praktijk komt het echter steeds vaker voor dat een werk- en verblijfsvergunning in de ene lidstaat wordt verkregen met het doel de werknemer vrijwel direct naar een andere lidstaat te detacheren (doordetacheren). Deze constructie wordt gebruikt om strengere regels voor arbeidsmigratie van derdelanders in die ontvangende lidstaat te omzeilen, waaronder nationale toelatingsprocedures voor toegang tot de arbeidsmarkt. Daarnaast kunnen bedrijven hierdoor profiteren van verschillen in loonkosten tussen EU-lidstaten (zoals afdrachten van sociale premies in de zendende lidstaat houden, waar het goedkoper is).
- Derdelanders verkeren doorgaans in een kwetsbare positie. Het verblijfsrecht en de arbeidsrelatie van derdelanders zijn vaak nauw met elkaar verbonden, waardoor zij in dubbele zin afhankelijk zijn van hun werkgever: zowel voor hun werk als voor hun verblijf. Deze afhankelijkheid leidt tot terughoudendheid bij het zoeken naar (juridische) hulp te zoeken of indienen van een klacht.

Onderbouwing wijzigingen drie maanden en contract na afloop van detachering

- Er worden twee elementen toegevoegd in de beoordeling of de derdelander zijn hoofdactiviteit uitoefent in de zendende lidstaat. Namelijk (1) of hij in de periode onmiddellijk voorafgaande aan de detachering ten minste drie maanden in die lidstaat heeft gewerkt; en (2) in hoeverre de derdelander nog gerechtigd is om te werken en verblijven in die lidstaat, nadat de werkzaamheden in Nederland zijn beëindigd.
- Onder (1) is gekozen voor drie maanden omdat dit aansluit bij het vereiste dat een werknemer voorafgaande aan de detachering drie maanden moet zijn onderworpen aan het sociale zekerheidsstelsel van de zendende lidstaat. Dit is vastgelegd in de recent herziene Verordening inzake de coördinatie van socialezekerheidsstelsels. Omdat op een detachering in het kader van het vrij verkeer van diensten zowel de coördinatieregels uit het sociale zekerheid als het arbeidsrecht van toepassing zijn, is het wenselijk om in het arbeidsrecht dezelfde periode van drie maanden te hanteren.
- Daarnaast is het aannemelijk dat bij een periode van drie maanden de derdelander daadwerkelijk gewoonlijk in de lidstaat van herkomst werkt. De periode is lang genoeg voor een werknemer om een band met de arbeidsmarkt van die lidstaat op te bouwen. Ook is deze periode lang genoeg om te voorkomen dat bedrijven die onrechtmatig gebruik willen maken van het vrij verkeer van diensten, werknemers tewerkstellen met als enige doel hen te detacheren in een andere lidstaat. Tegelijkertijd blijft dit ruim onder de periode van zes maanden voorafgaande tewerkstelling, die door het HvJEU werd gezien als een inbreuk op het vrij verkeer van diensten.
- Dit neemt niet weg dat we scherp aan de wind varen. Ondanks onze zorgvuldige uitwerking bestaat het risico dat de Europese Commissie (EC) een ingebrekestellingsprocedure tegen Nederland start als zij de drie maanden termijn geen gerechtvaardigde en proportionele beperking acht van het vrij verkeer van diensten.
- De eis onder (2) is dat de derdelander nog gerechtigd is om te werken en te verblijven in het zendende land nadat de detachering is afgelopen. Dit volgt uit de redenering dat de derdelander zijn hoofdactiviteit uit moet oefenen in

de zendende lidstaat. Als de einddatum van de werkvergunning immers samenvalt met de einddatum van de werkzaamheden in Nederland, moet worden aangenomen dat de derdelander na zijn detachering niet langer zal werken in het zendland.
- Beide eisen kunnen worden gecontroleerd door in het nationale meldloket niet alleen te vragen naar de einddatum van de tewerkstellingsvergunning van het zendland, maar ook de begindatum.

Wijzigingen vervoersector
Dit besluit bevat ook wijzigingen specifiek gericht op de vervoersector. Deze sector is vanwege zijn mobiele en internationale aard één van de sectoren die het meest gebruikmaakt van het vrije verkeer van diensten en van detacheringen. Daarbij is het een sector met een zeer competitieve markt met lage marges en veel druk op de eerlijke beloning van arbeid.[2] Daarnaast is het aantal derdelanders binnen de Europese Unie in het wegvervoer sterk gestegen: van 44.000 in 2012 naar meer dan 360.000 in 2023.[3]

Om schijnconstructies aan te pakken, en daarmee meer bescherming te bieden aan derdelanders, wordt duidelijker gemaakt welke eisen gelden voor detachering binnen het wegvervoer. Het gaat om eisen aan verblijf, werkvergunning en 'de substantiële activiteiten van de werkgever in het vestigingsland' (het niet zijnde een postbusonderneming).

Technische wijzigingen
- Tot slot zijn in het BagwEU en het BuWav enkele technische wijzigingen doorgevoerd.
- Voor de transportsector is een technische wijziging doorgevoerd in het BuWav over de registratie-eis van vervoermiddelen van buiten Nederland gevestigde werkgevers.
- Als gevolg van het overgaan van de Standaard Bedrijfsindeling (SBI) 2008 naar de SBI 2025 zijn de indeling en aanduiding van enkele sectoren gewijzigd in het BagwEU. De codes en benamingen die daaraan zijn gekoppeld zijn daarmee in overeenstemming gebracht.

Bijlagen

Volgnummer	**Naam**	**Actie**
1	Wijziging BagwEU/BuWav	Akkoord geven voor internetconsultatie en toetsen.

[2] Jaarverslag Arbeidsinspectie 2025, p. 9.
[3] Cijfers van de Europese Commissie in het document 'Driver attestations in road freight transport 2012-2023', Access to the road haulage market - Mobility and Transport