

Vergaderjaar 2023–2024

29 861

Arbeidsmigratie en sociale zekerheid

Nr. 124

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2024

Op 13 maart jl. publiceerde de Adviesraad Migratie (hierna Adviesraad) zijn Adviesrapport «Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving». Conform de afspraken met Uw Kamer geef ik in deze brief, mede namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, mijn appreciatie van dit advies.

Ik ben de Adviesraad zeer erkentelijk voor dit adviesrapport. Het rapport van de Adviesraad vraagt aandacht voor gedetacheerde arbeidsmigranten die extra kwetsbaar zijn, zeker als het om derdelanders gaat die vaak afhankelijk zijn van hun werkgever voor de werk- en verblijfsvergunning¹. In het rapport worden kwesties belicht die mij zeer aan het hart gaan. Ik deel de zorgen van de Adviesraad dan ook. Tijdens mijn werkbezoeken heb ik gezien dat arbeidsmigranten nog te vaak in omstandigheden leven en werken die Nederland onwaardig zijn. Onze medemensen worden gereduceerd tot het werk dat zij verrichten als arbeidsmigrant.

Het verbeteren van de omstandigheden van arbeidsmigranten staat hoog op de agenda van dit kabinet. In 2020 presenteerde het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (commissie Roemer; hierna; het Aanjaagteam) het rapport «Geen Tweederangsburgers». Dit rapport beschrijft met welke misstanden op het gebied van werken en wonen arbeidsmigranten in Nederland geconfronteerd worden. Een aantal van de aanbevelingen van de Adviesraad komen overeen met die van het Aanjaagteam. Het kabinet voert de aanbevelingen van het Aanjaagteam onverkort en met urgentie uit om alle arbeidsmigranten in Nederland beter te beschermen en misstanden tegen te gaan.

Tegelijkertijd realiseer ik me dat het ingezette beleid om misstanden aan te pakken, slechts een deel van de negatieve gevolgen van arbeidsmigratie bestrijdt. Het kabinet onderkent dat aanvullende maatregelen nodig

¹ Kamerstuk 29 861, nr. 75

zijn om gericht arbeidsmigratiebeleid te voeren. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft uw Kamer geïnformeerd² over de maatregelen die binnen het huidige kabinet zijn besproken, maar waarover geen overeenstemming is bereikt. Het is aan een nieuw kabinet om te besluiten of en hoe zij meer grip op arbeidsmigratie wil krijgen en welke keuzes dat vraagt.

1. Leeswijzer

Hieronder ga ik eerst in op de constatering van de Adviesraad en schets ik de context van grensoverschrijdende detachering binnen Europa. Daarna ga ik in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

2. Constateringen Adviesraad

De Adviesraad constateert dat binnen de Europese Unie grensoverschrijdende detachering een groeiend fenomeen is. Dit heeft met name voor gedetacheerde arbeidsmigranten in arbeidsintensieve sectoren ongewenste gevolgen. Deze komen overeen met wat eerder is geconstateerd door onder andere het Aanjaagteam. Zo bevinden ook gedetacheerde arbeidsmigranten zich in een positie waarin zij afhankelijk zijn van hun werkgever voor onder andere huisvesting. Dat maakt hen kwetsbaar voor arbeidsmisstanden en zelfs dakloosheid bij verlies van werk. Daarnaast constateert de Adviesraad dat er een groeiend aantal derdelanders via EU-detachering in Nederland werkt. Gedetacheerde derdelanders zijn extra kwetsbaar voor misstanden zoals onderbetaling, slechte arbeidsomstandigheden en, in het ernstigste geval, zelfs arbeidsuitbuiting omdat ze vaak ook afhankelijk zijn van hun werkgever voor hun verblijfs- en werkvergunning. Misstanden rond arbeidsmigranten hebben gevolgen voor de samenleving als geheel. Het leidt tot oneerlijke concurrentie, druk op de publieke voorzieningen en op onze leefomgeving. Hiermee daalt het draagvlak voor (arbeids)migratie.

3. Context

Vrij verkeer van werknemers en diensten

Een goed werkende en eerlijke interne markt voor personen, goederen, kapitaal en diensten is het belangrijkste middel van de EU om welvaart en banen te creëren. De interne markt biedt niet alleen kansen voor burgers, consumenten en ondernemers, maar is ook essentieel voor het concurrentievermogen van Nederland en de EU ten opzichte van de rest van de wereld.

Het vrij verkeer van werknemers en diensten maakt het relatief eenvoudig voor burgers en ondernemers uit EU-/EER-landen en Zwitserland³ om in Nederland te werken of diensten te verrichten. Voor werkgevers levert het vrij verkeer van werknemers meer arbeidsaanbod op. Hiervan profiteren burgers en bedrijven van alle lidstaten. Ook Nederlandse bedrijven en burgers benutten de mogelijkheden om zich in andere EU-/EER-landen en Zwitserland te vestigen, er te werken, te wonen of te studeren. Het vrij verkeer van diensten en werknemers levert een belangrijke bijdrage aan onze (kennis)economie, innovatieve slagkracht en concurrentiepositie. Het vrij verkeer is dan ook één van de fundamenten van de Europese samenwerking.

² Kamerstuk 29 861, nr. 120

³ In principe geldt het vrij verkeer alleen voor EU-landen, maar via verdragen en overeenkomsten ook voor deze landen.

EU-detachering

Ondernemingen uit lidstaten van de EU, EER of uit Zwitserland kunnen in het kader van het vrij verkeer van diensten hun werknemers tijdelijk ter beschikking stellen in Nederland voor de uitvoering van een transnationale dienst. Dit wordt detachering genoemd. Ook zelfstandige ondernemers kunnen in het kader van het vrij verkeer van diensten een opdracht in Nederland uitvoeren. Andersom kunnen Nederlandse bedrijven en zelfstandigen van de mogelijkheid gebruikmaken om in een andere EU-lidstaat diensten te verrichten en hun werknemers tijdelijk te detacheren.

Zoals de Adviesraad constateert zien we de laatste jaren een hoog aantal detacheringen. In 2023 zijn volgens het nationale meldloket in totaal 96.290 unieke werknemers in Nederland werkzaam geweest. Dit is exclusief meldingen voor detacheringen in het wegvervoer.

Derdelanders

Derdelanders die rechtmatig werken en verblijven in een andere lidstaat kunnen in Nederland worden gedetacheerd, ook door uitzendbureaus. Dit is ook uiteengezet door de Afdeling advisering van de Raad van State in haar Voorlichting over het vrij verkeer van personen en diensten (2022). Aan gedetacheerde derdelanders komen de rechten toe van de Europese detacheringsrichtlijn⁴, die in 2018 is herzien⁵. De detachering van derdelanders is legaal, mits aan een aantal voorwaarden voldaan wordt. De betrokken derdelanders moeten bijvoorbeeld in de betreffende EU-lidstaat recht op werk en verblijf hebben gekregen en daar gewoonlijk werken. Zij moeten voor hun werkgever tijdelijk werkzaamheden verrichten in een andere EU-lidstaat in het kader van een dienstverlening. In de praktijk blijkt dat niet altijd aan de voorwaarden voldaan wordt en er soms sprake is van oneigenlijke detachering of schijnconstructies. Dergelijke detacheringsconstructies zijn onwenselijk. Dit constateert de voormalige Italiaanse premier Enrico Letta ook in zijn recent verschenen rapport over de toekomst van de interne markt⁶.

Het is onwenselijk om drie redenen. Ten eerste betreft het, zoals de Adviesraad ook constateert, werknemers met een kwetsbare positie. Ze zijn afhankelijk van hun werkgever voor werk- en verblijfsvergunning waardoor ze minder goed voor zichzelf op kunnen komen. Daardoor lopen ze een groter risico op ondermaatse arbeids- en leefomstandigheden. Ten tweede betekent het dat we minder grip hebben op tijdelijke migratie vanuit derde landen. Deze gedetacheerde derdelanders werken immers niet op grond van een Nederlandse tewerkstellingsvergunning. Het migratiebeleid van de zendende lidstaat is bepalend. Ten derde kan het leiden tot oneerlijke concurrentie tussen bedrijven. Bij detachering kan er sprake zijn van een verschil in loonkosten vanwege bijvoorbeeld lagere sociale premies in de zendende lidstaat. Op deze manier ontstaat er oneerlijke concurrentie met werkgevers wiens werknemers rechtstreeks in Nederland werken.

⁴ 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 (PbEG 1997, L018).

⁵ Richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PbEU 2018, L173).

⁶ Enrico Letta, «Much more than a market»: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

Het aantal derdelanders dat in Nederland werkzaam is door detachering is hoog. In 2021 kwamen er ongeveer 17.000 derdelanders via deze route naar Nederland, exclusief de wegvervoersector. In 2022 zijn er volgens het nationale meldloket 22.500 derdelanders in Nederland werkzaam geweest en in 2023 was dit aantal 23.500⁷. Jaarlijks wordt in de Staat van Migratie gerapporteerd over deze aantallen⁸. Een aanzienlijk deel van deze werknemers wordt gedetacheerd door in Polen en Litouwen gevestigde bedrijven en heeft de Oekraïense of Wit-Russische nationaliteit.

De Adviesraad zet de 22.500 derdelanders die in 2022 volgens het nationale meldloket gedetacheerd zijn geweest in Nederland af tegen het aantal van 4.010 reguliere werkvergunningen die zijn afgegeven voor derdelanders in 2022.

Het aantal van 4.010 betreft positieve adviezen van het UWV aan de IND, voor de afgifte van gecombineerde vergunningen voor verblijf en arbeid (gvva's). Het gaat daarbij alleen om arbeidsmigranten die voor langer dan 3 maanden naar Nederland komen. Er zijn echter ook arbeidsmigranten die, net als sommige gedetacheerde werknemers, voor korter dan 3 maanden naar Nederland komen, of die al rechtmatig in Nederland verblijven. Voor hen verleent het UWV tewerkstellingsvergunningen (twv's). Die zijn niet in de cijfers meegenomen. Daarnaast werden er in 2022 voor ruim 30.000 kennismigranten vergunningen verleend. Het aantal van 4.010 kan dus niet één-op-één vergeleken worden met het aantal gedetacheerde derdelanders. Dit neemt niet weg dat het aantal derdelanders dat op basis van detachering in Nederland werkt, omvangrijk is.

Aanbevelingen

In het rapport worden door de Adviesraad op vier thema's aanbevelingen gedaan. Hieronder geef ik een reactie op deze aanbevelingen.

- 1) Rem de race naar de bodem door flexibilisering van de arbeidsmarkt intensiever aanpak te pakken;
 - Sluit flexibele arbeidsovereenkomsten zoals detacheringsovereenkomsten uit in bepaalde risicosectoren waar veel misstanden voorkomen en geen verbetering optreedt. Als voorbeeld dient het ingrijpen door de overheid in de Duitse en Belgische vleesverwerkende industrie.

Het is belangrijk om misstanden met detachering aan te pakken, maar detachering uitsluiten in bepaalde sectoren is hiervoor een zeer vergaande optie. Het kabinet heeft gekozen voor het toelatingsstelsel dat in voorbereiding is en misstanden in de uitzendsector moet helpen. Uitzendbureaus, ook uit andere EU-lidstaten, kunnen dan alleen uitzendkrachten naar Nederland detacheren wanneer zij zijn toegelaten. Daarvoor moeten ze voldoen aan voorwaarden gericht op het tegengaan van misstanden. De markt moet eerst een kans krijgen om, met de invoering van het toelatingsstelsel, verbetering te laten zien voordat we nog ingrijpendere maatregelen nemen. De ontwikkelingen in andere lidstaten zoals België en Duitsland volg ik met interesse. Daarnaast voer ik met verschillende sectoren gesprekken om met concrete acties misstanden aan te pakken, en wordt in het arbeidsmarktpakket (o.a.) voorgesteld om de onzekere periodes van uitzenden te verkorten. Daarom neemt het kabinet deze aanbeveling niet over.

- Zorg dat gemeenten een bedrijfseffectrapportage als voorwaarde stellen voor de vestiging van bedrijven die gebruik maken van

⁷ Kamerstuk 21 501-31, nr. 741

⁸ Staat van Migratie (2021), (2022), (2023), Justitie en Veiligheid.

(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 en of werkgevers voldoende investeren in arbeidsomstandigheden en sociale inbedding.

De effectrapportage bij nieuwe bedrijvigheid, zoals deze nu door de VNG in pilotvorm wordt getest, stelt zowel gemeenten als het bedrijfsleven in staat om vroegtijdig inzicht te krijgen in de effecten van nieuwe bedrijvigheid en de huisvestingsbehoefte als gevolg van de inzet van arbeidsmigranten. De effectrapportage helpt gemeenten om met bedrijven een constructief gesprek aan te gaan over de lokale woonopgave en stelt gemeenten in staat om de uitkomsten mee te laten wegen in besluitvorming en beleidskeuzes. Daarnaast kunnen provincies hier op sturen bij gemeenten door huisvesting van arbeidsmigranten onderdeel te maken van hun verordening ruimtelijke ordening. De provincie Zuid-Holland doet dit al.

Op dit moment heeft de effectrapportage nog geen gevolgen voor de vergunningverlening aan bedrijven. De juridische haalbaarheid van het randvoorwaardelijk maken van de effectrapportage wordt (o.a. binnen de kaders van de Omgevingswet) op dit moment nader onderzocht. Eventuele vervolgstappen zijn aan een volgend kabinet.

- 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.

Het kabinet erkent dat overheden hierin een voorbeeldrol hebben. Jaarlijks geven Nederlandse overheden samen veel geld uit aan producten, werken⁹ en diensten. Door doelbewust hun inkoopkracht in te zetten kunnen overheden bijdragen aan oplossingen voor de maatschappelijke uitdagingen waar Nederland voor staat, zoals het verbeteren van de positie van gedetacheerde arbeidsmigranten. Overheden kunnen onder verwijzing naar en met inachtneming van de Aanbestedingswet 2012 – zoals dat de voorwaarden voldoende verband houden met het voorwerp van de opdracht – bijzondere voorwaarden aan een contract verbinden. Hieraan moet een ondernemer die een opdracht gegund heeft gekregen aan voldoen. Deze voorwaarden moeten zijn opgenomen in de aanbestedingsstukken en kunnen o.a. verband houden arbeidsgerelateerde en sociale overwegingen.

Dergelijke voorwaarden moeten binnen bestaande (Europese) regelgeving passen zoals de Europese detachingsrichtlijn. Dit betekent dat zolang inschrijvende ondernemers (ook buitenlandse) voldoen aan de (Europese en nationale) regelgeving het niet mogelijk is om ondernemers/ werkgevers, die werken met gedetacheerde arbeidsmigranten, te weigeren.

- 2) Pak malafide werkgevers harder aan en intensiveer de handhaving;
 - 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 (2.1) of door een zwarte lijst op te stellen van malafide ondernemers (2.2). Om te zorgen dat ze hun overtredingen niet kunnen voortzetten onder een andere bedrijfsnaam moet er strenger gecontroleerd worden of overtreders geen doorstart maken (2.3).

⁹ Bijvoorbeeld bouwkundige en civieltechnische werken.

(2.1) Alle werkgevers in Nederland, dus ook inleners van gedetacheerde arbeidsmigranten, moeten zich houden aan onze Nederlandse arbeidswetten. Het begrip arbeidsmigrant als zodanig komt niet voor in onze arbeidswetten, het begrip werknemer wel. Ook arbeidsmigranten met een werkgever of inlener zijn werknemers. Er kan dus geen apart boeteregime ontwikkeld worden speciaal gericht op werkgevers die specifiek arbeidsmigranten als werknemers in dienst hebben. Wél onderzoek ik de maatschappelijke effecten van boetes.¹⁰

Ook het lid Van Kent (SP) heeft aangegeven dat hij wenst dat de boetes voor het begaan van misstanden verhoogd worden. Ik heb toegezegd daarnaar te kijken. Deze oproep raakt aan een bredere discussie die momenteel gevoerd wordt. Bij de aanpak van misstanden en de inzet van het instrumentarium dat hiervoor beschikbaar is, moet immers ook goed gekeken worden naar de maatschappelijke effecten die ermee bewerkstelligd kunnen worden. Het doel is om misstanden te bestrijden en daarmee de positie van kwetsbare werknemers verbeteren.

Daarom is het belangrijk te weten of het verhogen van boetes hieraan bijdraagt voordat we de boetes daadwerkelijk gaan verhogen. Om die reden stel ik een onderzoek in naar de maatschappelijke effecten van boetes. Hierbij kijken we naar waarom sommige sanctiemiddelen de naleving al dan niet verhogen en welke oplossingen we hiervoor kunnen bieden. Zo kijken we bijvoorbeeld ook naar de pakkans, de preventieve werking van boetes en andere prikkels die kunnen bijdragen aan de verhoging van de naleving van wetgeving. Met de uitkomsten van het onderzoek maak ik per arbeidswet een analyse om te bezien of deze boetebeleidsregels voldoen of dat ze moeten worden aangepast, inclusief een mogelijke (significante) verhoging van boetes.

Bij dit onderzoek zal ik ook het signaal van de Arbeidsinspectie over de bedrijfseconomische/financiële drijfveren bij overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) betrekken. Dit signaal is op 26 april naar uw Kamer gestuurd¹¹. Het signaal laat zien dat in de 24 onderzochte casussen de boete bijna altijd lager is dan het financiële voordeel dat de werkgever behaalt. De kostenreductie die werkgevers behalen met de overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen, is gemiddeld 60%. In dit signaal concludeert de Arbeidsinspectie onder andere dat het nuttig kan zijn om boetenormbedragen van de Wav automatisch of ten minste regelmatig aan te passen aan de ontwikkeling van de reële welvaartstijging en de inflatie. De uitkomsten van dit onderzoek neem ik mee in mijn analyse over de verschillende wetten op het gebied van eerlijk werk. Ik verwacht de uitkomsten hiervan aan het eind van het jaar en zal u hierover informeren.

(2.2) Op dit moment kiest het kabinet niet voor een zwarte lijst van malafide ondernemers. Wel is er in het kader van meer transparantie vanuit de overheid in het verleden voor gekozen om de uitkomsten van onderzoeken in het nalevingstoezicht op een aantal arbeidswetten actief openbaar te maken. Sinds 1 januari 2016 publiceert de Arbeidsinspectie een overzicht van alle bedrijven die geïnspecteerd zijn op de Wet arbeid vreemdelingen, de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag en de Wet allocatie arbeid door intermediairs. De Arbeidsinspectie publiceert de resultaten op resultaten.nlarbeidsinspectie.nl.

¹⁰ Kamerstuk 25 883, nr. 488

¹¹ Kamerstuk 25 883, nr. 489

(2.3) In de afgelopen programmaperiode constateerde de Arbeidsinspectie nog veel overtredingen bij uitzendbedrijven waar al tegen is opgetreden. Een deel van deze bedrijven bleek bij nadere controle niet meer actief te zijn. Soms rijst het vermoeden van een doorstart, wat de Adviesraad dus ook constateert. Daarom is het programma Uitzendbureaus van de Arbeidsinspectie ook gericht op het signaleren en controleren van (mogelijk malafide) doorstartende uitzendbureaus en indien daar sprake van is pakt de Arbeidsinspectie deze aan op basis van de arbeidswetgeving. Bij constatering van overtredingen zal naast de onderneming waar mogelijk ook de feitelijk leidinggevende beboet worden. De Arbeidsinspectie onderzoekt momenteel hoe het instrument «beboeten van feitelijk leidinggevendenden» vaker toegepast kan worden. Dit traject is gericht op een intensivering van het gebruik van het instrument in specifieke sectoren, op de toegankelijkheid van interne werkinstructies met praktijkvoorbeelden en op het vergroten van de bekendheid en toepassingsmogelijkheden van dit instrument zoals via opleidingsactiviteiten.

- 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.

Om recidive van malafide uitleners te bestrijden adviseerde het Aanjaagteam een bestuursrechtelijk bestuursverbod in te voeren om deze uitleners, die bij herhaling nieuwe uitzendbureaus oprichten, aan te pakken. Het kabinet heeft deze optie verkend en geconcludeerd dat het bestuursrechtelijk bestuursverbod hiervoor niet het meest efficiënte instrument is. Vanwege het hiervoor genoemde besluit om een bestuursrechtelijk bestuursverbod niet in te voeren heb ik uw Kamer ook toegezegd dat ik, naast het toepassen van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) bij de toelating van uitzendbureaus, kijk naar mogelijkheden om de beboeting van feitelijk leidinggevendenden effectiever in te zetten. Over de voortgang van het traject «beboeten van feitelijk leidinggevendenden» wordt u in de tweede helft van 2024 geïnformeerd.

Het is niet duidelijk wat de toegevoegde waarde is van een meldpunt waar werkgevers en uitzendbureaus malafide praktijken kunnen melden. Het is vooral belangrijk dat malafide praktijken gemeld worden bij het Meldingen en Informatiecentrum (MIC) van de Arbeidsinspectie.

- 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.

Sinds 1 maart 2020 moeten buitenlandse dienstverrichters hun komst, de aard en duur van de werkzaamheden die zij in Nederland verrichten, de gegevens van de dienstontvanger en die van de gedetacheerde werknemers melden in het online meldloket. Buitenlandse dienstverrichters hebben de verplichting om enkele documenten, waaronder de arbeidsovereenkomst, loonstrookjes en A1-formulieren direct digitaal of fysiek beschikbaar te hebben op de werkplek van de gedetacheerde werknemer. Deze controle bestaat dus al.

Ook op de aanbeveling over package deals met huisvesting zijn recent al stappen gezet. Met de inwerkingtreding van de Wet goed verhuurderschap op 1 juli 2023 is de loskoppeling van de huur- en arbeidsovereenkomst verplicht gesteld. Specifiek voor arbeidsmigranten mag de huurovereenkomst geen onderdeel meer zijn van de arbeidsovereenkomst en de informatievoorziening over het huurcontract moet plaatsvinden in een voor de arbeidsmigrant begrijpelijke taal. Gemeenten en de Arbeidsinspectie werken goed en veelvuldig met elkaar samen, zowel bij gezamenlijke controles, via structurele samenwerkingsverbanden (zoals bijvoorbeeld het Haags Economisch Interventie Team) als bij de uitwisseling van meldingen.

Ook is er al wetgeving die verbiedt om inhoudingen of verrekeningen te doen die van het minimumloon afdalen. Dit is de Wet aanpak schijnconstructies (Was). De werkgever is verplicht ten minste het bedrag van het minimumloon giraal te betalen en om onkostenvergoedingen op de loonstrook te specificeren. Alleen onder strikte voorwaarden mag de werkgever geld inhouden van het minimumloon om de huisvestingskosten of de zorgverzekeringspremie en de herverzekering van het eigen risico voor de werknemer te betalen, als de werknemer daar middels een volmacht toestemming voor geeft. Dit is geregeld in de Wet en het besluit minimumloon en minimumvakantiebijslag.

Het doel hiervan is werkgevers te stimuleren om hun werknemers, vooral arbeidsmigranten, te voorzien van huisvesting en een verplichte zorgverzekering en werknemers daarmee te faciliteren. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de inhoudingsmogelijkheid voor huisvesting op basis van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie niet mag worden toegepast op gedetacheerde werknemers die vanuit een EU-lidstaat gedetacheerd worden naar Nederland.¹² Voor gedetacheerde werknemers is het dus volgens de regelgeving al niet toegestaan om huisvestingskosten in te houden op het minimumloon. Ik heb verkend in hoeverre deze inhoudingsregeling in de praktijk werkt zoals beoogd voor de gehele doelgroep van de inhoudingsregeling. Ik zal uw Kamer voor de zomer informeren over de uitkomsten van die verkenning.

- 3) Versterk de positie van gedetacheerde arbeidsmigranten;
 - 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 detacheringketens maken het lastig om aansprakelijkheid vast te stellen. De Duitse ketenaansprakelijkheid is een goed voorbeeld vanwege de uitgebreide werkingsfeer 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.

Deze aanbeveling past bij de Arbovisie 2040 en de daarbij horende kabinetsreactie op het SER-advies die op 30 oktober 2023 naar uw Kamer is gestuurd.¹³ De inzet hiervan is nul doden door werk («zero death»). Het kabinet pakt de meest urgente prioriteiten die in de Arbovisie 2040 genoemd zijn op. Een van die prioriteiten ligt op het terrein van ketens, opdrachtgevers en bescherming zzp'ers. Doel is onder andere om betere naleving van het arbeidsomstandighedenbeleid in de keten te adresseren. Dit zal gedetacheerde derdelanders ook raken.

¹² Hof van Justitie van de Europese Unie 12 februari 2015, C-396/13.

¹³ Kamerstuk 25 883, nr. 447

Uw Kamer heeft vorig jaar een motie¹⁴ aangenomen van de leden Ceder en De Kort waarin de regering verzocht wordt om uit te zoeken of er ketenaansprakelijkheid voor arbeidsomstandigheden kan komen. En dat, indien blijkt dat ketenaansprakelijkheid mogelijk is, de Kamer in de Arbovisie 2040 wordt geïnformeerd over een concreet voorstel en tijdspad. De aanbeveling van de Adviesraad migratie sluit op deze motie aan. In het kader van de uitwerking van de Arbovisie 2040 wordt bekeken of en zo ja, hoe ketenverantwoordelijkheid en de rol van opdrachtgevers en opdrachtnemers steviger in Arbowed- en regelgeving kan worden verankerd. Tevens bereid ik een wetsvoorstel dubbele meldplicht arbeidsongevallen¹⁵ voor, waarin de verantwoordelijkheid van zowel inlener als uitlener voor gezond en veilig werken van de uitgeleende werknemer, ook bij arbeidsmigranten, wordt meegenomen. Uw Kamer ontvangt nog voor de zomer een voortgangsbrief over de uitwerking van de Arbovisie 2040.

- 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.

Ik ben het eens met de Adviesraad dat informatievoorziening cruciaal is. Daarom versterkt het kabinet in de volle breedte de informatievoorziening, hulp en dienstverlening aan kwetsbare werknemers, waaronder specifiek arbeidsmigranten¹⁶. Daarbij creëren we een landelijk dekkend netwerk van ondersteuning, waarbij in iedere arbeidsmarktregio samenwerking komt tussen publieke en private partijen en het maatschappelijk middenveld. Met een toegankelijke digitale infrastructuur zoals workinnl.nl en postedworkers.nl. [Workinnl.nl](https://workinnl.nl) informeert migranten over wonen en werken in Nederland. Op deze website staat ook informatie in verschillende talen over de sociale zekerheid van gedetacheerde werknemers. Daarnaast is informatie in verschillende talen te vinden op de websites van UWV en de SVB en op postedworkers.nl. Om de informatievoorziening specifiek voor gedetacheerden te verbeteren, zoals ook de Adviesraad adviseert, onderzoek ik hoe postedworkers.nl meer integraal informatie kan bieden. Op dit moment is de website gericht op arbeidsrechtelijke informatie, maar ik onderzoek hoe ook informatie over sociale zekerheid en verblijfsrecht het beste opgenomen kan worden. Naast het netwerk dat in Nederland wordt ingericht, wordt ook in samenwerking met de ELA en EURES gewerkt aan de verbetering van informatievoorziening in het land van herkomst.

- Introduceer een periode waarin een gedetacheerde arbeidsmigrant 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

¹⁴ Kamerstuk 29 861, nr. 118

¹⁵ Zie het tweede rapport «Geen tweederangsburgers» van het Aanjaagteam arbeidsmigranten. Hierin wordt aanbevolen om de verplichte meldplicht voor ernstige en dodelijke ongevallen voor werkgevers uit te breiden naar inleners. Het wetsvoorstel betreft een uitwerking daarvan.

¹⁶ Kamerstukken 29 544 en 29 279 nr. 1223

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.

Hoewel het kabinet de zorg van de Adviesraad deelt, zal het deze aanbeveling niet overnemen. Het betreft immers een situatie dat een derdelander een arbeidscontract heeft met een dienstverlener in een andere EU-lidstaat en daar ook een verblijfs-/werkvergunning heeft. Op het moment dat de arbeidsmigrant stopt met werken ligt het meer in de rede dat hij terugkeert naar de lidstaat waar hij de verblijfs-/werkvergunning heeft dan dat hij de mogelijkheid krijgt zijn verblijf in Nederland voort te zetten. De recent herziene GVVA-richtlijn¹⁷ (*Single Permit Directive*), geeft de gedetacheerde arbeidsmigrant in de lidstaat van waaruit gedetacheerd wordt en waar hij of zij een GVVA of Single Permit heeft ten minste drie maanden de tijd om na werkloosheid daar ander werk te zoeken. Lidstaten mogen daarbij wel een arbeidsmarkttoets toepassen. Lidstaten hebben nu twee jaar de tijd om deze richtlijn in nationale wet- en regelgeving om te zetten. Wanneer de herziene GVVA-richtlijn in werking treedt biedt zij de gedetacheerde arbeidsmigrant in de lidstaat van waaruit hij of zij gedetacheerd wordt mogelijk iets meer bescherming en wordt de door de Adviesraad gesignaleerde kwetsbaarheid enigszins beperkt. Daarnaast is het niet waarschijnlijk dat gedetacheerde derdelanders in Nederland voor een andere verblijfsvergunning in aanmerking kunnen komen, omdat zij vaak laaggeschoold en laagbetaald werk verrichten. Bij arbeid is er de arbeidsmarkttoets, bij de kennismigrantenregeling een hoog salariscriterium en bij studie een opleidingsvereiste én een hoog collegegeld.

- 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.

Hoewel de primaire doelgroep van de acties uit het Plan van Aanpak kwetsbare dakloze EU-burgers is, zullen de verschillende acties uit het Plan van Aanpak ook positief effect hebben op de groep (gedetacheerde) derdelanders. Denk hierbij aan zaken zoals de versterkte informatievoorziening en de aanpak van malafide uitzendbureaus. Daarnaast geldt voor het Plan van Aanpak in den brede dat deze aansluit op bestaande (Europese) wet- en regelgeving. Niet alle maatregelen zijn echter toepasbaar op gedetacheerde derdelanders uit een andere EU-lidstaat, omdat deze een andere rechtspositie genieten dan EU-burgers. Voor de toegang tot bijvoorbeeld opvangvoorzieningen wordt daarom gekeken naar de juridische status van EU-burgers en/of derdelanders. En op basis daarvan kunnen voorzieningen al dan niet worden toegekend. Om gemeenten te ondersteunen in het beoordelen van deze rechten is een checklist gelijke behandeling opgesteld die voor de zomer beschikbaar zal komen voor gemeenten. Gelet op de verschillen in rechten tussen EU-burgers en gedetacheerde derdelanders ligt het niet in de rede het volledige Plan van Aanpak voor kwetsbare dakloze EU-burgers van toepassing te verklaren op de laatste groep.

- 4) Maak betere afspraken in Europa én bilateraal met andere lidstaten.
 - Verbeter de samenwerking op Europees niveau tussen lidstaten (4.1) en met de European Labour Authority en geef deze een belangrijke rol door het mandaat uit te breiden (4.2). Zorg ook voor invoering van een Europees sociaal zekerheidsnummer dat

¹⁷ De onlangs aangenomen richtlijn van het Europees parlement en de Raad betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven.

eenvoudig digitaal geverifieerd kan worden (4.3). 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 (4.1). 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 (4.4).

(4.1) Ik benut elke gelegenheid om de uitdagingen rond de detachering van derdelanders hoog op de Europese agenda te krijgen. Ik heb dit op verschillende momenten gedaan en zal dit blijven doen, zowel richting de Europese Commissie als in mijn bilaterale contacten met andere lidstaten. Recent heb ik de uitdagingen rondom de detachering van derdelanders nog besproken bij een bezoek aan Roemenië. En in december vorig jaar heb ik samen met de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) en de Arbeidsinspectie een bijeenkomst met andere lidstaten zoals Polen, Litouwen, Portugal en België georganiseerd. Bij dit evenement waren experts op het gebied van beleid, handhaving en sociale zekerheid aanwezig. Het evenement maakte duidelijk dat de uitdagingen rond de detachering van derdelanders gedeelde uitdagingen zijn van zowel ontvangende als zendende lidstaten. Ook tijdens de door het Belgische Voorzitterschap georganiseerde conferentie over eerlijke arbeidsmobiliteit en de rol van de ELA die in januari van dit jaar plaatsvond, heb ik aandacht gevraagd voor de uitdagingen rondom detachering van derdelanders en de rol die de ELA kan spelen bij de aanpak hiervan.

(4.2) De Europese Commissie komt in de tweede helft van 2024 met een evaluatie van de ELA en een mogelijke herziening van het mandaat. In de Geannoteerde Agenda van de Informele Raad van 10-12 januari jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over de Nederlandse inzet ten aanzien van de ELA-evaluatie, als één van de prioriteiten van de bredere inzet richting de in 2024 inkomende Commissie¹⁸. De ELA speelt een belangrijke rol als het gaat om de aanpak van de uitdagingen rond de detachering van derdelanders. In lijn met de aanbeveling van de Adviesraad, pleit ik er actief voor om de detachering van derdelanders expliciet en steviger te verankeren in het mandaat van de ELA en haar activiteiten. De ELA moet ook een grotere rol gaan spelen bij bijvoorbeeld grensoverschrijdende inspecties. Ik vraag hier bij diverse gelegenheden aandacht voor.

(4.3) De Adviesraad beveelt ook aan om een Europees sociaal zekerheidsnummer in te voeren. Op dit moment is er geen concreet voorstel op dit terrein vanuit de Europese Commissie. Of invoering van een Europees sociaal zekerheidsnummer zou kunnen bijdragen aan een betere identificatie in het grensoverschrijdende verkeer tussen autoriteiten in verschillende lidstaten, zal nader moeten worden onderzocht. Hierbij zal naar de impact in de breedte moeten worden gekeken en zullen reeds bestaande alternatieven tot identificatie moeten worden meegewogen.

¹⁸ Kamerstuk 21 501-31, nr. 732

(4.4) Grensoverschrijdende problemen vereisen een grensoverschrijdende aanpak. Handhaving is het sluitstuk van een integrale aanpak. Versterking van grensoverschrijdende handhaving en grensoverschrijdende samenwerking zijn belangrijke elementen. Dit is ook geconcludeerd tijdens de eerder genoemde bijeenkomst van december 2023. Het aanpakken van schijnconstructies met flexwerkers van binnen of buiten de EU, misbruik van migratieregelingen en grensoverschrijdend inspectiewerk blijven onverminderd prioriteiten van de Arbeidsinspectie. De samenwerking van de Arbeidsinspectie met de Belastingdienst, UWV en SVB in het team de Aanpak Misstanden Uitzendbureaus (AMU) wordt in 2024 geïntensiveerd met multidisciplinaire grensoverschrijdende onderzoeken gericht op o.a. constructies waarbij arbeidskrachten uit derde landen via elders in de EU gevestigde uitzendbureaus in NL te werk worden gesteld. Bij deze grensoverschrijdende onderzoeken en inspecties wordt met ondersteuning van de ELA samengewerkt met inspectiediensten uit andere lidstaten. De inzet van de Arbeidsinspectie is bij het toezien op de naleving van de arbeidswetten onder andere gericht op het aantonen van schijnconstructies, zoals met buitenlandse postbusondernemingen en met kwetsbare arbeidsmigranten uit derde landen. Dit is een aanpak van de lange adem. Malafide bedrijven verzinnen steeds weer nieuwe mogelijkheden. De afgelopen maanden heeft de Arbeidsinspectie met ondersteuning van de ELA diverse grensoverschrijdende controles uitgevoerd in samenwerking met Spanje, Slovenië en Luxemburg.

De Arbeidsinspectie en de SVB hebben daarnaast samen met België en Litouwen in elk van de landen gezamenlijke controles uitgevoerd naar onder meer een mogelijke postbusonderneming.

- 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.

De Adviesraad beveelt aan om in te zetten op een richtlijn voor de detachering van derdelanders. Zoals ook bepleit door Enrico Letta in zijn eerder aangehaalde rapport dient het juridische kader omtrent de detachering van derdelanders verduidelijkt te worden¹⁹. Ik omarm deze aanbeveling van de Adviesraad en blijf er bij de Europese Commissie op aandringen om hier het initiatief in te nemen. Mijn inzet is erop gericht om concepten uit de jurisprudentie over de detachering van derdelanders te verduidelijken en concretiseren in bijvoorbeeld een richtlijn of richtsnoer. Dit ziet onder andere op de voorwaarde dat een gedetacheerde derdelander gewoonlijk in de zendende lidstaat moet werken. Op dit moment is deze voorwaarde onvoldoende gespecificeerd waardoor het kader onduidelijk en de handhaving moeilijk is. De concretisering van deze en andere concepten uit de jurisprudentie is daarom cruciaal. De totstandkoming van een nieuwe richtlijn of richtsnoer is uiteraard afhankelijk van voldoende steun binnen de EU. Ik zet mij doorlopend actief in om steun

¹⁹ Enrico Letta, «Much more than a market»: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

van andere lidstaten te verwerven, bijvoorbeeld tijdens bilaterale gesprekken. Met deze en bovenstaande stappen reageer ik ook op een motie van het lid Piri die hier aan raakt²⁰.

- Daarnaast wordt door de Adviesraad aanbevolen om intensievere monitoring en meer onderzoek te doen naar de aard en omvang van EU-detachering, misstanden en schijnconstructies in Nederland.

Aan de hand van de twee eerder uitgevoerde monitors²¹ wordt er op dit moment een evaluatie van de Implementatiewet herziene detachingsrichtlijn (IHD) gedaan. Aanleiding hiervoor is de motie-Palland die is aangenomen bij de wetsbehandeling van de IHD. Daarin wordt de regering verzocht om de IHD jaarlijks te monitoren en na drie jaar te evalueren (Kamerstuk 35 358, nr. 16). Deze evaluatie zal in het najaar aan uw Kamer gestuurd worden. Daarnaast wordt op dit moment zoals toegezegd aan uw Kamer in mijn brief van januari 2023 de meldplicht opnieuw geëvalueerd. Ik wil de situatie van gedetacheerde werknemers op deze manier in kaart blijven brengen.

Afsluiting

Het rapport van de Adviesraad Migratie vraagt aandacht voor een extra kwetsbare groep arbeidsmigranten. Ik ben de Adviesraad erkentelijk voor dit rapport. Ik ga met steun van uw Kamer de maatregelen die hierboven benoemd zijn uitvoeren om zo betere bescherming te bieden aan deze groep. Want in Nederland horen er geen tweede-, en zeker geen derde-rangsburgers te zijn.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

²⁰ Kamerstuk 29 861, nr. 114

²¹ Kamerstuk 29 861, nr. 100 en Kamerstuk 29 861, nr. 121