Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

2500 EA

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
T 070 333 44 44

Onze referentie
2026-0000379439

Bijlage
1

Datum 6 november 2026
Betreft Detachering: cijfers, aanpak onrechtmatige route en aanbieding verkenning administratieve last

Gedetacheerde werknemers leveren een belangrijke bijdrage aan de Nederlandse economie. In 2025 waren 110.000 gedetacheerde werknemers van een werkgever uit de EU, EER of Zwitserland[1] aan het werk in Nederland. EU-ingezetenen uit een andere lidstaat mogen op basis van het vrij verkeer van diensten voor hun werkgever of als zelfstandige een tijdelijke opdracht uitvoeren in Nederland. Op grond van vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) mogen ook mensen met een nationaliteit van landen buiten de EU (derdelanders) als werknemer gedetacheerd worden, mits zij een werk- en verblijfsvergunning hebben in een EU-lidstaat.

Grensoverschrijdende detachering van derdelanders is een onderdeel van het vrij verkeer van diensten binnen de EU, waar ook Nederland baat bij heeft. Het mag echter niet leiden tot gebrekkige bescherming van werknemers, verminderde grip op arbeidsmigratie en oneerlijke concurrentie omdat er geen belastingen en premies in Nederland worden betaald. Gedetacheerde derdelanders zijn kwetsbaar. Dit blijkt uit de ervaringen van de Arbeidsinspectie en uit diverse rapporten van de Adviesraad Migratie, de Europese Commissie en de Europese Arbeidsautoriteit (ELA).[2]

Met deze Kamerbrief informeer ik u over diverse ontwikkelingen op het gebied van gedetacheerde arbeidsmigranten. Ten eerste wordt u meegenomen in recente cijfers, waaruit het groeiende fenomeen van gedetacheerde derdelanders blijkt. Vervolgens worden de diverse wijzigingen in regelgeving toegelicht, die volgen op de motie-Paternotte[3] en de 'Verkenning aanpak onrechtmatige detachering derdelanders'[4]. Daarnaast heeft de SER recent een advies uitgebracht over dit onderwerp.[5] De voorgestelde besluitwijzigingen dragen bij aan het tegengaan van onrechtmatige

[1] In de rest van deze Kamerbrief wordt verwezen naar detachering vanuit de EU, maar daarmee wordt bedoeld detachering vanuit de EU, EER en Zwitserland.

[2] Adviesraad Migratie, Geen derderangsburgers, 2024; Europese Commissie, Rapport implementatie Richtlijn (EU) 2018/957, 2024; European Labour Authority, Rapporten over detacheringspraktijken derdelanders, 2023–2025.

[3] Kamerstukken II, 2024/2025, 29861, nr. 126.

[4] Kamerstukken II, 2024/2025, 31118.

[5] SER-advies, 2026, 'Uitwerking advies Arbeidsmigratie'

detachering van derdelanderwerknemers. Deze inzet is onderdeel van de bredere inzet van dit kabinet om te sturen op arbeidsmigratie die we écht nodig hebben en misstanden aan te pakken. Vervolgens stel ik u kort op de hoogte van de ontwikkelingen op Europees niveau. Tot slot wordt u de verkenning van SEO aangeboden, getiteld 'Tussen Lasten en Bescherming', die gaat over twee mogelijke maatregelen om administratieve lasten als gevolg van detachering tegen te gaan.

Een stijgende trend van gedetacheerde derdelanders
Zoals uit de tabel hieronder blijkt, neemt het aantal gedetacheerden in Nederland gestaag toe. De cijfers zijn gebaseerd op het nationale meldloket,[6] waarin gedetacheerde werknemers gemeld moeten worden door de buitenlandse werkgever. Bij de cijfers zijn drie kanttekeningen te maken. Ten eerste is er sprake van ondermelding: eerder constateerde Panteia dat ongeveer 38% van de gedetacheerde werknemers niet wordt gemeld.[7] Ten tweede maken de cijfers voor detachering in het wegtransport geen deel uit van onderstaande tabel, omdat er een apart (Europees) meldloket is voor EU-detachering in de wegvervoersector. Uit dit aparte meldloket is niet eenvoudig het aantal gedetacheerde derdelanders te halen. Een derde kanttekening is dat er uitzonderingen gelden op de meldplicht voor sectoren of activiteiten die als risico-arm zijn omschreven.

	2021	***2022***	***2023***	***2024***	***2025***
Gedetacheerde EU-werknemers (unieke personen)	58.200	67.200	72.800	75.100	80.600
Gedetacheerde derdelanders (unieke personen)	18.200	22.500	23.500	27.300	29.700
Totaal gemelde gedetacheerde werknemers (excl. zelfstandigen)	76.400	89.700	96.300	102.400	110.300

Opvallend is de stijging van het aantal gedetacheerde derdelanders. In 2025 werden 29.700 derdelanders gemeld. Een groot deel van deze derdelanders wordt vanuit Polen, Litouwen, Portugal en Duitsland gedetacheerd. De nationaliteit van de derdelanders is divers. Via Polen komen vooral mensen met de Oekraïense of Wit-Russische nationaliteit en via Litouwen vooral Oekraïners en Azerbeidzjanen. Via Portugal komen voornamelijk personen met de Indiase, Braziliaanse of Pakistaanse nationaliteit. Via Duitsland komen ten slotte vooral werknemers uit de Filipijnen en Turkije naar Nederland. Elke lidstaat heeft het recht zijn eigen toelatingsbeleid voor derdelanders vorm te geven. Sommige lidstaten hebben historische banden met cultureel of geografisch nabijgelegen landen, wiens inwoners eenvoudiger een werk- en verblijfsvergunning kunnen krijgen. Als een derdelander toegang krijgt tot een andere EU-lidstaat, mag de derdelander naar Nederland gedetacheerd worden.

Het aantal derdelanders dat via EU-detachering in Nederland werkt, is relatief groot in vergelijking met de aantallen derdelanders die onder het nationale toelatingskader in Nederland werkzaam zijn. Zo werden er vorig jaar slechts 2.530 gecombineerde vergunningen voor verblijf en arbeid verstrekt aan derdelanders. Dit is ruim tien maal zo veel als de 29.700 gemelde derdelanders die via de detacheringsroute in Nederland werken. Dit komt omdat het toelatingskader voor derdelanders in Nederland restrictief is, met uitzondering van kennismigratie.

[6] Zie postedworkers.nl.

[7] Panteia (2022). Evaluatie meldingsplicht WagwEU. Eindrapport.

Naast de toename in meldingen bij het meldloket, signaleren ook andere organisaties een stijgende trend. Bij de SVB, Belastingdienst en het Juridisch Loket neemt het aantal gedetacheerde derdelanders in de casuïstiek toe. Daarnaast ziet de IND een duidelijke stijging in het aantal aanvragen voor een verblijfsvergunning; deze is verplicht voor derdelanders met detacheringen langer dan drie maanden. Waar er in 2020 nog 450 aanvragen waren, steeg dit aantal tot 4.400 in 2025. In 2026 zijn er tot en met augustus al 5.000 aanvragen ingediend.[8] Deze groei is deels toe te schrijven aan betere naleving van de verplichting tot het aanvragen van een verblijfsvergunning, maar toont ook aan dat het aantal derdelanders met een opdracht van meer dan drie maanden toeneemt.

Verduidelijking kaders rechtmatige detachering van derdelanders

Onduidelijke definitie van voorwaarden

De stijging van het aantal gedetacheerde derdelanders is reden tot zorg, omdat zij kwetsbaar zijn voor misbruik. Daarnaast lijkt het erop dat dit een route is om onze nationale toelatingsregels te omzeilen. In 2024 nam uw Kamer de motie-Paternotte aan, waarin het kabinet werd verzocht de maximale ruimte binnen de Handhavingsrichtlijn te benutten om onrechtmatige detachering van derdelanders via andere EU-lidstaten zoveel mogelijk tegen te gaan.[9] Over dit onderwerp is vorig jaar een verkenning naar uw Kamer gestuurd.[10]

Uit deze verkenning is naar voren gekomen dat vaak niet duidelijk is wanneer sprake is van rechtmatige dan wel onrechtmatige detachering. Daartussen is een grijs gebied: de huidige kaders bieden ruimte voor verschillende interpretaties van de voorwaarden voor detachering en maken het voor werkgevers, werknemers en ook voor de toezichthouders soms moeilijk om vast te stellen wanneer sprake is van rechtmatige detachering.

De belangrijkste voorwaarde voor rechtmatige detachering is dat de derdelander zijn *hoofdactiviteit* uitvoert in de zendende lidstaat. Dit betekent dat hij normaal gesproken werkzaam is in de zendende lidstaat, en dat de detachering slechts een tijdelijke uitzondering op deze regel is. Ervaringen uit de praktijk laten zien dat er in toenemende mate gebruikgemaakt wordt van constructies waarbij een derdelander in één EU-lidstaat een werk- en verblijfsstatus verkrijgt om vervolgens direct in een andere lidstaat te worden gedetacheerd (‘doordetacheren’).

Negatieve gevolgen vanwege het grijze gebied

Het grijze gebied heeft diverse negatieve gevolgen. Ten eerste zorgen de dubbelzinnige interpretaties van de detacheringseisen voor onduidelijkheid voor de buitenlandse werkgever, de Nederlandse inlener en de derdelander. Dit bemoeilijkt ook de handhaving door onder meer de Arbeidsinspectie. Dit terwijl de Arbeidsinspectie een belangrijke rol heeft in de beoordeling of een detachering rechtmatig is of niet.

[8] Dit betekent dat voor 5.000 van de 29.700 gemelde derdelanders de werkgever een verblijfsvergunning heeft aangevraagd. Dit is alleen verplicht als een detachering langer duurt dan drie maanden.

[9] Kamerstukken II, 2024/2025, 29861, nr. 126.

[10] Kamerstukken II, 2024/2025, 31118.

Verder leidt het grijze gebied indirect tot een omzeiling van de strengere nationale regels voor arbeidsmigratie. Ook kunnen bedrijven oneigenlijk gebruikmaken van verschillen in belastingen en premies tussen EU-lidstaten. Dit kan leiden tot een ongelijk speelveld voor bedrijven. Voor een uitgebreidere probleemanalyse verwijs ik u graag naar de verkenning die vorig jaar naar uw Kamer is gestuurd.[11]

Oplossingsrichtingen gevonden in het nationaal juridisch kader
Om het grijze gebied te verkleinen wil het kabinet het nationaal juridisch kader op een aantal punten verduidelijken. Ten eerste gaat het om het concept *hoofdactiviteit*. Zo wordt meegewogen of de derdelander in de periode onmiddellijk voorafgaande aan de detachering ten minste drie maanden in die lidstaat heeft gewerkt. Er wordt gekozen voor drie maanden, omdat dit aansluit bij het akkoord op de Verordening 883/2004 betreffende de coördinatie van socialezekerheidsstelsels.[12] Daarnaast is het aannemelijk dat de derdelander bij een periode van drie maanden daadwerkelijk gewerkt heeft in de zendende lidstaat. De periode is lang genoeg voor een werknemer om een band van enige betekenis 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. Deze wijziging komt overeen met de aanbeveling uit het recent verschenen SER-advies om ‘gewoonlijk werkzaam’ te concretiseren.

Een tweede aanpassing gaat over de tijdelijkheid van de detachering. Het kabinet stelt voor om bij de vraag of de detachering rechtmatig is, nadrukkelijk mee te wegen in hoeverre de derdelander nog gerechtigd is om te werken en verblijven in de zendende lidstaat, nadat de werkzaamheden in Nederland zijn beëindigd. De werk- en verblijfsvergunning van de derdelander moet immers langer geldig zijn dan zijn tijdelijke werkzaamheden in Nederland. Dit garandeert dat de derdelander een werk- en verblijfssituatie heeft om naar terug te keren, na afloop van de detachering. Deze wijziging is in lijn met de aanbeveling uit het recent verschenen SER-advies om de tijdelijkheid van een detachering beter te bewaken.

Bij het uitwerken van deze maatregelen is nadrukkelijk gezocht naar een balans. Enerzijds is het van belang dat de regels voldoende duidelijk zijn, zodat werkgevers en werknemers weten wanneer detachering rechtmatig is en de Nederlandse Arbeidsinspectie deze regels effectief kan handhaven. Anderzijds moet worden voorkomen dat nationale verduidelijking het vrije verkeer van diensten onnodig beperkt. Zo heb ik de maximale ruimte gezocht die de Europese regelgeving biedt.

Het conceptbesluit gaat per heden in internetconsultatie. De verwachte inwerkingtredingdatum is 1 juli 2027.

[11] Kamerstukken II, 2024/2025, 31118.
[12] Kamerstukken II, 2025/2026, 29861, nr. 188

Ontwikkelingen binnen Europa
Ook in EU-verband zet het kabinet zich in voor de verduidelijking van het juridisch kader voor de detachering van derdelanders. Op 15 september jl. heeft de Europese Commissie een breder pakket gepubliceerd, het Eerlijke Arbeidsmobiliteit Pakket.[13] De Commissie heeft aangekondigd manieren te zoeken om het Europese juridisch kader rondom de detachering van derdelanders te verduidelijken. Het is nog onduidelijk of er draagvlak is om juridisch bindende voorstellen uit te werken. Ook stelt de Commissie voor om het mandaat van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) te versterken en specifiek de rol van ELA ten aanzien van derdelanders te verduidelijken. De ELA levert een belangrijke bijdrage aan grensoverschrijdende acties van arbeidsinspecties. Een duidelijk juridisch kader voor de detachering van derdelanders en een sterke ELA gaan hand in hand. Uw kamer heeft recent het BNC-fiche voor de herziening van de ELA-verordening ontvangen.[14]

Verkenning naar aanvullende maatregelen ter vermindering administratieve last
In de bijlage vindt u het SEO-rapport 'Tussen Lasten en Bescherming'. Hiermee geef ik uitvoering aan de toezegging uit de voortgangsrapportage bij de interne-marktactieagenda.[15] Het rapport bevat een verkenning naar twee mogelijke maatregelen om de administratieve lasten van de detacheringsmeldplicht te verminderen: een risicogerichte benadering en een kortetermijnvrijstelling. Deze maatregelen worden toegepast in Duitsland en Spanje en worden door de Europese Commissie gezien als best practices om de administratieve lasten van detachering te verlagen. Het onderzoek van SEO heeft verkend of deze maatregelen in Nederland de lasten kunnen verlichten zonder afbreuk te doen aan het toezicht en de bescherming van gedetacheerde werknemers.

SEO concludeert dat dit wel mogelijk is onder bepaalde voorwaarden. De uiteindelijke keuze vraagt om een beleidsmatige afweging tussen enerzijds lastenverlichting en anderzijds het behoud van voldoende zicht vooraf op detacheringen, effectief toezicht en de bescherming van gedetacheerde werknemers. Ik zal deze afweging maken nadat het besluit over de deelname van Nederland aan de vrijwillige E-declaration is genomen. E-declaration wordt een Europees digitaal systeem waarbinnen detacheringen gemeld kunnen worden.

Uit het SEO-onderzoek blijkt dat de grootste administratieve lasten worden ervaren door (buitenlandse) ondernemers die werknemers naar meerdere lidstaten detacheren en daarbij te maken hebben met verschillende meldsystemen. Deelname aan de E-declaration kan, onder de juiste randvoorwaarden en mits voldoende lidstaten deelnemen, bijdragen aan het verminderen van deze lasten. De Raad en het Europese Parlement hebben in juni jl. een akkoord bereikt voor de E-declaration. Nederland heeft

[13] https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/moving-working-europe/working-another-eu-country/fair-labour-mobility-package_en
[14] Kamerstukken II, 2026/2027, 54591.
[15] Kamerstukken II, 2024/2025, 22122, nr. 3975.

met dit akkoord ingestemd. Het kabinet zal een besluit over deelname nemen nadat de gevolgen voor toezicht en handhaving via een formele toets in kaart zijn gebracht. Daarnaast zal de ATR een toets uitvoeren naar de regeldruk. Ik verwacht de Kamer in het eerste kwartaal van 2027 te informeren over het besluit over deelname aan de E-declaration. Omdat de deelname aan het de E-declaration praktische gevolgen voor het nationale meldloket kan hebben, zal ik na het besluit over de E-declaration bepalen of de invoering van de aanvullende maatregelen die door SEO zijn onderzocht mogelijk en wenselijk zijn.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

J.A. Vijlbrief