Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2026/5094

20.10.2026

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Een duidelijk EU-kader voor de detachering van onderdanen van derde landen: waarborgen van echte detachering, rechtszekerheid en eerlijke concurrentie

(initiatiefadvies)

(C/2026/5094)

Rapporteur: **David HAFNER**

Adviseurs	Herwig VERSCHUEREN (van de rapporteur van groep II) Jukka AHTELA (voor groep I)
Besluit van de voltallige vergadering	19.2.2026
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	25.6.2026
Goedkeuring door de voltallige vergadering	15.7.2026
Zitting nr.	607
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	196/6/13

1. Conclusies en aanbevelingen

HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ (EESC)

1.1. merkt op dat de detachering van onderdanen van derde landen binnen het op het Verdrag gebaseerde kader inzake het vrij verrichten van diensten (artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)) wordt geregeld door de algemene EU-wetgeving die van toepassing is op de detachering van werknemers en tevens wordt bepaald door de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU). Verschillen in interpretatie en uitvoering tussen de lidstaten kunnen leiden tot rechtsonzekerheid, risico's op misbruik en verstoringen van de eerlijke mededinging, hetgeen het vertrouwen in en de legitimiteit van de interne markt zou kunnen ondermijnen.

1.2. Het EESC dringt aan op meer duidelijkheid over de interpretatie en uitvoering en op een consistentere toepassing van het bestaande EU-kader, met inbegrip van duidelijkere en toegankelijkere richtsnoeren voor de desbetreffende jurisprudentie, teneinde rechtszekerheid, een gelijk speelveld en een doeltreffende bescherming van werknemers en bedrijven te waarborgen.

1.3. Zaak is dat er bij detachering van onderdanen van derde landen daadwerkelijk sprake is van grensoverschrijdende dienstverlening en dat het mechanisme nooit mag worden gebruikt om toegang te verlenen tot de arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat of om werknemers ter beschikking te stellen van een andere onderneming.

1.4. Benadrukt zij dat de lidstaten overeenkomstig artikel 79, lid 5, VWEU bevoegd blijven om de voorwaarden voor toegang tot hun arbeidsmarkten vast te stellen, en dat onrechtmatige detacheringsregelingen niet mogen worden gebruikt om deze bevoegdheden te omzeilen.

1.5. Het EESC wijst erop dat er passende verduidelijking nodig is over de praktische toepassing, uitvoering en handhaving van de belangrijkste voorwaarden voor een rechtmatige detachering van onderdanen van derde landen, met name wat betreft rechtmatig verblijf, gewoonlijke werkzaamheid in de uitzendende lidstaat en het vereiste dat geen toegang wordt gezocht tot de arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat.

1.6. Het EESC is ingenomen met het recente politieke akkoord over de herziening van de verordeningen inzake de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, op grond waarvan een werknemer voorafgaand aan detachering drie maanden bij het socialezekerheidsstelsel van de uitzendende lidstaat aangesloten moet zijn geweest.

1.7. Het EESC onderstreept dat een daadwerkelijke detachering een reële en verifieerbare band tussen de werknemer en de arbeidsmarkt van de uitzendende lidstaat veronderstelt, en dringt aan op duidelijke en werkbare criteria voor het beoordelen van een dergelijke band, aan de hand van elementen zoals daadwerkelijke werkzaamheid, dekking door socialezekerheidsstelsels en, in voorkomend geval, naleving van belastingverplichtingen en het uitvoeren van reële economische activiteiten in de uitzendende lidstaat door de werkgever, teneinde brievenbusmaatschappijen te voorkomen. De onlangs overeengekomen wijzigingen van de verordeningen inzake de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels vormen een belangrijk referentiepunt voor de beoordeling van het verband met de arbeidsmarkt van de uitzendende lidstaat.

1.8. Er doen zich situaties voor waarin werknemers in de eerste plaats in een bepaalde lidstaat worden aangeworven om naar een andere lidstaat te worden gedetacheerd, wat vragen kan doet rijzen over de vraag of aan het vereiste van gewoonlijke werkzaamheid is voldaan.

1.9. Het EESC wijst op de toenemende rol van intermediairs, rekruteringsketens en uitzendbureaus bij de detachering van onderdanen van derde landen en dringt aan op een betere handhaving van de regels, om ervoor te zorgen dat dergelijke regelingen neerkomen op werkelijke dienstverlening, niet worden misbruikt om irreguliere migratie te faciliteren en niet louter neerkomen op het leveren van arbeidskrachten, onder meer door strengere toepassing van criteria met betrekking tot substantiële activiteiten en het voorkomen van brievenbusmaatschappijen.

1.10. Niet-naleving van de voorwaarden voor de detachering van onderdanen van derde landen kan leiden tot situaties van illegale arbeid en illegaal verblijf, hetgeen juridische risico's met zich meebrengt voor zowel werknemers als werkgevers. Doeltreffende handhaving door de lidstaten is wat dit betreft een noodzaak.

1.11. Het is belangrijk de rol van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) kracht bij te zetten, onder meer door haar mandaat te versterken en ervoor te zorgen dat zij over voldoende middelen beschikt, met name voor de coördinatie van onderling afgestemde en gezamenlijke inspecties, bemiddeling, de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en het toezicht op detacheringspatronen waarbij onderdanen van derde landen betrokken zijn, onder meer via gedeelde digitale instrumenten, met een sterkere participatie van de sociale partners. In dit verband ziet het EESC het komende pakket voor eerlijke arbeidsmobiliteit als een kans om te zorgen voor eerlijkere arbeidsmobiliteit, onder meer door de ontwikkeling van de Europese socialezekerheidspas (ESSP) ter ondersteuning van de digitalisering en grensoverschrijdende verificatie van socialezekerheidsattesten, met name PD A1-certificaten.

1.12. Het EESC wijst op de bijzondere kwetsbaarheid van gedetacheerde werknemers uit derde landen, die nog wordt verergerd door problemen in verband met de interpretatie en uitvoering van het rechtskader en ontoereikende handhaving, en dringt aan op betere toegang tot informatie over rechten en plichten, onder meer door middel van gerichte voorlichtingsmaatregelen en samenwerking met de sociale partners. Het dringt ook aan op passende EU-steun, onder meer via financiering en programma's, om te zorgen voor doeltreffende en toegankelijke informatie en begeleiding voor gedetacheerde werknemers uit derde landen, met de actieve betrokkenheid van de sociale partners, en op passende steunmaatregelen om de daadwerkelijke uitoefening van de rechten van deze werknemers te vergemakkelijken.

2. **Algemene opmerkingen**

Arbeidsmobiliteit en vrijheid van dienstverlening op de eengemaakte markt: rechtskader

2.1. In het rapport-Letta wordt terecht benadrukt dat de Europese eengemaakte markt een hoeksteen is geweest van ongekende economische groei, convergentie, sociale vooruitgang en verbetering van de levensstandaard op het hele continent" ([1]). Arbeidsmobiliteit binnen de EU is een essentieel aspect van het succes van de eengemaakte markt. Hierbij gaat het om verplaatsingen binnen de EU van natuurlijke personen van de ene lidstaat naar de andere met het oog op werk of dienstverlening. Dit sluit aan bij de vrijheid om in een andere lidstaat te werken op grond van het vrije verkeer van werknemers (artikel 45 VWEU) en het vrij verrichten van diensten (artikel 56 VWEU). Dit laatste heeft betrekking op de activiteit van een onderneming die werknemers voor een beperkte periode van de ene lidstaat naar de andere uitzendt (d.w.z. "detacheert").

([1]) Letta (2024): "Much More Than a Market", blz. 14.

2.2. Werknemers die gebruikmaken van het vrije verkeer van werknemers zijn geïntegreerd in de arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat, terwijl gedetacheerde werknemers zich in het kader van het vrij verrichten van diensten door hun werkgever tijdelijk verplaatsen en geïntegreerd blijven in de arbeidsmarkt van de uitzendende lidstaat. Onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat werken en verblijven, hebben (behalve onder bepaalde voorwaarden voor langdurig ingezetenen) geen recht op vrij verkeer als werknemer, maar kunnen wel door hun werkgever worden gedetacheerd.

2.3. Naarmate de eengemaakte markt zich heeft ontwikkeld, hebben steeds meer ondernemingen rechtmatig gebruikgemaakt van de detachering van werknemers, met inbegrip van die van onderdanen van derde landen, en hebben zij daarmee bijgedragen aan de werking van de eengemaakte markt en aan het concurrentievermogen van de Europese economie. De arbeidsrechten van gedetacheerde werknemers worden gewaarborgd door Richtlijn 96/71/EG ([2]) betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers [zoals gewijzigd bij Richtlijn nr. (EU) 2018/957 ([3])], de handhavingsrichtlijn 2014/67/EU ([4]) en Richtlijn (EU) nr. 2020/1057 ([5]) betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers in de wegvervoersector. De socialezekerheidsrechten van gedetacheerde werknemers worden geregeld in Verordening (EG) nr. 883/2004 ([6]) en Verordening (EU) nr. 987/2009 ([7]) betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Deze instrumenten zijn van toepassing ongeacht de nationaliteit van de gedetacheerde werknemer en omvatten derhalve onderdanen van derde landen ([8]). Wanneer daartoe de behoefte is ontstaan, is dit rechtskader tot op zekere hoogte verduidelijkt en aangevuld door jurisprudentie van het HvJ-EU, onder meer over de detachering van onderdanen van derde landen.

2.4. De detachering van onderdanen van derde landen met het oog op grensoverschrijdende dienstverlening valt onder de algemene EU-wetgeving inzake detachering, en wordt niet door specifieke EU-wetgeving geregeld. Deze wordt echter nader ingevuld door de rechtspraak van het HvJ-EU in de zogenoemde Vander Elst-jurisprudentie, die is gebaseerd op de vrijheid van dienstverrichting van de werkgever ([9]). Het HvJ-EU heeft verduidelijkt dat de ontvangende lidstaat gedetacheerde onderdanen van derde landen niet mag verplichten om over voorafgaande toestemming, bijvoorbeeld in de vorm van een werkvergunning, te beschikken, aangezien deze werknemers reeds een regulier werkverband in de uitzendende lidstaat hebben. Het HvJ-EU is van oordeel dat deze werknemers niet van plan zijn de arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat te betreden, aangezien zij na het vervullen van hun taken naar hun land van herkomst of verblijf zullen terugkeren. De ontvangende lidstaat kan de dienstverrichter echter verzoeken aan te tonen dat de gedetacheerde onderdaan van een derde land zich in een rechtmatige situatie bevindt in de uitzendende lidstaat wat betreft kwesties als verblijf, werkvergunning en socialezekerheidsdekking en dat deze werknemers hun hoofdactiviteit uitoefenen in de lidstaat waar de dienstverrichter is gevestigd. Zij mogen geen toegang zoeken tot de arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat.

2.5. Bovendien oordeelde het HvJ-EU dat het vrij verrichten van diensten niet mag worden gebruikt voor andere doeleinden dan het verrichten van de desbetreffende dienst ([10]). Daarvan is sprake wanneer de werknemers in kwestie taken uitvoeren onder toezicht en gezag van de in de ontvangende lidstaat gevestigde onderneming. De ontvangende lidstaat kan van deze werknemers tevens verlangen dat zij na de eerste drie maanden, die onder een Schengenvisum vallen, een verblijfs-

([2]) 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 (PB L 18 van 21.1.1997, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj).

([3]) 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 (PB L 173 van 9.7.2018, blz. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2018/957/oj).

([4]) Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt ("de IMI-verordening") (PB L, 2024/159, 28.5.2024, blz. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj).

([5]) Richtlijn (EU) 2020/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot Richtlijn 96/71/EG en Richtlijn 2014/67/EU wat betreft de detachering van bestuurders in de wegvervoersector en tot wijziging van Richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingsvoorschriften en Verordening (EU) nr. 1024/2012 (PB L 249 van 31.7.2020, blz. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2020/1057/oj).

([6]) Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 166 van 30.4.2004, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2004/883/oj).

([7]) Verordening (EG) nr. 987/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PB L 284 van 30.10.2009, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/987/oj).

([8]) Verordening (EU) nr. 1231/2010 (PB L 344 van 29.12.2010, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1231/oj) breidde het toepassingsgebied van de verordeningen inzake de coördinatie van de sociale zekerheid uit tot onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven en zich in een grensoverschrijdende situatie tussen lidstaten bevinden. Het HvJ-EU heeft een ruime interpretatie gegeven van de voorwaarden voor legaal verblijf in een lidstaat, met inbegrip van onderdanen van derde landen die tijdelijk in een lidstaat verblijven met een tijdelijk visum: HvJ-EU C-477/17 *Balandin*.

([9]) Zie de volgende jurisprudentie van het HvJ-EU: C-43/93 *Vander Elst*; C-445/03 *Commissie/Luxemburg*; C-244/04 *Commissie/Duitsland*; C-168/04 *Commissie/Oostenrijk*; C-91/13 *Essent*; C-18/17 *Danieli*; C-540/22 *SN e.a.*

([10]) Zie de jurisprudentie van het HvJ-EU C-445/03 *Commissie/Luxemburg*; C-244/04 *Commissie/Duitsland*; C-540/22 *SN e.a.*

vergunning verkrijgen, zodat hij kan nagaan of zij zich in een rechtmatige situatie bevinden, met name wat betreft de verblijfsvoorwaarden, de werkvergunning en de socialezekerheidsdekking in de lidstaat waar de betrokken onderneming deze werknemers in dienst heeft, en kan nagaan of zij geen bedreiging vormen voor de openbare orde.

Behoefte aan een gelijk speelveld op de eengemaakte markt

2.6. De uitvoering van deze jurisprudentie en van de toepasselijke EU- en nationale wetgeving hangt echter af van de wijze waarop de lidstaten deze toepassen. Volgens de bevindingen van de ELA uit 2023 passen de bevoegde autoriteiten in een aanzienlijk aantal lidstaten de regels inzake de detachering van onderdanen van derde landen (met inbegrip van de relevante jurisprudentie van het HvJ-EU over de wisselwerking tussen het vrij verrichten van diensten, de detacheringsregels en de nationale wetgeving inzake arbeidsmigratie) op verschillende manieren toe en interpreteren zij deze op verschillende manieren ([11]). Als gevolg daarvan blijft er enige onzekerheid bestaan in verband met de ongelijke toepassing en handhaving van de criteria op grond waarvan een detachering van onderdanen van derde landen rechtmatig is in het kader van het vrij verrichten van diensten. Zorgen voor duidelijkheid over deze criteria en voor een correcte toepassing en handhaving ervan is dan ook van groot belang voor het waarborgen van eerlijke concurrentie, een doeltreffende handhaving van arbeidsnormen en de goede werking van de eengemaakte markt. Onzekerheid voor werkgevers die de wet willen naleven kan het gelijke speelveld op de eengemaakte markt ondermijnen en kan het risico vergroten dat werknemers worden blootgesteld aan misbruikpraktijken.

2.7. Dit gebrek aan duidelijkheid over de toepassing van de regels en de jurisprudentie van het HvJ-EU kan met name problematisch worden bij op rekrutering gebaseerde detacheringsregelingen en bij complexe onderaannemingsstructuren waarbij arbeidsbemiddelaars of uitzendbureaus betrokken zijn. In dergelijke situaties kan het voor handhavingsinstanties en spelers op de arbeidsmarkt moeilijk zijn om een onderscheid te maken tussen echte grensoverschrijdende dienstverlening en onrechtmatige regelingen die nationale regels inzake arbeidsmigratie omzeilen.

2.8. Tegelijkertijd neemt het aantal gedetacheerde onderdanen van derde landen toe in de lidstaten waarvoor gegevens beschikbaar zijn ([12]), en uit de interne bevindingen over de door het ELA gecoördineerde gezamenlijke en gecoördineerde inspecties blijkt dat gevallen waarbij gedetacheerde onderdanen van derde landen betrokken zijn, vaak gepaard gaan met grotere en ernstigere inbreuken, waaronder op de detacheringsregels. Dit kan betekenen dat werknemers uit derde landen worden gedetacheerd in situaties die niet onder de genoemde jurisprudentie of onder de verdragsbepalingen inzake de vrijheid van dienstverrichting vallen. In dergelijke gevallen bestaat het risico dat het dienstverband en het verblijf van de desbetreffende werknemers in de ontvangende lidstaat onrechtmatig zijn. Bijgevolg loopt de werkgever het risico te worden bestraft voor het in dienst nemen van onderdanen van derde landen zonder de vereiste vergunning ([13]), terwijl de betrokken werknemer het risico loopt te worden veroordeeld voor illegale arbeid of illegaal verblijf ([14]). Deze situatie brengt aanzienlijke juridische uitdagingen met zich mee voor alle betrokken partijen en vraagt om passende oplossingen. Dit kan in sommige gevallen worden gezien als een bedreiging voor de bevoegdheid van de lidstaten, zoals erkend in artikel 79, lid 5, VWEU, om te bepalen hoeveel onderdanen van derde landen vanuit derde landen tot hun grondgebied worden toegelaten om werk te zoeken.

2.9. Een gerichte verduidelijking van de uitvoering van het toepasselijke rechtskader zou daarom eerlijke concurrentie ondersteunen, het vertrouwen in het detacheringssysteem vergroten en overheidsinstanties in staat stellen consistenter en met meer rechtszekerheid te beoordelen of er bij detachering van een onderdaan van een derde land sprake is van echte grensoverschrijdende dienstverrichting of van oneerlijke concurrentie waarbij misbruik wordt gemaakt van de regels van de eengemaakte markt. Verduidelijking van de voorwaarden voor detachering en richtsnoeren voor handhaving en toepassing zouden werknemers beschermen en tegelijkertijd bedrijven de voorspelbaarheid bieden die zij nodig hebben om met vertrouwen op de eengemaakte markt te opereren zonder met oneerlijke concurrentie te worden geconfronteerd.

([11]) ELA (2023), “Report on the cooperation practices, possibilities and challenges between Member States — specifically in relation to the posting of third-country nationals”.

([12]) De Wispelaere, F., De Smedt L. & Pacolet, J. (2025), “Posting of workers — Collection of data from the prior declaration tools — Reference year 2023”, Bureau voor publicaties van de Europese Unie.

([13]) Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PB L 168 van 30.6.2009, blz. 24, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2009/52/oj).

([14]) Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj).

Inherente kwetsbaarheid van gedetacheerde onderdanen van derde landen

2.10. Onderdanen van derde landen worden onevenredig zwaar getroffen door onrechtmatige detacheringsregelingen ([15]). Hun kwetsbaarheid kan in sommige gevallen verband houden met hun juridische en economische afhankelijkheid van hun werkgevers. Deze afhankelijkheid kan verder worden versterkt door hun beperkte kennis van hun rechten, taalbarrières en onzekere levensomstandigheden, waardoor het voor werknemers moeilijk kan zijn om hun rechten te doen gelden of misbruik te melden. Met hulp van de lidstaten en de sociale partners kan het gebrek aan kennis over de rechten van gedetacheerde werknemers worden aangepakt door te zorgen voor adequate voorlichting en bewustmaking over de rechten van werknemers, alsook door middel van gerichte voorlichtingscampagnes voor werkgevers over hun verplichtingen. Misbruik komt met name voor in sectoren met een hoog risico, zoals de bouw, de landbouw en het vervoer ([16]). Dit leidt tot concurrentievervalsing en benadeelt bedrijven die zich wel aan de regels houden.

Omvang en patronen

2.11. De detachering van werknemers is steeds meer een onderdeel van dienstverlening op de eengemaakte markt geworden. Uit recente studies die gebaseerd zijn op administratieve gegevens van de lidstaten blijkt dat het verschijnsel berust op duidelijke patronen en niet op geïsoleerde gevallen ([17]). Op de interne markt worden jaarlijks ongeveer twee miljoen werknemers gedetacheerd. Binnen dit bredere fenomeen worden steeds meer onderdanen van derde landen gedetacheerd. Het aantal PD A1certificaten dat voor gedetacheerde werknemers wordt afgegeven, is de afgelopen tien jaar aanzienlijk gestegen, en verschillende lidstaten melden een toenemend aandeel gedetacheerde werknemers die onderdaan zijn van een derde land ([18]).

2.12. Uit gegevens uit nationale administratieve bronnen en analytische studies van de ELA blijkt verder dat de detachering van werknemers uit derde landen niet gelijkmatig over de EU is verdeeld ([19]). Het verschijnsel houdt nauw verband met specifieke rekruterings- en migratieketens die derde landen, uitzendende EU-lidstaten en ontvangende arbeidsmarkten in de Europese Unie met elkaar verbinden.

2.13. De verdeling van detacheringen per sector laat ook duidelijke patronen zien. Het aantal gedetacheerde werknemers uit derde landen is bijzonder hoog in arbeidsintensieve sectoren die te kampen hebben met een tekort aan arbeidskrachten en worden gekenmerkt door onderaannemingsketens en complexe arbeidsvoorzieningsregelingen, met name de bouw, de landbouw, de logistiek en bepaalde segmenten van de productie- en de dienstensector ([20]).

2.14. Alles bij elkaar genomen blijkt uit de beschikbare gegevens dat de detachering van onderdanen van derde landen geen marginaal of geïsoleerd verschijnsel is, maar deel uitmaakt van de werking van de interne markt. Dit gaat vaak gepaard met rekrutering van buiten de EU in de uitzendende lidstaat, het verlenen van verblijfs- en werkvergunningen in diezelfde lidstaat en een daaropvolgende detachering van werknemers naar een andere (ontvangende) lidstaat. Bijgevolg kan de detachering van werknemers uit derde landen gepaard gaan met irreguliere arbeidsmigratie van onderdanen van derde landen naar de ontvangende lidstaat, hetgeen bredere vragen kan doen rijzen over de doeltreffende toepassing van de EU-regels inzake de detachering van werknemers en de regels inzake arbeidsmigratie van buiten de EU.

3. **Specifieke opmerkingen**

Band tussen de werknemer en de uitzendende lidstaat

3.1. In de praktijk kan het vaak moeilijk zijn om te bepalen of een werknemer kan worden beschouwd als gewoonlijk werkzaam in de uitzendende lidstaat. Er kunnen zich situaties voordoen waarin onderdanen van derde landen in de ene lidstaat worden aangeworven en kort daarna naar een andere lidstaat worden gedetacheerd, bijvoorbeeld wanneer aan de uitzendende onderneming een opdracht wordt gegund in het kader van een aanbestedingsprocedure. In dergelijke gevallen kan het zo zijn dat de arbeidsrelatie in de uitzendende lidstaat slechts voor een beperkte periode voorafgaand aan de detachering bestaat, wat twijfel kan doen rijzen over de vraag of de werknemer daadwerkelijk kan worden beschouwd als onderdeel van de arbeidsmarkt van die lidstaat. Bijkomende richtsnoeren zijn te vinden in artikel 4, lid 3, van handhavings-

([15]) Letta E. (2024), blz. 104; Europese Commissie, "Verslag over de toepassing en uitvoering van 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", COM(2024) 320; Europese Arbeidsautoriteit (2023); Europese Arbeidsautoriteit (2025).
([16]) ELA (2023).
([17]) De Wispelaere et al. (2025).
([18]) Ibid.
([19]) ELA (2025).
([20]) ELA (2023); ELA (2025).

richtlijn 2014/67/EU, waarin criteria zijn vastgesteld om te bepalen of een werknemer tijdelijk werkzaamheden verricht in een andere lidstaat dan die waar hij of zij gewoonlijk werkt. Bovendien vereisen de onlangs overeengekomen wijzigingen van de verordeningen inzake de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels drie maanden voorafgaande aansluiting bij het socialezekerheidsstelsel van de uitzendende lidstaat. Artikel 4, lid 2, van handhavingsrichtlijn 2014/67/EU bevat ook criteria om te bepalen of de detacherende onderneming in de uitzendende lidstaat substantiële activiteiten verricht die niet louter bestaan uit intern beheer en/of administratieve activiteiten ([21]).

3.2. Duidelijkere richtsnoeren over de toepassing van de jurisprudentie inzake de detachering van onderdanen van derde landen en de samenhang met bestaande regels voor het bepalen van gewoonlijke werkzaamheid in de uitzendende lidstaat kunnen bijdragen tot een consistentere beoordeling van de vraag of het bij detacheringssituaties met onderdanen van derde landen om echte detachering gaat, en ervoor te zorgen dat het detacheringskader doelmatig en naar behoren wordt toegepast en gehandhaafd. Overeenkomstig artikel 4, lid 4, van handhavingsrichtlijn 2014/67/EU moet de beoordeling van deze elementen worden aangepast aan elk specifiek geval, rekening houdend met de specificiteit van de situatie.

Uitzendbureaus en arbeidsvoorzieningsketens

3.3. In een recente analyse van de ELA wordt gewezen op de toenemende rol van gestructureerde rekruteringsketens bij de detachering van onderdanen van derde landen in de hele EU ([22]). Onderdanen van derde landen worden vaak gedetacheerd in het kader van complexe transnationale arbeidsvoorzieningsstructuren waarbij meerdere tussenpersonen en onderaannemers betrokken zijn.

3.4. In veel gevallen betreden werknemers eerst de arbeidsmarkt van de ene lidstaat en worden zij vervolgens naar andere lidstaten gedetacheerd. Bij deze mobiliteitstrajecten kunnen rekruteringsbureaus, arbeidsbemiddelaars en onderaannemers betrokken zijn die de grensoverschrijdende inzet van werknemers coördineren.

3.5. Detacheringsketens omvatten vaak meerdere lagen van contractuele relaties tussen de ontvangende onderneming in de ontvangende lidstaat, tussenpersonen die de arbeidsvoorziening organiseren en de onderneming die formeel optreedt als detacherende werkgever in de uitzendende lidstaat. In dergelijke situaties kan de in de uitzendende lidstaat gevestigde werkgever in de eerste plaats fungeren als organisatorisch knooppunt binnen een bredere arbeidsvoorzieningsketen, in plaats van als onderneming die werknemers in dienst heeft voor activiteiten die in die lidstaat worden uitgevoerd. Dit kan in sommige gevallen vragen doen rijzen over de vraag of de uitzendende onderneming nog kan worden geacht substantiële werkzaamheden te verrichten op het grondgebied van de uitzendende lidstaat.

3.6. Bovendien kan de toenemende rol van uitzendbureaus en andere tussenpersonen in deze regelingen fundamentele vragen doen rijzen over het verband tussen grensoverschrijdende dienstverlening en nationaal arbeidsmigratiebeleid. Wanneer agentschappen onderdanen van derde landen van buiten de EU werven, hun toegang via één lidstaat organiseren en hen vervolgens naar een andere lidstaat detacheren, lijken particuliere tussenpersonen de toegang tot de nationale arbeidsmarkt van de ontvangende lidstaat te faciliteren. Meerdere lidstaten hebben verklaard dat dit afbreuk doet aan hun recht, zoals erkend in artikel 79, lid 5, VWEU, om te bepalen hoeveel onderdanen van derde landen vanuit derde landen tot hun grondgebied worden toegelaten voor het zoeken van werk ([23]). Het arbeidsmigratiebeleid van de ontvangende lidstaat dreigt te worden omzeild door gebruik/misbruik te maken van de vrijheid van dienstverrichting.

Brussel, 15 juli 2026.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Séamus BOLAND

([21]) Zie ook HvJ C-784/19 *Team Power Europe* over de toepassing van de detacheringsregels in Verordening 883/2004.
([22]) ELA (2025).
([23]) Position paper van Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Italië, Letland en Luxemburg — "EU policy priorities for the Commission period 2024-2029: Foster genuine and fair posting of third country nationals (TCNs)".