

Vergaderjaar 2025–2026

36 166

Wijziging van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie en de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten in verband met de implementatie van 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 (PbEU 2020, L 249) en de implementatie van enige daarmee samenhangende onderdelen van de Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds (PbEU 2021, L 149) (Implementatiewet Richtlijn 2020/1057/EU inzake detachering in de wegvervoersector)

Nr. 8

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2026

Het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal vormt het fundament van de gemeenschappelijke Europese markt. Binnen die markt is de transportsector, vanwege haar mobiele en internationale aard, één van de sectoren die het meest gebruik maakt van dit vrije verkeer. Internationale vrachtwagenchauffeurs rijden dagelijks door verschillende EU-lidstaten, wat de vraag oplevert in welk land ze recht hebben op welke arbeidsvoorwaarden. Daarom heeft de EU in 2020 Richtlijn 2020/1057 (hierna: mobiliteitsrichtlijn) vastgesteld, die verheldert wanneer er sprake is van detachering in het internationaal wegtransport en wanneer niet. Er is sprake van detachering als er een voldoende nauwe band is met de

lidstaat waar de chauffeur zijn werkzaamheden uitvoert. In dat geval heeft de chauffeur recht op de harde kern van de arbeidsvoorwaarden in dat land, voor zover gunstiger dan de voorwaarden in de lidstaat van vestiging van de werkgever.¹ De mobiliteitsrichtlijn moet leiden tot eerlijke concurrentie en adequate bescherming van arbeidsvoorwaarden.

Ondanks de doelstellingen van de mobiliteitsrichtlijn gaven de Arbeidsinspectie en de Afdeling advisering van de Raad van State al bij de implementatie van de richtlijn in nationale wetgeving aan dat het nog steeds zeer complex is om detachering vast te stellen.² Dit bemoeilijkt niet alleen de aanpak van misstanden, maar maakt het ook voor werkgevers complexer om de juiste arbeidsvoorwaarden toe te passen en voor werknemers het juiste loon op te eisen. Om te bezien hoe de regeling uitpakt voor de verschillende doelgroepen, en de problemen in de regelgeving te ontdekken, is de voorliggende invoeringstoets uitgevoerd.

Het is een invoeringstoets naar de effecten van de Implementatiewet Richtlijn 2020/1057/EU inzake detachering in de wegvervoersector. In het onderzoek is specifiek gekeken naar de gevolgen voor verschillende doelgroepen: gedetacheerde chauffeurs, ondernemers en toezichthouders.

Met deze invoeringstoets heeft Nederland waardevolle informatie opgehaald voor de evaluatie die de Europese Commissie op basis van artikel 7 van de mobiliteitsrichtlijn zal uitvoeren. Ik dank Panteia voor het uitvoerige onderzoek en voor het inzichtelijk maken van de belangrijkste knelpunten.

Hieronder schets ik eerst de achtergrond en doelstellingen van de richtlijn. Daarna licht ik kort de conclusies van de invoeringstoets toe. Vervolgens loop ik de vier aanbevelingen langs en geef ik aan wat mijn vervolgstappen zullen zijn op nationaal en Europees niveau. Ik sluit af met een oproep aan de Europese Commissie om de mobiliteitsrichtlijn grondig te evalueren.

Achtergrond

De Europese interne markt maakt het mogelijk voor bedrijven om grensoverschrijdend diensten aan te bieden en werknemers tijdelijk in andere lidstaten te laten werken. Om te voorkomen dat dit leidt tot concurrentie op arbeidsvoorwaarden en verslechtering van de positie van werknemers, heeft de Europese Unie in 1996 de detacheringsrichtlijn vastgesteld.³ Deze richtlijn, herzien in 2018, beoogt het vrij verkeer van diensten te bevorderen. Hiermee wordt een balans nagestreefd tussen eerlijke mededinging voor ondernemers en de bescherming van de rechten van werknemers.

Voor de internationale wegvervoersector bleek toepassing van de algemene regels echter complex. Door het sterk mobiele karakter van het werk van chauffeurs, was vaak onduidelijk wanneer sprake was van detachering en daarmee op welke arbeidsvoorwaarden zij recht hadden. Om deze onduidelijkheid weg te nemen heeft de Europese Unie met de mobiliteitsrichtlijn sectorspecifieke regels vastgesteld. Deze richtlijn maakt

¹ De harde kern van de arbeidsvoorwaarden bestaat uit het wettelijk minimumloon, veilige arbeidsomstandigheden, gelijke behandeling van mannen en vrouwen en een minimaal aantal vakantiedagen.

² Kamerstukken II, 2021/2022, 36 166, nr. 4.

³ 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.

onderdeel uit van het Europese Mobiliteitspakket en bevat specifieke bepalingen voor de toepassing van detacheringsregels in het internationale wegvervoer.

De mobiliteitsrichtlijn heeft tot doel duidelijkheid te bieden over de toepassing van de detacheringsregels binnen het internationale wegvervoer. Hiermee wordt een gelijk speelveld in de Europese wegvervoersector bevorderd, met eerlijke concurrentievoorwaarden voor ondernemingen en adequate bescherming van arbeidsvoorwaarden voor chauffeurs. In de richtlijn wordt gespecificeerd in welke situaties chauffeurs als gedetacheerd worden beschouwd en daarmee recht hebben op de zogenoemde «harde kern» van arbeidsvoorwaarden van het land waar zij tijdelijk werkzaamheden verrichten, voor zover deze gunstiger zijn dan die van het land van vestiging van de werkgever. Polen en Litouwen zijn in de Europese Unie de belangrijkste zendende landen, van waaruit veel chauffeurs worden gedetacheerd naar Duitsland, Frankrijk, België, Oostenrijk en Nederland.⁴ De arbeidsvoorwaarden in de ontvangende lidstaat zijn vaak beter dan in de zendende lidstaat.

Of een bestuurder als gedetacheerd wordt aangemerkt, is afhankelijk van de aard van de transportbeweging en de aard van de dienstverrichting. Er worden vier soorten transportactiviteiten onderscheiden, waarbij cabotage en cross-trade wel als detachering gelden, en transit en bilateraal vervoer (meestal) niet.⁵ Het uitgangspunt voor detachering is dat er een voldoende nauwe band moet zijn met de lidstaat waarin de chauffeur rijdt. Verder moet het, om van detachering te kunnen spreken, gaan om zuivere dienstverlening. Dit betekent dat de werknemers onder leiding en toezicht van hun werkgever een dienst verrichten (en daarmee geen uitzendarbeid of intra-concernuitlening). Recent onderzoek laat zien dat ongeveer 35% van alle internationale wegtransportactiviteiten telt als detachering.⁶

Daarnaast bevat de mobiliteitsrichtlijn specifieke en geharmoniseerde administratieve voorschriften en controlemaatregelen voor vervoersondernemingen en toezichthouders. Hiermee wordt beoogd de handhaving van de regels effectiever te maken en de administratieve lasten voor ondernemingen te beperken. De Arbeidsinspectie houdt in Nederland toezicht op de naleving van de arbeidswetgeving, zoals de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) en de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU). De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is via een aanwijzingsbesluit gemachtigd en vraagt tijdens reguliere wegcontroles detacheringsverklaringen op. Deze verklaringen en overige relevante informatie worden vervolgens gedeeld met de Arbeidsinspectie voor haar toezicht op detachering in het internationaal wegvervoer.

Conclusies uit de invoeringstoets

De conclusies uit het onderzoek zijn stevig. Chauffeurs, ondernemers, toezichthouders en sociale partners ervaren dat de regels complex zijn en dat deze moeilijk zijn te begrijpen, toe te passen en te controleren. De

⁴ Zie: SEO Economisch Onderzoek, 2025, «Posting of workers in road freight transport sector».

⁵ Cabotage is vervoer tussen twee punten binnen de grenzen van één land in de Europese Unie, uitgevoerd door een transportbedrijf dat is gevestigd in een ander EU-land. Cross-trade is vervoer tussen twee EU-landen, maar uitgevoerd door een transportbedrijf dat niet in één van de twee landen gevestigd is. Transit houdt het vervoer in waarbij een EU-land of derde land wordt doorkruist zonder dat de chauffeur er laadt of lost. Bilateraal vervoer is het vervoer tussen het land van vestiging van het transportbedrijf en een ander EU-land. Zie [Postedworkers.nl/transportsector](https://www.postedworkers.nl/transportsector) voor meer uitleg over deze specifieke regels.

⁶ SEO Economisch Onderzoek, 2025, «Posting of workers in road freight transport sector».

meerderheid van de chauffeurs (vaak werknemers van buiten de EU) heeft onvoldoende inzicht in de inhoud en betekenis van de nieuwe regels met betrekking tot hun arbeidsvoorwaarden. Veel chauffeurs blijken slechts beperkt bekend met de rechten die zij op grond van de detacheringsregels hebben. Wat betreft het hoge aantal gedetacheerde derdelanderchauffeurs verwijs ik u graag naar de inzet van het kabinet om onrechtmatige detachering tegen te gaan.⁷ Uw Kamer ontvangt hierover later dit jaar een brief.

De onderzoekers concluderen verder dat ondernemers op hoofdlijnen wel bekend zijn met de regelgeving en met de definitie van detachering. Ondernemers ervaren in de praktijk wel aanzienlijke knelpunten bij de toepassing daarvan. Zo blijkt het voor vervoersondernemingen complex om te bepalen of een specifieke rit onder de detacheringsregels valt.

Daarnaast lukt het ondernemers vaak niet om de loonberekeningen volledig correct toe te passen, mede doordat dit veel tijd en inspanning vergt. Werkgevers geven dan ook aan dat zij hoge lastendruk ervaren als gevolg van de mobiliteitsrichtlijn. Verder wordt de beoordeling als administratief complex gezien, en is het in de praktijk lastig om hier consistent uitvoering aan te geven.

De controle op de naleving van de richtlijn is zeer complex. De Arbeidsinspectie wordt als toezichthouder beperkt door de limitatieve en geharmoniseerde instrumenten die de Europese wetgever heeft vastgesteld voor de handhaving van deze mobiliteitsrichtlijn. De richtlijn schrijft nauwkeurig voor welke documenten en informatie toezichthouders bij controles mogen opvragen en welke handavingsinstrumenten zij mogen inzetten. Hierdoor is de ruimte voor de Arbeidsinspectie beperkt om aanvullende informatie op te vragen of alternatieve controlemechanismen toe te passen. De door de werkgever verstrekte gegevens zijn vaak ontoereikend om een volledig loononderzoek uit te voeren. Dit beperkt de mogelijkheden voor efficiënte en effectieve handhaving van de regels rondom detachering en arbeidsvoorwaarden.

Tot slot blijkt uit het onderzoek dat vooralsnog geen aantoonbare positieve effecten van de nieuwe regels kunnen worden vastgesteld. Er is geen significante verbetering zichtbaar in de naleving van de harde kern van arbeidsvoorwaarden. Evenmin is sprake van een aantoonbaar gelijker speelveld tussen ondernemingen uit verschillende lidstaten of van een verbetering van de veiligheid in de sector. Daarmee laat de invoeringstoets zien dat de doelstellingen van de mobiliteitsrichtlijn vooralsnog niet zijn behaald.

Aanbevelingen en beleidsreactie

Deze conclusies baren mij zorgen en vragen om actie. Het gaat om acties die slechts ten dele op nationaal niveau opgepakt kunnen worden. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de problematiek en het feit dat de gesignaleerde knelpunten hoofdzakelijk volgen uit de vormgeving van de mobiliteitsrichtlijn en het Europese meldsysteem, is het nodig om op Europees niveau het gesprek aan te gaan en naar oplossingen te zoeken. Ik ga hieronder specifieker in op de vier gedane aanbevelingen:

1. Vereenvoudig van de regelgeving

De onderzoekers geven aan dat de regelgeving vereenvoudigd moet worden. Specifiek vragen zij om een vereenvoudiging van het detache-

⁷ Kamerstukken II, 2024/2025, 29 861, nr. 162.

ringsbegrip. Daarbij stellen ze dat een waterdicht elektronisch systeem nodig is dat automatisch kan vaststellen wanneer sprake is van detachering.

Vanuit Nederland is er in 2024 een tool ontwikkeld waarbij in vijf stappen gecontroleerd kan worden of een rit onder de detacheringsregels valt. Deze tool is beschikbaar op de website [postedworkers.nl](https://www.postedworkers.nl). Dit is een eerste stap, maar niet waterdicht, niet gekoppeld aan de loonberekening en geen integraal Europees systeem. Op Europees niveau zijn er ook initiatieven. Zo heeft de Europese Commissie het initiatief genomen voor een *remuneration tool* (looncalculatie-instrument), waar Nederland één van de pilotlanden voor is. Dit wordt een website waarop voor werkgevers en chauffeurs inzichtelijk wordt gemaakt op welk loon recht bestaat. De Arbeidsinspectie, Transport en Logistiek Nederland en de FNV zijn betrokken bij de ontwikkeling van deze tool.

Ik kijk met interesse naar de verdere ontwikkeling van deze Europese tool, die een nuttig handvat kan bieden voor het toepassen van de complexe kaders op de praktijk.

Daarnaast adviseren de onderzoekers een vereenvoudiging van de procedures rond het toepassen van arbeidsvoorwaarden in een meer pragmatische regeling. Daarbij zou een uniform loonbegrip helpen. Het opvolgen van deze aanbeveling is niet mogelijk via Nederlandse regelgeving en vraagt aangepast Europees beleid. Ik zal deze aanbeveling, net als de gehele invoeringstoets, agenderen in Europees verband en als aanknopingspunt gebruiken in gesprekken met de Europese Commissie en andere lidstaten. Daarbij houd ik in ogenschouw dat vereenvoudiging van de regels niet ten koste mag gaan van de werknemersrechten en bescherming. De Europese Commissie komt met een evaluatie van de mobiliteitsrichtlijn. Op dit moment is nog niet bekend wanneer die evaluatie wordt afgerond.

2. Verbeter de informatievoorziening over de mobiliteitsrichtlijn

Als tweede aanbeveling adviseren de onderzoekers duidelijke en toegankelijke uitleg aan werkgevers en werknemers over wanneer sprake is van detachering, praktische toelichting over de arbeidsvoorwaarden en het vergroten van het bewustzijn onder chauffeurs over hun rechten. Dit zorgt voor een beter begrip van de regels, wat leidt tot correctere toepassing en draagt bij aan een effectievere werking van de richtlijn.

Om de informatievoorziening te verbeteren zijn de afgelopen jaren verschillende effectieve acties uitgevoerd. Zo zijn er diverse campagnes gedaan in Polen en Nederland. De campagnes, in samenwerking met de Nederlandse ambassade in Warschau, waren gericht op duidelijke uitleg over wanneer er sprake is van detachering. Deze invoeringstoets is voor mij aanleiding om de campagnes in 2027 weer op te starten.

Daarnaast blijf ik de website [postedworkers.nl](https://www.postedworkers.nl) verbeteren. Op deze website staan alle rechten en plichten rond detachering. Uit onze cijfers blijkt dat de website meer dan 150.000 keer per jaar bekeken wordt. Ook is er een aparte pagina over de transportsector, die beschikbaar is in negen talen.⁸ De website bevat vele communicatiemiddelen, zoals een tool om te bepalen of iemand gedetacheerd is of niet en veel infographics en video's over de rechten van de buitenlandse chauffeur.

Bovengenoemde acties en middelen zijn vanuit de Nederlandse overheid geïnitieerd. Maar ook in Europees verband, via de Europese Arbeidsauto-

⁸ Nederlands, Duits, Engels, Spaans, Frans, Litouws, Pools, Roemeens en Russisch.

riteit (ELA), worden acties ondernomen om de informatievoorziening te verbeteren. Zo heeft de ELA diverse trainingssessies voor werkgevers en toezichthouders georganiseerd ter versterking van de naleving van en het toezicht op de Europese regelgeving in het internationaal wegtransport. Verder wordt in Europa gewerkt aan de eerder genoemde *remuneration tool*.

3. Versterk de mogelijkheden voor effectief toezicht op arbeidsvoorwaarden

De derde aanbeveling gaat over het effectief toezicht kunnen houden. Dit toezicht wordt in de praktijk sterk beperkt door het beschikbare en geharmoniseerde instrumentarium en de wijze waarop informatie verkregen kan worden. De Arbeidsinspectie beschikt over een limitatieve set gegevens die mag worden opgevraagd en is voor communicatie en gegevensuitwisseling grotendeels afhankelijk van de specifieke Road Transport-modules van het Europese IMI-systeem⁹ (zie ook hieronder). Dit biedt onvoldoende mogelijkheden om risicogericht en effectief onderzoek te doen naar de naleving van arbeidsvoorwaarden.

De onderzoekers adviseren de mogelijkheden om op te treden te verruimen wanneer informatie uitblijft of onvolledig wordt verstrekt. Het Nederlandse kabinet werkt op dit moment aan een verhoging van alle boetes voor de Eerlijk Werk wetten, waaronder de boetes die volgen uit de WagwEU. Extra aanleiding hiervoor is dat de boetes bij overtreding van de detacheringsregels al sinds lange tijd niet zijn geïndexeerd. De verhoging van de boetes, verwacht in 2027, heeft als doel om de naleving te bevorderen.

Verder adviseren de onderzoekers dat de mogelijkheden worden uitgebreid om onderzoek te verrichten in het vestigingsland van de werkgever. Een belangrijke schakel om internationaal toezicht mogelijk te ondersteunen is de ELA. De Europese Commissie herziet op dit moment het mandaat van de ELA. In het kader van het bevorderen van effectieve handhaving zet Nederland zich ervoor in om het onderzoeksmandaat van ELA te verstevigen. Dit betekent wat Nederland betreft ook dat de ELA persoonsgegevens moet kunnen verwerken en toegang zou moeten krijgen tot IMI. Hierdoor is de ELA beter in staat om te assisteren bij risicoanalyses en gerichte grensoverschrijdende inspecties te faciliteren.

Ik lees in het rapport ook goede ontwikkelingen terug over het toezicht. Zo wordt de samenwerking tussen de Arbeidsinspectie en de ILT als positief beoordeeld. De onderlinge gegevensuitwisseling en de samenwerking bij wegcontroles, hebben het toezicht in het wegvervoer de afgelopen jaren verbeterd.

4. Verbeter de functionaliteit van het IMI-systeem

Het IMI-systeem wordt via diverse modules voor verschillende doeleinden gebruikt. De Road Transport-modules dienen als een meldsysteem voor het internationale wegvervoer. De invoeringstoets stelt dat deze modules in de huidige vorm onvoldoende geschikt zijn voor effectief en risicogericht toezicht. De database is vervuild en geeft geen betrouwbaar beeld van feitelijke detacheringen. Werkgevers melden chauffeurs vaak voor meerdere lidstaten en langere periodes vooruit, waardoor overmeldingen ontstaan en de data vervuild raakt. Daarnaast ontbreken adequate filter-

⁹ Internal Market Information System: een online Europees systeem waarin chauffeurs worden gemeld wanneer zij in een ander Europees land rijden.

en exportmogelijkheden voor de data, waardoor het uitvoeren van betekenisvolle risicoanalyses niet goed mogelijk is.

Het verruimen van het ELA-mandaat kan helpen om met behulp van IMI risicogericht toezicht uit te voeren. Daarnaast is er een IMI-PROVE werkgroep, waar ook Nederland aan deelneemt. Nederland heeft bovengenoemde ervaren gebreken met betrekking tot de Road-Transport-modules via deze werkgroep bij de Europese Commissie kenbaar gemaakt.

Lidstaten zijn voor de verwerking van technische aanbevelingen aan de Road Transport-modules van het IMI-systeem en het oppakken van inhoudelijke feedback afhankelijk van de Europese Commissie. Wat Nederland betreft moeten verbeteringen van het systeem sneller en adequater worden doorgevoerd.

Afsluiting

De uitkomsten van deze invoeringstoets laten zien dat de huidige toepassing van de mobiliteitsrichtlijn in de praktijk tot aanzienlijke knelpunten leidt. Voor chauffeurs is het moeilijk hun rechten te doorgronden, voor ondernemingen is de regelgeving complex toepasbaar en voor de Arbeidsinspectie is het beschikbare instrumentarium te beperkt. Daarmee wordt het beoogde doel van de richtlijn – eerlijke concurrentie en adequate bescherming van arbeidsvoorwaarden – vooralsnog niet behaald. Deze signalen uit de Nederlandse praktijk verdienen serieuze aandacht in de door de Europese Commissie aangekondigde evaluatie van de richtlijn. Nederland zal de bevindingen uit deze invoeringstoets in Europees verband nadrukkelijk onder de aandacht brengen en blijft zich inzetten voor een grondige evaluatie en, waar nodig, gerichte aanpassingen van de richtlijn en de werking van IMI-systeem. Het is uiteindelijk aan de Europese Commissie om al dan niet met het initiatief te komen om de mobiliteitsrichtlijn te herzien of IMI-systeem aan te passen. Daarnaast zet ik mij namens het kabinet op Nederlands niveau in voor eerlijke concurrentie en bescherming van arbeidsvoorwaarden via betere informatievoorziening en het verhogen van de boetes. Echter kan alleen met gezamenlijke inzet op Europees niveau worden gewerkt aan een internationale transportsector waarin de regels eenvoudig toe te passen zijn en handhaafbaar en rechtvaardig zijn.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.A. Vijlbrief