

Uitwerking advies Arbeidsmigratie naar waarde



Uitvoeringscommissie Arbeidsmigratie

Uitwerking advies Arbeidsmigratie naar waarde

Aangeboden aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Deze uitgave betreft de 'ministersversie' van het advies, vooruitlopend op de officiële SER-uitgave.

Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding	6
2 Spoor 1: Versterking rechtspositie internationale arbeidskrachten	7
2.1 Nabetaling achterstallig loon	7
2.2 Onrechtmatige detachering van derdelanders	11
3 Spoor 2: Gedragscode goed werkgever- en opdrachtgeverschap	17
3.1 Potentiële meerwaarde	17
3.2 Uitgangspunten	18
3.3 Doel en scope	18
3.4 Mogelijke uitvoeringsopties	19
4 Spoor 3: Vakkrachten van buiten de EU	23
5 Conclusie en vervolg	25
Bijlage I: Gedragscode voor goed werkgever- en opdrachtgeverschap	26
Bijlage II: Samenstelling uitvoeringscommissie Arbeidsmigratie	28

Samenvatting

Sinds het verschijnen van het SER-advies *Arbeidsmigratie naar waarde* in oktober 2025 is er rond dit onderwerp veel in beweging gezet. In Nederland heeft het huidige kabinet aangegeven het SER-advies te zullen uitvoeren en in Europa worden stappen gezet die raken aan de aanbevelingen uit het advies. Zo wordt gewerkt aan een wettelijk rechtsvermoeden voor het minimumloon, is een pilot voor vakkrachten van buiten de EU in voorbereiding en liggen in Brussel voorstellen op tafel voor nieuwe aanbestedingsregels, een Europees meldsysteem voor grensoverschrijdende detacheringen en het *Fair Labour Mobility Package*.

In zijn advies kondigde de SER aan op drie sporen met een nadere uitwerking te komen: (i) het versterken van de rechtspositie van laagbetaalde arbeidsmigranten, (ii) het ontwikkelen van een gedragscode en (iii) het onderzoeken van mogelijkheden om vakkrachten van buiten de EU onder goede voorwaarden aan te trekken. In de uitwerking van het SER-advies worden deze sporen verder gebracht, waarbij nadrukkelijk is aangesloten bij de ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan. Ook is, waar relevant en ter inspiratie, gekeken naar de Belgische beleidspraktijk. Op verzoek van de vaste Kamercommissie SZW is daarnaast onderzocht welke mogelijkheden er zijn om onrechtmatige detachering van derdelanders tegen te gaan. Dit onderwerp is meegenomen binnen het eerste spoor. Voor het derde spoor volstaat de commissie met een reflectie op de lopende pilot van het kabinet, omdat de verdere uitwerking inmiddels plaatsvindt binnen de Stichting van de Arbeid.

Spoor 1: Versterking rechtspositie internationale arbeidskrachten

Vaststellen dat een internationale arbeidskracht is onderbetaald, betekent nog niet dat het achterstallige loon ook daadwerkelijk wordt nabetaald. Gebrekkige loon- en urenadministratie, complexe ketens, bedrijfsbeëindigingen en een lage meldingsbereidheid kunnen loonherstel belemmeren. Ook komt informatie over onderbetaling onvoldoende terecht bij partijen die deze voor handhaving of loonverhaal kunnen benutten. De Belgische aanpak laat zien dat op onderdelen een andere werkwijze mogelijk is, waarvan Nederland kan leren.

Oplossingsrichtingen nabetaling

Om nabetaling van achterstallig loon beter te waarborgen, ziet de SER zeven oplossingsrichtingen. Die richten zich op zowel daadwerkelijk loonherstel als een betere bewijs-, verhaals- en informatiepositie.

1. **Leren van Belgische handhavingspraktijk.** Onderzoek welke elementen uit de Belgische aanpak binnen het Nederlandse stelsel kunnen worden toegepast om nabetaling van achterstallig loon te bevorderen.
2. **Werkgever aan zet bij nabetaling.** Onderzoek of de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) werkgevers na vaststelling van een Wml-overtreding kan verplichten het achterstallig loon te berekenen en na te betalen, onder toezicht van de NLA.
3. **Wettelijk rechtsvermoeden.** Voer het voorgenomen wettelijk rechtsvermoeden in de Wml in, zodat bij een gebrekkige administratie de bewijspositie van de NLA wordt versterkt.
4. **Voortzetting via nieuwe rechtspersoon.** Onderzoek hoe openstaande loonverplichtingen en boetes kunnen worden meegewogen wanneer bestuurders dezelfde activiteiten via een nieuwe rechtspersoon voortzetten.
5. **Verhaal in complexe ketens.** Voer de eerdere SER-aanbevelingen om verhaal van achterstallig loon in complexe ketens te verbeteren met spoed uit.
6. **Informatie en ondersteuning.** Maak WIN-punten beter vindbaar, onder meer door vermelding van het dichtstbijzijnde WIN-punt op de loonstrook.
7. **Verbetering informatie-uitwisseling.** Ga na hoe informatie over onderbetaling en schijnconstructies beter gedeeld kan worden tussen betrokken partijen.

Bij de detachering van derdelanders is niet altijd duidelijk of daadwerkelijk sprake is van detachering en ontbreekt voldoende grip op de instroom en de tijdelijkheid daarvan. Dat kan ruimte bieden voor schijnconstructies en langdurig verblijf in Nederland. Vooral laagbetaalde derdelanders zijn daarbij kwetsbaar, omdat zij voor hun werk, huisvesting en verblijf sterk afhankelijk kunnen zijn van hun buitenlandse werkgever.

Oplossingsrichtingen detachering derdelanders

De SER ziet binnen het Unierecht ruimte voor nationale maatregelen om misstanden bij de detachering van derdelanders tegen te gaan. Waar die ruimte ontbreekt of nationale maatregelen alleen onvoldoende effectief zijn, is Europese samenwerking nodig.

1. **Gewoonlijk werkzaam.** Stel als voorwaarde dat een derdelander minimaal drie maanden daadwerkelijk in de zendende lidstaat heeft gewerkt.
2. **Substantiële activiteiten.** Concretiseer welke aard en omvang van activiteiten in de lidstaat van vestiging nodig zijn om van substantiële activiteiten te kunnen spreken.
3. **Meldloket.** Vraag om meer informatie over activiteiten in de vestigingsstaat en behoud het nationale meldsysteem zolang het Europese systeem onvoldoende informatie biedt.
4. **Tijdelijkheid.** Stel een maximale detacheringsduur en een duidelijke onderbrekingstermijn voor opeenvolgende detacheringen vast.
5. **Toezicht.** Registreer via het WagwEU-meldloket de cumulatieve detacheringsduur en signaleer langdurige detacheringen automatisch.
6. **European Labour Authority (ELA).** Zet sterker in op samenwerking via de ELA, betere informatie-uitwisseling en grensoverschrijdende inspecties bij misstanden.
7. **Europese samenwerking.** Blijf op EU-niveau inzetten op coalities van gelijkgestemde lidstaten en op meer mogelijkheden voor ontvangende lidstaten om meer grip te krijgen op detachering van derdelanders.

Spoor 2: Gedragscode goed werkgever- en opdrachtgeverschap

Ook wanneer werkgevers en opdrachtgevers zich aan de wet houden, kunnen laagbetaalde arbeidsmigranten in een kwetsbare positie terecht komen. Daarom is naast wettelijke bescherming een breed gedragen normenkader nodig voor goed werkgever- en opdrachtgeverschap. De SER-gedragscode maakt expliciet wat van werkgevers en opdrachtgevers mag worden verwacht, ook waar de wet ruimte laat voor onwenselijke praktijken. Daarbij staat de ketenbenadering centraal: verantwoordelijkheid voor goede werk-, woon- en leefomstandigheden stopt niet bij de formele werkgever.

De gedragscode bevat normen voor de hele arbeidsrelatie: van eerlijke werving, registratie en transparante ketens tot inkomenszekerheid, passende beloning en duurzame arbeidsrelaties bij structureel werk. Ook huisvesting, taal en scholing, gezond en veilig werken en goede informatievoorziening maken daar deel van uit.

Acties

De gedragscode doet een moreel appel op werkgevers en opdrachtgevers om verantwoordelijkheid te nemen voor goede werk-, woon- en leefomstandigheden. Maar een moreel appel alleen is niet voldoende. Om de normen daadwerkelijk te laten doorwerken in de praktijk, ziet de SER meerdere routes waarbinnen de acties naast elkaar kunnen worden benut.

1. **Vergunningen, aanbestedingen en pilot vakkrachten.** Verbind de code aan (lokale) vergunningverlening, publieke aanbestedingstrajecten en aan de pilot voor vakkrachten van buiten de EU.
2. **Cao's.** Vertaal de normen uit de gedragscode naar cao's en afspraken op sector- en ondernemingsniveau.
3. **Sectorale initiatieven.** Neem de gedragscode mee in bestaande sectorale afspraken en initiatieven over goed werkgever- en opdrachtgeverschap.

4. IMVO-sectorovereenkomsten. Veranker de code waar mogelijk in IMVO-sectorovereenkomsten met voor arbeidsmigratie relevante sectoren of bedrijven.

Spoor 3: Vakkrachten van buiten de EU

De SER benadrukt dat de pilot voor vakkrachten van buiten de EU een tijdelijke verkenning dient te zijn, met een beperkt aantal sectoren en vakkrachten. Daarnaast stelt de SER dat vakkrachten direct in dienst moeten treden bij de feitelijke werkgever. Voortzetting of uitbreiding van de pilot is niet vanzelfsprekend en kan pas aan de orde zijn na een zorgvuldige evaluatie, waaruit blijkt dat de gestelde voorwaarden in de praktijk daadwerkelijk kunnen worden gewaarborgd.

Van advies naar actie

Met aanbevelingen alleen verandert de praktijk niet. De voorstellen uit deze uitwerking vragen om concrete vervolgstappen van verschillende partijen. De belangrijkste zijn hieronder samengebracht. De SER blijft de uitvoering en naleving volgen en inventariseert over een jaar de opvolging van de aanbevelingen en de knelpunten die zich daarbij in de praktijk voordoen. Op basis daarvan beoordeelt de SER of aanvullende stappen nodig zijn.

Kabinet en wetgever	Sociale partners
Voer het wettelijk rechtsvermoeden in de Wml in en onderzoek hoe kan worden voorkomen dat bestuurders openstaande loonverplichtingen en boetes ontlopen door dezelfde activiteiten via een nieuwe rechtspersoon voort te zetten. Benut daarnaast de nationale ruimte om onrechtmatige detachering tegen te gaan door de regels te verduidelijken en het WagwEU-meldloket uit te breiden. Zet Europees in op een sterker ELA-mandaat en laat de gedragscode waar mogelijk doorwerken via aanbestedingen en vergunningverlening.	Breng de gedragscode in de praktijk, onder meer via cao-afspraken en sectorale initiatieven, en zorg dat de normen ook verder in de keten doorwerken. Informeer werkgevers over het belang van de gedragscode. Ook worden werkgevers opgeroepen om informatie op de loonstroken over de WIN-punten te vermelden.
SZW en NLA	SER
Beproof een aanpak waarbij na vaststelling van onderbetaling de werkgever het achterstallige loon voor alle betrokken werknemers berekent en herstelt, onder toezicht van de NLA. Verduidelijk daarnaast welke informatie over onderbetaling binnen de geldende privacyregels met andere betrokken partijen kan worden gedeeld.	Verken hoe de gedragscode kan worden verbonden aan IMVO-sectorovereenkomsten en organiseer een uitwisseling met België over de aanpak van nabetaling van achterstallig loon.

1 Inleiding

In oktober 2025 heeft de SER het advies *Arbeidsmigratie naar waarde* uitgebracht. In zijn advies deed de SER 25 concrete aanbevelingen om (1) de (rechts)positie van laagbetaalde arbeidsmigranten te versterken, (2) de afhankelijkheid van laagbetaalde arbeid te verminderen door meer te investeren in arbeidsbesparende technologie en het beschikbare arbeidspotentieel, en (3) gericht te sturen op arbeidsmigratie van buiten de EU.

De SER heeft waardering voor het feit dat het kabinet Jetten I de uitvoering van zowel het SER-advies als het rapport van de commissie Roemer heeft opgenomen als speerpunten in het regeerakkoord.¹ In de afgelopen maanden is de SER meermaals met het ministerie van SZW in overleg getreden over de verdere uitwerking van individuele aanbevelingen.

Ook is er veel interesse geweest in het advies vanuit de politiek, de media, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties. Door de voorzitters, sociale partners en het secretariaat is het advies op vele gelegenheden toegelicht en besproken, zowel binnen Nederland als op Europees niveau. Dit illustreert nog maar eens hoe belangrijk het is dat er wordt toegewerkt naar een meer gerichte arbeidsmigratie. De SER zal blijven aansturen op een integrale uitvoering van zijn advies.

In het SER-advies is een beperkt aantal acties benoemd waar de SER zelf nog een vervolg aan wilde geven. In aanvulling hierop heeft de vaste Kamercommissie SZW de SER verzocht om te inventariseren welke mogelijkheden er zijn om de onrechtmatige detachering van derdelanders verder te reguleren.² In lijn hiermee heeft de SER-uitvoeringscommissie Arbeidsmigratie de afgelopen maanden werkzaamheden verricht op drie sporen:

1. Versterken van de rechtspositie van laagbetaalde arbeidsmigranten op het gebied van nabetaling van achterstallig loon en onrechtmatige detachering van derdelanders;
2. Ontwikkelen van een gedragscode met afspraken tussen sociale partners over goed werkgever- en opdrachtgeverschap ten aanzien van internationale arbeidskrachten;
3. Onderzoeken van mogelijkheden om vakkrachten van buiten de EU aan te trekken onder goede voorwaarden.

In het vervolg van dit document worden de eerste twee sporen verder toegelicht en ingevuld. De SER zou in eerste instantie ook spoor 3 uitwerken. Tijdens het traject bleek echter dat het kabinet al bezig was met de uitwerking van een driejarige pilot voor het aantrekken van vakkrachten. Op dit spoor beperkt de SER zich dan ook tot een terugkoppeling van de verrichte werkzaamheden en een korte reflectie op de pilot vakkrachten.

Dit document is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een aantal signaleringen en oplossingsrichtingen aangereikt om de wetgeving rond de nabetaling van achterstallig loon en de onrechtmatige detachering van derdelanders te versterken. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het kader en de inhoud voor een gedragscode goed werkgever- en opdrachtgeverschap uiteengezet, waarbij uitvoeringsopties voor zowel de SER, sociale partners als overheden worden geschetst. Tot slot worden in hoofdstuk 4 de verrichte werkzaamheden beschreven rond de verkenning naar mogelijkheden voor het aantrekken van vakkrachten van buiten de EU, in combinatie met een reflectie op de pilot vakkrachten van het kabinet. Het document sluit af met een conclusie in hoofdstuk 5.

¹ Rijksoverheid (2026) *Aan de slag: Bouwen aan een beter Nederland*.

² Dit verzoek is aan de SER gedaan tijdens de technische briefing van het SER-advies op 11 februari 2026.

2 Spoor 1: Versterking rechtspositie internationale arbeidskrachten

Het eerste spoor richt zich op het versterken van de rechtspositie van internationale arbeidskrachten door de werking van de regels die hun positie bepalen waar nodig aan te scherpen en de toepassing en naleving daarvan te verbeteren. Daarbij staan twee verschillende vraagstukken centraal: de nabetaling van achterstallig loon aan laagbetaalde arbeidsmigranten en de onrechtmatige detachering van derdelanders. Ten aanzien van het eerste onderdeel is, ter inspiratie, ook naar de Belgische beleidspraktijk gekeken.³

2.1 Nabetaling achterstallig loon

Onderbetaling of het geheel niet betalen van loon is een terugkomend probleem voor internationale arbeidskrachten. Hoewel de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) beschikt over instrumenten om overtredingen van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) vast te stellen en werkgevers tot nabetaling aan te zetten, blijkt het in de praktijk vaak moeilijk om te bereiken dat achterstallig loon daadwerkelijk wordt uitbetaald. De SER heeft daarom in zijn advies aangekondigd te onderzoeken hoe nabetaling als onderdeel van de publieke handhaving effectiever kan worden gerealiseerd, en welke lessen daarbij kunnen worden getrokken uit de Belgische beleidspraktijk. Hieronder worden verschillende uitdagingen beschreven die nabetaling in de praktijk belemmeren, waarbij waar relevant een vergelijking met België wordt gemaakt. Vervolgens wordt een aantal oplossingsrichtingen geschetst.

Berekening achterstallig loon vergt fijnmazig onderzoek

De handhaving van de NLA is gericht op het vaststellen en sanctioneren van overtredingen van de Wml. Daaronder valt dat de NLA de werkgever kan verplichten het niet-betaalde Wml-loon aan werknemers na te betalen, zo nodig onder oplegging van een last onder dwangsom. Voor het vaststellen van eventuele onderbetaling en het berekenen van het na te betalen bedrag is per individuele werknemer een afzonderlijk en fijnmazig onderzoek nodig, onder meer naar de gewerkte uren en het daadwerkelijk betaalde loon. Dit maakt de vaststelling en berekening zeer arbeidsintensief. Het onderzoek omvat daarom een maximumaantal werknemers, voor wie onderbetaling wordt onderzocht.⁴ Een geconstateerde overtreding, dus onderbetaling bij werknemers, leidt daarom niet zonder meer tot vaststelling en eventuele nabetaling van het achterstallige Wml-loon van andere werknemers bij diezelfde werkgever.⁵ Daar komt bij dat cao-loonbepalingen buiten het toezicht van de NLA vallen.⁶

Ook in België is nabetaling van achterstallig loon onderdeel van de handhaving, maar de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven verschilt op een aantal punten van de Nederlandse praktijk. Zo onderzoekt de Belgische Arbeidsinspectie – naast onderbetaling van het wettelijk minimumloon – ook schendingen van cao-loonbepalingen. Hierdoor bestrijkt het toezicht een aanzienlijk groter deel van de loonbescherming dan in Nederland. Uit de Belgische praktijk blijkt bovendien dat onderbetaling regelmatig het gevolg is van onwetendheid of slordigheid

³ Vanuit de uitvoeringscommissie kwamen er signalen dat de Belgische beleidspraktijk t.a.v. nabetaling van achterstallig loon op een aantal onderdelen verschilt van die van Nederland en ook dat deze min of meer succesvol zou zijn. Op grond hiervan heeft het secretariaat uitgebreid gesproken met de Belgische FOD Werkgelegenheid (AD Toezicht op de sociale wetten en Directie van de administratieve geldboeten).

⁴ In dit verband is uitgebreid gesproken met het Hoofd Beleidsondersteuning, het plv. Hoofd & Clustercoördinator Eerlijk werk en een Coördinerend adviseur van de Nederlandse Arbeidsinspectie.

⁵ Wanneer onderbetaling is geconstateerd, krijgt de werkgever van de NLA standaard een zogeheten werkgeversbrief. Daarin staat dat hij het achterstallige loon van de onderzochte werknemers moet nabetalen én dat hij het eventuele achterstallige loon van de andere werknemers en/of over een andere periode dan de onderzoeksperiode, óók moet nabetalen. De last onder dwangsom kan echter alleen betrekking hebben op de onderzochte werknemers (art. 18n lid 1 Wml).

⁶ De werknemer kan proberen om het verschuldigde cao-loon zelf te verhalen op de werkgever via een civielrechtelijke procedure, eventueel met ondersteuning van maatschappelijke organisaties zoals een vakbond. Dit is echter een ingewikkeld en tijdrovend proces. Daarnaast kunnen cao-partijen de NLA op grond van art. 10 Wet AVV verzoeken om onderzoek te doen naar de naleving van algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen over loon.

van werkgevers. Tijdige nabetaling kan daarom aanleiding zijn om van een boete af te zien. Nabetaling is daarmee niet alleen een beoogd resultaat van de handhaving, maar kan ook van invloed zijn op de sanctionering. Bij herhaalde of grootschalige overtredingen wordt niettemin een boete opgelegd. Tot slot dient in België de werkgever voor alle betrokken werknemers de bijkomende loongegevens met de volledige berekening van bruto naar netto aan te leveren, samen met het bewijs van betaling van het nettoloon aan de werknemers. De inspecteur maakt zelf geen berekeningen en voert louter een controle a posteriori uit van de geboekte bedragen.

Zonder betrouwbare loon- en urenadministratie is nabetaling moeilijk vast te stellen

Een belangrijke voorwaarde voor nabetaling is dat kan worden vastgesteld hoeveel loon de werknemer heeft misgelopen. De NLA is daarvoor mede afhankelijk van de loon- en urenadministratie van de werkgever. Wanneer die administratie ontbreekt, onvolledig is of onvoldoende betrouwbaar is, kan het moeilijk zijn om vast te stellen hoeveel uren zijn gewerkt en welk bedrag aan achterstallig loon verschuldigd is. De NLA kan weliswaar handhavend optreden wanneer de juiste bescheiden over loon en gewerkte uren niet overlegd (kunnen) worden, maar daarmee kan niet worden vastgesteld welk bedrag aan achterstallig loon aan de werknemer moet worden betaald.

Een ontbrekende, onvolledige of onvoldoende betrouwbare administratie kan daarmee een belemmering vormen voor de nabetaling waarop de werknemer recht heeft. Om dit tegen te gaan, werkt het ministerie van SZW momenteel aan de uitwerking van een rechtsvermoeden in de Wml.⁷ Daarmee komt de bewijslast dat het op grond van de Wml verschuldigde loon is betaald, bij de werkgever te liggen. Wanneer de werkgever dit niet kan aantonen, is het voornemen om uit te gaan van een voltijdse tewerkstelling van zes maanden waarover Wml-loon verschuldigd is. De Wav kent weliswaar al een wettelijk rechtsvermoeden in het geval van illegale tewerkstelling,⁸ maar dit is een civielrechtelijk bewijsvermoeden waarop de werknemer zich kan beroepen en dat niet door de NLA kan worden toegepast bij het afdwingen van nabetaling. België kent daarentegen wel al een wettelijk rechtsvermoeden dat bij de bestuursrechtelijke handhaving kan worden toegepast: bij illegale tewerkstelling in combinatie met een gebrekkige administratie wordt uitgegaan van een voltijdse tewerkstelling van drie maanden waarover loon verschuldigd is. De Belgische regeling laat daarmee zien dat een rechtsvermoeden niet alleen de bewijspositie van de werknemer in een civiele procedure kan versterken, maar ook kan worden ingezet binnen de handhaving gericht op daadwerkelijke nabetaling.

Verhaal van achterstallig loon kan vastlopen in complexe ketens en bij bedrijfsbeëindiging

Internationale arbeidskrachten werken regelmatig binnen complexe ketens van uitzendbureaus, onderaannemers en buitenlandse ondernemingen. De verplichting tot betaling van het verschuldigde loon rust primair op de werkgever.⁹ In het geval van constructies met meerdere schakels, zoals (buitenlandse) uitzendbureaus en onderaannemers, kan het echter lastig zijn om vast te stellen welke partij voor het achterstallig loon kan worden aangesproken en om het achterstallig loon daadwerkelijk te verhalen. De SER heeft in zijn eerdere advies al aanbevelingen gedaan om het verhalen van achterstallig loon binnen de keten te verbeteren. Ook in België worden vergelijkbare knelpunten ervaren bij de handhaving in complexe arbeidsrelaties en lange (grensoverschrijdende) ketens. Mede met het oog op de grensoverschrijdende problematiek is in het SER-advies opgeroepen tot een verdere versterking van het grensoverschrijdende toezicht en de grensoverschrijdende handhaving, onder meer via de European Labour Authority (ELA).

⁷ Rijksoverheid (2 juni 2026) *Kamerbrief over rechtsvermoeden minimumloon*. Nr. 29 544.

⁸ Art. 23 Wav geeft aan dat indien een werkgever een vreemdeling arbeid doet verrichten in strijd met art. 2 Wav, de vreemdeling wordt vermoed gedurende ten minste zes maanden werkzaam te zijn voor die werkgever tegen het loon en voor de duur van het verrichten van de arbeid die in de desbetreffende bedrijfstak gebruikelijk is.

⁹ Indien loonverhaal op de directe werkgever niet mogelijk is, kan de werknemer onder de voorwaarden van art. 7:616b BW een hogere opdrachtgever in de keten aansprakelijk stellen.

Het probleem van loonverhaal doet zich ook voor wanneer de rechtspersoon waarop een betalingsverplichting of sanctie rust, wordt beëindigd, bijvoorbeeld door middel van een turboliquidatie. Ook tijdens een handhavingstraject of wanneer een boete of nabetalingsverplichting dreigt, kan de betrokken rechtspersoon relatief eenvoudig worden beëindigd. Hierdoor kunnen opgelegde boetes niet worden geïnd en blijven nabetalingen uit. Daar komt bij dat bestuurders de bedrijfsactiviteiten vervolgens via een nieuwe rechtspersoon kunnen voortzetten, terwijl de oorspronkelijke rechtspersoon geen verhaal meer biedt.¹⁰ In de Wtta worden risico's rond loonverhaal ondervangen doordat uitleners financiële zekerheid moeten bieden (middels een waarborgsom) waarop onder meer achterstallig loon en bestuurlijke boetes kunnen worden verhaald. Daarnaast geldt een VOG-verplichting. Deze verplichting verhindert echter niet dat natuurlijke personen die bij de beëindigde rechtspersoon als bestuurder betrokken waren, de activiteiten via een nieuwe rechtspersoon voortzetten.¹¹ Bovendien gelden deze eisen alleen binnen de reikwijdte van de Wtta.

Informatie over onderbetaling komt niet altijd op de juiste plek terecht

Voor het opsporen van onderbetaling is het belangrijk dat mogelijke overtredingen van de Wml worden gemeld. Meldingen kunnen de NLA en andere betrokken organisaties relevante informatie verschaffen over waar onderbetaling plaatsvindt en welke werknemers daardoor worden geraakt. In de praktijk blijkt de meldingsbereidheid van internationale arbeidskrachten echter laag. Veel internationale arbeidskrachten bevinden zich in een afhankelijke positie ten opzichte van hun werkgever, bijvoorbeeld omdat werk en huisvesting met elkaar verweven zijn. De verwachte opbrengst van een melding wordt daardoor vaak afgewogen tegen het risico op verlies van werk, huisvesting of andere voorzieningen. Ook taalbarrières, beperkte kennis van het Nederlandse arbeidsrecht, wantrouwen richting de overheid en onbekendheid met de beschikbare procedures kunnen de toegang tot rechtsbescherming bemoeilijken. Voor derdelanders komt daarbij dat hun verblijfsrecht samenhangt met hun arbeidsrelatie.

Ook wanneer aanwijzingen over mogelijke onderbetaling wel beschikbaar zijn, bereikt deze informatie niet steeds de partij die haar kan benutten voor handhaving, die zowel uit bestraffing als nabetaling kan bestaan. Aan het delen van informatie en/of onderzoeksresultaten kunnen juridische beperkingen in de weg staan.¹² Tegelijkertijd bestaat de indruk dat in de praktijk terughoudend met gegevensdeling wordt omgegaan en niet altijd duidelijk is welke ruimte daarvoor wél bestaat. Daarbij is niet alleen van belang dat informatie wordt gedeeld, maar ook dat deze informatie voldoende specifiek is. Zo kan de NLA informatie verkrijgen over de opbouw van het loon hetgeen voor de handhaving van de Wml mogelijk niet doorslaggevend is, maar voor vakbonden wel relevant kan zijn om te beoordelen of aan het verschuldigde cao-loon is voldaan. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat een te laag basisuurloon door toeslagen wordt aangevuld tot ten minste Wml, is momenteel mogelijk geen sprake van een overtreding van de Wml.¹³ Uit de informatie kan echter wel blijken dat het op grond van de toepasselijke cao verschuldigde basisuurloon niet is betaald. De NLA is niet bevoegd daarop te

¹⁰ IBO Arbeidsmigratie (2025) *Wat werkt voor de toekomst*. Het aanvechten van een turboliquidatie en het alsnog bewerkstelligen van vereffening kan al snel enkele jaren in beslag nemen.

¹¹ Welke VOG in het kader van de Wtta moet worden overgelegd, hangt af van de rechtsvorm en de vestigingsplaats van de onderneming. Voor in Nederland gevestigde rechtspersonen wordt een VOG Rechtspersonen (VOG RP) verlangd. Bij de beoordeling van een VOG RP worden ook de justitiële gegevens van de (on)middelrijke bestuurders betrokken. Hiervoor wordt zowel de historie van de rechtspersoon als van de bestuurders van de rechtspersoon gescreend. De VOG RP kent voor de hier beschreven problematiek echter beperkingen. Bestuurlijke boetes, bijvoorbeeld wegens overtreding van de Wml, worden niet in de beoordeling betrokken. Daarnaast is de VOG gekoppeld aan de rechtspersoon. Dit betekent dat de VOG niet waarborgt dat eerdere overtredingen van Wml in beeld zijn wanneer de rechtspersoon wordt beëindigd en de bestuurder de activiteiten via een nieuwe rechtspersoon wenst voort te zetten.

¹² Bijvoorbeeld vanwege de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

¹³ Zie in dit verband ook het voorstel voor de Verzamelwet SZW 2027, wijziging van art. 6 Wml. Met deze wijziging wordt beoogd meer duidelijkheid te bieden over welke looncomponenten wel en niet tot het minimumloon kunnen worden gerekend.

handhaven, maar een vakbond kan deze informatie benutten om naleving van de cao af te dwingen. Wanneer dergelijke informatie niet of onvoldoende specifiek wordt gedeeld, bestaat het risico dat onderbetaling van de cao niet in beeld komt bij partijen die daartegen wel kunnen optreden.

Oplossingsrichtingen

Op basis van de bovenstaande analyse ziet de SER de volgende oplossingsrichtingen om de nabetaling van achterstallig loon beter te kunnen waarborgen. Daarbij worden eerdere aanbevelingen uit het SER-advies waar mogelijk nader geconcretiseerd en waar de analyse daartoe geen aanleiding geeft, het belang van uitvoering van eerdere aanbevelingen opnieuw benadrukt.

1. De vergelijking met de Belgische handhavingspraktijk biedt interessante aanknopingspunten om te bezien of binnen de Nederlandse handhavingssystematiek het bereik van nabetaling van achterstallig loon kan worden vergroot en werkgevers krachtiger kunnen worden gestimuleerd tot nabetaling van Wml- en cao-loon. De Belgische werkwijze kan vanwege verschillen in wet- en regelgeving en handhavingssystematiek niet zonder meer worden overgenomen in Nederland. De SER beveelt de overheid daarom aan nader te onderzoeken welke elementen uit de Belgische praktijk toepasbaar zijn binnen het Nederlandse stelsel. Als concrete vervolgstap organiseert de SER een bijeenkomst tussen de Belgische inspectiedienst en beleidsmakers enerzijds en die uit Nederland anderzijds om de mogelijkheden hiervoor nader te verkennen. Sociale partners zullen voor dit gesprek worden uitgenodigd.
2. De SER beveelt aan te onderzoeken of binnen het toezicht op de Wml een gedifferentieerde aanpak gericht op nabetaling kan worden ontwikkeld.¹⁴ Daarbij kan worden geleerd van de werkwijze die de NLA bij arbeidsongevallen hanteert. Hoewel de toezicht domeinen Eerlijk Werk en Gezond en Veilig Werk van elkaar verschillen, kan worden bezien of elementen uit deze werkwijze bruikbaar zijn voor de handhaving van de Wml en de nabetaling van achterstallig loon. Het gaat specifiek om de fase nadat de NLA een overtreding van de Wml heeft vastgesteld. Onderdeel van dit onderzoek is de vraag of de werkgever die de Wml heeft overtreden meer verantwoordelijkheid kan voelen en in de praktijk kan waarmaken voor het vaststellen van de omvang van de onderbetaling en het berekenen van het achterstallige loon voor alle betrokken werknemers.¹⁵ De NLA blijft verantwoordelijk voor het toezicht op en de controle van een juiste uitvoering.
3. De SER onderschrijft het belang van het kabinetsvoornemen om een wettelijk rechtsvermoeden in de Wml in te voeren. Door de bewijslast bij de werkgever te leggen, hoeft de NLA het vaak complexe bewijs van de gewerkte uren en het verschuldigde loon niet langer zelf aan te leveren. Dit versterkt de rechtspositie van de laagbetaalde arbeidsmigrant en vergroot de mogelijkheid dat achterstallig loon daadwerkelijk wordt nabetaald.
4. De SER meent dat bestuurlijke boetes bij overtreding van de Wml en nog openstaande loonverplichtingen moeten kunnen worden meegewogen bij de beoordeling van bestuurders die na beëindiging van een rechtspersoon dezelfde bedrijfsactiviteiten via een nieuwe rechtspersoon wensen voort te zetten.¹⁶ De SER beveelt aan te onderzoeken welke juridische mogelijkheden hiervoor kunnen worden ingezet. De aanbeveling van de SER uit het vorige advies om de VOG-voorwaarden binnen de Wtta aan te scherpen voor bestuurders die betrokken waren bij een faillissement van een uitzendbureau, blijft

¹⁴ Een gedifferentieerde aanpak bestaat al op kleine schaal. Zo worden kleinere onderbetalingen (tot 125 euro) afgedaan met een waarschuwing in plaats van een boete. Op deze systematiek kan worden voortgebouwd.

¹⁵ Door de FNV is aangegeven dat de vakbonden graag bij dit onderzoek betrokken zouden willen worden.

¹⁶ Hiermee wordt niet beoogd om bestuurders met openstaande Wml-boetes of loonverplichtingen op voorhand te verbieden een nieuwe rechtspersoon op te richten, maar om deze omstandigheden, waar juridisch mogelijk en proportioneel, te betrekken bij de beoordeling van de geschiktheid van de bestuurder, bijvoorbeeld in het kader van de VOG.

onverkort staan. Maar ook buiten de reikwijdte van de Wtta zijn waarborgen nodig, aangezien de hiervoor beschreven problematiek zich eveneens voordoet bij bedrijven die geen inlener of uitlener zijn.

5. De nadere analyse ten aanzien van complexe ketens vormt voor de SER geen aanleiding om zijn eerdere aanbevelingen over het verhalen van achterstallig loon in complexe ketens te wijzigen of aan te vullen. De SER benadrukt daarom opnieuw het belang van een spoedige uitvoering daarvan.
6. Een betere informatiepositie en laagdrempelige toegang tot ondersteuning kunnen bijdragen aan het vergroten van de meldingsbereidheid van internationale arbeidskrachten bij onderbetaling. De (door)ontwikkeling van de WIN-punten biedt hiervoor kansen. Het is van belang dat de WIN-punten voor internationale arbeidskrachten goed vindbaar en toegankelijk zijn. De SER verzoekt daarom aan werkgevers om op de loonstrook te vermelden waar de internationale arbeidskracht het voor hem of haar dichtstbijzijnde WIN-punt kan vinden.¹⁷
7. De SER beveelt het ministerie van SZW aan om samen met de NLA en relevante maatschappelijke organisaties, waaronder vakbonden, in kaart te brengen welke juridische en praktische belemmeringen bestaan voor de onderlinge informatie-uitwisseling. Daarbij moet worden gezien welke informatie over onderbetaling van het Wml-loon en cao-loon, mogelijke schijnconstructies en gebrekkige loonadministratie kan worden gedeeld, en welke afspraken nodig zijn om beschikbare informatie beter te benutten voor de handhaving en nabetaling van achterstallig loon.

2.2 Onrechtmatige detachering van derdelanders

De detachering van derdelanders binnen de EU naar Nederland is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Inmiddels werken jaarlijks bijna 30.000 derdelanders via een detachingsconstructie in Nederland.¹⁸ Hoewel deze vorm van arbeidsmobiliteit juridisch is ingebed in het vrije verkeer van diensten, leidt zij in de praktijk tot uiteenlopende problemen, zoals eerder uiteengezet in het SER-advies. De knelpunten rond de detachering van derdelanders concentreren zich rond drie samenhangende thema's: de onduidelijkheid van juridische begrippen rond detachering, moeilijk te waarborgen tijdelijkheid en een beperkt nationaal sturingsvermogen op deze vorm van arbeidsmigratie. Deze knelpunten manifesteren zich in het bijzonder bij laagbetaalde en laaggeschoolde gedetacheerde derdelanders, die veelal werkzaam zijn aan de onderkant van de arbeidsmarkt en daardoor extra kwetsbaar zijn voor onderbetaling, lange werktijden en andere vormen van misbruik.¹⁹

Onduidelijke begrippen bemoeilijken de handhaving

De SER constateert dat een aantal begrippen die bepalend zijn voor de vraag of sprake is van daadwerkelijke detachering onvoldoende concreet zijn. Dit geldt onder meer voor de begrippen 'gewoonlijk werkzaam' en 'substantiële activiteiten'. De Europese wetgever heeft deze begrippen nader gedefinieerd in de Handhavingsrichtlijn met een niet-limitatieve lijst van elementen. Nederland heeft deze elementen bij de implementatie van de Handhavingsrichtlijn in het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemer in de Europese Unie (BagwEU) overgenomen.²⁰ De elementen vergen een beoordeling van alle omstandigheden van het geval en bieden geen scherp afgebakend criterium voor de vraag wanneer de band van de werknemer en de werkgever met de zendende lidstaat voldoende sterk is.

¹⁷ In dit verband kan nog vermeld worden dat Belgische werkgevers verplicht zijn een arbeidsreglement op te stellen, waarin de verschillende contactgegevens van de inspectiediensten moeten worden gemeld en dat aan elke werknemer moet worden overhandigd.

¹⁸ Rijksoverheid (2026) *De Staat van Migratie 2026*. In 2025 waren volgens het nationale meldloket 110.340 gedetacheerde werknemers werkzaam in Nederland (excl. wegvervoer), waarvan 29.700 derdelanders.

¹⁹ Rijksoverheid (22 november 2022) *Arbeidsmigratie en sociale zekerheid*. Nr. 29 861.

²⁰ Zie art. 6 en 7 BagwEU.

Dit maakt het in de praktijk moeilijk om de grens vast te stellen tussen daadwerkelijke detachering en constructies waarbij de band met de zendende lidstaat onvoldoende is. Deze onduidelijkheid bemoeilijkt de handhaving, vergroot de kans op schijnconstructies en draagt bij aan oneerlijke concurrentie op arbeidskosten. Bij derdelanders is dit in het bijzonder relevant. Derdelanders die legaal en gewoonlijk werkzaam zijn bij een werkgever in een andere lidstaat, kunnen in het kader van het vrij verkeer van diensten tijdelijk in Nederland werkzaam zijn zonder dat daarvoor een Nederlandse tewerkstellingsvergunning is vereist. De onduidelijkheid over de toepasselijke criteria maakt het momenteel complex om te controleren of daadwerkelijk sprake is van reële detachering dan wel van een constructie die primair is gericht op toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt en niet onder de reikwijdte van de vrijheid van diensten valt. Daar komt bij dat derdelanders voor hun recht om in de zendende lidstaat te werken en te verblijven afhankelijk zijn van hun werkgever. Dit maakt hun positie extra kwetsbaar en houdt hen tegen misstanden te melden of hun rechten af te dwingen.²¹

Tijdelijkheid van detachering onvoldoende gewaarborgd

Onder het vrij verkeer van diensten kan (op grond van art. 56 VWEU) een buitenlandse werkgever werknemers detacheren om *tijdelijk* werkzaamheden te verrichten in een andere lidstaat. Er is op Europees niveau echter niet concreet vastgelegd hoelang deze detacheringswerkzaamheden mogen duren. Voor de sociale zekerheid bestaat wel een concrete grens: op grond van de Coördinatieverordening blijft de socialezekerheidswetgeving van de zendende lidstaat bij detachering in beginsel maximaal 24 maanden van toepassing. Het arbeidsrecht kent geen vergelijkbare grens. Wel is naar aanleiding van de herziene Detacheringsrichtlijn in de Nederlandse wet vastgelegd dat gedetacheerde werknemers na 12 maanden recht hebben op alle wettelijke en cao-arbeidsvoorwaarden, behalve aanvullend bedrijfspensioen en ontslagrecht.²² Deze regeling stelt echter geen maximale duur aan de detachering als zodanig. Dat juist aanvullend pensioen en het ontslagrecht erbuiten vallen, maakt dat het financieel aantrekkelijk blijft om als buitenlands bedrijf gedetacheerde werknemers via een andere EU-lidstaat langdurig in Nederland te werk te stellen. Ook is niet concreet geregeld hoe lang een werknemer na beëindiging van een detachering in de zendende lidstaat moet verblijven of werken voordat bij terugkeer in Nederland van een nieuwe detachering kan worden gesproken.²³

Voor derdelanders kan dit leiden tot situaties waarin zij soms jarenlang feitelijk in Nederland verblijven en werken, terwijl zij geen zelfstandig verblijfsrecht opbouwen en afhankelijk blijven van een 'tijdelijke' detacheringconstructie.²⁴ Los daarvan ontbreekt voldoende zicht op langdurige en opeenvolgende detacheringen. De afzonderlijke meldingen in het WagwEU-loket geven onvoldoende inzicht in de cumulatieve detacheringsduur van een werknemer. Dit probleem doet zich in het bijzonder voor wanneer dezelfde werknemer achtereenvolgens via verschillende buitenlandse dienstverrichters in Nederland wordt gedetacheerd. Wanneer deze detacheringen niet in samenhang worden gezien, kan buiten beeld blijven dat de werknemer feitelijk gedurende een veel langere periode in Nederland werkzaam is. Daarnaast is slechts

²¹ Adviesraad Migratie (2024) *Geen derderangsburgers*, p. 33.

²² In de eerste 12 maanden hebben gedetacheerde werknemers recht op de 'harde kern' van Nederlandse arbeidsvoorwaarden, waaronder minimumloon/beloning, arbeidstijden en rusttijden, vakantiedagen en veilige arbeidsomstandigheden. Bij detachering langer dan 12 maanden geldt in beginsel de uitgebreide harde kern; deze termijn kan onder voorwaarden worden verlengd tot 18 maanden.

²³ Zie: Memorie van Toelichting bij de Implementatiewet herziene detacheringsrichtlijn, *Kamerstukken II* 2019/20, 35 358, nr. 3, p. 22. Dit geldt ook in het geval een werknemer wordt vervangen (art. 2 lid 4 WagwEU). Of twee opeenvolgende detacheringen van dezelfde werknemer als één ononderbroken detachering moeten worden beschouwd, wordt beoordeeld aan de hand van verschillende omstandigheden, waaronder de duur van de onderbreking, de aard van de dienst en de werkzaamheden, de werkplek en het moment van de onderbreking.

²⁴ Rijksoverheid (2025) *Verkenning aanpak onrechtmatige detachering van derdelanderwerknemers*. Slechts een deel van de gedetacheerde derdelanders die langer dan 3 maanden in Nederland verblijven, beschikt over een verblijfsvergunning (290 vergunningen in 2022, 1.140 vergunningen in 2023).

een klein deel van de gedetacheerde derdelanders in de BRP geregistreerd, waardoor ook het zicht op de feitelijke verblijfsduur beperkt is.²⁵

Beperkte grip op de inzet van gedetacheerde derdelanders

Nederland heeft slechts beperkte mogelijkheden om te sturen op de komst van derdelanders die vanuit een andere lidstaat naar Nederland worden gedetacheerd. De voorwaarden voor de toelating van derdelanders tot arbeid worden door de zendende lidstaat bepaald. Wanneer een derdelander daar rechtmatig werkzaam is en vervolgens in het kader van grensoverschrijdende dienstverlening tijdelijk naar Nederland wordt gedetacheerd, kan Nederland niet verlangen dat voor deze werknemer een Nederlandse tewerkstellingsvergunning wordt verkregen. Het Hof van Justitie heeft namelijk geoordeeld dat lidstaten geen tewerkstellingsvergunning mogen eisen voor derdelanders die worden gedetacheerd vanuit een rechtmatig dienstverband in een andere EU-lidstaat. Volgens het Hof zou een dergelijke voorwaarde het vrije verkeer van diensten binnen de EU te zeer belemmeren.²⁶ Dit betekent dat een derdelander die in één lidstaat toegang heeft gekregen tot arbeid, via een detacheringsconstructie zonder toelatingsbeperkingen tijdelijk in Nederland kan worden tewerkgesteld. Wel heeft het Hof van Justitie in 2024 geoordeeld dat een lidstaat, ter bescherming van de openbare orde en de rechtszekerheid van de werknemer, een verblijfsvergunning mag eisen bij een verblijf van meer dan 90 dagen in het Schengengebied.²⁷ Dit biedt Nederland enige mogelijkheid tot controle, maar verandert niet dat geen Nederlandse tewerkstellingsvergunning kan worden verlangd.

Nederland heeft dus slechts beperkte mogelijkheden om vooraf te sturen op de komst van derdelanders die vanuit een andere lidstaat naar Nederland worden gedetacheerd. Tijdens de detachering is de informatiepositie bovendien beperkt. Via het WagwEU-meldloket worden weliswaar gegevens over de dienstverrichter, de werknemer en de werkzaamheden in Nederland verzameld, maar slechts beperkt gegevens over de feitelijke activiteiten van de dienstverrichter in de lidstaat van vestiging.²⁸ Dat bemoeilijkt de handhaving van de hiervoor besproken criteria. Aangezien de beoordeling of sprake is van daadwerkelijke en tijdelijke grensoverschrijdende dienstverlening sterk afhankelijk is van de omstandigheden van het geval, is voldoende informatie nodig om die beoordeling te kunnen maken. Dit probleem blijft bovendien bestaan wanneer de hiervoor besproken begrippen nader worden geconcretiseerd: ook dan moet kunnen worden vastgesteld of in een concreet geval aan die voorwaarden wordt voldaan. Dit is voor derdelanders extra relevant omdat hun verblijf in Nederland is gekoppeld aan de grensoverschrijdende dienstverlening door hun buitenlandse werkgever, waardoor zij voor hun toegang en verblijf in Nederland volledig afhankelijk zijn van hun buitenlandse werkgever. Wanneer zij hun werk verliezen, hebben zij geen alternatieve toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt en verliezen zij hun verblijfsrecht. Het gebrek op grip gaat daarmee gepaard met een verhoogd risico op misbruik.

Oplossingsrichtingen

Op basis van bovenstaande analyse stelt de SER een aantal oplossingsrichtingen voor. Hoewel detachering in belangrijke mate Europees is gereguleerd, bestaat binnen de grenzen van het Unierecht ruimte voor nationale maatregelen ter versterking van de rechtpositie van de internationale arbeidskracht, en het tegengaan van onrechtmatige detacheringsconstructies. De

²⁵ Ministerie van Asiel en Migratie (2025) *De Staat van Migratie 2025*, p. 52.

²⁶ Kramer, D. [et al.] (2022) *De Europese Detachering van Derdelanders*. Ook latere jurisprudentie toont aan dat zulke vergunningsstelsels meestal als disproportioneel worden gezien.

²⁷ HvJ EU 20 juni 2024, C-540/22. Het Hof spreekt over een lichte toets zonder hoge administratieve lasten.

²⁸ De standaardmeldplicht staat in art. 8 WagwEU. Hierin zijn geen gegevens over de omzet en aard van de werkzaamheden van de dienstverrichter in het vestigingsland opgenomen. Deze onderdelen maken wél deel uit van de acht wettelijke beoordelingsfactoren van art. 6 BagwEU. Uit de evaluatie van Panteia (2025) *Beter (toe)zicht op internationale detachering* blijkt dat de meldingen vooral informatie geven over de dienstverrichting in Nederland.

SER vindt dat Nederland deze ruimte moet benutten waar dat kan bijdragen aan het wegnemen van de hiervoor beschreven knelpunten. Daarbij moeten de grenzen die het vrije verkeer van diensten stelt, in acht worden genomen. Bij de uitwerking van de oplossingsrichtingen is daarom aansluiting gezocht bij de Coördinatieverordening en de Uitzendrichtlijn en de rechtspraak daarover. Hoewel beide regelingen niet rechtstreeks op de hiervoor genoemde oplossingsrichtingen zien, reguleren zij aanpalende onderwerpen. Zij bieden daarom relevante aanknopingspunten voor de wijze waarop de hiervoor beschreven knelpunten binnen het Unierecht kunnen worden aangepakt. In de voetnoten bij de betreffende aanbevelingen wordt dit nader toegelicht. Voor knelpunten die niet of onvoldoende op nationaal niveau kunnen worden aangepakt, zijn maatregelen en samenwerking op Europees niveau vereist.

1. De SER beveelt aan het criterium 'gewoonlijk werkzaam' nader te concretiseren door als voorwaarde te stellen dat de derdelander voorafgaand aan de detachering naar Nederland ten minste drie maanden daadwerkelijk werkzaam is geweest in de zendende lidstaat.²⁹
2. De SER beveelt aan het criterium 'substantiële activiteiten' nader te concretiseren door uit te werken hoeveel en welke activiteiten de dienstverrichter moet verrichten om te kunnen spreken van substantiële activiteiten in de lidstaat van vestiging. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan het aandeel van de omzet, bepaalde activiteiten en/of personeelsinzet in de lidstaat van vestiging. Voor uitzendondernemingen kan bij de nadere uitwerking aansluiting worden gezocht bij de rechtspraak van het Hof van Justitie over de Coördinatieverordening. Daaruit volgt dat voor de beoordeling of een uitzendonderneming in de lidstaat van vestiging substantiële activiteiten verricht, niet alleen van belang is of zij aldaar werknemers werft maar ook of zij daar werknemers ter beschikking stelt aan inleners die in die lidstaat zijn gevestigd of actief zijn.³⁰
3. Om naleving van het criterium 'substantiële activiteiten' beter te kunnen controleren beveelt de SER aan via het WagwEU-meldloket meer informatie te verzamelen over de feitelijke bedrijfsactiviteiten van de dienstverrichter in de lidstaat van vestiging. Daarbij moet in ieder geval informatie worden gevraagd die inzicht geeft in de aard en omvang van de activiteiten in het land van vestiging.³¹ Wanneer het criterium nader is geconcretiseerd

²⁹ HvJ EU 21 oktober 2004, C-445/03, ECLI:EU:C:2004:655 (*Commissie/Luxemburg*); HvJ EU 19 januari 2006, C-244/04, ECLI:EU:C:2006:49 (*Commissie/Duitsland*). Het Hof wees eerder minimumperiodes van 6 of 12 maanden voorafgaand aan tewerkstelling van derdelanders af, vanwege belemmering van het vrij verkeer van diensten. De hier voorgestelde maatregel betreft een kortere periode. Ook heeft Nederland de door het Hof als minder verstrekkend alternatief genoemde voorafgaande meldplicht inmiddels ingevoerd. De praktijk laat echter zien dat met deze meldplicht nog steeds moeilijk kan worden vastgesteld of een derdelander daadwerkelijk gewoonlijk werkzaam is in de zendende lidstaat of dat die lidstaat vooral als route naar Nederland wordt gebruikt. De feitelijke en juridische context is hierdoor anders dan ten tijde van beide arresten.

³⁰ HvJ EU 3 juni 2021, C-784/19, ECLI:EU:C:2021:427 (*Team Power Europe*). Het arrest ziet op art. 12 Coördinatieverordening. In het kader van deze bepaling geldt als voorwaarde dat de werkgever zijn werkzaamheden normaliter verricht in de lidstaat van vestiging. Het Hof oordeelde dat een uitzendonderneming daaraan alleen voldoet wanneer zij in die lidstaat ook in noemenswaardige mate werknemers ter beschikking stelt; werving en selectie alleen zijn onvoldoende. Hoewel de voorwaarde niet rechtstreeks geldt op grond van de Handhavingsrichtlijn, vertoont het daarin opgenomen beoordelingskader (art. 4) een duidelijke overeenkomst: ook daarbij moet worden beoordeeld of de onderneming in de lidstaat van vestiging daadwerkelijk substantiële activiteiten verricht. De in de Handhavingsrichtlijn genoemde elementen zijn bovendien niet limitatief. De rechtspraak van het Hof over de voorwaarde voor afgifte van een A1-verklaring kan daarom als aanknopingspunt dienen om dit criterium voor uitzendondernemingen nader in te vullen.

³¹ Art. 9 lid 1 onder a Handhavingsrichtlijn (Richtlijn 2014/67/EU) staat toe dat voorafgaand aan de dienstverlening een eenvoudige verklaring wordt verlangd met de relevante informatie die nodig is om feitelijke controles mogelijk te maken. De daarin genoemde gegevens zijn, gelet op de formulering 'waaronder', niet limitatief. Lidstaten kunnen daarom ook andere voor een effectieve controle noodzakelijke informatie verlangen, mits de informatieverplichting gerechtvaardigd en evenredig is. Art. 4 lid 2 Handhavingsrichtlijn noemt de aard en omvang van de activiteiten in de lidstaat van vestiging uitdrukkelijk als relevante elementen voor de beoordeling of daar daadwerkelijk substantiële activiteiten worden verricht. Een beperkte uitvraag via het meldloket sluit daarmee aan bij informatie die de richtlijn zelf relevant acht

(zie aanbeveling 2), kan de informatie-uitvraag daarop verder worden afgestemd. In het verlengde hiervan beveelt de SER aan het nationale meldsysteem op grond van de WagwEU te behouden zolang het gezamenlijke Europese elektronische meldformulier (bekend als e-declaration) onvoldoende informatie biedt voor effectief toezicht en handhaving op grensoverschrijdende detachering.

4. De SER beveelt aan duidelijker af te bakenen wanneer bij langdurige of opeenvolgende detacheringen (van dezelfde of een andere gedetacheerde werknemer) nog sprake is van tijdelijke detachering. Daarbij kan worden gedacht aan het verbinden van een maximumduur aan detachering.³² Daarnaast verdient nadere concretisering welke onderbrekingstermijn nodig is voordat sprake kan zijn van een nieuwe detachingsperiode. Bij de vaststelling van deze onderbrekingstermijn kan aansluiting worden gezocht bij de regels die in het kader van de Coördinatieverordening gelden voor een hernieuwde detachingsperiode.³³
5. Ook bij het bewaken van de tijdelijkheid ziet de SER een rol voor het WagwEU-meldloket. De SER beveelt aan het meldloket zo in te richten dat de cumulatieve detachingsduur per gedetacheerde werknemer zichtbaar wordt en langdurige of opeenvolgende detacheringen automatisch worden gesignaleerd ten behoeve van controle en handhaving.³⁴ Daarbij moeten opeenvolgende detacheringen via verschillende dienstverrichters in samenhang kunnen worden gezien, zodat een wisseling van dienstverrichter geen signalering in de weg staat. Voor derdelanders kan dit ook bijdragen aan het signaleren van situaties waarin de verblijfsduur van 90 dagen wordt overschreden en een verblijfsvergunning is vereist. Indien een maximale detachingsduur en nadere regels voor opeenvolgende detacheringen worden ingevoerd (zie aanbeveling 4), kan het systeem tevens worden benut om overschrijding daarvan te signaleren.
6. De SER beveelt aan de mogelijkheden van de ELA voor informatie-uitwisseling, risicoanalyse en grensoverschrijdende samenwerking en inspecties verder te versterken en deze mogelijkheden optimaal te benutten bij de aanpak van misstanden bij grensoverschrijdende detachering. In lijn hiermee onderschrijft de SER de voorgestelde versterking van het mandaat van de ELA in het *Fair Labour Mobility Package*, in het bijzonder de uitbreiding van haar rol bij de aanpak van misstanden waarbij derdelanders zijn betrokken.³⁵

voor de beoordeling of sprake is van daadwerkelijke detachering en het tegengaan van misbruik en omzeiling. Zie ook overweging 23 Handhavingsrichtlijn.

³² Ter inspiratie kan worden gekeken naar de rechtspraak inzake de Uitzendrichtlijn, zie HvJ EU 14 oktober 2020, C-681/18, ECLI:EU:C:2020:823 (*JH/KG*); HvJ EU 17 maart 2022, C-232/20, ECLI:EU:C:2022:196 (*Daimler*). Het Hof benadrukt dat moet worden voorkomen dat de inzet van een uitzendkracht bij dezelfde inlener een permanente situatie wordt. Hoewel de Uitzendrichtlijn zelf geen maximale duur voorschrijft, staat zij volgens het Hof niet in de weg dat lidstaten een maximumduur vaststellen waarna de terbeschikkingstelling niet langer als tijdelijk wordt beschouwd. Deze rechtspraak biedt daarmee een aanknopingspunt voor het nader concretiseren van het tijdelijke karakter van detachering door het stellen van een maximumtermijn.

³³ Zie SVB, Beleidsregel SB2142, *Onderbreking van de detachingsperiode en hernieuwde detachering*. Voor detachering op grond van art. 12 Verordening (EG) nr. 883/2004 geldt op grond van Besluit A2 van de Administratieve Commissie dat binnen twee maanden na afloop van een detachingsperiode in beginsel geen nieuwe detachering mogelijk is voor dezelfde werknemer naar dezelfde lidstaat, door dezelfde uitlener of naar dezelfde inlener. Hoewel deze regel niet rechtstreeks geldt voor de beoordeling van detachering op grond van de Detachings- en Handhavingsrichtlijn, biedt de daarin gehanteerde termijn een concreet aanknopingspunt voor de invulling van de onderbrekingstermijn bij opeenvolgende detacheringen. Ook op dit punt kan naar de Belgische beleidspraktijk worden gekeken, waar er meer zicht is op opeenvolgende detacheringen.

³⁴ Met opeenvolgende detacheringen wordt bedoeld op situaties waarin dezelfde werknemer via een andere dienstverrichter bij de Nederlandse inlener wordt geplaatst, evenals op de vervanging van de ene gedetacheerde door een andere gedetacheerde werknemer door dezelfde dienstverrichter (zie ook aanbeveling 4).

³⁵ Het voorgestelde versterkte mandaat betreft onder meer een sterkere rol van de ELA bij het ondersteunen en coördineren van grensoverschrijdende inspecties, een versterking van de bemiddelingsfunctie bij geschillen tussen nationale autoriteiten, en een verbetering van de informatievoorziening, begeleiding en ondersteuning aan werknemers en werkgevers. Zie: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/moving-working-europe/working-another-eu-country/fair-labour-mobility-package_en.

7. De SER meent dat op EU-niveau blijvend aandacht moet zijn voor gelijkgestemde coalities van lidstaten, om eerlijke arbeidsmobiliteit te bevorderen en te komen tot een duidelijker en beter handhaafbaar juridisch kader voor de detachering van derdelanders. Daarbij moet worden gezien welke mogelijkheden ontvangende lidstaten binnen het vrije verkeer van diensten kunnen krijgen om meer grip te krijgen op de inzet van gedetacheerde derdelanders, met behoud van de mogelijkheid tot daadwerkelijke grensoverschrijdende dienstverlening.

3 Spoor 2: Gedragscode goed werkgever- en opdrachtgeverschap

In het SER-advies hebben sociale partners aangegeven te willen werken aan eerlijkere concurrentie en versterking van goed werkgeverschap in sectoren die sterk afhankelijk zijn van laagbetaalde arbeidsmigranten. Afgesproken is dat wordt bekeken op welke manieren zij hieraan effectief kunnen bijdragen. Ook is vastgesteld dat een gezamenlijk ontwikkelde gedragscode hier een belangrijk onderdeel vanuit maakt. De ontwikkeling van een gedragscode goed werkgever- en opdrachtgeverschap past binnen het bredere streven van de SER naar kwalitatief goed werk.³⁶

In de uitvoeringscommissie is meermaals besproken dat naast het afstemmen en afdwingen er een moreel appel gedaan moet worden op goed werkgever- en opdrachtgeverschap. De gedragscode is in de kern een moreel appel. Ze vult de ruimte tussen de wettelijke ondergrens en wat partijen onderling afspreken. Het maakt expliciet welk gedrag maatschappelijk wordt verwacht, ook waar de wet (nog) ruimte laat. Het doet een beroep op de intrinsieke motivatie en de reputatie van ondernemingen: wie de norm onderschrijft, maakt zichzelf daarop aanspreekbaar – tegenover werknemers, ketenpartners, afnemers en de samenleving.

Hieronder wordt nadere invulling gegeven aan de gedragscode. Allereerst wordt daarbij ingegaan op de mogelijke meerwaarde van de SER-gedragscode en de daarin vastgelegde uitgangspunten. Vervolgens worden de belangrijkste onderdelen van de gedragscode benoemd. Tot slot wordt ingegaan op de wijze waarop deze gedragscode het beste kan worden verder gebracht en geborgd.

3.1 Potentiële meerwaarde

Er bestaan al verschillende gedragscodes en overeenkomsten waar internationale arbeidskrachten – en laagbetaalde arbeidsmigranten in het bijzonder – van kunnen profiteren.³⁷ Deze initiatieven bieden inzicht in de mogelijke meerwaarde van een SER-gedragscode. Zij laten zien dat een gedragscode met duidelijke normen een nuttig handvat kan bieden om goed werkgever- en opdrachtgeverschap te bevorderen. Belangrijke bouwstenen voor een effectieve werking daarvan zijn zichtbaarheid, het bestaan van positieve prikkels en gerichte sancties, en relatiebeheer met sectoren en bedrijven. Daarnaast zal er aandacht moeten zijn voor naleving en toezicht.³⁸

Tegelijkertijd bieden de huidige initiatieven binnen de weerbarstige praktijk onvoldoende waarborgen voor laagbetaalde arbeidsmigranten. Zij richten zich vaak op de naleving van bestaande regels (zonder aandacht voor gewenst gedrag), specifieke sectoren of afzonderlijke schakels in de keten. Daarmee sluiten zij onvoldoende aan bij de specifieke uitdagingen waarmee laagbetaalde arbeidsmigranten worden geconfronteerd. Deze arbeidskrachten zijn vaak werkzaam in sectoren met een verhoogd risico op misstanden, opereren regelmatig binnen complexe ketens van werkgevers en opdrachtgevers, en zijn meer dan eens afhankelijk van hun werkgever voor huisvesting en verblijf. Deze combinatie van omstandigheden maakt dat laagbetaalde arbeidsmigranten zich veelal in een kwetsbare positie bevinden die met de bestaande afspraken slechts ten dele wordt geadresseerd.

Een aanvullend en breed gedragen normenkader kan in deze lacune voorzien. Niet alleen door naleving van bestaande regels te bevorderen, maar vooral ook door duidelijk te maken welk gedrag van werkgevers en opdrachtgevers tegenover laagbetaalde arbeidsmigranten wordt verwacht. Daarmee doet de gedragscode, zoals hiervoor gezegd, een moreel appel op werkgevers en opdrachtgevers om verantwoordelijkheid te nemen voor goede werk-, woon- en leefomstandigheden. Tegelijkertijd blijft het niet bij dat appel: door het normenkader waar

³⁶ SER (2024) *Perspectief op brede welvaart in 2040*.

³⁷ Zie o.a. Work in NL, ABU Fair Employment Code Arbeidsmigranten en de Code Verantwoordelijk Marktgedrag.

³⁸ Deze elementen kwamen terug in alle gesprekken die het secretariaat met verschillende initiatieven voerde.

mogelijk te verbinden aan bestaande juridische instrumenten en verplichtingen, krijgen de daarin neergelegde normen ook juridisch betekenis en worden zij beter geborgd.

3.2 Uitgangspunten

De SER-gedragscode goed werkgever- en opdrachtgeverschap richt zich voornamelijk op sectoren waarin veel laagbetaalde arbeidsmigranten werkzaam zijn. Daarbij staat een ketenbenadering centraal. De gedragscode richt zich dus niet alleen tot werkgevers en andere ondernemingen die rechtstreeks met laagbetaalde arbeidsmigranten werken, maar ook tot opdrachtgevers en afnemers binnen de keten. Ook van hen wordt verwacht dat zij de gedragscode onderschrijven en binnen hun invloedssfeer bijdragen aan de naleving daarvan. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid van goed werkgever- en opdrachtgeverschap in de keten breder belegd en wordt voorkomen dat deze uitsluitend rust bij de onderneming waar de arbeidskracht formeel of feitelijk werkzaam is. Aan de gedragscode liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

- a. **Geen vervanging voor noodzakelijke wettelijke aanpassingen.** De gedragscode kan op het gebied van ontbrekende en onvoldoende wettelijke verplichtingen fungeren als normstellende richtlijn. De gedragscode wordt niet gezien als een vervanging voor noodzakelijke aanpassingen in wet- en regelgeving.
- b. **Aanvulling op de wet waar nodig.** De gedragscode bouwt voort op bestaande wet- en regelgeving.³⁹ Op terreinen waar de wet (nog) ruimte laat voor onwenselijke praktijken, gaat de code verder. De code richt zich daarmee niet alleen op wat is toegestaan, maar vooral op wat wenselijk is.
- c. **Relevantie en zichtbaarheid.** De gedragscode richt zich op sectoren en (grote) bedrijven waar veel laagbetaalde arbeidsmigranten werkzaam zijn. Door deze gerichte focus wordt goed werkgeverschap binnen de voor arbeidsmigratie meest relevante marktsegmenten direct zichtbaar.
- d. **Ketenbenadering staat centraal.** De impact van een gedragscode wordt vergroot wanneer deze zich ook richt op de keten waar bedrijven of organisaties deel vanuit maken. Betrokkenheid van opdrachtgevers én opdrachtnemers is dan ook belangrijk.
- e. **Onderschrijving levert sectoren en bedrijven iets op.** Sectoren en werkgevers die de gedragscode ondertekenen en naleven, hebben hier voordeel van, o.a. via aanbestedingen, vergunningen, mogelijkheden tot samenwerking en publieke erkenning.⁴⁰
- f. **Het opstellen van een gedragscode alléén is niet toereikend.** De daadwerkelijke verbetering van de positie van laagbetaalde arbeidsmigranten vereist effectieve implementatie, monitoring en handhaving van de gedragscode. Zodoende raakt de gedragscode structureel verankerd in de dagelijkse bedrijfsvoering.

3.3 Doel en scope

De SER-gedragscode richt zich op de wijze waarop de omgang met laagbetaalde arbeidsmigranten op een toekomstbestendige en maatschappelijk verantwoorde manier kan worden vormgegeven binnen de huidige wet- en regelgeving. De gedragscode bouwt daarmee voort op het SER-advies, waarin de kwaliteit van werk, wonen en leven van laagbetaalde arbeidsmigranten werkzaam als werknemer, uitzendkracht of zzp'er als kernonderwerpen zijn benoemd. Daarmee vormt de gedragscode een gemeenschappelijk kader dat richting geeft aan het handelen van werkgevers, opdrachtgevers en andere partijen in de keten.

³⁹ Hierbij gaat het met name om de arbeidswetten (Wml, Atw, Arbowet), de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta) en wettelijke verplichtingen met betrekking tot huisvesting, zorg en registratie.

⁴⁰ Dit voordeel kan ontstaan wanneer overheden bij aanbestedingen en vergunningen rekening houden met ondertekening van de gedragscode door de betreffende partij. Daarnaast kunnen de voordelen worden vertaald in reputatieversterking, duidelijkheid over gewenst gedrag en een beheersing van risico's. Een goede ondersteuning bij implementatie en naleving als ook het zorgdragen voor een breed draagvlak voor de code (o.a. door ge-avv'de Cao's of sectorafspraken) dragen bij aan het beperken van mogelijke concurrentienadelen.

Op hoofdlijnen gaat het daarbij om de volgende onderwerpen (zie bijlage I voor een uitgebreidere uitwerking):

- **Registratie en zichtbaarheid.** Correcte inschrijving in RNI/BRP en transparantie over verblijfsstatus;⁴¹
- **Wervingspraktijken.** Zorgvuldige en eerlijke werving, zonder misleiding of afhankelijkheid. Wervingskosten mogen niet worden verhaald op de laagbetaalde arbeidsmigrant;
- **Tewerkstelling en contractduur.** Redelijke duur en omvang van contracten en inkomenszekerheid bij de eerste tewerkstelling.⁴² In lijn met het SER MLT-advies⁴³ geldt als uitgangspunt dat structureel werk in principe wordt georganiseerd met de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd;
- **Tegengaan van onnodige schakels in de keten.** Met name gericht op het verminderen van ketens zonder enige (economische) waarde en het bieden van meer ketentransparantie ten behoeve van aanspraken op achterstallig loon;
- **Loon.** De beloning moet passend zijn bij de functie en aansluiten bij de geldende (collectieve) afspraken in Nederland;
- **Huisvesting.** Fatsoenlijke en veilige huisvesting, gescheiden van de arbeidsovereenkomst en minimaal in lijn met keurmerken (SNF, AKF) en lokale normen;
- **Taal en scholing.** Basisvoorzieningen voor taalonderwijs, introductieprogramma's en toegang tot scholing voor duurzame inzetbaarheid;⁴⁴
- **Gezond en veilig werken.** Gelijkwaardig gezondheids- en veiligheidsniveau voor laagbetaalde arbeidsmigranten.⁴⁵ Uitgangspunt is dat alle partijen in de keten (bestuursrechtelijk) aangesproken kunnen worden op het (niet) naleven van gezonde en veilige werkomstandigheden;
- **Informatievoorziening.** Werkgevers spannen zich in om internationale arbeidskrachten te informeren en te wijzen op hun rechten.

3.4 Mogelijke uitvoeropties

De capaciteit bij zowel het secretariaat als de sociale partners om personeel en middelen in te zetten voor de uitvoering van een gedragscode is beperkt. Tegelijkertijd leert de praktijk dat schriftelijke normen alleen vaak onvoldoende zijn; afspraken moeten worden vertaald naar concrete toepassingen binnen sectorale en regionale contexten.

Dit benadrukt de noodzaak om na te denken over de juridische en organisatorische inbedding en uitvoering van de gedragscode. De SER heeft daarbij vier routes voor ogen, waarbij aandacht is voor de landelijke en lokale beleidscontext (route 1), individuele bedrijven en ketens van bedrijven (routes 2 en 3), en voor gerichte sector-aanpakken (routes 3 en 4). Binnen elk van deze routes liggen er mogelijkheden om in geval van niet-naleving van de gedragscode passende maatregelen te nemen. De SER wil daarnaast meegeven dat juist het benutten van meerdere routes kansen biedt om de code tot een succes te maken. Hieronder worden de routes nader beschreven.

⁴¹ Het SER-advies pleit voor een grotere verantwoordelijkheid van werkgevers voor de RNI/BRP-registratie van internationale arbeidskrachten, onder meer via een wettelijke bevorderings- en vergewisplicht of een QR-code op de loonstrook. Zolang dit niet is gerealiseerd, kan de gedragscode hierin voorzien.

⁴² In het SER-advies wordt opgeroepen een wettelijke inkomensgarantie in te voeren voor arbeidskrachten die voor het eerst via een uitzendonderneming worden tewerkgesteld in Nederland. Zolang deze wettelijke bepaling er nog niet is, is het van belang dat de gedragscode ingaat op het onderdeel inkomenszekerheid.

⁴³ SER (2021) *Advies over sociaal-economisch beleid 2021-2025*.

⁴⁴ Het SER-advies bepleit een verplichting voor werkgevers om arbeidskrachten die langer dan een jaar in Nederland verblijven onder werktijd taalonderwijs en loopbaanontwikkeling aan te bieden en hierover cao-afspraken te maken. Zolang dit niet is gerealiseerd, kan de gedragscode hierin voorzien.

⁴⁵ De SER volgt hier de aanbevelingen die worden gegeven door de OVV (2025) *Veiligheid arbeidsmigranten*.

1. Inzet van de gedragscode door de overheid

Overheden (nationaal, regionaal, lokaal) kunnen de SER-gedragscode inzetten als instrument om verantwoord werkgever- en opdrachtgeverschap te bevorderen in het kader van economische activiteiten waarop zij invloed kunnen uitoefenen. Zo kan worden gezien of en hoe ondertekening en naleving van de gedragscode kan worden gekoppeld aan de verlening van vergunningen voor bepaalde economische bedrijvigheid. Ook kan de gedragscode worden verbonden aan de pilot vakkrachten die momenteel door het kabinet wordt voorbereid. Onderschrijving van de SER-gedragscode zou dan een voorwaarde kunnen zijn voor bedrijven die willen deelnemen aan de pilot.

Daarnaast kan de gedragscode worden betrokken als voorwaarde bij (lokale) aanbestedingen en inkooptrajecten van (semi)publieke instellingen. Op deze manier worden publieke diensten, publiekrechtelijke instellingen en bedrijven in nutssectoren gestimuleerd om te voldoen aan de normen in de gedragscode.⁴⁶ Relevant hierbij is het voorstel van de Europese Commissie van 9 september 2026 voor nieuwe Europese aanbestedingsregels. Daarin wordt uitdrukkelijk ruimte geboden om sociale overwegingen, waaronder goede arbeidsvoorwaarden en de bescherming van kwetsbare groepen werknemers, te betrekken bij aanbestedingen.⁴⁷ Het gaat daarbij niet om het stellen van generieke eisen aan de onderneming, maar om eisen die voldoende verband houden met de uitvoering van de betreffende opdracht. Zo kan van een inschrijver worden verlangd dat deze de normen uit de gedragscode bij de uitvoering van de opdracht naleeft, indien en voor zover deze normen verband houden met de opdracht. Ook kunnen aan een inschrijver bij de beoordeling punten worden toegekend voor concrete maatregelen ter bescherming van de rechten van internationale arbeidskrachten tijdens de uitvoering van de opdracht.⁴⁸ Van belang is dat de ruimte die het aanbestedingsrecht hiervoor biedt ook daadwerkelijk wordt benut, zodat verantwoord werkgever- en opdrachtgeverschap kan meewegen bij de keuze aan wie een opdracht wordt gegund.

Daarnaast heeft de SER in zijn eerdere advies geadviseerd om voor gemeenten een verplichte effectrapportage in te voeren bij nieuwe of uitbreidende bedrijvigheid. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt wat de lokale effecten zijn van economische activiteiten op onder meer huisvesting en de leefomgeving. De gedragscode kan dienen als referentiekader om te bepalen wat van werkgevers en opdrachtgevers kan worden verwacht bij het voorkomen en beheersen van deze effecten. Om gemeenten hierbij te ondersteunen, is het van belang dat zij worden voorzien van praktische instrumenten voor de implementatie, zoals een handreiking, modelwerkwijzen en andere hulpmiddelen.

Acties

Overheden zien binnen de toepasselijke juridische kaders op welke wijzen ondertekening en naleving van de gedragscode kunnen worden verbonden aan vergunningverlening, aanbesteding en inkoop. Ook wordt gezien welke consequenties aan niet-naleving kunnen worden verbonden wanneer de gedragscode als voorwaarde wordt gesteld. De VNG stelt een plan op over hoe gemeenten ondersteund kunnen worden bij het verankeren van de gedragscode in gemeentelijk beleid.

⁴⁶ De huidige Richtlijn 2014/24/EU definieert een aanbestedende dienst als de staat, regionale/lokale autoriteiten en bepaalde publiekrechtelijke instellingen. Een gewone commerciële BV/NV valt daar dus in beginsel niet onder. Wel vallen private ondernemingen in de nutssectoren onder het aanbestedingsrecht. Daarbij heeft de SER nadrukkelijk ook de inkoop van diensten zoals catering en schoonmaak op het oog, waarbij naleving van de gedragscode onder de gegeven voorwaarden bij de gunning kan worden meegewogen.

⁴⁷ Europese Commissie, *Voorstel voor een verordening betreffende overheidsopdrachten en concessies*, COM(2026) 590 final, in het bijzonder art. 55 en 98 en overweging 40. Overigens is deze verordening pas in 2028 definitief.

⁴⁸ Het toekennen van punten kan op een vooraf beschreven wijze, maar moet wel altijd worden beschouwd in het licht van diverse aanbestedingsrechtelijke beginselen zoals de proportionaliteit.

2. Verankering en concretisering van de gedragscode in cao's

Via deze route wordt de gedragscode verankerd in cao's voor bedrijfstakken en ondernemingen.⁴⁹ De route sluit aan bij bestaande overlegstructuren tussen werkgevers- en werknemersorganisaties en zorgt voor formele inbedding in het cao-overleg. De gedragscode krijgt daarmee een collectieve basis en wordt onderdeel van de reguliere sociale dialoog. Over het algemeen geldt dat cao-bepalingen over deelname aan de code niet algemeen verbindend verklaard kunnen worden, waardoor alleen gebonden werkgevers eraan zijn gehouden. Wel zouden normen uit de gedragscode verder geconcretiseerd kunnen worden binnen cao's, waardoor die bepalingen mogelijk wel algemeen verbindend verklaard kunnen worden. De in de gedragscode vastgestelde normen fungeren in dat geval als kader, waarna cao-partijen de normen verder uitwerken in hun cao-afspraken. Dit kan het draagvlak vergroten.

Acties

Sociale partners betrekken de gedragscode waar relevant en haalbaar bij cao-onderhandelingen en vertalen de daarin opgenomen normen naar concrete cao-afspraken. Dit geldt zowel voor cao's voor ondernemingen als voor bedrijfstakken, waarbij ook wordt gezien hoe via cao-afspraken kan worden bevorderd dat de normen doorwerken naar andere partijen in de keten. De nadere concretisering blijft altijd in lijn met de uitgangspunten en hoofdlijnen van de gedragscode (zie paragrafen 3.2 en 3.3).

3. Aansluiting bij bestaande afspraken, gedragscodes en initiatieven

Een derde route is om de SER-gedragscode te integreren in bestaande sectorale of bedrijfsspecifieke afspraken en gedragscodes. Dit kan bijvoorbeeld door aansluiting te zoeken bij al bestaande normen rond goed werkgeverschap, ketenverantwoordelijkheid of huisvesting. Deze route bouwt voort op bestaande structuren, governance en bekendheid binnen sectoren en kan daarmee het bereik en de doorwerking van de gedragscode vergroten. Ook betekent deze route dat werkgevers en opdrachtgevers gebruik kunnen maken van de ondersteuning die door dergelijke initiatieven geboden wordt. De implementatie kan hierdoor relatief snel en efficiënt verlopen. Wel is een risico dat de zichtbaarheid van de specifieke doelstelling – verbetering van de positie van laagbetaalde arbeidsmigranten – verwatert binnen bredere kaders. Duidelijke afspraken over de wijze waarop de normen uit de gedragscode daarin herkenbaar worden betrokken en blijvende betrokkenheid vanuit de SER zijn daarom van groot belang.

Acties

Sociale partners zorgen ervoor dat de gedragscode waar relevant wordt verwerkt in bestaande gedragscodes, handreikingen en andere initiatieven met betrekking tot laagbetaalde arbeidsmigranten. Zij brengen dit verder op zowel bestuurlijk niveau als binnen het eigen netwerk, en via de informatievoorziening richting de achterban. De *Code Verantwoordelijk Marktgedrag* biedt in dit verband een mogelijk relevant aangrijpingspunt. De bij dit initiatief betrokken sociale partners kunnen hierbinnen aandacht vragen voor de positie van laagbetaalde arbeidsmigranten (o.a. inbrengen problematiek, promoten gebruik SER-gedragscode en inzet op sectoren die relevant zijn voor laagbetaalde arbeidsmigranten). Verder wordt de *Handreiking Goed werkgeverschap voor de inzet van arbeidsmigranten* van VNO-NCW benut om actuele thema's en problemen met betrekking tot de positie van laagbetaalde arbeidsmigranten te adresseren.

⁴⁹ Daarbij wijst de SER op het belang van diagonale bepalingen die ook betrekking hebben op de verhouding tussen de cao-partijen of op de bredere werking van de cao. Hiermee kunnen ook gelijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in de gehele keten gerealiseerd worden. De afspraken gelden immers niet alleen voor de directe werkgever, maar bijvoorbeeld ook voor uitzendbureaus en onderaannemers.

4. Inbedding van de gedragscode binnen de SER en IMVO

Ook in het kader van IMVO heeft de SER-mogelijkheden om de gedragscode binnen sectoren te laten doorwerken. Binnen IMVO werken sociale partners en diverse organisaties samen aan het identificeren en aanpakken van risico's op het gebied van mensenrechten, arbeidsrechten en milieu. Wanneer de positie van laagbetaalde arbeidsmigranten binnen een sector als relevant risico wordt aangemerkt, kan de gedragscode worden benut als concrete invulling van verantwoord ondernemerschap en als *best practise* voor deelnemende bedrijven. Voor de organisatorische inbedding, kan – ter inspiratie – gedacht worden aan het ter hand nemen van een combinatie van twee instrumenten, te weten de actieve interne verantwoording en de geschillenbeslechting. De gedragscode wordt dan onderdeel van een effectieve handhaving in het kader van de sectorovereenkomst, terwijl deelnemende bedrijven worden geacht om in lijn met de code te handelen. Als een partij constateert dat een bedrijf de gedragscode niet naleeft, wordt dit eerst binnen de sectorovereenkomst besproken om gezamenlijk tot een oplossing te komen. Als dit overleg geen uitkomst biedt, kan de onafhankelijke geschillencommissie om een oordeel worden gevraagd. Deze werkwijze sluit aan bij de governance van bestaande IMVO-sectorovereenkomsten en de afspraken met sociale partners over een verdere opschaling van de sectorale samenwerking.

Acties

De SER verkent intern of er mogelijkheden zijn om met de gedragscode aan te sluiten bij IMVO-sectorovereenkomsten. Daarbij geldt de voorwaarde dat deze overeenkomsten nadrukkelijk een nationale component hebben, zodat de toepassing van de gedragscode betrekking heeft op de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van laagbetaalde arbeidsmigranten werkzaam in Nederland. Wanneer de positie van deze groep werknemers als risico binnen een deelnemende sector wordt onderkend, wordt bezien op welke manier de gedragscode het beste in de sectorovereenkomst ingebed kan worden.

4 Spoor 3: Vakkrachten van buiten de EU

De SER heeft in zijn advies toegezegd na te gaan welke mogelijkheden er zijn om vakkrachten van buiten de EU aan te trekken. Binnen de uitvoeringscommissie Arbeidsmigratie is vervolgens verkend welke mogelijkheden het huidige arbeidsmigratiebeleid hiervoor biedt. Ook is gekeken naar de inrichting en uitvoering van een aantal buitenlandse regelingen voor het aantrekken van vakkrachten.

Uit de analyse in het eerdere SER-advies is gebleken dat het huidige arbeidsmigratiebeleid slechts beperkte mogelijkheden biedt voor het gericht aantrekken van vakkrachten van buiten de EU. Nederland kent uitnodigende regelingen voor specifieke doelgroepen, zoals kenniswerkers. Voor vakkrachten moeten werkgevers terugvallen op het reguliere restrictieve beleid zoals vastgelegd in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), waarbij doorgaans een arbeidsmarkttoets plaatsvindt. Dit is een tijdrovende procedure, terwijl werkgevers urgente en structurele tekorten ervaren die moeilijk met het arbeidsaanbod in Nederland en binnen de EU kunnen worden opgelost.⁵⁰ Dit bemoeilijkt de uitvoering van maatschappelijke transitie, onder meer op het terrein van energie, bouw en digitalisering.

Tegelijkertijd moeten misstanden en onwenselijke constructies worden voorkomen. Een mogelijke route voor vakkrachten kan dan ook alleen verantwoord worden ingezet wanneer zij kwalitatief goed werk verrichten en onder goede omstandigheden in Nederland kunnen wonen en verblijven. Daarom is het belangrijk om de voorwaarden, de naleving en het toezicht voor het aantrekken van vakkrachten zo concreet mogelijk uit te werken. Hierbij kan worden geleerd van evaluaties van bestaande en ingetrokken migratieregelingen en worden voortgebouwd op de mogelijkheden die het huidige arbeidsmigratiebeleid biedt.⁵¹ Daarnaast is het van belang erop te wijzen dat ook de Europese arbeidsmarkt zelf mogelijkheden biedt om het arbeidspotentieel ten behoeve van tekortsectoren beter te benutten.⁵² Verder kunnen ervaringen met regelingen uit het buitenland mogelijke aanknopingspunten bieden. Daarbij blijft het belangrijk om duidelijke voorwaarden te stellen, onder meer over de wijze van tewerkstelling, het salaris en het opleidingsniveau.

Tijdens de werkzaamheden van de commissie werd duidelijk dat het kabinet voornemens is een driejarige pilot uit te voeren gericht op het aantrekken van vakkrachten van buiten de EU. Het ministerie van SZW werkt deze pilot momenteel in samenwerking met andere ministeries verder uit. Inmiddels is de uitwerking van de pilot in een vergevorderd stadium en geven sociale partners hier input op via de bestaande overlegstructuren binnen de Stichting van de Arbeid (StvdA). Gezien deze ontwikkelingen, acht de SER het niet zinvol om zelf een route voor het aantrekken van vakkrachten van buiten de EU uit te werken. Wel acht de SER het van belang dat de uitgangspunten zoals geformuleerd in zijn eerdere advies nadrukkelijk bij de pilot worden betrokken. Dat betekent dat de pilot gericht en kleinschalig moet worden ingestoken: uitsluitend voor beroepen met urgente en structurele tekorten die van wezenlijk belang zijn voor het realiseren van de maatschappelijke opgaven. Daarnaast moeten misstanden worden voorkomen en de positie van vakkrachten worden beschermd. Concreet betekent dit volgens de SER dat vakkrachten direct in dienst moeten treden bij de feitelijke werkgever.⁵³ In aanvulling hierop herhaalt de SER zijn aanbevelingen uit het SER-advies: sociale partners worden aangemoedigd op sectorniveau afspraken te maken over investeringen in arbeidsbesparing en het beter benutten van het beschikbare arbeidspotentieel in Nederland en Europa.

⁵⁰ Daarbij geldt voor de IND een wettelijke beslistermijn van drie maanden. De totale duur is echter langer omdat daarvoor ook de Wav-toets door het UWV en de voorafgaande wervingsperiode meetellen.

⁵¹ Zie rapporten van de NLA, waaronder: *Rapportage Aziatische Horeca* (2022); *Rapportage Schijnconstructies, Cao-naleving en Fraude 2019-2022* (2023); *Jaarverslag 2023* (2024); *Tussentijdse programmarapportage Migratieregelingen, Internationaal, Schijnconstructies en Cao-naleving 2023-2024* (2025).

⁵² Zie: <https://www.uwv.nl/nl/nieuws/voor-bijna-alle-tekortberoepen-in-nederland-zijn-in-andere-eu-landen-mensen-beschikbaar>.

⁵³ Dit betekent: de werkgever waarbij het werk wordt uitgevoerd.

Volgens de SER moet de pilot worden gezien als een verkenning met een tijdelijk en beperkt karakter. De uitvoering van de pilot impliceert dan ook niet dat na afloop zonder meer wordt overgegaan tot een structurele verruiming van de toelating van vakkrachten van buiten de EU. Een eventuele voortzetting of uitbreiding kan pas aan de orde zijn na een zorgvuldige evaluatie en uitsluitend als blijkt dat de gestelde voorwaarden in de praktijk daadwerkelijk kunnen worden gewaarborgd.

5 Conclusie en vervolg

Met deze uitwerking geeft de SER invulling aan het vervolgtraject dat is aangekondigd in het SER-advies *Arbeidsmigratie naar waarde*, rekening houdend met de (politieke) ontwikkelingen die zich nadien hebben voorgedaan. De voorstellen rondom nabetaling van loon en de detachering van derdelanders onderstrepen het belang van heldere regels en effectieve naleving. De gedragscode goed werkgever- en opdrachtgeverschap richt zich vervolgens breder op de wijze waarop internationale arbeidskrachten worden ingezet en op hun werk-, woon-, en leefomstandigheden. Daarbij ligt de verantwoordelijkheid niet uitsluitend bij de individuele werkgever, maar ook bij opdrachtgevers en andere partijen in de keten. Bij de inmiddels door het kabinet voorgenomen pilot voor vakkrachten benadrukt de SER ten slotte dat het gericht aantrekken van arbeidskrachten van buiten de EU alleen verantwoord kan plaatsvinden wanneer de randvoorwaarden vooraf op orde zijn.

De drie sporen laten daarmee zien dat niet alleen duidelijkere voorwaarden voor de inzet van internationale arbeidskrachten nodig zijn, maar ook waarborgen om deze voorwaarden in de praktijk na te leven. Dat versterkt de positie van internationale arbeidskrachten, biedt bonafide werkgevers meer duidelijkheid en een gelijk spelveld en draagt bij aan een arbeidsmarkt waarin arbeidsmigratie op een duurzame manier van waarde kan zijn voor economie en samenleving.

Met deze uitwerking is het werk niet voltooid. De aanbevelingen en acties richten zich tot verschillende partijen: de rijksoverheid en decentrale overheden, sociale partners en de SER zelf. Voor daadwerkelijke impact is nodig dat iedere stakeholder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid hiermee aan de slag gaat. Een jaar na het verschijnen van dit advies bespreekt de SER de stand van zaken. Voorafgaand wordt bij de betrokken partijen nagegaan welke stappen zijn gezet en welke knelpunten zij ervaren. Op basis daarvan beziet de SER waar de uitvoering achterblijft, of aanvullende actie nodig is en hoe de voortgang wordt opgevolgd. Zo blijft de gezamenlijke opgave om arbeidsmigratie meer naar waarde vorm te geven op de agenda.

Bijlage I: Gedragscode voor goed werkgever- en opdrachtgeverschap

1. Registratie en zichtbaarheid

Werkgevers zorgen ervoor dat internationale arbeidskrachten correct worden geregistreerd in het RNI en, indien van toepassing, in de BRP. Zij ondersteunen werknemers actief bij deze registratie en wijzen hen op betrouwbare informatievoorziening, bijvoorbeeld via Work in NL. Opdrachtgevers vergewissen zich ervan dat werkgevers zich hiervoor daadwerkelijk inspannen.

2. Eerlijke en transparante werving

Werving vindt plaats zonder misleiding, afhankelijkheidsrelaties of onredelijke kosten. Werkgevers zijn verantwoordelijk voor een transparant wervingsproces en verstrekken vooraf duidelijke informatie over werkzaamheden, loon, contractduur, huisvesting en eventuele inhoudingen in een taal die werknemers begrijpen. Persoonlijke documenten zoals paspoorten worden nooit ingenomen. Opdrachtgevers doen uitsluitend zaken met partijen die aantoonbaar volgens deze uitgangspunten werven. De SER-gedragscode sluit aan bij de algemene principes en richtlijnen voor eerlijke werving van de ILO.⁵⁴

3. Tewerkstelling en inkomenszekerheid

Werkgevers zorgen ervoor dat werknemers een schriftelijke arbeidsovereenkomst ontvangen in het Nederlands en in een voor de werknemer begrijpelijke taal. Bij aanvang van het dienstverband bieden werkgevers voldoende inkomenszekerheid, onder meer door een minimale contractduur en loonzekerheid te verschaffen. Werkroosters worden tijdig en duidelijk gecommuniceerd. Bij verlies van werk bieden werkgevers passende ondersteuning om dakloosheid en andere acute problemen te voorkomen, eventueel door ondersteuning te bieden bij terugkeer naar het herkomstland. Opdrachtgevers maken hierover afspraken met hun opdrachtnemers en zien toe op de naleving.

4. Transparantie in de keten

Onnodige schakels en doorleenconstructies zonder aantoonbare economische waarde worden voorkomen. Voor werknemers moet duidelijk zijn wie hun werkgever is en welke partijen in de keten verantwoordelijk zijn. Werkgevers en opdrachtgevers verlenen beiden desgevraagd inzicht in de keten. Ook dragen zij zorg voor een deugdelijke (loon)administratie.

5. Structureel werk in vaste dienst

In lijn met het SER MLT-advies geldt als uitgangspunt dat structureel werk in principe wordt georganiseerd met de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Werkgevers en opdrachtgevers passen dit uitgangspunt ook toe bij de inzet van internationale arbeidskrachten.

6. Eerlijke loonbetaling

Werkgevers betalen lonen volledig, tijdig en inzichtelijk uit. De beloning moet passend zijn bij de functie en aansluiten bij de geldende (collectieve) afspraken in Nederland. Opdrachtgevers zien erop toe dat loonbetalingen op verantwoorde wijze plaatsvinden en spreken opdrachtnemers aan wanneer onregelmatigheden worden vastgesteld.

7. Goede en zekere huisvesting

Indien werkgevers huisvesting aanbieden of faciliteren, moet deze veilig, fatsoenlijk en betaalbaar zijn en voldoen aan geldende kwaliteitsnormen (SNF/AKF en lokale normen). Het huisvestingscontract staat los van de arbeidsovereenkomst. Bij beëindiging van het werk zorgen werkgevers ervoor dat werknemers een redelijke overgangstermijn (minimaal 1 maand) en ondersteuning krijgen bij het vinden van alternatieve huisvesting. Opdrachtgevers maken hierover afspraken met hun opdrachtnemers.

⁵⁴ ILO (2019) *General principles and operational guidelines for fair recruitment and definition of recruitment fees and related costs*.

8. Taal, scholing en ontwikkeling

Werkgevers informeren internationale arbeidskrachten actief over mogelijkheden voor taalonderwijs en scholing. Voor arbeidskrachten die langer in Nederland verblijven, worden Nederlandse taallessen en ontwikkelmogelijkheden zoveel mogelijk gefaciliteerd, ook onder werktijd waar passend. Opdrachtgevers ondersteunen deze inzet door hierover afspraken te maken met hun opdrachtnemers, zodat duurzame inzetbaarheid en doorgroeikansen worden bevorderd.

9. Gezond en veilig werken

Internationale arbeidskrachten krijgen hetzelfde niveau van bescherming op het gebied van veiligheid en gezondheid als andere werknemers. Werkgevers dragen zorg voor een veilige werkomgeving, ook wanneer het werk bij de opdrachtgever wordt uitgevoerd. Werkgevers en opdrachtgevers treffen hiervoor de noodzakelijke maatregelen. Ook verstrekken beide partijen begrijpelijke instructies en zorgen zij ervoor dat werknemers ongezonde of onveilige situaties op de werkvloer kunnen melden.

10. Blijf investeren in arbeidsbesparende technologie

Werkgevers en opdrachtgevers onderzoeken bij investerings- en inkoopbeslissingen actief hoe arbeidsintensieve processen kunnen worden verminderd door technologische en organisatorische vernieuwing. Deze investeringen gaan samen met aanpassingen in werkprocessen en scholing van werknemers.

11. Blijf het nationaal arbeidspotentieel benutten

Voordat structureel gebruik wordt gemaakt van internationale arbeidskrachten, zetten werkgevers en opdrachtgevers zich aantoonbaar in om beschikbaar arbeidspotentieel in Nederland te benutten. Dit omvat investeringen in aantrekkelijk en toegankelijk werk, passende arbeidsvoorwaarden, scholing en begeleiding van werkzoekenden.

12. Toegankelijke informatie en ondersteuning

Werkgevers informeren internationale arbeidskrachten actief en in begrijpelijke taal over hun rechten en plichten. Werkgevers en opdrachtgevers verwijzen werknemers waar nodig door naar onafhankelijke ondersteuning, zoals vakbonden, Work in NL en andere hulpinstanties. Opdrachtgevers en werkgevers voeren aan cao-tafels het gesprek om vakbonden toegang te verlenen tot de werkvloer.

Bijlage II: Samenstelling uitvoeringscommissie Arbeidsmigratie*Leden**Plaatsvervangende leden***Onafhankelijke leden**

prof. dr. mr. F.G. (Femke) Laagland (voorzitter)

prof. dr. ir. N. (Nitesh) Bharosa (voorzitter)

Ondernemersleden

A.G.M. (Antoine) Reijnders MSc (VNO-NCW/MKB-NL)

D.R.M. (Dion) Vijverberg

G.H.N.L. (Guido) van Woerkom (VNO-NCW/MKB-NL)

J. (Jaap) van de Burgt

R. (Robert) Veenstra (LTO Nederland)

E. (Erik) Douma

Werknemersleden

A.C. (Amerik) Klapwijk MSc (VCP)

mr. D. (Daphne) de Wild (CNV)

V. (Vincent) Thepass (FNV)

V. (Viera) van den Bergh-Spanikova

mr. I. (Imke) van Gardingen

Adviserende leden

T. (Thomas) Zwiers (VNG)

Ministeriële vertegenwoordigers

A. (Alexandra) Huisman (SZW)

G. (Bert) Kornet (SZW)

Secretariaat SER

dr. A.W.M. (Arend) Odé

drs. R.T. (Rowin) van Son



Contactgegevens

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Foto: Shutterstock

© 2026, Sociaal-Economische Raad