Europees Parlement
2024-2029

Commissie werkgelegenheid en sociale zaken

2025/2133(INI)

17.7.2025

ONTWERPVERSLAG

over het aanpakken van onderaannemingsketens en de rol van tussenpersonen om de rechten van werknemers te beschermen
(2025/2133(INI))

Commissie werkgelegenheid en sociale zaken

Rapporteur: Johan Danielsson

INHOUD

Blz.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 3

TOELICHTING 9

BIJLAGE: BEKENDMAKING VAN INPUT 11

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het aanpakken van onderaannemingsketens en de rol van tussenpersonen om de rechten van werknemers te beschermen
(2025/2133(INI))

Het Europees Parlement,

– gezien de Europese pijler van sociale rechten,

– gezien 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[1], zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/957,

– gezien Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt ("de IMI-verordening")[2],

– gezien Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ van de Raad, zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2024/1712[3],

– gezien het verslag van de Commissie van 30 april 2024 over de toepassing en uitvoering van Richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (COM(2024)0320),

– gezien het verslag van de Commissie van 26 mei 2025 getiteld "Evaluatie van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA)" (COM(2025)0256),

– gezien de mededeling van de Commissie van 3 december 2020 getiteld "Strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2021-2027 — Gezondheid en veiligheid op het werk in een veranderende arbeidswereld" (COM(2021)0323), met inbegrip van de "Vision Zero"-benadering van werkgerelateerde sterfgevallen in de EU,

– gezien de publicatie van de Commissie van mei 2020 getiteld "Making Socially Responsible Public Procurement Work – 71 Good Practice Cases"[4],

– gezien het verslag van de ELA van 2025 getiteld "Posting of third-country nationals:

[1] PB L 18 van 21.1.1997, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj.
[2] PB L 159 van 28.5.2014, blz. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj.
[3] PB L 101 van 15.4.2011, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj.
[4] https://data.europa.eu/doi/10.2826/844552.

Contracting chains, recruitment patterns, and enforcement issues”[5],

– gezien het verslag van de ELA van februari 2023 getiteld “Cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals”[6],

– gezien het verslag van Europol van december 2024 getiteld “Leveraging legitimacy: How the EU’s most threatening criminal networks abuse legal business structures”,

– gezien artikel 10 van de richtsnoeren van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) over de algemene beginselen van de arbeidsinspectie,

– gezien het IAO-Verdrag betreffende particuliere bureaus voor arbeidsbemiddeling (Verdrag nr. 181 van 1997),

– gezien het IAO-Verdrag betreffende de veiligheid en gezondheid in het bouwbedrijf (Verdrag nr. 167 van 1988),

– gezien zijn resolutie van 25 november 2021 over de invoering van een Europese socialezekerheidspas voor het verbeteren van de digitale handhaving van socialezekerheidsrechten en billijke mobiliteit[7],

– gezien zijn resolutie van 13 maart 2025 over sociale en werkgelegenheidsaspecten van herstructureringsprocessen: de noodzaak om banen en de rechten van werknemers te beschermen[8],

– gezien zijn resolutie van 18 januari 2024 over de herziening van het mandaat van de Europese Arbeidsautoriteit[9],

– gezien de verklaring van Terhulpen van 16 april 2024 over de toekomst van de Europese pijler van sociale rechten,

– gezien het verslag van Enrico Letta van 17 april 2024 van getiteld “Much more than a market – speed, security, solidarity: empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens” (het verslag-Letta),

– gezien de standpuntnota van 14 februari 2025 van Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Italië, Letland en Luxemburg over de EU-beleidsprioriteiten 2024-2029 voor de Commissie en de billijke detachering van onderdanen van derde landen,

– gezien de nationale strategieën ter bestrijding van arbeidsuitbuiting, gedwongen arbeid en zwartwerk[10],

---

[5] https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2025-03/ELA-posting-third-country-nationals-report.pdf.
[6] https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-04/ela-report-posting-third-country-nationals.pdf.
[7] PB C 224 van 8.6.2022, blz. 81.
[8] PB C, C/2025/3156, 20.6.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3156/oj.
[9] PB C, C/2024/5741, 17.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5741/oj.
[10] Zie bijvoorbeeld: “Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit” van het Duitse Bondsministerie van Arbeid en Sociale Zaken (2025); “Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso” van het Italiaanse Ministerie van Arbeid en Sociaal Beleid (2022); “Plan de Acción contra el Trabajo Forzoso” van het

– gezien artikel 55 van zijn Reglement,

– gezien het advies van de Commissie interne markt en consumentenbescherming,

– gezien het verslag van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken (A10-0000/2025),

A. overwegende dat arbeidsuitbuiting en misstanden wijdverbreide en dringende problemen op de EU-arbeidsmarkt zijn die zich onder verschillende begrippen manifesteren, onder meer, maar niet uitsluitend, als werkgerelateerde criminaliteit, zwartwerk, de grijze economie, sociale dumping, arbeidsuitbuiting en moderne slavernij;

B. overwegende dat Europol benadrukt dat 86 % van de meest bedreigende criminele netwerken legale bedrijfsstructuren gebruiken als onderdeel van hun criminele activiteiten;

C. overwegende dat de meeste sectoren met een hoog risico op arbeidsuitbuiting de volgende kenmerken gemeen hebben: een hoge arbeidsintensiteit in combinatie met afhankelijkheid van lange en complexe onderaannemingsketens, de aanwezigheid van tussenpersonen die onrechtmatig te werk gaan en een sterke afhankelijkheid van gedetacheerde werknemers, mobiele werknemers uit de EU en onderdanen van derde landen;

D. overwegende dat de detachering van onderdanen van derde landen volgens de ELA toeneemt en dat een op de vier gedetacheerde werknemers in 2022 onderdaan van een derde land was;

E. overwegende dat onderaanneming in veel sectoren een goed functionerende en belangrijke werkwijze is en gespecialiseerde expertise beter toegankelijk maakt; overwegende dat de risico's in verband met fraude, criminele infiltratie, de gezondheid en veiligheid van werknemers op het werk en oneerlijke concurrentie voor ondernemingen, met name kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), door lange en complexe onderaannemingsketens echter kunnen toenemen;

F. overwegende dat bepaalde lidstaten wetgeving hebben aangenomen ter beperking van de lengte van onderaannemingsketens in bepaalde sectoren; overwegende dat de Commissie het beperken van de niveaus van onderaanneming en het uitbreiden van de aansprakelijkheid tot de volledige onderaannemingsketen beschouwt als goede werkwijzen voor de lidstaten; overwegende dat er ook ondernemingen zijn die de lengte van hun onderaannemingsketens vrijwillig hebben verkort;

G. overwegende dat de praktijk van arbeidsbemiddeling niet wettelijk is vastgelegd en vele vormen kan aannemen, variërend van grotere gevestigde ondernemingen tot individuele recruiters, informele makelaars en zelfs koppelbazen;

Spaanse Ministerie van Inclusie, Sociale Zekerheid en Migratie (2021); "Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet" van de Zweedse regering (2022), alsook: "Strategi mot arbeidslivskriminalitet" van de Noorse regering (2021).

H. overwegende dat tussenpersonen die noch geregistreerd of gecertificeerd zijn, noch over een vergunning beschikken, vaak worden gebruikt om het arbeidsrecht en de verantwoordelijkheid van werkgevers te verhullen en te omzeilen;

I. overwegende dat het proces van regulering van onderaannemingsketens en tussenpersonen op nationaal niveau voor de lidstaten langdurig en moeilijk kan zijn, niet in de laatste plaats vanwege juridische onduidelijkheden die voortvloeien uit de internemarktregels;

Arbeidsuitbuiting voorkomen

1. benadrukt dat een alomvattende Europese aanpak van arbeidsuitbuiting in het algemeen en onrechtmatige vormen van onderaanneming en arbeidsbemiddeling in het bijzonder nodig is, en dringt daarom aan op een Europese strategie ter bestrijding van arbeidsuitbuiting;

2. betreurt het gebrek aan juridische duidelijkheid over de mogelijkheden voor de lidstaten om lange en complexe onderaannemingsketens te reguleren; verzoekt de Commissie duidelijk te maken dat de EU-regels voor de interne markt de lidstaten niet beletten wetgeving aan te nemen met het oog op de aanpak van lange en complexe onderaannemingsketens, waaronder het verplichten van rechtstreekse arbeidsverhoudingen in sectoren met een hoog risico, waar dit haalbaar en bewezen gerechtvaardigd is;

3. herhaalt zijn verzoek[11] aan de Commissie om een kaderrichtlijn te overwegen waarmee de problemen in verband met onrechtmatige vormen van onderaanneming en arbeidsbemiddeling in Europa kunnen worden aangegaan, en om met deze kaderrichtlijn een algemeen rechtskader in te voeren ter beperking van onderaanneming en ter waarborging van hoofdelijke aansprakelijkheid in de gehele onderaannemingsketen, alsook om maatregelen in te voeren ter regulering van de rol en verantwoordelijkheden van andere arbeidsbemiddelaars dan uitzendbureaus;

4. onderstreept dat de sociale partners, waaronder vertegenwoordigers van kmo’s, dikwijls gezamenlijk het initiatief hebben genomen voor nationale en regionale beleidsmaatregelen ter beperking van de niveaus van onderaanneming; verzoekt de Commissie voorstellen in te dienen voor het vaststellen van een algemene regeling die onderaanneming in sectoren met een hoog risico op arbeidsuitbuiting beperkt tot maximaal twee niveaus onder de hoofdaannemer; benadrukt dat de lidstaten, in samenwerking met de sociale partners, verantwoordelijk moeten zijn voor het aanwijzen van nationale sectoren met een hoog risico en het vaststellen van een procedure voor het afwijken van de algemene regeling, indien dit naar behoren wordt gemotiveerd;

5. merkt op dat het toenemende gebruik van onderaanneming voor kernactiviteiten kan leiden tot versnipperde werkplekken en werknemers die vaker te maken krijgen met langere werkdagen, lagere lonen en baanonzekerheid; verzoekt de Commissie in dit verband toe te zien op gelijke behandeling voor gelijk werk en rechtstreekse werkgelegenheid te bevorderen in de sectoren waar dergelijke risico’s zich voordoen;

[11] Resolutie van 13 maart 2025.

6. is bezorgd over het gebrek aan juridische duidelijkheid over het verschil tussen werkelijke en frauduleuze detacheringen van onderdanen van derde landen; verzoekt de Commissie om, in lijn met het verslag-Letta, de problemen met handhaving te evalueren en passende initiatieven te nemen om de vastgestelde lacunes in de wetgeving op te vullen;

7. benadrukt dat arbeidsmarktbemiddelaars beter moeten worden gereguleerd; verzoekt de Commissie te garanderen dat in de EU actieve arbeidsbemiddelaars onder registratie- en vergunningsregelingen vallen en, overeenkomstig IAO-Verdrag nr. 181, arbeidsbemiddelaars te verbieden direct dan wel indirect volledige of gedeeltelijke vergoedingen of kosten in rekening brengen;

Handhaving en controle

8. benadrukt dat voor de bestrijding van arbeidsuitbuiting efficiënte en goed toegeruste systemen voor handhaving en controle nodig zijn; is ingenomen met het evaluatieverslag van de Commissie over de ELA en herhaalt zijn verzoek[12] aan de Commissie om het mandaat van de ELA te versterken;

9. herinnert eraan dat in Richtlijn 2006/22/EG[13] reeds minimumvoorschriften zijn vastgesteld voor controle op de naleving van de sociale wetgeving in het wegvervoer en verzoekt de Commissie een wetgevingsinitiatief in te dienen op grond waarvan de lidstaten verplicht worden te voorzien in adequate minimumcapaciteit voor arbeidsinspecties in alle sectoren met een hoog risico, in overeenstemming met de IAO-benchmark van ten minste één arbeidsinspecteur per 10 000 werknemers;

10. herhaalt zijn verzoek[14] om snelle invoering van de Europese socialezekerheidskaart (ESSPASS) en om betere digitale handhaving van socialezekerheidsrechten en eerlijke mobiliteit, met inbegrip van realtime-verificatie en uitwisseling van informatie tussen handhavingsautoriteiten, alsook de integratie van de ESSPASS in bestaande nationale arbeidskaartsystemen;

Sancties voor arbeidsuitbuiting

11. stelt met bezorgdheid vast dat personen voor wie een handelsverbod in een lidstaat geldt, nationale beperkingen kunnen omzeilen door een bedrijf in een andere lidstaat te registreren en te runnen, en daarmee de interne markt ondermijnen; verzoekt de Commissie toe te zien op automatische wederzijdse erkenning van handelsverboden in alle lidstaten en op de tijdige en veilige uitwisseling van relevante informatie tussen de lidstaten;

12. is ingenomen met het opnemen van sociale voorwaarden in nationale en Europese financieringsregelingen en -programma's die betalingen koppelen aan eerbiediging van de rechten van werknemers; verzoekt de Commissie voort te bouwen op de opgedane

[12] Resolutie van 18 januari 2024.
[13] Richtlijn 2006/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 inzake minimumvoorwaarden voor de uitvoering van de Verordeningen (EEG) nr. 3820/85 en (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en tot intrekking van Richtlijn 88/599/EEG van de Raad (PB L 102 van 11.4.2006, blz. 35, ELI:. http://data.europa.eu/eli/dir/2006/22/oj).
[14] Resolutie van 25 november 2021.

ervaring met het opnemen van sociale conditionaliteit in het gemeenschappelijk landbouwbeleid, om te waarborgen dat EU-financieringsprogramma's voorwaarden met betrekking tot Europese arbeidsnormen bevatten;

°

° °

13. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

TOELICHTING

Werknemers in sectoren als de bouw, landbouw, huishoudelijk werk, vervoer en logistiek, vlees- en voedselverwerking, schoonmaakdiensten, horeca en zorg vormen de ruggengraat van onze economie. In de meeste Europese landen zijn dit tegelijkertijd de sectoren die te kampen hebben met hardnekkige misstanden, uitbuiting en frauduleuze concurrentie, die schadelijk zijn voor zowel werknemers als legitieme bedrijven, met name kmo's.

De afgelopen jaren is door meerdere tragische werkgerelateerde incidenten in de lidstaten aan het licht gekomen wat de werkelijke menselijke kosten zijn van controleverlies over de vraag wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de naleving van basale normen op het gebied van gezondheid, veiligheid en tewerkstelling, wat aanleiding geeft tot fundamentele bezorgdheid over de wettelijke verantwoordingsplicht, traceerbaarheid en controle over arbeidsomstandigheden.

Tevens heeft Europol ervoor gewaarschuwd dat vrijwel alle meest bedreigende criminele netwerken in Europa legale bedrijfsstructuren gebruiken om voet aan de grond te krijgen in de Europese economie, waar vooral de bouw en logistieke bedrijven waar veel contant geld omgaat mee te maken hebben.

In het huidige veiligheidslandschap kan het gebrek aan toezicht ook kansen bieden aan vijandige actoren die zich informatie willen verschaffen over kritieke infrastructuur of deze willen verstoren, of die toegang willen krijgen tot veiligheidsgevoelige werkplekken.

Er is geen sprake van één enkele drijvende factor achter arbeidsuitbuiting en de risico's ervan voor de Europese werkplekken. Wel zijn er bepaalde variabelen die naar voren blijven komen in nationale en Europese studies en in verslagen van handhavingsautoriteiten. Een daarvan is de toenemende afhankelijkheid van lange en complexe onderaannemingsketens, en een andere is de aanwezigheid van onrechtmatige arbeidsbemiddeling. Deze twee praktijken houden nauw verband met elkaar en maken het moeilijker voor autoriteiten om te voorkomen dat frauduleuze of criminele actoren werkplekken betreden en om deze actoren op te sporen.

Dit zal voor veel werknemers en bedrijven in kwestie geen verrassing zijn. De opkomst van werkplekken waar geen adequate controle plaatsvindt en waar de verantwoordelijkheid wordt opgedeeld, verdund en afgewenteld, is al jarenlang een bron van ongenoegen.

In reactie op deze problemen hebben de lidstaten getracht de controles op te voeren en aan te scherpen, en maatregelen te nemen om de wijdverbreidste misstanden te voorkomen. Zij hebben zich ervoor ingespannen om lange onderaannemingsketens te beperken, de aansprakelijkheidsvereisten aan te scherpen, informatie-uitwisseling te vergroten en specifieke controle-eenheden op te zetten die gericht zijn op het opsporen en uitroeien van arbeidsuitbuiting en misstanden. Ook de nationale en sectorale sociale partners zijn de uitdaging aangegaan en hebben zelfstandig initiatieven genomen om hun sectoren te helpen saneren. Ook hebben zij gezamenlijk hun regeringen aangespoord om meer te doen. Het is duidelijk dat deze inspanningen belangrijke positieve effecten hebben gehad, maar ook is duidelijk dat ze niet volstaan en er meer moet worden gedaan.

De uitdagingen zijn met name voelbaar wanneer het gaat om grensoverschrijdend actieve bedrijven, aangezien grensoverschrijdende samenwerking tussen handhavingsautoriteiten,

informatie-uitwisseling en rechtskaders geen gelijke tred hebben gehouden met de ontwikkelingen ter plaatse. Wanneer een eensgezinde Europese respons uitblijft, wordt het voor frauduleuze en criminele actoren gemakkelijker om de zwakke punten van de eengemaakte markt uit te buiten. In meerdere gevallen hebben de lidstaten juridische problemen ondervonden bij het nemen van maatregelen tegen arbeidsuitbuiting en het waarborgen van eerlijke concurrentie, waarbij vaak wordt verwezen naar het Unierecht.

Arbeidsuitbuiting in het algemeen en onrechtmatige vormen van onderaanneming en arbeidsbemiddeling in het bijzonder vereisen daarom een gecoördineerde respons op Europees niveau.

Om deze uitdagingen met succes het hoofd te bieden, moeten de bedrijfsmodellen van fraudeurs en criminelen onrendabel worden gemaakt, zodat werknemers worden beschermd en alle ondernemingen die zich aan de wet houden het gemakkelijker krijgen. Deze respons moet op drie pijlers zijn gebaseerd:

1. Preventie, waardoor het zo moeilijk mogelijk wordt om frauduleus te werk te gaan

2. Controle, waardoor het risico op ontdekking zo groot mogelijk wordt

3. Sanctionering, zodat degenen die worden betrapt op harde consequenties kunnen rekenen

Tot slot hoopt de rapporteur dat dit verslag een impuls zal geven om de strijd tegen arbeidsuitbuiting op te voeren, met bijzondere aandacht voor onrechtmatige vormen van onderaanneming en arbeidsbemiddeling, waarbij brede steun wordt vergaard van het hele politieke spectrum en van de sociale partners. Hoewel de meningen over de precieze oplossingen uiteen kunnen lopen, hoopt de rapporteur oprecht dat we de gedeelde erkenning dat deze problemen op de Europese arbeidsmarkt reëel zijn, toenemen en dringend aandacht behoeven als gemeenschappelijk uitgangspunt kunnen nemen.

BIJLAGE: BEKENDMAKING VAN INPUT

Overeenkomstig artikel 8 van bijlage I bij het Reglement verklaart de rapporteur in het verslag input te hebben opgenomen over aangelegenheden in verband met het onderwerp van het dossier die in het kader van de opstelling van het ontwerpverslag tot op het moment van goedkeuring ervan in de commissie door hem is ontvangen van de volgende belangenvertegenwoordigers die binnen het toepassingsgebied van het Interinstitutioneel Akkoord over een verplicht transparantieregister vallen[1], of van de volgende vertegenwoordigers van overheidsinstanties van derde landen, met inbegrip van hun diplomatieke vertegenwoordigingen en ambassades:

1. Belangenvertegenwoordigers die onder het toepassingsgebied van het Interinstitutioneel Akkoord over een verplicht transparantieregister vallen
3F Byggegruppen
3F Transport
BUSINESSEUROPE
Byggföretagen
Byggnadsarbetareförbundet
CEEMET
Confederation of Swedish Enterprise
Danish Trade Union Confederation EU Office
Deutscher Gewerkschaftsbund
European Builders Confederation
European Construction Industry Federation
European Federation of Building and Woodworkers
European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions
European Trade Union Confederation
European Trade Union Institute
European Transport Workers' Federation
Fagbevægelsens Hovedorganisation
Fastighetsanställdas Förbund
Friedrich-Ebert-Stiftung
Göteborgs Räddningsmission
HOTREC
IF Metall
IndustriAll
Kommunalarbetareförbundet
LO
LO Norge
NHO – Norway
Rättvist Byggande
Svensk Byggkontroll

[1] Interinstitutioneel Akkoord van 20 mei 2021 tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over een verplicht transparantieregister (PB L 207 van 11.6.2021, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).

Swedish Trade Union Office
The Adecco Group
Transportarbetareförbundet
UNI Europa
Unionen
World Employment Confederation – Europe
2. Vertegenwoordigers van overheidsinstanties van derde landen, met inbegrip van hun diplomatieke vertegenwoordigingen en ambassades

De bovenstaande lijst is opgesteld onder de exclusieve verantwoordelijkheid van de rapporteur.

Wanneer natuurlijke personen in de lijst worden geïdentificeerd aan de hand van hun naam en/of functie verklaart de rapporteur aan de betrokken natuurlijke personen privacyverklaring nr. 484 van het Europees Parlement (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do) te hebben verstrekt waarin de toepasselijke voorwaarden voor de verwerking van hun persoonsgegevens en de hiermee verbonden rechten worden toegelicht.