

De effecten van de COVID-19 pandemie op arbeidsmigratie en -mobiliteit

Dries Lens, Ive Marx en Ninke Mussche

Mei 2021

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stads-campus

<https://www.uantwerpen.be/nl/onderzoeksgroep/csb/>

D/2021/6104/03

De effecten van de COVID-19 pandemie op arbeidsmigratie en -mobiliteit

Dries Lens, Ive Marx en Ninke Mussche

Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen

1 Inleiding

De COVID-19 crisis heeft een ongeziene impact op migratie wereldwijd. De OESO berekende dat voor de Europese OESO-landen het aantal nieuw uitgereikte visa kromp met 35% in het eerste kwartaal van 2020, en zelfs met 59% in het tweede kwartaal.¹ Een dergelijke krimp werd nooit eerder gemeten. Ook was er veel terugkeer migratie – naar schatting keerden bijvoorbeeld 1.3 miljoen Roemenen en 600.000 Bulgaren die zich in Europese landen hadden gevestigd terug naar huis.²

In deze nota onderzoeken we voor België wat de impact was van de COVID-19 crisis op de arbeidsmigratie en – mobiliteitsstromen naar ons land. Dit is belangrijk om minstens twee redenen:

Ten eerste is onze economie erg afhankelijk van arbeidsmigranten³. Ze vullen in grote getalen cruciale knelpuntberoepen in, bijvoorbeeld in sectoren zoals bouw of transport.⁴ Ze dragen ook vaak (hoog)gespecialiseerde vakkennis en expertise aan die essentieel is voor tal van economische activiteiten met hoge toegevoegde waarde. Denk bijvoorbeeld aan de momenteel zo belangrijke farmaceutische sector.

¹ Hoewel er geen twijfel over bestaat dat immigratie is afgenomen, moet de exacte omvang van de afname met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd vanwege variaties in data en definities. OECD (2020) International Migration Outlook 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ec98f531-en>.

² <https://www.economist.com/europe/2021/01/30/how-the-pandemic-reversed-old-migration-patterns-in-europe>; <https://ecfr.eu/sofia/publication/the-grand-return-covid-19-and-reverse-migration-to-bulgaria/>.

³ Om de leesbaarheid te bevorderen gebruiken we in deze nota regelmatig ‘arbeidsmigratie’ en ‘arbeidsmigrant’ als overkoepelde termen, die ook vormen van arbeidsmobiliteit omvatten (zie Sectie 2 van deze nota).

⁴ Fasani, F. & Mazza, J. (2020) Immigrant key workers: their contribution to Europe’s COVID-19 response. IZA Policy Paper, Nr. 155, <https://www.iza.org/publications/pp/155/immigrant-key-workers-their-contribution-to-europes-covid-19-response>.

Ten tweede zullen arbeidsmigranten van cruciaal belang zijn voor veel van de relanceprojecten die op stapel staan. Daarin wordt zwaar ingezet op infrastructuur- en renovatieprojecten. Die zijn in belangrijke mate afhankelijk van buitenlandse arbeid.⁵

Het is om deze redenen cruciaal dat we een goed zicht krijgen op de impact van COVID-19 op arbeidsmigratie, zij het via het kanaal van de arbeidsvergunningen dan wel het kanaal van de detachering. We kijken ook vooruit naar wat de nabije toekomst brengt.

2 Het belang van arbeidsmigratie

Vlak voor de COVID-19 pandemie toesloeg, deden bedrijven in België nog veelvuldig een beroep op buitenlandse arbeidskrachten. Dat betrof dan mensen die uit de buurlanden kwamen of uit landen verder weg, met inbegrip van landen buiten de EU. De COVID-19 crisis bracht maatregelen die ooit ondenkbaar leken, zoals het sluiten van de grenzen binnen Europa en inreisverboden. Dat bracht veel bedrijven in nog grotere problemen. Land- en tuinbouwbedrijven zagen oogsten verloren gaan bij gebrek aan arbeidskrachten.⁶ De bouwsector kwam handen te kort. Buitenlandse werknemers konden niet meer komen of wilden niet meer komen. Het bood een perfecte illustratie van het belang van buitenlandse arbeid voor de Belgische arbeidsmarkt.

België kent inderdaad diverse economische migratiekanalen.

Een eerste belangrijke arbeidsinstroom naar België betreft **EU-burgers** die gebruik maken van hun recht op **vrij verkeer van personen**, zoals verankerd in het EU-verdrag. Deze mobiele EU-onderdanen hebben net als Belgen het recht om in een andere lidstaat te werken en werk te zoeken, en maken volledig deel uit van de Belgische arbeidsmarkt. Zij dragen Belgische sociale zekerheidsbijdragen bij en bouwen in België ook socialezekerheidsrechten op, gebaseerd op een coördinatiesysteem tussen de sociale zekerheidssystemen van de verschillende EU lidstaten. Grens- en seizoenarbeiders vallen ook onder het vrij personenverkeer. Volgens de meest recente studie⁷ van de Europese Commissie over intra-EU arbeidsmobiliteit immigreerden in 2018 ongeveer 50.000 mobiele EU-burgers op beroepsactieve leeftijd naar

⁵ De Wispelaere & Pacolet (2017) De omvang en impact van intra-EU detachering op de Belgische economie. Met een specifieke focus op de bouwsector, HIVA-KU Leuven, <https://hiva.kuleuven.be/nl/nieuws/docs/omvang-en-impact-intra-eu-detachering-rapport.pdf>.

⁶ Men probeerde die tekorten onder meer op te vangen door de Belgische arbeidsreserve aan te spreken: <https://www.vdab.be/helpde oogst>; <https://www.fedasil.be/nl/nieuws/opvang-asielzoekers/asielzoekers-helpen-mee-met-de-oogst>.

⁷ Fries-Tersch et al. (2020) Annual report on intra-EU labour mobility 2020. European Commission, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8369&furtherPubs=yes>.

België.⁸ Deze instroomcijfers bleven erg stabiel tussen 2009 en 2018. Ook werkten in 2018 ongeveer 90.000 EU-onderdanen als grens- of seizoenarbeider op de Belgische arbeidsmarkt.

Ten tweede is migratie van **derdelanders** (niet-EU onderdanen) een belangrijke bron voor economische migratie. De ‘klassieke’ arbeidsmigratie organiseert de instroom van derdelanders die op basis van een **arbeidskaart** en een verblijfsvergunning (nu: **gecombineerde vergunning**) tijdelijk naar België komen als werknemer van een in België gevestigde werkgever. De arbeidsmigranten betalen hier sociale zekerheid en zijn in vast dienstverband. Derdelanders kunnen ook als zelfstandigen instromen indien zij een beroepskaart bekomen van de bevoegde administratie. In 2018 werden in België ongeveer 19.000 arbeidskaarten B afgeleverd, waarvan 53% door Vlaanderen.

Tot slot is er, naast de instroom van EU-burgers en derdelanders, nog de instroom via **detachering**. Detachering omhelst het tijdelijk uitsuren van werknemers naar een andere lidstaat van de EU om een dienstencontract uit te voeren, en dit in het kader van het **vrij verkeer van diensten**. Detacheringen en dienstverleningen zijn een vorm van **arbeidsmobiliteit** waarbij de band met het gastland losser is. Er is geen arbeidsovereenkomst met een werkgever in België. De detachering is tijdelijk, vaak van korte duur en er is geen perspectief van permanent verblijf voor de werknemer. De werkgever betaalt de sociale zekerheidsbijdragen voor de gedetacheerde in het land waar de werkgever is gevestigd. Tot slot is de detachering vaak circulair: dezelfde personen komen verschillende projecten uitoefenen in het gastland en keren dan terug naar het herkomstland. In 2018 registreerde LIMOSA⁹ 230.000 gedetacheerde werknemers en zelfstandige dienstverleners, die samen ongeveer 840.000 dienstverleningen uitvoerden.¹⁰

De diverse arbeidsmigratiekanalen zijn dus zowel kwantitatief (qua volume) als kwalitatief (qua aard van de functies die ze invullen) van groot belang voor de Belgische arbeidsmarkt.

3 Verwachte effecten van COVID-19

De COVID-19 crisis en de daarmee samenhangende effecten op de economie en arbeidsmarkt in België en elders hebben naar verwachting **aanzienlijke effecten uitgeoefend op het volume en de vorm van arbeidsmigratie naar België**.

⁸ In datzelfde jaar emigreerden 29.000 mobiele EU-onderdanen uit België.

⁹ https://www.international.socialsecurity.be/working_in_belgium/nl/limosa.html. Zie ook Sectie 5 van deze nota.

¹⁰ Belangrijk is hierbij te vermelden dat gedetacheerden geen volledig jaar voltijds in België zijn tewerkgesteld, de gemiddelde verblijfsduur (alle dienstverleningen opgeteld) wordt op basis van LIMOSA-data geschat op ongeveer 105 dagen.

In termen van **onmiddellijke impact** hebben de beperkingen in reizen – zowel nationaal als internationaal – geleid tot een grote daling van de immigratie in 2020.¹¹ Zo konden grensarbeiders die in het ene EU-land wonen maar in een ander EU-land werken, niet meer zo gemakkelijk pendelen. De tijdelijke grenssluitingen en reisverboden binnen de EU hebben ook directe effecten gehad op seizoensarbeid en detachering¹². Er zijn ook aanwijzingen dat de maatregelen gevolgen hebben gehad voor langdurig mobiele werknemers, die gewoonlijk in een andere EU-lidstaat wonen en werken (zie voetnoot 2). De Europese Commissie heeft zeker inspanningen geleverd om het recht op vrij verkeer te vrijwaren en om zo snel mogelijk naar ‘het normaal’ terug te keren.¹³

De gedeeltelijke sluiting van de Europese binnengrenzen werd vergezeld door de tijdelijke sluiting van de buitengrenzen van de EU voor de meeste niet-ingezetenen.¹⁴ Vanaf maart nam België een conservatieve positie in ten aanzien van de EU-aanbevelingen voor heropening van de grenzen en werd reizen van buiten de EU erg moeilijk. De migratiebewegingen uit niet-EU-landen zijn dus naar verwachting harder getroffen geweest dan de migratiebewegingen uit EU-landen.¹⁵

Er zullen waarschijnlijk ook **sectorspecifieke effecten** zijn. Zo kampte België net als veel andere landen met een tekort aan gezondheidswerkers. Ook de landbouwsector, waar seizoenarbeiders uit andere delen van de EU erg belangrijk zijn, werd door de COVID-19 maatregelen geconfronteerd met grote uitdagingen.

Op **langere termijn** zal de economische krimp waarmee veel sectoren te maken hebben – met name, maar niet beperkt tot de horeca, sport en recreatie, de verkoop, facilitaire dienstverlening, transport en logistiek en de kunst – mogelijk zorgen voor een **terugval in de vraag** naar buitenlandse arbeidskrachten.

Tegelijkertijd heeft de COVID-19 crisis ook geleid tot een grotere acceptatie van **digitale communicatie**. Een groot deel van de mensen hoeft daardoor niet meer fysiek samen te komen om het werk te kunnen doen. Digitalisering zou zo migratie kunnen vervangen, vooral

¹¹ Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek in Nederland bijvoorbeeld is het aantal personen dat zich vanuit het buitenland in Nederland vestigde na de invoering van de coronamaatregelen in maart 2020 gehalveerd. In juni-september 2020 nam de immigratie toe. In oktober en november nam de migratie weer af en was in november bijna vergelijkbaar met het niveau van 2019. In december lag de immigratie weer iets hoger dan een jaar eerder. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/welvaart-in-coronatijd/samenleving>.

¹² <https://www.mobilelabour.eu/13159/call-on-the-postponement-of-application-of-revised-posting-rules/>

¹³ Zie o.a. Europese Commissie, Richtsnoeren betreffende de uitoefening van het recht op vrij verkeer van werknemers tijdens de uitbraak van COVID-19, (2020/C 102 I/03), 30 maart 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2020_102_I_0003#ntr2-CI2020102NL.01001201-E0002; Europese Commissie, Richtsnoeren betreffende seizoenarbeiders in de EU in het kader van de uitbraak van COVID-19, (2020/C 235 I/01), 17 juli 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=uriserv:OJ.CI.2020.235.01.0001.01.NLD&toc=OJ:C:2020:235I:TOC>.

¹⁴ <https://emnbelgium.be/publication/maintaining-labour-migration-essential-sectors-time-pandemic>

¹⁵ Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek in Nederland was de daling van immigratie inderdaad minder sterk voor mensen die in een EU-land geboren zijn, en nam deze immigratie ook sneller weer toe. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/welvaart-in-coronatijd/samenleving>.

in hooggeschoolde en niet-essentiële beroepen. Mobiliteitspatronen kunnen dus ook in de loop van de tijd veranderen.

Deze COVIVAT nota brengt de initiële effecten van de COVID-19 pandemie op het volume en de vorm van arbeidsmigratie en -mobiliteit naar België in kaart. We focussen daarbij op 2 economische migratiekanalen:

(1) de **'klassieke' arbeidsmigratie van derdelanders** via de arbeidskaart/gecombineerde vergunning type B; en

(2) de **instroom** van werknemers en zelfstandigen op basis van **detachering**.

Cijfers over de instroom van mobiele EU-onderdanen gebaseerd op het vrij verkeer van personen zijn op moment van schrijven nog niet beschikbaar.

4 COVID-19 en klassieke arbeidsmigratie¹⁶

Voor de analyse van klassieke arbeidsmigratie maken we gebruik van gegevens voor **Vlaanderen** over het **aantal aangevraagde**¹⁷ (eerste aanvragen en hernieuwingen) **arbeidskaarten/gecombineerde vergunningen type B**. De tijdstempel van de gegevens is gebaseerd op de datum waarop de arbeidskaart/gecombineerde vergunning werd aangevraagd.

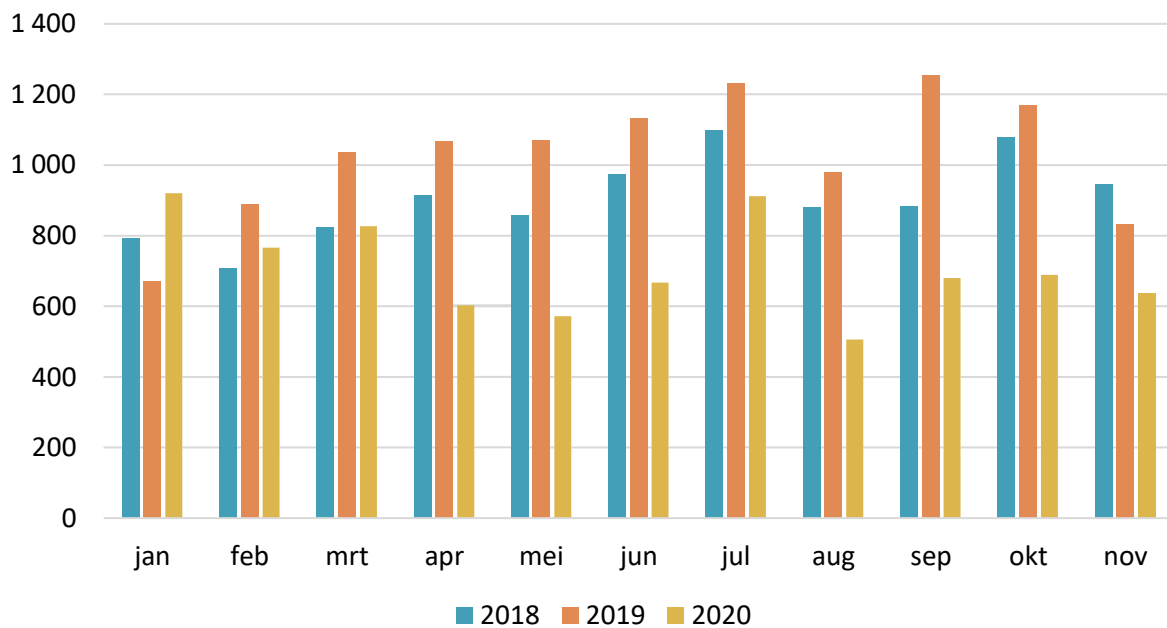
Figuur 1 toont het aantal aanvragen tussen januari en november voor de jaren 2018, 2019 en 2020. In januari was het aantal aanvragen in 2020 op een hoger niveau dan het aantal aanvragen in voorgaande jaren. In februari en maart was het aantal arbeidskaarten/gecombineerde vergunningen in 2020 lager dan het aantal in 2019 maar eerder gelijk aan het aantal in 2018. **Pas in april zien we een duidelijk effect van de COVID-19 crisis.** De arbeidskaarten/gecombineerde vergunningen namen een duik in april tot op een aantal dat 34% en 44% lager was dan het aantal in april 2018 en 2019. Die daling zette zich door in mei en juni. In juli 2020 tekende zich een herstel af, het aantal aanvragen was wel nog steeds 17% en 26% lager dan in 2018 en 2019. Dit korte herstel duurde niet lang. In augustus 2020 bereikte het aantal aanvragen opnieuw een nieuw dieptepunt, met een aantal arbeidskaarten/gecombineerde vergunningen dat 43% en 48% lager was dan in 2018 en 2019. In september en oktober volgde dan opnieuw een licht herstel, maar **in november bleef het aantal aanvragen 33% en 23% onder het niveau van voorgaande jaren.**

¹⁶ We willen graag uitdrukkelijk het Departement Werk en Sociale Economie (WSE), en in het bijzonder Faiza Djait, Ilse Boons en Wouter Ottevaere bedanken voor de snelle en efficiënte aanlevering van de gegevens.

¹⁷ Een alternatieve analyse op basis van het aantal toegekende (i.p.v. het aantal aangevraagde) arbeidskaarten/gecombineerde vergunningen leidt tot dezelfde conclusies.

Figuur 1. Het aantal arbeidskaarten/gecombineerde vergunningen bereikte een dieptepunt in mei, gevolgd door een kort herstel in juli, met een nieuw dieptepunt in augustus

Aantal aangevraagde arbeidskaarten/single permits B, januari-november



Bron: WSE, eigen bewerkingen

Heeft het effect van COVID-19 zich op een gelijkaardige manier gemanifesteerd voor de verschillende vormen van klassieke arbeidsmigratie? Figuur 2 toont de evolutie van het aantal aangevraagde arbeidskaarten/gecombineerde vergunningen per categorie. We onderscheiden enkel de belangrijkste categorieën, namelijk de hooggeschoolden, de leidinggevenden, de knelpuntberoepen en gespecialiseerde techniekers en 'overige'.¹⁸ De categorie 'overige' (voor 2019: 'buiten categorie') is een restcategorie van tewerkstellingsvormen die in geen enkele van de speciaal gedefinieerde categorieën voorkomen. Terwijl er voor de specifieke categorieën geen rekening gehouden wordt met de toestand van de arbeidsmarkt, is dat voor de categorie 'overige' net wel het geval. Het betreft vooral aanvragen voor laag en midden geschoolde functies die enkel een vergunning krijgen als er geen beschikbare kandidaten zijn op de Vlaamse arbeidsmarkt (er wordt gekeken in hoeverre er een vacature gepubliceerd staat bij VDAB, de 'spanningsindicator' van VDAB wordt geraadpleegd en desnoods wordt VDAB ingezet om het zogeheten arbeidsmarktonderzoek uit te voeren) en pas dan wordt er beslist.

Figuur 2 toont hoe het aantal arbeidskaarten/gecombineerde vergunningen voor **hooggeschoolden** (de belangrijkste categorie) een sterke daling kende in april-mei. Deze categorie kende daarna ook geen 'herstel'. In november 2020 bleef het aantal aanvragen 59%

¹⁸ Voor meer informatie over de categorieën: <https://www.vlaanderen.be/gecombineerde-vergunning-van-bepaalde-duur/gecombineerde-vergunning-categorieen-en-procedure#q-structureel-tekort>.

en 52% lager dan in 2018 en 2019. We zien een erg gelijkaardige tendens voor de **leidinggevenden**. Ook voor deze categorie was het aantal aanvragen, na een sterke daling in april-mei, in november 2020 nog steeds ver beneden het niveau van voorgaande jaren. Deze aangehouden lagere instroom is opvallend, daar de reisbeperkingen voor hogeschoolden werden opgeheven begin september 2020.¹⁹ Een verklaring kan evenwel gevonden worden in de mogelijkheid voor veel hogeschoolde beroepen om te telewerken. Het zou daarom niet hoeven te verbazen dat een van de effecten van de COVID-19 crisis een boost is van de lange afstandsdienstverlening, ten koste van fysieke arbeidsmigratie.

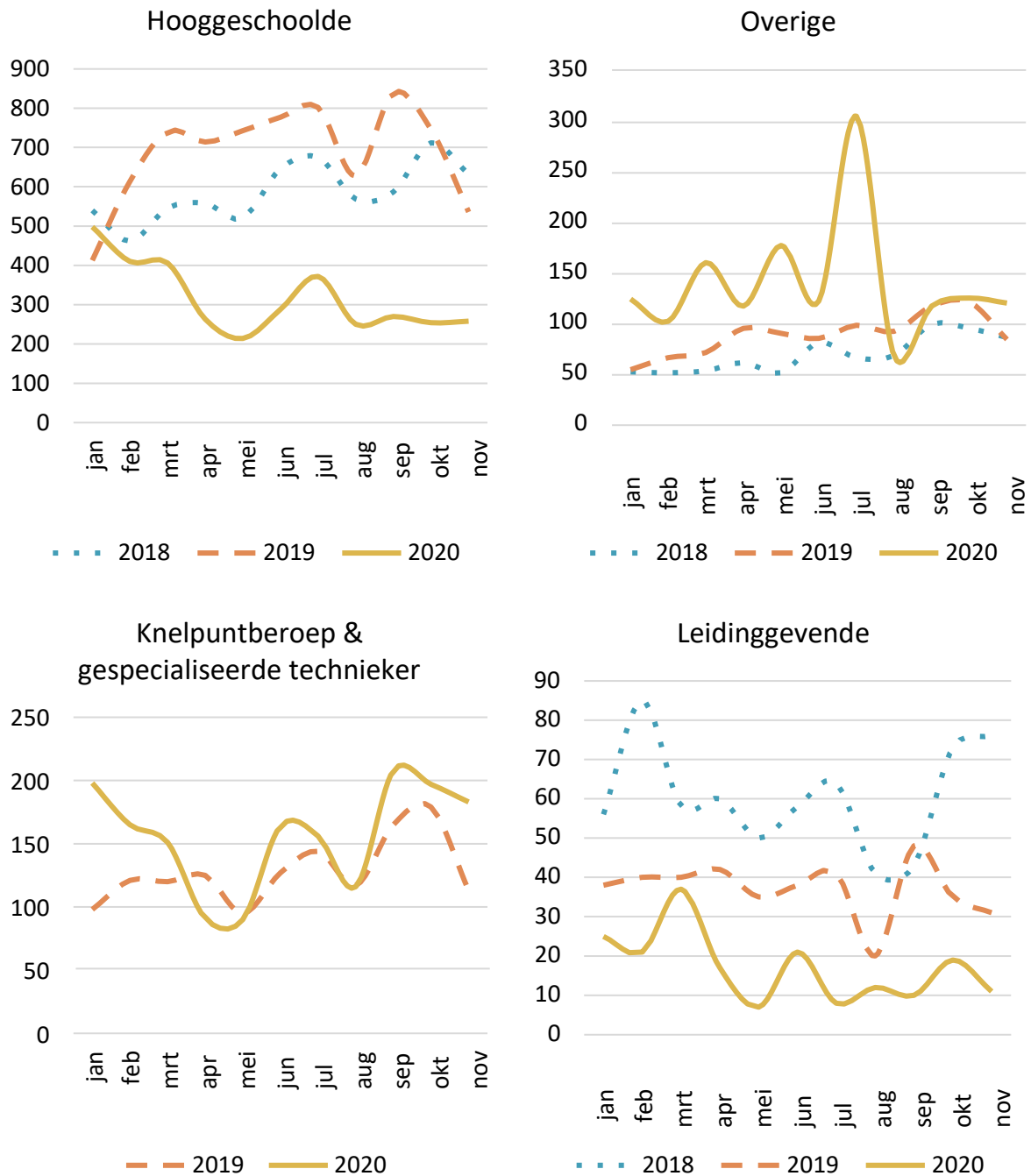
Een heel andere evolutie zien we bij de **knelpuntberoepen en gespecialiseerde techniekers**. Ook hier zien we een sterke daling in april-mei, maar die daling wordt gevolgd door een snel herstel naar een niveau dat gelijkaardig was aan voorgaande jaren of zelfs net iets hoger.

Bij de groep '**overige**' (dus de laag en midden geschoolden) zien we, merkwaardig genoeg, geen enkele impact van COVID-19. In juli 2020 was er zelfs een opmerkelijke stijging in het aantal aanvragen. De arbeidsmigranten uit de categorie 'overige' zijn voornamelijk Europeanen van buiten de EU (top 5 nationaliteiten: Oekraïne, Rusland, Albanië, Kosovo en Servië) en ongeveer 86% van de aanvragen waren arbeidskaarten B voor een periode van minder dan 90 dagen. Dit lijkt aan te geven dat de piek in juli sterk gedreven werd door seizoenarbeid.

¹⁹ <https://www.fragomen.com/insights/blog/covid-19-belgium-lifts-border-restrictions-foreign-workers-coming-outside-eu>.

Figuur 2. Terwijl arbeidsmigratie van hooggeschoolde en leidinggevende profielen sterk daalde en tot in november ver onder niveau bleef, was dat niet het geval voor de knelpuntberoepen, gespecialiseerde techniekers en ‘overige’

Aantal aangevraagde arbeidskaarten/single permits B per categorie, januari-november



Noot: De categorie knelpuntberoep (in de Figuur samengenomen met gespecialiseerde techniekier) is pas in het leven geroepen in januari 2019. Niet opgenomen in de Figuur: beroepssport, schouwspel, opleiding en onderwijs, stage en au pair.

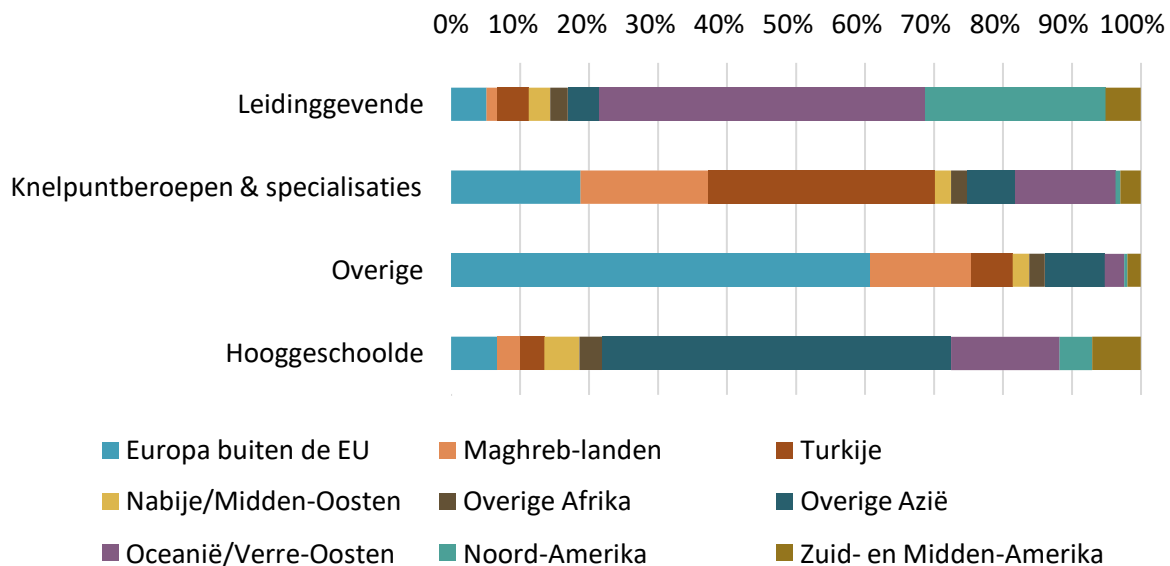
Bron: WSE, eigen bewerkingen

Dat er zich zulke grote verschillen manifesteren wat betreft de effecten van COVID-19 op de verschillende categorieën van arbeidsmigratie wordt mogelijk in belangrijke mate gedreven door de **herkomst van arbeidsmigranten**.

Figuur 3 toont het aandeel van de verschillende nationaliteitsgroepen per categorie. Hieruit blijkt duidelijk dat Belgische werkgevers voor hooggeschoolde profielen en leidinggevenden vooral rekruteren uit Oceanië en het Verre Oosten, overige Azië en Noord-Amerika. De knelpuntberoepen en specialisaties worden daarentegen voornamelijk ingevuld door migranten uit Europa (niet-EU), Maghreb en Turkije. Ook in de categorie ‘overige’ zijn deze groepen (vooral Europeanen) oververtegenwoordigd.

Figuur 3. Arbeidsmigranten die aangetrokken werden voor knelpuntberoepen, specialisaties en ‘overige’ waren voornamelijk afkomstig uit Europa, Turkije en de Maghreb

Nationaliteitsgroep arbeidsmigranten per categorie arbeidskaart/single permit B, 2020



Noot: De indeling van nationaliteitsgroepen is in overeenstemming met de indeling die VSA/FODWASO/KSZ hanteren.

Bron: WSE, eigen bewerkingen

Er zijn dus duidelijke verschillen wat betreft de herkomst van arbeidsmigranten in de verschillende categorieën. Zien we vervolgens – zoals verwacht – grote verschillen optreden qua effect van COVID-19 op arbeidsmigratie uit verschillende delen van de wereld? **Wordt arbeidsmigratie die geografisch van dichterbij komt in mindere mate getroffen door COVID-19 dan migratie van ver?**

Figuur 4 toont de evolutie van het aantal aangevraagde arbeidskaarten/gecombineerde vergunningen per nationaliteitsgroep. We zien inderdaad grote verschillen. Arbeidsmigratie uit Azië (de belangrijkste nationaliteitsgroep), Oceanië en het Verre Oosten, Amerika, sub-

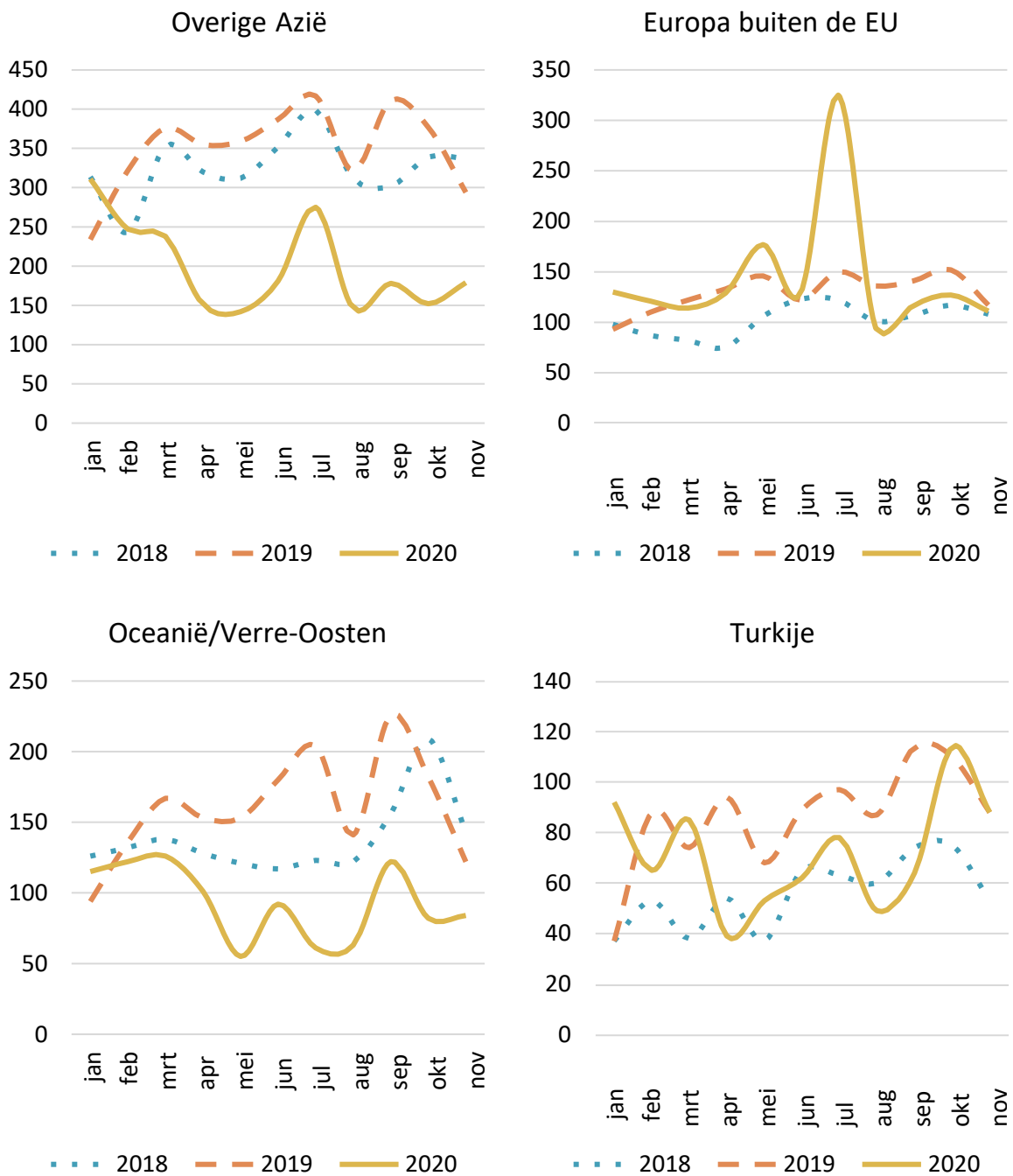
Sahara Afrika en het nabije Midden-Oosten kenden een sterke daling in april-mei 2020 en slechts een partieel herstel daarna. Het aantal aanvragen voor arbeidsmigranten uit de Maghreb en Turkije daalde ook sterk in de maanden april-mei maar kende daarna een veel sterker herstel. De aanvragen voor Turkse arbeidsmigranten zijn in november 2020 weer 'op niveau' en die voor de Maghrebijnse arbeidsmigranten waren zelfs iets hoger dan in voorgaande jaren. Een duidelijke uitzondering zijn de arbeidsmigranten uit Europese landen die niet tot de EU behoren. Het aantal aanvragen voor deze migranten werd nauwelijks beïnvloed door COVID-19 en kende in de maand juli zelfs een sterke piek (die samenvalt met de piek die we observeren voor de categorie 'overige' in Figuur 2).

Samengevat is de **klassieke arbeidsmigratie duidelijk negatief beïnvloed geweest door de COVID-19 pandemie**. Het aantal aangevraagde arbeidskaarten/gecombineerde vergunningen kende een sterke daling in april-mei en bleef 'onder niveau' tot aan het einde van 2020. Deze evolutie kan in belangrijke mate verklaard worden door **a) het type jobs waarvoor arbeidsmigranten gerekruteerd worden** en **b) de herkomst van arbeidsmigranten**. De klassieke arbeidsmigratie richt zich sterk op hooggeschoolde profielen en trekt daarvoor vooral migranten aan die vanuit verre landen komen. Deze vorm van klassieke arbeidsmigratie werd erg moeilijk ten gevolge van de COVID-19 maatregelen. Let wel, we sluiten niet uit dat digitalisering en het werken vanop afstand arbeidsmigratie voor een deel vervangen heeft, en dat de vraag naar arbeidsmigranten hierdoor is afgenomen. Verder onderzoek zou dit moeten uitwijzen.

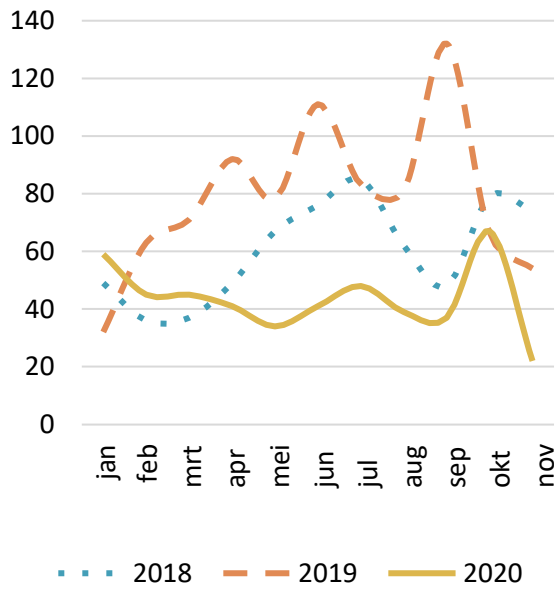
Het kleinere – maar groeiende – deel van de arbeidsmigratie dat zich richt op het invullen van knelpuntberoepen, specialisaties en jobs in het laag en midden geschoolde segment van de arbeidsmarkt, is in veel mindere mate beïnvloed geweest door COVID-19. De arbeidsmigranten die voor deze categorieën gerekruteerd werden, kwamen ook van minder ver en hadden dus waarschijnlijk meer immigratiemogelijkheden.

Figuur 4. Arbeidsmigratie uit Europa, Turkije en de Maghreb veel minder onderhevig aan COVID-19 dan arbeidsmigratie uit verdere delen van de wereld

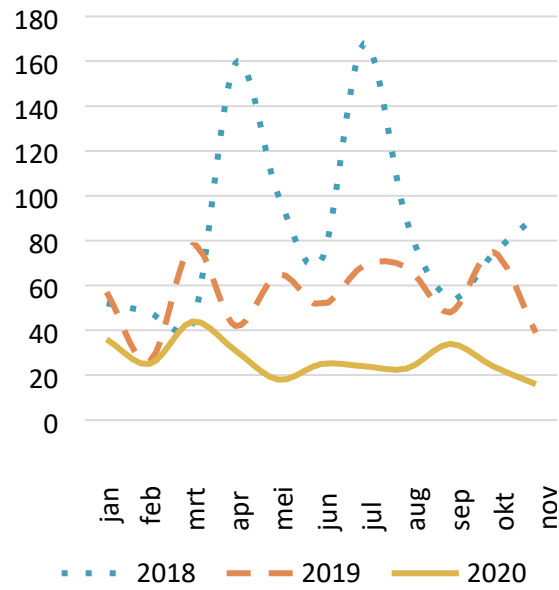
Aantal aangevraagde arbeidskaarten/single permits B per nationaliteitsgroep, januari-november



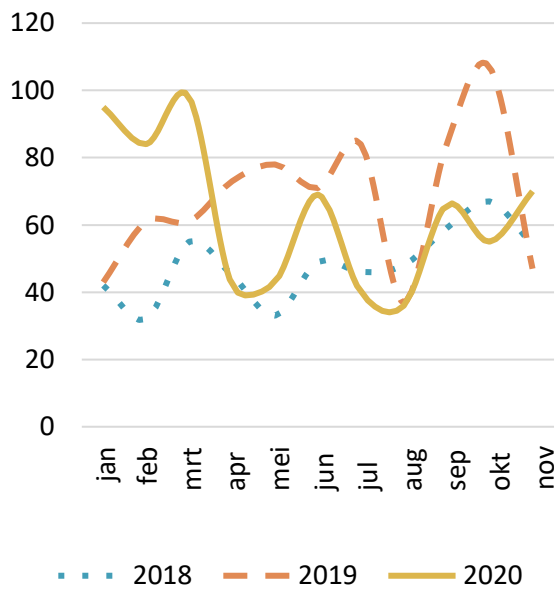
Zuid- en Midden-Amerika



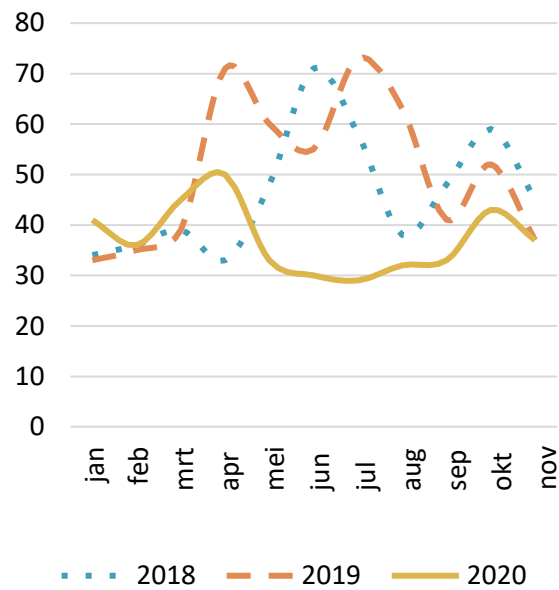
Noord-Amerika

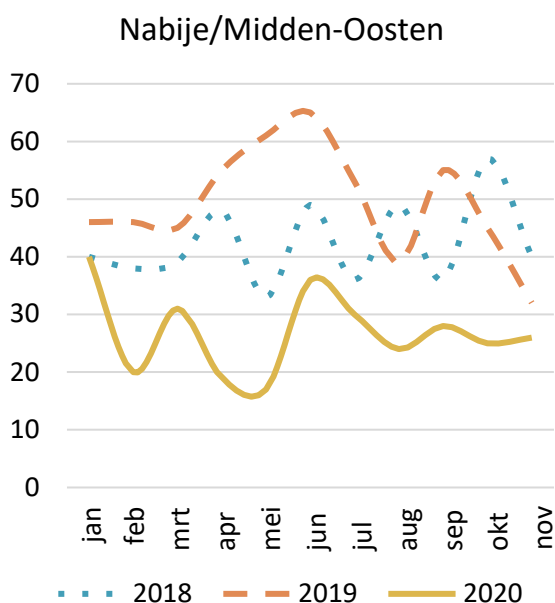


Maghreb-landen



Overige Afrika





Noot: De indeling van nationaliteitsgroepen is in overeenstemming met de indeling die VSA/FODWASO/KSZ hanteren.

Bron: WSE, eigen bewerkingen

5 COVID-19 en detachering²⁰

Na de analyse van de klassieke arbeidsmigratie van derdelanders richten we in dit deel de focus op de groep van (voornamelijk Europese) **werknemers en zelfstandigen die door hun EU werkgevers gedetacheerd worden naar België.**

Voor de analyse van detachering maken we gebruik van gegevens uit LIMOSA²¹ met betrekking tot het **aantal gemelde detacheringen in België.** De tijdsstempel van de gegevens is gebaseerd op de **begindatum** van de detachering, zoals geanticipeerd door de buitenlandse werkgever (die in de regel de melding maakt). We benadrukken dat dezelfde gedetacheerde personen meerdere keren gemeld kunnen worden. Daarenboven is het cruciaal om te vermelden dat de melding een **intentie om te detacheren** betreft, en dat de detachering dus niet noodzakelijk hoeft plaats te vinden om een melding als geldig te beschouwen.

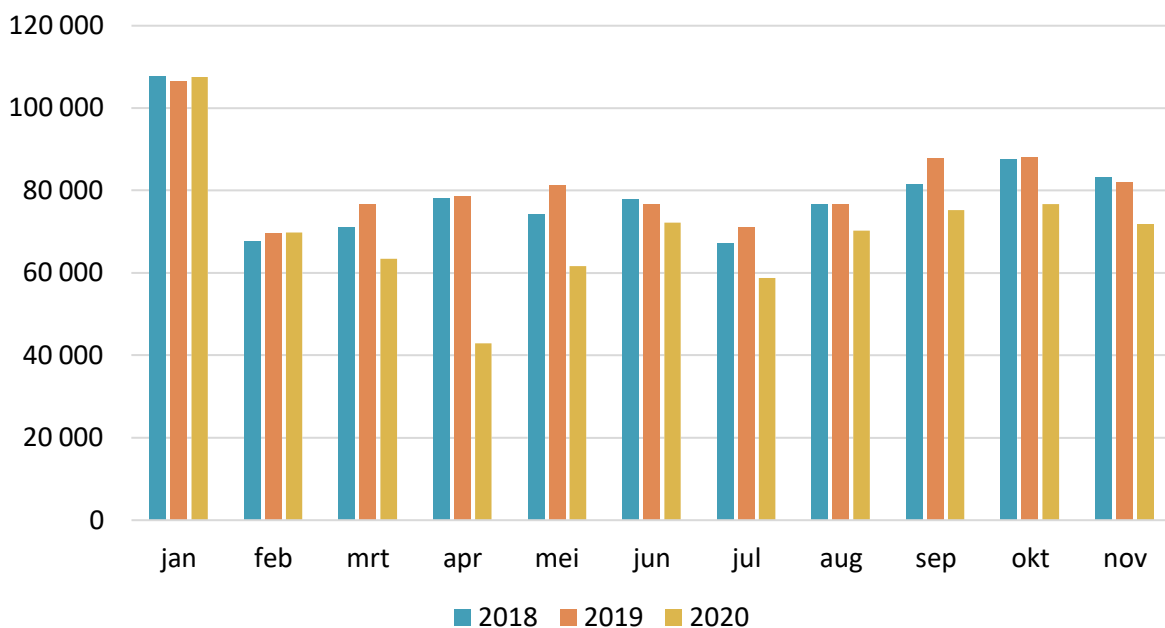
²⁰ We willen graag uitdrukkelijk de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), en in het bijzonder Lode Vansteenkiste, bedanken voor de snelle en efficiënte aanlevering van de gegevens. Daarnaast willen we ook Frederik De Wispelaere bedanken voor zijn nuttige commentaren.

²¹ Voor een beschrijving van de LIMOSA data, zie Mussche et al. (2020) Arbeidsmigratie en –mobiliteit in België. Diverse stromen en uitdagingen. CSBBericht2020/01. <https://www.uantwerpen.be/nl/onderzoeksgroep/csb/publicaties/csb-berichten/>.

Figuur 5 toont het aantal detachingsmeldingen tussen januari en november voor de jaren 2018, 2019 en 2020. In januari-februari 2020 was het aantal detachingsmeldingen gelijkaardig aan dat van de voorgaande jaren. **In maart zien we de eerste effecten van COVID-19.** Het aantal meldingen in maart was 11% en 17% lager dan het aantal meldingen in 2018 en 2019. De daling zette zich (net zoals bij de arbeidskaarten/gecombineerde vergunningen) ook voort in april, naar een niveau dat ongeveer 45% lager was dan voorgaande jaren. Maar daar waar de arbeidskaarten/gecombineerde vergunningen ook in mei-juni op ongeveer 60% bleven steken van het aantal in voorgaande jaren, hebben de detachingsmeldingen zich sneller hersteld. In mei was het aantal detachingsmeldingen nog maar 17% en 24% onder het niveau van 2018 en 2019, en in juni kunnen we spreken van een bijna volledig herstel. In juli volgde opnieuw een kleine daling en **tot aan november 2020 bleef het aantal aanvragen 11 à 13% onder het niveau van voorgaande jaren.**

Figuur 5. Het aantal detachingsmeldingen bereikte een dieptepunt in april, gevolgd door een snel herstel in mei-juni, en bleef ongeveer 10% 'onder niveau' vanaf juni tot en met november

Aantal detachingsmeldingen, januari-november



Bron: RSZ-LIMOSA, eigen bewerkingen

Figuur 6 toont het aantal detachingsmeldingen voor de 8 voornaamste ‘**detachingssectoren**’.²² In januari-februari volgden de trends van 2020 nog duidelijk die van voorgaande jaren. Ook in maart was er voor de meeste sectoren nog weinig tot geen effect van COVID-19. In april daarentegen zien we dat het aantal meldingen in de meerderheid van de sectoren sterk gedaald is.

Enkel in de vleessector zien we een opmerkelijke piek van activiteit in april. Als het geen anomalie in het meldgedrag van buitenlandse werkgevers betreft, is één mogelijke oorzaak de sterke stijging van de vleesconsumptie in (particuliere) huishoudens versus de daling van de consumptie in de horeca of collectieve restaurants (scholen, bedrijven etc.) tijdens de lockdown. In de EU lijkt het zo te zijn dat consumptie van vlees in huishoudens meer gericht is op nationale productie, in tegenstelling tot horeca en grootwarenhuizen die meestal via internationale kanalen worden bevoorrad.²³ Als gevolg hiervan hebben Belgische bedrijven mogelijk beroep gedaan op een groter aantal gedetacheerde werknemers om het hoofd te bieden aan de toenemende vraag van huishoudens en aanvoerproblemen uit het buitenland. Na de zomer zijn de meldingen in de vleessector dan wel weer gedaald, zodat het aantal in november 2020 toch ongeveer 45% lager lag dan in voorgaande jaren.

Ook in de agrarische sector (niet opgenomen in Figuur 6) lag het aantal meldingen in 2020 fors hoger dan in de voorgaande jaren en had COVID-19 een positieve impact op detachering. Een mogelijk reden voor deze stijging kan echter gevonden worden dan in het feit dat seizoenarbeiders een officieel document moesten kunnen voorleggen om België binnen te mogen. Daar werden de LIMOSA-meldingen – net als de arbeidskaarten B (zie ‘overige’ in Figuur 2) – waarschijnlijk op grote schaal voor gebruikt.

Voor de overige sectoren zien we dat transport²⁴, de bouw (numeriek veruit de belangrijkste sector) en metaal de minst sterke daling optekenden in april, en ook het snelst terug naar hun ‘normale’ niveau groeiden. In de sectoren elektrische installaties, productie en distributie en petrochemie was de dip groter, waardoor zij pas in juni terug het niveau van de vorige jaren bereikten. In de zomerperiode waren de meldingen in de meeste sectoren gelijk of zelfs groter dan het aantal meldingen in de voorgaande jaren, maar vanaf september kwam een nieuwe daling. In november 2020 was het aantal meldingen in de bouw en metaalsector uiteindelijk

²² We benadrukken dat de registratie van de sector van dienstverlening in LIMOSA enkele belangrijke tekortkomingen kent. Zo wordt het aantal detacheringen in de bouw waarschijnlijk onderschat vanwege ontwijkgedrag van buitenlandse werkgevers. Zie De Wispelaere, F., Chakkar, S., & Struyven, L. (2020) Inkomende en uitgaande detachering in de Belgische arbeidsmarktstatistieken. Met een focus op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, HIVA-KU Leuven, <https://hiva.kuleuven.be/nl/nieuws/nieuwsitems/Inkomende-en-uitgaande-detachering-in-de-Belgische-arbeidsmarktstatistieken>.

²³ http://idele.fr/no_cache/recherche/publication/idelesolr/recommends/impact-du-coronavirus-sur-les-marches-de-la-viande-et-du-lait.html.

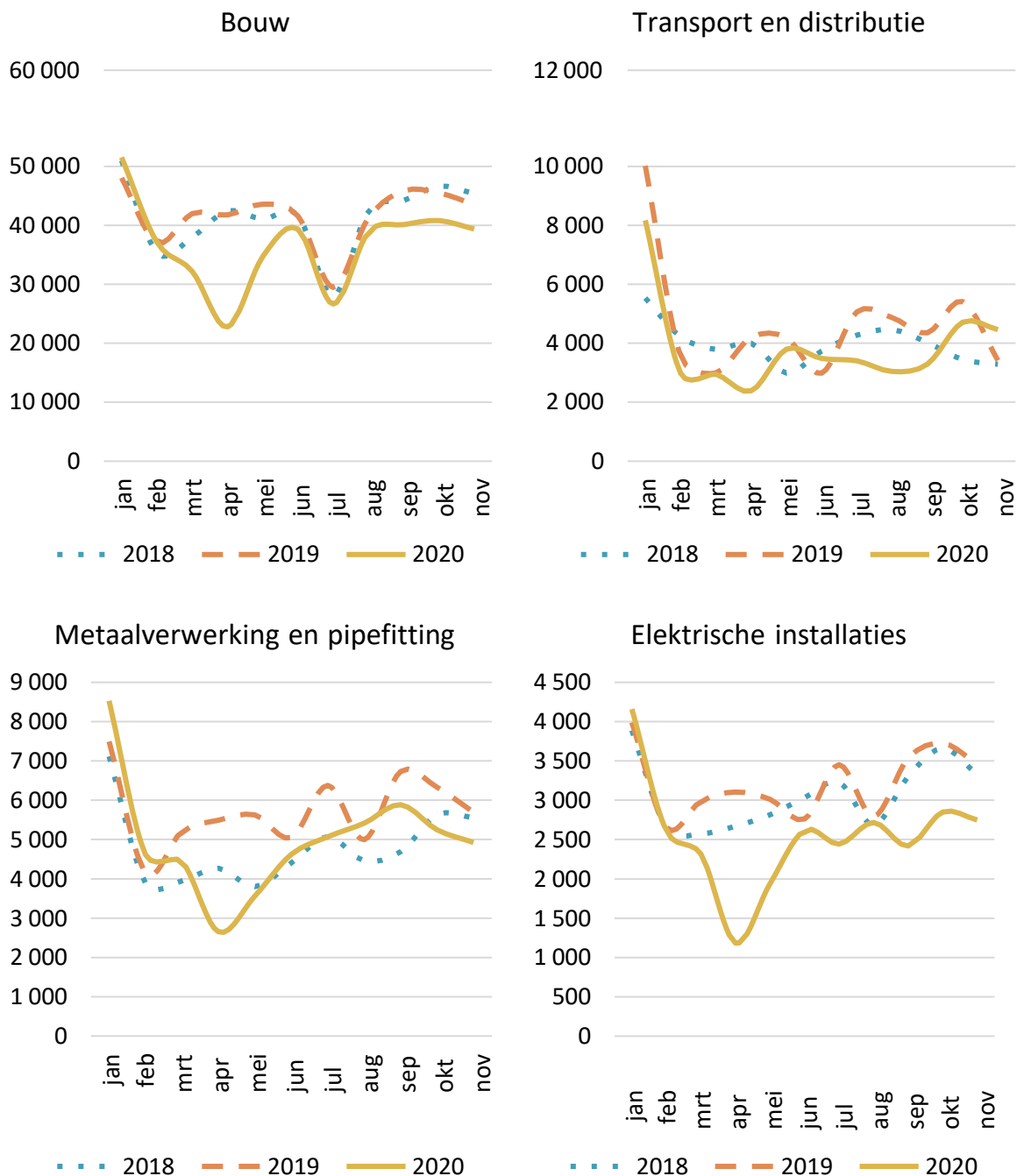
²⁴ Belangrijk om te vermelden is dat de transportsector grotendeels vrijgesteld is van de LIMOSA-meldingsplicht. Enkel voor cabotage activiteiten moet er gemeld worden, en dat zijn vaak jaarlijkse vereenvoudigde meldingen geldig voor een periode van 12 maanden. Dat verklaart mogelijk waarom COVID-19 minder impact had op detacheringen in de transportsector.

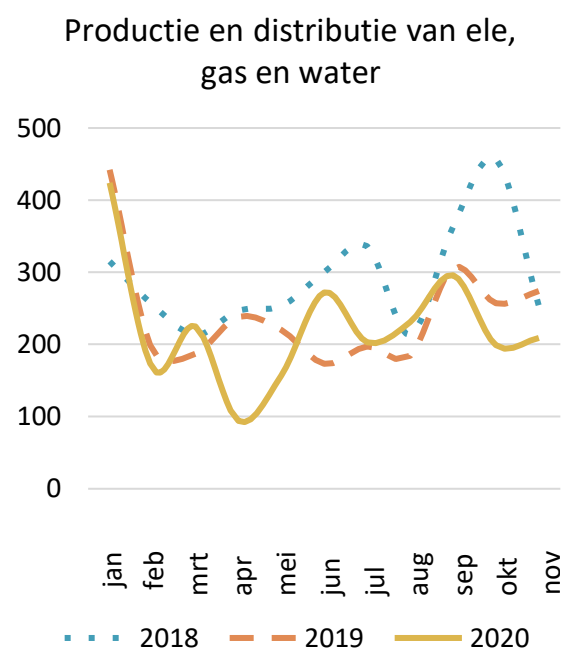
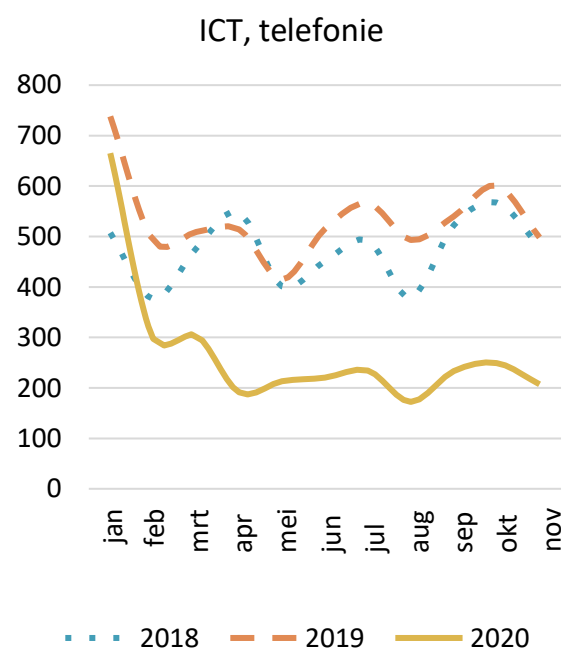
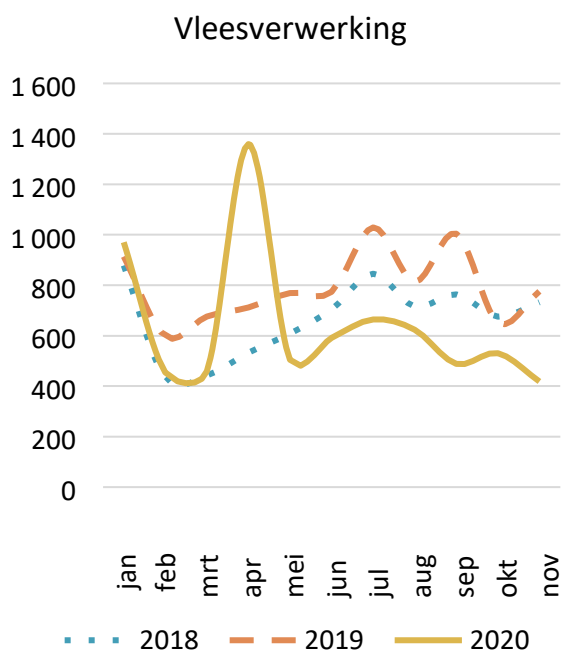
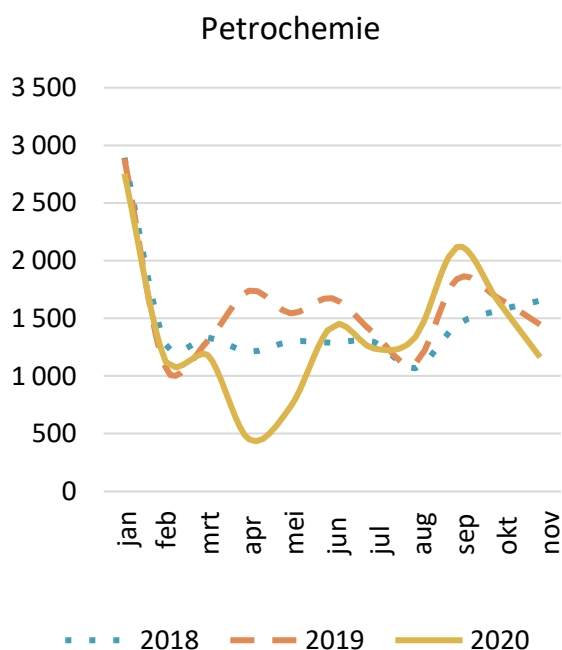
11% lager dan dat van 2018 en 2019. Voor de sectoren elektrische installaties, productie en distributie en petrochemie was de kloof nog groter (20 à 25%).

De ICT sector heeft van alle sectoren duidelijk het grootste effect ondervonden van COVID-19. Na een dieptepunt in april plafonneerde het aantal meldingen op een niveau van ongeveer 60% lager dan dat van voorgaande jaren.

Figuur 6. Detachering in bouw, transport en metaal tekenden minst sterke daling en snelste herstel op

Aantal detacheringmeldingen per sector, januari-november





Noot: Niet opgenomen in de Figuur: hout- en meubelnijverheid, agrarische sector, schoonmaak, hotels en horeca, handel in andere consumptiegoederen, financiële instellingen en verzekeringen, gezondheidszorg en sociale diensten, security en huishoudpersoneel.

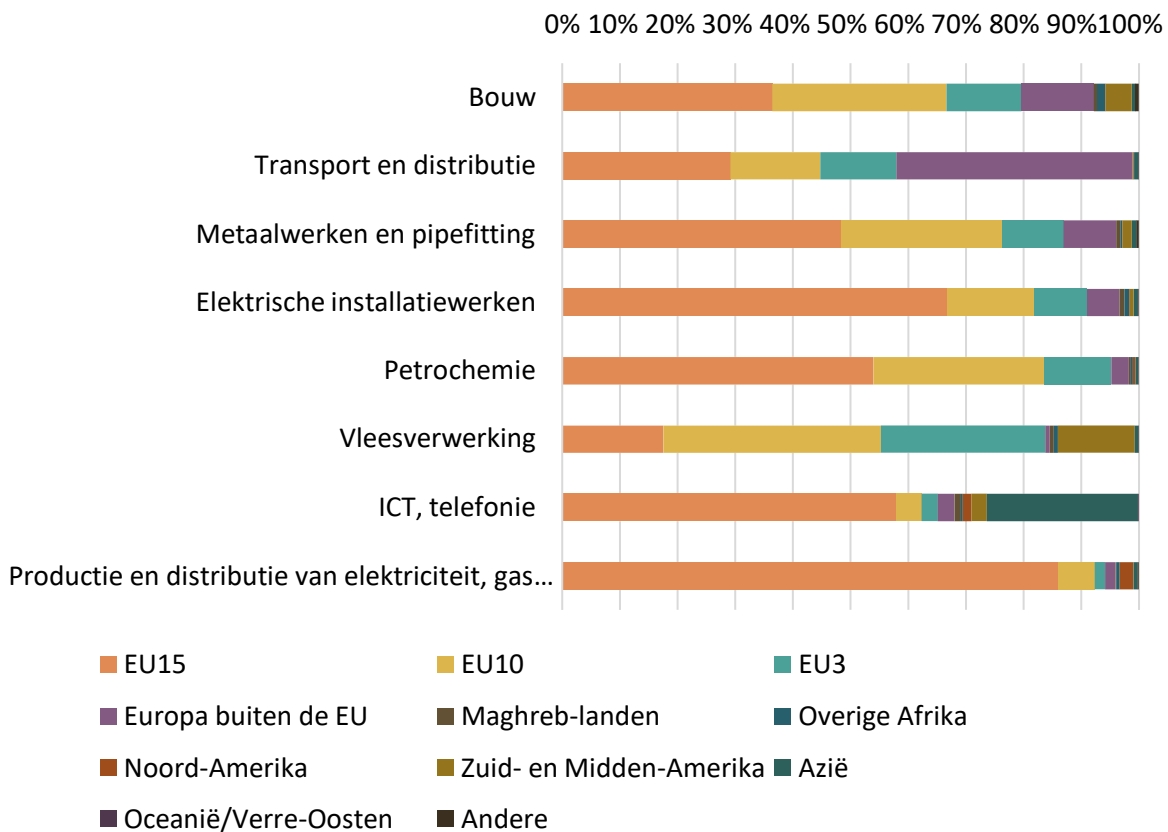
Bron: RSZ-LIMOSA, eigen bewerkingen

Een van de verklaringen voor de sectorale verschillen in herstelritme, kunnen we vinden in de **herkomstlanden van gedetacheerden** per sector van de dienstverlening. Figuur 7 maakt duidelijk dat detachering globaal genomen een **Europees verhaal** is met de EU15, EU10 en EU3 landen als voornaamste origine van gedetacheerden. Dit is zeker het geval voor de sectoren petrochemie, elektrische installatiewerken en metaal. Daarentegen is de ICT sector relatief meer bemand door niet-Europese dienstverleners met een Aziatische nationaliteit

(zoals bvb. Indische ICT specialisten). Ook niet-Europese gedetacheerden moeten zich registreren in LIMOSA, wat zich reflecteert in de cijfers (zie onder).

Figuur 7. Detachering is voornamelijk een Europees verhaal. ICT, vlees en bouw zijn de sectoren met het grootste aandeel niet-Europese gedetacheerde personen

Nationaliteitsgroep gedetacheerde personen per sector van dienstverlening, 2020



Noot: EU15 = België, Denemarken, Duitsland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk; EU10 = Polen, Tsjechië, Letland, Litouwen, Slovenië, Estland, Slowakije, Hongarije, Cyprus en Malta; EU3 = Roemenië, Bulgarije en Kroatië.

Bron: RSZ-LIMOSA, eigen bewerkingen

We observeren inderdaad belangrijke verschillen bij het analyseren van de detacheringmeldingen naar **nationaliteitsgroep van de gedetacheerde werknemers**. Figuur 8 maakt duidelijk dat het aantal meldingen voor werknemers (en zelfstandigen) met een EU15, EU10 en EU3 nationaliteit ongeveer het algemene patroon volgen: een sterke dip in april, gevolgd door een herstel in juni-augustus, gevolgd door een nieuwe dip vanaf september.

Een merkwaardig gegeven is dat het aantal meldingen voor werknemers met een Europese nationaliteit van buiten de EU (bvb. Oekraïners) amper daalde in april. In mei-juni was het

aantal eerder gelijk aan dat van vorige jaren en het aantal meldingen piekte werkelijk in november. Voor de meldingen met betrekking tot werknemers van Marghrebijnse, Afrikaanse en Zuid-Amerikaanse origine was er wel een stevige daling in april, maar ook een sterk herstel daarna. Vanaf juli waren er bijvoorbeeld meer meldingen voor ‘overige Afrikaanse’ werknemers dan in dezelfde periode tijdens de voorgaande jaren.

Belangrijk om aan te stippen hier is dat **derdelanders die legaal in een andere EU-lidstaat werken en verblijven door hun Europese werkgevers naar België gedetacheerd kunnen worden**. Over de ‘Vanderelst detachering’ (derdelanders die door hun EU-werkgevers gedetacheerd worden) maakten we eerder al een studie²⁵. In die studie toonden we dat de Vanderelst detachering steeds belangrijker geworden is de laatste jaren.

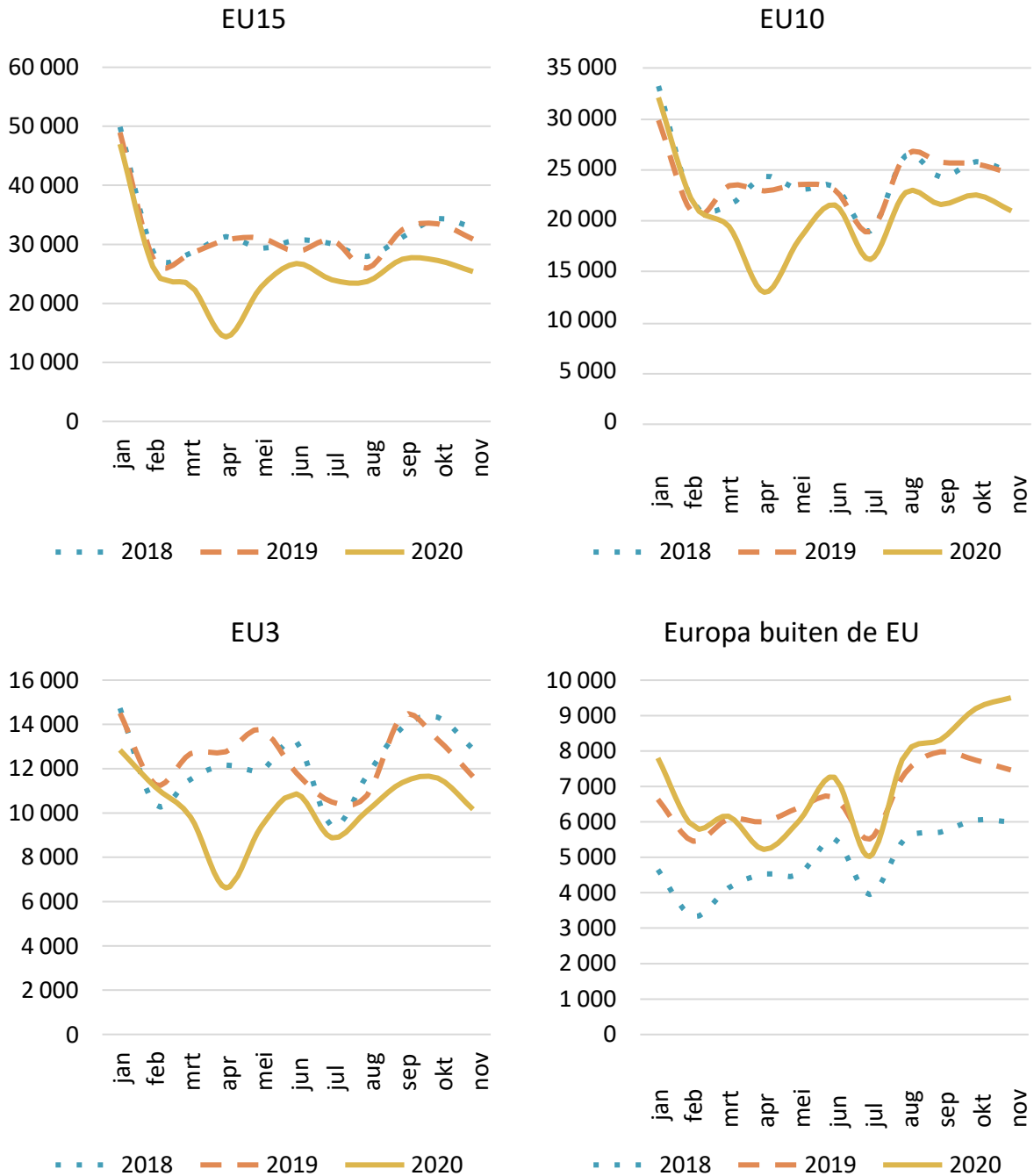
In Figuur 8 zien we dan ook met name werknemers met een niet-EU nationaliteit **die door hun EU-werkgevers naar België worden gezonden** (Oekraïne-Polen, ex-Joegoslavië-Slovenië, Maghreb-Frankrijk-Italië-Spanje, Guinea-Bissau-Angola-Portugal, Brazilië-Portugal). Doordat deze derdelanders al recht hadden om te werken en te verblijven in één van de EU-lidstaten werd hun vrij verkeer van diensten niet sterker beïnvloed door COVID-19 als voor de gedetacheerde werknemers met een EU-nationaliteit. Sterker nog, ze lijken minder sterk beïnvloed te zijn geweest door COVID-19. **De Vanderelst detachering is dus zo populair geworden dat we zelfs een stijging ervan observeren tijdens de pandemie en lockdown van 2020.**

In contrast vinden we vanaf april een sterkere daling terug van het aantal meldingen voor werknemers met een Aziatische (zie de ICT sector dip in Figuur 6) en Noord-Amerikaanse nationaliteit (eveneens bijna uitsluitend hogeschoolden). Het aantal meldingen herstelde zich na april ook niet of amper. Detacheringen van werknemers uit Azië (Indiërs, Chinezen en Japaners) en Noord-Amerika gebeuren vooral door multinationals (België heeft met dielanden ook vaak bilaterale verdragen). Zulke detacheringen waren aan dezelfde COVID-19 maatregelen onderhevig als de klassieke arbeidsmigratie, want de Belgische werkgevers moeten hiervoor ook een gecombineerde vergunning aanvragen. Vandaar dat de trends die we in Figuur 8 observeren in lijn liggen met de resultaten die we eerder voor de klassieke arbeidsmigratie terugvonden. Het zijn immers grotendeels dezelfde profielen, en mogelijk dezelfde personen.

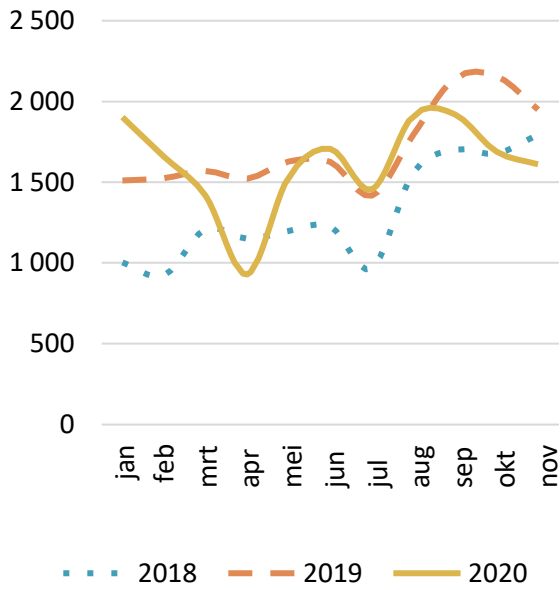
²⁵ Lens, D., Mussche, N. & Marx, I. (2019) Europe’s ever-expanding mobility patterns – posting, third-country nationals and the single European labour market, CSB working paper, Nr. 19.08, <https://www.uantwerpen.be/nl/onderzoeksgroep/csb/publicaties/csb-working-papers/>.

Figuur 8. Detachering van werknemers met een EU-nationaliteit en van derdelanders die gezonden werden door hun Europese werkgevers kende daling in april maar herstelde zich erg snel

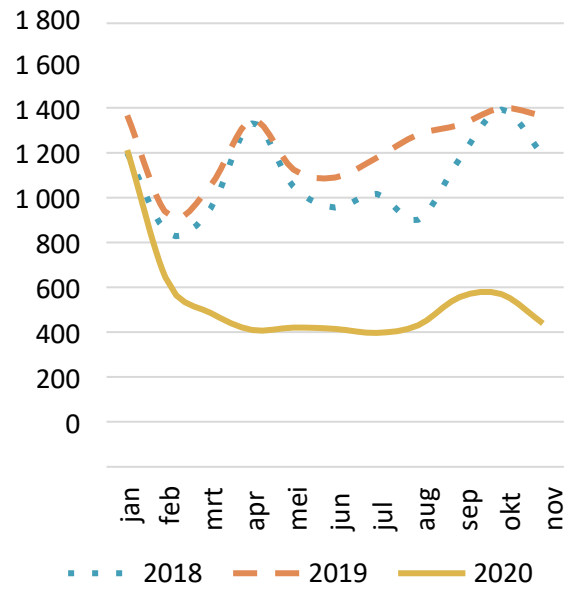
Aantal detacheringmeldingen per nationaliteit, januari-november



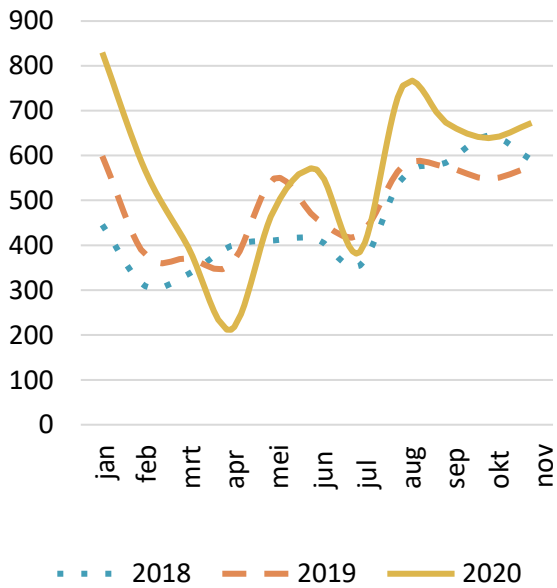
Zuid- en Midden-Amerika



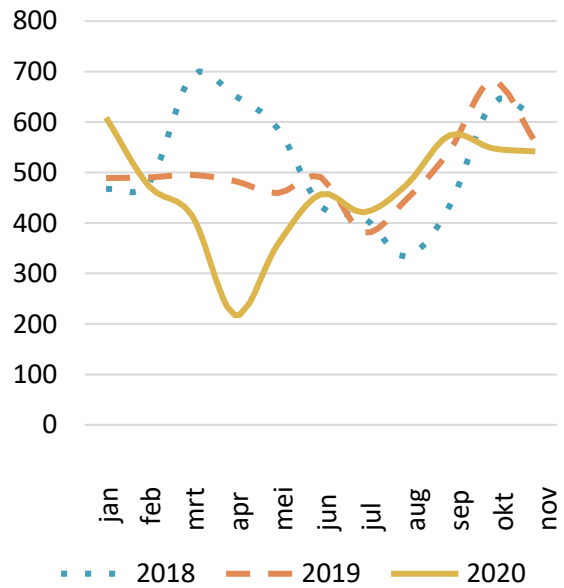
Azië

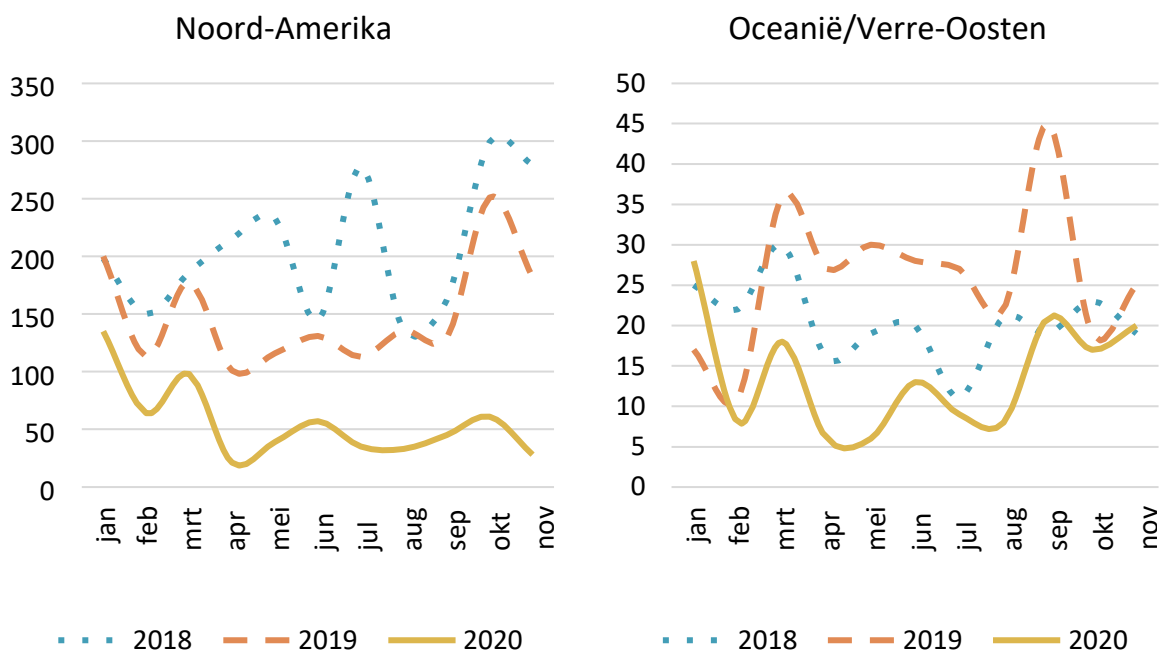


Overige Afrika



Maghreb-landen





Bron: RSZ-LIMOSA, eigen bewerkingen

6 Discussie en conclusie

De ergste vrees is niet bewaarheid geworden. De COVID-19 pandemie heeft **niet de rem gezet op arbeidsmigratie** die op een bepaald moment werd gevreesd. Voor een land als het onze, sterk afhankelijk als het is van buitenlandse arbeidskrachten, zou dit een extra deuk in de economie hebben teweeggebracht, bovenop deze veroorzaakt door de partiële lockdown.

De COVID-19 pandemie had **niettemin een duidelijke impact op de klassieke arbeidsmigratie**. Het aantal aangevraagde arbeidskaarten/gecombineerde vergunningen kende een sterke daling in april-mei en bleef ‘onder niveau’ tot aan het einde van 2020. In totaal werden er in Vlaanderen in 2020 (januari t.e.m. november) 7.778 arbeidskaarten/gecombineerde vergunningen type B aangevraagd. Dat aantal lag 22% en 31% lager dan in 2018 en 2019.

Deze daling kan in belangrijke mate verklaard worden door a) het type jobs waarvoor arbeidsmigranten gerekruteerd worden en b) de herkomst van arbeidsmigranten. De klassieke arbeidsmigratie richt zich sterk op hooggeschoolde profielen en trekt daarvoor vooral migranten aan die vanuit verre landen komen. Deze vorm van klassieke arbeidsmigratie werd erg moeilijk ten gevolge van de COVID-19 maatregelen. Let wel, we sluiten niet uit dat digitalisering en het werken vanop afstand arbeidsmigratie voor een deel vervangen heeft, en dat de vraag naar arbeidsmigranten hierdoor is afgenomen. Verder onderzoek zou dit moeten uitwijzen.

Het feit dat **detachering** ‘Europees’ is en dat het vaker laag en midden geschoolde beroepen betreft, maakt dat het **minder hard geraakt** werd door de COVID-19 crisis dan klassieke

arbeidsmigratie. In totaal werden er in LIMOSA in 2020 (januari t.e.m. november) 770.000 meldingen geregistreerd, een daling van 12% en 14% ten opzichte van 2018 en 2019.

Hoewel de klassieke arbeidsmigratie in België en Vlaanderen vooral gericht is op het aantrekken van hooggeschoolden, zien we dat in deze COVID tijden **vooral de laag en midden geschoolde instroom veerkrachtig** is en slechts een tijdelijke dip kent. Het belang van laag en midden geschoolde buitenlandse arbeidskrachten voor onze economie wordt dus door COVID-19 extra in de verf gezet, zij het via detachering of via de arbeidsvergunningen. Dit bij elkaar opgeteld zou wel eens kunnen betekenen dat door de segmentatie in de economie, migratie van lager tot middelbaar opgeleiden kan toenemen en van hoger opgeleiden kan afnemen.

Het onverminderd succes van detachering verbaast eigenlijk niet. Detachering is een **flexibeler en goedkoper systeem** om aan de arbeidsvraag van bedrijven te voldoen, en dat zeker in economisch onzekere tijden. Gedetacheerde werknemers komen tijdelijk werken (komen vaak ook meerdere keren per jaar) en de werkgever is niet aan hen gebonden door een (dure) arbeidsovereenkomst. Dit kan het groeiende belang van detachering helpen verklaren.

Dit is met name ook belangrijk in het kader van de **relance**. In de relanceplannen die België heeft neergelegd bij de Europese Commissie zal veel geld gaan naar **sectoren waar buitenlandse arbeid cruciaal is**, zoals de bouwsector. Zo zal er zwaar worden geïnvesteerd in renovatie- en infrastructuurprojecten. Vooralsnog zijn er weinig aanwijzingen dat deze projecten in het gedrang zouden komen door een beperkte beschikbaarheid van buitenlandse arbeidskrachten. Blijft uiteraard wel de vraag naar de maatschappelijke wenselijkheid, zeker gezien de relanceprojecten idealiter niet alleen de economie stimuleren maar ook de **binnenlandse tewerkstelling** en consumptie.