



# Arbeidsmigratie en –mobiliteit in België

Diverse stromen en uitdagingen

Ninke Mussche

Dries Lens

Ive Marx

Februari 2020

B E R I C H T E N

CENTRUM VOOR SOCIAAL BELEID HERMAN DELEECK  
UNIVERSITEIT ANTWERPEN - Stads campus

<http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be>

D/2020/6104/01

## 1. Inleiding

In deze bijdrage bespreken we de aard en omvang van arbeidsmigratie en –mobiliteit in België. Arbeidsmigratie wordt door verschillende beleidsmakers aangehaald als een oplossing voor verschillende maatschappelijke uitdagingen. Ze verwijzen naar studies die economische baten van gestuurde arbeidsmigratie aantonen, naar de verwachte demografische tekorten of naar de knelpunten in de arbeidsmarkt.

Bij het promoten van arbeidsmigratie als oplossing voor de huidige en voorspelde tekorten op onze arbeidsmarkt, wordt vaak echter weinig stilgestaan bij de reële arbeidsmigratie en –mobiliteitsstromen die reeds bestaan in ons land. We hebben al belangrijke economische migratiekanalen. Niet alleen via de klassieke arbeidsmigratie maar in groeiende mate ook via intra-Europese detachering. Ook niet-EU onderdanen (zogenaamde derdelanders)<sup>1</sup> maken gebruik van intra-Europese detachering.<sup>2</sup> De grootteorde van deze instromen zijn onderschat en te weinig gekend. We geven een overzicht van deze verschillende instroomkanalen in deze bijdrage.

Daarnaast belichten we ook de mogelijke gevolgen van de huidige moeizame nieuwe procedure voor het bekomen van een *gecombineerde vergunning* die gebruikt wordt in de klassieke arbeidsmigratie. Daar waar België vóór de hervorming van de klassieke arbeidskaart B (onder impuls van Europa) tot één van de snelste en goedkoopste landen behoorde wat arbeidsmigratie procedures betreft, is de huidige langdurige en stroeve procedure een grote stap achteruit. Het onaantrekkelijk maken van klassieke arbeidsmigratie is echter niet alleen schadelijk voor een 21<sup>ste</sup>-eeuwse geglobaliseerde economie, het heeft ook gevolgen voor een arbeidsmarkt waarin verschillende stromen arbeidsmobiliteit plaatsvinden. Instroom door detachering, bijvoorbeeld, gaat veel gemakkelijker en vlotter – een registratie van de gedetacheerde werknemer in LIMOSA duurt een fractie van wat vereist is voor het bekomen van een gecombineerde vergunning. Zoals onze uiteenzetting van de diverse stromen zal aantonen, is detachering bovendien een instroomkanaal geworden voor vooral lager geschoolde *derdelanders* die anders moeilijk een klassieke gecombineerde vergunning zouden bekomen. Wij sluiten daarbij niet uit dat ook midden- en hogeschoolde derdelanders via de eenvoudigere detachering zouden kunnen gaan instromen. Dergelijke evolutie zou nadelig zijn voor de Belgische economie en sociale zekerheid.

In wat volgt, bespreken we vooreerst het geheel van instromen van niet-Belgische arbeid in België. We gaan er immers van uit dat een debat rond arbeidsmigratie best alle arbeidsstromen naar België

---

<sup>1</sup> Personen die niet de nationaliteit van een lidstaat van de EER of Zwitserland hebben maar van een zogenaamd “derde land”.

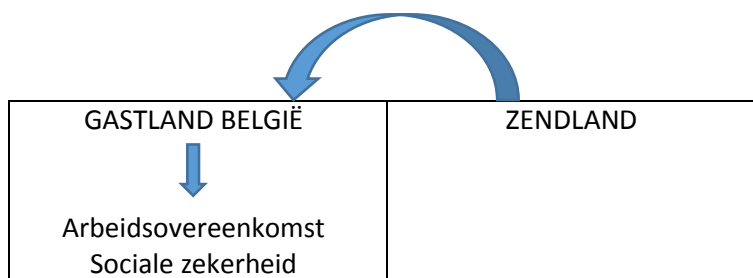
<sup>2</sup> Mussche N., & Lens D. (2019). The ECJ's Construction of an EU Mobility Regime-Judicialization and the Posting of Third-country Nationals. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 57(6), 1247-1261. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jcms.12891> Zie ook: Mussche N., Corluy V. & Marx I. (2018). How posting shapes a hybrid single European labour market, *European Journal of Industrial Relations*, 24(2), 113-127 <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0959680117708374> Zie ook: Mussche N., & Lens D. (2019). *Europe's ever expanding mobility patterns posting, third country nationals and the single European labour market*. CSB Working paper No. 19.08. Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy (University of Antwerp) <http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/CSBWorkingPaper1908.pdf>

in rekening neemt, ongeacht de afkomst of juridische basis. Vervolgens bespreken we de evoluties binnen het klassieke arbeidsmigratie systeem na de introductie van de gecombineerde vergunning en de mogelijke gevolgen daarvan vanuit het breder perspectief van het geheel aan arbeidsinstromen in België.

## 2. Arbeidsmigratie in België – hoe zien de reële instromen er eigenlijk uit?

Arbeidsmigratie heeft de laatste jaren verschillende vormen aangenomen. De instroomkanalen zijn meer divers, maar ook de afkomst van arbeidsmigranten is gediversifieerd. We onderscheiden hier 1) de instroom van EU burgers op basis van het vrij verkeer van personen, 2) de klassieke arbeidsmigratie van derdelander werknemers (en zelfstandigen) via de arbeidskaart (beroepskaart), 3) de instroom van EU werknemers en zelfstandigen op basis van detachering en 4) de groeiende instroom van derdelanders op basis van detachering. Niettegenstaande ongedocumenteerde instroom een realiteit is, bespreken we deze niet, gezien een gebrek aan data.

### a. Arbeidsmobiliteit van EU-burgers – vrij verkeer van personen



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. In 2017 zijn 80.061 EU-onderdanen het land binnengekomen, terwijl 58.894 EU burgers België verlieten. Dat levert een ruim positief migratiesaldo op (+21.167 personen).<sup>3</sup> De drie belangrijkste nationaliteiten zijn Roemenen, Fransen en Nederlanders. Niet al deze mobiele EU-burgers komen noodzakelijk naar België voor professionele redenen. Het Federaal Migratiecentrum Myria berekende dat in 2017 58.711 *eerste* verblijfskaarten werden uitgereikt aan EU-burgers, waarvan bijna de helft (28.196) werden toegekend op basis van een bezoldigde activiteit.<sup>4</sup> Het gaat hier om loontrekkenden, zelfstandigen of werkzoekenden. 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 sociale zekerheidsrechten op – gebaseerd op een coördinatiesysteem tussen de sociale zekerheidssystemen van de verschillende Europese lidstaten.

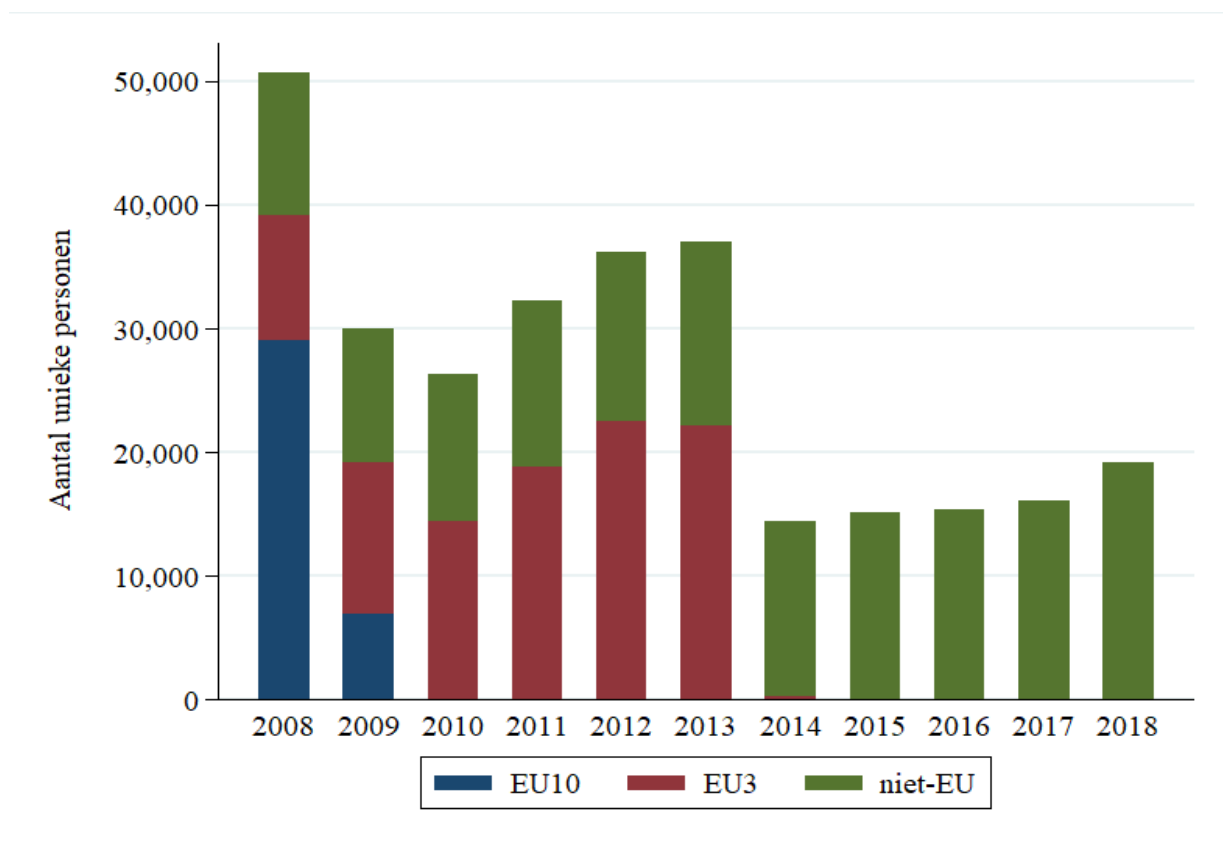
<sup>3</sup> Myria (2019). *Migratie in cijfers en in rechten*. Brussel: Myria. <https://www.myria.be/nl/publicaties/migratie-in-cijfers-en-in-rechten-2019>

<sup>4</sup> Ter vergelijking: 13% van de eerste verblijfstitels is aan derdelanders toegekend in het kader van werk.

## b. De klassieke arbeidsmigratie

Naast vrij personenverkeer van EU-onderdanen is ook migratie van derdelanders een belangrijke bron voor economische migratie. De klassieke arbeidsmigratie organiseert de instroom van niet-EU onderdanen (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. In 2018 werden in totaal 19.203 arbeidskaarten B afgeleverd, waarvan 53% door Vlaanderen, 38% door Wallonië en 8% door Brussel (zie Figuur 1). In alle drie de regio's zijn Indiërs de voornaamste begunstigen. De grote meerderheid van deze klassieke arbeidsmigratie betreft hooggeschoolden.

**Figuur 1. Aantal afgeleverde arbeidskaarten B (eerste aanvragen en hernieuwingen) per nationaliteitsgroep, 2008-2018.**



Bron: FOD WASO (eigen bewerking).

Noot: Op 1 mei 2009 werden alle beperkingen op de vrije toegang tot de arbeidsmarkt opgeheven inwoners van de lidstaten die in 2004 tot de EU zijn toegetreden. Op 31 december 2013 werden ook voor de Roemeense en Bulgaarse onderdanen de overgangsbepalingen opgeheven. Op 30 juni 2015 tenslotte werden de Kroaten vrijgesteld van de toelating om in België te mogen werken.

De regelgeving werd geregionaliseerd tijdens de laatste staatshervorming, maar de principes zijn voorlopig in alle gewesten min of meer gelijk gebleven.<sup>5</sup> De nieuwe Vlaamse regelgeving, bijvoorbeeld, lijst de categorieën werknemers op die toegelaten worden tot arbeid in België, mits aan een loon – en diplomavereiste voldaan is: hogeschoolden, leidinggevend, onderzoekers, beroepssporters, etc. (zie kader). Deze begunstigde categorieën vormen de overgrote meerderheid van de arbeidskaarten (nu: gecombineerde vergunning). Een nieuwe categorie betreft middengeschoolden waarvan hun beroep op de Vlaamse knelpuntberoepenlijst voor arbeidsmigranten staat – zij kunnen ook vlot een arbeidskaart (nu: gecombineerde vergunning) krijgen. Een gecombineerde vergunning biedt een verblijfsrecht voor één jaar (of meer, voor hogeschoolden en andere geprivilegieerde categorieën). Het toegekende verblijfsrecht wordt ook meestal opgenomen. Voor laaggeschoolden bestaat echter een strenge arbeidsmarkttoets gebaseerd op de ‘communautaire preferentie’: geen derdelander kan aangetrokken worden tenzij men nergens in de Europese Economische Ruimte iemand kan vinden voor een openstaande vacature. De instroom van laaggeschoolden via het klassieke arbeidsmigratie systeem is dan ook quasi verwaarloosbaar. Ter illustratie, in 2016 werden in Vlaanderen slechts 254 arbeidskaarten B toegekend op basis van een arbeidsmarktonderzoek op een totaal van 7.645 arbeidskaarten B.

Derdelanders kunnen ook als zelfstandigen instromen indien zij een beroepskaart bekomen van de bevoegde administratie. De instroom via beroepskaarten is relatief stabiel overheen de periode 2008-2016, er worden elk jaar ongeveer een duizendtal beroepskaarten afgeleverd.

---

<sup>5</sup> Het oude systeem van arbeidskaarten B werd vervangen door de zogenaamde gecombineerde vergunning (*single permit*) ter uitvoering van de Europese Richtlijn die arbeidsmigratie moet faciliteren en harmoniseren op Europees niveau. Hoewel de richtlijn dateert van 2001, heeft het tot 2018 geduurd om het in Belgische/regionale wetgeving om te zetten – een samenwerkingsakkoord tussen het regionale niveau (voor het aspect werk) en het federale niveau (voor het aspect verblijf) kwam slecht heel moeizaam tot stand. Vanaf 2019 wordt deze nieuwe eengemaakte procedure gebruikt (zie later).

## De Vlaamse Arbeidsmigratie Hervorming

In 2013 werkten we een VIONA-onderzoek af rond arbeidsmigratie.<sup>6</sup> De Vlaamse regering beoogde haar nieuw verkregen bevoegdheid rond arbeidsmigratie te verzilveren door een modernisering van de arbeidsmigratieregels door te voeren.

We deden in het VIONA-rapport enkele aanbevelingen hieromtrent. Een van de aanbevelingen betrof de invoering van een dynamische knelpuntberoepenlijst voor middengeschoolde derdelanders: om de tekorten in middengeschoolde profielen op de Vlaamse arbeidsmarkt weg te werken, kan de instroom van deze knelpuntprofielen gefaciliteerd worden en het arbeidsmarktonderzoek achterwege gelaten worden. Een andere aanbeveling betrof de invoering van een langere geldigheidsduur van de arbeidskaart voor hogeschoolden tot 4 jaar, om zo de administratieve last voor de betrokkene te beperken. Ook werden aanbevelingen gedaan rond een zoekjaar voor studenten, het meenemen van hooggekwalificeerde beroepservaring zonder diploma, de afschaffing van de vereiste van een tewerkstellingsakkoord met de landen van herkomst, et cetera.

Het nieuwe Vlaamse arbeidsmigratie regime heeft verschillende van onze aanbevelingen ter harte genomen. De nieuwe wetgeving is dan ook een grote stap vooruit in de ontwikkeling van een modern arbeidsmigratieregime.

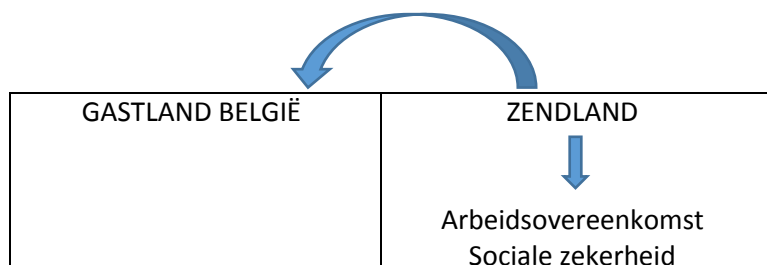
- ✓ De nieuwe Vlaamse regelgeving voerde een dynamische knelpuntberoepenlijst waardoor middengeschoolde derdelanders vlotter toegang krijgen tot de arbeidsmarkt, zonder een arbeidsmarktonderzoek.
- ✓ Vervolgens verlengde de Vlaamse regelgeving de geldigheidsduur van de arbeidsvergunning tot 3 jaar (i.p.v. 1 jaar) voor hogeschoolden, leidinggevend, navorsers en onderzoekers.
- ✓ Ook krijgen hogeschoolden voor onbepaalde duur toegang tot de arbeidsmarkt nadat ze hier 4 jaar gewerkt hebben.
- ✓ Een volgende modernisering betreft een aangepaste loonvoorwaarde (80% van het gemiddeld bruto jaarloon) voor jongere werknemers (tot 30 jaar) en verpleegkundigen.
- ✓ Ten slotte vereist de nieuwe regelgeving geen tewerkstellingsakkoord meer met het land van herkomst om recht te hebben op een vergunning.

---

<sup>6</sup> Mussche N., Corluy V., Marx I. & Haemels J. (2013). *Arbeidsmarktonderzoek als instrument en basis bij toekomstig arbeidsmigratiebeleid en EU vrijhandelsakkoorden*, Brussel: VIONA. [http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/VIONArapport\\_November2013\\_DEF.pdf](http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/VIONArapport_November2013_DEF.pdf)

### c. Detachering door EU-burgers – vrij verkeer van diensten

Naast deze niet te verwaarlozen instromen van EU-burgers en derdelanders, is de instroom via detachering heel hoog. Die instroom dient ons inziens meegenomen te worden in het debat rond de nood naar meer arbeidsmigratie.



Detachering omhelst het tijdelijk uitsenden van werknemers tewerkgesteld in een lidstaat van de EU, 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.

Detachering heeft geen al te goede naam. Het fenomeen wordt in het maatschappelijk debat en in de media voornamelijk geassocieerd met sociale dumping, slechte arbeidsomstandigheden en frauduleuze praktijken zoals brievenbusbedrijven, enz. Door de problemen die detachering met zich meebrengt voerden veel West-Europese overheden – waaronder België – gericht beleid ter bestrijding van de misbruiken. Al in 2007 ontwikkelde België – als pionier – de LIMOSA-database waarin werkgevers (evenals zelfstandigen) elke gedetacheerde werknemer die in België actief is moeten registreren, en dit ter ondersteuning van de bestrijding van sociale fraude. België lanceerde ook een actieplan voor de bestrijding van sociale dumping vanaf 2013, onder meer om inspecties op transnationale werkgelegenheid via gespecialiseerde cellen, bilaterale verdragen met uitzendende landen, enz. te versterken.<sup>7</sup> De oprichting van de Europese Arbeidsautoriteit moet het beleid van de lidstaten hieromtrent ondersteunen.

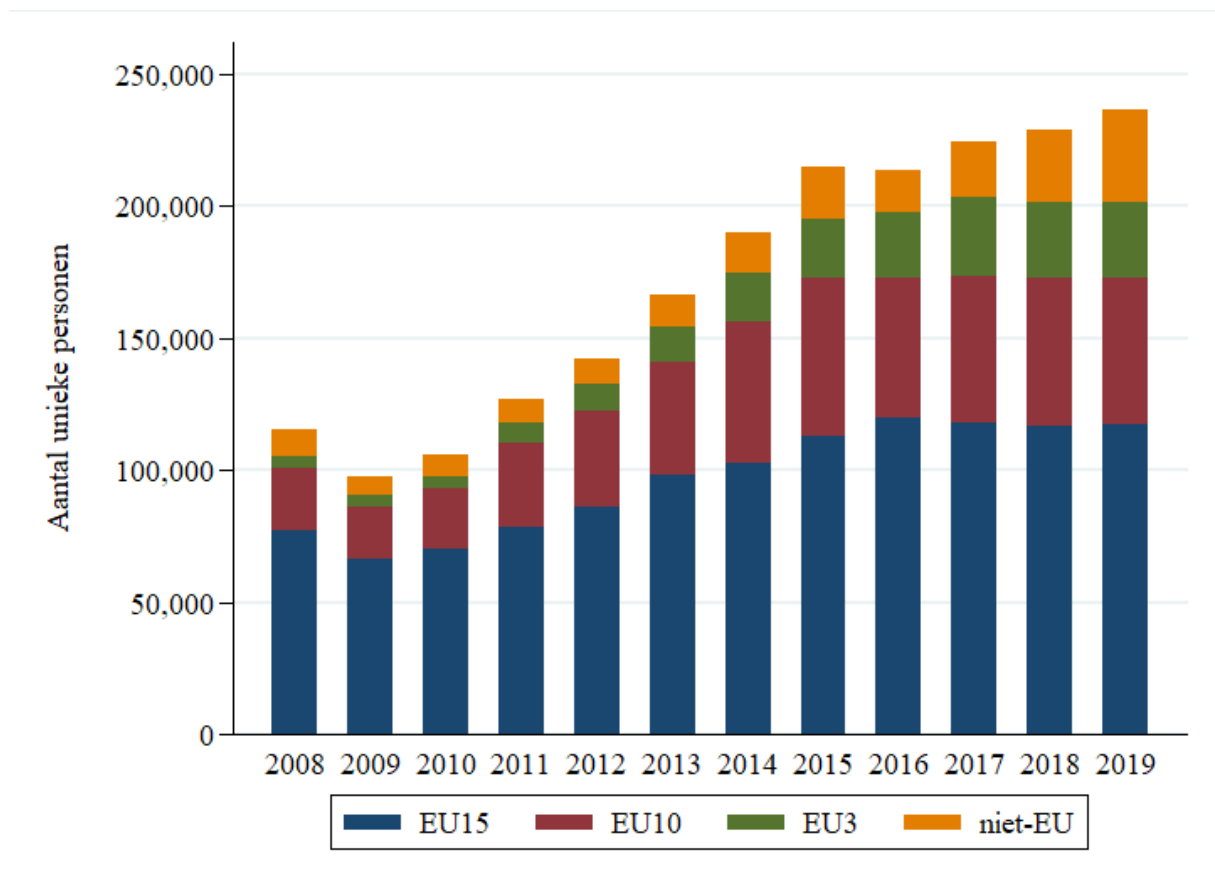
Detachering betekent vooral ook een aanzienlijke instroom van personen naar België toe. Figuur 2 toont het aantal unieke personen die jaarlijks voor een dienstverlening in België komen werken, weergegeven per nationaliteitsgroep.<sup>8</sup> De figuur toont een sterke en gestage toename van het aantal

<sup>7</sup> SIOD (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst). Actieplan Sociale fraudebestrijding 2020. <https://www.siod.belgie.be/nl/actieplan-2020-publicatie>

<sup>8</sup> Let wel, het betreft enkel unieke personen met detacheringen gemeld in dat jaar. Unieke personen met detacheringen die in voorgaande jaren reeds gemeld werden in LIMOSA waarbij de detacheringperiode over twee of meer jaren loopt, zijn enkel zichtbaar in het eerste jaar (het jaar waarin de melding gecreëerd werd).

gedetacheerden: waar in 2008 ongeveer 115.000 gedetacheerde werknemers en zelfstandige dienstverleners werden geregistreerd, steeg dit cijfer geleidelijk tot ongeveer 236.000 gedetacheerden in 2019. Deze 236.000 gedetacheerden voerden in 2019 ongeveer 870.000 dienstverleningen uit. Belangrijk is hierbij te vermelden dat gedetacheerden geen volledig jaar voltijds in België zijn tewerkgesteld, de gemiddelde verblijfsduur wordt geschat op ongeveer 105 dagen.

**Figuur 2. Aantal unieke gedetacheerden per nationaliteitsgroep, 2008-2019.**



Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, LIMOSA (eigen bewerking).

Uit die cijfers blijkt dat ongeveer de helft van de detacheringen toch nog steeds uit de EU15 lidstaten afkomstig is, met Nederland op kop, gevolgd door Portugal, Duitsland en Frankrijk. Het wijdverspreid idee dat detachering enkel goedkope Oost-Europese arbeidskrachten betreft, klopt dus maar deels. Detachering is inderdaad ook een kwestie van sterke economische integratie tussen de (oudere) Europese lidstaten (al zal de goedkopere sociale zekerheid in Nederland en Portugal ook wel een rol spelen). Uit onderzoek dat wij binnenkort publiceren,<sup>9</sup> blijkt bovendien dat de motieven voor het gebruik van detachering divers zijn en zeker breder zijn dan enkel het reduceren van de kost voor werkgevers. Daar waar het motief van goedkope arbeid zeker speelt in enkele sectoren, is ook een tekort aan *skills* en mankracht een veelvoorkomend motief – over alle sectoren heen, maar ook de

<sup>9</sup> Mussche N., Lens D. & Marx I., *What motivates employers to use posting?*, Forthcoming.



nood aan flexibiliteit, het gebruik van gespecialiseerde diensten, et cetera. We komen hier uitgebreid op terug in ons volgend CSB-bericht.

Het past in dit kader ten slotte ook om aan te stippen dat er ook een 'uitstroom' bestaat van Belgen of in België tewerkgestelde personen die vanuit België naar andere landen gedetacheerd worden. Net zoals de instroom is deze uitstroom in de loop van de jaren ook gestegen: waar er in 2015 bijna 49.000 personen vanuit België gedetacheerd werden, was dit in 2018 bijna 77.000 personen.<sup>10</sup> Deze personen blijven verbonden met de Belgische arbeidsmarkt en betalen hier dan ook hun sociale zekerheidsbijdragen.

#### **d. Detachering door derdelanders – vrij verkeer van diensten**

Maar deze data tonen ook een stijgend aantal *derdelanders* die mobiel zijn binnen Europa als gedetacheerde werknemer of zelfstandige. Derdelanders worden doorgaans geassocieerd met de 'traditionele' vorm van arbeidsmigratie op basis van een arbeidskaart B. Echter, als gevolg van de jurisprudentie van de Europese Hof van Justitie (Van der Elst<sup>11</sup> 1994, recent bevestigd in het Arrest Daniëli 14 november 2018 - C-18/17) kunnen derdelanders die in één lidstaat een geldige werk- en verblijfsvergunning hebben vrij worden gedetacheerd naar andere EU-lidstaten.<sup>12</sup> Deze evolutie heeft geleid tot een stijgende instroom van derdelanders via het kanaal van intra-EU dienstverrichting (detachering). LIMOSA registreerde in 2019 26.000 *derdelanders die naar België gedetacheerd werden vanuit andere EU-lidstaten*, d.w.z. zonder een Belgische arbeidskaart (of beroepskaart voor zelfstandigen). Deze 26.000 derdelander gedetacheerden voerden in 2019 bijna 109.000 dienstverleningen uit.

Detachering betekent een heel gemakkelijk alternatief kanaal voor derdelanders om werkzaam te zijn op het Belgisch grondgebied – en dit zonder de klassiek vereiste arbeidskaart (nu gecombineerde vergunning). Belangrijk in het debat rond arbeidsmigratie is dat de detachering van derdelanders zo populair is geworden voor laag- en midden geschoolde profielen dat het qua grootteorde evenwaardig is geworden aan de klassieke arbeidsmigratie instroom voor vooral hooggeschoolden.

Om een beter beeld te krijgen welke derdelanders voornamelijk gebruik maakt van detachering zoomen we in op de top 6 nationaliteiten die in de periode 2008-2019 uit andere EU-lidstaten naar België gedetacheerd werden. De top 6 bestaat uit Oekraïners, Turken, Bosniërs, Brazilianen, Kosovaren en Serviërs. Figuur 3 toont voor deze groepen het aantal unieke gedetacheerden die jaarlijks voor een dienstverlening in België komen werken, weergegeven per belangrijkste vestigingsplaats van de werkgever. Allereerst merken we voor alle groepen (met uitzondering van

---

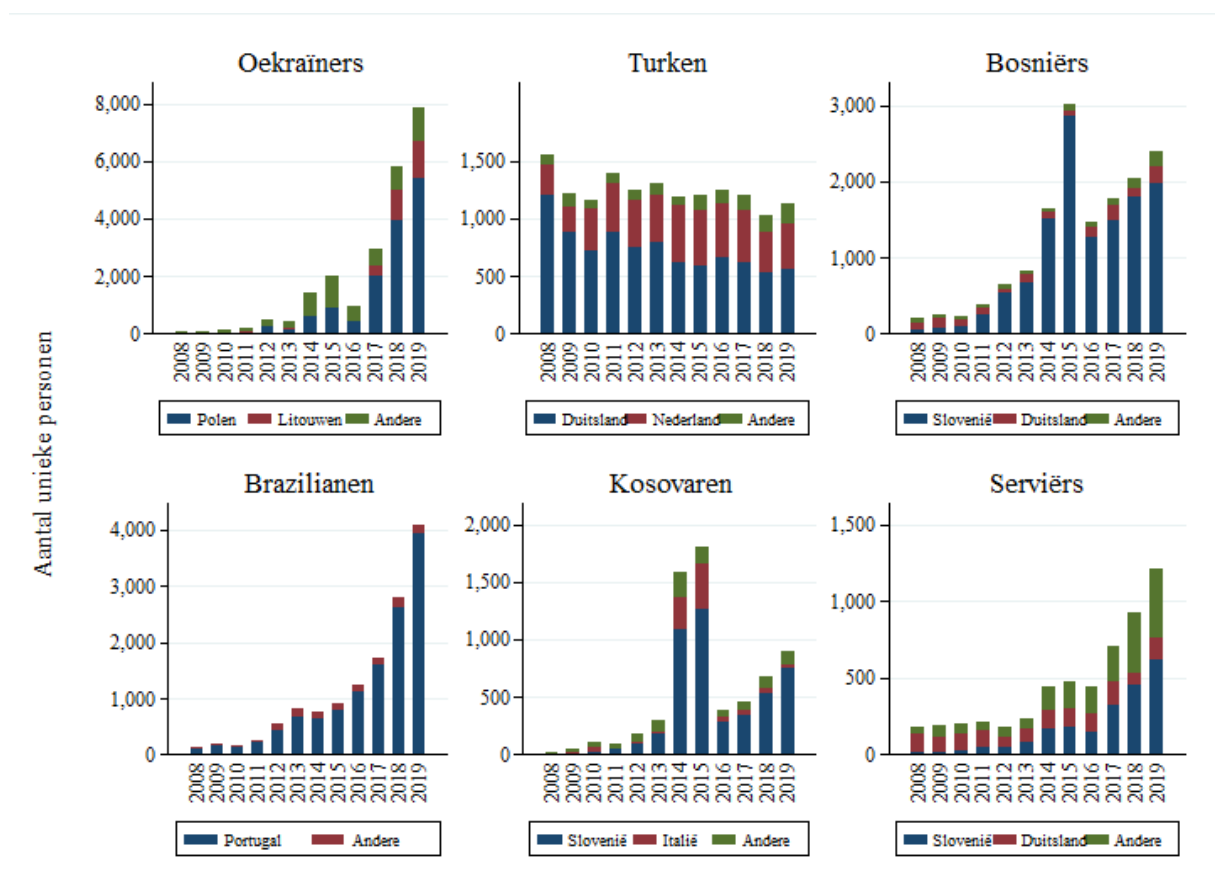
<sup>10</sup> Cijfers bekomen van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, berekend op basis van A1-certificaten uitgereikt door de RSZ aan gedetacheerde personen. Een A1-certificaat is een document – afgesproken op Europees niveau – dat verklaart aan welk sociale zekerheidssysteem (in dit geval het Belgische) de werknemer verbonden blijft in geval van buitenlandse detachering.

<sup>11</sup> C-43/93 Vander Elst v Office des Migrations Internationales [1994] ECR I-3803.

<sup>12</sup> Zonder dat de werkgever of de zelfstandige wordt belemmerd in zijn recht het vrij verkeer van diensten via een vereiste van arbeidsvergunning of arbeidskaart/verblijfsvergunning voor de gedetacheerde persoon.

Turken) een duidelijke stijging van het aantal unieke gedetacheerden overheen de observatieperiode. Polen is het belangrijkste land van zending voor Oekraïense gedetacheerden, al worden deze ook uitgestuurd vanuit Litouwse en Portugese ondernemingen. Bosnische, Kosovaarse en Servische personen worden voornamelijk vanuit Sloveense ondernemingen gedetacheerd. Turkse personen worden voornamelijk vanuit Duitsland en Nederland gedetacheerd, terwijl Brazilianen voornamelijk vanuit Portugese ondernemingen gezonden worden. De associatie van deze derdelanders met het zendland verklaart zich onder andere door oude koloniale banden (Portugal-Brazilië), etnisch-culturele banden (Polen-Oekraïne/Bosnië-Slovenië) en gevestigde migratienetwerken (Turkije- Duitsland-Nederland).

**Figuur 3. Aantal unieke gedetacheerden per vestigingsplaats van de werkgever, top 6 EU28-derdelanders, 2008-2019.**

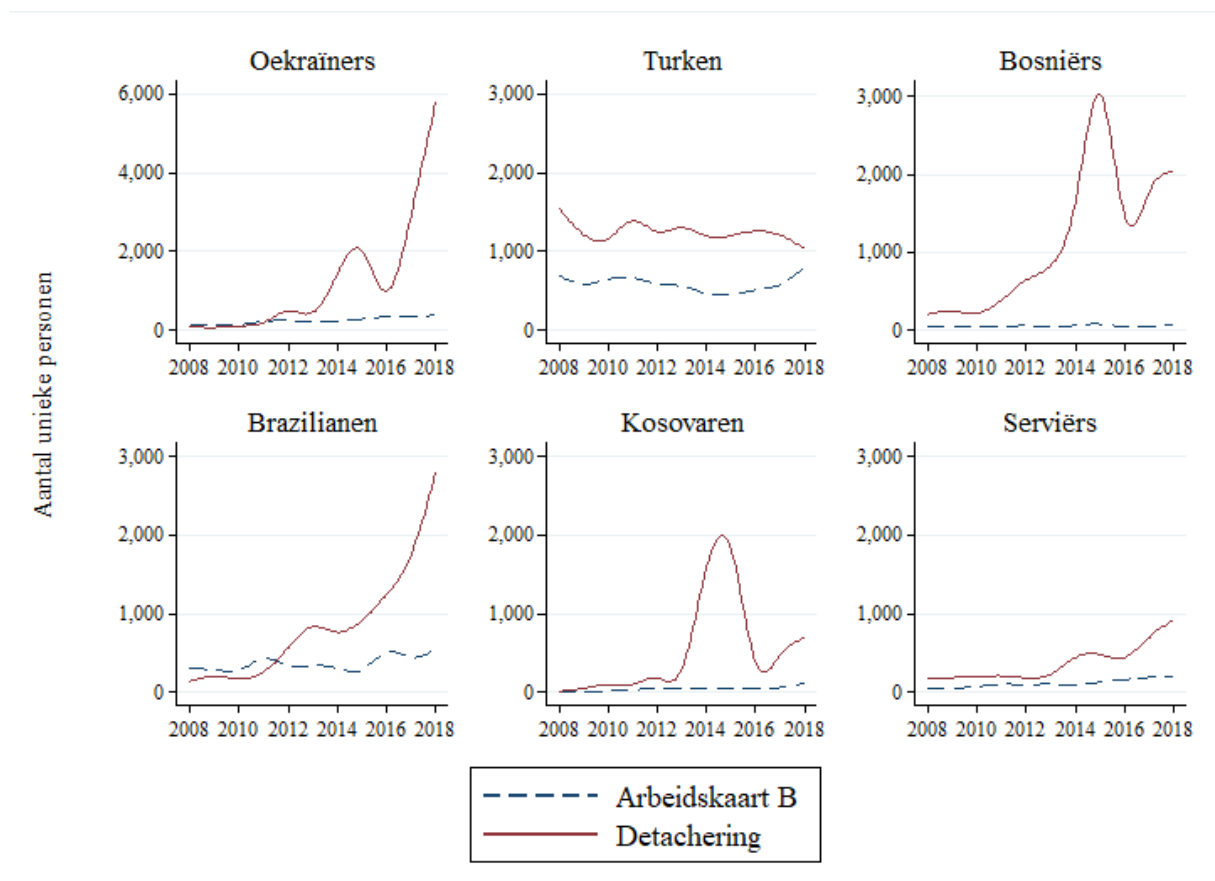


Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, LIMOSA (eigen bewerking).

Bovengenoemde cijfers maken duidelijk dat de mobiliteit van derdelanders in EU-lidstaten via detachering een substantieel en groeiend fenomeen is. Sterker nog, De derdelander detacheringen waren in 2019 de *enige* categorie gedetacheerden die een stijging kende. De detacheringen uit de nieuwe lidstaten zijn grotendeels stabiel gebleven sinds 2016 (zie later).

Om te beoordelen wat het relatieve belang is van de intra-EU detachering in vergelijking met het klassieke systeem van arbeidskaarten<sup>13</sup>, tonen we in Figuur 4 het aantal unieke gedetacheerden naar en het aantal afgeleverde arbeidskaarten voor de top 6 van werknemers-derdelanders in België. Voor Oekraïners, Bosniërs, Brazilianen, Turken en Kosovaren ligt het aantal gedetacheerde werknemers duidelijk hoger dan het aantal arbeidskaarten. Voor personen uit Oekraïne (grootste groep in 2019) is het aantal unieke gedetacheerden in 2018 bijna 15 maal zo hoog als het aantal arbeidskaarten. Voor Brazilianen (tweede) is detachering geleidelijk aan veel belangrijker geworden dan tewerkstelling via arbeidskaarten. Voor Bosniërs (derde) is migratie via arbeidskaarten eerder marginaal (71 arbeidskaarten) in vergelijking met het substantiële aantal dat gedetacheerd wordt (2.034 unieke personen). Een gelijkaardige trend speelt zich af voor Serviërs (vierde) en Kosovaren (zesde), maar het absolute aantal detacheringen ligt lager. Het aantal gedetacheerden voor Turken (vijfde) lag altijd al hoger dan het aantal arbeidskaarten (ongeveer twee tot drie keer hoger), maar beide lijnen convergeren naar hetzelfde niveau in 2018.

**Figuur 4. Aantal afgeleverde arbeidskaarten B (eerste aanvragen en hernieuwingen) en unieke gedetacheerde personen, top 6 EU28-derdelanders, 2008-2018.**



Bron: FOD WASO – Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, LIMOSA (eigen bewerking).

<sup>13</sup> Met het klassieke systeem van arbeidskaarten (gecombineerde vergunning vanaf 2019) bedoelen we de recent geregionaliseerde procedures voor het toelaten van niet-EU burgers voor werk (en verblijf) in België, bij een Belgische werkgever. De voornaamste instroom betreft hooggeschoolden en leidinggevenden.

### 3. De gecombineerde vergunning – de teloorgang van een competitief voordeel

Deze cijfers – 26.000 EU-gedetacheerde derdelanders in 2019 – maken duidelijk dat de klassieke arbeidsmigratie, waarbij een buitenlandse werknemer naar België komt om te werken op basis van een arbeidskaart – zo’n 19.200 in 2018 – in toenemende mate aangevuld en zelfs overtroffen wordt door zeer circulaire en tijdelijke mobiliteitsstromen onder de vorm van detachering. Nuance in deze vergelijking is echter belangrijk, net omwille van het tijdelijke en circulaire karakter van detachering. Een gecombineerde vergunning biedt een verblijfsrecht voor één jaar (of meer), dat meestal wordt opgenomen. Dit is niet het geval bij detachering: deze personen komen (vaak meer dan eens) voor kortere periodes van dienstverlening. Deze derdelanders zijn vooral actief in de bouwnijverheid, gevolgd door transport, metaal, onderhoud van elektrische installaties, petrochemie en vlees. Van de derdelanders die vanuit een EU28-onderneming in 2019 naar België gezonden werden, werkte 53% in de bouwnijverheid, 13% in de transportsector, 8% in de metaalsector en 4% in het onderhoud van elektrische installaties.

Gezien de sectoren waarin de derdelanders gedetacheerd werden, kunnen we aannemen dat het vooral laag- en midden geschoolde mensen betreft. Dit toont aan dat het profiel van intra-EU derdelanders sterk verschilt met dat van derdelanders die via arbeidskaarten in België komen werken. De grote meerderheid van de arbeidskaarten/gecombineerde vergunningen wordt afgeleverd voor hooggeschoolde en leidinggevende profielen. Laag- en middengeschoolde profielen maken in belangrijke mate ‘minder kans’ om een gecombineerde vergunning te bekomen, daar zij onderhevig zijn aan arbeidsmarktonderzoek – tenzij hun beroep op de Vlaamse knelpuntberoepenlijst staat (nieuwe procedure vanaf 2019). Met andere woorden, detachering maakt het – volledig legaal – mogelijk om vlot derdelanders in te zetten voor niet-hooggeschoolde profielen waarvoor restricties bestaan vanuit een arbeidsmigratieperspectief. Merk op dat hier geen sprake is van ‘bewuste omzeiling’ van de arbeidsmigratiewetgeving. Detachering betreft simpelweg een geheel ander kanaal met een andere ‘mindset’ dan permanentere arbeidsmigratie.

Bovendien hebben we redenen om aan te nemen dat het aantal derdelanders dat gedetacheerd wordt vanuit andere EU lidstaten verder zal toenemen (zoals vermeld, waren de derdelander gedetacheerden de enige categorie die een stijging kende in 2019). In Figuur 2 zagen we al dat het aantal gedetacheerde personen uit EU10- en EU3-landen de laatste jaren stabiliseert. Dit kan verklaard worden door het feit dat Centraal en Oost-Europese landen kampen met een erg krappe arbeidsmarkt. Na een piek in de late jaren 1990, krimpt de Centraal en Oost-Europese bevolking aan een snel tempo, als gevolg van veroudering en netto uitgaande migratie.<sup>14</sup> Ondertussen is de economische groei in de regio versneld. De werkloosheid is de afgelopen jaren sterk gedaald met als gevolg dat de meeste Centraal en Oost-Europese economieën een lagere werkloosheidsgraad kennen dan het EU-gemiddelde. Aanwervingsproblemen hebben de lonen de afgelopen jaren sterk doen toenemen. Vandaar dat stijgende lonen Midden- en Oost-Europese werknemers ervan kunnen weerhouden om over de grenzen te migreren om betere tewerkstellingsmogelijkheden te zoeken. Tegelijkertijd zal de concurrentiekracht van werknemers uit deze lidstaten in de loop van de tijd

---

<sup>14</sup> Lutz, W., Amran, G., Bélanger, A., Conte, A., Gailey, N., Ghio, D., ... & Mutarak, R. (2019). *Demographic Scenarios for the EU: Migration, population and education*.

verder krimpen, aangezien de arbeidsmarkten krappere worden en de lonen snel stijgen. Dit kan betekenen dat bedrijven de voorkeur geven aan werknemers van buiten Europa (de derdelanders).

Het gemak van instroom via detachering, echter, staat in schril contrast met de heel moeizame huidige procedure voor een gecombineerde vergunning. Het klassieke alternatief voor mobiliteit – de gecombineerde vergunning – is door de hervorming geworden tot een stroeve en langdurige procedure die klassieke arbeidsmigratie erg onaantrekkelijk maakt. De wachttijden om een gecombineerde vergunning te bekomen, lopen op tot vier maanden. Daar waar België wereldtop was qua snelheid en prijs voor de behandeling van arbeidskaarten, is dit competitief voordeel verdwenen door de nieuwe regelgeving. Alle soepelheid is uit het systeem – ook voor hogeschoolden. Een reële mogelijkheid dat deze moeizame nieuwe procedure met zich meebrengt, is dat detachering er nog aantrekkelijker door wordt en een reëel alternatief kan worden voor arbeidsmigranten. Bedrijven kunnen er in toenemende mate voor kiezen om de vlottere weg van intra-Europese detachering te gebruiken voor midden- en hogeschoolde arbeidsmigranten via dezelfde *Vander Elst-route*. Vander Elst verwijst naar de naam van het arrest van het Europees Hof van 1994 (zie hierboven) waarin het Hof besliste dat derdelanders die een geldige arbeids- en verblijfsvergunning hebben in één lidstaat vrij kunnen gedetacheerd worden binnen de EU. Multinationale bedrijven kunnen deze optie (de Vander Elst-route) gebruiken om voor arbeidsmigranten die in België aan de slag moeten, in een andere lidstaat een werk- en verblijfsvergunning aan te vragen. Bedrijven kunnen hen dan simpelweg detacheren naar België. Een dergelijke formule is nadelig voor de Belgische sociale zekerheid, maar ook voor de arbeidsmarkt die met verschillende tekorten kampt. Arbeidsmigranten vullen immers vaak tekorten in op de arbeidsmarkt. Het is op lange termijn ook nefast voor het economische imago van België en haar regio's dat tot nu toe verschillende hoofdkwartieren van multinationals op haar grondgebied heeft. Er zijn inderdaad meer voordelen aan arbeidsmigratie voor de Belgische/Vlaamse economie: de arbeidsmigrant krijgt een vast contract; de arbeidsmigrant draagt bij aan de sociale zekerheid en vult evenzeer economische noden in.

#### **4. Slotbeschouwing**

Er wordt vaak gezegd dat we meer nood hebben aan gecontroleerde arbeidsmigratie. Deze bijdrage laat zien dat er al veel arbeidsmigratie is naar ons land. Naast klassieke arbeidsmigratie winnen vooral andere stromen aan belang, zoals op basis van detachering. Niet alleen zijn er 236.000 gedetacheerden, die 870.000 jobs uitoefenden (2019), daarvan zijn er ook steeds meer derdelanders die gebruik maken van detachering om in België te werken – zo'n 26.000 in 2019. Derdelanders die normaal gezien een arbeidskaart (gecombineerde vergunning) nodig hebben om op Belgisch grondgebied te werken, kunnen dankzij rechtspraak van het Europees Hof vrij gedetacheerd worden naar België indien zij in een andere lidstaat een geldige werk- en verblijfsvergunning hebben. De populariteit van deze formule – de zogenaamde Vander Elst-route (genaamd naar het arrest van het Europees Hof die deze mogelijkheid voor derdelanders in het leven riep) – zou populairder kunnen worden nu de klassieke arbeidsmigratie moeizamer is geworden.

De huidige stroeve en langdurige procedure voor de gecombineerde vergunning werkt slecht. De procedure bereikt het tegendeel van wat beoogd werd, namelijk administratieve vereenvoudiging.

België zette daarmee een stap terug op vlak van arbeidsmigratie. Ook al moderniseerden de gewesten hun arbeidsmigratiewetgeving, zoals onder andere de Vlaamse knelpuntberoepenlijst voor middengeschoolde arbeidsmigranten of de langere geldigheid van de arbeidsvergunning, de praktijk stuit op een lastige procedure die arbeidsmigratie naar België onaantrekkelijk maakt. Een lichtpunt hier is de beslissing van de federale overheid om een digitaal loket in te voeren alsook meer mankracht aan arbeidsmigratie toe te wijzen.

De langdurige procedure voor het bekomen van een gecombineerde vergunning als klassieke arbeidsmigrant is mede een stimulans om vlottere alternatieven te zoeken. Waarom zou een Belgisch bedrijf of in België gevestigde multinational geen gebruik maken van de vlottere Vander Elst-route - ook voor diens hooggeschoolden? Het volstaat een arbeidsvergunning te bekomen in andere lidstaat die vlot arbeidsmigratie organiseert en de arbeidsmigrant vervolgens te detacheren naar België. Mogelijk is in diezelfde lidstaat de sociale zekerheid bovendien goedkoper. Dat is een win voor het bedrijf, want gedetacheerden betalen de sociale zekerheid in het zendland. Maar dit scenario is geen win voor de Belgische sociale zekerheid.

Het is bijgevolg duidelijk dat arbeidsmigratie een degelijk maatschappelijk debat behoeft. De schaal van de arbeidsmigratie naar ons land is immers niet vanzelfsprekend tegen de achtergrond van de immense arbeidsreserve die er al is. De arbeidsparticipatie blijft met name zeer laag bij mensen met een migratieachtergrond die niet via een economisch kanaal binnenkwamen. Die kloof is groter dan waar dan ook in Europa, ook bij tweede generatie migranten. De huidige kanalen van economische migratie – arbeidskaarten, maar vooral ook detachering – mogen dan wel batig zijn voor werkgevers en consumenten, of de sociale zekerheid er even wel bij vaart is uiteraard een andere kwestie. Daarenboven stelt zich de vraag of een verafhankelijkking van arbeidsmigranten strategisch wenselijk is. Het feit dat werkgevers vrij gemakkelijk arbeidsmigranten kunnen inschakelen, maakt dat er een minder urgente nood bestaat om te investeren in opleiding en training. Dat is niet problematisch zolang arbeidsmigranten blijven komen. Maar gezien de ontwikkelingen in de voornaamste zendinglanden (demografisch en economisch) en gezien de beleidsontwikkelingen op Europees niveau (bv. de herziening van de detacheringsrichtlijn) is dat allerminst evident, of zelfs plausibel.

## Methodologische appendix – LIMOSA

Op Belgisch niveau worden data over het aantal detacheringen naar België verzameld via LIMOSA (Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratie Onderzoek bij de Sociale Administratie). De LIMOSA-meldingsplicht voorziet sinds 1 april 2007 in een voorafgaandelijke melding van gedetacheerde werknemers en zelfstandigen. Als ontvangstbewijs van de melding zal per gedetacheerde persoon die hier aan het werk gaat een L1-formulier afgeleverd worden. Het tellen van het aantal meldingen in LIMOSA is een eerste methode om het aantal detacheringen naar België te meten. Het tellen van het aantal unieke personen die achter deze meldingen schuilgaan is een betere methode om de omvang van detachering te meten. Eenzelfde persoon kan immers meerdere keren per jaar gedetacheerd zijn. Hierdoor zal deze persoon ook meerdere malen gemeld zijn in LIMOSA. Het aantal unieke personen telt dus het aantal personen die in de loop van het jaar minstens één dag in België gewerkt hebben en daarvoor niet onderworpen waren aan het Belgische socialezekerheidsstelsel. Let wel, het betreft enkel unieke personen met detacheringen gemeld in dat jaar. Unieke personen met meldingen die in voorgaande jaren reeds actief waren in LIMOSA waarbij de detacheringperiode over twee of meer jaren loopt, zijn enkel zichtbaar in het eerste jaar (het jaar waarin de melding gecreëerd werd).

De LIMOSA-data bieden tevens de mogelijkheid om een gedetailleerd profiel te schetsen van de gedetacheerde personen naar België. Zo bevat de melding informatie over de nationaliteit van de gedetacheerde persoon en de lidstaat waar de werkgever gevestigd is (en waar de gedetacheerde dus sociaal verzekerd is). Bovendien kan een onderscheid gemaakt worden tussen gedetacheerde werknemers en zelfstandigen alsook tussen het al of niet gebruik van uitzendarbeid, en kan een inschatting gemaakt worden van de detacheringduur. Tot slot kan een opdeling gemaakt worden naar de sector van tewerkstelling. Men weet immers via de aangifte in LIMOSA welke activiteit de werkgever van de gedetacheerde persoon uitvoert. Het detail van de sectoren is voor gedetacheerde werknemers echter niet beschikbaar tussen 2013 en 2017 (voor deze periode kan enkel een onderscheid tussen bouw en andere sectoren gemaakt worden).

Ondanks dat LIMOSA data over de omvang en het profiel van detachering bevat die nergens elders in Europa zo in detail beschikbaar is, zijn er enkele belangrijke beperkingen. Een beperking die we hier graag willen aanstippen betreft het feit dat LIMOSA-meldingen niet gewijzigd kunnen worden, met als gevolg dat meldingen soms geannuleerd worden. Een melding kan geannuleerd worden omwille van verschillende redenen. We lijsten hieronder de belangrijkste redenen op:

- Men annuleert de melding omdat de detachering beëindigd is (de werkelijke duur van de detachering is minder lang dan de oorspronkelijk gemelde detacheringduur);
- Men annuleert de melding omdat men een wijziging in de melding wil aanbrengen. Aangezien een melding niet gewijzigd kan worden zal men de melding annuleren en een nieuwe melding aanmaken;
- Men annuleert de melding omdat de detachering niet zal uitgevoerd worden;

- Men annuleert de melding omdat men het Limosa-meldingsbewijs (L1) heeft dat nodig is om in België een dienst te verlenen. Vervolgens maakt men geen nieuwe melding ondanks dat de detachering wordt uitgevoerd. Dit is een vorm van misbruik.

Het is onmogelijk om aan de hand van de LIMOSA data uit te sluiten wat de reden voor annulering van de melding geweest is. Het aantal annuleringen is sinds 01/07/2013 wel toegenomen, en dit omdat de melder vanaf dat moment zelf de melding kan annuleren na de gemelde begindatum. In 2019 betrof 6% van het totale aantal meldingen annuleringen. Om te vrijwaren dat annuleringen onze resultaten zouden beïnvloeden hebben we al onze analyses gerepliceerd op basis van de niet-geannuleerde meldingen. De belangrijkste trends en conclusies bleven in deze robuustheidsanalyse overeind.