

# POSTING.STAT: INTRA-EUROPESE ARBEIDSMOBILITEIT VIA DETACHERING IN KAART GEBRACHT

DOOR | **FREDERIC DE WISPELAERE en LYNN DE SMEDT**<sup>1</sup>

| HIVA, KU Leuven

## 1. INLEIDING

In overweging 5 van de Richtlijn (EU) 2018/957 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (versta ‘detachering van werknemers’) wordt het volgende vermeld: “Voldoende en nauwkeurige statistische gegevens in verband met ter beschikking gestelde werknemers zijn van fundamenteel belang ... De lidstaten en de Commissie moeten die gegevens verzamelen en monitoren”. Deze ambitie staat echter in schril contrast met de huidige realiteit. De beschikbare data op Europees niveau onthullen namelijk slechts een fractie van de kwantitatieve statistische gegevens die op nationaal niveau over het detacheren van werknemers beschikbaar zijn.<sup>2</sup> Ook op nationaal niveau lijken de beschikbare statistische gegevens echter nog onderbenut te worden, zowel naar het verzamelen en analyseren ervan, maar ook naar het publiek rapporteren en beschikbaar stellen ervan.<sup>3</sup> Hierdoor blijven verschillende onderzoeksvragen en specifieke fenomenen onbeantwoord of onderbelicht. Wil men intra-Europese detachering beter begrijpen, alsook aan ‘evidence-based’ beleid doen, dan betreft de verzameling van meer gedetailleerde data zeker een relevante oefening. Bovendien lijkt de focus in het politieke en academische debat steevast te liggen op risico’s van ‘sociale dumping’<sup>4</sup> wanneer men het over detachering heeft. In dat opzicht kan bijkomende empirisch evidentie bestaande percepties weerleggen, nuanceren of bevestigen.

Vanuit de geobserveerde nood aan meer statistische gegevens omtrent intra-EU-detachering is het POSTING.STAT-onderzoeksproject ontstaan<sup>5</sup>. Het onderzoeksproject bracht een consortium van universiteiten en onderzoekscentra uit 10 verschillende lidstaten samen om de statistische evidentie omtrent detachering te vergroten, dit door het verzamelen en analyseren van nationale administratieve data.

(1) De auteurs danken Dirk Gillis, onderzoeker HIVA, KU Leuven, alsook de betrokken peer reviewers voor hun opbouwende opmerkingen bij een eerdere versie van deze tekst.

(2) Het gaat hier om het ‘PD A1’-rapport (zie De Wispeleere e.a., 2022a), het rapport omtrent de ‘prior declaration tools’ (zie De Wispeleere e.a., 2022b), en het ‘Fraud & Error’-rapport (zie Jorens e.a.).

(3) Enkel in een aantal lidstaten wordt deze data door de publieke administraties gerapporteerd (bv. in Denemarken, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, Roemenië en Zweden). Daarnaast zijn de data beschikbaar in België reeds geanalyseerd voor wetenschappelijk onderzoek (zie o.a. in De Wispeleere e.a., 2020; Lens e.a., 2022a).

(4) In deze bijdrage wordt niet ingegaan op de afbakening van dit ‘containerbegrip’. Voor relevante lectuur hieromtrent zie o.a. Bottero, 2021; Defossez, 2014; Verschuere, voetnoot 17, 2021.

(5) Voor meer informatie over dit onderzoeksproject alsook voor een overzicht van de publicaties zie: <https://hiva.kuleuven.be/nl/nieuws/nieuwsitems/posting-stat-enhancing-collection-and-analysis-national-data-on-intra-cu-posting>.

De geografische reikwijdte van het onderzoeksproject omvatte de zes belangrijkste 'zendende' lidstaten (Duitsland, Polen, Italië, Spanje, Slovenië en Luxemburg) en de zes belangrijkste 'ontvangende' lidstaten (Duitsland, Frankrijk, België, Oostenrijk, Nederland en Luxemburg) van gedetacheerde werknemers. Voor elk van deze lidstaten werd een rapport opgesteld door nationale experts. Nadien werd ook een samenvattend rapport opgemaakt waarin de belangrijkste bevindingen uit deze landenrapporten alsook enkele trends en fenomenen (bijvoorbeeld de sterke toename van het aantal gedetacheerde derdelanders<sup>6</sup> vanuit een andere lidstaat) aan bod komen. Het onderzoeksproject had in het bijzonder tot doel aanvullende of zelfs nieuwe statistische evidentie aan te brengen over 1) de omvang, de kenmerken en de impact van intra-EU-detachering; 2) de omvang en kenmerken van de arbeids- en sociaalrechtelijke inbreuken bij intra-EU-detachering; 3) de impact van de COVID-19-pandemie op intra-EU-detachering; en ten slotte 4) de economische impact van de recent gewijzigde Detacheringsrichtlijn (Richtlijn 2018/957<sup>7</sup> tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG<sup>8</sup>). Uit de vier onderzoeksvragen die bestudeerd werden in het onderzoeksproject worden in deze bijdrage enkel de eerste twee belicht, met daarenboven specifieke aandacht voor de Belgische situatie<sup>9, 10</sup>. Er wordt gekeken naar de omvang, het profiel, en de impact van intra-EU-detachering (hoofdstuk 4). Verder worden de omvang en het profiel van inbreuken gerelateerd aan intra-EU-detachering nader onderzocht (hoofdstuk 5). Het is evenwel nuttig, zelfs noodzakelijk, om in te gaan op de methodologische beperkingen en tekortkomingen van deze oefening (hoofdstuk 3). Het in kaart brengen van intra-EU-detachering en de 'frauduleuze' dimensie ervan betreft immers een uitdagende aangelegenheid, niet in het minst door het 'statistisch *imbroglio*' dat zich voordoet. Alvorens de onderzoeksmethodologie meer in detail te bespreken alsook een antwoord te geven op de gestelde onderzoeksvragen wordt in hoofdstuk 2 tijdelijke arbeidsmobiliteit via detachering geschetst binnen het bredere geheel van intra-Europese arbeidsmobiliteit, en wordt ook het juridisch kader bij detachering kort toegelicht.

(6) Dordelnders: het gaat hierbij om personen met een andere nationaliteit dan die van een van de lidstaten van de Europese Unie, Noorwegen, IJsland, Liechtenstein of Zwitserland.

(7) Richtlijn (EU) 2018/957 van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

(8) 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.

(9) De overige twee onderzoeksvragen worden in deze bijdrage niet in detail besproken. De vraag naar de impact van de COVID-19-pandemie is wel deels verwerkt in hoofdstuk 4. De vraag naar de economische impact van de gewijzigde Detacheringsrichtlijn (Richtlijn (EU) 2018/957 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG) wordt niet behandeld in deze bijdrage. Dit vraagt immers een gedetailleerde toelichting van de belangrijkste wijzigingen in Richtlijn (EU) 2018/957 t.o.v. Richtlijn 96/71/EG. Bovendien is bij de analyse van deze onderzoeksvraag ook gebleken dat er (op dit moment) heel weinig empirische evidentie beschikbaar is over de economische impact van de gewijzigde Detacheringsrichtlijn.

(10) De gerapporteerde evidentie in hoofdstukken 4 en 5 is afkomstig van de nationale rapporten alsook van het samenvattende rapport opgesteld in het kader van het POSTING.STAT-onderzoeksproject (zie Albrecht e.a., 2022; Carrascosa Bermejo en Contreras Hernández, 2022; Clément en Hauret, 2022; De Wispelaere e.a., 2022c; De Wispelaere e.a., 2022d; Geyer e.a., 2022; Muñoz, 2022; Heyma e.a., 2022; Dorigatti e.a., 2022; Kielbasa e.a., 2022; Vah Jevšnik e.a., 2022a). De lezer kan deze landenrapporten consulteren voor meer gedetailleerde informatie. Enkel aanvullende referenties worden in deze bijdrage verder vermeld.

## 2. DETACHERING ALS ONDERDEEL VAN INTRA-EUROPESE ARBEIDSMOBILITEIT

Volgens een definitie van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties omvat het begrip ‘internationale arbeidsmobiliteit’: “alle verplaatsingen van natuurlijke personen van het ene land naar het andere met het oog op tewerkstelling of dienstverrichting”.<sup>11</sup> Deze definitie doet geen uitspraak over duur en frequentie, waardoor niet enkel langdurige arbeidsmobiliteit (o.a. door te verhuizen) wordt gevat, maar evenzeer alle vormen van tijdelijke arbeidsmobiliteit voor een aantal weken, dagen of zelfs uren. Bovendien toont deze afbakening aan dat arbeidsmobiliteit binnen de Europese interne markt (versta ‘intra-Europese arbeidsmobiliteit’) zich niet enkel kan voordoen op basis van het vrij verkeer van werknemers (Artikel 45 VWEU<sup>12</sup>), of de vrijheid van vestiging (Artikel 49 VWEU), maar eveneens op basis van het vrij verrichten van diensten (Artikel 56 VWEU). ‘Intra-EU-detachering’ vormt de belichaming van deze laatste vrijheid, en betreft arbeidsmobiliteit waarbij een werkgever (‘buitenlandse dienstverlener’) tijdelijk werknemers (‘gedetacheerde werknemers’) naar een ander land stuurt om er een bepaalde tijd te werken. Door de sterke link met het leveren van diensten gaat het hierbij veelal om een ‘werkgevergedreven’ vorm van arbeidsmobiliteit. Het is namelijk de werkgever die werknemers ter beschikking stelt met het oog op het verrichten van diensten in een andere lidstaat.<sup>13</sup> Dit in tegenstelling tot andere vormen van arbeidsmobiliteit waarbij de beslissing eerder bij de werknemer in kwestie ligt.

Wat betreft de geldende loon- en arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid, doen zich bovendien enkele belangrijke verschillen voor tussen intra-EU-detachering en andere vormen van intra-Europese arbeidsmobiliteit. Zo bepaalt Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van socialezekerheidsstelsels<sup>14</sup> dat de gedetacheerde werknemer onderworpen blijft aan het socialezekerheidsstelsel van de lidstaat van herkomst gedurende een periode van maximaal 24 maanden.<sup>15</sup> Wat de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de gedetacheerde werknemer<sup>16</sup> betreft, is Richtlijn 96/71/EG (versta de ‘Detacheringsrichtlijn’), onlangs gewijzigd door Richtlijn (EU) 2018/957, van groot belang. Onder de oude bepalingen werden o.a. alleen ‘minimumlonen’ van de ontvangende lidstaat toegekend aan gedetacheerde

(11) UNECE, 3, 2018.

(12) Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

(13) Dit in het kader van een overeenkomst tussen een buitenlandse onderneming (inclusief een uitzendbureau) en de ontvanger van de dienst. Ook bij ‘intra-groep detachering’, waarbij een werknemer ter beschikking wordt gesteld van een buitenlandse vestiging, zal de arbeidsmobiliteit die zich hierbij voordoet wellicht ‘werkgevergedreven’ zijn.

(14) Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

(15) Voor meer informatie kan de ‘Praktische gids over de toepasselijke wetgeving in de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland’ (EC, 2013) geconsulteerd worden, alsook o.a. Bottero, 2021; Verschuieren, 2022; Verschuieren, 2019.

(16) Zelfstandigen vallen dus niet onder de bepalingen van de Detacheringsrichtlijn.

werknemers. Door de nieuwe bepalingen hebben gedetacheerde werknemers vanaf de eerste dag recht op alle de beloningscomponenten<sup>17</sup> van de ontvangende lidstaat.<sup>18, 19</sup>

In 2020 woonden naar schatting ongeveer 10 miljoen EU-burgers op arbeidsactieve leeftijd in een andere lidstaat, ofwel 3,8% van de bevolking op arbeidsactieve leeftijd. Bovendien waren er ongeveer 1,5 miljoen grensarbeiders (werknemers die in het ene land wonen en in het andere werken) en 650.000 tot 850.000 seizoenarbeiders binnen de EU (werknemers die tijdelijk werk in een andere lidstaat verrichten tijdens seizoensgebonden stijgingen van de vraag naar arbeid, zonder evenwel van vaste verblijfplaats te veranderen).<sup>20</sup> Hoeveel gedetacheerde werknemers de Europese arbeidsmarkt telt, en wat hun profiel is, vormt onderwerp van deze bijdrage.

### 3. METHODOLOGIE

Het in beeld brengen van de omvang en het profiel van intra-EU-detachering gebeurt meestal op twee manieren. Ten eerste kan vanuit een zendend perspectief naar de uitgegeven A1-verklaringen gekeken worden. Dit formulier wordt verstrekt door het bevoegde orgaan van de zendende lidstaat op verzoek van de betrokken werkgever of zelfstandige. Bij detachering (op basis van Artikel 12 Verordening (EG) nr. 883/2004) levert de zendende lidstaat een A1-verklaring af waaruit moet blijken dat aan 'de voorwaarden voor detachering'<sup>21</sup> is voldaan en dat de betrokkene onderworpen blijft aan het socialezekerheidsstelsel van de zendende lidstaat. Ten tweede kan vanuit een inkomend perspectief gekeken worden naar de verklaringen in de nationale registratiestelsels. Ontvangende lidstaten mogen immers van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverlener verlangen dat er een 'eenvoudige verklaring' afgelegd wordt.<sup>22</sup> Deze verklaring omvat de relevante informatie die nodig is om controles op de naleving van de regels bij detachering vanuit een arbeidsrechtelijk oogpunt mogelijk te maken. Alle 27 EU-lidstaten hebben dergelijk nationaal registratiestelsel ingevoerd.<sup>23</sup> In België

(17) Inclusief aanvullingen op het loon zoals vergoedingen voor overwerk, toeslagen voor nachtdiensten, toeslagen voor werken op zondag of op feestdagen, betaalde vakantiedagen, vakantiegeld, eindejaarpriemissen en een 13<sup>de</sup> of 14<sup>de</sup> maand. Het begrip 'beloning' wordt vastgesteld overeenkomstig het nationale recht en/of de nationale praktijk van de lidstaat op het grondgebied waarvan de werknemer is gedetacheerd.

(18) Daarnaast werden nog een aantal andere belangrijke wijzigingen aan de Detacheringsrichtlijn aangebracht (o.a. toevoeging van een aantal elementen aan de lijst van de 'harde kernbepalingen', de invoering van bijkomende regels omtrent langdurige detachering, alsook bijkomende regels omtrent gedetacheerde uitzendkrachten).

(19) Voor meer informatie kan de 'Praktische gids over detachering' (EC, 2019) geconsulteerd worden.

(20) Zie ook Fries-Tersch, Hassan, Jones en Siöland (2022). De verschillende vormen van intra-Europese arbeidsmobiliteit worden tevens in dit rapport gedefinieerd. Deze afbakening verschilt (soms) met hun juridische afbakening.

(21) De gedetacheerde werknemer moet voorafgaand aan de detachering gedurende minstens 1 maand onderworpen zijn geweest aan de sociale zekerheid van de zendende lidstaat, de buitenlandse dienstverrichter moet substantiële activiteiten hebben in de zendende lidstaat, de detachering moet tijdelijk van aard zijn (max. 24 maanden), de gedetacheerde werknemer moet een organische band behouden met de buitenlandse dienstverlener, en de gedetacheerde werknemer mag niet worden uitgezonden om een andere gedetacheerde werknemer te vervangen.

(22) Dit op basis van Artikel 9,1, a) van Richtlijn 2014/67/EU (versta de 'Handhavingsrichtlijn').

(23) Voor een overzicht van de nationale registratiestelsels zie De Wisplaeera e.a., 2022b.

dient deze melding gemaakt te worden in LIMOSA.<sup>24</sup> Beide databronnen (de ‘A1-verklaringen’ en de ‘eenvoudige verklaringen’) zijn momenteel de enige bron van vergelijkbare informatie beschikbaar op Europees niveau om de omvang en het profiel van intra-EU-detachering in beeld te brengen. Evidentie afkomstig uit beide databronnen wordt bijgevolg vaak gebruikt door academici alsook in politieke debatten. Het is daarom van belang om de beperkingen van beide databronnen te identificeren.

De belangrijkste beperking is wellicht dat het aantal afgeleverde A1-verklaringen alsook het aantal gemaakte verklaringen in de nationale registratiestelsels slechts een raming betreffen van de werkelijke omvang van intra-EU-detachering. Het gaat enkel om het aantal ‘geregistreeerde’ detacheringen en gedetacheerde werknemers en hun profiel. De mate waarin een A1-verklaring in de zendende lidstaten wordt aangevraagd of een eenvoudige verklaring in het registratiestelsel van de ontvangende lidstaat wordt gemaakt, hangt sterk af van het dwingende karakter ervan. Hoe dwingender van aard de aanvraag of melding is, hoe beter de naleving ervan, en dus hoe dichter beide databronnen zullen aansluiten bij de werkelijke omvang en profiel van detachering. Het hebben van een A1-verklaring is evenwel weinig dwingend van aard. Zo kan een A1-verklaring ook retroactief afgeleverd worden, met name op het moment dat de detachering reeds begonnen is.<sup>25, 26</sup> Hierdoor is het weinig waarschijnlijk dat bij elke detachering onder Artikel 12 van Verordening (EG) nr. 883/2004 een A1-verklaring wordt aangevraagd. Bovendien staan in de Verordening geen sancties gedefinieerd indien het bevoegde orgaan nooit op de hoogte werd gebracht van de detachering. Vanuit ontvangend perspectief blijken sommige lidstaten (bv. Frankrijk en Oostenrijk) de laatste tijd echter veel strenger te zijn in hun oordeel omtrent het hebben van een A1-verklaring als voorwaarde voor ‘legale detachering’. Zij hebben een administratieve sanctie vastgelegd in geval de gedetacheerde geen A1-verklaring heeft en/of voeren ook meer controles uit op het hebben van een A1-verklaring. Het heeft alvast in Duitsland voor een enorme toename van het aantal A1-verklaringen onder Artikel 12 gezorgd.<sup>27</sup> Daarnaast spelen ook vrijstellingen van aanvraag of melding een rol bij de beoordeling over hoe nauw beide databronnen aansluiten bij de reële omvang van detachering en het profiel ervan. Zo worden in de nationale registratiestelsels van verschillende ontvangende lidstaten bepaalde groepen of activiteiten vrijgesteld van melding (o.a. internationaal vrachtvervoer over de weg, installatie en dringende

(24) Zie [https://www.international.socialsecurity.be/working\\_in\\_belgium/nl/limosa.html](https://www.international.socialsecurity.be/working_in_belgium/nl/limosa.html).

(25) In de Praktische gids over de toepasselijke wetgeving, gepubliceerd door de EC (2013), lezen we dat “een onderneming die een werknemer uitzendt of (in het geval van een zelfstandige) iemand die zichzelf uitzendt naar een andere lidstaat, contact moet opnemen met het bevoegde orgaan in de zendende lidstaat, indien mogelijk vóór de detachering.” Deze verplichting wordt gedefinieerd in artikel 15, lid 1, van Verordening (EG) nr. 987/2009.

(26) Tussen 2017 en 2020 werd in België gemiddeld ongeveer 23% van de A1-verklaringen retroactief toegekend. Het feit dat het percentage A1-verklaringen met terugwerkende kracht zo hoog ligt, is toch enigszins verrassend aangezien de aanvraagprocedure in België eenvoudig is, zeker ook in vergelijking met andere lidstaten.

(27) Duitsland kende in 2019 vier keer meer A1-verklaringen volgens Artikel 12 toe in vergelijking met 2018 (van 409.000 A1-verklaringen in 2018 naar 1,7 miljoen A1-verklaringen in 2019). Zie ook de communicatie van het bevoegde orgaan in Duitsland (BMAS): [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/EN/Topics/Social-Europe-and-international-Affairs/handling-of-a1.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/EN/Topics/Social-Europe-and-international-Affairs/handling-of-a1.pdf?__blob=publicationFile&v=1). Een andere reden is dat een A1-verklaring digitaal aangevraagd kan worden.

onderhoudswerken van korte duur, wetenschappelijke congressen, vergaderingen in beperkte kring, artiesten, sportlui)<sup>28</sup>. Ten slotte dient onderstreept te worden dat het begrip ‘detachering’ gehanteerd in Artikel 12 van Verordening (EG) nr. 883/2004 (die de toepasselijke socialezekerheidswetgeving bepaalt) niet dezelfde betekenis heeft als het begrip ‘detachering’ gehanteerd in de Detacheringsrichtlijn (die de toepasselijke loon- en arbeidsvoorwaarden bepaalt). De Detacheringsrichtlijn is bovendien enkel van toepassing bij grensoverschrijdende dienstverlening. Dit terwijl Artikel 12 Verordening (EG) nr. 883/2004 ook van toepassing is op andere activiteiten, o.a. bij ‘zakenreizen’.<sup>29, 30</sup> Ook is de Detacheringsrichtlijn niet van toepassing op zelfstandigen die zichzelf detacheren naar het buitenland. Dit terwijl zij wel onder het toepassingsgebied van Artikel 12 Verordening (EG) nr. 883/2004 vallen. Let wel, in sommige gevallen kunnen werknemers als een ‘gedetacheerde’ beschouwd worden onder de Detacheringsrichtlijn maar niet onder de Verordening betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Het gaat hierbij om werknemers die in meerdere lidstaten werkzaam zijn (Artikel 13). Denken we hierbij in het bijzonder aan internationale vrachtwagenchauffeurs. Zij zullen een A1-verklaring op basis van Artikel 13 Verordening (EG) nr. 883/2004 ontvangen hebben (verrichten van werkzaamheden in twee of meer lidstaten hebben) terwijl een (groot) deel ervan vanuit een arbeidsrechtelijk oogpunt als gedetacheerde beschouwd zal worden.<sup>31</sup>

Ten slotte is het van belang om op te merken dat het POSTING.STAT-onderzoeksproject niet tot doel had om een exhaustief beeld te geven van de omvang en het profiel van de inbreuken op de detacheringsregels. De resultaten laten dan ook slechts een ‘topje van de ijsberg’ zien door te refereren naar de verzamelde gegevens bij de bevoegde sociale inspectiediensten omtrent hun aantal controles op de naleving van de detacheringsregels (zowel arbeids- als sociaalrechtelijk), de mate waarin deze regels overtreden worden, en de vormen van vastgestelde inbreuken. Om de werkelijke omvang van het probleem in te schatten, zijn andere onderzoeksmethoden dan de

(28) Zo dient in het nationale registratiestelsel van Duitsland (*Meldeportal-Mindestlohn*) geen melding gemaakt te worden voor werknemers met een brutoloon van meer dan 2.958 EUR per maand, of met een regelmatig bruto maandloon van meer dan 2.000 EUR over de voorbije 12 maanden.

(29) Het onderscheid staat ook te lezen in de ‘Praktische gids over detachering’ (EC, 10, 2019): “Werknemers die voor hun werk tijdelijk naar een andere lidstaat worden gezonden, maar daar geen diensten verrichten, zijn geen gedetacheerde werknemers [onder de Detacheringsrichtlijn]. Dat geldt bijvoorbeeld voor werknemers die op zakenreis gaan (wanneer er geen diensten worden verricht), een conferentie of vergadering bijwonen, een beurs bezoeken, een opleiding volgen, enz. In Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en Uitvoerverordening (EG) nr. 987/2009 is bepaald dat voor elke grensoverschrijdende werkgerelateerde activiteit (waaronder “zakenreizen”) de werkgever, of in voorkomend geval de zelfstandige, de verplichting heeft om de bevoegde instantie van de lidstaat van herkomst daarvan in kennis te stellen, indien mogelijk van tevoren, en om een A1-verklaring te verkrijgen.”

(30) In 2019 werden meer dan 25 miljoen ‘reizen om beroepsredenen’ (versta “zakenreizen”) tussen lidstaten in de EU geregistreerd (Eurostat data [tour\_dem\_ttw]). Dit cijfer toont aan dat er mogelijks nog steeds een enorm verschil bestaat tussen het aantal afgeleverde A1-verklaringen onder Artikel 12 en het aantal dat in theorie afgeleverd zou moeten worden.

(31) Zie de ‘lex specialis’: Richtlijn (EU) 2020/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot Richtlijn 96/71/EG en Richtlijn 2014/67/EU wat betreft de detachering van bestuurders in de wegvervoersector en tot wijziging van Richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingvoorschriften en Verordening (EU) nr. 1024/2012. Voor een bespreking van de cijfers verwijzen we naar sectie 4.2.3.

analyse van inspectieresultaten<sup>32</sup> beter geschikt. Dit bijvoorbeeld via de organisatie van een bevraging bij de betrokken economische actoren (bij gedetacheerde werknemers, buitenlandse dienstverleners, opdrachtgevers, sociale inspectiediensten) of via de organisatie van inspecties bij een aselechte groep van buitenlandse dienstverleners of gedetacheerde werknemers. Inspecties vinden immers veelal plaats op basis van een ‘risicobeoordeling’ (door de arbeidsinspecteur, via datamatching of datamining, of op basis van een klacht), en meestal in ‘risicosectoren’ (bv. in de bouwsector en het vrachtvervoer over de weg). Resultaten van deze inspecties geven dan ook een vertekend beeld over de inbreukgevoeligheid van intra-EU-detachering. Wat niet wil zeggen dat deze controleresultaten weinigzeggend zijn. Zeker wanneer zij vergeleken worden met de inbreukgevoeligheid van andere arbeids- en sociaalrechtelijke bepalingen of van andere economische actoren (bijvoorbeeld van ‘lokale ondernemingen’).

#### **4. OMVANG, PROFIEL EN IMPACT VAN INTRA-EU-DETACHERING**

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de omvang alsook het profiel van intra-EU-detachering. Voor wat betreft het profiel zal dieper ingegaan worden op de belangrijkste zendende en ontvangende lidstaten van gedetacheerde werknemers, op hun nationaliteit, gegeven het feit dat een toenemende groep van gedetacheerde werknemers ‘derdelanders’ betreffen, en ten slotte op de sectoren waarbinnen zij voornamelijk actief zijn. Vervolgens wordt gekeken naar de impact van intra-EU-detachering, vooreerst op de arbeidsmarkt van de belangrijkste zendende en ontvangende lidstaten, en vervolgens op de betrokken economische actoren (o.a. de gedetacheerde werknemers, de buitenlandse dienstverleners, de klanten, de lokale werknemers en ondernemingen, de betrokken publieke administraties).

##### **4.1. OMVANG EN EVOLUTIE VAN INTRA-EU-DETACHERING**

In 2019, een jaar dat nog niet door de COVID-19-pandemie was getroffen, werden in totaal 3,2 miljoen A1-verklaringen afgeleverd. Het ging hierbij om ongeveer 3 miljoen A1-verklaringen afgeleverd aan gedetacheerde werknemers en 200.000 A1-verklaringen aan gedetacheerde zelfstandigen, of ‘slechts’ 6% van het totaal.<sup>33</sup> Naar schatting hadden bijna 1,9 miljoen personen een A1-verklaring, overeenkomstig Artikel 12, ontvangen. Dit houdt in dat een gedetacheerde jaarlijks gemiddeld 1,7 keer naar een andere lidstaat werd gedetacheerd (aantal A1-verklaringen t.o.v. aantal personen met een A1-verklaring). De gemiddelde detachingsperiode bedroeg ongeveer 3 tot 4 maanden, wat wil zeggen dat een gedetacheerde in 2019 gemiddeld ongeveer 6 maanden naar een andere lidstaat werd gedetacheerd. Voorts werden in de nationale registratiestelsels tijdens hetzelfde jaar 2019, ongeveer 2 miljoen gedetacheerde werknemers en 5,8 miljoen detacheringen geregistreerd.

(32) Al geven de inspectieresultaten reeds een goede indicatie van de problemen op het terrein.

(33) Het procentuele belang van het aantal A1-verklaringen toegekend aan zelfstandigen op basis van Artikel 12 is het voorbije decennium relatief stabiel gebleven. Voor Slowakije is het procentuele belang wel enorm toegenomen, namelijk van 27,5% in 2012 naar 48,5% in 2020. Dit terwijl het aandeel zelfstandigen in de Slowaakse werkgelegenheid op ongeveer 13% ligt (iets hoger dan het EU-27-gemiddelde van 12%). Er doet zich dus een enorme oververtegenwoordiging van zelfstandigen voor bij detachering vanuit Slowakije.

De COVID-19-pandemie, alsook de beperkingen op het vrij verkeer die door de lidstaten werden opgelegd om de verspreiding van het virus tegen te gaan, hadden in 2020 een sterke invloed op de arbeidsmobiliteit binnen de EU, niet in het minst op intra-EU-detachering. Zo werden in 2020 'slechts' 2,4 miljoen A1-verklaringen afgegeven aan personen die onder Artikel 12 ressorteren, wat neerkomt op een daling van bijna 800.000 A1-verklaringen of -24% ten opzichte van 2019. De negatieve impact van de COVID-19-pandemie op het aantal gedetacheerde werknemers lijkt echter kleiner te zijn geweest wanneer gekeken wordt naar de data uit de nationale registratiestelsels. In vergelijking met 2019 daalde het aantal inkomende gedetacheerde werknemers en het aantal inkomende detacheringen met respectievelijk 9,5% en 4,8%. Uit de landenrapporten blijkt dan ook dat het effect van de COVID-19-pandemie op het aantal inkomende en uitgaande gedetacheerde werknemers niet in alle ontvangende en zendende lidstaten hetzelfde was. Zo daalde in België het aantal ontvangen gedetacheerde werknemers met ongeveer 6% (dit aantal was nog steeds hoger dan vóór 2017). Het aantal door het Poolse bevoegde orgaan toegekende A1-verklaringen op basis van Artikel 12 daalde in 2020 dan weer met ongeveer 16%, terwijl Slovenië toch nog een groei vertoonde van 3%. De negatieve impact van de COVID-19-pandemie op het aantal gedetacheerde werknemers bleek bovendien slechts van tijdelijke aard te zijn. Vooral tussen april en juni 2020 deed zich een sterke daling voor, waarbij in de tweede helft van 2020 terug een opwaartse beweging zichtbaar was. De tijdelijk impact blijkt ook uit data voor 2021 (nog niet beschikbaar voor alle lidstaten). Zo lag het aantal personen dat in 2021 in LIMOSA werd gemeld 5,5% hoger dan in 2020. Polen kende een groei van het aantal uitgegeven A1-verklaringen onder Artikel 12 van 8% ten opzichte van 2020.

Ten slotte nog enkele bemerkingen omtrent de evolutie van intra-EU-detachering. De EU-uitbreidingen van 2004, 2007 en 2013 hebben zonder meer een enorme impact gehad op de omvang van de arbeidsmobiliteit binnen de EU, niet in het minst op het gebruik van intra-EU-detachering. De tijdelijke beperking op het vrij verkeer van werknemers ('de voordeur' was dicht), maar niet op het vrij verrichten van diensten ('de achterdeur' was open), is waarschijnlijk één van de belangrijkste redenen voor de aanzienlijke stijging van het aantal gedetacheerde werknemers van Oost- naar West-Europa.<sup>34</sup> In tussentijd heeft men er de voordelen van ontdekt en is het een belangrijke vorm van intra-Europese arbeidsmobiliteit geworden.<sup>35</sup> Daarnaast mag ook niet uit het oog verloren worden dat de evolutie van intra-EU-detachering sterk zal afhangen van de evolutie van de import en export van diensten in de EU. Tussen 2012 en 2020 vertonen beide variabelen een soortgelijke ontwikkeling: tot 2019 was er een stijging ten opzichte van het voorgaande jaar en in 2020 deed zich een daling voor als gevolg van de COVID-19-pandemie.

(34) Zie één van de vaststellingen uit een rapport van de Europese Commissie (2006): "er werd echter erkend dat de beperkingen die EU-8-onderdanen kunnen hebben een aanmoediging zijn om uit te kijken naar andere wegen om in de EU15-lidstaten een economische activiteit uit te oefenen, wat blijkt uit een uitzonderlijk grote instroom van gedetacheerde werknemers of werknemers die beweren dat zij zelfstandigen zijn."

(35) Zie ook Mussche e.a., 2016: "detachering lijkt een antwoord te zijn op de wens van EU-burgers om in hun eigen land te blijven vanuit culturele, taalkundige en familiale redenen, terwijl zij tegelijkertijd de economische kans kunnen grijpen dat het vrij verkeer in de EU biedt" (eigen vertaling).



## 4.2. PROFIEL VAN INTRA-EU-DETACHERING

### 4.2.1. Belangrijkste zendende en ontvangende lidstaten: niet enkel van Oost- naar West-Europa

De lidstaten die over de periode waarvoor data beschikbaar is (van 2010 tot 2020) de meeste A1-verklaringen op basis van Artikel 12 hebben afgeleverd zijn steeds dezelfde geweest, namelijk Polen en Duitsland (Tabel 1). Tussen 2010 en 2016 was Polen steeds de belangrijkste zendende lidstaat van gedetacheerde werknemers. Duitsland is sinds 2017 de grootste zendende lidstaat geworden. Bovendien werden tussen 2015 en 2017 ook veel A1-verklaringen op grond van Artikel 12 door Slovenië afgeleverd, waardoor Slovenië in 2017 zelfs de op twee na belangrijkste zendende lidstaat was. Sinds 2018 is dit aantal echter enorm gedaald in Slovenië.<sup>36</sup> Daarnaast zijn ook Italië en Spanje, en in mindere mate Frankrijk, Oostenrijk en Slowakije, belangrijke zendende lidstaten. De grootste zendende lidstaten op basis van de data uit de nationale registratiestelsels zijn opnieuw Duitsland en Polen. Verder blijken Duitsland, Frankrijk en Nederland de lidstaten met de hoogste intra-Europese export van diensten te zijn. Ten slotte blijkt dat de meeste zakenreizen in de EU zich vanuit Duitsland, Zweden, Frankrijk en Nederland voordoen.

De belangrijkste ontvangende lidstaten op basis van de A1-verklaringen zijn Duitsland en Frankrijk, veelal gevolgd door België, Oostenrijk en Nederland. Er lijkt sprake te zijn van een sterke concentratie van het aantal inkomende gedetacheerde werknemers in deze vijf West-Europese lidstaten. Meer dan zeven op de tien gedetacheerde werknemers in de EU worden namelijk richting deze lidstaten gedetacheerd. Ook op basis van de gegevens uit de nationale registratiestelsels lijken dit de belangrijkste ontvangende lidstaten te zijn. In 2019 waren de vier belangrijkste ontvangende lidstaten van gedetacheerde werknemers immers Duitsland, Oostenrijk, België en Frankrijk. Bovendien zijn Duitsland en Frankrijk, en in mindere mate België, Nederland en Italië, de belangrijkste importerende landen van diensten vanuit de EU. Ten slotte zijn Duitsland, Frankrijk, Italië en België de voornaamste bestemmingslanden voor zakenreizen binnen de EU.

---

(36) Op de redenen voor deze daling wordt in hoofdstuk 5 kort ingegaan.

**TABEL 1:** BELANGRIJKSTE ZENDEDE EN ONTVANGENDE LIDSTATEN VAN GEDETACHEERDE WERKNEMERS

Uitgaand				
Top	A1-verklaringen Artikel 12	Nationale registratiestelsels	Export van diensten	Zakenreizen
1	Duitsland	Polen	Duitsland	Duitsland
2	Polen	Duitsland	Frankrijk	Zweden
3	Italië		Nederland	Frankrijk
4	Spanje			Nederland
5	Frankrijk			
Inkomend				
Top	A1-verklaringen Artikel 12	Nationale registratiestelsels	Import van diensten	Zakenreizen
1	Duitsland	Duitsland	Duitsland	Duitsland
2	Frankrijk	Oostenrijk	Frankrijk	Frankrijk
3	Oostenrijk	Frankrijk	België	Italië
4	Nederland	België	Nederland	België
5	België		Italië	

Bron: De Wispelaere e.a., 2022c.

De beschikbare empirische evidentie toont opnieuw aan dat het fenomeen detachering niet verengd mag worden tot stromen van gedetacheerde werknemers van Oost-Europa richting West-Europa, of van 'lage(re)loonlanden' naar 'hogeloonlanden'. Immers ook een groot aantal West-Europese lidstaten kennen een hoge uitstroom van gedetacheerde werknemers richting andere EU-lidstaten. Al verschilt het profiel van uitgaande gedetacheerde werknemers in die gevallen wel met het profiel van inkomende gedetacheerde werknemers. Zo worden bijvoorbeeld bijna negen op de tien gedetacheerde werknemers vanuit België tijdelijk naar een buurland gestuurd, dit terwijl 'slechts' vier op de tien gedetacheerde werknemers richting België vanuit een buurland gedetacheerd worden. Naar België gedetacheerde werknemers zijn bovendien voornamelijk werkzaam in de Belgische bouwsector, dit terwijl gedetacheerde werknemers uit België een zeer divers profiel vertonen, waaronder een grote groep artiesten actief in de sector van muziek en podiumkunsten. Ook voor bijvoorbeeld Duitsland is dit verschil in profiel zichtbaar. Het belangrijkste zendende land van gedetacheerde werknemers naar Duitsland is Polen, voornamelijk actief in de Duitse bouwsector. Dit terwijl slechts ongeveer 5% van de werknemers uit Duitsland naar Polen wordt uitgezonden. Meer dan de helft van het aantal werknemers die vanuit Duitsland naar een andere lidstaat wordt gedetacheerd, gaat naar vier andere buurlanden van Duitsland (namelijk Oostenrijk, Frankrijk, Zwitserland en Nederland). De meeste uit Duitsland gedetacheerde werknemers zijn momenteel actief in de verwerkende industrie, meer bepaald in volgende deelsectoren: vervaardiging van personenauto's; vervaardiging van metaalconstructies, vervaardiging van beton, cement en kalkzandsteenproducten voor de bouw.

#### 4.2.2. Nationaliteit van de gedetacheerde werknemers: het toenemende belang van derdelanders gedetacheerd vanuit een andere lidstaat

Het detacheren van derdelanders vanuit een lidstaat van de EU naar een andere lidstaat is een opvallend toenemend fenomeen<sup>37</sup>, bovendien relatief recentelijk van aard<sup>38</sup>. Veelal worden deze derdelanders niet rechtstreeks vanuit hun land buiten de EU gedetacheerd, maar wel via een andere lidstaat. Dit soort detachering is mogelijk aangezien derdelanders die in een lidstaat een geldige werk- en verblijfsvergunning hebben, vrij zijn om naar elke andere lidstaat van de EU gedetacheerd te worden.<sup>39</sup>

Uit de verschillende landenrapporten komen interessante resultaten naar boven met betrekking tot de detachering van derdelanders vanuit een andere lidstaat. Tabel 2 toont een overzicht van de belangrijkste bevindingen. Zes op de tien vanuit Slovenië gedetacheerde werknemers betreffen derdelanders. Zij zijn voornamelijk afkomstig uit Bosnië en Herzegovina (38% van het totale aantal gedetacheerde werknemers vanuit Slovenië en zelfs 49% van de gedetacheerde werknemers die actief zijn in de Sloveense bouwsector) en hebben toegang gekregen tot de Sloveense arbeidsmarkt (maar dus eigenlijk tot de Europese arbeidsmarkt) op basis van een bilaterale overeenkomst tussen beide landen.<sup>40</sup> Daarnaast werd in 2021 ongeveer 17% van de door Polen afgeleverde A1-verklaringen (zowel onder Artikel 12 als onder Artikel 13 Verordening (EG) nr. 883/2004) toegekend aan derdelanders<sup>41</sup>, voornamelijk Oekraïners: 14% van het totale aantal door Polen afgeleverde A1-verklaringen betreft Oekraïners. Oekraïners hebben veelal toegang gekregen tot de Poolse en dus Europese arbeidsmarkt op basis van een vereenvoudigde regeling, met name via een ‘declaration on entrusting work’<sup>42</sup>. In 2021 werden immers bijna 2 miljoen van dergelijke verklaringen uitgegeven, waarvan 1.6 miljoen aan Oekraïense burgers. Dit terwijl voor hetzelfde jaar ‘slechts’ iets meer dan 500.000 ‘algemene’ arbeidsvergunningen werden toegekend, waarvan 325.000 aan Oekraïense burgers. Ten slotte blijken ongeveer één op de tien vanuit Spanje gedetacheerde werknemers derdelanders te zijn. Het gaat hierbij hoofdzakelijk om Marokkanen en Ecuadoranen.

(37) In de academische literatuur werd het fenomeen o.a. in Lens e.a., 2022a, empirisch onder de aandacht gebracht door een analyse van de data uit LIMOSA.

(38) Vooral naar de omvang ervan aangezien het fenomeen van ‘gedetacheerde’ Brazilianen vanuit Portugal reeds een lang gekend fenomeen is.

(39) Dit door rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak ‘Vander Elst’ van 1994 (zie zaak C-43/93). Zie ook Dion e.a., 1446, 2022: “Samenvattend betekent de Europese rechtspraak in de praktijk dat eenmaal toegelaten tot de arbeidsmarkt van één lidstaat, derdelanders mogen worden gedetacheerd naar iedere andere lidstaat om daar te werken en te verblijven, en de gastlidstaat niet langer verblijfs- en werkvergunningen mag eisen”.

(40) Voor een gedetailleerde bespreking zie ook Vah Jevšnik e.a., 2022b.

(41) Het ging hierbij om ongeveer 115.000 A1-verklaringen waarvan 14.500 toegekend op basis van Artikel 12 en 100.000 op basis van Artikel 13.

(42) In vergelijking met een werkvergunning zijn deze verklaringen relatief gemakkelijk te verkrijgen. Er dient aan drie criteria voldaan te worden: 1) de werknemer is onderdaan van één van de zes voormalige USSR-landen Oekraïne, Wit-Rusland, Rusland, Armenië, Georgië of Moldavië; 2) het betreft geen seizoensarbeid; en 3) er zijn geen wettelijke belemmeringen zoals strafrechtelijke veroordelingen voor het illegaal toevertrouwen van werk. Een andere belangrijke vereiste (niet langer dan 6 maanden werken in de komende 12 maanden) is geschrapt bij de nieuwe bepalingen, die op 29 januari 2022 in werking zijn getreden. Op grond van de nieuwe regelgeving kan een onderdaan uit één van deze zes landen werk worden ‘toevertrouwd’ voor 24 maanden. Deze procedure is des te flexibeler gezien ook het feit dat er geen ‘arbeidsmarkttoets’ hoeft te worden uitgevoerd wanneer dergelijke verklaring wordt aangevraagd.

Ook vanuit een ontvangend perspectief kan de toegenomen stroom van gedetacheerde derdelanders bestudeerd worden. In 2021 betrof 26% van de gemelde gedetacheerde personen in LIMOSA een derdelander. Er kunnen zes belangrijke 'routes' van de naar België gedetacheerde derdelanders onderscheiden worden. Veruit de belangrijkste route is deze van Oekraïners die vanuit Polen richting België worden gedetacheerd. Zowel Polen als Litouwen zijn ook de grootste zendende lidstaten van gedetacheerde Wit-Russen richting België. Ten slotte is er een route van Brazilianen die vanuit Portugal naar België worden gedetacheerd en één van Bosniërs gedetacheerd vanuit Slovenië. Daarnaast betreffen ongeveer één op vijf gedetacheerde werknemers richting Oostenrijk en Frankrijk derdelanders. Ook hun profiel is kort toegelicht in Tabel 2. Gedetacheerde derdelanders blijken vooral actief te zijn in het vrachtvervoer over de weg en in de bouwsector. Al blijken zij in Frankrijk voornamelijk ingezet te worden in de land- en tuinbouw (zij zijn voornamelijk afkomstig uit Spanje) en in Duitsland zeker ook in de 'live-in care'-sector (versta inwonende zorg) (zij zijn voornamelijk afkomstig uit Polen).

**TABEL 2:** BELANG EN PROFIEL VAN GEDETACHEERDE DERDELANDERS VANUIT EEN AANTAL ZENDE EN ONTVANGENDE LIDSTATEN

	Aandeel derde landers in totaal uitgaande/inkomende gedetacheerde werknemers	Meest voorkomende nationaliteiten	Meest voorkomende stromen	Meest voorkomende sectoren
<b>Ontvangende lidstaten</b>				
Slovenië	60%	Bosnië en Herzegovina	Bosniërs gedetacheerd vanuit Slovenië naar Oostenrijk	Bouw
Polen	16%	Oekraïne	Oekraïners gedetacheerd vanuit Polen naar Duitsland, Frankrijk, België en Nederland	Vrachtervoer over de weg, bouw, inwonende zorg
Spanje	11%	Marokko en Ecuador	Marokkanen en Ecuadoranen gedetacheerd vanuit Spanje naar Frankrijk	Land- en tuinbouw
<b>Ontvangende lidstaten</b>				
België	26%	Oekraïne en Wit-Rusland	Oekraïners en Wit-Russen gedetacheerd vanuit Polen en Litouwen naar België	Bouw en vrachtervoer over de weg
Oostenrijk	22%	Oekraïne, Bosnië en Herzegovina	Bosniërs gedetacheerd vanuit Slovenië naar Oostenrijk. Oekraïners gedetacheerd vanuit Polen en Litouwen naar Oostenrijk	Bouw en vrachtervoer over de weg
Frankrijk	21%	Oekraïne en Marokko	Marokkanen gedetacheerd vanuit Spanje naar Frankrijk	Land- en tuinbouw
Nederland	35%	Oekraïne en Wit-Rusland	Oekraïners en Wit-Russen gedetacheerd vanuit Polen en Litouwen naar Nederland	Vrachtervoer over de weg

Bron: De Wispelaere e.a., 2022e, op basis van de POSTING.STAT-landenrapporten.

Het detacheren van derdelanders lijkt in sommige lidstaten en sectoren ook een ‘businessmodel’ geworden. Dit lijkt zich onder meer in Slovenië, en in het bijzonder in de Sloveense bouwsector voor te doen. Naar schatting meer dan 40% van alle tewerkgestelde derdelanders in Slovenië werden in 2020 naar een andere lidstaat gedetacheerd. Dit enorm hoge percentage staat tegenover slechts 2% van de Slovenen die in datzelfde jaar naar een andere lidstaat werden gedetacheerd. Hierdoor betrof bijna 6 op de 10 van de uitgaande gedetacheerde werknemers een derdelander. Daarnaast betroffen 80% van de uitgaande detacheringen vanuit de Sloveense bouwsector derdelanders, dit terwijl ‘slechts’ ongeveer 40% van de arbeidskrachten in de Sloveense bouwsector derdelanders waren. Een vergelijkbare situatie lijkt zich ook voor te doen voor de Litouwse transportsector, waarbij heel wat internationale vrachtwagenchauffeurs derdelanders zijn en activiteiten uitvoeren die onder de Detacheringsrichtlijn vallen. Voor Polen lijkt deze situatie, evenwel in mindere mate, zich voor te doen voor vrachtvervoer over de weg, voor inwonende zorg en voor de bouwsector.

#### **4.2.3. De belangrijkste sectoren bij intra-EU-detachering: arbeidskostgedreven detacheringen versus project- en competentiegedreven detacheringen**

Er zijn verschillende ‘push’- en ‘pull’-factoren voor intra-EU-detachering.<sup>43</sup> Het doet zich niet enkel voor omwille van arbeidskostverschillen, maar evenzeer omdat er zich kwantitatieve en kwalitatieve arbeidsnoden, soms zelfs arbeidstekorten, voordoen. Zo kan er gedurende een bepaalde periode (bv. bij een grootschalig bouwproject) een nood zijn aan bepaalde expertise of een groot aantal arbeidskrachten. In welke mate bovenstaande redenen zich meer of minder manifesteren hangt sterk af van de betrokken sector, maar ook binnen een specifieke sector kunnen zich verschillende motieven voordoen naargelang de deelsector of het beroep. Bovendien kan zich over de tijd een verschuiving van de voornaamste redenen voordoen. Het detacheren van werknemers is dan ook een realiteit in vele sectoren, al blijken een aantal sectoren er duidelijk meer ‘onderhevig’ aan te zijn.

Op basis van de data uit de nationale registratiestelsels blijken de bouwsector en het vrachtvervoer over de weg de voornaamste sectoren te zijn. In 2020 werd het merendeel van de detacheringen in Denemarken, Frankrijk, Luxemburg, Finland, en Zweden ontvangen in de bouwsector, terwijl in Duitsland, Italië en Oostenrijk detacheringen in het vrachtvervoer over de weg het vaakst voorkwamen. Uiteraard hangt dit beeld ook sterk af van welke activiteiten worden vrijgesteld van een eenvoudige verklaring. Ook op basis van de A1-verklaringen onder Artikel 12 blijken heel wat detacheringen in de bouwsector plaats te vinden (ongeveer één op vier uitgegeven A1-verklaringen). Hierbij dient wel een onderscheid gemaakt te worden tussen de EU-13-lidstaten (landen die toegetreden zijn tot de EU in 2004, 2007 of 2013) en de EU-14-lidstaten (de zogenaamde ‘oude’ lidstaten). Door de bevoegde organen in de EU-13 werd gemiddeld de helft van de A1-verklaringen onder Artikel 12 uitgegeven voor activiteiten in de bouwsector.<sup>44</sup> Voor de EU-14 gaat het hier slechts om iets meer

(43) Voor een bespreking van de mogelijke redenen zie o.a. Lens e.a., 2022b. Hierbij worden drie vormen van detachering weerhouden: ‘competition posting’, ‘specialization posting’ en ‘expert posting’.

(44) Zo omvat de sector 59% van de A1-verklaringen uitgegeven onder Artikel 12 in Slovenië, 56% in Estland, 54% in Roemenië, 53% in Slowakije, en 50% in Letland.

dan één op de tien toegekende A1-verklaringen. Het belang van het vrachtvervoer over de weg komt minder tot uiting in de A1-verklaringen op basis van Artikel 12, maar is wel duidelijk zichtbaar in Artikel 13 (voornamelijk uitgegeven door Polen en Litouwen). Door te kijken naar het aandeel van ‘cabotage’<sup>45</sup> en ‘cross-trade’<sup>46</sup> in het totale internationale vrachtvervoer over de weg in de EU-27, kan bovendien een raming gemaakt worden van het percentage activiteiten die bij internationaal vrachtvervoer onder de Detacheringsrichtlijn vallen.<sup>47</sup> Zo zal naar schatting meer dan 50% van het internationale vrachtvervoer over de weg door vrachtwagenchauffeurs afkomstig uit Bulgarije, Litouwen, Luxemburg, Roemenië en Slovenië onder de Detacheringsrichtlijn vallen. Deze richtlijn zal voor de EU-13 naar schatting op 45% van hun internationaal vrachtvervoer over de weg in de EU-27 van toepassing zijn, terwijl slechts op 15% voor de EU-14.

Detachering kan en mag evenwel niet verengd worden tot uitsluitend deze twee sectoren. Zo werden door de EU-14 meer dan vier op de tien A1-verklaringen onder Artikel 12 uitgegeven voor activiteiten in de dienstensector en ongeveer een even grote groep in de industrie. Personen met een A1-verklaring uit o.a. Duitsland, België, Frankrijk, Nederland en Zweden verrichten in grote mate activiteiten in deze sector. Daarnaast zien we bijvoorbeeld dat een grote groep van inkomende gedetacheerde werknemers in Frankrijk actief is in de industrie (een deel meer specifiek in de scheepsbouw in Saint-Nazaire) en in de land- en tuinbouw (voornamelijk gedetacheerd vanuit Spanje), maar evenzeer in de sector ‘vrije beroepen en wetenschappelijke en technische activiteiten’. Ook valt ongeveer één op de tien gedetacheerde werknemers in Frankrijk onder ‘intra-groep-detachering’.

### 4.3. IMPACT VAN INTRA-EU-DETACHERING

#### 4.3.1. Impact op de tewerkstelling vanuit een zendend en ontvangend perspectief

Vaststelling is dat voor het meten van de tewerkstelling in een lidstaat geen rekening wordt gehouden met de inkomende noch uitgaande detacheringstromen via het vrij verrichten van diensten. Hierdoor wordt, in lidstaten en sectoren die geconfronteerd worden met een hoge in- of uitstroom van gedetacheerde werknemers, de werkelijke tewerkstelling die zich op een bepaald moment voordoet fundamenteel onder- of overschat. Deze realiteit blijkt duidelijk uit de verzamelde statistische gegevens.

Er kan gesteld worden dat het aandeel van intra-EU-detachering in de totale werkgelegenheid in de EU relatief klein is (onder de 1%), dit ondanks de sterke toename ervan in absolute aantallen. Hoewel de algemene impact van detachering op nationale arbeidsmarkten dus eerder beperkt lijkt te zijn, varieert dit wel sterk tussen

(45) ‘Cabotage’ is het vervoeren van goederen over de weg tussen twee punten in dezelfde lidstaat door een bedrijf uit een ander lidstaat.

(46) ‘Cross-trade’ is internationaal vervoer over de weg tussen twee verschillende lidstaten dat wordt verricht met een in een derde land geregistreerd wegvoertuig.

(47) Voor een gedetailleerde bespreking zie ook De Smedt en De Wispelaere, 2020.

lidstaten en sectoren. Laat ons het voorbeeld van de bouwsector nemen.<sup>48</sup> In 2020 maakten gedetacheerde werknemers ongeveer een vijfde van de totale tewerkstelling in de Belgische bouwsector uit, en ongeveer een tiende als naar het aantal voltijdse equivalenten (VTE's) wordt gekeken. Naar schatting 5% van de werknemers in de Oostenrijkse bouwsector betreffen inkomende gedetacheerde werknemers. In Frankrijk vertegenwoordigen gedetacheerde werknemers bijna 2% van de arbeidskrachten in de bouwsector, maar loopt dit aandeel wel op tot 8% in bepaalde Franse regio's. Ten slotte blijkt vanuit een zendend perspectief dat ongeveer 3 op de 10 werknemers tewerkgesteld door een bouwonderneming gevestigd in Slovenië naar een andere lidstaat werd gedetacheerd.

Geïmporteerde diensten worden soms 'een importlek' genoemd omdat zij tot gevolg kunnen hebben dat een deel van het nationaal inkomen (grotendeels lonen en winsten) weglekt naar het buitenland. In het geval van intra-EU-detachering wordt er beroep gedaan op de diensten van buitenlandse ondernemingen, wat tot een uitstroom van inkomens en publieke inkomsten leidt. Zoals uit de bovenstaande evidentie blijkt, doet dit risico zich onder meer voor in de bouwsector van een aantal West-Europese lidstaten. Een groot deel van de geplande investeringen die deze lidstaten, waaronder België, in hun herstelplan bij de Europese Commissie hebben ingediend in het kader van het coronaherstelfonds, is gewijd aan de bouw en renovatie van gebouwen en woningen.<sup>49</sup> Gezien de grote aanwezigheid van buitenlandse dienstverleners en gedetacheerde werknemers in hun bouwsector zullen deze herstelplannen echter niet enkel de economie van deze West-Europese lidstaten ten goede komen, maar zeker ook o.a. de export van diensten, de werkgelegenheid en de consumptie in een groot aantal Oost-Europese economieën.

#### 4.3.2. Impact op de betrokken economische actoren

Dat de effecten van het verrichten van diensten in de EU en dus van intra-EU-detachering niet neutraal zijn en voor implicaties zorgen voor alle betrokken economische actoren (o.a. de gedetacheerde werknemers, de buitenlandse dienstverleners, de klanten, de lokale werknemers en ondernemingen, de betrokken publieke administraties), kan niet ontkend worden. Bij de bespreking van de gevolgen van detachering binnen de EU lijkt het academische, politieke en publieke debat zich hoofdzakelijk te focussen op de negatieve gevolgen van detachering (o.a., oneerlijke concurrentie als gevolg van 'sociale dumping', verdringingseffecten van lokale werknemers en ondernemingen, grensoverschrijdende sociale fraude, 'race to the bottom', etc.). Dat detachering in een aantal arbeidsintensieve sectoren voor uitdagingen en spanningen zorgt kan en mag niet ontkend worden. Het academische en politieke debat is evenwel gebaat met een ruimere benadering die niet alleen aandacht heeft voor de nadelen maar ook voor de voordelen van detachering. Men mag immers niet het kind met het badwater weggooien.

(48) Op basis van eigen berekeningen. Deze cijfers kan men immers niet terugvinden in de gepubliceerde tewerkstellingsstatistieken op nationaal niveau.

(49) Zie [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility\\_nl#nationale-plannen-voor-herstel-en-veerkracht](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_nl#nationale-plannen-voor-herstel-en-veerkracht). Voor het herstelplan ingediend door België zie: [https://dermine.belgium.be/sites/default/files/articles/NL%20-%20Nationaal%20plan%20voor%20herstel%20een%20veerkracht\\_1.pdf](https://dermine.belgium.be/sites/default/files/articles/NL%20-%20Nationaal%20plan%20voor%20herstel%20een%20veerkracht_1.pdf).



Los van de gevolgen van intra-EU-detachering voor de betrokken economische actoren vanuit een micro-economisch oogpunt, heeft detachering vanuit een macro-economisch perspectief ook gevolgen voor 'de economie' van de ontvangende en de zendende lidstaten, zoals het niveau van de werkgelegenheid (zie vorig punt), het niveau van de export en import van diensten en het niveau van de belastinginkomsten. Voorts kan gesteld worden dat intra-EU-detachering ook een herverdelend effect heeft doordat het een inkomensstroom creëert vanuit 'rijkere' naar 'armere' economieën. In dat opzicht komt intra-EU-detachering niet enkel de betrokken ondernemingen en werknemers ten goede, maar zeker ook de consumptie en de belastinginkomsten in deze 'armere' economieën. Door het feit dat bij intra-EU-detachering socialezekerheidsbijdragen in de zendende lidstaat en niet in de ontvangende lidstaat betaald worden, komt dit de belastinginkomsten voor de zendende lidstaten zeker ten goede. Niet in het minst doordat de socialezekerheidsbijdragen geheven zullen worden op een loonniveau van toepassing in de ontvangende lidstaat (ten minste in theorie – zie ook hoofdstuk 5).<sup>50, 51</sup> Ten slotte kan gesteld worden dat het verrichten van diensten door intra-EU-detachering verschillende voordelen heeft in vergelijking met andere vormen van intra-EU-arbeidsmobiliteit.<sup>52</sup> EU-'migranten' op arbeidsactieve leeftijd worden niet langer belast in hun lidstaat van herkomst. Bijgevolg erodeert emigratie het aantal mensen dat nog belastingen moet betalen. Dit in tegenstelling tot gedetacheerde werknemers die belastingen blijven betalen in hun lidstaat van herkomst. Bijgevolg kan intra-EU-detachering positieve gevolgen hebben op de belastinginkomsten uit arbeid van de betrokken lidstaten. Bovendien bestaat de vrees dat emigratie kan leiden tot 'brain drain', tekorten aan arbeidskrachten en een verslechtering van de demografische vooruitzichten in de lidstaat van herkomst. Dergelijke 'kosten' kunnen minder hoog oplopen wanneer werknemers enkel tijdelijk naar een andere lidstaat worden gedetacheerd. Tot slot achten economen arbeidsmobiliteit zeer geschikt om een economische schok op te vangen. In dergelijk geval verhuizen mensen van regio's met een hoge werkloosheid naar regio's met een lage werkloosheid in de EU. Men is echter geneigd de discussie over de rol van arbeidsmobiliteit als 'correctiemechanisme' voor een economische schok te beperken tot louter arbeidsmigratie. Dit zou wel eens één van de minst geschikte vormen van arbeidsmobiliteit kunnen zijn (zie hierboven de opgelijste nadelen van arbeidsmigratie voor de lidstaat van herkomst), dit in tegenstelling tot intra-EU-detachering.

Zoals reeds gesteld zal intra-EU-detachering een impact hebben op verschillende economische actoren. Ten eerste heeft het een impact op de gedetacheerde zelf. Bij detachering naar een andere lidstaat heeft de betrokken werknemer recht op alle 'beloningscomponenten' van toepassing in die lidstaat (en dus niet enkel het

(50) Voor Slovenië gaat het naar schatting om een theoretische toename van 47 miljoen EUR. In theorie, aangezien Slovenië deze meeropbrengst aan socialezekerheidsbijdragen momenteel niet int. Onder hun huidige regeling worden socialezekerheidsbijdragen bij detachering niet berekend op basis van het werkelijk verdiende loon in de ontvangende lidstaat, maar wel op basis van het loon dat zij in Slovenië voor vergelijkbaar werk zouden hebben verdiend.

(51) Deze regelgeving zorgt ook voor een minopbrengst aan socialezekerheidsbijdragen voor de ontvangende lidstaten. Geschat wordt dat dit voor België meer dan 750 miljoen EUR bedraagt. Toch is dit 'slechts' ongeveer 1% van de jaarlijkse som aan inkomsten uit de belasting op arbeid die de Belgische staat ontvangt uit de socialezekerheidsbijdragen.

(52) Zie ook Mussche e.a., 2016.

‘minimumloon’ van toepassing in die lidstaat).<sup>53</sup> Het feit dat het loonniveau van de ontvangende lidstaat en niet dat van de zendende lidstaat van toepassing is, betekent dat een grote groep van gedetacheerde werknemers een (veel) hoger brutoloon zal ontvangen dan dat wanneer zij in hun lidstaat van herkomst tewerkgesteld worden.<sup>54</sup> Zo dient bijvoorbeeld een werknemer die van Bulgarije naar Luxemburg wordt gedetacheerd bijna 7 keer het loon dat hij/zij normaal verdient te ontvangen. Naar schatting meer dan 95% van de gedetacheerde werknemers vanuit Bulgarije, Tsjechië, Estland, Kroatië, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Portugal en Roemenië dienen hierdoor een hoger loon te ontvangen. Daarnaast zullen de lonen van de naar België gedetacheerde werknemers naar schatting met ongeveer 53% stijgen, deze naar Frankrijk met ongeveer 49% en deze naar Luxemburg met ongeveer 72%. Bovendien zal, als gevolg van verschillen in prijsniveau in de EU<sup>55</sup>, een gedetacheerde werknemer woonachtig in een lidstaat met een laag prijsniveau een (veel) hogere koopkracht hebben dan een lokale werknemer in de ontvangende lidstaat<sup>56</sup>. Dit alles is natuurlijk de theorie en verschilt mogelijk (sterk) van de dagelijkse realiteit. Het komt in de praktijk immers (vaak) voor dat gedetacheerde werknemers enkel het minimum betaald worden en hierdoor een (veel) lager loon ontvangen dan de lokale werknemers. Gemiddeld lag het loon van werknemers die in 2019 werden gedetacheerd naar Frankrijk 30% lager dan lokale werknemers die vergelijkbaar werk deden.<sup>57</sup> Bijna 25% van gedetacheerden naar Frankrijk en zelfs 75% van de gedetacheerden actief in de Franse landbouwsector ontvingen enkel het minimumloon.<sup>58</sup>

Daarnaast ervaren ook de buitenlandse dienstverleners een positieve impact van detachering, al is over (het profiel van) deze ondernemingen nog steeg weinig geweten. Het detacheren van werknemers naar een andere lidstaat lijkt voor sommige ondernemingen een ‘businessmodel’ te zijn. In het goederenvervoer over de weg blijkt dit uit het grote belang van cabotage en cross trade-activiteiten in verschillende zendende lidstaten, zoals Litouwen, Luxemburg, Bulgarije, Slovenië en Roemenië.

(53) Op initiatief van commissievoorzitter Juncker en commissaris Marianne Thyssen heeft de Europese Commissie in 2016 een voorstel ingediend om de Detacheringsrichtlijn aan te passen. Een initiatief dat door de Europese Commissie werd aangekondigd onder de slagzin “Gelijk loon voor gelijk werk op dezelfde werkplek”. Dit voorstel leidde midden 2018 tot de goedkeuring van een wijziging van deze richtlijn. Let wel, ‘gelijk loon’ staat hier voor een ‘gelijk brutoloon’ en niet noodzakelijk voor een ‘gelijk nettoloon’ aangezien zich sterke verschillen in werknemersbijdragen voordoen tussen lidstaten.

(54) Bovendien stelt Richtlijn (EU) 2018/957 dat de buitenlandse dienstverlener de reis-, maaltijd- en verblijfskosten van de gedetacheerde werknemers moet vergoeden. Zo staat het volgende te lezen in de ‘Praktische gids over detachering’ (EC, 19, 2019): “De detachering van werknemers gebeurt op initiatief en in het belang van de werkgever. Daarom is het logisch dat de werkgever de aanvullende kosten voor de verplaatsing van de plaats waar gewoonlijk wordt gewerkt in de lidstaat van herkomst, naar de werkplek in de ontvangende lidstaat moet dragen. ... De door de werkgever betaalde (of vergoede) reis-, maaltijd- en verblijfskosten maken geen deel uit van de beloning. ... Deze bedragen worden betaald of vergoed bovenop de beloning”.

(55) In 2021 werd het hoogste prijspeil onder de EU-lidstaten waargenomen in Denemarken (49% boven het EU-gemiddelde) en het laagste in Roemenië en Bulgarije (bijna 50% onder het EU-gemiddelde).

(56) Wel veronderstellende dat de consumptie plaatsvindt in de zendende lidstaat.

(57) Let wel, de gewijzigde Detacheringsrichtlijn was toen nog niet van toepassing.

(58) Het risico bestaat bovendien dat gedetacheerde werknemers voor hetzelfde maandelijkse loon (veel) meer uren moeten werken dan lokale werknemers op dezelfde werkplek (opmerking gemaakt door Jan Cremers op de ETUI-conferentie ‘Challenges associated with short-term labour mobility’ (13 juni 2022)).

Voorts heeft ongeveer 30% van de ondernemingen die diensten verrichten in Frankrijk tussen 2017 en 2019 elk jaar een ‘eenvoudige verklaring’ in het registratiestelsel ingediend. Ten slotte lijken een aantal zendende lidstaten dergelijk economisch model te ondersteunen door bepaalde gunstregimes toe te kennen. Een situatie die zich o.a. in Slovenië<sup>59</sup>, Polen<sup>60</sup> en Litouwen lijkt voor te doen.<sup>61</sup> Zo liet Litouwen recentelijk het percentage aan werkgeversbijdragen dalen van 31,2% naar 1,79%, met evenwel een stijging van het percentage werknemersbijdragen (van 9% naar 19,5%) als gevolg. Dit beleid zorgt voor een enorme toename van het concurrentieel voordeel van Litouwse (transport)ondernemingen. Wanneer werknemers vanuit Litouwen naar Frankrijk worden gedetacheerd, betalen Litouwse dienstverleners immers geen 36,3% (het percentage werkgeversbijdragen van toepassing in Frankrijk), maar slechts 1,79%. Dit geeft hun een concurrentievoordeel ten opzichte van lokale Franse bedrijven waarop het tarief van 36,3% van toepassing is.

De klant of gebruiker van intra-EU-detachering is een derde actor in het verhaal. Uit de empirische evidentie voor België en Frankrijk blijkt dat deze klanten veelal groter (in termen van aantal werknemers of gecreëerde omzet) zijn dan andere bedrijven in dezelfde sector. Dit strookt met het idee dat grote bedrijven makkelijker contact leggen met buitenlandse dienstverleners of grotere schaalvoordelen hebben bij het zoeken naar een buitenlandse dienstverlener. Om die reden lijkt detachering vooral grotere bedrijven voordelen op te leveren, waardoor concurrentie voornamelijk zal plaatsvinden tussen onderaannemende plaatselijke kmo's en onderaannemende buitenlandse dienstverleners, waarbij de grotere plaatselijke bedrijven zullen profiteren van deze concurrentie.

Ten vierde heeft detachering ook een impact op de lokale werknemers en bedrijven. Er bestaat namelijk een risico op verdringing, hetgeen betekent dat lokale werknemers vervangen worden door gedetacheerde werknemers. Dit risico lijkt vooral groot te zijn in arbeidsintensieve sectoren zoals de bouwsector. Op macro-economisch niveau laten cijfers voor de Belgische bouwsector een daling van ongeveer 15.000 ‘Belgische’ werknemers zien over de periode 2011 en 2016 (van 220.000 werknemers in 2011 tot 215.000 werknemers in 2016). Tijdens deze periode was er een negatieve correlatie tussen de evolutie van de investeringen in de bouw en de evolutie van de werkgelegenheid van lokale werknemers. Dit terwijl er zich een positieve correlatie voordeed tussen de evolutie van de investeringen in de bouw en de evolutie van het aantal gedetacheerde werknemers. Op micro-economisch niveau stelde Muñoz (2022) bovendien vast dat de werkgelegenheid van ‘Belgische’ werknemers daalde in Belgische bedrijven die van de diensten van gedetacheerde werknemers gebruikmaken. De werkgelegenheid in deze ondernemingen daalde met 2% in het jaar dat zij diensten begonnen uit te besteden aan gedetacheerde werknemers. Al lijken verdringingseffecten zich niet bij elke activiteit in de Belgische bouwsector voor te doen. Zij treden voornamelijk op in de deelsectoren ‘Bouw van gebouwen; ontwikkeling van bouwprojecten’ (NACE 41)

(59) Zie één van de vorige voetnoten omtrent het gunstregime van toepassing in Slovenië.

(60) Voor een bespreking van het gunstregime van toepassing in Polen zie Otto, 96, 2019.

(61) Ook het feit dat er een maximum loonniveau wordt toegepast waar sociale bijdragen op moet worden betaald of dat er een maximumniveau aan sociale bijdragen bestaat kan een concurrentieel voordeel met zich meebrengen.

(d.w.z. activiteiten op grote bouwerven). Dit strookt met de vaststelling dat gedetacheerde werknemers actief in de bouwsector zich vooral op 'grote' bouwerven (B2B) bevinden en veel minder bij particulieren (B2C).

## **5. OMVANG EN PROFIEL VAN INBREUKEN GERELATEERD AAN INTRA-EU-DETACHERING**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de omvang en de kenmerken van de arbeids- en sociaalrechtelijke inbreuken bij intra-EU-detachering. Zoals reeds gesteld wordt slechts een 'topje van de ijsberg' getoond door te verwijzen naar gegevens van de sociale-inspectiediensten. In dat opzicht was het de bedoeling om op nationaal niveau gegevens te verzamelen voor een aantal basisindicatoren betreffende de handhaving van de detachingsregels: 1) aantal betrokken arbeidsinspecteurs; 2) aantal uitgevoerde inspecties; 3) resultaat van deze inspecties; 4) meest voorkomende vormen van inbreuken. De inbreuken die bij detachering gepaard kunnen gaan zijn immers zeer divers, zoals het niet respecteren van de detachingsvoorwaarden (o.a. geen substantiële activiteiten in de lidstaat van vestiging uitoefenen (detachering via postbusbedrijven) of het herhaaldelijk vervangen van gedetacheerde werknemers), valse A1-verklaringen, fictieve detacheringen, schijnzelfstandigheid, de toepassing van loon- en arbeidsvoorwaarden die veel lager liggen dan deze die bij wet of via collectieve arbeidsovereenkomsten in de ontvangende lidstaat zijn vastgelegd (bijvoorbeeld lonen ver beneden het minimumloon of zeer lange werktijden maar evenzeer het niet vergoeden van reis- en verblijfkosten), slechte huisvesting, het niet betalen van socialezekerheidsbijdragen op het veelal hogere loon van toepassing in de ontvangende lidstaat, om er een aantal te noemen.<sup>62</sup> Ook het niet voldoen aan 'administratieve verplichtingen' zoals het maken van een 'eenvoudige verklaring' in het nationale registratiestelsel valt hieronder. Voorts is tijdens de COVID-19-pandemie door een lange lijst van incidenten duidelijk geworden dat de veiligheid van werknemers in verschillende arbeidsintensieve sectoren onder druk is komen te staan doordat de (aanvullende) wetgeving inzake veiligheid en gezondheid op het werk niet werd nageleefd. Vooral migrerende werknemers, waaronder gedetacheerde werknemers, bevonden zich in een bijzonder kwetsbare situatie. In dat opzicht heeft de COVID-19-pandemie duidelijk gemaakt dat de wetgeving inzake gezondheid en veiligheid op het werk (maar ook inzake huisvesting), en de (niet-)naleving daarvan, relevant is wanneer het gaat omtrent inbreuken in verband met intra-EU-detachering.<sup>63</sup> In België is het belang van gezondheid en veiligheid op het werk bij intra-EU-detachering helaas ook op de voorgrond getreden door het dodelijke ongeval met vijf gedetacheerde bouwvakkers dat zich op 18 juni 2021 op een bouwplaats in Antwerpen voordeed. Inbreuken kunnen bovendien ook betrekking hebben op andere takken van het recht, zoals het migratierecht. Denk bijvoorbeeld aan het detacheren van derdelanders van de ene lidstaat naar de andere. Het opzetten van een postbusbedrijf is een ander voorbeeld waarbij verschillende aspecten van het ondernemingsrecht kunnen worden overtreden. Ten slotte kunnen inbreuken in verband met detachering binnen de EU in sommige gevallen in verband worden gebracht met criminele activiteiten, alsook

(62) Zie voor een overzicht van mogelijke inbreuken o.a. Verschuere, 2021, 648 alsook bijhorende voetnoot 19.

(63) Zie ook De Wispelaere en Gillis, 2020.

met arbeidsuitbuiting<sup>64</sup>. Zo kwam de mogelijke link tussen (fictieve) detachering en arbeidsuitbuiting recent (alweer)<sup>65</sup> pijnlijk aan het oppervlak op een bouwsite van chemiebedrijf Borealis in de haven van Antwerpen.<sup>66</sup>

Vooraleer te kijken naar de beschikbare gegevens omtrent de inspanningen van de sociale-inspectiediensten, voor wat betreft de handhaving van de detacheringsregels (zie sectie 5.2.) en de resultaten hiervan (zie sectie 5.3.), worden er eerst een aantal risico-indicatoren benoemd die nuttig kunnen zijn bij de detectie van arbeids- en sociaalrechtelijke inbreuken bij intra-EU-detachering.

### 5.1. RISICO-INDICATOREN BIJ INTRA-EU-DETACHERING

De stromen van gedetacheerde werknemers die als risicovol gecatalogeerd kunnen worden, kunnen bepaald worden door te kijken naar de mate dat een loon dient opgehoogd te worden en er zich dus een risico van ‘onderbetaling’ voordoet.<sup>67</sup> De stromen waarbij de loonstijging het hoogste is, zijn waarschijnlijk ook het meest risicovol. Wanneer bijvoorbeeld een gedetacheerde werknemer zevenmaal het loon moeten ontvangen (zie ons voorbeeld bij detachering van Bulgarije naar Luxemburg) dan dat hij/zij normaal verdient in de lidstaat van herkomst, is de kans reëel dat de gedetacheerde werknemer slechts vier- of vijfmaal het loon waar hij/zij recht op heeft zal ontvangen. Niet in het minst omdat de desbetreffende werknemer waarschijnlijk nog steeds bereid zal zijn om dit veel hoger loon te accepteren. Door gedetacheerde werknemers meer te betalen dan zij in de zendende lidstaat ontvangen, maar minder dan de verplichte ‘beloning’ van toepassing in de ontvangende lidstaat, krijgt de buitenlandse dienstverlener evenwel een onrechtmatig (en dus oneerlijk) concurrentievoordeel. Bij een heel hoog percentage van gedetacheerde werknemers uit Litouwen (96%), Bulgarije (95%), Polen (94%), Kroatië (93%), Hongarije (93%) en Roemenië (93%) doet dit risico zich voor, aangezien zij meer dan het dubbele moeten ontvangen van het loon dat zij normaliter in de lidstaat van herkomst dienen te ontvangen. Er kan ook gekeken worden naar de risicostromen voor de ontvangende lidstaten. Dit kan bijzonder interessant zijn voor de sociale-inspectiediensten om te weten op welk deel van de detacheringen zij hun controles moeten richten. Vooral Duitsland telt heel wat detacheringen waar zich een risico voordoet (ongeveer zeven op de tien), het merendeel afkomstig uit Polen. Daarnaast vormt meer dan een vijfde van alle inkomende detacheringen naar België en Frankrijk een hoog risico.

Andere risico-indicatoren kunnen nuttig zijn voor het identificeren van buitenlandse dienstverleners die geen substantiële activiteiten in de zendende lidstaat hebben en dus mogelijks in overtreding zijn met de detacheringsregels. Het hebben van een omzet waarvan meer dan 75% afkomstig is uit activiteiten uitgevoerd in het buitenland is

(64) Zie ook Robin-Olivier, 2022.

(65) In de Jaarverslagen ‘Mensenhandel en mensensmokkel’ van Myria worden dergelijke zaken regelmatig gerapporteerd.

(66) Zie o.a. <https://www.tijd.be/ondernemen/bouw/het-netwerk-achter-de-borealis-werf/10415996.html>.

(67) Met de focus op het loon en dus niet voor wat betreft de vergoeding van reis-, maaltijd- en verblijfkosten.

zo een risico-indicator.<sup>68</sup> Het is een situatie die zich bijvoorbeeld voordoet bij 60 tot 90% van de bouwondernemingen die in Slovenië gevestigd zijn.<sup>69</sup> Een andere risico-indicator is de vestiging van meerdere bedrijven op hetzelfde adres. Een risico-indicator die zeer nuttig is voor het detecteren van mogelijke inbreuken bij internationaal vrachtvervoer over de weg, in het bijzonder via de oprichting van postbusbedrijven.<sup>70</sup> Dergelijke situaties blijken zich o.a. in Slowakije frequent voor te doen.

## 5.2. AANTAL INSPECTEURS BETROKKEN BIJ DE HANDHAVING VAN DE DETACHERINGSREGELS

Uit de beschikbare data blijkt duidelijk dat de sterke politieke aandacht voor intra-detachering in een aantal West-Europese lidstaten (in het bijzonder wat betreft de aankondigingen omtrent de strijd tegen ‘sociale dumping’) niet overeenstemt met de realiteit op het terrein, namelijk het beperkt aantal inspecteurs en inspecties gericht op de handhaving van de detacheringsregels. In België was in 2020 ongeveer 5% van de sociaal inspecteurs bezig met de strijd tegen grensoverschrijdende fraude en had 4% van de inspecties hier betrekking op. In 2019 had 8% van het totale aantal interventies door de arbeidsinspectie in Frankrijk betrekking op de handhaving van de detacheringsregels. Dit percentage daalde in 2020 tot 5% van het totale aantal interventies. In Spanje waren tussen 2018 en 2020 amper 0,3% van de inspecties gericht de naleving van de arbeids- en sociaalrechtelijke verplichtingen bij intra-EU-detachering. Het enige tegenvoorbeeld kan gevonden worden in Luxemburg, waar 16% van de inspecteurs in 2020 focuste op de handhaving van de detacheringsregels. Ook in het algemeen, en dus niet alleen in verband met de strijd tegen grensoverschrijdende sociale fraude, blijkt dat er te weinig inspecteurs beschikbaar zijn om een gedegen ‘pakkans’ te creëren.<sup>71</sup> Zo is het aantal sociaal inspecteurs in Italië gedaald van 6.463 in 2007 naar 4.509 in 2020, waardoor het aantal geïnspecteerde bedrijven daalde van 290.326 in 2007 naar 103.857 in 2020. Ook in Spanje is er een zorgwekkend gebrek aan sociaal inspecteurs. In 2021 waren er in totaal slechts 858 inspecteurs en 994 controleurs.

Verder zijn er ook enkele ‘positieve’ evoluties in verband met het uitgeven en controleren van A1-verklaringen onder Artikel 12 te melden. Zo lijken de beoordelingsprocedures, en dus de controles op de naleving van de detacheringsvoorwaarden, in Polen en Slovenië verstrengd te zijn. In Slovenië werd vanaf 1 januari 2018 de ‘Transnational

(68) Zie Praktische gids over de toepasselijke wetgeving in de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland’ (EC, 8, 2013): “een omzet van circa 25% van de totale omzet in de detacherende lidstaat kan een afdoende bewijs zijn [voor een werkgever “die normaliter daar zijn activiteiten verricht”], terwijl gevallen waarin de omzet onder de 25% ligt, aanleiding kan zijn voor een nauwkeuriger onderzoek”.

(69) Waarbij tegelijk reeds werd vastgesteld dat ongeveer 3 op de 10 werknemers tewerkgesteld door een bouwonderneming gevestigd in Slovenië naar een andere lidstaat wordt gedetacheerd.

(70) Zie Verordening (EC) nr. 1071/2009 van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad. Onder Artikel 3 wordt gesteld dat ondernemingen die het beroep van wegvervoerondernemer uitoefenen o.a. “werkelijk en op duurzame wijze” in een lidstaat gevestigd moeten zijn.

(71) Recent werd aangekondigd dat het aantal sociaal controleurs en inspecteurs in België sterk zal verhoogd worden (er is sprake van ongeveer 140 bijkomende VTE’s).

Provision of Services Act' ingevoerd die detacheringen onder Artikel 12 reguleert. Deze regelgeving werd ingevoerd om misbruiken te voorkomen, voornamelijk voor wat betreft de oprichting van postbusbedrijven, door middel van bijkomende voorwaarden en strengere regels. Zo mogen bedrijven bijvoorbeeld geen uitstaande belastingsschulden hebben wanneer ze een A1-verklaring onder Artikel 12 aanvragen. Als gevolg hiervan werden in 2020 ongeveer 10% van de A1-verklaringen geweigerd en daalde de belastingsschulden van bedrijven die personen detacheren van 17 miljoen EUR in 2017 naar 7,6 miljoen EUR in 2019. Dit verklaart ook de sterke daling sinds 2018 van het aantal A1-verklaringen afgeleverd onder Artikel 12 in Slovenië. Echter, een eerder ongewenst effect van deze bepalingen is de stijging in het aantal aanvragen van A1-verklaringen onder Artikel 13, aangezien dit artikel niet onder deze regelgeving valt. Ondernemingen lijken dus gebruik te maken van dit achterpoortje. Desalniettemin werden ook ongeveer 19% van de A1-aanvragen onder Artikel 13 geweigerd in 2019 en 2020. In Polen is vanaf 1 april 2022 een A1-validator in werking gesteld door de Poolse sociale verzekeringsinstelling (ZUS).<sup>72</sup> Deze maakt het mogelijk voor bedrijven, inspectiediensten, en personen om de echtheid van een A1-verklaring te controleren, alsook de geldigheid ervan.

### 5.3. VASTGESTELDE INBREUKEN OP DE DETACHERINGSREGELS

Kwantitatieve informatie over de inbreuken die zich bij intra-EU-detachering voordoen, is schaars. Vooral onderbetalingen lijken frequent voor te komen. Het grote aantal inbreuken op de kernaspecten van de Detacheringsrichtlijn, namelijk de betaling van het loon en de inachtneming van arbeids- en rusttijden, lijkt in de meeste ontvangende lidstaten een groot probleem te vormen. Bovendien heeft de sterke toename van het aantal gedetacheerde derdelanders tot een aantal problematische situaties en misbruiken geleid. In België werden in sommige gevallen lonen betaald die ver onder het Belgische minimumloon lagen, soms slechts 2 EUR of 3 EUR per uur. In Tabel 3 wordt de mate waarin inbreuken op de detacheringsregels door de sociale inspecties worden vastgesteld, samengevat voor een aantal lidstaten.

(72) Zie <https://lang.zus.pl/en/about-zus/a1-certificate-authenticity-confirmation-service>.

**TABEL 3:** UITKOMST VAN DE CONTROLES OP DE DETACHERINGSREGELS

Lidstaat	Uitkomst
<b>Oostenrijk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Naar schatting werd in 2019 tussen de 0,9% en 10% van de gedetacheerde personen naar Oostenrijk onderbetaald;</li> <li>▪ De onderbetaling van gedetacheerde werknemers komt het meest voor in de bouwsector;</li> <li>▪ Uit inspectiegegevens blijkt dat buitenlandse dienstverleners hun werknemers veel vaker onderbetalen dan binnenlandse bedrijven, in het bijzonder in de bouwsector, waar 0,9% van de geïnspecteerde Oostenrijkse bedrijven verdacht werd van onderbetaling, tegenover 38% van de geïnspecteerde buitenlandse dienstverleners;</li> <li>▪ In 2020 heeft de bevoegde inspectie bijzondere aandacht besteed aan de handhaving van de detacheringsregels, wat heeft geleid tot 3.250 strafrechtelijke klachten en een bedrag aan opgelegde sancties van iets minder dan 7 miljoen EUR.</li> </ul>
<b>België</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ In 2020 werd bij meer dan de helft van de controles op de detacheringsregels door de Belgische inspectiediensten een inbreuk vastgesteld;</li> <li>▪ Het inbreukpercentage bij controles op grensoverschrijdende sociale fraude lag veel hoger dan bij controles op de nationale dimensie van sociale fraude;</li> <li>▪ De bouwsector is de meest gecontroleerde sector in België wat de naleving van de detacheringsregels betreft (ongeveer 7 op de 10 controles). Ongeveer de helft van de geïnspecteerde buitenlandse dienstverleners actief in de bouwsector leven de toepasselijke loon- en arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerde werknemers niet na;</li> <li>▪ In 2021 hadden ongeveer 15,3 miljoen EUR vorderingen betrekking op niet-betaalde socialezekerheidsbijdragen in een grensoverschrijdende context. Voorts werd als gevolg van de niet-naleving van de lonen een extra bedrag van 20,3 miljoen EUR aan lonen en vergoedingen gevorderd voor werknemers die betrokken waren bij gevallen van 'sociale dumping';</li> <li>▪ In 2021 bedroeg het bedrag dat van toepassing was op 'sociale dumping' 4,5% van het totale bedrag aan ten onrechte betaalde sociale bijdragen/uitkeringen dat door de Belgische sociale-inspectiediensten werd gevorderd. Dit percentage was lager in 2020 (3%) maar hoger in 2018 (8%) en 2019 (11%);</li> <li>▪ Om het gebruik van de bemiddelings- en dialoogprocedure bij de behandeling van geschillen over de geldigheid van een A1-verklaring te systematiseren, heeft de FOD Sociale Zekerheid in juni 2015 het OSIRIS-project opgestart. Tussen juni 2015 en 1 januari 2021 zijn bijna 1.600 zaken door België (via het OSIRIS-platform) behandeld omtrent de uitgifte van een A1-verklaring door een andere lidstaat, waarvan bijna de helft betrekking had op A1-verklaringen van Polen. Uiteindelijk kan dit leiden tot de intrekking van de A1-verklaring door het bevoegde orgaan in de lidstaat van afgifte. Elk jaar wordt tussen 0,5 en 1% van het totale aantal ontvangen A1-verklaringen ingetrokken door de bevoegde organen in de lidstaten van afgifte.</li> </ul>



Lidstaat	Uitkomst
<b>Frankrijk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uit cijfers voor 2017 van de Franse controle-autoriteiten blijkt dat er 11.579 controles zijn uitgevoerd;</li> <li>▪ Deze controles waren vooral geconcentreerd in de bouwsector (59% van de controles in 2017);</li> <li>▪ In datzelfde jaar meldden de nationale autoriteiten 1.034 boetes in verband met overtredingen van de detachingsregels voor een totaalbedrag van 5,9 miljoen EUR.</li> </ul>
<b>Duitsland</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De buitenlandse dienstverlener dient gedetacheerde werknemers te registreren. In 2019 bedroeg het aantal vastgestelde inbreuken op de registratie van gedetacheerde werknemers in totaal 258;</li> <li>▪ 242 van de 258 inbreuken op de registratieverplichting vonden plaats in de bouwsector;</li> <li>▪ Er waren ongeveer 1.900 administratieve procedures wegens schendingen van de minimumarbeidsvoorwaarden, voor een bedrag van 17,5 miljoen EUR aan sancties.</li> </ul>
<b>Italië</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het aantal door de Italiaanse arbeidsinspectie vastgestelde inbreuken is relatief laag (108 in 2019) en betreft een beperkt aantal gedetacheerde werknemers (549 in 2019);</li> <li>▪ De inbreuken zijn geconcentreerd in enkele specifieke sectoren, voornamelijk in de bouw en het goederenvervoer over de weg;</li> <li>▪ Sectorspecifieke gegevens werden verstrekt door een onderzoeksproject dat werd uitgevoerd omtrent uitgaande Italiaanse gedetacheerde werknemers in de bouwsector. Het onderzoek bracht onregelmatigheden in de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden aan het licht bij 60% van de uitgaande gedetacheerde werknemers.</li> </ul>
<b>Luxemburg</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ In 2021 werden in Luxemburg 3.577 'nalevingsbevelen' opgesteld, waarbij buitenlandse dienstverleners binnen een bepaalde termijn aan de detachingsregels moeten voldoen, en werden 1.543 administratieve boetes opgelegd (goed voor een bedrag van 6,6 miljoen EUR);</li> <li>▪ Het aantal 'nalevingsbevelen' t.o.v. het aantal inspecties is tussen 2017 en 2020 gestegen. In 2017 resulteerde 51% van de inspecties in een nalevingsbevel tegenover 72% in 2019 en 79% in 2020. Het percentage daalde echter in 2021 (65%).</li> </ul>
<b>Polen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Overtredingen van de detachingsregels werden door de Poolse nationale arbeidsinspectie in 63% van de geïnspecteerde gevallen vastgesteld (59% in 2019, 65% in 2018).</li> </ul>
<b>Slovenië</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het aantal schendingen van regels die de rechten waarborgen van werknemers die vanuit Slovenië naar andere landen worden gedetacheerd, lag veel hoger dan het aantal schendingen bij naar Slovenië gedetacheerde werknemers. In 2017 waren er bijvoorbeeld 156 van dergelijke schendingen;</li> <li>▪ In 2018 is de arbeidsinspectie ook begonnen met de controle op de toepassing van de 'Transnational Provision of Services Act', die in 2018 in werking is getreden. De inspectiedienst noteerde 20 overtredingen met betrekking tot deze wet in 2018, 12 in 2019 en 13 in 2020.</li> </ul>
<b>Spanje</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bij één op de vijf controles op de naleving van de detachingsregels werd door de Spaanse arbeidsinspectie in de periode 2018-2020 een overtreding vastgesteld, voornamelijk in de industrie (met inbegrip van de bouwsector).</li> </ul>

Lidstaat	Uitkomst
Nederland	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ In 2020 zijn in totaal 539 A1-verklaringen door de bevoegde autoriteiten in de zendende lidstaten ingetrokken op verzoek van het bevoegde orgaan in Nederland (SVB). Dit betreft ongeveer 0,1% van het jaarlijkse aantal afgegeven A1-verklaringen voor activiteiten in Nederland. Bovendien waren er nog 1.643 uitstaande verzoeken voor intrekking van een A1-verklaring hangende. Als gevolg van de handhaving van de A1-verklaringen door de SVB kon de belastingdienst 1,8 miljoen EUR aan premies innen (ofwel circa 3.340 EUR per ingetrokken A1-verklaring);</li> <li>▪ In 2020 werden 107 inspecties met betrekking tot de Detacheringsrichtlijn uitgevoerd, waarvan in 27 gevallen (25%) een inbreuk werd vastgesteld.</li> </ul>

Bron: De Wispelaere e.a., 2022c, op basis van POSTING.STAT-landenrapporten en bijkomende informatie.

## 6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Intra-EU-detachering zorgt nog steeds voor heel wat ‘animo’ in het academische en politieke debat. Verschillende West-Europese ontvangende lidstaten, waaronder België, lijken een nogal dubbelzinnige houding te hebben t.o.v. intra-EU-detachering: het wordt (politiek gezien) vaak beschouwd als het ‘paard van Troje’, terwijl het gebruik ervan aanzienlijk is toegenomen. Bovendien heeft de bijna exclusieve aandacht van zowel academici en politici voor de risico’s van ‘sociale dumping’ in arbeidsintensieve sectoren (bv. in de bouw, het vrachtvervoer over de weg, de vleesverwerkende industrie, de land- en tuinbouw) wellicht een sterke invloed op de publieke perceptie ervan (en mogelijk ook het beleid op Europees en nationaal niveau).<sup>73</sup> Dergelijke realiteit toont aan dat verdere inspanningen geleverd moeten worden om het aantal, de kenmerken en de impact van intra-EU-detachering in kaart te brengen, dit voor alle betrokken sectoren en economische actoren, en met aandacht voor de nadelen maar zeker ook de voordelen van intra-EU-detachering. Empirische evidentie kan bijgevolg bestaande percepties weerleggen, nuanceren of bevestigen en ondersteunt ‘evidence-based’-beleid op zowel nationaal als op Europees niveau. Dit artikel in het Belgisch Tijdschrift voor Sociale zekerheid heeft getracht hier een bijdrage aan te leveren door recente evidentie uit het POSTING.STAT-onderzoeksproject te rapporteren. Het heeft een blik proberen werpen op de ‘werkelijke’ situatie die zich bij intra-EU-detachering voordoet.<sup>74</sup> Dergelijke oefening zou in de toekomst gecontinueerd kunnen worden op Belgisch niveau, bijvoorbeeld door een jaarlijkse rapportering en analyse van de data die beschikbaar zijn in LIMOSA.<sup>75</sup>

De gerapporteerde empirische evidentie op basis van de afgeleverde A1-verklaringen en de eenvoudige verklaringen in de nationale registratiestelsels betreffen evenwel

(73) Zo werd nog recent door Robin-Olivier (2022) gesteld dat de Europese Commissie maatregelen dient ten nemen om intra-EU-detachering te beperken of zelfs te verbieden, met name in de sectoren (landbouw, vlessector, bouw) waar de terbeschikkingstelling van werknemers mogelijk leidt tot extreme vormen van arbeidsuitbuiting (zoals recentelijk bleek uit een aantal gevallen).

(74) Het toont bovendien de spanning aan tussen ‘law in books’ versus ‘law in action’, iets wat duidelijk blijkt uit de handhavingcijfers.

(75) Dit naar voorbeeld van een aantal andere lidstaten, bv. recentelijk nog in Frankrijk (Dares, 2022).

slechts een raming van de werkelijke omvang en het profiel van intra-EU-detachering. Ze geven immers enkel een beeld van het aantal 'geregistreerde' detacheringen en gedetacheerde werknemers, alsook van hun profiel. Vanuit het credo 'meten is weten' kunnen in de toekomst zeker nog verdere stappen gezet worden om 'intra-EU-detachering' correcter in kaart te brengen. Het ontwarren van het 'statistisch *imbroglio*' is hierbij een eerste belangrijke stap, niet in het minst gecreëerd door een juridische realiteit waarbij het begrip 'detachering' gehanteerd in de Verordening betreffende de coördinatie van socialezekerheidsstelsels niet dezelfde betekenis heeft als het begrip 'detachering' gehanteerd in de Detacheringsrichtlijn.

Nieuwe databronnen kunnen de bestaande gegevens die worden verzameld op basis van de A1-verklaringen en de eenvoudige verklaringen in de nationale registratiestelsels aanvullen of zelfs weerleggen. Het verzamelen van gegevens over de export en import van diensten waarbij personen op het grondgebied van een ander land aanwezig zijn om een dienst te verlenen (GATS mode 4) zou hierbij een belangrijke stap voorwaarts kunnen zijn. Daarnaast zou in de Europese arbeidskrachtenenquête een specifieke vraag over detachering opgenomen kunnen worden. Ten slotte kunnen recente Europese initiatieven, zoals de elektronische uitwisseling van socialezekerheidsgegevens (EESSI) en een mogelijke invoering van een Europese socialezekerheidspas (ESSPASS), zeker bijdragen tot een betere gegevensverzameling over detachering.

Verder zou bij de berekening van de werkgelegenheid in een land ook beter rekening gehouden kunnen worden met arbeidsmobiliteit via het verlenen van grensoverschrijdende diensten. Reeds meer dan tien jaar geleden werd in een verslag van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UNECE, 2011) erkend dat het effect van de toenemende grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit, waaronder deze via de import en export van diensten, beter tot uiting moet komen in de werkgelegenheidsstatistieken. Als oplossing werd een satellietrekening<sup>76</sup> voorgesteld die in de nationale rekeningen<sup>77</sup> kan worden geïntegreerd. In deze satellietrekening zouden buitenlandse werknemers die in dienst zijn van, of een contract hebben met een buitenlandse dienstverlener, moeten worden opgenomen. Dat dit een nuttige oefening zou kunnen zijn voor verschillende belangrijke ontvangende en zendende lidstaten van gedetacheerde werknemers, waaronder België, en sectoren, in het bijzonder de bouwsector, bleek duidelijk uit deze bijdrage.

Ten slotte blijken gegevens over de handhaving van de detacheringsregels (aantal controleurs en aantal controles), en de resultaten hiervan (ook voor wat betreft de invordering van on(der)betaalde lonen en van financiële sancties), slechts partieel beschikbaar te zijn. Dit is een opmerkelijke bevinding en vraagt om verdere inspanningen op nationaal en Europees niveau om hier een beter zicht op te krijgen. Anders dreigt elk initiatief op Europees niveau, zowel door de Europese Commissie als

(76) Satellietrekeningen kunnen in specifieke databehoeften voorzien door gedetailleerder te zijn dan wat beschikbaar is in het algemene kader van de nationale rekeningen. Dit door begrippen uit het algemene kader van de nationale rekeningen anders te ordenen of door aanvullende informatie te verstrekken.

(77) De nationale rekeningen vormen een macro-economisch boekhoudstelsel dat het mogelijk maakt een zeer grote hoeveelheid statistische informatie in een coherent kader samen te brengen en er macro-economische aggregaten uit af te leiden waarmee een stand van zaken van een economie kan worden geschetst.

door de pas opgerichte Europese Arbeidsautoriteit (ELA), mogelijks tegenstrijdig te zijn met de dagelijkse realiteit in de lidstaten voor wat betreft de financiële, technologische en personele capaciteit van hun sociale-inspectiediensten (die vaak beperkt is), maar evenzeer met het profiel van de arbeids- en sociaalrechtelijke inbreuken bij intra-EU-detachering (zowel naar sector waar inbreuken zich het vaakst voordoen als naar vormen van inbreuken die het vaakst voorkomen).

---

## 7. BIBLIOGRAFIE

Bottero, M., *Posting of Workers in EU Law. Challenges of Equality, Solidarity and Fair Competition*, Kluwer Law International, 2021. <https://law-store.wolterskluwer.com/s/product/posting-of-workers-in-eu-law-challenges-of-equality-solidarity-and-fair-compet/01t4R00000OUpeb>.

Carrascosa Bermejo, D. en Contreras Hernández, Ó., *Posted workers from and to Spain. Facts and figures*, ICADE-Universidad Pontificia Comillas en Universidad de Castilla-La Mancha: POSTING.STAT-project, 2022. <https://hiva.kuleuven.be/en/news/docs/posted-workers-from-and-to-spain-facts-and-figures.pdf>.

Clément, F. en Hauret, L., *Posted workers from and to Luxembourg: facts and figures*, Luxembourg Institute of Socio-Economic Research – LISER, POSTING.STAT-project, 2022. <https://hiva.kuleuven.be/en/news/docs/posted-workers-from-and-to-luxembourg-facts-and-figures.pdf>.

Dares, *L'emploi de salariés détachés en 2021. En baisse par rapport à l'avant crise sanitaire*, La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), 2022. [https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/eafaef01bf9af9372124594d8000f231/Dares-Resultats-50\\_Lemploi-de-salaries-detaches-en-2021..pdf](https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/eafaef01bf9af9372124594d8000f231/Dares-Resultats-50_Lemploi-de-salaries-detaches-en-2021..pdf).

Defossez, A., *Le dumping social dans l'Union européenne*, Larcier, 2014. <https://www.larcier.com/fr/le-dumping-social-dans-l-union-europeenne-2014-9782804473327.html>.

De Smedt, L. en De Wispelaere, F., *Road freight transport in the EU - In search of a balance between the economic and social dimension of the internal market*, Leuven, HIVA, KU Leuven, 2020. <https://hiva.kuleuven.be/nl/nieuws/docs/zkd7705-rapport-eind-en.pdf>.

De Wispelaere, F., Chakkar, S. en Struyven, L., *Inkomende en uitgaande detachering in de Belgische arbeidsmarktstatistieken. Met een focus op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Leuven, HIVA, 2020. <https://hiva.kuleuven.be/nl/nieuws/docs/zl730355-achtergrondrapport-eind-nl.pdf>.

De Wispelaere, F., De Smedt, L. en Pacolet, J., *Posting of workers: Report on A1 Portable Documents issued in 2020*, Network Statistics FMSSFE, EC-DG EMPL, Brussel, 2022a. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8452&furtherPubs=yes>.

De Wispelaere, F., De Smedt, L. en Pacolet, J., *Posting of workers: Collection of data from the prior declaration tools Reference year 2020*, EC – DG EMPL, 2022b. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8416&furtherPubs=yes>.

De Wispelaere, F., De Smedt, L. en Pacolet, J., *Posted workers in the European Union. Facts and figures*, HIVA, KU Leuven, POSTING.STAT-project, 2022c.

De Wispelaere, F., De Smedt, L., Muñoz, M., Gillis, D. en Pacolet, J., *Posted workers from and to Belgium: Facts and figures*, Leuven en Parijs, School of Economics, POSTING.STAT, 2022d. [https://hiva.kuleuven.be/en/news/docs/ZKD9978\\_POSTING\\_STAT\\_Belgium\\_Posted\\_workers\\_from\\_and\\_to\\_Belgium\\_facts\\_and\\_figures](https://hiva.kuleuven.be/en/news/docs/ZKD9978_POSTING_STAT_Belgium_Posted_workers_from_and_to_Belgium_facts_and_figures).

De Wispelaere, F. en Gillis, D., De impact van de COVID-19-pandemie op de evolutie van en de strijd tegen zwartwerk in België, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nr. 1, pp. 227-273, 2020. <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/publicaties/btsz/2020/btsz-2020-1-de-impact-van-de-covid-19-pandemie-op-de-evolutie-van-en-de-strijd-tegen-zwartwerk-in-belgie.pdf>.

Dorigatti, L., Pallini, M. en Pedersini, M., *Posted workers from and to Italy. Facts and figures*, UNIMI - University of Milan, POSTING.STAT, 2022. <https://hiva.kuleuven.be/en/news/docs/posted-workers-from-and-to-italy-facts-and-figures.pdf>.

European Commission, *Report on the functioning of the transitional arrangements set out in the 2003 accession treaty (period 1 May 2004–30 April 2006)*, Brussel, COM (2006) 48, 2006. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0048:FIN:EN:HTML>.

Fries-Tersch, E., Hassan, E., Jones, M. en Siöland, L., *Annual Report on Intra-EU Labour Mobility*, on behalf of the EC – DG EMPL, 2022. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&clangId=en&pubId=8458&furtherPubs=yes>.

Geyer, L., Premrov, T. en Danaj, S., *Posted workers from and to Austria. Facts and figures*, European Centre for Social Welfare Policy and Research, POSTING.STAT, 2022. [https://hiva.kuleuven.be/en/news/docs/ZKD9978\\_POSTING\\_STAT\\_Austria\\_Posted\\_workers\\_from\\_and\\_to\\_Austria\\_facts\\_and\\_figures](https://hiva.kuleuven.be/en/news/docs/ZKD9978_POSTING_STAT_Austria_Posted_workers_from_and_to_Austria_facts_and_figures).

Heyma, A., Bussink, H. en Vervliet, T., *Posted workers to the Netherlands: Facts and figures*, SEO Amsterdam Economics, POSTING.STAT, 2022. <https://hiva.kuleuven.be/en/news/docs/posted-workers-to-the-netherlands.pdf>.

Jorens, Y., De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *Fraud and error in the field of EU social security coordination Reference year 2020*, EC – DG EMPL, 2021.

Kramer, D., Van Gardingen, I. en Boonstra, K., De Europese Detachering van Derdelanders, *Nederlands Juristenblad*, nr. 18, 1442, 2022. [https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/156318419/NJB18\\_Europese\\_Detachering\\_van\\_Derdelanders.pdf](https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/156318419/NJB18_Europese_Detachering_van_Derdelanders.pdf).

Lens, D., Mussche, N. en Marx, I., A hole in the wall of fortress Europe: The trans-European posting of third-country labour migrants, *International Migration*, pp. 1-17, 2022a. <https://doi.org/10.1111/imig.12867>.

Lens, D., Mussche, N. en Marx, I., The different faces of international posting: Why do companies use posting of workers? *European Journal of Industrial Relations*, vol. 28, nr. 1, pp. 27-45, 2022b. <https://doi.org/10.1177/09596801211023262>.

Muñoz, M., *Posted workers from and to France. Facts and Figures*, Paris School of Economics, POSTING.STAT-project, 2022. [https://hiva.kuleuven.be/en/news/docs/ZKD9978\\_POSTING\\_STAT\\_France\\_Posted\\_workers\\_from\\_and\\_to\\_France\\_facts\\_and\\_figures](https://hiva.kuleuven.be/en/news/docs/ZKD9978_POSTING_STAT_France_Posted_workers_from_and_to_France_facts_and_figures).

Muñoz, M., *Trading Non-Tradables: The Implications of Europe's Job Posting Policy*, *Job Market Paper*, 2021. [https://economics.yale.edu/sites/default/files/jmp\\_trading\\_non\\_tradables\\_the\\_implications\\_of\\_europes\\_job\\_posting\\_policy.pdf](https://economics.yale.edu/sites/default/files/jmp_trading_non_tradables_the_implications_of_europes_job_posting_policy.pdf).

Mussche, N., Corluy, V. en Marx, I., *The rise of the free movements: how posting shapes a hybrid single European labour market*, IZA Discussion Paper 10365, 2016. <https://docs.iza.org/dp10365.pdf>.

Myria, *Jaarverslag Mensenhandel en mensensmokkel 2021: Zichtbaar onzichtbaar*, Myria, 2021. [https://www.myria.be/files/2021\\_Mensenhandel\\_en\\_mensensmokkel.pdf](https://www.myria.be/files/2021_Mensenhandel_en_mensensmokkel.pdf).

Otto, M., Posting of workers before Polish courts, in Rasnača, Z. en Bernaciak, M. (eds.), *Posting of workers before national courts*, Brussel, ETUI, 2020. [https://www.etui.org/sites/default/files/2020-06/20-Posting%20of%20workers-WEB%20version\\_Corrige%20-%20June%202020-GH\\_1.pdf#page=183](https://www.etui.org/sites/default/files/2020-06/20-Posting%20of%20workers-WEB%20version_Corrige%20-%20June%202020-GH_1.pdf#page=183).

Robin-Olivier, S., Posting of workers in the European Union: an exploitative labour system, *European Law Open*, Vol. 1, nr. 3, pp. 679-689, 2022. <https://www.cambridge.org/core/journals/european-law-open/article/posting-of-workers-in-the-european-union-an-exploitative-labour-system/6E5C77B02FD2A7841FADECCFC05A3CC6>.

United Nations Economic Commission for Europe – UNECE, *Measuring International Labour Mobility*, UN, Genève, 2018. [https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2018/ECECESSTAT20187\\_WEB.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/2018/ECECESSTAT20187_WEB.pdf).

United Nations Economic Commission for Europe – UNECE, *The Impact of Globalization on National Accounts*, UN, Genève, 2011. [https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/Guide\\_on\\_Impact\\_of\\_globalization\\_on\\_national\\_accounts\\_web.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/Guide_on_Impact_of_globalization_on_national_accounts_web.pdf).

Vah Jevšnik, M., Cukut Krilić, S. en Toplak, K., *Posted workers from Slovenia. Facts and Figures*, Research Centre of the Slovenian Academy of Sciences and Arts, POSTING.STAT, 2022a. [https://hiva.kuleuven.be/en/news/docs/ZKD9978\\_POSTING\\_STAT\\_Slovenia\\_Posted\\_workers\\_from\\_slovenia\\_facts\\_and\\_figures](https://hiva.kuleuven.be/en/news/docs/ZKD9978_POSTING_STAT_Slovenia_Posted_workers_from_slovenia_facts_and_figures).

Vah Jevšnik, M., Cukut Krilić, S. en Toplak, K., Posted Workers from Slovenia: Six out of Ten are Third-Country Nationals, *CESifo Forum*, Vol. 23, nr. 03, CESifo Institute-Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, 2022b. <https://www.cesifo.org/DocDL/CESifo-Forum-2022-3-May.pdf#page=27>.

Verschueren, H., *The Application of the Conflict Rules of the European Social Security Coordination to Telework During and After the COVID-19 Pandemic*,

*European Journal of Social Security*, Vol. 24, nr. 2, pp. 79-94, 2022. <https://doi.org/10.1177/1388262722110704>.

Verschuieren, H., Detachering binnen de Europese Unie: the story goes on, *Tijdschrift voor Sociaal Recht (TSR)/Revue de Droit Social (RDS)*, nr. 4, pp. 639-701, 2021. [https://www.jurisquare.be/nl/journal/tsr\\_rds/index.html](https://www.jurisquare.be/nl/journal/tsr_rds/index.html).

Verschuieren, H. (ed.), *Detachering. Nieuwe ontwikkelingen in het Europees recht vanuit Belgisch en Nederlands perspectief*, Brugge, die Keure, 2019. <https://www.diekeure.be/nlbe/professional/10170/detachering>.



## INHOUDSTAFEL

### POSTING.STAT: INTRA-EUROPESE ARBEIDSMOBILITEIT VIA DETACHERING IN KAART GEBRACHT

<b>1.</b>	<b>INLEIDING</b>	97
<b>2.</b>	<b>DETACHERING ALS ONDERDEEL VAN INTRA-EUROPESE ARBEIDSMOBILITEIT</b>	99
<b>3.</b>	<b>METHODOLOGIE</b>	100
<b>4.</b>	<b>OMVANG, PROFIEL EN IMPACT VAN INTRA-EU-DETACHERING</b>	103
4.1.	OMVANG EN EVOLUTIE VAN INTRA-EU-DETACHERING	103
4.2.	PROFIEL VAN INTRA-EU-DETACHERING	105
4.3.	IMPACT VAN INTRA-EU-DETACHERING	111
<b>5.</b>	<b>OMVANG EN PROFIEL VAN INBREUKEN GERELATEERD AAN INTRA-EU-DETACHERING</b>	116
5.1.	RISICO-INDICATOREN BIJ INTRA-EU-DETACHERING	117
5.2.	AANTAL INSPECTEURS BETROKKEN BIJ DE HANDHAVING VAN DE DETACHERINGSREGELS	118
5.3.	VASTGESTELDE INBREUKEN OP DE DETACHERINGSREGELS	119
<b>6.</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	122
<b>7.</b>	<b>BIBLIOGRAFIE</b>	125