

TEWERKSTELLINGSSTATISTIEKEN EN TIJDELIJKE VORMEN VAN INTRA-EUROPESE ARBEIDSMOBILITEIT EN ARBEIDSMIGRATIE: EEN MOEILIJKE COMBINATIE?

DOOR | **FREDERIC DE WISPELAERE**

Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA), KU Leuven

1. INTRODUCTIE

De tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten¹ kan zowel permanent als tijdelijk van aard zijn.² In dat laatste geval gaat het om personen die voor een bepaalde periode tewerkgesteld worden in het gastland om vervolgens terug te keren naar het land van herkomst. De groep van tijdelijke buitenlandse arbeidskrachten is heterogeen van aard. We denken hierbij bijvoorbeeld aan seizoenarbeiders afkomstig van binnen en buiten de Europese Unie (EU) die voor een aantal weken tewerkgesteld worden in de land- en tuinbouw van het gastland. Al kan het evenzeer gaan om ‘zakenreizigers’³ die slechts enkele dagen in het gastland verblijven alsook om arbeidskrachten die door hun werkgever ‘gedetacheerd’ worden naar een ander land om daar gedurende een bepaalde periode diensten te verrichten⁴. Ook personen die zich tijdelijk naar een ander land verplaatsen omwille van andere redenen dan tewerkstelling kunnen in deze groep voorkomen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor buitenlandse studenten die naast hun studies ook een job opnemen. Merken we tenslotte op dat voor bepaalde zeer mobiele buitenlandse arbeidskrachten het land van tijdelijke tewerkstelling heel moeilijk vast te stellen is. Dit vooreerst omdat niet één bepaalde lidstaat maar eerder ‘de EU’ hun plaats van tewerkstelling is. Het gaat hierbij vooral om personen tewerkgesteld in de transportsector, bijvoorbeeld als internationaal vrachtenwagenchauffeur, piloot,

(1) Vast te stellen op basis van hun nationaliteit, hun geboorteland of hun woonplaats, welke verschilt met dat van het gastland. De variabele die wordt gehanteerd is veelal afhankelijk van de geconsulteerde data. Merk op dat er aanzienlijke verschillen in aantallen kunnen bestaan tussen bijvoorbeeld de variabelen ‘nationaliteit’ en ‘geboorteland’.

(2) Voor België: zie bijvoorbeeld een recent rapport van de FOD WASO en Unia (2022) voor een analyse van de positie op de Belgische arbeidsmarkt naargelang de origine en migratieachtergrond van personen. Aan het jaarverslag van Myria wordt jaarlijks ook een katern over ‘economische migratie’ toegevoegd.

(3) Werknemers die voor hun werk tijdelijk naar een andere lidstaat worden gezonden, maar daar geen diensten verrichten, zijn geen gedetacheerde werknemers vanuit een arbeidsrechtelijk perspectief. 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. (Europese Commissie, 2019).

(4) Dit door toepassing van het vrij verrichten van diensten in de EU. Al kan het ook gaan om derdelanders die vanuit een land van buiten de EU naar een lidstaat binnen de EU worden gestuurd. Deze laatste groep is te onderscheiden van derdelanders die vanuit een lidstaat binnen de EU naar een andere lidstaat worden gedetacheerd. Een groep die de laatste jaren sterk in belang is toegenomen. De detachering van Oekraïners vanuit Polen naar Duitsland is één van de belangrijkste routes.

steward(ess), schipper ... Maar ook omwille van het toenemende belang van telewerk, waardoor bijvoorbeeld de groep van ‘digitale nomaden’ is ontstaan.

Via het vrij verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten hebben zich de voorbije twee decennia binnen de EU een aantal vormen van tijdelijke arbeidsmobiliteit naar een andere lidstaat sterk ontwikkeld. Door toepassing van Europese wetgeving maar evenzeer op basis van bilaterale en multilaterale akkoorden,⁵ doet dergelijke sterke toename zich eveneens voor van tijdelijke arbeidsmigratie van derdelanders richting een aantal lidstaten binnen de EU. In een recent OESO rapport (2019) kwam men tot de vaststelling dat ondanks het toegenomen belang van tijdelijke stromen van buitenlandse arbeidskrachten, de impact ervan op de arbeidsmarkt van het gastland nauwelijks bestudeerd is. Dit terwijl de groep van tijdelijke buitenlandse arbeidskrachten een belangrijk deel van de totale tewerkstelling in een land of sector kan uitmaken.⁶ Hierdoor wordt de werkelijke omvang van de tewerkstelling in een land of sector dus mogelijk (sterk) onderschat. Daarom houden nationale en regionale tewerkstellingsstatistieken,⁷ dit zowel in het gastland als in het land van herkomst, best ook rekening met tijdelijke inkomende en uitgaande arbeidsmobiliteit/migratie⁸. Iets wat momenteel slechts gedeeltelijk het geval is.

Deze bijdrage gaat in op de uitdagingen die zich voordoen bij het streven naar een exhaustieve raming van de werkgelegenheid in een land of sector, waarbij dus rekening wordt gehouden met alle stromen van tijdelijke arbeidsmobiliteit/migratie. Deze uitdagingen zijn zowel conceptueel (Wat is de afbakening van het concept ‘tewerkstelling?’) als methodologisch (Hoe worden de stromen van tijdelijke arbeidsmobiliteit/migratie op correcte wijze gemeten?) van aard. Alvorens daarop in te gaan, alsook vervolgens een raming te maken van het aandeel inkomende gedetacheerde werknemers in de tewerkstelling in België, wordt eerst een overzicht gegeven van de belangrijkste stromen van tijdelijke arbeidskrachten afkomstig uit een andere lidstaat of van buiten de EU.

2. HET TOEGENOMEN BELANG VAN TIJDELIJKE VORMEN VAN INTRA-EUROPESE ARBEIDSMOBILITEIT EN ARBEIDSMIGRATIE IN DE EU, MET EEN FOCUS OP BELGIË

Het is aangewezen om zeker binnen een EU-context een onderscheid te maken tussen de noties ‘arbeidsmigratie’ en ‘arbeidsmobiliteit’. Europese beleidsmakers alsook juristen benadrukken immers dat EU burgers die van de ene naar de andere lidstaat

(5) Zie onder voor een overzicht van deze Europese wetgeving.

(6) Al mag men het belang ervan ook niet overschatten. Sommige tijdelijke arbeidsstromen duren bijvoorbeeld korter dan een jaar, waardoor de bijdrage van de tijdelijke buitenlandse arbeidskrachten aan de arbeidsmarkt van het gastland in voltijdse equivalenten eerder beperkt zal zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval voor seizoenarbeiders die slechts enkele weken of maanden per jaar in het gastland werken. Evenzeer kan dit het geval zijn bij werknemers die voor enkele dagen of weken gedetacheerd worden naar een andere lidstaat. Een op het eerste zicht grote instroom van tijdelijke buitenlandse arbeidskrachten kan zich daarom vertalen in een relatief bescheiden bijdrage in de werkgelegenheid van het gastland in voltijdse equivalenten.

(7) Bijvoorbeeld deze gepubliceerd door de RSZ: <https://www.rsz.be/statistieken>

(8) Hier onder wordt ingegaan op het verschil tussen intra-Europese arbeidsmobiliteit en arbeidsmigratie van derdelanders.

verhuizen geen ‘migranten’ maar wel ‘mobiele EU burgers’ zijn. Hierbij weerspiegelt de notie ‘arbeidsmobiliteit’ de mogelijkheid van EU burgers om in een andere lidstaat te werken op basis van het vrij verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten. Dergelijke vrijheid bestaat niet bij ‘arbeidsmigratie’ van derdelanders naar de EU. In deze bijdrage wordt daarom de term ‘tijdelijke arbeidsmobiliteit/migratie’ gehanteerd.

Daarnaast stelt zich de vraag hoe een duidelijk onderscheid gemaakt kan worden tussen ‘tijdelijke’ en ‘permanente’ arbeidsmobiliteit/migratie, alsook hoe beide termen zich verhouden tot ‘kortstondige’ en ‘langdurige’ arbeidsmobiliteit/migratie. Tijdelijke arbeidsmobiliteit/migratie kan immers zowel kortstondig als langdurig van aard zijn. Bovendien is er de vaststelling dat niets permanenter is dan tijdelijke arbeidsmobiliteit/migratie. Dit omwille van de aanvoer van telkens nieuwe tijdelijke buitenlandse arbeidskrachten maar evenzeer omwille van het circulaire karakter van tijdelijke arbeidsmobiliteit/migratie waarbij de buitenlandse arbeidskracht herhaaldelijk voor een korte periode in het gastland werkt en daartussen telkens terugkeert naar het land van herkomst. Om het onderscheid te maken tussen permanente en tijdelijke arbeidsmobiliteit/migratie kan gekeken worden naar de intentie van de buitenlandse arbeidskracht (is het de bedoeling om permanent of slechts tijdelijk te wonen/werken in het gastland?) of naar de werkelijke situatie (enkel een permanent verblijf in het gastland wordt als permanente arbeidsmobiliteit/migratie beschouwd). Bij sommige vormen van arbeidsmobiliteit/migratie is het onderscheid heel duidelijk omwille van een maximale tijdsbepaling. Zo beperkt de Europese wetgeving seizoensarbeid door derdelanders tot maximum 5 maanden per jaar.

Laat ons een blik werpen op de belangrijkste stromen van tijdelijke buitenlandse arbeidskrachten richting België, vooreerst op deze afkomstig van buiten de EU. Er is Europese wetgeving in voege die (tijdelijke) arbeidsmigratie van buiten de EU faciliteert en die voorziet in één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor derdelanders om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat (de zogenaamde ‘single permit’). In 2022 werden in de EU ongeveer 3,6 miljoen single permits uitgereikt.⁹ België reikte in datzelfde jaar iets meer dan 17 000 van dergelijke vergunningen uit. Daarnaast zijn er Europese richtlijnen die de voorwaarden vaststellen voor de toegang en het verblijf van derdelanders 1) met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider, 2) met het oog op een hooggekwalificeerde baan (de zogenaamde ‘blue cards’), 3) in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming en 4) met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, educatieve projecten of als au-pair. Deze vormen van arbeidsmigratie richting België zijn veelal (relatief) beperkt in omvang.¹⁰

Daarnaast lijkt de toegang tot de economie en de arbeidsmarkt van een aantal West-Europese lidstaten, waaronder België, een draaideur geworden voor tijdelijke intra-Europese arbeidskrachten, zoals seizoenarbeiders, gedetacheerde werknemers en zakenreizigers. Het detacheren van werknemers naar een andere lidstaat is hierbij één

(9) Data afkomstig van Eurostat (referentiejaar 2022).

(10) In het jaarverslag van Myria, in het bijzonder in de katern over ‘economische migratie’, kan de geïnteresseerde lezer meer toelichting en cijfers (bv. naar gewest) terugvinden.

van de belangrijkste vormen. In 2022 ging het om ongeveer 4,7 miljoen detacheringen en ongeveer 1,9 miljoen gedetacheerde werknemers in de EU, meestal voor een periode van enkele maanden, weken of zelfs dagen (De Wispelaere e.a., 2024).¹¹ Zij zijn veelal afkomstig uit Polen, Duitsland en Litouwen en worden voornamelijk gedetacheerd naar Duitsland, Frankrijk, België en Oostenrijk om er activiteiten te verrichten in de bouwsector, het vrachtvervoer over de weg en de vervaardigende industrie. Uit data voor België blijkt dat er in 2022 ongeveer 260 000 gedetacheerde personen werden geregistreerd in Limosa¹², waarvan 87 % werknemers en 13 % zelfstandigen.¹³ Daarnaast wordt binnen de EU jaarlijks een beroep gedaan op ongeveer 750 000 intra-Europese seizoenarbeiders, voornamelijk afkomstig uit Polen en Roemenië, en meestal tewerkgesteld in de land- en tuinbouwsector van Duitsland, Italië, Frankrijk, Spanje, Oostenrijk, Nederland en België (Fries-Tersch e.a., 2021). Op 30 juni 2022 waren ongeveer 16 500 seizoenarbeiders actief in België.¹⁴ Veruit de belangrijkste vorm van tijdelijke arbeidsmobiliteit binnen de EU is deze van zakenreizen. In 2022 werden binnen de EU ongeveer 18 miljoen verplaatsingen omwille van beroepsredenen naar een andere lidstaat geteld.¹⁵ Deze zakenreizen vertrokken in grote mate vanuit Duitsland en Frankrijk. België ontving naar schatting ongeveer 1,2 miljoen zakenreizen in 2022. Uit bovenstaande cijfers blijkt dat vooral de tijdelijke stromen van zakenreizigers en gedetacheerde werknemers richting België omvangrijk zijn. De vraag stelt zich of deze stromen, in het bijzonder deze van inkomende gedetacheerde werknemers,¹⁶ zichtbaar zijn in de Belgische tewerkstellingsstatistieken.

3. DE VESTIGINGSPLAATS VAN DE WERKGEVER ALS BEPALENDE FACTOR VOOR HET METEN VAN DE BINNENLANDSE WERKGELEGENHEID

Er zijn twee werkgelegenheidsconcepten die gehanteerd worden. Er is het 'nationale' werkgelegenheidsconcept waarbij een berekening wordt gemaakt van alle werkende ingezetenen (versta personen die er woonachtig zijn) in een regio/land. Dergelijke afbakening is nuttig voor het in kaart brengen van de activiteits- en tewerkstellingsgraad in een land. Een belangrijk nadeel van het concept is dat het onvoldoende de werkelijke tewerkstelling in een regio/land maar ook in een sector in beeld brengt. Er wordt immers geen rekening gehouden met de niet-ingezetenen alsook met ingezetenen die in het buitenland werkzaam zijn. Het 'binnenlandse' werkgelegenheidsconcept remedieert deze beperking door te kijken naar de werkgelegenheid gecreëerd door ingezetene productie-eenheden (versta ondernemingen) ongeacht de woonplaats van de werkzame persoon. Het verschil tussen beide concepten komt voornamelijk overeen met het netto saldo grensarbeiders. Zeker voor landen met een groot aantal inkomende

(11) De cijfers zijn inclusief werknemers gedetacheerd vanuit een land buiten de EU.

(12) De Limosa-meldingsplicht voorziet sinds 1 april 2007 in een voorafgaandelijke elektronische melding van gedetacheerde werknemers en zelfstandigen naar België. https://www.international.socialsecurity.be/working_in_belgium/nl/limosa.html

(13) Voor meer informatie over de omvang en het profiel van detachering naar België, zie o.a. De Wispelaere & De Smedt, 2023; FOD WASO & Unia (2022); Myria (2023).

(14) Op basis van Dynam-data. Dit omvat zowel seizoenarbeiders afkomstig van binnen en buiten de EU.

(15) Data afkomstig van Eurostat (referentiejaar 2022).

(16) Zakenreizen zijn immers vaak beperkt tot enkele dagen. Het maakt de vraag of deze stroom wel of niet geteld moet worden in de Belgische tewerkstellingsstatistieken (wellicht) minder relevant.

grensarbeiders (zoals Luxemburg en Zwitserland) en uitgaande grensarbeiders (zoals Frankrijk en Italië) zal het verschil in werkgelegenheid tussen beide concepten dan ook groot zijn. In 2023 bedroeg de binnenlandse werkgelegenheid in België 5 136,7 duizend werkzame personen (voorlopig cijfer). Dit terwijl de nationale werkgelegenheid in België 5 218,6 duizend werkzame personen bedroeg (eveneens een voorlopig cijfer).¹⁷ De uitstroom van grensarbeiders (vooral dan richting Luxemburg) is dus beduidend hoger dan de instroom ervan.

Toch is ook het binnenlandse werkgelegenheidsconcept niet exhaustief van aard wat betreft het meten van de tewerkstelling in een land of sector. Bij de berekening van de binnenlandse werkgelegenheid zoals gedefinieerd door het ‘systeem van nationale rekeningen - SNA 2008’ en het ‘Europees systeem van nationale en regionale rekeningen – ESR 2010’ (European Commission, 2013) geldt immers (enkel) de vestigingsplaats van de werkgever of zelfstandige als criterium voor het tellen van de werkgelegenheid in een land of sector.¹⁸ De Belgische binnenlandse werkgelegenheid bestaat daarom uit alle werknemers die tijdens een referentieperiode betaalde arbeid verricht hebben bij een in België gevestigde werkgever alsook uit alle zelfstandigen die in België gevestigd zijn.^{19,20} Bijgevolg zijn een groot aantal permanente en tijdelijke buitenlandse arbeidskrachten in de Belgische binnenlandse werkgelegenheid opgenomen (zoals EU burgers en derdelanders die verhuizen naar België, grensarbeiders, seizoenarbeiders). Werk dat wordt verricht door (niet-)ingezetenen namens een niet-ingezetenen werkgever, zoals bij detachering²¹ en korte zakenreizen het geval is, wordt echter niet meegerekend. Dit is ook het geval voor internationaal goederenvervoer over de weg, in het bijzonder bij cabotage waarbij goederen vervoerd worden tussen twee punten in hetzelfde land door een bedrijf uit een ander land.²²

De afbakening van het concept binnenlandse werkgelegenheid is dan ook te strikt wil men een betrouwbaar beeld krijgen van het aantal personen die op een bepaald moment in een land werken (en zich dus op de arbeidsmarkt in dat land bevinden). Dit

(17) Op basis van online statistieken gepubliceerd door de Nationale Bank van België (NBB.Stat).

(18) In het ESR 2010 worden werknemers gedefinieerd als *“personen die bij overeenkomst voor een ingezetenen institutionele eenheid werken en een beloning voor hun arbeid ontvangen”*. Bij detachering is er geen sprake van een werkgever-werknemerrelatie, en dus ook niet van een arbeidsovereenkomst, tussen de gedetacheerde werknemer en de in het gastland gevestigde opdrachtgever.

(19) Zij zullen dus ook onder de Belgische sociale zekerheid vallen. Merk echter op dat er geen één op één verhouding bestaat tussen vestigingsplaats van de werkgever en de plaats waar men sociaal verzekerd is. Zo zal bij detachering de gedetacheerde werknemer na 24 maanden onder het socialezekerheidsstelsel van het gastland vallen. Bovendien, wanneer een werknemer 25 % of meer van de werkzaamheden verricht in de lidstaat waar hij of zij woont, dan is de socialezekerheidswetgeving van het woonland van toepassing. Dit zal zich mogelijk voordoen bij telewerkende grensarbeiders (zie De Wispelaere, 2024).

(20) Zo meet de ‘tewerkstellingsbarometer van de RSZ’ de tewerkstelling op Belgisch grondgebied die onder de Belgische sociale zekerheid valt.

(21) Zo staat bijvoorbeeld in het Verslag van 2017 van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid in België (p. 39) het volgende te lezen: *“In de statistieken van de nationale rekeningen betreffende de nettowerkgelegenheidscreatie zijn de gedetacheerde werknemers niet opgenomen. Gedetacheerde werknemers zijn werknemers die arbeidsprestaties verrichten in België, terwijl ze gewoonlijk in een ander land werken. Ze worden dus niet tot de Belgische binnenlandse werkgelegenheid gerekend.”*

(22) Bij cabotage is dan ook steeds sprake van detachering.

zou immers los kunnen staan van het feit of de werkgever daar al dan niet gevestigd is.²³ In een rapport van 2011 van de Europese Economische Commissie van de Verenigde Naties (UNECE) over de impact van de globalisering op nationale rekeningen werd de uitdaging om de impact van internationale arbeidsmobiliteit/migratie beter tot uiting te laten komen in macro-economische indicatoren erkend. In het rapport lezen we onder meer de volgende vaststelling: *“De buitenlandse werknemers en zelfstandigen die in dienst zijn bij of een contract hebben met een buitenlandse institutionele eenheid maken geen deel uit van de binnenlandse beroepsbevolking. Zij zijn echter opgenomen in de tabel, aangezien de informatie over de activiteit van al deze personen van belang is – zij zijn actief in de binnenlandse economie, en zullen daar meestal consumptieve bestedingen hebben, die in de nationale rekeningen moeten worden geregistreerd.”* Al zijn er ook andere redenen waarom gestreefd moeten worden naar een exhaustieve raming van de binnenlandse werkgelegenheid in een land. In de eerste plaats om te vermijden dat de gepubliceerde statistieken sterk afwijken van de werkelijke situatie in een land of sector. Tewerkstellingsstatistieken moeten immers een gedegen monitoring van de arbeidsmarkt en de economie toelaten.²⁴

4. UITDAGINGEN OP HET VLAK VAN DATAVERZAMELING

Zelfs indien men de stap zou willen zetten om alle vormen van tijdelijke arbeidsmobiliteit/migratie te integreren in de binnenlandse werkgelegenheid, dan nog vormt de praktische implementatie ervan een grote uitdaging. Eén van de grootste uitdagingen is het meten van de werkelijke omvang van tijdelijke arbeidsmobiliteit/migratie (UNECE, 2018). Niet alle tijdelijke buitenlandse arbeidskrachten worden immers gevat door de standaard databronnen die gebruikt worden om arbeidsmobiliteit/ migratie alsook om de tewerkstelling in een land te meten, zoals arbeidskrachtenenquêtes²⁵ en administratieve data²⁶. Vooral indien zij niet woonachtig zijn in het gastland of niet worden tewerkgesteld door een werkgever gevestigd in het gastland riskeren zij van de radar te verdwijnen. Zo bestaat de steekproefpopulatie van de EAK uit personen die ten minste een jaar in het land van de enquête wonen of het voornemen hebben daar te gaan wonen voor tenminste een jaar. Ook administratieve databronnen zijn veeleer gefocust op ondernemingen en personen die onder het socialezekerheidsstelsel van het gastland vallen (zie bv. op basis van Dimona- en Dmfa-gegevens).

(23) Howe en Owens (2016) stellen: *“Wanneer een contract voor de levering van een dienst door een dienstverlener in het ene land aan een consument in een ander land ook met zich meebrengt dat de werknemers van de dienstverlener naar het andere land verhuizen voor de periode waarin ze de dienst zullen produceren en leveren, kan dit beschouwd worden als een voorbeeld van tijdelijke migratie van de werknemer die zal deelnemen aan de arbeidsmarkt van het land waar hij tijdelijk werkt.”*

(24) Zo is het opvallend dat de omvang van intra-Europese arbeidsmobiliteit via detachering deze van interregionale arbeidsmobiliteit (bv. deze vanuit Wallonië en Brussel richting Vlaanderen) ruimschoots overstijgt, dit ondanks de hoge werkloosheidspercentages in het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (zie ook Goesaert & Huysmans (2024) voor een analyse van interregionale mobiliteit in België).

(25) Bijvoorbeeld op basis van de Enquête naar de arbeidskrachten (EAK).

(26) Bijvoorbeeld op basis van de Dimona-aangiftes van werkgevers. Dimona (Déclaration Immédiate/ Onmiddellijke aangifte) is een eenvoudig elektronisch bericht waarmee het begin en/of het einde van een arbeidsrelatie tussen een werknemer en een werkgever onmiddellijk aan de RSZ wordt gemeld.

Onder meer voor het meten van het aantal inkomende en uitgaande gedetacheerde personen in een land moet daarom op zoek gegaan worden naar alternatieve databronnen. Het in beeld brengen van de omvang van intra-EU-detachering gebeurt meestal op twee manieren (De Wispelaere & De Smedt, 2023). Ten eerste kan vanuit een zendend perspectief (versta het land van herkomst) 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 levert de zendende lidstaat een A1-verklaring af waaruit moet blijken dat aan ‘de voorwaarden voor detachering’ is voldaan en dat de betrokkene onderworpen blijft aan het socialezekerheidsstelsel van de zendende lidstaat. Ten tweede kan vanuit een inkomend perspectief (versta het gastland) gekeken worden naar de aangifte van gedetacheerde werknemers in de nationale registratiestelsels. Ontvangende lidstaten mogen immers van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverlener verlangen dat er een ‘eenvoudige verklaring’ afgelegd wordt. 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. In België dient deze melding gemaakt te worden in Limosa.²⁷

Beide databronnen zijn momenteel de enige bron van vergelijkbare informatie beschikbaar op Europees niveau om de omvang van intra-EU-detachering in beeld te brengen. Toch hebben beide databronnen een aantal belangrijke beperkingen (De Wispelaere & De Smedt, 2023; De Wispelaere e.a., 2022). De belangrijkste beperking is dat het aantal afgeleverde A1-verklaringen alsook het aantal gemaakte meldingen in de nationale registratiestelsels slechts een raming betreffen van de werkelijke omvang van intra-EU-detachering. Het gaat enkel om het aantal ‘geregistreerde’ detacheringen en gedetacheerde werknemers. 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 van detachering. Ook vrijstellingen van aanvraag of melding spelen een rol bij de beoordeling over hoe nauw beide databronnen aansluiten bij de reële omvang van detachering. Zo worden in de nationale registratiestelsels van verschillende ontvangende lidstaten bepaalde groepen, sectoren of activiteiten vrijgesteld van melding. De impact van dergelijk beleid kan mooi aangetoond worden op basis van recente data uit Limosa. Waar in 2022 nog sprake was van ongeveer 260 000 personen (werknemers en zelfstandigen) die in de loop van een het kalenderjaar voorwerp waren van een Limosa-aangifte, daalde dit aantal in 2023 naar ongeveer 232 000 personen.²⁸ Deze daling is te verklaren door een beleidswijziging in de EU omtrent het melden van gedetacheerde vrachtwagenchauffeurs. Sinds 2 februari 2022 moeten de detachingsverklaringen van vrachtwagenchauffeurs immers ingediend worden in

(27) De administratieve microgegevens van Limosa zijn recentelijk geïntegreerd in het ‘Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming’ van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ), wat zeker een belangrijke stap voorwaarts is.

(28) Op basis van data ontvangen van de RSZ – Dienst Internationale Betrekkingen.

een specifiek Europees meldingsportaal.²⁹ Deze melding komt in de plaats van de nationale registratiestelsels, waaronder dus de Limosa-aangifte, en verklaart voor België de sterke daling van het aantal gemelde personen in Limosa.³⁰ Het zorgt ervoor dat de betrouwbaarheid van Limosa als potentiële databron voor het meten van het aantal inkomende gedetacheerde personen in België wordt uitgehold. Bovendien wordt de betrouwbaarheid van de databron voor het meten van het aantal gedetacheerde personen actief in de Belgische bouwsector reeds een aantal jaren in vraag gesteld.³¹

Daarnaast moet ook de juiste 'meeteneid' en het juiste moment van meten bepaald worden. Zo is het tellen van het aantal uitgegeven A1-formulieren of van het aantal meldingen in de nationale registratiestelsels geen optie, omdat één persoon meerdere A1-formulieren ontvangen kan hebben of meerdere keren gemeld kan zijn gedurende een referentiejaar. In de meeste landen zijn data beschikbaar over het aantal inkomende en uitgaande gedetacheerde personen gedurende een bepaald jaar. Dit 'jaarconcept' is evenwel een te ruime benadering, aangezien tewerkstelling veeleer op een bepaald moment wordt gemeten. Om een overschatting van het aandeel van detachering in de totale binnenlandse werkgelegenheid te vermijden wordt daarom de omvang van detachering best gemeten op bepaalde momenten in het jaar.³² In Frankrijk wordt dergelijke methodologie reeds een aantal jaren gehanteerd door DARES (La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques), een afdeling binnen het Ministerie van Werkgelegenheid (Auvray e.a., 2024). Op deze manier wordt een inschatting gemaakt van het relatieve belang van inkomende detachering, naar regio en sector in Frankrijk. Inkomende gedetacheerde werknemers maakten in 2022 ongeveer 0,3% uit van de totale private tewerkstelling in Frankrijk. Dit percentage lag wel hoger in de land- en tuinbouw (1,5%) en in de bouwsector (1,4%). Voor beide sectoren schommelt dit percentage bovendien sterk naargelang de specifieke regio in Frankrijk.

5. HET AANDEEL VAN INKOMENDE GEDETACHEERDE WERKNEMERS IN DE BELGISCHE TEWERKSTELLING

Vervolgens wordt een inschatting gemaakt van het relatieve belang van arbeidskrachten die niet tewerkgesteld worden door een Belgische werkgever in de totale tewerkstelling in België. Hierbij beperken we ons tot de groep van gedetacheerde personen.³³ Vooreerst kan een raming gemaakt worden van het aandeel gedetacheerde werknemers in de totale private tewerkstelling in België (cijfers voor 2021). Deze berekening houdt dus

(29) <https://www.postingdeclaration.eu>

(30) De cijfers voor Litouwen, één van de belangrijkste zendende lidstaten van gedetacheerde vrachtwagenchauffeurs, bevestigen dit. In 2022 werden nog 26 800 personen gemeld in Limosa. Dit aantal zakte evenwel tot 9 600 in 2023.

(31) In Limosa wordt immers bij activiteiten in de bouwsector (Paritair Comité nr. 124) sinds 2017 gevraagd of de werkgever een premie betaalt die vergelijkbaar is met de geldende premie 'getrouwheidszegels' in België. De kans is reëel dat ondernemingen deze vraag ontwijken door de sector 'andere' aan te duiden, ondanks dat zij toch actief zijn in de bouwsector.

(32) Een berekening van het aantal gedetacheerden in voltijdse equivalenten kan een dergelijke overschatting ook vermijden, maar de praktijk leert ons dat cijfers over de duur van detachering soms onbetrouwbaar zijn en eerder een schatting betreffen.

(33) Zakenreizen zijn immers meestal beperkt tot enkele dagen. Het maakt de berekening van het aandeel van deze groep in de Belgische tewerkstelling (wellicht) minder relevant.

enkel rekening met het aantal in Limosa gerapporteerde gedetacheerde werknemers die op een bepaald moment van het jaar actief waren in België (ongeveer 119 000 werknemers in 2021), en dus niet met de totale groep in Limosa gerapporteerde gedetacheerde werknemers (ongeveer 224 500 werknemers in 2021). De groep inkomende gedetacheerde werknemers bedroeg ongeveer 2,8% van de totale groep werknemers die in België werkzaam waren in 2021 (De Wispelaere & De Smedt, 2023; De Wispelaere e.a., 2022).³⁴ Om de correctie van de binnenlandse werkgelegenheid te laten aansluiten met deze gemaakt voor inkomende en uitgaande grensarbeiders, wordt best rekening gehouden met uitgaande detachering. Daarom kan er ook een ‘detacheringssaldo’ berekend worden. Dit saldo bedroeg ongeveer 117 500 werknemers in 2021, aangezien het aantal uitgaande gedetacheerde werknemers op een bepaald moment in het jaar erg laag is (ongeveer 1 400 gedetacheerde werknemers). Het netto aantal gedetacheerde werknemers vertegenwoordigt dus ook 2,8% van de totale private tewerkstelling in België.

Daarnaast kan een raming gemaakt worden van het aandeel gedetacheerde werknemers en zelfstandigen in de totale binnenlandse werkgelegenheid voor de Belgische bouwsector. Zoals reeds opgemerkt, is het aantal gedetacheerde personen dat actief is in de Belgische bouwsector, berekend op basis van Limosa-gegevens, waarschijnlijk een sterke onderschatting van het werkelijke aantal gedetacheerde personen actief in deze sector. Uit de cijfers voor 2020 blijkt dat gedetacheerde werknemers in koppen (aandeel van 14%) en zelfstandigen (aandeel van 6%) ongeveer een vijfde van de totale werkgelegenheid in de Belgische bouwsector vertegenwoordigen (De Wispelaere e.a., 2022 op basis van cijfers van Constructiv). In voltijdsequivalenten daalt het belang van intra-EU-detachering tot ongeveer een tiende van de totale werkgelegenheid in de Belgische bouwsector. Al ligt het relatieve belang van detachering in een aantal subsectoren en beroepen binnen de Belgische bouwsector wellicht veel hoger.

Tenslotte kan het aandeel van cabotage in het totale nationale vervoer in België berekend worden.³⁵ Dit bedroeg naar schatting 9,0% in 2022. Naast Luxemburg (16,4%), Oostenrijk (10,0%) en Duitsland (9,6%) is dit één van de hoogste percentages in de EU (gemiddeld 4,5%). Dit percentage toont aan dat heel wat buitenlandse chauffeurs tijdelijk of zelfs permanent tewerkgesteld worden in België zonder dat zij zichtbaar zijn in de Belgische tewerkstellingsstatistieken.

6. CONCLUSIES EN SUGGESTIES

Kan en mag men nog wel spreken van de ‘Belgische arbeidsmarkt’? Deze geografische afbakening, die evenzeer per regio kan gebeuren, is immers steeds moeilijker te maken omwille van verschillende redenen. Zo is door het vrij verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten immers een ‘Europese arbeidsmarkt’ ontstaan, waardoor landsgrenzen binnen de EU vervaagd zijn. Bovendien zijn landsgrenzen ook niet van tel in een digitale wereld. Zeker sinds de COVID-19 pandemie is het belang van telewerk, en dus ook van telewerk binnen

(34) Deze methodologie werd voor het eerst toegepast in De Wispelaere e.a. (2020).

(35) Data afkomstig van Eurostat (referentiejaar 2022).

een transnationale situatie sterk toegenomen. Voor de groep van telewerkende grensarbeiders en digitale nomaden is het bepalen van de arbeidsmarkt waar zij actief zijn dan ook een heel uitdagende oefening.³⁶

De vervaging van het concept ‘Belgische arbeidsmarkt’ brengt ook uitdagingen mee op het vlak van het meten van het aantal arbeidskrachten actief in deze arbeidsmarkt. Men zou verwachten dat tewerkstellingsstatistieken een exhaustieve benadering nastreven wat betreft het meten van de tewerkstelling in een land of sector en dus proberen om ook alle tijdelijke buitenlandse arbeidskrachten actief in het gastland te tellen, losstaand van het feit of zij al of niet tewerkgesteld worden door een werkgever gevestigd in het gastland. Dit is echter niet geval. Bij de berekening van de binnenlandse werkgelegenheid in een land wordt immers gekeken naar de vestigingsplaats van de werkgever of zelfstandige. De plaats van tewerkstelling van de werknemer is hierbij niet van tel.

In deze bijdrage is geopperd dat een aanpassing het concept binnenlandse werkgelegenheid zich lijkt op te dringen. Ook met de groep van arbeidskrachten tewerkgesteld door een werkgever die niet gevestigd is in het gastland zou immers rekening gehouden moeten worden bij de berekening van de totale binnenlandse werkgelegenheid van een land. Tewerkstellingsstatistieken moeten immers een gedegen monitoring van de arbeidsmarkt maar ook van de economie toelaten.³⁷ Voor een aantal sectoren in België met een groot aantal inkomende gedetacheerde werknemers, zoals de bouwsector en het vrachtvervoer over de weg, is het twijfelachtig of deze doelstelling verwezenlijkt wordt. Tewerkstellingscijfers gepubliceerd voor de bouwsector in België onderschatten immers de werkelijke omvang van het aantal arbeidskrachten die dagdagelijks op de Belgische bouwerven terug te vinden zijn.³⁸ Landen met een groot aantal uitgaande gedetacheerde werknemers overschatten dan weer hun binnenlandse werkgelegenheid in een aantal sectoren omdat deze werknemers in de praktijk in het buitenland tewerkgesteld worden. Hierdoor kunnen zich mogelijk sterke arbeidstekorten voordoen in het land van oorsprong zonder dat dit uit hun tewerkstellingsstatistieken blijkt.

Reeds tien jaar geleden werd in een verslag van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UNECE, 2011) erkend dat het effect van toenemende arbeidsmobiliteit/migratie, waaronder via de import en export van diensten, beter

(36) Dit vertaalt zich eveneens in de uitdaging om te bepalen onder welke regels zij arbeidsrechtelijk, sociaalrechtelijk en fiscaalrechtelijk vallen.

(37) In de eerste plaats om te vermijden dat de gepubliceerde tewerkstellingsstatistieken sterk afwijken van de werkelijke situatie in een land of sector. Daarnaast zou ook beter nagegaan kunnen worden of er zich jobverdringing voordoet omwille van inkomende detachering en wat de impact is van beleidsbeslissingen op de evolutie van detachering (bv. omtrent de impact van de vrijstelling van doorstorting bedrijfsvoorheffing voor ploegenarbeid voor werken in onroerende staat).

(38) De binnenlandse werkgelegenheid in de Belgische bouwsector bedroeg in 2023 naar schatting 309 600 tewerkgestelde personen. Dit cijfer houdt dus geen rekening met de grote groep van inkomende gedetacheerde personen actief in de Belgische bouwsector. In het meest recente Jaarverslag van de Nationale Bank van België (NBB, 2024) lezen we dat de werkgelegenheidscreatie het grootst was in de bouwsector. De werkgelegenheid nam er tussen het vierde kwartaal van 2019 en het derde kwartaal van 2023 toe met 7,4%, dit t.o.v. 4,5% voor de totale Belgische economie. Het zou nuttig zijn om ook de evolutie van de werkgelegenheid van arbeidskrachten die niet verbonden zijn aan een Belgische werkgever in beeld te brengen.

tot uiting moet komen in de werkgelegenheidsstatistieken. Als oplossing werd een satellietrekening³⁹ voorgesteld die in de nationale rekeningen 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. Dit zou een nuttige oefening kunnen zijn voor verschillende belangrijke ontvangende en zendende lidstaten van gedetacheerde werknemers, waaronder België, alsook specifieke sectoren, in het bijzonder de bouwsector. Een eerste stap in de verwezenlijking hiervan is dat de bevoegde federale en regionale overheidsinstellingen op systematische wijze data over inkomende en uitgaande detachering verzamelen en publiceren, wat bijvoorbeeld nu reeds in Frankrijk het geval is (Auvrey e.a., 2024). De mate dat de beschikbare databronnen een betrouwbaar beeld schetsen over de omvang van tijdelijke arbeidsmobiliteit/migratie is echter één van de belangrijkste belemmeringen bij de realisatie van deze doelstelling. Zeker bij de databronnen die de omvang van intra-EU detachering kunnen inschatten is dit een bezorgdheid.

(39) *Een satellietrekening is een economische beschrijving van een bepaald fenomeen gekoppeld aan en gedestilleerd uit de nationale rekeningen.*

REFERENTIES

Auvray, E., Le Toullec, N. & Moquay, L. (2024). L'emploi de salariés détachés en 2022. En légère hausse par rapport à 2021 mais toujours en deçà du niveau de 2019. DARES: Paris.

De Wispelaere, F. (2024). De kaderovereenkomst inzake grensoverschrijdend telewerk als antwoord op het toegenomen belang van telewerk bij grensarbeiders. Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 64(3), 371-389.

De Wispelaere, F., De Smedt, L., & Pacolet, J. (2024). Posting of workers. Collection of data from the prior declaration tools, reference year 2022. European Commission – DG EMPL: Brussels.

De Wispelaere, F., & De Smedt, L. (2023). POSTING.STAT: Intra-Europese arbeidsmobiliteit via detachering in kaart gebracht. Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, (64)1, 97-129.

De Wispelaere, F., De Smedt, L., & Pacolet, J. (2022). Posted workers in the European Union. Facts and figures. POSTING.STAT, HIVA-KU Leuven: Leuven

De Wispelaere F., Chakkar S., Struyven, L. (2020). Inkomende en uitgaande detachering in de Belgische arbeidsmarktstatistieken. Met een focus op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Achtergrondrapport. HIVA: Leuven.

De Wispelaere, F., Struyven, L., & Pacolet, J. (2020). Tijdelijke Europese arbeidsmobiliteit richting Nederland en België: zelfde trend, andere vorm. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 36(2), 118-136.

European Commission (2013). European system of accounts — ESA 2010. Publications Office of the European Union: Luxembourg.

Europese Commissie (2019). Praktische gids over detachering. Bureau voor publicaties van de Europese Unie: Luxemburg.

FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg & Unia (2022). Socio-economische Monitoring. Arbeidsmarkt en origine. FOD WASO: Brussel.

Fries-Tersch, E., Siöland, L., Jones, M., Mariotti, C., & Malecka, M. (2021). Intra-EU mobility of Seasonal Workers: Trends and challenges. European Commission – DG EMPL: Brussels.

Goesaert, T. & Huysmans, K. (2024). Meer interregionale mobiliteit nodig om de arbeidsmarktcrapte op de Vlaamse arbeidsmarkt te verlichten. In: 50 jaar HIVA. Een halve eeuw onderzoek met impact. HIVA-KU Leuven: Leuven.

Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2017). Verslag 2017: Verlenging en kwaliteit van de loopbanen. HRW: Brussel.

Howe, J. & Owens, R. (2016). (Eds.), Temporary labour migration in the global era. Hart Publishing: Oxford.

Myria (2023). Migratie in cijfers en in rechten. Katern: Economische migratie, vrij verkeer en studenten. Myria: Brussel.

Nationale Bank van België (2024). Verslag 2023 - Economische en financiële ontwikkelingen. NBB: Brussel.

OECD (2019). International Migration Outlook 2019. Chapter 3. Capturing the ephemeral: How much labour do temporary migrants contribute in OECD countries? OECD: Paris.

United Nations Economic Commission for Europe – UNECE (2018). Measuring International Labour Mobility. UN: Geneva.

United Nations Economic Commission for Europe – UNECE (2011). The Impact of Globalization on National Accounts. UN: Geneva.

INHOUDSTAFEL

TEWERKSTELLINGSSTATISTIEKEN EN TIJDELIJKE VORMEN VAN INTRA-EUROPESE ARBEIDSMOBILITEIT EN ARBEIDSMIGRATIE: EEN MOEILIJKE COMBINATIE?

1. INTRODUCTIE	363
2. HET TOEGENOMEN BELANG VAN TIJDELIJKE VORMEN VAN INTRA-EUROPESE ARBEIDSMOBILITEIT EN ARBEIDSMIGRATIE IN DE EU, MET EEN FOCUS OP BELGIË	364
3. DE VESTIGINGSPLAATS VAN DE WERKGEVER ALS BEPALENDE FACTOR VOOR HET METEN VAN DE BINNENLANDSE WERKGELEGENHEID	366
4. UITDAGINGEN OP HET VLAK VAN DATAVERZAMELING	368
5. HET AANDEEL VAN INKOMENDE GEDETACHEERDE WERKNEMERS IN DE BELGISCHE TEWERKSTELLING	370
6. CONCLUSIES EN SUGGESTIES	371
REFERENTIES	374