

Als vreemdeling werken in België: vijf situaties

Vrij verkeer van personen: het recht van EU-burgers en hun familieleden om als werknemer of zelfstandige in een andere EU-lidstaat te werken en te verblijven en er op gelijke voet met de onderdanen van die lidstaat te worden behandeld.

Vrij dienstenverkeer-detachering: Zowel een werknemer als een zelfstandige kunnen gedetacheerd worden. Bij detachering komt een persoon die gevestigd is in een andere EU-lidstaat voor een bepaalde periode werken in België, terwijl hij en/of zijn werkgever zijn sociale bijdragen nog betaald in het land van de vestiging.

Internationale detachering: wanneer een werkgever die buiten de Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland is gevestigd, een van zijn werknemers naar België stuurt om bepaalde diensten uit te voeren. België heeft in dat geval bilaterale of multilaterale verdragen met die landen gesloten waarin regels rond socialezekerheidsbijdragen zijn vastgelegd. De werknemer zal via de gewone kanalen van economische migratie een verblijfstitel/arbeidsvergunning bekomen.

Onderaanneming: wanneer werknemers voor rekening en in opdracht van hun werkgever bepaalde werken of diensten in een ander bedrijf uitvoeren, bijvoorbeeld een schoonmaakbedrijf dat zijn werknemers uitstuurt voor het onderhoud van kantoorruimtes.

Terbeschikkingstelling van werknemers: wanneer een werkgever zijn werknemers uitleent aan een derde persoon die gebruikmaakt van de diensten van deze werknemers en over hen een gezag uitoefent dat normaal door de werkgever zelf wordt uitgeoefend. In dat verband gebruikt men ook wel eens de term 'uitlening van personeel'. In België is dat slechts in bepaalde situaties toegestaan, bijvoorbeeld een uitzendbureau dat uitzendkrachten in dienst neemt met de bedoeling hen ter beschikking te stellen van een ander bedrijf.



Externe bijdrage: Detachering naar België – een portret van nieuwe migratie- en mobiliteitspatronen

Dries Lens

Doctoraal onderzoeker

Centrum voor Sociaal Beleid

Universiteit Antwerpen

Ninke Mussche

Postdoctoraal onderzoeker

Centrum voor Sociaal Beleid

Universiteit Antwerpen

1. Opzet bijdrage

Deze bijdrage wijst op het belang van tijdelijke detachering en dienstverlening als een vorm van arbeidsmobiliteit in de eengemaakte Europese arbeidsmarkt. Detachering komt in het maatschappelijk debat en in de media voornamelijk aan bod in het kader van de strijd tegen fraude en sociale dumping. De (negatieve) aandacht die detachering krijgt, laat echter niet steeds toe om de diversiteit en snelle evoluties van het fenomeen voldoende aan het licht te brengen. Onze bijdrage wil precies deze lacune invullen door de diverse stromen, origines en evoluties in detachering te beschrijven. Het past in het werk van Myria om tot een beter begrip te komen van het detacheringfenomeen in België.

Met detachering bedoelen we het tijdelijk uitsturen van werknemers tewerkgesteld in een lidstaat van de EU naar een andere lidstaat van de EU om een dienstencontract uit te voeren, en dit in het kader van het vrij verkeer van diensten. Detacheringen en dienstverleningen reflecteren een vorm van arbeidsmobiliteit waarbij de band met het gastland lossert. Er is geen arbeidsovereenkomst met een werkgever in België, wel een detacheringsovereenkomst (of een eenvoudig contract om een specifieke opdracht uit te voeren). De detachering is principieel tijdelijk en – in de praktijk – meestal van korte duur, maar dat neemt niet weg dat een detachering langdurig kan zijn. Er is wel geen perspectief van permanent verblijf voor de werknemer. Er worden geen sociale zekerheidsbijdragen voor de werknemer betaald in België, maar de werkgever betaalt de sociale zekerheidsbijdragen in het uitzendland. Tot slot is de detachering vaak circulair: dezelfde personen

komen verschillende projecten uitoefenen in het gastland en keren dan terug naar het herkomstland.

In deze bijdrage tonen we aan dat de detachering een steeds grotere rol speelt in de diverse mobiliteitsstromen in Europa. Ook al is het meer permanente vrij personenverkeer steeds de kampioen geweest in het traditioneel denken rond mobiliteit, detachering (internationale detachering of detachering in het kader van het vrij dienstenverkeer) steekt het vrij verkeer stilaan voorbij. Bovendien is detachering niet enkel een fenomeen dat zich afspeelt tussen ‘armere’ en ‘rijkere’ lidstaten, een indruk die wel eens gewekt wordt in het sociale dumpingdebat. Detachering is voornamelijk een zaak tussen oudere lidstaten (EU-15) en reflecteert een steeds sterker geïntegreerde interne markt.

Bovendien tonen we in deze bijdrage aan dat gedetacheerden ook diversere nationale origines hebben dan algemeen wordt aangenomen. Data voor België tonen een stijgend aantal derdelanders aan dat mobiel is binnen Europa als gedetacheerde werknemer of zelfstandige. Derdelanders worden doorgaans geassocieerd met de ‘traditionele’ vorm van arbeidsmigratie op basis van een arbeidsvergunning en verblijfsvergunning (sinds 1 januari de gecombineerde vergunning). Echter, als gevolg van de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie (Van der Elst 1994, recent bevestigd in het Arrest Daniëli 14 november 2018 - C-18/17) kunnen derdelanders die in één lidstaat een geldige werk- en verblijfsvergunning hebben, vrij worden gedetacheerd naar andere EU-lidstaten. Dit kan zonder dat de werkgever of de zelfstandige wordt belemmerd in zijn recht op vrij verkeer van diensten, door het opleggen van enige vergunningsvereisten voor de derdelanders in hun dienst). Deze evolutie heeft geleid tot een stijgende instroom van derdelanders via het kanaal van intra-EU dienstverrichting via detachering.

We onderbouwen bovenstaande argumenten aan de hand van een beschrijvende analyse van detachering naar België. België beschikt met LIMOSA⁵² over een relatief rijke dataset die toelaat om de stromen van dienstverlening op een betrouwbare manier in kaart te brengen. Buitenlandse gedetacheerde werknemers en zelfstandigen die in België tijdelijk een opdracht komen vervullen of structureel in België én in andere landen werken, moeten immers de Belgische overheid daarvan op de hoogte brengen vóór zij hun activiteiten aanvangen. De verplichte melding in LIMOSA geldt zowel voor intra-Europese dienstverlening, als voor personen die vanuit derde landen gedetacheerd worden naar België. Deze bijdrage toont de belangrijkste resultaten van een analyse van LIMOSA-gegevens voor de periode 2008-2018.

52 www.limosa.be.

2. België als portret van steeds diversere mobiliteitsstromen

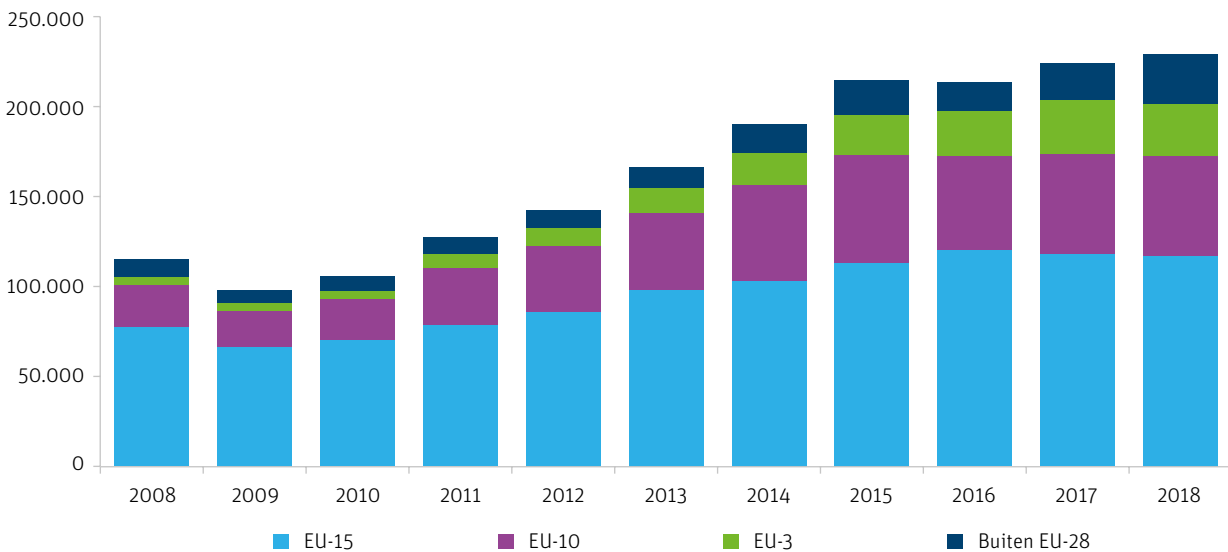
‘Mobiliteit’ in Europa wordt voornamelijk geassocieerd met permanente migratie van de ene lidstaat naar de andere, en dit op basis van het vrij verkeer van personen. Het vrij verkeer van werknemerspersonen, als één van de vier vrijheden die gebeiteld staan in het Verdrag van Rome (1957) werd sinds de jaren ‘60 actief gereguleerd en gestimuleerd, onder andere met complexe regelingen voor de coördinatie van de sociale zekerheid van mobiele werknemers. Zij werden immers aanzien als de drijvende kracht achter een eengemaakte Europese arbeidsmarkt. Cijfers tonen echter aan dat deze permanente intra-EU mobiliteit van werknemers nog steeds een erg gematigd fenomeen is – ook voor België. Volgens de populatie- en migratiestatistieken van EUROSTAT woonden in 2017 ongeveer 600.000 EU-burgers op actieve leeftijd in België, wat neerkomt op 9% van de totale beroepsbevolking (*stock*). De jaarlijkse instroom van EU-burgers naar België bedroeg in 2017 ongeveer 47.000 of 0,7% van de totale beroepsbevolking (*flow*). Deze instroomcijfers zijn bovendien tussen 2009 en 2017 zeer stabiel gebleven.

De eerder bescheiden en stabiele niveaus van permanente mobiliteit staan in schril contrast met de stijgende instroom van gedetacheerde werknemers en zelfstandigen naar België. Figuur 1 toont het aantal unieke personen die jaarlijks⁵³ voor een dienstverlening in België komen werken, weergegeven per nationaliteitsgroep. De figuur toont een sterke en gestage toename van het aantal gedetacheerden: waar in 2008 ongeveer 115.000 gedetacheerde werknemers en zelfstandige dienstverleners werden geregistreerd, steeg dit cijfer geleidelijk tot ongeveer 230.000 gedetacheerden in 2018.⁵⁴ Deze cijfers tonen aan dat permanente mobiliteit op basis van het vrije verkeer van personen in toenemende mate aangevuld en zelfs overtroffen wordt door zeer circulaire en meer tijdelijke mobiliteitsstromen op basis van het vrije verkeer van diensten.

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

54 Het aantal meldingen ligt echter veel hoger. Eenzelfde persoon kan immers voor verschillende kortere projecten naar België komen. De 230.000 gedetacheerden in 2018 staan voor ongeveer 847.000 effectieve meldingen, en de duur van hun dienstverlening bedraagt gemiddeld ongeveer 107 dagen. We focussen in deze bijdrage op het aantal unieke personen.

Figuur 1. Aantal unieke gedetacheerden per nationaliteitsgroep, 2008-2018



Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, LIMOSA (gegevensbewerking door de auteurs)

Figuur 1 toont bovendien dat detachering in België een erg Europese aangelegenheid is, met EU-15-werknemers in de hoofdrol.⁵⁵ Van de 230.000 gedetacheerden in 2018 zijn 117.000 (51%) burgers van de EU-15-lidstaten (voornamelijk uit Nederland, Frankrijk, Portugal en Duitsland). Ongeveer 55.000 (24%) zijn burgers van de EU-10-lidstaten (voornamelijk uit Polen) en 29.000 (12%) zijn afkomstig uit EU-3-lidstaten (voornamelijk uit Roemenië).⁵⁶ We zien het aandeel van gedetacheerde werknemers uit EU-10- en EU-3-landen in de loop van de tijd wel sterk toenemen: van 24% in 2008 tot 37% in 2018. Dit gaat vooral ten koste van het aandeel EU-15-gedetacheerden.

3. Diverse nationale origines – groeiende detachering met derdelanders

Naast het feit dat detachering een steeds groter aandeel van de Europese mobiliteit 'claimt', is het ook van belang de aandacht te richten op de groeiende diversiteit in de nationale origines van gedetacheerde werknemers. Steeds meer derdelanders worden op basis van het vrij verkeer van diensten vrij gedetacheerd over de hele EU door hun werkgever gevestigd in een lidstaat. LIMOSA

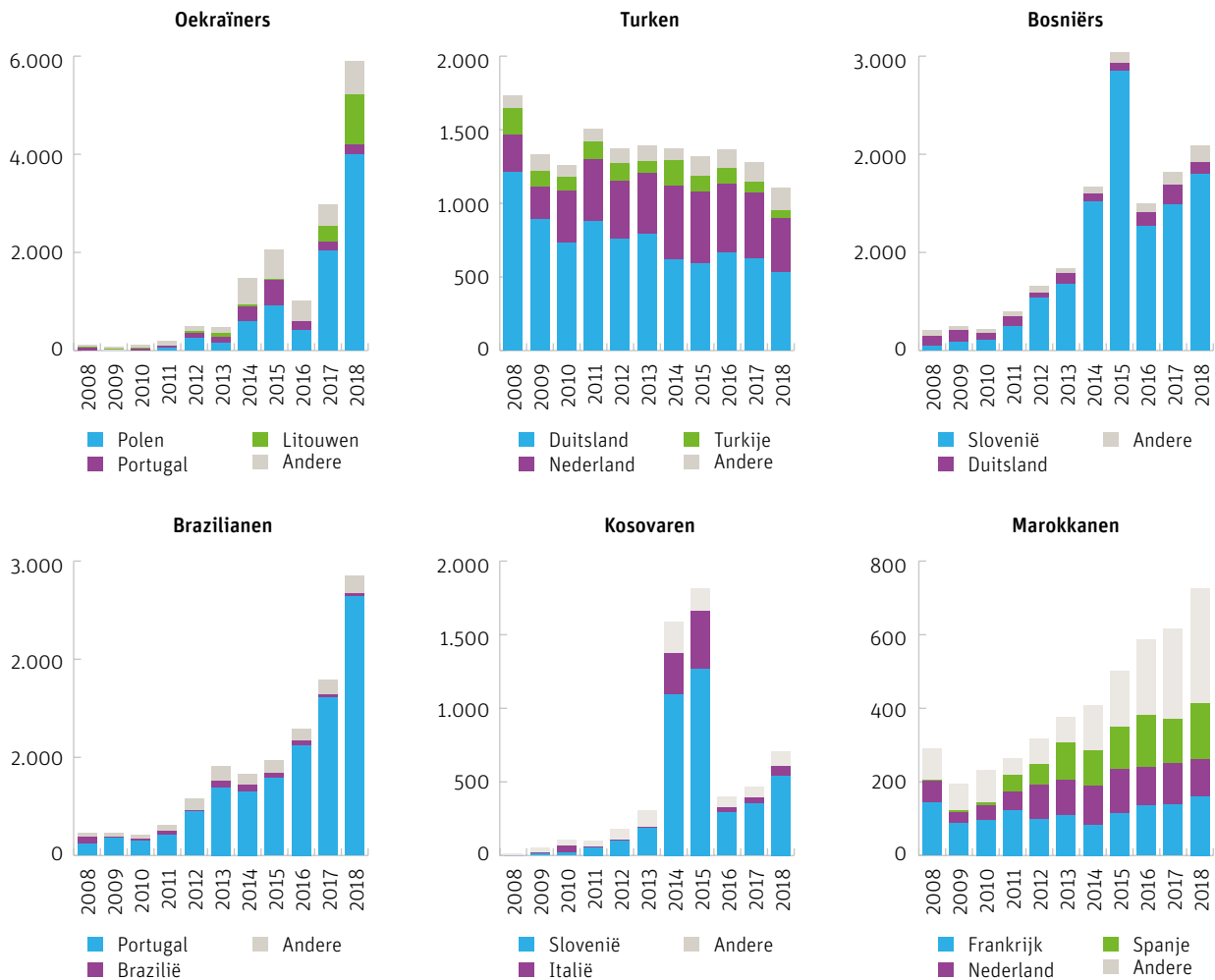
registreerde in 2018 28.000 derdelanders waarvan 20.000 derdelanders (goed voor 72%) naar België gedetacheerd werden vanuit andere EU-lidstaten, d.w.z. zonder een Belgische arbeidskaart.

Het mobiliteitsregime van intra-EU detachering voor derdelanders wordt gebruikt door een zeer grote verscheidenheid aan nationaliteiten (ongeveer 200 verschillende nationaliteiten). Om een beter beeld te krijgen van wie voornamelijk gebruik maakt van dit mobiliteitsregime zoomen we in op de top 6 van nationaliteiten die in de periode 2008-2018 uit andere EU-lidstaten naar België gedetacheerd werden. De top 6 bestaat uit Oekraïners, Turken, Bosniërs, Brazilianen, Kosovaren en Marokkanen. Figuur 2 toont voor deze groepen het aantal unieke gedetacheerden die jaarlijks voor een dienstverlening in België komen werken, weergegeven per belangrijkste vestigingsplaats van de werkgever. Allereerst merken we voor alle groepen (met uitzondering van Turken) een duidelijke stijging van het aantal unieke gedetacheerden overheen de observatieperiode. Polen is het belangrijkste zendland voor Oekraïense gedetacheerden, al worden deze ook uitgestuurd vanuit Portugese en Litouwse ondernemingen. Bosnische en Kosovaarse gedetacheerde werknemers worden voornamelijk vanuit Sloveense ondernemingen gedetacheerd. Turkse personen worden voornamelijk vanuit Duitsland en Nederland gedetacheerd, terwijl Brazilianen voornamelijk vanuit Portugese ondernemingen gezonden worden. Marokkanen, tenslotte, worden gedetacheerd vanuit Franse, Nederlandse, Spaanse en Italiaanse ondernemingen.

⁵⁵ EU-15: België, Griekenland, Luxemburg, Denemarken, Spanje, Nederland, Duitsland, Frankrijk, Portugal, Ierland, Italië, Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Finland en Zweden.

⁵⁶ EU-10: Polen, Tsjechië, Letland, Litouwen, Slovenië, Estland, Slowakije, Hongarije, Cyprus en Malta. EU-3: Roemenië, Bulgarije en Kroatië.

Figuur 2. Aantal unieke gedetacheerden per vestigingsplaats van de werkgever, top 6 EU-28-derdelanders, 2008-2018



Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, LIMOSA (gegevensbewerking door de auteurs)

Bovengenoemde cijfers maken duidelijk dat de mobiliteit van derdelanders in EU-lidstaten via detachering, zoals mogelijk gemaakt door het Europese Hof van Justitie sinds de Vander Elst case,⁵⁷ een substantieel en groeiend fenomeen is. Om te beoordelen wat het relatieve belang is van de intra-EU detachering in vergelijking met het klassieke systeem van arbeidsmigratie arbeidskaarten, tonen we in Figuur 3 de top zes van de nationaliteiten van het aantal unieke gedetacheerde derdelanders naar België en het aantal afgeleverde arbeidskaarten voor dezelfde nationaliteiten landen.

Voor Oekraïners, Bosniërs, Brazilianen, Turken en Kosovaren ligt het aantal gedetacheerde werknemers duidelijk hoger dan het aantal arbeidskaarten. Voor

personen uit Oekraïne (grootste groep in 2018) is het aantal unieke gedetacheerden in 2016 bijna 3 maal zo hoog als het aantal arbeidskaarten. Voor Bosniërs (tweede) is migratie via arbeidskaarten eerder marginaal (45 arbeidskaarten) in vergelijking met het substantiële aantal dat gedetacheerd wordt (1.500 unieke personen). Een gelijkaardige trend speelt zich af voor Kosovaren (vijfde), maar het absolute aantal detacheringen ligt lager. Voor Brazilianen (derde) is detachering geleidelijk aan belangrijker geworden dan tewerkstelling via arbeidskaarten, terwijl het aantal gedetacheerden voor Turken (vierde) altijd al hoger lag dan het aantal arbeidskaarten (ongeveer twee tot drie keer hoger). Enkel voor Marokkanen (zesde) is tewerkstelling via arbeidskaarten nog belangrijker dan detachering.

57 C-43/93 Vander Elst v Office des Migrations Internationales [1994] ECR I-3803.

Figuur 3. Aantal afgeleverde arbeidskaarten B (eerste aanvragen en hernieuwingen) en unieke gedetacheerden, top 6 EU-28-derdelanders, 2008-2018



Noot: In deze figuur tonen we enkel het aantal unieke personen dat vanuit andere EU-28-lidstaten naar België gedetacheerd werd.

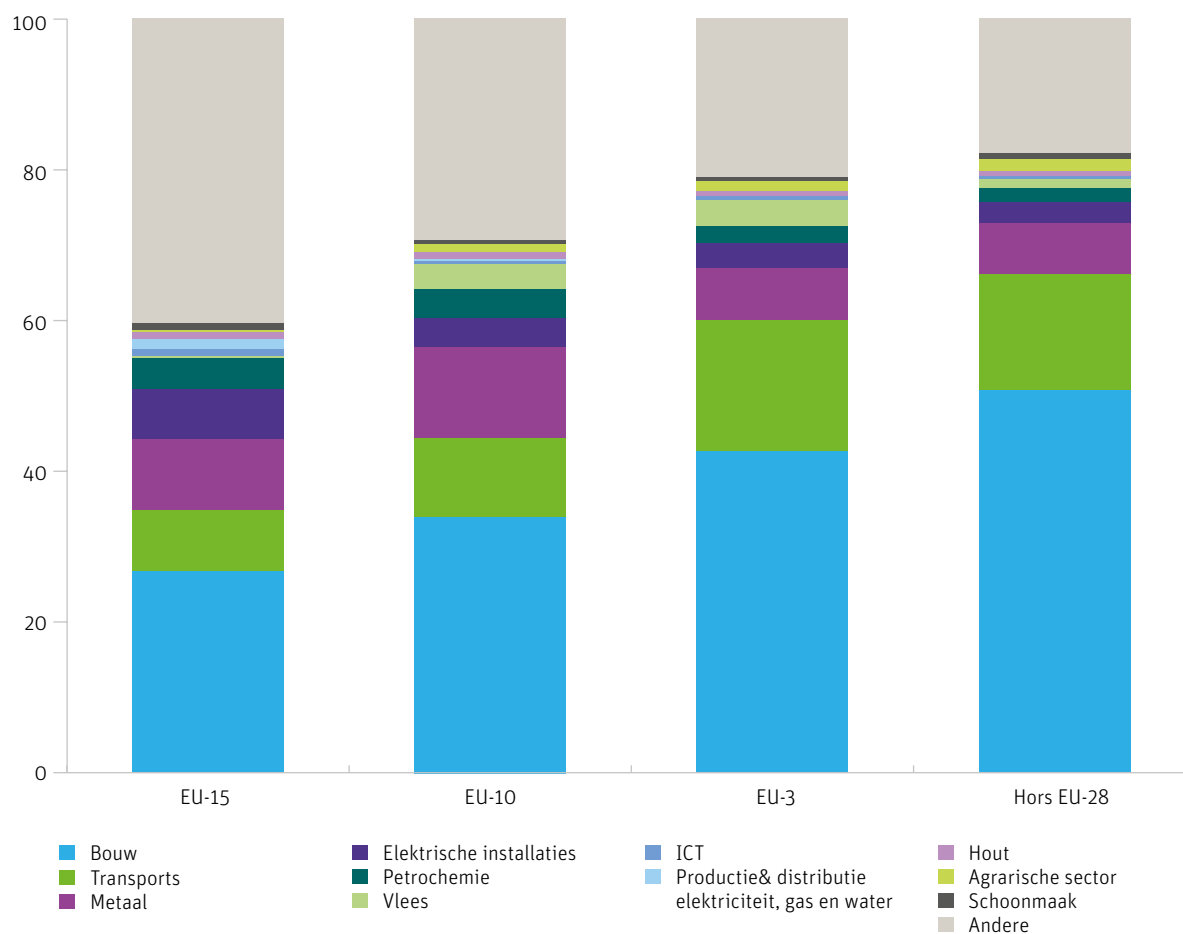
Bron: FOD WASO – Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, LIMOSA (gegevensbewerking door de auteurs)

Deze cijfers maken duidelijk dat de klassieke arbeidsmigratie, waarbij een buitenlandse werknemer naar België komt om te werken op basis van een arbeidsvergunning en arbeidskaart, in toenemende mate aangevuld en zelfs overtroffen wordt door zeer circulaire en tijdelijke mobiliteitsstromen onder de vorm van detachering. Nuance in deze vergelijking is echter bijzonder belangrijk, net omwille van het tijdelijke en het vaak wederkerende, dus circulaire, karakter van detachering. Een arbeidskaart (in het kader van de regeling die in voege was tot eind 2018), biedt een permanent verblijfsrecht voor één jaar, dat meestal wordt opgenomen. Dit is niet het geval bij detachering: deze personen komen (vaak meer dan eens) voor kortere periodes van dienstverlening.

Om zicht te krijgen op het profiel van detachering in vergelijking met dat van klassieke arbeidsmigratie tonen we in Figuur 4 het aandeel gedetacheerde werknemers per sector voor de verschillende nationaliteiten. Merk op

dat we in deze figuur opnieuw focussen op derdelanders die vanuit EU-28-ondernemingen naar België gezonden worden. De voornaamste sector is overduidelijk de bouwnijverheid, en dit voor alle nationaliteiten. De bouw wordt gevolgd door transport, metaal, onderhoud van elektrische installaties, petrochemie en vlees. Het relatieve belang van de 'risicosectoren' (transport, vlees en bouw) verschilt duidelijk naargelang de verschillende nationaliteiten. Van de derdelanders die vanuit een EU-28-onderneming gezonden worden werkt 50% in de bouwnijverheid, 15% in de transportsector, 7% in de metaalsector en 3% in het onderhoud van elektrische installaties. Dit toont aan dat het profiel van intra-EU derdelanders sterk verschilt met dat van derdelanders die via arbeidskaarten in België komen werken. De arbeidskaarten omvatten immers voornamelijk uitzonderingscategorieën (hooggeschoolden en leidinggevenden).

Figuur 4. Aandeel unieke gedetacheerde werknemers per sector en nationaliteitsgroep, 2018



Noot: In deze figuur beperken we ons tot gedetacheerde werknemers, aangezien LIMOSA voor zelfstandigen slechts beperkte sector informatie (bouw-overige) bevat.

Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, LIMOSA (gegevensbewerking door de auteurs)

4. Conclusie

In deze bijdrage tonen we aan dat detachering, een divers fenomeen is dat zich zowel voordoet binnen de EU-15, als binnen de EU-28. Uit de geanalyseerde cijfers blijkt dat een stijgend aantal derdelanders vanuit andere EU-lidstaten naar België wordt gedetacheerd, zonder bijkomende vergunningsvereisten. Het profiel van gedetacheerden verschilt sterk van het profiel van werknemers die in België werken op basis van de traditionele arbeidsmigratie (met een arbeidsvergunning en arbeidskaart, en sinds kort met de gecombineerde vergunning). Dat geldt in

het bijzonder voor derdelanders die gedetacheerd worden vanuit een EU-28 onderneming. Derdelanders die via een Belgische arbeidsvergunning instromen, worden onderworpen aan een arbeidsmarktonderzoek, of moeten onder een uitzonderingscategorie vallen (bijvoorbeeld hooggeschoold zijn). Voor derdelanders die binnenkomen via detachering uit andere EU-landen geldt geen verplichting tot arbeidsmarktonderzoek, inkomensvoorwaarde of diplomaverste.