



**Vlaanderen**  
is werk

## Intra-EU-detachering in het Vlaams Gewest

Een analyse van de data uit LIMOSA  
2010-2020

# INHOUD

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>5</b>
2.1	Oneerlijke concurrentie of competitief voordeel?	7
2.2	Sociale fraude en sociale dumping	8
2.3	Gebrek aan integratie en kennis Vlaamse context	10
<b>3</b>	<b>Het wettelijk kader van grensoverschrijdende detacheringsarbeid</b> .....	<b>10</b>
<b>4</b>	<b>Data uit Limosa: mogelijkheden en beperkingen</b> .....	<b>11</b>
<b>5</b>	<b>Evoluties detachering in Vlaanderen</b> .....	<b>12</b>
5.1	Naar gewest	12
5.2	Naar statuut	13
5.3	Naar sector	15
5.4	Naar nationaliteit	17
5.5	Naar ondernemingsland	20
<b>6</b>	<b>Conclusie &amp; beleidsreflecties</b> .....	<b>21</b>
<b>7</b>	<b>Referenties</b> .....	<b>24</b>

## LIJST MET TABELLEN EN FIGUREN

Tabel 1. Sociale dumpingonderzoeken onder ondernemingen die detacheren in Vlaanderen .....	9
Figuur 1. Evolutie detacheringen per gewest zoals geregistreerd in Limosa .....	13
Figuur 2. Evolutie zelfstandige gedetacheerden per gewest zoals geregistreerd in Limosa.....	14
Figuur 3. Evolutie aandeel zelfstandigen van alle gedetacheerden per gewest in percentages zoals geregistreerd in Limosa.....	14
Figuur 4. Evolutie detacheringen naar sector (2010-2020), vijf grootste sectoren + “ander” .....	16
Figuur 5. Evolutie detacheringen “hooggeschoolde” sectoren (2010-2013; 2018-2020) zoals geregistreerd in Limosa .....	16
Figuur 6. Aandeel gedetacheerden per sector 2017-2020 .....	17
Figuur 7. Evolutie van de meest talrijke nationaliteiten van gedetacheerden in Vlaanderen zoals geregistreerd in Limosa .....	19
Figuur 8. Evolutie meest talrijke derdelandernationaliteiten onder gedetacheerden in Vlaanderen (m.u.v. Oekraïne, zie Figuur 7) zoals geregistreerd in Limosa .....	20
Figuur 9. Evolutie gedetacheerden in Vlaanderen volgens ondernemingsland .....	21

# 1 SAMENVATTING

Europese detachering is een populaire vorm van tijdelijke economische migratie die kadert binnen het vrij dienstenverkeer. Bij een detachering levert een Europese ondernemer een dienst op het grondgebied van een andere Europese lidstaat. De ondernemer stelt hierbij werknemers of zelfstandigen ter beschikking in de lidstaat van ontvangst. Een detachering kan volgens de EU drie vormen aannemen: de klassieke onderaanneming, een overplaatsing tussen verschillende vestigingen van eenzelfde onderneming, of uitzendarbeid. De arbeidsprestaties van de gedetacheerde werknemers of zelfstandigen in de lidstaat van ontvangst zijn altijd tijdelijk: een detachering vindt plaats voor de duur van de opdracht of het project (gemiddeld 105 dagen voor België). De geleverde arbeidskrachten maken dus geen deel uit van de lokale arbeidsmarkt.

Deze nota biedt een interpretatie van de officiële detacheringsstatistieken (2010-2020) die worden verzameld door de RSZ via het Limosa-systeem. Omdat het geen micro-gegevens betreft en vanwege andere databeperkingen worden de gepresenteerde aantallen weliswaar best als indicatief beschouwd. Er wordt expliciet gefocust op het identificeren van evoluties doorheen de tijd. Daarnaast poogt de nota deze statistieken duiding te geven met beschouwingen over de impact op de Vlaamse arbeidsmarkt en worden er enkele voorzichtige beleidsreflecties geformuleerd.

Het aantal detacheringen in Vlaanderen groeide sterk van 2010 tot 2017. In piekjaar 2017 werden er ongeveer 186.000 gedetacheerden geregistreerd, waarna een lichte daling plaatsvond in de officiële statistieken. Het aantal zelfstandige gedetacheerden steeg wel en in 2020 waren er meer dan 30.000 zelfstandige gedetacheerden. Vanwege hun zelfstandigenstatuut zijn zij in principe niet gebonden aan de in Vlaanderen geldende sectorale (of wettelijk vastgelegde minimum) loons- en arbeidsvoorwaarden. Meer dan de helft van deze zelfstandige gedetacheerden in Vlaanderen had in 2020 de Poolse nationaliteit.

De bouw is verreweg de grootste detacheringsector in Vlaanderen, met meer dan 60.000 gedetacheerde werknemers in 2020. Andere sectoren met veel gedetacheerden, zowel in absolute als in relatieve zin, zijn de metaalwerksector, transport en distributie en petrochemie. De data wijzen uit dat hooggeschoolde sectoren zoals de ICT-sector tot dusver slechts in beperkte mate gebruik maken van intra-Europese detachering. Een mogelijke verklaring voor de lage aantallen gedetacheerden uit de EU in hooggeschoolde sectoren, is dat hooggeschoolden nu eenmaal meer eigenaarschap hebben over hun eigen carrière en wellicht minder openstaan voor detachering. Een aantal sectoren/beroepsgroepen (wetenschappelijke experts, internationale organisaties) wordt weliswaar na 2013 niet meer gemeten, waardoor er ook deels een vertekend beeld zal zijn ontstaan van de trend binnen de 'hooggeschoolde' sectoren.

Europese detachering blijft niet beperkt tot Europese onderdanen. Elke werknemer of zelfstandige die wettig tewerkgesteld is in een Europese lidstaat, kan geldig gedetacheerd worden binnen Europa. Enkele nationaliteiten domineren evenwel de Vlaamse detacheringcijfers. De meest talrijke nationaliteiten in 2020 zijn de Nederlanders, Polen, Duitsers, Roemenen en Oekraïners. De meest opvallende ontwikkeling in recente jaren is de afname in het aantal Nederlanders en de toename aan derdelanders, met name Oekraïners, Wit-Russen, Brazilianen en Indiërs, maar ook Bosniërs, Kosovaren en Serven. Voor derdelandernationaliteiten gaat het (met uitzondering van Oekraïne) in absolute aantallen nog altijd om een vrij beperkte stroom, maar de stijging is opvallend. Brazilianen zijn relatief vaak zelfstandig (in 2020 12% van hen), de andere derdelandernationaliteiten slechts in zeer beperkte mate. Oekraïners en Wit-Russen komen vaak vanuit Polen of Litouwen, Brazilianen vanuit Portugal, en Bosniërs, Kosovaren en Serven met

name uit Slovenië. Indiërs komen bijna uitsluitend uit India en worden vooral tewerkgesteld in de hogeschoolde sectoren (voor zover deze werden gespecificeerd).

Uitgesplitst naar ondernemingsland komen de meeste gedetacheerden uit Nederland en daarna uit Polen. Het aantal gedetacheerden met Nederland als zendland daalt evenwel sinds 2017 terwijl het aantal afkomstig uit Polen blijft stijgen. Als deze trend doorzet is het mogelijk dat binnen enkele jaren het absolute aantal werknemers afkomstig uit Polen het aantal uit Nederland zal overstijgen. Het is ook mogelijk dat Nederlandse ondernemingen meer gehinderd waren (of zich meer gehinderd voelden) door covid-19 in 2020, en dat in de komende jaren een herstel optreedt van werknemers afkomstig uit Nederland.

## 2 INLEIDING

Detachering betreft het uitzenden van werknemers naar een ander land voor een tijdelijke opdracht. Detachering is per definitie grensoverschrijdend en daarmee in essentie een vorm van economische migratie, hoewel het juridisch kadert in het vrij verkeer van diensten en niet van personen (Arnholtz & Lillie, 2020). Het onderscheidt zich vooral van traditionele economische migratie (het vrij verkeer van werknemers binnen Europa en de regeling rond arbeidskaarten/beroepskaarten voor derdelanders), door de focus op kortere verblijfstermijnen met het oog op de realisering van een in-de-tijd-beperkte opdracht. Fiscale en sociale bijdragen vinden plaats in het zendland. Dankzij de verplichting om sociaal verzekerd te zijn in het zendland (middels een A1-formulier), bestaat er dan ook geen risico op uitkeringsafhankelijkheid in België – een veelgehoord argument tegen klassieke vormen van arbeidsmigratie. Daar staat natuurlijk tegenover dat er ook niet wordt bijgedragen aan de overheidsinkomsten of het sociale stelsel in België.

Niet-Europese detachering (waarbij de zendonderneming gevestigd is buiten de EU) blijft in de praktijk beperkt tot hogeschoolde. Ongeveer de helft van het aantal uitgereikte toelatingen tot arbeid aan hogeschoolde derdelanders wordt uitgereikt aan buitenlandse werkgevers. Het gaat dan bijvoorbeeld om Amerikaanse of Japanse werkgevers die tijdelijk een IT'er uitzenden voor een opdracht bij een Belgische gebruiker. Niet-Europese detachering in knelpuntberoepen is uitgesloten. De lijst met knelpuntberoepen die openstaan voor economische migratie uit derdelanden, is uitdrukkelijk beperkt tot Belgische werkgevers. Dat wil zeggen dat een niet-Europese werkgever geen arbeidskrachten kan leveren voor knelpuntberoepen, bv. voor een tijdelijke opdracht als technicus. Er wordt enkel een toelating tot arbeid voor buitenlandse werknemers afgeleverd wanneer de arbeidskrachten deel komen uitmaken van onze arbeidsmarkt, en dus voor een Belgische werkgever komen werken. Dit principe geldt sedert de invoering van de dynamische knelpuntberoepenlijst in 2019, en is sinds begin 2021 ook van toepassing op werkgevers uit het Verenigd Koninkrijk.

Detachering kent voor- en tegenstanders. Op Europees niveau wordt detachering gestimuleerd als onderdeel van de werking van de Europese interne markt: ze is een vorm van kostenefficiënte arbeidsallocatie. Ten opzichte van klassieke arbeidsmigratie zou er bij detachering sprake zijn van 'perfect occupation mobility': ze vindt tenslotte enkel plaats in het geval van een vraag naar (goedkopere) arbeid, en kan dus nooit ongewenst zijn (De Wispelaere & Pacolet, 2020). De EU heeft daarbij reglementaire garanties ingebouwd om sociale dumping tegen te gaan: de detacheringsrichtlijn (1996, herzien in 2018) en de handhavingsrichtlijn (2014) vereisen dat de lokale arbeids- en loonsvoorwaarden van toepassing zijn ingeval van detachering van buitenlandse werknemers. België heeft deze garanties ruim geïmplementeerd: de Belgische loon-

en arbeidsvoorwaarden zijn niet enkel van toepassing op Europese detacheringen, maar eveneens op niet-Europese detacheringen (die met het vrij verkeer van diensten niets te maken hebben).

In Vlaanderen wordt detachering vaak met argusogen bekeken, omdat gedetacheerde arbeidskrachten – gezien het veelal gunstige buitenlands sociaal en fiscaal regime waaronder ze ressorteren – een competitief voordeel opleveren ten opzichte van eigen arbeidskrachten. Toch kan intra-Europese detachering mogelijk een antwoord bieden op het probleem van de arbeidsmarktkrapte in bepaalde beroepen/sectoren. Zo is de lijst met knelpuntberoepen in de bouw, zoals gedefinieerd door VDAB, aanzienlijk<sup>1</sup>, en vormt de bouwsector met afstand de grootste sector voor intra-Europese detacheringen (zoals verder wordt toegelicht in hoofdstuk 5.3 van deze nota). In werkelijkheid is nog maar weinig geweten over de impact van detachering op de arbeidsmarkt – is het een antwoord op bestaande arbeidsmarkttekorten of leidt het juist tot job-verdringing? Beide argumenten worden veelvuldig gebruikt om het stelsel te rechtvaardigen of te bekritisieren, maar onderzoek zal moeten uitwijzen wat de precieze effecten zijn op de Vlaamse arbeidsmarkt.

Vakbonden, maar ook academici zijn zeer kritisch over verschillende elementen van detachering. Waar de EU spreekt over *competitive advantage* binnen de Europese interne markt – refererend aan de verschillen in sociale en fiscale lasten tussen Europese landen – spreken vakbonden voornamelijk over oneerlijke concurrentie. Buitenlandse bedrijven zouden vaak de wetgeving wat betreft gelijke lonen en andere arbeidsvoorwaarden omzeilen, waardoor zij zich veel goedkoper kunnen aanbieden dan Vlaamse bedrijven. Er is veelvuldig aangetoond dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. Detachering bevindt zich te vaak in grijs gebied, waar bedrijven gretig gebruik van maken. Volgens Arnholz en Lillie (2020) is de kwestie niet eens meer of bedrijven zich wel of niet aan de wetten van het gastland houden wanneer zij werknemers detacheren maar gaat de kwestie eerder over de verschillende strategieën die bedrijven gebruiken om bestaande inconsistenties tussen nationale en Europese regelgeving te exploiteren. Een veelbesproken praktijk in de literatuur is het ontslaan van werknemers in eigen land om deze vervolgens weer aan te nemen via de onderaanneming in het buitenland (bv. Ianuzzi & Sacchetto, 2020), een praktijk waar logischerwijs enkel de meest kwetsbare werknemers mee akkoord gaan. Matyska (2020) onderstreept middels interviews afgelegd onder Poolse gedetacheerden dat werknemers het (impliciete) akkoord met hun werkgever vaak als leidend ervaren voor hun tewerkstelling. De wetten van het gastland lijken daarbij minder relevant.

Dit benadrukt de centrale rol van de arbeidsinspectie van het gastland om zulke misstanden aan de kaak te stellen. Echter, ook hier maken bedrijven volop gebruik van het grijze gebied tussen Europese en Belgische wetgeving en de transnationale aard van detachering. De jurisdictie van nationale inspectiediensten beperkt zich tenslotte tot het eigen grondgebied en in veel gevallen zorgt de inconsistentie tussen de verschillende wetgevende niveaus ervoor dat het niet eenvoudig is om misbruik ook wettelijk vast te stellen. In België coördineerde SIOD (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) in samenwerking met haar partners (FOD, RSZ) de inspecties wat betreft de naleving van de verplichte registratie van gedetacheerde werknemers in Limosa, het unieke Belgische registratiesysteem (dat weliswaar aan banden wordt gelegd door de EU), maar ook op de illegale tewerkstelling van derdelanders. Daarnaast controleert zij op inbreuken op de arbeidswetgeving, zoals de verplichte werfmelding. Ook regionale arbeidsinspecties kunnen binnen de perken van hun bevoegdheden een belangrijke rol spelen. Zo controleert de Vlaamse Sociale Inspectie op illegale tewerkstelling en de verplichting van uitzendkantoren om zich in Vlaanderen te registreren en de verplichte borg voor uitzendkantoren te betalen. Buitenlandse bedrijven doen zich veelal voor als niet-uitzendondernemingen om onder deze verplichting uit te komen. Een innovatieve samenwerking met de Nederlandse arbeidsinspectie in een recent

---

<sup>1</sup> <https://www.vdab.be/trends/knelpuntberoepen>

proefproject toont aan wat de mogelijkheden hier zijn (zie verderop, onder punt 2.2). Internationale samenwerkingsverbanden, hoewel complex vanwege verschillende belangen, talen en culturele verschillen, lijken inderdaad een veelbelovende route om meer grip te krijgen op de problemen (Cremers, 2020). Op Europees niveau is de uitbouw van de Europese Arbeidsautoriteit een belangrijke stap in de gemeenschappelijke strijd tegen grensoverschrijdende fraude. In de rest van deze inleiding zal nog kort wat dieper worden ingegaan op wat deze problemen rond detachering betekenen voor Vlaanderen.

## 2.1 ONEERLIJKE CONCURRENTIE OF COMPETITIEF VOORDEEL?

Met name de bouwsector geeft al enige tijd aan een groot concurrentieprobleem vanwege detachering te ervaren. Omdat de sociale bijdragen in België hoog liggen, kosten Belgische werknemers per definitie meer dan buitenlandse werknemers – zelfs als men zich daadwerkelijk houdt aan de minimumloonbepalingen. Colpaert (2018) stelt dat het grote verschil in werkgeversbijdrage tussen België en Nederland ervoor zorgt dat detachering naar België zeer lucratief is voor Nederlandse ondernemingen. Daarnaast ligt een groot verschil in arbeidskosten tussen Belgische en buitenlandse ondernemingen in het ontlopen en verbuigen van de verplichtingen die gelden in België, wat dikwijls geïnterpreteerd kan worden als sociale fraude en sociale dumping (zie volgende sectie). In beide gevallen is het twijfelachtig of er gesproken kan worden van een ‘competitief voordeel’. Het is weliswaar gunstig als de kostprijs van een project lager ligt, maar de relatief hoge werkgeversbijdrage in België maakt mede mogelijk dat België een sterk sociale zekerheidsstelsel kent. De logica van het competitieve voordeel zou vereisen dat België, als zij wil dat bedrijven in sectoren met veel detachering competitief zijn, de loonlasten in deze sectoren weet terug te dringen.

Voor de gedetacheerde werknemers zelf zijn de salarissen dan weer vaak erg gunstig. Als de werknemers daadwerkelijk betaald krijgen volgens de in België geldende loonnormen (minimumloon of CAO-loon, afhankelijk van de sector) zullen hun lonen in sommige gevallen zelfs hoger liggen dan voor Belgische werknemers, gezien de hoge belastingen en sociale bijdragen in België vergeleken met de zendlanden (De Wispelaere en Pacolet, 2017a). Desalniettemin kunnen zij niet (of in veel mindere mate) rekenen op bonussen en toelagen die wel worden uitgekeerd aan Belgische werknemers. Echter, zelfs in het geval dat de Belgische wetten niet worden nageleefd, is het salaris voor de gedetacheerden nog altijd gunstiger vergeleken met de salarissen in het thuisland (vaak vele malen, bv. vergeleken met Roemenië of Bulgarije). Dit gegeven verklaart de weerstand van een aantal Europese zendlanden tegen de sociale verplichtingen opgenomen in de detacherings- en handhavingsrichtlijn: de toepassing van de lokale lonen op hun ingezetenen ingeval van detachering naar een andere lidstaat beperkt tenslotte het voordeel van de vrije dienstverrichting grotendeels. Deze garanties gelden uiteraard niet voor zelfstandigen, voor wie er geen wettelijke verplichtingen bestaan wat betreft minimumlonen. Dit blijven echter algemene constatering: er is op dit moment immers geen data beschikbaar over de daadwerkelijke hoogte van de lonen van gedetacheerden in België.

Er lijkt wel degelijk sprake van job-verdringing in bepaalde subsectoren in de bouw in Vlaanderen. De eerste indicatie is dat er een negatieve correlatie bestaat tussen de hoogte van de investeringen en het aantal werknemers in de bouw in Vlaanderen: de investeringen stijgen, maar het aantal binnenlandse jobs daalt (De Wispaere & Pacolet, 2017). Volgens Colpaert (2018), die specifiek detachering in de bouwsector onderzocht, is er (voor heel België) vooral sprake van verdringing in de subsectoren ‘bouw van gebouwen’, ‘ontwikkeling van bouwprojecten’ (NACE 41) en ‘Afwerking van gebouwen’ (NACE 43.3). Andere subsectoren die geraakt worden, zijn ‘overige gespecialiseerde bouwactiviteiten’ (NACE 43.9) en ‘Bouw van wegen en spoorwegen’ (NACE

42.1). Het is niet onbelangrijk op te merken dat deze verdringing juist plaatsvindt in sectoren waarin veel Vlaamse kortgeschoolden en personen met een migratieachtergrond te werk worden gesteld, twee groepen die relatief vaker (langdurig) werkloos zijn en waarvan juist gepoogd wordt hen te activeren.

In 2015 werd het Plan voor Eerlijke Concurrentie ondertekend door de werkgevers en de vakbonden in de bouwsector, met daarin maatregelen voor de strijd tegen sociale dumping, maar ook bijvoorbeeld het beperken van de loonkosten in België om te kunnen concurreren met buitenlandse ondernemingen. Een probleem dat hieraan gelieerd is, is het groeiende gebrek aan investeringen in personeel in België, waardoor de afhankelijkheid van buitenlandse werkkrachten steeds groter zal worden. Het verschil met traditionele vormen van migratie hier is groot: iemand die aangemoedigd wordt te integreren heeft een grotere kans te blijven en op structurele wijze bij te dragen aan de arbeidsmarkt.

## 2.2 SOCIALE FRAUDE EN SOCIALE DUMPING

De problemen van sociale fraude (met name frauduleuze detachingsconstructies, het niet-registreren in Limosa, maar ook erkenningen als uitzendbureau) en sociale dumping (verplichtingen wat betreft sociale verzekering, het niet naleven van de Belgische loonnormen en arbeidsvoorwaarden) zijn al geruime tijd gekend, maar ze zijn lastig aan te pakken vanwege de inconsistenties tussen nationale en Europese wetgeving en de nationaal/regionaal georiënteerde arbeidsinspecties, die bovendien niet over genoeg inspecteurs beschikken om deze problemen effectief aan te pakken. Wat betreft sociale fraude zijn er in België en Vlaanderen een aantal initiatieven opgezet om deze problematiek aan te pakken. Ten eerste controleren de partners van SIOD op inbreuken op de voorwaarden van detachering en de LIMOSA-registratie. Met het Plan van Eerlijke Concurrentie uit 2015 werd het aantal controles al opgeschroefd en ook in het Actieplan Sociale Fraude 2021 van SIOD ligt de nadruk opnieuw op het versterken van de inspectiediensten. In het Actieplan van SIOD wordt ook het versterken van Europese en internationale samenwerking benadrukt.

In 2020 voerde SIOD (of eigenlijk de partners van SIOD) 6.435 controles uit naar sociale fraude in Vlaanderen. Dit aantal ligt lager dan voorgaande jaren vanwege de coronapandemie. Bij 39% van deze controles werd een inbreuk geconstateerd, een percentage dat evenwel behoorlijk is gestegen sinds 2017 (28%). Slechts 3,2% van deze inbreuken betrof de aangifte in Limosa. Dit is evenwel de enige statistiek waarvan met 100% zekerheid gezegd kan worden dat het detacheringen betreft, aangezien bij de rest van de statistieken dit onderscheid niet wordt gemaakt. Bijna een kwart (31%) van de totale inbreuken betrof de Dimona-aangifte (niet van toepassing op gedetacheerden, hoewel het wel een bijkomende overtreding kan zijn), 17,1% betrof het aantal gewerkte uren, 10,2% betrof de werkloosheid, en 5,1% betrof een illegaal verblijf in Vlaanderen. Uit deze statistieken kan worden geconcludeerd dat slechts een klein aandeel van de geconstateerde inbreuken de Limosa-aangifte betreft. Hoeveel dit zegt over de daadwerkelijke fraude met registraties is onduidelijk, aangezien we niet weten hoeveel van het totale aantal controles werden uitgevoerd bij ondernemingen die werken met gedetacheerden.

SIOD en haar partners controleren ook op sociale dumping. Voor sociale dumpingonderzoeken wordt de opsplitsing wel expliciet gemaakt naar ondernemingen die detacheren (Tabel 1). In 2020 werden er 694 controles uitgevoerd waarvan 28,5% ondernemingen in overtreding bleek (Tabel 1). De aangifte van werven en aanwezigheidsregistratie via Checkinatrwork waren de meest voorkomende type inbreuken die door SIOD werden geregistreerd bij sociale dumpingonderzoeken. Het percentage effectieve inbreuken daalde behoorlijk sinds 2018 (53,2%)



en 2019 (40,6%). In 2020 kan corona een mogelijke rol hebben gespeeld bij deze daling, terwijl vanaf 2019 vooral het veel lagere aantal inbreuken A1-formulieren (bewijs van registratie sociale zekerheid in woonland) opvalt. Sinds 2019 werden de statistieken van de gespecialiseerde cellen niet meer geregistreerd door SIOD, wat de voornaamste verklaring hiervoor lijkt. Tevens is het belangrijk op te merken dat de onderzoeken (en het controleren op bepaalde type inbreuken) door SIOD zich beperken tot het Belgische grensgebied. Het controleren op het naleven van de loonnormen en arbeidsvoorwaarden in het kader van sociale dumping is bijvoorbeeld veel moeilijker na te gaan. Om dit te kunnen controleren zou men fiscale gegevens van de autoriteiten in het woonland moeten verkrijgen.

Daarnaast werkt de Vlaamse Sociale Inspectie samen met de Nederlandse autoriteiten om de zendingfirma's te controleren op de aard van de activiteiten – zodoende worden uitzendkantoren ontmaskerd die zich voordoen als onderneming, waarmee ze onder een reeks verplichtingen die gelden in Vlaanderen proberen uit te komen. Door een lijst met ondernemingen van de Nederlandse Kamer van Koophandel te kruisen met de Limosa-databank, werd een lijst met ondernemingen geproduceerd die in Nederland als uitzendkantoor gekend zijn maar in Vlaanderen zich opgeven als andersoortige onderneming. Van de 105 dossiers werd 80% via de administratieve weg opgelost, waarvan 2 gevallen leidden tot een Pro Justitia en 52 waarschuwingen werden opgesteld. Ongeveer 20% van de dossiers leidde tot een opsporingsonderzoek. De VSI geeft hierbij aan dat de competenties van haar inspecteurs heroverwogen dienen te worden – een beoordeling van erkenningsplichtigheid van een onderneming op basis van stukken is tenslotte een andere activiteit dan een opsporingsonderzoek. Een nieuwe ronde inspecties is momenteel onderweg en ook lijsten van Duitse, Poolse en Roemeense ondernemingen zijn in afwachting van onderzoek.

**Tabel 1.** Sociale dumpingonderzoeken onder ondernemingen die detacheren in Vlaanderen, op basis van statistieken van SIOD

	2018	2019	2020
Aantal controles	871	526	694
Aantal ondernemingen met inbreuken	463	214	198
Type inbreuk*			
Dimona	8	3	8
LIMOSA werknemer	79	28	37
LIMOSA zelfstandige	nd	27	26
Checkin'atWork	129	80	86
Aangifte van werven	152	134	117
A1 - Werknemer	191	21	40
A1 - Zelfstandige	111	15	13
Totaal	670	308	327
Aantal betrokken (gedetacheerde) werknemers	944	269	256
Aantal betrokken (gedetacheerde) zelfstandigen	176	118	89

Noot. Vanaf 2019 worden de inbreuken geconstateerd door de gespecialiseerde cellen (RSZ, RVSZ, TSW) apart geregistreerd.

\* Meerdere inbreuken per onderneming mogelijk

## 2.3 GEBREK AAN INTEGRATIE EN KENNIS VLAAMSE CONTEXT

Het gebrek aan integratie in Vlaanderen van gedetacheerden is op zichzelf een multidimensionaal probleem. Zo maakt de bouwsector gewag van gebrekkige kennis over veiligheidsbepalingen op de werf en zouden communicatieproblemen bestaan door het gebrek aan kennis van het Nederlands. Het is niet uit te sluiten dat hierdoor gevaarlijke situaties kunnen ontstaan, zeker in sectoren die sowieso al een hogere frequentie van arbeidsongevallen kennen, zoals de bouw. Integratiewetenschappers wijzen bovendien op de sociologische problemen die zich voordoen bij detachering. Gedetacheerden hebben geen opportuniteiten, noch belangen bij hun sociale of economische integratie in Vlaanderen, waardoor de effectieve segregatie op de arbeidsmarkt zich al snel vertaalt in een maatschappelijke segregatie (Caro et al., 2015). Voor zover bekend is er geen onderzoek gedaan in Vlaanderen naar kennis onder gedetacheerde werknemers van veiligheidsvoorschriften of naar hun houdingen rond hun arbeidsmarktpositie. We kunnen evenwel stellen dat naarmate detachering toeneemt als fenomeen, de maatschappelijke segregatie steeds zichtbaarder zal worden en daardoor waarschijnlijk ook een toenemende maatschappelijke impact zal hebben.

## 3 HET WETTELIJK KADER VAN GRENSOVERSCHRIJDENDE DETACHERINGSARBEID

Detachering is een afgeleide van het vrij dienstenverkeer, één van de pijlers van de Europese Economische Ruimte. In een eerste fase werden de contouren van de vrije dienstverrichting afgebakend door casuïstiek van het Europees Hof van Justitie. Het Hof van Justitie bepaalde reeds in 1990 (arrest Rush Portuguesa) dat werkgevers, gevestigd in een Europese lidstaat, in het kader van vrij dienstverkeer hun eigen werknemers over de grenzen heen mogen laten werken. En dat de ontvangende lidstaat voor deze buitenlandse werknemers geen werkvergunning mag vereisen, gezien zij voor de tijdelijke opdracht geen toegang krijgen tot de plaatselijke arbeidsmarkt. In verschillende navolgende arresten puurde het Hof dit principe verder uit, werden de mogelijke verschijningsvormen van detachering afgebakend en werd bepaald dat ontvangende lidstaten dwingende nationale arbeidswetgeving en algemeen verbindend verklaarde cao van toepassing mochten verklaren op gedetacheerde werknemers. Rechtspraak van het Hof van Justitie heeft geleid tot de 'Vander Elst-route' of de 'Limosaweg' waarop derdelanders zich heden baseren om gedetacheerd te worden naar landen binnen de Europese Unie. Een uitdrukkelijke voorwaarde is dat de derdelanders reeds beschikken over een geldige verblijfs- en arbeidsvergunning in een verblijfsland binnen de Europese Unie (Lens & Mussche, 2019).

De Detacheringsrichtlijn van 1996 heeft deze casuïstiek voor het eerst wettelijke grondslag gegeven. De richtlijn erkent drie vormen van detachering: de klassieke onderaanneming, de overplaatsing binnen verschillende vestigingen van eenzelfde onderneming en uitzendarbeid. De Detacheringsrichtlijn poogt daarbij een evenwicht te bereiken tussen het vrij verkeer van diensten, de bescherming van gedetacheerde werknemers en de eerlijke mededinging tussen binnenlandse en buitenlandse ondernemingen. De richtlijn legt duidelijk grenzen op aan de vrijheid van het verrichten van diensten binnen de EU: een buitenlandse ondernemer moet zich aan de plaatselijke minimale arbeids- en loonsvoorwaarden houden. Deze richtlijn werd ruim omgezet door de Belgische detacheringswet uit 2002.

Na het toetreden van de Oost-Europese lidstaten in 2004 en 2007 bleek de Detacheringsrichtlijn echter onvoldoende in staat om de problemen van sociale dumping en gepercipieerde oneerlijke

concurrentie tegen te gaan (Pecinovsky, 2020). De richtlijn werd opgevolgd door de Handhavingsrichtlijn van 2014, die lidstaten meer mogelijkheden bood om toezicht te houden en de bepalingen uit de richtlijn van 1996 beter te kunnen handhaven. De Belgische detacheringwet van 2002 werd in 2016 aangevuld met concrete bepalingen om oneigenlijke detachering via postbusbedrijven tegen te gaan. Meer recentelijk nog (2018) werd de inhoud van de detacheringrichtlijn door Europa herzien en aangescherpt. De Herzieningsrichtlijn van 2018 heeft het principe “gelijk loon voor gelijk werk” uitgebreid, en heeft de duurtijd van detacheringen ingeperkt. In 2020 werd de detacheringwet aangepast door de wet houdende diverse bepalingen inzake de detachering van werknemers.

Sociaalrechtelijk gezien heeft detachering een eigen parcours gevolgd. Er zijn al Europese regels over de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels sedert 1958. Sindsdien zijn deze regels vaak bijgewerkt en uitgebreid. Opvallend is dat het arbeidsrechtelijke en het sociaalrechtelijke luik van detachering niet volledig overeenstemmen. De inperking van de duurtijd van detachering in de Herzieningsrichtlijn vormt een eerste stap in een coördinatie en afstemming van de verschillende detacheringstelsels.

## 4 DATA UIT LIMOSA: MOGELIJKHEDEN EN BEPERKINGEN

Voor een analyse van de evolutie van detachering in Vlaanderen wordt gebruik gemaakt van data uit Limosa, verkregen door middel van een data-aanvraag bij de RSZ. Dit is het registratiesysteem dat gebruikt wordt door de RSZ sinds 2007, waar ondernemingen (in principe) verplicht een melding dienen aan te maken van elke detachering van werknemers en zelfstandigen (dit laatste sedert 2019 beperkt tot bepaalde sectoren). Aangezien één persoon meerdere keren per jaar kan worden gedetacheerd, registreert het systeem zowel meldingen als unieke personen. Ook wordt er informatie verzameld over de aard van de activiteiten (de sector), de nationaliteit van de persoon, het herkomstland, de plaats van tewerkstelling in België en de onderneming in België waarvoor de activiteiten worden verricht.

Omdat de RSZ zelf de data van voor 2010 als onbetrouwbaar bestempelt, is er hier voor gekozen om deze niet mee op te vragen. De periode die besproken wordt in deze nota beslaat dan ook de periode 2010-2020. Ook het bespreken van evoluties over deze periode is echter niet vanzelfsprekend. In verband met de aard van de vraag wordt hier de focus gelegd op het aantal unieke personen geregistreerd in Limosa, en niet het aantal meldingen. Het aantal meldingen per uniek persoon kan echter in bepaalde gevallen interessant zijn – dit geeft namelijk een indicatie van de duur en hoeveelheid van de uitgevoerde opdrachten. Deze data zal kort besproken worden waar deze relevant wordt geacht. Meldingen in Limosa hebben bovendien betrekking op de intentie tot detachering. Of een persoon daadwerkelijk gedetacheerd wordt, is verder niet af te leiden uit de statistieken. Ook kunnen werknemers die gedetacheerd worden als loontrekkende zichzelf nogmaals aanmelden als zelfstandige in hetzelfde jaar. Voorts bestaat het probleem dat het kruisen van bepaalde variabelen door de RSZ ook kan leiden tot dubbeltellingen. Dit laatste probleem kan enkel worden voorkomen met het gebruik van micro-gegevens, die op het moment van schrijven niet beschikbaar waren voor deze nota.

Uit onze data valt ook niet af te leiden hoe lang een gedetacheerde in België verblijft. Mussche en collega's (2020) schatten de gemiddelde verblijfsduur van een gedetacheerde werknemer in België op 105 dagen. Merk op dat dit een stuk lager ligt dan de gemiddelde duur van een detachering op Europees niveau, namelijk 170 dagen (De Wispelaere & Pacolet, 2017b). Het is

evenwel mogelijk dat een gedetacheerde gedurende een langere periode in België verblijft (wettelijk maximaal 2 jaar), waarbij rekening gehouden moet worden dat deze persoon enkel in de data voorkomt in het meldingsjaar<sup>2</sup>. Tenslotte is het nuttig mee te geven dat Limosa zowel geannuleerde als niet-geannuleerde meldingen bevat. Hoewel er meerdere redenen bestaan om een melding te annuleren (zie Mussche et al., 2020), gaan we er vanuit dat het merendeel van de annuleringen wordt gedaan omdat de detachering toch niet zal plaatsvinden. In de analyses bekijken we dan ook enkel de *niet-geannuleerde meldingen*. Al deze factoren samen leiden ertoe dat de cijfers tussen verschillende studies licht kunnen afwijken afhankelijk van de basis die gebruikt wordt voor de analyse. De nadruk ligt hier dan ook op het bestuderen van de tendensen.

Een overzicht van de relevante dataproblemen voor het analyseren van evoluties:

- 2014-2016, enkel de bouw werd nog geregistreerd als specifieke sector, alle andere sectoren worden onder één restcategorie geregistreerd;
- 2017-2020, opnieuw worden meerdere sectoren geregistreerd, hoewel enkel de sectoren waarvoor controle noodzakelijk wordt geacht (volgens het *rule of reason*-criterium van het Hof van Justitie)
- Vanaf 2018, de bouw wordt op engere manier gemeten dan voorheen
- Vanaf 2019, registratie van zelfstandigen wordt beperkt tot zelfstandigen actief in drie risicosectoren (bouw, vleesverwerking en schoonmaak)
- 2020, het aantal detacheringen wordt vermoedelijk sterk beïnvloed door de coronacrisis

## 5 EVOLUTIES DETACHERING IN VLAANDEREN

### 5.1 NAAR GEWEST

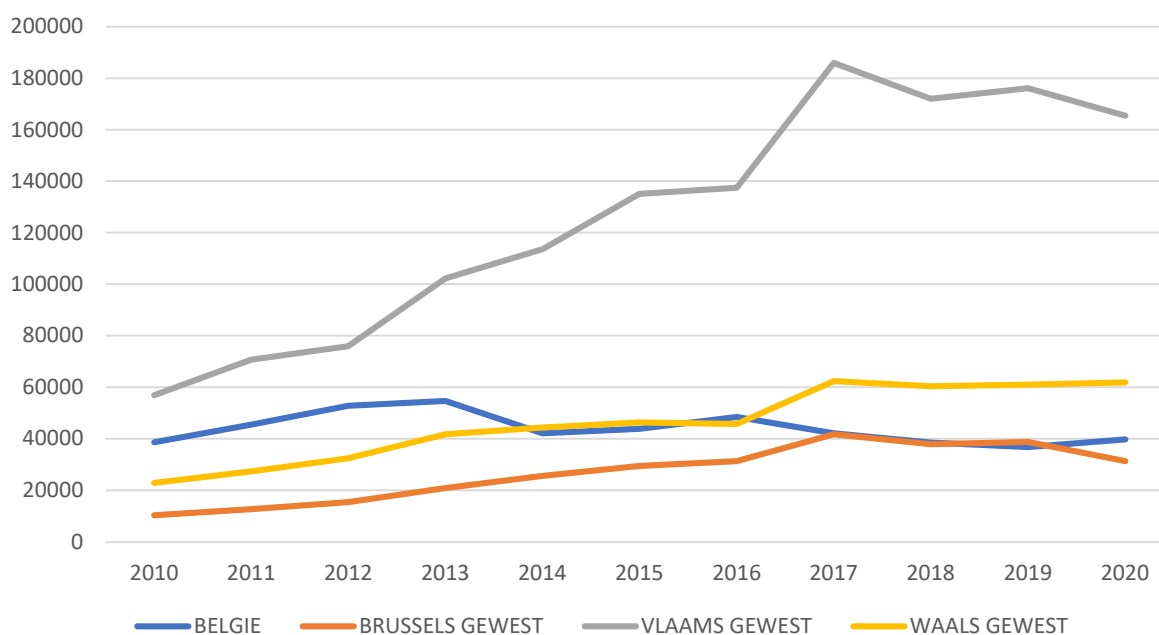
In de periode 2010-2017 vindt er een duidelijke stijging plaats in het aantal gedetacheerden in alle gewesten (Figuur 1). Echter, sinds 2017 daalde het aantal gedetacheerden in alle gewesten. De daling in het Waals Gewest is meer beperkt (minder dan 1%) dan in het Vlaams Gewest (11%) en vooral dan in het BHG (25%). De totale stijging in de gehele periode 2010-2020 is relatief gezien het sterkst in het BHG (stijging van 202% van 2010 tot 2020) en Vlaanderen (190%) en iets lager in het Waals Gewest (170%). Ook het relatieve aandeel gedetacheerden ten opzichte van de totale bevolking is het hoogst in Brussel: 0,85% in 2019, vergeleken met 0,16% in het Vlaams Gewest en 0,28% in het Waals Gewest<sup>3</sup>. Dit plaatst de grote stijging van het aantal gedetacheerden in het Vlaams Gewest enigszins in perspectief.

---

<sup>2</sup> Sociaalrechtelijk is de maximumduur 2 jaar. Arbeidsrechtelijk heeft de detacheringsrichtlijn de maximumduur vastgelegd op 12 maanden, verlengbaar met 6 maanden.

<sup>3</sup> Populatiecijfers getrokken uit de web-toepassing van de KSZ

**Figuur 1.** Evolutie detacheringen per gewest zoals geregistreerd in Limosa

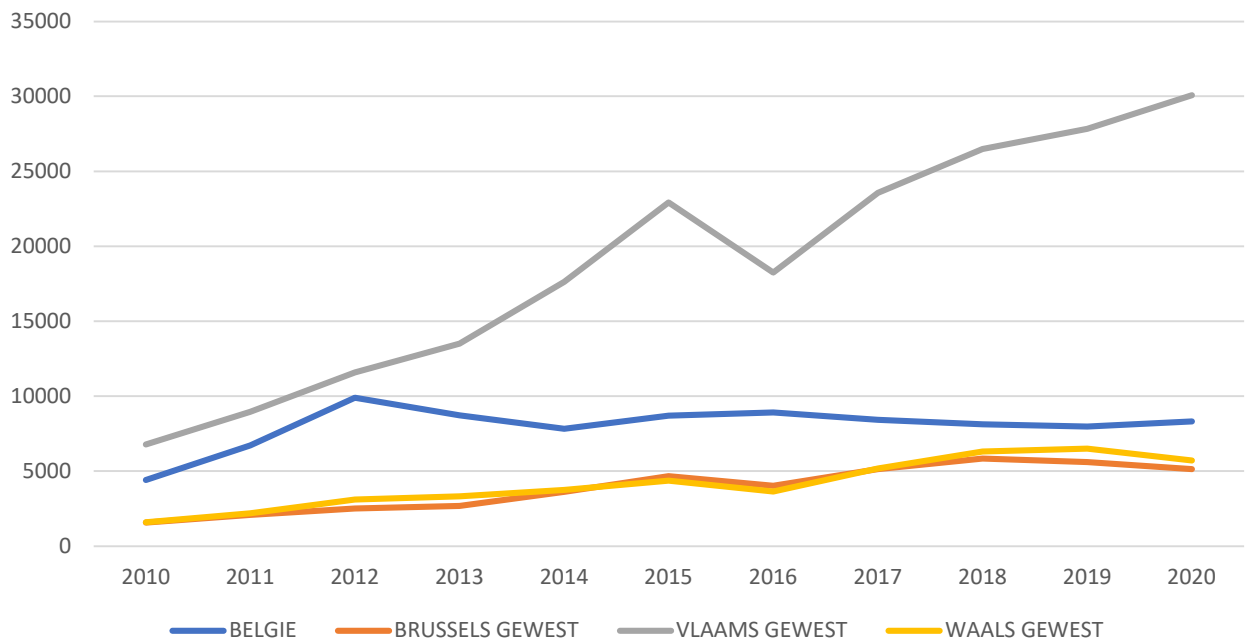


**Noot.** Registraties in “België” i.p.v. één van de gewesten houdt in dat de betrokkene activiteiten wil/zal verrichten in heel België.

## 5.2 NAAR STATUUT

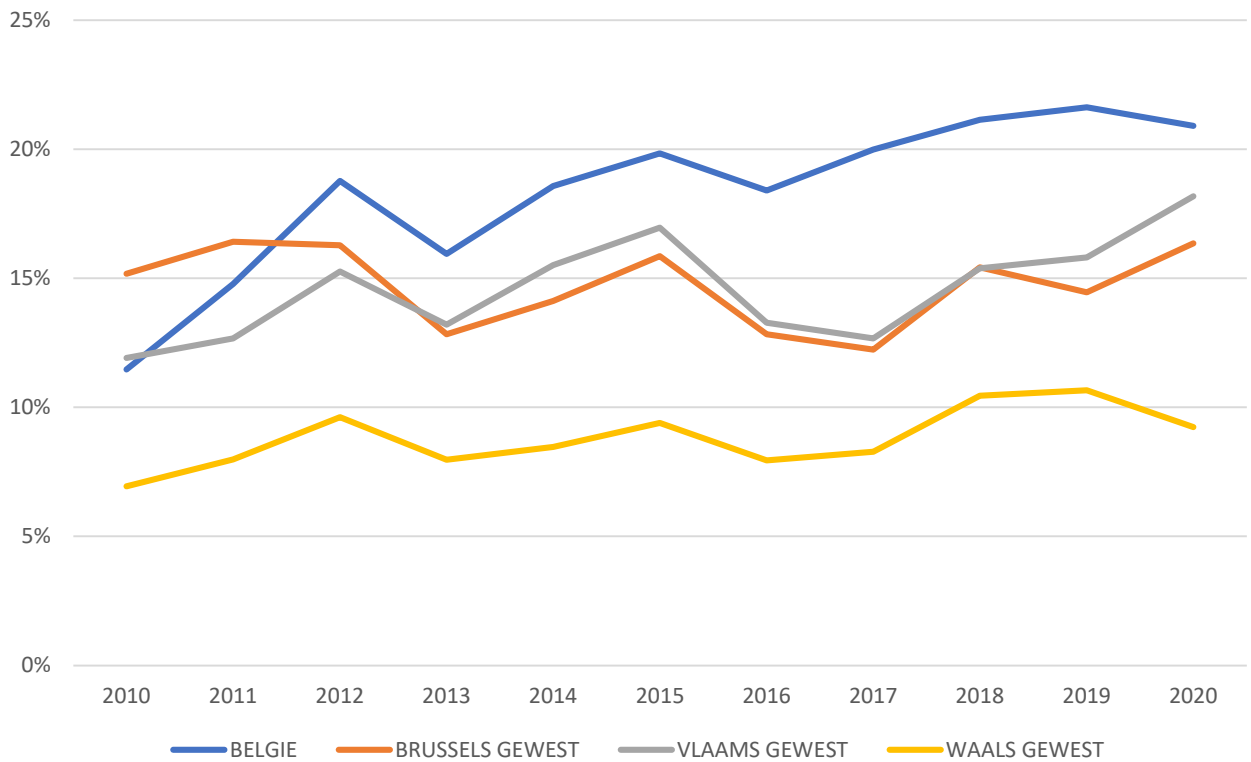
Waar er voor loontrekkenden strenge regels gelden rond loons- en arbeidsvoorwaarden (hoewel deze weliswaar waarschijnlijk vaak niet worden nageleefd), gelden deze voor zelfstandigen helemaal niet. Een zelfstandige kan haar arbeid dus goedkoper aanbieden en veel meer uren maken dan een loontrekkende, waarmee ze zichzelf aantrekkelijker maakt voor een Belgische onderneming. Figuur 2 toont dat de daling in het totale aantal gedetacheerden sinds 2017 gepaard gaat met een opmerkelijke stijging in het aantal zelfstandige gedetacheerden (Figuur 2). Deze stijging houdt ook aan na 2019, het jaartal waarin de registratie van zelfstandigen in Limosa beperkt is geworden tot de 3 risicosectoren. In Vlaanderen is de stijging over de gehele periode 2010-2020 verreweg het grootst: 343%, vergeleken met 226% in het BHG en 259% in het Waals Gewest. Bovendien is de verhouding tussen het aantal zelfstandige gedetacheerden en het aantal loontrekkenden (Figuur 3) verreweg het hardst gestegen in Vlaanderen (6,3 procentpunt). In het Waals Gewest vindt er een lichte stijging plaats, terwijl het aandeel zelfstandigen in het BHG juist sterk fluctueert. Opmerkelijk is ook het stijgende aandeel zelfstandigen dat geregistreerd wordt als tewerkgesteld in heel België. Deze trend lijkt wel enigszins gekeerd na 2019, wat waarschijnlijk te maken heeft met de beperking tot de registratie van de drie risicosectoren.

**Figuur 2.** Evolutie zelfstandige gedetacheerden per gewest zoals geregistreerd in Limosa



**Noot.** Vanaf 2019 worden enkel nog zelfstandigen werkzaam binnen de drie 'risicosectoren' (bouw, vleesverwerking en schoonmaak) verplicht geregistreerd in Limosa.

**Figuur 3.** Evolutie aandeel zelfstandigen van alle gedetacheerden per gewest in percentages zoals geregistreerd in Limosa



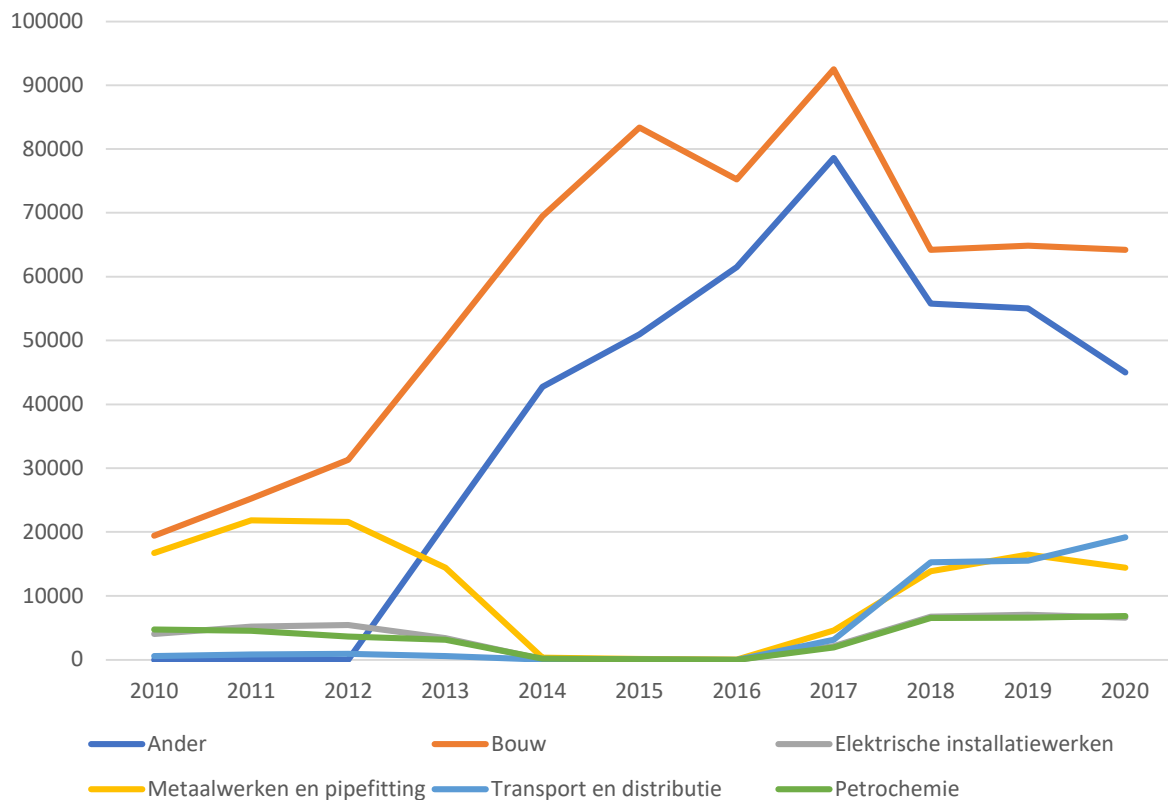
### 5.3 NAAR SECTOR

Voor deze analyse volgen we logischerwijs de sectordefinitie bepaald door Limosa, die wat afwijkt van andere gekende sectordefinities (zoals NACE en PC). Vanwege twee breuken in de methode van sectorale registratie is het niet evident om een goed beeld te geven van de evolutie van detachering binnen de sectoren. De eerste breuk betreft de beperking vanaf 2013 tot de meting van de sector bouw, en de restcategorie 'ander'. Vanaf 2017 wordt de sector van tewerkstelling opnieuw uitgebreider geregistreerd, hoewel er een aanzienlijke restcategorie blijft bestaan. Ten slotte wordt vanaf 2018 de bouwsector op een engere manier geregistreerd, maar blijven er tevens registraties plaatsvinden onder de oude sectordefinitie (de oranje en de gele lijnen in Figuur 4).

In de eerste plaats kunnen we constateren dat er een flinke stijging heeft plaatsgevonden in het aantal gedetacheerde werknemers in de bouw van 2010-2016. Het is evenwel niet uit te sluiten dat een deel van deze stijging verklaard wordt door registraties uit de metaalsector, die vanaf 2014 elders werden geregistreerd. Deze sector was effectief de tweede grootste sector tot vóór de definitieverandering van de sectoren in 2014. Ook ná 2017 blijft dit buiten de bouw één van de twee grootste sectoren, samen met transport en distributie. Deze laatste sector heeft een opmerkelijke groei doorgemaakt sinds 2017. De risicosectoren schoonmaak (1.345 op het hoogtepunt in 2019) en vleesverwerking (2.172 in 2019) kennen eerder een beperkt aantal detacheringen, en ook de stijging in deze sectoren is vrij beperkt.

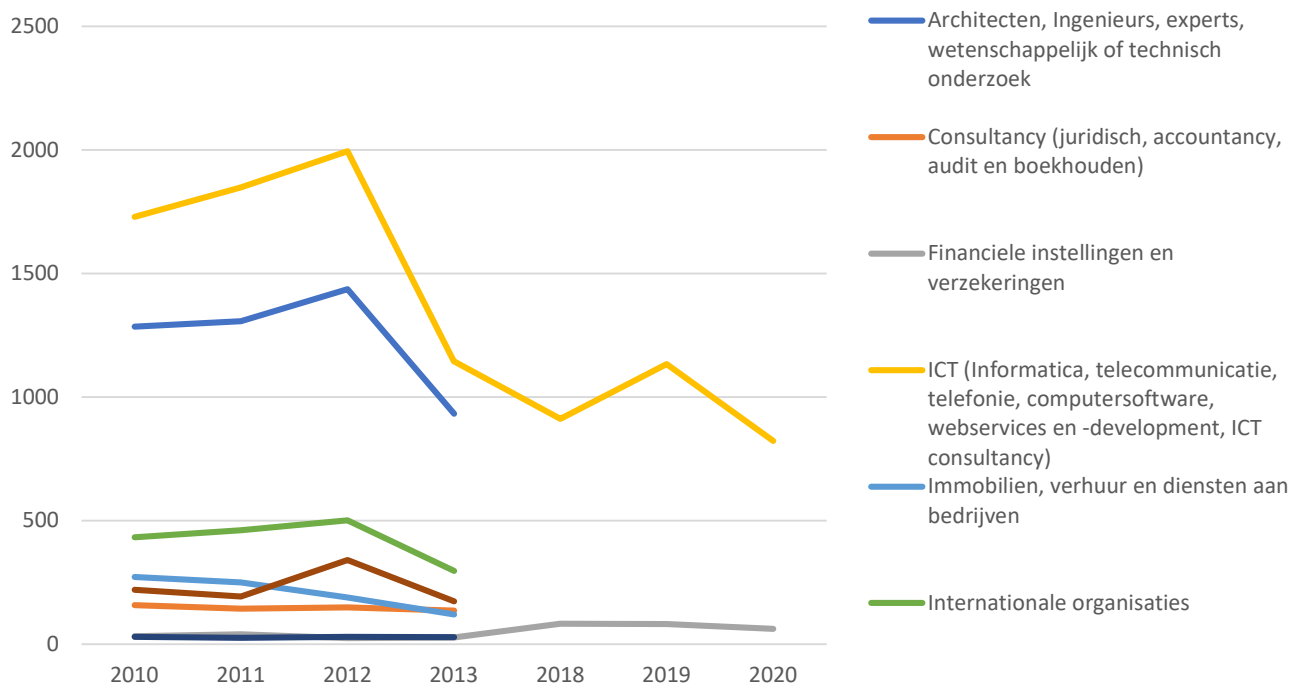
De aantallen gedetacheerden in sectoren voor hooggeschoolden zijn relatief laag. In de ICT-sector, met afstand de grootste sector voor gedetacheerde hooggeschoolden, schommelt het aantal al geruime tijd rond de 1.000 per jaar en er lijkt eerder sprake van een dalende trend (Figuur 5). Problematisch is echter wel dat bepaalde hooggeschoolde sectoren na 2013 niet meer geregistreerd werden waardoor het lastiger is een totale schatting te maken van het aantal hooggeschoolde gedetacheerden. Gezien de explosieve stijging van het aantal gedetacheerden geregistreerd onder de sector 'ander' (zie Figuur 4) valt het niet uit te sluiten dat er vervuiling is opgetreden in de data uit Limosa, waarbij steeds meer gedetacheerden onder deze categorie worden geregistreerd terwijl ze wel degelijk behoren tot een sector die nog altijd geregistreerd zou moeten worden, ook na 2017. Dit wordt bevestigd door interne cijfers over de aanvragen van gecombineerde vergunningen voor gedetacheerden (verplicht voor niet-EU-detachering): in 2019 waren er 3.346 aanvragen voor hooggeschoolde gedetacheerden, ongeveer drie keer zoveel als geregistreerd in Limosa op basis van sectorale informatie (maar nog altijd lager dan het aantal 'reguliere' gecombineerde vergunningen van niet-gedetacheerde hooggeschoolden, 4.526 in 2019). Bovendien bevat de data uit Limosa ook EU-detacheringen: ongeveer de helft van de ICT'ers komt uit een EU-land (voornamelijk Nederland), de andere helft uit India (hoewel in 2019 ook een klein deel van de derdelanders uit Rusland kwam).

**Figuur 4.** Evolutie detacheringen naar sector (2010-2020), vijf grootste sectoren + “ander”



**Noot.** Door de vele breuken in de data moet de sectorale evolutie zeer voorzichtig worden geïnterpreteerd.

**Figuur 5.** Evolutie detacheringen “hooggeschoolde” sectoren (2010-2013; 2018-2020) zoals geregistreerd in Limosa

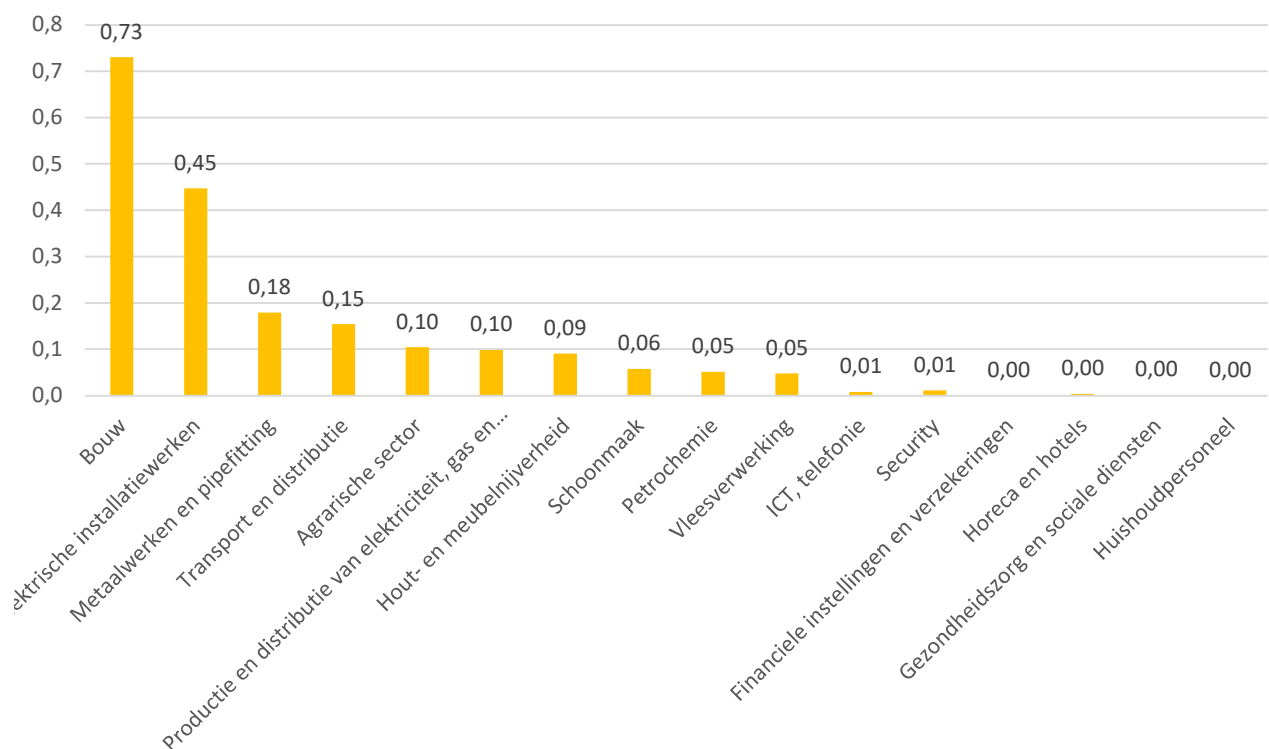


**Noot.** Sectoren (m.u.v. de bouw) werden niet geregistreerd in de periode 2013-2017. Bovendien werd het merendeel van de “hooggeschoolde” sectoren ook na 2017 niet meer geregistreerd. Door de vele breuken in de data moet de sectorale evolutie dan ook zeer voorzichtig worden geïnterpreteerd.



Behalve de absolute grootteorde van de sectoren, die vooral bepalend is voor het algehele beeld van de detacheringen, is het ook relevant om te kijken naar de verhouding tussen het aantal detacheringen en personen tewerkgesteld in een bepaalde sector (Figuur 6). Dit geeft namelijk een beeld van het relatieve belang van detacheringen voor een specifieke sector. Om één en ander enigszins overzichtelijk gehouden worden enkel de sectoren zoals gedefinieerd na 2016 weergegeven in de figuur. Vooral de bouw (0,73), elektrische installatiewerken (0,45), metaalwerken en pipefitting (0,18) en transport en distributie (0,15). Deze verhoudingen zijn overigens vrij stabiel in de periode 2018-2020, de jaartallen waarvoor de berekeningen gemaakt konden worden. Voor de interpretatie is het belangrijk te benadrukken dat gedetacheerden niet per se een volledig jaar aan het werk zijn: de verhouding in VTE zal een stuk lager liggen, maar valt niet vast te stellen op basis van onze data. Tegelijkertijd worden veel gedetacheerden waarschijnlijk onjuist geregistreerd onder de sector 'ander', waardoor de werkelijke aantallen voor veel sectoren weer hoger zullen liggen.

**Figuur 6.** Verhouding aantal gedetacheerden/werknemers per sector in 2020



**Bron.** Cijfers gedetacheerden: Limosa. Cijfers tewerkstelling sectoren: Steunpunt Werk, m.u.v. sector ICT: EAK (Statbel).

Noot. Dit betreft een gecorrigeerde versie van deze figuur. In een eerdere versie waren sommige paritaire comités niet meegenomen in de berekeningen voor de sector petrochemie.

## 5.4 NAAR NATIONALITEIT

Wat betreft de herkomst van gedetacheerden zijn er twee verschillende indicatoren die relevant zijn: vanuit welk ondernemingsland de werknemer gedetacheerd wordt; en welke nationaliteit de gedetacheerde heeft. Hoewel deze twee indicatoren vaak overeen komen, zijn er in een aantal landen ondernemingen die veel werknemers met een andere nationaliteit dan het land van de onderneming detacheren. Dit verschil is bijzonder relevant in het geval van derdelanders die van

buiten de EU komen – zij moeten aan bepaalde wettelijke verplichtingen voldoen, zoals een verblijfs- en arbeidsvergunning in het zendland. Mussche en collega's (2020) merken op dat voor derdelanders detachering een veel belangrijker arbeidsmigratiekanaal is geworden dan de klassieke arbeidskaarten. Zo worden 15 keer zoveel Oekraïners tewerkgesteld via detachering dan via arbeidskaarten. De klassieke migratie via arbeidskaarten voor Balkanlanden is altijd al verwaarloosbaar geweest. Het feit dat derdelanders vooral via detachering in België worden tewerkgesteld onderstreept de fraudegevoeligheid van de huidige wetgeving.

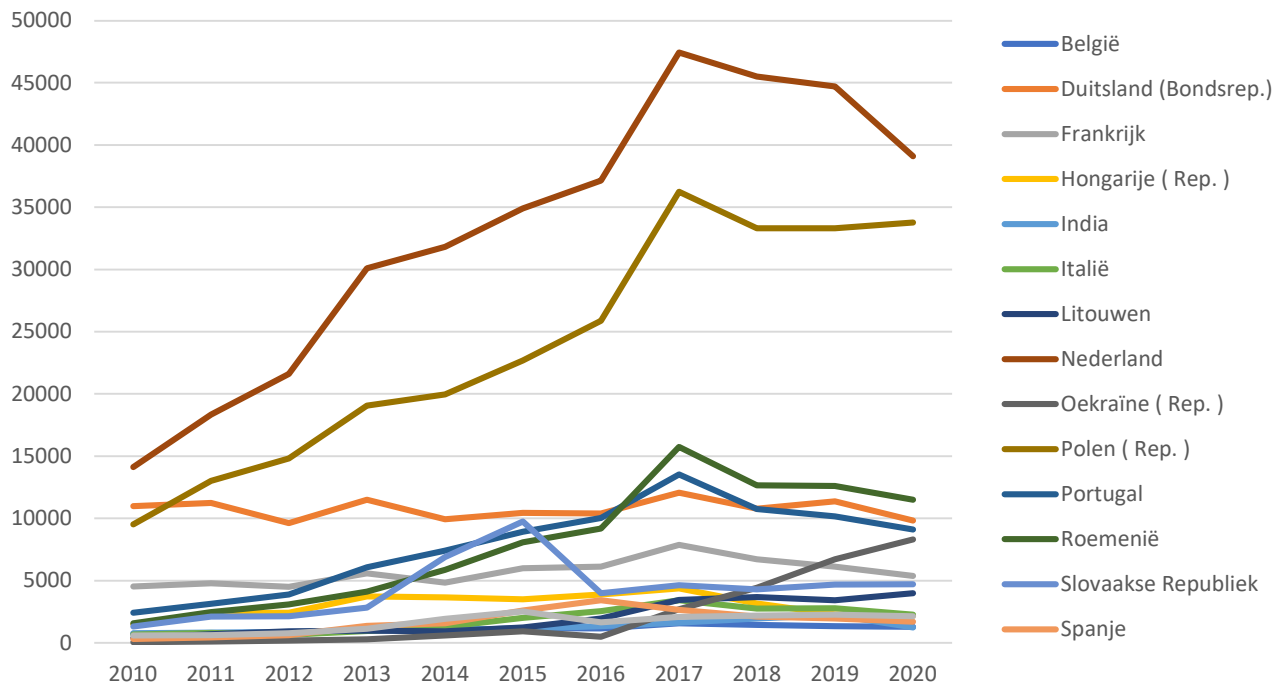
Figuur 7 toont de evolutie van de meest voorkomende nationaliteiten in Vlaanderen. Hieruit blijkt dat Nederlanders het sterkst vertegenwoordigd zijn, gevolgd door Polen. Beide nationaliteiten zijn behoorlijk toegenomen in aantal in de periode tot en met 2017, waarna een lichte daling volgde. Ook Roemenië en Portugal zijn twee nationaliteiten die vaak voorkomen en een vergelijkbare trend vertonen als Nederlanders en Polen. Er zijn ook relatief veel Duitsers gedetacheerd in Vlaanderen, maar hun aantal is relatief stabiel gebleven de afgelopen tien jaar. Opmerkelijk is de trend van de Oekraïners: in 2016 waren zij nog vrijwel niet vertegenwoordigd in de statistieken (minder dan 500) terwijl er in 2020 meer dan 8.000 Oekraïners in Vlaanderen gedetacheerd waren. In de laatste tien jaar werkten ongeveer evenveel Nederlanders als Polen in de bouw in Vlaanderen, maar in 2020 waren het bijna twee keer zoveel Polen als Nederlanders. In vrijwel alle andere sectoren zijn de Nederlanders het sterkst vertegenwoordigd. Oost-Europeanen en Portugezen zijn het sterkst vertegenwoordigd in de bouw en transport en distributie. Bijna 1 op 3 Polen is zelfstandig gedetacheerd – in 2020 was dat goed voor meer dan de helft van de zelfstandige gedetacheerden in Vlaanderen. Enkel bij de Slowaken (60%) en Tsjechen (40%) ligt dit percentage nog hoger. Vergelijk dit met 13,4% van de Nederlanders die zelfstandig is, een percentage dat bovendien al jaren afneemt. Deze percentages worden wel beïnvloed door de registratiebeperking van zelfstandigen tot de drie risicosectoren vanaf 2019.

Wat betreft de nationaliteiten van de andere derdelanders (Figuur 8) vallen vooral Brazilië, Bosnië-Herzegovina, India en Wit-Rusland (Bielorusland in Limosa) op. Zowel het aantal Brazilianen als het aantal Wit-Russen kent een sterke stijging sinds 2016: zo waren er in 2016 slechts 40 Wit-Russen in Vlaanderen, terwijl er in 2020 bijna 2500 gedetacheerde Wit-Russen waren. Bijna alle nationaliteiten worden voor het merendeel vanuit slechts 1 of 2 landen gedetacheerd: 95% van de Brazilianen werd zo gedetacheerd vanuit Portugal, 87% van de Kosovaren vanuit Slovenië, 65% van de Oekraïners vanuit Polen (en 19% vanuit Litouwen), 56% van de Wit-Russen vanuit Litouwen (en 41% vanuit Polen), en 52% van de Turken vanuit Duitsland (en 38% vanuit Nederland). Enkel Marokkanen worden vanuit diverse landen gedetacheerd: 29% vanuit Nederland, 23% vanuit Spanje, 22% vanuit Italië, en 18% vanuit Frankrijk. Opvallend is tevens dat bijna alle Indiërs (94%) gedetacheerd worden vanuit India, wat vooral te maken zal hebben met de sector waarin ze actief zijn. Vrijwel alle derdelandernationaliteiten zijn sterk vertegenwoordigd in de bouwsector, met uitzondering van de Indiërs. De Indiërs zitten óf in de ICT, óf in andere hooggeschoolde beroepen die waarschijnlijk gecategoriseerd worden in de sector 'ander'. De transportsector wordt gedomineerd door Oekraïners, maar ook twee derde van de Wit-Russen in Vlaanderen werkt in deze sector. Van de derdelanders hebben enkel Brazilianen redelijk vaak het zelfstandige statuut (12% van hen).

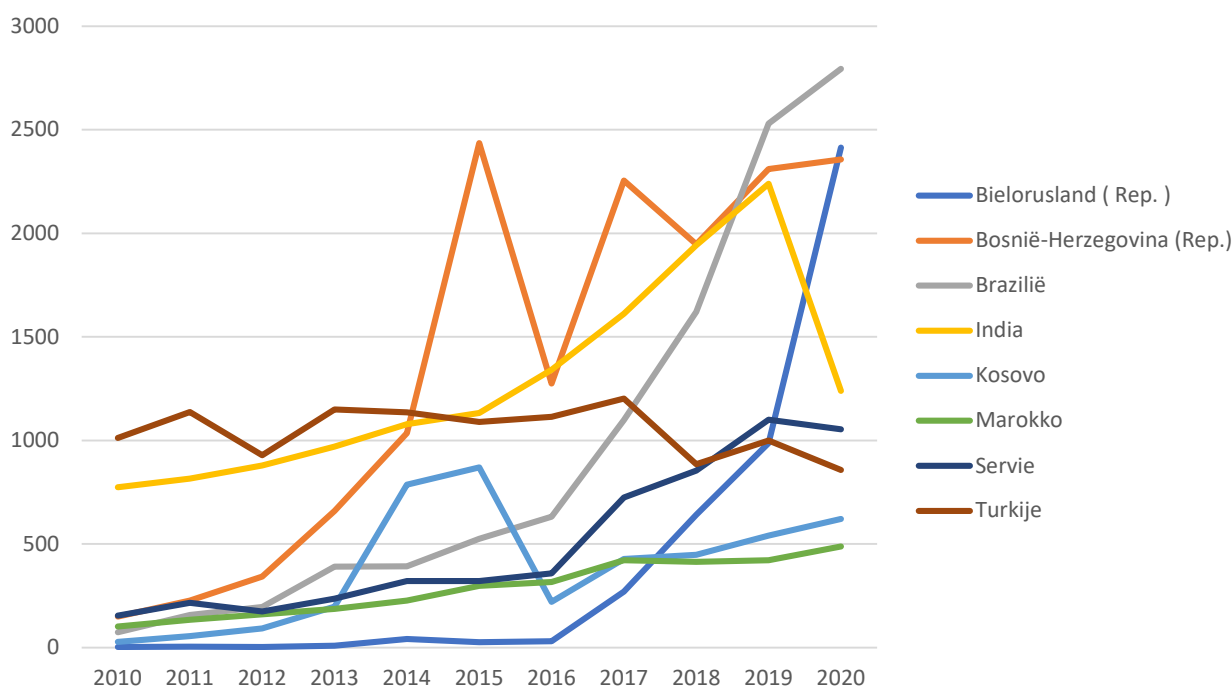
Sommige nationaliteiten worden aanzienlijk vaker uitgezonden dan andere – zij hebben dus meermaals kortere projecten per jaar, of kortlopende verlengingen op bestaande projecten, vooral een indicator van de onzekerheid van het werk voor de gedetacheerden. Het betreft hier enkel niet-geannuleerde meldingen waarvan het aannemelijk is dat de persoon in kwestie ook daadwerkelijk gedetacheerd is geweest. Dit zijn weliswaar gemiddelden: er zijn personen die dus nog veel vaker worden uitgezonden per jaar. De nationaliteiten met het meest aantal jaarlijkse meldingen in Limosa per uniek persoon (gemiddelden over de periode 2010-2020) zijn vaak Oost-

Europees en Baltisch: Roemenië (4,3 meldingen per uniek persoon), Kosovo (4,4), Letland (4,2) en Macedonië (4,2) spannen de kroon, maar ook Bulgarije (4,0), Bosnië (4,0) en Polen (3,9) halen hoge gemiddeldes. Ter vergelijking, Nederlanders worden gemiddeld 2,3 keer per jaar uitgezonden en, opvallend, Indiërs slechts 1,3 keer, wellicht vanwege de grotere afstand en hogere complexiteit van de dossiers. In het algemeen worden derdelanders gemiddeld genomen minder vaak per jaar gedetacheerd dan bovenstaande Oost-Europese nationaliteiten, maar vaker dan West-Europese nationaliteiten.

**Figuur 7.** Evolutie van de meest talrijke nationaliteiten van gedetacheerden in Vlaanderen zoals geregistreerd in Limosa



**Figuur 8.** Evolutie meest talrijke derdelandernationaliteiten onder gedetacheerden in Vlaanderen (m.u.v. Oekraïne, zie Figuur 7) zoals geregistreerd in Limosa

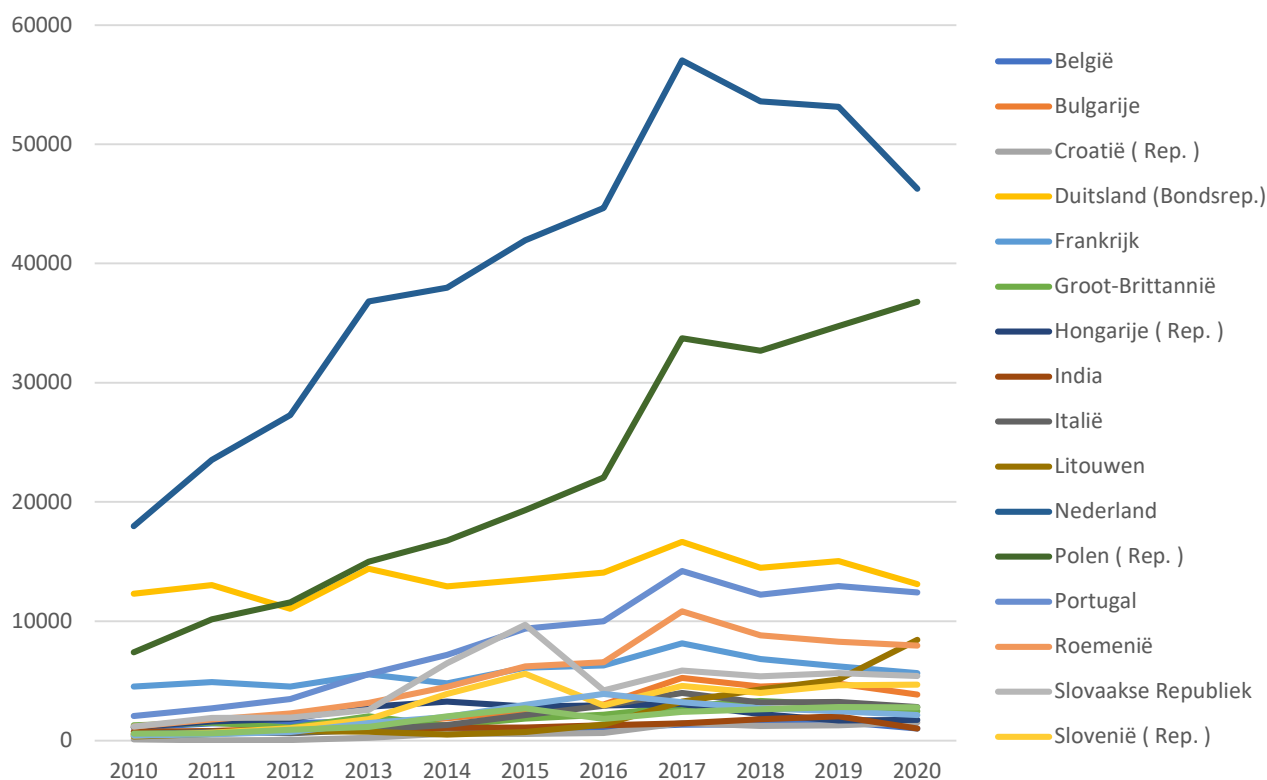


## 5.5 NAAR ONDERNEMINGSLAND

Wat betreft ondernemingsland zien we een gelijkaardig patroon als voor nationaliteit. De meest voorkomende ondernemingslanden in Vlaanderen zijn Nederland en Polen. Het aantal Nederlanders daalt sinds 2017, terwijl het aantal Polen volgens ondernemingsland blijft stijgen (Figuur 9). De daling van het aantal Nederlanders in 2020 kan mogelijk te maken hebben met de crisis rond covid-19, hoewel dat niet verklaart waarom het aantal Polen volgens ondernemingsland ook in 2020 doorsteeg. Volgens de huidige trend zullen er in 2022 meer gedetacheerden vanuit een Poolse onderneming actief zijn in Vlaanderen dan vanuit een Nederlandse onderneming. Ook Duitse, Portugese, Roemeense en Litouwse ondernemingen sturen relatief veel werknemers, waarbij vooral de werknemers met Litouwen als ondernemingsland sterk gegroeid zijn in aantal de afgelopen jaren.

De meeste van deze landen sturen voornamelijk (voor meer dan 70%) werknemers met dezelfde nationaliteit als het ondernemingsland. Enkel Slovenië valt volledig uit de boot: slechts 24% van de werknemers van de vanuit Slovenië afkomstige ondernemingen hebben de Sloveense nationaliteit. 38% van hun werknemers hebben de Bosnische nationaliteit, de rest zijn vaak Kosovaren en Serven, maar ook een deel Kroatisch en Macedonisch. Dit wijst deels op de complexe sociale realiteit in de Balkanlanden maar lijkt ook zeker deels te wijzen op constructies waarbij inwoners van niet-EU-lidstaten worden gerekruteerd voor detachering. Ook Litouwse ondernemingen sturen relatief minder vaak Litouwers (64,3%) en vrij veel Oekraïners en Wit-Russen. De enige nationaliteit onder Nederlandse ondernemingen die eruit springt is de Poolse, die goed is voor 7% van de werknemers. De nationaliteit die eruit springt bij Poolse ondernemingen is de Oekraïense, goed voor 6% van de werknemers afkomstig vanuit Polen.

**Figuur 9.** Evolutie gedetacheerden in Vlaanderen volgens ondernemingsland



## 6 CONCLUSIE & BELEIDSREFLECTIES

In deze sectie zal nog dieper worden ingegaan op wat de evoluties wat betreft detachering betekenen voor het Vlaams Gewest. Een korte samenvatting van de cijfers werd al opgesteld in hoofdstuk 1 (“Samenvatting”).

Globaal gezien nam het aantal registraties in Limosa sterk toe sinds 2010, maar sinds 2017 is er juist sprake van een daling. Het zou optimistisch zijn dit te wijten aan strengere wetgeving en handhaving. Sinds 2019 worden zelfstandigen, het statuut dat juist sterk toenam in aantal ook na 2017, tenslotte enkel nog geregistreerd in de risicosectoren. Met andere woorden, hoewel dit niet de lichte daling van 2017 naar 2018 kan verklaren, is het waarschijnlijk dat het totaal aantal gedetacheerden is blijven toenemen vanwege het aantal zelfstandigen dat simpelweg niet meer wordt geregistreerd in sectoren met omvangrijke detachering. Vanwege het lage aantal registraties en een relatief laag percentage geregistreerde zelfstandigen, kan de keuze voor de bouw, schoonmaak en vleesverwerking als sectoren met een meldingsplicht voor zelfstandigen op basis van de analyses in deze nota heroverwogen worden.

Het hoge aantal Poolse zelfstandige gedetacheerden actief in Vlaanderen, met name in de bouw, baart zorgen. De stijging van het aantal zelfstandigen wordt vermoedelijk verklaard door het competitief voordeel van het statuut: zelfstandigen kunnen hun diensten goedkoper aanbieden aangezien ze niet hoeven te voldoen aan minimum loonnormen. Ze zijn ook flexibeler in hun arbeidsvoorwaarden waardoor zij meer uren kunnen maken en breder inzetbaar zijn. Aan de ene

kant bestaat hierdoor het risico van exploitatie; aan de andere kant kan het ook gevaarlijke situaties opleveren in sectoren die gevoelig zijn hiervoor, aangezien er een sterke incentive is om de flexibiliteit van het statuut uit te buiten. Het is evenwel lastig te controleren hoeveel uren zelfstandige gedetacheerden effectief werken, hoe hoog hun loon effectief is, of in welke mate zij op de hoogte zijn van sectorale veiligheidsbepalingen. Binnen WSE wordt nagedacht over mogelijkheden om dit te onderzoeken.

De vraag of detachering als migratiekanaal een antwoord kan bieden op de structurele tekorten op de arbeidsmarkt is complex. In de eerste plaats moet in het achterhoofd worden gehouden dat gedetacheerde werknemers geen belasting of sociale bijdragen betalen in België – hun economische impact is dan ook eerder beperkt. In de tweede plaats zijn er risico's verbonden aan detachering als oplossing voor arbeidsmarktkrapte. In het geval van de Oost-Europese landen die een groot deel uitmaken van de detacheringstroom is het bijvoorbeeld niet onwaarschijnlijk dat het door de aanhoudende arbeidsmarktkrapte aldaar in de toekomst minder aantrekkelijk gaat worden voor ondernemingen en werknemers om zich in België aan te bieden. De relatief nieuwe stroom aan derdelanders (Oekraïners, Wit-Russen, Brazilianen, Bosniërs, Serven, etc.) kan te maken te hebben met een lagere bereidheid onder de bevolking van het zendland om naar een ander land te worden gedetacheerd. In de derde plaats is het onduidelijk in welke mate detachering leidt tot verdringing op de arbeidsmarkt door het competitieve voordeel van detachering ten opzichte van Vlaamse werknemers en praktijken zoals sociale dumping, waardoor de lonen in de praktijk een stuk lager kunnen liggen dan de wettelijk vereiste minimumlonen. Conclusies uit ander onderzoek wijzen wel op job-verdringing in de bouw. Niet onbelangrijk is dat het juist kortgeschoolden en mensen met een migratieachtergrond zijn, twee groepen met een relatief lage arbeidsparticipatie, die op deze manier worden verdrongen.

De mogelijkheden van Vlaanderen om doelgericht beleid te voeren rond het beïnvloeden van detacheringstromen zal beperkt blijven, aangezien het Europese wetgeving (en jurisprudentie) betreft die op federaal (Belgisch) niveau wordt geïmplementeerd. Op federaal niveau zijn er wel enkele mogelijkheden om de detacheringstromen te beïnvloeden: zo kan er besloten worden de loonkosten voor ondernemingen in bepaalde sectoren terug te dringen (zoals onlangs gebeurde voor de bouwsector, op basis van federale wetgeving van 2017), om hen zodoende competitiever te maken op de Europese markt. Dit heeft natuurlijk ook beperkingen; België kan niet in een race-to-the-bottom belanden met Oost-Europa wat betreft loonkosten. De sociale (werkgevers)bijdragen liggen nu eenmaal veel lager daar, waardoor ondernemingen zich altijd goedkoper zullen kunnen aanbieden.

Er wordt al veel gedaan om sociale fraude en sociale dumping te tegen te gaan – desalniettemin liggen hier nog grote beleidsopportuniteiten, vooral richting internationale samenwerkingsverbanden. Indirect zal een intensifiëring van het aantal controles ook een impact hebben op de oneerlijke concurrentie: strengere handhaving (intensifiëring van het aantal controles op Limosa-inschrijving, intensifiëring van het aantal controles op de werfmelding, controles op het naleven van arbeidsvoorwaarden) kan immers het signaal geven dat bedrijfsstrategieën die onwettig zijn of zich in een grijze zone bevinden, minder lucratief zijn. Om tot een analyse te komen van sociale dumping zou inzicht in de salarisgegevens en de huisvestingssituatie van de gedetacheerden nodig zijn.

Wat betreft derdelanders is er een opmerkelijk verschil tussen derdelanders die binnenkomen via detachering en via de 'traditionele' route van gecombineerde vergunningen. Gezien de sectoren die gebruik maken van detachering kunnen we aannemen dat het vooral een fenomeen is voor laag- en middengediplomeerde arbeid. Gecombineerde vergunningen zijn – vooral vanwege het arbeidsmarktonderzoek dat moet worden uitgevoerd om aan te tonen dat er geen EU-ingezetene

gevonden kan worden voor de functie – veel populairder onder hooggeschoolde immigranten (Mussche et al., 2020). Ook met de recent uitgebreide knelpuntenberoepenlijst blijft de instroom van middengeschoolde immigranten via deze route beperkt. Het stijgende aantal gedetacheerde Oekraïners, Wit-Russen, Brazilianen, Indiërs en Bosniërs in Vlaanderen toont aan dat detachering een effectief alternatief biedt voor derdelanders. Er is op dit moment echter weinig bekend over de mate waarin er gefraudeerd wordt in het kader van detachering. Zo is het verplicht voor derdelanders om, voordat zij gedetacheerd worden, reeds een wettelijk verblijf te hebben in een land van de Europese Unie. Er is momenteel geen systeem aanwezig dat hier ook daadwerkelijk op controleert, waardoor er vanuit wordt gegaan van de goede trouw van de onderneming en controles door het zendland. Dit lijkt optimistisch. In samenwerking met de ELA (European Labour Authority) zou Vlaanderen kunnen evalueren of hier strenger op gecontroleerd kan worden, of er kunnen samenwerkingsverbanden gezocht worden met de landen waar de derdelanders vanuit gedetacheerd worden.

## 7 REFERENTIES

Arnholtz, J. & Lillie, N. (2020). European Integration and the Reconfiguration of National Industrial Relations: Posted Work as a Driver of Institutional Change. In: *Posted Work in the European Union: The Political Economy of Free Movement* (eds. Arnholtz, J. & Lillie, N.). Routledge: New York

Caro, E., Berntsen, L., Lillie, N. en Wagner, I. (2015). Posted Migration and Segregation in the European Construction Sector. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41:10, 1600-1620

Colpaert, A. (2018). De impact van detachering in Belgische bouwbedrijven op de economie. Masterproef Universiteit Gent.

Cremers, J. (2020). Market Integration, Cross-Border Recruitment, and Enforcement of Labour Standards – A Dutch Case. In: *Posted Work in the European Union: The Political Economy of Free Movement* (eds. Arnholtz, J. & Lillie, N.). Routledge: New York

De Wispelaere, F. & Pacolet, J. (2020). The Benefits of Posting: Facts and Figures on the Use and Impact of Intra-EU Posting. In: *Posted Work in the European Union: The Political Economy of Free Movement* (eds. Arnholtz, J. & Lillie, N.). Routledge: New York

De Wispelaere, F. & Pacolet, J. (2017a). The Size and Impact of Intra-EU Posting on the Belgian Economy. With a special focus on the construction sector. Published by KU Leuven-HIVA

De Wispelaere, F. & Pacolet, J. (2017b). Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2017. In opdracht van de European Commission

Ianuzzi, F.E. & Sacchetto, D. (2020). Italian Labour Inspectors Facing Posted Workers Phenomena. In: *Posted Work in the European Union: The Political Economy of Free Movement* (eds. Arnholtz, J. & Lillie, N.). Routledge: New York

Matyska, A. (2020). Ambiguous Mobility: Polish Transnational Workers Navigating and Changing the Institutional Landscape of Posting. In: *Posted Work in the European Union: The Political Economy of Free Movement* (eds. Arnholtz, J. & Lillie, N.). Routledge: New York

Mussche, N. & Lens, D. (2019). The ECJ's Construction of an EU Mobility Regime – Judicialization and the Posting of Third-country Nationals. *Journal of Common Market Studies*, 1-15

Mussche, N., Lens, D. and Marx, I. (2020). Arbeidsmigratie en -mobiliteit in België. Diverse stromen en uitdagingen. CSB-bericht Universiteit Antwerpen

Pecinovsky, P. De omzetting van de herziene detacheringsrichtlijn in België door de wet van 12 juni 2020. *Arbeidsrecht Journaal* 2020



# Colofon

## Samenstelling

Vlaamse overheid  
Departement Werk en Sociale Economie  
Koning Albert II-laan 35 bus 20  
1030 Brussel  
02 553 42 56  
Beleid.wse@vlaanderen.be  
[www.vlaanderen.be/departement-wse](http://www.vlaanderen.be/departement-wse)

## Verantwoordelijke uitgever

Dirk Vanderpoorten  
Secretaris-generaal

## Uitgave

Augustus 2022

## Depotnummer

D/2021/3241/367

## ISBN

9789040304415