

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# De vele gezichten van nieuwe arbeidsmigratie

## Detachering en derdelanders

Dries Lens, Ninke Mussche & Ive Marx\*

*In de afgelopen decennia toonde de literatuur over ‘nieuwe migratie’ de transformatie aan van internationale migratie naar Europa van een permanente vestigingsmigratie naar vormen van migratie die meer divers, tijdelijk en vloeiend van karakter zijn. Wij dragen bij aan deze literatuur door aan te tonen dat arbeidsmigratie in Europa een juridisch-institutionele diversificatie van migrantenstatussen ondergaat buiten de categorieën die in de huidige nieuwe-migratieliteratuur worden verondersteld, en zelfs buiten de grenzen van de EU-lidstaten. Met behulp van unieke en gedetailleerde gegevens voor België stellen we dat de aanzienlijke stroom van arbeidskrachten binnen de EU gebaseerd op het vrij verkeer van diensten (detachering) minstens zo belangrijk is in het vormgeven van die nieuwe migratie. Bovendien wordt detacheringsmobiliteit zelf in toenemende mate gebruikt als toegangspoort voor arbeidsmigranten uit derde landen, als gevolg van de jurisprudentie van het Europees Hof. Deze diversificatie zou ons moeten stimuleren om onze notie van arbeidsmigratie in Europa uit te breiden tot verschillende vormen van arbeidsbewegingen.*

### Inleiding

‘De enige constante in het leven is verandering’ – Heraclitus

In de afgelopen decennia spitste heel wat migratieonderzoek zich toe op de ongeziene migratieontwikkelingen die zich voordeden in de Europese Unie. Deze ‘nieuwe migratie’ literatuur debatteerde over de belangrijke transformatie die vooral arbeidsmigratie sinds het gastarbeiderstijdperk onderging (King, 2002; Okólski, 2001; Wallace, 2002). Vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw zagen Europese migratieonderzoekers een stijging van het aantal herkomstlanden vanwaaruit migranten Europa binnen en buiten stroomden. Ze ontwaarden ook een diversificatie van migrantencategorieën, naast die van de traditionele gastarbeid en de bijhorende volgmigratie die sinds het midden van de twintigste eeuw de standaard waren geworden: een toename van hoogopgeleide arbeidsmigranten uit derde landen, asielzoekers en vluchtelingen, werknemers zonder papieren, en – vooral sinds de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 en 2007 – een toename van tijdelijke arbeidsmigranten tussen EU-lidstaten (Favell, 2008; King, 2002; Koser & Lutz, 1998; Koser & Salt, 1997; Salt, 1992). De veranderingen werden ‘nieuwe migratie’ genoemd en zijn beschreven in termen van hun vloei-

\* Dries Lens, Ninke Mussche en Ive Marx zijn werkzaam bij het Centrum voor Sociaal Beleid (CSB), Universiteit Antwerpen. E-mail: dries.lens@uantwerpen.be.

baarheid, onvoorspelbaarheid en diversificatie, met de nadruk op arbeidsmigratie (Engbersen, Leerkes, Grabowska-Lusinska, Snel, & Burgers, 2013).

Dit artikel levert een bijdrage aan deze literatuur door aan te tonen dat er zich binnen arbeidsmigratie in Europa ook een juridisch-institutionele diversificatie aan het voltrekken is buiten de categorieën die in de huidige nieuwe-migratieliteratuur worden bestudeerd, en zelfs buiten de grenzen van de EU-lidstaten. Deze diversificatie zou ons moeten stimuleren om onze notie van arbeidsmigratie in Europa uit te breiden tot verschillende vormen van arbeidsstromen. De literatuur over nieuwe migratie in Europa is tot nu toe bijna uitsluitend gericht op migratiestromen gebaseerd op het vrij verkeer van personen in de EU. In dit artikel bouwen we op unieke Belgische gegevens om aan te tonen dat even belangrijke arbeidsstromen bestaan op basis van het vrij verkeer van diensten, met gedetacheerde werknemers als een belangrijk onderdeel van arbeidsmobiliteit in Europa.

We stellen verder dat de diversificatie van migrantenstatussen zich ook voortzet binnen de groep van intra-EU-gedetacheerden: ‘traditionele’ arbeidsmigranten uit derde landen zijn in toenemende mate mobiel in de EU als gedetacheerden. Hoewel detachering vooral (en deels ten onrechte, zie onder) bekend is voor tijdelijke arbeidsbewegingen tussen nieuwe en oude EU-lidstaten, waarbij gedetacheerden EU burgers zijn, wordt dit kanaal in toenemende mate gebruikt door derdelands arbeidsmigranten die actief zijn als intra-EU-gedetacheerden. Deze relatief nieuwe instroom werd mogelijk gemaakt door het Europees Hof van Justitie in de zaak Vander Elst in 1994. Het Hof besliste dat arbeidsmigranten van buiten de EU die een werk- en verblijfsvergunning hebben in een van de EU-lidstaten vrij gedetacheerd kunnen worden naar andere lidstaten op basis van het vrij verkeer van diensten. Onze recente Belgische detacheringsdata (zie onder) tonen aan dat werkgevers en derdelands arbeidsmigranten in toenemende mate gebruik maken van deze mogelijkheid.

In deze bijdrage bespreken we de verschillende stromen en argumenteren we dat er sprake is van een juridische diversificatie van arbeidsmigratiestatussen in de EU. Zoals gesteld, past de diversificatie van juridische statussen van migranten die werk komen verrichten in het gastland in het bredere theoretische debat rond ‘nieuwe migratie’ dat zich in de loop van de laatste decennia ontwikkelde. In wat volgt zetten we kort dit theoretisch kader uiteen en kaderen we onze bijdrage hierin. Vervolgens gebruiken we België als casestudy om het relatieve belang van de diverse arbeidsmigratiestromen aan te tonen.

### **Theorie van de ‘nieuwe migratie’ en de diverse arbeidsmigratiestromen**

Een van de meest interessante onderzoekslijnen in de uitgebreide migratieliteratuur van de afgelopen decennia is het onderzoek naar ‘nieuwe migratie’ in Europa (Engbersen et al., 2013; Favell, 2008; Koser & Lutz, 1998). Nieuwe-migratiedenkers wijzen op de transformatie van internationale migratie naar Europa vanaf het einde van de jaren tachtig en negentig, van permanente migratie door postkoloniale migranten en arbeidsmigranten naar vormen van migratie naar en binnen Europa die meer divers en tijdelijk zijn. Een eerste observatie die wetenschappers ertoe aanzette te suggereren dat er zich iets ‘nieuws’ aan het

ontwikkelen was, is dat er zich migratiestromen naar Europa ontwikkelden vanuit een veel grotere verscheidenheid aan landen dan het geval was in het eerdere gastarbeiderstijdperk (King, 2002; Koser & Salt, 1997). Zowel van buiten Europa maar vooral binnen Europa nam het aantal zendlanden toe. De geopolitieke veranderingen in de voormalige Sovjetunie en in Oost-Europa, evenals de voltooiing en uitbreiding van de interne markt van de EU hebben bijgedragen tot nieuwe belangrijke migratiepatronen (Favell, 2008; Salt & Clarke, 1996).

Naast een stijging van het aantal herkomstlanden ontwaart de nieuwe-migratieliteratuur ook een diversificatie van migrantencategorieën (Engbersen et al., 2013). Een grote toename van tijdelijke migranten valt hierbij op (Howe & Owens, 2016). Vanaf de jaren tachtig zagen wetenschappers een geleidelijke afname van permanente migratie en een toename van tijdelijke migratie in Europa (Engbersen et al., 2013; Fassman & Münz, 1994; Fischer-Souan, 2019; Hadler, 2006; Salt, 1992; White & Ryan, 2008). Tegen 2008 schatten OESO-onderzoekers dat er in de OESO drie keer zoveel tijdelijke migranten waren dan permanente (OESO, 2008). Specifiek voor de EU heeft er zich bovendien na de val van het IJzeren Gordijn en in toenemende mate sinds de uitbreiding van de EU een andere belangrijke tijdelijke migrantenstroom ontwikkeld, bestaande uit Oost-Europese werknemers (Engbersen et al., 2013). De toename van tijdelijke migratie werd onder meer gevoed door een revolutie in transport- en communicatiemogelijkheden, maar ook door belangrijke institutionele veranderingen op EU-niveau, zoals het vrij verkeer van personen (Favell, 2008). Onderzoek naar de visie van migranten op hun migratietrajecten concludeerde voorts dat Europese migranten steeds meer bewegen zonder vaste ideeën of ambities voor de toekomst. Ze houden er ook een lossere band met hun familie en lokale arbeidsmarkten op na. Migranten kunnen voor kortere of langere periodes in een lidstaat verblijven, terugkeren en vervolgens dezelfde mobiliteit opnieuw herhalen, als een vorm van 'blijvende tijdelijkheid' (Grzymala-Kazłowska, 2005).

Een goede illustratie van deze onvoorspelbaarheid van nieuwe migratie is ontwikkeld door Eade, Drinkwater en Garapich (2006), op basis van een casestudy van Poolse migranten in het Verenigd Koninkrijk. De auteurs ontwikkelden een typologie van migranten op basis van hun diverse migratiestrategieën. Een eerste categorie tijdelijke migranten ('oievaarders') zijn werknemers die slechts een paar maanden per jaar blijven, in laagbetaalde beroepen werken, en heen en weer pendelen tussen het thuisland en het gastland. Een tweede categorie tijdelijke migranten betreft werknemers die hun migratie als een eenmalige stap beschouwen om kapitaal op te bouwen dat in hun thuisland kan geïnvesteerd worden ('hamsters'). Ze blijven langer aan één stuk, voordat ze terugkeren. Een derde – en grootste – categorie bestaat uit voornamelijk jonge, individualistische en ambitieuze migranten die hun opties open houden ('zoekers'): zij benadrukken de onvoorspelbaarheid van hun plannen. De auteurs beschreven dit als 'intentionele onvoorspelbaarheid'. Ten slotte is een laatste kleine categorie ('blijvers') van plan om voorgoed te blijven. De diversiteit van migratiestrategieën toont de onvoorspelbaarheid en de veelheid aan posities aan die migranten kunnen innemen in hun (migratie)carrière.

Engbersen en collega's (2013) betoogden in dit verband dat migratietheorie eerder de nadruk legde op historische inbedding en padafhankelijkheid. Migratie werd sterk ingebed in patronen van familie, gemeenschap, lokale arbeidsmarkten

en de nationale staat. Dit veranderde in de loop van de laatste decennia. De bovengenoemde radicale evoluties op sociaal, institutioneel en communicatie/transportgebied in Europa hebben migratie 'vloeibaar' gemaakt. Deze nieuwe 'vloeibare' migratie is voornamelijk georiënteerd op arbeid en heeft sterke circulaire en tijdelijke kenmerken. Circulair omdat het vaak bewegingen betreft met een repetitief karakter, waarbij dezelfde migranten heen en weer reizen tussen hun land van herkomst en werklanden om tijdelijk elders te gaan werken. De open grenzen na de institutionele transformatie van de EU geven migranten nieuwe kansen op de nationale arbeidsmarkten van de EU.

In dit artikel argumenteren we echter dat de institutionele transformatie van de EU veel verder gaat dan de huidige literatuur beschrijft. De migratieliteratuur is tot dusver bijna uitsluitend gericht op EU-burgers die zich verplaatsen op basis van het vrij verkeer van personen. We stellen dat – door een beperkte focus op het vrij verkeer van personen – andere grensoverschrijdende en tijdelijke arbeidsbewegingen onterecht minder aandacht hebben gekregen, wat resulteert in een onderschatting van tijdelijke en circulaire arbeidsmobiliteit in de nieuwemigratieliteratuur. Dat is opmerkelijk gezien één van de speerpunten van deze literatuur net de tijdelijkheid van migratie omvat. We stellen vast dat er naast de mobiliteit op basis van het vrij verkeer van personen, een aanzienlijke intra-EU stroom van arbeidskrachten bestaat op basis van het vrij verkeer van diensten. Gedetacheerden trekken tijdelijk de grenzen van de lidstaten over om diensten uit te voeren voor hun werkgevers die hen detacheerden. De meeste gedetacheerden doen dit bovendien meerdere keren per jaar als een vorm van 'blijvende tijdelijkheid' (Grzymala-Kazłowska, 2005). Ze 'migreren' niet in de traditionele zin van het woord, omdat ze niet officieel van woonplaats veranderen en sociale bijdragen in hun thuisland blijven betalen – daarom verschijnen ze niet in databases als 'migrerende werknemers' en worden ze uit de analyse gesloten. We stellen echter dat hun mobiliteit moet worden meegenomen in het grotere geheel van arbeidsmigratie, op de eerste plaats vanwege de enorme omvang van de detachingsbewegingen in heel Europa. In de afgelopen decennia is, zoals gesteld, het aantal werknemers en zelfstandigen die binnen de EU als gedetacheerden mobiel zijn, aanzienlijk gestegen (zie onder). Een tweede reden om gedetacheerde werknemers op te nemen in nieuw migratieonderzoek is dat hun juridische status kan worden gezien als onderdeel van een spectrum van tijdelijkheid en diversificatie van arbeidsbewegingen in de hele EU. Aan de ene kant van het spectrum hebben we permanent gevestigde arbeiders die verhuisden op basis van het vrij verkeer van personen. In het midden van het spectrum vinden we tijdelijke, vloeiende migratie ook gebaseerd op het vrij verkeer van personen. En aan de andere kant van het spectrum vinden we hypermobile werknemers die mobiel zijn op basis van het vrij verkeer van diensten. Arbeidsmigranten in Europa kunnen verschillende migrantenstatussen hebben en door de institutionele evoluties op EU-niveau kunnen ze zelfs statussen cumuleren. Ze kunnen er ook voor kiezen om te schakelen tussen de verschillende statusopties (vergelijkbaar met wat Friberg (2012) waarnam). In dat kader verwijzen we naar de 'diversificatie van diversiteit' zoals gesteld door Scholten en Van Ostaijen (2018) en stellen we dat deze diversificatie ook een juridisch-institutionele realiteit is. Een derde reden voor de integratie van detachering in 'nieuwe migratie' zijn de parallellen die kunnen worden getrokken met typologieën van andere soorten

arbeidsmigranten – hun bewegingen lijken sterk op die van de ‘ooievaars’, alsook van ‘zoekers’ (zie hierboven). Gedetacheerde werknemers bewegen zich in circulaire patronen en pendelen tussen hun lidstaat van herkomst en de lidstaat van dienstverlening. Vandaar dat ze precies passen in het plaatje van nieuwe migratie.

Een laatste cruciale reden om gedetacheerde werknemers (vrij verkeer van diensten) in het nieuwe migratiedebat op te nemen, is dat detacheringsmobiliteit zelf in toenemende mate wordt gebruikt als toegangspoort voor arbeidsmigranten uit derde landen. Als gevolg van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie (Vander Elst 1994) kunnen arbeidsmigranten uit derde landen met een geldige werk- en verblijfsvergunning in één EU-lidstaat vrij worden gedetacheerd in de hele EU om diensten te verlenen. We zouden kunnen zeggen dat de cirkel rond is wat arbeidsmigratie betreft: zelfs arbeidsmigranten uit derde landen die werk- en verblijfsvergunningen nodig hebben, zijn nu ook zo mobiel en circulair als de meest vloeiende vormen van arbeidsmobiliteit. Deze relatief recente mogelijkheid voor onderdanen van derde landen om in de EU gedetacheerde werknemers te worden, sluit aan bij het argument van nieuw migratieonderzoek dat bewegingen in Europa nog meer tijdelijk, circulair en vooral ook onvoorspelbaarder zijn geworden. Ogenschijnlijk ‘vaste’ arbeidsmigranten die traditioneel verbonden zijn met één lidstaat hebben nu een toegangspoort tot de hele Europese interne markt, zij het via hun EU-werkgevers.

In de volgende paragrafen gebruiken we België als casestudy om het belang van detachering – inclusief detachering door arbeidsmigranten uit derde landen – als onderdeel van nieuwe migratie in Europa aan te tonen. We richten ons op België, aangezien het land over uitzonderlijke gegevens beschikt met betrekking tot detachering en arbeidsmigratie. In 2007 ontwikkelde België een verplicht online registratiesysteem voor dienstverlening in België, LIMOSA<sup>1</sup> genaamd. Elke werkgever die werknemers (en elke zelfstandige) voor een tijdelijke economische activiteit in België wil detacheren, moet deze werknemers vooraf registreren. De online registratie van gedetacheerde personen is bedoeld om de arbeidsmarkt-informatie te verbeteren en fraude te bestrijden. Met het LIMOSA-systeem kan België veel nauwkeurigere gegevens verzamelen dan alle huidige inspanningen van EUROSTAT zouden kunnen verzamelen. Op basis van de LIMOSA-gegevens kunnen we de omvang van detachering meten door het aantal unieke personen achter de detacheringmeldingen te tellen.<sup>2</sup> Het unieke aantal gedetacheerde personen bestaat uit het aantal werknemers en zelfstandigen dat in de loop van het jaar gedurende minstens één dag naar België is gedetacheerd en dus niet onderworpen was aan het Belgische socialezekerheidsstelsel. De gegevens die beschikbaar zijn in LIMOSA stellen ons ook in staat om een vrij gedetailleerd profiel samen te stellen van de gedetacheerde personen. De gegevens bevatten informatie over de nationaliteit van de gedetacheerde persoon en de lidstaat waar de werkgever is gevestigd (en dus waar de gedetacheerde werknemer onderworpen is aan de sociale zekerheid). Daarnaast kan een schatting worden gemaakt van de duur van de detacheringperiode en kan een indeling worden gemaakt naar sector van de dienstverlening.

Het is een geluk dat België over uitzonderlijk rijke detacheringgegevens beschikt, aangezien het land een erg interessante casus is om arbeidsmigratie en -mobiliteit te bestuderen. Ten eerste behoort België tot de top van de ontvangende landen

voor gedetacheerde werknemers (De Wispelaere & Pacolet, 2019). Detachering lijkt een cruciale rol te spelen in België, ook omdat het in veel opzichten een van de meest disfunctionele arbeidsmarkten van Europa is, zoals blijkt uit talrijke rapporten van de OESO en de Europese Commissie. Meer bepaald kampt België met een relatief lage tewerkstelling, zowat de grootste tewerkstellingskloof tussen laag- en hooggeschoolden, tussen migranten en niet-migranten, zowat de laagste tewerkstelling bij ouderen, zeer grote regionale en subregionale verschillen in werkloosheid, en een hoog aandeel jobloze gezinnen. Zeker Vlaanderen wordt bovendien geconfronteerd met een (bijna) ongeziene arbeidsmarktcrapte – toonbeeld daarvan is de lijst met knelpuntberoepen die jaar op jaar toeneemt. Een ander aspect dat moet worden benadrukt, is dat België een van de goedkoopste (in feite gratis) systemen en de snelste arbeidsvergunningen voor arbeidsmigranten uit derde landen heeft. Dit systeem van werk- en verblijfsvergunningen (nu een gecombineerde vergunning na de implementatie van de EU-richtlijn) is echter alleen flexibel voor bepaalde categorieën werknemers, voornamelijk hoogopgeleiden (Mussche et al., 2010). Voor laag- en middengeschoolde werknemers is de procedure minder flexibel en gebaseerd op een arbeidsmarkttest. Door deze belemmeringen is de instroom van laaggeschoolde arbeidsmigranten via werkvergunningen zeer beperkt. Dit is belangrijk om in het achterhoofd te houden, wanneer we in de volgende paragraaf gegevens over detachering naar België bespreken, aangezien detachering een belangrijke alternatieve route is geworden voor arbeidsmigranten uit derde landen om in België te werken (zie onder).

### **Diverse arbeidsmigratiestromen in België en het relatieve belang van detachering**

In deze paragraaf gaan we in op de verschillende arbeidsmigratie- en mobiliteitsstromen in België, om het relatieve belang aan te tonen van detachering in het onderzoek naar 'nieuwe migratie'. Zoals hierboven besproken, wijst de nieuwemigratieliteratuur op de tijdelijkheid en onvoorspelbaarheid van migratiestromen die tot stand zijn gekomen na de uitbreidingen van de EU in 2004 en 2007. Terwijl onderzoekers aantoonde dat migratiepatronen dynamisch zijn, met permanente vestiging naast meer tijdelijke en circulaire vormen van migratie, stellen wij dat het belang van tijdelijke en circulaire arbeidsmigratie niettemin wordt onderschat. Dit is het geval als we het concept van arbeidsmigratie verruimen tot arbeidsmobiliteit op basis van het vrij verkeer van diensten. Onze casestudy België toont duidelijk het relatieve belang van de in- en uitstroom van gedetacheerde werknemers en zelfstandigen, vergeleken met andere arbeidsmigratiestromen.

#### *Arbeidsmobiliteit van EU-burgers – vrij verkeer van personen*

We beschrijven allereerst de in- en uitstroom van EU-burgers op basis van het vrij verkeer van personen, aangezien de nieuwemigratieliteratuur zich vooral op deze stromen richt. Deze mobiele EU-onderdanen hebben net als Belgen het recht om in een andere lidstaat te werken en werk te zoeken, en maken volledig deel uit van de Belgische arbeidsmarkt. Zij dragen Belgische sociale zekerheids-

bijdragen bij en bouwen in België ook sociale zekerheidsrechten op – gebaseerd op een coördinatiesysteem tussen de sociale zekerheidssystemen van de verschillende Europese lidstaten.

EUROSTAT-data geven aan dat in 2017 ongeveer 47.000 EU-onderdanen op arbeidsactieve leeftijd het land zijn binnengekomen – de instroomcijfers bleven tussen 2009 en 2017 zeer stabiel. De drie belangrijkste nationaliteiten zijn Roemenen, Fransen en Nederlanders. De zeer flexibele vormen van mobiliteit zien we weerspiegeld in de jaarlijkse uitstroom van EU-burgers uit België van bijna 31.000 in 2017. Hoewel de gegevens ons niet toelaten om elke typologie in migratievorm te beschrijven die besproken wordt in de nieuwe-migratieliteratuur, zien we permanente vestiging van EU-onderdanen wel deels weerspiegeld in de cijfers, aangezien de uitstroom van EU-burgers jaar per jaar lager is dan de instroom en een ruim positief migratiesaldo oplevert (+16.000 personen in 2017).

#### *Detachering door EU-burgers – vrij verkeer van diensten*

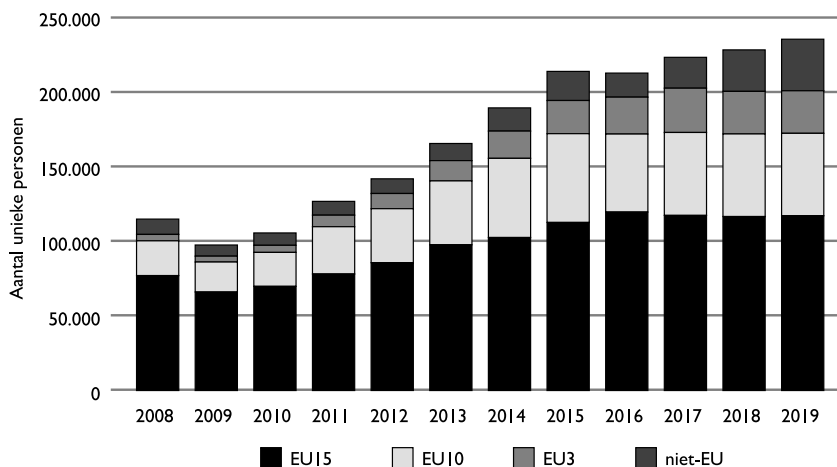
Zoals gesteld, staan de relatief bescheiden in- en uitstromen op basis van het vrije verkeer van werknemers in contrast met de sterk stijgende instroom van gedetacheerde werknemers in België. We maken gebruik van LIMOSA-data om detachingsstromen te vergelijken met stromen op basis van het vrije verkeer van personen, maar ook om het beeld van de diverse vormen van ‘nieuwe migratie’ in de EU te vervolledigen. Detachering omhelst 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 zijn een vorm van arbeidsmobiliteit waarbij de band met het gastland lossier is. Er is geen arbeidsovereenkomst met een werkgever in België. De detachering is tijdelijk, vaak van korte duur en er is geen perspectief op permanent verblijf voor de werknemer. De werkgever betaalt de sociale zekerheidsbijdragen voor de gedetacheerde in het land waar de werkgever is gevestigd. Tot slot is de detachering vaak circulair: dezelfde personen komen verschillende projecten uitvoeren in het gastland en keren dan terug naar het herkomstland.

Detachering heeft geen beste naam. Het fenomeen wordt in het maatschappelijk debat en in de media voornamelijk geassocieerd met sociale dumping, slechte arbeidsomstandigheden en frauduleuze praktijken, zoals brievenbusbedrijven, enzovoort. Ondanks de negatieve perceptie van detachering in het publieke debat, stellen we detachering voor als een belangrijke vorm van nieuwe Europese migratie op basis van vier argumenten. Ons eerste argument is dat mobiliteit onder het vrij verkeer van diensten in het afgelopen decennium aanzienlijk toegenomen is. Figuur 1 toont het aantal unieke personen die jaarlijks voor een dienstverlening in België komen werken, weergegeven per nationaliteitsgroep. Hierbij worden de aantallen opgedeeld in vier categorieën: EU15<sup>3</sup>, EU10<sup>4</sup>, EU3<sup>5</sup> en ten slotte niet-EU (derdelanders). De figuur toont een sterke en gestage toename van het aantal gedetacheerden: terwijl in 2008 ongeveer 115.000 gedetacheerde werknemers en zelfstandige dienstverleners werden geregistreerd, steeg dit cijfer geleidelijk tot ongeveer 236.000 gedetacheerden in 2019. Het aantal unieke gedetacheerde werknemers naar België verdubbelde dus het afgelopen decennium. Daarbij is het belangrijk om op te merken dat er ook een



uitstroom van Belgische werknemers is die naar andere EU-landen worden uitgezonden om aan tijdelijke dienstverlening te doen. Net als de instroom is ook deze uitstroom in de loop van de jaren toegenomen: terwijl in 2015 bijna 49.000 mensen vanuit België werden gedetacheerd, nam dit aantal toe tot bijna 77.000 in 2018.

Uit figuur 1 blijkt ook dat ongeveer de helft van de detacheringen toch nog steeds uit de EU15-lidstaten afkomstig is, met Nederland op kop, gevolgd door Portugal, Duitsland en Frankrijk. Het wijdverspreide idee dat detachering enkel goedkope Oost-Europese arbeidskrachten betreft, klopt dus maar deels. Detachering is inderdaad ook een kwestie van sterke economische integratie tussen de (oudere) Europese lidstaten (al zal de goedkopere sociale zekerheid in Nederland en Portugal ook wel een rol spelen), al zien we het aandeel van gedetacheerde personen met EU10- en EU3-nationaliteiten in de loop van de tijd wel toenemen: van 24% in 2008 tot 36% in 2019. Meer gedetailleerde cijfers (beschikbaar op aanvraag) tonen dat Nederland en Portugal de belangrijkste *drivers* zijn van het stijgende aantal EU15-gedetacheerden. De belangrijkste motor van de EU10-stijging zijn Polen – Slowaken, Hongaren en Tsjechen maken de top vier compleet. Ten slotte is de sterke toename van het aantal EU3-gedetacheerden voornamelijk te verklaren door de sterke stijging van het aantal Roemeense gedetacheerden.



**Figuur 1** *Aantal unieke gedetacheerden per nationaliteitsgroep, 2008-2019*  
 Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, LIMOSA (eigen bewerking)

We zouden kunnen stellen dat detacheringsstromen vrij dynamisch zijn. Een belangrijke premisse in het detacheringsdebat van eerdere jaren was gericht op de detacheringroute voor burgers van de toetredende landen als een middel om de door de meeste ‘oude’ lidstaten opgelegde tijdelijke mobiliteitsbeperkingen te vermijden (Dølvik & Visser, 2009). In dit geval had de opheffing van de mobiliteitsbeperkingen (uiterlijk 7 jaar na de toetreding) moeten leiden tot een daling van detachering uit de nieuwe lidstaten. De LIMOSA-gegevens bevestigen dat er een detacheringroute bestond tijdens de jaren van mobiliteitsbeperking:

detachering was populair onder EU10- en EU3-burgers tijdens de overgangperiodes. Het is echter duidelijk dat detachering nog aan belang heeft gewonnen sinds de mobiliteitsbeperkingen werden opgeheven. Daarnaast merken we ook duidelijk een stabilisatie van het aantal gedetacheerden in de afgelopen jaren. Figuur 1 geeft aan dat er sinds 2015 een plateau lijkt te zijn bereikt voor EU15-, EU10- en EU3-burgers.

Een belangrijke verklaring voor de stabilisatie van gedetacheerde werknemers uit nieuwe lidstaten is de ernstige krapte op de arbeidsmarkten van Centraal- en Oost-Europese landen, veroorzaakt door een snel vergrijzende beroepsbevolking en emigratie (Lutz et al., 2019). Na een piek aan het eind van de jaren negentig krimpt de bevolking op arbeidsactieve leeftijd in de regio nu erg snel. Ondertussen is de economische groei in de regio versneld. De werkloosheid is de afgelopen jaren sterk gedaald: in de meeste Centraal- en Oost-Europese economieën is de werkloosheid lager dan het EU-gemiddelde. De aanwervingsmoeilijkheden hebben de lonen de afgelopen jaren sterk doen stijgen. Vandaar dat stijgende lonen werknemers in Centraal- en Oost-Europa ervan kunnen weerhouden om over de grenzen heen te migreren om betere arbeidskansen te zoeken. Tegelijkertijd kan het concurrentievoordeel van werknemers uit de nieuwe lidstaten vanwege snel stijgende lonen in de loop van de tijd verder afnemen en zou dit kunnen betekenen dat bedrijven de voorkeur zullen geven aan werknemers van elders. De stabilisatie – en mogelijk toekomstige daling van de detacheringstromen naar België – weerspiegelen de echte onvoorspelbaarheid van nieuwe migratie in België vandaag. Bovendien, zoals we hieronder zullen zien, gaat het terugvallen van dienstverlening door EU-burgers samen met een stijging van het aantal derdelanders die mobiel zijn als gedetacheerde werknemers binnen de EU

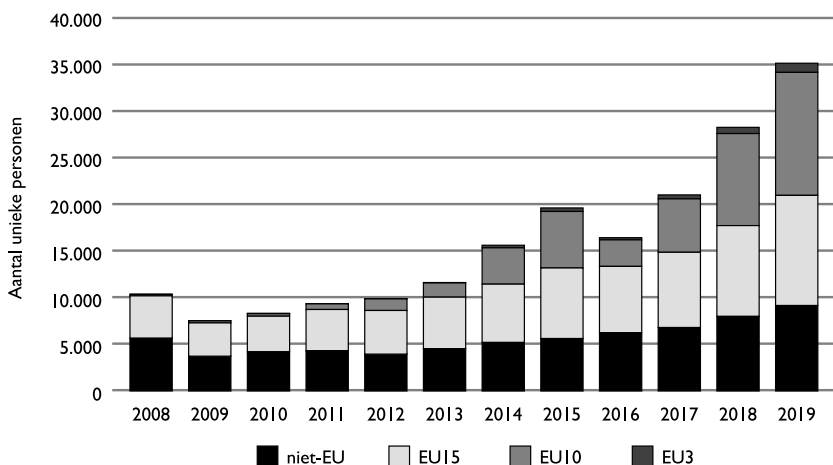
Volgens ons tweede en derde argument horen gedetacheerde werknemers gecapteerd te worden in het nieuwe migratiedebat, omdat ze een vorm van mobiliteit vertegenwoordigen die tijdelijk, zeer circulair en hyperflexibel is. Hoewel de (geaggregeerde) LIMOSA-gegevens ons niet in staat stellen dit argument te onderbouwen op het niveau van elke individuele gedetacheerde werknemer, suggereert onze analyse wel dat de mobiliteit van gedetacheerde werknemers een circulair karakter heeft, en dat gedetacheerde werknemers regelmatig pendelen tussen hun land van herkomst en het werkland. Volgens LIMOSA voerden de 236.000 gedetacheerden in 2019 ongeveer 870.000 dienstverleningen uit. Dit betekent dat gedetacheerde werknemers gemiddeld 3,7 keer door hun werkgever werden gestuurd om diensten te leveren in België. De totale duur van hun gecombineerde dienstverlening bedroeg gemiddeld ongeveer 105 dagen.

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

Ons laatste argument om mobiliteit onder het vrij verkeer van diensten in het nieuwe migratiedebat op te nemen, is dat detachering zelf in toenemende mate wordt gebruikt als toegangspoort voor arbeidsmigranten uit derde landen. Onze data tonen een stijgend aantal derdelanders die mobiel zijn binnen Europa als gedetacheerde werknemer of zelfstandige. Derdelanders worden doorgaans geassocieerd met de 'traditionele' vorm van arbeidsmigratie op basis van een arbeidskaart B. Echter, als gevolg van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie kunnen derdelanders die in één lidstaat een geldige werk- en verblijfsvergunning hebben vrij worden gedetacheerd naar andere EU-lidstaten.<sup>6</sup>

Deze evolutie heeft geleid tot een stijgende instroom van derdelanders via het kanaal van intra-EU dienstverrichting.

Figuur 2 toont hoe LIMOSA in 2019 in totaal 35.000 derdelanders registreerde, die 15% van het totaal aantal gedetacheerden uitmaken (zie figuur 1). Binnen de groep van derdelanders zijn er echter 26.000 die naar België gedetacheerd werden vanuit andere EU-lidstaten, dat wil zeggen: zonder een Belgische arbeidskaart. De overige 9.000 werden vanuit derde landen gedetacheerd en beschikten dus wel over een Belgische arbeidskaart. Merk op hoe het aandeel van de gedetacheerden uit derde landen over de jaren redelijk stabiel is gebleven (ongeveer 3-4%), terwijl het aandeel EU-gedetacheerde derdelanders erg sterk is toegenomen: van 4% in 2008 naar 11% in 2019. Deze cijfers maken duidelijk dat de mobiliteit van derdelanders in EU-lidstaten via detachering een substantieel en groeiend fenomeen is. Sterker nog, derdelander detacheringen waren in 2019 de enige categorie gedetacheerden die een stijging kende. De detacheringen van personen met nationaliteiten uit de oude en nieuwe lidstaten zijn immers grotendeels stabiel gebleven sinds 2015 (zie boven). Belangrijk om te vermelden is dat de mobiliteit van intra-EU gedetacheerde derdelanders evenzeer circulair is: de 26.000 derdelander gedetacheerden voerden in 2019 bijna 109.000 dienstverleningen uit.



**Figuur 2** *Aantal unieke gedetacheerden uit derde landen per vestigingsplaats van de werkgever, 2008-2019*

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

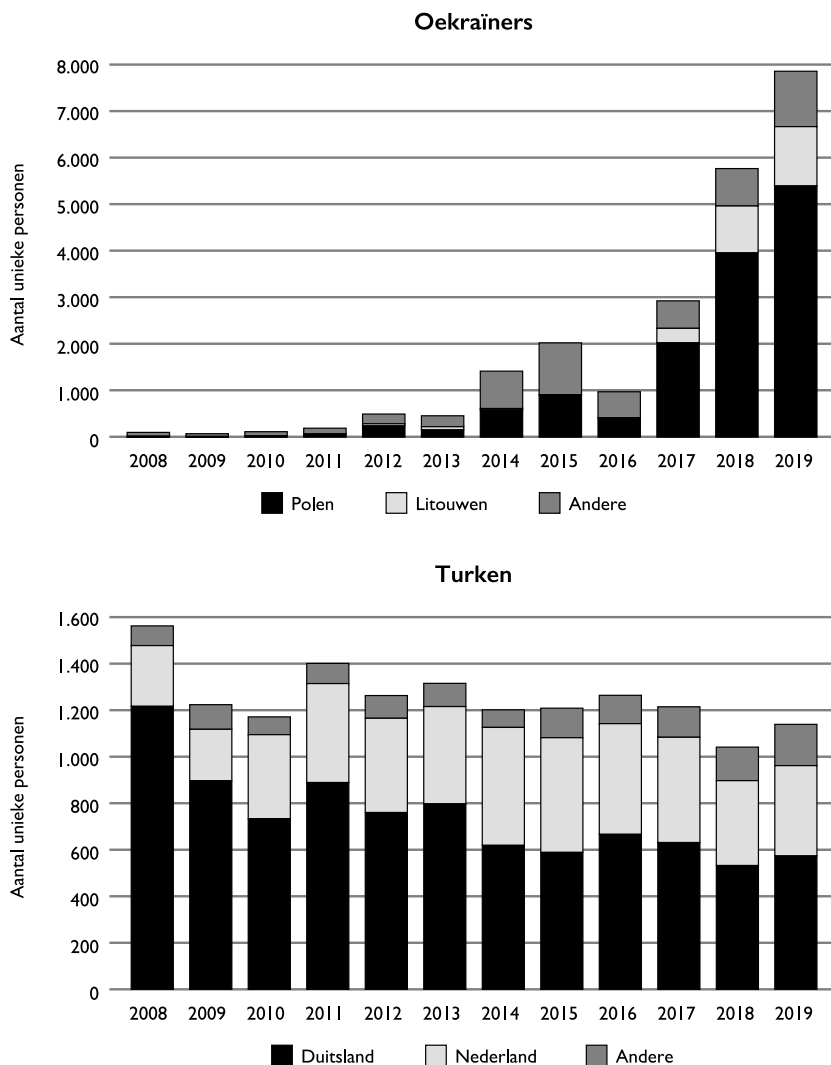
Om een beter beeld te krijgen welke derdelanders voornamelijk gebruikmaken van detachering zoomen we in op de top 6 van nationaliteiten die in de periode 2008-2019 uit andere EU-lidstaten naar België gedetacheerd werden. De top 6 bestaat uit Oekraïners, Turken, Bosniërs, Brazilianen, Kosovaren en Serviërs.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

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

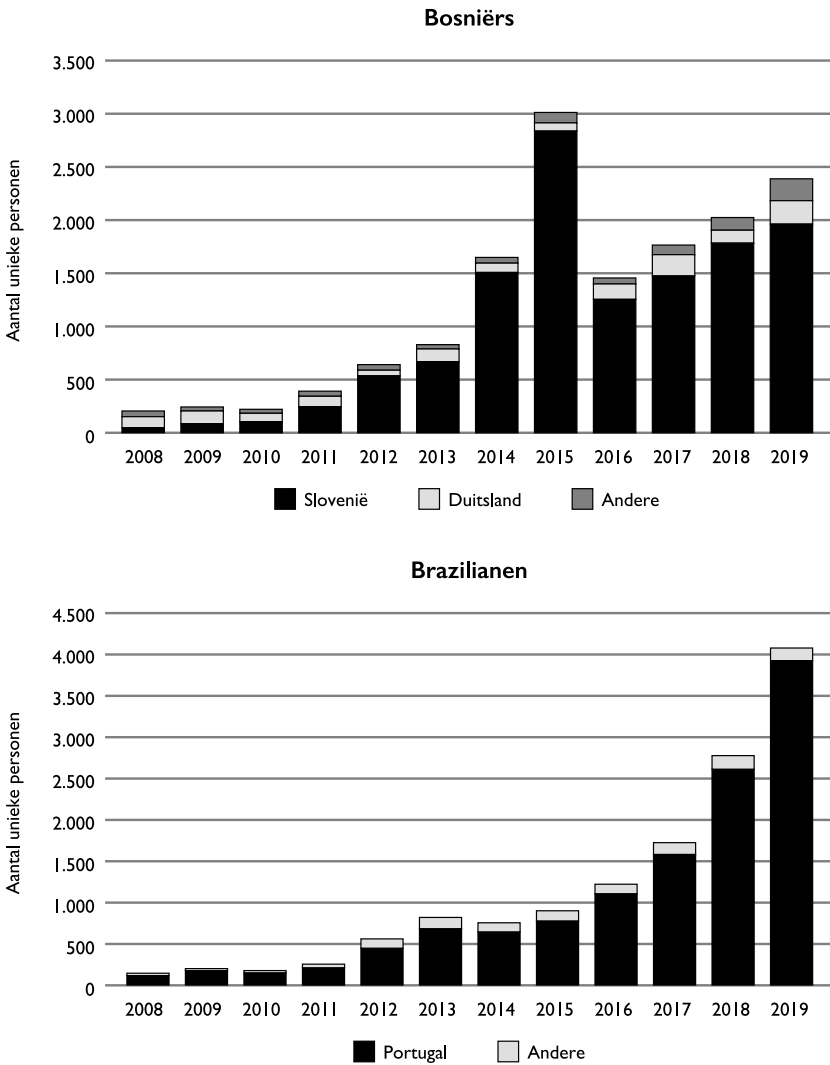
*Derdelander arbeidsmigratie en derdelander detachering – communicerende vaten?*

Het relatieve belang van de intra-EU detachering van derdelanders wordt zeker duidelijk wanneer we het instroomkanaal vergelijken met het klassieke systeem van arbeidskaarten. In 2018 werden zo'n 19.000 arbeidskaarten B afgeleverd aan derdelanders. Deze klassieke arbeidsmigratie, waarbij een buitenlandse werknemer naar België komt om te werken op basis van een arbeidskaart, wordt dus in toenemende mate aangevuld en zelfs overtroffen door circulaire en tijdelijke mobiliteitsstromen onder de vorm van intra-EU detachering (van 20.000 in 2018 naar 26.000 in 2019, zie boven). Nuance in deze vergelijking is echter belangrijk, en wel vanwege het tijdelijke karakter van detachering. Een arbeidskaart biedt een verblijfsrecht voor 1 jaar (of meer). Dit is niet het geval bij detachering: deze personen komen (vaak meer dan eens) voor kortere periodes van dienstverlening.

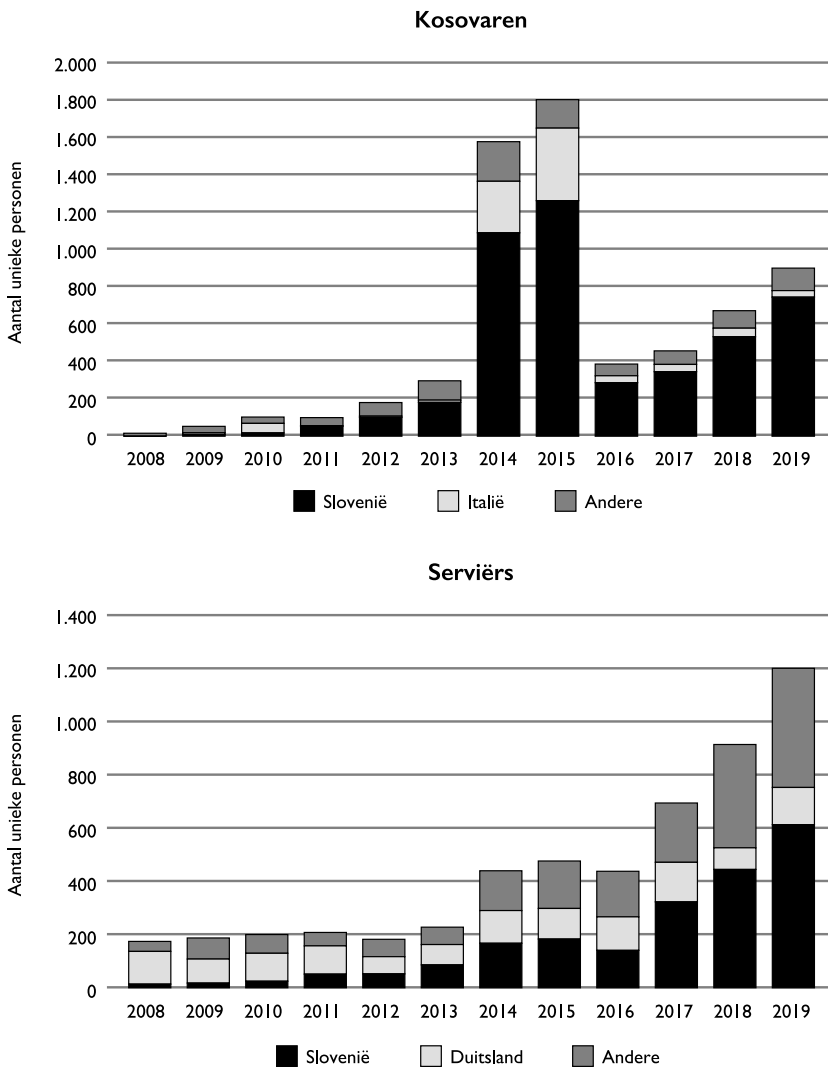
Zoals eerder vermeld is het Belgische systeem van werk- en verblijfsvergunningen enkel flexibel voor bepaalde categorieën werknemers, voornamelijk hoogopgeleiden. Voor laag- en middengeschoolde werknemers is de procedure minder flexibel en gebaseerd op een arbeidsmarkttest. Door deze belemmeringen is de overgrote meerderheid van deze arbeidsmigranten hooggeschoold. In duidelijk contrast toont figuur 4 dat derdelanders die gedetacheerd worden vanuit andere EU-lidstaten vooral actief zijn in de bouwnijverheid (53%), gevolgd door transport (13%), metaal (8%) en onderhoud van elektrische installaties (4%). Gezien de sectoren waarin derdelanders gedetacheerd worden, kunnen we aannemen dat het vooral laag- en middengeschoolde mensen betreft. Dit geeft aan dat het profiel van intra-EU gedetacheerde derdelanders sterk verschilt met dat van derdelanders die via arbeidskaarten in België komen werken. Dat blijkt ook uit de sectorverdeling van derdelanders die uit derde landen gedetacheerd worden: de overgrote meerderheid werkt in 'andere' sectoren en ICT (zie figuur 4). We concluderen dat detachering het – volledig legaal – mogelijk maakt om vlot derdelanders in te zetten voor niet-hooggeschoolde profielen waarvoor restricties bestaan vanuit een arbeidsmigratieperspectief. Merk op dat hier geen sprake is van 'bewuste omzeiling' van de arbeidsmigratiewetgeving. Detachering betreft simpelweg een geheel ander kanaal met een andere *mindset* dan klassieke arbeidsmigratie.



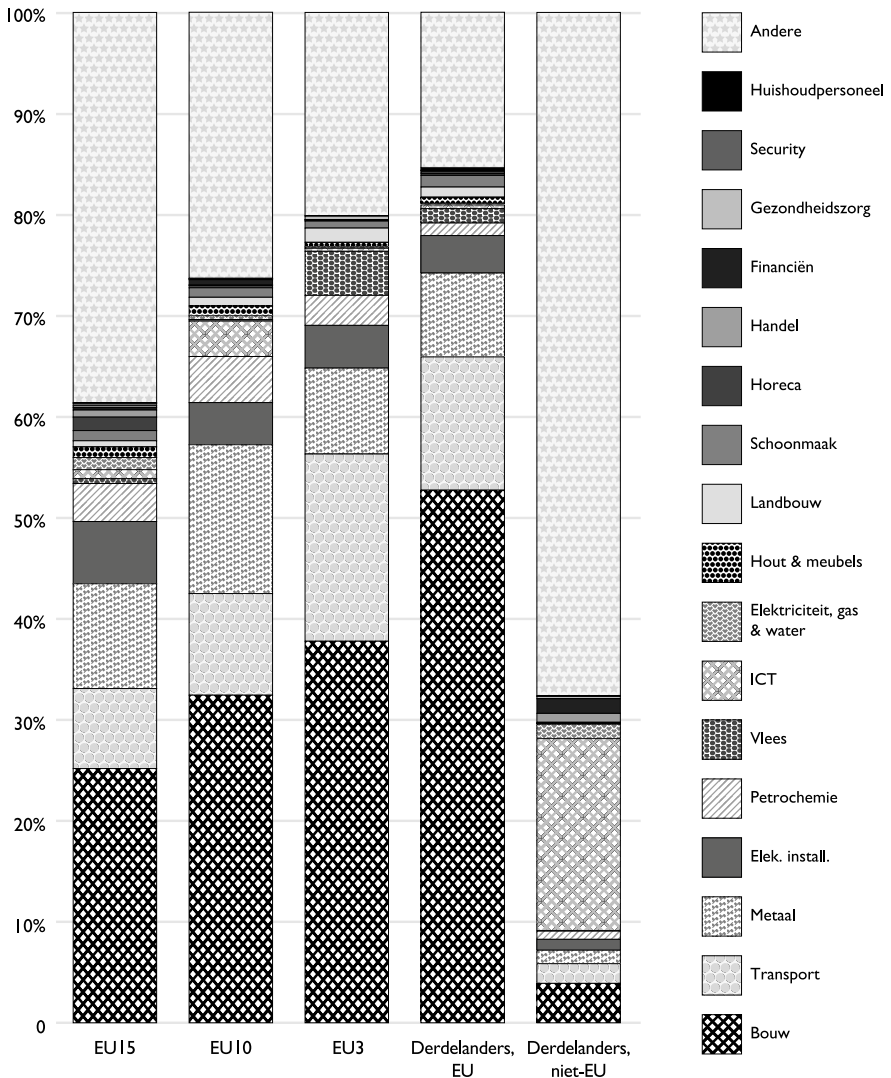
**Figuur 3** *Aantal unieke gedetacheerden per vestigingsplaats van de werkgever, top 6 EU28 derdelanders, 2008-2019*  
 Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, LIMOSA (eigen bewerking)



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



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



**Figuur 4** Sector van dienstverlening per nationaliteitsgroep (en vestigingsplaats van de werkgever voor derdelanders), 2019

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

## Conclusie

Nieuwe migratie in en naar Europa heeft geleid tot een nieuwe-migratieliteratuur die tot doel heeft de complexiteit van de migratie-evoluties in Europa in de afgelopen decennia te begrijpen. Migratie werd meer tijdelijk en circulair,



onvoorspelbaarder en vloeier, terwijl permanente vestiging evenzeer een onderdeel van het migratiebeeld bleef. Onze bijdrage aan deze migratieanalyse is een oproep om het concept van nieuwe migratie in Europa te verbreden. Tot nu toe is de literatuur over nieuwe migratie in Europa uitsluitend gericht op bewegingen gebaseerd op het vrije verkeer van personen in de EU. We stellen echter dat institutionele evoluties op EU-niveau meer migrantenstatussen hebben voortgebracht dan gewoonlijk in migratieliteratuur worden bestudeerd. We tonen aan dat de toenemende stromen gedetacheerde werknemers – die mobiel zijn op basis van het vrij verkeer van diensten – een belangrijk onderdeel uitmaken van arbeidsstromen in Europa. Binnen deze grote groep gedetacheerden zijn er bovendien steeds meer derdelanders die gebruik maken van detachering om in België te werken – zo'n 26.000 in 2019. Onze bijdrage is dan ook een oproep om nieuwe Europese migratie opnieuw te beoordelen als het diverse fenomeen dat het is geworden, dat niet alleen stromen omvat die aanvankelijk deel uitmaakten van recent arbeidsmigratieonderzoek, maar ook mobiliteitsstromen die (nog) meer tijdelijk en circulair zijn.

Een van de belangrijkste redenen om detachering op te nemen in een visie rond arbeidsmigratie is dat detacheringsmobiliteit niet meer weg te denken is. Om deze reden wordt detachering idealiter genormaliseerd, en dus ook goed georganiseerd en gereguleerd als een gevestigde vorm van intra-EU-mobiliteit. Hier blijven de uitdagingen formidabel. Het valt nog te bezien wat de herziening van de detacheringsrichtlijn (PWD) zal brengen. De herziene PWD moet meer waarborgen bieden tegen sociale dumping en tweederangs arbeidsnormen en lonen voor gedetacheerde werknemers. Maar de handhaving van wettelijke waarborgen blijft vrij moeilijk. Zelfs met een sterker beschermend rechtskader blijft de administratieve en technologische capaciteit slechts een fractie van wat nodig is voor effectieve handhaving. Veel EU-lidstaten zijn nog maar net begonnen met het koppelen van databanken die verspreid zijn over hun eigen nationale, regionale en lokale overheden, laat staan dat ze een koppeling maken met buitenlandse databanken.

Veel betere en efficiëntere registratiesystemen – zoals het Belgische LIMOSA-voorbeeld – zijn een must, zowel nationaal als geïntegreerd op EU-niveau. In feite zijn de (gepercipieerde) problemen die verband houden met detachering, zoals sociale dumping, een wake-upcall dat een echte interne Europese arbeidsmarkt administratief veel meer geïntegreerd zou moeten worden. De oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit (ELA), die als doel heeft informatie te verstrekken over rechten en verplichtingen aan werknemers en werkgevers, en de samenwerking tussen de lidstaten te ondersteunen door onder meer gezamenlijke inspecties, is een stap in de goede richting. We bevelen een veel betere gegevensverzameling aan van *alle* vormen van mobiliteit, zowel op het niveau van de lidstaten als dat van de EU, onder toezicht van de ELA. Ironisch genoeg speelt de behoefte aan meer administratieve integratie zich af tegen de achtergrond van wijdverbreide oproepen voor 'minder Europa', waarbij zogenaamde 'populistische' partijen en politici zich fel richten tegen Europa, en reguliere politici zich verzetten tegen de uitbreiding van de Europese administraties. Maar als Europa een toekomst wil hebben als functionerende en legitieme economische entiteit, dan is dit precies wat nodig is.

## Noten

- 1 Zie <https://limosa.be>.
- 2 Het tellen van het aantal meldingen in LIMOSA is een alternatieve methode om de omvang van detachering naar België te meten. Omdat dezelfde persoon echter meerdere keren per jaar kan worden gedetacheerd, is het tellen van het aantal unieke personen achter de meldingen een betere methode. Let wel, unieke personen met een detachering die al in voorgaande jaren is gemeld, waarbij de detacheringsperiode 2 of meer jaar duurt, zijn enkel zichtbaar in het eerste jaar (het jaar waarin de melding werd aangemaakt).
- 3 België, Nederland, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg, Portugal, Spanje, Italië, Verenigd Koninkrijk, Ierland, Oostenrijk, Denemarken, Zweden, Finland en Griekenland.
- 4 Polen, Estland, Slovakije, Hongarije, Slovenië, Tsjechië, Litouwen, Letland, Cyprus en Malta.
- 5 Roemenië, Bulgarije en Kroatië.
- 6 Zonder dat de werkgever of de zelfstandige wordt belemmerd in zijn recht het vrij verkeer van diensten via een vereiste van arbeidsvergunning of arbeidskaart/verblijfsvergunning voor de gedetacheerde persoon.

## Literatuur

- De Wispelaere, F., & Pacolet, J. (2019). *Posting of workers: Report on A1 portable documents issued in 2017*. Brussel: Europese Commissie.
- Dølvik, J.E., & Visser, J. (2009). Free movement, equal treatment and workers' rights: Can the European Union solve its trilemma of fundamental principles? *Industrial Relations Journal*, 40(6), 491-509.
- Eade, J., Drinkwater, S., & Garapich, M. (2006). *Class and ethnicity: Polish migrants in London*. Guildford: University of Roehampton, Centre for Research on Nationality, Ethnicity and Multiculturalism.
- Engbersen, G., Leerkes, A., Grabowska-Lusinska, I., Snel, E., & Burgers, J. (2013). On the differential attachments of migrants from Central and Eastern Europe: A typology of labour migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39(6), 959-981.
- Fassmann, H., & Münz, R. (1994). European east-west migration, 1945- 1992. *International Migration Review*, 28(3), 520-538.
- Favell, A. (2008). The new face of East-West migration in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(5), 701-716.
- Fischer-Souan, M. (2019). Between 'labour migration' and 'new European mobilities': Motivations for migration of Southern and Eastern Europeans in the EU. *Social Inclusion*, 7(4), 7-17.
- Friberg, J.H. (2012). The stages of migration. From going abroad to settling down: Post-accession Polish migrant workers in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 38(10), 1589-1605.
- Grzymała-Każłowska, A. (2005). From ethnic cooperation to in-group competition: Undocumented Polish workers in Brussels. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(4), 675-697.
- Hadler, M. (2006). Intentions to migrate within the European Union: A challenge for simple economic macro-level explanations. *European Societies*, 8(1), 111-140.
- Howe, J., & Owens, R. (2016). *Temporary labour migration in the global era: The regulatory challenges*. Oxford: Hart Publishing.
- King, R. (2002). Towards a new map of European migration. *International Journal of Population Geography*, 8(2), 89-106.
- Koser, K., & Lutz, H. (1998). *The New Migration in Europe. Social constructions and social realities*. London: Macmillan.
- Koser, K., & Salt, J. (1997). The geography of highly skilled international migration. *International Journal of Population Geography*, 3(4), 285-303.

- Lutz, W., Amran, G., Belanger, A., Conte, A., Gailey, N., Ghio, D., ... Stonawski, M. (2019). *Demographic scenarios for the EU: Migration, population and education*. Luxemburg: Bureau voor publicaties van de EU.
- Mussche, N., Corluy, V., & Marx, I. (2010). *Satisfying labour demand through migration in Belgium*. Brussel: European Migration Network Belgisch Contactpunt
- OESO. (2008). *Temporary labour migration: An illusory promise?* Parijs: OESO SOPEMI.
- Okólski, M. (2001). Incomplete migration: A new form of mobility in Central and Eastern Europe. The case of Polish and Ukrainian migrants. In C. Wallace & D. Stola (Eds.), *Patterns of migration in Central Europe* (pp. 105-128). London: Palgrave Macmillan.
- Salt, J. (1992). The future of international labor migration. *International Migration Review*, 26(4), 1077-1111.
- Salt, J., & Clarke, J. (1996). International migration in Central and Eastern Europe. *New Community*, 22(3), 513-29.
- Scholten, P., & Van Ostaijen, M. (2018). *Between mobility and migration: The multi-level governance of intra-European movement*. New York: Springer.
- Wallace, C. (2002). Opening and closing borders: Migration and mobility in East-Central Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28(4), 603-625.
- White, A., & Ryan, L. (2008). Polish 'temporary' migration: The formation and significance of social networks. *Europe-Asia Studies*, 60(9), 1467-1502.