



Detachering naar België vanuit andere EU-lidstaten

Wat we zelf meten, meten we beter?

FREDERIC DE WISPELAERE
JOZEF PACOLET



De auteurs zijn respectievelijk senior onderzoeker en hoofd onderzoeksgroep in de onderzoeksgroep Verzorgingsstaat en Wonen van het HIVA - KU Leuven¹

Arbeidsmobiliteit binnen de EU kan drie vormen aannemen. Je hebt grensarbeid, waarbij je in de ene lidstaat woont en in de andere werkt. Je kunt migreren van de ene lidstaat naar de andere. Of je kunt tijdelijk door de werkgever naar een andere lidstaat gestuurd worden om daar diensten te presteren. Dat laatste heet dan detachering. Detachering staat tegenwoordig in een aantal lidstaten en sectoren in het middelpunt van de discussie over sociale dumping en arbeidsverdringing. Maar wat is het en hoe groot is het fenomeen?

Zowel op Europees als op Belgisch niveau verzamelt men gegevens die een beeld geven over de omvang van intra-EU detachering. Men kan het aantal unieke personen tellen die gedetacheerd worden, het aantal detacheringen (een persoon kan meerdere keren per jaar gedetacheerd worden voor al dan niet een korte periode) of uiteindelijk het werkelijke werkvolume waarvoor men gedetacheerd wordt (uitgedrukt in voltijdse equivalenten - VTE). In 2014 waren er 1,45 miljoen detacheringen binnen de EU, of 0,6% van de totale EU werkgelegenheid. Maar als men corrigeert voor het aantal unieke personen wordt het 0,4% en als men het uitdrukt in VTE reduceert het verder tot amper 0,2%. Is dit werkelijk een marginaal fenomeen en van waar komt dan al die commotie?

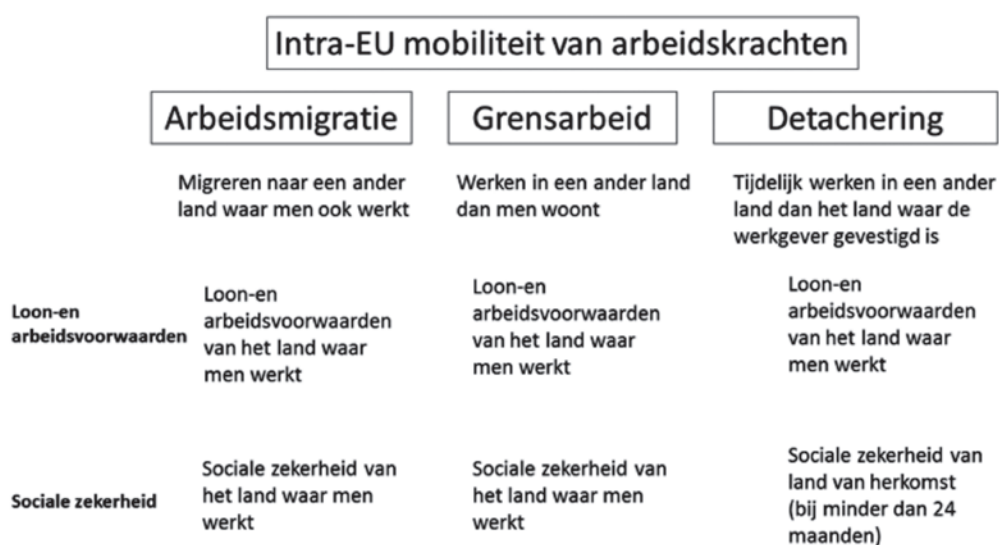
Wij bekijken het hierna voor België en meer specifiek voor de bouwsector. Wij tonen aan dat het aantal detacheringen in België is opgelopen tot 4,4% van de totale tewerkstelling en in de bouwsector zelfs 33% van de werkgelegenheid uitmaakt. In termen van VTE ramen wij dat het

misschien wel 12% van het werkvolume in de bouwsector kan vormen. Geen wonder van de grote ongerustheid hierover in België. Een tweede bijdrage met een gedetailleerde analyse van de impact van detachering op de Belgische bouwsector zal in het najaar in *De gids* gepubliceerd worden.

WAT IS DETACHERING?

Detachering is de situatie waarbij een werkgever gevestigd buiten het Belgisch grondgebied werknemers naar België stuurt om er een bepaalde tijd te werken. Maar ook een zelfstandige kan zichzelf detacheren naar een andere lidstaat om daar tijdelijk een bepaalde dienst te verrichten. In regel is de socialezekerheidswetgeving van de lidstaat waar de werknemer of zelfstandige werkt van toepassing. Detachering is een uitzondering op dit principe aangezien de socialezekerheidswetgeving van de lidstaat van herkomst van toepassing blijft voor een periode van maximum 24 maanden. De gedetacheerde persoon naar België is dus niet aan de Belgische sociale zekerheid onderworpen, maar wel aan deze van zijn of haar lidstaat van herkomst.

Figuur 1 Toepasbare wetgeving bij intra-EU arbeidsmobiliteit



Dit betekent ook dat hij of zij sociale bijdragen betaalt op het niveau van de lidstaat van herkomst en deze bijdragen dus verschillen met die in België. Wanneer men een werknemer detachert, moet de werkgever wel de loon- en arbeidsvoorwaarden naleven van de lidstaat waar naar men de werknemer detachert.

HOE TELLEN?

Wanneer een werkgever iemand detachert naar het buitenland (we zullen dit de 'ontvangende lidstaat' noemen) moet hij of zij het zogenaamde A1-formulier aanvragen in de lidstaat van herkomst (we zullen dit de 'zendende lidstaat' noemen). Dit A1-formulier bewijst dat de gedetacheerde in de lidstaat van herkomst sociale bijdragen betaalt. Het tellen van het aantal A1-formulieren is een eerste methode om het aantal detacheringen van en naar lidstaten te meten. Merk wel op dat het A1-formulier niet enkel wordt uitgegeven voor detacheringen maar ook onder meer voor personen die in twee of meer lidstaten werkzaam zijn, voor overeenkomsten afgesloten tussen twee of meer lidstaten en voor luchtvaartpersoneel.

Jaarlijks verzamelt de Europese Commissie informatie over het aantal uitgegeven A1-formulieren door alle lidstaten. Maar ook op Belgisch niveau worden interessante gegevens over het aantal detacheringen naar België verzameld via LIMOSA (*Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratie Onderzoek bij de Sociale Administratie*). De invoering van LIMOSA is er gekomen bij de formulering van de overgangsmaatregelen in België voor de lidstaten die in 2004 tot de Europese Unie toegetreden zijn. De LIMOSA-meldingsplicht² voorziet sinds 1 april 2007 in een voorafgaandelijke elektronische gewone melding of een vereenvoudigde melding (geldig voor een maximum periode van 12 maanden) van gedetacheerde werknemers en zelfstandigen naar België. Als ontvangstbewijs

Wij tonen aan dat het aantal detacheringen in België is opgelopen tot 4,4% van de totale tewerkstelling en in de bouwsector zelfs 33% van de werkgelegenheid uitmaakt.

van de melding zal per gedetacheerde die hier aan het werk gaat voor een bepaalde periode een formulier 'LIMOSA-1' afgeleverd worden. Elke gedetacheerde naar België moet dit zogenaamde L1-formulier kunnen voorleggen.

VERGELIJKING A1-FORMULIER MET LIMOSA

In Tabel 1 geven wij de cijfers over het aantal ontvangen A1-formulieren door België. Maar wij kunnen ons ook baseren op het aantal LIMOSA-meldingen en het aantal unieke personen die hierachter schuilgaan. Per melding via LIMOSA van een gedetacheerde zal men een L1-formulier uitgeven. Tegelijk kan eenzelfde persoon meerdere keren zijn gemeld in de loop van het jaar. Daarom ook dat er per jaar een onderscheid dient gemaakt te worden tussen het aantal meldingen en het aantal uniek gedetacheerde arbeidskrachten, dus na correctie van de dubbeltellingen. Bij de telling van de unieke personen gaat het dan om het aantal personen die in de loop van het jaar minstens één dag in België gewerkt hebben en daarvoor niet onderworpen waren aan de Belgische sociale zekerheid. In dat opzicht kunnen het aantal A1-formulieren en L1-formulieren niet zomaar vergeleken worden met het aantal tewerkstelde personen. Men vergelijkt dan formulieren met personen. Daarom ook dat het tellen van het aantal unieke personen een veel betere indicator is om de werkelijke impact van detachering op de Belgische arbeidsmarkt te meten.

Tabel 1 Aantal intra- EU detacheringen naar België op basis van LIMOSA en het A1-formulier, 2014

Zendende lidstaat	LIMOSA					Ontvangen A1 formulieren		Verschil in aandeel tussen LIMOSA en A1 in procent punt	L1 t.o.v. A1 (A /C)
	Aantal meldingen (L1) (A)	% aandeel in totaal	Aantal unieke personen (B)	% aandeel in totaal	Aantal meldingen per persoon (A/B)	Aantal formulieren (C)	% aandeel in totaal		
Nederland	122.046	24,4% (1)	60.137	29,3% (1)	2,0	19.219	12,0% (5)	+ 12,4	6,4
Polen	99.781	20,0% (2)	27.265	13,3% (2)	3,7	25.237	15,8% (2)	+ 4,2	4,0
Portugal	42.747	8,6% (3)	13.519	6,6% (5)	3,2	13.818	8,6% (6)	+ 0,0	3,1
Roemenië	42.288	8,5% (4)	10.772	5,2% (6)	3,9	5.274	3,3% (7)	+ 5,2	8,0
Frankrijk	41.505	8,3% (5)	15.697	7,6% (4)	2,6	32.148	20,1% (1)	- 11,8	1,3
Duitsland	36.457	7,3% (6)	20.273	9,9% (3)	1,8	20.606	12,9% (3)	- 5,6	1,8
Luxemburg	30.791	6,2% (7)	9.101	4,4% (8)	3,4	20.119	12,6% (4)	- 6,4	1,5
Andere lidstaten	84.225	16,9%	48.515	23,6%	1,7	23.332	14,6%	-2,2	3,6
Totaal	499.840	100%	205.279	100%	2,4	159.753	100%		3,1

* n.b.: niet bekend - ** (): ranking individuele lidstaat - Bron: RSZ; Pacolet & De Wispelaere, 2015.

De lezer zal merken dat het aantal ontvangen A1-formulieren door België zeker niet overeenstemt met het aantal LIMOSA-meldingen. Wat ligt aan de basis van die verschillen?

Ten eerste rapporteren wij in deze bijdrage enkel de ontvangen A1-formulieren uitgegeven voor detacheringen. We hebben geen zicht op het aantal ontvangen A1-formulieren uitgegeven voor personen die in twee of meer lidstaten werkzaam zijn, voor overeenkomsten afgesloten tussen twee of meer lidstaten en voor luchtvaartpersoneel. Hierdoor kan zich een belangrijke onderschatting van het aantal ontvangen A1-formulieren door België voordoen, zeker gegeven het feit dat in 2014 ongeveer een vierde van de uitgegeven A1-formulieren door de lidstaten van toepassing waren op deze andere vormen. Ook verschillen de nationale uitgifteprocedures van een A1-formulier, kan je een A1-formulier met terugwerkende kracht verstrekken en stuurt de bevoegde administratie het A1-formulier niet steeds door. De LIMOSA-melding is daarentegen een wettelijke verplichting op straffe van administra-

tieve of strafrechtelijke sancties. Nationale wetgeving verplicht immers in eerste instantie de werkgever om de gedetacheerde persoon te melden.

Maar daarnaast dient ook degene bij wie of voor wie de werkzaamheden in België worden uitgevoerd te verifiëren of er een melding heeft plaatsgevonden en in geval van afwezigheid dit zelf te melden. De stimulans om een LIMOSA-melding te doen in vergelijking met het aanvragen van een A1-formulier ligt dus veel hoger. Tenslotte toont de verhouding tussen het aantal LIMOSA-meldingen en het aantal unieke personen aan dat eenzelfde persoon vaak meerdere keren per jaar zal gedetacheerd worden (2,4 keer) (zie Tabel 1). Dit is ook zo bij de uitgifte van het A1-formulier maar wel beperkter (1,7 keer).

GROTE VERSCHILLEN IN BELGIË TUSSEN LIMOSA & A1-FORMULIER

Wanneer we de cijfers voor België verder bekijken, stellen we zowel op basis van het aantal ontvangen A1-formulieren als op basis van het

aantal LIMOSA-meldingen een sterke groei van detachering vast gedurende de voorbije jaren. Zo doet zich tussen 2010 en 2014 een verdubbeling voor van het aantal LIMOSA-meldingen (van ongeveer 250.000 naar ongeveer 500.000 meldingen). Deze toename is ook zichtbaar in het aantal uniek gedetacheerde personen gemeld via LIMOSA. Zo steeg het aantal uniek gedetacheerde personen van 106.000 in 2010 naar 215.000 in 2015. Tegelijk stegen het aantal ontvangen A1-formulieren van 90.000 naar 160.000 tussen 2010 en 2014.

In 2014 werden 3 keer meer LIMOSA-meldingen geregistreerd dan A1-formulieren ontvangen door België. De twee grootste zendende lidstaten voor België op basis van de LIMOSA-cijfers, met name Nederland (ratio van 6) en Polen (ratio van 4), vertonen dan nog eens een groter verschil. Gezien het feit dat het meten van het aantal uniek gedetacheerde personen een veel betere indicator is dan het aantal uitgegeven A1 of L1-formulieren zouden we best het aantal unieke personen bekomen door LIMOSA te vergelijken met het aantal unieke personen bekomen via het A1-formulier. Maar er zijn helaas geen gegevens beschikbaar over het aantal uniek gedetacheerde personen naar België op basis van een A1-formulier.

... MAAR EEN GELIJK PROFIEL?

a) Zendende lidstaten

Op basis van de A1-cijfers blijkt dat we in hoofdzaak gedetacheerde personen vanuit de buurlanden en Polen ontvangen (tabel 1). Dit beeld wijzigt toch wat wanneer de LIMOSA-cijfers bekeken worden. Zo doet zich een veel groter aantal detacheringen voor vanuit Nederland (stijging van het % aandeel met 12,4 procentpunt) en valt ook het groter relatief gewicht van detacheringen vanuit Roemenië (+ 5,2 procentpunt) en Polen (+ 4,2 procentpunt) op. Ook blijkt Frankrijk op basis van het aantal A1-formulieren

Je moet het aantal unieke personen tellen om de werkelijke impact van detachering op de Belgische arbeidsmarkt te meten, in plaats van het aantal formulieren.

de belangrijkste zendende lidstaat van gedetacheerde personen naar België te zijn terwijl dit niet langer het geval is op basis van het aantal LIMOSA-meldingen. Maar daarom hebben de gedetacheerden niet noodzakelijk de nationaliteit van de zendende lidstaat. Toch komt dit profiel sterk overeen met het profiel vastgesteld op basis van het aantal uniek gedetacheerde personen gemeld via LIMOSA. Met name opnieuw hebben de meeste gedetacheerde personen de Nederlandse nationaliteit, gevolgd door de Poolse, Duitse en Franse nationaliteit.

b) Sector van tewerkstelling

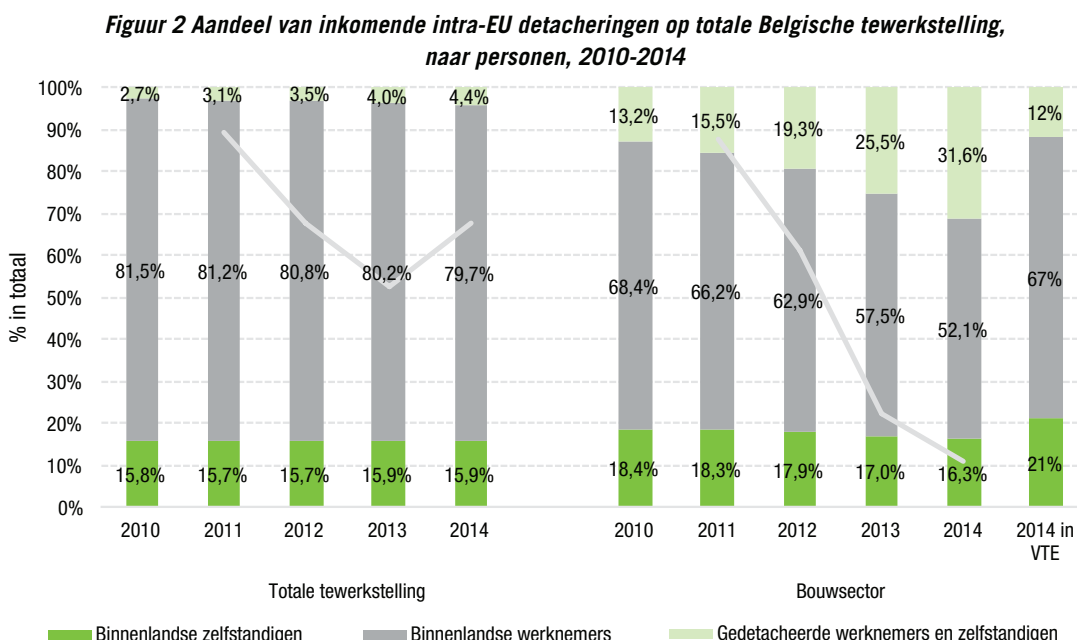
58% van de ontvangen A1-formulieren door België sloegen op gedetacheerden tewerkgesteld in de bouwsector. In totaal sloegen 73% van de ontvangen A1-formulieren door België op personen tewerkgesteld in de industrie. De Belgische dienstensector ontving dus heel wat minder gedetacheerde personen. Ook op basis van de LIMOSA-cijfers blijkt de sterke inzet in de industriële sector en met name in de bouwsector. Sinds het tweede kwartaal van 2013 wordt wel niet langer een gedetailleerde opdeling gemaakt naar sector van tewerkstelling. Maar de gedetailleerde cijfers voor de bouwsector zijn wel nog beschikbaar. Hieruit blijkt dat in 2014 de bouwsector goed was voor 57% van de uniek gedetacheerde personen naar België (ongeveer 123.000 uniek gedetacheerde personen in de bouwsector), wat een groter aandeel is t.o.v. vorige jaren (dit was nog 38% in 2012). Op basis van cijfers voor vroegere jaren blijkt ook dat on-

geveer één vierde van de uniek gedetacheerde personen te werk werden gesteld in de metaal-industrie. De andere gedetacheerde personen waren sterk verspreid over verschillende sectoren, waaronder in hoofdzaak in de chemische nijverheid en in de sub-sector installatie en het onderhoud van elektrische en elektronische apparatuur. Tegelijk blijkt dat in 2014 ongeveer 15% van de personen gedetacheerde zelfstandigen waren. Het aandeel gedetacheerde zelfstandigen blijkt ook toegenomen te zijn t.o.v. 2010 (ongeveer 11% van de gedetacheerde personen). Het percentage gedetacheerde zelfstandigen ligt ook een stuk hoger in vergelijking met de A1-cijfers (bedraagt gemiddeld ongeveer 8% van de gedetacheerde personen voor de rapporterende zendende lidstaten). België is een land waar men blijkbaar ook sneller als zelfstandige wordt gedetacheerd.

Het aantal uniek gedetacheerde personen steeg van 106.000 in 2010 naar 215.000 in 2015. Tegelijk stegen het aantal ontvangen A1-formulieren van 90.000 naar 160.000 tussen 2010 en 2014.

... MET EEN GELIJKAARDIGE IMPACT OP DE BELGISCHE ARBEIDSMARKT?

Voor België slaan het totale aantal ontvangen A1-documenten op 3,6% van de binnenlandse tewerkstelling. Maar op zich is dit geen goede indicator aangezien hier formulieren met personen worden vergeleken. Op basis van LIMOSA-cijfers voor 2014 kunnen we stellen dat detachering 4,4% uitmaakt van de totale tewerkstelling in



Bron: Berekeningen op basis van data LIMOSA en NBB

België (binnenlandse tewerkstelling + tewerkstelling via detachering) (zie figuur 2). Dit is een heel hoog percentage, in 2009 spraken we nog maar van 2,3%, die zonder de minste twijfels implicaties heeft op Belgische arbeidsmarkt. De impact zal hierbij nog sterk verschillen naargelang de (sub)sector van tewerkstelling (zie ook de CRB in het Verslag over de conjunctuur in de bouwsector van november 2015, waar ingegaan wordt op de impact voor werknemers ressorterend onder Paritair Comité 124 voor het bouwbedrijf). Zo is detachering goed voor ongeveer 1 op 3 van de tewerkgestelde personen in de bouwsector (binnenlandse tewerkstelling + tewerkstelling via detachering). In 2014 waren er immers ongeveer 123.000 gedetacheerde personen, 203.900 binnenlandse werknemers en 63.800 zelfstandigen werkzaam in de Belgische bouwsector. Maar ook het aantal (schijn)zelfstandigen is nog verder toegenomen in de bouwsector (van 57.100 in 2010 naar 63.800 in 2014 of een stijging van 12%). Het aantal binnenlandse werknemers daalde dan weer van

58% van de ontvangen A1-formulieren door België sloegen op gedetacheerden tewerkgesteld in de bouwsector. In totaal sloegen 73% van de ontvangen A1-formulieren door België op personen tewerkgesteld in de industrie.

212.400 in 2010 naar 203.900 in 2014 of een daling van 4%.

In 2011 deed zich wel nog een stijging voor van het aantal binnenlandse werknemers ondanks de sterke toename van de tewerkstelling via detachering. Vanaf 2012 is er echter een daling van het aantal binnenlandse werknemers vast stellen. De werkelijke impact van detachering op de Belgische arbeidsmarkt moet wel genuan-



■ In 2014 was de bouwsector goed voor 57% van de uniek gedetacheerde personen naar België (ongeveer 123.000 uniek gedetacheerde personen in de bouwsector), wat een groter aandeel is t.o.v. vorige jaren (dit was nog 38% in 2012).

ceerd worden aangezien de periode van detachering relatief kort is. In de EU bedraagt de gemiddelde jaarlijkse detachingsperiode minder dan 6 maanden (1,7 keer 100 dagen). Wat de exacte duur is van de detacheringen naar België op basis van LIMOSA is (nog) niet geweten. Enkel cijfers voor de bouwsector zijn beschikbaar maar deze zijn wel niet recent. Hierbij bedroeg de gemiddelde detachingsduur in de bouwsector voor 2010 gemiddeld 23 dagen. Wanneer de tewerkstelling wordt uitgedrukt in voltijdse equivalenten is detachering goed voor ongeveer één tiende van het totale werkvolume in de Belgische bouwsector uitgaande van een detachingsduur van 55 dagen (2,4 X 23 dagen) t.o.v. 220 jaarlijkse werkdagen.³

BESLUIT

Op basis van het aantal per jaar uniek gedetacheerde personen op basis van een A1-formulier kan men stellen dat intra-EU detachering goed was voor ongeveer 0,4% van de EU tewerkstelling in 2014 en 0,2% van het werkvolume. Toch blijken sommige zendende en ontvangende lidstaten een (veel) grotere impact te ervaren. Dit is

onder meer het geval voor België. Op basis van LIMOSA-cijfers voor België blijkt dat intra-EU detachering 4,4% uitmaakt van de totale tewerkstelling in België en zelfs goed is voor ongeveer 1 op 3 van de tewerkgestelde personen in de bouwsector. De impact op de tewerkstelling in voltijdse equivalenten zal wel lager liggen gezien de korte gemiddeld periode van detachering. Als men een detachingsduur van 55 dagen veronderstelt komt dit neer op ongeveer één tiende van het werkvolume in de Belgische bouwsector. Het enorme verschil tussen het aantal ontvangen A1-formulieren en het aantal LIMOSA-meldingen is daarnaast opvallend. Het aantal ontvangen A1-formulieren zal in de toekomst dan ook naar het aantal LIMOSA-meldingen moeten toegroeien wil men de geloofwaardigheid en de toegevoegde waarde van de uitgifte en registratie van een A1-formulier behouden. Maar ook een meer gedetailleerde gegevensverzameling over het A1-formulier dringt zich op. Waar op basis van A1-cijfers de impact op de arbeidsmarkt nog relatief beperkt lijkt te zijn, is dit immers niet langer het geval op basis van de LIMOSA-cijfers. Zeker in de bouwsector is de impact sterk toegenomen. ■

Referenties:

- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) (2015), *De conjunctuur in de bouwsector*, Brussel, 30 p.
- Deridder, K. (2016), *LIMOSA: an application or a project?*, presentatie op conferentie ACV/CSC - EZA Social dumping in the building sector. Role of the EU social partners, 17 – 18 mei, Brussels.
- De Wispelaere, F. & Pacolet, J. (2016), *De omvang en impact van intra-EU detachering op de Belgische economie. Met een specifieke focus op de bouwsector*, HIVA - KU Leuven, ACV-Mecenaatkrediet NBB, te verschijnen.
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (HRW) (2015), *Verslag 2015*, Brussel.
- Pacolet, J. & De Wispelaere, F. (2015), *Posting of workers: Report on A1 portable documents issued in 2014*, Network Statistics FMW&SSC, European Commission.
- Pacolet, J. & De Wispelaere, F. (2011), *Gedetacheerde arbeidskrachten op de Belgische arbeidsmarkt: hoeveel zijn het er?*, Over. Werk, No. 4, Acco.
- RSZ (2016), *Cijfergegevens LIMOSA meldingsplicht 2007-2015*, RSZ, Brussel.

Noten

1. Dit artikel is een eerste bijdrage op basis van onderzoek verricht in het kader van het ACV-Mecenaatkrediet NBB. Het eindrapport is voorzien voor het najaar 2016. In een tweede bijdrage voor *De gids* zullen wij de voornaamste resultaten samenvatten. Wij danken het ACV voor de geboden mogelijkheid om dit thema verder te onderzoeken.
2. Wanneer men als buitenlandse werkgever of zelfstandige tijdelijk of gedeeltelijk opdrachten uitvoert in België, moet men deze activiteiten op voorhand melden via www.limosabe.be.
3. 30.750 gedetacheerde personen in VTE (123.000 / 220 * 55); 174.000 binnenlandse werknemers in VTE (cijfer Eurostat) en een schatting van 54.000 binnenlandse zelfstandigen in VTE (63.800 zelfstandigen * zelfde werkvolume als bij werknemers).