



Bruxelles, den 2.4.2020
COM(2020) 129 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**om gennemførelse af afgørelse (EU) 2016/344 om en europæisk platform for forbedring
af samarbejdet i forbindelse med imødegåelse af sort arbejde**

1. INDLEDNING

Sort arbejde, der forstås som enhver lønnet aktivitet, som i sig selv er lovlig, men som ikke registreres hos de offentlige myndigheder¹, kan antage forskellige former, lige fra fuldstændig mangel på dokumentation til underrapportering af timer, kuvertlønninger og proformaselvstændig beskæftigelse. Sort arbejde udsætter arbejdstagere for en lang række risici, underminerer de offentlige finanser og den bredere sociale samhørighed. På et hurtigt skiftende og stadig mere mobilt arbejdsmarked giver det næring til social dumping og forvrider fair konkurrence inden for og mellem medlemsstaterne. Sort arbejde skønnes i gennemsnit at udgøre ca. 14,3 % af bruttoværditilvæksten i den private sektor i EU, med store forskelle på tværs af medlemsstaterne². En nylig Eurobarometer-undersøgelse viser også, at ca. en ud af ti europæere (10 %) rapporterede, at de i det forgangne år havde erhvervet varer eller tjenesteydelser, som de mente involverede sort arbejde. 3 % siger, at de selv har udført sort arbejde i løbet af de sidste tolv måneder, og en tredjedel kender nogen, som har³.

Imødegåelse af sort arbejde kræver en holistisk tilgang, der kombinerer politikker på forskellige områder (f.eks. arbejdsret, socialsikring, skatter) og gennemførelsen af dem gennem både afskrækkelse (f.eks. inspektioner og sanktioner) og forebyggelsesforanstaltninger (f.eks. bedre information). Der er stor forskel på effektiviteten af de politiske foranstaltninger fra medlemsstat til medlemsstat. Selv om imødegåelse af sort arbejde primært er de nationale myndigheders ansvar, har denne vedvarende udfordring desuden en vigtig grænseoverskridende dimension.

Den europæiske platform for imødegåelse af sort arbejde blev lanceret i 2016 for at styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne om imødegåelse af sort arbejde i henhold til afgørelse (EU) 2016/344⁴. I en situation hvor samarbejde på tværs af grænser tidligere primært var *ad hoc*, har platformen fungeret som katalysator for forandring. Den har samlet medlemsstaternes håndhævelsesmyndigheder og arbejdsmarkedets parter i et unikt netværk for at lære af hinanden, handle sammen og bidrage til et mere retfærdigt europæisk arbejdsmarked. Dermed bidrog den også til at virkeliggøre den europæiske søjle for sociale rettigheder.

Med hensyn til arbejdskraftens mobilitet har en vigtig udvikling for nylig været oprettelsen i 2019 af Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed⁵, som vil sikre, at EU's regler om arbejdskraftens mobilitet håndhæves på en retfærdig, enkel og effektiv måde. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1149 af 20. juni 2019 om oprettelse af en europæisk arbejdsmarkedsmyndighed indeholder bestemmelser om integration af platformen i Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed, som en permanent arbejdsgruppe, hvilket sandsynligvis vil finde sted i 2021⁶. Dette vil gøre det muligt for platformens aktiviteter på området bekæmpelse af sort arbejde at drage fordel af arbejdsmarkedsmyndighedens bredere håndhævelses- og forebyggelsesperspektiv og at udvikle synergier med andre opgaver i forbindelse med arbejdsmarkedsmyndigheden, som f.eks. tilvejebringelse af information, fælles og samordnede inspektioner og kapacitetsopbygning. Lanceringen den 2. marts 2020 af den første europæiske kampagne for hvidt arbejde, #EU4FairWork, som arbejdsmarkedsmyndigheden deltager i, er et vigtigt skridt i denne henseende.

1 Kommissionens meddelelse "Øget indsats til bekæmpelse af sort arbejde", KOM(2007) 628

2 Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, A. Kedir (2017) "An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM)

3 Særlig Eurobarometer-undersøgelse 498, sort arbejde i EU, september 2019

4 Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse (EU) 2016/344 af 9. marts 2016 om en europæisk platform for forbedring af samarbejdet i forbindelse med imødegåelse af sort arbejde

5 <https://ela.europa.eu/index.html>

6 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1149 af 20. juni 2019 om oprettelse af en europæisk arbejdsmarkedsmyndighed, om ændring af forordning (EF) nr. 883/2004, (EU) nr. 492/2011 og (EU) 2016/589 og om ophævelse af afgørelse (EU) 2016/344

I denne rapport om anvendelsen og merværdien af afgørelse (EU) 2016/344 gennemgås fremskridtene i gennemførelsen af den med udgangspunkt i den toårige rapport om platformen, der blev vedtaget i 2018⁷. I henhold til artikel 12 i afgørelsen skal det i rapporten vurderes, i hvilket omfang platformen har nået målene i artikel 4, opfyldt opgaverne som omhandlet i artikel 5, udført aktiviteterne i artikel 6 og varetaget prioriteterne i arbejdsprogrammet. Rapporten integrerer resultaterne fra en specifik undersøgelse blandt platformens medlemmer i 2019 samt løbende overvågning af platformens aktiviteter.

Den europæiske platform til imødegåelse af sort arbejde, kort fortalt

Den europæiske platform for imødegåelse af sort arbejde (i det følgende benævnt "platformen") blev oprettet i 2016 for at forbedre samarbejdet mellem medlemsstaterne i henhold til Rådets resolution fra 2003 og Kommissionens meddelelse fra 2007 om bekæmpelse af sort arbejde⁸.

Platformens har til formål at bidrage til mere effektive europæiske og nationale tiltag ved a) at styrke samarbejdet mellem medlemsstaternes relevante myndigheder og andre relevante aktører, b) at forbedre medlemsstaternes relevante myndigheders og aktørers kapacitet til at imødegå sort arbejde med hensyn til grænseoverskridende aspekter og c) at øge offentlighedens kendskab til spørgsmål vedrørende sort arbejde og tilskyndelse af medlemsstaterne til at intensivere deres indsats (artikel 4 "Mål"). Disse mål bør nås gennem a) udveksling af bedste praksis og information; b) udvikling af ekspertviden og analyser; c) tilskyndelse til og fremme af innovative tilgange til effektivt og formålstjenligt grænseoverskridende samarbejde og gennem evaluering af de dragne erfaringer samt d) bidrag til en horisontal forståelse af spørgsmål vedrørende sort arbejde (artikel 5 "Opgaver").

Platformen samler over 50 aktører. Medlemmerne er højtstående repræsentanter fra ministerier og håndhævelsesmyndigheder (arbejdstilsyn, skatte- og socialsikringsmyndigheder) samt arbejdsmarkedets parter på tværs af sektorer. De fungerer som et enkelt kontaktpunkt, der er i kontakt med nationale aktører, og som formidler læringsresultater. Observatørerne omfatter 14 arbejdsmarkedsorganisationer fra nøglesektorer samt Eurofound, Det Europæiske Arbejdsmiljøagentur og Den Internationale Arbejdsorganisation, Norge og Island som medlemmer af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde. Bestyrelsen, der består af en formand fra Kommissionen og to medformænd, der er valgt blandt højtstående repræsentanter, styrer platformens arbejde og udstikker den strategiske kurs med støtte fra sekretariatet, der har til huse i Kommissionen. Platformens plenarmøde afholdes to gange om året.

Platformen har et årligt budget på 1,35 mio. EUR, der finansieres under EU-programmet for beskæftigelse og social innovation (EaSI). Desuden er der ydet støtte på 1,67 mio. EUR til fem grænseoverskridende samarbejdsprojekter om imødegåelse af sort arbejde (gennem EaSI) efter indkaldelse af forslag, hvilket bidrager til platformens mål.

2. FREMSKRIDT MED HENSYN TIL AT UDFØRE PLATFORMENS OPGAVER OG AKTIVITETER

Efter at platformen vedtog sit første arbejdsprogram i maj 2016, startede aktiviteterne uden problemer. Den har siden i gennemsnit gennemført 15 årlige aktiviteter og samlet over 1 450 aktører for sammen

⁷ Toårig rapport <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20472&langId=en>

⁸ Rådets resolution om omdannelse af sort arbejde til rigtige job (2003/C 260/01) og Europa-Kommissionens meddelelse "Øget indsats til bekæmpelse af sort arbejde" (KOM(2007)628)

at lære og samarbejde om spørgsmål lige fra lovende politiske tilgange til organisatoriske strukturer og grænseoverskridende foranstaltninger.

I dette afsnit beskrives disse aktiviteter, og hvordan de bidrog til at realisere platformens opgaver (artikel 5). Det er opbygget omkring og fremhæver, hvordan platformen har behandlet de tre strategiske prioriteter, der blev fastlagt i arbejdsprogrammerne for 2017-2018 og 2019-2020⁹, nemlig 1) samarbejde og fælles tiltag, 2) gensidig læring og 3) øget viden.

Oversigt over platformens arbejde siden 2016¹⁰



De fleste af platformens medlemmer og observatører (84 %) deler den opfattelse, at platformen gjorde gode eller meget gode fremskridt i retning af at udføre sine opgaver i henhold til undersøgelsen fra 2019¹¹. De vigtigste aktiviteter, der bidrog til dette, er bl.a.: seminarer (84 %), tematiske revisionsworkshops (74 %), arbejdsgrupper (68 %), medarbejderes uddannelsesbesøg (45 %).

2.1. Samarbejde og fælles tiltag

Siden starten i 2016 og frem til slutningen af 2019 har platformen arrangeret **31 medarbejderbesøg og fælles aktiviteter** i 14 værtslande, hvorved rejser og indkvartering blev dækket gennem den kontrakt, der støttede platformen. De blev anvendt specifikt til at støtte fælles inspektioner, der blev gennemført i et land med deltagelse af andre nationale myndigheder (42 %), hovedsageligt i bygge- og landbrugssektoren. Andre typer af besøg (f.eks. udveksling af erfaring, uddannelse, fælles aktiviteter) hjalp medlemmer med at erhverve en dybere viden om et emne, en praksis eller en proces gennem førstehåndserfaring og praktisk læringserfaring. Disse besøg blev navnlig brugt til at behandle spørgsmål vedrørende håndhævelsesorganernes organisatoriske strukturer; risikovurdering, dataudvinding og -analyse; informationssystemer, databaser og onlineværktøjer til informationsdeling; svigagtig udstationering af arbejdstagere. Cirka halvdelen af respondenterne i

⁹ Arbejdsprogrammerne for 2017-2018 og 2019-2020 findes på følgende link:

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22305&langId=en>,

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16358&langId=en>.

¹⁰ Tallene dækker aktiviteter frem til udgangen af 2019

¹¹ I alt svarede 31 af platformens medlemmer og observatører på tilfredsheds- og opstartsundersøgelsen fra 2019, herunder 27 af platformens medlemmer, der repræsenterer deres medlemsstat, samt en observatør og tre repræsentanter for arbejdsmarkedets parter

undersøgelsen i 2019 anså medarbejderes uddannelsesbesøg som en af de fem vigtigste aktiviteter, der bidrager til at nå platformens mål og opfylde dens opgaver.

Støtte til en fælles inspektion i landbrugssektoren i Spanien

I juli 2019 opfordrede det spanske arbejdstilsyn det rumænske arbejdstilsyn sammen med det spanske og rumænske politi til at foretage fælles inspektioner i høstsæsonen for hvidløg i Albacete med operationel støtte fra platformen. Der blev gennemført interviews med og inspektioner hos spanske arbejdsgivere, spanske vikarbureauer og rumænske formidlere. Mere end 500 arbejdstagere blev identificeret og informeret om deres rettigheder. Efterforskningen er i gang, og fire personer er blevet anholdt for menneskehandel og udnyttelse af arbejdskraft.

I alt syv arbejdsgrupper samlede medlemmer af platformen i en fælles overvejelse af grundlæggende spørgsmål, de står over for, hvilket giver dem en aktiv rolle i udformningen af platformens aktiviteter. Grupperne har skabt en række praktiske resultater såsom et forslag om at øge informationsudvekslingen mellem nationale myndigheder gennem et potentielt modul om et **informationssystem for det indre marked** om sort arbejde samt en ordliste over vilkår for og foranstaltninger til imødegåelse af sort arbejde¹². Andre arbejdsgrupper har udarbejdet platformens arbejdsprogram og besvaret nationale og arbejdsmarkedets partners prioriteter. De fleste af platformens medlemmer (68 %) anser arbejdsgrupper som en af de fem vigtigste aktiviteter, der bidrager til platformens mål og opgaver.

Der er gennemført vellykkede **gensidige bistandsprojekter** i Bulgarien, Cypern, Grækenland, Letland, Litauen, Rumænien og Slovakiet¹³. De har givet medlemmer mulighed for få rådgivning af et hold af platformens eksperter på strategiske områder for håndhævelsesmyndighederne. Disse projekter opstår ofte på baggrund af nationale prioriteter for strukturreformer, herunder dem, der blev fremhævet i landespecifikke henstillinger fra det europæiske semester. En tilgang, der omfatter selvrefleksion, praktisk støtte fra ligestillede under to besøg og udarbejdelse af en handlingsplan, har medført væsentlige ændringer såsom udformning af nye foranstaltninger og øget samarbejde mellem håndhævelsesorganer. Undersøgelsen fra 2019 viste, at dette er en af de aktiviteter, der har bidraget mest til udføre platformens opgaver.

Resultater af gensidig bistand i Letland

I forbindelse med et gensidig bistandsprojekt i platformen i 2017 fandt der samme år et besøg sted, hvor det lettiske statsarbejdsinspektorat reviderede sin strategi for sort arbejde, moderniserede de strategiske mål og vedtog nye centrale resultatindikatorer. Resultatet har været et skift i retning af større vægt på forebyggende foranstaltninger. Der er nu fokus på at omdanne sort arbejde til hvidt arbejde, og 74 % af alle identificerede tilfælde af sort arbejde bliver nu omdannet til hvidt arbejde¹⁴.

¹² Er tilgængelig på: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1323&langId=en>

¹³ Der er planlagt støtte til Belgien i 2020

¹⁴ Dette kan for eksempel omfatte garanti for, at personer, der arbejder sort, får en formel arbejdsaftale.

2.2. Gensidig læring

Gensidig læring og systematisk udveksling af oplysninger har været et centralt aspekt i platformens aktiviteter og har bidraget til at forbedre effektiviteten af bestræbelserne på at imødegå sort arbejde i hele EU.

På **platformens seminarer** har man undersøgt presserende spørgsmål og ny praksis (f.eks. forebyggelse, holistiske tilgange til at imødegå sort arbejde, oplysningstiltag) samt nøglesektorer, der er berørt af sort arbejde (f.eks. byggeri, landbrug, transport). Resultaterne af disse begivenheder blev dokumenteret i uddannelsesmateriale, som er offentligt tilgængeligt på platformens hjemmeside¹⁵.

Seks **tematiske revisionsworkshops** har støttet medlemmerne i at forbedre effektiviteten og intensivere det grænseoverskridende samarbejde gennem mere udførlig gensidig læring og problemløsning (som omfatter et opfølgende besøg og udarbejdelse af en værktøjskasse til aktører). De udvalgte temaer omfattede bilaterale aftaler og aftalememorandummer, dataudvinding, risikovurdering, opsøgende arbejde over for arbejdstagere og virksomheder, grænseoverskridende samordnede og fælles aktioner samt arbejdsinspektoraternes fremtidige rolle og kompetenceprofil. Platformseminarer (84 %) og tematiske revisionsworkshops (74 %) blev ofte angivet som de aktiviteter, der bidrager mest til at udføre platformens opgaver i undersøgelsen fra 2019.

Udveksling af idéer og omdannelse af effektiv praksis i Grækenland

Den tematiske revisionsworkshop om risikovurdering, der fandt sted i Spanien i 2018, inspirerede det hellenske arbejdstilsyn til at justere sit risikoanalyseværktøj for at forbedre afsløringen af ulovlige arbejdsgivere. Det hellenske arbejdstilsyn anvendte denne nye risikovurderingsmetode til at sende underretningsskrivelser til virksomheder, hvor der kan være risiko. De bebudede inspektionsskrivelser resulterede i en stigning på 31 % i antallet af fuldtidskontrakter, der blev anmeldt i den første måned efter afsendelsen af brevet.

Desuden blev der på de **halvårlige plenarmøder afsat en temadag** til at drøfte et bestemt område med sort arbejde og potentielle vellykkede politiske tilgange. Disse omfatter prioriteter, der er fremhævet i afgørelsen om oprettelse af platformen såsom skuffeselskaber, databeskyttelse og dataudveksling.

2.3. Øget viden

Det er kompliceret at finde løsninger til at imødegå sort arbejde, og en udvidelse af videngrundlaget om alle aspekter bidrager til relevante aktørers ekspertise i specifikke spørgsmål i forbindelse med sort arbejde. Platformen har skabt **ny viden** om specifikke typer sort arbejde (f.eks. kuvertlønninger, sort arbejde inden for deleøkonomien, proformaselvstændig beskæftigelse) samt foranstaltninger til forebyggelse og afhjælpning af disse typer og udarbejdet over 100 undervisningsressourcer og 120 datablade med en gennemgang af god praksis.

Samlet set er der offentliggjort **14 studier og undersøgelser**, hvilket bidrager til en mere evidensbaseret tilgang. Disse har sammenfattet eksisterende ekspertise og frembragt ny viden om specifikke typer sort arbejde, nye tendenser og politiske tilgange. I henhold til prioriteterne i afgørelsen har disse studier været fokuseret på proformaselvstændig beskæftigelse, for lav angivelse af beskæftigelse, databeskyttelse og udveksling af oplysninger, forebyggende tilgange, grænseoverskridende samarbejde og dokumentation af historier om arbejdsmarkedets parter

¹⁵ <https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform>

vellykkede engagement. De studier og undersøgelser, som platformen har udarbejdet, har udnyttet kollektive erfaringer og knowhow til at fremlægge evidensbaserede løsninger. Det er imidlertid kun 32 % af platformens medlemmer, der betragter dem som blandt de fem vigtigste aktiviteter, der bidrager til platformens mål og opgaver. Der blev foreslået oversættelse som en metode til at gøre dem mere brugbare.

Omfanget af sort arbejde

Det er vanskeligt at anslå omfanget af sort arbejde i Europa, eftersom det pr. definition er skjult. Som et første skridt opsummerede faktabladene de særlige kendetegn ved sort arbejde i alle EU-landene og de institutioner, der beskæftiger sig med det¹⁶. I 2017 blev der også udarbejdet et studie om omfanget af sort arbejde i hele Europa. På grundlag af forskellene mellem de indberettede forbrug af arbejdskraft fra arbejdstagere og virksomheder, blev det i studiet anslået, at 9,3 % af det samlede forbrug af arbejdskraft i den private sektor i EU er sort arbejde, og at sort arbejde udgør 14,3 % af bruttoværditilvæksten i den private sektor¹⁷. Der er imidlertid markante forskelle i omfanget på tværs af medlemsstaterne, fra 7 % til 27 % af bruttoværditilvæksten.

2.4. Kommunikationsaktiviteter

Platformen har udviklet evidensbaserede ressourcer til, hvordan man bedst kan imødegå sort arbejde. Dens **virtuelle bibliotek**¹⁸ indeholder værdifulde oplysninger og praksis, der er tilvejebragt gennem platformens arbejde. Et halvårligt nyhedsbrev, der udsendes efter plenarmøderne, giver interesserede aktører en opdatering om platformen, aktiviteterne og medlemmerne. Platformens medlemmer og observatører deler dokumenter til intern kommunikation og annoncerer begivenheder på deres eget samarbejdsarbejdsområde. Den 2. marts lancerede platformen # EU4FairWork, den første europæiske kampagne for hvidt arbejde.

2.5. Platformens tematiske omfang: opbygning af dokumentation om en lang række forhold

Platformen har i løbet af sine første driftsår konsolideret viden og opbygget yderligere dokumentation om en lang række spørgsmål, lige fra politiske tilgange til strategisk forvaltning og grænseoverskridende samarbejde.

¹⁶ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1322&langId=en>

¹⁷ Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A. (2017) An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM), der er tilgængelige på <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18799&langId=en>

¹⁸ <https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform>

Nogle af de vigtigste emner, der behandles gennem uddannelsesaktiviteter



Sektorer

- Landbrug
- Transport
- HORECA
- Bygge- og anlægsvirksomhed



Samarbejde

- Arbejdsmarkedets parter
- Grænseoverskridende aktiviteter
- Dataudveksling



Videnudvikling

- Anslået omfang af sort arbejde
- Evidensbaseret praksis



Kapacitetsopbygning

- Centrale præstationsindikatorer
- Holistiske tilgange
- Forebyggelse



Innovation

- Risikovurdering
- Dataanalyse og dataudvinding

Effektive tilgange: indhøstede erfaringer

De vigtigste elementer i vellykkede tilgange, der blev fremhævet i de første driftsår, omfatter:

Samarbejde: Ansvar for at imødegå sort arbejde ligger normalt hos flere ministerier, hvilket kan resultere i, at der mangler en koordineret tilgang. Medlemsstaterne inddrager ofte arbejdsmarkedets parter i begrænset omfang, der kun omfatter gensidig udveksling og høring. En strategisk tilgang på tværs af agenturer giver bedre adgang til data og information, hjælper med at udvikle gensidig forståelse, fælles strategier og konkrete tiltag.

Målretning af indsats og ressourcer – risikovurdering og dataanalyse: Nogle medlemsstater har udviklet risikovurderingsmodeller, der gør det muligt for håndhævelsesmyndigheder at fremhæve de tilfælde, hvor der er størst risiko for sort arbejde. Denne tilgang målretter ressourcer effektivt og forbedrer inspektionernes succesrate. Mere effektiv brug af data er en væsentlig del af risikovurderingen.

Kombination af afskrækkende og forebyggende tilgange: Der er behov for at udvikle en tilgang, der kombinerer mere effektive kontroller og håndhævelse, efter at sort arbejde har fundet sted, med foranstaltninger, der forhindrer, at sort arbejde overhovedet forekommer. Platformens medlemmer anvender en række forskellige forebyggende tilgange, herunder incitament på udbuds- og efterspørgselsiden, oplysningstiltag (rettet mod arbejdsgivere, arbejdstagere og offentligheden) samt reformer af institutioner til støtte herfor.

Holistiske tilgange, hvor der anvendes en række foranstaltninger parallelt: Brug af både direkte og indirekte foranstaltninger er den mest effektive måde til at imødegå sort arbejde. En holistisk tilgang er både strategisk og koordineret, den anvender en kombination af direkte (f.eks. arbejdspladsinspektioner og peer-to-peer-overvågning) og indirekte (f.eks. oplysningstiltag og uddannelsesinitiativer) tilgange for at bidrage til at omdanne sort arbejde til hvidt arbejde.

Ifølge respondenterne i undersøgelsen fra 2019 bør platformen i fremtiden fokusere mere på oplysningstiltag og tillidsskabende initiativer (65 % af respondenterne), incitament til at operere på baggrund af registreringer¹⁹ (55 %) og operationer på tværs af grænserne (55 %).

¹⁹ Sådanne incitament dækker en lang række foranstaltninger, herunder f.eks. rådgivende inspektioner, formalisering af tjenester, målrettet momsnedsettelse i udsatte sektorer.

Respondenterne mener ikke, der er behov for større ændringer i aktiviteterne. Der bør stadig fokuseres på arrangementer, der samler medlemmerne for at udveksle praksis på seminarer (74 %), tematiske revisionsworkshops (65 %), arbejdsgrupper (61 %) og medarbejders uddannelsesbesøg (52 %). Deling af oplysningsblade om god praksis og succeshistorier bør videreføres i henhold til 48 % af respondenterne.

3. FREMSKRIDT MOD OPFYLDELSE AF PLATFORMENS MÅL

I dette afsnit gennemgås fremskridtene hen imod platformens mål i henhold til afgørelsens artikel 4.

Platformens resultater: en oversigt



3.1. Styrkelse af samarbejdet mellem medlemsstaternes relevante myndigheder og andre relevante aktører med henblik på at imødegå sort arbejde mere effektivt

Opbygning af et netværk med flere dimensioner

Platformen har samlet over 50 aktører i et unikt netværk på et område, hvor ansvaret for at imødegå sort arbejde typisk er ujævnt fordelt over forskellige organer og med ujævn inddragelse af arbejdsmarkedets parter. Forud for platformen var der kun få eksempler på samarbejde på EU-plan, og det var for det meste ad hoc (f.eks. gennem Udvalget af Arbejdstilsynschefer, Ekspertudvalget for Udstationering af Arbejdstagere og Beskæftigelsesudvalget, som ikke primært fokuserer på bekæmpelse af sort arbejde), desuden var der kun ringe vidensudveksling og samarbejde.

Platformen har **udvidet de eksisterende netværk og styrket samarbejdet** i imødegåelsen af sort arbejde, både inden for lande og på tværs af grænser. Næsten alle respondenter (94 %) i undersøgelsen fra 2019 angav, at platformens aktiviteter har bidraget til at udvide deres organisationers netværk og kontakter. De fleste (68 %) deler den opfattelse, at platformen også har bidraget til at styrke samarbejdet mellem medlemsstaternes relevante myndigheder og andre relevante aktører.

Medlemmer og observatører har generelt været aktive, og alle har deltaget i aktiviteter. Der har imidlertid været forskel på graden af engagement og deltagelse i platformen mellem landene. Netværket modnes fortsat, og der er et stort uudnyttet potentiale for medlemmer og observatører,

herunder arbejdsmarkedets parter, til fuldt ud at engagere sig og bedre formidle erfaringerne for at opnå en bredere opbakning og en bredere virkning.

Udvikling af konsensus om effektive politiske tilgange

Da platformen indledte sit arbejde, var udgangspunkterne i medlemsstaterne på meget forskellige stadier med hensyn til niveau og art af deres overordnede tilgange, organisatoriske kapacitet, og i hvilket omfang sort arbejde blev opfattet som en prioritet. Platformen har siden **bidraget til at slå imødegåelse af sort arbejde fast som prioriteret indsats og skabe konsensus om effektive politiske tilgange**. Gennem samarbejde med ligestillede og især gensidig bistand har platformens medlemmer fået direkte støtte til at udforme og levere sådanne tilgange.

Medlemmernes feedback tyder på, at platformen især har bidraget til **udviklingen af en mere holistisk tilgang til imødegåelse af sort arbejde**. Ud over stor vægt på information og oplysningstiltag har den også fremskyndet et skift i retning af at omdanne sort arbejde til hvidt arbejde gennem mere effektive afskrækkelsesmetoder såsom inspektioner og sanktioner, understøttet af risikovurdering og bedre dataudveksling. Platformens medlemmer anførte, at deres land eller organisation har foretaget eller planlægger at foretage ændringer (f.eks. i politiske rammer og gennemførelsesforanstaltninger) som følge af deres deltagelse i platformens aktiviteter i forbindelse med: oplysningstiltag og tillidsskabende initiativer (52 %), afskrækkelses- og påvisningsforanstaltninger (39 %), operationer på tværs af grænser (32 %), incitamenter til at operere på baggrund af registreringer (23 %), organisatoriske modeller (16 %) og bredere strukturreformer (16 %).

Med hensyn til tilgange til bekæmpelse af sort arbejde har platformen imidlertid primært været fokuseret på bekæmpelse af overtrædelser af arbejdsretten i stedet for manglende overholdelse af skattelovgivning og sociale sikringsordninger, hvilket afspejler sammensætningen af dens medlemskab. Desuden hæmmede det begrænsede evidensgrundlag, der skulle bygges videre på, yderligere fremskridt på dette område.

På vej mod en mere holistisk tilgang

Der er opnået enighed blandt platformens medlemmer og observatører om, at der er behov for en "holistisk tilgang" for at imødegå sort arbejde på det politiske og operationelle plan ved hjælp af alle de politiske foranstaltninger, der er til rådighed, og samarbejde på tværs af centrale organer og med arbejdsmarkedets partnere.

Der blev i denne henseende fremhævet betydelige forbedringer i platformens undersøgelse fra 2019 med oprettelsen af nye nationale koordineringsorganer i Frankrig, Litauen og Rumænien og et nationalt pilotprojekt i Finland²⁰ samt en mere omfattende række foranstaltninger og/eller nye strategier i Frankrig, Grækenland og Letland.

3.2. Forbedring af medlemsstaternes relevante myndigheders og aktørers kapacitet til at imødegå sort arbejde med hensyn til grænseoverskridende aspekter

Særlige typer grænseoverskridende sort arbejde, f.eks. mobile EU-arbejdstagere, der ikke er registreret, eller svigagtig udstationering af arbejdstagere – herunder bl.a. skuffeselskaber – kræver

²⁰ Det nationale pilotprojekt om arbejdsrelateret kriminalitet omfattede sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, skatte- og politimyndigheder, der samarbejder på en mere strategisk måde i fælles aktioner og samarbejdsprojekter.

brede og bedre grænseoverskridende samarbejde. Samarbejdskanaler omfatter i øjeblikket typisk fra udveksling af oplysninger og personale til fælles inspektioner, understøttet af bilaterale aftaler og aftalememorandummer.

Fælles nordisk projekt om sort arbejde

Danmark, Estland, Finland, Island, Letland, Norge og Sverige er gået sammen om et fælles nordisk samarbejdsprojekt om sort arbejde, der støttes med midler fra EU under EU-programmet for beskæftigelse og social innovation (EaSI). Projektet fokuserer på fælles inspektioner, udveksling af god praksis (navnlig kommunikationstiltag og forebyggende tilgange) samt evaluering af resultater. Det sigter mod at ruste de nordiske lande til bedre at kunne imødegå sort arbejde gennem informationsudveksling, samarbejde, muligheder for hjælp og videndeling.

Platformen har hjulpet medlemsstaterne med at intensivere partnerskaber i imødegåelsen af grænseoverskridende sort arbejde, hvilket baner vejen for yderligere samarbejde under Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed. Takket være den øgede gensidige tillid og de regelmæssige kontakter har medlemsstaterne konsolideret eksisterende partnerskaber og indledt samarbejde med nye lande. Desuden har arbejdsprogrammet i stigende grad sat fokus på grænseoverskridende aspekter og leveret værktøjer, der bidrager til at forbedre deres praksis gennem undersøgelser (f.eks. om grænseoverskridende samarbejde), arbejdsgrupper (om dataudveksling) samt tematiske revisionsworkshops og værktøjssæt (om bilaterale aftaler og aftalememorandummer, fælles og samordnede inspektioner).

Graden af **engagement i det grænseoverskridende samarbejde er dog fortsat ujævn**. Nationale myndigheder fokuserer overvejende på ad hoc-samarbejde med nabolande og reagerer på umiddelbare udfordringer snarere end på det strategiske plan. De fleste arbejdstilsyn deltager sjældent i samordnede og fælles grænseoverskridende inspektioner (en til to gange årligt)²¹. Samarbejde inden for rammerne af Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed, herunder med arbejdsmarkedets parter organisationer, kan muliggøre håndteringen af nogle af disse udfordringer og overvinde platformens begrænsede operationelle kapacitet.

Stigning i det grænseoverskridende samarbejde og fremskridt med hensyn til at forbedre kapaciteten

I undersøgelsen fra 2019 angav 61 % af respondenterne, at platformen har bidraget til at forbedre medlemsstaternes relevante aktørers kapacitet til at imødegå sort arbejde med hensyn til grænseoverskridende aspekter. Organisationer har forpligtet sig til eller planlægger at deltage i grænseoverskridende aktiviteter i det kommende år, der bl.a. omfatter: grænseoverskridende møder mellem embedsmænd (52 %), udveksling af personale/fælles aktioner (41 %), fælles inspektioner (39 %).

3.3. Øget offentlig bevidsthed om spørgsmål vedrørende sort arbejde og tilskyndelse af medlemsstaterne til at intensivere deres indsats

Platformen har bidraget til, at der er kommet **større fokus på oplysningstiltag blandt medlemmerne**, hvor halvdelen af dem melder om ændringer på dette område. Arbejdet har primært

²¹ Stefanov R., Mineva D., Terziev P. (2019). Cross-border actions tackling undeclared work. European Platform tackling undeclared work: Bruxelles

været fokuseret på at tilskynde medlemmerne til at dele deres erfaringer med oplysningskampagner gennem specifikke aktiviteter (f.eks. tematiske revisionsworkshops og en værktøjskasse²², seminarer om forebyggende tilgange og formidling af platformens aktiviteter).

Det har imidlertid taget længere tid at øge den direkte indvirkning på offentlig bevidsthed. Kun 35 % af respondenterne i undersøgelsen fra 2019 er enige om, at platformen har gjort meget gode eller gode fremskridt i retning af dette mål. I erkendelse af behovet for at omsætte dette til handling havde arbejdsprogrammet for 2019-2020 et øget fokus på kommunikation og oplysningstiltag. Platformens første kampagne om fordelene ved hvidt arbejde, der er udarbejdet af medlemmer og observatører, løber fra marts til juni 2020. Den understøttes af en uge med tiltag, der opfordrer medlemmerne til at bakke op om deres indsats.

4. KONKLUSIONER

Siden starten i 2016 har den europæiske platform for imødegåelse af sort arbejde fremmet større samarbejde mellem og på tværs af lande. Platformen har på grundlag af en stærk styring, et omfattende arbejdsprogram og aktiv inddragelse af medlemmerne bidraget til effektivitetsgevinster og modernisering af håndhævelsesorganer i hele EU. Den har skabt solid evidensbaseret viden, der gør det muligt for medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter at lære af hinanden, innovere og handle i fællesskab.

Med hensyn til de resterende udfordringer har platformens aktiviteter understreget behovet for at øge alle medlemmers engagement og øge platformens operationelle kapacitet. Håndhævelsesorganer og arbejdsmarkedets parter skal fortsat udvikle et mere effektivt samarbejde, både på nationalt plan og på tværs af grænserne, ved at videreudvikle strategiske og operationelle tilgange til imødegåelse af sort arbejde. Der er et stort potentiale for at uddybe gensidig læring mellem medlemsstaternes myndigheder og forbedre effektiviteten af foranstaltninger til imødegåelse af sort arbejde, navnlig gennem bedre datadeling, dataanalyse og risikovurdering samt gennem bedre grænseoverskridende samarbejde. Sådanne forbedringer kan til dels opnås ved at videreudvikle informationssystemer på EU-plan, som ikke kun vil blive anvendt til at identificere højrisikovirksomheder med henblik på inspektion, men også til bedre målretning af forebyggende tilgange. Videreudvikling af synergier med vigtige EU-initiativer og -politikker (f.eks. dem vedrørende arbejdsforholdene for arbejdstagere på platforme, det europæiske semester og gennemførelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder, udveksling af oplysninger til skattemæssige formål, herunder beskæftigelsesindkomst²³) og finansieringsinstrumenter (f.eks. Den Europæiske Socialfond +) er også væsentlige i denne sammenhæng. Det er vigtigt at videreudvikle en samlet tilgang, der kombinerer effektive afskrækkende foranstaltninger med foranstaltninger, der har til formål at forhindre, at sort arbejde overhovedet finder sted. Der kan også i fremtiden lægges yderligere vægt på uddannelse og oplysningstiltag over for borgere, arbejdstagere og arbejdsgivere om deres rettigheder, ansvar og forpligtelser. Platformens første informations- og bevidstgørelseskampagne, #EU4FairWork, der løber fra marts til juni 2020, er et vigtigt skridt i denne retning, der skal bygges videre på.

Medlemsstaternes samarbejde inden for Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed kan bygge på den høje grad af tillid og det veletablerede samarbejde mellem platformens medlemmer og observatører. Dette vil være et solidt udgangspunkt for bedre grænseoverskridende samarbejde og kapacitetsopbygning i den indledende fase for Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed, som har et meget bredere mandat. Arbejdsmarkedsmyndighedens større rækkevidde vil kompensere for platformens mere begrænsede operationelle kapacitet og forskellige engagement blandt dens medlemmer.

²² Informationsværktøjer og -tilgange til at kontakte arbejdsgivere og arbejdstagere i kampen mod sort arbejde <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20864&langId=en>

²³ Direktiv om administrativt samarbejde på beskatningsområdet, Rådets direktiv 2011/16/EU af 15. februar 2011

Platformens arbejdsprogram for 2019-2020 vil blive gennemført som planlagt, hvilket giver mulighed for en gnidningsløs overgang. Afgørelse (EU) 2016/344 ophæves, når Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed har nået fuld operationel kapacitet; platformens nuværende mål, opgaver og aktiviteter er imidlertid i vid udstrækning blevet bekræftet i forordningen om oprettelse af Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (artikel 12 og bilag)²⁴. Oprettelsen af Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed giver desuden mulighed for yderligere ændringer og håndtering af de udfordringer, der opstår som følge af platformens oprindelige konfiguration.

Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed vil fastsætte prioriteter og foreslå, hvordan man håndterer udfordringer, der er fremhævet ovenfor, kan løses på lang sigt. Det kan tænkes, at platformen som en permanent arbejdsgruppe i Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed fastholder sit fokus på sin kerneopgave med at imødegå sort arbejde, mens visse mere horisontale opgaver såsom støtte til operationelt grænseoverskridende samarbejde, kapacitetsopbygning i håndhævelsesorganer og udvikling af værktøjer for hele EU kan håndteres på en mere sammenhængende måde gennem aktiviteter under Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed. Platformen vil drage fordel af en omfattende operationel struktur inden for Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed og af specialiseret ekspertise blandt medarbejderne på forskellige områder. På grund af synergier med andre af Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndigheds aktiviteter og et stærkt mandat til at imødegå sort arbejde kan platformens aktiviteter opskaleres, finpudses, målrettes og planlægges over en længere tidsramme. Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndigheds deltagelse i platformens kampagne om fordelene ved hvidt arbejde i 2020²⁵ er et godt eksempel på synergierne og tilpasningen af initiativer på EU-plan til støtte for et mere retfærdigt europæisk arbejdsmarked.

Oprettelsen af Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed vil intensivere imødegåelsen af sort arbejde mere effektivt og omdanne det til hvidt arbejde samt bidrage til rimelige arbejdsvilkår, fair konkurrence og fair mobilitet til gavn for arbejdstagere, økonomien og samfundet som helhed.

24 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1149 af 20. juni 2019 om oprettelse af en europæisk arbejdsmarkedsmyndighed, om ændring af forordning (EF) nr. 883/2004, (EU) nr. 492/2011 og (EU) 2016/589 og om ophævelse af afgørelse (EU) 2016/344

25 European Labour Authority, Work Programme 2020, https://ela.europa.eu/documents/ELA_Work_Programme_2020.pdf