



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 24.10.2007
COM(2007) 628 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Intensievere bestrijding van zwartwerk

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Intensievere bestrijding van zwartwerk

1. INLEIDING

Zwartwerk wordt gedefinieerd als *"alle betaalde werkzaamheden die op zichzelf wettig zijn, maar niet aan de overheid worden gemeld; er moet echter wel rekening worden gehouden met verschillen in de wetgeving van de lidstaten"*. Deze definitie¹ legt een verband tussen zwartwerk en belasting- en socialezekerheidsfraude en heeft betrekking op diverse werkzaamheden, die variëren van informele huishoudelijke diensten tot clandestien werk door illegalen, maar criminele activiteiten worden ervan uitgesloten. Zwartwerk is een complex verschijnsel dat de invloed ondergaat van een breed scala aan economische, sociale, institutionele en culturele factoren; vrijwel iedereen is het er evenwel over eens dat zwartwerk groeigericht economisch, begrotings- en sociaal beleid kan dwarsbomen.

Zowel werkgevers (en consumenten) als werknemers (en zelfstandigen) kunnen zwartwerken, want het kan – ondanks het risico bestraft te worden – profijtelijk zijn, omdat belastingen en socialezekerheidspremies, sociale rechten (minimumloon, wetgeving inzake werkgelegenheidsbescherming, recht op vakantiedagen) ontdoken worden en de aan de naleving van regelgeving (registratieverplichtingen, gezondheids- en veiligheidsregelgeving) verbonden kosten worden vermeden. Aangezien zwartwerk concurreert met werk dat aan de voorschriften voldoet en het zelfs verdringt, is het de voornaamste bron van sociale dumping. Als zwartwerk wordt verricht door mensen die een uitkering ontvangen omdat zij buiten het formele arbeidsproces staan, is er ook sprake van socialezekerheidsfraude.

Zwartwerk is reeds geanalyseerd in de mededeling van de Commissie van 1998, waarin een overzicht van de oorzaken en gevolgen ervan werd gegeven en ervaringen met een aantal beleidsmaatregelen werden belicht. De mededeling vormde het uitgangspunt van een de gehele EU omvattend beleidsdebat over zwartwerk, dat culmineerde in de goedkeuring van de in de Richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid 2003-2005² uiteengezette gemeenschappelijke beleidsaanpak. In deze richtsnoeren wordt gepleit voor een evenwichtige mix van preventie (met name door goed afgestemde belasting- en uitkeringsstelsels en administratieve voorschriften) en bewustmaking, sancties en wetshandhaving. Een dergelijke beleidsmix werd nader uitgewerkt in de resolutie van de Raad van 29 oktober 2003 over het omzetten van zwartwerk in regulier werk³, waarin ook op maatregelen van de kant van de sociale partners werd aangedrongen. Voorts was de mededeling een van de factoren die bijdroeg tot het in 2000 gestarte experiment om op bepaalde arbeidsintensieve diensten een verlaagd btw-tarief toe te passen⁴.

1 COM (98)219.

2 PB L197 van 5.8.2003 (het specifieke richtsnoer nr. 9 over zwartwerk)..

3 PB C 260/1 van 29.10.2003..

4 Richtlijn 1999/85/EG (PB L27 7 van 28.10.1999), waarin de lidstaten de mogelijkheid werd geboden om op bepaalde arbeidsintensieve diensten een verlaagd btw-tarief toe te passen, zoals de renovatie van

Gezien het feit dat de informele economie nog steeds een belangrijke factor is en dat deze zich in bepaalde bedrijfstakken (bouwnijverheid) en bij bepaalde vormen van werk zelfs lijkt uit te breiden, kan de vraag worden gesteld of er op politiek niveau wel voldoende permanente aandacht aan zwartwerk wordt gegeven. Met deze mededeling wordt daarom beoogd de politieke betekenis van zwartwerk te onderstrepen door de maatregelen van de lidstaten te inventariseren en door duidelijk te maken hoeveel ruimte er bestaat om van elkaars geslaagde benaderingen te leren. De analyse wordt ook onderbouwd door nieuwe gegevens, ontleend aan een geharmoniseerde enquête, die tot doel had om meer duidelijkheid te verkrijgen omtrent de kenmerken van en de motieven voor zwartwerk.

2. BELEIDSRELEVANTIE VAN HET TERUGDRINGEN VAN ZWARTWERK

Als het beleid dat tot doel heeft informeel werk in reguliere vormen van werk om te zetten met succes wordt uitgevoerd, zal dat bijdragen tot de verwezenlijking van de voornaamste doelstellingen van de hernieuwde Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid.

Zwartwerk heeft negatieve implicaties voor alle drie pijlers van de strategie van Lissabon en met name voor de overkoepelende doelstellingen van de Europese werkgelegenheidsstrategie (volledige werkgelegenheid, kwaliteit en productiviteit van arbeid en sociale cohesie). Macro-economisch gezien leidt het tot verminderde belastingopbrengsten en ondermijnt het de financiering van de socialezekerheidsstelsels. Vanuit micro-economisch oogpunt heeft zwartwerk tot gevolg dat de eerlijke concurrentie tussen bedrijven verstoord wordt, wat weer leidt tot sociale dumping. Voorts heeft het een negatief effect op de productie, aangezien informele bedrijven in de regel van een beroep op formele diensten en productiemiddelen (zoals kredietopname) afzien en er de voorkeur aan geven om klein te blijven.

In het onlangs verschenen groenboek over arbeidsrecht⁵ wordt zwart werk genoemd als een van de voornaamste factoren die bijdragen tot de sociale dumping en daarom ook als een van de belangrijkste vraagstukken in verband met de modernisering van het arbeidsrecht in de EU. Verder blijkt zwartwerk dikwijls gepaard te gaan met slechte arbeidsomstandigheden voor de afzonderlijke werknemers en daaruit voortvloeiende gevaren voor hun gezondheid, met geringe vooruitzichten voor hun verdere loopbaanontwikkeling en onvoldoende sociale bescherming. In deze context hebben de sociale partners van de EU in hun werkprogramma voor 2006-2008⁶ een gezamenlijke analyse van zwartwerk in het vooruitzicht gesteld. Uit de daaropvolgende raadpleging over het groenboek⁷ bleek dat er van overheidszijde een krachtige ondersteuning voor een intensievere samenwerking op EU-niveau en voor een bredere uitwisseling van informatie en goede praktijkvoorbeelden bestond, en dat de sociale partners en andere actoren de in de resolutie van de Raad van 2003 vastgelegde beleidsprioriteiten onderschreven. Met name de vakbonden spraken zich uit voor een beter wettelijk kader en een betere wetshandhaving op Europees niveau ter bestrijding van grensoverschrijdende sociale fraude.

particuliere woningen, kappersdiensten, glazenwassen, thuiszorg en kleine hersteldiensten. Dit experiment werd bij Richtlijn 2006/18/EG (PB L51 van 22.2.2006, blz.12) verlengd tot 31.12..2010..

5 De modernisering van het arbeidsrecht met het oog op de uitdagingen van de 21ste eeuw, COM (2006) 708 van 22 november 2006.

6 Werkprogramma van de Europese sociale partners 2006-2008..

7 Resultaten van de publieke raadpleging over het groenboek van de Commissie "De modernisering van het arbeidsrecht met het oog op de uitdagingen van de 21ste eeuw" (COM(2007) xxx.

De consensus betreffende de kosten van zwartwerk voor de socialezekerheidsselsels groeit: niet alleen wordt de financiële basis van de stelsels door inkomstenderving uitgehold, maar ook het vertrouwen van het publiek in en de geloofwaardigheid van deze stelsels worden ondermijnd. Zwartwerkers komen weliswaar dikwijls in aanmerking voor werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en pensioenuitkeringen of gezinsbijlagen, maar lopen tegelijkertijd alle voordelen mis die verbonden zijn aan werk met een formele arbeidsovereenkomst, zoals inkomensgerelateerde pensioenen, scholing, het vooruitzicht op meer loon en een betere arbeidspositie, en het gevaar bestaat dat zij moeten blijven zwartwerken. Van hervormingen van de socialebeschermingsstelsels kunnen krachtige prikkels uitgaan om werk aan te melden, zoals wordt uiteengezet in het Samenvattend verslag over toereikende en duurzame pensioenen van 2006⁸.

Het probleem van een gesegmenteerde arbeidsmarkt, waarbij grote groepen werknemers gevangen zitten in arbeidsrelaties die onvoldoende bescherming bieden, wordt steeds beter ingezien. Zwartwerk is een extreem geval van arbeidsmarktsegmentering⁹.

De mogelijkheid om zwartwerk te vinden trekt illegale immigratie aan. Illegalen, die doorgaans niet gedekt worden door het socialezekerheidsstelsel, wordt vaak zwartwerk aangeboden onder voorwaarden die in sociaal opzicht onaanvaardbaar zijn en in strijd met de gezondheids- en veiligheidswetgeving. Op 16 mei 2007 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn tot vaststelling van sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen¹⁰.

3. FEITENMATERIAAL OVER ZWARTWERK

A. Aanjagers van zwartwerk

Er heerst verontrusting over de steeds grotere omvang van zwartwerk in het licht van de volgende factoren:

- de groeiende vraag naar huishoudelijk werk en zorg als gevolg van sociaaldemografische veranderingen, mogelijk in combinatie met arbeidstijdverkorting;
- de trend in de richting van kleinere en minder hiërarchische arbeidsrelaties met flexibelere loonstelsels of werktijdregistratie;
- werken als zelfstandige (ook als schijnzelfstandige), onderaanneming en – meer in het algemeen – flexibele contracten en oproepwerk wanneer deze worden gebruikt om een gedeelte van de inkomsten niet op te geven;
- het steeds grotere gemak waarmee grensoverschrijdende concerns worden opgericht, waartoe een doelmatige internationale samenwerking tussen de instanties en/of systemen voor toezicht en handhaving benodigd is.

8 SEC(2006) 304.2.

9 "Naar gemeenschappelijke beginselen inzake flexizekerheid", COM(2007) 359 van 27.6.2007..

10 Zie COM(2007) 249 van 16.5.2007.

B. Statistische gegevens op EU-niveau

Meetproblemen

Daar zwartwerk niet waarneembaar is of wordt geregistreerd en het in de nationale wetgevingen op verschillende wijze gedefinieerd kan zijn, is het moeilijk om betrouwbare schattingen over de omvang ervan in de lidstaten te verkrijgen. Toch is een schatting van de omvang en de kenmerken van zwartwerk onontbeerlijk om de juiste beleidsmaatregelen te kunnen nemen.

Zwartwerk kan op zowel directe als indirecte wijze worden gemeten. De indirecte methoden berusten op de vergelijking van macro-economische grootheden (zoals de nationale rekeningen, stroomverbruik, geldtransacties). Bij indirecte (in het bijzonder monetaire) methoden wordt vaak het percentage zwartwerk overschat en de resultaten zeggen weinig over de sociaaleconomische kenmerken ervan. Directe methoden daarentegen zijn gebaseerd op statistische enquêtes en bieden een grotere mate aan vergelijkbaarheid en gedetailleerde gegevens, maar hierbij wordt vaak de omvang van zwartwerk ondergerapporteerd. Om een goed inzicht te verkrijgen in de omvang van zwartwerk en de oorzaken ervan, moeten beide methoden derhalve worden gecombineerd. Bovendien bestaat er een schat aan administratieve gegevens, die niet systematisch wordt benut en die zou kunnen worden gebruikt om de bevindingen aan de hand van directe en indirecte analyses (zoals statistische gegevens betreffende inspecties) aan te vullen.

Nationale ramingen

De tot dusverre beste – op indirecte methoden berustende – beschikbare ramingen van het totale aantal zwartwerkenden in de lidstaten werden verkregen door middel van een in 2004 voor de Commissie uitgevoerde studie¹¹. Naar bleek verschilden de omvang en kenmerken van zwartwerk van lidstaat tot lidstaat aanzienlijk: met pieken van 20% van het bbp of meer in een aantal Zuid- en Oost-Europese landen. Uit een recente inventarisatie door deskundigen van het netwerk van de Europese waarnemingspost voor de werkgelegenheid¹² blijkt dat zwartwerk in verscheidene lidstaten¹³ nog steeds toeneemt, terwijl het verschijnsel in een aantal nieuwe lidstaten door een krachtige groei van de werkgelegenheid en arbeidsmarkttekortten een dalende lijn vertoont.

C. Kenmerken en vormen van zwartwerk volgens de Eurobarometerenquête

In aansluiting op de studie van 2004 werd in het tweede kwartaal van 2007 met gebruikmaking van directe methoden een speciale Eurobarometerenquête (nr. 284) naar zwartwerk in de EU-27 uitgevoerd. Het accent lag hierbij op de opinies van het publiek omtrent zwartwerk, de vraag- en aanbodzijde, de redenen voor zwartwerk en de sociaaleconomische kenmerken van de producenten en de consumenten.

Aangezien het onderwerp gevoelig ligt, het hier om een proefenquête gaat en het geringe aantal respondenten dat meldt zwart te werken, dienen de uitkomsten met grote

11 "Undeclared Work in an Enlarged Union"; mei 2004, http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/activities_en.htm.

12 www.eu-employment-observatory.net.

13 Er is rekening gehouden met het effect van de campagnes voor de regularisatie van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen in IT, ES and PT.

voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden. Met name kan worden aangenomen dat de kwantitatieve resultaten in werkelijkheid eerder een minimum weergeven. Daar de Eurobarometerenquête gebaseerd is op een vaste steekproef, kon zij geen betrouwbare gegevens opleveren betreffende de situatie van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, of van burgers van de nieuwe lidstaten die met tijdelijke beperkingen van het vrije verkeer te maken hebben. Aan de uitkomsten kan toch bijvoorbeeld het volgende ontleend worden:

- er bestaat in de gehele EU een omvangrijke markt voor zwartwerk, vooral voor huishoudelijk werk;
- de voornaamste aanjagers zijn belastingontduiking en administratieve lasten (met name in het geval van atypisch werk, zoals bijvoorbeeld seizoensarbeid); het gebeurt niet in de eerste plaats uit noodzaak;
- uitbetaling onder couvert¹⁴ speelt een belangrijke rol, met name in de bouwnijverheid;
- zwartwerk komt veel onder studenten, zelfstandigen en werklozen voor;
- zwartwerkers zijn zich niet voldoende bewust van de sancties in geval van ontdekking.

4. BELEID TOT TERUGDRINGING VAN ZWARTWERK

Gezien de complexe en heterogene aard van zwartwerk, bestaat er geen eenvoudige oplossing voor de bestrijding ervan. Er is een evenwichtige beleidsaanpak nodig door middel van maatregelen om het verschijnsel aan banden te leggen of te voorkomen, en voor de handhaving van deze maatregelen, waarbij de sociale partners een rol moeten spelen. Een dergelijke aanpak werd geschetst in de resolutie van de Raad van 2003 over het omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid, waarin werd opgeroepen tot:

- vermindering van de financiële prikkels om te gaan zwartwerken als gevolg van de structuur van de belasting- en uitkeringsstelsels en de lakse toepassing van de stelsels van sociale bescherming ten aanzien van zwartwerken;
- bestuurlijke hervormingen en administratieve vereenvoudiging om de kosten van de naleving van de wetgeving te verminderen;
- aanscherping van de controle- en sanctiemechanismen in samenwerking met arbeidsinspecties, belastingdiensten en de sociale partners;
- transnationale samenwerking tussen de lidstaten; en
- voorlichtingsactiviteiten.

De belangrijkste beleidsontwikkelingen op de bovengenoemde gebieden worden hierna besproken en verduidelijkt aan de hand van innovatieve benaderingen¹⁵ in de lidstaten.

¹⁴ D.w.z. het gedeelte van het totale loon dat contant en zwart betaald wordt..

¹⁵ De voorbeelden worden niet in volgorde van voorkeur gegeven en de verwijzingen naar de lidstaten zijn niet volledig.. Een uitvoeriger overzicht van innovatieve benaderingen is te vinden op de website van de

A. Financiële prikkels om te gaan zwartwerken

De beschikbare gegevens bevestigen dat de hoogte, de structuur en de toepassing van verschillende soorten belasting (met name de loonbelasting en de socialezekerheidspremies) worden gezien als redenen die in belangrijke mate bevorderlijk zijn voor zwartwerken. Ook andere factoren spelen echter een rol, zoals bijvoorbeeld het vertrouwen in de fiscale en socialezekerheidsstelsels.

Het merendeel van de lidstaten hebben in verband hiermee de financiële prikkels voor regulier werk verbeterd, met name door de belastingvrije voet voor de inkomsten uit arbeid te verhogen en door adequate minimumlonen vast te stellen, hetzij door middel van wetgeving of via collectieve arbeidsovereenkomsten. De statistieken bevestigen een algemene, maar langzame vermindering van de belastingdruk op laagbetaalde arbeid. In de EU is de totale loonbelasting tussen 2000 en 2005 gemiddeld ongeveer 1,2 procentpunten gedaald¹⁶. Aangezien het brutocijfer gemiddeld bij ongeveer 40% blijft liggen, zijn deze verlagingen wellicht nog steeds niet overtuigend wanneer de optie van zwartwerk (met name zwartwerk in combinatie met uitkeringen) zich aanbiedt. Bovendien kan het effect van deze verlagingen worden tenietgedaan bij overwerk, waarop in tal van lidstaten een aanzienlijk hogere belasting wordt geheven.

In het bijzonder in de nieuwe lidstaten zijn de minimumlonen aanzienlijk verhoogd. De minimumlonen werden in de regel met de nodige behoedzaamheid vastgesteld (op minder dan de helft van het gemiddelde loon) om te vermijden dat reguliere banen zouden worden vernietigd en door zwartwerk zouden worden vervangen. Bovendien werd door hogere minimumlonen in vele nieuwe lidstaten, waar de praktijk van lonen onder couvert wijdverbreid is, de speelruimte voor deze vorm van uitbetaling verkleind.

Werkgerelateerde en minimumbijstandsuitkeringen dienen vastgesteld te worden op een niveau dat aanvaardbare levensomstandigheden mogelijk maakt, waarbij tegelijkertijd regulier werk financieel attractiever blijft dan zwartwerk in combinatie met uitkeringen. In de meeste lidstaten zijn strengere controles van uitkeringstrekkers ingevoerd.

Het grote aantal zelfstandigen in sommige lidstaten duidt op een mogelijke wanverhouding tussen de belasting- en socialezekerheidsstelsels van werknemers en die van zelfstandigen (deze is het gevolg van een vennootschapsbelasting die lager is dan de loonbelasting) en de verschillende behandeling van zelfstandigen en werknemers binnen de socialezekerheidsstelsels. De invoering van een uniform inkomstenbelastingtarief (vlaktaks) in Slowakije en Estland kan worden gezien als een poging om een einde te maken aan dergelijke wanverhoudingen.

Enkele beleidslessen:

- om zwartwerk aan te pakken, moet het evenwicht tussen de prikkels en obstakels in de socialezekerheidsstelsels worden verbeterd door een adequate inkomensondersteuning, door de onderkenning van de koppeling tussen rechten en bijdragen, door controles van uitkeringstrekkers en afdoende financiële sancties in het geval van belasting- en socialezekerheidsfraude.

Europese waarnemingspost voor de werkgelegenheid (www.eu-employment-observatory.net) en in de documentatie die werd aangeboden tijdens een internationale conferentie te Brussel op 21-22 juni 2007 (http://socialsecurity.fgov.be/european_congress/).

16 Zie Eurostat, Structural Indicators, Tax wedge on low wage earners.

- er moet onder meer op de volgende punten worden gelet: i) de belasting op overuren, ii) naleving van het minimumloon of door middel van cao's vastgestelde lonen en de mogelijke rol ervan als referentiewaarde voor uitbetalingen onder couvert, iii) de wanverhouding wat betreft de belastingen tussen werknemers en zelfstandigen, en iv) belastingverlaging voor banen met een geringe productiviteit.

B. Bestuurlijke hervormingen en vereenvoudiging

Samen met de belasting op arbeid lijkt de administratieve last, met name voor atypisch werk en seizoensarbeid, een van de krachtigste stimulansen te zijn om te gaan zwartwerken. In sommige extreme gevallen leidt de combinatie van geringe productiviteit en administratieve last en/of belastingdruk ertoe dat bepaalde werkzaamheden in de formele economie niet meer renderend zijn.

Vereenvoudigde systemen voor de registratie van werknemers werden ingevoerd in Griekenland (voor meewerkende gezinsleden), Frankrijk (voor seizoenarbeiders in de landbouw en hotels en restaurants), Nederland (voor huishoudelijke schoonmaakwerkzaamheden) en Duitsland ("minijobs"), waardoor een aanzienlijk aantal arbeidsplaatsen gecreëerd werd. In Spanje, waar uit vergelijkingen tussen regio's een duidelijke correlatie tussen de frequentie van tijdelijke arbeidsovereenkomsten en zwartwerk is gebleken, kan de in 2005 gesloten overeenkomst van de sociale partners, die tot doel had tijdelijk werk terug te dringen, ook worden beschouwd als een veelbelovende stap in de richting van de regularisering van zwartwerk.

In België, Oostenrijk en Spanje werden dienstencheques en mogelijkheden voor het verrichten van regulier huishoudelijk werk ingevoerd; in Denemarken daarentegen werden deze maatregelen teruggedroefd. Dikwijls was er sprake van een aanzienlijk positief effect op de werkgelegenheid; in budgettaire opzicht echter zijn de resultaten uiteenlopend.

Aangezien zwartwerk kan samengaan met de ontduiking van indirecte belastingen, hebben sommige lidstaten gebruik gemaakt van de door Richtlijn 1999/85/EG geboden mogelijkheid, namelijk om op bepaalde arbeidsintensieve diensten een verlaagd btw-tarief toe te passen. Er zijn maar weinig gegevens die erop duiden dat een enkele verlaging van de btw een gunstige invloed op de werkgelegenheid heeft. In het geval van renovering en onderhoud van huizen hebben verscheidene lidstaten (bijvoorbeeld Finland, Zweden en Italië) gekozen voor het effectievere middel van een aftrek van het belastbaar inkomen van de consument.

Bij de toetreding van tien nieuwe lidstaten op 1 mei 2004 hebben het UK, IE en SE hun arbeidsmarkten opengesteld voor werknemers uit deze nieuwe lidstaten; andere lidstaten pasten daarentegen overgangsregelingen voor werknemers uit acht nieuwe lidstaten toe.

In haar verslag over het functioneren van de overgangsregelingen als vastgesteld in het Toetredingsverdrag van 2003 verklaarde de Commissie dat beperkingen op de toegang tot de arbeidsmarkt ertoe kunnen leiden dat vaker een beroep wordt gedaan op zwartwerk¹⁷.

17 COM(2006) 48 definitief van 8.2.2006 betreffende de periode 1 mei 2004 - 30 april 2006. Er verschijnt nog een verslag vóór het einde van de tweede fase op 30 april 2009, respectievelijk het einde van de eerste fase op 31 december 2008 in het geval van Bulgarije en Roemenië..

Sinds 1 mei 2006 hebben – in een situatie van steeds krappere wordende arbeidsmarkten – de overige lidstaten van de EU-15 (FI, ES, PT, EL, IT, NL en binnenkort LU) hun beperkingen volledig opgeheven en hebben andere deze vereenvoudigd. Onlangs hebben DE en AT aangekondigd de toegang voor hoogopgeleide specialisten te liberaliseren. Op 1 januari 2007 hebben tien lidstaten van de EU-25 (CZ, EE, CY, LV, LT, PL, SI, SK, FI en SE) de toegang van Bulgaarse en Roemeense werknemers tot hun arbeidsmarkten overeenkomstig nationaal recht geliberaliseerd.

Enkele beleidslessen:

- het arbeidsrecht en de administratieve systemen kunnen nog verder verbeterd worden om zo op de korte termijn efficiënter op de behoeften en tekorten op de arbeidsmarkt te kunnen inspelen;
- er bestaat nog veel ruimte voor sectorspecifieke benaderingen om zwartwerk in regulier werk om te zetten (met name in hotels en restaurants, in de landbouw en in verband met huishoudelijke diensten);
- het communautaire *acquis* inzake het vrije verkeer van de werknemers dient algemeen te worden toegepast en bevorderd (met name door middel van EURES);
- de mogelijkheden van e-government, onlineregistratie en de uitwisseling van informatie tussen overheidsdatabanken dienen verder te worden verkend.

C. Controle en sancties

In het groenboek van de Commissie over het arbeidsrecht¹⁸ werd er nadrukkelijk op gewezen dat op nationaal niveau effectiever moet worden samengewerkt tussen de verschillende overheidsinstanties, zoals arbeidsinspecties, socialezekerheidsinstanties en belastingdiensten. Voorts werd het volgende gesteld: "wanneer de middelen, de expertise en de samenwerking met partners van deze rechtshandavingsinstanties worden verbeterd, kan dat ertoe bijdragen dat zwartwerk minder aantrekkelijk wordt."

Nieuwe wetten en actieplannen om zwartwerk beter te kunnen opsporen zijn in verscheidene lidstaten goedgekeurd (DE, FI, FR, IT, SK enz.). In veel gevallen is de definitie van zwartwerk geactualiseerd om de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (uitzendwerk, onderaanneming enz.) weer te geven en zijn de criteria om gevallen van schijnzelfstandigheid op het spoor te komen aangepast.

Aan de verbetering van de toezichts- en controlecapaciteit van de socialezekerheidsinstanties, arbeidsinspecties en vakbonden hebben vele lidstaten prioriteit toegekend. In FR, BE, IE en IT zijn interministeriële coördinatiestructuren opgericht. Tussen de relevante databanken zijn interfaces tot stand gebracht (zoals bijvoorbeeld in PT).

De verplichting voor werkgevers om werknemers met ingang van de eerste werkdag te registreren is algemeen geworden. Ook de mensen die een beroep doen op zwartwerk, zijn in DE aansprakelijk gesteld (sinds 2004 zijn huishoudens verplicht facturen betreffende bouw-

18 Com(2006) 708 bovengenoemd.

en onderhoudswerkzaamheden te bewaren) en in AT (in hotels en restaurants bestaat de verplichting om een zeer gedetailleerde boekhouding op kasbasis bij te houden).

In veel landen zijn de sociale partners overeenkomsten aangegaan, met name in de bouw (DE, FI, IT). In Italië bepaalt de begrotingswet dat in 2007 het ministerie van Arbeid in samenwerking met de sociale partners een normatief systeem zal invoeren om het aantal effectief gewerkte uren te kunnen schatten („indici di congruità“).

Er zijn sancties ingevoerd voor werkgevers die illegaal verblijvende onderdanen van derde landen in dienst hebben (zoals bijvoorbeeld in FI, DE, NL, UK) en deze sancties zijn in vele gevallen verscherpt, zoals door het verbod op deelname aan aanbestedingen voor overheidsopdrachten. In dit verband heeft de Commissie onlangs in het kader van een breed opgezet EU-migratiebeleid een voorstel voor een richtlijn ingediend om alle lidstaten te verplichten soortgelijke sancties vast te stellen en te handhaven tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen¹⁹.

Enkele beleidslessen:

- verplichte registratie van werknemers is een eerste vereiste voor het opsporen van zwartwerk. Vrijstellingen van schriftelijk vastgelegde arbeidsovereenkomsten dienen tot een minimum beperkt te blijven;
- er bestaat aanzienlijke speelruimte voor sectorspecifieke oplossingen voor de controle op en de regularisering van zwartwerk, waarbij de sociale partners een rol moeten spelen;
- het welslagen van beleid tot bestrijding van zwartwerk hangt af van de samenwerking tussen de diverse instanties die verantwoordelijk zijn voor belastingen, arbeidsmarkt en immigratie, en van wetshandhaving en sancties.

D. Grensoverschrijdende samenwerking binnen de EU

In het kader van Richtlijn 96/71 betreffende de detachering van werknemers zijn bilaterale samenwerkingsovereenkomsten gesloten tussen – onder meer – FR, BE en DE en er zijn nog enkele andere gepland (tussen IT, ES, PL en CZ). Voorts is een groep lidstaten tot samenwerking overgegaan met de bedoeling om expertise uit te wisselen over een bredere beleidsagenda in verband met zwartwerk²⁰.

De Commissie is tot de conclusie gekomen dat de bestuurlijke samenwerking tussen de lidstaten moet worden verbeterd, met name ten aanzien van gedetacheerde werknemers²¹. Op haar programma staan dan ook een aanbeveling die zou moeten dienen om door middel van het informatiesysteem voor de interne markt een dergelijke samenwerking te intensiveren en een besluit tot oprichting van een comité op hoog niveau. Dit comité zou tot taak moeten hebben de lidstaten te ondersteunen bij de inventarisatie en uitwisseling van goede

19 Zie COM(2007) 249 van 16 mei 2007.

20 Het ENUW (Europees netwerk tegen zwartwerk) is opgericht door de publieke partners van vijf lidstaten (DE, FR, IT, BE en RO) en wordt gecoördineerd door het Italiaanse ministerie van Arbeid.

21 COM(2007) 304 definitief van 13 juni 2007 betreffende de detachering van werknemers met het oog op het verrichten van diensten..

praktijkvoorbeelden betreffende de controle en handhaving van de wetgeving voor gedetacheerde werknemers.

Bovendien bevat ook het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de procedure voor de tenuitvoerlegging van Verordening 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (die – zodra de uitvoeringsverordening is goedgekeurd – in de plaats zal komen van Verordening 1408/71) bepalingen, door middel waarvan de samenwerking tussen de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten verstevigd wordt.

Beleidsles:

- het institutionele kader voor de controle van het grensoverschrijdende verkeer van werknemers moet voortdurend worden aangepast aan het steeds snellere tempo en de steeds complexere aard van grensoverschrijdende werkzaamheden.

E. Bewustmaking

Er zijn met succes verscheidene voorlichtingscampagnes gehouden (bijvoorbeeld de Deense campagne "Fair play"). In de nieuwe lidstaten waren deze campagnes vaak grootschalig opgezet en waren zij aan specifieke kwesties gewijd, zoals uitbetaling onder couvert (bijvoorbeeld "Een werkcontract werkt" in LV).

Beleidslessen:

- het publiek moet nog beter bewust worden gemaakt van de aan zwartwerk verbonden risico's, met name voor zover het sancties betreft (zie de resultaten van Eurobarometer); voor de sociale partners is hier een sleutelrol weggelegd;
- het is belangrijk dat de burgers duidelijk wordt gemaakt dat de volledige betaling van belastingen positieve gevolgen heeft en dat de socialezekerheidsbijdragen een vorm van verzekering zijn.

5. CONCLUSIES EN FOLLOW-UP

Er zijn geen overtuigende tekenen die erop wijzen dat zwartwerk de afgelopen jaren in aanzienlijke mate is afgenomen. Zwartwerk blijkt een in financieel opzicht aantrekkelijke optie, in het bijzonder in combinatie met btw-fraude en de mogelijkheden om op grotere schaal op EU-niveau actief te zijn. In de lidstaten zijn sporadisch beleidsmaatregelen genomen, maar het is duidelijk dat het ontbreekt aan een evaluatie van de resultaten en een bundeling van expertise. Het is de hoogste tijd dat de lidstaten bij de bestrijding van zwartwerk harder gaan optreden.

- Ondanks enige vorderingen (zoals ten aanzien van de loonbelasting voor laagbetaalden) moet – rekening houdend met de omstandigheden in de afzonderlijke lidstaten – meer worden gedaan om de loonbelasting nog verder te verlagen, door de kwaliteit van de overheidsfinanciën te verbeteren, met name de efficiëntie van systemen voor overheidsuitgaven en belastingen, door de indirecte loonkosten omlaag te brengen en door de belastingdruk te verschuiven naar

andere bronnen van inkomsten²². Ook zouden de ingewikkelde aspecten van de belasting- en uitkeringsstelsels moeten worden vereenvoudigd; deze stelsels kunnen prikkels voor zwartwerk bieden, met name voor zelfstandigen en kleine bedrijven;

- De Commissie is van oordeel dat de overgangsregelingen die de mobiliteit van werknemers uit de nieuwe lidstaten beperken, een factor zijn die remmend werkt op het scheppen van reguliere arbeidsplaatsen en het probleem van het zwartwerken dan ook kunnen verergeren, terwijl de huidige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt juist betere mogelijkheden tot regulier werk bieden. In deze context doet de Commissie een beroep op de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor deze overgangsregelingen, deze zo snel mogelijk te herzien, in ieder geval aan het einde van de tweede fase op 30 april 2009 voor de EU-8, respectievelijk aan het einde van de eerste fase op 30 december 2008 voor Bulgarije en Roemenië.
- De lidstaten wordt verzocht de nodige aandacht te schenken aan zwartwerk wanneer zij beslissen op welke wijze zij de gemeenschappelijke beginselen van flexizekerheid willen verwezenlijken.
- De Commissie roept de sociale partners op tot overeenstemming in het kader van hun gezamenlijke werkprogramma's over concrete initiatieven op het gebied van zwartwerk op intersectoraal, sectoraal en nationaal niveau.
- Effectieve controle en handhaving zijn belangrijke onderdelen van een brede beleidsbenadering. De Commissie herinnert in dit verband aan haar wetvoorstel betreffende sancties voor werkgevers die illegaal verblijvende onderdanen van derde staten in dienst hebben.
- De Commissie zal onderzoeken in hoeverre een Europees platform voor samenwerking tussen de arbeidsinspecties en andere controle- en handhavinginstanties op dit gebied haalbaar is.
- Om de vorderingen bij het omzetten van zwart werk in regulier werk te kunnen volgen, dienen de lidstaten samen met de Commissie na te gaan welke methodologie het meest geschikt is om zwartwerk te kwantificeren. Hiertoe zal in het kader van het PROGRESS-programma in 2008 een studie worden uitgevoerd.
- De Commissie zal in het kader van haar programma voor wederzijds leren zwartwerk als prioriteit behandelen. De actoren wordt in het kader van het PROGRESS-programma de gelegenheid geboden om voorstellen voor voorlichtingscampagnes, activiteiten in verband met enquêtes en evaluaties en initiatieven ten behoeve van de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden in te dienen.

22 Zie de Geïntegreerde richtsnoeren nrs. 2, 3, 5 en 22.. In de werkgelegenheidsrichtsnoeren werd al eerder de mogelijkheid geopperd om de belastingdruk van arbeid naar indirecte of milieubelasting te verschuiven (zie bijvoorbeeld de editie van 2001). Zie ook het groenboek over marktconforme instrumenten voor milieu- en gerelateerde beleidsdoelstellingen, COM(2007) 140 van 28.3.2007 en de mededeling "Europese waarden in een geglobaliseerde wereld", COM(2005) 525 van 3.11.2005..