

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De rol van het maatschappelijk middenveld bij het voorkomen van zwartwerk”

(2005/C 255/12)

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 28 januari 2004 besloten om, in overeenstemming met art. 29 (2) van zijn r.v.o., een advies op te stellen over „De rol van het maatschappelijk middenveld bij het voorkomen van zwartwerk”.

De gespecialiseerde afdeling „Werkgelegenheid, sociale aangelegenheden, burgerschap”, die was belast met de voorbereidende werkzaamheden, heeft haar advies goedgekeurd op 15 maart 2005. Rapporteur was **de heer Hahr**.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 416e zitting van 6 en 7 april 2005 (vergadering van 7 april 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 112 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Samenvatting van de resolutie van de Raad

1.1 Op 20 oktober 2003 heeft de Raad van ministers van Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken een resolutie over zwartwerk aangenomen ⁽¹⁾. De bedoeling hiervan was de lidstaten te wijzen op de noodzaak van een weloverwogen strategie ter bestrijding van zwartwerk in de Europese Unie. Deze strategie zou geïntegreerd moeten worden in de algehele Europese werkgelegenheidsstrategie. Het negende richtsnoer voor het werkgelegenheidsbeleid in 2003 heeft direct betrekking op zwartwerk ⁽²⁾.

1.2 De Raad roept de lidstaten op genoemde resolutie te beschouwen als een referentiekader waarbinnen deze, met inachtneming van de nationale situatie en de nationale prioriteiten en binnen het raamwerk van de Europese werkgelegenheidsstrategie, hun beleid kunnen ontwikkelen en uitvoeren. De resolutie is voor een groot deel gebaseerd op de mededeling die de Commissie in 1998 over dit onderwerp heeft gepubliceerd ⁽³⁾.

1.3 Verder worden de lidstaten opgeroepen rekening te houden met de in de resolutie genoemde acties bij hun verslaggeving over de voornaamste maatregelen die ze, in het licht van het specifieke richtsnoer over zwartwerk, binnen het kader van hun toekomstige nationale actieplannen treffen ter uitvoering van hun werkgelegenheidsbeleid.

1.4 Er wordt samenwerking bepleit om na te gaan in hoeverre de situatie op het gebied van zwartwerk in de verschillende lidstaten overeenkomt. Dit kan het best worden gedaan d.m.v. een gemeenschappelijke aanpak binnen het raamwerk van de Europese werkgelegenheidsstrategie.

1.5 Ten aanzien van preventieve acties en sancties beveelt de Raad de ontwikkeling aan van een alomvattende, op preventief optreden gebaseerde en binnen de Europese werkgelegenheidsstrategie passende benadering, die alle werkgevers en werknemers aanmoedigt om hun werkzaamheden te verrichten binnen het kader van de formele economie en in de context van reguliere werkgelegenheid. Maatregelen hiertoe dienen te worden genomen met inachtneming van de houdbaarheid van de openbare financiën en de stelsels voor sociale bescherming. Daarbij valt o.a. te denken aan:

- het scheppen van een juridisch en administratief kader dat bevorderlijk is voor het aanmelden van economische activiteit en werkgelegenheid, het vereenvoudigen van procedures, en het beperken van de kosten en verplichtingen die remmend werken op de oprichting en ontwikkeling van bedrijven, in het bijzonder startende en kleine bedrijfjes;
- het versterken van de stimulansen en het wegnemen van de remmingen om werk officieel aan te melden, zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde;
- het nader bezien en waar nodig hervormen van de belasting- en uitkeringsstelsels en de wisselwerking daartussen, zodat hoge marginale effectieve belastingtarieven omlaag kunnen gaan en laagbetaalde werknemers eventueel minder worden belast;
- het ontwikkelen van een passend werkgelegenheidsbeleid voor degenen die sociale bescherming genieten, waardoor men zal worden gestimuleerd om deel te nemen aan de reguliere arbeidsmarkt, en
- het verminderen van het risico van werkloosheid en armoedegevallen door ongewenste wisselwerkingen tussen belasting- en uitkeringsstelsels uit te schakelen.

1.6 De controle op de naleving van de regelgeving moet worden verscherpt, zo nodig met steun van de sociale partners, terwijl de sancties die bij niet-naleving worden opgelegd aan met name personen die illegale arbeid organiseren of daarvan profiteren, strenger moeten worden. De maatschappelijke bewustwording t.a.v. de negatieve effecten van zwartwerk op de sociale zekerheid en de consequenties daarvan voor de solidariteit en rechtvaardigheid moet worden vergroot. Er dient meer inzicht te komen in de schadelijke gevolgen van zwartwerk.

⁽¹⁾ Raadsdocument nr. 13538/1/03.

⁽²⁾ Het negende richtsnoer uit het besluit van de Raad van 22 juli 2003 betreffende „De richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten” luidt als volgt: „Om zwartwerk uit te bannen zorgen de lidstaten voor de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van een brede beleidsmix, bestaande uit een combinatie van vereenvoudiging van het ondernemingsklimaat, afschaffing van belemmeringen en verschaffing van de nodige prikkels in de belasting- en uitkeringsstelsels, een betere wetshandhaving en de toepassing van sancties. Zij investeren in de ontwikkeling van de statistische grondslag op nationaal en EU-niveau om de omvang van het probleem en de op nationaal niveau bereikte vooruitgang te meten.”

⁽³⁾ Mededeling van de Commissie betreffende zwartwerk (COM(1998) 219).

1.7 Teneinde een beter zicht te krijgen op de omvang van zwartwerk, moet op nationaal niveau worden geraamd hoe wijdverbreid de informele economie en zwartwerk zijn. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de gegevens waarover de instellingen voor sociale zekerheid, de belastingdiensten, de ministeries en de centrale bureaus voor de statistiek beschikken. Het is ook van belang dat de lidstaten een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van metingen op EU-niveau ter bepaling van de omvang van zwartwerk, zodat kan worden vastgesteld welke vooruitgang is geboekt bij het omzetten van zwartwerk in regulier werk. Er moet worden gestreefd naar samenwerking tussen de centrale bureaus voor de statistiek op het gebied van de methodologie, terwijl ook de uitwisseling van deskundigheid en kennis moet worden bevorderd.

1.8 Ten slotte verzoekt de Raad de sociale partners op Europees niveau, zwartwerk doortastend aan te pakken in het kader van hun onderling overeengekomen meerjarenwerkprogramma en het verschijnsel daarna te bestrijden op sectoraal niveau, in het kader van de sectorale comités voor de sociale dialoog. Op nationaal niveau dienen de sociale partners te bevorderen dat economische activiteit en werkgelegenheid worden aangemeld en dat zwartwerk wordt bestreden door bewustmakingscampagnes en andere maatregelen (bijv. via collectieve arbeidsovereenkomsten, met inachtneming van de nationale tradities en praktijken). Aldus kan o.m. worden bijgedragen aan de vereenvoudiging van het ondernemingsklimaat, met name voor het MKB.

2. Inleiding

2.1 Zwartwerk houdt in dat er geen belastingen noch sociale verzekeringspremies worden betaald als bijdrage aan de openbare geldmiddelen. Inkomsten uit economische bedrijvigheid worden niet aangegeven, zodat er geen belasting over geheven kan worden. Er wordt geen BTW opgegeven of afgedragen. Arbeid wordt verricht tegen zwarte betaling. Voor zwarte lonen worden door werkgevers geen premies afgedragen. Ook werknemers geven dergelijke inkomsten niet op, zodat er geen inkomstenbelasting over wordt betaald.

2.2 Het gevolg is dat de maatschappij belangrijke inkomsten, waaruit o.a. ons sociale stelsel wordt gefinancierd, derft. Per jaar gaat het hier om vele miljarden.

2.3 Normaal functionerende, serieuze bedrijven zijn gedwongen te sluiten of hebben moeite zich te handhaven en zich uit te breiden, terwijl de zwarte economie zich wel handhaaft op de markt en zelfs floreert. Daardoor kan het functioneren van de economie als geheel in gevaar komen. Dat gaat mede ten koste van de productiviteitsontwikkeling, die toch een van de voorwaarden voor het voortbestaan van de welvaartsstaat is.

2.4 Zwartwerk komt in alle lagen van de maatschappij voor, zowel onder werkgevers als onder werknemers. Zwartwerkers kunnen ruwweg in drie categorieën worden onderverdeeld.

2.5 De eerste categorie bestaat uit ondernemingen die zich op systematische en georganiseerde wijze bezighouden met zwartwerk, veelal in combinatie met witwerk. Personeel wordt vaak uitbetaald in zwarte lonen, die niet worden opgegeven.

2.6 De tweede categorie bestaat uit personen met twee of meer soorten werk, waarvan er een zwart wordt verricht. Het gaat hierbij bijv. om goed opgeleide werknemers die naast hun normale baan zwart willen bijverdienen.

2.7 De derde categorie ten slotte bestaat uit werklozen die geen toegang hebben tot de reguliere arbeidsmarkt en om verschillende redenen gedwongen zijn zwart werk aan te nemen. Deze groep is bijzonder kwetsbaar. Dergelijke werknemers moeten vaak genoegen nemen met slechte werkomstandigheden en lage lonen. Over het algemeen vallen ze niet onder het stelsel van sociale zekerheid.

2.8 Behalve onder deze drie duidelijk te onderscheiden hoofdcategorieën komt zwartwerk ook nog elders in andere vorm voor.

2.9 Zo kan ontvangst van bijv. een werkloosheidsuitkering of ziekengeld worden gecombineerd met zwarte inkomsten.

2.10 Verder komt het voor dat eigenaren van huizen en appartementen voor kleinere herstellingen een beroep doen op arbeidskrachten die hun inkomsten uit dergelijk werk niet opgeven. Hetzelfde geldt bijv. voor verhuizingen. De aanleiding hiervoor is vaak het feit dat officiële firma's dergelijke karwei-tjes niet de moeite waard vinden. Zo'n firma kan dan doorverwijzen naar een van haar werknemers, die bereid is in zijn vrije tijd zwart bij te klussen.

2.11 De situatie in de nieuwe lidstaten komt overeen met die in de landen van EU-15. Wel wordt er in een studie, gepubliceerd in mei 2004, aandacht gevraagd voor een speciaal hier voorkomende vorm van zwartwerk, die eruit bestaat dat de werkgever officieel slechts een deel van het uitgekeerde loon opgeeft en de rest zwart, onder couvert, uitbetaalt („envelope wages”) ⁽⁴⁾.

2.12 Men zal moeten bedenken dat het in alle gevallen gaat om zwartwerk, waarbij op vrij grote schaal sprake is van belastingontduiking.

2.13 Deze vorm van asociaal gedrag ondermijnt de maatschappelijke moraal en de verantwoordelijkheidszin — twee zaken die de ethische grondslag vormen van samenlevingen waarin een belangrijk deel van de middelen wordt besteed aan herverdeling van middelen en sociale voorzieningen. Daarnaast veroorzaakt belastingontduiking maatschappelijke spanningen. Een groot deel van de bevolking betaalt belasting en moet aanzien dat anderen zich het recht toe-eigenen, zelf te bepalen hoeveel ze aan belasting en premies afdragen.

⁽⁴⁾ Zie „Undeclared work in an enlarged union”, Europese Commissie, DG „Werkgelegenheid en Sociale Zaken” (2004). Deze studie is alleen beschikbaar in elektronische vorm en in het Engels (met samenvattingen in het Frans en Duits): http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/work/undecld_work_final_en.pdf.

2.14 Zwartwerk heeft veel schadelijke gevolgen voor de maatschappij als geheel. Deze gevolgen kunnen echter niet alleen in geld worden uitgedrukt. In alle lagen van de samenleving wint het cynisme veld. Veel mensen accepteren zwartwerk of praten het goed met argumenten als „de werkloosheidsuitkering is te laag” of „wit betalen voor huishoudelijk werk is te duur”.

2.15 De rechtsstaat en het sociale stelsel komen in het gedrang als er geen respect meer is voor wetten en regels. Het is daarom zaak deze problemen aan te pakken met omvangrijke en doelgerichte maatregelen. Overigens zien we dat de sociale partners, de verantwoordelijke politici en de samenleving als geheel zich geleidelijk aan meer bewust worden van de negatieve gevolgen van zwartwerk en van de noodzaak om zwartwerk om te zetten in witwerk.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het Comité heeft in 1999 uitvoerig advies uitgebracht over de mededeling die de Commissie indertijd over het onderwerp heeft gepubliceerd ⁽⁵⁾. Met haar document wilde de Commissie het startsein geven voor een breed debat in de EU en de lidstaten. De mededeling heeft een follow-up gekregen in de vorm van een op initiatief van de Commissie uitgevoerde studie ⁽⁶⁾.

3.2 Het Comité juicht het toe dat de Raad middels een resolutie de discussie een nieuwe impuls wil geven.

3.3 Tegelijkertijd stelt het Comité vast dat de Commissie in 2003 het initiatief heeft genomen tot een breed opgezet onderzoek naar zwartwerk in de uitgebreide Unie. De resultaten van dit onderzoek, die in mei 2004 zijn gepubliceerd ⁽⁷⁾, leren ons volgens de Commissie zeer veel over zwartwerk en de wijze waarop het kan worden bestreden. De studie kan daarom door de regeringen en andere overheden die zoeken naar manieren om zwartwerk tegen te gaan, worden gebruikt als een belangrijke uitgangspunt bij de besluitvorming.

3.4 Onderdeel van de werkgelegenheidsstrategie

3.4.1 Bestrijding van zwartwerk moet volgens de Raad onlosmakelijk onderdeel zijn van de Europese werkgelegenheidsstrategie, die erop gericht is meer en betere arbeidsplaatsen te scheppen. Ook de Commissie heeft zich reeds op dit standpunt gesteld en in juli 2003 hebben ook de EU-ministers van Werkgelegenheid en Sociale Zaken zich tijdens hun informele bijeenkomst te Varese in soortgelijke zin uitgesproken. Daarbij is erop gewezen dat omzetting van zwartwerk in witwerk zou kunnen bijdragen tot het volgende: verwezenlijking van volledige werkgelegenheid; verbetering van de arbeidskwaliteit- en productiviteit; versterking van de sociale samenhang en maatschappelijke integratie; uitbanning van armoede, en voorkoming van marktdistorsies.

3.4.2 In zijn advies over de mededeling van de Commissie uit 1998 heeft het Comité zijn steun uitgesproken voor de aanpak die erop neerkomt dat de zwartwerkproblematiek

wordt benaderd vanuit een werkgelegenheidsperspectief. Het Comité blijft bij dit standpunt.

3.4.3 Er is een hele reeks maatregelen nodig om genoemde doelstelling — het legaliseren van zwartwerk ofwel het omzetten ervan in witwerk — te verwezenlijken.

3.4.4 Om te beginnen zal zwartwerk in verschillende typen moeten worden onderverdeeld, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen personen die eigenlijk thuishoren op de reguliere arbeidsmarkt, en personen die er bewust voor kiezen hun werk niet aan te melden.

3.4.5 Verder zou het goed zijn na te gaan welke soorten zwartwerk geschikt zijn om te worden omgezet in witwerk.

3.4.6 Naar bepaalde zwart verrichte werkzaamheden of zwart verleende diensten zal op de reguliere arbeidsmarkt waarschijnlijk geen vraag zijn. Naar de mening van het Comité zal aan dergelijke gevallen bijzondere aandacht moeten worden besteed. Met behulp van steunmaatregelen moet het mogelijk zijn om ook deze vormen van zwartwerk te integreren in de reguliere, witte sector.

3.4.7 Om de Lissabonstrategie te kunnen verwezenlijken is het o.a. nodig om nieuwe levenskrachtige en concurrerende ondernemingen in de EU op te richten en tot ontwikkeling te brengen, waardoor er meer arbeidsplaatsen zullen worden geschapen.

3.4.8 Het is een heel lang en moeizaam proces om het ideaal van een goed functionerende en renderende onderneming met officieel aangestelde werknemers tot werkelijkheid te maken.

3.4.9 Daarom zal er voor opstartende ondernemingen een klimaat moeten worden geschapen waarin deze goed kunnen gedijen en kunnen groeien.

3.4.10 Tegelijkertijd hebben werknemers er recht op om van de ondernemingen waar ze te werk zijn gesteld, te verlangen dat deze bekend zijn met de bestaande arbeidsmarkt- en belastingwetgeving en dat ze deze kunnen toepassen.

3.4.11 Tussen beide bovengenoemde eisen moet het juiste evenwicht worden gevonden, anders is het gevaar niet denkbeeldig dat een groot aantal ondernemingen nooit van de grond komt en dat veel mooie ideeën in de lucht blijven hangen.

3.4.12 Het toekomstbeeld dat de ministers van Werkgelegenheid en Sociale Zaken hebben geschetst tijdens hun bijeenkomst te Varese in juli 2003, zou gemakkelijk de indruk kunnen wekken dat het bij het omzetten van zwartwerk in witwerk alleen om de werkgelegenheid draait. Zwartwerk gaat echter dikwijls hand in hand met andere vormen van financieel-economische criminaliteit, zeker als het systematisch wordt verricht en een georganiseerd karakter heeft. Dit soort criminaliteit vraagt om bijzondere maatregelen vanuit de samenleving en dient op gepaste wijze te worden bestreden.

⁽⁵⁾ COM(1998) 219 def. ESC-advies in: PB C 101 van 12.4.1999, blz. 30-37 (rapporteur: Giron).

⁽⁶⁾ Regioplan Research Advice and Information (Mateman, Sander & Renooy, Piet): „Undeclared labour in Europe – Towards an integrated approach of combatting undeclared labour” (In het Engels, met samenvattingen in het Frans en Duits). Amsterdam, 2001.

⁽⁷⁾ Zie voetnoot 4.

3.5 Definitie van zwartwerk

3.5.1 Om onderscheid te maken tussen zwartwerk (of „niet gemeld werk”) en andere vormen van financieel-economische criminaliteit hanteert de Raad dezelfde definitie van het begrip als de Commissie in haar mededeling van 1998, nl.: „*alle betaalde werkzaamheden die wat hun aard betreft wettig zijn, maar niet worden gemeld aan de autoriteiten*”. Het Comité heeft zich hier destijds mee akkoord verklaard, aangezien het noodzakelijk is dat een voor alle lidstaten eensluidende definitie wordt gehanteerd. Het Comité huldigt nog altijd dit standpunt.

3.6 Illegale immigratie en zwartwerk

3.6.1 Het Comité is al enkele malen in de gelegenheid geweest om zijn standpunten over illegale immigratie en de oorzaken daarvan naar voren te brengen, waarbij het o.m. heeft gewezen op het verband tussen illegale immigratie en zwartwerk. Illegale immigranten hebben geen toegang tot de reguliere arbeidsmarkt noch tot de regelingen voor sociale bijstand. Ze moeten andere manieren bedenken om in hun onderhoud te voorzien en zijn daarbij in veruit de meeste gevallen aangewezen op de zwarte arbeidsmarkt. Zo werken veel illegale immigranten zwart in sectoren als bijv. de bouw en de land- en tuinbouw. Het gevolg is vaak een moeilijk te verbreken afhankelijkheidsrelatie waarbij illegale immigranten worden geëxploiteerd door dubieuze werkgevers.

3.6.2 Tot de maatregelen die de lidstaten dienen te nemen, behoort bestrijding van illegale immigratie binnen het raamwerk van het gemeenschappelijke immigratiebeleid⁽⁸⁾. Daartoe moeten verschillende strategieën worden uitgestippeld, die per lidstaat anders kunnen worden ingevuld. Een voor de hand liggende strategie is ervoor te zorgen dat illegale immigranten terugkeren naar hun land van herkomst. Een andere strategie bestaat uit het drastisch verscherpen van grenscontroles.

3.6.3 Overigens zal men moeten bedenken dat een persoon die bereid is alles op te geven in zijn eigen land om elders een nieuw bestaan op te bouwen, gedreven wordt door zo'n sterke innerlijke motivatie dat deze moeilijk is te beteugelen.

3.6.4 Er zijn ook mensen van wie de papieren worden gestolen of in beslag genomen om hen te dwingen om hun „overtocht” terug te betalen. De slavernij waarin die mensen worden gebracht, bestaat in de dwang die het netwerk van mensensmokkelaars op hen uitoefent om hen hun „schuld” te laten terugverdienen. De slachtoffers van dergelijke praktijken werken voor particulieren (bv. in de huishouding), in de bouw, op scheepswerven, in de landbouw, in de horeca enz. Die misstanden spelen zich onder onze ogen af, overal in de samenleving! Die waarheid mag niet langer onder stoelen of banken worden gestoken om dergelijke praktijken te kunnen bestrijden en alle slachtoffers te kunnen beschermen. Voor dat laatste is het nodig deze mensen rechten toe te kennen en erop toe te zien dat die rechten worden nageleefd.

⁽⁸⁾ Zie bijv. het „Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak”, COM(2004) 811 def.

3.6.5 Het is in veel gevallen niet mogelijk een illegale immigrant terug te sturen naar zijn of haar vaderland om redenen van humanitaire, juridische of praktische aard. In dergelijke gevallen moet men er via diverse maatregelen uiteraard voor zorgen dat de immigrant integreert in de samenleving.

3.6.6 Bij de beoordeling van de overgangsmaatregelen voor het vrije verkeer van werknemers (waarbij het eerder zal gaan over het gebrek daaraan) in het geval van de onderdanen van de op 1 mei 2004 tot de Europese Unie toegetreden landen, moet melding worden gemaakt van de nodeloze moeilijkheden waarop werkgevers en werknemers zijn gestuit. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de ontwikkelingen op het gebied van kwalificaties, demografie, cultuur en mobiliteitsveristen.

3.6.7 Laat men dit na, dan bestaat het risico dat deze groepen een broedplaats van zwartwerk gaan vormen met alle schadelijke gevolgen van dien voor de reguliere arbeidsmarkt.

3.6.8 Een belangrijk onderdeel van het totale pakket acties ter bestrijding van zwartwerk, zoals het Comité al eerder heeft aangegeven in zijn initiatiefadvies over „De rol van de georganiseerde civiele samenleving bij immigratie en maatschappelijke integratie”⁽⁹⁾, bestaat uit verschillende, op integratie gerichte maatregelen die ten slotte via een volwaardig burgerschap moeten leiden tot opnemings in de civiele samenleving.

3.6.9 De overheden hebben de taak de immigranten duidelijk op hun rechten en plichten te wijzen, erop toe te zien dat ze toegang krijgen tot de reguliere arbeidsmarkt en hun alle kansen te geven gebruik te maken van de onderwijsvoorzieningen. Immigrantengroepen zouden tegen dezelfde voorwaarden als de rest van de bevolking toegang moeten hebben tot de gezondheidszorg en andere universele diensten. Segregatie in woonwijken moet worden tegengegaan.

3.7 Preventieve maatregelen

3.7.1 In zijn resolutie roept de Raad de lidstaten o.a. op om een juridisch en administratief kader te scheppen dat bevorderlijk is voor het aanmelden van economische activiteit en werkgelegenheid. Heel in het algemeen kan men zeggen dat het erom gaat zwart werk minder aantrekkelijk te maken.

3.7.2 Het Comité wil in dit verband enkele mogelijke oplossingen aandragen die, ieder voor zich of in combinatie met elkaar, kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstelling.

3.7.3 Er moeten vergelijkende studies worden uitgevoerd om aan het licht te brengen welke belastinggrondslagen in het bijzonder uitnodigen tot het verrichten van zwartwerk, en welke mogelijkheden er zijn om deze problemen de wereld uit te helpen.

3.7.4 De lidstaten dienen te beschikken over goed functionerende rechtsstelsels waarmee het mogelijk is personen die zich schuldig maken aan zwartwerk, op te sporen, juridisch te vervolgen en te bestraffen. Dit is in het bijzonder van belang als het zwartwerk op systematische basis plaatsvindt en er sprake is van uitbuiting van werknemers.

⁽⁹⁾ PB C 125 van 27.5.2002, blz. 112-122 (rapporteur: Pariza Castaños; co-rapporteur: Melicias).

3.7.5 Er zijn grote inspanningen nodig op het gebied van voorlichting en educatie, zodat de mensen ervan doordrongen raken hoe schadelijk de effecten van zwartwerk zijn, zowel voor de maatschappij in haar geheel als voor de afzonderlijke burger.

3.8 De belastingproblematiek

3.8.1 In studies waarin onderzoek wordt verricht naar de zwarte sector, wordt er gewoonlijk van uitgegaan dat zwartwerk in de eerste plaats een probleem is doordat aldus belastingopbrengsten worden gederfd.

3.8.2 Uit onderzoeken waarin de omvang van de zwarte sector in diverse landen onder de loep is genomen, kan daarentegen niet worden geconcludeerd dat er een statistisch verband bestaat tussen de omvang van de sector en de totale belastingdruk.

3.8.3 Het is moeilijk te zeggen hoe zwartwerk en belastingdruk nu precies met elkaar samenhangen. Naar de mening van het Comité is het te simpel om te zeggen dat lagere belastingen automatisch tot minder belastingontduiking zullen leiden. Ook in landen met lage belastingen en premies komt immers zwartwerk voor.

3.8.4 Het zou aan te bevelen zijn een diepgaande studie te verrichten naar het verband tussen de hoogte van belastingen en premies en de mate waarin zwartwerk voorkomt.

3.8.5 Omdat de ervaring leert dat zwartwerk zich afspeelt in microbedrijfjes met beperkte administratieve capaciteiten, kan men zich afvragen waar het probleem nu ligt: kent men de betreffende regels niet, zijn deze te ingewikkeld of probeert men via zwartwerk bewust bepaalde concurrentievoordelen te behalen?

3.8.6 Bij ons staat sociale gerechtigheid hoog in het vaandel. Daarom houden we er een uitgebreid systeem van regels en voorschriften op na, waartoe ook ons belastingstelsel behoort. Het belang dat we aan sociale gerechtigheid hechten, houdt in dat hiervoor veel middelen nodig zijn. Zeker de instanties die toezien op de naleving van de voorschriften, moeten de beschikking hebben over een toereikend budget.

3.8.7 Als een relatief grote groep zelfstandigen en werknemers in een voor zwartwerk gevoelige branche inkomsten en lonen niet opgeeft aan de fiscus, bestaat het gevaar dat het hele systeem als onrechtvaardig wordt beschouwd door eerlijke ondernemers, die misschien door de *unfaire concurrentie* worden gedwongen hun bedrijf op te doeken.

3.8.8 Er zijn daarom gegronde redenen om de regelgeving te stroomlijnen, teneinde tot een simpeler systeem te komen, waardoor de zaken er zowel voor de burger als voor de overheid overzichtelijker op worden. Hierdoor worden de mogelijkheden om het systeem te misbruiken beperkt, terwijl tegelijk middelen kunnen worden vrijgemaakt voor de bevoegde instanties om de ernstiger gevallen van zwartwerk op te sporen.

3.9 Monitoring en controle

3.9.1 Een van de belangrijkste stellingen met betrekking tot de omzetting van zwartwerk in regulier werk in de resolutie van de Raad is dat de controle en de sancties moeten worden

verscherpt. Het Comité is de mening toegedaan dat zwartwerk zonder meer bestreden moet worden door meer maatschappelijke regulering en controle. Het niet aanmelden van werk mag niet worden gebagatelliseerd. Zoals ook in de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid is vastgelegd, moet daarom een betere wetshandhaving worden gecombineerd met de toepassing van sancties om te voorkomen dat beroepsmatig verricht zwartwerk lonend is. Maatregelen om zwartwerk uit te bannen, zullen altijd op twee pijlers moeten rusten: sancties en preventie. Deze twee dienen altijd hand in hand te gaan. Een dergelijke dubbele strategie, gekenmerkt door een combinatie van controlemaatregelen en stimulansen, wordt ook aangehouden in de resolutie van de Raad en de huidige werkgelegenheidsrichtsnoeren en heeft tevens de steun van het Comité.

3.9.2 De individuele ondernemer ervaart regels en controle vaak als bemoeizucht. Het normbesef bij de mensen wordt niet zomaar verbeterd door het invoeren van meer officiële regels. In verschillende bedrijfstakken is men op dit moment bezig zichzelf strengere gedragscodes op te leggen en in allerlei organisaties komen ethische vraagstukken steeds meer op het eerste plan te staan. Zulke vrijwillige maatregelen ter bestrijding van zwartwerk zijn toe te juichen, maar kunnen niet in de plaats komen van controles door de desbetreffende overheidsinstanties.

3.10 De behoefte aan voorlichting en educatie

3.10.1 Iemand die zwartwerk verricht, heeft een naar verhouding losse en korte dienstbetrekking zonder ontwikkelingsmogelijkheden. Een zwart bedrijf kan zich geen noemenswaardige groei veroorloven, omdat anders het risico bestaat dat de fraude aan het licht komt. De zwartwerker ontbreekt het daarom aan carrièremogelijkheden. Zijn loonontwikkeling zal niet gelijk opgaan met die op de reguliere arbeidsmarkt. Ook worden er geen premies voor ziekteverzekeringen en oudedagsvoorzieningen afgedragen.

3.10.2 Personen die zwartwerk verrichten of daartoe de gelegenheid bieden, doen dat normaal gezien met een bepaald doel voor ogen: het ontduiken van belastingen of het niet betalen van sociale premies. Het is buitengewoon belangrijk dat de mensen beter worden doordrongen van het verband tussen het afdragen van sociale premies en latere sociale uitkeringen.

3.10.3 Bovenstaande voorbeelden geven volgens het Comité aan dat er op het terrein van voorlichting en educatie nog heel wat werk te verzetten valt. Het is zaak erop te wijzen welke negatieve gevolgen zwartwerk heeft voor de direct betrokkene en voor de maatschappij als geheel, niet alleen op de korte maar ook op de lange termijn.

3.10.4 Zowel de sociale partners als bedrijfsorganisaties kunnen hier een buitengewoon belangrijke rol spelen. Als de sociale partners erop toezien dat goed de hand wordt gehouden aan de arbeidsovereenkomsten en ze er samen met de personeelsvertegenwoordigers voor zorgen dat geen zwartwerkers worden aangenomen, kan dit ertoe bijdragen dat zwartwerk geen kans krijgt. Werkgevers- en bedrijfsorganisaties kunnen van hun leden eisen dat gedragscodes worden nageleefd. Bij niet-naleving zouden verschillende soorten sancties moeten kunnen worden opgelegd.

3.10.5 De prijs die voor eerlijkheid wordt betaald, mag echter niet te hoog zijn. Dan bestaat het gevaar dat zwartwerk hand over hand gaat toenemen. In bepaalde bedrijfstakken komt zwartwerk meer voor dan in andere. Tegelijkertijd zal men ervoor moeten waken bepaalde sectoren klakkeloos te stigmatiseren, alleen omdat daar zwartwerk gemakkelijker op te sporen is dan elders.

3.10.6 Uiteindelijk zijn kwesties op het gebied van moraal, ethiek en recht altijd een zaak van het individu.

4. Samenvatting en conclusies

4.1 Zwartwerk komt in alle lagen van de samenleving voor. Het is echter heel moeilijk precies vast te stellen hoe wijdverbreid zwartwerk is. In enkele studies wordt geschat dat de informele economie gemiddeld 7 à 16 % van het BNP van de EU uitmaakt. Er zal kortom nog heel wat werk moeten worden verzet voordat zwartwerk en de oorzaken ervan de wereld uit zijn.

4.2 Wil men het probleem op een adequate wijze aanpakken, dan zouden de volgende punten naar de mening van het Comité nader onderzocht en in acht moeten worden genomen:

- Het moet aantrekkelijker worden om werk officieel aan te melden.
- Vrouwen verkeren vaak in een kwetsbare positie als het gaat om zwartwerk met lage lonen. Het is daarom zaak hun situatie beter in kaart te brengen om gerichte maatregelen te kunnen nemen.
- De regelgeving voor ondernemingen moet worden veranderd ter verlichting van de administratieve lasten. Dit geldt met name voor startende ondernemingen. Overigens dienen ook personen die een bedrijf opstarten, goed bekend te zijn met de beginselen van de bedrijfseconomie. Het is van

belang dat ze weten welke maatschappelijke eisen er worden gesteld aan het runnen van een bedrijf (arbeidsrecht, sociale zekerheid voor personeel e.d.).

- Er moet een brede op producenten en consumenten gerichte voorlichtingscampagne op touw worden gezet om de mensen duidelijk te maken hoe schadelijk zwartwerk is voor de algemene middelen en voor het stelsel van sociale voorzieningen en verzekeringen, en hoe negatief het doorwerkt op onze gevoelens van solidariteit en rechtvaardigheid.
- De effectieve controle door de bevoegde overheidsinstanties moet worden verbeterd, o.a. door een grotere strafvervolgcapaciteit en samenwerking tussen de betrokken instanties, zowel op nationaal als op grensoverschrijdend niveau.
- Zwartwerk mag niet te licht worden opgenomen. Sancties moeten daarom dusdanig effectief zijn dat zwartwerk, met name als het beroepsmatig wordt verricht, niet lonend is.
- Het Comité herinnert er tot slot aan dat er bepaalde derde landen zijn die de hand lichten met de algemeen gangbare normen op het gebied van sociale verantwoordelijkheid, en zou graag willen dat hiermee rekening wordt gehouden door ondernemingen uit EU-lidstaten wanneer ze in genoemde landen zakelijke activiteiten ontplooiën.

4.3 Ten slotte wil het Comité erop wijzen hoe belangrijk het is dat hoge werkloosheidscijfers, die er voor een groot deel verantwoordelijk voor zijn dat mensen inkomsten niet opgeven en er zwartwerk wordt verricht, zoveel mogelijk worden teruggedrongen in de lidstaten. De Europese werkgelegenheidsstrategie zal dan ook geïmplementeerd moeten worden met behulp van de nationale actieplannen. Een goed functionerende arbeidsmarkt met volledige werkgelegenheid en kwalitatief hoogwaardige arbeidsplaatsen is bij uitstek het middel om tegen te gaan dat inkomsten niet worden opgegeven en er zwartwerk wordt verricht.

Brussel, 7 april 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Anne-Marie SIGMUND