



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 07.04.1998
COM(1998) 219 def.

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

BETREFFENDE ZWARTWERK

Inhoudsopgave

1.	INLEIDING	5
2.	ANALYSE VAN DE ARBEIDSMARKT VOOR ZWARTWERK	5
2.1	Afbakening van het begrip zwartwerk en de omvang van het probleem	5
2.2	Waar komt zwartwerk vandaan?	6
2.3	Wie zijn de zwartwerkers?	8
2.4	In welke sectoren komt in de lidstaten zwartwerk het meeste voor?	9
2.5	Onderdanen van derde landen en zwartwerk	10
3.	IMPACT VAN ZWARTWERK	10
3.1	Sociale zekerheid en de impact op de overheidsfinanciën	10
3.2	De impact op personen	11
3.3	Gevolgen voor de concurrentie	11
4.	BELEIDSKWESTIES	12
4.1	Beleidsopties	12
4.2	Overzicht van in de lidstaten ingevoerde maatregelen	13
4.3	Voorbeeld van een geïntegreerde strategie in drie landen	17
5.	CONCLUSIE	19
6.	TABEL 1: WETTELIJKE OF MET CONTROLE SAMENHANGENDE MAATREGELLEN:	20
7.	TABEL 2: MAATREGELLEN IN VERBAND MET SUBSIDIES OF VERLAGING VAN KOSTEN	21
8.	TABEL 3: OVERIGE MAATREGELLEN	22
9.	BIJLAGE 2: NADERE GEGEVENS OVER DE LIDSTATEN	23

Samenvatting en toelichting

Zwartwerk is een van de punten van gemeenschappelijk belang op het gebied van de werkgelegenheid. Het begrip “zwartwerk” omvat 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. De toepassing van deze definitie betekent dat criminele activiteiten, alsmede werk dat niet hoeft te worden gemeld, uitgesloten worden.

Het voornaamste motief voor werkgevers, werknemers en zelfstandigen om deel te nemen aan de informele economie, is van economische aard. Het werken in de informele economie biedt de kans de inkomsten te vergroten en de belasting en de betaling van sociale premies te ontduiken of de kosten te drukken. Er zijn drie bijkomende factoren: de toenemende vraag naar “gepersonaliseerde diensten”, de reorganisatie van bedrijven die uiteenvallen in tal van verticale onderdelen en het toegenomen beroep op onderaannemers, alsmede de verspreiding van de lichte technologie, die nieuwe kansen op werk biedt en nieuwe gebieden voor dienstverleningsactiviteiten opent. Zwartwerk komt meestal voor in arbeidsintensieve sectoren met lage winsten, zoals de landbouw, de bouwnijverheid, de kleinhandel, de horeca of de huishoudelijke diensten, de verwerkende industrie en zakelijke dienstverlening, waar de kosten de voornaamste concurrentiefactoren zijn, alsmede moderne innoverende sectoren.

Men kan vier hoofdgroepen van zwartwerkers onderscheiden: personen met twee of meer banen, “economisch inactieve personen”, werklozen en personen uit derde landen die illegaal in de Europese Unie verblijven. De leeftijd en het geslacht van de niet gemelde werknemers, hangen voor een groot deel van de betrokken sectoren af.

Door zwartwerk dreigen de financiering en de omvang van de sociale bescherming en de dienstverlening door de overheid, te worden ondermijnd. Vermindering van inkomsten betekent aantasting van het peil van de diensten die de staat kan verlenen en dit veroorzaakt een vicieuze cirkel, aangezien de regering de belastingen verhoogt om de diensten te blijven verlenen en aldus meer stimulansen voor zwartwerk schept. In landen waar de sociale bescherming universeel is of waar personen rechten ontlenden aan hun partners, is zwartwerk mogelijk niet van invloed op de gezondheid of op de pensioenrechten. Hetzelfde geldt voor mensen met twee banen. Niet gemelde werknemers die normaliter inactief zijn, lopen echter alle voordelen mis die verbonden zijn aan een officiële arbeidsovereenkomst, zoals opleiding, een specifiek loopbaanprofiel, loonsverhogingen en een gevoel van verbondenheid met de onderneming. Deze personen ondervinden ook moeilijkheden bij het vinden van ander werk. De invloed op ondernemingen uit zich in de vorm van concurrentievervalsing, met name op microniveau.

Het zwartwerkprobleem kent twee dimensies. Men kan het beschouwen als een zaak van mensen die profiteren van het systeem en daarbij de solidariteit ondermijnen, of als het resultaat van een grotere flexibiliteit op de arbeidsmarkt en van het feit dat de bestaande wetgeving daar niet snel genoeg op reageert. In het eerste geval dienen er sancties en bewustmakingscampagnes te komen; in het tweede dient het beleid zich

te concentreren op preventie, door ongeschikte wetgeving aan te passen aan nieuwe realiteiten op de arbeidsmarkt en door lasten en belemmeringen te laten verdwijnen.

Voor een doeltreffende bestrijding van zwartwerk moet er een algehele gerichte strategie komen. Een strategie waarvan enige invloed op de vermindering van zwartwerk wordt verwacht, dient een combinatie van elementen te omvatten. Het is onvermijdelijk dat deze beleidsmix per lidstaat zal verschillen. Een doeltreffende implementatie en uitvoering zal een belangrijk onderdeel blijven van de totale strategie, ongeacht de maatregelen die gekozen worden.

De bedoeling van dit stuk is een discussie op gang te brengen over de oorzaken van zwartwerk en de beleidsopties om dit te bestrijden. In de eerste plaats dienen de oorzaken en de omvang van het probleem te worden vastgesteld en in de tweede plaats moet de bestrijding van zwartwerk worden beschouwd als een onderdeel van de totale werkgelegenheidsstrategie.

De Commissie hoopt en verwacht dat de lidstaten, de communautaire Instellingen en de sociale partners actief aan deze discussie zullen deelnemen. In dit verband dienen de vergroting van het bewustzijn voor de oorzaken en de omvang van zwartwerk, de vaststelling van de beste praktijken om dit te bestrijden en de mogelijkheid van een gecoördineerd optreden van de Europese Unie, te worden overwogen. De implementatie van verscheidene van de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 1998, zoals die inzake de bevordering van het ondernemerschap en de stimulering van het aanpassingsvermogen, zal zwartwerk onaantrekkelijk helpen maken. Als uit deze discussie naar voren komt dat verdere actie op EU-niveau in aanmerking zou komen, zou die kunnen worden overwogen in de context van het gezamenlijk verslag 1998 en de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 1999.

1. INLEIDING

Zwartwerk komt in alle lidstaten voor en is dus een van de punten van gemeenschappelijk belang op het gebied van de werkgelegenheid. Het gevaar bestaat dat zwartwerk de financiering van de - reeds onder druk staande - sociale dienstverlening in gevaar brengt, de sociale bescherming van de mensen vermindert en hun kansen op de arbeidsmarkt verkleint en de concurrentievoorwaarden ongunstig beïnvloedt. Tevens druist het in tegen Europese idealen op het gebied van solidariteit en sociale gerechtigheid.

Het Witboek: Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid, dat de Europese Commissie eind 1993 heeft gepubliceerd, vraagt onder meer om een verruiming van het begrip arbeid en stimuleert de lidstaten de herintreding in de formele arbeidsmarkt te bevorderen van veel personen die gedwongen zijn zwartwerk te verrichten. Vervolgens heeft de Commissie in het Sociaal actieprogramma op middellange termijn 1995-1997, medegedeeld van plan te zijn de aanzet tot een discussie over illegale arbeid te geven.

In het raam van de follow-up van het Witboek, zijn verscheidene studies en verslagen geproduceerd waarin de kenmerken en typologieën van zwartwerk aan de orde zijn gekomen. Deze Mededeling baseert zich op de gegevens die in deze verslagen zijn verzameld en evalueert maatregelen ter bestrijding van zwartwerk. Het doel van dit stuk is een discussie op gang te brengen over de manier waarop de lidstaten dit probleem doeltreffender kunnen aanpakken op basis van de uitwisseling van goede praktijken of, zo nodig, door gecoördineerd optreden op EU-niveau. Als uit deze discussie mocht blijken dat optreden op EU-niveau in aanmerking komt, kan deze worden overwogen in de context van het gezamenlijk verslag 1998 en de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 1999.

2. ANALYSE VAN DE ARBEIDSMARKT VOOR ZWARTWERK

2.1 Afbakening van het begrip zwartwerk en de omvang van het probleem

Uit de aard der zaak is zwartwerk een moeilijk aan te pakken probleem. Uit Europees zicht is het moeilijk een gemeenschappelijke definitie te vinden voor zwartwerk, vanwege de verschillende kenmerken ervan in de verschillende delen van de Unie. Bovendien is het moeilijk de omvang van het probleem nauwkeurig aan te geven; aangezien men deze alleen maar kan schatten.

In een belangrijke studie die tussen 1988 en 1992 voor de Europese Commissie is verricht, is gebleken dat het begrip informele economie wordt bepaald door het rechtskader. In een volledig ongereguleerde en tolerante context bestaat geen zwartwerk. Derhalve kunnen in bepaalde landen sommige activiteiten illegaal zijn, maar in andere niet, en dat maakt het moeilijk te komen tot een gemeenschappelijke definitie voor de Europese Unie.

Daarom worden in dit stuk onder zwartwerk verstaan alle betaalde werkzaamheden die wat hun aard betreft wettig zijn, maar niet worden gemeld aan de autoriteiten, een en ander met inachtneming van de verschillen in het rechtskader van de lidstaten. Bij de hantering van deze definitie worden criminele activiteiten uitgesloten en dat geldt

ook voor werk dat niet onder het gebruikelijke rechtskader valt en niet aan de autoriteiten behoeft te worden gemeld.

Het is moeilijk vast te stellen welk percentage van het Bruto Binnenlands Product informeel is en men heeft verschillende methoden toegepast om dit te ramen. Gemiddeld kan men de omvang van de informele economie in de Europese Unie schatten op 7 à 16% van het BBP van de Europese Unie, hetgeen zou overeenkomen van 10 à 28 miljoen arbeidseenheden, of 7 à 19% van het totale aantal geregistreerde arbeidskrachten, overeenkomstig de hypothesen over de sectoren waar deze activiteit plaatsvindt en vandaar de gemiddelde productiviteit. Dit mag men niet verwarren met mensen die werkloos zijn, aangezien het meeste zwartwerk wordt verricht door mensen die ook in de formele economie werkzaam zijn en zij worden vanzelfsprekend al geteld als onderdeel van de totale werkgelegenheid. Als al het zwartwerk zou overgaan naar de formele economie, is het dus niet duidelijk met hoeveel het BBP zou stijgen.

De ramingen van de informele economie variëren aanzienlijk naar gelang van de gebruikte methoden; niettemin kan men groepen landen vaststellen¹. Enerzijds is er een groep landen waar de informele economie geraamd wordt op ca. 5% van het BBP (de Scandinavische landen, Ierland, Oostenrijk en Nederland); in Italië en Griekenland daarentegen wordt zij op meer dan 20% geraamd. Er zijn twee tussengroepen: het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk vormen een groep halfweg tussen beide uitersten, terwijl België en Spanje iets daarboven liggen.

2.2 Waar komt zwartwerk vandaan?

Het voornaamste motief voor werkgevers, werknemers en zelfstandigen om aan de informele economie deel te nemen is van economische aard. Werken in de informele economie biedt de kans de inkomsten te vergroten en inkomstenbelasting en sociale premies te ontduiken. Voor de werkgevers zijn het de kosten die de stimulans vormen. Uit historisch zicht zijn er drie factoren die stuk voor stuk, doch niet in dezelfde mate, tot het bestaan van zwartwerk bijdragen:

a) het ontstaan van een hoogst ongelijksoortige vraag naar 'gepersonaliseerde diensten' voor gezinnen en personen (zoals zorg, schoonmaken enz.); deze diensten zijn sterk arbeidsintensief en de toename van de productiviteit is gering;

¹ Deze ramingen zijn verkregen door het raadplegen van nationale arbeidsmarktdeskundigen van de EG-netwerken SYSDEM (Communautair documentatiesysteem inzake werkgelegenheid) en MISEP (Onderling informatiesysteem inzake werkgelegenheidsbeleid). Tevens zijn de volgende vergelijkende studies geraadpleegd: "Underground economy and irregular forms of employment (travail au noir)" door Philippe Barthelemy, Fausto Miguelez, Enzo Mingione, Raymond Pahl en Alois Wenig, door DG V in 1990 in opdracht gegeven, "Measurement of the Shadow Economy - Study on five European countries (Germany, Belgium France, Great Britain, Italy)" door Jean-Luc Bizeur, onder toezicht van Jean-Pierre Yonnet, ORSEU, 1995, Deloitte & Touch, "The Black Economy and Taxes and Social Contributions", in 1997 in opdracht gegeven door de Task Force "Belastingen en sociale premies", van DG XXI, 1997 en "Empirical Results of the Size of the Shadow Economy of 17 OECD countries over time" door Friedrich Schneider, economische faculteit van de Johannes Kepler Universität in Linz, Oostenrijk, 1997. In verscheiden studies wordt beweerd, dat de informele economie de laatste decennia is gegroeid, maar ramingen ten aanzien van de omvang ervan lopen sterk uiteen.

b) de reorganisatie van de industrie en bedrijven in grote aantallen verticale bedrijven en het beroep op onderaannemers, een en ander om de productie flexibeler te maken en het vermogen voor innovatie en aanpassing aan specifieke situaties en schommelingen op de markt te vergroten. Dit soort flexibiliteit is de oorzaak van anders dan in loondienst verrichte arbeid en van het optreden van werknemers-ondernemers, van wie er sommigen misschien in de informele economie werkzaam zijn.

c) de impact van de verspreiding van lichte technologie, zoals personal computers, die zorgt voor nieuwe kansen op werk en nieuwe mogelijkheden biedt opent voor dienstenactiviteiten.

- De ruimte voor en de omvang van zwartwerk variëren naar gelang van verschillende institutionele aspecten van de economie in elke lidstaat zoals:
- De hoogte van de belastingen en de sociale premies: De hoogte van de belastingen en de sociale premies is natuurlijk van invloed op de omvang van zwartwerk. Een zeer zware belastingdruk betekent zowel voor de werknemers als voor de werkgever een stimulans zich in de informele economie te begeven. Afgezien van de hoogte van de belasting en de sociale premies, geeft ook de structuur van deze bijdragen vorm aan de informele economie. In landen waar de inkomstenbelasting hoog is, komt de druk vanuit het arbeidsaanbod en is de zwartwerker meestal zelfstandig; in landen waar de premies voor de sociale zekerheid hoog zijn, komt de druk van de vraagzijde en zal zwartwerk meestal in (geheel of gedeeltelijk) niet gemelde bedrijven zijn gestructureerd.
- Lasten van wetgevende en administratieve aard: De last van zeer hoge indirecte kosten en administratieve procedures, bijvoorbeeld voor het registreren als dienstverlenend bedrijf of voor het formaliseren van een arbeidsverhouding, kan een reden zijn om werk niet aan te melden, wanneer zowel de werknemers als de werkgevers de voordelen van het niet aanmelden inzien. Het bestaan van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties kan ook een reden voor het niet melden zijn, aangezien in bepaalde landen het lidmaatschap van zo'n organisatie noodzakelijk is om een bepaald beroep te kunnen uitoefenen. Hoewel deze organisaties in het leven zijn geroepen om de kwaliteit van een product of dienst te waarborgen, kunnen zij ook een belemmering vormen, met als gevolg dat niet-leden in de verleiding kunnen komen hun beroep clandestien uit te oefenen.
- Ongeschikte arbeidsmarktwetgeving: De binnen de bestaande wetgeving slechts beperkte erkenning van nieuwe soorten werk (bijvoorbeeld andere dan standaardarbeidstijden, deeltijdwerk of tijdelijke arbeidsovereenkomsten) kan de mensen ook ertoe dwingen zwart te gaan werken.
- Structuur van het bedrijfsleven: In plaatsen die door enkele grote bedrijven worden gedomineerd, is de informele arbeidsmarkt betrekkelijk onbelangrijk, maar aan het andere uiteinde, in lokale economieën die bestaan uit een hele reeks kleine bedrijven, komt zwartwerk niet alleen meer voor, maar ook eerder in georganiseerde vorm dan op individuele basis. Wanneer de werknemers zich echter bewust zijn van hun rechten, komt zwartwerk meestal minder vaak voor.

- Gering concurrentievermogen: Het teruggrijpen op zwartwerkers kan een kostenbesparend laatste redmiddel zijn voor bedrijven in sectoren die achteruitgaan en die anders op een concurrerende markt niet zouden kunnen overleven. Op langere termijn is het echter voor een informele sector moeilijk internationaal te concurreren, aangezien deze meer gedesorganiseerd is en een hoge mate van vertrouwen nodig tussen de marktdeelnemers, hetgeen het voor de sector moeilijk maakt een gesloten circuit te verlaten.
- Culturele acceptatie: Er bestaat een zeker cultureel begrip of acceptatie voor de informele economie. Deelneming aan de informele economie op lokaal niveau wordt vaak gezien als een uitwisseling van diensten of wederzijdse bijstand, die niet hoeft te worden gemeld (schoonmaken, seizoenarbeid in de landbouw enz.).
- Bestaan van gemakkelijke kansen: Iedereen maakt de keuze te gaan zwartwerken aan de hand van een persoonlijke kosten-batenanalyse, waarbij hij of zij de voordelen, zoals het hogere (directe) inkomen, afweegt tegen de nadelen, zoals sancties wanneer men gepakt wordt, het risico te worden gepakt of morele overwegingen. Hoe geringer de kans dat iemand voor zwartwerk wordt gepakt (bijvoorbeeld omdat de controle laks is, of omdat hij of zij toch al onder de verzekering van zijn/haar eerste werkgever of echtgeno(o)t(e) valt), des te gemakkelijker valt het ervan te profiteren.

2.3 Wie zijn de zwartwerkers?

De daadwerkelijke toegang tot zwartwerk is een belangrijke factor die bepaalt wie zwartwerker wordt.

Zwartwerkers zijn:

- Personen met twee of meer banen. Het meeste zwartwerk wordt verricht door mensen die ook een normale baan hebben. Dat iemand in staat is deel te nemen aan de informele economie, wil vaak zeggen dat hij of zij reageert op een vraag waarvoor bepaalde vaardigheden of speciale kwalificaties vereist zijn.
- “Economisch inactieve personen” (studenten, huisvrouwen en vervroegd gepensioneerden). Zij behoeven minder op tijd te letten wanneer zij deelnemen aan de informele economie en voor hen die al vroeger contact met de wereldwereld hebben gehad, is de kans groter.
- Werklozen. Enerzijds kunnen voor hen de risico's voor het verrichten van zwartwerk groter zijn, omdat zij hun werkloosheidsuitkering kunnen kwijtraken, vooral als die afhankelijk is van het actief zoeken naar werk of het volgen van een opleiding. Anderzijds kunnen zij een baan aangeboden krijgen op voorwaarde dat deze niet gemeld wordt en hun weerstand is zeer gering, vooral wanneer de werkloosheidsuitkering laag is. Des te langer de werkloosheid duurt, des te meer nemen de kansen op zwartwerk echter af.
- Onderdanen van derde landen (zie punt 2.5).

De leeftijd en het geslacht van de zwartwerkers zijn voor een groot deel afhankelijk van de sectoren in kwestie. Vrouwen vormen wel niet de meerderheid van de zwartwerkers,

maar zij meestal kwetsbaarder. De meeste zwartwerkers met twee of meer banen zijn mannen, maar vrouwen die clandestien werken zijn door de bank genomen officieel inactief (huisvrouwen). Dit heeft negatieve gevolgen wanneer hun pensioenrechten uitsluitend van hun partner afhankelijk zijn en niet van hun eigen werk.

2.4 In welke sectoren komt in de lidstaten zwartwerk het meeste voor?

Momenteel kunnen in vrijwel alle lidstaten drie groepen sectoren met redelijke homogene gedragspatronen worden geïdentificeerd:

- de traditionele sectoren, zoals de landbouw, de bouwnijverheid, de kleinhandel, de horeca en de huishoudelijke diensten (gekenmerkt door een arbeidsintensieve productie en lokale economische circuits). De bouwnijverheid werkt vaak met veel onderaannemers, met beperkte overheidscontrole, in de horeca zijn veel kleine bedrijven ook moeilijk te controleren wat hun omzet en werknemers betreft en de dienstverlening aan particulieren is sterk afhankelijk van culturele tradities en acceptatie, terwijl voor sommige gepersonaliseerde diensten geen officiële banen bestaan.
- de verwerkende industrie en de zakelijke dienstverlening, waar de kosten de belangrijkste concurrentiefactor vormen. In Zuid-Europa wordt de textielsector met al diens mogelijkheden voor huisarbeid, geacht met name beïnvloed te worden door zwartwerk.
- moderne innoverende sectoren (in hoofdzaak zelfstandigen) waar het gebruik van elektronische communicatie en computers het uitbesteden en verrichten van diensten op verschillende plaatsen vergemakkelijkt; dit maakt het niet melden van deze activiteiten mogelijk.

De eerste en de tweede groep kunnen nog steeds worden beschouwd als de groepen waar het meeste zwartwerk wordt verricht en waar zwartwerk tot uitbuiting kan leiden, terwijl de derde groep hooggekwalificeerde deskundigen omvat, die voor dit werk gekozen hebben. Dit laatste verschijnsel kan het gevolg zijn van ontoereikende of niet gehandhaafde regulering. Wanneer het *mainstream*-activiteiten worden, bestaan er stimulansen om onderdeel van de formele economie te gaan vormen. Veel nieuwe bedrijven beginnen in de informele economie en worden geformaliseerd zodra zij gesetteld zijn.

Uit de nationale gegevens over de situatie in de lidstaten blijkt echter, dat er geen gemeenschappelijk Europees plaatje van zwartwerk bestaat en dat in feite de landen onderling grote verschillen vertonen.

- In de Scandinavische landen, Nederland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is de zwartwerker meestal al een jonge, geschoolde man.
- In Zuid-Europa zijn de zwartwerkers meestal jongeren, thuiswerkende vrouwen en illegale immigranten.
- In Duitsland en Oostenrijk, is het aantal illegale immigranten dat zwartwerkt aanzienlijk, hoewel zij niet de dominerende groep vormen.

2.5 Onderdanen van derde landen en zwartwerk

De mate waarin onderdanen van derde landen die illegaal in Europa verblijven (in dit stuk illegale immigranten genoemd) deelnemen aan de informele economie, is nog moeilijker te schatten dan de omvang van de informele economie. De betrokkenheid van illegale immigranten bij zwartwerk wordt door alle lidstaten als een ernstig probleem beschouwd, dat moet worden aangepakt als onderdeel van hun totale strategie voor de bestrijding van de illegale immigratie.

Voor veel illegale immigranten is zwartwerk een overlevingsstrategie. Vergeleken met andere categorieën zijn illegale immigranten bijzonder kwetsbaar, omdat zij bij aanhouding waarschijnlijk het land worden uitgezet. Hierdoor zijn werkgevers in staat illegale immigranten in dienst te nemen op voorwaarden die door andere personen niet zouden worden geaccepteerd. Daarnaast worden onderdanen van derde landen vaak de lidstaten binnengesmokkeld en vervolgens bij zwartwerk betrokken. Er zijn overigens aanwijzingen, dat goede mogelijkheden voor zwartwerk de illegale immigratie bevorderen.

Hoewel illegale immigranten vroeger meestal zwartwerkten in de bouwnijverheid, lijkt de trend nu in de richting te gaan van clandestiene banen in de dienstensector.

3. IMPACT VAN ZWARTWERK

3.1 Sociale zekerheid en de impact op de overheidsfinanciën

Op het terrein van de sociale zekerheid heeft zwartwerk gevolgen voor de ziektekostenverzekering en de pensioenrechten, alsmede voor de verzekering tegen arbeidsongevallen. Tegen dit laatste zijn zwartwerkers meestal niet gedekt.

Zwartwerk kan een aanzienlijke impact hebben op de overheidsfinanciën, vooral in landen waar de rechten universeel zijn. Voor de zwartwerkers in die landen bestaat geen verschil in dekking, afgezien wat zij krijgen uit vrijwillige aanvullende pensioenregelingen. Aangezien veel legale werknemers niet aangesloten bij een vrijwillige pensioenregeling zijn aangesloten, bestaat in dergelijke gevallen geen verschil tussen de legale werknemer en de zwartwerker. Over het algemeen hebben in alle lidstaten de overheidsfinanciën te lijden onder het niet aanmelden van arbeid en de daaruit voortvloeiende verliezen aan belastingen en sociale premies. Dit heeft gevolgen voor de uit belastingen gefinancierde diensten van de overheid, aangezien de vermindering van de inkomsten een verlaging betekent van de diensten die de staat kan verlenen. Dit veroorzaakt een vicieuze cirkel, aangezien de regering de belastingen verhoogt om de diensten te blijven verlenen, waardoor nieuwe stimulansen voor zwartwerk worden geschapen².

² Sinds 1996 wordt de kwestie van de koppeling tussen belasting en werkgelegenheid op EG-niveau bestudeerd door een groep hoge ambtenaren en de opvolger daarvan, de groep "Belastingbeleid", beide onder voorzitterschap van commissarissen Monti.

3.2 De impact op personen

In de verschillende lidstaten zijn de ziektekostenverzekering en de pensioenrechten afhankelijk van verblijf (universeel) of van de betaalde premies (of recht ontleend aan de echtgenoot), of van een combinatie. Mensen met meer dan een baan vallen in alle lidstaten normaliter altijd onder het stelsel voor sociale zekerheid. In landen waar de dekking voor ziektekosten en/of pensioen universeel is, zijn alle zwartwerkers gedekt. In landen waar de dekking afhankelijk is van premiebetaling voor ziektekosten of voor oudedagspensioen of voor beide, zijn zwartwerkers die hun rechten aan hun echtgenoot ontlenen, ook gedekt. Formeel inactieve zwartwerkers (hoofdzakelijk vrouwen) zijn afhankelijker van hun echtgenoot dan wanneer hun arbeid zou worden gemeld. In die landen zijn andere zwartwerkers en natuurlijk illegale immigranten niet gedekt.

In alle lidstaten zijn de werknemers ingeval van zwartwerk niet gedekt onder vrijwillige aanvullende regelingen, waardoor zij alleen het basispensioen ontvangen. Vanzelfsprekend vallen zwartwerkers bovendien in geen enkel land onder de werkloosheidsverzekering of de verzekering tegen arbeidsongevallen.

Zwartwerkers die niet twee of meer banen hebben, ondervinden nog meer gevolgen van het feit dat hun arbeid niet wordt gemeld. Aangezien hun werk niet officieel wordt erkend, lopen zij alle voordelen mis van het werken onder een formele arbeidsovereenkomst, zoals opleiding, een specifiek loopbaanprofiel, salarisverhogingen en het gevoel van betrokkenheid bij het bedrijf. Deze mensen blijven vastzitten in hun zwarte arbeid en ondervinden problemen om ander werk te gaan doen. In feite krijgen mensen die werkzaamheden verrichten die worden aangemerkt als de ultieme vorm van flexibel werken, te maken met meer problemen bij het veranderen van betrekking.

Ook de consumenten gaan erop achteruit, omdat zij niet dezelfde waarborgen krijgen voor geleverde goederen en verleende diensten, terwijl zij tegelijkertijd verantwoordelijk zijn voor het toelaten of zelfs bevorderen van zwartwerk.

3.3 Gevolgen voor de concurrentie

Aangezien zwartwerk de kosten van een bedrijf verlaagt, kan men aanvoeren dat het van invloed is op de omstandigheden van de concurrentie, zowel binnen de lidstaten (tussen ondernemingen die gebruik maken van zwartwerk en ondernemingen die zich aan de regels houden) als tussen de lidstaten (de lagere productiekosten in enkele lidstaten kunnen te danken zijn aan het gebruik van zwartwerk).

Maar men moet verschil maken tussen deze twee gevallen. Op internationaal niveau wordt de handel natuurlijk door een hele reeks factoren beïnvloed; aangezien zwartwerk een fractie uitmaakt van alle het werk in de sectoren waar handel wordt gedreven en de arbeidskosten slechts een van de factoren zijn die een rol spelen, kunnen wij aannemen dat de invloed van zwartwerk op het verstoren van eerlijke handel minimaal is (in de textielsector werkt het voordeel van de lage kosten van de clandestiene ateliers voornamelijk omdat deze zich dichtbij de markt bevinden. Dit voordeel gaat verloren wanneer deze goederen over te grote afstanden moeten worden geëxporteerd).

Het meeste zwartwerk wordt echter verricht buiten de sectoren waar handel wordt gedreven, met name in de persoonlijke dienstverlening. Formele en informele ondernemingen hebben hun eigen marktsegmenten afgebakend; op microniveau worden de concurrentieverhoudingen echter sterker beïnvloed door informele ondernemingen. Normaliter werkt een onderneming niet voor 100% in de informele economie, zodat het voordeel van de kostenbesparing beperkt blijft tot de zwart verrichte werkzaamheden. De impact op de overheidsfinanciën is het grootst.

4. BELEIDSKWESTIES

4.1 Beleidsopties

Uit het bovenstaande blijkt dat zwartwerk een onderdeel is van het probleem dat het functioneren van de Europese arbeidsmarkt beïnvloedt. Met behulp van de juiste stimulerende maatregelen zouden zwartwerkers ertoe kunnen worden gestimuleerd zich aan te melden; ook de consumenten zouden meer diensten in de formele economie kopen als er sprake was van een gestructureerd aanbod.

Men kan het probleem van twee kanten bekijken. Als het hoofdzakelijk een kwestie is van personen of bedrijven die gebruik maken van het systeem en daarbij ieders welzijn schade berokkenen, dient het optreden zich te richten op strafmaatregelen en zich concentreren op:

- het zorgen voor een betere handhaving van de regels. Als men in de maatschappij prijs stelt op een herverdeling van inkomen en maatschappelijke dienstverlening, moet de staat ervoor zorgen dat het aantal zwartwerkers zo gering mogelijk is.
- het bevorderen van stelsels waarin de rechten op sociale bescherming gekoppeld worden aan daadwerkelijk betaalde premies.
- het voeren van bewustmakingscampagnes, waarin de nadruk ligt op asociaal gedrag en duidelijk wordt gemaakt dat iedereen schade ondervindt van het omzeilen van het stelsel.

Als zwartwerk hoofdzakelijk het gevolg is van nieuwe arbeidsvormen of -patronen en een te traag verlopende aanpassing van ongeschikte wetgeving aan deze veranderingen, dient het beleid zich te richten op preventie door middel van:

- het liberaliseren van de producten- en dienstenmarkten en het vereenvoudigen van de procedures voor het oprichten van kleine bedrijven;
- het bevorderen van de structuur van het aanbod voor bepaalde sectoren (zorgsector, schoonmaakbranche enz.) en het erkennen van nieuwe beroepen en bekwaamheden;
- het in ruimere mate betrekken van de sociale partners bij de informatie, de handhaving en de controle op sectorieel, plaatselijk en Europees niveau;
- het aanpassen van ongeschikte arbeidswetgeving aan de ontwikkeling van nieuwe soorten werk;

- het zodanig hervormen van het stelsel voor sociale bescherming, dat daaronder komen te vallen: korte werkperiodes, onregelmatig werk, mensen die nu eens wel, dan weer niet werken, de zorg enz.;
- het verminderen van de belasting op arbeid, hetgeen voor de werkgever de kosten (sociale premies) drukt en gevolg heeft voor het beschikbaar inkomen van de werknemer;
- het verminderen van het tarief van de BTW op arbeidsintensieve dienstverlening.

Het is van belang dat de economische stimulans om arbeid niet te melden, kleiner wordt en de aantrekkingskracht van de deelname aan de formele economie groter wordt, om zodoende verandering te brengen in de totale balans tussen risico en voordeel. Voor het doeltreffend bestrijden van zwartwerk moet een allesomvattende gerichte strategie worden uitgestippeld. Op grond van de bovenstaande overwegingen moet een combinatie van maatregelen worden getroffen, die ervoor moeten zorgen dat de verschillende maatregelen op elkaar inwerken en dat andere beleidsinitiatieven niet in tegenspraak zijn met de maatregelen ter bestrijding van zwartwerk.

4.2 Overzicht van in de lidstaten ingevoerde maatregelen

Als reactie op de verschillende gevolgen van zwartwerk op korte en lang termijn, hebben de lidstaten een aantal maatregelen uitgevoerd, die op de verschillende vormen van dit verschijnsel en de prevalentie ervan zijn toegesneden (tabel 1 t/m 3). In enkele lidstaten zijn de initiatieven geconcentreerd op zwartwerk door mensen met twee of meer banen, terwijl zij in andere lidstaten gericht zijn op de meer “geïndustrialiseerde” vorm van zwartwerk. Er moet echter op worden gewezen, dat enkele initiatieven om andere redenen zijn genomen, maar een positieve uitwerking hebben gehad op zwartwerk. Wanneer het er echter om gaat de impact van deze beleidsmaatregelen te meten, is het in veel gevallen nog te vroeg voor het trekken van een definitieve conclusie.

Maatregelen van wetgevende aard en handhaving

De meeste lidstaten hebben ter bestrijding van zwartwerk de wetgeving ter zake van de criteria en de sancties in verband met het overtreden van voorschriften op het gebied van belastingen en sociale premies, alsmede uitkeringsfraude verscherpt en versterkt. In enkele lidstaten zijn wijzigingen aangebracht in de voorschriften ter bevordering van de toetreding tot de formele arbeidsmarkt. Tot die landen behoren Spanje, waar bepaalde veranderingen zijn aangebracht in verband met flexibele arbeid en in Italië, waar een nieuw soort arbeidsovereenkomst is ingevoerd die de mensen in staat stelt de formele arbeidsmarkt te betreden. In sommige lidstaten heeft men de omzetting van Richtlijn 91/533³ gebruikt als middel om zwartwerk te bestrijden, hoewel dat niet het voornaamste doel van deze richtlijn was.

³ Richtlijn betreffende de verplichting van de werkgever de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of verhouding van toepassing zijn. Richtlijn 91/533 EEG. PB L 288 van 18.10.91. blz. 32.

Aangezien men niet kan zeggen dat wettelijke maatregelen als zodanig een substantiële impact hebben, hebben enkele lidstaten de controle op de implementatie verscherpt. Ook de inspectie op verschillende niveaus is versterkt. De instrumenten hiervoor verschillen van lidstaat tot lidstaat: in landen waar de organisatiegraad groot is, spelen de vakbonden een actieve rol bij de controle, terwijl in andere landen de rol van de arbeidsinspectie belangrijker is.

Bovendien heeft men als preventieve maatregelen, zowel direct als indirect, controlecampagnes ingevoerd waaraan zowel de belastingdiensten als de arbeidsbureaus deelnemen; de resultaten zijn vaak positief. Een betere coördinatie tussen de verschillende onderdelen van de overheidsadministratie is bevorderlijk voor de handhaving. De samenwerking op Europees niveau is ook vergroot, voornamelijk door middel van de uitwisseling van informatie⁴.

In de meeste landen heeft men de strafmaatregelen in verband met zwartwerk of uitkeringsfraude verscherpt. In sommige landen zijn maatregelen gericht op alle niveaus in onderaannemingsketens. Ook in de dienstensector (horeca en catering) zijn in sommige landen scherpere controlemaatregelen ingevoerd en de arbeidsbureaus hebben samengewerkt met de belastingdienst, hetgeen enkele positieve resultaten heeft opgeleverd, zowel direct als door het onaantrekkelijk maken van andere gevallen van "georganiseerd" zwartwerk.

Voorlichting en bewustzijn

Daarnaast hebben sommige lidstaten campagnes tegen zwartwerk georganiseerd. Hierbij wordt het accent gelegd op een versterking van het gevoel deel uit te maken van een gemeenschappelijke maatschappij, waaruit iedereen ontvangt en waaraan iedereen zijn steentje moet bijdragen. Het Duitse voorbeeld "illegal ist unsozial" kan beschouwd worden als een algemene aanmoediging voor de bevolking om elk werk dat uitgevoerd wordt, aan te melden. Sommige lidstaten hebben voorlichtingscampagnes gevoerd over de risico's van het gebruik van zwartwerk, zoals in de bouwnijverheid, waar het gebruik van zwartwerk betekent dat men geen verhaal kan halen bij eventuele gebreken in het uitgevoerde werk of het gebruik maken van de diensten van niet erkende verhuisbedrijven, waarbij geen dekking bestaat tegen diefstal of beschadigingen.

Subsidies of vermindering van de indirecte kosten als stimuleringsmaatregelen:

De kwestie van tweede banen en zwartwerk in de dienstverlening aan particulieren (huishoudens) is specifiek aangepakt in België, Denemarken, Finland, Duitsland, Zweden en Frankrijk. Voorbeelden van maatregelen voor het verlagen van de bureaucratische lasten zijn de dienstenbonnen en de *one-stop-shops* voor kleine en middelgrote ondernemingen. In België, Duitsland en Frankrijk is een dienstenbonnenregeling ingevoerd, waarmee huishoudens huishoudelijke diensten kunnen kopen tegen een lagere prijs, maar er toch voor zorgen dat via de bon de sociale premies en belastingen worden betaald.

⁴ Zie artikel 4 van de Richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers voor het verrichten van diensten. Richtlijn 96/71/EG. PB L 18 van 21.1.97, blz 1.

In het Noorden van Europa heeft men zich geconcentreerd op belastingverlaging en op subsidies voor bepaalde diensten, terwijl men de huishoudens heeft gestimuleerd gebruik te maken van formele arbeidskrachten en niet van zwartwerkers. Belastingverlaging en subsidies voor het opknappen en verbeteren van woningen hadden bijzonder veel succes, omdat hierdoor meer mensen gestimuleerd werden de reparaties aan hun huis door erkende bedrijven te laten verrichten en zij hadden tot gevolg dat werkzaamheden die zwart hadden kunnen worden gedaan, zijn doorgeschoven naar de formele, erkende sector.

Subsidies voor huishoudelijke diensten zijn ook ingevoerd in Denemarken, Finland en Duitsland teneinde huishoudelijk werk (schoonmaken en tuinieren) meer te laten doen in de formele economie dan in de informele economie, zoals vaak gebeurt. De staat verstrekt de subsidies in de vorm van een deel van het loon dat aan de werknemer moet worden betaald en op die manier verlagen zij de uitgaven van de gebruikers van de diensten. Van zijn kant zorgt de staat ervoor dat deze activiteit wordt gemeld (en daardoor ook belast), aangezien er een duidelijke stimulans voor de gebruiker is om de subsidie aan te vragen.

Fiscale maatregelen:

De meeste landen hebben wijziging aangebracht in de belastingwetgeving, wat betreft de hoogte van de inkomstenbelasting en de aftrekmogelijkheden. Deze wijzigingen hebben in sommige gevallen bepaalde positieve neveneffecten gehad voor de strijd tegen zwartwerk.

Het impliciete belastingpercentage op arbeid (belastingen en sociale premies) in de Europese Unie is gestegen van 35% in 1981 tot meer dan 42% in 1995. Dit is het gevolg van het feit dat de belasting geleidelijk mobiele belastinggrondslagen, zoals kapitaal, heeft losgelaten. Sinds 1996 worden de noodzaak tot omkering van deze structurele trend en meer in het algemeen het verband tussen belasting en werkgelegenheid op EG-niveau, onderzocht door een groep van hoge ambtenaren en de opvolger daarvan, de groep "Belastingbeleid", beide onder voorzitterschap van commissaris Monti. Een en ander heeft geleid tot de aanvaarding van de Resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, betreffende een gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen - Belastingregeling voor spaargelden, PB C 2 van 6 januari 1997.

In de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 1997 worden de lidstaten ook gewezen op de mogelijkheid na te gaan, of het raadzaam is de BTW op arbeidsintensieve diensten te verlagen.

Maatregelen aan de aanbodzijde

Een andere methode is het bevorderen van de herstructurering en de professionalisering van de aanbodzijde in bepaalde sectoren. Zo hebben de wijdverbreide faciliteiten voor kinderopvang deze sector in enkele landen uit de informele economie gehaald. Het liberaliseren van de producten- en dienstenmarkten werkt eveneens als een structurele maatregel die de melding van bepaalde activiteiten bevordert.

In haar *Aanbeveling betreffende het vereenvoudigen en verbeteren van het ondernemersklimaat voor startende ondernemingen*⁵, erkent de Commissie dat vereisten van administratieve en regulerende aard tot de ernstigste beperkingen behoren waarmee het bedrijfsleven te kampen heeft. Aan de hand van de beste praktijken in de lidstaten worden in deze aanbeveling maatregelen opgesomd ter verlichting van de administratieve last die op pas opgerichte ondernemingen rust, waaronder die als gevolg van de betaling van belasting en sociale premies.

Sociale dialoog

De sociale partners kunnen een belangrijke rol spelen bij het bestrijden van zwartwerk. Dit kan bijvoorbeeld worden geconcretiseerd in toezicht op afzonderlijke werkplekken, om ervoor te zorgen dat de voorschriften en arbeidsovereenkomsten worden nageleefd. In sommige landen is het initiatief genomen tot samenwerking met de werkgevers- en werknemersorganisaties in de sectoren in kwestie. In Frankrijk bijvoorbeeld hebben de regering en bepaalde industrieën samengewerkt om de mensen te stimuleren om voor bouwwerkzaamheden en verhuizingen gebruik te maken van formele arbeidskrachten. Krachtens verreikende tripartiete overeenkomsten, wordt bovendien elke strategie ter bevordering van de reïntegratie van zwartwerk overeengekomen en gecontroleerd via de sociale partners.

Maatregelen in verband met onderdanen van derde landen

Ten aanzien van het probleem van onderdanen van derde landen die zwartwerk verrichten, heeft met name Frankrijk speciale maatregelen ingevoerd, die voor het grootste deel op bestrijding zijn gericht, maar eveneens het toezicht op de lopende ontwikkelingen inhouden. In het Verenigd Koninkrijk is in 1996 wetgeving ingevoerd die de werkgevers verplicht ervoor zich ervan te overtuigen dat hun werknemers over een verblijf- en een werkvergunning beschikken. Aan het begin van de jaren negentig is in Nederland een soortgelijke regeling ingevoerd. In Portugal en Griekenland is de wetgeving betreffende immigranten gewijzigd.

Op Europees niveau wordt de bestrijding van zwartwerk op het grondgebied van de lidstaten door onderdanen van derde landen als een zaak van gemeenschappelijk belang beschouwd en valt onder Titel VI van het Verdrag. Tegen deze wettelijke achtergrond en vanwege het aanzienlijk gemeenschappelijk belang van het aanpakken van deze kwestie, heeft de Raad twee aanbevelingen betreffende de bestrijding van illegale arbeid aanvaard⁶. Het Verdrag van Amsterdam krijgt een speciaal hoofdstuk over vrijheid, veiligheid en gerechtigheid, met specifieke communautaire bevoegdheid ter zake van de immigratie/

⁵ PB L 145 van 5.6.1997.

⁶ Aanbeveling van de Raad van 22 december 1995 inzake de harmonisatie van de middelen ter bestrijding van illegale immigratie en illegale arbeid en inzake de verbetering van de daartoe strekkende controlemiddelen, PB C 5 van 10.1.1996 en Aanbeveling van de Raad van 27 september 1996 inzake de bestrijding van illegale tewerkstelling van onderdanen van derde landen, PB C 304 van 14.10.1996.

4.3 Voorbeeld van een geïntegreerde strategie in drie landen

In enkele landen heeft men voor een geïntegreerde benadering gekozen; daar hebben verschillende overheidsdiensten hun medewerking verleend aan een gecoördineerde inspanning. De efficiëntie ervan hangt voor een groot deel af van algemene politieke initiatieven op verschillende gebieden, van het arbeidsrecht tot fiscale maatregelen, naar gelang van de aspecten van het probleem in de afzonderlijke lidstaten.

Denemarken

Er zijn verscheidene initiatieven genomen om zwartwerk te bestrijden. Sommige op andere gebieden gerichte initiatieven hebben positieve neveneffecten gehad voor de beleidsmaatregelen tegen zwartwerk.

In de allereerste plaats is op het terrein van de belastingen en de arbeidsinspectie een verscherpte controle ingevoerd om uitkeringsfraude op te sporen. Hierbij hebben de belastingdienst en de arbeidsbureaus samengewerkt. In de tweede plaats zijn, als reactie op het feit dat zwartwerk in bepaalde sectoren eerder regel dan uitzondering bleek (in hoofdzaak op het gebied van huishoudelijk werk), verscheidene regelingen in het leven geroepen om het laten verrichten van werkzaamheden in de formele economie te bevorderen:

- Huishoudelijk werk: In 1994 is een regeling ingevoerd voor subsidies ten behoeve van de verbruikers.
- Subsidies voor het laten uitvoeren van reparaties aan woningen.

Tenslotte had de belastinghervorming van 1994, waarbij de inkomstenbelasting voor de laagste inkomens is verlaagd, als neveneffect dat de stimulans voor het werken in de informele economie kleiner werd.

Nederland

De initiatieven hebben zich toegespitst op de uitkeringsfraude, en onlangs is wetgeving ter zake aanvaard. De desbetreffende wet moet ervoor zorgen, dat uitkeringstrekkers aan bepaalde criteria voldoen en geen tweede/illegale baan aannemen die met de voorwaarden voor het verkrijgen van een uitkering in strijd zijn. Men is van mening, dat zwartwerk het beste kan worden tegen gegaan via de belastingwetgeving en verlaging van BTW-tarieven. Om die reden zijn er geen maatregelen getroffen om de sancties te verhogen en de controles ter bestrijding van zwartwerk, op te voeren.

Bovendien zijn in Nederland de indirecte arbeidskosten verlaagd. Deze verlaging geldt voornamelijk de laagste inkomensgroepen. Deze maatregelen zijn ingevoerd om de werkgelegenheid te bevorderen, maar hebben ook enige neveneffecten gehad, doordat zwartwerk is verminderd.

Frankrijk

Er is een speciaal bureau opgericht om zwartwerk te bestrijden (*Mission de liaison Interministérielle pour la lutte contre le travail clandestin, l'emploi non déclaré et le trafic de main-d'oeuvre, MILUTMO*); op nationaal niveau worden alle acties door MILUTMO gecoördineerd. Op regionaal en plaatselijk niveau heeft men de controlemaatregelen versterkt.

De gekozen benadering is in de eerste plaats gebaseerd op wettelijke initiatieven en richt zich op repressie en op sancties voor het overtreden van de bestaande wetgeving. Er wordt daarbij ook opgetreden tegen de opdrachtgever, die geacht wordt van het zwartwerk te profiteren en niet alleen tegen de zwartwerker.

Er is een dienstenbonnenregeling ingesteld, om de melding van huishoudelijk werk te bevorderen en de belastingvoordelen voor het laten uitvoeren van reparaties aan woningen en het in dienst hebben van huishoudelijk personeel zijn verhoogd.

Tenslotte hebben de regering en sociale partners van bepaalde sectoren gezamenlijk voorlichtingscampagnes gestart, om het bewustzijn van de mensen voor enkele van de risico's die men loopt als men van zwartwerk gebruik maakt, te verhogen. Bovendien is een sociale dialoog op gang gekomen en is een overeenkomst gesloten tussen de sociale partners en het ministerie van arbeid.

5. CONCLUSIE

Zwartwerk is een belangrijke factor bij de verstoring van de producten-, de diensten- en de arbeidsmarkt en dreigt de financiering en de omvang van de sociale bescherming en de dienstverlening door de overheid te ondermijnen, aangezien de vermindering van inkomsten een verlaging meebrengt van het peil van de diensten die de staat kan verlenen.

Men kan zeggen dat er twee soorten zwartwerk zijn: de ene omvat voornamelijk het ontduiken van belastingen en sociale premies door mensen met een tweede baan en de tweede "georganiseerd" zwartwerk, dat zich niet aan de arbeidswetgeving stoort. Momenteel is zwartwerk hoofdzakelijk van de eerste soort, terwijl de makers van het arbeidsmarktbeleid zich meestal op de tweede soort concentreren.

Als men wil dat een strategie enige invloed heeft op de vermindering van zwartwerk, zal deze de mix van elementen moeten bevatten die in punt 4.1. is vermeld. Deze beleidsmix zal onvermijdelijk van lidstaat tot lidstaat verschillen. Ongeacht de te kiezen maatregelen, blijft een doeltreffende implementatie en handhaving een belangrijk onderdeel van de totale strategie.

Dit stuk heeft tot doel, de aanzet te geven tot een discussie over de oorzaken van zwartwerk en de beleidsopties om die te bestrijden. In de eerste plaats moeten de oorzaken en de omvang van het probleem nauwkeurig worden vastgesteld en in de tweede plaats moet de bestrijding van zwartwerk beschouwd worden als een onderdeel van de totale werkgelegenheidsstrategie.

De Commissie hoopt en verwacht dat de lidstaten, de communautaire Instellingen en de sociale partners actief aan deze discussie zullen deelnemen. De vergroting van de kennis van de oorzaken en de omvang van zwartwerk, de vaststelling van de beste praktijken voor de bestrijding ervan en de mogelijkheid van gecoördineerd EU-optreden, zijn punten die in dit verband dienen te worden overwogen. De implementatie van verscheidene van de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 1998, zoals die betreffende de ontwikkeling van het ondernemerschap en de stimulering van het aanpassingsvermogen, zullen zwartwerk helpen terugdringen. Als uit de discussie mocht blijken, dat verder optreden op EU-niveau in aanmerking komt, zou men dit kunnen overwegen in het gezamenlijk verslag 1998 en de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 1999.

6. TABEL 1: WETTELIJKE OF MET CONTROLE SAMENHANGENDE MAATREGELEN:

	Toegenomen controle door belastingdienst	Toegenomen controle door arbeidsbureaus	Verscherping van de sancties	Verandering in arbeids- of andere wetgeving
Oostenrijk		Ja	Ja	Vereenvoudiging van de verordening inzake commerciële en industriële activiteiten en flexibelere arbeidstijdregelingen.
België	Ja	Ja	verhoging van boetes	
Denemarken	Ja	Ja		
Finland	Verscherpte fiscale actie en controle	Versterkte controle op werklozen	Ja	Veranderingen inzake atypisch werk
Frankrijk	Toegenomen controle	- verscherpte inspectie en controle - oprichting van MILUTMO	Ja	
Duitsland	Ja	Ja, meer personeel voor arbeidsbureaus voor externe controle.	Ja, verhoging van boetes	Restrictiever optreden tegen zwartwerk
Griekenland	Verscherpte fiscale controle		Ja, verhoging van boetes	Registratie van illegale immigranten door hun situatie voor 9 à 12 maanden te legaliseren.
Ierland	Verscherpte toepassing van belastingwetten		Ja	
Italië	Ja			
Luxemburg				
Nederland	Ja	Ja	Ja	Liberalisering particuliere uitzendbureaus
Portugal			Ja, voor kinderarbeid	Deregulering inzake illegale immigranten
Spanje				Veranderingen in atypische arbeidsovereenkomsten
Zweden	Meer fiscale controle			
VK	Meer controle			

7. TABEL 2: MAATREGELEN IN VERBAND MET SUBSIDIES OF VERLAGING VAN KOSTEN

	Dienstenbonnen	Subsidie voor woningreparaties of huishoudelijk werk	Verandering in de belastingwetgeving	Belastingverlagingen (diensten)	Verlaging van indirecte arbeidskosten
Oostenrijk		Proefprojecten voor werklozen			Ja
België	Invoering van dienstencheques				
Denemarken		Ja, regeling voor huishoudelijk werk	Ja (lagere belastingen voor laagste inkomens)		
Finland		Ja			
Frankrijk	Invoering van dienstencheques				Ja (<i>loi Robien</i>)
Duitsland	Invoering van dienstencheques			Ja (huishoudelijk werk)	
Griekenland			Belastinghervorming; mogelijkheden voor belastingontduiking kleiner	Ja	Ja
Ierland			Ja, verlaging inkomstenbelasting		Ja, verlaging sociale premies voor bepaalde groepen werknemers
Italië		Belastingverlaging voor woningreparaties		Ja (erkende diensten)	Ja
Luxemburg		Subsidies voor woningreparaties, belastingverlaging			
Nederland		Subsidies voor woningreparaties	Ja		
Portugal			Ja		
Spanje			Belastinghervorming, lagere belasting op arbeid		
Zweden			Belastinghervorming, lagere belasting laagste inkomens	Ja (opknappen van huizen)	Ja
VK			Ja		

8. TABEL 3: OVERIGE MAATREGELEN

Land	Minder bureaucratie voor werkgever	Voorlichtings-campagnes	Overige campagnes	Samenwerking met sectoren
Oostenrijk	Vereenvoudiging administratieve procedures			
België				
Denemarken		Ja		
Finland	Ja	Ja (1996)		Samenwerking met industrie en handel
Frankrijk	Ja, voor seizoenarbeiders in de landbouw			Bijdrage van sociale partners
Duitsland		Ja (illegal ist unsozial)		
Griekenland		Voorlichting over strengere controles en zwaardere straffen		
Ierland				
Italië	Ja		Ja (+ speciaal telefoonnummer om fraude te melden)	Nieuwe overeenkomsten (contratti di riallineamento)
Luxemburg				
Nederland	Ja, stimulering arbeid binnen de wet	Ja		Neemt toe
Portugal	Vereenvoudiging administratieve procedures			
Spanje				
Zweden				
VK			Ja (stimulering melding vermoedelijke belastingfraude)	

9. BIJLAGE 2: NADERE GEGEVENS OVER DE LIDSTATEN⁷

Oostenrijk

Kenmerken van de zwartwerker: 10% van alle mensen in de arbeidsgeschikte leeftijd heeft een bijbaan. Nadruk is gelegd op illegale tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten

Zwartwerk per sector: 40% in bouwnijverheid en handwerk, 16% in andere vakken en industriële ondernemingen (autoreparaties, machinebouw enz.), 16% in dienstensector, 13% in amusementsindustrie en 15% in andere beroepen en diensten (fysiotherapie, kappersbedrijf, babysitten)

Maatregelen/beleidsvormen: Verscherpte controle door arbeidsinspecteurs, vereenvoudiging van de verordening inzake commerciële en industriële activiteiten, meer overeenkomsten voor flexibele arbeidstijden, vereenvoudiging van administratieve procedures. Proefprojecten voor werklozen in huishoudelijk werk ingevoerd. Verlaging indirecte arbeidskosten voor leerlingen en voor het aannemen van oudere werklozen

België

Kenmerken van de zwartwerker: geschoolde of laagopgeleide werknemers, mannen, jongeren

Zwartwerk per sector: horeca, kleinhandel, bouwnijverheid, textielsector, verkeer/transport, huishoudelijk werk (schoonmaken bij particulieren enz.), landbouw (plukken van fruit)

Maatregelen/beleidsvormen: Wettelijke maatregelen. Uitbreiding van inspecties. Meer controles in bepaalde bedrijfstakken. Verhoging van boetes. Pogingen de arbeidskosten te verlagen door verscheidene initiatieven (textielplan, Maribel). Dienstenbonnenregelingen

Denemarken

Kenmerken van de zwartwerker: geschoolde en ongeschoolde werknemers, studenten, mannen (twee maal zo veel als vrouwen). Er is een geografische scheiding (cultureel); (jonge geschoolde mannen die buiten Kopenhagen wonen)

Zwartwerk per sector: 33% in bouwnijverheid, 50% in persoonlijke dienstverlening (babysitten, schoonmaken, autoreparaties, tuinonderhoud enz.)

Maatregelen/beleidsvormen: Verhoging van de sancties in belastingwetgeving. Verlaging belasting voor laagste inkomens, subsidies voor woningreparaties, uitbreiding controle door belastingdienst en arbeidsbureaus

⁷ Bron: Nationale arbeidsmarktdeskundigen van de EG-netwerken SYSDM (Communautair documentatiesysteem inzake werkgelegenheid) en MISEP (Onderling informatiesysteem inzake werkgelegenheidsbeleid).

Finland

Kenmerken van de zwartwerker: jonge geschoolde mannen

Zwartwerk per sector: bouwnijverheid, horeca, kleinhandel (inclusief autoreparaties), onroerend goed

Maatregelen/beleidsvormen: Bijstandsuitkeringen in voorbereiding. Subsidies voor speciale dienstverlening in huishoudens. Toegenomen controlemaatregelen, ook ten aanzien van werklozen. Versterking van fiscale activiteiten en controle. Wijziging in de wetgeving inzake atypische arbeid. Samenwerking met bedrijfsleven. Omvangrijke voorlichtingscampagne

Frankrijk

Kenmerken van de zwartwerker: eigen onderdanen, legale immigranten, illegale immigranten

Zwartwerk per sector: 60% in de dienstensector (hoofdzakelijk horeca), 27% in bouwnijverheid, 13% overige sectoren

Maatregelen/beleidsvormen: Verscherping van de wetgeving. Oprichting van MILUTMO. Invoering van dienstenbonnen. Verscherping van controle door arbeidsinspecteurs. Uitbreiding van overheidsbevoegdheid ten aanzien van zwartwerk. Verhoging van de straffen. Bijdrage van sociale partners. Vereenvoudiging van procedures voor seizoenarbeiders in de landbouw

Duitsland

Kenmerken van de zwartwerker: illegale immigranten, personen met meer dan een baan en ook personen die alleen zwartwerken

Zwartwerk per sector: bouwnijverheid, horeca, vervoer (personen of goederen) schoonmaakbranche, amusement/kunst/cultuur

Maatregelen/beleidsvormen: Opvoeren van controlemaatregelen, versterking van wettelijke instrumenten, verhoging van boetes. Voorlichtingscampagne ('illegal ist unsozial')

Griekenland

Kenmerken van de zwartwerker: illegale/legale immigranten; gepensioneerden, vrouwen/huisarbeid, jongeren - meestal seizoenarbeid

Zwartwerk per sector: sectoren met mogelijkheid voor huisarbeid (textiel), horeca/toerisme, diensten, huishoudelijk werk, vervoer

Maatregelen/beleidsvormen Wettelijke acties. Verscherping van sancties/verhoging van boetes. Verscherpte handhaving van belastingwetgeving. Belastingverlaging op vertoon van kwitanties voor aankopen en diensten. Deregulering inzake mogelijkheden voor illegale immigranten om in het land te blijven.

Ierland

Kenmerken van de zwartwerker: studenten, mensen met meer dan een baan. Geen illegale immigranten

Zwartwerk per sector: bouwnijverheid, handel

Maatregelen/beleidsvormen Verscherpte toepassing van bestaande wetgeving inzake belastingontduiking e.d. Verlaging van inkomstenbelasting. Verlaging van sociale premies voor bepaalde categorieën werknemers

Italië

Kenmerken van de zwartwerker: mensen met meer dan een baan, jongeren, vrouwen, gepensioneerden

Zwartwerk per sector: landbouw, bouwnijverheid, dienstverlening aan particulieren, textiel (huisarbeid)

Maatregelen/beleidsvormen Verscherpte controle door belastingdienst. Belastingverlaging voor diensten door erkende bedrijven. Verlaging van indirecte arbeidskosten. Vereenvoudiging van administratieve procedures. Nieuwe overeenkomsten (contratti di riallineamento)

Luxemburg

Mogelijk enig zwartwerk in de bouwnijverheid. Geen maatregelen ingevoerd

Nederland

Kenmerken van de zwartwerker: mannen, geschoold met formele baan

Zwartwerk per sector: horeca, taxibedrijven, koeriersdiensten, busondernemingen, metaalindustrie, confectiesector

Maatregelen/beleidsvormen Toegenomen controle door belastingdienst en arbeidsinspecteurs, verscherping van sancties. Liberalisering op het gebied van de uitzendbureaus. Wijzigingen in de belastingwetgeving. Wijziging in de arbeidswetgeving. Toegenomen samenwerking met sectoren. Voorlichtingscampagnes. Subsidies voor verlener van bepaalde diensten

Portugal

Kenmerken van de zwartwerker: illegale immigranten, vrouwen, niet geregistreerde werknemers

Zwartwerk per sector: bouwnijverheid, textielsector, kleinhandel

Maatregelen/beleidsvormen Wetgevingsinitiatieven inzake illegale immigranten en kinderarbeid. Belastinghervorming. Vereenvoudiging van enkele administratieve procedures

Spanje

Kenmerken van de zwartwerker: jonger dan 25 jaar, vrouwen, geschoolden,, in kleine en middelgrote ondernemingen

Zwartwerk per sector: landbouw. Dienstensector (horeca), dienstverlening aan particulieren

Maatregelen/beleidsvormen Bepaalde wijzigingen betreffende atypische arbeidsovereenkomsten

Zweden

Kenmerken van de zwartwerker: geen speciale kenmerken, meestal zelfstandigen, of geschoolde mannen

Zwartwerk per sector: dienstverlening aan particulieren, restaurants, schoonmaakbranche

Maatregelen/beleidsvormen Meer fiscale controle. Belastinghervorming, verlaging voor laagste inkomens. Belastingverlaging voor opknappen woning. Verlaging indirecte arbeidskosten

VK

Kenmerken van de zwartwerker: mannen, (25-55 jaar oud) geschoold/arbeidersklasse

Zwartwerk per sector: bouwnijverheid, markten, horeca

Maatregelen/beleidsvormen Toename van de controle en meer personeel om uitkeringsfraude aan te pakken. Belastingmaatregelen

ISSN 0254-1513

COM(98) 219 def.

DOCUMENTEN

NL

04 06 05 10

Catalogusnummer : CB-CO-98-249-NL-C

ISBN 92-78-35111-3

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg