



THEMATISCHE FACTSHEET EUROPEES SEMESTER

ZWARTWERK

1. INLEIDING

Hoewel er geen officiële definitie van zwartwerk bestaat, wordt daaronder in de EU verstaan "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"^{1 2}.

De levering van illegale goederen en diensten (bijvoorbeeld productie of handel in verdovende middelen, vuurwapens of mensen, of het witwassen van geld) maakt deel uit van de bredere economische criminaliteit. De "schaduweconomie" wordt vaak omschreven als de zwarte economie en de criminele economie tezamen.

¹ Mededeling van de Commissie "Intensievere bestrijding van zwartwerk", blz. 2, COM(2007) 628.

² Er bestaat geen algemeen gebruikte definitie van zwartwerk in de EU. Sommige definities omvatten een grote verscheidenheid van soorten zwartwerk, zoals niet bij de socialezekerheidsinstanties opgegeven werkzaamheden, niet-afgedragen bijdragen en belastingen en niet-nageleefde verplichtingen betreffende het bijhouden van gegevens, alsmede niet-opgegeven economische activiteiten; andere leggen de nadruk op specifieke verplichtingen, zoals de verplichting om de bevoegde autoriteiten in te lichten bij aanvang van een arbeidscontract. Zie: 2016 EEPO-portaal (Europese Waarnemingspost voor het werkgelegenheidsbeleid), het Europees platform voor het aanpakken van zwartwerk, factsheets van de lidstaten en het syntheseverslag.

Zwartwerk leidt om verschillende redenen tot politieke uitdagingen:

- het is een vorm van **belastingontduiking** die de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de begrotingsstabiliteit ondermijnt³;
- Het belemmert ook de groeivoorzichten door **lagere arbeidskwaliteit** (bijvoorbeeld doordat werknemers zich niet permanent bijscholen) en via verstoringen van de concurrentie tussen ondernemingen die een negatief effect op de productie sorteren: informele ondernemingen doen doorgaans geen beroep op formele diensten en missen passende toegang tot krediet;
- op sociaal gebied wordt zwartwerk gekenmerkt door:
 - slechte arbeidsvoorwaarden
 - tekortkomingen betreffende de voorschriften inzake veiligheid en gezondheid
 - lagere lonen
 - geen sociale zekerheid.Deze tekortkomingen leiden tot sociale dumping en **zwakkere sociale resultaten**.

De volgende sociaaleconomische trends vergroten de schaal waarop zwartwerk plaatsvindt:

³ Zie ook het thematische factsheet van het Europees semester - Houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

- een toenemende flexibilisering van contractuele betrekkingen, vooral de toename van arbeid als zelfstandige, onderaanneming en uitbesteding;
- de groei van grensoverschrijdende activiteiten, wat een doelmatige internationale samenwerking tussen de instanties voor toezicht en handhaving vereist;
- een heroriëntering van de economie naar sectoren die het meest getroffen worden door zwartwerk (huishoudelijk werk en zorg);
- een toename in maatschappelijke ongenoegen in bepaalde EU-landen, waarbij sommige mensen inkomensverlies door zwartwerk kunnen proberen te compenseren.

Zwartwerk valt uiteen in drie hoofdcategorieën:

1. **zwartwerk in een formele onderneming.** Dit kan volledig of gedeeltelijk zwartwerk betreffen, waarbij een deel van het loon officieel wordt betaald en een deel in cash, buiten de boeken;
2. **zwartwerk in eigen beheer of als zelfstandige,** waarbij diensten worden geleverd aan een formele onderneming of aan andere klanten, zoals huishoudens;
3. **levering van goederen en diensten aan bureaus, familie, vrienden of kennissen** (bouw of reparatie, kinderopvang of de zorg voor ouderen. Dit ligt soms dicht bij wederzijdse hulp.

Deze veelzijdige aard van zwartwerk vloeit voort uit verschillen in de productiestructuur, de institutionele kracht van overheidsorganen en regelgevende stelsels, of de omvang van de socialezekerheidsstelsels. Zowel de schaal als de structuur van zwartwerk in een bepaald land moeten worden geanalyseerd; ze kunnen worden beschouwd als tekortkomingen in de formele arbeidsmarkt. Het uiteindelijke doel is natuurlijk om de omvang van zwartwerk in het algemeen te beperken. Het belangrijkste doel is hierbij om

zwartwerk om te vormen tot reguliere arbeid.

Deze factsheet is als volgt gestructureerd: In deel 2 wordt gekeken naar de prestaties van de EU-landen op het gebied van beleidsuitdagingen. In deel 3 wordt nader ingegaan op de gegevens over beleidsmaatregelen om deze uitdagingen doeltreffend aan te pakken en in deel 4 worden goede beleidspraktijken in de EU-landen besproken.

2. VASTSTELLEN VAN DE UITDAGINGEN

Verscheidene indicatoren kunnen worden gebruikt om de uitdagingen op het gebied van zwartwerk in kaart te brengen. Omdat zwartwerk een niet-geobserveerde variabele is, worden deze indicatoren in verband gebracht met de verschillende contribuerende factoren, zoals hieronder wordt besproken.

1) Structurele economische factoren:

- Hoge belastingen en nalevingskosten (inclusief krachtens arbeidswetgeving). Studies van Eurofound hebben echter aangetoond dat werk en socialezekerheidsstelsels die bedoeld zijn om belastingen te verlagen, te dereguleren en staatsinterventie te minimaliseren, de gemiddelde omvang van zwartwerk in de economie niet beperken. Een sterkere drijvende kracht is de perceptie van hoge belastingen en nalevingskosten: het is niet per se in de landen met de hoogste belastingpercentages dat mensen belastingen beschouwen als een factor die zwartwerk bevordert. De keuze om werk niet te melden kan een weergave zijn van de ontevredenheid over de openbare diensten die mensen ontvangen voor de belastingen die ze betalen (zie hieronder "maatschappelijke factoren"). Bureaucratie kan worden geraamd volgens de rangorde van landen in het 'Doing Business'-onderzoek van de Wereldbank.

- De samenstelling van de economie: Bepaalde sectoren⁴ zijn in het bijzonder blootgesteld aan zwartwerk. De bedrijfsomvang speelt ook een rol; afhankelijke werknemers die "lonen onder couvert" ontvangen, zijn vaker werkzaam voor kleinere organisaties; 56 % werkt in bedrijven met minder dan 20 werknemers.

⁴ De bouwsector; huishoudelijke diensten, zoals schoonmaakdiensten in huis, kinderopvang en ouderenzorg; persoonlijke diensten; particuliere beveiligingsdiensten; industriële reiniging; de landbouwsector; en de horeca.

Afbeelding: Geraamde omvang van de schaduw economie en zwartwerk (UDW) in de EU

Land	UDW (% tov arbeid, LIM raming voor 2013)	Schaduw-economie (in % bbp), 2015 ¹	UDW (% bbp), 1992-2006 ²	UDW, landegegevens of ramingen ³ (% bbp)	Informeel werk ⁴ (% uitgebreide beroepsbevolking)	Vraag naar UDW ⁵ (% respondenten van Eurobarometer-enquête(EBS) 2013)	Aanbod van UDW ⁶ (% respondenten van Eurobarometer-enquête 2013)	Lonen couvert ⁷ werknemers lonen onder ontvangen EBS 2013/% lonen onder couvert van bruto salaris)	onder (% die covert EBS onder bruto)
Oostenrijk	8,7	8,2	1,5 (1995)	Geen gegevens	19,7	14	5	2/10	
België	11,9	16,2	6-20	Geen gegevens	10,5	15	4	4/5	
Bulgarije	17,8	30,6	22-30 (2002)	20 (2011)	13,2	16	5	6/30	
Cyprus	13,8	24,8	10 (2007)	19,1 (2012)	53,0	16	2	2/50	
Kroatië	14,2	27,7	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	17	7	8/35	
Tsjechië	7,7	15,1	9-10 (1998)	Geen gegevens	12,5	19	4	5//25	
Denemarken	9,6	12,0	3 (2005)	Geen gegevens	11,5	23	9	2/1	
Estland	14,8	26,2	7-8 (2007)	8 (2011)	9,8	12	11	5/40	
Finland	9,3	12,4	4,2 (1992)	Geen gegevens	11,2	11	3	¼	
Frankrijk	8,8	12,3	4-6,5 (1998)	Geen gegevens	10,3	9	5	1/6	
Duitsland	4,4	12,2	7 (2007)	Geen gegevens	11,9	7	2	1/30	
Griekenland	12,4	22,4	24-30 (2007)	36,3 (2012)	46,7	30	3	7/10	
Hongarije	17,3	21,9	18 (1998)	16-17 (2006)	9,4	11	4	6/20	
Ierland	8,6	11,3	8 (2002)	Geen gegevens	33,0	10	2	2/8	
Italië	12,9	20,6	6,4 (2006)	12,1 (2011)	22,4	12	2	2/65	
Letland	18,3	23,6	16-18 (2007)	Geen gegevens	8,0	28	11	11/50	
Litouwen	19,8	25,8	15-19 (2003)	Geen gegevens	6,4	14	8	6/20	
Luxemburg	5,4	8,3	Geen gegevens	Geen gegevens	Geen gegevens	14	5	3/11	
Malta	Geen gegevens	24,3	25 (1998)	Geen gegevens	Geen gegevens	23	1	Geen gegevens	
Nederland	5,2	9,0	2 (1995)	Geen gegevens	12,6	29	11	3/5	
Polen	20,8	23,3	12-15 (2007)	4,6 (2010)	21,6	5	3	5/20	
Portugal	6,6	17,6	15-37 (2004)		22,4	10	2	3/100	
Roemenië	18,9	28,0	16-21 (2007)	31,4	11,8	10	3	7/9	
Slowakije	13,4	14,1	13-15 jaar	Geen gegevens	12,2	17	5	7/20	
Slovenië	13,2	23,3	17 (2003)	Geen gegevens	14,1	22	7	4/20	
Spanje	8,8	18,2	12,3 (2006)	17 (2011)	18,8	8	5	5/100	
Zweden	7,7	13,2	5 (2006)	Geen gegevens	8,2	16	7	1/5	
UK	2,7	9,4	2 (2000)	Geen gegevens	21,7	8	3	2/20	

Bronnen: 1. Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A. (2017) *An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: ramingen op basis van de Labour Input Method (LIM)*. 2: Schneider, F. (2015), 'Size and development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments'; 3: Europese Commissie (2004, 2007), *Europese Waarnemingspost voor de werkgelegenheid, voorjaar 2004 en voorjaar 2007*; 4: Eurofound (2012), *EU-lidstaten en Noorwegen informatiebladen voor ramingen en benaderingen voor het meten van zwartwerk*; 5: Hazans, M. (2011), 'Informal workers across Europe: Evidence from 30 European countries,' *World Bank Policy Research Working Paper*, (5912); 6: Eurobarometer 2013, *Antwoorden op de vraag „Heeft u de afgelopen 12 maanden betaald voor goederen of diensten waarvan u een sterk vermoeden had dat die zwartwerk omvatten (bv omdat er geen factuur of btw-ontvangstbewijs was)?"*; 7: Eurobarometer 2013, *Antwoorden op de vraag "Hebt u zelf, naast regulier werk, in de afgelopen 12 maanden zwartwerk verricht?"*; 8: Eurobarometer 2013, *Antwoorden op de vraag "Soms betalen werkgevers liever het salaris of de vergoeding (voor extra werk, overuren of het deel boven het wettelijke minimum) geheel of gedeeltelijk in cash zonder hiervan aangifte te doen bij de belasting- of socialezekerheidsautoriteiten. Heeft uw werkgever in de afgelopen 12 maanden enig deel van uw inkomen op deze manier betaald?"* / Williams, C., Horodnic A. (2017) *Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union*.

Meer informatie over de verschillende methoden, zie bijlage "Hoe zwartwerk te ramen".

2) Cyclische economische factoren.

Moeilijke bedrijfsomstandigheden kunnen werkgevers ertoe aanzetten te trachten belastingen te ontduiken of te beperken. Voor werknemers worden de volgende elementen over het algemeen beschouwd als bevorderlijk voor zwartwerk:

- steeds langere perioden van werkloosheid⁵ en de hoeveelheid ontmoedigde werknemers;
- de status van kwetsbare groepen, zoals illegale immigranten;
- neerwaartse druk op de lonen.

Uit de Eurobarometer 2013 blijkt dat de aanbieders van zwartwerk doorgaans jongeren, werklozen en studenten zijn.

Vak: Onjuist aangegeven werk - lonen onder couvert

Onjuist aangegeven werk komt voor wanneer een werkgever een werknemer een officieel aangegeven salaris betaalt, maar dat aanvult met een zwart loon ("onder couvert") om zich te onttrekken aan de volledige verplichtingen nopens de sociale zekerheid en belastingen. Analyse wijst uit dat dergelijke loonbetalingen vaker voorkomen in economieën met:

- lager bbp/hoofd van de bevolking;
- niet-gemoderniseerde overheidsbureaucratieën met meer corruptie in de openbare sector;
- hoger niveau van ernstige materiële deprivatie;
- hogere inkomensongelijkheid;
- lagere uitgaven voor interventies op de arbeidsmarkt ter bescherming van kwetsbare groepen.

Om het probleem van onjuist aangegeven werk op te lossen, zullen deze systemische factoren moeten worden aangepakt. De variatie in de EU is aanzienlijk; het percentage

werknemers met loon onder couvert is hoger in Centraal- en Oost-Europa (6 % van de werknemers) en in Zuid-Europa (4 %) dan in West-Europa (1 %) en de Scandinavische landen (1 %)⁶.

3) Wettelijke factoren zoals de mate van duidelijkheid van de wetgeving, of wetwijzigingen om nieuwe vormen van werk te bestrijken.

4) Institutionele factoren, zoals wetshandhaving en met name het bestaan van een enkele organisatie of coördinerend orgaan ter bestrijding van zwartwerk. Als controlemechanismen ontbreken, onduidelijk en/of niet efficiënt zijn, kunnen mensen eerder overgaan tot belastingontduiking via zwartwerk.

5) Sociale factoren, via een gedeeld begrip van het overkoepelende institutionele, sociale en fiscale kader, en de perceptie van billijkheid en transparantie hiervan, om belastingbetaling te internaliseren. Zo is er een sterke negatieve correlatie tussen zwartwerk en de uitgaven voor sociale bescherming (pensioenen uitgezonderd). Uit analyses is gebleken dat hoe hoger de CPI (de Corruption Perception Index van Transparency International), des te lager de perceptie van corruptie en des te lager de kans dat een deel van de lonen van werknemers cash wordt betaald. Er bestaat sterk bewijs dat het vertrouwen van de burgers in een overheid zwartwerk ontmoedigt.

3. BEPALEN VAN BELEIDSINSTRUMENTEN VOOR HET AANPAKKEN VAN DE UITDAGINGEN

Het voorkomen en tegengaan van zwartwerk zijn hoofdzakelijk taken voor de nationale overheden. Zoals hierboven aangegeven, is zwartwerk een veelzijdig probleem dat een specifiek alomvattend antwoord vereist.

Voor het aanpakken van zwartwerk en tegelijk regulier werk aantrekkelijk maken, is een juiste mix van beleidsmaatregelen nodig. De benadering moet worden toegesneden

⁵ Volgens de analyse van de Commissie uit 2013, getiteld "Werkgelegenheid en sociale ontwikkelingen in Europa" laat langdurige werkloosheid als percentage van de totale werkloosheid een iets sterkere correlatie met zwartwerk zien dan langdurige werkloosheid als percentage van de actieve beroepsbevolking (cf. tabel 12 in dit verslag).

⁶ Williams, C., Horodnic, A. (2017); Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union.

op de institutionele kenmerken van de individuele landen (de administratieve organisatie, de sectorale samenstelling van de economie, soorten werkgelegenheid), om de specifieke factoren die leiden tot zwartwerk aan te pakken.

Het Europees platform voor de intensivering van de samenwerking bij de aanpak van zwartwerk, opgericht krachtens Besluit (EU) 2016/344 van 9 maart 2016⁷, verenigt de autoriteiten en de organisaties die zwartwerk bestrijden, teneinde het probleem doeltreffender en efficiënter aan te pakken. Het platform:

- ondersteunt EU-landen beter om te gaan met de verschillende vormen van zwartwerk;
- bevordert wijzigingen op nationaal niveau;
- en stimuleert betere arbeidsomstandigheden en formele werkgelegenheid.

Het platform heeft zich ingezet voor een proces van wederzijds leren en informatie-uitwisseling⁸. In de toekomst kan het werken aan op bewijs gebaseerde meetinstrumenten, vergelijkende analyses en methodologische instrumenten bevorderen, en een analyse van de doeltreffendheid van de diverse beleidsmaatregelen ontwikkelen.

Recent werk voor het platform⁹ heeft een zeer significant verband gevonden tussen zwartwerk en:

- **bbp per hoofd in koopkrachtstandaard (kks)** (hoe hoger het niveau van het bbp in kks, des te lager de prevalentie van zwartwerk); zie grafiek 1.
- **De kwaliteit van bestuur** (op basis van de Europese kwaliteit van bestuur-index): hoe hoger de

kwaliteit van bestuur, des te lager de prevalentie van zwartwerk; zie grafiek 2.

Er bestaat een matig significant verband met:

- de Corruption Perceptions index van Transparency International (die landen rangschikt naar gepercipieerd corruptieniveau in de overheidssector);
- Het vertrouwen in de autoriteitenindex op basis van de indicatoren van het World Economic Forum ;
- het effect van sociale overdrachten op het terugdringen van armoede;
- lagere uitgaven voor interventies op de arbeidsmarkt ter bescherming van kwetsbare groepen;
- het migratiepercentage;
- de Gini-coëfficiënt en inkomensongelijkheid.

Over het algemeen geldt dat hoe hoger het gepercipieerde corruptieniveau, des te lager het niveau van vertrouwen in de overheid, en hoe hoger het gepercipieerde niveau van ongelijkheid, des te hoger het niveau van zwartwerk.

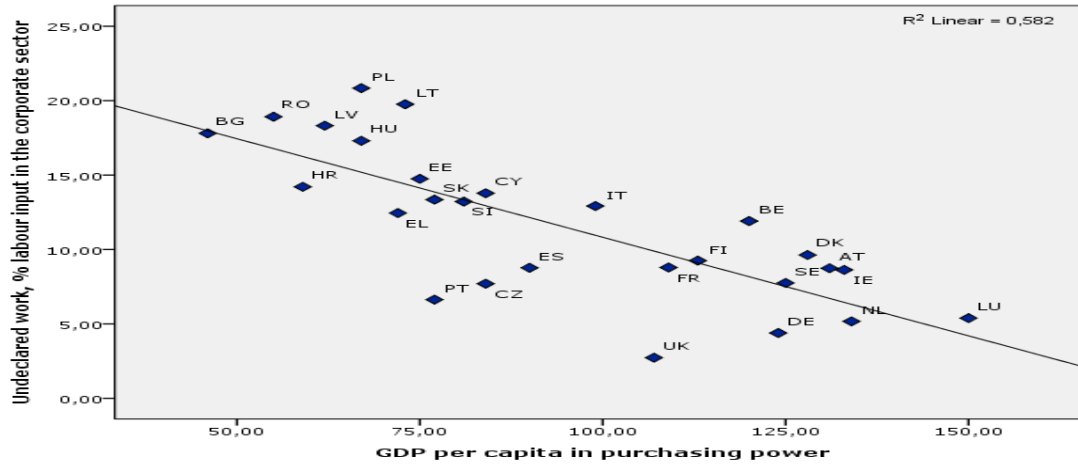
⁷ Publicatieblad L 65 van 11 maart 2016.

⁸ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=nl>.

⁹ Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A. (2017) An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: ramingen op basis van de Labour Input Method (LIM).

Grafiek 1 toont de transnationale variaties in de omvang van de zwarte economie (op basis van de LIM-ramingen van zwartwerk als percentage van de totale arbeidsinput in de particuliere sector) en grensoverschrijdende verschillen in bbp per hoofd van de bevolking in kks. Hoe hoger het niveau van bbp per hoofd van de bevolking in kks, des te lager de prevalentie van zwartwerk.

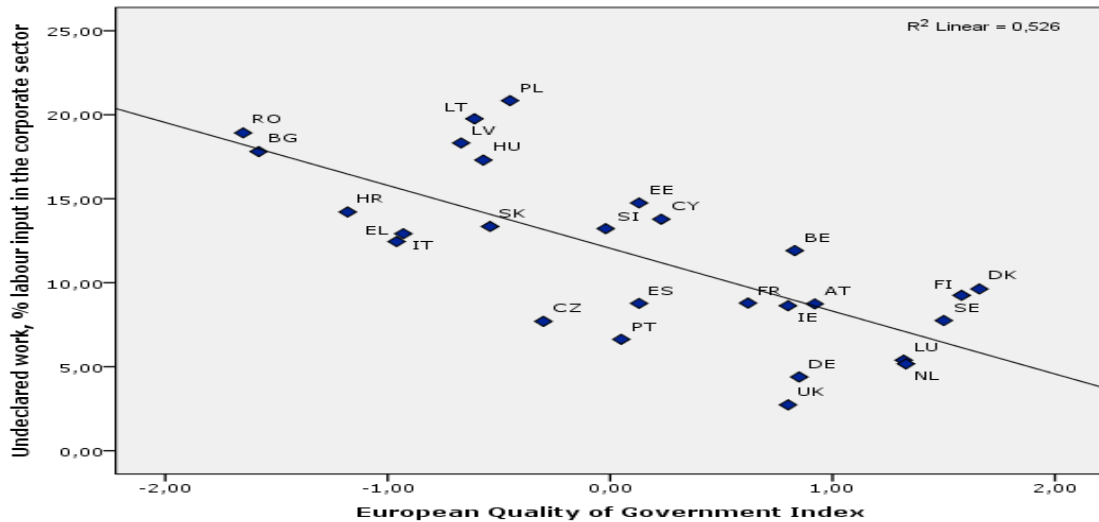
Grafiek 1. Verband tussen zwartwerk en bbp per hoofd van de bevolking, 2013¹⁰



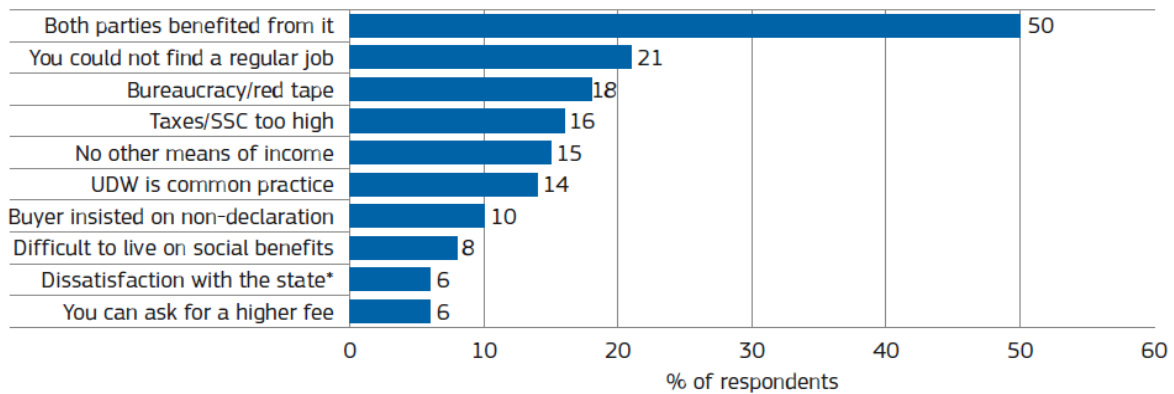
¹⁰ Om excessieve invloed te vermijden, is het bbp van Luxemburg op 150 gemaximeerd in de hier gepresenteerde analyses. Opgemerkt zij dat met gebruik van het oorspronkelijke cijfer van 262 de correlatiecoëfficiënt dezelfde is.

Grafiek 2 toont dat een hogere kwaliteit van bestuur, zoals gemeten op basis van de Europese kwaliteit van bestuur-index (EQI)¹¹, leidt tot minder zwartwerk. Landen zoals RO en BG scoren laag op de kwaliteit van bestuur en hebben hoge niveaus van zwartwerk. Landen als DK, FI en SE, die hoger scoren op de EQG-index, kennen relatief lagere niveaus van zwartwerk.

Grafiek 2: Verband tussen zwartwerk en de Europese kwaliteit van bestuur-index, 2013.



Grafiek 3: Gronden voor zwartwerk in de EU-27



Source: Eurobarometer 2013 (1).

(1) Based on question 17, 'Among the following, what were the reasons for doing these activities undeclared? (MULTIPLE ANSWERS POSSIBLE)'. * The exact wording is 'The state does not do anything for you, so why should you pay taxes'.

¹¹ Charron, N., Dijkstra, L. en Lapuente, V. (2015). Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions. *Social Indicators Research*. 122(2): 315-346.

Het beleid verschuift in toenemende mate van pogingen de zwarte economie uit te bannen naar het opnemen van zwartwerk in de officiële economie. De beleidsaanpak die momenteel in de hele EU domineert — afschrikking, op basis van een grotere kans op ontdekking en bestraffing - wordt derhalve steeds meer aangevuld met een brede waaier van maatregelen, inclusief een aanpak die naleving mogelijk maakt en daartoe aanzet. Een holistische beleidsaanpak voor het aanpakken van de zwarte economie maakt strategisch en gecoördineerd gebruik van het volledige gamma van afschrikking, en benaderingen op basis van naleving en betrokkenheid.

- Aan de kostenkant beoogt de noodzakelijke afschrikwekkende benadering de risicoperceptie te verhogen middels werkplaatsinspecties, administratieve en strafrechtelijke sancties voor bedrijven en werknemers, registratie van werknemers vóór het begin van de werkzaamheden of op de eerste werkdag, certificering van bedrijven en van betalingen van sociale premies en belastingen, verplichte ID op de werkplek, coördinatie van gegevens-uitwisseling en activiteiten tussen overheden. Een hogere kans op ontdekking heeft deelname aan de zwarte economie aantoonbaar verlaagd.
- Het idee wint terrein dat de kosten-batenverhouding ook kan worden veranderd door wijzigingen aan de batenkant. De nalevingsbenadering, die de laatste tijd aan invloed wint¹², is gericht op de bevordering van de bestaande regels, door te verhinderen dat bedrijven en mensen zich met

zwartwerk inlaten of hen te stimuleren en in staat te stellen zulke werkzaamheden naar de formele economie over te hevelen. Deze benadering omvat preventieve en corrigerende maatregelen, ofschoon in bepaalde gevallen met neveneffecten, bijvoorbeeld wetgeving inzake nieuwe soorten werk (zodat de wet nieuwe arbeidspatronen in acht kan nemen) die soms tot verdere segmentatie van de arbeidsmarkten kan leiden. Opgemerkt zij dat de amnestie die soms universeel of individueel wordt verleend aan degenen die hun zaken op orde brengen, in geval van misbruik of slecht ontwerp in de toekomst juist kan aanzetten tot belastingontwijking.

- De betrokkenheidsbenadering betreft maatregelen ter bevordering van een ethischer houding ten aanzien van belastingen en een cultuur van betrokkenheid, bijvoorbeeld door middel van bewustmakingscampagnes over de individuele en collectieve gevolgen van zwartwerk, en door de perceptie van fiscale billijkheid en de procedurele en herverdelende rechtvaardigheid te verbeteren.

In de resolutie van de Raad over het omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid is een referentiekader voorgesteld waarbinnen de EU-landen in de context van de Europese werkgelegenheidsstrategie hun beleid kunnen ontwikkelen en uitvoeren¹³.

¹² In de meeste EU-landen overheerst nog de afschrikwekkende benadering, maar sinds het uitbreken van de crisis is de nalevingsbenadering in opkomst. (Eurofound (2013), Zwartwerk in 27 lidstaten van de Europese Unie en Noorwegen: Benaderingen en maatregelen sinds 2008).

¹³ (2003/C 260/01).

4. VERGELIJKEND ONDERZOEK VAN DE STAND VAN ZAKEN VAN HET BELEID

Verschillende landen hebben verschillende soorten beleidsmaatregelen genomen om zwartwerk aan te pakken¹⁴.

Italië heeft een nieuwe nationale autoriteit opgericht, de nationale arbeidsinspectie (NLI). Die verenigt drie belanghebbenden: Het Ministerie van Arbeid en Sociaal Beleid, het Nationaal Instituut voor de sociale zekerheid (INPS) en het Nationaal Instituut voor verzekering. In 2012 is het Franse ministerie van Arbeid, Werkgelegenheid, Beroepsopleiding en Sociale Dialoog begonnen de arbeidsinspectie te hervormen en regionale eenheden op te richten ter ondersteuning en controle van maatregelen ter bestrijding van zwartwerk. Deze hervorming beoogde de coördinatie op verschillende niveaus verbeteren.

Het opsporingsproces kon worden verbeterd door middel van rechtstreeks toezicht. In Nederland heeft de inspectiedienst van het Ministerie van Sociale Zaken in 2012 een hotline ingesteld voor het melden van illegale en malafide uitzendbureaus.

Verdere voordelen zijn te vinden in een intensievere samenwerking tussen overheidsorganen (met gezamenlijke inspecties en gegevensuitwisseling) en betere samenwerking met werkgeversorganisaties en vakbonden. Finland heeft bijvoorbeeld een informatiedienst grijze economie opgericht om informatie te verzamelen en onderzoek uit te voeren. In Duitsland hebben het federaal Ministerie van Financiën en de sociale partners een verbond gesloten voor actie tegen zwartwerk en illegale tewerkstelling. Denemarken heeft een actieprogramma

van gezamenlijke inspecties door de belastingdienst, de autoriteit voor de werkomgeving en de politie opgezet.

Door de geautomatiseerde instrumenten en risicobeheertechnieken ten volle te benutten, kunnen beperkte personele en budgettaire middelen worden toegespitst op onderzoek en innovatieve taken met een hoge toegevoegde waarde.

Door grensoverschrijdende samenwerking via geformaliseerde overeenkomsten, zoals tussen de Portugese arbeidsinspectie en de Spaanse werk- en socialezekerheidsinspectie, kan de informatieuitwisseling worden verbeterd.

Het opsporingsproces kan ook worden verbeterd door het naar gelang afstemmen van de benchmark-indicatoren van arbeidskosten per sector, categorie bedrijf of regio, en met de instemming van de sociale partners.

Preventieve maatregelen zijn veelzijdig:

- gebruik van technologische innovaties voor beter toezicht, zoals gecertificeerde kassa's in Zweden sinds 2010;
- aanpassingen van het wettelijke kader om rekening te houden met nieuwe categorieën werk, zodat die niet worden misbruikt, maar een middel voor bedrijven en werknemers vormen om hun behoeften met elkaar in overeenstemming te brengen;
- vereenvoudiging en e-overheidsmaatregelen, gericht op werken als zelfstandige of het oprichten van nieuwe bedrijven. Een voorbeeld hiervan is het Portugese Simplex-programma, waarmee een bedrijf in een dag kan worden opgericht;
- een minimumloon en inkomenssteun kunnen ook het percentage zwartwerk helpen verlagen, door te voorkomen dat werkgevers een officieel loon lager dan het reserveringsloon¹⁵ betalen, respectievelijk zwartwerk minder

¹⁴ Zie de goede praktijken die het Europees Platform heeft aangeduid ter bestrijding van zwartwerk

(<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>) en de casestudies van Eurofound:

<http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php>

¹⁵ Loonniveau waarvoor mensen bereid zijn om te werken.

aantrekkelijk voor werknemers te maken. Een van de argumenten om het minimumloon in Estland op te trekken was bijvoorbeeld de nood het percentage zwartwerk te verminderen¹⁶.

Corrigerende maatregelen omvatten maatregelen om kopers aan te sporen aangegeven goederen of diensten aan te schaffen middels gerichte belastingvoordelen of kortingen, subsidies of dienstencheques. Voorbeelden zijn onder meer Denemarken, waar in 2011 de mogelijkheid is ingevoerd maximaal 2 000 euro af te trekken van de kosten van huishoudelijke hulp, op grond van het "huishoudhulp banenplan"-project; Oostenrijk met subsidies voor particuliere geriatrisch verpleegkundigen; en Frankrijk en België met hun dienstenchequestelsel.

Bewustmakingscampagnes zijn gevoerd in Portugal, Slovenië, Letland, Litouwen en Estland, met zeer concrete voorbeelden van openbare diensten in het dagelijks leven (gezondheidszorg, politie, onderwijs, enz.).

Datum: 10.11.2017

BIJLAGE: HOE ZWARTWERK TE RAMEN

Er bestaan geen betrouwbare en geharmoniseerde geaggregeerde gegevens over zwartwerk op EU-niveau. Wel bestaan er verschillende methoden om de omvang van zwartwerk en de schaduw economie te ramen. Het is van belang om de omvang van zwartwerk te ramen - ten eerste om inzicht te krijgen in de aard en de trends van zwartwerk, en ten tweede om de vooruitgang bij de bestrijding ervan in beeld te brengen.

Indirecte methoden zijn vaak gebaseerd op de vergelijking van macro-economische grootheden (nationale rekeningen, elektriciteitsconsumptie, cashtransacties). Die bestrijken vooral de ruimere aspecten van de „verborgen

¹⁶ Voor meer voorbeelden, zie Eurofound (2013).

economie" (NOE), en gaan verder dan de gangbare definitie van zwartwerk, doordat ze ook illegale activiteiten of thuisproductie voor eigen gebruik opnemen. Daardoor wordt de schaal van zwartwerk vaak overschat. Een in dergelijke internationale vergelijkingen vaak gebruikte benadering is gebaseerd op het **meervoudige indicatoren - meervoudige oorzaken-model (MIMIC)**, dat veronderstelt dat er een verband is tussen de verborgen schaduw economie en een reeks waarneembare macro-variabelen. Deze methodologie staat echter aan stevige kritiek bloot. Twee vermeende zwakke punten zijn een tendens om het niveau van zwartwerk te overschatten, en de moeilijkheid om landen te vergelijken. De Intersecretariat Working Group on National Accounts (ISWGNA)¹⁷ heeft in 2006 gewaarschuwd voor het gebruik van de "macromodel"-indicator.

Rechtstreekse methoden zijn gebaseerd op statistische enquêtes en bieden een grotere gedetailleerdheid en vergelijkbaarheid, hoewel zij vaak zwartwerk onderschatten; deze richten zich doorgaans op zwartwerk door particulieren, dat vaak onvoldoende wordt gemeld, maar omvatten veel zwartwerkactiviteiten door ondernemingen, zoals onderaanneming. Een dergelijke pan-Europese enquête is voor het eerst uitgevoerd in 2007 (Speciale Eurobarometer 284) en herhaald in 2013 (speciale Eurobarometer 402), en de Europese Waarnemingspost voor de werkgelegenheid (EEPO) heeft in 2004 en 2007 nationale gegevens over het aandeel van zwartwerk verzameld (de bijbehorende getallen zijn gebaseerd op een combinatie van rechtstreekse en indirecte methoden en zijn daarom significant lager dan op basis van de

¹⁷ Verklaring van de ISWGNA (2006), Estimates of the unrecorded economy and national accounts. De ISWGNA verenigt vertegenwoordigers van de vijf internationale organisaties (de Europese Commissie, het IMF, de OESO, de VN, de Wereldbank) die gezamenlijk de internationale handleiding "System of National Accounts" (1993) hebben ondertekend.

MIMIC-benadering). Op wereldschaal omvat het onderzoek naar informele werknemers van de Wereldbank werknemers zonder contract, informele zelfstandigen en onbetaald werk binnen de familie. Deze meetwijze wordt echter minder geschikt geacht voor geavanceerde dan voor opkomende economieën.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) heeft een aanbeveling gedaan voor de vaststelling van een gemeenschappelijke indirecte meetmethode voor de schaal, de impact en de ontwikkeling van zwartwerk. Deze door het Italiaanse instituut voor de statistiek ontwikkelde methode is gebaseerd op input van arbeid: de vergelijking van de werkelijke socialezekerheidsverklaringen en de toegerekende verklaringen op basis van de Europese arbeidskrachtenenquête¹⁸. De arbeidsinputmethode (zie afbeelding 1, kolom 1) maakt gebruik van macro-economische gegevens om per land het verschil te meten tussen het gemelde aanbod van arbeidsinput (uit de arbeidskrachtenenquête) en gegevens van de vraagzijde inzake de vastgelegde vraag naar arbeid (b.v. uit bedrijfsenquêtes, bedrijfsverklaringen voor de fiscale of socialezekerheids- autoriteiten, of nationale bureaus voor de statistiek). Het verschil tussen de twee biedt een raming van zwartwerk.

Doorgaans liggen de cijfers van de officiële nationale bronnen lager dan cijfers in studies van deskundigen en internationale organisaties. De precieze definitie heeft belangrijke gevolgen¹⁹.

¹⁸ Ciccarone, G. et al. (2009) Study on indirect measurement methods for undeclared work in the EU, GHK & Fondazione G. Brodolini, Final report to the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

¹⁹ Voor een overzicht van officiële statistieke ramingen, zie Gyomai, G. en van de Ven, P. (2014), 'The non-observed economy in the system of national accounts', OECD Stat. Brief, 18 (2014) en Eurostat (2013) 'Essential SNA: Building the Basics', Eurostat, Luxemburg.

5. NUTTIGE BRONNEN

Documenten van de Commissie

2014, Employment and Social Developments in Europe 2013 (ESDE), hoofdstuk IV: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7684>

2013, Speciale Eurobarometer 402 'Undeclared work in the European Union': http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_402_en.pdf

2012, 'Employment Package': Communication from the Commission 'Towards a job-rich recovery'
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=101&newsId=1270&furtherNews=yes>

2012, PROGRESS peer review van het programma voor wederzijds leren 'Combating undeclared work as a growing challenge in the context of high unemployment':
http://www.mutual-learning-employment.net/index.php?mact=PeerReviews,cntnt01,detail,0&cntnt01template=display_by_year&cntnt01year=2012&cntnt01orderby=start_date%20DESC&cntnt01returnid=59&cntnt01item_id=96&cntnt01returnid=59

2007, mededeling van de Commissie „Intensievere bestrijding, 'Intensievere bestrijding van zwartwerk'
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0628:nl:HTML>

2007, Speciale Eurobarometer-enquête over zwartwerk:
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf

Studies

2017, Europees Platform tegen zwartwerk, studies, goede praktijken, enz.:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=nl>

Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kedir, A. (2017) An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants: estimates using the Labour Input Method (LIM), binnenkort beschikbaar op: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=nl>

2017, Williams, C., Horodnic, A.: Under-declaring work, falsely declaring work: under-declared employment in the European Union, binnenkort beschikbaar op: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=nl>

2016 EEPO-portaal (Europese Waarnemingspost voor het werkgelegenheidsbeleid), het Europees platform tegen zwartwerk, factsheets van de lidstaten en het syntheseverslag:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=706&intPageId=2983&langId=en>

2013, 'Labour Inspection and Undeclared Work in the EU', (gezamenlijk project van IAO en Commissie:)
http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_220021/lang-en/index.htm

Eurofound (2013), Zwartwerk in 27 lidstaten van de Europese Unie en Noorwegen:
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-27-eu-member-states-and-norway-approaches-and-measures-since-2008>

Eurofound (2013, 'Tackling undeclared work in Croatia and four EU candidate countries':
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-croatia-and-four-eu-candidate-countries>

Verslag Wereldbank van 2012: 'In From the Shadow: Integrating Europe's Informal Labor.'

2012, Prof. F. Schneider study, 'Size and development of the shadow economy of 31 European and 5 other OECD countries from 2003 to 2012: some new facts':
<http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2012/ShadEcEurope31.pdf>

Verslag Eurofound (2008), 'Tackling undeclared work in the European Union':
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/25/en/1/EF0925EN.pdf>

2010, 'Feasibility of establishing a European platform for cooperation between labour inspectorates, and other relevant monitoring and enforcement bodies with the aim of preventing and fighting undeclared work' (Regioplan study):
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6676&langId=en>

2010, 'Indirect measurements methods for undeclared work in EU':
ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4546&langId=en