Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden

Maatregelen tegen zwartwerk in de Europese Unie

Samenvatting

Inleiding

De 27 lidstaten van de Europese Unie (EU-27) en Noorwegen leveren aanzienlijke inspanningen om beleidsmaatregelen tegen zwartwerk uit te werken en uit te testen. Hoewel in het verleden al meerdere pogingen zijn gedaan om de diverse maatregelen van de verschillende landen in kaart te brengen, bestaat er geen "kennisbank" die duidelijk aangeeft welke maatregelen in de praktijk het meest doeltreffend zijn gebleken. Om deze lacune weg te werken, heeft de Europese Stichting tot Verbetering van de Levens- en Arbeidsomstandigheden (Eurofound) een project opgezet om een dergelijke kennisbank te ontwikkelen, in het kader waarvan zij opdracht heeft gegeven voor onderzoek naar de doeltreffendheid en overdraagbaarheid van beleidsmaatregelen.

In een in 2008 gepubliceerd verslag werd een eerste stap in de richting van een dergelijk hulpmiddel gezet met de opdracht tot evaluatie van de doeltreffendheid van de beleidsmaatregelen die in vijf landen waren getroffen, te weten in België, Denemarken, Italië, Polen en het Verenigd Koninkrijk. Onderhavig verslag verruimt het toepassingsgebied van de oorspronkelijke studie en neemt de beleidsmaatregelen van 28 landen onder de loep (de EU-lidstaten en Noorwegen). Het bevat ook een nieuw hoofdstuk over de aard en de omvang van zwartwerk in de EU-27, gebaseerd op de bevindingen van het Eurobarometer-onderzoek van 2007. Dankzij dit initiatief is de kennisbank aanzienlijk uitgebreid en worden voor alle 28 landen tot wel drie beleidsmaatregelen beoordeeld. Het is dan ook de eerste belangrijke stap in de oprichting van een leercentrum of kennisbank waar sociale partners hun kennis over de bestrijding van zwartwerk kunnen bundelen en delen, de evaluatie van beleidsinitiatieven kunnen toetsen en de uitvoerbaarheid van maatregelen en hun overdraagbaarheid naar andere sectoren, landen en beroepen kunnen onderzoeken.

Beleidscontext

Aangezien zwartwerk in alle EU-lidstaten voorkomt, is het een gemeenschappelijke bron van bezorgdheid op het gebied van werkgelegenheid. Het kan aanzienlijke gevolgen hebben voor de openbare financiën door de gemiste belastinginkomsten en sociale premies. Zwartwerk heeft ook negatieve gevolgen voor de zwartwerkers zelf wat betreft dekking door de sociale zekerheid. Teneinde zwartwerk in de hele EU-27 alsook in afzonderlijke landen te bestrijden, is het van belang dat de economische stimulansen voor zwartwerk worden afgezwakt en dat de houding ten aanzien van het fenomeen verandert. In haar tweede mededeling over zwartwerk, *Intensievere bestrijding van zwartwerk*, moedigde de Europese Commissie in 2007 het gebruik van meer "bestraffende" en "belonende" maatregelen aan. De Commissie erkent dat, hoewel afschrikkende, remediërende en preventieve maatregelen worden getroffen, slechts weinig landen inspanningen leveren om de belastingmoraal te bevorderen. Zij beveelt dan ook aan om meer bewustmakingsinitiatieven op te zetten om de attitudes hieromtrent te veranderen.

Aangezien sinds het begin van het nieuwe millennium heel wat meer geëxperimenteerd werd met een brede waaier van beleidsbenaderingen en -maatregelen, is het voor de sociale partners nog belangrijker geworden om van elkaar te leren en te kijken wat werkt en wat niet werkt. Hoewel de lidstaten verschillende beleidsinitiatieven hebben genomen, is het duidelijk dat de resultaten onvoldoende worden geëvalueerd en dat verworven kennis onvoldoende wordt gebundeld. Het gebrek aan gecoördineerd wederzijds leren werd in 2008 ook onderstreept in een resolutie van het Europees Parlement, waarin de lidstaten werden opgeroepen om zwartwerk intensiever te bestrijden. In de resolutie werd de Commissie gevraagd om de oprichting in overweging te nemen van een gegevensbank 'waarin de

verschillende benaderingen en maatregelen worden vastgelegd die op nationaal niveau door iedere lidstaat worden genomen en die tevens de uitvoerbaarheid en overdraagbaarheid naar andere sectoren en arbeid in andere lidstaten beoordeelt'.

Belangrijkste bevindingen

Tot nu toe werd de op nauwkeurige informatie gebaseerde discussie over de aanpak van zwartwerk in de EU-27 en in de afzonderlijke landen zwaar gehinderd door het gebrek aan inzicht in de aard van zwartwerk. Uit het onderzoek is gebleken dat zwartwerk niet overal hetzelfde is. Zo zijn er bijvoorbeeld verschillen in het soort zwartwerk, in de spreiding over de verschillende sectoren en in het motief voor zwartwerk. Een beleidsmaatregel die in een bepaald land of een bepaalde regio belangrijk is voor de bestrijding van zwartwerk, kan in een ander land of een andere regio bijgevolg minder doeltreffend zijn. Zwartwerk kan dus niet worden bestreden op basis van een "universele" aanpak; de beleidsbenaderingen en -maatregelen moeten worden afgestemd op de specifieke omstandigheden van de verschillende landen en regio's.

Om inzicht te verwerven in de uiteenlopende werkwijzen die momenteel worden toegepast in de verschillende landen, werden de mogelijke beleidsbenaderingen en -maatregelen opgesplitst in categorieën. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen twee brede beleidsbenaderingen: een afschrikkende benadering, waarbij wetsovertredingen worden opgespoord en bestraft, en een benadering die op een positieve wijze conformerend gedrag aanmoedigt. De voornaamste vaststelling is dat in de onderzochte landen traditioneel de afschrikkende benadering wordt gevolgd om de feitelijke of de gepercipieerde kans op ontdekking en geldboeten te vergroten. De laatste jaren, en vooral sinds de publicatie van werkgelegenheidsrichtsnoer nr. 9 in 2003, werd echter steeds vaker gekozen voor een meer praktische benadering, namelijk maatregelen die de regularisering van zwartwerk vergemakkelijken en minder gericht zijn op het bestraffen van informele arbeid. Het betreft onder meer preventieve maatregelen om zwartwerk van bij het begin tegen te gaan, stimulansen voor zwartwerkers om over te schakelen op regulier werk en maatregelen die de belastingmoraal bevorderen. Ondanks deze maatregelen werden tot nu toe slechts met mondjesmaat initiatieven genomen om de belastingmoraal te versterken.

Een evaluatie van de uiteenlopende beleidsbenaderingen en -maatregelen die in de EU-27 en Noorwegen worden toegepast, biedt inzicht in de beste praktijken en geeft een aantal praktische voorbeelden ter zake. De genomen initiatieven gaan van afschrikkende, preventieve en remediërende maatregelen die zwartwerk in de reguliere sfeer trachten te brengen tot maatregelen die tot doel hebben attitudes te veranderen en burgers aan te zetten om plichtbewust belastingen te betalen. Een van de belangrijkste bevindingen is dat het bij goede praktijken niet alleen gaat om het kiezen van doeltreffende beleidsmaatregelen tegen zwartwerk, maar ook om het denkwerk over de meest doeltreffende manier om deze beleidsmaatregelen in verschillende combinaties en reeksen te bundelen. De evaluatie van welke combinaties en reeksen doeltreffend en overdraagbaar zijn, zou dan ook een noodzakelijk deel moeten uitmaken van het toetsingsproces.

Beleidsaanbevelingen

- De evaluatie van welbepaalde maatregelen biedt landen een stevige basis bij hun beslissing om een initiatief al dan niet zelf te testen.
- Er dient meer onderzoek te worden verricht naar de doeltreffendheid en overdraagbaarheid van welbepaalde beleidsmaatregelen tegen zwartwerk.
- Er dient meer inzicht te worden verkregen in de geschiktheid en doeltreffendheid van combinaties en reeksen van beleidsmaatregelen in uiteenlopende situaties.
- De studie toont aan dat landen slechts in uitzonderlijke gevallen leren uit de ervaring van andere landen alvorens zelf beleidsmaatregelen te nemen. Daarom moeten pogingen tot actief delen van ervaringen en wederzijds leren worden aangemoedigd, met het oog op een interlandelijke en interregionale benadering.
- Voorts dient ook de kennis over beleidsmaatregelen te worden uitgebreid door gegevens te verzamelen in een groter aantal landen, waaronder landen in Australazië, Noord-Amerika en het "Zuiden".
- Er moeten meer bewustmakingsinitiatieven worden genomen om de attitudes te veranderen, met name om de belastingmoraal te verbeteren.

Nadere informatie

Het verslag, *Maatregelen tegen zwartwerk in de Europese Unie*, kan worden geraadpleegd op http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0925.htm. De bijbehorende "kennisbank" van case study's over zwartwerk kan eveneens online worden geraadpleegd op http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/search.php.

Radoslaw Owczarzak, onderzoeksbeheerder
row@eurofound.europa.eu