



Brussel, 2.4.2020
COM(2020) 129 final

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

**betreffende de uitvoering van Besluit (EU) 2016/344 tot oprichting van een Europees
platform voor de intensivering van de samenwerking bij de aanpak van zwartwerk**

1. INLEIDING

Zwartwerk – d.w.z. alle betaalde werkzaamheden die op zichzelf wettig zijn, maar niet aan de overheid worden gemeld¹ – kan verschillende vormen aannemen: van een volledig gebrek aan documenten tot te weinig gemelde uren, lonen onder couvert en schijnzelfstandigheid. Zwartwerk brengt tal van risico's voor de werknemers mee en ondermijnt de overheidsfinanciën en de sociale cohesie in ruimere zin. Op een snel veranderende en steeds mobieler arbeidsmarkt bevordert zwartwerk sociale dumping en verstoort het de eerlijke concurrentie binnen en tussen lidstaten. Gemiddeld is zwartwerk naar schatting goed voor ongeveer 14,3 % van de bruto toegevoegde waarde in de particuliere sector in de EU, al doen er zich grote verschillen voor tussen de lidstaten². Uit een recente Eurobarometer-enquête blijkt ook dat ongeveer 10 % van de Europeanen gelooft het afgelopen jaar goederen of diensten te hebben verworven waaraan zwartwerk te pas kwam. 3 % zegt zelf de afgelopen twaalf maanden zwartwerk te hebben verricht en een derde van de respondenten kent iemand die heeft zwartgewerkt³.

De bestrijding van zwartwerk vereist een holistische benadering waarbij beleidsmaatregelen op verschillende gebieden (bijvoorbeeld arbeidswetgeving, sociale zekerheid en belastingen) worden gecombineerd met afschrikking (bijvoorbeeld inspecties en sancties) en preventieve maatregelen (bijvoorbeeld betere informatie). De doeltreffendheid van de beleidsmaatregelen verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat. En hoewel de bestrijding van zwartwerk hoofdzakelijk een zaak van de nationale autoriteiten is, heeft dit hardnekkige probleem ook een belangrijke grensoverschrijdende dimensie.

Het Europees platform ter bestrijding van zwartwerk is in 2016 bij Besluit (EU) 2016/344⁴ opgericht om de samenwerking tussen de lidstaten bij de aanpak van zwartwerk te intensiveren. Tot dan werd meestal *ad hoc* grensoverschrijdend samengewerkt, maar het platform heeft als katalysator voor verandering gefungeerd. Het platform heeft de handhavingsautoriteiten van de lidstaten en de sociale partners in een uniek netwerk samengebracht, zodat ze van elkaar kunnen leren en samen kunnen optreden met het oog op een eerlijkere Europese arbeidsmarkt. Het heeft zo ook bijgedragen tot de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten.

Een belangrijke recente ontwikkeling op het gebied van arbeidsmobiliteit is de oprichting in 2019 van de Europese Arbeidsautoriteit⁵ (ELA), die ervoor zal zorgen dat de EU-regels inzake arbeidsmobiliteit op een eerlijke, eenvoudige en doeltreffende wijze worden gehandhaafd. Verordening (EU) 2019/1149 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit voorziet in de integratie van het platform in de ELA als permanente werkgroep (wellicht in 2021)⁶. Dankzij de oprichting van de ELA zullen de activiteiten van het platform ter bestrijding van zwartwerk van het bredere handhavings- en preventieperspectief van de ELA kunnen profiteren en zal het mogelijk zijn synergie te ontwikkelen met andere taken van de ELA, zoals het verstrekken van informatie, gezamenlijke en gecoördineerde inspecties en capaciteitsopbouw. De start

1 Mededeling van de Commissie “Intensievere bestrijding van zwartwerk”, COM(2007)628.

2 Williams, C.C., Horodnic, I.A., Bejakovic, P., Mikulic, D., Franic, J., Kadir, 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).

3 Special Eurobarometer survey 498, Undeclared Work in the EU, September 2019.

4 Besluit (EU) 2016/344 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 tot oprichting van een Europees platform voor de intensivering van de samenwerking bij de aanpak van zwartwerk.

5 <https://ela.europa.eu/index.html>

6 Verordening (EU) 2019/1149 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 883/2004, (EU) nr. 492/2011 en (EU) 2016/589, en tot intrekking van Besluit (EU) 2016/344.

van de eerste Europese campagne ter bevordering van witwerk – #EU4FairWork – op 2 maart 2020 met deelname van de ELA vormt in dit verband een belangrijke stap.

Dit verslag over de toepassing en de meerwaarde van Besluit (EU) 2016/344 gaat over de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van het besluit en volgt op het in 2018 goedgekeurde tweejaarlijkse verslag over het platform⁷. Overeenkomstig artikel 12 van het besluit bevat het verslag een beoordeling van de mate waarin het platform de doelstellingen van artikel 4 heeft verwezenlijkt, de in artikel 5 bedoelde opdracht heeft vervuld, de in artikel 6 bedoelde activiteiten heeft uitgevoerd en de in zijn werkprogramma vastgestelde prioriteiten heeft aangepakt. In het verslag zijn de resultaten verwerkt van een specifieke enquête onder de leden van het platform in 2019 en van de lopende monitoring van de activiteiten van het platform.

Het Europees platform voor de bestrijding van zwartwerk in een notendop

Het Europees platform voor de bestrijding van zwartwerk (hierna “het platform” genoemd) is in 2016 opgericht om de samenwerking tussen de lidstaten te intensiveren naar aanleiding van een resolutie van de Raad uit 2003 en de mededeling van de Commissie uit 2007 over de bestrijding van zwartwerk⁸.

Het platform beoogt bij te dragen tot een effectiever optreden op Unie- en nationaal niveau door a) de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en andere betrokken actoren te versterken, b) de capaciteit van de bevoegde autoriteiten en actoren van de lidstaten voor de aanpak van zwartwerk met betrekking tot de grensoverschrijdende aspecten ervan te verbeteren, en c) het bewustzijn van het publiek ten aanzien van de diverse aspecten van zwartwerk te vergroten en de lidstaten ertoe aan te moedigen hun inspanningen op te voeren (artikel 4 “Doelstellingen”). Deze doelstellingen moeten worden verwezenlijkt door a) beste praktijken en informatie uit te wisselen; b) expertise en analyse te ontwikkelen; c) innovatieve benaderingen ten aanzien van doeltreffende en efficiënte grensoverschrijdende samenwerking aan te moedigen en te bevorderen en ervaringen te evalueren; d) bij te dragen tot een horizontaal begrip van zaken die verband houden met zwartwerk (artikel 5 “Opdracht”).

Het platform brengt meer dan 50 belanghebbenden samen. De leden zijn hoge vertegenwoordigers van ministeries en handhavingsautoriteiten (arbeidsinspecties, belasting- en socialezekerheidsinstanties) en sectoroverschrijdende sociale partners. Ze fungeren als één contactpunt, onderhouden contacten met nationale belanghebbenden en verspreiden leerresultaten. Tot de waarnemers behoren 14 organisaties van sociale partners uit sleutelsectoren, Eurofound, het Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk, de Internationale Arbeidsorganisatie en Noorwegen en IJsland als leden van de Europese Economische Ruimte. Het bureau, dat wordt gevormd door een voorzitter (de vertegenwoordiger van de Commissie) en twee uit de groep van hoge vertegenwoordigers gekozen covoorzitters, stuurt de werkzaamheden van het platform en geeft strategische leiding met de hulp van het secretariaat, dat bij de Commissie is ondergebracht. De plenaire vergadering van het platform komt twee keer per jaar bijeen.

Het platform beschikt over een jaarlijkse begroting van 1,35 miljoen EUR uit hoofde van het

⁷ Biennial report <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20472&langId=en>

⁸ Resolutie van de Raad over het omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid (2003/C 260/01) en mededeling van de Europese Commissie “Intensievere bestrijding van zwartwerk” (COM(2007)628).

programma van de Europese Unie voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI). Daarnaast zijn – na oproepen tot het indienen van voorstellen – vijf grensoverschrijdende samenwerkingsprojecten ter bestrijding van zwartwerk en ter verwezenlijking van de doelstellingen van het platform ondersteund (via het EaSI) voor een bedrag van 1,67 miljoen EUR.

2. VOORUITGANG BIJ DE UITVOERING VAN DE OPDRACHT EN DE ACTIVITEITEN VAN HET PLATFORM

Nadat het platform het initiële werkprogramma in mei 2016 had goedgekeurd, zijn de activiteiten vlot van start gegaan. Het platform heeft sindsdien jaarlijks gemiddeld 15 activiteiten uitgevoerd en meer dan 1450 belanghebbenden samengebracht om samen te leren en te werken rond thema's variërend van veelbelovende beleidsmethoden tot organisatorische structuren en grensoverschrijdend optreden.

In dit hoofdstuk wordt verslag over deze activiteiten uitgebracht, evenals over de wijze waarop ze hebben bijgedragen tot de uitvoering van de opdracht van het platform (artikel 5). Het hoofdstuk is gestructureerd op basis van de drie strategische prioriteiten van de werkprogramma's 2017-2018 en 2019-2020⁹, namelijk 1) samenwerking en gezamenlijk optreden, 2) wederzijds leren en 3) kennis vergaren.

Overzicht van de activiteiten van het platform sinds 2016¹⁰



Uit de enquête uit 2019 blijkt dat de meeste leden van het platform en de meeste waarnemers (84 %) vinden dat het platform goede of zeer goede vooruitgang heeft geboekt bij de uitvoering van de opdracht¹¹. Tot de belangrijkste activiteiten die tot de vooruitgang hebben

⁹ De werkprogramma's 2017-2018 en 2019-2020 zijn te vinden op:
<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22305&langId=en>,
<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16358&langId=en>.

¹⁰ De cijfers hebben betrekking op de activiteiten tot eind 2019.

¹¹ In totaal hebben 31 respondenten aan de enquête uit 2019 deelgenomen (27 leden van het platform die hun lidstaat vertegenwoordigen, 1 waarnemer en 3 vertegenwoordigers van de sociale partners).

bijgedragen, behoren: seminars (84 %), workshops thematische evaluatie (74 %), werkgroepen (68 %), leerbezoeken van het personeel (45 %).

2.1. Samenwerking en gezamenlijk optreden

Het platform heeft tussen de oprichting ervan in 2016 en eind 2019 **31 gezamenlijke activiteiten en bezoeken van personeelsleden** in 14 gastlanden georganiseerd, waarbij de reis- en verblijfkosten werden gedekt door het contract ter ondersteuning van het platform. Ze werden specifiek georganiseerd ter ondersteuning van gezamenlijke inspecties in één land met de deelname van andere nationale autoriteiten (42 %), meestal in de bouw- en landbouwsector. Dankzij andere soorten bezoeken (bijvoorbeeld leeruitwisselingen, opleidingen en gezamenlijke activiteiten) konden de leden een grondigere kennis over een onderwerp, een praktijk of een procedure opdoen via directe en praktische leerervaringen. Er kwamen vooral thema's aan bod met betrekking tot de organisatiestructuur van handhavingsinstanties; risicobeoordeling, datamining en analyse; informatiesystemen, databanken en online-instrumenten voor het delen van informatie; en de frauduleuze detachering van werknemers. Ongeveer de helft van de deelnemers aan de enquête uit 2019 vindt leerbezoeken van het personeel een van de vijf belangrijkste activiteiten om de doelstellingen en de opdracht van het platform uit te voeren.

Steun voor een gezamenlijke inspectie in de landbouwsector in Spanje

Met operationele steun van het platform heeft de Spaanse arbeidsinspectie de Roemeense arbeidsinspectie en de Spaanse en Roemeense politie in juli 2019 uitgenodigd om gezamenlijke inspecties uit te voeren tijdens de knoflookoogst in Albacete. Er werden inspecties uitgevoerd en gesprekken gevoerd met Spaanse werkgevers, Spaanse arbeidsbemiddelaars en Roemeense tussenpersonen. Meer dan 500 werknemers werden geïdentificeerd en over hun rechten geïnformeerd. De onderzoeken zijn nog niet afgerond maar er zijn al vier personen gearresteerd wegens mensenhandel en arbeidsuitbuiting.

In totaal hebben **zeven werkgroepen** leden van het platform samengebracht om zich gezamenlijk over fundamentele kwesties te beraden en actief bij de ontwikkeling van de activiteiten van het platform betrokken te worden. De werkzaamheden van de groepen hebben tal van praktische resultaten opgeleverd, zoals een voorstel om de uitwisseling van informatie tussen nationale autoriteiten op te voeren via een mogelijke module van **het informatiesysteem interne markt** over zwartwerk, een woordenlijst en maatregelen om zwartwerk aan te pakken.¹² Andere werkgroepen hebben het werkprogramma van het platform opgesteld en op de prioriteiten van nationale en sociale partners ingespeeld. De meeste leden van het platform (68 %) beschouwen werkgroepen als een van de vijf belangrijkste activiteiten om de doelstellingen en de opdracht van het platform uit te voeren.

¹² Te vinden op: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1323&langId=en>

In Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Letland, Litouwen, Roemenië en Slowakije zijn met succes **projecten voor wederzijdse bijstand (MAP's)** uitgevoerd¹³. In het kader van de projecten hebben de leden advies gekregen van een team deskundigen van het platform die gespecialiseerd zijn in strategische aspecten van handhaving. De projecten vloeiden vaak voort uit nationale prioriteiten op het gebied van structurele hervormingen, zoals de prioriteiten die in de landspecifieke aanbevelingen van het Europees semester aan bod zijn gekomen. Dankzij zelfreflectie, praktische ondersteuning door vakgenoten tijdens twee bezoeken en de ontwikkeling van een actieplan zijn aanzienlijke veranderingen teweeggebracht, zoals nieuwe maatregelen en meer samenwerking tussen handhavingsinstanties. Uit de enquête uit 2019 is gebleken dat dit een van de activiteiten is die het meest tot de uitvoering van de opdracht van het platform heeft bijgedragen.

Resultaten van de wederzijdse bijstand in Letland

Naar aanleiding van een bezoek in 2017 in het kader van een project voor wederzijdse bijstand van het platform heeft de Letse arbeidsinspectie haar strategie inzake zwartwerk herzien, de strategische doelstellingen gemoderniseerd en nieuwe kernprestatie-indicatoren ingevoerd. Er wordt nu meer nadruk gelegd op preventieve maatregelen. Er wordt vooral geprobeerd zwartwerk om te zetten in witwerk (74 % van alle vastgestelde gevallen van zwartwerk zijn nu in witwerk omgezet)¹⁴.

2.2. Wederzijds leren

Wederzijds leren en de systematische uitwisseling van informatie vormen een essentieel onderdeel van de activiteiten van het platform en dragen ertoe bij dat zwartwerk overal in de EU beter wordt bestreden.

Tijdens de **seminars van het platform** is aandacht geschonken aan dringende kwesties, nieuwe praktijken (bijvoorbeeld preventie, voorlichting en holistische methoden ter bestrijding van zwartwerk) en belangrijke sectoren die worden getroffen door zwartwerk (bijvoorbeeld de bouw-, de landbouw- en de vervoersector). De resultaten van deze evenementen zijn terug te vinden in papers, die vrij toegankelijk zijn op de website van het platform¹⁵.

Tijdens zes **thematische evaluatiewerkshops** hebben de leden hun efficiëntie kunnen verbeteren en de grensoverschrijdende samenwerking kunnen intensiveren door het wederzijds leren te verdiepen en de problemen grondiger aan te pakken (onder meer in het kader van een vervolfbezoek en met behulp van een toolkit voor deskundigen). Tot de geselecteerde thema's behoorden bilaterale overeenkomsten en memoranda van overeenstemming; datamining; risicobeoordeling; contacten met werknemers en ondernemingen; grensoverschrijdende gecoördineerde en gezamenlijke acties; en de toekomstige rol en het competentieprofiel van de arbeidsinspecties. Uit de enquête uit 2019 is gebleken dat seminars van het platform (84 %) en thematische evaluatiewerkshops (74 %)

¹³In 2020 zal volgens plan steun aan België worden verleend.

¹⁴ Dit kan bijvoorbeeld door zwartwerkers een formele arbeidsovereenkomst aan te bieden.

¹⁵ <https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform>

vaak worden beschouwd als activiteiten die het meest tot de uitvoering van de opdracht van het platform hebben bijgedragen.

Ideeën uitwisselen en doeltreffende praktijken in Griekenland toepassen

De thematische evaluatieworkshop over risicobeoordeling in 2018 in Spanje heeft de Griekse arbeidsinspectie (HLI) ertoe geïnspireerd het instrument voor risicoanalyse te verfijnen en zo de opsporing van illegale werkgevers te verbeteren. De HLI heeft deze nieuwe methode voor risicobeoordeling gebruikt om kennisgevingsbrieven te sturen naar bedrijven die mogelijk risico lopen. De aangekondigde inspectiebrieven leidden tot een stijging met 31 % van het aantal voltijdse contracten in de eerste maand na de verzending van de brief.

Voorts wordt tijdens de **tweejaarlijkse plenaire vergaderingen** een thematische dag gewijd aan een bepaald aspect van zwartwerk en mogelijke succesvolle remedies. Het gaat onder meer om de prioriteiten uit het besluit tot oprichting van het platform, zoals brievenbusondernemingen, gegevensbescherming en gegevensuitwisseling.

2.3. Kennis vergaren

De bestrijding van zwartwerk is complex. Door de kennis over alle aspecten van zwartwerk te vergroten kunnen de betrokken actoren specifieke kwesties in verband met zwartwerk met meer deskundigheid aanpakken. Het platform heeft **nieuwe kennis** over specifieke soorten zwartwerk opgeleverd (bijvoorbeeld lonen onder couvert, zwartwerk in de deeleconomie en schijnzelfstandigheid) en maatregelen geformuleerd om ze te voorkomen en te bestrijden, met meer dan 100 leermiddelen en 120 fiches met goede praktijken.

In totaal zijn **14 studies en enquêtes** gepubliceerd met het oog op een meer wetenschappelijk onderbouwde aanpak. Deze studies en enquêtes hebben de bestaande expertise samengevat en nieuwe kennis opgeleverd over specifieke soorten zwartwerk, nieuwe trends en beleidsmethoden. Conform de prioriteiten van het besluit hebben deze studies vooral aandacht geschonken aan onder meer schijnzelfstandigheid, te weinig gemelde uren werk, gegevensbescherming en uitwisseling van informatie, preventie, grensoverschrijdende samenwerking en voorbeelden van succesvolle betrokkenheid van de sociale partners. Bij de studies en enquêtes van het platform is van collectieve ervaringen en knowhow gebruikgemaakt om wetenschappelijk onderbouwde oplossingen voor te stellen. Toch vindt slechts 32 % van de leden van het platform dat studies en enquêtes tot de vijf belangrijkste activiteiten behoren die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen en de uitvoering van de opdracht van het platform. Voorgesteld is de studies en enquêtes te vertalen om het nut ervan te vergroten.

De omvang van zwartwerk

De omvang van zwartwerk in Europa is moeilijk in te schatten omdat zwartwerk zich per definitie in het verborgene afspeelt. Als eerste stap zijn factsheets opgesteld met een overzicht van de kenmerken van zwartwerk in alle EU-landen en van de instellingen die bij de bestrijding ervan zijn betrokken¹⁶. In 2017 is ook een studie gemaakt over de omvang van

¹⁶ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1322&langId=en>

zwartwerk in Europa. Op basis van de discrepanties tussen de gemelde arbeidsinput van werknemers en bedrijven wordt in de studie geschat dat 9,3 % van de totale arbeidsinput in de particuliere sector in de EU zwartwerk is en dat zwartwerk 14,3 % van de bruto toegevoegde waarde in de particuliere sector vertegenwoordigt¹⁷. De omvang van zwartwerk verschilt echter aanzienlijk van lidstaat tot lidstaat en varieert van 7 % tot 27 % van de bruto toegevoegde waarde.

2.4. Communicatieactiviteiten

Het platform heeft wetenschappelijk onderbouwde middelen ontwikkeld over hoe zwartwerk het best kan worden aangepakt. De **virtuele bibliotheek**¹⁸ van het platform bevat waardevolle informatie en praktijken die de werkzaamheden van het platform hebben opgeleverd. Na afloop van de plenaire vergaderingen wordt aan belangstellenden een tweejaarlijkse nieuwsbrief verstuurd met een update over het platform, de activiteiten en de leden. Voor interne communicatie delen de leden van het platform en de waarnemers documenten en kondigen ze evenementen aan op hun eigen samenwerkingsplatform. Op 2 maart heeft het platform #EU4FairWork opgestart, de eerste Europese campagne ter bevordering van witwerk.

2.5. Thematisch werkterrein van het platform: voorzien in wetenschappelijk onderbouwde informatie over tal van thema's

Sinds het platform operationeel is, heeft het de kennis over tal van thema's geconsolideerd en verder uitgebouwd, gaande van beleidsmethoden tot strategisch management en grensoverschrijdende samenwerking.

¹⁷ 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), beschikbaar op <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18799&langId=en>

¹⁸ <https://ec.europa.eu/social/undeclared-work-platform>

Belangrijke thema's die tijdens leeractiviteiten aan bod zijn gekomen



Sectors

- Agriculture
- Transport
- HORECA
- Construction



Cooperation

- Social partners
- Cross-border actions
- Data sharing



Knowledge development

- Estimating scale of undeclared work
- Evidence-based practices



Capacity-building

- Key Performance Indicators
- Holistic approaches
- Prevention



Innovation

- Risk assessment
- Data analysis and data mining

Doeltreffende methoden: welke lessen zijn geleerd?

Sinds het platform operationeel is, heeft het benadrukt dat succesvolle methoden onder meer de volgende belangrijke elementen omvatten:

Samenwerking: De verantwoordelijkheid voor de bestrijding van zwartwerk ligt meestal bij meerdere overheidsinstanties, wat kan leiden tot een gebrek aan coördinatie. De betrokkenheid van de sociale partners wordt door de lidstaten vaak beperkt tot wederzijdse uitwisselingen en overleg. Een strategische aanpak waarbij meerdere instanties worden betrokken, waarborgt een betere toegang tot gegevens en informatie en bevordert het wederzijds begrip, gezamenlijke strategieën en concrete maatregelen.

Inspanningen en middelen focussen – risicobeoordeling en gegevensanalyse: Sommige lidstaten hebben risicobeoordelingsmodellen ontwikkeld die de handhavingsinstanties in staat stellen de meest risicovolle gevallen van zwartwerk onder de aandacht te brengen. Deze aanpak maakt efficiënt gebruik van de middelen en verhoogt het succespercentage van de inspecties. Een doeltreffender gebruik van gegevens is een essentieel onderdeel van de risicobeoordeling.

Afschrikking en preventie combineren: Er moet een aanpak worden ontwikkeld waarbij doeltreffendere controles en handhaving – nadat zwartwerk is vastgesteld – worden gecombineerd, met maatregelen om te voorkomen dat überhaupt wordt zwartgewerkt. De leden van het platform maken gebruik van tal van preventieve maatregelen, zoals prikkels aan de vraag- en aanbodzijde, voorlichtingscampagnes (voor werkgevers, werknemers en het publiek) en de hervorming van instellingen ter ondersteuning van deze maatregelen.

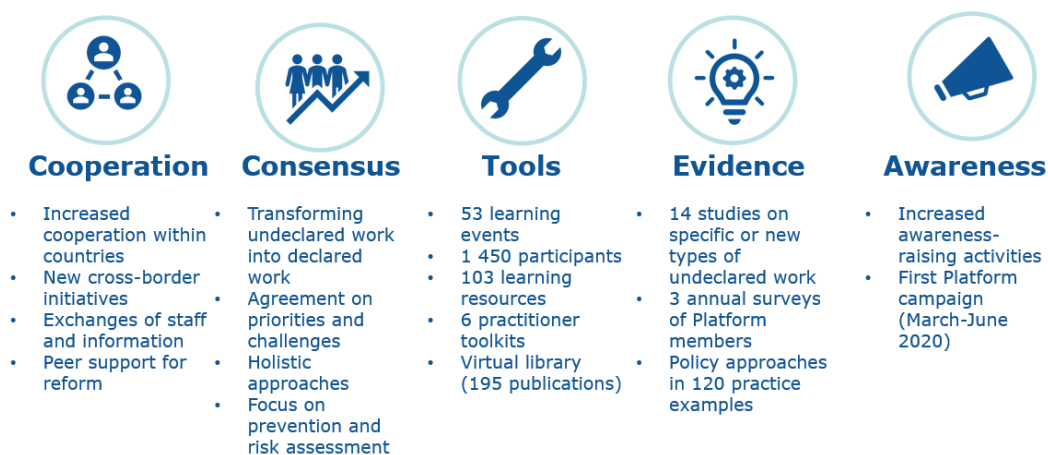
Holistische methoden met gebruik van een reeks parallelle maatregelen: Het gebruik van zowel directe als indirecte maatregelen vormt de meest doeltreffende en efficiënte manier om zwartwerk aan te pakken. Een holistische methode is zowel strategisch als gecoördineerd en maakt gebruik van een combinatie van directe (bijvoorbeeld inspecties op de werkplek en peer-to-peer-toezicht) en indirecte (bijvoorbeeld voorlichtingscampagnes en educatieve initiatieven) methoden om zwartwerk in witwerk om te zetten.

Volgens de respondenten van de enquête uit 2019 moet het platform in de toekomst meer aandacht besteden aan voorlichting en het kweken van vertrouwen (65 % van de respondenten), prikkels om wit te werken¹⁹ (55 %) en grensoverschrijdende activiteiten (55 %). Volgens de respondenten is er geen behoefte aan ingrijpende veranderingen op het gebied van de activiteiten. De nadruk moet blijven liggen op evenementen die de leden samenbrengen om praktijken uit te wisselen, zoals seminars (74 %), thematische evaluatiewerkshops (65 %), werkgroepen (61 %) en leerbezoeken van het personeel (52 %). De uitwisseling van goede praktijken en succesverhalen moet volgens 48 % van de respondenten worden voortgezet.

3. GEBOEKTE VOORUITGANG BIJ DE VERWEZENLIJING VAN DE DOELSTELLINGEN VAN HET PLATFORM

In dit deel wordt ingegaan op de geboekte vooruitgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het platform uit hoofde van artikel 4 van het besluit.

Verwezenlijkingen van het platform: een overzicht



3.1. Meer samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en andere betrokken actoren om zwartwerk efficiënter en doeltreffender te bestrijden

Bouwen aan een netwerk met talrijke partners

Het platform heeft meer dan 50 belanghebbenden samengebracht in een uniek netwerk, in een context waarin de verantwoordelijkheid voor de bestrijding van zwartwerk doorgaans over verschillende instanties is verspreid en de sociale partners in ongelijke mate bij de problematiek worden betrokken. Vóór de oprichting van het platform werd er slechts zelden en meestal ad hoc samengewerkt op EU-niveau (bijvoorbeeld via het Comité van hoge functionarissen van de arbeidsinspectie, het Comité van deskundigen inzake de detachering van werknemers en het Comité voor de werkgelegenheid, die zich niet voornamelijk bezighouden met de bestrijding van zwartwerk) en er werd weinig kennis uitgewisseld.

¹⁹Dergelijke prikkels bestrijken een groot aantal maatregelen, waaronder bijvoorbeeld adviesinspecties, formalisatiediensten en gerichte btw-verlagingen in risicosectoren.

Het platform heeft **de bestaande netwerken verruimd en de samenwerking bij de bestrijding van zwartwerk versterkt**, zowel binnen landen als over de grenzen heen. Volgens bijna alle respondenten (94 %) van de enquête uit 2019 hebben de activiteiten van het platform bijgedragen aan de verruiming van de netwerken en contacten van hun organisaties. De meeste respondenten (68 %) vinden dat het platform ook bijgedragen heeft tot het versterken van de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en andere betrokken actoren.

De leden en de waarnemers zijn in het algemeen actief geweest en hebben allemaal aan activiteiten deelgenomen. Er bestaan echter verschillen tussen de landen wat de betrokkenheid bij en de deelname aan het platform betreft. Het netwerk is nog niet volgroeid en er is nog veel ruimte voor leden en waarnemers (met inbegrip van de sociale partners) om zich volledig te engageren en de resultaten beter te verspreiden met het oog op een breder draagvlak en een groter effect.

Een consensus over doeltreffende beleidsmethoden ontwikkelen

Bij de aanvang van de werkzaamheden van het platform bestonden er zeer grote verschillen tussen de lidstaten wat betreft het niveau en de aard van hun algemene methode en organisatorische capaciteit om zwartwerk aan te pakken en de mate waarin zwartwerk als een prioriteit werd beschouwd. Mede dankzij het platform is **de strijd tegen zwartwerk sindsdien tot een prioriteit uitgegroeid en is er een consensus over doeltreffende beleidsmethoden bereikt**. Via samenwerking met collega's – en met name dankzij wederzijdse bijstand – hebben de leden van het platform directe steun gekregen bij het ontwerpen en uitvoeren van dergelijke methoden.

Uit de feedback van de leden blijkt dat het platform vooral heeft bijgedragen aan de **ontwikkeling van een meer holistische methode om zwartwerk te bestrijden**. Het platform heeft niet alleen sterk de nadruk op informatie en voorlichting gelegd, maar ook de omzetting van zwartwerk in witwerk bevordert met behulp van een doeltreffendere afschrikking (bijvoorbeeld door inspecties en sancties) die op risicobeoordeling en een betere uitwisseling van gegevens berust. De leden van het platform hebben aangegeven dat hun land of organisatie veranderingen (bijvoorbeeld op het punt van beleidskaders en uitvoeringsmaatregelen) heeft doorgevoerd – of voornemens is dat te doen – als gevolg van de betrokkenheid bij de activiteiten van het platform op het gebied van: voorlichting en het kweken van vertrouwen (52 %), afschrikking en opsporing (39 %), grensoverschrijdende activiteiten (32 %), prikkels om wit te werken (23 %), organisatorische modellen (16 %) en bredere structurele hervormingen (16 %).

Wat de bestrijding van zwartwerk betreft, heeft het platform echter – als gevolg van de samenstelling ervan – vooral de nadruk gelegd op de strijd tegen schendingen van het arbeidsrecht en niet zozeer op de niet-naleving van fiscale en sociale zekerheidsvoorschriften. Ook het gebrek aan voldoende wetenschappelijk onderbouwde kennis heeft verdere vooruitgang op dit gebied bemoeilijkt.

Naar een meer holistische methode

De leden van het platform en de waarnemers zijn het erover eens geworden dat een “holistische methode” nodig is om zwartwerk op beleids- en operationeel niveau aan te pakken, waarbij alle beschikbare beleidsmaatregelen worden benut en met belangrijke

instanties en de sociale partners wordt samengewerkt.

Uit de enquête van het platform uit 2019 is gebleken dat de toestand op dit gebied sterk is verbeterd: in Frankrijk, Litouwen en Roemenië zijn nieuwe nationale coördinerende instanties opgericht, in Finland is een nationaal proefproject gestart²⁰ en in Frankrijk, Griekenland en Letland is een ruimere reeks maatregelen genomen en/of zijn nieuwe strategieën ontwikkeld.

3.2. De capaciteit van de bevoegde autoriteiten in de lidstaten en andere betrokken actoren verbeteren om de grensoverschrijdende aspecten van zwartwerk aan te pakken

Specifieke vormen van grensoverschrijdend zwartwerk, bijvoorbeeld door mobiele zwartwerkers in de EU of door de frauduleuze detachering van werknemers (onder meer via brievenbusbedrijven), vereisen een ruimere en betere grensoverschrijdende samenwerking. Momenteel varieert de samenwerking doorgaans van de uitwisseling van informatie en personeel tot gezamenlijke inspecties op basis van bilaterale overeenkomsten en memoranda van overeenstemming.

Gezamenlijk Noord-Europees project ter bestrijding van zwartwerk

Met financiële steun van de EU in het kader van het EU-programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI) hebben Denemarken, Estland, Finland, IJsland, Letland, Noorwegen en Zweden de krachten gebundeld om samen te werken in het kader van een gezamenlijk Noord-Europees project ter bestrijding van zwartwerk. In het kader van het project is het vooral de bedoeling gezamenlijke inspecties uit te voeren, goede praktijken uit te wisselen (met name op het gebied van communicatie en preventie) en de resultaten te evalueren. Doel is de Noord-Europese landen beter uit te rusten in de strijd tegen zwartwerk door informatie te delen, samen te werken, bijstand te verlenen van bijstand en kennis te delen.

Dankzij het platform hebben de lidstaten nauwere partnerschappen kunnen aangaan bij de bestrijding van grensoverschrijdend zwartwerk, waardoor de weg is vrijgemaakt voor verdere samenwerking in het kader van de Europese Arbeidsautoriteit. Dankzij meer wederzijds vertrouwen en regelmatige contacten hebben de lidstaten bestaande partnerschappen geconsolideerd en nieuwe partnerschappen met andere landen gesloten. Bovendien heeft het werkprogramma steeds meer nadruk gelegd op grensoverschrijdende aspecten en instrumenten aangereikt om de lidstaten te helpen hun praktijken te verbeteren door middel van studies (bijvoorbeeld over grensoverschrijdende samenwerking), werkgroepen (over de uitwisseling van gegevens) en thematische evaluatiewerkshops en toolkits (over bilaterale overeenkomsten, memoranda van overeenstemming en gezamenlijke en gecoördineerde inspecties).

²⁰In het kader van het nationale proefproject met betrekking tot criminaliteit op het werk hebben de instanties voor gezondheid en veiligheid op het werk, de belastingautoriteiten en de politie op een meer strategische wijze samengewerkt bij gezamenlijke acties en samenwerkingsprojecten.

De mate waarin de lidstaten **grensoverschrijdend samenwerken verschilt echter nog steeds aanzienlijk van land tot land**. De nationale autoriteiten werken voornamelijk ad hoc samen met buurlanden, waarbij wordt gereageerd op onmiddellijke uitdagingen zonder strategisch plan. De meeste arbeidsinspecties voeren zelden gecoördineerde en gezamenlijke grensoverschrijdende inspecties uit (1 à 2 keer per jaar)²¹. Door samen te werken in het kader van de Europese Arbeidsautoriteit (onder meer met organisaties van de sociale partners) zou het mogelijk zijn een aantal van deze problemen aan te pakken en een einde te maken aan de beperkte operationele capaciteit van het platform.

Een toename van de grensoverschrijdende samenwerking en vooruitgang bij het verbeteren van de capaciteit

Volgens 61 % van de respondenten van de enquête uit 2019 heeft het platform bijgedragen tot het verbeteren van de capaciteit van de betrokken actoren in de lidstaten om de grensoverschrijdende aspecten van zwartwerk aan te pakken. De organisaties hebben zich ertoe verbonden of zijn voornemens om volgend jaar aan grensoverschrijdende activiteiten deel te nemen, zoals grensoverschrijdende bijeenkomsten van ambtenaren (52 %), uitwisselingen van personeel/gezamenlijke acties (41 %) en gezamenlijke inspecties (39 %).

3.3. Het publiek meer voorlichten over zwartwerk en de lidstaten aansporen hun inspanningen op te voeren

Dankzij het platform is **meer nadruk gelegd op de voorlichting van de leden** (de helft van de leden meldt veranderingen op dit gebied). De leden zijn vooral aangespoord om hun kennis over voorlichtingscampagnes via specifieke activiteiten te delen (bijvoorbeeld thematische evaluatieworkshop en een toolkit²², seminars over preventie en de verspreiding van activiteiten van het platform).

De voorlichting van het publiek verloopt echter trager. Slechts 35 % van de respondenten van de enquête uit 2019 vindt dat het platform zeer goede of goede vooruitgang heeft geboekt bij de verwezenlijking van deze doelstelling. Om het euvel te verhelpen is in het werkprogramma 2019-2020 meer nadruk gelegd op communicatie en voorlichting. De eerste door de leden en de waarnemers opgezette campagne van het platform over de voordelen van witwerk loopt van maart tot en met juni 2020. De campagne zal gepaard gaan met een actieweek waarin de leden zullen worden opgeroepen hun inspanningen op te voeren.

4. CONCLUSIES

Het Europees platform ter bestrijding van zwartwerk heeft sinds de oprichting ervan in 2016 gezorgd voor meer samenwerking tussen en binnen landen. Op basis van een sterke governance, een uitgebreid werkprogramma en de actieve betrokkenheid van de leden heeft het platform bijgedragen tot meer efficiëntie en de modernisering van de handhavingsinstanties in de hele EU. Het platform heeft voor solide wetenschappelijk

²¹ Stefanov R., Mineva D., Terziev P. (2019). Cross-border actions tackling undeclared work. European Platform tackling undeclared work. Brussel.

²² Information tools and approaches to reach out to employers and workers in the fight against undeclared work <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20864&langId=en>

onderbouwde kennis gezorgd die de lidstaten en de sociale partners de mogelijkheid biedt van elkaar te leren, te innoveren en samen te werken.

Wat de resterende uitdagingen betreft, hebben de activiteiten van het platform duidelijk gemaakt dat het zaak is alle leden sterker bij het platform te betrekken en de operationele capaciteit van het platform te versterken. De handhavingsinstanties en de sociale partners moeten naar een doeltreffendere nationale en grensoverschrijdende samenwerking blijven streven door strategische en operationele methoden ter bestrijding van zwartwerk te blijven ontwikkelen. Er is nog veel ruimte om het wederzijds leren tussen de autoriteiten van de lidstaten te verdiepen en de maatregelen ter bestrijding van zwartwerk doeltreffender te maken, met name door de uitwisseling van gegevens, de gegevensanalyse, de risicobeoordeling en de grensoverschrijdende samenwerking te verbeteren. Deze verbeteringen kunnen deels worden gerealiseerd door de informatiesystemen op EU-niveau verder te ontwikkelen om niet alleen risicobedrijven voor inspectiedoeleinden te identificeren, maar ook de preventiemaatregelen beter af te stemmen. In dit verband is het ook van essentieel belang de synergie met belangrijke initiatieven en beleidsmaatregelen van de EU (bijvoorbeeld met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van platformwerkers, het Europees semester, de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten en de uitwisseling van informatie voor fiscale doeleinden, met inbegrip over het beroepsinkomen²³) en met financieringsinstrumenten (zoals het Europees Sociaal Fonds +) verder te ontwikkelen. Het is belangrijk verder te werken aan een alomvattende methode waarbij efficiënte en doeltreffende afschrikingsmaatregelen worden gecombineerd met maatregelen om te voorkomen dat het überhaupt tot zwartwerk komt. Er kan in de toekomst ook meer nadruk worden gelegd op de educatie en de voorlichting van burgers, werknemers en werkgevers over hun rechten, verantwoordelijkheden en verplichtingen. #EU4FairWork – de eerste informatie- en voorlichtingscampagne van het platform, die loopt van maart tot juni 2020 – is in dit verband een belangrijke stapsteen waarop verder moet worden gebouwd.

De samenwerking tussen de lidstaten in het kader van de Europese Arbeidsautoriteit kan voortbouwen op de hoge mate van vertrouwen en de solide samenwerking tussen de leden van het platform en de waarnemers. Hierdoor is een stevig fundament gelegd voor betere grensoverschrijdende samenwerking en capaciteitsopbouw in de beginfase van de ELA, die een veel ruimer mandaat heeft. De ruimere werkingssfeer van de ELA zal de beperktere operationele capaciteit van het platform en de ongelijke betrokkenheid van de leden ervan compenseren.

Het werkprogramma van het platform voor 2019-2020 zal volgens plan worden uitgevoerd, zodat een vlotte overgang mogelijk is. Besluit (EU) 2016/344 zal worden ingetrokken zodra de ELA volledig operationeel is, maar de huidige doelstellingen, opdrachten en activiteiten van het platform zijn grotendeels bevestigd in de verordening tot oprichting van de ELA (artikel 12 en de bijlage)²⁴. Bovendien biedt de oprichting van de ELA de mogelijkheid verdere veranderingen door te voeren en de uitdagingen als gevolg van de initiële configuratie van het platform aan te gaan.

De Europese Arbeidsautoriteit zal prioriteiten vaststellen en voorstellen hoe de bovenvermelde uitdagingen op lange termijn kunnen worden aangepakt. Mogelijk kan het

²³ Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen.

²⁴ Verordening (EU) 2019/1149 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 883/2004, (EU) nr. 492/2011 en (EU) 2016/589, en tot intrekking van Besluit (EU) 2016/344.

platform als een permanente werkgroep van de ELA zich concentreren op zijn kerntaak (d.w.z. de bestrijding van zwartwerk), terwijl bepaalde meer horizontale taken (bijvoorbeeld steun voor operationele grensoverschrijdende samenwerking, de capaciteitsopbouw bij handhavingsautoriteiten en de ontwikkeling van instrumenten voor de hele EU) coherenter kunnen worden uitgevoerd in het kader van ruimere activiteiten van de ELA. Het platform zal profiteren van een uitgebreide operationele structuur binnen de ELA en van gespecialiseerde interne expertise op verschillende gebieden. Dankzij de synergie met andere activiteiten van de ELA en een krachtig mandaat om zwartwerk aan te pakken, kunnen de activiteiten van het platform opgeschaald, verfijnd, beter afgestemd en over een langere periode gepland worden. De deelname van de ELA aan de campagne van het platform over de voordelen van witwerk in 2020²⁵ is een goed voorbeeld van de synergie en de samenhang van initiatieven op EU-niveau ter bevordering van een faire Europese arbeidsmarkt.

De oprichting van de ELA versterkt de stimulans om zwartwerk doeltreffender aan te pakken en in witwerk om te zetten, wat bijdraagt tot faire arbeidsvoorwaarden, eerlijke concurrentie en eerlijke mobiliteit ten behoeve van de werknemers, de economie en de samenleving als geheel.

25 European Labour Authority, Work Programme 2020, https://ela.europa.eu/documents/ELA_Work_Programme_2020.pdf