

DE IMPACT VAN DE COVID-19-PANDEMIE OP DE EVOLUTIE VAN EN DE STRIJD TEGEN ZWARTWERK IN BELGIE¹

DOOR **FREDERIC DE WISPELAERE*** en **DIRK GILLIS****

* Onderzoeksexpert HIVA-KU Leuven

** Onafhankelijk onderzoeker

“En droit social, le virus n’est pas un objet non identifié.”

— Neven, p. 404, 2020.

1. INLEIDING

Begin maart 2020 hadden we de intentie om een bijdrage te schrijven over de strijd tegen zwartwerk² in de Belgische bouwsector. Het fenomeen is er immers nog steeds een dagelijkse realiteit. Bovendien heeft zwartwerk in de Belgische bouwsector een sterk transnationale dimensie gekregen omwille van de grote omvang van inkomende gedetacheerde werknemers en zelfstandigen uit andere lidstaten, in het bijzonder Nederland en Polen (De Wispelaere et al., 2020; De Wispelaere en Pacolet, 2017). Door de enorme aandacht voor ‘sociale dumping’ via het vrije verkeer van diensten krijgt men soms de indruk dat ‘nationaal’ zwartwerk in de Belgische bouwsector niet langer een probleem is. De beschikbare cijfers weerleggen dit echter formeel (SIOD, 2017 – 2020). Dit was de boodschap die we oorspronkelijk wilden brengen (zie ook De Wispelaere, 2020). Toen brak COVID-19 in alle hevigheid uit. Alle, zo niet vele, academici zijn tegenwoordig geneigd om hun onderzoeksdomein te linken aan COVID-19. Het lijkt ons zinvol om dit ook te doen voor de strijd tegen zwartwerk, wat slechts een onderdeel is van de veel bredere strijd tegen fiscale en sociale fraude (Gosseries en Morsa, 2018) en ontwijking (Pacolet en Strengs, 2011). Vooreerst omdat dit het mogelijk maakt om de definitie van zwartwerk bij, zo niet scherper, te stellen. We zullen immers kort onderzoeken of gezondheid en veiligheid op het werk (GVW), en het niet respecteren ervan, al dan niet een wezenlijk onderdeel van het fenomeen vormt. Een vraag die, volgens ons, vóór COVID-19 al te vaak over het hoofd werd gezien door de betrokken stakeholders: beleidsmakers, sociale

(1) Tekst bijgewerkt tot 15 november 2020.

(2) Gemakshalve bedoelen wij hiermee ook sluiwerk. Dit is het uitvoeren van een zelfstandige activiteit zonder te voldoen aan de wettelijke voorschriften die van toepassing zijn. Bij zwartwerk wordt onder het gezag van een werkgever gewerkt. Bij sluiwerk daarentegen zal er voor eigen rekening gewerkt worden.

partners, academici, etc. (Gillis, 2017).³ Daarnaast stelt zich de vraag of, en zo ja, hoe het zwartwerk, alsook de strijd ertegen,⁴ in België geëvolueerd is tijdens de COVID-19-pandemie.⁵ Wat betreft handhaving stellen we ons ten slotte de vraag hoe inspectiediensten, tijdens en na de COVID-19-pandemie,⁶ de strijd tegen zwartwerk het best aanbinden, dit o.a. in relatie tot onze bevindingen m.b.t. het verband tussen zwartwerk en schendingen van de regels m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk.

Om een eerste inschatting te maken van (de evolutie van) het zwartwerk tijdens de COVID-19-pandemie hebben we onder meer gebruik gemaakt van controlecijfers van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)⁷ en deze aangevuld met recente literatuur en berichtgeving. Zo bespreken we bondig enkele gevallen waar de precariteit van de tewerkstelling van dien aard was dat ze de gezondheid van de betrokken werknemers of (schijn)zelfstandigen in het bijzonder en de volksgezondheid in het algemeen in gevaar hebben gebracht. Daarenboven kunnen voor het beantwoorden van een aantal van bovenstaande onderzoeksvragen belangrijke lessen getrokken worden uit de financiële en economische crisis van 2008 en de nasleep ervan. Zowel omtrent de evolutie van zwartwerk als de strijd ertegen (zie o.a. Brondolo, 2009; Colombo et al., 2016; Kalantaryan et al., 2020; Pacolet en De Wispelaere, 2013).⁸ Zo is er in de literatuur sprake van conjuncturele of cyclische handhaving (Durán-Cabré et al.,

(3) Zie bv. binnen de context van intra-EU detachering: “Occupational health and safety (OSH) received limited attention in the text of the Posting of Workers Directive and the Enforcement Directive. They guarantee minimum standards according to host country’s (i.e. national) criteria. At the same time, there are international mechanisms such as the International Labor Organization’s OSH instruments, which cover a wide range of general OSH provisions to the protection against specific risks, toward specific branches of activity, and EU OSH regulations and guidelines, which include an OSH Framework Directive and a number of specific guidelines on various OSH risks and sectors. Prevention, training, and protection are at the core of all these mechanisms and should be applicable to all workers employed within the territory of any EU Member State. However, when it comes to enforcement, despite advancements, much more remains to be done” (Danaj et al., 2020, p. 120).

(4) Een aantal observaties en bevindingen voor België zijn zeker extrapolieerbaar naar andere landen. Al kan het economisch belang van en de arbeidssituatie in sectoren, vanuit een comparatief oogpunt, sterke verschillen vertonen.

(5) Voor de periode maart t.e.m. juni 2020. Het valt immers niet uit te sluiten dat het virus terug opflakert waardoor nog één of meerdere ‘golven’ volgen in 2020 en 2021. Wat begin november 2020, bij het finaliseren van deze bijdrage, reeds het geval was.

(6) Volgens de meest recente vooruitzichten van het Planbureau (2020b) (oktober 2020) zou de Belgische economie in 2020 met 7,4% krimpen en vervolgens hernemen met 6,5% in 2021.

(7) De SIOD is een strategisch orgaan dat op basis van de kennis en inzichten van de betrokken inspectiediensten, en met wetenschappelijke ondersteuning, een visie ontwikkelt op de bestrijding van sociale fraude en die omzet in concrete strategieën (Art. 3 Sociaal Strafwetboek, zie ook de wettelijke opdrachten van de SIOD aldaar). We danken hierbij in het bijzonder de heer Bart Stalpaert, mevrouw Dominique Boels en mevrouw Lise-Ange Trauffer.

(8) Al dient gesteld dat de economische crisis die voortkomt uit de COVID-19-crisis atypisch is omwille van de lockdown-maatregelen die zowel een effect hebben gehad op het aanbod en de vraag. Zo stelt het Planbureau in haar ‘Economische vooruitzichten 2021 – 2025’ (2020a, p. 1) dat “de huidige recessie uitzonderlijk is in vreedstijd, zowel vanwege haar niet-economische oorsprong als vanwege haar omvang. Bovendien is deze recessie het resultaat van zowel een negatieve aanbodschok als een negatieve vraagchok.”

2020).⁹ Vraag is of deze pro- of anticyclisch van aard is (cf. infra). In beleidskringen zou de redenering immers kunnen zijn dat gedurende de COVID-19-pandemie, en de economische herstelperiode nadien, de strijd tegen zwartwerk,¹⁰ inclusief inbreuken op gezondheid en veiligheid op het werk, geen prioriteit hoeft te zijn dan wel dat het handhavingsbeleid even minder streng mag. We zullen argumenteren dat dergelijke keuzes nefaste gevolgen zouden hebben, mede gelet op het feit dat er sterke aanwijzingen zijn dat de evolutie van de zwarte economie ook tijdens de COVID-19-crisis anticyclisch is. Bovendien kan en dient fraudebestrijding hand in hand te gaan met de ondersteuningsmaatregelen (en vice versa) die overheden op nationaal en regionaal niveau genomen hebben teneinde de negatieve financiële gevolgen van de COVID-19-crisis voor de bevolking en ondernemingen toch enigszins te beperken en dienen de mogelijkheden tot misbruik van deze maatregelen van bij aanvang maximaal beperkt te worden.

2. DEFINITIE EN ASPECTEN VAN ZWARTWERK: ARBEIDSVEILIGHEID ALS WEZENLIJK ONDERDEEL

Er circuleren heel wat definities van het begrip 'zwartwerk'. Deze zijn vaak afhankelijk van de situatie die men theoretisch en/of operationeel wil vatten alsook vanuit welke invalshoek of academische discipline men het fenomeen benadert. Daarom is het ons inziens zinvol om eerst tot een min of meer duidelijke afbakening van het begrip te komen.¹¹ De Europese Commissie (1998, 2007) definieert zwartwerk als "alle betaalde werkzaamheden die op zichzelf wettig zijn, maar niet aan de overheid worden gemeld, waarbij evenwel rekening moet worden gehouden met verschillen in de wetgeving van de lidstaten"¹² (zwartwerk *sensu stricto*). Deze afbakening betekent dat illegale activiteiten, alsook werk dat niet hoeft te worden gemeld, uitgesloten worden. Op zich een relatief enge omschrijving van het begrip 'zwartwerk', maar ze ligt grotendeels¹³ in lijn met de definities die de Nationale Bank (NBB) moet volgen bij het streven naar 'exhaustiviteit' in de nationale rekeningen¹⁴ en meer specifiek bij het berekenen van

(9) De redenering hierbij is dat handhaving wordt beïnvloed door de economische cycli. Men zou bv. minder streng kunnen optreden in tijden van economische krimp. De handhaving is in dat geval procyclisch van aard.

(10) Alsook ruimer, namelijk de strijd tegen fiscale en sociale fraude.

(11) Eerder dan om een volledig overzicht te geven van de beschikbare definities en omschrijvingen van het fenomeen en de deelfenomenen ervan. Het cross-disciplinair lexicon van fraude in het algemeen en van de sociale fraude in het bijzonder leest immers als een Babylonisch labyrint, om over de vertalende woordenboeken nog maar te zwijgen. Wie fraude binnen het sociaalrechtelijk domein onderzoekt, is al te vaak *lost in translation*. Wie bv. het Sociaal Strafwetboek erop naleest zal snel merken dat de term 'fraude' in Boek I veelvuldig voorkomt en, in Boek II blinkt in afwezigheid. (Sociale) fraude is dan ook veeleer een beleidsterm dan een uitgepuurd juridisch concept. Of zoals men het in het Engels graag noemt: 'an umbrella concept'.

(12) Dit is een enge – en volgens sommigen een veel té enge – omschrijving van het fenomeen. Men mag daarbij niet uit het oog verliezen op welk moment in de geschiedenis van de EU (1998!) deze definitie aanvankelijk tot stand kwam. Voor een goed begrip van de totstandkoming van deze omschrijving, mag men het belang van o.m. de toenmalige bevoegdheden van de Europese Commissie en het toenmalige politiek-economische klimaat niet onderschatten.

(13) Merk op dat hier wel reeds sprake is van 'arbeidsveiligheid'.

(14) Men kan stellen dat de nationale rekeningen een soort van macro-economisch boekhoudsysteem vormen. Het maakt het mogelijk om een zeer grote hoeveelheid statistische informatie in een coherent kader samen te brengen en er macro-economische aggregaten uit af te leiden waarmee een stand van zaken van de Belgische economie kan worden geschetst.

het bruto binnenlands product (bbp) (INR, 2006). Hierbij wordt o.a. een onderscheid gemaakt tussen de zwarte economie en de illegale economie¹⁵.

Zo wordt onder de ‘zwarte economie’¹⁶, waarvan zwartwerk de belangrijkste component is,¹⁷ volgende activiteiten verstaan (OESO, 2012):¹⁸

- activiteiten om betaling van inkomsten, btw of andere taksen te vermijden;
- activiteiten om betaling van socialezekerheidsbijdragen te vermijden;
- activiteiten om andere wettelijke regels te ontwijken onder meer m.b.t. minimumloon, arbeidstijden, arbeidsveiligheid;
- activiteiten om andere administratieve verplichtingen te vermijden.

De kans bestaat dat zich samen met zwartwerk nog andere vormen van (transnationale) sociale en fiscale fraude voordoen, tot zelfs criminele en illegale activiteiten (denk maar aan mensenhandel, drugshandel, witwaspraktijken, etc.). Daarnaast bestaat er een flinterdunne lijn tussen wat ‘ontduiking’ en ‘ontwijking’ is (Pacolet en Strengs, 2011). We willen ons in deze sectie echter vooral concentreren op de afbakening van het begrip ‘zwartwerk’ zelf.¹⁹ Een veelkoppig monster dat zich in verschillende vormen voordoet en steeds evolueert. In een recente mededeling van de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) (2020a, p. 1) wordt bijvoorbeeld gesteld dat “de economische crisis waarin we ons bevinden en de sociale veranderingen als gevolg ervan flexibele criminele organisaties de kans bieden om in te spelen op de extreme omstandigheden door hun bestaande modi operandi aan te passen of door nieuwe criminele activiteiten te ontwikkelen.” Voor sommige aspecten van zwartwerk, zowel in het politieke debat als in de wetenschappelijke literatuur, lijkt er evenwel minder aandacht te zijn, in het bijzonder voor wat betreft gezondheid en veiligheid op het

(15) Het is pas sinds 2014 dat de NBB rekening houdt met de ‘illegale economie’ in de nationale rekeningen (Adriaenssens et al., 2015; INR, 2017). De betrokken activiteiten houden verband met drugshandel, prostitutie en smokkel (Eurostat, 2018).

(16) De notie ‘zwarte economie’ mag volgens de NBB niet verward worden met de notie ‘fiscale fraude’. Hierbij stelt de NBB (2010, p. 1) dat “de zwarte economie toegerekend in de nationale rekeningen bestaat uit verborgen of deels verborgen activiteiten en ondernemingen die tot het bbp dienen gerekend te worden (bv. onderfacturatie). Fiscale fraude daarentegen omvat ook activiteiten die zelf geen impact hebben op het bbp maar wel leiden tot fiscale minderontvangsten in hoofde van de overheid (bv. btw-carrousel).” Al kan dit onderscheid bezwaarlijk gemaakt worden indien gestreefd wordt naar een exhaustieve raming van fiscale en parafiscale ontduiking en ontwijking in België (zie o.a. Pacolet en De Wispelaere, 2009; Pacolet en Strengs, 2011).

(17) De ‘zwarte economie’ bestaat uit verborgen ondernemingen plus verborgen activiteiten. “De ophoging voor de zwarte economie geraamd in het kader van de nationale rekeningen behelst in de praktijk de raming van niet-gefactureerde omzet voor geleverde goederen en diensten en de hiermee samenhangende in het zwart aangekochte inputs. Omdat een deel van de zwarte activiteit wordt gerealiseerd via de inzet van niet-aangegeven arbeid wordt er ook een schatting gemaakt van zwarte lonen en zwarte werkgelegenheid” (NBB, 2010, p. 4). In deze bijdrage wordt daarom het begrip ‘zwarte economie’ als synoniem voor het begrip ‘zwartwerk’ gehanteerd.

(18) De procedures voor het opstellen van nationale rekeningen zijn gestandaardiseerd door het ‘System of National Accounts’ (SNA). Op Europees niveau zijn deze verder uitgewerkt via het ‘Europees systeem van nationale en regionale rekeningen - ESR 2010’.

(19) De lezer zal merken dat deze strikte focus niet wordt gevolgd bij de bespreking van de evolutie en de strijd tegen zwartwerk.

werk.²⁰ De focus ligt immers vooral op het correct ‘aankomen’ van werknemers en op het betalen van belastingen en socialezekerheidsbijdragen. Desalniettemin blijkt zwartwerk vaak gepaard te gaan met slechte arbeidsomstandigheden en daaruit voortvloeiende gevaren voor de gezondheid en veiligheid, niet alleen van de werknemers (microniveau), maar ook van het cliënteel (mesoniveau) en de volksgezondheid (macroniveau).²¹

Het is evenwel evident dat zwartwerk niet steeds hoeft samen te gaan met het niet respecteren van regelgeving m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk (cf. infra). Zo zijn niet-gemelde occasionele overuren, gepresteerd in een bedrijf dat verder alle regelgeving nauwgezet volgt, op dat vlak niet te vergelijken met de situatie van een illegaal verblijvende derdelander die geheel ‘in het zwart’ wordt ingeschakeld op de bouwwerf van een particuliere bouwheer. Ook bij inbreuken op ‘welzijn op het werk’ is er sprake van gradaties. Het is daarbij echter evident dat hoe meer er sprake is van precariteit (of regelrechte uitbuiting), hoe groter de kans is dat de regels m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk geschonden zullen zijn. Zoals hierboven beschreven, kan dit bij zwartwerk *sensu stricto* minder noodzakelijk het geval zijn. Hoewel in sommige gevallen de lijn tussen zwartwerk, precariteit, sociale dumping en mensenhandel flinterdun is. In dat opzicht worden bij zwartwerk niet enkel regelgeving m.b.t. het betalen van belastingen en socialezekerheidsbijdragen ontdoken en sociale rechten (minimumloon, recht op vakantiedagen, opbouwen van en toegang tot sociale uitkeringen) niet gerespecteerd maar worden vaak ook de kosten²² verbonden aan de naleving van regelgeving m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk (registratie- en/of aanmeldverplichtingen, gezondheids- en veiligheidsregelgeving) vermeden (zie ook EC, 2007; EC, 2017). Daarom pleiten we voor een ruime(re) benadering van het concept ‘zwartwerk’ en de strijd ertegen.

(20) Al lijkt er op dat vlak zeer recent terug een zekere kentering zichtbaar te worden (zie o.m. Mattila-Wiro et al., 2020, p. 47). In een recent advies verwijst ook de NAR naar het fenomeen (NAR, 2020; cf. infra).

(21) Tijdens de COVID-19-pandemie lazen we in de Belgische maar ook buitenlandse berichtgeving dat de gezondheid en veiligheid op het werk in bepaalde sectoren en beroepen soms (nog meer dan anders) onder druk kwam te staan door het niet naleven van (bijkomende) gezondheids- en veiligheidsregelgeving – vaak net vanwege de meerkost van maatregelen ter bestrijding van de COVID-19-pandemie. Dergelijke berichtgeving was vooral van toepassing op de vleesverwerkende sector (EFFAT, 2020; Middleton et al., 2020) en in mindere mate op de bouwsector (EFBWW, 2020) en de transportsector (ETF, 2020; Rasnača, 2020). We zullen in deze bijdrage hier dieper op in gaan.

(22) Deze kosten zijn aanzienlijk: niet alleen zijn er de directe kosten (investeringen in uitrusting en apparatuur) maar ook en niet het minst de indirecte kosten (veiligheidsprocedures zullen in vele gevallen de productiviteit sterk doen dalen). Cf. infra m.b.t. de naleving van de maatregelen ter bestrijding van de COVID-19-pandemie.

3. EVOLUTIE EN STRIJD TEGEN ZWARTWERK TIJDENS DE COVID-19-PANDEMIE: (EINDELIJK) ADEQUATE AANDACHT VOOR HET BELANG VAN GEZONDHEID EN VEILIGHEID OP HET WERK!?

3.1. ENKELE TENTATIEVE BEVINDINGEN OVER DE EVOLUTIE VAN ZWARTWERK

In het tweede kwartaal van 2020 kromp de economische bedrijvigheid²³ in België ten gevolge van COVID-19 met 14% ten opzichte van hetzelfde kwartaal een jaar terug (NBB, 2020).²⁴ ²⁵ De sterkste krimp, met bijna een derde, deed zich voor in de cultuur- en recreatiesector. Slechts een aantal sectoren bleef stabiel of kende een (kleine) toename.²⁶ We stellen ons de vraag hoe de zwarte economie in België, gezien deze sterke krimp, zal evolueren. Onder meer de mate dat zwartwerk complementair is met de reguliere economie, dan wel de mate waarin het er een substituut voor is, zal de impact van de COVID-19-pandemie op de zwarte economie mee bepalen. Toch is deze vraag moeilijk te beantwoorden, niet het minst omdat deze economische crisis ook voor de zwarte economie een aantal atypische eigenschappen en gevolgen blijkt te hebben (cf. infra).

Tot vóór de financiële en economische crisis van 2008 was de beschikbare wetenschappelijke evidentie omtrent de impact van de evolutie van de reguliere economie op de zwarte economie heel schaars. Daar is nadien gelukkig verandering in gekomen (zie o.a. Colombo et al., 2016; Granda-Carvajal, 2010; Kalantaryan et al., 2020; Krumplyte en Samulevicus, 2010; Kuokštis, 2017; Lesnik et al., 2014; Schneider, 2013). Een eerste hypothese is dat de zwarte economie de businesscyclus van de reguliere economie volgt en dus een cyclisch verloop kent. Zo zou een recessie een daling van de consumptie bevorderen, zowel in de reguliere als in de zwarte economie. De andere hypothese is dat de zwarte economie een anticyclisch patroon volgt waardoor een krimp van de reguliere economie een stijging van de zwarte economie tot gevolg zal hebben. Bij een bloeiende economie zijn er immers voldoende en verschillende mogelijkheden om een 'deftig' inkomen te verwerven binnen de reguliere economie; iets wat minder het geval is in een economie die met een recessie wordt geconfronteerd: meer mensen zullen proberen of zich genoodzaakt zien hun inkomensverlies uit de reguliere economie te compenseren met extra activiteiten

(23) Gemeten op basis van de evolutie van het volume voor het seizoen- en kalenderinvloeden gezuiverde bbb.

(24) Wat t.o.v. de Eurozone (-15%) en de EU-27 (-14,1%) een vergelijkbare daling is (Eurostat (https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=namq_10_gdp&lang=en)). De Belgische economie groeide in het derde kwartaal van 2020 dan weer met 10,7 % t.o.v. het tweede kwartaal.

(25) De Nationale Bank publiceert sinds oktober 2020 samen met de partners van de Economic Risk Management Group (ERMG) maandelijks een complete set van indicatoren over de impact van COVID-19 op de Belgische en internationale economie in de vorm van een maandelijks 'COVID-19 Dashboard' (<https://www.nbb.be/nl/covid-19/covid-19-dashboard-van-economische-indicatoren>). Daarnaast is er ook een Werkgroep sociale impact COVID-19-crisis (WG SIC) opgericht. Deze werkgroep monitort de sociaaleconomische impact van COVID-19 (<https://socialsecurity.belgium.be/nl/sociaal-beleid-mee-vorm-geven/sociale-impact-covid-19>).

(26) De resultaten naar sector zijn nog niet in detail beschikbaar (opdeling naar 11 sectoren i.p.v. naar 38 of 64). Daardoor kan bv. nog geen onderscheid gemaakt worden tussen horeca, handel en vervoer. Samengenomen daalde deze sector (i.e. 'Handel en vervoer en horeca') met 25% t.o.v. een jaar terug. Maandcijfers omtrent de productie, gepubliceerd door Eurostat (https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=sts_inpr_m&lang=en), maken deze opdeling wel maar zijn niet altijd voor België beschikbaar.

binnen de zwarte economie.²⁷ De (huidige) consensus in de literatuur is dat de zwarte economie eerder anticyclisch van aard is, waardoor zij in tijden van economische crisis zal toenemen. Blijft de vraag of dit bij een 'atypische' economische crisis zoals we er nu één kennen, ook het geval zal zijn. In dat opzicht is meten weten.²⁸

Bij het ramen van de omvang van het zwartwerk binnen een economie worden verschillende methoden gehanteerd (OESO, 2002), waarbij meestal een onderscheid wordt gemaakt tussen zogenaamde macro- en micromethoden (of tussen indirecte en directe methoden).²⁹ Macromethoden vertrekken vanuit een 'top-down' benadering waarbij er een globale raming wordt gemaakt. Deze macro-methoden worden in de literatuur vaak bekritiseerd omwille van het ontbreken van een detailoverzicht van sectoren of socio-economische categorieën, het ontbreken van een eenduidige definitie, het maken van (te) simplistische veronderstellingen, ... (zie o.a. Andrews et al., 2011; Feige, 2016). Micromethoden vertrekken dan weer vanuit een 'bottom-up' benadering. Daarbij wordt o.a. gebruikgemaakt van bevragingen bij de bevolking, maar ook bij werkgevers en bij inspectiediensten. De resultaten die dergelijke bevragingen opleveren, worden veelal als een onderschatting van de omvang van het zwartwerk beschouwd. Dit omdat de antwoorden gevoelig zijn voor wat sociaal wenselijk is, waardoor respondenten minder geneigd zijn zwartwerk toe te geven.³⁰

Zowel in 2007, 2013 als in 2019 werd een bevolkingsenquête over zwartwerk georganiseerd in alle EU-lidstaten (de zogenaamde 'Eurobarometerenquête over zwartwerk'). Op basis van de resultaten van de meest recente Eurobarometerenquête over zwartwerk (EC, 2020a), blijkt dat 16% van de Belgische respondenten toegang gedurende de voorbije 12 maanden goederen of diensten in het zwart aangekocht te hebben. Van deze groep had 34% deze goederen of diensten aangekocht of laten leveren in het kader van herstellingen of renovatiewerken in de woning. Het maakt dat deze dienst ook het meest 'zwartwerkgevoelig' is in vergelijking met andere diensten of goederen. Daarenboven ligt het cijfer voor België (16%) boven dit van het EU-gemiddelde (10%). De cijfers voor 2019 wijken bijna in niets af van deze van 2013, wat mogelijks indicatief is voor de resultaten die men boekt in de strijd tegen zwartwerk. Het organiseren van dergelijke bevraging bij de Belgische bevolking of werkgevers zou zonder de minste twijfel nuttig zijn om na te gaan wat nu juist de impact is geweest van de COVID-19-pandemie. Binnen het tijdsbestek van deze bijdrage was dit echter niet mogelijk. Evenmin was het mogelijk om de betrokken inspectiediensten, in het

(27) Zo zag Schneider (2013) het herstel van de economie als belangrijkste reden voor de daling van de zwarte economie in 2011.

(28) Waarbij het algemeen geweten is dat het meten van een fenomeen dat zich per definitie aan elke vorm van detectie tracht te onttrekken, voor problemen zorgt (cf. infra).

(29) Weinig methoden zijn niet omstreden, het is immers niet makkelijk een 'dark number' te kwantificeren. De ene methode is hierbij al voor meer kritiek vatbaar dan wel blootgesteld dan een andere (zie bv. Feige, 2016 voor een kritische bespreking van de macro-economische methodologie (MIMIC)). Het meten van de zwarte economie op basis van at random audits lijkt de meest betrouwbare resultaten op te leveren. Laat deze voetnoot dan ook een pleidooi zijn voor het gebruik van meer wetenschappelijke methoden zoals deze in andere disciplines worden aangewend.

(30) Zo bleek uit de meest recente Eurobarometerenquête over zwartwerk (EC, 2020a) dat 41% van de Belgische respondenten één of meerdere personen kent die (gedeeltelijk) in het zwart werken. Dit terwijl slechts 6% zelf toegeeft (gedeeltelijk) in het zwart te werken.

bijzonder de inspectiedienst bevoegd voor het toezicht op het welzijn op het werk (Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het Werk - TWW), te bevragen.³¹ Om een eerste, weliswaar tentatieve, inschatting te maken van de evolutie van het zwartwerk in België tijdens de COVID-19-pandemie hebben we gebruikgemaakt van door de SIOD gepubliceerde controlecijfers.³² Cijfers over het aantal controles en de resultaten ervan worden veelal met vertraging gepubliceerd door inspectiediensten. Het recente initiatief van de SIOD om kwartaalresultaten te publiceren voor 2020 kan daarom enkel maar toegejuicht worden (SIOD, 2020a; 2020b).³³ Dergelijke data laten ons toe om een eerste inschatting te maken omtrent de evolutie van het zwartwerk tijdens de COVID-19-pandemie (zie 3.1.1.). Deze data hebben we vervolgens aangevuld met een rijkdom aan recente literatuur en berichtgeving om zo dieper in te zoomen op de evolutie van het zwartwerk naar sector (zie 3.1.2.) en naar type (zie 3.1.3.).

3.1.1. Controleresultaten SIOD voor het 1^{ste} semester 2020: enkele vaststellingen

De cijfers die in onderstaande figuren weergegeven worden, beperken zich tot de acties die gezamenlijk werden uitgevoerd in het kader van de werking van de arrondissementscellen (AC's).³⁴ Ze vormen natuurlijk slechts een fractie van het totale aantal controles die door de verschillende sociale inspectiediensten worden verricht. Desalniettemin kunnen we een aantal interessante (tentatieve) vaststellingen doen omtrent de resultaten ervan tijdens de COVID-19-pandemie. Dit door de resultaten voor het 1ste semester 2020 te vergelijken met deze voor de volledige jaren 2018 en 2019. Een vergelijking op basis van dezelfde referentieperiode, idealiter op basis van het 2de kwartaal, had beter geweest. Dergelijke data zijn echter niet publiek beschikbaar.

We bespreken eerst de controleresultaten. De evolutie van het aantal controles alsook de sanctionering bij een vastgestelde inbreuk brengen we in kaart bij de bespreking van de strijd tegen zwartwerk tijdens COVID-19 (zie 3.2.). Het percentage positieve controles tijdens het 1ste semester van 2020 blijkt enkele procentpunten hoger te liggen t.o.v. 2018 en 2019 (Figuur 1). Hierbij toont vooral de detailhandel een hoger inbreukpercentage. Wanneer we kijken naar welke inbreuken zich het vaakst voordoen bij zwartwerk, lijkt zich weinig verandering voor te doen t.o.v. 2018 en 2019. Veruit

(31) Al werden de gerapporteerde data van SIOD wel afgetoetst bij de dienst zelf.

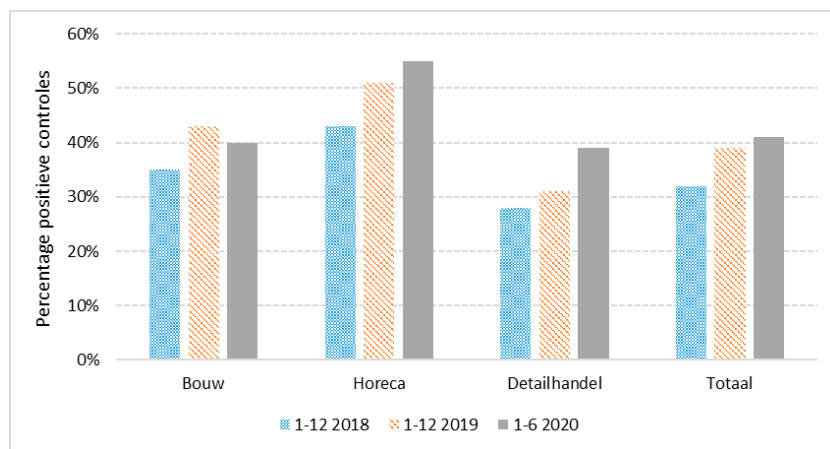
(32) Dat zwartwerk een realiteit is in België blijkt immers ook uit de beschikbare controlecijfers (zie bv. Pacolet et al., 2009 voor cijfers t.e.m. 2007).

(33) Begin november 2020 werden ook cijfers door de FOD WASO vrijgegeven omtrent het naleven van de geldende COVID-19-veiligheidsmaatregelen door bedrijven. Gezien er geen één-op-één relatie bestaat tussen GVW en zwartwerk worden deze cijfers niet gezamenlijk besproken met de cijfers van SIOD.

(34) De arrondissementscel is een orgaan dat per gerechtelijk arrondissement of per provincie werd opgericht en wordt voorgezeten door een arbeidsauditeur. Eén van de opdrachten van de SIOD is het aansturen van de acties die de arrondissementscellen voeren in het kader van hun strijd tegen illegale tewerkstelling en sociale fraude. In elke cel zetelen vertegenwoordigers van de inspectiediensten van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ), de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV) en het Toezicht op de Sociale Wetten (TSW) van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO). Verder zijn ook de Federale Overheidsdienst Financiën, het Parket van de Procureur des Konings en de federale politie vertegenwoordigd en kunnen vertegenwoordigers van andere openbare instellingen van sociale zekerheid uitgenodigd worden. Wat opvalt is dat er geen vertegenwoordiger van TWW in de cellen zetelt (zie o.m. Hoofdstuk 3 Sociaal Strafwetboek).

de meeste inbreuken doen zich nog steeds voor bij de niet-aangifte van tewerkgestelde personen alsook bij deeltijdse arbeid (Figuur 2).³⁵ Beide figuren geven de indruk dat zowel de evolutie alsook het type van zwartwerk weinig tot niet gewijzigd is tijdens de COVID-19-pandemie. Het lijkt ons evenwel zinvol om de evolutie van het zwartwerk op basis van bijkomende evidentie meer in detail te bespreken naar sector en naar type zwartwerk. Niet het minst omdat de SIOD-data slechts een partieel beeld geven. Zo zijn er geen gegevens beschikbaar voor wat betreft inbreuken op regelgeving m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk.³⁶

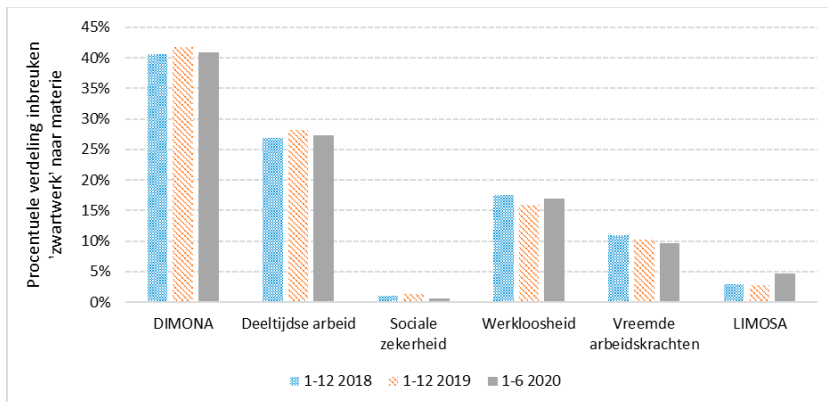
FIGUUR 1: PERCENTAGE POSITIEVE CONTROLES PER SECTOR, 2018 – 1STE SEMESTER 2020



Bron: berekeningen op basis van data SIOD.

(35) DIMONA (*Déclaration Immédiate/Onmiddellijke Aangifte*) is het elektronische bericht waarmee de werkgever elke in- en uitdienststreding van een werknemer aangeeft bij de RSZ.

(36) In dat opzicht kunnen deze data aangevuld worden met de resultaten van de 'flitscontroles COVID-19' die de AC's in bepaalde risicosectoren (bouw, schoonmaak, vlees en land- en tuinbouw) uitgevoerd hebben. Hieruit bleek dat de geldende COVID-19-veiligheidsmaatregelen relatief goed werden gerespecteerd (wat niet in lijn ligt met de cijfers van de FOD WASO, cf. infra) maar dat dit veel minder het geval was voor de verplichting om een register van de 'buitenlandse werknemers' bij te houden (zie <https://www.sirs.belgique.be/nl/flitscontroles-covid-19-update>).

FIGUUR 2: PROCENTUELE VERDELING INBREUKEN 'ZWARTWERK' NAAR MATERIE, 2018 – 1STE SEMESTER 2020

Bron: berekeningen op basis van data SIOD.

3.1.2. Evolutie volgens sector

Om een eerste inschatting te maken van de evolutie van het zwartwerk tijdens de COVID-19-pandemie lijkt het ons nuttig om een sectorale benadering te hanteren. De impact van de COVID-19-pandemie op zowel de reguliere economie als de zwarte economie is immers niet noodzakelijk in elke sector dezelfde. Zo werden een aantal 'zwartwerkgevoelige' sectoren zoals bouw, horeca en kleinhandel zwaar getroffen door de uitzonderlijke maatregelen die de overheid uitvaardigde in de strijd tegen de COVID-19-pandemie.^{37 38} Gezien de huidige consensus in de literatuur dat de naleving van regels tijdens een economische crisis zal afnemen (zie o.a. Kalantaryan et al., 2020), wellicht nog meer in de zwaarst getroffen sectoren (Brondolo, 2009), zal een (significante) groep van personen en bedrijven actief in deze sectoren proberen om het verlies aan inkomsten³⁹ te compenseren door (meer) activiteiten te verrichten binnen de zwarte economie. Zo stelde de CFI (2020a: 5) dat "ondernemingen actief in sectoren die traditioneel kwetsbaar zijn op het vlak van sociale of ernstige fiscale fraude in de verleiding kunnen komen om over te stappen op criminele activiteiten of om hun aandeel aan illegale omzet te verhogen."⁴⁰

(37) Bv. de bouwsector kende officieel een krimp van 16% in het 2de kwartaal 2020 t.o.v. hetzelfde kwartaal 2019 (NBB, 2020).

(38) Zo dienden niet-essentiële winkels en handelszaken gesloten te blijven alsook waren bedrijven verplicht om te telewerk te organiseren voor elke functie waar dit mogelijk was. Voor bedrijven voor wie dergelijke organisatie niet mogelijk was, diende de *social distancing* strikt gerespecteerd te worden. Deze regel gold zowel voor de uitoefening van het werk als voor het door de werkgever georganiseerde vervoer.

(39) Het toont het belang aan van compensatie- en ondersteuningsmaatregelen om deze groep zo klein mogelijk te houden. We komen hier later in deze bijdrage op terug.

(40) Zo stelt de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) (2020b, p. 2) dat "in verschillende dossiers en analyses met betrekking tot witwassen van geld uit drugshandel de CFI vaststelde dat het cash-intensieve karakter van zowel de horeca als de kleinhandel deze sectoren kwetsbaar maakt voor criminele investeringen en overnames. Dit geldt des te meer in een periode van economische crisis waarin talrijke ondernemingen ten onder dreigen te gaan."

De conclusie dat de zwarte economie tijdens de COVID-19-pandemie sterk is toegenomen in zwartwerkgevoelige sectoren zoals bouw, horeca en kleinhandel is evenwel te kort door de bocht.⁴¹ De ‘lockdown-maatregelen’ zullen immers niet enkel de reguliere activiteiten maar zeker ook de zwarte activiteiten in deze sectoren getroffen hebben.⁴² Zo kon er in de horeca gedurende een bepaalde periode nog nauwelijks in het zwart gewerkt worden aangezien alle reguliere activiteiten in beginsel stopgezet waren. In dat opzicht is de totale omvang van het zwartwerk in sectoren zoals horeca waarschijnlijk zelfs gedaald tijdens de eerste maanden van de COVID-19-pandemie. Wat echter niet noodzakelijk zo is voor de verhouding tussen het aantal activiteiten in de zwarte economie versus deze in de reguliere economie in deze sectoren.⁴³ Bovendien is maar de vraag hoe de zwarte economie in deze sectoren in komende maanden zal evolueren.

De wijziging van de verhoudingen tussen de reguliere en zwarte economie die door toedoen van de COVID-19-pandemie ontstaan is, is ook belangrijk voor de ophogingen voor zwartwerk die gebeuren voor de berekening van het bbp. De correcties voor de omvang van de zwarte economie worden in de nationale rekeningen weinig tot niet aangepast (INR, 2006; 2014; 2017). Deze zullen echter mogelijks (drastisch) aangepast moeten worden daar de verhouding reguliere-zwarte economie aanzienlijk gewijzigd kan zijn (zie ook CEPAL, 2020). In de Belgische nationale rekeningen belooft de ophoging van de toegevoegde waarde voor de zwarte economie zoals berekend door de NBB bijna 4% van het bbp. Daarbij liggen de correcties voor zwartwerk in de bouwsector steeds hoger dan in andere sectoren. Zo worden de omzet alsook de bruto toegevoegde waarde met meer dan 20% verhoogd (Pacolet et al., 2009; INR, 2017). Het valt af te wachten of men voor de berekening van het bbp in 2020 zal (kunnen) vasthouden aan deze percentages.

Een aantal arbeidsintensieve sectoren, zoals de transport- en distributiesector, hielden hun activiteiten tijdens de eerste COVID-19-uitbraak stabiel of kenden zelfs een stijging.⁴⁴ Het toonde alvast het belang aan van deze sectoren en de personen die er actief in zijn (Fasani en Mazza, 2020a; 2020b). Toch leek de toestand in sectoren zoals de vleesverwerkende sector en de transportsector, onder meer door de problematische werk- maar ook leefomstandigheden van werknemers, nog meer precair te zijn tijdens

(41) Deze tentatieve conclusie wordt bevestigd door de gerapporteerde cijfers van SIOD.

(42) Zo staat het volgende te lezen in de analytische nota van de Werkgroep sociale impact COVID-19-crisis (2020, p. 20): “We moeten ervan uitgaan dat tijdens de lockdown een groot deel van het zwartwerk stilviel, met de sociale en economische gevolgen van dien. Uit de aard ervan kan de omvang van zwartwerk niet eenvoudig worden ingeschat. Op basis van gegevens van de NBB en de RVA, ervan uitgaand dat in elke sector zwartwerkers een even grote kans hebben om tijdelijk zonder werk te zitten als de aangegeven werknemers, schat de FOD WASO dat er 14.400 zwartwerkers geen werk meer hadden (in geval van verschuivende verhoudingen tussen de reguliere en zwarte economie door toedoen van de COVID-19-pandemie kan dit cijfer uiteraard sterk afwijken). Ze situeerden zich vooral in de bouw, de kleinhandel en de horeca.”

(43) De daling van activiteiten in de zwarte economie kan immers minder sterk zijn in vergelijking met deze voor de reguliere economie. Hierdoor neemt het aandeel van de zwarte economie in het totaal toe.

(44) Op basis van een analyse van de FOD Economie (zie <https://economie.fgov.be/nl/themas/ondernemingen/coronavirus/economische-impact-van-het>).

de COVID-19-pandemie dan voorheen (EFFAT, 2020; Middleton et al., 2020; ETF, 2020; Rasnača, 2020) (cf. infra).⁴⁵

Ten slotte stelde de CFI (2020a: 3) dat ook sectoren die op het eerste gezicht niet lijden onder de crisis, kwetsbaar zijn voor economische uitbuiting. Men geeft hierbij de koerierdiensten als voorbeeld. Door het sluiten van veel winkels bloeide de onlinehandel immers sterk tijdens de COVID-19-crisis, met een sterke stijging van de levering van pakjes aan huis tot gevolg. Wanneer de grote spelers zelf niet meer kunnen voldoen aan de vraag doen zij vaak een beroep op onderaanneming. Hierbij ontstaat vaak een keten van onderaannemers waarin – veelal ‘onderaan de ladder’ – kleine leveranciers van koerierdiensten in het zwart opereren.⁴⁶

3.1.3. Evolutie naar type zwartwerk

De vraag dient ook gesteld of bepaalde vormen van zwartwerk zich tijdens de COVID-19-pandemie meer hebben gemanifesteerd. Op basis van de cijfers van SIOD (zie Figuur 2) leek dit niet onmiddellijk het geval te zijn. Toch denken we, op basis van de beschikbare literatuur en berichtgeving, enkele vormen van zwartwerk te observeren die meer prominent aanwezig waren tijdens de COVID-19-pandemie. Net zoals er zich specifieke vormen van illegale en criminele activiteiten hebben gemanifesteerd (o.a. de (online)verkoop van namaakmedicijnen en -mondmaskers) (Bracci et al., 2020; CFI, 2020a; 2020b).⁴⁷

(45) Een kleine greep uit de vele berichten in diverse media: MSN, 17 april 2020; Time, 20 april 2020; Reuters, 22 mei 2020; DW, 19 mei 2020; DW, 26 juni 2020; IPS, 2 juli 2020; DW, 03 juli 2020; DL, 23 september 2020.

(46) Zie o.m. The Guardian, 25 juni 2020; DL, 23 september 2020, news. Belgium, 23 september 2020. De boost die de e-commerce kreeg tijdens de lockdown deed echter niet evenredig afbreuk aan de sinds jaren bestaande controverses m.b.t. de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in o.m. de distributiecentra van de grote verkoopplatformen: “A l’occasion de la pandémie, la cour d’appel de Versailles a ainsi ordonné à la société Amazon France de procéder, en y associant les représentants du personnel, à l’évaluation des risques professionnels inhérents à l’épidémie de COVID-19 sur l’ensemble de ses entrepôts ainsi qu’à la mise en œuvre des mesures [qui] en découlent. Dans l’attente, Amazon a été contrainte de réduire ses activités, sous peine d’astreintes conséquentes” (Neven, 2020, pp. 404-405). Los daarvan dient men ook de vaststelling te herhalen dat een groot deel van de platformeconomie aan het oog van de overheid ontsnapt (zie o.m. Gillis 2018, p. 106 e.v.; Het Parool, 9 februari 2019, Het Parool, 2 mei 2019, Nieuwsblad, 30 oktober 2018, RTLNieuws, 15 juli 2016), wat uiteraard gevolgen heeft wat betreft de controles op en de handhaving van het respecteren van de maatregelen ter bestrijding van de COVID-19-pandemie in de praktijk.

(47) De Standaard, 10 juni 2020.

We wezen er reeds op dat ‘zwartwerk’ vaak samengaat met het niet respecteren van regelgeving omtrent arbeidsveiligheid en gezondheid en vice versa.⁴⁸ Het is hierbij evident dat de bijkomende regels opgelegd n.a.v. de COVID-19-pandemie in vele sectoren een enorme impact hebben op de productiviteit(skosten) en het niet naleven ervan een concurrentieel voordeel kan opleveren en dit met gevaar voor in eerste instantie de betrokken werknemers maar potentieel ook voor de klanten en dus voor de volksgezondheid in het algemeen. We focussen daarom eerst op inbreuken die hieraan gelieerd kunnen worden. Uit recente cijfers van de FOD WASO blijkt dat er sinds maart 8.170 inbreuken werden vastgesteld tijdens de 17.633 controles die werden uitgevoerd in bedrijven op de naleving van de COVID-19-preventiemaatregelen.⁴⁹ ⁵⁰ Indien de autoriteiten vaststelden dat de maatregelen niet werden nageleefd, werd veelal een waarschuwing gegeven. Ongeveer 3.500 bedrijven kregen een waarschuwing, terwijl slecht 31 processen-verbaal werden opgesteld en 92 sluitingen plaatsvonden.⁵¹ ⁵²

(48) Uit een bevraging van Eurofound (2020b) over de impact van COVID-19 op arbeid blijkt dat ongeveer 44% van de werknemers die deelnamen aan deze bevraging een risico op besmetting van COVID-19 meent te hebben vanwege hun werk. Ook in eigen land is het risico op besmetting op de werkplek voer voor controverse, De Tijd, 28 oktober 2020; HLN, 29 oktober 2020. Zie ook Neven (2020, pp. 403-404): “En Belgique, le nombre de contaminations sur le lieu de travail n’est pas officiellement recensé. Sur la base d’une étude de l’Université d’Anvers, il a été suggéré qu’une personne sur deux a été contaminée au travail. Mais l’échantillon ayant servi à cette étude ne concernait qu’un nombre restreint de contaminations. En France, des chiffres ont été émis sur base d’échantillons plus larges: on estime ainsi que 24% des clusters (des « foyers de contamination ») sont des lieux de travail. Difficile donc de se faire une idée précise, même si la réalité d’une exposition au risque liée à l’activité professionnelle paraît évidente. Lorsque la majeure partie de la population est confinée chez elle pour des raisons sanitaires, aller au travail où sont présents des collègues, des clients, des fournisseurs, des sous-traitants..., constitue un risque manifeste de contracter le virus.” Zie ten slotte ook de recente studie van Geneeskunde voor het Volk (2020).

(49) Zie ook HLN, 9 november 2020; L’Avenir, 9 november 2020.

(50) Arbeidsongevallenverzekeraars meldten bovendien dat maatregelen ter bestrijding van de COVID-19-pandemie soms tot gevolg hadden dat andere regels m.b.t. GVV verwaarloosd werden terwijl ze op zich vaak nieuwe gevaren en uitdagingen met zich meebrachten (bv. de ontvlambaarheid van alcoholgel alsook de risico’s bij telewerk), De Tijd, 14 juli 2020.

(51) In de voorbije maanden werden ook reeds een aantal parlementaire vragen over deze kwestie gesteld, waarbij het opvalt dat de inbreukpercentages nog hoger liggen. Uit cijfers opgevraagd door Kamerlid Evita Willaert bleek dat TWW in de periode 23 maart t.e.m. 3 april 2020 ongeveer 700 ‘coronagerelateerde’ klachten heeft geregistreerd. De dienst voerde ook 750 controles op afstand uit waarbij telefonisch een checklist werd overlopen. Bovendien bleek bij 280 van de 328 fysiek gecontroleerde bedrijven dat het personeel zich niet aan de regels hield en werd er onvoldoende afstand van elkaar gehouden. Bij 20 bedrijven was de situatie zo ernstig dat zij tijdelijk hun activiteiten dienden stop te zetten, De Standaard, 13 april 2020; RTBF, 13 april 2020. Uit recente cijfers opgevraagd door Kamerlid Nadia Moscufo blijkt dat TWW tussen 18 maart tot 28 augustus 4.700 fysieke controles en 1.630 controles op afstand heeft uitgevoerd. Op 3.223 werkplaatsen, of bij ongeveer 70% van de gecontroleerde bedrijven, werd een inbreuk vastgesteld. Veelal werden ‘waarschuwingen’ uitgedeeld. In 15 gevallen werd een ‘pro-justitia’ opgesteld en 84 bedrijven werden op bevel gesloten, De Tijd, 28 oktober 2020; L’Echo, 28 oktober 2020. Jammer genoeg liggen deze vaststellingen volledig in lijn met wat Neven (2020, p. 404) tijdens zijn openingsrede voor het Arbeidshof van Brussel eerder dit jaar naar voor bracht (of beter: druist het in tegen de boodschap die hij daarmee dringend wou overbrengen): “Ceci étant le droit du bien-être souffre d’un manque cruel de visibilité et d’effectivité. Un indice de cette carence est sa très faible judiciarisation. Peu de poursuites pénales et, en-dehors de la question des risques psychosociaux (harcèlement), les questions de bien-être ne sont quasiment jamais portées devant les juridictions du travail.”

(52) Het zou interessant zijn om meer gedetailleerde data te bekomen, bv. naar type controle, naar type inbreuk en naar type sanctionering, om vervolgens deze indicatoren met elkaar te combineren.

Los van de regelgeving *sensu stricto* kwamen bovendien de soms problematische werk- en leefomstandigheden van werknemers die, al dan niet via officiële weg, tijdelijk diensten in een ander land verrichtten nog meer tot uiting.⁵³ Dergelijke omstandigheden, in het bijzonder vastgesteld in de vleesverwerkende sector, hebben regelmatig geleid tot nieuwe uitbraken en brandhaarden van COVID-19.⁵⁴ Wantoestanden zoals krappe en onhygiënische werk- en/of leefomstandigheden,⁵⁵ het delen van slaapkamers of -plaatsen, etc. werden evenwel vóór de COVID-19-crisis reeds veelvuldig beschreven,⁵⁶ dit in het kader van de strijd tegen ‘sociale dumping’ (zie o.a. Jorens et al., 2017; Campanella en Dazzi, 2020).⁵⁷ Pas nu lijkt deze problematiek eindelijk de volledige aandacht van beleidsmakers te hebben⁵⁸, in Duitsland is er zelfs sprake van een verbod op onderaanneming in deze sector (cf. infra).⁵⁹

Uit administratieve data blijkt wel dat zich tijdens de eerste maanden van de COVID-19-pandemie een daling heeft voorgedaan van het aantal tijdelijke buitenlandse

(53) Het gaat hier om een groep van arbeidsmigranten, die ondanks of omwille van het tijdelijk sluiten van de binnengrenzen, in hun land van (tijdelijke) tewerkstelling gebleven zijn. Dit soms in bedenkelijke zo niet erbarmelijke levensomstandigheden (zie naast elders aangehaalde referenties o.m. ook De Standaard, 4 november 2020).

(54) Reuters, 22 mei 2020; De Tijd, 8 juli 2020.

(55) Cf. supra. Een korte beschrijving van de situatie in Duitsland die evenwel - en jammer genoeg - opgaat voor landen en sectoren over de hele wereld: “Housing conditions are also extremely poor. Workers employed by subcontractors frequently live in overcrowded flats with shared bathrooms and with even up to five or six people in one dormitory” (Effat, 2020).

(56) Zie o.m. Die Zeit, 10 december 2014. Opvallend ook volgende citaat (bekentenis) van het ministerie voor Arbeid en Sociale Zaken in Duitsland: “In dem Wirtschaftszweig der Fleischwirtschaft, aber auch anderen Bereichen, spielen ausländische Arbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer eine wichtige, teilweise existenzsichernde Rolle. In der Fleischwirtschaft beispielsweise werden vollständige Produktionsprozesse von ihnen betrieben. Gerade für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die sich in verschiedenen Bereichen nur temporär in Deutschland aufhalten, über eingeschränkte Sprachkenntnisse verfügen und keine Möglichkeit haben, auf dem Wohnungsmarkt eine Wohnung zu finden, besteht ein besonderes Schutzbedürfnis. [...] Dabei werden Teile der Fleischwirtschaft bereits seit vielen Jahren wegen ihrer Arbeits- und Unterkunftsbedingungen massiv kritisiert. Konkret werden u.a. Überbelegungen und Wuchermieten, Verstöße gegen Hygiene-, Abstands- und Arbeitsschutzbestimmungen (insbesondere fehlende Schutzausrüstung, zu geringer Sicherheitsabstand, keine arbeitsmedizinische Versorgung) sowie Verstöße gegen das Mindestlohn- und Arbeitszeitgesetz angeführt” (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Eckpunkte “Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft”, 20 mei 2020). Pro memorie een uittreksel uit art. 433 quinques van het Belgisch Strafwetboek: “Levert het misdrijf mensenhandel op, de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting, de opvang van een persoon, het nemen of de overdracht van de controle over hem met als doel [...] 3° het verrichten van werk of het verlenen van diensten, in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid”.

(57) In het verleden werd regelmatig melding gemaakt van ‘sociale dumping’ in vlees(verwerkende) bedrijven, met verscheidene procedures tot gevolg.

(58) Zo merkt de NAR (2020, p. 6) bij de evaluatie van het Actieplan Sociale Fraudebestrijding 2021 op dat de gebrekkige naleving van de reglementering inzake welzijn op het werk vaak vervlochten is met sociale fraude (bv. in het kader van detachering).

(59) Zie o.m. ZDF, 29 juli 2020; Euractiv.de, 29 juli 2020; alsook “Ab dem 1. Januar 2021 soll das Schlachten und die Verarbeitung von Fleisch in Betrieben der Fleischwirtschaft im Sinne des § 6 Absatz 10 Arbeitnehmer-Entsendegesetzes nur noch von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern des eigenen Betriebes zulässig sein. Damit wären Werkvertragsgestaltungen und Arbeitnehmerüberlassungen nicht mehr möglich.” (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Eckpunkte “Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft”, 20 mei 2020, pp. 2-3). Vraag blijft natuurlijk hoe de Europese Commissie en betrokken ondernemingen hierop zullen reageren. Het is dan ook uitkijken naar een eventuele procedure voor en de (motivering van de) reactie van het Hof van Justitie.

arbeidskrachten, via seizoensarbeid en detachering richting België (Baert et al., 2020; Werkgroep sociale impact COVID-19-crisis, 2020), twee vormen van tijdelijke transnationale arbeidsmobiliteit die zeer gevoelig zijn voor zwartwerk (zie o.a. Boels, 2014; De Wispelaere en Pacolet, 2017; EC, 2020). Aangezien de Belgische land- en tuinbouwsector in grote mate op buitenlandse seizoenarbeiders beroep doet kan de hypothese geformuleerd worden dat de transnationale dimensie van zwartwerk afgenomen is in deze sector.⁶⁰ De vraag stelt zich of dit voor de Belgische bouwsector eveneens het geval is. Deze vraag zal tijdens de economische herstelperiode nog meer aan de orde zijn. De CFI (2020b, p. 2) waarschuwt alvast voor het gebruik van een te goedkope onderaanneming (via Braziliaanse of Portugese filières) door te stellen dat “het duidelijk is dat in de huidige context van een economische crisis, waarin sectoren als de bouw het hard te verduren krijgen, de verleiding groot is om een beroep te doen op een (te) goedkope onderaannemer. Door de hogere werkloosheid is bovendien het aanbod van arbeiders die bereid zijn in het zwart te werken mee toegenomen.”

Een andere vorm van fraude die meer tot uiting kwam, is het onterecht gebruikmaken van tijdelijke werkloosheid (werknemers)⁶¹ en/of van premies (voor zelfstandigen en werkgevers) (CFI, 2020a; NAR, 2020)⁶². Deze vorm van fraude behelst niet enkel het onterecht verkrijgen van een vergoeding, tegemoetkoming, uitkering of premie, maar ook het ontsnappen aan het betalen van sociale bijdragen en belastingen. Deze vorm van fraude houdt immers meestal in dat ingevolge buitengewone omstandigheden bedrijven hun activiteiten dienen te staken of drastisch dienen te verminderen en werkgevers, zelfstandigen en werknemers een bijzondere vorm van premie/uitkering kunnen genieten, doch in werkelijkheid de activiteiten niet gestaakt of slechts verminderd worden.^{63 64} Zo is er tussen maart en mei 2020 massaal beroep gedaan op tijdelijke werkloosheid wegens COVID-19, met een piek in april: 134.355 werkgevers vroegen voor 1,17 miljoen werknemers tijdelijke werkloosheid aan, goed voor een uitgekeerd bedrag door de RVA van 1,3 miljard EUR (zie ook Vandekerckhove et al., 2020).⁶⁵ Op de omvang van misbruiken is momenteel nog geen zicht.⁶⁶ De focus van de overheid lag immers in de eerste plaats op het gunnen van de premies aan

(60) Ook in deze sector zijn veelvuldig uitbraken van het coronavirus gerapporteerd en dit over heel de wereld, zie o.m. Nieuwe Oogst, 2 juni 2020.

(61) Onder meer in de bouwsector zijn misbruiken met vormen van tijdelijke/technische werkloosheid gecombineerd met zwartwerk sinds mensenheugenis een probleem... laat nu net de lockdown een nieuw systeem van tijdelijke werkloosheid installeren.

(62) Zo zijn er blijkbaar drie grote categorieën van inbreuken die aanleiding geven tot een terugvordering van de coronahinderpremie: 1) de onderneming beschikt niet over een fysieke, publiek toegankelijke locatie in Vlaanderen die verplicht moest sluiten wegens de coronamaatregelen; 2) voor de uitbating van dezelfde handelszaak op dezelfde locatie werd reeds een premie uitgekeerd; 3) de onderneming heeft de coronamaatregelen geschonden (Schriftelijke vraag nr. 600, Vlaams Parlement, 3 juni 2020).

(63) Cf. supra. De voorbeelden uit het verleden zijn – denk maar aan het weerverlet in de bouwsector – legio.

(64) Bv. handelszaken die het openingsverbod of het verbod op activiteiten omzeilden door de voordeur gesloten te houden doch klanten langs de achterdeur te ontvangen.

(65) Op basis van cijfers RVA, (<https://www.rva.be/nl/documentatie/statistieken/tijdelijke-werkloosheid-wegens-coronavirus-covid-19/cijfers>).

(66) Vraag is of de reële omvang van de misbruiken ooit aan het licht zal komen aangezien dit in vele gevallen enkel kan d.m.v. een ‘betrapping op heterdaad’ door de bevoegde diensten. Vele gevallen, mogelijks zelfs het merendeel, valt immers niet eenvoudigweg via het gebruik van *data* en/of *post factum* te detecteren of genoegzaam aan te tonen.

bedrijven⁶⁷ en minder op de bestrijding van het oneigenlijke gebruik ervan.⁶⁸ Toch zou dit, volgens sommige berichtgeving,⁶⁹⁻⁷⁰ wel eens hoog kunnen oplopen.

Daarnaast stelt zich, door de enorme toename van het telewerk tijdens de COVID-19-pandemie, de vraag naar de evolutie van de door werknemers gepresteerde uren tijdens deze periode. Wie telewerkt, kan zijn werkdag grotendeels zelf indelen, zolang het werk maar gedaan wordt. Daardoor bestaat de kans dat tijdens telewerken minder of meer uren worden gepresteerd in vergelijking met wat contractueel is vastgelegd (DeFilippis et al., 2020; Timmers et al., 2020). Bovendien ontstaat soms het gevoel dat men ‘permanent’ beschikbaar moet zijn of gewoonweg ook is (zie ook de toegenomen discussie omtrent het recht op ‘deconnectie’)⁷¹. De kans is reëel dat de uren die gepresteerd worden boven op wat contractueel bepaald is niet vergoed en/of niet aangegeven zullen worden.⁷² Het gaat om prestaties die vaak niet aan de overheid worden gemeld, en evenmin betaald worden.⁷³ Het is een schemerzone tussen betaald werk en zwartwerk, maar vanuit het standpunt van de inkomsten van de overheid vormen ook overuren waarvoor niet het verschuldigde loon betaald werd underdeclared work.

Ten slotte kan gesteld worden dat de COVID-19-pandemie onmiskenbaar een grote financieel-economische weerslag heeft gehad, niet enkel op ondernemingen en werknemers die tijdens de eerste COVID-19-pandemie hun activiteiten tijdelijk dienden stop te zetten of sterk hebben moeten afbouwen, maar evenzeer op hen die (gedeeltelijk) in de zwarte economie actief zijn.⁷⁴ Vaak kwam hierdoor de preciaire situatie van zwartwerkers nog sterker tot uiting (Williams en Kayaoglu, 2020).⁷⁵ Doordat de economische activiteit in verschillende sectoren volledig stilviel of doordat niet-essentiële winkels en handelszaken gesloten moesten blijven of op een andere manier dienden georganiseerd te worden, verloren vele zwartwerkers hun ‘job’⁷⁶ terwijl zij geen beroep kunnen doen op de financiële steunmaatregelen van de overheid.

(67) Voor een kritische reflectie omtrent de impact van deze premies zie o.a. De Standaard, 13 november 2020; De Tijd, 11 november 2020.

(68) Zo waren er in het begin amper onderzoeken naar fraude bij tijdelijke werkloosheid, De Standaard, 29 juni 2020.

(69) Zie o.a. De Tijd, 9 mei 2020; De Morgen, 12 juni 2020; Le Soir, 12 juni 2020.

(70) De CFI (2020b) stelde ook vast dat vennootschappen uit mogelijke frauduleuze netwerken van onderaanneming compensatie- of hinderpremies ontvangen hebben omwille van omzetverlies of verplichte sluiting als gevolg van de COVID-19 maatregelen.

(71) Op 26 maart 2018 werd een nieuwe wet ingevoerd die de werkgevers verplicht om het thema ‘deconnectie van het werk’ en het gebruik van digitale communicatiemiddelen op de agenda te plaatsen van het Comité voor Preventie en Bescherming op het Werk.

(72) Art. 25 van de wet van 16 maart 1971 stelt dat men overuren kan presteren om het hoofd te bieden aan een buitengewone vermeerdering van werk of een geval van overmacht. Artikel 25bis laat wel toe om ‘vrijwillige overuren’ te presteren, mits een geschreven overeenkomst tussen werkgever en werknemer.

(73) Op basis van data uit de enquête naar de arbeidskrachten (EAK) bleek dat 7% van de werknemers overuren had gepresteerd in 2013, waarvan 5% onbezoldigd (Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, 2015).

(74) Bovendien kan men verwachten dat door de stijging van de werkloosheid minder nood zal zijn aan zwartwerkers.

(75) Zie ook: Myria, 20 maart 2020; De Standaard, 3 oktober 2020.

(76) Zie ook de cijfers over het aantal zwartwerkers gerapporteerd in de analytische nota van de Werkgroep sociale impact COVID-19-crisis (2020).

Hierdoor zien zij zich vaak, als overlevingsstrategie, ofwel gedwongen om zich bloot te stellen aan nog meer preciaire arbeidsomstandigheden dan voorheen ofwel af te glijden richting activiteiten binnen de criminele sfeer.⁷⁷ Het valt dus niet uit te sluiten dat een deel van de zwarte economie in 2020 nog meer verschuift richting illegale productie. Dit alles bovendien tegen nog lagere lonen, zowel binnen de zwarte als illegale economie. Het enige alternatief voor lonen onder het minimumloon – vaak in combinatie met slechte tot ronduit barre arbeidsomstandigheden – is voor vele zwartwerkers immers: geen loon. En voor wie zwartwerk niet combineert met een uitkering betekent dit dan ook: geen enkel inkomen. Voor wie kon blijven werken werden bovendien niet altijd de nodige beschermingsmaatregelen nageleefd, waardoor zij ook nog eens een verhoogd risico hadden op besmetting. En dit terwijl een aantal onder hen bovendien geen rechten heeft (opgebouwd) binnen de ziekteverzekering.⁷⁸ Bovendien is/zal er niet alleen een toegenomen (prijs)competitiviteit in de reguliere economie ontstaan maar zeker ook in de zwarte economie. De vergoeding die bv. een ‘gedetacheerde’ zwartwerker als billijk beschouwt zal wellicht nog lager liggen dan deze waarmee een ‘Belgische’ zwartwerker tevreden is.

3.2. ENKELE TENTATIEVE BEVINDINGEN OVER DE STRIJD TEGEN ZWARTWERK

In dit deel gaan we in op het gevoerde beleid van de Belgische administraties en hun inspectiediensten, o.a. op basis van het aantal controles uitgevoerd door de Arrondissementen tijdens het 1ste semester van 2020 (zie 3.2.1.). Deze data hebben we aangevuld met recente literatuur en berichtgeving. Het leek ons daarenboven interessant om ook naar het buitenland te verwijzen (zie 3.2.2.). De algemene vaststelling, niet alleen in België maar ook in andere landen, is dat overheden sterk ingezet hebben op compensatie- en ondersteuningsmaatregelen om de financiële impact van de COVID-19-pandemie voor de bevolking en ondernemingen tot een minimum te beperken. Dergelijk beleid zal (mogelijks) een invloed hebben op de kans dat toevlucht wordt gezocht tot zwartwerk. Daarnaast lijkt het beleid meer nadruk gelegd te hebben op de preventieve en adviserende rol van inspectiediensten tijdens de lockdown dan op hun repressieve rol. We bekijken later in deze bijdrage of dit soort beleid, of deze combinatie, al dan niet opportuun is.

3.2.1. In België

a. Maatregelen in de strijd tegen zwartwerk sensu lato

We starten ons overzicht van maatregelen in de strijd tegen zwartwerk met te wijzen op het belang van de compensatie- en ondersteuningsmaatregelen die de federale alsook de regionale overheden genomen hebben ter ondersteuning van (specifieke groepen

(77) “From undeclared work via the shadow economy to work-life criminality, there is an accelerating exploitation of people and other problems like tax fraud and bogus self-employment. To combat all of this, prevent OSH hazards, safeguard our joint welfare and protect the workers, the work must be undertaken by different authorities and organisations with different sets of tools” (Mattila-Wirolahti et al., 2020, p. 47).

(78) Zie in dat verband: “Whether it is a hospital worker or a grocery store clerk, the risk of contracting the virus may be more perilous where workers have access to neither health plans provided through employers nor universal health care. Compounding the problem, many workers do not have ‘sick pay’ which would permit workers who have symptoms to stay home (as medical advice has directed). Without ‘sick pay’, individuals must choose between earning an income in order to maintain what they have or lose that pay (at least)” (Mangan et al., 2020, p. 261).

van) de bevolking en ondernemingen die door de COVID-19-pandemie economisch en financieel getroffen zijn. Het gaat hier om o.a. tijdelijke werkloosheid wegens COVID-19, ondersteuning van ondernemingen voor wat betreft betalingsuitstel/ terugbetaling van schulden⁷⁹, premies aan ondernemingen en zelfstandigen⁸⁰ etc. Dergelijke ondersteuningsmaatregelen temperen (gedeeltelijk) de financiële gevolgen en op die manier ook (enigszins) de nood om ter compensatie (meer) fiscaal- en sociaalrechtelijke inbreuken, waaronder zwartwerk, te plegen.⁸¹ Al scheppen deze maatregelen evenzeer, zoals we hier boven reeds stelden, nieuwe mogelijkheden om fraude te plegen.⁸² De vraag kan dan ook meteen gesteld worden of het gehanteerde devies om eerst de economische brand te blussen en daarna pas te controleren niet naïef was en het niet beter was geweest om het repressieve aan het preventieve te koppelen.⁸³

Op het vlak van de bescherming van de gezondheid en veiligheid op het werk werden een aantal preventieve maatregelen genomen. Zo werd door de sociale partners en de FOD WASO een generieke gids uitgewerkt om de ondernemingen bij te staan bij de stapsgewijze heropbouw van de economische activiteiten.⁸⁴ Deze gids reikt een kader aan met maatregelen die op maat kunnen worden ingekleurd door de sectoren in het algemeen en door elke werkgever afzonderlijk, om ervoor te zorgen dat activiteiten opnieuw kunnen worden opgestart in zo veilig en gezond mogelijke omstandigheden. Daarnaast werden verschillende sectorgidsen of protocollen opgesteld in de paritaire

(79) <https://financien.belgium.be/nl/ondernemingen/steunmaatregelen-betreffende-het-coronavirus-covid-19>; <https://economie.fgov.be/nl/themas/ondernemingen/coronavirus/informatie-voor-ondernemingen/coronavirus-de-economische>; https://www.socialsecurity.be/site_nl/general/coronavirus/index.htm.

(80) Voor Vlaanderen: <https://www.vlaio.be/nl/begeleiding-advies/heropstart-na-corona/nood-aan-financiele-ademruimte/premies-en-andere-inkomsten>; Voor Brussel: <https://1819.brussels/nl/blog/het-coronavirus-welke-impact-op-bedrijven-welke-steunmaatregelen>; Voor Wallonië: <https://indemnitecovid.wallonie.be/#/>.

(81) Al stelt de Hoge Raad voor Financiën (2020, p. 128) terecht dat “op budgettair vlak elke noodmaatregel die werd genomen om de crisis, veroorzaakt door de uitbraak van de COVID-19-pandemie, het hoofd te bieden strikt proportioneel, noodzakelijk en beperkt in de tijd moet zijn”.

(82) Zie ook De Standaard, 5 augustus 2020; De Tijd, 29 oktober 2020.

(83) Bij wijze van *reductio ad absurdum* kan men immers stellen: afwezigheid van maatregelen impliceert onmiddellijk afwezigheid van misbruik ervan, of: waar geen melk is, dient men de kat in deze niet te vrezzen. Omgekeerd: hoe meer werkgevers gebruik kunnen maken van een stelsel van tijdelijke werkloosheid, hoe hoger de potentiële prevalentie van vormen van misbruik van dit stelsel (de melk en waar men de kat zet ...).

(84) https://werk.belgie.be/sites/default/files/content/news/Generiekegids_light.pdf. Over de juridische waarde van deze generieke gids, niet onbelangrijk wat de handhaving betreft, zijn de meningen verdeeld: “It is clear that the obligations, including the application of the Government’s ‘guide’, must be seen in light of the employer’s obligations regarding well-being at work, as provided in the Wellbeing Act” (Hendrickx et al., 2020, p. 120) en vergelijk met: “...que lorsque le Covid-19 nous a saisis, des autorités belges, relayant une crainte des employeurs, ont eu le sentiment que les entreprises essentielles qui devaient continuer à travailler et, par la suite, celles qui reprendraient leurs activités ne seraient pas en mesure de faire fonctionner la « machine du droit du bien-être au travail » dans toute sa plénitude et qu’il fallait leur apporter une aide. Voilà pour quoi, une sorte d’outil juridique parallèle a été mis en place et que le « Guide générique en vue de lutter contre la propagation du Covid-19 au travail » a été rédigé (...) Ce guide contient une série de recommandations et des conseils pratiques concernant les gestes barrières et la distanciation sociale... On est, au départ du moins, clairement dans le soft law, puisque ni le Conseil supérieur, ni le Economic Risk Management Group, ni le SPF n’ont de compétences réglementaires” (Neven, 2020, p. 405).

comités.⁸⁵ Ten slotte werd door TWW een checklist opgemaakt die wordt gebruikt bij controles in het kader van COVID-19.⁸⁶

Dit laatste brengt ons tot de maatregelen die recentelijk zijn genomen in de strijd tegen sociale fraude, waaronder zwartwerk. Zo werd via het ‘Meldpunt voor Eerlijke Concurrentie’ een formulier beschikbaar gesteld voor het indienen van meldingen omtrent inbreuken rond de genomen maatregelen ter bestrijding van het coronavirus (inbreuken rond welzijn op het werk – zoals inzake beschermingsmaatregelen, telewerk, voldoende afstand, enz. –; inbreuken rond tijdelijke werkloosheid; inbreuken rond niet-essentiële diensten die nog geopend zijn).⁸⁷ Ook hier is het duidelijk dat het niet respecteren van regels m.b.t. gezondheid en veiligheid of welzijn op het werk, net zoals bij zwartwerk, een oneigenlijk concurrentieel voordeel⁸⁸ oplevert aangezien dit soort regels de productiviteit alsook de ‘kosten’ verbonden aan de productie aardig opdrijft (cf. supra). Een gedegen tot zelfs doorgedreven controle hierop is dan ook aangewezen en dit niet alleen in het belang van de betrokken werknemers en (schijn)zelfstandigen, maar eveneens en niet het minst in het belang van de spelers op de markt die wel netjes de regels respecteren, en last but not least, gelet op de verstrekkende gevolgen (cf. de supra aangehaalde voorbeelden) voor de volksgezondheid en de economie in het algemeen.

In dat opzicht is het positief om vast te stellen dat zich alvast op operationeel niveau een sterkere verwevenheid tussen de strijd tegen sociale fraude, waaronder zwartwerk, en controles op gezondheid en veiligheid op het werk lijkt voor te doen.⁸⁹ Zo werd beslist dat niet enkel sociaal inspecteurs van TWW bevoegd zijn voor het toezicht op de naleving van de COVID-19-preventiemaatregelen in ondernemingen maar evenzeer de inspecteurs van de andere sociale-inspectiediensten.⁹⁰ Deze bijkomende controlebevoegdheid betekende niet dat zij daarvoor extra of specifieke controles dienden uit te voeren. Bovendien konden zij enkel waarschuwingen opstellen.⁹¹ Ernstige inbreuken dienden gemeld te worden bij TWW die dan, indien nodig, sanctionerend kon optreden.⁹² In november 2020 werd echter het geweer van schouder

(85) Voor een overzicht zie <https://werk.belgie.be/nl/themas/coronavirus/veilig-aan-het-werk-tijdens-de-coronacrisis-generieke-gids-versie-2-en>.

(86) <https://werk.belgie.be/sites/default/files/content/documents/Coronavirus/Checklist-generiekegids.docx>.

(87) <https://www.meldpuntsocialefraude.belgie.be>.

(88) Kwestie van de term ‘comparative advantage’ niet in de mond te nemen, het voorbeeld van de vleesindustrie in o.m. Duitsland indachtig.

(89) Al staat dit nog in zijn kinderschoenen. Zo merkt de NAR (2020, p. 6) bij de evaluatie van het Actieplan Sociale Fraudebestrijding 2021 op “dat in het ontwerp van actieplan 2021 weinig aandacht wordt besteed aan de naleving van de reglementering inzake welzijn op het werk, terwijl de gebrekkige naleving ervan vaak vervlochten is met sociale fraude (bv. in het kader van detachering). Ook door de COVID-19-crisis wint dit aspect meer en meer aan belang.”

(90) Art. 14 KB nr. 37 van 24 juni 2020 tot uitvoering van artikelen 2 en 5 van de wet van 27 maart 2020 die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II) tot ondersteuning van de werknemers.

(91) Hierbij werd een ‘SIOD Checklist COVID-19’ opgesteld alsook een ‘SIOD waarschuwing COVID-19’-formulier (https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/vaststellingsformulier_waarschuwing_covid-19_nl_-_v_10_2020_-_model_b.pdf).

(92) Maar dus in vele gevallen pas *after the fact*.

veranderd richting een meer repressief beleid.⁹³ Ook werden specifieke ‘flitscontroles COVID-19’ georganiseerd in de bouw, schoonmaak, vleessector, land- en tuinbouw. Het hoofddoel van deze flitscontroles was om te controleren op het respecteren van de regels inzake ‘social distancing’ en het toepassen van passende preventiemaatregelen, het bijhouden van een register van de ‘buitenlandse werknemers’,⁹⁴ en ten slotte op de verplichting van het invullen van het Passenger Locator Form (PHPLF) voor de buitenlandse werknemer.

Eén van de administratieve bijwerkingen van COVID-19 is mogelijks de wijze waarop inspecties, nu en in de toekomst, worden georganiseerd. Al is deze (r)evolutie reeds een tijdje ingezet. Sinds meerdere jaren is er immers een toegenomen gebruik van datamining en datamatching te merken om sociale fraude waaronder zwartwerk op te sporen. België is misschien zelfs koploper op dit vlak en dit o.a. sinds en mede dankzij de oprichting van de Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid.⁹⁵ Het kruisen van databanken alsook het benoemen van risico-indicatoren en alarmeren (zie ook De Wispeleere et al., 2018; Jorens et al., 2015) zijn dan ook technieken die de voorbije jaren ingeburgerd zijn geraakt bij de sociale-inspectiediensten en die ook tijdens de COVID-19-pandemie hun nut bewezen hebben om sociale fraude waaronder zwartwerk op te sporen. Al zullen, en we willen dit benadrukken, fysieke controles

(93) Zie ook de berichtgeving op de website van SIOD (13 november 2020): “Na een eerste periode waarbij de sociale-inspectiediensten een eerder preventief en coachend handhavingsbeleid hebben gevoerd t.a.v. de naleving van de COVID-19 maatregelen wordt het controlebeleid geheroriënteerd naar een meer repressief beleid, waarbij de sociaal inspecteurs ook over zullen gaan tot het opstellen van een Pro Justitia bij vaststelling van zware inbreuken of manifeste onwil van de werkgever om de opgelegde verplichtingen inzake de COVID-19-maatregelen na te leven.” Ook de ‘COVID-19-Controlelijst’ zelf werd daartoe blijkbaar aangepast. Zie o.m. het verschil in benaming en de afwezigheid in de recentere versie van de opvallende voetnoot in de eerdere; vergelijk daartoe de ‘Covid-19-Controlelijst’ (https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/checklist_siod_covid19_nl.pdf; datum laatste consultatie 19 november 2020) en de versie met als titel ‘Covid-19-Controlelijst/Waarschuwing’ https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/checklist_siod_covid19_nl.pdf; datum laatste consultatie 10 november 2020).

(94) Art. 3 Ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken. Deze verplichting geldt voor werkgevers die vanaf 1 augustus 2020 tijdelijk beroep doen op een in het buitenland wonende of verblijvende werknemer of zelfstandige voor het uitvoeren van werken in de bouw, schoonmaak, land- en tuinbouw en de vleessector. Deze verplichting geldt niet voor de tewerkstelling van grensarbeiders en wanneer het verblijf van de buitenlandse werknemer of zelfstandige in België minder dan 48 uur bedraagt.

(95) De expertise m.b.t. het inwinnen en gebruik van data speelde naar verluidt ook een – verdoken – hoofdrol in de strijd rond de hervorming van het inspectiewezen (zie o.a. Jorens et al., 2017 en Jorens en Gillis, 2018). *On a side note*: de organisatie van databanken, indicatoren en systemen van datamining en -matching vormen uiterst belangrijke strategische informatie die, voor potentiële fraudeurs en hun adviseurs, van grote operationele waarde (kunnen) zijn. Opmerkelijk is dan ook dat wereldwijd meerdere *enforcement agencies*, waaronder ook sociaalrechtelijke inspectiediensten, vaak gebruik maken van externe (IT-)consultants die vaak zowel voor overheden als voor particuliere ondernemingen opdrachten vervullen. Vraag daarbij is wie bij dit alles de zogenaamde Chinese muren tussen tegenstrijdige belangen bewaakt. En dit terwijl eind vorige eeuw een Amerikaanse president te pas en te onpas Lenins uitspraak “vertrouwen is goed, controle is beter” rondstrooide.

steeds noodzakelijk blijven.⁹⁶ Om de controles tijdens de COVID-19-pandemie uit te voeren dien(d)en wellicht wel andere risico-indicatoren gedefinieerd te worden. Zo stelt de CFI (2020) dat “sterk door de crisis getroffen ondernemingen die desondanks grote financiële stromen genereren zonder dat er een economische verantwoording voor is, met de nodige waakzaamheid opgevolgd dienen te worden”.⁹⁷

b. Controleresultaten SIOD voor het 1ste semester 2020: enkele vaststellingen

Laat er ons vervolgens de gerapporteerde cijfers door SIOD bijnemen om een zicht te krijgen op de uitgevoerde controles. Lag het aantal maandelijkse AC-controles in januari en februari voor 2020 nog hoger t.o.v. de jaren voordien, dan heeft zich vanaf maart 2020 een significante daling voorgedaan (Figuur 3).^{98 99} Deze cijfers geven de indruk dat zich gedurende de COVID-19-pandemie een verschuiving heeft voorgedaan van de taken die inspectiediensten opnemen.¹⁰⁰ Deze waren blijkbaar vooral gericht op dienstverlening; bv. via call centra werden vragen beantwoord van werkgevers, zelfstandigen en werknemers.¹⁰¹ Bovendien werden zij ingezet bij de verwerking van de aanvragen voor tijdelijke werkloosheid en andere premies. Tegelijkertijd vielen de (formele) activiteiten in een aantal ‘zwartwerkgevoelige’ sectoren in grote mate stil.¹⁰² Laat ons bovendien niet uit het oog verliezen dat de COVID-19-crisis zonder de minste twijfel een aanpassing van de organisatie van de controles door inspectiediensten vergde. Ook voor leden van de sociale-inspectiediensten was er een tekort aan het nodige beschermingsmateriaal (bv. mondklappers). Ondanks dat zij samen met mensen uit de

(96) Cf. supra (o.a. voetnoot 34). Ook al zijn digitale tools in de strijd tegen zwartwerk handig, sommige vormen van zwartwerk kunnen moeilijk louter d.m.v. data gedetecteerd worden. Veldwerk is m.a.w. een onontbeerlijk onderdeel van de processen die kwaliteit van de data verzekeren. Dit is eens te meer zo in uitzonderlijke omstandigheden (waar bv. algoritmes vaak niet voor ‘getraind’ of ontwikkeld zijn) zoals de huidige COVID-19-pandemie. *Red flags* o.g.v. algoritmen losgelaten op (big) data en indicatoren laten toe gericht controles te doen, maar al te vaak wordt vergeten dat om deze data te verzamelen, om algoritmen op te stellen en om de indicatoren te verfijnen op verschillende niveaus menselijke interventies én menselijke inschattingen noodzakelijk zijn. *Artificial Intelligence* en *Machine learning* zijn immers geen synoniemen voor ‘volledig van de mens onafhankelijke manieren om data te verwerken’, wel integendeel (De Wispeleere et al., 2018). Deze pandemie heeft dit jammer genoeg geïllustreerd met een case om u tegen te zeggen: het is onmogelijk om met de huidige datamining technieken en gegevensuitwisseling te achterhalen of een onderneming of handelszaak die op een gegeven moment volgens de op dat moment geldende regels gesloten moest zijn, dat ook effectief was.

(97) Let op het belang van het onderscheid tussen handhaving gericht op ‘betrapping op heterdaad’ en post-factum handhaving. Het laatste is, in het geval van handhaving van dringende maatregelen ter bestrijding van een pandemie met desastreuze impact op de volksgezondheid en de economie, eveneens *much too little and way too late*.

(98) Recente cijfers voor het 3de kwartaal tonen dat het aantal controles in augustus en september terug het niveau van vorige jaren haalden (SIOD, 2020b).

(99) Op de evolutie van het aantal controles van de sociale-inspectiediensten elk apart hebben we geen zicht.

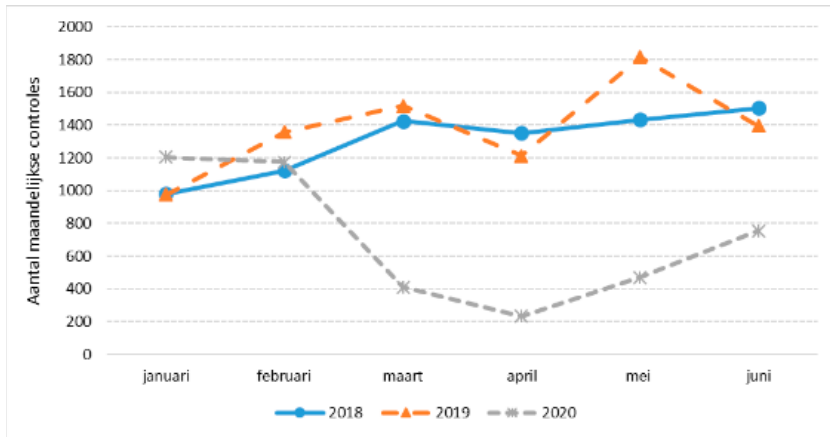
(100) Alsook op basis van bijkomende informatie uit gesprekken en literatuur.

(101) Het verlenen van advies is één van de essentiële functies van inspectiediensten binnen de sociaalrechtelijke sfeer, zoals tevens verankerd in artikel 3, 1., (b) van ILO-conventie nr. 81 omtrent Arbeidsinspectie. De desbetreffende passage blijft interessante lectuur: “to supply technical information and advice to employers and workers concerning the most effective means of complying with the legal provisions (ILO, C081, Labour Inspection Convention, 1947 – onze cursivering –; artikel 6, 1., (b) van ILO conventie 129 omtrent Arbeidsinspectie in de landbouw is nagenoeg identiek aan de hier geciteerde tekst, cf. ILO C129, Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969).

(102) We gaan verder in deze bijdrage in op de vraag of het aantal inspecties zo sterk afhankelijk moet zijn van de evolutie van de formele activiteiten in sectoren.

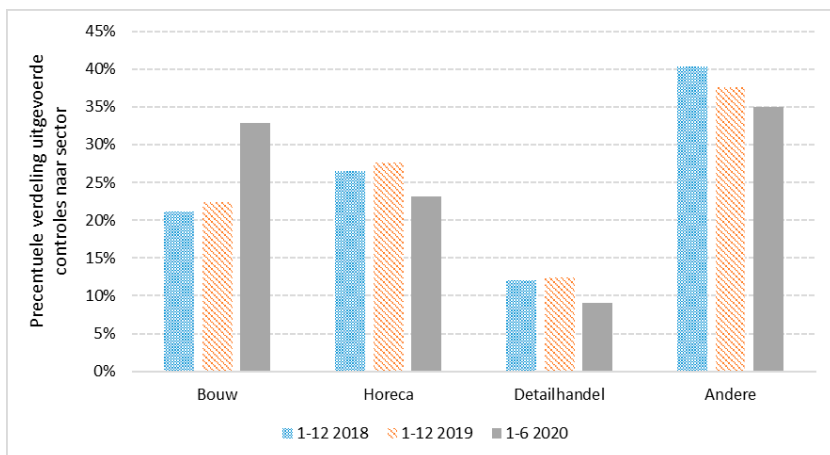
zorg, de distributie en kleinhandel, politie- en hulpdiensten ‘in de vuurlinie’ stonden, werden leden van inspectiediensten en de problemen die zich daar vaak voordeden, zelden tot nooit in de pers vermeld. Ook de vraag wie de politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt voor het voorzien van het nodige beschermingsmateriaal voor leden van inspectiediensten die zich op het terrein dienen te begeven en risico-sectoren of -bedrijven dienen te controleren (bv. controles in slachthuizen en vleesverwerkingsbedrijven) is bij ons weten nooit een item geweest in de media.

FIGUUR 3: AANTAL UITGEVOERDE CONTROLES IN HET EERSTE SEMESTER, PER MAAND, 2018 – 2020



Bron: berekeningen op basis van data SIOD.

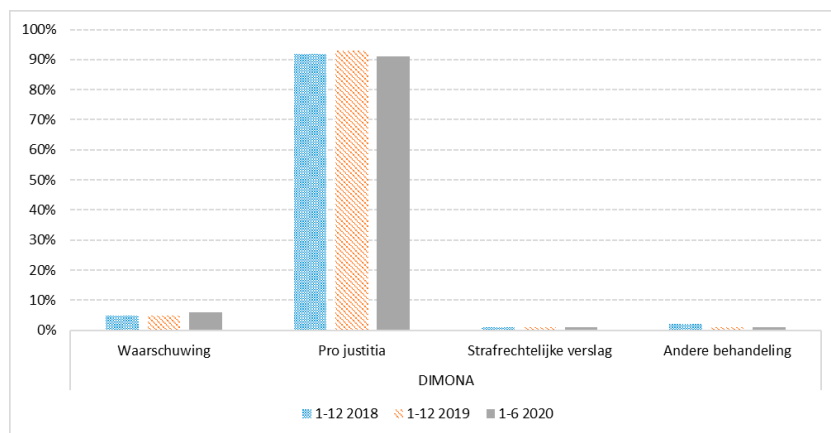
FIGUUR 4: PROCENTUELE VERDELING UITGEVOERDE CONTROLES NAAR SECTOR, 2018 – 1STE SEMESTER 2020



Bron: berekeningen op basis van data SIOD.

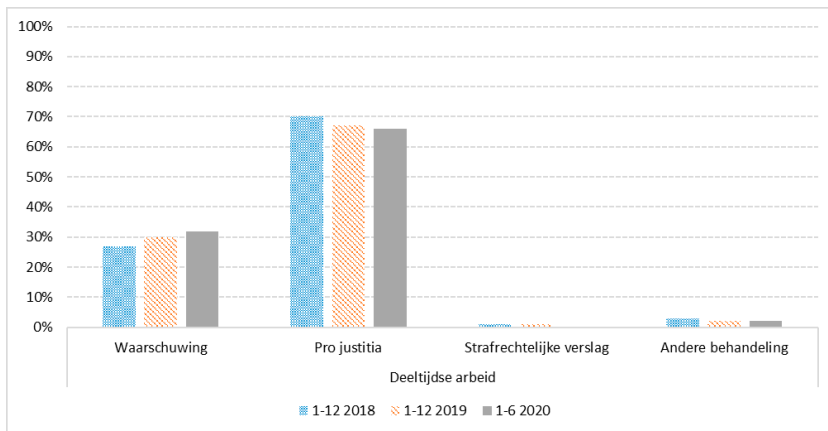
Ten slotte stellen we de vraag of COVID-19 een impact heeft (gehad) op het sanctioneringsbeleid binnen het sociaalrechtelijke veld. Wordt er, al dan niet bewust, minder streng opgetreden in tijden van economische crisis? Bijvoorbeeld door vaker inbreuken te regulariseren i.p.v. een Pro Justitia op te stellen?¹⁰³ Kijken we naar de beschikbare cijfers m.b.t. inbreuken vastgesteld tijdens de AC-controles in het eerste semester 2020 (op DIMONA-aangifte en op deeltijdse arbeid), dan lijkt zich niet onmiddellijk een significant verschil voor te doen t.o.v. 2018 en 2019 (Figuren 5 en 6).

FIGUUR 5: PROCENTUELE VERDELING GEVOLG INBREUKEN OP DIMONA, 2018 – 1STE SEMESTER 2020



Bron: berekeningen op basis van data SIOD.

(103) In dat verband kan een analyse van o.a. volgende bronnen nuttig zijn: ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken; ministerieel besluit van 22 augustus 2020 houdende wijzigingen van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken; ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken; Omzendbrief nr. 06/2020 van het College van Procureurs-Generaal bij de Hoven van Beroep; SIOD Handhaving Coronamaatregelen van 29 juni 2020; statistieken TWW; De Tijd, 28 oktober 2020, etc.

FIGUUR 6: PROCENTUELE VERDELING GEVOLG INBREUKEN OP DEELTIJDSE ARBEID, 2018 – 1STE SEMESTER 2020

Bron: berekeningen op basis van data SIOD.

3.2.2. In het buitenland

Veel landen hebben de voorbije maanden, net zoals België, (financiële) maatregelen ingevoerd ter ondersteuning van (specifieke groepen van) de bevolking en ondernemingen die door de COVID-19-pandemie getroffen zijn.¹⁰⁴ Het tijdelijk stopzetten van controles of het sterk afbouwen ervan stelt men daarenboven ook in andere landen vast, veelal afhankelijk of de inspectiediensten in kwestie bevoegd waren voor de controle op gezondheid en veiligheid op het werk (Williams, 2020). Toch zijn er ook een aantal maatregelen door landen ingevoerd die (nog) niet in lijn liggen met het Belgische beleid.

Zo heeft de Duitse overheid de massale uitbraken van het coronavirus in de slachthuizen aangegrepen om strengere arbeidsomstandigheden in deze sector op te leggen.¹⁰⁵ Too little, too late? Immers, al langer wordt aangeklaagd, ook door landen zoals België, dat de Duitse vleesverwerkende sector vooral goedkope Oost-Europese arbeidskrachten, vaak via detachering, inzet tegen te lage lonen en slechte arbeidsomstandigheden en huisvesting (Wagner en Hassel, 2016; Danaj et al., 2020).¹⁰⁶ ¹⁰⁷ Nieuwe wetgeving bepaalt nu dat onderaanneming vanaf januari 2021 verboden wordt in deze sector en dat vanaf april 2021 ook tijdelijke arbeidscontracten niet meer toegelaten zijn. Dit zijn

(104) Voor een overzicht van maatregelen genomen door de belastingadministraties verwijzen we naar een recent OESO-rapport (CIAT/IOTA/OECD, 2020). Voor een algemeen overzicht van steunmaatregelen die overheden geïmplementeerd hebben, alsook de impact ervan, zie Eurofound, 2020a; 2020b.

(105) Cf. supra.

(106) Cf. supra. En ook in andere sectoren vallen beschuldigingen van oneerlijke concurrentie vaak samen te lezen met verwijzingen naar 'sociale dumping' en gevallen waarbij werknemers behandeld worden op een manier die neigt naar uitbuiting of ronduit neerkomt op mensenhandel.

(107) De Belgische vleesverwerkende sector was de eerste sector om in 2012 met de overheid een samenwerkingsprotocol af te spreken over de aanpak van sociale fraude. Dit protocol ambieert o.a. om mistoestanden door het gebruik van onderaanneming tegen te gaan via preventieve en repressieve acties.

verregaande maatregelen, waarbij men zich kan afvragen of dit de toets met Europese wetgeving wel zal doorstaan.

Daarnaast wordt er in een aantal recente publicaties (Narula, 2020; Williams en Kayaoglu, 2020) geopperd om ondernemingen en werknemers actief in de zwarte economie eveneens recht te geven op financiële steunmaatregelen van overheden tijdens deze crisis. De COVID-19-crisis herinnert er ons immers aan dat voor bepaalde groepen geen sprake is van een sociaal vangnet of dat dit onvoldoende ontwikkeld is (Narula, 2020). Vele zwartwerkers kunnen geen aanspraak maken op de vangnetten die de overheid tijdens deze COVID-19-crisis biedt. Eén optie is het voeren van een inclusief beleid en dit om o.a. te vermijden dat er een toename zou zijn van illegale activiteiten maar ook van het aantal besmettingen. Zonder financiële ondersteuning komen veel zwartwerkers immers zonder inkomen te zitten of zullen velen er alles aan (moeten) doen om een inkomen te verwerven, ook als dit ten koste gaat of dreigt te gaan van de eigen gezondheid of die van klanten, collega's of naasten. Binnen deze context werd zowel in Italië als in Portugal een regularisatiestelsel voor illegale migranten geïntroduceerd.¹⁰⁸ Deze regelingen voorzien in tijdelijke verblijfsrechten en vergunningen, arbeidscontracten, huisvestingszekerheid en toegang tot gezondheidszorg en sociale diensten tijdens de pandemie. Vooral voor werknemers zonder papieren kan de situatie immers zeer precair worden (zie ook Bretones en Santos, 2020).¹⁰⁹ Sommigen pleiten er daarom voor om naar voorbeeld van Italië en Portugal ook in België gelijkaardige maatregelen te nemen (Ciré, 2020). Kan de financiële ondersteuning van zwartwerkers op meerdere vlakken dan zinnig zijn, toch is het, mede gelet op het – o.a. politieke – discours in België m.b.t. migratie en uitkeringen,¹¹⁰ weinig waarschijnlijk dat deze weg in België bewandeld zal worden.¹¹¹

Ten slotte willen we kort de aandacht vestigen op het gevoerde beleid van de recent opgerichte Europese Arbeidsautoriteit (ELA) in de strijd tegen transnationale sociale fraude tijdens de COVID-19-pandemie, alsook op de opportuniteiten (die er al dan niet zijn) op het vlak van gezondheid en veiligheid op het werk.¹¹² Ondanks het feit dat het Agentschap zijn start niet heeft gemist en al enkele mooie resultaten heeft weten te boeken¹¹³, hadden sommige stakeholders op een meer actieve rol van ELA gehoopt

(108) <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/italian-government-adopts-targeted-regularisation-for-migrant-workers>.

(109) Opnieuw is de grenslijn met uitbuiting vaak dun. Komt daarbij dat wie illegaal in een land verblijft vaak weinig geneigd is een beroep te doen op officiële instanties o.m. vanuit de vrees uitgewezen te worden. Los daarvan blijken slachtoffers van mensenhandel vaak om uiteenlopende redenen uitermate weinig geneigd te zijn zich als dusdanig te melden, zelfs indien de procedure o.a. voor illegaal verblijvende derdelanders extra bescherming biedt.

(110) Voor een recente evaluatie van de economische impact van immigratie in België zie NBB, 2020.

(111) Waarbij we over de opportuniteit hiervan geen uitspraken doen.

(112) ELA heeft als voornaamste taken: 1) het vereenvoudigen van de toegang voor particulieren en werkgevers tot informatie over hun rechten en plichten en tot relevante diensten; 2) de ondersteuning van de samenwerking tussen de EU-landen bij de grensoverschrijdende handhaving van de relevante EU-wetgeving, met inbegrip van het faciliteren van gezamenlijke controles; 3) het bemiddelen en vergemakkelijken van een oplossing in geval van grensoverschrijdende geschillen tussen nationale autoriteiten of verstoringen van de arbeidsmarkt. Voor een gedetailleerde bespreking en analyse van ELA verwijzen we naar Borelli et al., 2020.

(113) Zo bv. de organisatie van gemeenschappelijke transnationale controles (<https://www.siod.belgie.be/nl/concerted-inspection-21-september-2020>).

(EFFAT, 2020; Rasnača, 2020), zeker gezien de gerapporteerde mistoestanden met buitenlandse arbeidskrachten in onder meer de vleesverwerkende industrie.¹¹⁴ Toch zijn er o.i. een aantal verzachtende omstandigheden. De Autoriteit is immers op 31 juli 2019 opgericht waarbij de activiteiten pas begin dit jaar echt van start zijn gegaan, evenwel nog met een beperkte capaciteit aan mankracht. Bovendien is er o.i. onduidelijkheid omtrent de bevoegdheid/rol van ELA op het vlak van het handhaven van de regels m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk.¹¹⁵ Verwacht wordt dat ELA tegen 2024 volledig operationeel zal zijn. Gezien de economische gevolgen van de COVID-19-pandemie, en daardoor ook het toegenomen risico op (transnationale)

(114) “There is a crying need to accelerate the empowerment of the European Labour Authority (ELA), in particular with respect to joint and concerted inspections and the fight against undeclared work. The ELA could have played a crucial role during this pandemic in monitoring the compliance of EU laws on labour mobility, social security coordination and provision of services. It is now long time past to make sure the ELA runs at full speed and capacity.” (EFFAT, 2020, p. 19 (<https://effat.org/wp-content/uploads/2020/06/EFFAT-Report-Covid-19-outbreaks-in-slaughterhouses-and-meat-packing-plants-State-of-affairs-and-proposals-for-policy-action-at-EU-level-30.06.2020.pdf>)).

(115) Tot nu toe is het eerder onduidelijk in welke mate ELA inbreuken op regelgeving m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk, bv. in combinatie met vormen van zwartwerk, al dan niet als een prioriteit zal beschouwen. Een duidelijke stellingname ter zake vanwege ELA zou hier dan ook welkom zijn. O.i. liggen hier naast een belangrijke taak ook kansen te rapen voor deze jonge autoriteit. Evenwel lijkt ELA het vlak van GVV vooralsnog grotendeels links te laten liggen. Bovendien is niet iedereen het eens wat de vraag naar ELA's bevoegdheden op dit domein betreft. Vergelijk bv.: “OSH is not within the scope of European Labour Authority but it is well known that undeclared work usually is performed under very poor OSH standards” (Mattila-Wiro et al., 2020, p. 47) met: “ETUC supports a new EU OSH strategy that relates to the new European Labour Authority (ELA). ELA could play a part in securing a level playing field; combatting social dumping based on the lowering of health and safety protections for workers of different EU member states; and developing training programmes for labour inspectorates. ELA should also protect mobile, migrant and seasonal workers, as due to language and other barriers they are more likely to have an accident at work. Many of them, particularly irregular migrants, are not adequately covered by social systems and data reporting” (ETUC, 2019). Een oplossing is gelegen in een (intensieve) samenwerking tussen ELA en het European Agency for Safety and Health at work (EU-OSHA) – o.m. via en omwille van de link tussen zwartwerk en GVV. Zo zetelt EU-OSHA als ‘observer’ in de ‘Management Board’ van ELA. Daarnaast staat in artikel 14 van Verordening (EU) 2019/1149 van 20 juni 2019 tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit ook dat “De Autoriteit bij al haar activiteiten streeft naar samenwerking, het voorkomen van dubbel werk en het bevorderen van synergieën en complementariteit met andere gedecentraliseerde agentschappen en gespecialiseerde organen van de Unie), zoals de Administratieve Commissie. Daartoe kan de Autoriteit samenwerkingsovereenkomsten sluiten met relevante agentschappen van de Unie, zoals het Cedefop, Eurofound, het EU-OSHA, de ETF, Europool en Eurojust.” Wanneer we dit koppelen aan de tekst van Overweging 8 van voornoemde Verordening (“Wanneer de Autoriteit bij de uitvoering van haar activiteiten onregelmatigheden op gebieden van het Unierecht vermoedt, zoals schendingen van de arbeidsvoorwaarden of gezondheids- en veiligheidsvoorschriften, of arbeidsuitbuiting, moet zij hierover verslag kunnen uitbrengen aan, en rond die aangelegenheden kunnen samenwerken met, de nationale autoriteiten van de betrokken lidstaten en waar passend de Commissie en andere bevoegde organen van de Unie”), dan lijkt het ons duidelijk dat er voor ELA ook op het vlak van OSH in combinatie met zwartwerk, uitbuiting en andere vormen van sociale fraude belangrijke taken zijn weggelegd. Of de samenwerking zich op dat vlak tot EU-OSHA dient te beperken is weer een andere vraag. Dit Agentschap, dat zich op de eigen website profileert als een ‘information agency’ geeft op het vlak van zwartwerk, sociale dumping of regelrechte uitbuiting niet dadelijk blijk van veel animo of expertise. Misschien ligt hier ook een taak weggelegd voor het minder gekende Senior Labour Inspectors’ Committee (SLIC) – dat o.m. op het vlak van grensoverschrijdende uitwisseling van informatie reeds *in tempero non suspecto* een trendsetter was – en goede contacten onderhoudt met nationale inspectiediensten. In alle geval lijkt ons het finetunen van de bevoegdheden van zowel nationale als supranationale administraties en (enforcement) agencies een mooie oefening, op grond waarvan indien nodig samenwerkingsverbanden (lieft op supra- zo niet toch multinationaal niveau) en gezamenlijke beleidslijnen kunnen uitgewerkt worden.

sociale fraude, waaronder inbreuken op het vlak van gezondheid en veiligheid op het werk, lijkt het evenwel raadzaam om dat proces te versnellen.¹¹⁶ Anders lijkt ELA haar 'momentum', zowel op het vlak van informeren als op het vlak van controleren, gemist te hebben vooraleer het goed of wel operationeel is.

4. ANTICYCLISCHE HANDHAVING ALS ONDERDEEL VAN DE STRIJD TEGEN ZWARTWERK TIJDENS EN NA COVID-19

Heel wat ondernemingen werden de voorbije maanden of zullen de komende maanden geconfronteerd worden met financiële problemen als gevolg van de uitbraak van COVID-19. Het verleden leert dat men in zulke omstandigheden ingrepen als 'creatief boekhouden' en zwartwerk vaak beschouwt als 'een tijdelijke overgangsmaatregel' of zelfs als 'een laatste reddingsboei'. Het doet o.a. de Europese Commissie (2020b) besluiten dat "op de langere termijn de vrees bestaat dat de pandemie een verschuiving zal veroorzaken van declared work richting undeclared work aangezien een toenemend aantal bedrijven in de nasleep van de pandemie zich in een overlevingsmodus bevinden".¹¹⁷

Om te vermijden dat zo een verschuiving zich voordoet kunnen allerlei maatregelen overwogen en in stelling gebracht worden. Echter: het standaard individu dat voorspelbaar en betrouwbaar reageert op beleidsbeslissingen, bestaat nu eenmaal niet. Menselijk gedrag wordt beïnvloed door een groot en uiteenlopend aantal factoren.¹¹⁸ O.a. om deze reden reageren verschillende individuen (als ze al reageren) op verschillende en zeer uiteenlopende manieren. Zo is ook zwartwerk een complex probleem dat volgens Williams (2017) met een holistische benadering moet worden aangepakt. Dit o.a. op basis van stimulansen ('de wortel') en ontmoedigingen ('de stok'). Het conceptueel kader dat hiervoor gebruikt kan worden is de zogenaamde 'fraudedriehoek' (zie Cressey (1953) en verder uitgewerkt in Wells (1997)). Het gaat om drie factoren die mee aan de basis liggen van de beslissing van een individu of een onderneming om fraude te plegen (druk, mogelijkheid en rationalisering of moraliteit). Het beleid dient op deze drie factoren in te spelen.

(116) Men zou zich daarbij kunnen laten inspireren door de wijze waarop België de aanwezigheidsregistratie in de bouwsector, een instrument dat er mede op gericht is o.m. zwartwerk en detachingsfraude beter in kaart te brengen en te bestrijden, wist te gronden op de regelgeving m.b.t. welzijn op het werk (cf. Parl. St. Kamer, 2013-2014 nr. 3053/001; alvast één procedure werd daardoor niet voor het HvJ gevoerd aangezien de motivering op grond van de welzijnswet – ons inziens correct – als te solide werd ingeschat).

(117) "Looking at the longer term, there is concern that the pandemic will spark a trend towards declared work shifting into the undeclared economy, as an increased number of businesses operate in survival mode during the aftermath."

(118) Veelal wordt geredeneerd vanuit het theoretische model van Allingham en Sandmo (1972). Hierbij wordt verondersteld dat een individu zeer rationeel denkt en de voordelen van ontduiking afweegt tegen het risicovolle vooruitzicht van opsporing en bestraffing. Het centrale idee van deze theorie is dat een individu belastingen betaalt vanwege – en alleen vanwege – deze angst voor opsporing en bestraffing. In tussentijd is op basis van de beschikbare literatuur echter duidelijk dat naleving niet alleen kan worden verklaard door een kosten-batenafweging.

4.1. HET VERLAGEN VAN DE DRUK OM ZWARTWERK TE PLEGEN

Zoals reeds aangegeven hebben de bevoegde overheden in België – zowel op nationaal als regionaal vlak – de voorbije maanden maatregelen ingevoerd ter ondersteuning van (specifieke groepen van) de bevolking en ondernemingen die door de COVID-19-pandemie getroffen zijn. Aangezien de druk om te frauderen, minstens in theorie tijdens en ingevolge de pandemie voor sommige ondernemingen en individuen toegenomen zal zijn, hebben deze maatregelen naast een ondersteunend hopelijk op dat vlak ook een ontradend effect. De maatregelen die in België maar ook in andere landen genomen zijn, zijn natuurlijk zeer divers.¹¹⁹ Zij zullen daarom niet noodzakelijk allemaal een invloed hebben op de kans dat toevlucht wordt gezocht tot fiscale en sociale fraude, waaronder zwartwerk.

Daarom verwijzen we graag naar een recent OESO-rapport (CIAT/IOTA/OESO, 2020) dat de overheidsmaatregelen gelinkt aan ‘(para)fiscaliteit’ opdeelt naar volgende types aan maatregelen:

- extra tijd nemen voor de behandeling van fiscale zaken, inclusief het in overweging nemen van: verlenging van de termijnen voor indiening en belastingbetaling (o.a. door het kwijtschelden van boetes en rente; uitstel van belastingbetaling; gemakkelijker toegang tot schuldaflossingsplannen en verlenging van de looptijd van het plan; schorsing van de invordering van schulden);
- snellere terugbetaling aan de belastingbetaler;
- tijdelijke wijzigingen in het inspectiebeleid en manieren om snellere fiscale zekerheid te bieden,
- verbeterde dienstverlening aan de belastingbetaler en communicatiestrategieën.

Het rapport gaat ervan uit dat bevolking en bedrijven ingevolge deze maatregelen minder geneigd zullen zijn het verlies aan inkomsten te compenseren door activiteiten te verrichten in de zwarte economie. Echter, gelet op het feit dat financiële tegemoetkomingen vaak slechts een fractie van de verliezen opvangen of slechts tijdelijk van aard zijn, kan dit effect niet te zeer veralgemeend worden of als zaligmakend aanzien worden. De druk om zwartwerk te plegen wegens verlies aan inkomsten moet daarom ook afgezwakt of bewaakt worden via andere maatregelen. Zo kunnen verschillende maatregelen genomen worden om de lasten draaglijker te maken voor belastingplichtigen en bedrijven die moeite hebben om aan betalingsverplichtingen te voldoen of die anders met moeilijkheden te kampen zouden hebben (OESO, 2020).¹²⁰ Ook een sterkere focus op dienstverlening kan hierbij nuttig zijn.

We mogen bij dit alles bovendien niet vergeten dat ‘deloyale concurrentie door zwartwerk’ reeds voor een stuk geregulariseerd is door de invoering en erkenning van allerlei atypische tewerkstellingsstatuten (o.a. via ‘platformwerk’ (Gillis, 2018; Hauben

(119) Bijvoorbeeld de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO, 2020a; 2020b) riep op tot een reactie op de COVID-19-pandemie op basis van drie pijlers: 1) bescherming van werknemers op de werkplek; 2) stimulering van de economie en de werkgelegenheid en 3) ondersteuning van banen en inkomens. De aanbevolen maatregelen omvatten de uitbreiding van de sociale bescherming, de ondersteuning van het behoud van de werkgelegenheid (d.w.z. arbeidsduurvermindering, betaald verlof, andere subsidies) en financiële en belastingvrijstelling/uitstel, ook voor kleine en middelgrote ondernemingen.

(120) Zie ook De Tijd, 11 november 2020.

et al., 2020)).¹²¹ Deze statuten werden deels als alternatief voor zwartwerk door de toenmalige regering naar voor geschoven (Gillis, 2018, p. 105).¹²² Het toenemende gebruik van al deze statuten, o.a. in zwartwerkgevoelige sectoren zoals bouw en horeca, leidt dan misschien wel tot een (beperkte) daling van het zwartwerk maar evenzeer tot minder inkomsten voor de Staat en misschien zelfs ook tot een verdringing van ‘gewone’ jobs. Deze alternatieve statuten zijn immers goedkoper dan de standaardvormen van tewerkstelling en ze komen zelfs in de buurt van de prijs die men voor zwartwerk zal betalen.¹²³ Hierbij denken we dan in de eerste plaats aan het gebruik van detachering van zelfstandigen en daarnaast aan de ‘flexi-jobbers’¹²⁴, ‘bijkussers’¹²⁵, studenten of personen die actief zijn via deelplatformen. Het aandeel flexibele statuten zal de komende maanden mogelijks nog verder toenemen ten koste van vaste jobs. Dit is immers een eerste weg om, op een wettelijke manier, te besparen. Het gebruik van zwartwerk is dus niet noodzakelijk een eerste optie.

4.2. DE MORALITEIT OMTRENT HET BELANG VAN BELASTINGEN EN EEN GOEDE SOCIALE ZEKERHEID VERHOGEN

Moraliteit wordt gezien als een belangrijke factor bij het nemen van de beslissing te frauderen (Heinemann, 2011; OESO, 2019). In dat opzicht zou het bewustzijn omtrent het belang van het betalen van belastingen en sociale bijdragen een ‘boost’ moeten gekregen hebben tijdens de eerste maanden van de coronacrisis. De redenering zou nu immers moeten zijn: de overheid heeft u door deze periode geholpen, nu vragen wij u om uw belastingen op een correcte manier te betalen zodat we dat ook in de toekomst kunnen blijven doen. In alle geval zijn het belang van een goede en performante gezondheidszorg en de limieten van een besparingsbeleid – denk maar aan de besparing op beschermingsmateriaal – meer dan voor iedereen aanschouwelijk

(121) Dit leidt veelal tot preciaire situaties, o.a. op het vlak van loon- en arbeidsomstandigheden (zie ook Hauben et al., 2020).

(122) Programmawet van 2 juni 2016 – Doc. 54 1875/001. Het arrest nr. 53/2020 van 23 april 2020 van het Grondwettelijk Hof vernietigde de ‘wet op het onbelast bijverdienen’ (maar laat de gevolgen van de wet voor de verleende diensten tot 31 december 2020 onverlet).

(123) Cf. het historische voorbeeld van de seizoensarbeid. Echter, vaak is dit niet veel meer dan *a very slippery slope* die niets meer of minder dan een initiatie of verderzetting is van *the race to the bottom*.

(124) Via het systeem van flexi-jobs kunnen gepensioneerden en werknemers die minstens 4/5 werken voor één of meerdere andere werkgevers dan de flexi-jobwerkgever tegen gunstige voorwaarden bijverdienen, terwijl werkgevers op een flexibele en voordelige manier extra personeel kunnen inzetten op piekmomenten. Wie bijkluist in een flexi-job, betaalt immers op de extra inkomsten geen belastingen of sociale bijdragen. De werkgever betaalt een verlaagd tarief van 25% werkgeversbijdragen boven op het loon van een flexi-jobber. De flexi-jobregeling bestaat sinds 2015 in de horecasector en sinds januari 2018 ook in de detailhandel (zie o.m. https://financien.belgium.be/nl/ondernemingen/personeel_en_loon/flexi-jobs-en-overuren).

(125) Sinds midden 2018 moeten klussen tegen betaling online aangegeven worden (www.bijklassen.be). Bijklassen kan als men tot één van de volgende groepen behoort: werknemer die minstens 4/5 werkt, zelfstandige in hoofdberoep, gepensioneerde. Zolang de inkomsten uit bijklossen minder dan 6.000 EUR per kalenderjaar bedragen, hoeven er geen sociale bijdragen of belastingen op betaald te worden. Alle bedragen worden jaarlijks geïndexeerd (6.340 EUR voor 2020 of 528,33 EUR per maand). Het Grondwettelijk Hof heeft echter recentelijk de regels op het bijklossen vernietigd (cf. supra). Daardoor is het vanaf 1 januari 2021 niet meer mogelijk om volgens de huidige regels activiteiten te verrichten voor verenigingen of diensten van burger aan burger.

gemaakt.¹²⁶ Bedrijven en personen worden immers niet enkel door individuele overwegingen gemotiveerd om hun belastingen correct te betalen maar ook door sociale overwegingen (Alm, 2019). Uit de literatuur blijkt bovendien dat het effect van een economische krimp op een lagere naleving en een grotere zwarte economie minder groot zal zijn in economieën met een hoger niveau van vertrouwen in de overheid (Kuokštis, 2017).

Toch kunnen sociale normen ook een negatieve impact hebben op de naleving. Zo betoogt Brondolo (2009) dat tijdens een economische crisis ‘economische’ factoren die een invloed hebben op belastingontduiking versterkt kunnen worden door sociale normen: in een recessie kunnen de belastingbetalers bv. de perceptie krijgen dat de inspectiedienst minder streng de belastingwetgeving handhaaft of dat andere mensen de belastingen meer ontduiken, waardoor het minder riskant of meer maatschappelijk aanvaardbaar wordt om zelf belastingen te ontduiken. Dergelijke percepties dreigen op zich een negatieve invloed te hebben op de bereidheid fiscaal- en sociaalrechtelijke regels na te leven. Daarom het belang van het laatste punt: het voeren van een anticyclische handhaving.

4.3. HET VOEREN VAN ANTICYCLISCHE HANDHAVING

Een derde en laatste factor die door de fraudedriehoek beschreven wordt, is de ‘mogelijkheid’ om fraude te plegen.¹²⁷ Zo zou in beleidskringen de redenering kunnen zijn dat in de komende economische herstelperiode de strijd tegen fiscale en sociale fraude geen prioriteit kan of mag zijn. Bedrijven bevinden zich immers in een zeer competitieve omgeving en hebben daarenboven moeilijkheden om te overleven. Hieronder argumenteren we waarom dit geen goede optie is.¹²⁸

(126) Een Brits militair wist de perverse gevolgen van een doorgedreven besparingsbeleid met een typische flegmatick in een uiteenzetting over de oorlog om de Falklands aldus te omschrijven: "Today we couldn't do the Falklands again. We don't have the tankers, the amphibious ships or the support infrastructure. Because in the words of our politicians: "We need to cut more of the tail." Well, if you cut too much of the tail, eventually your teeth fall out because the gums get eroded. It's as simple as that" (Rear Adm. Chris Parry, 2016). De vraag wat de besparing op het niet vervangen van beschermingsmateriaal uiteindelijk gekost heeft zowel in centen, procenten en mensenlevens, laten we hier in het midden. Maar dat het resultaat op alle vlakken hoger ligt dan in het geval van de oorlog om de Falklands is enkel voor de *deaf, dumb and blind* (Tommy, The Who) niet overduidelijk.

(127) Bovendien hebben de maatregelen die de overheid tijdens COVID-19-crisis genomen heeft een positief effect gehad op het aantal elektronische betalingen en dus wellicht ook op de omvang van fiscale en sociale fraude. Dit omdat inkomsten van ondernemingen zichtbaar worden en dat minder cash in omloop is om zwartwerk te financieren (zie ook De Standaard, 19 oktober 2020).

(128) Deze conclusie ligt in lijn met wat door de CFI (2020b: 3) in een recent document wordt gesteld: "Het is voor economische actoren verleidelijk om weinig kritisch te zijn voor ondernemingen en ondernemers die ondanks de economische malaise in bepaalde sectoren opstarten of er in slagen het hoofd boven water te houden. Deze terechte economische bezorgdheden zouden moeten samengaan met een verhoogde waakzaamheid voor criminele inmenging, aangezien het risico op witwassen omwille van de huidige crisis zelden zo hoog was."

Wordt handhaving (al dan niet door toedoen van beleidsmakers) beïnvloed door de economische cycli?¹²⁹ Dergelijke vraag is uiterst relevant nu één van de gevolgen van de COVID-19-pandemie, en dan vooral van de lockdown tijdens de eerste maanden, is dat de economie een enorme krimp kent die wellicht gevolgd zal worden door een lange economische herstelperiode. Bij een economische krimp kan men het handhavingsbeleid immers op verschillende manieren invullen:

- het versterken van de handhaving: dit betekent dat de handhaving anticyclisch is en wordt opgevoerd op het moment dat de economische bedrijvigheid afneemt en dit bv. teneinde de publieke minderinkomsten tot een minimum te beperken, misbruik van steunmaatregelen tegen te gaan en/of potentiële transities van de formele naar de zwarte economie tegen te gaan of in te dijken;
- het afzwakken van de handhaving: het handhavingsbeleid kan bv. prioriteit geven aan het individuele belang van de belastingbetaler boven de publieke inkomsten, of de rechtsonderhorige werknemers en ondernemingen, enige ‘marge’ verlenen om de financiële schok trachten te verzachten. De handhaving is in dat geval procyclisch van aard; of
- het handhavingsbeleid wordt niet beïnvloed door de staat van de economie.

Om meerdere redenen lijkt ons het temperen van de handhaving geen goede beleidsoptie te zijn. Een procyclisch beleid laat immers het niveau van de handhaving verminderen in een periode waarin individuen en ondernemingen net (meer) onder druk staan om fraude waaronder zwartwerk te plegen (cf. supra).¹³⁰ Hoewel een daling van de naleving van de regels eveneens – op korte termijn – anticyclische effecten op de economie kan hebben, kan het tolereren van niet-naleving bezwaarlijk als een passend antwoord gezien worden, zeker gelet op de nefaste gevolgen op lange termijn en dit op meerdere vlakken.¹³¹ Zo werkt het niet-handhaven van socio-economische misdrijven marktverstoring daar het oneerlijke concurrentie in de hand werkt. Een laks of falend (bv. wegens te willekeurig) handhavingsbeleid tast bovendien verder het draagvlak voor de regelgeving en de naleving ervan aan, alsook de motivatie van de bevoegde ambtenaars, wat op langere termijn de poort opent voor allerlei lichte en zware vormen van corruptie, etc.

Indien de overheid de negatieve macro-economische effecten van de COVID-19-crisis wenst tegen te gaan, is het handhavingsbeleid daarom bij voorkeur anticyclisch.

(129) Brondolo (2009) stelt dat handhaving een aantal ‘aantrekkelijke’ kenmerken heeft met het oog op het stabiliseren van de economie. In het bijzonder omdat dit relatief snel kan gebeuren, omdat er geen bijkomende wetgevende maatregelen nodig zijn, en omdat handhaving gericht kan zijn op diegenen die er ‘meer behoefte’ aan hebben. Met andere woorden, volgens hem kunnen administraties en hun inspectiediensten eveneens een instrument zijn binnen een beleid gericht op het opvangen van economische schokken. Al is natuurlijk de vraag welke richting dit beleid moet uitgaan.

(130) Bijvoorbeeld voor ondernemingen omdat zij de risico’s van fraude (pakkans en sancties) veel kleiner inschatten dan de potentiële voordelen van bv. het vermijden van een faillissement. Bovendien betekenen de omstandigheden en in het geval van de COVID-19-pandemie de extra maatregelen bijkomende kosten en lasten zodat het niet naleven ervan een concurrentieel voordeel kan opleveren t.o.v. de ondernemingen die deze wel respecteren.

(131) Zoals eerder aangehaald situeren de nefaste gevolgen zich op het vlak van de rechten van de betrokken werknemers en (schijn)zelfstandigen, deloyale concurrentie waardoor ondernemingen in moeilijkheden die de regels respecteren het nog moeilijker krijgen, de volksgezondheid en de economie in het algemeen (de economische gevolgen van de lockdown bv. spreken hier boekdelen).

Eenzijds kan de verlaging aan publieke inkomsten dan deels gecompenseerd worden via meer controles en een strengere handhaving en inning.¹³² Anderzijds dient bovendien de ‘verleiding’ om misbruik te maken van de bijkomende financiële ondersteuningsmaatregelen ingeperkt te worden. Dit alles veronderstelt, net in een periode van budgettaire krapte en besparingen, dat de bevoegde inspectiediensten versterkt worden.¹³³ Bovendien is er voldoende evidentie die aantoont dat meer inspecties de naleving van regelgeving verhoogt.¹³⁴

5. CONCLUSIES EN BELEIDSAANBEVELINGEN

In deze bijdrage rapporteren we enkele tentatieve bevindingen omtrent de impact van de COVID-19-pandemie op de evolutie van en de strijd tegen zwartwerk in België. Zo opperen we dat de kans reëel is dat zich in bepaalde sectoren of voor bepaalde beroepen een (sterke) toename van de incidentie van sociale en fiscale fraude, waaronder zwartwerk, heeft voorgedaan, of wellicht nog zal voordoen tijdens de economische herstelperiode. Daarnaast lijkt soms ook de vorm van zwartwerk, en breder de vorm van sociale en fiscale fraude, minstens op een aantal vlakken wezenlijk gewijzigd te zijn.¹³⁵ Deze vaststelling laat ons toe om de definitie van zwartwerk scherper te stellen, o.a. door te stellen dat men een onderscheid dient te maken tussen zwartwerk *sensu stricto* en zwartwerk *sensu lato*. Arbeidsveiligheid en gezondheid, en het niet respecteren ervan, dienen volgens ons een wezenlijk onderdeel uit te maken van het concept zwartwerk *sensu lato*.¹³⁶ Of de definitie van zwartwerk met schendingen van de regels m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk dient te worden uitgebreid, is dan ook voer voor een debat, dat we met deze bijdrage mede wensen aan te zwengelen. In dat opzicht zijn een aantal vaststellingen o.i. van belang. Zowel het ontduiken van bijdragen en belastingen (zwartwerk *sensu stricto*) als het niet respecteren van regels m.b.t. welzijn op het werk, werken concurrentievervalsend en dus marktversturend.¹³⁷ Daarnaast zijn schendingen van de regelgeving m.b.t. gezondheid en veiligheid op het werk in vele gevallen een sterke indicator voor schendingen van andere toepasselijke

(132) Dit veronderstelt dat boetes wel degelijk geïnd worden en dat onterecht uitgekeerde uitkeringen effectief gerecupereerd worden. M.a.w. de invordering moet effectief uitgevoerd (kunnen) worden en daar wringt vaak het schoentje, zeker in een transnationale context.

(133) Zie in dat opzicht de beleidsverklaring van de minister van Sociale Zaken (Vandenbroucke, 2020) en van de minister van Economie en Werk (Dermagne, 2020).

(134) In voetnoot 29 in de bijdrage van Alm (2019) wordt een overzicht van de literatuur gegeven.

(135) Omdat deze bevindingen als tentatief beschouwd moeten worden, zou het nuttig zijn om bij de Belgische bevolking en/of werkgevers een bevraging te organiseren over de impact van de COVID-19-pandemie op de omvang en het profiel van zwartwerk. Ook de organisatie van at random controles en van een bevraging bij de inspectiediensten zou een significante meerwaarde bieden. Ten slotte is ook meer gegevensverzameling en onderzoek wenselijk omtrent de relatie tussen zwartwerk (en breder ‘sociale fraude’) en GVW.

(136) Over het al dan niet bestaan van verschillen tussen de concepten zwartwerk *sensu lato* en sociale fraude kan dan uiteraard nog gedebatteerd worden.

(137) Cf. supra betreffende de kosten van het naleven van de regels m.b.t. GVW (hogere productiekosten o.a. wegens aanschaf materiaal, lagere productiviteit, etc.).

(sociale) regelgeving.¹³⁸ Deze schendingen zijn dan ook een absolute *red flag* voor het plegen van zwartwerk.¹³⁹ Zo stellen we vast dat ingevolge de COVID-19-pandemie gezondheid en veiligheid op het werk in bepaalde sectoren en beroepen (nog meer dan anders) onder druk kwamen te staan door het niet naleven van (bijkomende) gezondheids- en veiligheidsregelgeving. De afgelopen maanden hebben bovendien duidelijk gemaakt dat een deel van de werknemers en (schijn)zelfstandigen, en dan denken we in de eerste plaats aan ‘mensen zonder papieren’ in preciaire omstandigheden leven en werken, omstandigheden die soms grenzen aan of dreigen te verzinken in vormen van uitbuiting. Dit toont eens te meer aan dat de controle op en de strijd tegen zulke omstandigheden en deze fenomenen, gelet op de verstrekkende gevolgen voor de volksgezondheid en de economie in het algemeen, zeker nu niet mag opgegeven noch verminderd worden.¹⁴⁰

Dergelijke ruime benadering van het fenomeen zwartwerk impliceert niet alleen dat er aan awareness raising moet gedaan worden maar bovendien dat de kennis i.v.m. gezondheid en veiligheid op het werk alsook m.b.t. de detectie van schendingen opgevoerd moet worden. Deze kennis is al te vaak niet of in niet-toereikende mate aanwezig.¹⁴¹ Een lacune die enigszins begrijpelijk is gelet op de complexiteit van de materie. Anderzijds is dit een enorm gemiste kans aangezien dit manco werkelijk op alle niveaus – en vrij eenvoudig – te remediëren valt: bij administraties, inspectie- en politiediensten, magistratuur, academici, beleidsmakers, enz. Daarom onze aanbeveling om de relatie tussen diensten GVW en andere inspectiediensten te (her)bekijken, zowel op nationaal (bv. via SIOD) als op EU-vlak (bv. via ELA). De beslissing om niet enkel sociaal inspecteurs van TWW bevoegd te maken voor het toezicht op de naleving van de COVID-19-preventiemaatregelen in ondernemingen alsook de organisatie van specifieke ‘flitscontroles COVID-19’ zijn op dat vlak positieve initiatieven die het best uitgebreid en verankerd worden.

(138) Natuurlijk is dat niet steeds het geval. Elke inleiding tot de formele logica kent het voorbeeld van de verjaardagstaart: als ik zeg dat ik taart meebreng wanneer ik verjaar, betekent dat niet dat ik verjaar, elke keer ik taart meebreng. Of nog: ook als het niet geregend heeft, kunnen straten nat zijn, maar zelden zijn straten niet nat bij regenval.

(139) Bewijze daarvan o.m. de recente reactie van de Duitse federale regering op de mistoestanden in de vleessector die al jaren door zowel organisaties als lidstaten (!) werden aangeklaagd. Of het ‘too little’ is, zal moeten blijken, ‘too late’ was het alleszins (cf. supra).

(140) Sinds de hervorming van de inspectiediensten is dit een aandachtspunt. Waar de Sociale Inspectie (SI) van de FOD Sociale Zekerheid geroemd werd om zijn aanpak van mensenhandel en vergelijkbare fenomenen, heerste bij velen scepsis over de performantie van de inspectiediensten na de opheffing van de SI en de versplintering en overname van haar bevoegdheden door andere administraties en inspectiediensten. In 2016 uitte het Federaal Migratiecentrum Myria en de gespecialiseerde slachtoffercentra Payoke, PAG-ASA en Sürya alsook de RSZ hun bezorgdheid over gevolgen van de hervorming van de inspectiediensten op de strijd tegen mensenhandel. In 2019 riep Myria de regering op “om voldoende menselijke en financiële middelen vrij te maken en toe te kennen aan de politie- en inspectiediensten om van de strijd tegen mensenhandel een echte prioriteit te maken.” Sarah De Hovre, directeur van PAG-ASA, sprak toen van een “gruwelijk gebrek aan middelen” voor de strijd tegen mensenhandel (Knack, 22 november 2019; Apache, 22 november 2019). In een recent bericht herhaalt Myria enkele bezorgdheden ter zake in een oproep aan de net gevormde federale regering (Myria, 2 oktober 2020).

(141) Merk op dat ook op dit vlak datamining en -matching op meerdere vlakken handige tools kunnen zijn, doch ook hier niet alleenzaligmakend.

Ten slotte lijkt zich tijdens de COVID-19-pandemie een verschuiving van de opdracht van de sociale-inspectiediensten voorgedaan te hebben. De nadruk lag immers – tijdelijk(?) – op hun preventieve en adviserende rol.¹⁴² De coronacrisis kan en mag evenwel geen argument zijn om meer fraude te tolereren of er lakser tegen op te treden.¹⁴³ De evolutie van de zwarte economie blijkt immers anticyclisch van aard te zijn en zal dus toenemen in tijden van recessie. Daarom is het van belang dat handhaving dat ook is. De kans is echter reëel dat beleidsmakers op verschillende niveaus, om uiteenlopende redenen, juist de omgekeerde reactie hebben. *Le bon sens* leert echter dat het geen goed idee is om in moeilijke tijden halfslachtige maatregelen te nemen: zachte heelmeesters, zo hebben we al wel vaker kunnen leren, maken immers nog steeds stinkende wonden! Er is ook geen overtuigend bewijs dat zwartwerk, en het tolereren ervan, een passende of wenselijke strategie is om het hoofd te bieden aan individuele tegenslagen of macro-economische crisissen.¹⁴⁴ Bovendien mag men de marktversturende effecten van het niet-naleven van sociaaleconomische regels – denken we maar aan de niet-naleving van de preventieve maatregelen die de verspreiding van COVID-19-op de werkvloer moeten tegengaan – op een moment dat de markt al meer dan voldoende verstoord is, absoluut niet uit het oog verliezen. In dat opzicht omvat het (handhavings)beleid best een combinatie van maatregelen. Zo stelt Brondolo (2009) voor om in tijden van economische crisis een handhavingsstrategie te ontwikkelen die rond twee doelstellingen is gestructureerd: de groei van de niet-naleving in de hand houden alsook individuen en bedrijven helpen om de crisis het hoofd te bieden. Om deze doelstellingen te bereiken, definieert hij vier vormen van maatregelen: 1) uitbreiding van de bijstand aan individuen en bedrijven, 2) heroriëntatie van de handhaving op de grootste inkomstenrisico's, 3) administratieve vereenvoudiging en 4) het verbeteren van de communicatie met de 'cliënt'. Een strategisch plan, uitgewerkt door bevoegde administraties en hun inspectiediensten, om een mogelijke toename van de niet-naleving van sociale en fiscale wetgeving tijdens en na de COVID-19-crisis in te dammen alsook om individuen en bedrijven te helpen om de crisis het hoofd te bieden lijkt daarom een nuttig beleidsinstrument te zijn. Voorts wordt duidelijk dat de strijd tegen fiscale en sociale fraude, waaronder zwartwerk, niet louter mag gezien worden in termen van inkomsten op korte termijn. Een gevoel dat we sterk krijgen bij de

(142) Cf. supra en ook: “De diensten hebben inderdaad vooral ingezet op waarschuwingen en het laten regulariseren van de situatie”, zegt Danny Meirsschaut, voorzitter van de Raad van arbeidsauditeurs in ons land. ‘Er zijn maar weinig zaken doorgespeeld aan het openbaar ministerie. Toen er in augustus een corona-uitbraak was bij het vleesverwerkend bedrijf Westvlees in Staden, stelden we vast dat bij dat bedrijf al controles hadden plaatsgevonden en alleen opmerkingen waren geformuleerd.” (De Tijd, 28 oktober 2020).

(143) “The workplace requires attention to health and safety considerations which are inextricably linked to the economy. If insufficient steps are taken to limit the virus’ spread as individuals return to their workplaces, businesses may again be profoundly impacted and the economic implications extended, with even more far-reaching consequences than anticipated in relation to the lockdown in and around March to May 2020” (Mangan et al., 2020:248).

(144) In tegendeel is het zich verder ingraven in een poging om uit de put te geraken veelal werkelijk het einde en leidt het plegen van socio-economische misdrijven in het algemeen en fraude in het bijzonder als overlevingsstrategie in het overgrote deel der gevallen voor alle betrokkenen tot een nog nefastere uitkomst.

lezing van het federale regeerakkoord alsook van de begroting.¹⁴⁵ De regelgeving m.b.t. veiligheid en gezondheid op de werkvloer en de handhaving ervan zijn in dat opzicht fundamenteel anders dan de strijd tegen het ontduiken van sociale bijdragen pur sang: waar in het laatste geval dadelijk inkomsten gegeneerd worden en minderinkomsten vermeden, gaat het in het eerste geval om het vermijden, op middellange en langere termijn, van meeruitgaven.¹⁴⁶ Laat zowel de burn-out epidemie van de laatste jaren als de COVID-19-pandemie daarvan een voorbeeld zijn.¹⁴⁷ Wie het welzijn op het werk verwaarloost, al dan niet omwille van vals gepercipieerde noodzaak of lust naar gewin op korte termijn, zet het welzijn van de brede samenleving en economie op middellange en lange termijn op het spel en daarmee het voortbestaan van de welvaartstaat.¹⁴⁸

(145) Zie ook De Tijd, 2 oktober 2020. Al mag het duidelijk zijn dat de bestrijding van fiscale en sociale fraude in tijden van economische krimp nog meer dan anders een belangrijke bron van inkomsten is voor de overheid. Zo schreef de Nationale Bank in haar economisch verslag van 2009: “De ontvangsten zouden kunnen worden opgevoerd door een efficiëntere inning van de belastingen en de sociale bijdragen, alsook door een verruiming van de belastinggrondslag, terwijl de strijd tegen de fiscale en sociale fraude intensief moet worden voortgezet.” Anno 2020 zouden we net hetzelfde durven concluderen.

(146) “The economic advantages of occupational safety and health have never been more apparent. New estimates from an international project show that work-related accidents and illnesses cost the EU at least € 476 billion every year” (Elsler et al., 2017). Maar ook de menselijke kost is immens: “Although many countries realise the importance of occupational safety and health, many workers still face unhealthy and unsafe working conditions. In 2013, there were approximately 3.1 million non-fatal accidents with at least four days of absence and 3,674 fatal accidents in the 28 Member States of the European Union. In the same year, the percentage of the EU-28 population suffering from one or more work-related health problems, caused or made worse by work, was on average 7.4%” (van den Heuvel et al., 2017).

(147) Misschien nog goed om op te merken is dat de Wet Welzijn op het Werk voorziet in hoofdelijke aansprakelijkheid. Volgens sommigen zelfs een vorm van ketenaansprakelijkheid. Ook al bestaat er discussie over de reikwijdte van de Welzijnswet en de toepasselijke strafbepalingen (Cf. m.b.t. art. 29 Welzijnswet voor een restrictieve interpretatie van het Wetsvoorstel tot invoering van een algemene hoofdelijke aansprakelijkheidsregeling in de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk voor de tijdelijke en mobiele bouwplaatsen, of hoe men d.m.v. een – i.c. vervallen wegens nooit goedgekeurd – wetsvoorstel een juridische discussie kan trachten te beslechten dan wel torpederen; Parl.St., *Kamer*, 2014/2015, nr. 1223, p. 4) toch doet men er als opdrachtgever (en ook als opdrachtgever van opdrachtgevers, want de verantwoordelijkheid voor de naleving der regelgeving en de gebeurlijke aansprakelijkheid zijn verregaand, cf. dienaangaande o.m. artikel 9 e.v. en artikel 29 Welzijnswet al dan niet in combinatie met afdelingen 2 tot en met 3/1 Sociaal Strafwetboek) goed aan te waken over de naleving van de toepasselijke regelgeving. En niet alleen vanuit juridisch maar ook vanuit moreel-ethisch oogpunt. In zijn tekst over tijdelijke en mobiele werkplaatsen, citeert Demarche een passage uit de Memorie van Toelichting bij de Welzijnswet (Parl. St., *Kamer*, 1995-1996, nr 71/1, p. 21): “L'énumération qui précède montre que l'entrepreneur est pénalement responsable dans les mêmes hypothèses que le maître d'œuvre chargé de l'exécution un peu comme si, à l'égard de tous les entrepreneurs, sous-traitants et indépendants qui interviennent directement ou indirectement de son chef sur le chantier, il assumait le rôle de maître d'œuvre. Visiblement, la philosophie du système mis en place est que chacun est responsable du respect des règles de sécurité par tous les intervenants situés en dessous de lui dans la chaîne de la sous-traitance. La volonté du législateur est claire : « il doit également les faire respecter par les sous-traitants de son sous-traitant et de chaque sous-traitant plus éloigné, [...] il doit en outre les faire respecter par les différents travailleurs [...] il doit également les faire respecter par chaque personne qui met du personnel à sa disposition ». *Ici encore, on le voit, la sécurité est l'affaire de tous, celui qui a sous-traité tout ou partie des travaux qui lui étaient confiés ne peut s'en désintéresser*” (Demarche, 2018, p. 157, onze cursivering).

(148) En daarmee ook van de, zoals we in deze bijdrage hopelijk genoegzaam hebben aangetoond, maatregelen die ondernemingen helpen in tijden van diepe economische crisis.

REFERENTIES

- Adriaenssens, S., Hendrickx, J., Heylen, W. en Machiels, T., *A direct measure of output in prostitution in Belgium*, Leuven, KU Leuven, 2015.
- Allingham, M. en Sandmo, A., Income tax evasion: A theoretical analysis, *Journal of Public Economics*, vol. 1, nrs. 3-4, pp. 323-338, 1972.
- Alm, J., What motivates tax compliance?, *Journal of Economic Surveys*, vol. 33, nr. 2, pp. 353-388, 2019.
- Andrews, D., Caldera Sánchez, A. en Johansson, Å., Towards a Better Understanding of the Informal Economy, *OECD Economics Department Working Papers*, nr. 873, Parijs, OESO, 2011.
- Apache, 22 november 2019, *Meer middelen nodig voor strijd tegen mensenhandel*, https://www.apache.be/2019/11/22/meer-middelen-nodig-voor-strijd-tegen-mensenhandel/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+apache%2Ffeed+%28Apache%29.
- Baert, S., De Vos, A., Marx, I., Struyven, L. en Vansteenkiste, S., *Expertenadvies relancebeleid Vlaamse Arbeidsmarkt*, Brussel, Vlaamse Overheid, 2020.
- Boels, D., *Regulating the Belgian informal economy?: a case study in three markets*, Phd thesis, Gent, UGent, 2014.
- Borelli, S., Morsa, M. en Allamprese, A., *L'autorité européenne du travail*, Brussel, Bruylant, 2020.
- Bracci, A., Nadini, M., Aliapoulios, M., McCoy, D., Gray, I., Teytelboym, A., Gallo, A. en Baronchelli, A., *The COVID-19-online shadow economy*, arXiv preprint, 2020.
- Bretones, F.D. en Santos, A. (eds.), *Health, Safety and Well-being of Migrant Workers: New Hazards, New Workers, Aligning Perspectives on Health, Safety and Well-Being*, Springer Nature Switzerland.
- Brondolo, J., Collecting taxes during an economic crisis: Challenges and policy options, *IMF Staff Position Note*, SPN/09/17, Washington, IMF, 2009.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Eckpunkte, *Arbeitsschutzprogramm für die Fleischwirtschaft*, 2020.
- Campanella, P. en Dazzi, D. (eds.), *Meat-up Ffire: Fairness, freedom and industrial relations across Europe: up and down the meat value chain*, Milan, FrancoAngeli, 2020.
- CEPAL, *Compiling national accounts, balance-of-payments and foreign trade statistics in the framework of the coronavirus disease (COVID-19) health emergency*, Mexico, the Economic Commission for Latin America, 2020.

CFI, *Update gevolgen van de Covid 19 crisis op het witwassen van geld*, Brussel, CFI, 2020a.

CFI, *Update 2 gevolgen van de Covid 19 crisis op het witwassen van geld*, Brussel, CFI, 2020b.

CIAT/IOTA/OECD, *Tax Administration Responses to COVID-19: Measures Taken to Support Taxpayers*, Parijs, OESO, 2020a.

Ciré, *Coronavirus: permettre à tous de se confiner est la seule manière d'en sortir*, Brussel, Ciré, 2020.

Colombo, E., Onnis, L., Tirelli, P., Shadow economies at times of banking crises: Empirics and theory, *Journal of Banking and Finance*, vol. 62, nr. 1, pp. 34-51, 2016.

Danaj, S., Hollan, K. en Scoppetta, A., Labour Mobility and OSH Vulnerability of Posted Workers: The Cases of Austria and the Slovak Republic, in Bretones, F.D. en Santos, A. (eds.), *Health, Safety and Well-being of Migrant Workers: New Hazards, New Workers, Aligning Perspectives on Health, Safety and Well-Being*, Springer Nature Switzerland, pp. 115-136, 2020.

DeFilippis, E., Impink, S. M., Singell, M., Polzer, J. T., en Sadun, R., Collaborating During Coronavirus: The Impact of COVID-19-on the Nature of Work, *Paper No. w27612*, National Bureau of Economic Research, 2020.

Demarche, J.-M., Le chantier de construction en droit penal de la sécurité au travail, in P. Gosseries en M. Morsa, (eds.), *Droit pénal social. Questions spéciales et d'actualité*, Brussel, Larcier, 2018.

De Morgen, 12 juni 2020, *Al bijna 1.700 onderzoeken naar misbruiken tijdelijke werkloosheid*, <https://www.demorgen.be/nieuws/al-bijna-1-700-onderzoeken-naar-misbruiken-tijdelijke-werkloosheid-bbef5c33/>.

Dermagne, P., *Beleidsverklaring van de minister van Economie en Werk*, DOC 55 1610/014, Brussel, De Kamer van volksvertegenwoordigers, 2020.

De Standaard, 13 april 2020, *Niet alle bedrijven houden zich aan coronamaatregelen*, https://www.standaard.be/cnt/dmf20200413_04921040.

De Standaard, 10 juni 2020, *Meest harteloze vorm van namaak floreert*, https://www.standaard.be/cnt/dmf20200609_04986612.

De Standaard, 29 juni 2020, *Amper 3.000 onderzoeken naar fraude bij tijdelijke werkloosheid*, https://www.standaard.be/cnt/dmf20200629_93659488.

De Standaard, 5 augustus 2020, *Gegeven is nog niet definitief gegeven*, https://www.standaard.be/cnt/dmf20200804_97717097.

De Standaard, 3 oktober, 2020, *Ik kijk nooit verder dan een dag vooruit*, https://www.standaard.be/cnt/dmf20201002_95435340.

De Standaard, 19 oktober 2020, *Corona helpt Rome bij bestrijding belastingontduiking*, https://www.standaard.be/cnt/dmf20201018_97759973.

De Standaard, 4 november 2020, *Onze essentiële werkslaven verdienen waardige rechten*, https://www.standaard.be/cnt/dmf20201103_97942739.

De Standaard, 13 november 2020, *Coronacrisis snijdt financieel minder diep dan gevreesd*, https://www.standaard.be/cnt/dmf20201112_97852987.

De Tijd, 9 mei 2020, *Experts luiden noodklok over misbruik coronasteun*, <https://www.tijd.be/dossiers/coronavirus/experts-luiden-noodklok-over-misbruik-coronasteun/10225984.html>.

De Tijd, 8 juli 2020, *Coronavirus legt 'moderne slavernij' pijnlijk bloot*, <https://www.tijd.be/dossiers/coronavirus/coronavirus-legt-moderne-slavernij-pijnlijk-bloot/10238140.html>.

De Tijd, 14 juli 2020, *Preventiemaatregelen covid-19 creëren nieuwe ongevallenrisico's*, <https://www.tijd.be/connect/axa/bounce-back/preventiemaatregelen-covid-19-creeren-nieuwe-ongevallenrisico-s/10239031>.

De Tijd, 28 oktober 2020, *Al duizenden werkgevers betrap op corona-inbreuken*, <https://www.tijd.be/politiek-economie/belgie/algemeen/al-duizenden-werkgevers-betrapt-op-corona-inbreuken/10261047.html>.

De Tijd, 29 oktober 2020, *Vlaamse overheid vordert coronasteun bij ruim 5.000 ondernemers terug*, <https://www.tijd.be/netto/budget/vlaamse-overheid-vordert-coronasteun-bij-ruim-5-000-ondernemers-terug/10261512.html>.

De Tijd, 11 november 2020, *Zombie-economie*, <https://www.tijd.be/opinie/commentaar/zombie-economie/10264433.html>.

De Wispelaere, F., *De strijd tegen zwartwerk in de Belgische bouwsector – een stand van zaken*, Discussiepaper, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2020.

De Wispelaere, F., Chakkar, S. en Struyven, L., *Inkomende en uitgaande detachering in de Belgische arbeidsmarktstatistieken*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2020.

De Wispelaere, F. en Pacolet, J., *De omvang en impact van intra-EU detachering op de Belgische economie. Met een specifieke focus op de bouwsector*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2017.

De Wispelaere, F., Pacolet, J., Rotaru, V., Naylor, S., Gillis, D. en Alogogianni, E., *Data mining for more efficient enforcement: A practitioner toolkit*, Brussel, European Commission, 2018.

DL, 23 september 2020, *'IKEA-truckers' wonen onder erbarmelijke omstandigheden in cabine: 'Het zijn middeleeuwse toestanden'*, https://www.limburger.nl/cnt/dmf20200923_00177059/misstanden-op-geleense-parking-ikea-truckers-wonen-twee-maanden-in-hun-cabine.

Durán-Cabré, J.M., Esteller-Moré, A. en Salvadori, L., *Cyclical Tax Enforcement, Economic Inquiry*, 2020.

DW, 19 mei 2020, *Germany's meat industry under fire after COVID-19 outbreaks*, <https://www.dw.com/en/germanys-meat-industry-under-fire-after-covid-19-outbreaks/a-53502751>.

DW, 26 juni 2020, *Europe's meat industry is a coronavirus hot spot*, <https://www.dw.com/en/europes-meat-industry-is-a-coronavirus-hot-spot/a-53961438>.

DW, 03 juli 2020, *Germany: Romanian workers reveal dire conditions at slaughterhouses*, <https://www.dw.com/en/germany-meat-industry-conditions/a-54033187>.

EFBWW, *Strong EFBWW concerns regarding the enforcement of the Posting of Workers Directive 2018/957*, Brussel, EFBWW, 2020.

EFFAT, *Covid-19 outbreaks in slaughterhouses and meat processing plants. State of affairs and proposals for policy action at EU level*, Brussel, EFFAT, 2020.

Elsler, D., Takala, J. en Remes, J., *An international comparison of the cost of work-related accidents and illnesses*, EU-OSHA, 2017.

ETF, *COVID-19: Belgian driver speaks out. European Transport Workers' Federation*, Brussel, ETF, 2020.

ETUC, *ETUC position on a new EU strategy on Occupational Safety and Health*, Adopted at the Executive Committee Meeting of 22-23 October 2019, Brussel, ETUC, 2019.

Euractiv.de, 29 juli 2020, *„Aufräumen“ in der Fleischindustrie: Arbeitsminister verschärft Standards*, <https://www.euractiv.de/section/europakompakt/news/aufraeumen-in-der-fleischindustrie-arbeitsminister-verschaerft-standards/>.

Eurofound, *COVID-19: Policy responses across Europe*, Dublin, Eurofound, 2020a.

Eurofound, *Living, working and COVID-19*, COVID-19 series, Dublin, Eurofound, 2020b.

European Commission, *Undeclared work in the European Union. Special Eurobarometer 498*, Brussel, European Commission, 2020a.

European Commission, *COVID-19: the impact on undeclared work and key challenges*, Brussel, European Commission, 2020b.

Europese Commissie, *Richtsnoeren betreffende seizoenarbeiders in de EU in het kader van de uitbraak van COVID-19*, C(2020) 4813 final, Brussel, Europese Commissie, 2020.

Europese Commissie, *Thematische factsheet Europees Semester: zwartwerk*, Brussel, Europese Commissie, 2017.

Europese Commissie, *Intensievere bestrijding van zwartwerk*, COM/2007/0628, Brussel, Europese Commissie, 2007.

Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie betreffende het zwartwerk*, COM (98) 219, Brussel, Europese Commissie, 1998.

European Parliament, *European protection of cross-border and seasonal workers in the context of the COVID-19 crisis, Resolution of 19 June 2020*, Brussel, European Parliament, 2020.

Eurostat, *Handbook on the compilation of statistics on illegal economic activities in national accounts and balance of payments*, Luxemburg, Publications Office of the European Union, 2018.

Fasani, F. en Mazza, J., *Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response*, European Commission-Joint Research Centre, 2020a.

Fasani, F. en Mazza, J., *A Vulnerable Workforce: Migrant Workers in the COVID-19 Pandemic*, European Commission-Joint Research Centre, 2020b.

Federaal Planbureau, *Economische vooruitzichten 2020-2025*, Brussel, Federaal Planbureau, 2020a.

Federaal Planbureau, *Economische vooruitzichten 2020-2025 – Actualisering van september 2020*, Brussel, Federaal Planbureau; 2020b.

Feige, E. L., Reflections on the Meaning and Measurement of Unobserved Economies: What Do We Really Know About the Shadow Economy, *Journal of Tax Administration*, vol. 2, 2016.

Geneeskunde voor het Volk, *Een vijfde van besmettingen gebeurt op de werkvloer*, Brussel, Geneeskunde voor het Volk, 2020.

Gillis, D., Some thoughts on the social law challenges in the sharing economy from a Belgian perspective, in Kahil-Wolff Hummer, B. en Johan, M. (eds.), *Le droit social numérique et d'autres développements*, Bern, Stämpfli Verlag AG, 2018.

Gillis, D., Fraud and error and the need for cross-border information exchange, presentatie op European Platform Tackling Undeclared Work – *Thematic Review Workshop on Data Mining for More Efficient Enforcement*, 1-2 juni 2017, Helsinki, 2017.

Gosseries, P. en Morsa, M., *Droit pénal social. Questions spéciales et d'actualité*, Brussel, Larcier, 2018.

Granda-Carvajal, C., The unofficial economy and the business cycle: a test for theories, *International Economic Journal*, vol. 24, nr. 4, pp. 573-586, 2010.

Hauben, H. (ed.), Lenaerts, K. en Wayaert, W., *The platform economy and precarious work*, in opdracht van European Parliament, Empl. Committee, 2020.

Heinemann, F., Economic crisis and morale, *European Journal of Law and Economics*, vol. 32, pp. 35-49, 2011.

Hendrickx, F., Taes, S. en Wouters, M., Covid-19 and labour law in Belgium, *ELLJ*, vol. 11, nr. 3, pp. 276-285, 2020.

Het Nieuwsblad, 30 oktober 2018, *Vlaanderen maakt jacht op Airbnb: helpt verhuurders niet in orde met brandveiligheid*, https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20181029_03891453.

Het Laatste Nieuws, 9 november 2020, *Inspecteurs zien bij bijna helft van werkgevers overtredingen coronaregels op de werkvloer*, <https://www.hln.be/binnenland/inspecteurs-zien-bij-bijna-helft-van-werkgevers-overtredingen-coronaregels-op-de-werkvloer-a1cca077/>.

Het Laatste Nieuws, 29 oktober 2020, *Waar worden we besmet? Deze studie wijst vooral naar de werkvloer*, <https://www.hln.be/binnenland/waar-worden-we-besmet-deze-studie-wijst-vooral-naar-de-werkvloer-a3f46c7d/>.

Het Parool, 2 mei 2019, *Wat klopt er van de cijfers over Airbnb?*, <https://www.parool.nl/nieuws/wat-klopt-er-van-de-cijfers-over-airbnb-b8050ca4>.

Het Parool, 9 februari 2019, *De opgestoken middelvinger van Airbnb naar de stad*, <https://www.parool.nl/nieuws/de-opgestoken-middelvinger-van-airbnb-naar-de-stad-b013c1f0>.

Hoge Raad voor Financiën, *Advies 'Analyse van de recente budgettaire evoluties'*, Brussel, HRF, 2020.

Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, *Verslag 2015*, Brussel, HRW, 2015.

ILO, *COVID-19 and the world of work: Impact and policy responses*, Genève, IAO, 2020a.

ILO, *COVID-19 crisis and the informal economy. Immediate responses and policy challenges*, ILO Brief, Genève, IAO, 2020b.

INR, *Gross National Income - Methodological inventory*, Brussel, NBB, 2017.

INR, *ESR 2010. Het nieuwe referentiekader voor de nationale rekeningen*, Brussel, NBB, 2014.

INR, *De berekeningsmethode voor het bruto binnenlands product en het bruto nationaal inkomen volgens het ESR 1995*, Brussel, NBB, 2006.

IPS, 2 juli 2020, *A slaughterhouse for workers*, <https://www.ips-journal.eu/regions/europe/a-slaughterhouse-for-workers-4477/>.

ITF, *Pandemic of exploitation in European trucking. VNB-ITF-IUF report*, <https://www.itfglobal.org/en/reports-publications/pandemic-exploitation-in-european-trucking-vnb-itf-iuf-report>.

Jorens, Y., Gillis, D., Plasschaert, I. en Valcke, L., *Red Flags! Prevention, detection and cooperation in the fight against cross-border social fraud*, Gent, UGent, 2015.

Jorens, Y., Gillis, D. en De Potter, T., De strijd tegen sociale fraude en sociale dumping: quo vadis?, in P. Traest, A. Verhage en G. Vermeulen (eds.), *Strafrecht en strafprocesrecht: doel of middel in een veranderde samenleving?*, 43ste Postuniversitaire cyclus Willy Delva, Mechelen, Wolters Kluwer, 2017.

Jorens, Y. en Gillis, D., La réforme des services d'inspection sociale : un fait mémorable ou une occasion manqué, in P. Gosseries en M. Morsa (eds.), *Droit pénal social. Questions spéciales et d'actualité*, Brussel, Larcier, 2018.

Kahyalar, N., Ouattara, B. en Fethi, S., The Impact of Financial Crises on the Informal Economy: The Turkish Case, *Athens Journal of Business & Economics*, vol. 6, nr. 2, pp. 145-172, 2020.

Kalantaryan, S., Mazza, J. en Scipioni, M., *Meeting labour demand in agriculture in times of COVID 19 pandemic*, European Commission-Joint Research Centre, 2020.

Knack, 22 november 2019, *Federaal migratiecentrum Myria: 'Strijd tegen mensenhandel opvoeren'*, https://www.knack.be/nieuws/belgie/federaal-migratiecentrum-myria-strijd-tegen-mensenhandel-opvoeren/article-news-1535241.html?cookie_check=1601713902.

Krumplyte, J. en Samulevicius, J., Complex research on undeclared work: theoretical aspects and empirical application in Lithuania, *Inzinerine Ekonomika - Engineering Economics*, vol. 21, nr. 3, pp. 283-294, 2010.

Kuokštis, V., Economic Conditions and tax compliance: the mediating effect of trust, *Journal of Comparative Politics*, 2017.

L'Avenir, 9 november 2020, *Normes sanitaires : 17633 contrôles, 8170 entreprises en infraction*, https://www.lavenir.net/cnt/dmf20201109_01527676/normes-sanitaires-17633-entreprises-controlees-la-moitie-en-infraction.

L'Echo, 28 oktober 2020, *Des milliers d'employeurs en défaut pour non-respect des règles sanitaires*, <https://www.lecho.be/entreprises/general/des-milliers-d-employeurs-en-defaut-pour-non-respect-des-regles-sanitaires/10260953.html>.

Lesnik, T., Kracun, D. en Jagric, T., Recession and tax compliance - the case of Slovenia, *Engineering Economics*, vol. 25, nr. 2, pp. 130-140, 2014.

Le Soir, 12 juni 2020, *Coronavirus : la porte de la fraude au chômage temporaire est grande ouverte*, <https://www.lesoir.be/306689/article/2020-06-12/coronavirus-la-porte-de-la-fraude-au-chomage-temporaire-est-grande-ouverte>.

Mangan, D., Gramano, E. en Kullmann, M., An unprecedented social solidarity stress test, *ELLJ*, vol. 11, nr. 3, pp. 247-275, 2020.

Mattila-Wiro, P., Samant, Y., Husberg, W., Falk, M., Knudsen, A. en Saemundsson, E., *Work today and in the future Perspectives on Occupational Safety and Health challenges and opportunities for the Nordic labour inspectorates - Report authored by the Nordic Future of Work Group*, Helsinki, Ministry of Social Affairs and Health, 2020.

Middleton, J., Reintjes, R. en Lopes, H., Meat plants - a new front line in the covid-19 pandemic, *BMJ*, 2020.

MSN, 17 april 2020, *How did migrant worker dormitories become Singapore's biggest coronavirus cluster?*, <https://www.msn.com/en-sg/news/other/how-did-migrant-worker-dormitories-become-singapores-biggest-coronavirus-cluster/ar-BB12MSIQ>.

Myria, 2 oktober 2020, *Myria roept nieuwe regering op beleid te baseren op feitenkennis en respect voor grondrechten*, <https://www.myria.be/nl/ontwikkelingen/myria-roept-nieuwe-regering-op-beleid-te-baseren-op-feitenkennis-en-respect-voor-grondrechten-bericht>.

Myria, 20 maart 2020, *COVID-19: Beschermingsmaatregelen mét respect voor de grondrechten*, <https://www.myria.be/nl/publicaties/covid-19-beschermingsmaatregelen-met-respect-voor-de-grondrechten>.

NAR, *Advies Nr. 2.182 - Ontwerp van actieplan Sociale Fraudebestrijding 2021*, Brussel, NAR, 2020.

Narula, R., Policy opportunities and challenges from the COVID-19 pandemic for economies with large informal sectors, *Journal of International Business Policy*, pp. 1-9, 2020.

NBB, *The economic impact of immigration in Belgium*, Brussel, NBB, 2020.

NBB, *De zwarte economie in de Belgische nationale rekeningen. Cijfers 2007 en evaluatie van de hogere ramingen gesuggereerd*, Brussel, NBB, 2010.

NBB, *Verslag 2009. Economische en financiële ontwikkeling*, Brussel, NBB, 2009.

Neven, J-F, Covid et droit social : nouveaux chantiers ouverts par une crise, *JTT*, nr. 1375, pp. 401-409, 2020.

news.Belgium, 23 september 2020, *Sociale inspectiediensten en politie samen ten strijde tegen economische uitbuiting*, <https://news.belgium.be/nl/sociale-inspectiediensten-en-politie-samen-ten-strijde-tegen-economische-uitbuiting>.

Nieuwe Oogst, 2 juni 2020, *Veel Amerikaanse landarbeiders besmet tijdens oogstpiek*, <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2020/06/02/veel-amerikaanse-landarbeiders-besmet-tijdens-oogstpiek>.

OESO, *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, Parijs, OECD, 2019.

OESO, *Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook*, Parijs, OECD, 2002.

Pacolet, J. en De Wispelaere, F., The Informal Economy and the Present Economic Crisis in Europe: Is There an Influence?, in P. Saitta, J. Shapland en A. Verhage (eds.), *Getting By or Getting Rich? The Formal, Informal and Criminal Economy in a Globalized World*, Eleven International Publishing, 2013.

Pacolet, J. en De Wispelaere, F., *Naar een observatorium ondergrondse economie*, Leuven, Acco, 2009.

Pacolet, J., Perelman, S., Pestieau, P., Baeyens, K. en De Wispelaere, F., *Zwartwerk in België – Travail au noir en Belgique*, Leuven, Acco, 2009.

Pacolet, J. en Strengs, T., *De kost van fiscale en parafiscale uitgaven en ontwijking in België*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2011.

Parry, C., *Rear Admiral, My Falklands War and the Importance of Naval Corporate Memory*, Eight Bells Book Lecture, Naval War College Museum.

Rasnača, Z., *Essential but unprotected: highly mobile workers in the EU during the Covid-19 pandemic*, ETUI Policy Brief, nr. 9, 2020.

Reuters, 22 mei 2020, *How migrant worker outbreaks supercharged coronavirus spread in Singapore*, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-singapore-clusters-idUSKBN22Y29U>.

RTBF, 13 april 2020, *Entreprises qui ne respectent pas la distanciation sociale: la ministre Muylle relativise les chiffres*, https://www.rtf.be/info/belgique/detail_coronavirus-85-des-entreprises-controlees-ne-respectent-pas-la-distanciation-sociale?id=10481061.

RTLNieuws, 15 juli 2016, *Airbnb wil best gegevens met Amsterdam delen, maar alleen anoniem*, <https://www.rtlnieuws.nl/economie/bedrijven/artikel/254811/airbnb-wil-best-gegevens-met-amsterdam-delen-maar-alleen-anoniem>.

SIOD, *Arrondissementscellen-statistieken 2020 - 1ste en 2de kwartaal gecumuleerd*, Brussel, SIOD, 2020a.

SIOD, *Arrondissementscellen-statistieken 2020 - 1ste, 2de en 3de kwartaal gecumuleerd*, Brussel, SIOD, 2020b.

SIOD, *Actieplan Sociale Fraudebestrijding 2020*, Brussel, SIOD, 2019.

SIOD, *Arrondissementscellen statistieken 2014 - 2019*, Brussel, SIOD, 2017 - 2020.

Schneider, F., *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013: A Further Decline*, Unpublished manuscript, 2013.

The Guardian, 25 juni 2020, *Lorry drivers from outside EU 'exploited' in lockdown delivery surge*, <https://www.theguardian.com/world/2020/jun/25/lorry-drivers-from-outside-eu-exploited-in-lockdown-delivery-surge>.

Time, 20 april 2020, *Why Singapore, Once a Model for Coronavirus Response, Lost Control of Its Outbreak*, <https://time.com/5824039/singapore-outbreak-migrant-workers/>.

Timmers, M., Van Puyenbroeck, J. en Emmery, K., *Thuiswerken 'nieuwe stijl'. Hoe verandert de coronatijd onze kijk op thuiswerk?*, Brussel, Kenniscentrum Gezinswetenschappen, 2020.

Vandenbroucke, F., *Beleidsverklaring van de minister van Sociale Zaken*, DOC 55 1610/003, Brussel, De Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2020.

van den Heuvel, S., van der Zwaan, L., van Dam, L., Oude-Hengel, K., Eekhout, I., van Emmerik, M., Oldenburg, C., Brück, C., Janowski, P. en Wilhelm, C., *Estimating the costs of work-related accidents and ill-health: An analysis of European data sources*, EU-OSHA, 2017.

Vandekerckhove, T., Struyven, L., Goesaert, T. en Vets, P., *Hotspots van tijdelijke werkloosheid, hotspots van arbeidsmarktdynamiek? Sectorale impact, omvang en profiel van tijdelijke werkloosheid in de eerste maanden van de coronacrisis*, *Dynam working paper*, Leuven, HIVA-KU Leuven, 2020.

Wagner, B. en Hassel, A., *Posting, subcontracting and low-wage employment in the German meat industry*, *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol. 22, nr. 2, pp. 163-178, 2016.

Wells, J.T., *Occupational Fraud and Abuse*, Austin, Obsidian Publishing Company, 1997.

Werkgroep sociale impact COVID-19-crisis (WG SIC), *Monitoring van de impact van COVID-19 op werkgelegenheid en sociale bescherming in België: analytische nota*, versie 30 oktober 2020, Brussel, 2020.

Williams, C.C., *COVID-19 and Undeclared Work: Impacts, Challenges and Policy Responses*, Sarajevo, Regional Cooperation Council, 2020.

Williams, C.C., *Developing a Holistic Approach for Tackling Undeclared Work: a learning resource*, Brussels, European Commission, 2017.

Williams, C.C. en Kayaoglu, A., COVID-19 and undeclared work: impacts and policy responses in Europe, *The Service Industries Journal*, 2020.

ZDF, 29 juli 2020, *Verbot von Werkverträgen - Fleischbranche: Kabinett für schärfere Regeln*, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/coronavirus-fleischbranche-heil-gesetz-kabinett-100.html>.

Zeit Online, 10. december 2014, *Fleischindustrie beutet osteuropäische Arbeiter systematisch aus*, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2014-12/schlachthof-fleischindustrie-arbeiter-osteuropa-ausbeutung>.

INHOUDSTAFEL

DE IMPACT VAN DE COVID-19-PANDEMIE OP DE EVOLUTIE VAN EN DE STRIJD TEGEN ZWARTWERK IN BELGIE

1.	INLEIDING	227
2.	DEFINITIE EN ASPECTEN VAN ZWARTWERK: ARBEIDSVEILIGHEID ALS WEZENLIJK ONDERDEEL	229
3.	EVOLUTIE EN STRIJD TEGEN ZWARTWERK TIJDENS DE COVID-19-PANDEMIE: (EINDELIJK) ADEQUATE AANDACHT VOOR HET BELANG VAN GEZONDHEID EN VEILIGHEID OP HET WERK?	232
3.1.	ENKELE TENTATIEVE BEVINDINGEN OVER DE EVOLUTIE VAN ZWARTWERK	232
3.2.	ENKELE TENTATIEVE BEVINDINGEN OVER DE STRIJD TEGEN ZWARTWERK	243
4.	ANTICYCLISCHE HANDHAVING ALS ONDERDEEL VAN DE STRIJD TEGEN ZWARTWERK TIJDENS EN NA COVID-19	253
4.1.	HET VERLAGEN VAN DE DRUK OM ZWARTWERK TE PLEGEN	254
4.2.	DE MORALITEIT OMTRENT HET BELANG VAN BELASTINGEN EN EEN GOEDE SOCIALE ZEKERHEID VERHOGEN	255
4.3.	HET VOEREN VAN ANTICYCLISCHE HANDHAVING	256
5.	CONCLUSIES EN BELEIDSAANBEVELINGEN	258
	REFERENTIES	262