

## Controle op zwartwerk

Gie Loenders\*

*Zwartwerk is een wijd verspreid fenomeen. In een recente studie komt men tot de vaststelling dat zwarte-markt-activiteiten 15,2 % van de officiële activiteiten vertegenwoordigen. Dat zwartwerk zo'n omvang heeft kunnen bereiken wijst er op dat de controle op zwartwerk niet voldoet. Welke zijn dan de zwakke punten in deze controle?*

*Het eerste hoofdstuk behandelt het belastingobject 'arbeid', dat oncontroleerbaar is. In hoofdstuk twee wordt gepeild naar de oorzaken van het falen van de controle bij de controlediensten. Tenslotte wordt in hoofdstuk drie ingegaan op het sanctie-apparaat.*

Inleiding (p. 6)

Zwartwerk (p. 7)

- Arbeid is oncontroleerbaar (p. 8): – Personeelsregister (p. 8) – De individuele rekening (p. 9) – Het arbeidsreglement (p. 9)
  - De arbeidsinspectie als politie voor het zwartwerk? (p. 10): – Complexiteit in de wetgeving (p. 11) – Complexiteit van de controlestructuur (p. 12) – Verwaarlozing in de tijdsbesteding (p. 13) – Verwarring inzake afhandelingsbevoegdheid (p. 14)
  - Het sanctie-apparaat: een positieve bekrachtiger? (p. 16): – Winst voor de werkgever (p. 16) – De kosten voor de overheid (p. 17) – Sancties (p. 18) – Zwartwerk wordt gestimuleerd (p. 19)
- Besluit (p. 20)

### Inleiding

Omtrent zwartwerk wordt door de huidige regering een stilzwijgen in acht genomen. In de verschillende treinen welke in het voorjaar een aantal besparingsmaatregelen oplegden was er zelfs geen zitbank voorzien voor de bestrijding van zwartwerk.

Nochtans is het probleem reëel: in de recente C.E.S.-studie van Jose Mont, *'De zwarte activiteiten in België, omvang en implicaties'*<sup>1</sup>, komt men door middel van indirecte schattingsmethoden tot de conclusie dat zwarte-markt-activiteiten ongeveer 15,2 % vertegenwoordigen van de officiële activiteiten. Het bestaan van deze ondergrondse activiteiten impliceert:

- een *onderschatting van het groeiritme van het bruto nationaal produkt* indien de zwarte-markt-activiteiten zich sneller zouden ontwikkelen dan de officiële activiteiten. Volgens de studie zou het reële groeiritme van het BNP in de periode

\* Ambtenaar bij de Inspectie Sociale Wetten in de provincie Limburg.

1. MONT, J., *De zwarte activiteiten in België: oorzaken, omvang en implicaties*, Centrum Economische Studiën, Katholieke Universiteit Leuven, 1982.

1974-1980 1,4 % lager zijn dan in de periode 1966-1973. Officiële statistieken geven een grotere groeivertraging, nl. 1,9 %.

– een overschatting van de officiële werkloosheidsvoet: In 1980 bedroeg deze volgens officiële statistieken 11,80 % (in verhouding tot de arbeidende bevolking). Volgens de studie van Mont zou deze slechts 8,7 % bedragen.

– een overschatting van de officiële inflatievoet daar het prijsniveau van de zwarte-markt-activiteiten lager ligt dan het officiële prijsniveau, en voor zover de activiteiten van de zwarte markt sneller toenemen dan de officiële activiteiten.

Uitgaande van de studie van Mont worden door andere auteurs de positieve aspecten van zwartwerk beklemtoond: hun hypothese is dat de aanzienlijke aangroei van de werkloosheid in de jaren zeventig geen sociale heibel uitlokte omdat deze crisis gedeeltelijk werd opgevangen door zwartwerk. Volgens deze auteurs vormt het zwartwerk geen oneerlijke concurrentie. Integendeel, in sommige sectoren zou zwartwerk een rol spelen in het behoud van de competitiviteit en de soepelheid van de produktie.

Hieruit besluiten vooral geen te forse klopjacht op zwartwerkers te organiseren om alvast dit economisch circuit niet lam te leggen is onjuist. De in standhouding van het zwarte circuit heeft meer nadelen dan voordelen.

De overheid zal op korte termijn echter weinig kunnen doen aan de voornaamste structurele oorzaak van zwartwerk, nl. de hoge loonkost. De inkomsten van de 'belasting op de arbeid' zijn van levensbelang voor de financiering van het sociale zekerheids- en werkloosheidssysteem. Op korte termijn is er slechts één oplossing: het opzetten van een efficiënte controle.

## Zwartwerk

Zwartwerk kan worden omschreven als 'alle werk dat wordt uitgevoerd voor derden zonder dat hiervoor de financiële verplichtingen t.a.v. de overheid worden nageleefd.' Met financiële verplichtingen t.a.v. 'de overheid' worden dan o.a. bedoeld, alle mogelijke bijdragen inzake B.T.W., directe belastingen, R.S.Z., fondsen bestaanszekerheid, etc...

In concreto wordt met zwartwerk bedoeld het ganse gamma van inbreuken, gaande van het 'lichtgrijze' werk van de gepensioneerde die het raam van zijn buurvrouw herstelt tegen een kleine vergoeding, tot de 'roetzwarte' activiteiten van de koppelbaas. De meest verspreide vorm van zwartwerk is het maken van overuren in het zwart.

Al naar gelang de vorm van het zwartwerk en de beroepssituatie van de zwartwerker is een rij van controlediensten bevoegd om op te treden. Een studie over de morfologie en het optreden van al deze controlediensten zou interessant zijn maar zou ons in het kader van dit artikel te ver leiden. Dit artikel handelt enkel over zwartwerk waarbij arbeid in ondergeschikt verband is gemoeid (een werkgever die zijn personeel in het zwart laat werken). Ter illustratie worden voorbeelden uit de praktijk van de Inspectie van de Sociale Wetten (I.S.W.) van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid aangehaald.

In deze studie zal niet worden ingegaan op de rol en functie van de controle op zwartwerk en de instanties die hierbij betrokken zijn, als machtsbestendige factor in het sociaal-economisch-industrieel bestel. Studies in die zin zijn misschien wel boeiend maar bieden de controleur, in zijn concrete situatie, weinig

praktisch houvast. Met deze studie trachten we na te gaan waar het huidige controlesysteem faalt. De kritische punten van de controle worden doorgelicht:

1. het belastingobject: de arbeid
2. de betrokken controlediensten
3. het sanctie-apparaat.

## *ARBEID IS ONCONTROLEERBAAR*<sup>2</sup>

De hoge loonkost is de belangrijkste oorzaak van zwartwerk. De 'sociale belasting' wordt berekend op basis van het volume van de gepresteerde arbeid: het aantal uren door de werknemers gepresteerd in dienst van hun werkgever. Voor de berekening van de sociale belasting is de overheid afhankelijk van het aantal uren arbeid dat door de werkgever wordt aangegeven. Deze 'naïeve' wijze van berekening vormt een onweerstaanbare aansporing tot fraude, temeer omdat de werkgever die alles betaalt wat de overheid hem vraagt, zijn kosten met 2,2 tot 2,6 vermenigvuldigd ziet. De werknemer op zijn beurt voelt zich solidair met zijn werkgever omdat op de in het zwart gepresteerde uren geen belasting dient te worden betaald.

De voedingsbodem van de fraude ligt in het systeem om sociale belastingen te heffen, dat zondigt tegen de regels van een goede belastingstechniek. Niet alleen wordt de eisbaarheid van die belasting afhankelijk gemaakt van de toestemming van de belastingbetaler, maar bovendien is het mechanisme zodanig opgesteld dat beide partijen, werkgever en werknemer, belang hebben bij fraude.

Nochtans is een degelijke controle op het volume van de gepresteerde arbeid van het allergrootste belang; regeringsmaatregelen om de werkloosheid tegen te gaan zoals arbeidsduurvermindering of straks misschien het plan-Palasthy, dreigen een belangrijk gedeelte van hun effect te verliezen indien er geen efficiënte controle op het volume van de gepresteerde arbeid wordt ingebouwd. De controle op het volume van de arbeid stelt echter problemen. Waar het nu voor de inspectiediensten al zeer moeilijk is het bestaan van een arbeidsovereenkomst te bewijzen, is het nog veel moeilijker om het bewijs te leveren van de mate waarin deze overeenkomst uitwerking krijgt, m.a.w. om te bewijzen hoeveel arbeid geleverd wordt. De enige manier om het reëel aantal gepresteerde uren te kennen is, naast iedereen die arbeid presteert, een controleur te plaatsen, maar dat is in realiteit niet haalbaar. De overheid heeft de werkgever verplicht een aantal documenten ter inzage van de controlediensten te houden, ten einde o.a. zwartwerk te kunnen opsporen. De voornaamste van deze documenten worden in het kort besproken.

### *Personeelsregister*<sup>3</sup>

Het personeelsregister is een ingebonden, doorlopend genummerd boek waarin

---

2. Lees in dit kader ook het interessante artikel van VAN BRAECKEL, H., Arbeid defiscaliseren, in *Or.*, oktober 1978.

3. K.B. nr. 5, 23 oktober 1978 betreffende het bijhouden van sociale documenten, *B.S.*, 2 december 1978.

iedere werknemer, in de chronologische volgorde van tewerkstelling, wordt ingeschreven.

Deze inschrijving impliceert dat vóór de tewerkstelling een aantal indentificatiegegevens van de werkgever worden ingevuld, dat op het moment dat de dienstbetrekking begint een aantal identificatiegegevens van de werknemer worden ingevuld, en dat binnen de zeven dagen na het ontslag de datum van uitdiensttreding wordt vermeld.

De voornaamste inbreuken tegen deze wetgeving duiden op zwartwerk of mogelijkheid tot zwartwerk, nl.:

- het niet opstellen van een personeelsregister (zodat controle of het tewerkgesteld personeel al of niet is ingeschreven, onmogelijk is),
- de niet-inschrijving van een personeelslid in het personeelsregister (wat er op wijst dat de arbeidskracht in het zwart is tewerkgesteld).

#### *De individuele rekening<sup>4</sup>*

De individuele rekening kan worden omschreven als een formulier waarop, naast identificatiegegevens van werknemer en werkgever, de gegevens i.v.m. de geleverde prestaties en het loon van de werknemer worden vermeld.

Zo moeten o.a. per uitbetalingsperiode (maand) vermeld worden: het aantal dagen waarop werkelijk arbeid werd verricht; het aantal dagen waarop de werknemer normaal had moeten werken maar waarop hij geen arbeid heeft verricht; de reden van inactiviteit; de loonbestanddelen, etc. Deze gegevens worden per kwartaal en per jaar gegroepeerd. De werknemer heeft recht op een afschrift van zijn individuele rekening voor 1 maart van het volgend jaar.

De voornaamste inbreuken, welke eveneens duiden op zwartwerk, zijn:

- het niet-bijhouden van de individuele rekening (zodat van controle geen sprake kan zijn);
- geen, onjuiste of foutieve vermeldingen op de individuele rekening (waarbij het aangegeven volume arbeid niet overeenstemt met het reële volume arbeid).

#### *Het arbeidsreglement<sup>5</sup>*

Het arbeidsreglement kan worden omschreven als een boekje waarin de rechten en plichten van de werkgever en werknemer zijn opgenomen. Het bevat een uurrooster met de arbeidstijden voor de werknemers. Een afschrift van het arbeidsreglement moet worden gestuurd naar de I.S.W., zodat deze dienst (in theorie) de werkuren van elke onderneming kent.

De voornaamste inbreuken, welke eveneens duiden op de mogelijkheid tot zwartwerk zijn:

- het niet opstellen van een arbeidsreglement (controle op de arbeidsduur is dan onmogelijk)
- werken buiten de uren van het arbeidsreglement (wat duidt op zwartwerk in de vorm van overuren)

---

4. K.B. nr. 5, 23 oktober 1978 betreffende het bijhouden van sociale documenten, *B.S.*, 8 december 1978.

5. Wet 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen, *B.S.*, 5 mei 1965.

Inbreuken vastgesteld tegen voornoemde drie documenten geven een uiterst miniem gedeelte van het reële zwartwerk weer. De inbreuken tegen het personeelsregister en het arbeidsreglement geven enkel een momentopname weer; vastgesteld kan worden of iemand al dan niet is ingeschreven in het personeelsregister maar het volume van de gepresteerde arbeid achterhalen is onmogelijk. Vastgesteld kan worden dat een onderneming geen arbeidsreglement heeft maar nagaan hoeveel uren er in de voorafgaande tijd te veel werden gewerkt is onmogelijk. Het systeem is zo lek dat, mits een minieme kennis van de wetgeving, zwartwerk op grote schaal kan worden uitgevoerd. Het voornaamste nadeel van de individuele rekening ligt in het feit dat het volume van de arbeid door de werkgever slechts post factum, op het einde van de betalingsperiode, moet worden aangegeven.

De waarschijnlijk meest verspreide truc in dit kader gebeurt met deeltijdse werknemers (meestal gepensioneerden). Deze worden ingeschreven in het personeelsregister, op de individuele rekening worden altijd minder dan twee werkuren per dag geboekt (omdat beneden deze grens geen R.S.Z.-bijdrage verschuldigd is), en het arbeidsreglement bevat een uurrooster met een werkweek van 40 uren (eventueel met de vermelding dat de twee werkuren binnen deze 40 urenweek worden gepresteerd). In realiteit worden er echter acht uren per dag gepresteerd. De controlerende instantie staat hiertegenover machteloos. Bij een controle is de werknemer net bezig zijn twee uren te presteren, en als de controle enkele uren later wordt herhaald zal de werkgever er op het einde van de betaalperiode wel voor zorgen dat op de dag van de controle meer uren worden geboekt. Onregelmatigheden kunnen niet worden vastgesteld: de werknemer is ingeschreven in het personeelsregister, er is een arbeidsreglement met een uurrooster en de prestaties worden aangegeven.

Een belangrijk hulpmiddel bij de controle zou de invoering van een 'aanwezigheidsregister' kunnen zijn: een register waarin de werkgever bij de aanvang van de activiteit (dagelijks) het beginuur aanduidt, en het uur van beëindiging van de activiteit. De verschillende voorstellen omtrent dit aanwezigheidsregister zijn echter steeds in de lade blijven liggen.

Het invoeren van een belasting op het volume van de gepresteerde arbeid is fundamenteel verkeerd. Men opteerde voor een belastingobject dat oncontroleerbaar is. De aangifte van de gepresteerde arbeid en het bijhouden van documenten ter controle van de gepresteerde arbeid zijn verplichtingen voor de belastingbetaler (werkgever), die hierbij de kans die hem geboden wordt tot fraude, (meestal) aanneemt. Met de huidige controlemiddelen en het huidige belastingobject wordt het merendeel van het zwartwerk gecamoufleerd, en worden slechts fracties van het reële zwartwerk opgespoord.

### *DE ARBEIDSINSPECTIE ALS POLITIE VOOR HET ZWARTWERK?*<sup>6</sup>

De controle op zwartwerk stelt niet veel voor. Het controleapparaat dat door de overheid werd uitgebouwd op sociaal-economisch-industrieel terrein deugt niet

---

6. Lees in dit kader: PONSAERS, P. en DE CUYPER, R., *Arbeidsinspectie: overheidszaak of privé-aangelegenheid*, Kluwer-Gouda Quint, Antwerpen-Arnhem, 1980, 375 pp.

om op enigerwijze zwartwerk efficiënt te controleren. In dit hoofdstuk wordt ge-  
wezen op enkele elementen die oorzaak zijn van het dysfunctioneren van het  
controlesysteem.

### *Complexiteit in de wetgeving*<sup>7</sup>

Het sociaal strafrecht is ingewikkeld. Eenieder die zich op het sociaal-econo-  
misch terrein begeeft zal moeten toegeven dat het niet gemakkelijk is zich een  
weg te banen door het quasi-onontwarbaar kluwen van wetten, reglementerin-  
gen etc. waarmee de overheid dit terrein heeft trachten te ordenen.

Het sociaal strafrecht is niet systematisch opgebouwd, veel werd geïmprovi-  
seerd, eenvormigheid is ver zoek. Dikwijls overlappen wetgevingen elkaar, op  
andere momenten zijn ze contradictorisch, vertonen ze leemten, zijn de nuan-  
ces zo subtiel dat ze grote ruimte laten voor interpretatie. *Coördinatie* tussen de  
wetgevingen is zeldzaam en oude en nieuwe bepalingen doorkruisen elkaar.

Het sociaal strafrecht is omvangrijk. Een illustratie hiervan wordt gegeven  
in het jaarverslag 1980 van de I.S.W., waarin de bevoegdheid van deze inspectie-  
dienst wordt aangegeven<sup>8</sup>:

- inzake reglementair arbeidsrecht is de I.S.W. bevoegd voor 18 wetten en bij-  
horende uitvoeringsbesluiten;
- toezicht moet worden uitgeoefend op gemiddeld 1200 Collectieve Arbeids-  
vereenkomsten (C.A.O.) waarvan 2/3 bindend werden verklaard bij Koninklijk  
besluit. Deze C.A.O.'s veranderen voortdurend, wat in 1980 betekende dat on-  
geveer 600 C.A.O.'s werden gewijzigd. Voor de controleur komt dit neer op 50  
teksten per maand die moeten worden bestudeerd om ze te kunnen toepassen.

De wetgeving waarvoor de diverse controlediensten bevoegd zijn, zijn  
slechts *in beperkte mate gericht* op zwartwerk. Dikwijls worden bijkomende ta-  
ken zoals toezicht e.d. opgelegd t.a.v. wetten die eerder te maken hebben met  
arbeidsvoorwaarden.

Deze complexe wetgeving veronderstelt o.a.:

- dat er veel tijd wordt besteed aan *studiewerk*; tijd die niet kan worden besteed  
aan de controle op zwartwerk;
- de uitbouw van een degelijk *informatienet* dat snel inzicht geeft in de – steeds  
wijzigende – stroom van wetgeving;
- dat de controleurs voldoende geschoold zijn om de wetgeving te kunnen ver-  
werken en toepassen.

De huidige controlediensten voldoen niet aan deze eisen.

---

PONSAERS, P., 'Staatscontrole op het sociaal-economisch-industrieel bestel', in *Tijdschrift voor criminologie*, Boom/Meppel, januari 1978.

PONSAERS, P., 'De arbeidsinspectie: een papieren tijger', in *De Nieuwe Maand*, Uitg. Stan-  
daard, nr. 1, 1979.

7. Zie: BOSLY, H.D., *Les sanctions en droit pénal social belge*, Story, Gent-Leuven, 1979,  
1 e.v.

8. Jaarverslag 1980, Inspectie van de Sociale Wetten, Administratie arbeidsbetrekkingen en  
reglementering, Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

Het aantal diensten die bevoegd zijn om zwartwerk of deelaspecten van zwartwerk te controleren is groot. Dit moge blijken uit het volgende voorbeeld. Een aannemer op een werf kan controle krijgen van de Inspectie van de Sociale Wetten (Min. Tewerkstelling en Arbeid) om na te zien of zijn personeel is ingeschreven in het personeelsregister, van de Sociale Inspectie (Min. Sociale Voorzorg) om na te gaan of alle prestaties worden aangegeven, van de Controledienst van de R. V. A. om te zien of er niet gewerkt wordt bij economische werkloosheid, van de controledienst van het R.I.Z.I.V. voor nazicht of er geen invalide arbeiders werken, van de Algemene Economische Inspectie (Min. Economische Zaken) om te controleren of het niet gaat om een fictieve zelfstandige aannemer, etc.

De opdeling van het controledomein brengt een aantal moeilijkheden met zich mee inzake de betrokken inspectiediensten.

### Morfologische verschillen

De inspectiediensten verschillen in omvang (van zeer kleine tot monsteradministraties), de administratieve organisatie verschilt veelal, de geografische opdeling van het werkingsgebied is anders, de opdeling tussen binnen- en buitendiensten verschilt, andere prioriteiten worden gelegd, etc...

### Interactie

Inzake contacten tussen de verschillende controlediensten is de chaos compleet: gecoördineerde acties zijn een zeldzaamheid. Elke inspectiedienst is een op zichzelf staand geheel dat vrij bepaalt wat en wie er wordt gecontroleerd. Niet zelden gebeurt het dat een bepaalde, in het oog springende werf dagelijks controle krijgt, terwijl andere werven nooit worden gecontroleerd.

De muren welke bestaan tussen de verschillende ministeries waarvan de diverse controlediensten afhangen, zijn geenszins afgebroken, waardoor contact moeilijk blijft. Een illustratie hiervan is het feit dat vaststellingen gedaan door de I.S.W. van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, via de auditeur naar de R. V. A. moeten worden gestuurd; nochtans staat de R. V. A. onder de voogdij van dezelfde minister.

### Bevoegdheden

Ook in de bevoegdheden kunnen we een grote diversiteit onderkennen. Bij de ene dienst zijn deze ruim geformuleerd, bij een andere administratie veel beperkter. Soms zijn ze geformuleerd t.a.v. verschillende diensten. Slechts in één wet werden een aantal algemene bevoegdheden van de arbeidsinspecteurs vastgelegd, nl. de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie.<sup>9</sup> Andere bevoegdheden variëren van wet tot wet en zijn strikt gebonden aan bepaalde materies.

---

9. B.S., 8 december 1972.

Wat ontbreekt is een ordening in de chaos. Een eerste stap hiernaar zou de oprichting zijn van een centraal orgaan, een soort databank waar de gegevens van de verschillende controles op zwartwerk worden samengevoegd en waar interessante gegevens worden doorgespeeld naar de bevoegde inspectiediensten.

### *Verwaarlozing in de tijdsbesteding*

Het takenpakket van de inspectiediensten richt zich niet enkel op controle van zwartwerk. Uit een analyse van de tijdsbesteding blijkt dat controle op zwartwerk slechts als een bijkomstige activiteit wordt beschouwd. Waar wordt de arbeidstijd dan wel aan besteed?

### Studie

In hoofdstuk 2.1. werd gesignaleerd dat de wetgevingen waarvoor de verschillende inspectiediensten bevoegd zijn, complex en omvangrijk zijn. Noodzakelijkerwijze moet er dan tijd worden besteed aan studiewerk. De I.S.W. voorziet per maand (per controleur) één dag om de nieuwe wetgeving te klasseren en in te studeren.

### Informatie

Een deel van de tijdsbesteding gaat naar informatieve taken; zowel intern wat de inspectiedienst betreft, als extern naar de gecontroleerde eenheid toe. De gecontroleerde partij, de beschermde partij, de overlegorganen, vertegenwoordigende organen, raden en comités, etc. doen snel een beroep op de inspectiediensten om informatie in te winnen. Dikwijls fungeert de inspectiedienst als ombudsman of als sociaal secretariaat waar vragen om inlichtingen vanuit de meest diverse hoeken worden behandeld.

### Bureaucratie

De inspectiediensten als onderdeel van de overheidsadministratie hebben hetzelfde 'bureaucratisch euvel' als alle overige diensten. Elke controleur van de I.S.W. besteedt één dag per week aan zijn administratieve verplichtingen.

### Controles

Controle op zwartwerk vereist dat de plaats van tewerkstelling wordt gecontroleerd om tot vaststellingen te komen. De mogelijke plaatsen waar zwartwerk kan voorkomen dienen systematisch te worden gecontroleerd. De inspectiediensten komen slechts zelden tot systematische routinecontroles op zwartwerk. De uitgevoerde controles gebeuren meestal in het kader van de afhandeling van een klacht of van het verstrekken van inlichtingen. Onderstaande tabel geeft het aantal bezoeken weer dat door de I.S.W. werd verricht.



	<i>Totaal aantal controles</i>	<i>controles i.v.m. dossiers</i>	<i>controles zonder dossiers</i>
1978	143.622	103.828	39.794 (27 %)
1979	123.556	102.817	20.739 (17 %)
1980	131.526	87.296	44.230 (34 %)

Uit deze tabel blijkt dat bij de I.S.W. de afhandeling van dossiers primeert: 56 % van deze dossiers handelde over klachten van vooral particulieren en beroepsorganisaties i.v.m. arbeidsvoorwaarden en lonen, 10 % van deze dossiers betrof opdrachten van de arbeidsauditeur, 23 % van de gevallen betrof zuiver administratieve controles zoals aanvragen tot toelating van overuren of nazicht van ontvangen meldingen i.v.m. overuren, studentencontracten, etc..., 11 % van de dossiers betrof inlichtingen gevraagd door andere overheidsdiensten (cijfers 1980).

De controles uitgevoerd in het kader van de afhandeling van een dossier zijn inzake opsporing van zwartwerk van geen waarde omdat de werkgever vooraf wordt verwittigd van de controle.

De cijfers in de kolom 'controles zonder dossier' kunnen een aanduiding geven van het aantal bezoeken zonder voorafgaande verwittiging, wat echter niet betekent dat tijdens deze controles werd gezocht naar zwartwerk. In vele gevallen beperkt de controle zich tot het nazicht van de loonboekhouding zonder controle van het tewerkgesteld personeel.

Inzake tijdsbesteding blijkt dat de betrokken inspectiediensten zelden tot echte controles op zwartwerk komen. Taken zoals informatie en afhandeling van dossiers en klachten hebben de voorrang.

#### *Verwarring inzake afhandelingsbevoegdheid; nadruk op bemiddeling i.p.v. repressie*

In de wet van 1972 op de arbeidsinspectie wordt de afhandelingsbevoegdheid vastgelegd. De controleurs hebben verschillende afhandelingsbevoegdheden:

- een termijn kan worden bepaald waarbinnen de overtreder zich in orde moet stellen,
- een waarschuwing kan worden gegeven,
- een proces-verbaal kan worden opgesteld.

De inspectiediensten gebruiken deze *appreciatiebevoegdheid* veelvuldig. Ter illustratie geeft onderstaande tabel, t.a.v. het ganse bevoegdheidsdomein van de I.S.W. aan, hoeveel onregelmatigheden er werden vastgesteld, voor hoeveel inbreuken er een proces-verbaal werd opgesteld, en het aantal processen-verbaal (soms staan er meerdere vermeld op één proces-verbaal).

<i>jaar</i>	<i>onregelmatigheden</i>	<i>inbreuken</i>	<i>P.V.</i>
1980	29.289	4.077 (13,9 %)	3.175
1979	27.695	3.829 (11,4 %)	3.170
1978	30.881	4.663 (15,1 %)	4.060

Uit deze tabel blijkt dat in 1980 in bijna 14 % van de vastgestelde onregelmatigheden een proces-verbaal werd opgesteld. In de overige gevallen heeft de controleur de voorkeur gegeven aan een waarschuwing of aan het stellen van een termijn.

Welke verklaring kan er worden gegeven voor dit beperkt verbaliseringsgedrag?

1°. De inspectie percipieert zichzelf als bemiddelaar, niet als industrieel politie-agent. De wetgevingen waarvoor de diverse inspectiediensten bevoegd zijn, zijn meestal het resultaat van een compromis. Dikwijls gaat het over akkoorden afgesloten binnen het Industrial Relation-systeem en over de regeling van arbeidsvoorwaarden. De controleur ziet zijn taak binnen dit I.R.-systeem als bemiddelaar tussen werkgever en werknemer en zal eerder kiezen voor een zachte afhandeling van de problemen via het geven van een waarschuwing of het stellen van een termijn. Slechts als deze afhandelingsbevoegdheden geen resultaat opleveren zal er proces-verbaal worden opgesteld.

2°. De wetgeving inzake de arbeidsvoorwaarden leent zich gemakkelijk tot afhandeling via het stellen van termijnen of het geven van waarschuwingen. Het opstellen van een proces-verbaal betekent dikwijls het vertragen van de oplossing van een klacht. B.v., inzake klachten over het minimumloon zal de controleur van de I.S.W. de voorkeur geven aan het stellen van een termijn waarbinnen de overtreder de achterstallen zal moeten regulariseren. Op die manier heeft de eiser zijn achterstallig loon op korte tijd in handen. Afhandeling van deze klacht door het opstellen van een proces-verbaal zou voor gevolg hebben dat de eiser zich burgerlijke partij moet stellen of een vordering moet instellen voor de arbeidsrechtbank, in beide gevallen moet de eiser wachten op de uitspraak van een rechter wat in praktijk lang kan duren.

Normaliter zou men kunnen verwachten dat de controleur bij onregelmatigheden i.v.m. zwartwerk minder bemiddelend en meer repressief zou optreden, m.a.w. dat er in dossiers die verwijzen naar zwartwerk naar verhouding meer processen-verbaal zouden worden opgesteld. Dit blijkt echter niet zo te zijn. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de door de I.S.W. opgestelde processen-verbaal inzake de wetgeving op de sociale documenten (*personeelsregister* en *individuele rekening*).

jaar	onregelmatigheden	inbreuken	P.V.
1980	5.968	1.225 (20,5 %)	752
1979	5.018	1.140 (22,7 %)	734
1978	5.639	1.492 (26,5 %)	963

*Inzake de wetgeving op het arbeidsreglement*

1980	9.099	303 (3,4 %)	276
1979	9.511	340 (3,6 %)	312
1978	10.151	485 (4,9 %)	452

Het verbaliseringsniveau m.b.t. inbreuken op beide wetgevingen, waarvan in hoofdstuk 1 werd gesteld dat de onregelmatigheden verwijzen naar zwartwerk of de mogelijkheid tot zwartwerk vergroten, blijft laag. Betreffende de wetgeving op de sociale documenten wordt in ongeveer 20 % van de geconstateerde onregelmatigheden proces-verbaal opgesteld, inzake de wetgeving op het arbeidsreglement in ongeveer 4 % van de onregelmatigheden.

De controleur zet zijn bemiddelend optreden door in dossiers die een meer repressieve aanpak vereisen. Het rolconflict tussen het optreden als bemiddelaar of als politie-agent wordt meestal beslecht in het voordeel van de bemiddeling. Zoals voorheen reeds werd gesteld, vormt bemiddeling een efficiënte afhandelingsmethode bij betwistingen omtrent arbeidsvoorwaarden. Inzake vervolging van zwartwerk kan echter worden gesteld dat de appreciatiebevoegdheid een tegengesteld effect heeft: het veroorzaakt een soort niemandsland in het controledomein, waarbinnen er door de werkgevers wel iets kan 'geriskeerd' worden omdat de kans tot repressief optreden klein is.

De inrichting en werking van de inspectiediensten vormt een belangrijk selectiemechanisme bij de opsporing en vervolging van zwartwerk. Zoals de inspectiediensten nu functioneren zijn ze niet van nut voor de controle op zwartwerk. Verschillende elementen wijzen er op dat de inspectie niet kan worden aangezien als de politie voor het zwartwerk:

- de zelfperceptie van de inspectiediensten als actoren binnen het Industrial Relation-systeem, waarbij bemiddelend optreden de voorkeur krijgt;
- de geringe tijd die wordt besteed aan een systematische controle op zwartwerk;
- de nadruk op 'administratieve controles', vaststellingen met het oog op het regulariseren van een nieuwe of veranderde toestand;
- repressieve controles, vaststellingen met het oog op het verbaliseren van de gecontroleerde partij, zijn zeldzaam;
- de versnippering van de controle over diverse inspectiediensten met dikwijls eigen bevoegdheden en werkingsmethoden.

### *HET SANCTIE-APPARAAT: EEN POSITIEVE BEKRACHTIGER?*

Inbreuken inzake zwartwerk situeren zich op sociaal-economisch-industrieel terrein; kosten-baten-analyses en kansberekening behoren tot het dagelijks instrumentarium van werkgevers en ondernemingen. In dit hoofdstuk wordt het sanctie-baten standpunt bekeken. De vraag hierbij is of zwartwerk niet lonend blijft, en of de kans op financieel verlies niet erg klein is, ook als er door de inspectiediensten proces-verbaal wordt opgesteld?

#### *Winst voor de werkgever*

Om de baten-zijde van de balans te kennen, dienen we ons in de positie te stellen van de werkgever die de keuze heeft tussen een regelmatig ingeschreven werknemer en een niet ingeschreven arbeidskracht (werkloze, gepensioneerde, invalide, etc.). Deze laatsten zijn tevreden met een nettoloon, soms minder, en maken geen afspraak op gewaarborgd weekloon, feestdagen, betaalde vakantie en andere voordelen. Om de weerslag te meten die de toepassing van de sociale wet-

geving heeft op de kostprijs van een uur arbeid moet men de vergelijking doorvoeren op het niveau van het nettoloon en niet van het brutoloon.

Nemen we het voorbeeld van een bouwvakker met een bruto-uurloon van 250 fr. Het bedrag dat door de werkgever hierop wordt ingehouden aan R.S.Z. en bedrijfsvoorheffing bedraagt ongeveer 25 % (dit hangt o.a. af van het aantal kinderen ten laste). De bouwvakker heeft dan een nettoloon van 187,5 fr. per uur. De werkgever betaalt op het brutoloon allerlei bijdragen. In de bouwsector schommelen deze rond 90 % van het brutoloon. Dit betekent dat de werkgever 475 fr. per uur moet uitgeven om zijn arbeider een nettoloon van 187,5 fr. per uur te bezorgen. (of anders uitgedrukt: per 100 fr. nettoloon moet de werkgever ongeveer 250 fr. uitgeven.). Op één maand betekent dit:

– kosten <sup>10</sup> voor de werkgever	475 fr. x 173 uren = 82.175 fr.
– nettoloon werknemer	187,5 fr. x 173 uren = 32.437 fr.
	<u>49.737 fr.</u>

Indien de werkgever i.p.v. zijn regelmatig ingeschreven bouwvakker een zwartwerker zou nemen dan zou hij 49.737 fr. minder uitgeven in één maand.

### *De kosten voor de overheid*

Zonder hierbij in te gaan op de notie 'sociale schade' is het toch wel interessant in te gaan op de vraag wat zwartwerk kost aan de overheid.

In het voorbeeld van de zwartwerker in de bouwsector bleek dat deze na een maand werk aan een uurloon van 187,5 een nettoloon kreeg van 32.437 fr.

De kosten voor de overheid zijn, ruwweg geschat:

– niet-betaling van bijdragen voor de werkgever; de R.S.Z., etc.	± 50.000 fr.
– de werkloosheidsvergoeding of het pensioen van de zwartwerker (bedrag + administratiekosten)	± 20.000 fr.
– de kosten inzake werkloosheid voor de ontslagen werknemer (vervangen door de zwartwerker)	± 20.000 fr.
– kosten voortvloeiend uit het betalen van zwarte lonen; het geknoei met aan- en verkoopfacturen, boeken van fictieve kosten zoals extra hoge verplaatsingskosten, representatiekosten, etc...	± 10.000 fr.

De minder-inkomsten voor de overheid door de tewerkstelling van één zwartwerker gedurende één maand in de bouwsector kunnen geraamd worden op ongeveer 100.000 fr.

De kosten voor de overheid variëren naargelang de sector waarin het zwartwerk gebeurt (in een voedingshandel liggen de bijdragen voor de werkgever lager, de minder-inkomsten voor de overheid zijn dan ook lager) en de vorm waarin het zwartwerk gebeurt (b.v. bij het presteren van zwarte overuren komen er geen kosten inzake werkloosheidsvergoeding of pensioen van de zwartwerker bij). Gesteld kan worden dat de overheid bij zwartwerk de enige partij is die geen voordeel geniet, in tegenstelling tot werkgever en werknemer voor wie de financiële motieven om zwartwerk te doen, duidelijk zijn.

---

10. Een gedeelte van deze kosten kan nog gerecupereerd worden als bedrijfslast.

Voorheen werd reeds aangehaald dat de controleurs inzake afhandelingsbevoegdheid een appreciatierecht hebben. Hierbij bleek dat slechts in uitzonderlijke gevallen proces-verbaal wordt opgesteld. We beperken de bespreking van het aan deze processen-verbaal gegeven gevolg tot de processen-verbaal opgesteld door de I.S.W. in 1978 (recentere vergelijkingen zijn onmogelijk omdat nog teveel processen-verbaal een ongekend gevolg hebben. Aangenomen mag echter worden dat, afgezien van kleine schommelingen in de percentages, er weinig veranderd is.<sup>11)</sup>

Inzake onregelmatigheden t.a.v. wetgeving i.v.m. sociale documenten bleek dat er in 1978 in 26,5 % van de gevallen inbreuken werden vastgesteld wat aanleiding gaf tot 963 processen-verbaal. Inzake het arbeidsreglement werden in 4,9 % van de gevallen inbreuken vastgesteld wat betekende dat er 452 processen-verbaal werden opgesteld.

<i>Wetgeving sociale documenten</i>		<i>Wetgeving arbeidsreglement</i>
35,5 %	veroordeling	28,7 %
12,8 %	minnelijke schikking	10,8 %
1,4 %	vrijspraak	0,2 %
29,9 %	zonder gevolg geklasseerd	28,1 %
17,9 %	administratieve geldboete	26,3 %
2,5 %	gevolg onbekend	5,8 %

Volgens de herkomst van het gevolg, gegeven aan de processen-verbaal, blijkt dat een rechterlijke uitspraak (veroordeling/vrijspraak) volgt in 36,9 % van de processen-verbaal opgesteld inzake sociale documenten, en in 28,9 % van de processen-verbaal i.v.m. het arbeidsreglement. Een minnelijke schikking (minnelijke schikking/administratieve geldboete) wordt in 30,7 % van de gevallen inzake sociale documenten opgelegd, in 37,9 % van de processen-verbaal i.v.m. het arbeidsreglement.

Wat stelt dit aan het proces-verbaal gegeven gevolg voor?

### Veroordeling

Strafzaken inzake beide voornoemde wetten worden behandeld voor de correctionele rechtbank. De straffen worden per wet gespecificeerd:

- wetgeving sociale documenten: een gevangenisstraf van 8 dagen tot 3 maanden en een geldboete van 26 tot 500 fr., of één van beide straffen.
- wetgeving arbeidsreglement: een gevangenisstraf van 8 dagen tot één maand en een geldboete van 26 tot 500 fr. of één van deze straffen.

In concreto beperkt de rechter zich, behoudens uiterst zeldzame gevallen, tot het geven van een geldboete. Deze boete situeert zich momenteel tussen 26 fr. minimum en 500 fr. maximum (x60). Meestal wordt de minimumboete opgelegd, wat voor de overtreder neerkomt op 1560 fr.

11. Jaarverslag 1980, Inspectie van de Sociale Wetten.

## Vrijspraak

Opmerkelijk is het lage aantal vrijspraken t.a.v. beide wetten, wat er op wijst dat de processen-verbaal opgesteld door de I.S.W. alle een grondige bewijskracht hadden.

## Minnelijke schikking

De arbeidsauditeur beslist – binnen de wettelijke grenzen – autonoom over de grootte van de minnelijke schikking. In de praktijk komt dit veelal neer op een bedrag tussen de 1000 en 3000 fr.

## Zonder gevolg geklasseerd

Het jaarverslag 1980 van de I.S.W. maakt melding van de processen-verbaal opgesteld in 1977. Deze werden zonder gevolg geklasseerd om de volgende redenen:

- 24,4 % om redenen die niets met het proces-verbaal te maken hadden zoals faillissement, verjaring, regularisatie;
- 48,4 % om reden van ‘inopportunititeit of niet gekarakteriseerde overtreding’, met name wanneer er betwisting bestond over het toepassingsgebied van een bepaalde overeenkomst of verhindering van controle die niet als zodanig werd aangenomen;
- 27,2 % van de processen-verbaal gaf geen reden tot gevolg omdat de vastgestelde overtreding als *onbeduidend* moest worden beschouwd. Volgens het jaarverslag gaat het hier vooral om overtredingen tegen de wetgeving op de sociale documenten en het arbeidsreglement, *waarvan door de auditeurs de ernst van de inbreuk wordt onderschat*.

## Administratieve geldboete<sup>12</sup>

De wet van 30 juli 1971 betreffende de administratieve geldboeten toegepast in geval van inbreuken op sommige sociale wetten, voorziet een administratieve boete van 1.000 tot 26.000 fr. De administratieve geldboete kan slechts worden toegepast als de arbeidsauditeur beslist niet strafrechtelijk te vervolgen, wat tot gevolg heeft dat in sommige arrondissementen geen administratieve geldboeten voorkomen doordat de auditeur systematisch in alle gevallen vervolgt.

## Zwartwerk wordt gestimuleerd

De analyse van het gevolg, gegeven aan de processen-verbaal, welke door ons werden gepercipieerd als zijnde overtredingen inzake zwartwerk, geeft een ontmoedigend beeld. Slechts in 66,2 % van de opgemaakte P.V.'s inzake sociale documenten wordt een positief gevolg gegeven (veroordeling, minnelijke schikking, administratieve geldboete); bij de arbeidsreglementen is dit 65,8 %.

---

12. B.S., 13 juli 1971 en erratum, B.S., 18 november 1971.

Zie hierover in extenso, BOSLY, H.D., *a.w.*, 282 e.v. en de op p. 282 aangehaalde rechtsleer.

Een kort overzicht van de boetes welke werden opgelegd, toont aan dat het niveau van deze boetes niet in verhouding staat tot de door de overheid geleden schade aan minderinkomsten. Evenmin blijkt het niveau van deze boetes enige afschrikking te kunnen vormen; zelfs bij toepassing van de maximumboete blijft zwartwerk een renderende zaak.

Voor de werkgever die uitgaat van een reële kosten-baten analyse heeft de strafdreiging inzake zwartwerk alle effectiviteit verloren. De lage boetes kunnen in vergelijking met de hoge winstmarges niet anders gezien worden dan als een positieve bekrachtiger van zwartwerk.

## **Besluit**

Voorgaande hoofdstukken illustreren het failliet van de controle op zwartwerk. De verschillende elementen zoals de oncontroleerbaarheid van het belastingobject 'arbeid' de inefficiëntie van de controlediensten en de ondermaatse sancties zorgen er voor dat het meeste zwartwerk verborgen blijft.

De controle op zwartwerk is aan een bezinning toe, een herdenken met op de achtergrond de idee dat werkgelegenheid primeert.

Op lange termijn kan worden gezocht naar een wijziging van het belastingobject, b.v. door een vermindering van de loonkost of door het invoeren van een belasting op een eenvoudig te controleren object. Op korte termijn dient het controle- en sanctie-apparaat grondig te worden hervormd.