

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I
Summary	VII
1 Inleiding	1
1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen	1
1.2 Onderzoeksaanpak	2
1.3 Achtergrond	3
1.4 Leeswijzer	7
2 Omvang en aard van overtreding van de Wav	9
2.1 Omvang van overtreding van de Wav	11
2.2 Aantal illegaal tewerkgestelden	20
2.3 Aandeel illegaal tewerkgestelde werknemers uit de nieuwe EU-Lidstaten	22
2.4 Duur en aard van de illegale tewerkstelling	24
2.5 Conclusie	27
3 Spontane naleving en pakkans wav	29
3.1 Spontane naleving	29
3.2 Controlekans en pakkans	31
3.3 Factoren die tref- en pakkans beïnvloeden	34
3.4 Conclusie	35
4 Naleving en Handhavingsstrategieën	37
4.1 De Tafel van Elf	38
4.2 Naleving in breder perspectief	47
4.3 Conclusie	50
5 Conclusies van het onderzoek	51
5.1 Overtreding van de Wav	51
5.2 Naleving van de Wav	51
5.3 Handhaving van de Wav	52
Literatuurlijst	53
Bijlage 1 Begrippenlijst	55
Bijlage 2 Branche-indeling op basis van SBI-codes	57
Bijlage 3 Methodologische verantwoording	61
Bijlage 4 Figuren 'Tafel van Elf'	67

SAMENVATTING

Dit rapport betreft een onderzoek naar de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De Wav reguleert de toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt voor vreemdelingen. Onder vreemdelingen worden verstaan: alle personen die afkomstig zijn van buiten de 'oude' EER-18, Cyprus, Malta en Zwitserland. Op grond van de Wav moeten de meeste werkgevers die een vreemdeling arbeid laat verrichten, beschikken over een geldige tewerkstellingsvergunning (twv). Werkgevers die een vreemdeling zonder een daartoe benodigde tewerkstellingsvergunning (twv) laten werken, stellen de vreemdeling illegaal te werk.

Regioplan Beleidsonderzoek BV heeft in 2005, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, onderzoek gedaan naar de overtreding en naleving van de Wav door bedrijven en instellingen.

Dit rapport is gebaseerd op veldwerk dat heeft plaatsgevonden in maart, april en mei van 2005. Het veldwerk bestond hoofdzakelijk uit twee enquêtes onder bedrijfsmatige werkgevers. Onder bedrijfsmatige werkgevers worden alle bedrijven en instellingen verstaan die zelf werknemers in dienst hadden, en/of die werken met onderaannemers, uitzendbureaus of loonbedrijven. Het onderzoek gaat over naleving van de Wav door bedrijven en instellingen in de twaalf maanden voor de enquête, en heeft daardoor vrijwel geheel betrekking op de periode voorafgaand aan de introductie van de bestuurlijke boete per 1 januari 2005.

Omdat regelovertreding doorgaans zeer moeilijk onderzoekbaar is, is tijdens het onderzoek gebruikgemaakt van de randomised-responsemethode. Door gebruik te maken van deze methode, kan de anonimiteit van de respondenten worden gegarandeerd. Hierdoor neemt de kwaliteit van de uitkomsten van het onderzoek sterk toe. De methode brengt echter wel extra onzekerheden met zich mee. Bijvoorbeeld: respondenten die de methode niet begrijpen, hebben een grote invloed op de uitkomsten van het onderzoek. Tijdens de analyses proberen we hiervoor te corrigeren. Desondanks zijn de marges waarmee betrouwbare uitspraken worden gedaan, breder dan normaal.

Vraagstelling

De centrale probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Wat is het huidige nalevingsniveau van de Wav door werkgevers in verschillende sectoren?

Deze centrale probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

Inventarisatie van de omvang en aard van illegale tewerkstelling

1. *Hoe hoog is het aantal en het aandeel bedrijven en instellingen in Nederland als geheel, en in de sectoren land- en tuinbouw, horeca, bouw, uitzendbranche, schoonmaakbranche, metaalindustrie en vlees- en visverwerking, waarbij sprake is van illegale tewerkstelling?*
2. *Om hoeveel illegaal tewerkgestelden gaat het?*
3. *Hoe groot is het aandeel werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten onder de illegaal tewerkgestelden?*
4. *Wat is de gemiddelde duur van de illegale tewerkstelling?*
5. *Wat is de aard van de werkzaamheden: tijdelijk, seizoensgebonden of permanent?*
6. *Zijn werkgevers op de hoogte van de regels voor tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten?*
7. *Hoe groot is de kans dat een werkgever op een overtreding van de Wav wordt betrapt?*

Verwachte effectiviteit van handhavingsinstrumenten

8. *Wat is op basis van de Tafel van Elf de 'nalevingseigenheid' van werkgevers inzake de Wav?*
9. *Welke (mogelijk) succesvolle handhavingsstrategieën voor de Wav kunnen hieruit worden afgeleid?*

Uitkomsten

Omvang van de overtreding

Tijdens het onderzoek heeft 19 procent van de bedrijfsmatige werkgevers aangegeven dat zijn of haar bedrijf in de twaalf maanden voorafgaand aan de telefonische enquête, op één of meer dagen, één of meer vreemdelingen heeft laten werken (rechtstreeks of via een uitzendbureau of onderaannemer) zonder dat de formele werkgever over de vereiste twv beschikte. Dit betekent dat in de 12 maanden voorafgaand aan het onderzoek circa 89.650 bedrijven en instellingen artikel 2 van de Wav hebben overtreden.

Aantal illegaal tewerkgestelden en aandeel werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten

Bedrijfsmatige werkgevers zijn in totaal circa 267.000 arbeidsrelaties aangegaan met vreemdelingen, zonder dat zij voor deze vreemdelingen beschikten over een twv. Circa 66.750 à 89.000 personen voeren deze arbeidsrelaties uit en werken daarmee 44.500 à 66.750 arbeidsjaren. Dit is 0,8 tot 1,2 procent van het legale arbeidsvolume in Nederland. Dit is exclusief het aantal illegaal tewerkgestelden bij particuliere werkgevers (zij zijn buiten dit onderzoek gehouden). Naar schatting is circa 40 procent van de illegaal tewerkgestelde vreemdelingen afkomstig uit de 8 MOE-landen (Estland, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Tsjechië, Hongarije en Slovenië). Dit betreft voornamelijk Polen.

Duur en aard van de werkzaamheden

De illegale dienstverbanden zijn doorgaans van korte duur, en zij worden gemiddeld steeds korter. Daarbij is een ontwikkeling gaande van 'in vaste dienst bij de werkgever', naar 'werkzaam voor een intermediair' (bijvoorbeeld een malafide uitzendbureau). Als gevolg hiervan heeft een toenemend percentage van de illegaal tewerkgestelde werknemers meerdere, tijdelijke illegale dienstverbanden per jaar. De dienstverbanden kennen veel verschillende verschijningsvormen:

- *Illegaal tewerkgestelde seizoensarbeiders* die voor een bepaalde periode naar Nederland komen om hier in een korte tijd veel geld te verdienen.
- *Illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten* die langere tijd in Nederland zijn en via een (malafide) uitzendbureau, intermediair of loonbedrijf voor meerdere werkgevers werken.
- *Illegaal tewerkgestelde vaste medewerkers* die voor een langere periode (vaak jaren achtereen) in dienst zijn van een vaste werkgever.

Bekendheid van de regels van de Wav

Artikel 15 van de Wav stelt eisen aan de inleners en uitleners van personeel, en aan werkgevers die gebruikmaken van aangenomen werk. Uitleners zijn verplicht een kopie te verstrekken van het identiteitsbewijs van een uitgeleende vreemdeling. Werkgevers die personeel inlenen of gebruikmaken van aangenomen werk, dienen de identiteit van ingeleende vreemdelingen te controleren. Op grond van andere wetgeving zijn werkgevers verplicht om de identiteit te controleren van werknemers waarmee zij een formele dienstbetrekking hebben. Omdat men pas tijdens de identiteitscontrole kan vaststellen of het gaat om een vreemdeling, impliceren deze verplichtingen dat werkgevers de identiteit(spapieren) moeten controleren van al hun eigen werknemers, maar ook van ingeleende uitzendkrachten en van de werknemers van onderaannemers. Op basis van het onderzoek kunnen we concluderen dat 42 procent van de bedrijfsmatige werkgevers zelf zegt dat niet altijd te doen. Hiermee lopen zij een verhoogd risico om artikel 2 en artikel 15 van de Wav te overtreden.

Controlekans en pakkans

De controlekans en de pakkans zijn de kansen dat een overtredende werkgever wordt gecontroleerd en betrapt. Van hoge controle- en pakkansen gaat een preventieve werking uit. Daarom zijn vooral de *gepercipieerde* controlekans en de *gepercipieerde* pakkans belangrijk. Beide gepercipieerde kansen zijn *relatief* hoog. 56 procent van de werkgevers denkt dat de meeste bedrijven en particulieren wel eens worden gecontroleerd. Daar staat tegenover dat 28 procent van de respondenten denkt dat overtreders vaak of altijd worden gepakt.

De 'nalevingsgeneigdheid' op basis van de Tafel van Elf

De Tafel van Elf is een analysemodel in 11 dimensies, waarmee de nalevingsgeneigdheid van een doelgroep in kaart kan worden gebracht. De elf elementen zijn: (T1) kennis en duidelijke

lijkheid regels, (T2) kosten en baten van overtreden, (T3) acceptatie van beleid, (T4) normgetrouwheid, (T5) informele controlekans, (T6) informele meldingskans, (T7) controlekans, (T8) pakkans, (T9) selectiviteit, (T10) sanctiekans, (T11) sanctiezwarte. Uit het onderzoek blijkt het volgende:

- T1 Werkgevers *zeggen* dat ze in het algemeen globaal op de hoogte zijn van de regels van de Wav. Een beperkte groep van de werkgevers is ook goed op de hoogte van de details. Een betere kennis van de regels gaat gepaard met een betere naleving ervan. Sommige werkgevers kennen de regels helemaal niet, maar voor een deel van deze werkgevers zijn de regels minder belangrijk aangezien zij nooit met vreemdelingen te maken zullen krijgen.
- T2 Het kostenvoordeel van werken met illegaal tewerkgestelden ten opzichte van werken met Nederlandse arbeidskrachten is groot. Dit lijkt de belangrijkste drijfveer om vreemdelingen illegaal tewerk te stellen. De kosten en beslommingen die gepaard gaan met het aanvragen van een twv hebben maar weinig invloed op het nalevingsgedrag.
- T3 Het beleid wordt wel breed gesteund, maar werkgevers die het beleid steunen leven de Wav nauwelijks beter na dan andere werkgevers.
- T4 Normoverschrijdend gedrag wordt verworpen, maar dat heeft nauwelijks effect op de naleving.
- T5 De sociale omgeving heeft enigszins invloed op naleving door werkgevers.
- T6 Hierover zijn geen betrouwbare gegevens bekend.
- T7 Gepercipieerde controlekans is hoog. Het effect op de naleving is minder duidelijk.
- T8 De *gemiddelde* (gepercipieerde) pakkans is laag. Werkgevers die de pakkans hoog achten, leven de Wav wel beter na.
- T9 De risicoselectie die de Arbeidsinspectie maakt, heeft geen extra preventieve werking op het nalevingsgedrag van werkgevers.
- T10 Werkgevers zijn goed op de hoogte van het 'lik op stuk'-beleid van de Arbeidsinspectie.
- T11 Werkgevers vinden hoge boetes een effectief middel om overtreding tegen te gaan.

Succesvolle handhavingsstrategieën

In het onderzoek komen we drie groepen tegen: (1) zij die niet beter *weten*, (2) zij die niet beter *kunnen* en (3) zij die niet beter *willen*. Op basis van het onderzoek en de Tafel van Elf kunnen mogelijke instrumenten voor de handhavingsstrategie van SZW en het te verwachten succes worden afgeleid:

- **Informereren op maat.** Veel werkgevers zijn onbekend met de procedures, de legale mogelijkheden, het brede werkgeversbegrip van de Wav. De lage bekendheid van de exacte regels van de Wav hoeft niet echt een probleem te zijn, aangezien het overgrote deel van de werkgevers sowieso nooit werkt met mensen van buiten de EU-15. Dit betekent dat de informatie op maat moet zijn.

- **Bestuurlijke boetes.** Per 1 januari is een bestuurlijke boete ingevoerd die beduidend hoger is dan de strafrechtelijke boetes van voorheen. Hiervan mag een duidelijk effect worden verwacht. In de eerste cijfers zien we dit ook al terug.
- **Controle.** Aankondigingen van controles en publiciteit over beboete werkgevers kunnen de gepercipieerde pakkans en de naleving van de Wav kortstondig verhogen. Op middellange termijn kan een positief effect worden verwacht van verhoging van het aantal inspecties.
- **Case-specifieke strategie.** Er bestaan grote verschillen tussen werkgevers. Goede kennis van de omstandigheden van individuele werkgevers is een voorwaarde voor effectieve handhaving. Risicoanalyses zouden rekening moeten houden met de omstandigheden en achtergronden van individuele werkgevers (bijvoorbeeld het soort werkzaamheden, opleidingsniveau). Een aanpak met sectorspecifieke nalevings- en pakkansdoelstelling past bij deze strategie.

SUMMARY

Introduction

This report concerns Dutch employers' compliance with the 'Wet arbeid vreemdelingen' (Aliens Employment Act). This Act regulates entry of foreigners to the Dutch labour market. In this report 'foreigners' means all persons with nationalities from outside the 'old' 18 member states of the European Economic Area, Cyprus, Malta and Switzerland. According to the Act, most employers that hire a foreigner must possess a valid 'tewerkstellingsvergunning' (work permit). Employers that do not possess a necessary work permit, employ the foreigner illegally.

In 2005, Regioplan Policy Research studied the infringement of and compliance with the Act by legal entities. The study was commissioned by the Ministry of Social Affairs and Employment.

This report is based on fieldwork, carried out in March, April and May of the year 2005. The main part of this fieldwork consisted of two surveys among employers. We also included the legal entities that do not formally employ any employees directly, but who hire employees through temporary work agencies, or through subcontractors. The major part of this project on infringement of and compliance with the Act was carried out prior to the introduction of the administrative fine that was introduced on 1 January 2005.

Since the infringement of regulations is difficult to investigate, we used the 'Randomised Response-method' for surveying. Using this method, we can guarantee the anonymity of our respondents. This strongly enhances the quality of the study results. However, the method does introduce additional uncertainties. For example, respondents that do not understand the complicated method influence the results heavily. During our analyses, we have tried to control this factor. Despite these efforts, we still have to present our results with relatively large margins.

Research questions

The central problem definition of the study is:

What is the current level of compliance with the Act, by employers in various industries?

This problem definition has been worked out into the following research questions:

1. *How many employers in the Netherlands as a whole, and in Agriculture, the Hospitality Industry, Construction, Temporary Work Agencies, Cleaning Services, Metal Industry and Meat and Fish Industries, employ foreigners illegally?*
2. *How many illegally employed foreigners are involved?*
3. *What is the share of employees from the new EU member states among the illegally employed foreigners?*
4. *What is the average duration of illegal employment?*
5. *What is the nature of the activities: temporary/seasonal or permanent?*
6. *Are employers aware of the regulations concerning the employment of foreigners?*
7. *What is the chance of an infringing employer being caught?*

Expected effectiveness of enforcement instruments:

8. *Based on the 'Table of Eleven', what is employers' tendency to comply with the Law?*
9. *Which (possibly) successful strategies for enforcement can be deducted from that?*

Results

Scope of the infringement

19 percent of the employers in our study indicated that, during the 12 months prior to the survey, they have employed – either directly or through a temporary work agency or a subcontractor – a foreigner for one or more days, without possessing a valid work permit. This means that 89,650 legal entities were in infringement of article 2 of the Act on one or more days during the 12 months prior to our study.

Number of illegally employed foreigners and share of employees from new member states

Employers entered into 267,000 employment relations with foreigners, without possessing a valid work permit. These relations involved c. 66,750 to 98,000 foreigners, who worked 44,500 to 66,750 work years. This is between 0.8 percent and 1.2 percent of the legal work volume in the Netherlands. This volume excludes the illegal employment with private persons as employers (they were excluded from this study). An estimated 40 percent of the illegal employees come from the 8 middle and eastern European countries (Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Czech Republic, Slovakia, Hungary and Slovenia). Most of them are Polish employees.

Duration and nature of the activities

The illegal employment relations are generally of a short duration and they become increasingly shorter. This includes a development from 'directly employed by the employer' to 'employed indirectly through a temporary work agency'. As a result, an increasing share of the illegally employed has several temporary jobs per year. These jobs have various

appearances: *illegally employed seasonal workers* that travel to the Netherlands in order to earn a lot of money in a short period of time, *illegally employed temporary employees* who reside in the Netherlands for a substantial period of time and who work for several employers through the agency of malicious intermediaries, and *illegal direct employees* who work for their employer directly and over a longer period of time.

Risk of inspection and risk of detection

The risk of inspection and the risk of detection concern the chances of an infringing employer, of being ‘caught’ by the authorities. A high risk of detection has a pre-emptive influence. Hence, the *perceived* risk of inspection and the *perceived* risk of detection are the most important aspects. Both perceived risks are *relatively* high. 56 percent of all employers thinks that most companies and private persons will be inspected. In contrast, a mere 28 percent of the respondents expect that infringers are detected ‘always’ or ‘often’.

Familiarity with the regulations

Article 15 of the Law puts requirements to employers who take in or who send out personnel, and to employers who use the services of subcontractors. Employers who send out personnel must provide a copy of valid identification papers of the foreigner. Employers that take in employees or use the services of subcontractors should verify the identity of the foreigner. Other regulations require them to verify the identity of the employees with whom they have a formal employment relation.

Since employers can only conclude whether they are dealing with a foreigner after they have verified the identification papers, they should check the identity of all their employees, either direct employees or take in from other employers. On the basis of our field work we conclude that 42 percent of all employers says that they do not always verify the identification papers of their employees. Therefore they run an increased risk of violating both article 2 and article 15 of the Act.

Tendency to comply, based on the Table of Eleven

The ‘Table of Eleven’ is a model for analysis, existing of 11 dimensions. With the Table of Eleven we can map the tendency of a target group to comply with specific regulations. The eleven dimensions are: (T1) knowledge of rules, (T2) costs and benefits, (T3) extent of acceptance, (T4) the target group’s respect for authority, (T5) non-official control (social control), (T6) risk of being reported, (T7) risk of inspection, (T8) risk of detection (T9) selectivity, (T10) risk of sanction, and (T11) severity of sanction. We can learn the following from the study:

- T1 Employers *say* that they are generally well informed about the regulations. Only a limited group *is* well aware of the detailed requirements imposed by the Act. A better knowledge of the rules tends to go together with better abiding of the rules. Some employers do not know the rules at all. This may not be a problem since there are employers that would never employ foreigners.
- T2 The cost advantage of working with illegally employed foreigners is substantial. This appears to be the single most important reason for working with illegally employed foreigners. The administrative costs associated with obtaining a work permit only have a small influence on compliance.
- T3 Employers generally accept the policy, but employers who support the policy do not abide the rules better than their colleagues that do not support the regulations.
- T4 The target group generally does reject infringements of formal norms. However, no direct relation could be found with compliance.
- T5 Employers' social environments have a small positive impact on their behaviour concerning employment of foreign workers.
- T6 Not applicable.
- T7 The perceived risk of inspection is high. Its effect on compliance is mixed.
- T8 The *average* (perceived) risk of detection is low. Employers who deem the risk of detection high, comply with the rules better than other employers.
- T9 The risk selection by the Labour Inspection has no pre-emptive effects on compliance.
- T10 Employers are aware of the tit-for-tat policy of the Labour Inspection.
- T11 Employers expect that high fines are an effective instrument to battle infringement of the Act.

Successful enforcement strategies

In the study, we encounter three groups of violators: (1) employers who do not know any better, (2) employers who cannot do better, and (3) employers who do not want to do better. Based on the study and the 'Table of Eleven', we deduct the following enforcement strategies:

- **Custom information.** Many employers are unaware of procedures, legal possibilities, the broad definition of an 'employer' according to the Act, etc. The relatively limited knowledge of employers about the details of the Act is not necessarily problematic as only a minority of employers ever work with people from outside the EU. This implies that information must be tailored to the needs of the targeted employers.
- **Administrative fines.** On 1 January 2005, an administrative fine was introduced, which is substantially higher than the previous penal fines. We may expect a clear pre-emptive effect from the higher fines. The first results indicate in this direction.

- **Inspections.** Announcements of inspections and publication of fined and convicted employers may increase the perceived risk of detection for a certain period of time. On the long term, a positive effect may be expected of increasing the number of inspections.
- **Case specific strategies.** Large differences exist between employers. Good knowledge of the circumstances under which individual employers turn to illegal employment are a prerequisite for effective enforcement. Risk analyses should incorporate the circumstances and backgrounds of individual employers (e.g. type of activities, level of education). An approach with sector specific compliance and detection goals fits this strategy.

1 INLEIDING

Illegale tewerkstelling van vreemdelingen is een maatschappelijk probleem. De afgelopen jaren heeft het onderwerp ook steeds meer politieke aandacht gekregen. Onderzoek (onder andere Zuidam en Grijpstra, 2004 en Engbersen et al., 2004) laat zien dat illegale tewerkstelling tussen 1999 en 2004 in omvang is toegenomen. In de land- en tuinbouw, de horeca, de bouw, de uitzendbranche, de schoonmaakbranche, de metaalindustrie en de vlees- en visverwerkende industrie treft de Arbeidsinspectie bij gemiddeld 15 procent tot 25 procent van de gecontroleerde bedrijven illegaal tewerkgestelde arbeidsvreemdelingen aan (Rijksbegroting 2005, SZW).

In de begroting voor 2005 heeft de regering zich het doel gesteld dat in 2008 het percentage werkgevers dat de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) overtreedt in de genoemde risicosectoren moet zijn teruggebracht tot minder dan 15 procent. Om deze doelstelling te realiseren, zal het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid diverse instrumenten inzetten. Zo gaat het aantal inspecties naar verwachting omhoog van circa 3900 in 2003, naar circa 8000 in 2005. In 2006 gaat het aantal inspecties naar verwachting verder omhoog naar circa 11.000. Tevens is per 1 januari 2005 een bestuurlijke boete geïntroduceerd die hoger is dan de oude boetes. De boete bedraagt €4.000 per illegaal tewerkgestelde arbeidskracht bij particulieren, en €8.000 per illegaal tewerkgestelde arbeidskracht van rechtspersonen. Vóór 1 januari 2005 bedroegen de boetes gemiddeld nog €980. In de nabije toekomst worden ook andere maatregelen geïmplementeerd om de naleving van de Wav te bevorderen.

Om de effecten van dit beleid in 2008 te kunnen bepalen, dat wil zeggen: om te kunnen bepalen of de doelstellingen worden gehaald, heeft Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een nulmeting uitgevoerd naar het nalevingsniveau en de pakkans met betrekking tot de Wav in de genoemde 'risicosectoren' en voor Nederland als totaal. Deze nulmeting heeft vrijwel geheel betrekking op de periode voorafgaand aan de invoering van de hogere bestuurlijke boete.

1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

Dit rapport geeft inzicht in de naleving van de Wav. De centrale probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Wat is het huidige nalevingsniveau van de Wav door werkgevers in verschillende sectoren?

Deze centrale probleemstelling is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

Inventarisatie van de omvang en aard van illegale tewerkstelling

1. *Hoe hoog is het aantal en het aandeel bedrijven en instellingen in Nederland als geheel, en in de sectoren land- en tuinbouw, horeca, bouw, uitzendbranche, schoonmaakbranche, metaalindustrie en vlees- en visverwerking, waarbij sprake is van illegale tewerkstelling?*
2. *Om hoeveel illegaal tewerkgestelden gaat het?*
3. *Hoe groot is het aandeel werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten onder de illegaal tewerkgestelden?*
4. *Wat is de gemiddelde duur van de illegale tewerkstelling?*
5. *Wat is de aard van de werkzaamheden: tijdelijk/ seizoensgebonden of permanent?*
6. *Zijn werkgevers op de hoogte van de regels voor tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten?*
7. *Hoe groot is de kans dat een werkgever op een overtreding van de Wav wordt betrapt?*

Verwachte effectiviteit van handhavinginstrumenten

8. *Wat is op basis van de Tafel van Elf de 'nalevingsgeneigdheid' van werkgevers inzake de Wav?*
9. *Welke (mogelijk) succesvolle handhavingsstrategieën voor de Wav kunnen hieruit worden afgeleid?*

Daarnaast proberen we met dit onderzoek meer inzicht te verschaffen in de spontane naleving¹ van de Wav door bedrijfsmatige werkgevers.

1.2 Onderzoeksaanpak

Om de bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden, heeft Regioplan Beleidsonderzoek in de periode maart - juni 2005 onderzoek uitgevoerd naar de naleving van de Wav door bedrijven en instellingen in Nederland. Het onderzoek bestond uit een literatuurstudie, twee telefonische enquêtes onder bedrijfsmatige werkgevers en interviews met sleutelpersonen.

Het is bekend dat respondenten tijdens enquêtes vaak geneigd zijn om laakbaar gedrag te 'onderrapporteren'. Dit leidt tot een onderschatting van de werkelijke regelovertreding. Om dit effect te voorkomen, is bij één van de twee enquêtes gebruikgemaakt van de randomised-responsemethode. Deze methode is speciaal ontwikkeld voor het in kaart brengen van het niveau van regelovertreding. Uit wetenschappelijk onderzoek is gebleken dat de randomised-responsemethode voor enquêtes leidt tot de beste schattingen van het niveau van laakbaar

¹ Spontane naleving heeft betrekking op het niveau van naleving indien de overheid de wet niet actief handhaaft.

gedrag, die op basis van enquêtes kunnen worden bereikt. Dit komt doordat de randomised-responsemethode de respondent de zekerheid biedt dat zijn antwoorden absoluut anoniem zullen blijven. Meer informatie over de onderzoeksopzet vindt u in bijlage 3.

Belangrijke keuzes

Tijdens het onderzoek is een aantal keuzes gemaakt die van grote invloed zijn op de onderzoeksresultaten. Ten eerste is gekozen om een enquêteonderzoek uit te voeren, met gebruik van de randomised-responsemethode. Dit leidt tot een betere schatting van het aantal overtreders, maar resulteert tegelijkertijd in ruimere betrouwbaarheidsmarges.² Ten tweede is ervoor gekozen om particuliere werkgevers in dit onderzoek buiten beschouwing te laten. Dit leidt tot een lagere schatting van het absolute aantal overtreders.³ Ten derde is gekozen voor een bepaalde berekeningsmethode voor het overtredingsniveau, terwijl ook andere methoden mogelijk waren. Deze berekeningsmethode en de consequenties van de keuze voor deze methode worden toegelicht in hoofdstuk 2.

1.3 Achtergrond

De Wet arbeid vreemdelingen

Om de toestroom van arbeidsmigranten te reguleren, is in september 1995 de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) in werking getreden. De Wav heeft vijf doelen:⁴

- arbeidsmigranten restrictief toelaten;
- allocatie op de arbeidsmarkt verbeteren;
- illegale tewerkstelling bestrijden;
- duurzaam tot Nederland toegelaten vreemdelingen een zo groot mogelijke keuzevrijheid op de arbeidsmarkt laten;
- beschermen van de rechtspositie van toegelaten arbeidsmigranten.

Op grond van de Wav is het verboden om personen van buiten de 18 oude landen van de Europese Economische Ruimte, Cyprus, Malta en Zwitserland, in Nederland arbeid te laten

² Door de ruime betrouwbaarheidsintervallen is het niet mogelijk om de zeven onderscheiden sectoren onderling te vergelijken.

³ In strikte zin vallen particulieren ook onder de werkgeversdefinitie van de Wav, indien zij werk laten uitvoeren. Dit kan bijvoorbeeld huishoudelijk werk zijn, hovenierswerk, of bouwkundige werkzaamheden. De omvang van regelovertreding voor particulieren is onbekend, maar is mogelijk omvangrijk. Er is echter voor gekozen om particulieren in dit onderzoek buiten beschouwing te laten.

⁴ Kamerstukken II 1993-1994, 23 574, nr. 3, p. 4.

verrichten zonder dat de werkgever beschikt over een tewerkstellingsvergunning (twv). Werkgever is iedereen die iemand anders arbeid, huishoudelijke diensten of persoonlijke diensten laat verrichten. Werkgevers kunnen dus zowel bedrijven en instellingen zijn, als particulieren.

Het vergunningstelsel wordt uitgevoerd door de Centrale Organisatie Werk en Inkomen (CWI). Werkgevers die iemand van buiten de oude Europese Economische Ruimte, Cyprus, Malta en Zwitserland arbeid willen laten verrichten, moeten bij CWI een twv aanvragen. Ook voor werknemers uit acht van de nieuwe lidstaten⁵ die op 1 mei 2004 tot de EU zijn toegetreden, is nog steeds een twv nodig.

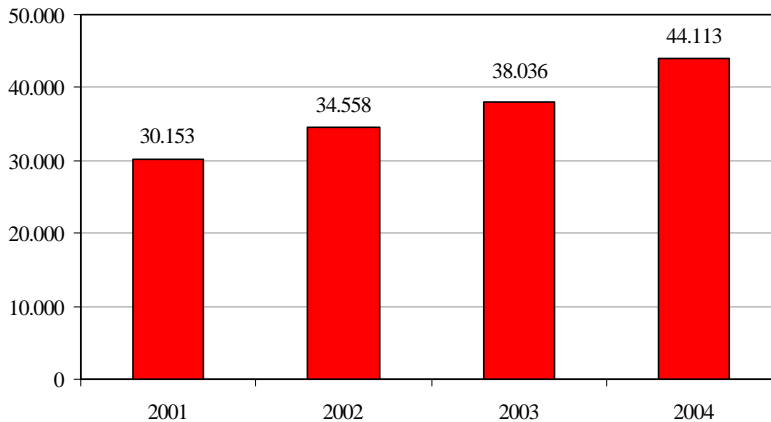
Deze overgangsregeling geldt in ieder geval tot 1 mei 2006, maar uiterlijk tot 1 mei 2011. Indien binnen Nederland, of één van de 18 oude Lidstaten van Europese Economische Ruimte (EER-18),⁶ Cyprus, Malta en Zwitserland geen geschikt arbeidsaanbod beschikbaar is, én de werkgever aan een aantal andere voorwaarden voldoet, dan verstrekt CWI een twv. Het is illegaal vreemdelingen te laten werken zonder dat de werkgever beschikt over een twv, of voldoet aan de uitzonderingen op artikel 2 van de Wav.

In 2004 verleende CWI 44.207 twv's. Daarnaast werden 6493 aangevraagde twv's geweigerd en nog eens 3910 aanvragen niet in behandeling genomen (bron: CWI). Figuur 1.1 laat zien dat het aantal twv's de afgelopen jaren behoorlijk is gestegen.

⁵ Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië.

⁶ Finland, Zweden, Denemarken, Groot-Brittannië, Ierland, Duitsland, Nederland, België, Luxemburg, Oostenrijk, Frankrijk, Italië, Spanje, Portugal en Griekenland, IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.

Figuur 1.1 Aantal geldig geworden twv's, naar jaar



Bron: CWI

Overtreding van de Wav

De Wav stelt eisen aan de werkgevers van vreemdelingen. De twee belangrijkste eisen zijn neergelegd in artikel 2 en artikel 15. Artikel 2, lid 1 stelt dat het een werkgever verboden is om zonder twv een vreemdeling arbeid te laten verrichten in Nederland. Artikel 15 gebiedt een werkgever die personeel inleent of die arbeid laat verrichten via aangenomen werk, om de identiteit van de vreemdeling te controleren en om het kopie-identiteitsdocument dat hij van de uitlener of aannemer ontvangt, op te nemen in zijn administratie.

Een werkgever overtreedt artikel 2 van de Wav, indien hij een vreemdeling voor wie een twv vereist is, arbeid laat verrichten zonder dat hij over zo'n vergunning beschikt. Deze situatie staat bekend als *illegale tewerkstelling*.

Artikel 15 van de Wav stelt eisen aan de inleners en uitleners van personeel, en aan werkgevers die gebruikmaken van aangenomen werk. Uitleners zijn verplicht een kopie te verstrekken van het identiteitsbewijs van een uitgeleende vreemdeling. Werkgevers die personeel inlenen of gebruikmaken van aangenomen werk, dienen de identiteit van ingeleende vreemdelingen te controleren. Op grond van andere wetgeving zijn werkgevers verplicht om de identiteit te controleren van werknemers waarmee zij een formele dienstbetrekking hebben.

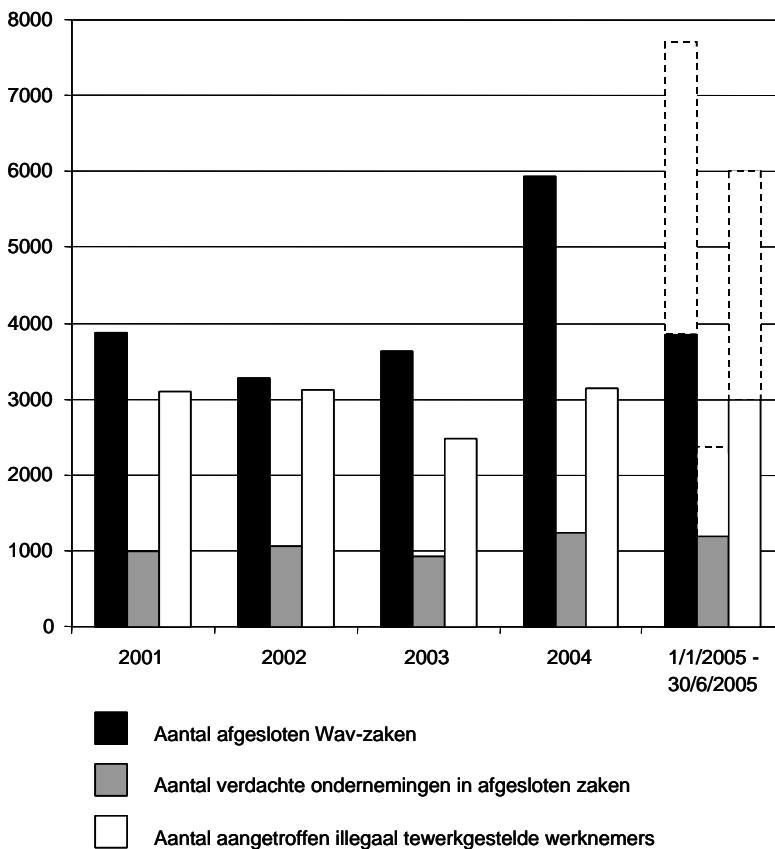
Omdat men pas tijdens de identiteitscontrole kan vaststellen of het gaat om een vreemdeling, impliceren deze verplichtingen dat werkgevers de identiteit(spapieren) moeten controleren van al hun eigen werknemers, maar ook van uitzendkrachten en van de werknemers van on-

deraannemers. Werkgevers die niet van alle ingeleende werknemers de papieren controleren, lopen een verhoogd risico om artikel 2 en artikel 15 van de Wav te overtreden.

Handhaving van de Wav

Handhaving van de Wav (en daarmee de bestrijding van illegale tewerkstelling) is een taak van de Arbeidsinspectie. Om illegale tewerkstelling te bestrijden, voert de Arbeidsinspectie jaarlijks duizenden werkplekcontroles uit. De laatste jaren is het aantal werkplekcontroles flink opgevoerd. Zo werden in 2004 ruim 6000 controles uitgevoerd (tegen circa 3000 in 2002). Bij deze controles worden elk jaar honderden overtredingen vastgesteld en duizenden illegaal tewerkgestelde arbeidsvreemdelingen aangetroffen (zie figuur 1.2).

Figuur 1.2 Ontwikkeling van de handhaving Wav door de Arbeidsinspectie*



Bron: Arbeidsinspectie

* Ondanks de introductie van de bestuurlijke boete per 1 januari 2005, is in 2005 nog een groot aantal processen-verbaal opgemaakt. Deze hebben betrekking op in 2004 geconstateerde overtredingen van de Wav.

De bovenstaande grafiek laat duidelijk zien dat het aantal gepakte ondernemingen flink is gestegen: van 992 in 2001 tot 1.247 in 2004. Deze stijging is het gevolg van een toename van het aantal inspecteurs van circa 65 in 2002 tot circa 130 eind 2004, en van het toegenomen aantal controles.

1.4 Leeswijzer

Dit is het eindrapport van de nulmeting naar de naleving van de Wav. De onderzoeksvragen worden in de rest van dit rapport één voor één behandeld. In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) gaan we eerst in op de aard en omvang van overtreding van de Wav. In hoofdstuk 3 behandelen we vervolgens de spontane naleving en de pakkans. Hoofdstuk 4 gaat in op de te verwachten effecten van de extra handhavingsinspanningen, mede gebaseerd op de inzichten vanuit het Tafel van Elf-model. In hoofdstuk 5 vindt de lezer de conclusies die op basis van het onderzoek kunnen worden getrokken.

Verder bevat bijlage 1 bevat een begrippenlijst met de belangrijkste gehanteerde termen uit dit rapport. In bijlage 2 staat de branche-indeling op basis van SBI-codes en een beschrijving van de gehanteerde onderzoeksmethodiek is opgenomen in bijlage 3. In bijlage 4 worden enkele grafieken gepresenteerd met gedetailleerde uitkomsten van de gehouden enquête, in relatie tot de Tafel van Elf.

2 OMVANG EN AARD VAN OVERTREDING VAN DE WAV

Om in 2008 te kunnen evalueren of de extra handhavingsinspanningen effect hebben gehad, is inzicht vereist in het huidige nalevingsniveau. Daarom beantwoordt dit hoofdstuk de volgende vragen:

1. *Hoe hoog is het aantal en het aandeel bedrijven en instellingen in Nederland als geheel, en in de sectoren land- en tuinbouw, horeca, bouw, uitzendbranche, schoonmaakbranche, metaalindustrie en vlees- en visverwerking, waarbij sprake is van illegale tewerkstelling (paragraaf 2.1)?*
2. *Om hoeveel illegaal tewerkgestelden gaat het (paragraaf 2.2)?*
3. *Hoe groot is het aandeel werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten onder de illegaal tewerkgestelden (paragraaf 2.3)?*
4. *Wat is de gemiddelde duur van de illegale tewerkstelling (paragraaf 2.4)?*
5. *Wat is de aard van de werkzaamheden: tijdelijk, seizoensgebonden of permanent (paragraaf 2.4)?*

Voordat we in de volgende paragraaf antwoord geven op de eerste onderzoeksvraag, geven we hieronder eerst onze toelichting op onze zoektocht naar de antwoorden. Deze toelichting zal de lezer helpen met het interpreteren van de gevonden resultaten.

Verschillende benaderingen

Het onderzoeken van het nalevingsniveau van de Wav is een zoektocht die een groot aantal obstakels kent. Regelovertreding is in het algemeen zeer moeilijk onderzoekbaar, zeker wanneer de onderzoekers daarbij afhankelijk zijn van de medewerking van de overtreders zelf. Overtreders zijn namelijk geneigd om hun overtredingen te verzwijgen, uit angst voor directe bestraffing, of uit angst dat hun oprechte medewerking aan het onderzoek ertoe leidt dat de regels of handhaving in de toekomst worden aangescherpt. Overtreders hebben er dus belang bij om een dergelijk onderzoek naar regelovertreding te frustreren.

Om toch een vinger te krijgen achter het niveau van overtreding van de Wav hebben we in dit onderzoek gebruikgemaakt van een methode die speciaal is ontwikkeld om overtreding in kaart te brengen: de randomised-responsemethode. De randomised-responsemethode is algemeen geaccepteerd als de beste methode die thans beschikbaar is om aan de hand van enquêtes een schatting te maken van het niveau van regelovertreding. Ondanks dat we tijdens het onderzoek te maken hebben gekregen met een aantal moeilijkheden, is het toch gelukt om de omvang van de overtreding van de Wav in kaart te brengen.

Door een vraagstelling te hanteren die anonimiteit van de respondent garandeert, reduceert de randomised-response methode de invloed van effecten als *selection bias* en sociaal wenselijk antwoordgedrag. Tegelijkertijd echter, introduceert de randomised-response methode extra onzekerheid. Ten eerste doordat een ingewikkeldere vraagstelling ertoe leidt dat meer respondenten de vraag niet begrijpen en mogelijk foutief beantwoorden (zie bijlage). Ten tweede moet vanwege de techniek rekening worden gehouden met ruimere betrouwbaarheidsintervallen. Om onze zoektocht te illustreren, laten we hieronder zien wat de uitkomsten zijn van verschillende manieren om het percentage overtreders te benaderen.

Tabel 2.1 Overzicht van de uitkomsten bij verschillende onderzoeksmethoden

<i>Methode</i>	<i>Percentage aange- troffen 'overtreders'</i>	<i>n</i>
Direct gevraagd		
<i>Hebt u zelf wel eens gebruikgemaakt van illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten?</i>	3%	1119
<i>Hebt u het vermoeden dat andere werkgevers binnen uw branche wel eens gebruikmaken van illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten?</i>	31%	3918
<i>Kunt u een schatting maken van het percentage bedrijven in uw branche dat wel eens gebruikmaakt van illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten?</i>	17%	1210
Gevraagd met randomised-response methode		
<i>Ik heb de afgelopen 12 maanden wel/niet vreemdelingen illegaal tewerkgesteld.</i>	28%	3918
<i>Uitkomsten, gecorrigeerd voor niet-begrijpers en verwerpers^a</i>	24%	2785
<i>Uitkomsten, gecorrigeerd voor niet-begrijpers en verwerpers,^a en gemiddeld met antwoorden op de directe vragen van de personen die de randomised-response methode verwierpen</i>	19%	3788

^a De randomised-response vragen zijn tijdens het telefonisch onderzoek voorgelegd aan en beantwoord door 5653 respondenten. Het bleek dat een kwart van de respondenten de randomised-response methode niet begreep, of niet wilde gebruiken. Bij de 'gecorrigeerde randomised-response methode' zijn deze respondenten in de analyse buiten beschouwing gelaten.

Wanneer werkgevers 'op de man af' wordt gevraagd of ze gedurende de afgelopen 12 maanden vreemdelingen illegaal tewerk hebben gesteld, dan geeft slechts 3 procent dat toe. Op basis van ander onderzoek naar laakbaar gedrag weten we dat dit een sterke onderschatting is van het werkelijke niveau van regelovertreding. Immers, werkgevers zijn bang voor vervolging indien zij toegeven dat ze met illegaal tewerkgestelden werken.

Wanneer we werkgevers vragen een inschatting te maken van het percentage ondernemers in hun eigen branche dat de Wav overtreedt door met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten te werken, resulteert dat in een schatting van gemiddeld 17 procent. Met deze vraagstelling meten we weliswaar niet exact waar we naar op zoek zijn, maar het geeft wel een *indicatie* van de werkelijke hoogte van het overtredingsniveau.

Wanneer we de randomised-responsemethode toepassen om het overtredingsniveau in kaart te brengen, en we gebruiken in de analyse de resultaten van *alle* responderende werkgevers die een antwoord hebben gegeven op de randomised-responsevragen, dan blijkt dat 28 procent van alle werkgevers zegt dat hij of zij werkt met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten. Dit resultaat wordt echter in sterke mate beïnvloed door de respondenten die de methode niet begrijpen, of die de methode niet willen gebruiken. Het blijkt dat er een substantiële groep is die de randomised-responsemethode niet begrijpt.

Tijdens de interviews hebben de interviewers voor elke respondent aangegeven of ze de vraagtechniek wel of niet begrijpen. Indien we de groep niet-begrijpende respondenten bij de analyse buiten beschouwing laten, dan daalt het overtredingscijfer naar 24 procent.

Een deel van de respondenten wilde niet meewerken aan de randomised-responsemethode. Een veel gehoord argument was 'doe nou niet zo moeilijk, ik werk nooit met illegale werknemers'. Aan de respondenten die de randomised-responsemethode niet hebben willen beantwoorden, is (tijdens dezelfde enquête) *rechtstreeks* 'op de man af' gevraagd of men vreemdelingen illegaal tewerkstelt. Indien we de resultaten van deze vraag in de analyse betrekken, dan daalt het overtredingscijfer verder naar 19 procent. In dit rapport hebben we er vanwege methodologische redenen voor gekozen om deze laatste berekeningsmethode te gebruiken voor de analyses. Anders ontstaat er namelijk een vertekening, doordat mensen die 'niets te verbergen hebben' buiten de analyses blijven. De gekozen methode geeft volgens ons de meest zuivere schatting van het werkelijke overtredingsniveau.

2.1 Omvang van overtreding van de Wav

In deze paragraaf gaan we in op de omvang van overtreding van de Wav. Daarvoor brengen we in kaart hoeveel bedrijven gedurende de afgelopen 12 maanden met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten hebben gewerkt. Aanvullend laten we zien hoeveel werkgevers wel eens gebruikmaken van aannemers of uitzendbureaus waarvan men vermoedt dat ze werken met illegaal tewerkgestelden. Als laatste gaan we in op de vraag of werkgevers wel altijd de papieren controleren van de arbeidskrachten die ze in dienst hebben, of die ze inhuren via uitzendbureaus, (onder)aannemers of loonbedrijven.

Uit het onderzoek blijkt dat 19 procent ($\pm 4\%$) van alle bedrijfsmatige werkgevers⁷ in de 12 maanden voorafgaand aan het onderzoek één of meer vreemdelingen op één of meer dagen

⁷ Betreft alle bedrijven en instellingen met personeel in loondienst en/of die arbeidskrachten laten werken via uitzendbureaus of onderaannemers. De resultaten van het onderzoek zijn herwogen op basis van de sector waarin het bedrijf werkzaam is, en de grootteklasse van het bedrijf.

illegaal tewerk heeft gesteld (= overtreding van artikel 2 van de Wav). 14 procent ($\pm 4\%$) van de werkgevers maakte wel eens gebruik van aannemers en/of uitzendbureaus waarvan ze vermoedden dat ze vreemdelingen illegaal tewerkstelden. 42 ($\pm 4\%$) procent van de werkgevers controleerde niet altijd de papieren van de arbeidskrachten die ze in dienst hebben of inhuren via een uitzendbureau of loonbedrijf. Hiermee lopen zij een verhoogd risico om artikel 2 en 15 van de Wav te overtreden. Vanwege de gehanteerde onderzoeksmethode⁸ is het helaas niet mogelijk om eventuele overlap of samenhang tussen deze groepen te analyseren.

Aandeel en aantal bedrijven en instellingen waar sprake is van illegale tewerkstelling

Uit het onderzoek blijkt dat 19 procent van alle Nederlandse werkgevers in de 12 maanden voorafgaand aan de telefonische enquête 1 of meer vreemdelingen illegaal tewerk heeft gesteld. Dit cijfer behoeft echter enige nuancering. Ten eerste heeft dit cijfer vrijwel geheel betrekking op de situatie van vóór de invoering van de bestuurlijke boete, aangezien de telefonische enquête begin 2005 is afgenomen. Ten tweede betekent het *niet* dat men vreemdelingen *12 maanden lang* op illegale basis in loondienst heeft gehad. Het kan immers gaan om een korte periode binnen die 12 maanden (bijvoorbeeld een dag, een week of twee keer anderhalve maand). Het aantal illegaal tewerkgestelde personen op enig moment in de tijd is hierdoor aanzienlijk lager dan deze 19 procent op het eerste gezicht doet vermoeden. Ten derde komen in de cijfers dubbeltellingen voor vanwege uitzendwerk en onderaanneming. Zo kan het zijn dat men zelf geen illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten in loondienst had, maar dat men werkte met illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten of illegaal tewerkgestelde werknemers van onderaannemers. Deze illegale arbeidsrelaties zijn dan dus tweemaal geteld (zowel bij de uitlener als bij de inlener). Dat is in lijn met de strekking van de Wav. Daar staat echter tegenover dat veel malafide uitzendbureaus niet in het onderzoek zijn meegenomen, omdat deze bedrijven vaak niet staan ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Hierdoor zijn van deze bedrijven geen telefoonnummers bekend.

Naast het totaalcijfer van 19 procent is voor 9 deelbranches en voor 3 grootteklassen onderzocht hoeveel procent van de werkgevers werkt met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten. Het blijkt dat er flinke verschillen bestaan tussen de branches en dat ook de bedrijfsomvang een grote rol speelt. Het overtredingspercentage loopt uiteen van 6 procent bij de non-profitinstellingen⁹ tot en met 28 procent in de bouwsector¹⁰ (zie tabel 2.2).

⁸ De gehanteerde randomised-respondemethode heeft als eigenschap dat we wel uitspraken kunnen doen over de totale steekproef, maar dat we niet weten of een individuele respondent de regels overtreedt (zie bijlage 3).

⁹ Onder non-profit worden zowel publieke instanties verstaan, als non-profitorganisaties, onderwijs en welzijnsorganisaties (zie bijlage 2).

¹⁰ Overigens zijn de resultaten voor de onderscheiden deelsectoren minder 'hard' dan het totaalcijfer. Voor de deelsectoren gelden namelijk aanzienlijk ruimere betrouwbaarheidsintervallen.

Het is opmerkelijk dat ook in het overige particuliere bedrijfsleven veel overtreding van de Wav voorkomt. Nadere analyses wijzen uit dat vooral bedrijven in de handel, de zakelijke dienstverlening en bouwgerelateerde branches nogal eens de Wav overtreden. Bedrijven in de transport en industrie blijken de Wav iets beter na te leven. Omdat het onderzoek niet specifiek is opgezet om deze groepen te kunnen identificeren, kunnen hierover geen nauwkeurigere uitspraken worden gedaan.

Tabel 2.2 Aantal en percentage bedrijfsmatige werkgevers dat zegt in de afgelopen 12 maanden met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten te hebben gewerkt, naar branche

	% overtredders ^a	aantal overtredders	n
Bouw	28% (± 11%)	13.550 (± 5350)	386
Horeca	23% (± 11%)	7200 (± 3450)	412
Landbouw	20% (± 9%)	13.950 (± 6550)	555
Metaalindustrie	11% (± 10%)	950 (± 900)	500
Schoonmaakbranche	12% (± 12%)	550 (± 550)	315
Uitzendbranche ^b	10% (± 10%)	600 (± 550)	467
Vlees en visverwerkende industrie	10% (± 18%)	100 (± 150)	139
Overig particulier bedrijfsleven	20% (± 10%)	51.000 (± 24.800)	478
Non-profit ^c	6% (± 9%)	2600 (± 4050)	536
Nederland totaal^d	19% (± 4%)	89.650 (± 16.500)	3788

^a Overtredders als percentage van het totaal aantal werkgevers in de branche. Tussen haken is het 95 procent betrouwbaarheidsinterval weergegeven. Dit betekent dat we met 95 procent zekerheid kunnen zeggen dat het totale aandeel overtredders niet minder is dan (19% - 4% =) 15 procent en niet meer is dan (19% + 4% =) 23 procent. Deze marges zijn vrij groot, gezien het hoge aantal respondenten, maar dat is het gevolg van de gekozen randomised-responsemethode (zie bijlage 3).

^b De cijfers en uitspraken over uitzendbureaus hebben alleen betrekking op ondernemingen die bij de Kamer van Koophandel als uitzendbureau staan ingeschreven.

^c Betreft onder meer overheidsinstellingen, non-profit organisaties, onderwijs, gezondheidszorg en nutsbedrijven. Zie bijlage 2 voor een nadere specificering.

^d Betreft alle overtredende bedrijfsmatige werkgevers (in het particuliere bedrijfsleven en de non-profitsector). De berekening is als volgt: Nederland telt 685.770 bedrijven en instellingen. Hiervan is 69,5 procent werkgever volgens de definitie van de Wav. Dat zijn 476.722 werkgevers. Gedurende de 12 maanden die aan het onderzoek vooraf gingen, werkte 19 procent van deze werkgevers met 1 of meer illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten.

Over de cijfers van de uitzendbranche moeten we enkele relativiserende opmerkingen maken. Ten eerste hebben de bovenstaande uitkomsten uitsluitend betrekking op de uitzendbureaus die in Nederland zijn ingeschreven in het Handelsregister van de Kamers van Koophandel. Veel malafide loonbedrijven en uitzendbureaus zijn dat niet, en daardoor is deze laatste groep in het onderzoek sterk ondervetegenwoordigd. Er zijn in Nederland ongeveer 7.000 bonafide, en 5.000 malafide uitzendondernemingen (Zuidam en Grijpstra, 2004).

Verder lijkt overtreding van de Wav af te nemen met de groei van de omvang van de organisatie. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat relatief meer kleine bedrijven de Wav overtreden dan grote bedrijven (zie tabel 2.3).

Tabel 2.3 Aantal en percentage bedrijfsmatige werkgevers dat zegt in afgelopen 12 maanden met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten te hebben gewerkt, naar grootteklasse

	% overtreiders ^a	aantal overtreiders	n
Groot (> 100 wn)	7% (± 8%)	550 (± 600)	677
Midden (10 – 100 wn)	14% (± 6%)	7900 (± 3550)	1203
Klein (<10 wn)	20% (± 5%)	81.600 (± 20.450)	1908
Nederland totaal	19% (± 4%)	89.650 (± 16.500)	3788

^a Overtreders als percentage van het totaal aantal werkgevers in de branche.

Alternatieve methoden

Het huidige onderzoek is niet het enige onderzoek naar illegale tewerkstelling. Het is daarom interessant om de gevonden resultaten in het perspectief te plaatsen van alternatieve onderzoeksmethoden. Een eerste alternatieve methode is om gebruik te maken van de cijfers van de Arbeidsinspectie zelf.

Zoals blijkt uit de onderstaande tabel, trof de Arbeidsinspectie in 2004 bij gemiddeld 21,5 procent van de werkplekcontroles ook daadwerkelijk illegaal tewerkgestelde werknemers aan (dit is de *trefkans*). Aangezien de controles niet a-select worden uitgevoerd, maar juist daar waar de Arbeidsinspectie vermoedt dat overtreding plaatsvindt, is de verwachting dat *op enig moment in de tijd* minder dan 21,5 procent van de werkgevers met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten werkt. Overigens is de trefkans in de eerste helft van 2005 opgelopen tot 26 procent.

Tabel 2.4 Overzicht van inspectieproducten, processen-verbaal en aangetroffen vreemde-lingen per jaar

	2001	2002	2003	2004	1/1/2005 - 30/6/2005
Aantal <i>gestarte</i> Wav-zaken	3748	3219	4093	6941	4353
Aantal <i>gestarte</i> Wav-zaken dat werd afgesloten met een proces verbaal ^a	662	682	822	1490	
Aantal <i>gestarte</i> Wav-zaken dat werd afgesloten met een boeterapport					1129
Trefkans	17,7%	21,2%	20,1%	21,5%	25,9%

Bron: Arbeidsinspectie

^a Per zaak waarbij wordt gevebaliseerd of beboet, worden gemiddeld 1,2 werkgevers gevebaliseerd of beboet.

Een tweede alternatieve manier om het percentage overtreiders te schatten is respondenten vragen hoeveel procent van hun collega's in de branche volgens hen gebruikmaakt van illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten. Wanneer we deze vraag voorleggen aan de ondernemers, dan blijkt dat 31 procent van hen denkt dat andere ondernemers in zijn branche de Wav

wel eens overtreden. Deze respondenten denken gemiddeld dat het gaat om 17 procent van de werkgevers in hun branche.¹¹

Tabel 2.5 Projectietechniek: wat doen de andere werkgevers in uw branche?

<i>Branche</i>	<i>Percentage werkgevers dat vermoedt dat andere bedrijven in de branche de Wav wel eens overtreden</i>	<i>Hoeveel procent van de werkgevers in uw branche overtreedt volgens u de Wav?^a</i>
Bouw	52%	20%
Horeca	44%	23%
Landbouw	60%	18%
Metaalindustrie	35%	15%
Schoonmaakbranche	55%	24%
Uitzendbranche	59%	21%
Vlees en visverwerkende industrie	57%	19%
Overig particulier bedrijfsleven	18%	14%
Non-profit	16%	13%
Totaal	31%	17%

^a Betreft alleen de respondenten die vermoeden dat andere werkgevers in hun branche wel eens gebruik maken van illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten.

Analyse

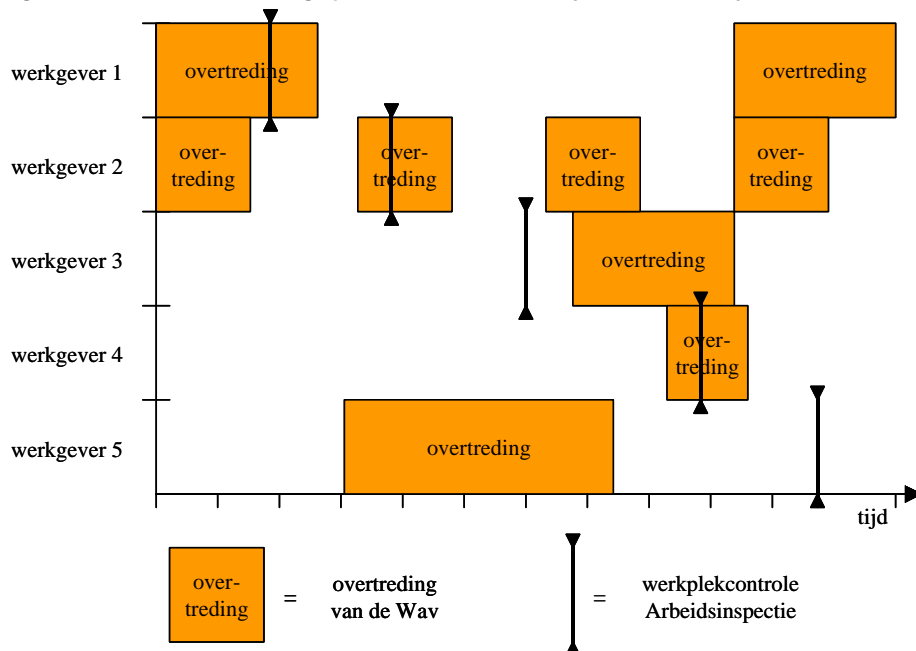
Het is interessant om de resultaten van het Regioplanonderzoek te vergelijken met de gegevens van de Arbeidsinspectie. De Arbeidsinspectie trof in 2004 bij 21,5 procent van haar controles overtredingen van de Wav aan. Aangezien de Arbeidsinspectie een risicoselectie maakt en haar inspecties vooral richt op bedrijven waar men overtreding vermoedt, veronderstelt de Arbeidsinspectie dat het werkelijke percentage overtreders in de gehele populatie van werkgevers lager ligt.

De schatting van Regioplan met betrekking tot het percentage overtreders onder de Nederlandse werkgevers komt inderdaad iets lager uit. De cijfers van de Arbeidsinspectie zijn echter niet zonder meer te vergelijken met onze uitkomsten. Onze cijfers hebben namelijk betrekking op een periode van 12 maanden, waarin de werkgever (al dan niet een deel van die periode) met illegaal tewerkgestelden werkte. De cijfers van de Arbeidsinspectie hebben echter betrekking op één moment in de tijd. Zo treft de Arbeidsinspectie bijvoorbeeld op de dag van de werkplekcontrole geen illegaal tewerkgestelden aan, terwijl de werkgever de volgende dag een illegaal tewerkgestelde arbeidskracht in dienst kan hebben. De

¹¹ Dit betreft alleen de respondenten die denken dat andere bedrijven in hun branche werken met illegaal tewerkgestelde vreemdelingen. Indien we de antwoorden van alle respondenten meenemen, komen we uit op een gemiddelde van 6 procent.

Arbeidsinspectie kan daardoor niet vaststellen of individuele werkgevers de afgelopen 12 maanden de Wav overtraden. Een en ander wordt hieronder grafisch toegelicht.

Figuur 2.1 Grafische toelichting op verschil tussen standcijfers en stroomcijfers



De figuur laat een fictieve situatie zien, waarbij er 5 werkgevers zijn die in een bepaalde periode de Wav overtreden. De vijf overtreders krijgen allemaal een werkplekcontrole van de Arbeidsinspectie. Bij 3 van de 5 werkgevers treft de Arbeidsinspectie *op het moment van de controle* illegaal tewerkgestelde werknemers aan. Conclusie: het aantal aangetroffen overtreders *op enig moment in de tijd* (standcijfer) is doorgaans lager dan het totaal aantal overtreders *gedurende een bepaalde periode* (stroomcijfer). Door dit effect zijn onze uitkomsten wellicht hoger dan de Arbeidsinspectie had verwacht.

Aandeel en aantal bedrijven en instellingen dat wel eens werkt met malafide uitzendbureaus en onderaannemers

Tijdens het onderzoek is de respondenten de vraag voorgelegd of zij wel eens gebruikmaken van een uitzendbureau of (onder)aannemer waarvan men vermoedt dat ze met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten werken. Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat 14 procent van alle werkgevers in Nederland dit wel eens doet, en dat dit tussen de risicosectoren varieert van 9 procent tot 27 procent. Opvallend is wederom de hoge score van de overige particuliere bedrijven en de non-profit.

Tabel 2.6 Aantal en percentage bedrijfsmatige werkgevers dat wel eens gebruikmaakt van aannemers, uitzendbureaus of onderaannemers waarvan men vermoedt dat ze met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten werken, naar branche

	% overtreders ^a	aantal overtreders	n
Bouw	9% (± 11%)	4550 (± 5.450)	382
Horeca	15% (± 11%)	4650 (± 3.550)	404
Landbouw	15% (± 10%)	10.600 (± 6.750)	543
Metaalindustrie	18% (± 10%)	1700 (± 900)	494
Schoonmaakbranche	19% (± 13%)	850 (± 600)	310
Uitzendbranche ^b	12% (± 10%)	750 (± 600)	465
Vlees en visverwerkende industrie	27% (± 19%)	200 (± 150)	138
Overig particulier bedrijfsleven	14% (± 10%)	36.500 (± 25.500)	469
Non-profit ^c	16% (± 9%)	7150 (± 4.200)	523
Nederland totaal^d	14% (± 4%)	67.500 (± 17.050)	3728

^a Overtreders als percentage van het totaal aantal werkgevers in de branche. Tussen haakjes is het 95 procent betrouwbaarheidsinterval weergegeven. Dit betekent dat we met 95 procent zekerheid kunnen zeggen dat het totale aandeel overtreders niet minder is dan (14% - 4% =) 10 procent en niet meer is dan (14% + 4% =) 18 procent. De marges zijn vrij groot maar dat is het gevolg van de gekozen randomised-responsemethode (zie bijlage 3).

^b De cijfers en uitspraken over uitzendbureaus hebben alleen betrekking op ondernemingen die bij de Kamer van Koophandel als uitzendbureau staan ingeschreven.

^c Betreft onder meer overheidsinstellingen, non-profitorganisaties, onderwijs, gezondheidszorg en nutsbedrijven. Zie bijlage 2 voor een nadere specificering.

^d Betreft alle overtredende bedrijfsmatige werkgevers (particulier bedrijfsleven en non-profit). De berekening is als volgt: Nederland telt 685.770 bedrijven en instellingen. Hiervan is 69,5 procent werkgever volgens de Wav. Dat zijn 476.722 werkgevers. Hiervan werkt 14 procent wel eens met malafide uitzendbureaus of onderaannemers.

Overigens liggen de cijfers in sommige branches hoger dan de overtredingscijfers uit tabel 2.2. De verschillen zijn voor een deel verklaarbaar, voor een deel onverklaarbaar. Ten eerste gaat het niet over dezelfde tijdsperiode. Er is gevraagd of men 'wel eens' met malafide uitzendbureaus of onderaannemers werkt. Het is mogelijk dat men dat voor het laatst langer dan 12 maanden geleden heeft gedaan.

Ten tweede is werken met malafide uitzendbureaus of onderaannemers nog niet direct een (vastgestelde) overtreding van de Wav. Men kan wel werken met een uitzendbureau of (onder)aannemer waarvan men *vermoedt* dat ze met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten werken, maar als men zich ervan vergewist dat de *geleverde* uitzendkrachten wel legaal zijn, dan is er geen sprake van overtreding. In de bovenstaande en onderstaande tabel zijn deze bedrijven toch 'overtreders' genoemd.

Een derde verklaring is dat de respondenten, ondanks een zeer uitgebreide uitleg, het werken met illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten niet zien als een overtreding van de Wav. Ze denken wellicht dat dit de verantwoordelijkheid is van het uitzendbureau. Indien dit het geval is, zouden de percentages in tabel 2.2 een onderschatting geven van de werkelijke overtreding.

Tabel 2.7 geeft een verdeling van de bedrijven die wel eens werken met malafide uitzendbureaus of onderaannemers, op basis van de omvang van de onderneming. Het valt op dat middelgrote bedrijven en instellingen zeggen vrijwel nooit met dergelijke dienstverleners in zee te gaan. Deze uitkomst is niet erg plausibel en ligt waarschijnlijk iets hoger, zij het wel binnen de grenzen van het betrouwbaarheidsinterval.

Tabel 2.7 Aantal en percentage bedrijfsmatige werkgevers dat zegt wel eens gebruik te maken van aannemers, uitzendbureaus of onderaannemers waarvan men vermoedt dat ze met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten werken, naar grootteklasse

	% overtreiders ^a	aantal overtreiders	n
Groot (> 100 wn)	8% (± 8%)	600 (± 600)	675
Midden (10 – 100 wn)	0,5% (± 6%)	250 (± 3650)	1192
Klein (<10 wn)	18% (± 5%)	73.300 (± 21.250)	1861
Nederland totaal	14% (± 4%)	67.500 (± 17.050)	3728

^a Overtreders als percentage van het totaal aantal werkgevers in de branche.

Aandeel en aantal bedrijven, instellingen dat papieren van werknemers niet controleert

De derde vraag die is gesteld met gebruikmaking van de randomised-response methode is of werkgevers altijd de papieren controleren van hun eigen werknemers en van ingehuurd arbeidskrachten. Om vast te kunnen stellen of ze te maken hebben met een vreemdeling voor wie een twv verplicht is, dienen werkgevers namelijk de papieren van *alle* werknemers te controleren. Uit de resultaten blijkt dat 42 procent dat niet altijd doet. Hiermee lopen zij een verhoogde kans om artikel 2 en artikel 15 van de Wav te overtreden. Wanneer overduidelijk is dat het een Nederlander is, dan vinden werkgevers (ook professionele personeelsfunctionarissen) het vaak niet nodig om de identiteitspapieren te controleren. Deze houding komt voor in alle branches, zowel onder kleine, middelgrote en grote bedrijven. Tussen de onderzochte branches varieert dit cijfer tussen 36 procent en 55 procent (zie tabel 2.8).

Tabel 2.8 Aantal en percentage bedrijfsmatige werkgevers dat zegt niet altijd de identiteitspapieren te controleren van de arbeidskrachten die hij in dienst heeft of inhuurt via een uitzendbureau, loonbedrijf of onderaannemer, naar branche

	% overtredders ^a	aantal overtredders	n
Bouw	52% (± 11%)	25.450 (± 5550)	376
Horeca	44% (± 11%)	13.900 (± 3550)	402
Landbouw	44% (± 10%)	30.950 (± 6750)	543
Metaalindustrie	45% (± 10%)	4150 (± 900)	487
Schoonmaakbranche	55% (± 13%)	2550 (± 600)	309
Uitzendbranche ^b	36% (± 10%)	2100 (± 600)	463
Vlees en visverwerkende industrie	55% (± 19%)	450 (± 150)	138
Overig particulier bedrijfsleven	39% (± 10%)	101.650 (± 25.950)	462
Non-profit ^c	42% (± 9%)	19.150 (± 4300)	508
Nederland totaal^d	42% (± 4%)	199.200 (± 17.150)	3688

^a Overtredden als percentage van het totaal aantal werkgevers in de branche. Tussen haakjes is het 95 procent betrouwbaarheidsinterval weergegeven. Dit betekent dat we met 95 procent zekerheid kunnen zeggen dat het totale aandeel overtredden niet minder is dan (42% - 4% =) 38 procent en niet meer is dan (42% + 4% =) 46 procent. De marges zijn vrij groot maar dat is het gevolg van de gekozen randomised-response methode (zie bijlage 3).

^b De cijfers en uitspraken over uitzendbureaus hebben alleen betrekking op ondernemingen die bij de Kamer van Koophandel als uitzendbureau staan ingeschreven.

^c Betreft onder meer overheidsinstellingen, non-profitorganisaties, onderwijs, gezondheidszorg en nutsbedrijven. Zie bijlage 2 voor een nadere specificering.

^d Betreft alle overtredende bedrijfsmatige werkgevers (particulier bedrijfsleven en non-profit). De berekening is als volgt: Nederland telt 685.770 bedrijven en instellingen. Hiervan is 69,5 procent werkgever volgens de Wav. Dat zijn 476.722 werkgevers. Hiervan controleert 42 procent niet altijd de papieren van eigen werknemers of van ingehuurd werknemers van uitzendbureaus en onderaannemers.

Ook tussen de verschillende grootteklassen van bedrijven varieert het percentage bedrijven dat altijd netjes de papieren controleert. Middelgrote bedrijven presteren daarbij het minst slecht, kleine bedrijven het slechtst (zie tabel 2.9).

Tabel 2.9 Aantal en percentage werkgevers dat zegt niet altijd de identiteitspapieren te controleren van de arbeidskrachten die hij in dienst heeft of inhuurt via een uitzendbureau of loonbedrijf, naar grootteklasse

	% overtredders ^a	aantal overtredders	n
Groot (> 100 wn)	42% (± 8%)	3100 (± 600)	670
Midden (10 – 100 wn)	21% (± 6%)	12.400 (± 3700)	1178
Klein (<10 wn)	47% (± 5%)	193.000 (± 21.300)	1840
Nederland totaal	42% (± 4%)	199.200 (± 17.150)	3688

^a Overtredden als percentage van het totaal aantal werkgevers in de branche

Analyse

Overtreding van artikel 2 en van artikel 15 van de Wav hangen sterk met elkaar samen. Een deel van de geïnterviewde werkgevers verklaart dat ze niet wisten dat ze te maken hadden met een vreemdeling voor wie een twv vereist is. Zij hadden dit wellicht kunnen voorkomen door de papieren van *al* hun werknemers beter te controleren. Immers: alleen als men de

identiteit van iedereen controleert, kan men vaststellen of sprake is van een vreemdeling die onder de vergunningplicht valt.

Een deel van de overtredingen is terug te voeren op identiteitsfraude door de vreemdeling zelf of door criminele organisaties. Dit onderzoek biedt echter geen inzicht in de omvang van dit fenomeen.

2.2 Aantal illegaal tewerkgestelden

Drie berekeningsmethoden

Harde cijfers over het aantal illegaal tewerkgestelde vreemdelingen zijn niet beschikbaar. Evenals het aantal overtreders van de Wav is het aantal illegaal tewerkgestelden per definitie moeilijk te onderzoeken. In dit rapport geven we een (indicatieve) inschatting op basis van ons eigen onderzoek. We zetten deze indicatie in perspectief van twee eerdere onderzoeken, namelijk het onderzoek van Engbersen et al. naar illegalen en het onderzoek dat Zuidam en Grijpstra uitvoerden in opdracht van de ABU.

Het huidige Regioplanonderzoek

Het telefonisch onderzoek dat in de periode april - mei 2005 door Regioplan is uitgevoerd, geeft een indicatie¹² van het aantal illegaal tewerkgestelde vreemdelingen. De belangrijkste gegevens die hiervoor worden gebruikt, zijn het aantal werkgevers dat artikel 2 van de Wav overtreedt (circa 89.000)¹³ en het gemiddeld aantal illegaal tewerkgestelde vreemdelingen per werkgever (3).¹⁴ Daarnaast wordt een inschatting gemaakt van het gemiddeld aantal betrekkingen per persoon (3 à 4) en de gemiddelde duur van een arbeidsrelatie (2 à 3 maanden).¹⁵ De berekening is hieronder schematisch weergegeven:

¹² Op basis van de enquête kunnen we alleen indicatieve uitspraken doen over het aantal illegaal tewerkgestelde vreemdelingen. In plaats van de geraamde 150 respondenten konden we slechts 33 personen vinden die wilden toegeven dat zij de Wav overtraden. Dit aantal is te laag om harde uitspraken op te baseren.

¹³ Uitgaand van 89.650 overtreders, waarvan we de 600 uitzendbureaus aftrekken om dubbel telling te voorkomen. We kiezen ervoor om de bouwbranche niet van dit cijfer af te trekken, omdat men in de bouw relatief slecht bewust is van eventuele overtreding door onderaannemers (zie tabel 2.6).

¹⁴ Dit is een conservatieve schatting. Uit onze eigen enquête kwam een gemiddelde van 2,7 personen per werkgever. In 2004 trof de Arbeidsinspectie bij elke geconstateerde overtreding gemiddeld 3,2 illegaal tewerkgestelde personen aan. Omdat werkgevers mogelijk meerdere keren per jaar vreemdelingen illegaal tewerk stellen, gaan we uit van gemiddeld 3 personen per jaar.

¹⁵ Schatting gebaseerd op eerder onderzoek van Regioplan (Beek et al., 2004). Bij deze berekening wordt uitgegaan van een gemiddelde fulltime dienstbetrekking. Het aantal parttimers wordt in deze berekening gecompenseerd door het overwerk van andere illegaal tewerkgestelde vreemdelingen. Indien echter sprake is van een substantieel aandeel parttimers, dan valt het arbeidsvolume navenant lager uit.

- 89.000 bedrijven x gemiddeld 3 personen = 267.000 illegale arbeidsrelaties per jaar.
- 267.000 arbeidsrelaties / gemiddeld 3 à 4 betrekkingen per persoon per jaar = 66.750 à 89.000 illegaal tewerkgestelde vreemdelingen.
- 267.000 arbeidsrelaties / gemiddeld 2 à 3 maanden per arbeidsrelatie = 44.500 à 66.750 arbeidsjaren.

De implicatie van de hiervoor genoemde aannames is dat illegaal tewerkgestelden gemiddeld ongeveer 6 à 9 maanden per jaar werkzaam zijn. Dit is een gemiddelde van de kortdurende seizoensarbeid en de illegale inzet van permanent tewerkgestelde vreemdelingen.

De aannames houden rekening met de gesignaleerde trend naar steeds kortere en vaker wisselende arbeidsrelaties. Werkgevers die de Wav overtreden, schakelen steeds vaker over op (malafide) loonbedrijven, uitzendbureaus en intermediairs.

Verder is het zeer nuttig om de illegale tewerkstelling in perspectief te plaatsen van het legale arbeidsvolume van werknemers. Dit legale arbeidsvolume bedroeg in 2004 5,7 miljoen arbeidsjaren.¹⁶ Verhoudingsgewijs bedraagt het illegaal tewerkgestelde arbeidsvolume dus 0,8-1,2 procent van het legale arbeidsvolume.

Onderzoek ‘Illegale tewerkstelling verkend’

Research voor Beleid heeft voor 1999 de omvang en samenstelling van de illegaal tewerkgestelden in Nederland in kaart gebracht (Visser en Van Zevenbergen, 2000). Het onderzoek schatte in dat het ‘reële potentieel illegaal tewerkgestelde personen’ in 1999 128.000 bedroeg. Deze personen werkten daadwerkelijk 48.000 arbeidsjaren.

Onderzoek van Engbersen naar illegalen in Nederland

Engbersen et al. (2004) schatten op basis van onderzoek in dat er op jaarbasis tussen 125.000 en 225.000 illegalen in Nederland verblijven, waarvan tweederde inkomsten heeft uit arbeid. Dat duidt dus op 100.000 tot 133.000 illegalen met inkomsten uit diverse vormen van arbeid. Dit kan een reguliere arbeidsverhouding zijn, maar het kan ook gaan om incidentele werkzaamheden zoals afwassen in een eetcafé, meewerken in de zaak van een familielid, straatmuzikanten, et cetera.¹⁷

¹⁶ Voorlopige cijfers, bron: CBS Statline d.d. 22/07/2005.

¹⁷ Overigens gaat het bij de Wav alleen om vreemdelingen die werken voor een werkgever (inclusief particuliere werkgevers). Dit betekent dat andere vormen van arbeid waarbij een vreemdeling inkomsten verwerft, maar niet voor een werkgever werkt niet strafbaar zijn ingevolge de Wav. Aangezien het onderzoek is uitgevoerd vóór toetreding van de nieuwe lidstaten tot de EU, is het aantal illegaal werkenden inclusief de MOE-landers.

Onderzoek naar illegale tewerkstelling in opdracht van de ABU

Zuidam en Grijpstra (2004) onderzochten in 2004 voor de ABU hoeveel de totale illegale tewerkstelling in Nederland bedroeg. Op basis van een aantal aannames komen zij tot de inschatting dat het circa 180.000 personen zijn die 74.000 arbeidsjaren realiseren.

Van de 180.000 illegaal tewerkgestelde vreemdelingen zijn er volgens Zuidam en Grijpstra ruim 80.000 illegaal werkzaam in de uitzendbranche. Deze 80.000 illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten realiseren jaarlijks ruim 35.000 illegale arbeidsjaren bij wisselende werkgevers. De cijfers waarop zij hun onderzoek baseren, zijn verkregen van het UWV, de Belastingdienst, de SIOD, en de Arbeidsinspectie.

Analyse

Wanneer we deze schattingen vergelijken met de resultaten van ons eigen veldwerk en met de eerdere resultaten van Engbersen, dan lijken de schattingen van Engbersen et al., en de cijfers van Zuidam en Grijpstra aan de hoge kant. Dit kan komen doordat Engbersen zijn berekeningen maakt op basis van alle personen die illegaal in Nederland verblijven en die inkomsten hebben uit werk. Dit werk kan echter ook werk zijn als (schijn)zelfstandige of straatmuziek, e.d. Ons eigen onderzoek kijkt echter alleen naar illegaal tewerkgestelde *werknemers*. De schattingen van Zuidam en Grijpstra zijn mogelijk aan de hoge kant omdat ze gebruik maken van secundaire bronnen waarvan de kwaliteit moeilijk te beoordelen is. (Overigens liggen onze schattingen binnen de marges van het onderzoek van Zuidam en Grijpstra). Ten opzichte van de inventarisatie in 1999 laat ons onderzoek een daling zien in het *aantal personen* dat jaarlijks illegaal in Nederland werkt. Het illegaal gewerkte *arbeidsvolume* lijkt vrij constant en vertoonde in de periode 1999-2004 zelfs een lichte stijging.

2.3 Aandeel illegaal tewerkgestelde werknemers uit de nieuwe EU-Lidstaten

Met het oog op de evaluatie van de handhavingsinstrumenten is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten afkomstig uit de acht nieuwe Lidstaten (Estland, Letland, Litouwen, Slowakije, Hongarije, Tsjechië, Polen en Slovenië) en illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten uit andere landen.

Dit onderscheid is relevant omdat voor de genoemde Midden- en Oost-Europese landen een overgangsregeling bestaat voor het vrij verkeer van arbeid. Deze regeling houdt in dat personen met de nationaliteit van de genoemde landen voorlopig alleen in Nederland mogen werken als hun werkgever beschikt over een twv. De overgangsregeling geldt in ieder geval

tot 1 mei 2006, maar kan worden verlengd tot uiterlijk 2011.¹⁸ Wanneer de overgangsregeling wordt afgeschaft, dan zijn arbeidskrachten uit de MOE-landen die werken zonder twv vanaf dat moment niet langer illegaal tewerkgesteld. Daardoor zal het aantal overtreders van de Wav naar verwachting flink dalen. Verder kan het ertoe leiden dat werkgevers de voorkeur geven aan bijvoorbeeld een legale Poolse arbeider ten opzichte van een illegaal tewerkgestelde arbeider uit een ander land, waardoor de overtreding nog verder zou kunnen dalen.

Dit fenomeen wordt echter deels weer tenietgedaan doordat de gemiddelde uurprijs van illegaal tewerkgestelde Polen stijgt. Op basis van de gehouden interviews concluderen we dat het aantal en aandeel Polen (en andere MOE-landers) onder illegaal tewerkgestelden weliswaar stijgt, maar dat in de sectoren waar echt hard op prijs wordt geconcurrerd (bijvoorbeeld in de tuinbouw), Bulgaren, Oekraïners en Wit-Russen in opmars zijn, ten koste van de Polen. De illegale tewerkstelling van Polen en andere MOE-landers lijkt zich dus te verschuiven van laagwaardige, naar hoogwaardigere arbeid. Werknemers van buiten de MOE-landen voor wie geen twv is verstrekt, blijven ook na beëindiging van het overgangsregime illegaal in Nederland werkzaam.

De Arbeidsinspectie verwacht dat werkgevers die nu werken met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten, bij vrij verkeer voor werknemers uit de MOE-landen zullen overstappen op zwart werk door, en onderbetaling van MOE-landers. Het van kracht worden van vrij verkeer voor werknemers leidt dus naar verwachting tot een lager aantal overtredingen van de Wav, maar niet direct tot een evenredig lager aantal zwartwerkers en aantal overtredingen van de minimumloonwetgeving, CAO-regels en regels van de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (Waga).

Indicaties voor de herkomst

Een eerste indicatie voor de herkomst van de illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten is de verdeling van de *legale* arbeidsvreemdelingen. Uit de registratie van CWI blijkt dat verreweg het grootste deel van alle in 2004 geldig geworden twv's, is verstrekt voor arbeidsvreemdelingen uit Polen (46%). De 5 belangrijkste MOE-landen (Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Litouwen) nemen samen 55 procent van de in 2004 geldig geworden twv's voor hun rekening. Dit is een eerste indicatie voor het vermoeden dat ook onder de *illegaal tewerkgestelde* arbeidsvreemdelingen het percentage MOE-landers aanzienlijk is.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld het persbericht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nr. 05/017 d.d. 20 mei 2005: 'Overgangsregeling vrij verkeer werknemers Midden- en Oost-Europa voortgezet'.

Ook andere bronnen doen vermoeden dat de MOE-landers een aanzienlijk deel van de illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten vormen. Doordat MOE-landers vrij in Nederland mogen verblijven, neemt het aanbod van MOE-arbeidskrachten ook toe. In 2003 was 25 procent van alle door de Arbeidsinspectie aangetroffen illegaal tewerkgestelde werknemers afkomstig uit de MOE-landen. In 2004 was dit aandeel al gestegen tot 33 procent, en in de eerste helft van 2005 was het zelfs 37,5 procent¹⁹.

Uit gesprekken met sleutelpersonen van diverse handhavingsdiensten blijkt verder dat onder de illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten met name het aantal (en aandeel) Polen stijgt. Hiervoor zijn meerdere verklaringen: ten eerste is Polen verreweg het grootste MOE-land (met ruim 38 miljoen inwoners). Ten tweede is in Polen de werkloosheid erg hoog,²⁰ waardoor Polen eerder geneigd zijn om werk te zoeken in landen zoals Nederland (waar de werkloosheid nog steeds relatief laag is). Ook worden Polen in het algemeen gekwalificeerd als arbeidslustig, waardoor er relatief veel vraag naar is.

Het uitgevoerde veldwerk spreekt de aangehaalde inschatting niet tegen, maar biedt ook geen mogelijkheden tot nauwkeurigere uitspraken over de herkomst van de illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten. Op basis van het bovenstaande komen we tot de inschatting dat circa 40 procent van de illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten inmiddels uit de MOE-landen komt.

2.4 Duur en aard van de illegale tewerkstelling

Een groot deel van de illegale arbeid betreft tijdelijk werk. Daarbij zijn verschuivingen gaande van langdurige vaste arbeidsrelaties, naar kortere en vaker wisselende arbeidsrelaties. Deze trend kent verschillende verschijningsvormen. Ten eerste verschuift veel illegale arbeid van 'direct in dienst bij de werkgever' naar 'ingehuurd via een intermediair'. Dit is voor land- en tuinbouw onderzocht door Benseddik en Bijl (2004). Illegaal tewerkgestelde werknemers in deze sector werken steeds vaker via één bepaalde intermediair, voor wie ze veel verschillende tijdelijke opdrachten uitvoeren bij wisselende werkgevers (inleners).

Een tweede verschijningsvorm is dat ook veel van de 'reguliere' illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten, steeds meer (korte) werkrelaties per jaar hebben. Doordat veel illegale arbeid betrekking heeft op korte, tijdelijke, klussen (oogstwerkzaamheden, keukenhulp, et cetera) kan één persoon achtereenvolgens voor meer werkgevers werken. Bekend zijn de verhalen van groepjes illegalen die van bedrijf naar bedrijf trekken, op zoek naar werk. Mede hierdoor kan het zijn dat een relatief groot aantal werkgevers aangeeft de Wv te overtreden,

¹⁹ Brief van Staatssecretaris Van Hoof aan de Tweede Kamer d.d. 20 mei 2005, mededeling SZW

terwijl het aantal illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten naar verhoudingen relatief laag lijkt te zijn.

Illegalen in het Westland

In de manier van illegale tewerkstelling van arbeidskrachten in het Westland is een duidelijke verschuiving zichtbaar. Terwijl in 1990/91 ongeveer 70 procent van de illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten in dienst was van de tuinder en 30 procent in dienst was van een intermediair (uitzendbureau, loonbedrijf), was deze verhouding tien jaar later precies omgekeerd. Dit bevestigt dus het beeld van *relatief* veel overtredende werkgevers en *relatief* weinig illegaal tewerkgestelden.

Westlandse bedrijven die met illegalen werken, hebben vaak meerdere illegalen in dienst, al daalt dat aantal wel. Van werkgevers die met illegalen werkten, was in 1990/1991 60 - 70 procent van het personeelsbestand illegaal. In 2001/2002 was dat afgenomen tot 35 - 45 procent.

Ook de duur van het dienstverband van geïnterviewde illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten in het Westland neemt af. Begin jaren '90 was de gemiddelde duur ongeveer zes jaar; tien jaar later was het ongeveer vier jaar. Hierbij moet worden opgemerkt dat de onderzoekers hoofdzakelijk hebben gesproken met illegalen die permanent in Nederland verblijven, waardoor ze niet representatief zijn voor alle illegaal tewerkgestelden.

Bron: Benseddik en Stek, 2004

Concluderend kunnen we vaststellen dat de aard van het werk erg verschilt van persoon tot persoon. Zo werkt in de Westlandse glastuinbouw ongeveer een kwart van de illegaal tewerkgestelden in vaste loondienst van een werkgever, terwijl driekwart (al dan niet via een intermediair) tijdelijk werk verricht. We onderscheiden drie groepen:

- illegaal tewerkgestelde seizoensarbeiders die direct voor de werkgever werkzaam zijn;
- illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten;
- illegaal tewerkgestelde vaste medewerkers.

Illegaal tewerkgestelde seizoensarbeiders zijn arbeidskrachten die zonder benodigde twv voor een korte tijd in Nederland komen werken. De stereotype voorbeelden zijn de Oost-Europeanen die asperges komen steken of aardbeien komen plukken, en daarna weer teruggaan naar huis. Deze mensen werken hard. Ze komen hier immers naartoe om in korte tijd

²⁰ Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, Kamerstuk 29404, nr 1 dd 30-1-04.

veel geld te verdienen. Soms gaat het overigens om werknemers in loondienst, in andere gevallen gaat het om zzp'ers of om dienstverlening. Deze laatste vormen zijn geen overtreding van de Wav, omdat hiervoor vrije vestiging, respectievelijk vrij verkeer van diensten geldt.

Illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten werken overwegend via malafide uitzendbureaus, intermediairs en loonbedrijven. Ze werken veelal op oproepbasis en werken meerdere keren per jaar, voor korte periodes, bij wisselende werkgevers. De illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten worden vaak ingezet tijdens piekperiodes, bijvoorbeeld in de bouw, in de productie-industrie, of in de land- en tuinbouw. Er zijn ook mensen die permanent illegaal in Nederland verblijven, en die korte klussen doen zonder tussenkomst van een uitzendbureau (bijvoorbeeld een avondje bordenwassen in de keuken van een restaurant).

'Vaste' illegaal tewerkgestelde medewerkers komen ook voor, maar de omvang van deze groep neemt snel af. Dit zijn bijvoorbeeld vaste medewerkers bij een tuinderij, of keukenpersoneel in een Chinees restaurant of in een shoarmabar. De medewerkers in de Westlandse glastuinbouw worden gedetailleerd beschreven in onderzoek van Benseddik en Bijl (2004). Uit hun onderzoek blijkt dat vaste illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten in de Westlandse glastuinbouw de laatste jaren steeds vaker worden vervangen door uitzendkrachten.

Aard van de werkzaamheden

Hoewel veel illegaal tewerkgestelde werknemers actief zijn aan de onderkant van de arbeidsmarkt, gaat het lang niet altijd om ongeschoold of laaggeschoold werk. Veel illegaal tewerkgestelde arbeidsvreemdelingen voeren soms specialistische of ambachtelijke werkzaamheden uit, waarvoor veel ervaring vereist is. In de kassen werken bijvoorbeeld veel illegaal tewerkgestelde Turkse en Marokkaanse werknemers die gespecialiseerd zijn in het opdraaien van tomatenplanten. Om dit werk snel en goed te kunnen uitvoeren is veel ervaring vereist. Een ander voorbeeld is het grote aantal goed opgeleide Poolse bouwvakkers. Dat zijn vaklui die in hun thuisland geen werk kunnen vinden vanwege de hoge werkloosheid, en daarom naar West-Europa komen. Ook komt illegale tewerkstelling voor in hoogopgeleide beroepen, zoals in de ICT-sector. Volgens interviewpartners is dit echter sporadisch en gebeurt het soms ook onbewust, omdat de werkgevers niet altijd op de hoogte zijn van de regels, of van de nationaliteit van de werknemer.

Samenhang met andere vormen van overtreding

Overtreding van de Wav gaat vaak samen met andere vormen van overtreding. Sinds de invoering van de Koppelingswet in 1998 hebben illegalen niet langer toegang tot voorzieningen zoals een sof-nummer, een uitkering, of huursubsidie. Hierdoor kan de werkgever ook geen sociale verzekeringspremies afdragen voor de illegaal tewerkgestelden die hij in dienst heeft. De werkgever blijft wel verplicht om afdrachten aan de Belastingdienst te doen.

Dit zien we duidelijk in de cijfers terug. In de Westlandse tuinbouw droeg in 1990/91 15 procent van de illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten geen belastingen en sociale premies af. In 2002 was dit percentage gestegen tot 81 procent. De Koppelingswet heeft er dus toe geleid dat veel illegaal tewerkgestelden ook geen belastingen en sociale premies meer afdragen (Benseddik en Bijl, 2004). Verder gaat overtreding van de Wav vaak samen met overtreding van de regelingen op het gebied van arbeidstijden (illegaal tewerkgestelden werken soms (veel) meer dan 8 uur per dag, soms zelfs 7 dagen per week), arbeidsvoorwaarden (illegaal tewerkgestelden krijgen vaak minder dan het CAO-loon of het minimumloon) en arbeidsomstandigheden. Uiteraard gaat illegale tewerkstelling ook vaak samen met illegaal verblijf in ons land.

2.5 Conclusie

19 procent van de bedrijfsmatige werkgevers zegt dat hij in 2004 één of meer arbeidsvreemdelingen tewerk heeft gesteld, rechtstreeks of via een uitzendbureau of onderaannemer, zonder te beschikken over een vereiste twv. Hiermee overtraden deze werkgevers artikel 2 van de Wav. Dit zijn 89.650 bedrijven en instellingen die elk jaar 267.000 arbeidsrelaties aangaan met vreemdelingen zonder dat ze voor deze vreemdelingen beschikken over een benodigde twv. Circa 66.750 à 89.000 personen voeren deze arbeidsrelaties uit en werken daarmee 44.500 66.750 arbeidsjaren. Bij deze aantallen moeten nog de illegaal tewerkgestelden bij particuliere werkgevers worden opgeteld. Naar schatting is 40 procent van de illegaal tewerkgestelde vreemdelingen afkomstig uit de 8 MOE-landen (Estland, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Tsjechië, Hongarije en Slovenië).

De duur van de dienstverbanden is doorgaans kort, en wordt gemiddeld steeds korter. Veel van de illegaal tewerkgestelde werknemers hebben jaarlijks meerdere tijdelijke illegale dienstverbanden. De dienstverbanden kennen veel verschillende verschijningsvormen. Daarbij is een ontwikkeling gaande van 'in vaste dienst bij de werkgever', naar 'werkzaam voor een intermediair'.

Er zijn dan ook grofweg drie groepen illegaal tewerkgestelde arbeidsvreemdelingen:

- *Illegaal tewerkgestelde seizoensarbeiders* die voor een bepaalde periode naar Nederland komen om hier in een korte tijd veel geld te verdienen.
- *Illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten* die langere tijd in Nederland zijn en via een (malafide) uitzendbureau, intermediair of loonbedrijf voor meerdere werkgevers werken.
- *Illegaal tewerkgestelde vaste medewerkers* die voor een langere periode (vaak jaren achtereen) in dienst zijn van een vaste werkgever.

3 SPONTANE NALEVING EN PAKKANS WAV

Dit hoofdstuk gaat over de ‘spontane naleving’ en handhaving van de Wav. Naleving, ook wel normconform gedrag genoemd, is niet vanzelfsprekend. Desalniettemin is er een groep bedrijven (en burgers) die ‘naleven’ vanuit een overtuiging, gewoonte of gezagsgetrouwheid (omdat het zo hoort, het altijd zo gegaan is). In dit hoofdstuk verkennen we de naleving zonder handhaving, ofwel de ‘spontane naleving’. Vervolgens gaan we in op de pakkans en de trefkans. In hoofdstuk 4 wordt de link gelegd tussen pakkans/trefkans, de Tafel van Elf en de mogelijke effecten op de naleving.

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

7. *Hoe groot is de kans dat een werkgever op een overtreding van de Wav wordt betrapt?*

3.1 Spontane naleving

Spontane naleving verwijst naar de naleving van een wet in het geval dat die wet niet wordt gehandhaafd. Het ‘spontane nalevingsniveau’ is dan het percentage van de doelgroep dat zich aan de wet houdt, indien men deze wet niet actief handhaaft. De kern van deze benadering is dat bedrijven niet zozeer naleven door het voortdurend afwegen van kosten en baten, waaronder pakkans, strafmaat en mogelijk verlies van sociale bindingen, maar omdat de normen gewoonweg worden geaccepteerd. Hier wordt ook wel gesproken over geïnternaliseerde waarden en normen.²¹

Het is van belang om het niveau van ‘spontane naleving’ te weten, om achteraf de effectiviteit van de handhavinginstrumenten in kaart te kunnen brengen.²² Het effect van de handhaving zou immers moeten zijn dat de wet beter wordt nageleefd. De maatstaf voor de effectiviteit van die handhaving is dan het verschil tussen het spontane nalevingsniveau en het nalevingsniveau bij handhaving.

Voor het meten van spontane naleving is dus een situatie vereist waarin men niet handhaaft. Deze situatie is op de Wav momenteel *niet* van toepassing. Daarom kan de spontane naleving

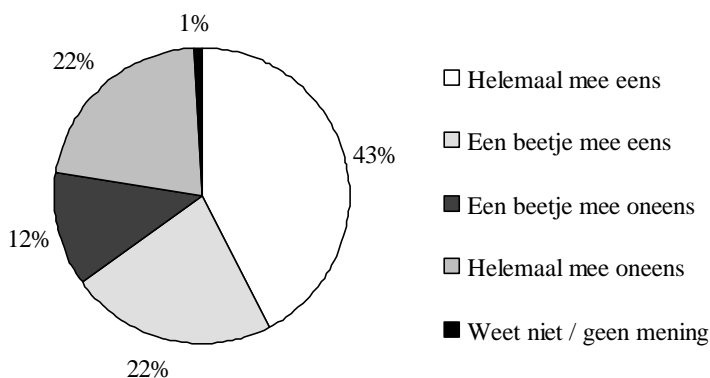
²¹ C. Coolsma & M. Wiering (2001) (red.). Handhaving in stukken: Beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van recht, SISWO, Amsterdam.

²² Bron: Ministerie van Justitie, 2004.

van de Wav niet formeel worden vastgesteld. De spontane naleving is afgeleid door werkgevers te vragen, of ze vermoeden dat vrijwel iedereen met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten zou werken, in het hypothetische geval dat de Arbeidsinspectie zou stoppen met handhaving van de Wav. De uitkomsten van deze vraag worden weergegeven in figuur 3.1.

Zoals uit de figuur blijkt, vermoedt 43 procent van de Nederlandse werkgevers dat vrijwel iedereen met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten zou gaan werken, als de Wav niet langer wordt gehandhaafd. Nog eens 22 procent is het 'een beetje eens' met die stelling. Op basis van deze vraag schatten we het spontaan nalevingsniveau op 34 procent. Oftewel, eenderde van de werkgevers verwacht dat zonder handhaving de wet wordt nageleefd.

Figuur 3.1 Antwoord van werkgevers op de stelling: Als er helemaal geen controles en boetes zouden zijn, zou vrijwel iedereen illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten voor zich laten werken



Naleving bij het huidige niveau van handhaving

Uit het onderzoek blijkt dat 81 procent van de bedrijven en instellingen die werkgever zijn in de zin van de Wav, zegt de Wav de afgelopen 12 maanden te hebben nageleefd. Dat wil zeggen: bij het niveau van handhaving zoals dat gold in de 12 maanden die aan het telefonisch interview voorafgingen, zegt 81 procent van de werkgevers dat hij de afgelopen 12 maanden geen vreemdelingen heeft laten werken zonder te beschikken over een benodigde twv. Dit is aanmerkelijk hoger dan de spontane naleving. Dus uitgaande van onze definitie van spontane handhaving kan worden afgeleid dat van de huidige handhaving een belangrijk preventief effect uitgaat, van 34 naar 81 procent.

Uiteindelijk wil het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door extra handhavingsactiviteiten en andere inspanningen de naleving van de Wav nog verder vergroten. Hierop komen we in het volgende hoofdstuk terug. In dit hoofdstuk gaan we nog in op het effect

van de huidige handhaving op de kans dat een werkgever die illegaal tewerkgestelde werknemers voor zich laat werken, hiervoor een proces verbaal krijgt.

3.2 Controlekans en pakkans

De controlekans en de pakkans zijn de kans dat een overtredende werkgever wordt gecontroleerd, respectievelijk betrapt. Indien werkgevers verwachten dat de controle- en pakkansen hoog zijn, dan gaat daar een preventieve werking van uit. Immers, als de kans groot is dat ze betrapt worden, denken ze wel twee keer na voordat ze de wet overtreden.

De pakkans is objectief uit te rekenen, zoals hieronder verder wordt uitgewerkt. Deze *objectieve* pakkans is een maatstaf voor de effectiviteit van de handhaving.²³ De preventieve werking van een hoge pakkans gaat echter uit van de *subjectieve* pakkans: de perceptie van werkgevers over de hoogte van de pakkans. Als een werkgever *denkt* dat de pakkans hoog is dan zal hij beter naleven, ook al is de werkelijke pakkans misschien wel heel erg laag. De overheid kan zowel de objectieve pakkans als de subjectieve pakkans beïnvloeden. De eerste door intensiever te inspecteren; de tweede (bijvoorbeeld) door intensiever te communiceren.

Subjectieve controlekans en pakkans

De gepercipieerde controlekans en de gepercipieerde pakkans zijn beide *relatief*²⁴ hoog. 56 procent van de werkgevers denkt dat de meeste bedrijven en particulieren wel eens worden gecontroleerd. Daar staat tegenover dat 28 procent van de respondenten denkt dat overtreders vaak of altijd worden gepakt.

²³ De Algemene Rekenkamer vat de pakkans op als een belangrijke indicator voor de effectiviteit van de huidige fraudebestrijding.

²⁴ Met relatief wordt bedoeld dat de subjectieve (gepercipieerde) controlekans hoger is dan de objectieve controlekans. Evenzo is de subjectieve (gepercipieerde) pakkans veel hoger dan de objectieve pakkans.

Objectieve pakkans en trefkans

In dit rapport hanteren we twee verwante begrippen: pakkans en trefkans. De objectieve *pakkans* (voor werkgevers) is de kans die een overtredende werkgever loopt om door de Arbeidsinspectie, de (vreemdelingen)politie of door de SIOD te worden ‘gepakt’. De objectieve pakkans kan op verschillende manieren worden berekend.

Zo kan worden uitgegaan van het aantal verdachte werkgevers²⁵ in afgesloten zaken als percentage van het totale aantal overtredende werkgevers in een bepaalde periode. Het totale aantal overtredende werkgevers is vaak onbekend (het *dark number*) waardoor de pakkans niet goed kunnen worden berekend. Maar op basis van de resultaten uit hoofdstuk 2 kunnen we een schatting maken van de omvang van deze groep. Hiermee wordt een indicatie verkregen van het percentage overtreders dat tegen de lamp gelopen is, onafhankelijk van de zwaarte van de overtreding. Dat wil zeggen, onafhankelijk van de vraag of de illegale tewerkstelling één dag, of het gehele jaar was.

De Algemene Rekenkamer definieert de *pakkans inzake de Wav* als het totaal aantal bij overtredingen aangetroffen illegaal tewerkgestelden ten opzichte van het totaal in Nederland ingeschatte aantal illegaal tewerkgestelden in arbeidsjaren.²⁶ De Algemene Rekenkamer definieert de pakkans vanuit de illegaal tewerkgestelden. Door uit te gaan van het aantal arbeidsjaren, ligt de nadruk hier meer op het percentage van de totale gelopen schade door de illegale tewerkstelling, dat wordt onderschept.

Daarnaast bestaat het begrip *trefkans*. Dit begrip verwijst naar de kans dat de Arbeidsinspectie tijdens een controle illegaal tewerkgestelde vreemdelingen aantreft. Aangezien de Arbeidsinspectie niet ‘random’ controleert zegt de trefkans vooral iets over de kwaliteit van de risico-selectie van de Arbeidsinspectie. Hoe beter de selectie, des te hoger de trefkans. De trefkans is in dit onderzoek geoperationaliseerd als het aantal verdachte werkgevers in afgesloten zaken, als percentage van het aantal gecontroleerde werkgevers.

Tot slot wordt ook nog gekeken naar de kans dat geconstateerde fraude ook wordt bestraft (de *strafkans*). De strafkans (in 2002) is voor overtreders van de Wav (volgens de Algemene Rekenkamer) 87 procent. Hetgeen in vergelijking met andere fraude hoog is. Het blijkt dat de Arbeidsinspectie in 34 procent van de herinspecties, opnieuw een procesverbaal opmaakte (recidive). We laten in dit onderzoek de strafkans en de kans op recidive verder buiten beschouwing en richten ons vooral op de pakkans en de trefkans.

²⁵ Verdachte werkgevers zijn de werkgevers die zijn geverbaliseerd, beboet of wie een waarschuwing is gegeven.

²⁶ Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 810, nr 1-2; pag. 69 en verder.

Objectieve pakkans

Zoals hiervoor is aangegeven, speelt de pakkans een belangrijke rol in onderzoek naar handhaving en naleving van wetten. Over het algemeen neemt men aan dat als de pakkans klein is, de doelgroep eerder geneigd is de wet te overtreden. De mogelijke baten van overtreding wegen dan al gauw op tegen de kosten (de boete) indien de overtreder wordt gepakt. Als de kans dat men wordt gepakt minimaal is, is men eerder bereid het risico te lopen.

Zoals in de bovenstaande box is aangegeven, kan de objectieve pakkans allereerst worden gedefinieerd als het aantal opgespoorde fraudezaken als percentage van het totaal aantal overtredingen. De teller van deze breuk heeft dus betrekking op het aantal verdachte ondernemingen in afgesloten zaken. De noemer is gebaseerd op een schatting van het aantal overtreders op basis van de uitgevoerde enquête. Het aantal verdachte ondernemingen in afgesloten fraudezaken in 2004 bedraagt 1247²⁷. Het aantal ondernemingen dat in de 12 maanden voorafgaand aan het onderzoek de Wav zelf zegt te overtreden bedraagt 89.650.

Dit betekent dat de objectieve pakkans voor het gehele Nederlandse bedrijfsleven en de non-profitsector in 2004 uitkwam op 1,4 procent. Rekening houdend met de in hoofdstuk 2 besproken onbetrouwbaarheid, schatten we de objectieve pakkans op **1 à 2 procent**. De objectieve pakkans is echter niet in alle sectoren even groot. De objectieve pakkans loopt sterk uiteen van 0,5 procent in de bouw, tot 10 procent in bepaalde risicosectoren zoals de vlees- en visverwerkende industrie.

De tweede definitie van de objectieve pakkans van de Algemene Rekenkamer gaat uit van het totaal aantal bij overtredingen aangetroffen illegaal tewerkgestelden, ten opzichte van het totaal in Nederland ingeschatte aantal illegaal tewerkgestelde arbeidsjaren. Bij de in 2004 geconstateerde overtredingen²⁸ zijn 3156 illegaal tewerkgestelden aangetroffen. Het ingeschatte totaal aantal illegaal gewerkte arbeidsjaren bedroeg 44.500 - 66.700. Op basis hiervan komt de objectieve pakkans volgens de Rekenkamerdefinitie uit op 5 à 7 procent.²⁹

Analyse berekening objectieve pakkans

Bij deze cijfers zijn drie kanttekeningen op zijn plaats. Ten eerste betreft de hierboven genoemde objectieve pakkans de situatie in 2004. Doordat de Arbeidsinspectie vanaf 2005 veel meer controles uitvoert, zal de objectieve pakkans naar verwachting in 2005 hoger uitkomen. Als gevolg van de verscherpte controles zijn in de eerste zes maanden van 2005

²⁷ Gegevens afkomstig van de Arbeidsinspectie

²⁸ Betreft in 2004 gestarte zaken.

²⁹ De Algemene Rekenkamer schat de pakkans voor illegaal tewerkgestelden op 5 à 10 procent.

namelijk al 1129 overtreders gepakt (zie ook tabel 2.4). Bovendien kan van het toegenomen aantal inspecties een preventief effect uitgaan, zodat het aantal malafide werkgevers afneemt.

Ten tweede constateert de Arbeidsinspectie een daling van het aantal aangetroffen illegaal tewerkgestelden. Het aantal aangetroffen illegaal tewerkgestelden daalde van gemiddeld 3,1 per geconstateerde overtreding in 2001, naar 2,5 in de eerste zes maanden van 2005. Indien we de cijfers positief interpreteren, kan worden gesteld dat dit een eerste indicatie is dat het ingezette beleid lijkt te werken. Het is op dit moment nog te vroeg om deze conclusie te trekken.

Ten derde moet worden opgemerkt dat er een preventieve werking uitgaat van de *gepercipieerde* pakkans en dat deze *gepercipieerde* pakkans vele malen hoger is dan de *objectieve* pakkans. Men kan dus argumenteren dat met beperkte middelen een groot resultaat wordt bewerkstelligd.

Objectieve trefkans

In hoofdstuk 1 is al aangegeven dat de handhaving van de Wav (en daarmee de bestrijding van illegale tewerkstelling) een taak is van de Arbeidsinspectie. Om illegale tewerkstelling te bestrijden, voert de Arbeidsinspectie jaarlijks duizenden werkplekcontroles uit. Uit cijfers van de Arbeidsinspectie blijkt dat van alle inspecties die in 2004 werden gestart, 21,5 procent uitmondde in één of meer processen-verbaal wegens overtreding van de Wav. In 2004 werden hierbij in totaal 1247 ondernemingen betrappt en 3156 illegaal tewerkgestelde personen opgespoord. Dat is 4 tot 5 procent van alle illegaal tewerkgestelde vreemdelingen. Het aantal processen-verbaal en het aantal gepakte werkgevers ligt hoger dan in de voorgaande jaren, maar dat komt vooral doordat er in 2004 veel meer zaken zijn afgerond dan in de jaren daarvoor. Door de uitbreiding van de capaciteit van de Arbeidsinspectie is het aantal inspecties in de eerste zes maanden van 2005 verder toegenomen ten opzichte van een jaar eerder. Verder lag de objectieve trefkans voor de eerste zes maanden van 2005 op 25,9 procent. Mede hierdoor ligt het aantal opgespoorde overtreders in 2005 naar verwachting hoger dan in 2004.

3.3 Factoren die tref- en pakkans beïnvloeden

De tref- en pakkansen kunnen op meerdere manieren worden beïnvloed. Ten eerste vergroot de Arbeidsinspectie de pakkans door intensiever te controleren (meer werkplekcontroles uitvoeren) en door de aandacht te richten op sectoren en regio's waar relatief veel overtreding plaatsvindt. Zoals we zagen is het aantal werkplekcontroles sinds 2002 gestegen. Deze stij-

ging is structureel en zet in ieder geval door tot en met 2006. De capaciteit van de Arbeidsinspectie voor werkplekcontroles in verband met de Wav is namelijk uitgebreid.

Ten tweede blijkt samenwerking met ketenpartners een belangrijke positieve invloed te hebben op de tref- en pakkans. In zogenaamde *Interventieteams* werken onder meer de Arbeidsinspectie, de UWV, de SVB, de vreemdelingenpolitie en de belastingdienst samen aan de opsporing van werkgevers die regels overtreden. Het doel van deze samenwerking met ketenpartners is om de effectiviteit van inspecties te verhogen en daarmee de tref- en pakkans te vergroten. Deze teams worden ingezet in sectoren en regio's waar naar verwachting relatief veel overtreding voorkomt. Er zijn bijvoorbeeld interventieteams voor de bouw (BIT), het Westland (WIT) en de horeca. Uit het jaarverslag van het Westland Interventie Team (WIT) over 2003 blijkt dat tijdens werkplekcontroles waarbij men samenwerkt met de Vreemdelingenpolitie, 6,5 maal zo vaak een overtreding van de Wav wordt geconstateerd, als wanneer de Arbeidsinspectie zelfstandig controleert. Dit vloeit voort uit het feit dat aan controles met de Vreemdelingenpolitie in principe altijd een gerichtere risico-analyse van de Arbeidsinspectie voorafgaat, en uit het feit dat de Vreemdelingenpolitie beter in staat is om de identiteit van aangetroffen vreemdelingen vast te stellen (zie ook Benseddik en Bijl, 2004).

3.4 Conclusie

We schatten de spontane naleving in op 34 procent. Dit betekent dat zonder handhaving, 34 procent van de werkgevers de Wav naleeft. Op basis van de resultaten uit hoofdstuk 2 kunnen we stellen dat 81 procent van de werkgevers momenteel de Wav naleeft. Dit betekent dus dat van de huidige handhaving een belangrijk preventief effect uitgaat.

Met betrekking tot de *subjectieve* pakkans blijkt dat 56 procent van de werkgever *denkt* dat de meeste bedrijven en particulieren wel eens worden gecontroleerd. 28 procent *denkt* dat overtreders 'altijd' of 'vaak' worden gepakt. De *objectieve* pakkans voor werkgevers ligt echter op 1 à 2 procent. De pakkans voor illegaal tewerkgestelden (volgens de definitie van de Algemene Rekenkamer) komt met de gegevens uit ons onderzoek uit op 5 à 7 procent. Deze definitie houdt meer rekening met de zwaarte van de opgespoorde overtredingen. De trefkans (de kans dat de Arbeidsinspectie tijdens een onderzoek een overtreding van de Wav constateert) bedroeg in de eerste zes maanden van 2005 26 procent (in dit laatste cijfer zijn de resultaten van de SIOD niet meegenomen).

4 NALEVING EN HANDHAVINGSSTRATEGIEËN

Er zijn verschillende redenen te geven waarom bedrijven zich *niet* aan de wet houden. 'Naleving of overtreden' wordt in dit rapport opgevat als het resultaat van een (voorafgaand) keuzeproces.³⁰ In het perspectief van een bewuste keuze kunnen economische argumenten, waaronder de kans op, en de hoogte van, een sanctie centraal staan. Sociale kosten en baten kunnen echter ook een rol spelen; bijvoorbeeld de mogelijkheid van gezichtsverlies na een geconstateerde overtreding. In de literatuur wordt hierbij ook nadrukkelijk gewezen op de omstandigheden die mede bepalend zijn. Sommige bedrijven kunnen bijvoorbeeld best van goede wil zijn, maar hebben te kampen met een gebrek aan kennis, middelen of mogelijkheden om de regels na te leven (*de niet-weters versus de niet-kunners*).

Om de verschillende motieven om de wet na te leven of te overtreden te ordenen, maken we gebruik van de *Tafel van Elf* (T11).³¹ De T11 is ontstaan vanuit een praktische behoefte om inzicht te krijgen in de factoren die de 'gehoorzaamheid' van een doelgroep ten aanzien van regelgeving bepalen, en de invloed die (rechts)handhaving daarop heeft. De basis van de T11 wordt gevormd door een combinatie van sociaal-psychologische, sociologische en criminologische theorieën, aangevuld met algemene inzichten en praktijkervaringen op het terrein van de handhaving. Met behulp van de T11 kan de '*nalevingsgeneigdheid*' van werkgevers worden bepaald en tegelijk wordt hiermee de effectiviteit van mogelijke handhavingstrategieën op de fraudebestrijding verkend.

In dit hoofdstuk staan drie vragen centraal:

6. *Zijn werkgevers op de hoogte van de regels voor tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten?*
8. *Wat is op basis van de Tafel van Elf de 'nalevingsgeneigdheid' van werkgevers inzake de Wav (paragraaf 4.1)?*
9. *Welke (mogelijk) succesvolle handhavingstrategieën voor de Wav kunnen hieruit worden afgeleid (paragraaf 4.2)?*

In paragraaf 4.2 gaan we in op de dimensies van de Tafel van Elf. Vervolgens gaan we na in hoeverre deze dimensies betrekking hebben op de nalevingsgeneigdheid van de Wav. De

³⁰ Het perspectief van een rationeel keuzeproces is beperkt. Voor een breder perspectief verwijzen we de lezer naar Coolsma en Wiering (2001).

³¹ De T11 is ontwikkeld door de Inspectie voor Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie en D. Ruimschotel.

gegevens waarop dit hoofdstuk is gebaseerd, hebben veelal betrekking op een deel van de totale steekproef uit ons onderzoek (zie bijlagen 3 en 4). Er is voor gekozen de verdiepende vragen niet aan alle bedrijven te stellen om de werkgevers niet onnodig te belasten.

4.1 De Tafel van Elf

In deze paragraaf behandelen we de factoren die de nalevingsgeneigdheid beïnvloeden. Hiervoor gebruiken we de 'Tafel van Elf'. De factoren worden opgedeeld in drie dimensies: (1) de dimensie voor spontane naleving; (2) de controledimensie en (3) de sanctiedimensie. De dimensie voor spontane naleving heeft betrekking op de omstandigheden zoals kennis van de regels en normgetrouwheid, die ertoe leiden dat een burger een wet wel of niet naleeft. De controledimensie heeft betrekking op de preventieve werking van (overheids)controles. De sanctiedimensie heeft betrekking op de preventieve werking van het boete-instrument. Helaas is niet bekend welk van de factoren van doorslaggevend belang is voor het uiteindelijke gedrag van werkgevers, i.c. nalevingsgeneigdheid of overtredingsgeneigdheid. Desalniettemin geeft het model wel inzicht in de sterke en zwakke kanten van de huidige handhavingsstrategie, en biedt het mogelijkheden voor verbetering hiervan.³²

Met dit onderzoek kan echter niet worden aangetoond dat de hogere naleving een *gevolg* is van één van de dimensies van de Tafel van Elf. We kunnen alleen aangeven dat een samenhang bestaat. Dit is een noodzakelijke voorwaarde voor het afleiden van een causaal verband, maar zeker niet voldoende. Daarvoor is het ook noodzakelijk aan te tonen dat de Tafel van Elf (mede) bepalend is voor een bepaald nalevingsniveau en dat er geen andere factoren zijn die *zowel* een invloed hebben op de dimensies van de Tafel van Elf, als op het niveau van naleving. Op basis van dit (cross-sectioneel) onderzoek is het niet mogelijk om dergelijke causale verbanden af te leiden. Ondanks deze beperking is de samenhang tussen de Tafel van Elf en de naleving van belang. We geven aan waar 'effecten te verwachten zijn'.

³² Zie ook Vossen en Prinsen (2003); Ministerie van Justitie (2004)

De Tafel van Elf

A. Dimensies voor spontane naleving

- T1 *Kennis en duidelijkheid regels*: de bekendheid met en de duidelijkheid van regels.
- T2 *Kosten/baten*: de (im)materiële en financieel economische kosten en baten van naleving, exclusief de eventuele boetekosten bij ontdekking van een overtreding.
- T3 *Acceptatie van het beleid*: mate waarin men het beleid en de regelgeving redelijk vindt.
- T4 *Normgetrouwheid*: de mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid.
- T5 *Informele controle* kans: de gepercipieerde kans op positieve of negatieve sanctionering van het gedrag door anderen dan overheidsinstanties.

B. Controledimensies

- T6 *Informele meldingskans*: de gepercipieerde kans dat een informeel geconstateerde overtreding wordt gemeld aan overheidsinstanties.
- T7 *Controlekans*: kans dat men wordt gecontroleerd op het begaan van een overtreding
- T8 *Gepercipieerde pakkans*: de gepercipieerde kans op constatering van de overtreding indien de overheid controleert.
- T9 *Selectiviteit*: de (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven.

C. Sanctiedimensies

- T10 *Sanctiekans*: de gepercipieerde kans op een sanctie indien na controle en opsporing een overtreding is geconstateerd.
- T11 *Sanctiezwarte*: de hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging.

A. Dimensies voor spontane naleving

Kennis over, en duidelijkheid van de regels (T1)

Hypothese

Om de Wav te kunnen naleven, moeten werkgevers goed op de hoogte zijn van de inhoud van de Wav. De achterliggende hypothese van de Tafel van Elf is dat er een positief verband bestaat tussen kennis over, en naleving van een bepaalde regel. Dit impliceert dat werkgevers die niet op de hoogte zijn van de relevante Wav-regels, de Wav vaker overtreden.

Enquêteresultaat

Tijdens de enquête is op twee manieren onderzocht of werkgevers bekend zijn met de bepalingen uit de Wav. Ten eerste is aan de respondent een beknopte uitleg gegeven over de inhoud van de Wav,³³ en vervolgens is de vraag gesteld of de respondent hiervan op de hoogte was voordat hij voor het onderzoek werd benaderd. Hierbij gaf 52 procent van de respondenten aan goed op de hoogte te zijn van de belangrijkste bepalingen van de Wav. Nog eens 34 procent gaf aan dat hij of zij ten dele op de hoogte was.

Dit heeft alleen betrekking op de ‘algemene kennis’ van de werkgevers. Tijdens het interview hebben we ook een aantal elementen van de Wav nader uitgevraagd. Zo weet bijvoorbeeld 93 procent van de werkgevers dat hij de papieren moet controleren van werknemers die in dienst treden. 68 procent weet dat hij de papieren dient te controleren van werknemers die via een uitzendbureau werken.³⁴ Lager is het kennisniveau als het gaat over de duur van de procedure voor de aanvraag van een twv. 42 procent van de werkgevers in het onderzoek zegt het niet te weten.

Dat een relatief groot deel van de werkgevers niet goed op de hoogte is van de verplichtingen die de Wav stelt, is op zich geen groot probleem. Veel van de werkgevers die niet goed op de hoogte zijn, hebben namelijk nauwelijks te maken met vreemdelingen.

Gevonden relatie met naleving

Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat de werkgevers die zeggen *volledig* op de hoogte te zijn, de wet minder dan gemiddeld overtreden. Werkgevers die *niet goed* op de hoogte zijn, overtreden de wet daarentegen vaker dan gemiddeld. Er lijkt dus een positief verband te zijn tussen voorlichting en naleving.

Maar werkgevers die de regels van de wet *helemaal niet* kennen, zeggen ook dat zij de wet in het geheel niet overtreden. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat zij de wet niet (hoeven te) kennen, omdat ze nooit met vreemdelingen werken.

³³ Tijdens het interview is de volgende tekst opgelezen:

‘Volgens de Wet arbeid vreemdelingen moet u een tewerkstellingsvergunning aanvragen voor personen die u arbeid laat verrichten en die afkomstig zijn van buiten de Europese Unie, of uit de nieuwe landen van de EU: Polen, Estland, Letland, Litouwen, Slowakije, Hongarije, Tsjechië en Slovenië.

Voor werknemers die u inhuurt via een uitzendbureau of voor personeel van een onderaannemer, dient het uitzendbureau of de onderaannemer deze vergunning aan te vragen. U bent echter wel verplicht om te controleren of deze werknemers over de juiste papieren beschikken. Als het uitzendbureau of de onderaannemer gebruikmaakt van illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten, dan bent u hiervoor aansprakelijk en kunt u een boete krijgen.

Ook wanneer u asielzoekers die meer werken dan de toegestane 12 weken per jaar, in dienst heeft of wanneer u mensen die illegaal in Nederland verblijven voor u laat werken, maakt u gebruik van illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten.’

³⁴ Op grond van artikel 15 van de Wav zijn werkgevers verplicht om de identiteitspapieren te controleren van vreemdelingen die zij inlenen.

Kosten van naleven en baten van overtreden (T2)

Hypothese

De kosten en baten van overtreden hebben betrekking op de voordelen en de nadelen die werkgevers ondervinden als zij de wet overtreden. Voordelen zijn bijvoorbeeld minder papieren rompslomp, (snellere) vervulling van vacatures en lagere loonkosten, omdat illegaal tewerkgestelden vaak niet volgens de CAO worden betaald en omdat geen belasting en premies worden afgedragen. Deze voordelen kunnen flink oplopen.³⁵ Nadelen omvatten onder meer taalproblemen en het moeten voeren van een dubbele administratie. De kosten van eventuele boetes komen aan de orde bij T11 sanctiezwaarte en vallen strikt genomen nu buiten deze dimensie.

Het Tafel van Elf-model veronderstelt dat hoge nalevingskosten (in tijd, geld of moeite) en/of grote overtredingsvoordelen, de kans vergroten dat werkgevers de wet overtreden.

Enquêteresultaat

Van *alle* geïnterviewde werkgevers vindt 41 procent de twv-plicht wel lastig. Van alle werkgevers vindt 45 procent de procedure om een twv aan te vragen, te ingewikkeld. 42 procent vindt dat de procedure te lang duurt. Ook denkt 66 procent van de werkgevers dat men minder snel gebruik zou maken van illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten als het makkelijker zou zijn om op een legale manier aan voldoende arbeidskrachten te komen.

Ongeveer de helft van alle ondervraagde werkgevers weet niet of de kosten en aanvraagtermijn van een twv te hoog, respectievelijk te lang zijn. Dit duidt er wederom op dat de werkgevers niet erg goed op de hoogte zijn van de precieze procedure voor het aanvragen van een twv.

Op grond van het onderzoek hebben we een indicatie verkregen dat de lagere loonkosten een belangrijke reden kunnen vormen om vreemdelingen illegaal tewerk te stellen.

Gevonden relatie met naleving

Werkgevers die denken dat het aanvragen van een twv langer duurt dan 3 maanden én werkgevers die denken dat het aanvragen van een twv korter duurt dan 2 weken, overtreden de Wav vaker dan werkgevers die denken dat een twv-aanvraag tussen 2 weken en 3 maanden in beslag neemt. Werkgevers die de aanvraagprocedure té lang vinden duren, overtreden de Wav niet vaker dan gemiddeld. Dit betekent dus dat er geen eenduidige relatie is tussen de gepercipieerde duur van de twv-procedure en het niveau van naleving. Wel is er een

³⁵ Uit de gesprekken blijkt dat illegaal tewerkgestelde MOE-landers soms al werken voor €3,50 per uur, terwijl de loonkosten bij minimumloon circa €11 per uur bedragen. Illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten worden aangeboden voor €12 per uur, terwijl gewone uitzendkrachten minstens €17 per uur kosten.

duidelijke relatie tussen de (gepercipieerde) loonkostenvoordelen van illegale tewerkstelling en het niveau van illegale tewerkstelling.

Acceptatie van het beleid (T3) en Normgetrouwheid (T4)

Hypothese

Acceptatie van het beleid heeft betrekking op de vraag of werkgevers het eens zijn met de beleidsdoelen en de uitwerking van het beleid. In de praktijk ligt dit concept dicht aan tegen normgetrouwheid. Normgetrouwheid geeft inzicht in de mate waarin de doelgroep zich in het algemeen conformeert aan overheidsgezag. Deze algemene norm- en gezagsgetrouwheid wordt verondersteld een positieve bijdrage te leveren aan de naleving van specifieke wet- en regelgeving. Algemene acceptatie en normgetrouwheid is echter moeilijk te onderzoeken: kan een onderzoeker iemand de vraag stellen of hij/zij zich normalitair aan alle regels houdt? De vraag kan natuurlijk worden gesteld, maar het antwoord lijkt ons niet bruikbaar (valide). Daarom maken we in dit onderzoek gebruik van de methode die normoverschrijdend gedrag projecteert op anderen dan de respondent zelf. De veronderstelling is dat wanneer werkgevers het niet eens zijn met het beleid of zich niet aan het gezag conformeren dan zal de kans op overtreding groter zijn.

Enquêteresultaat

Van de werkgevers vindt 78 procent het goed dat de twv-plicht bestaat (*acceptatie van beleid*). Verder blijkt dat ruim tweederde van de werkgevers normoverschrijdend gedrag door anderen verwerpelijk vindt. Een andere indicatie van normacceptatie door werkgevers is reeds gegeven in tabel 2.5. Uit de tabel blijkt dat 31 procent van alle werkgevers vermoedt dat anderen in hun branche de Wav wel eens overtreden. Dit percentage loopt in sommige sectoren zelfs op tot 60 procent. Dit impliceert een per branche zeer sterk variërende normgetrouwheid.

Gevonden relatie met naleving

Normgetrouwheid blijkt nog wel eens van het werkelijke gedrag af te wijken, zo blijkt dat normgetrouwen de Wav niet beter naleven. Werkgevers die het beleid steunen (die de twv-plicht goed vinden), overtreden de Wav iets minder vaak dan werkgevers die de Wav niet steunen, maar de verschillen zijn niet groot.

Informeel controlekans (T5)

Hypothese

De informele controlekans heeft betrekking op controle en melding van overtredingen door mensen uit de naaste omgeving (bijvoorbeeld werknemers, familie, vrienden, collega's, concurrenten, klanten of leveranciers). Deze kans kon met het huidige onderzoek moeilijk in

kaart worden gebracht. Wel is gevraagd of men het erg zou vinden wanneer familie, vrienden of collega's zouden ontdekken dat men gebruikmaakte van illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten. De veronderstelling is dat werkgevers die dat erg vinden, eerder geneigd zijn de Wav na te leven.

Enquêteresultaat

Minder dan de helft van de werkgevers (47%) zou moeite hebben met het feit dat de naaste omgeving op de hoogte is van hun (illegaal) gedrag. Dit duidt erop dat 'slechts' de helft van werkgevend Nederland zich door de sociale omgeving laat afschrikken om vreemdelingen illegaal tewerk te stellen.

Gevonden relatie met naleving

De werkgevers die er moeite mee hebben, overtreden de Wav minder vaak dan hun collega's die het geen probleem vinden.

B. Controledimensie

Informele meldingskans (T6)

Deze kans is met het huidige onderzoek niet in kaart gebracht. Wel weten we uit andere bronnen dat informele meldingen een belangrijke aanleiding kunnen zijn voor controle. Zo zijn er anonieme tiplijnen waar ondernemers kunnen klagen over 'collega's' die de regels overtreden. Ondernemers die zich benadeeld voelen (bijvoorbeeld doordat regelovertreding leidt tot concurrentievervalsing), maken regelmatig van deze mogelijkheden gebruik. Het is niet bekend of hiervan een preventieve werking uitgaat op het werken met illegaal tewerkgestelde vreemdelingen.

Controlekans (T7) en Gepercipieerde pakkans (T8)

Hypothese

Formeel is er een duidelijk verschil tussen controlekans en pakkans. De formele controlekans heeft betrekking op controle door de overheid. Het gaat hier overigens niet om de werkelijke controlekans, maar om de *gepercipieerde* controlekans. Met andere woorden, hoe ondernemers de kans ervaren dat zij worden gecontroleerd.

Controleren is één, maar werkelijk detecteren is een vak apart. De pakkans verwijst naar het werkelijk opsporen en zoals we al zagen zijn de werkplekcontroles van de Arbeidsinspectie veel effectiever wanneer de Vreemdelingenpolitie bij de inspecties betrokken is.

In een interviewsituatie lopen deze kansen enigszins door elkaar. Met de stelling 'de meeste bedrijven en particulieren worden nooit gecontroleerd', wilden we de controlekans bekijken. Met de vraag 'hoe vaak denkt u dat de arbeidsinspectie erachter komt dat een werkgever

illegaal tewerkgesteld in dienst heeft', bekeken we de pakkans. De vraag is of dit helemaal gelukt is en of de geïnterviewden de twee kansen niet deels door elkaar hebben gehaald. De Tafel van Elf veronderstelt dat deze kansen positief correleren met de naleving.

Enquêteresultaat

Uit het onderzoek blijkt dat Nederlandse werkgevers vinden dat de Arbeidsinspectie intensief controleert. 56 procent van de werkgevers is het namelijk eens met de stelling dat de meeste bedrijven en particulieren worden gecontroleerd.

Slechts 4 procent van de ondernemers vermoedt dat een overtreder 'altijd' wordt ontmaskerd, terwijl niet meer dan 24 procent verwacht dat dat 'vaak' het geval is. 26 procent van de werkgevers denkt dat overtreders zelden tot nooit in de kraag worden gevat.

Ondanks de hoge *gepercipieerde* controlekans (56%), achten de geïnterviewde werkgevers de kans dat een overtreder daadwerkelijk wordt gepakt, laag (28%).

Gevonden relatie met naleving

Bedrijven die de kans dat ze worden gecontroleerd hoog inschatten, leven de wet niet beter na dan bedrijven die deze kans laag inschatten. Dit zou kunnen betekenen dat men (deels) bewust het risico loopt, of dat men niet verwacht dat misstanden tijdens een controle aan het licht zullen komen. Die laatste conclusie wordt gesteund als we naar de detectievraag kijken. In tegenstelling tot de controlekans wordt namelijk wel een positief verband gevonden tussen de gepercipieerde pakkans en de mate van naleving. Werkgevers die denken dat de Arbeidsinspectie er vaak of altijd achterkomt als een bedrijf de Wav overtreedt, werken zelf veel minder vaak met illegaal tewerkgesteld dan bedrijven die denken dat Arbeidsinspectie er slechts zelden of soms achterkomt. Tot slot vinden de werkgevers dat (nog) intensievere controles zouden leiden tot een reductie van het aantal illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten. Dit ondersteunt de veronderstelling dat van intensievere controles een preventieve werking uitgaat.

Selectiviteit (T9)

Hypothese

Zijn de risico-selecties van de arbeidsinspectie effectief? Over die vraag gaat het aspect van de selectiviteit. In de praktijk blijken kleinere bedrijven de Wav relatief vaker te overtreden dan grote bedrijven. Wanneer werkgevers denken dat alleen grote bedrijven worden gecontroleerd, dan betekent dit dat werkgevers verwachten dat de overtreders juist weinig kans maken om te worden gecontroleerd.

Enquêteresultaat

54 procent van de werkgevers denkt dat de Arbeidsinspectie vooral grote bedrijven controleert. Dit percentage geeft een indicatie van de gepercipieerde selectiviteit.

Gevonden relatie met naleving

Uit het onderzoek blijkt dat van deze beperkte selectiviteit mogelijk een kleine preventieve werking uitgaat. Werkgevers die vinden dat de Arbeidsinspectie zich vooral toelegt op grote bedrijven, overtreden de Wav namelijk vaker dan bedrijven die vinden dat de Arbeidsinspectie ook kleine bedrijven controleert.

C. Sanctiedimensies

Sanctiekans (T10)

Hypothese

De sanctiekans verwijst naar de kans dat er een straf wordt opgelegd. Deze inschatting kan zeer bepalend zijn voor de vraag of de calculerende werkgever uiteindelijk naleeft dan wel overtreedt. Als veel overtredingen worden geseponneerd, kan dit funest zijn voor de nalevingsgeneigdheid. De gepercipieerde sanctiekans is dus grotendeels afhankelijk van het imago van de handhavinginstelling (in dit geval de Arbeidsinspectie).

Enquêteresultaat

De Arbeidsinspectie staat als streng te boek. Dit blijkt onder andere uit de uitkomsten op de vraag hoe de Arbeidsinspectie reageert wanneer zij een overtreding van de Wav constateert. Bijna tweederde van de werkgevers weet dat de Arbeidsinspectie sinds kort een lik-op-stukbeleid voert, waarbij direct sancties worden opgelegd aan werkgevers én aan eventueel betrokken uitzendbureaus. Dit hoeft echter geen probleem te zijn, omdat een groot deel van de werkgevers überhaupt nooit werkt met vreemdelingen.

Gevonden relatie met naleving

Werkgevers die denken dat alleen het uitzendbureau wordt beboet, overtreden de Wav vaker dan werkgevers die weten dat ze zelf ook de pineut zijn. Maar werkgevers die denken dat alleen de werkgever een boete krijgt, laten zich niet per definitie afschrikken. Onder deze groep is de overtreding hoger dan gemiddeld.

Een hoge controle- en pakkans werken niet vanzelf preventief. De conclusie van de Algemene Rekenkamer is in lijn met deze bevinding. Zij meldt dat, in vergelijking met andere overtredingen, de kans op recidive in zake de Wav relatief hoog is. Van 327 hercontroles die de Arbeidsinspectie heeft uitgevoerd, werd in 34 procent opnieuw proces-verbaal opgemaakt. Deze groep liet zich ook na het opstellen van een proces-verbaal niet afschrikken. Wel moet worden opgemerkt dat deze hercontroles hebben plaatsgevonden voorafgaand aan de verhoging van de strafmaat. Mogelijk gaat hiervan in de toekomst een grotere preventieve werking uit (zie ook T11).

Sanctiezwaarte (T11)

Hypothese

De laatste dimensie van de Tafel van Elf is de sanctiezwaarte. Ook nu gaat het weer om de perceptie. Indien men denkt dat de boete hoog is, besluit men wellicht eerder om de wet na te leven. Hoge boetes vertellen echter niet het hele verhaal. Sommige werkgevers kiezen er namelijk voor om met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten te werken, omdat ze anders failliet zouden gaan. Dat is althans een van de genoemde redenen om met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten te werken. In dat geval is het maar de vraag of de boete genoeg afschrikt. Overigens gaat het hier niet om het feitelijk aantal bedrijven dat met illegaal tewerkgestelden werkt omdat ze anders niet kunnen blijven voortbestaan, maar om de perceptie van werkgevers over hun collega's.

Enquêteresultaat

Een ruime meerderheid van de werkgevers ziet een positief verband tussen de zwaarte van de sancties, en de naleving van de Wav. 78 procent van de werkgevers is het (een beetje) eens met de stelling dat zware boetes een geschikt middel zijn om overtreding tegen te gaan.

Gevonden relatie met naleving

Per 1 januari 2005 is een bestuurlijke boete ingevoerd die flink hoger is dan de tot dan toe geldende tarieven. Gelet op de antwoorden van de respondenten over de sanctiezwaarte, verwachten we dat de hoge bestuurlijke boete resulteert in een afname van de Wav-overtreding.

Resumerend

In tabel 4.1 zijn onze bevindingen samengevat. We maken een onderscheid tussen de 'score' op een dimensie van de Tafel van Elf en de samenhang met de nalevingsgeneigdheid. Hieruit kunnen we afleiden dat het kennisniveau van de werkgevers redelijk is en dat ook het beleid wordt onderschreven (normacceptatie). Natuurlijk bestaat er op onderdelen van de wet onbekendheid, bijvoorbeeld over de termijn voor een twv, maar de vraag is of deze kennis voor iedereen noodzakelijk is. De acceptatie en de kennis zijn nauwelijks van invloed op de naleving. Belangrijk blijken uiteindelijk de controle- en pakkans alsmede de sanctiezwaarte. Deze worden afgezet tegen het kostenvoordeel van illegale tewerkstelling.

Tabel 4.1 Overzicht van de 11 aspecten uit de Tafel van Elf met betrekking tot de Wav

Dimensie	Score	Samenhang met naleving	Toelichting
T1 Kennis en duidelijkheid regels	++	+	Men zegt in het algemeen de regels goed te kennen. Werkgevers die de regels goed kennen, overtreden de Wav minder. Ondernemers die niet werken met vreemdelingen kennen de Wav niet goed.
T2 Kostenvoordeel van overtreden	++	-- 0	Kostenvoordeel van illegaal tewerkgesteld is groot en is een belangrijke reden om vreemdelingen op illegale basis te laten werken. Duur twv-procedure heeft maar weinig invloed op het nalevingsgedrag.
T3 Acceptatie van beleid	++	0	Beleid wordt wel breed ondersteund, maar werkgevers die het beleid steunen leven de Wav nauwelijks beter na.
T4 Normgetrouwheid	++	0	Normoverschrijdend gedrag wordt verworpen, nauwelijks effect op naleving.
T5 Informele controlekans	+	+	Sociale omgeving heeft enigszins invloed op naleving door werkgevers.
T6 Informele meldingskans			Geen betrouwbare gegevens beschikbaar.
T7 Controlekans	++	0	Gepercipieerde controlekans is hoog. Het effect op de naleving is minder duidelijk.
T8 Pakkans	-	++	Lage <i>gemiddelde</i> gepercipieerde pakkans. De werkgevers die de pakkans hoog achten, leven de wet wel beter na.
T9 Selectiviteit	0	0/+	Werkgevers hebben de indruk dat de Arbeidsinspectie vooral bij grote bedrijven controleert. In de praktijk overtreden grote bedrijven de Wav echter minder dan kleine bedrijven.
T10 Sanctiekans	++	+/-	Men is goed op de hoogte van het 'lik-op-stuk-beleid'.
T11 Sanctiezwaarte	?	++	Werkgevers vinden hoge boetes een effectief middel om overtreding tegen te gaan.

Toelichting: Een ++/+ in de kolom 'Score' betekent dat dit aspect in sterke mate van kracht is (bijvoorbeeld: het beleid wordt in hoge mate geaccepteerd, maar de gepercipieerde pakkans is laag). Een ++/+ in de kolom 'Samenhang met naleving' betekent dat er een sterk (positieve) samenhang bestaat tussen de score en het nalevingsniveau (bijvoorbeeld: werkgevers die de regels goed kennen, overtreden de Wav ook daadwerkelijk minder dan werkgevers die de regels niet kennen).

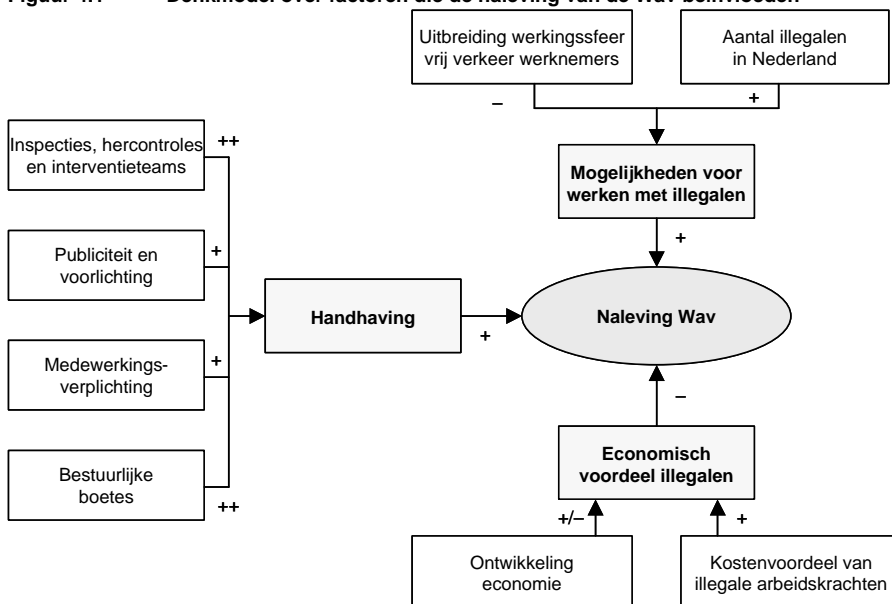
4.2 Naleving in breder perspectief

Zoals uit voorgaande paragrafen blijkt, wordt het nalevingsniveau van de Wav door vele factoren beïnvloed, waaronder de mate van 'handhaving'. De vraag is natuurlijk of andere factoren van invloed zijn op het verwachte nalevingsniveau. We kunnen deze vraag niet helemaal los koppelen van factoren als 'voordeel' en 'mogelijkheden' van illegale tewerkstelling. In de onderstaande figuur zijn deze elementen in een denkmodel ondergebracht.

Het denkmodel laat zien dat de naleving van de Wav afhankelijk is van drie factoren. Deze factoren zijn: is het voor werkgevers *mogelijk* om met illegalen te werken, is het voor werk-

gevers *voordelig* om met illegalen te werken, en hoe percipiëren werkgevers de *handhaving* van de wet. Daarbij is de veronderstelling dat grotere mogelijkheden en een groter voordeel leiden tot minder naleving, en grotere handhavingsspanningen leiden tot meer naleving van de Wav.

Figuur 4.1 Denkmodel over factoren die de naleving van de Wav beïnvloeden



Toelichting: een + betekent een positief verband, een – betekent een negatief verband tussen de twee factoren die door de pijl worden verbonden. Bijvoorbeeld: een hogere pakkans betekent een hogere handhaving en een hogere verwachte naleving. Een sterke economische ontwikkeling maakt het misschien (maar misschien ook niet) aantrekkelijker om met illegaal tewerkgestelden te werken. Hoe groter het voordeel, des te lager het nalevingsniveau.

Over het economisch voordeel

Het mogelijke kostenvoordeel voor werkgevers om met illegale arbeidskrachten te werken kan behoorlijk oplopen. MOE-landers werken soms voor €3,50 per uur, terwijl de loonkosten bij minimumloon circa €1 per uur bedragen. Illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten worden aangeboden voor €2 per uur, terwijl gewone uitzendkrachten minstens €7 per uur kosten. Dit betekent een kostenbesparing van (maximaal) €6 tot €7 per gewerkt uur.

Uit het onderzoek blijkt dat ruim een derde van de werkgevers vermoedt dat er in hun branche werkgevers zijn die met illegaal tewerkgestelden werken, omdat ze anders niet kunnen blijven bestaan. Door met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten te werken, kunnen ze de kosten drukken en het hoofd boven water houden. Deze bedrijven veroorzaken oneerlijke concurrentie en verpesten daarmee voor de bonafide bedrijven de markt.

Over de mogelijkheden

Werkgevers vinden verder dat het aanbod van illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten een grote rol speelt. Volgens 50 procent van de werkgevers wordt er veel minder gebruikgemaakt van illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten, wanneer het aanbod minder groot zou zijn. Veel werkgevers zijn van mening dat het te moeilijk is om aan goede werknemers te komen, en dat het 'grote' aanbod het erg verleidelijk maakt om arbeidsvreemdelingen illegaal te laten werken. Werkgevers die zeggen dat ze problemen ervaren met het werven van goed personeel, overtreden de wet ook vaker dan werkgevers die zeggen geen moeite te hebben met het vinden van legaal personeel. Toch speelt niet voor iedereen de beschikbaarheid een doorslaggevende rol. Er zijn ook werkgevers die helemaal geen moeite hebben met het vinden van geschikt legaal personeel, maar die toch de Wav overtreden.

Wat het effect van de huidige twv-procedure hierop is, kan met het huidige onderzoek niet worden vastgesteld. Het ligt evenwel voor de hand dat indien de procedure strenger wordt, werkgevers eerder zullen kiezen voor illegale tewerkstelling. Deze veronderstelling kunnen we met de huidige gegevens echter niet onderbouwen en is uiteindelijk afhankelijk van de afwegingen binnen en tussen de dimensies van de Tafel van Elf.

Over de handhaving

Op basis van het onderzoek en de Tafel van Elf kunnen mogelijke instrumenten voor de handhavingsstrategie van SZW en het te verwachten succes worden afgeleid:

- *Informeren op maat.* Men weet, over het algemeen, dat de Wav bestaat en dat het niet is toegestaan arbeidskrachten van buiten de EU-15 zonder twv te laten werken (formeel is dat de EER-18, plus Cyprus, Malta en Zwitserland). Men is echter vaak onbekend met de procedures, de legale mogelijkheden en het brede werkgeversbegrip van de Wav (ten aanzien van ingeleend personeel). Verder is informatie over de Wav niet relevant voor werkgevers die nooit met vreemdelingen werken. Dit betekent dat de informatie op maat moet zijn voor werkgevers die met deze problematiek te maken (kunnen) krijgen.
- *Bestuurlijke boetes.* De boetes zijn sinds 1 januari 2005 verhoogd (naar €8.000 per aange troffen illegaal tewerkgestelde). Omdat werkgevers (bijna 80%) aangeven dat een verhoging van de boete een belangrijk middel is, kan hiervan duidelijk effect worden verwacht.
- *Controle.* Van de verhoging van het aantal inspecties kan een positief effect op de controle- en pakkans (en uiteindelijk de naleving) worden verwacht. De controle- en pakkans kunnen daarnaast op korte termijn beïnvloed worden door waarschuwingen en publiciteit. Een hogere boete heeft vooral effect als ook de verwachting bestaat dat men vaker en intensiever wordt gecontroleerd en gepakt (subjectieve pakkans). Daarom is voor de langere termijn het effect van de *subjectieve* pakkans veelal belangrijker voor nalevingsgeneigdheid dan de *objectieve* pakkans.

- *Werkgeverspecifieke strategie*. Het al dan niet werken met illegaal tewerkgestelde vreemdelingen is een individuele keuze van een individuele werkgever. Er zijn echter wel omstandigheden die deze keuze beïnvloeden. Factoren die de kans op overtreding mogelijk verhogen zijn bijvoorbeeld lage marges, laagwaardige arbeid en back-officearbeid waarbij werknemers niet met klanten of leveranciers in aanraking komen. De risicoselectie van de Arbeidsinspectie dient hier rekening mee te houden.

Gezien de resultaten van de Tafel van Elf verwachten we weinig effect van sociale controle en druk vanuit de omgeving.

4.3 Conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat de ondervraagde werkgevers pragmatisch omgaan met de regels voor het tewerkstellen van vreemdelingen. Werkgevers vinden het verwerpelijk als anderen de regels overtreden en denken dat hogere boetes en intensievere controles hun vruchten zullen afwerpen. Dit betekent echter niet dat ze zelf nooit in de fout gaan. Ze overtreden de wet minstens net zo vaak als werkgevers die dat niet verwerpelijk vinden. Als ze de wet bewust overtreden, gebruiken ze vooral praktische argumenten (smoezen) om dit gedrag te rechtvaardigen: ze weten niet dat het niet mag, ze weten niet dat ze met een vreemdeling te maken hebben voor wie een vergunning verplicht is, er blijkt geen goed legaal aanbod te zijn van arbeidskrachten, een twv aanvragen is teveel moeite, anders zouden ze failliet gaan, of het aanbod van illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten is zo ‘overweldigend’ dat ze er niet omheen kunnen.

Kort gezegd komen we drie groepen overtreders van de Wav tegen: (1) *zij die niet beter weten*, (2) *zij die niet beter kunnen* en (3) *zij die niet beter willen*. Het relatief hoge percentage werkgevers dat ‘niet beter weet’, hoeft niet echt een probleem te zijn, aangezien het overgrote deel van de werkgevers sowieso nooit werkt met mensen van buiten de EU-15.

Op basis van de Tafel van Elf kan een interessant inzicht worden verkregen in de ‘nalevingsgeneigdheid’ of ‘overtredingsgeneigdheid’ van de doelgroep. Dit gedrag vormt het kader voor de instrumenten die ingezet kunnen worden om het nalevingsniveau te doen stijgen. Hieruit kunnen we afleiden dat het kennisniveau van de werkgevers redelijk is en dat zij ook het beleid onderschrijven (normacceptatie). Deze acceptatie en de kennis van werkgevers over de Wav zijn nauwelijks van invloed op de naleving. Belangrijk blijken uiteindelijk de controle- en pakkans alsmede de sanctiezwaarte. Deze worden afgezet tegen het kostenvoordeel van illegale tewerkstelling. Effecten mogen we verwachten van een toename van het aantal controles (of op de korte termijn de perceptie van een toename ervan) en de hoogte van de boete in een op de sector gerichte aanpak.

5 CONCLUSIES VAN HET ONDERZOEK

5.1 Overtreding van de Wav

In 2004 overtrad circa 19 procent van de bedrijfsmatige werkgevers naar eigen zeggen de Wav door te werken met 1 of meer arbeidsvreemdelingen, terwijl ze niet beschikten over een vereiste twv. Dit staat gelijk met circa 89.650 bedrijven en instellingen. Deze werkgevers hadden in totaal circa 267.000 illegale arbeidsrelaties, die zij aangingen met 66.750 à 89.000 vreemdelingen. Deze vreemdelingen werkten tezamen 44.500 à 66.750 arbeidsjaren. Deze cijfers betreffen uitsluitend de illegale tewerkstelling bij bedrijfsmatige werkgevers. Het onderzoek geeft geen inzicht in het aantal overtredende particuliere werkgevers.

Circa 40 procent van de vreemdelingen is afkomstig uit de 8 MOE-landen (Estland, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Tsjechië, Hongarije en Slovenië). De duur van de dienstverbanden is doorgaans kort, en wordt gemiddeld steeds korter. Veel van de illegale werknemers hebben jaarlijks meerdere tijdelijke illegale dienstverbanden. De dienstverbanden kennen veel verschillende verschijningsvormen. Daarbij is een ontwikkeling gaande van 'in vaste dienst bij de werkgever', naar 'werkzaam voor een intermediair'.

Er zijn grofweg drie groepen illegale arbeidsvreemdelingen:

- *Illegaal tewerkgestelde seizoenarbeiders* die voor een bepaalde periode naar Nederland komen om hier in een korte tijd veel geld te verdienen.
- *Illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten* die langere tijd in Nederland zijn en via een (malafide) uitzendbureau, intermediair of loonbedrijf voor meerdere werkgevers werken.
- *Illegaal tewerkgestelde vaste medewerkers* die voor een langere periode (vaak jaren achtereen) in dienst zijn van een vaste werkgever.

5.2 Naleving van de Wav

Werkgevers geven zelf aan dat ze de Wav goed naleven. Bij het huidige handhavingsniveau leeft 81 procent van de werkgevers de Wav na. Dat wil zeggen dat ze tijdens de afgelopen 12 maanden (al dan niet de gehele periode) niet met illegale arbeidskrachten hebben gewerkt. Deze illegale arbeidskrachten vormen circa 1 procent van het totale arbeidsvolume. Veel

minder werkgevers (58%) controleren ook daadwerkelijk de papieren van werknemers en ingeleende uitzendkrachten.

Van de werkgevers denkt een grote minderheid (43%) dat vrijwel iedereen illegale arbeidskrachten voor zich zou laten werken als de Wav helemaal niet meer gehandhaafd werd. Slechts 22 procent van de werkgevers denk dat dat niet het geval zou zijn.

Ook vinden werkgevers van zichzelf dat ze redelijk goed op de hoogte zijn van de regels die de Wav stelt aan het werken met vreemdelingen. Werkgevers die de regels goed kennen overtreden de regels minder vaak dan werkgevers die de regels niet goed kennen.

Wat betreft de overtreding van de Wav zijn werkgevers van mening dat het te moeilijk is om aan goede werknemers te komen. Het loonkostenvoordeel van illegaal tewerkgesteldten speelt voorts een grote rol. Andere genoemde redenen zijn dat het bedrijf anders failliet zou gaan, of dat het aanvragen van een twv teveel tijd of moeite kost. Volgens de respondenten zijn strengere controles en hoge boetes een effectief middel om illegale tewerkstelling van vreemdelingen tegen te gaan. Men is het niet eens met de stelling dat de meeste bedrijven en particulieren nooit worden gecontroleerd. Toch denkt eenderde van de ondervraagde werkgevers dat de Arbeidsinspectie er zelden of nooit achterkomt als men met illegalen zou werken.

5.3 Handhaving van de Wav

Op basis van de Tafel van Elf kan inzicht worden verkregen in de 'nalevingsgeneigdheid' of 'overtredingsgeneigdheid' van de doelgroep. Dit gedrag vormt het kader voor de instrumenten die ingezet kunnen worden om het nalevingsniveau te doen stijgen.

Hieruit kunnen we afleiden dat het kennisniveau van de werkgevers redelijk is en dat ook het beleid wordt onderschreven (normacceptatie). Maar deze acceptatie en deels de kennis zijn nauwelijks van invloed op de naleving. Belangrijk blijken uiteindelijk de controle- en pak-kans alsmede de sanctiezwaarte. Deze worden afgezet tegen het kostenvoordeel van illegale tewerkstelling. Effecten mogen we verwachten van een toename van het aantal controles (of op de korte termijn de perceptie van een toename ervan) en de hoogte van de boete in een op de sector gerichte aanpak.

LITERATUURLIJST

ACVZ (2005), *Advies “Terugkeer, de nationale aspecten” uitgebracht aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, pp. 49 – 50.

Algemene Rekenkamer (2004), *Fraudebestrijding: stand van zaken 2004*.

Bakker, E., J. Frouws, R. Jongneel en E. Slangen (2004), *Als je te hard rijdt, weet je ook dat het niet mag*, Wageningen: Wetenschapswinkel Wageningen UR.

Beek, H.M. ter, J.W.M. Mevissen, J. Mur en C. Pool (2004), *Poolshoogte; Onderzoek naar juridische constructies en kostenvoordelen bij het inzetten van Poolse arbeidskrachten in drie sectoren*, Amsterdam: Regioplan.

Benseddik, A. en M. Bijl (2004), *Onzichtbaar achter glas; Onderzoek naar de bijdrage van illegalen in de glastuinbouw van het Westland*, Den Haag: Stek.

Coolsma, C. en M. Wiering (2001) (eds.), *Handhaving in stukken: beschouwingen over theorie en praktijk van recht*, Amsterdam: Siswo.

Elzevier (2005), Aantal illegalen in Nederland verdubbeld, in: *Elzevier*, dinsdag 8 februari 2005.

Engbersen, G., A. Leerkes, M. van San, M. Cruijff en P. van der Heijden (2004), *Wijken voor illegalen; Over ruimtelijke spreiding, huisvesting en leefbaarheid*, Den Haag: Ministerie van VROM.

Engbersen, G., R. Staring, J. van der Leun, J. de Boom, P. van der Heijden, M. Cruijff (2002), *Illegale vreemdelingen in Nederland; Omvang, overkomst, verblijven uitzetting*, Rotterdam: RISBO/Erasmus Universiteit Rotterdam.

Fox, J.A., en P.E. Tracy (1986), *Randomized Response; A Method for Sensitive Surveys*, Beverly Hills: Sage.

Inspectie Werk en Inkomen (2003), *Vreemdelingen en arbeid*.

Kamer van Koophandel (2005), *Opvallend veel startende ondernemers uit Polen*, Persbericht d.d. 21 juni 2005.

Klaver, J.F.I. en Visser, E.T. (1999), *Evaluatie Wet arbeid vreemdelingen*, Amsterdam: Regioplan.

Lange, T. de, S. Verbeek, R. Cholewinski en J. Doomerink (2003), *Arbeidsmigratie naar Nederland; Regulering en demografische en economische aspecten in internationaal vergelijk*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

LEI (2004), *Samenvattend evaluatierapport van het LTO-project Seizoensarbeid, 2002 en 2003*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van Justitie (2004), *De 'Tafel van Elf'; Een hulpmiddel bij het maken van naleefbaar beleid*, Den Haag: Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtshandhaving.

Pranger, R. en J. Dagevos (2001), *Haalbaarheidsstudie instrument effectiviteitsmeting Arbeidsinspectie*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Werkdocumenten no. 248.

RWI (2005), *Arbeidsmarktanalyse 2005*, Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

Vandaele, J., *Vijf na twaalf voor Europese welvaartsstaat*.

Visser, J. Ph en R.G. van Zevenbergen (2000), *Illegale tewerkstelling verkend*, Leiden: Research voor Beleid.

Vossen, R.M.M. en M. Prinsen (2003), *Naleving en handhaving van regelgeving*, in: *Justitiële Verkenningen*, jrg. 29, nr. 9, pp. 54-69.

Zuidam, M. en D.H. Grijpstra (2004) *Over de Grens; Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid*, Leiden: Research voor Beleid.

Begrippenlijst

- EU-15** De 15 lidstaten die tot 1 mei 2004 de Europese Unie vormden. Dit zijn: Finland, Zweden, Denemarken, Groot-Brittannië, Ierland, Duitsland, Nederland, België, Luxemburg, Oostenrijk, Frankrijk, Italië, Spanje, Portugal en Griekenland.
- EER-18** De EU-15 plus IJsland, Liechtenstein en Noorwegen.
- MOE-landen** Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Slovenië.
- Werkgever** Volgens de Wav is iedereen die (1) in de uitoefening van een ambt, beroep of bedrijf door een ander arbeid laat verrichten, en (2) elke natuurlijke persoon die een ander huishoudelijke of persoonlijke diensten laat verrichten, een werkgever. Ook bedrijven die geen personeel in dienst hebben, maar wel arbeidskrachten inhuren via een uitzendbureau, zijn volgens deze definitie werkgever. Dit onderzoek beperkt zich echter uitsluitend tot *bedrijven en instellingen* als werkgever. Particuliere werkgevers blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.
- Branche** Het onderzoek richt zich op alle bedrijven en instellingen in Nederland. Verder gaat het onderzoek specifiek in op de situatie in 7 zogenoemde risicosectoren. Dit zijn branches waar het risico op overtreding van de Wav relatief hoog is. Deze branches zijn: land- en tuinbouw, bouw, metaalindustrie, vlees- en visverwerkende industrie, horeca, schoonmaakbranche en uitzendbranche. Voor een beschrijving van de gehanteerde branche-indeling, zie bijlage 2. Omdat we voor het onderzoek gebruik hebben gemaakt van gegevens van de Kamer van Koophandel, hebben de cijfers en uitspraken over sectoren alleen betrekking op ondernemingen die bij de Kamer van Koophandel in die sector staan ingeschreven. Dit betekent dus bijvoorbeeld dat de cijfers en uitspraken over uitzendbureaus alleen betrekking hebben op ondernemingen die bij de Kamer van Koophandel staan ingeschreven als uitzendbureau.

- Grootte** Het rapport hanteert een indeling naar grootteklasse van het bedrijf of de instelling. Hierbij hanteren we de volgende indeling:
kleinbedrijf = bedrijven en instellingen met 0 tot en met 9 werknemers;
middenbedrijf = bedrijven en instellingen met 10 tot en met 99 werknemers;
grootbedrijf = bedrijven en instellingen met 100 of meer werknemers.
- Spontane naleving** De naleving van een wet in het geval dat die wet niet zou worden gehandhaafd. Het 'spontane nalevingsniveau' is dan het percentage van de doelgroep dat zich aan de wet houdt, indien deze wet niet actief wordt gehandhaafd.
- Pakkans** De kans die een individuele overtreder loopt dat hij wordt opgespoord, gedefinieerd als: het aantal verdachte werkgevers³⁶ in afgesloten Wav-zaken in een bepaald jaar, als percentage van het totale aantal overtredende werkgevers in dat jaar.

³⁶ Verdachte werkgevers zijn de werkgevers die zijn geverbaliseerd, beboet of wie een waarschuwing is gegeven.

BIJLAGE 2

Branche-indeling op basis van SBI-codes

Landbouw

Afdeling 011

- 0121 Fokken en houden van rundvee
- 0122 Fokken en houden van overige graasdieren
- 0123 Fokken en houden van varkens
- 0124 Fokken en houden van pluimvee
- 012503 Fokken van nerts- en pelsdieren
- 013 Akker- en/of tuinbouw in combinatie met het fokken en houden van dieren
- 0130 Akker- en/of tuinbouw in combinatie met het fokken en houden van dieren
- 01412 Dienstverlening voor de akker- en tuinbouw
- 0142 Dienstverlening voor het fokken en houden van dieren (exclusief veterinaire diensten)

Vlees- en visverwerkende industrie

Afdeling 151 en 152

Metaalindustrie

Afdeling 27 en 28

Bouw

Afdeling 45

Horeca

Afdeling 55

Uitzendbureaus

74501 Uitzendbureaus

74502 Uitleenbedrijven

Schoonmaak

Afdeling 747

Overig particulier bedrijfsleven

- 01411 Hoveniersbedrijven
- 015 Jacht
- 02 Bosbouw en dienstverlening voor de bosbouw
- 05 Visserij, kweken van vis en schaaldieren
- 10 Turfwinning
- 11 Aardolie- en aardgaswinning en dienstverlening voor de aardolie- en aardgaswinning
- 14 Winning van zand, grind, klei, zout en dergelijke
- 153 Groente- en fruitverwerking
- 154 Vervaardiging van plantaardige en dierlijke oliën en vetten
- 155 Vervaardiging van zuivelproducten
- 156 Vervaardiging van meel
- 157 Vervaardiging van diervoeder
- 158 Vervaardiging van overige voedingsmiddelen
- 159 Vervaardiging van dranken
- 16 Verwerking van tabak
- 17 Vervaardiging van textiel
- 18 Vervaardiging van kleding; bereiden en verven van bont
- 19 Vervaardiging van leer en lederwaren (geen kleding)
- 20 Houtindustrie en vervaardiging van artikelen van hout, kurk, riet en vlechtwerk (geen meubels)
- 21 Vervaardiging van papier, karton en papier- en kartonwaren
- 22 Uitgeverijen, drukkerijen en reproductie van opgenomen media
- 23 Aardolie- en steenkoolverwerkende industrie; bewerking van splijt- en kweekstoffen
- 24 Vervaardiging van chemische producten
- 25 Vervaardiging van producten van rubber en kunststof
- 26 Vervaardiging van glas, aardewerk, cement-, kalk- en gipsproducten
- 29 Vervaardiging van machines en apparaten
- 30 Vervaardiging van kantoormachines en computers
- 31 Vervaardiging van overige elektrische machines, apparaten en benodigdheden
- 32 Vervaardiging van audio-, video- en telecommunicatieapparaten en -benodigdheden
- 33 Vervaardiging van medische apparaten en instrumenten, orthopedische artikelen en dergelijke, precisie- en optische instrumenten en uurwerken
- 34 Vervaardiging van auto's, aanhangwagens en opleggers
- 35 Vervaardiging van transportmiddelen (geen auto's, aanhangwagens en opleggers)
- 36 Vervaardiging van meubels; vervaardiging van overige goederen n.e.g.

37	Voorbereiding tot recycling
40	Productie en distributie van en handel in elektriciteit, aardgas en warm water
41	Winning en distributie van water
50	Handel in en reparatie van auto's en motorfietsen; benzineservicestations
51	Groothandel en handelsbemiddeling (niet in auto's en motorfietsen)
52	Detailhandel en reparatie van consumentenartikelen (geen auto's, motorfietsen en motorbrandstoffen)
60	Vervoer over land
61	Vervoer over water
62	Vervoer door de lucht
63	Dienstverlening voor het vervoer
64	Post en telecommunicatie
65	Financiële instellingen (uitgezonderd verzekeringswezen en pensioenfondsen)
66	Verzekeringswezen en pensioenfondsen (geen verplichte sociale verzekeringen)
67	Financiële beurzen, effectenmakelaars, assurantietussenpersonen, administratiekantoren voor aandelen, waarborgfondsen en dergelijke
70	Verhuur van en handel in onroerend goed
71	Verhuur van transportmiddelen, machines en werktuigen zonder bedienend personeel en van overige roerende goederen
72	Computerservice en informatietechnologie
73	Speur- en ontwikkelingswerk
741	Rechtskundige dienstverlening, accountants, boekhoudbureaus, belastingconsulenten, markt- en opinieonderzoekbureaus, economische adviesbureaus en holdings
742	Architecten-, ingenieurs- en overige technische ontwerp-, teken- en adviesbureaus
743	Keuring en controle
744	Reclamebureaus en dergelijke
746	Beveiliging en opsporing
748	Fotografie, pakken en sorteren in loon, secretariaats- en vertaalwerk, zakelijke dienstverlening n.e.g.

Non-profit

- 40 Productie en distributie van en handel in elektriciteit, aardgas en warm water
- 41 Winning en distributie van water
- 60211 Openbaar personenvervoer over de weg
- 75 Openbaar bestuur, overheidsdiensten en verplichte sociale verzekeringen
- 80 Onderwijs
- 85 Gezondheids- en welzijnszorg
- 90 Milieudienstverlening (= afvalinzameling)
- 91 Werkgevers-, werknemers- en beroepsorganisaties; levensbeschouwelijke en politieke organisaties; overige ideële organisaties en dergelijke

Methodologische verantwoording

Onderzoeksopzet

Dit rapport is samengesteld op basis van literatuuronderzoek, interviews met 'mensen uit het veld', en twee telefonische enquêtes onder bedrijven en instellingen.

Literatuuronderzoek

Voor het literatuuronderzoek is hoofdzakelijk gebruikgemaakt van eerdere onderzoeksrapporten en wetenschappelijke publicaties (waaronder enkele proefschriften).

Interviews

Interviews zijn afgenomen met de volgende personen. Hun bijdragen zijn anoniem in het rapport verwerkt:

Organisatie

CWI
Sociale Verzekeringsbank
Belastingdienst
SIOD
Arbeidsinspectie

Universiteit Nijmegen
Koninklijk Horeca Nederland

NBBU
LTO-Nederland
AVBB/BouwendNederland
STEK

Contactpersoon

Mevrouw Liesbeth Van Amersfoort
De heer Hannek Compagner
De heer Marcel Kirpenstein
De heer René Oegema
De heer Paul van Dun
Mevrouw Conny Olde Olthof
De heer John Hendriks
Mevrouw Tessel de Lange
De heer Hans Kant
De heer Paul Schormans
De heer Paul Heinrichs
De heer Herman Bus
Mevrouw Luijendijk
Mevrouw Marijke Bijl

Enquêtes

Voor het onderzoek zijn twee enquêtes uitgevoerd onder bedrijven en instellingen. Het veldwerk voor de enquête is in de periode april - mei 2005 uitgevoerd door de enquêteurs van *Desan Research Solutions BV*.

De eerste telefonische enquête betrof vragen naar de *achtergronden van* illegale tewerkstelling. Hiervoor is aan de respondenten gevraagd of ze gebruikmaken van illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten. De respondenten die hierop bevestigend antwoordden, is vervolgens een aantal achtergrondvragen voorgelegd.

Voor deze enquête is een steekproef gebruikt van 3002 werkgevers op vestigingsniveau. Hiervan konden er 2084 telefonisch worden bereikt. Van deze 2084 personen hebben 1119 respondenten (54%) hun medewerking aan het onderzoek verleend. Van alle respondenten gaven er 33 (3%) aan dat zij gebruik maken van illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten. Bij 22 respondenten konden daarover nog vervolgvragen worden gesteld.

We vermoedden dat de werkelijke overtreding hoger ligt dan de genoemde 3 procent, maar dat de respondenten in een gewone enquête niet durven toegeven dat ze werken met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten. Daarom hebben we een tweede enquête gehouden, waarin we gebruikmaken van een speciale methode die de anonimiteit van de respondent garandeert. De gebruikte methode heet de randomised-responsemethode (zie hierna).

Voor deze enquête is een steekproef getrokken van 20.646 adressen, op basis van de DM-DC van Marktselect (versie 2005.1). Aan de contactpersonen van de bedrijven en instellingen in de steekproef is een aankondigingsbrief gestuurd. Van deze steekproef konden 5352³⁷ personen niet worden bereikt. Daarnaast weigerden 9269 personen om aan het onderzoek deel te nemen, zodat er 6025 respondenten overbleven. Het responspercentage ligt hiermee op 39 procent. Van de 6025 personen die wel bereid waren om mee te doen aan het onderzoek, hebben we uiteindelijk 5653 bruikbare reacties ontvangen.³⁸ Op basis van deze respons kunnen we redelijk betrouwbare uitspraken doen over de gehele onderzoekspopulatie. De respons is echter te klein om betrouwbare uitspraken te doen op het niveau van, de 7 onderscheiden sectoren. Dat laatste was echter ook niet de opzet van het onderzoek.

De randomised-responsemethode

Enquêteonderzoek over onwenselijk gedrag (zoals overtreding van de Wav) kent enkele problemen. Dergelijke enquêtes kunnen leiden tot *selection bias* en tot sociaal wenselijk antwoordgedrag. *Selection bias* treedt bijvoorbeeld op wanneer bepaalde groepen afzien van deelname aan het onderzoek (zelfselectie). In dit geval ligt het voor de hand dat mensen die de Wav overtreden, niet aan het onderzoek mee willen doen, als dat er mogelijk toe zou kunnen leiden dat hun gegevens bekend worden bij de autoriteiten.

³⁷ Deze mensen waren bijvoorbeeld telefonisch in gesprek, verhuisd, fout nummer, in de veldwerkperiode niet aanwezig.

³⁸ 27 procent van de respondenten is een zelfstandige die nooit personeelsleden, uitzendkrachten of onderaannemers voor zich laat werken. Deze respondenten zijn bij de meeste analyses buiten beschouwing gelaten.

Van sociaal wenselijk antwoordgedrag is sprake wanneer de respondent niet eerlijk antwoordt, maar een bepaald antwoord geeft om in sociaal opzicht te 'scoren' bij de interviewer (aardig gevonden worden, bewonderd worden, et cetera). Indien de kans aanwezig is dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven, dan leidt dat tot onbetrouwbare onderzoeksuitkomsten. Dit effect is bij ons onderzoek ook aanwezig, want iedereen die wel aan het onderzoek meedoet, zal geneigd zijn om te antwoorden dat hij de wet niet overtreedt.

In de loop der jaren zijn er verschillende onderzoekstechnieken ontwikkeld om deze problemen te omzeilen. Door anonimiteit te garanderen kan een deel van de zelfselectie worden bestreden. Sociaal-wenselijke antwoorden kunnen worden vermeden door niet te vragen naar wat iemand zelf doet, maar te vragen wat zijn buurman doet.

Een ingewikkeldere, maar betrouwbaardere, methode is de randomised-response methode. Simpel gezegd komt het erop neer dat de interviewer 2 stellingen voorlegt aan een respondent, en dat de respondent slechts 1 van deze stellingen beantwoordt. Alleen de respondent weet welke stelling hij heeft beantwoord. De onderzoeker kan achteraf niet meer herleiden of de *individuele respondent* de wet wel of niet heeft overtreden. Indien we weten wat de kans is dat de respondent stelling 1 heeft beantwoord, dan kan de onderzoeker echter wel zeggen welk percentage van de *totale groep van respondenten* de wet niet naleeft.

Ter verduidelijking volgt hieronder een voorbeeld:

Stelling

- 1: Ik heb wel werknemers van buiten de 15 oude lidstaten van de Europese Unie in dienst, zonder dat ik beschik over de benodigde twv.
- 2: Ik heb geen werknemers van buiten de 15 oude lidstaten van de Europese Unie in dienst, zonder dat ik beschik over de benodigde twv.

Als uw moeder geboren is in januari, februari of maart, dan beantwoordt u stelling 1. Anders beantwoordt u stelling 2.

Antwoordmogelijkheden:

- a eens
- b oneens

Stel, we hebben een steekproef van 1000 personen. Van deze 1000 personen antwoordt 60 procent dat zij het met de stelling eens zijn, en 40 procent dat zij het met de stelling oneens zijn. Dit leidt tot het volgende overzicht:

	Eens	Oneens	Totaal
Stelling 1	?	?	?
Stelling 2	?	?	?
Totaal	600	400	1.000

Omdat we van de individuele respondent niet weten wanneer zijn moeder jarig is, weten we niet wie welke stelling heeft beantwoord. We weten echter wel *hoeveel procent* van de respondenten stelling 1 heeft beantwoord en hoeveel procent stelling 2 heeft beantwoord. Immers, de respondenten wier moeder geboren is in de eerste 3 maanden van het jaar, hebben stelling 1 beantwoord, en dat is bij benadering 25 procent van de respondenten. De overige 75 heeft stelling 2 beantwoord. Aangezien we mogen aannemen dat er geen samenhang is tussen de geboortedatum van iemands moeder en de vraag of hij de Wav overtreedt, kunnen we herleiden dat:

	Eens	Oneens	Totaal
Stelling 1	?	?	250
Stelling 2	?	?	750
Totaal	600	400	1000

Waarbij vaststaat dat de proportie van de respondenten die 'eens' antwoordt op stelling 1, dezelfde proportie (π) is als die van de respondenten die stelling 2 met 'oneens' beantwoorden.

	Eens	Oneens	Totaal
Stelling 1	$= \pi * 250$	$= (1-\pi) * 250$	250
Stelling 2	$= (1-\pi) * 750$	$= \pi * 750$	750
Totaal	600	400	1000

Daarbij geldt dat: $\pi * 750 + (1-\pi) * 250 = 400$

$$\pi * 250 + (1-\pi) * 750 = 600$$

Waaruit volgt dat: $\pi = 0,3$

Dit leidt tot de conclusie dat $\pi = 30$ procent (dat wil zeggen, 30% van de respondenten overtreedt de wet). Controle:

	Eens	Oneens	Totaal
Stelling 1	$0,3 * 250 = 75$	$0,7 * 250 = 175$	250
Stelling 2	$0,7 * 750 = 525$	$0,3 * 750 = 225$	750
Totaal	600	400	1000

Meer formeel opgeschreven geldt de volgende formule:³⁹

$$p = \frac{(I + p - 1)}{(2p - 1)}$$

Waarbij: π staat voor het percentage overtreders;

λ staat voor het aantal respondenten dat de vraag bevestigend heeft beantwoord;

p staat voor de kans dat de respondent stelling 1 moet beantwoorden. Daarbij geldt dat p niet gelijk mag zijn aan 50 procent.

Voor ons voorbeeld leidt dat tot de volgende oplossing:

$$p = \frac{(0,4 + 0,75 - 1)}{(1,5 - 1)} = \frac{0,15}{0,5} = 0,3$$

De randomised-responsemethode en betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van onderzoeksuitkomsten is van groot belang voor de 'hardheid' van beleidsmatige conclusies. Het ligt voor de hand dat de onderzoeksmethode direct van invloed is op de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten.

In het geval van de randomised-responsemethode blijkt dat de methode resulteert in een *beter* schatting van het percentage overtreders, maar dat deze methode wel *ruimere* betrouwbaarheidsintervallen oplevert. Immers, er is niet alleen een kans dat het nalevingsgedrag in de populatie anders is dan in de steekproef, maar er is ook een kans dat de respondenten niet exact volgens verwachting zijn verdeeld over vraag 1 en 2.

³⁹ Bron: Fox en Tracy (1986), p. 19.

Het gevolg is dat we de variantie van beide verdelingen bij elkaar moeten optellen. Dit resulteert in de volgende formule voor variantie:

$$\text{var}(\mathbf{p}) = \frac{\mathbf{p}(1-\mathbf{p})}{n} + \frac{p(1-p)}{n(2p-1)^2}$$

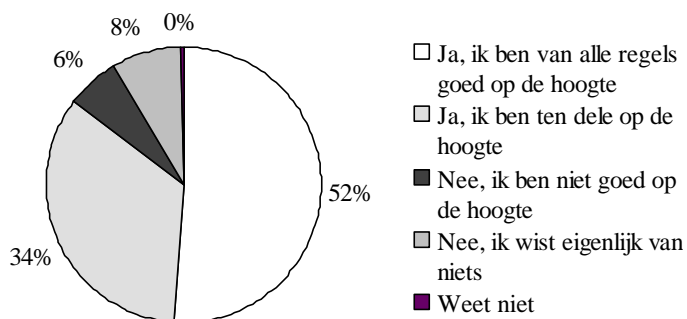
Waarbij: π staat voor de proportie overtreders in de steekproef;

p staat voor de kans dat de respondent stelling 1 moet beantwoorden;

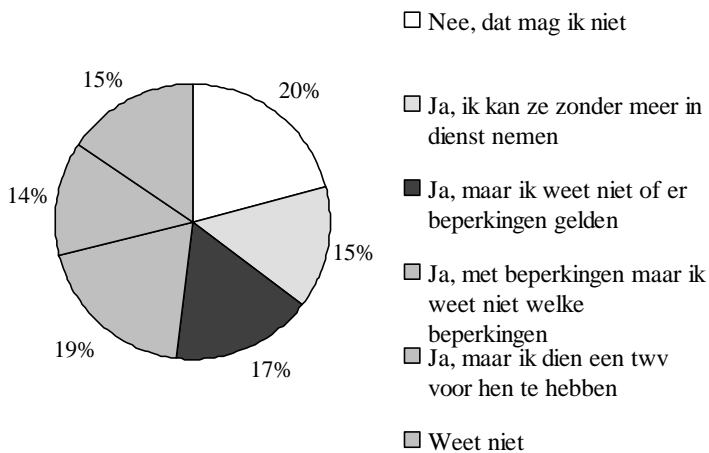
n staat voor het aantal respondenten.

Figuren 'Tafel van Elf'

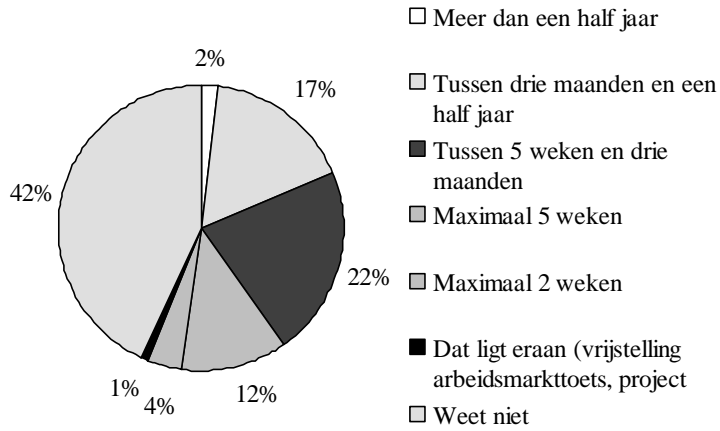
Figuur B4-1 Antwoord van werkgevers op de vraag of men op de hoogte was van de regels die in de Wav zijn vastgelegd (n=4357)



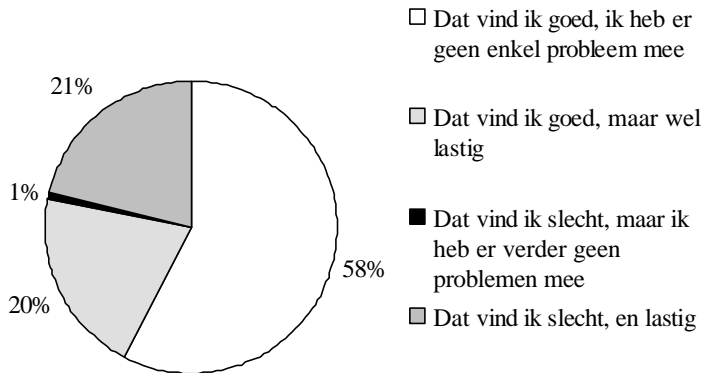
Figuur B4-2 Antwoord van werkgevers op de vraag of men inwoners van de MOE-landen zonder beperkingen in dienst mag nemen (n=260)



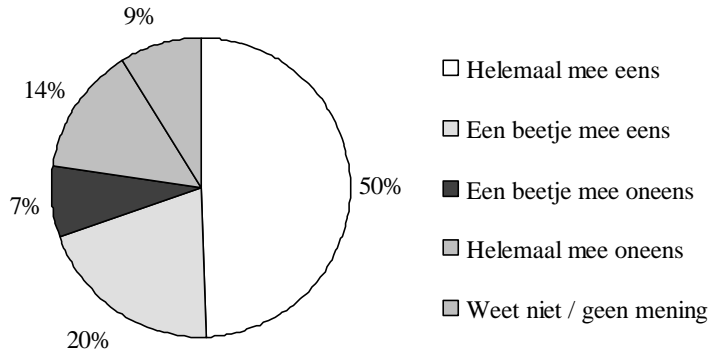
Figuur B4-3 Verdeling van werkgevers, naar hun antwoord op de vraag hoe lang zij denken dat de procedure duurt om een twv aan te vragen (n=260)



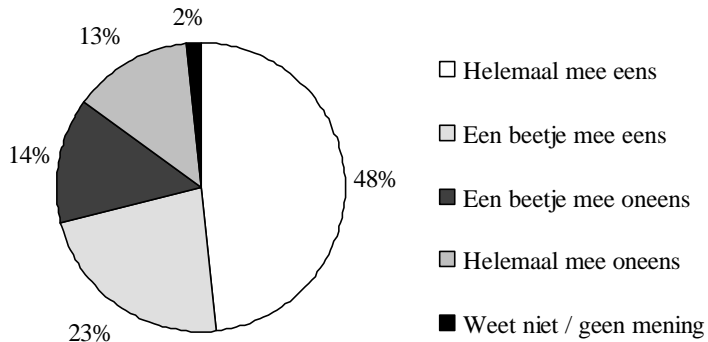
Figuur B4-4 Antwoord van werkgevers op de vraag wat ze ervan vinden dat ze van iedereen die ze voor zich laten werken, de identiteit moeten controleren (n=260)



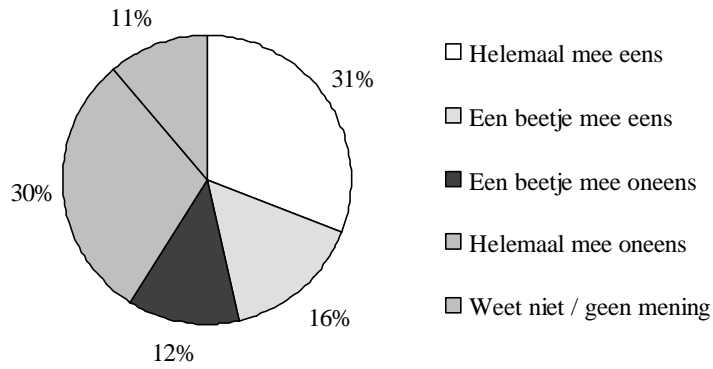
Figuur B4-5 Antwoord van werkgevers op de stelling: Als er niet zo veel uitzendbureaus waren die illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten aanbieden, zouden werkgevers veel minder gebruikmaken van illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten (n=260)



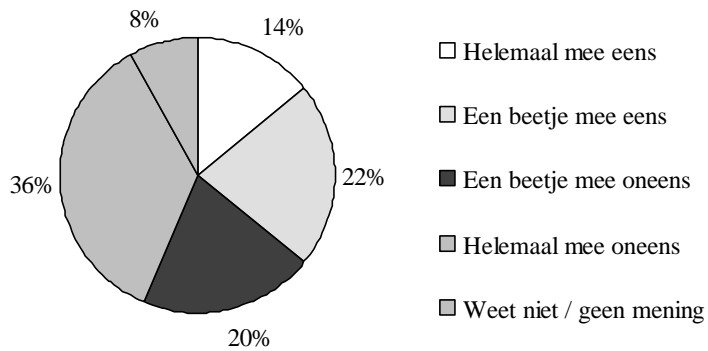
Figuur B4-6 Antwoord van werkgevers op de stelling: Ik vind het verwerpelijk als mensen gebruikmaken van illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten (n=260)



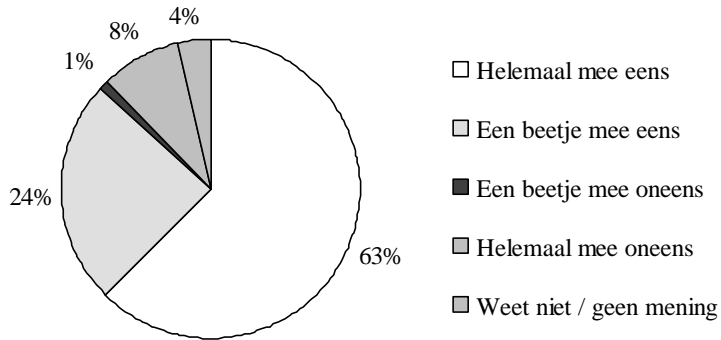
Figuur B4-7 Antwoord van werkgevers op de stelling: Als ik gebruik zou maken van illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten, zou ik het erg vinden wanneer mijn familie, vrienden of collega's dat zouden ontdekken (n=260)



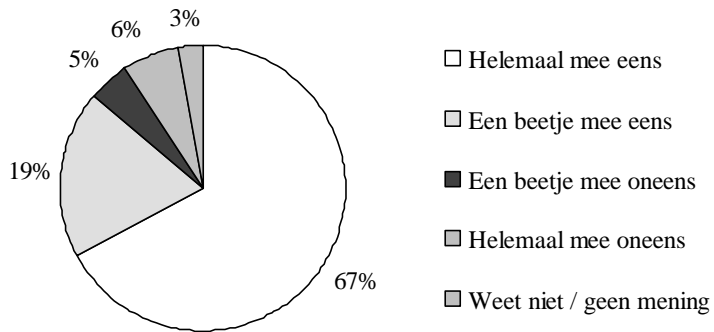
Figuur B4-8 Antwoord van werkgevers op de stelling: De meeste bedrijven en particulieren worden nooit gecontroleerd (n=260)



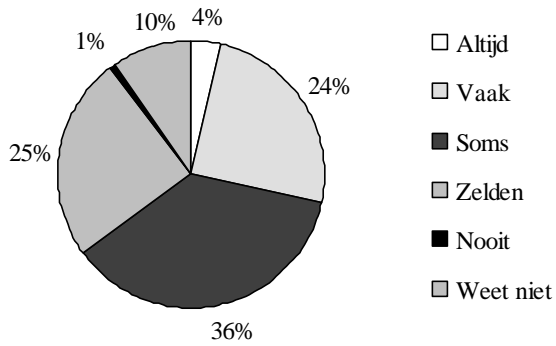
Figuur B4-9 Antwoord van werkgevers op de stelling: Als werkgevers vaker zouden worden gecontroleerd, zouden zij minder snel gebruikmaken van illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten (n=260)



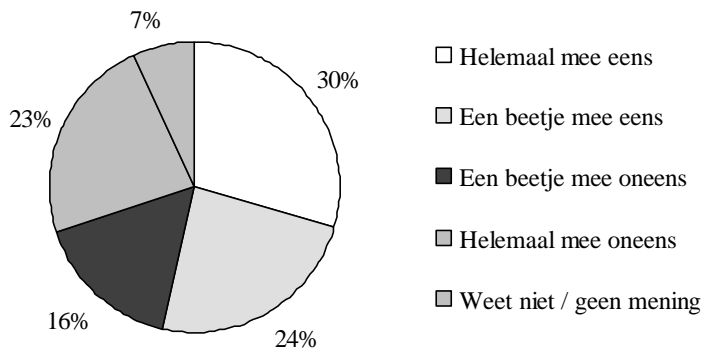
Figuur B4-10 Antwoord van werkgevers op de stelling: Als de arbeidsinspectie vaker zou controleren, zou er minder illegale arbeid zijn (n=260)



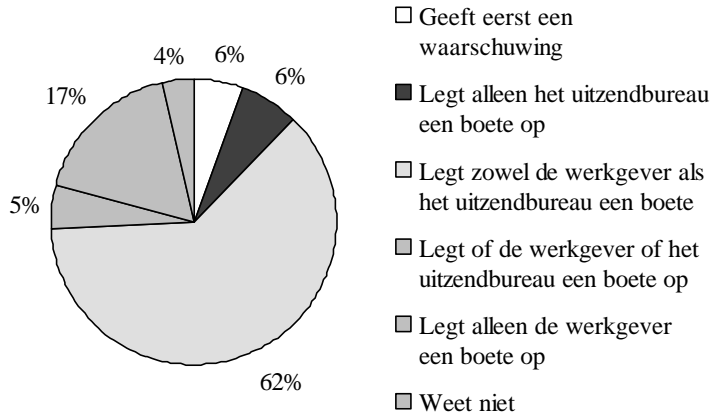
Figuur B4-11 Antwoord van werkgevers op de vraag hoe vaak men denkt dat de arbeidsinspectie erachter komt als een werkgever illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten in dienst heeft (n=260)



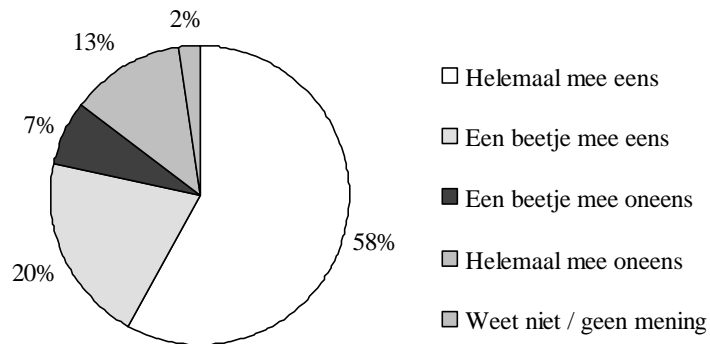
Figuur B4-12 Antwoord van werkgevers op de stelling: De Arbeidsinspectie richt zich vooral op de grote bedrijven, de kleine ondernemingen en particulieren controleren ze zelden (n=260)



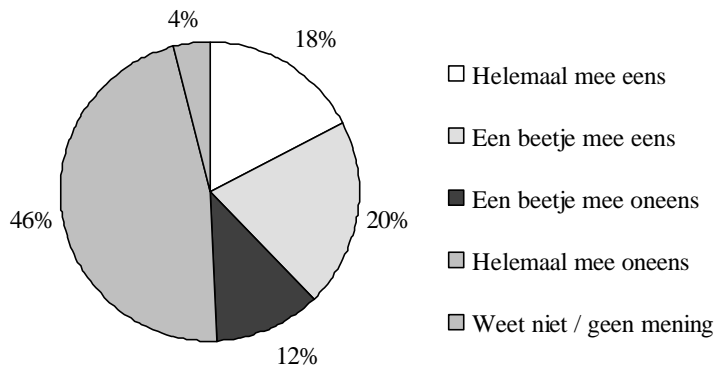
Figuur B4-13 Antwoord van werkgevers op de vraag hoe de Arbeidsinspectie reageert wanneer overtreding van de Wav wordt geconstateerd (n=260)



Figuur B4-14 Antwoord van werkgevers op de stelling: Hoge boetes zijn een geschikt middel om werkgevers ervan te weerhouden illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten in dienst te nemen (n=260)



Figuur B4-15 Antwoord van werkgevers op de stelling: Voor veel werkgevers in de branche is het inschakelen van illegaal personeel de enige manier om hun bedrijf voort te laten bestaan (n=260)



Figuur B4-16 Antwoord van werkgevers op de stelling: Als het voor werkgevers makkelijker wordt gemaakt om op een legale manier aan voldoende arbeidskrachten te komen, zouden zij minder snel gebruikmaken van illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten (n=260)

