

Vergaderjaar 2005–2006

28 442

Wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met de werving van arbeidsaanbod uit landen van buiten de Europese Economische Ruimte op een bij convenant overeengekomen wijze

Nr. 12

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2006

Inleiding

Hierbij bied ik u aan het onderzoek «Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen. Een eerste onderzoek onder werkgevers»¹, dat in opdracht van SZW is verricht door Regioplan Beleidsonderzoek BV. Met dit onderzoek wordt enig inzicht verkregen in de mate van overtreding en naleving van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) door bedrijven en instellingen. Het onderzoek is uitgevoerd, omdat een ijkpunt nodig is om de resultaten van het handhavingsbeleid aan af te meten. Het Kabinet heeft als doel dat het percentage werkgevers dat overtredingen begaat van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) in 2008 is teruggebracht tot minder dan 15 procent in de bouw, de horeca, de land- en tuinbouw, de uitzendbranche, de schoonmaakbranche en de vleesen visverwerkende industrie.

Uit het onderzoek blijkt dat in een periode van twaalf maanden ongeveer 19 procent van de werkgevers op enig moment een of meerdere vreemdelingen heeft laten werken zonder dat deze werkgever over de vereiste tewerkstelingsvergunning (twv) beschikte. Verder controleert 42 procent van de werkgevers niet altijd de identiteitspapieren van ingeleende werknemers. Daarmee lopen deze werkgevers een verhoogd risico de Wav te overtreden. Werkgevers schatten de kansen dat er wordt gecontroleerd en dat overtreders worden betrapt hoog in. 56 procent van de werkgevers denkt dat de meeste bedrijven en particulieren wel eens worden gecontroleerd. 28% van de werkgevers denkt dat overtreders vaak of altijd worden gepakt.

Het rapport is gebaseerd op veldwerk onder werkgevers dat is verricht in de maanden maart, april en mei 2005. Omdat daarbij is teruggekeken naar de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek, hebben de bevindingen uit het rapport voor het overgrote deel betrekking op de periode die voorafgaat aan de introductie van de bestuurlijke boete per 1 januari 2005.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het overtreden van regelgeving is moeilijk te onderzoeken. Uit angst voor bestraffing geven werkgevers niet gauw toe dat ze gebruik maken van illegale werknemers. Daarom is gebruik gemaakt van een «randomised response-methode», die het mogelijk maakt de anonimiteit van respondenten te garanderen. Hierdoor neemt de kans op medewerking bij het onderzoek sterk toe. Nadeel is wel dat er een aanzienlijke groep deelnemers is die de methode niet goed begrijpen. Tijdens de analyses is hier zo goed mogelijk voor gecorrigeerd. Desondanks zijn de marges waarmee betrouwbare uitspraken worden gedaan, ruimer dan gebruikelijk. Het onderzoek heeft daardoor geen harde cijfers opgeleverd.

Er is dus veel aan te merken op de mate van exactheid van de resultaten van dit onderzoek en de betrouwbaarheid van de gebruikte methode. Dit is echter een eerste onderzoek naar het nalevingsniveau van de Wav, waarbij gebruik is gemaakt van de randomised response-methode. Eind 2006 zal daarom een vervolgonderzoek worden uitgevoerd. Doordat er dan twee meetmomenten zijn en een vergelijking mogelijk is, kan meer zicht worden verkregen op mogelijke trends in de naleving van de wet. Daarmee ontstaat ook meer zicht op de bruikbaarheid van de onderzoeksmethode. Tevens kan dan een indicatie worden verkregen wat het effect is geweest van recente maatregelen (uitbreiding inspectie, verhoging boetes) op het nalevingsniveau van de Wav.

Bevindingen van het onderzoek

Omvang van de overtreding

Tijdens het onderzoek heeft 19 procent van de 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 zonder dat enige werkgever over de vereiste twv beschikte. De tewerkstelling kan zowel rechtstreeks zijn geweest als via een uitzendbureau of een onderaannemer. Als dit percentage algemeen wordt toegepast, dan zou dat betekenen dat in de 12 maanden voorafgaand aan het onderzoek ca. 90 000 bedrijven en instellingen artikel 2 van de Wav hebben overtreden¹.

Dit beeld verschilt per sector. Vooral de bouw (28%), de horeca (23%), de landbouw (20%) en onderdelen van het overig particulier bedrijfsleven (zoals zakelijke dienstverlening en bouwgerelateerde branches; 20%) lijken hoog te scoren. Voor de Arbeidsinspectie zijn dit de sectoren waarop momenteel de meeste inspectiecapaciteit wordt ingezet. Opvallend is de lage score van de uitzendbranche (10%). Dit lijkt vooral te zijn veroorzaakt doordat alleen de uitzendbureaus die als zodanig bij de Kamer van Koophandel zijn geregistreerd, in het onderzoek zijn betrokken.

Aantal illegaal tewerkgesteld

Uitgaande van de bovengenoemde 19%, zijn werkgevers in totaal 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. Naar schatting is 40 procent hiervan afkomstig uit de 8 MOE-landen (Estland, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Tsjechië, Hongarije en Slovenië).

Duur en aard van de werkzaamheden

De illegale dienstverbanden zijn doorgaans van korte duur, en zij worden

¹ Artikel 2, lid 1 van de Wet arbeid vreemdelingen luidt: het is een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning.

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.

Identiteitscontrole

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. 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 kan verondersteld worden 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. Verder denkt 28% van de werkgevers dat overtreders vaak of altijd worden gepakt.

Nalevingsgeneigdheid van de werkgevers

Met een theoretisch model, de «Tafel van Elf» genaamd, is in het onderzoek de nalevingsgeneigdheid van werkgevers in beeld gebracht. Hieruit blijkt onder meer dat een betere kennis van de regels samengaat met een betere naleving ervan. Verder blijkt dat de belangrijkste drijfveer om vreemdelingen illegaal te werk te stellen het kostenvoordeel daarvan is. Een werkgever die de pakkans hoog acht, zal de Wav daarom ook beter naleven.

Succesvolle handhavingsstrategieën

Op basis van het onderzoek en de Tafel van Elf lijken de volgende handhavingsstrategieën kans op succes te bieden: informatievoorziening op maat; het hanteren van bestuurlijke boetes; een verhoging van het aantal inspecties en een case-specifieke strategie op basis van risico-analyses.

Ingezet beleid

Er zijn reeds diverse maatregelen genomen om het nalevingsniveau van de Wav te verhogen, die nog niet of slechts gedeeltelijk doorwerken in de resultaten van dit onderzoek. Deze maatregelen sluiten goed aan bij de in het onderzoek onderscheiden succesvolle handhavingstrategieën. Een deel van de maatregelen richt zich op het wegnemen van het (veronderstelde) financiële voordeel. Dit gebeurt door een verhoging van zowel de pakkans als de boete bij een geconstateerde overtreding. Met de introductie van de bestuurlijke boete per 1 januari 2005 is de boete verhoogd van gemiddeld € 980 naar € 8000 per illegaal tewerkgestelde werknemers. Verder is de inspectiecapaciteit van de Arbeidsinspectie uitgebreid,

van ongeveer 65 fte's in 2003 tot 170 in 2005, oplopend naar 180 in 2006. Hiermee gaat het aantal inspecties omhoog van circa 3 900 in 2003 naar circa 10 500 in 2006. Ook de SIOD werkt in 2006 op volle kracht, waarmee zware overtreeders c.q. criminele organisaties worden aangepakt.

Daarnaast zullen er maatregelen worden genomen om de effectiviteit van de controles van de Arbeidsinspectie verder te verhogen. Momenteel wordt een wetswijziging voorbereid, die ertoe leidt dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd als een werkgever niet meewerkt bij het vaststellen van de identiteit van een persoon die werkend in zijn bedrijf wordt aangetroffen. Deze boete is even hoog als de boete die geldt bij een overtreding van de Wav. Verder draagt een verdere aanscherping van de risico-analyse, op basis waarvan de Arbeidsinspectie gericht controleert, bij aan een verhoging van de effectiviteit van de controles van de Arbeidsinspectie. Door de introductie van een keurmerk door de uitzendbranche kan een beter beeld worden verkregen van het malafide deel van deze branche. Hierdoor kan een meer gedifferentieerd handhavingbeleid worden gevoerd. Ook de verplichte aanmelding van een dienstverband voor de start van de werkzaamheden zal de mogelijkheid van fraude verminderen. De Eerstedagsmelding treedt in werking op 1 juli 2006.

Verder wordt gewerkt aan het voorkomen van overtredingen. Om werkgevers beter in staat te stellen de identiteit(spapieren) te controleren van bij hen werkzame personen, is medio 2005 een pilot gestart met een verificatiepunt bij het CWI in Delft. Werkgevers kunnen daar identiteitsdocumenten laten checken op echtheid. Afhankelijk van de resultaten zullen meer verificatiepunten bij het CWI worden ingesteld. Voor de informatievoorziening aan werkgevers is de informatie over de regelgeving op de websites van CWI, SZW en Arbeidsinspectie van belang, evenals foldermateriaal van de Arbeidsinspectie en CWI. Daarnaast is er een actief publiciteitsbeleid over overtredende werkgevers en zijn er eind 2004 en begin 2005 radiospotjes geweest over de bestuurlijke boete. Eind 2005 zijn er nogmaals radiospotjes geweest, die specifiek gericht waren op particulieren. Ook sommige branche-organisaties hebben een actief voorlichtingsbeleid. In 2006 zal in opdracht van SZW een onderzoek worden verricht naar de bekendheid van werkgevers en intermediairs met de arbeidsmigratieregelgeving. Op basis daarvan kan de informatievoorziening meer worden toegespitst op onder meer de behoefte van de doelgroep.

In het onderzoek, waarvan het veldwerk is verricht in de maanden maart, april en mei 2005, is aan werkgevers gevraagd terug te kijken naar de afgelopen 12 maanden. Dit betekent dat het effect van de invoering van de bestuurlijke boete die per 1 januari 2005 is ingegaan slechts beperkt is meegenomen in de resultaten van het onderzoek, evenals de nog lopende uitbreiding van de Arbeidsinspectie en de SIOD. Bovendien heeft aanpassing van gedrag tijd nodig. Veel maatregelen op het terrein van de handhaving van de Wav hadden ten tijde van het veldwerk dus nog niet hun volle effect bereikt, c.q. moesten zelfs nog in werking treden. Ik verwacht dat met deze in gang gezette en de nog in gang te zetten maatregelen een hoger nalevingsniveau kan worden bereikt, en blijf ernaar streven dat in 2008 het nalevingsniveau in de risicovolle sectoren land- en tuinbouw, de uitzendbranche, de schoonmaakbranche, bouw, horeca en de vlees- en visverwerkende industrie boven de 85% zal liggen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof