

Inhoudsopgave

pag

2	1. Inleiding
4	2. Advies
7	3. Problematiek van illegale tewerkstelling
12	4. Bestaande vormen van kostenverhaal bij uitzettingen
15	5. Omvang van de op werkgevers te verhalen kosten
18	6. Organisatorische uitvoeringsconsequenties van kostenverhaal
20	7. Financiële consequenties van kostenverhaal
27	8. Randvoorwaarden voor effectieve uitvoering, neveneffecten en flankerend beleid

Leeswijzer

Om snel een indruk van de notitie op te doen kan worden volstaan met het lezen van de Inleiding en het Advies. Het advies bevat ook een samenvatting van de meest relevante passages en wordt besloten met een zestal aanbevelingen. Daarom zijn deze paragrafen ook als eerste opgenomen in de notitie. Indien de lezer zich een beter beeld wil vormen van de financiële onderbouwing is nadere beschouwing van paragraaf 7 noodzakelijk.

NB: alle genoemde bedragen zijn in Euro

1. Inleiding

Voor u ligt het Advies Uitvoering Motie Dittrich. In deze motie, aangenomen door de TK op 24 mei 2000, wordt de regering verzocht op korte termijn een plan voor te leggen hoe de kosten van uitzetting aan werkgevers, die illegale te werk stellen, kunnen worden doorberekend¹. Op deze motie volgde langdurig overleg tussen de Ministeries van Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de wijze waarop dergelijk kostenverhaal zou kunnen worden geregeld. Dit proces resulteerde in een concept-wetswijziging WAV². Deze wetswijziging zou nader uitgewerkt moeten worden in Vreemdelingenbesluit en -circulaire. In ambtelijk overleg tussen DVB en SZW enerzijds en DVB, IND en de plv portefeuillehouder 'Toezicht' van de Vreemdelingenpolitie anderzijds is overeengekomen dat kostenverhaal in beginsel door de IND zou moeten geschieden³. Vervolgens werd op 24 juli 2001 door de Directeur Vreemdelingenbeleid aan HIND gevraagd een uitvoeringstoets te verrichten en advies over de uitvoering van de motie geven⁴. Na enige voorbereidende activiteiten is medio september een projectgroep aan de slag gegaan met het verzamelen van gegevens en het voeren van gesprekken, hetgeen uiteindelijk resulteerde in de voorliggende notitie⁵.

Onderzoeksvragen

HDVB verzocht HIND zich in het advies te beperken tot de volgende elementen:

- omvang van de te verhalen kosten
- organisatorische uitvoeringsconsequenties
- randvoorwaarden voor adequate uitvoering
- mogelijke neveneffecten en flankerend beleid.

Daarnaast werd HIND verzocht advies uit te brengen over de omvang van de te verhalen kosten en over de vraag of een werkgever eerst in de gelegenheid moet worden gesteld zelf de kosten van uitzetting te betalen. Alle genoemde onderwerpen komen in het rapport aan bod. Daarnaast wordt kort ingegaan op de effectiviteit van het huidige sanctiebeleid in het kader van de WAV. De overwegingen van de motie bestuderend vallen namelijk twee doelstellingen te distilleren. De eerste doelstelling is het intensiveren van het ontmoedigingsbeleid betreffende illegale tewerkstelling. Om te beoordelen of kostenverhaal inderdaad deze uitwerking zou kunnen hebben zijn gegevens over de effectiviteit van het huidige ontmoedigingsbeleid noodzakelijk. Een tweede doelstelling is louter financieel van aard en betreft de compensatie van de door de overheid gemaakte kosten: gesteld wordt in de overwegingen dat 'het niet meer dan redelijk is' dat desbetreffende werkgevers kosten van uitzetting voor hun rekening nemen. Om de eerste doelstelling te bereiken zou het gegeven dat uitzettingskosten worden doorberekend aanleiding moeten vormen voor werkgevers om af te zien van illegale tewerkstelling. De tweede doelstelling wordt bereikt indien de baten van kostenverhaal (de geïnde uitzettingskosten) hoger zijn dan de perceptiekosten (de kosten door de overheid gemaakt om de uitzettingskosten te verhalen). In het advies zijn beide doelstellingen meegewogen.

Onderzoeksmethodiek

De volgende methoden van onderzoek zijn toegepast:

- deskresearch: alle relevante documenten zijn verzameld en geanalyseerd. Het betreft hier onder andere huidige wet- en regelgeving, beleidsnota's, rapporten van SZW, Arbeidsinspectie en Algemene Rekenkamer.

¹ Zie bijgevoegde motie d.d. 24 mei 2000.

² Het wetsvoorstel is in de Bijlagen bijgevoegd.

³ De gedachtegang hierbij was dat de IND de kosten van verwijdering maakt. Inderdaad worden kosten van tickets en vervoer door de IND vergoed aan VD-en en KMAR. Overigens kunnen volgens VC2001 Art.10.1 en 10.6 de uitzettingskosten door uitvoerende instanties pas bij de IND worden gedeclareerd nadat geprobeerd is deze te verhalen op vreemdeling of vervoersmaatschappij.

⁴ Zie bijgevoegde nota van HDVB d.d. 24 juli 2001.

⁵ De projectgroep bestond uit Rien Beenen (F,P&C), Arend Venekamp (GCPV), Robert van Doesburg (extern adviseur AEF), Marjolein Steeman (extern adviseur AEF), Louisa Visser (INDIAC, projectsecretaris) en Hans van Miert (INDIAC, projectleider).

- verzamelen en analyseren relevant cijfermateriaal: het betreft hier met name cijfers om de omvang van de groep uitgezette illegaal tewerkgestelden te bepalen, om de effectiviteit van het huidige sanctiebeleid te bepalen, over het aantal uitzettingen, en personele en financiële cijfers van de IND.
- interviews met informanten. Gesprekken zijn gevoerd met vertegenwoordigers binnen Justitie (IND [AUB, GCST, F,P&C, GCPV en BHK], DVB, DW en C.JIB) en buiten Justitie (SZW, Arbeidsinspectie, Algemene Rekenkamer, KMAR, vier regionale VD-en en Rivierpolitie)
- Afdeling Buitenland heeft een questionnaire uitgezet bij de liaisons in verschillende landen om gegevens over kostenverhaal op werkgevers in andere landen te achterhalen

Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek bevat veel relevante informatie en cijfermateriaal ter ondersteuning van het advies inzake de uitvoerbaarheid van de motie Dittrich. Daarnaast biedt het rapport veel belangrijke gegevens om een inschatting te kunnen maken van de verwachte effectiviteit van de motie Dittrich, uitgaande van de hierboven geschetste doelstellingen. Bij deze constatering passen enkele kanttekeningen:

- de notitie bevat geen uitgewerkt juridisch kader waarbinnen het kostenverhaal kan plaatsvinden. Ontwerp van een dergelijk kader is voorbehouden aan DW. Een globale verkenning van de juridische contouren van kostenverhaal wees uit dat dit binnen bestuursrechtelijke kaders zal dienen plaats te vinden. Uit een inventariserend gesprek met medewerkers van DW bleek ook dat er vele juridische vraagpunten zijn die nader uitgewerkt dienen te worden. Ook kan er niet zonder meer van worden uitgegaan dat regeling in de WAV in plaats van in de VW de meest voor de hand liggende keuze is. DW zal het juridisch kader verder uitwerken nadat HDVB daartoe een verzoek indient.
- Het is in het korte tijdbestek niet mogelijk gebleken een nauwkeurige schatting te maken van de doelgroep. In dit onderzoek is een schatting gemaakt op basis van het IND Informatie Systeem (INDIS). Deze schatting kan worden gepreciseerd met gebruik van gegevens van Vreemdelingendiensten en Arbeidsinspectie.
- het verhalen van uitzettingskosten op werkgevers is een geheel nieuw werkproces voor de IND. Ervaring met behandeltime en doorlooptijden zijn niet aanwezig, evenmin met doorprocedeergedrag. Om de organisatorische en financiële gevolgen te beschrijven zijn dus schattingen gemaakt.

Door de onderzoeksperiode te verlengen zouden betere gegevens kunnen worden verkregen. Door tekortkomingen van de basisregistraties blijven schattingen onvermijdelijk. Overigens is het niet waarschijnlijk dat de conclusies door beter cijfermateriaal substantieel zouden worden beïnvloed.

2. Advies

Zoals gesteld in de Inleiding heeft de motie Dittrich twee doelstellingen:

1. Compensatie van de door de overheid gemaakte uitzettingskosten;
2. Het intensiveren van het ontmoedigingsbeleid betreffende illegale tewerkstelling

Een advies over de uitvoering van de motie Dittrich moet worden gekoppeld aan deze twee doelstellingen.

Voor wat betreft de eerste doelstelling, de financiële compensatie, kan worden gesteld dat uitvoering van de motie raadzaam is als het kostenverhaal minimaal kostendekkend kan worden uitgevoerd. De administratieve lasten verbonden aan het verhalen van de uitzettingskosten op werkgevers bedragen afhankelijk van het gekozen scenario, tussen de €380.000 en €1.350.000. De te verwachten opbrengst is, als alleen de kosten van de tickets en verblijf van vreemdeling en escorte worden verhaald, circa €445.000. Indien ook overige kosten (als salariskosten, bewaringskosten e.d.) worden verhaald zou ongeveer het dubbele bedrag kunnen worden geïncasseerd⁶. Alleen in het scenario waarin het doorprocedeergedrag laag is (<25% gaat in bezwaar) vindt kostenverhaal waarschijnlijk kostendekkend plaats. Een hoger bezwaarpercentage is echter, gezien het percentage werkgevers dat de schikking inzake WAV-boetes niet accepteert, niet onwaarschijnlijk. Bij 50% doorprocederen is de kans dat het *break even point* wordt bereikt zeer klein⁷. Bij fictieve, lagere perceptielasten is kostenverhaal bij 25% doorstroom naar bezwaar waarschijnlijk kostendekkend uit te voeren. Bij 50% doorstroom is hierop een redelijke kans.

De organisatorische aanpassingen die nodig zijn voor het invoeren van kostenverhaal bij de IND zijn redelijk overzichtelijk. De IND heeft echter geen enkele expertise op het terrein van kostenverhaal en deze activiteit staat ver van de *core business* van de IND. Het is raadzaam te onderzoeken in hoeverre een in incasso gespecialiseerd Justitie-onderdeel als het Centraal Justitieel Incasso Bureau kostenverhaal op werkgevers niet efficiënter zou kunnen uitvoeren.

Verder geldt in zijn algemeenheid de regel dat uitvoering efficiënter en effectiever is naarmate de regelgeving eenvoudiger is. In dit kader zou de uitvoering zijn gebaat bij een forfaitaire aanpak, waarbij idealiter niet meer dan één bedrag wordt verhaald op werkgevers. Mocht dit uit juridisch oogpunt niet mogelijk zijn dan zou moeten worden gestreefd naar minimale variatie in te verhalen bedragen.

Voor wat betreft de tweede doelstelling moeten de verwachte effecten en neveneffecten van kostenverhaal op werkgevers worden afgezet tegen de effecten van het huidige sanctiebeleid. De Algemene Rekenkamer onthield zich in 1999 van een duidelijk oordeel. De mogelijkheden van het terugvorderen van het economische voordeel werden echter als onvoldoende beoordeeld. De boetes, die geregeld succesvol worden aangevochten, worden door vele betrokkenen als erg laag beoordeeld. De pakkans is ook niet hoog. De conclusie, dat de effectiviteit van het huidige sanctiebeleid laag is, lijkt gerechtvaardigd. Of illegale tewerkstelling daadwerkelijk wordt ontmoedigd is zeer de vraag. In deze constellatie kan het toevoegen van een extra element aan het sanctiebeleid in de vorm van kostenverhaal op de werkgever geen doorslaggevende bijdrage aan de effectiviteit van dat beleid zijn; zeker niet omdat kostenverhaal slechts het sluitstuk van het beleid (de uitzetting) betreft en dus de pakkans van werkgevers die illegalen tewerkstellen niet beïnvloedt. Kostenverhaal is dus geen 'deus ex machina' en zal van het huidige beleid niet opeens een succes maken. Wel kan van kostenverhaal een signalerend effect uitgaan. 'De vervuiler betaalt' is het adagium in het milieubeleid, en hier kan worden gesteld: de tewerksteller betaalt. Maar, zoals in het milieubeleid, mag worden verwacht dat de betaler deze kosten in veel

⁶ De juridische haalbaarheid van het verhalen van kosten van escortes moet nog worden onderzocht: escortering vindt plaats bij dreigend verzet van de vreemdeling tegen zijn uitzetting. Bij verhaal van deze kosten zou de werkgever verantwoordelijk worden gesteld voor het verzet van de vreemdeling, hetgeen in beginsel buiten zijn invloedssfeer valt. Ook de juridische haalbaarheid van verhaal van salariskosten en bewaringskosten moet worden onderzocht.

⁷ Bij deze berekening moeten twee kanttekeningen worden gemaakt:

- in de berekening is een groot aantal schattingen en aannames opgenomen omdat nauwkeurige cijfers ontbreken. Het gevaar van onjuiste inschattingen is zeker niet denkbeeldig. Door de onderzoeksperiode te verlengen zouden betere gegevens kunnen worden verkregen. Door tekortkomingen van de basisregistraties blijven schattingen onvermijdelijk. Overigens verwacht het projectteam niet dat de conclusies door betere cijfers substantieel worden beïnvloed;
- er is vanuit gegaan dat het incassotraject door een deurwaarder kostenneutraal kan worden uitgevoerd.

gevallen gedekt weet door eerder behaald financieel voordeel⁸. Bovendien zullen werkgevers wellicht de mogelijk later te betalen uitzettingkosten zelf weer verhalen op de illegaal tewerkgestelden (bijvoorbeeld in de vorm van een lager uurloon).

Concluderend luidt het advies als volgt: uitvoering van de motie Dittrich is op zich in organisatorisch zin mogelijk, hoewel de IND wellicht niet de meest voor de hand liggende uitvoeringsorganisatie is. De doelmatigheid ervan is onzeker. De juridische haalbaarheid staat nog niet vast. Kostenverhaal op zichzelf zal geen overweldigend effect hebben op het ontmoedigingsbeleid, dat in de huidige vorm als ineffectief moet worden beschouwd. Er kan wel een signaaleffect vanuit gaan, maar in de meeste gevallen zullen werkgevers niet zeer in hun inkomsten worden getroffen.

Toch kan kostenverhaal op basis van deze gegevens niet eenvoudig terzijde worden geschoven. Enigszins paradoxaal kan het terugvorderen van gemaakte uitzettingskosten, wanneer de administratieve lasten hoger zijn dan de opbrengsten, worden gezien als een beleids*investering*. Deze is niet onverantwoord als wordt geoordeeld dat het van belang is het signaal af te geven dat de werkgever dient te betalen, ook al levert dat de overheid misschien in financiële zin niets op. Wel is dan raadzaam de invoering van de motie gepaard te doen gaan met intensivering van de controles en verhoging van de boetes.

Uitvoering van de motie Dittrich is in essentie een politieke afweging. Daarbij moet het politieke ambitieniveau wel aan de realiteit aangepast worden: beide in de motie genoemde doelstellingen zijn immers op het eerste gezicht niet of slechts ten dele haalbaar.

Omvang van de te verhalen kosten

Het is raadzaam de omvang van de te verhalen kosten te betrekken in de juridische risicoanalyse. In deze notitie is onderscheid gemaakt tussen velerlei kosten die in principe verhaalbaar zijn. Verder is geconstateerd dat een geringe variatie in te verhalen bedragen de uitvoering zou vereenvoudigen. Doelmatige (kostendekkende) uitvoering is onzeker als de te verhalen kosten zijn beperkt tot kosten van de tickets van vreemdeling en van de tickets/verblijfkosten van escorts. Dit gegeven pleit voor een zo ruim mogelijke berekening van de kosten (ook salariskosten uitvoerende diensten, en bewaringskosten). Hoe hoger de te verhalen kosten, hoe hoger het financieel nadeel voor de werkgever; hoe hoger dit nadeel, hoe hoger de effectiviteit van de maatregel. Aan de andere kant, hoe hoger de verhaalde kosten, hoe hoger de weerstand bij de werkgevers; hoe hoger de weerstand, hoe lager de neiging een transactie te accepteren; hoe vaker de transactie niet geaccepteerd, hoe hoger de kosten van de overheid om verhaal te plegen. Ook zou de rechter de redelijkheid van verhaal van zeer hoge kosten in twijfel kunnen trekken. Het is raadzaam te onderzoeken in hoeverre er juridische belemmeringen bestaan tegen het uitbreiden van het kostenverhaal met kosten voor bewaring, salariskosten van betrokken instanties en andere in paragraaf 7 genoemde kosten. Ook hier geldt: eenvoud in regelgeving vereenvoudigt de uitvoering, zodat gestreefd moet worden naar minimale variatie in te verhalen forfaitaire bedragen.

Werkgever eerst in gelegenheid stellen zelf de uitzettingskosten te betalen

Twee uitgangspunten liggen ten grondslag aan de gedachte werkgevers eerst in de gelegenheid te stellen om zelf de uitzetting van 'hun' vreemdeling(en) te financieren:

- in de huidige regelgeving worden vervoerders ook in de gelegenheid gesteld vreemdelingen op eigen kosten terug te voeren.
- in sommige politieregio's wordt dit principe incidenteel al succesvol toegepast.

⁸ Het financieel voordeel voor de werkgever bij illegale tewerkstelling (verschil tussen arbeidskosten bij legale arbeid en bij illegale tewerkstelling) is onder andere afhankelijk van de sector waarin het bedrijf werkzaam is (van invloed op arbeidskosten legale werknemer), het loon dat aan de illegaal verblijvende werknemer wordt uitgekeerd en de arbeidstijden van de illegaal verblijvende werknemer. Wanneer wordt uitgegaan van een financieel voordeel van 100 euro per dag voor een werkgever die gebruik maakt van illegale tewerkstelling, worden (afhankelijk van het scenario van te verhalen kosten) de uitzettingskosten binnen 7 à 21 werkdagen terugverdiend door de werknemer. Deze potentiële kosten zouden door de werkgever als aanvaardbaar bedrijfsrisico kunnen worden gezien.

In deze notitie kan geen uitsluitel worden gegeven over de wenselijkheid van het gelegenheid geven aan werkgevers om de terugkeer van vreemdelingen zelf te financieren. Directie Wetgeving dient eerst alle juridische consequenties in beeld te brengen. Uit doelmatigheidsoverwegingen valt het een en ander voor het denkbeeld te zeggen: voorkomen wordt immers dat de overheid kosten maakt en een potentieel kostbare procedure moet voeren om de uitzettingskosten te verhalen. Wel moet worden toegezien op daadwerkelijke terugkeer van de vreemdeling en moet een duidelijke termijn gesteld worden waarbinnen de werkgever kan trachten een ticket voor de vreemdeling te regelen. Ook moet worden bezien of andere kosten, zoals die voor een eventuele escorte of bewaringskosten, alsnog worden verhaald.

Aanbevelingen

Voordat vervolgacties worden ondernomen moet duidelijk worden of SvJ en MinSZW het opportuun achten om de motie Dittrich naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek verder ter hand te nemen. Mocht dit het geval zijn dan worden de volgende acties aanbevolen:

1. Deze notitie bevat, zoals gesteld, geen uitgewerkt juridisch kader of juridische analyse. Aanbevolen wordt DW te verzoeken deze te maken. Daarbij zou ook de mogelijkheid moeten worden onderzocht het kostenverhaal te koppelen aan het boetetraject, waarbij de rechter tegelijk uitspraak doet over zowel boete als verhaal. Dit zou de perceptielasten natuurlijk aanmerkelijk verminderen.
2. Veel van het cijfermateriaal zijn schattingen. Verwacht wordt dat met goed cijfermateriaal van politie en Arbeidsinspectie de werkelijkheid nauwkeuriger kan worden benaderd. Aanbevolen wordt het proces in gang te zetten om beschikking te krijgen over deze bestanden (NB: een bestand van de AI is reeds aangevraagd en wordt als het OM toestemming geeft geleverd). Via het ketenoverleg zou een bestand van de VD-en moeten worden aangevraagd.
3. De perceptielasten zouden wellicht kunnen worden teruggebracht indien het Centraal Justitie Incasso Bureau de uitvoering zou verzorgen. Aanbevolen wordt - met inachtneming van de huidige discussie over de taken van het CJIB - het gesprek met DGPJS/CJIB hierover te openen.
4. Mochten uit deze besprekingen blijken dat uitvoering door IND toch voor de hand ligt zou op basis van een uitgewerkt juridisch kader een gedetailleerd AO voor kostenverhaal kunnen worden geschreven en genormeerd, om de perceptiekosten nauwkeuriger in beeld te brengen;
5. In België en Duitsland zijn reeds ervaringen opgedaan met kostenverhaal op werkgevers. Het verdient aanbeveling een nauwgezette studie te maken van beleid en uitvoering in deze landen.

3. Problematiek van illegale tewerkstelling

Illegale tewerkstelling veroorzaakt een verstoring van marktverhoudingen als gevolg van het economisch voordeel dat bedrijven behalen door inschakeling van goedkope, illegale werknemers. Bovendien gaat illegale tewerkstelling vaak gepaard met slechte arbeidsomstandigheden, overtreding van de Arbeidstijdenwet en het voortzetten van ongewenst illegaal verblijf.

Het is moeilijk een analyse te maken van een illegaal verschijnsel. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een poging gedaan de problematiek in kaart te brengen. Door het ondervragen van werkgevers en het analyseren van beschikbare gegevens werd een schatting gemaakt van de omvang van illegale tewerkstelling. De rapportage over dit onderzoek geeft een goed beeld van de grote verscheidenheid van de problematiek.⁹ Er blijkt sprake te zijn van een verscheidenheid in motieven, variërend van streven naar financieel voordeel, behoefte aan een flexibel personeelsbestand tot humanitaire overwegingen.

In ons land verblijven, volgens het onderzoek van SZW, naar schatting ruim een half miljoen (legaal dan wel illegaal verblijvende) vreemdelingen van buiten de EER aan wie het niet, of slechts onder bepaalde voorwaarden, is toegestaan arbeid te verrichten. Van deze groep is slechts een beperkt deel - illegaal - actief op de arbeidsmarkt. Het reële potentieel voor illegale tewerkstelling in Nederland werd voor 1999 geschat op ruim 128.000 personen, die gezamenlijk een arbeidsvolume vertegenwoordigen van 35.000 - 50.000 arbeidsjaren. In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de geschatte omvang van illegale tewerkstelling in arbeidsjaren per sector.

Tabel 1: Schatting omvang illegale tewerkstelling in Nederland per sector
(uitgedrukt in arbeidsjaren, 1999)

Sector	Schatting aantal arbeidsjaren
Land- en tuinbouw	10.000 - 20.000
Horeca	15.000
Bouwnijverheid	5.000 - 7.000
Transport over de weg	1.200 - 2.500
Groothandel/detailhandel	500 - 1.000
Schoonmaak	800
Overig	2.500 - 3.700
Schatting totale illegale tewerkstelling	35.000 - 50.000

Bron: Illegale tewerkstelling verkend, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maart 2001

Over de samenstelling van de groep in Nederland illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten komt uit de gegevens van de Arbeidsinspectie het volgende beeld naar voren:

- voornamelijk afkomstig uit Oost-Europa, Azië en Afrika;
- voornamelijk illegaal in ons land verblijvend (ruim 70% verblijft hier illegaal);
- voornamelijk mannen (80%);
- voornamelijk jongeren (ruim tweederde is jonger dan 35 jaar).

De illegale tewerkstelling in Nederland kent grote sectorale en regionale verschillen. Ondanks deze verschillen is zichtbaar dat de problematiek zich concentreert in twee sectoren: de land- en tuinbouw en de horeca. Uit

⁹ Bron: Illegale tewerkstelling verkend, onderzoek Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maart 2001

gegevens van de Arbeidsinspectie blijkt dat kleinere bedrijven relatief vaak arbeidskrachten illegaal tewerkstellen.

Aanpak illegale tewerkstelling

Binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is de directie Arbeidsmarkt verantwoordelijk voor het beleid ter bestrijding van illegale tewerkstelling, de Arbeidsinspectie voor het toezicht en de opsporing. In het kader van toezicht op de naleving van de WAV voert de Arbeidsinspectie controles en inspecties uit bij bedrijven. Worden tijdens deze toezichtsfase onrechtmatigheden aangetroffen, dan gaat het onderzoek over naar de opsporingsfase. Opsporing geschiedt bij het vermoeden van een strafbaar feit. In het geval van een overtreding gaat de inspecteur over tot het opmaken van een proces verbaal.

De Arbeidsinspectie werkt bij de opsporing van illegale tewerkstelling meestal samen met de Vreemdelingendienst. Als de Arbeidsinspectie proces verbaal opmaakt tegen een werkgever die een vreemdeling illegaal heeft tewerkgesteld, is de Vreemdelingendienst in de meeste gevallen bij de actie betrokken. Bij gezamenlijke acties vinden twee gehoren plaats. De Arbeidsinspectie hoort de vreemdeling als getuige van het overtreden van de WAV. De Vreemdelingendienst is gericht op het vaststellen van de identiteit van de vreemdeling en zijn verblijfsrechtelijke status. Indien de vreemdeling illegaal in ons land verblijft, kan deze worden aangehouden. Het proces verbaal dat de Vreemdelingendienst opmaakt wordt door de Arbeidsinspectie gebruikt als bewijsmateriaal tegen de werkgever.

Na het gezamenlijk gehoor, scheiden de wegen zich. De Arbeidsinspectie richt zich op een nader onderzoek naar de omstandigheden rond de overtreding van artikel 2 WAV. Dit onderzoek omvat onder meer een sectoranalyse en sinds kort een voordeelanalyse. Dit onderzoek heeft een doorlooptijd van 2 maanden tot een jaar en leidt uiteindelijk tot een proces verbaal. De Vreemdelingendienst is verantwoordelijk voor inbewaringstelling en uitzetting van de vreemdeling.

Andere organisaties die bij acties tegen illegale tewerkstelling betrokken kunnen worden, zijn de Belastingdienst en de Uitvoeringsinstellingen Sociale Verzekeringen. Zij richten zich op de opsporing van belastingfraude door de werkgever en bijstandsfraude. Sinds de Koppelingswet in werking is getreden is het niet langer mogelijk werkgeverspremies na te vorderen.

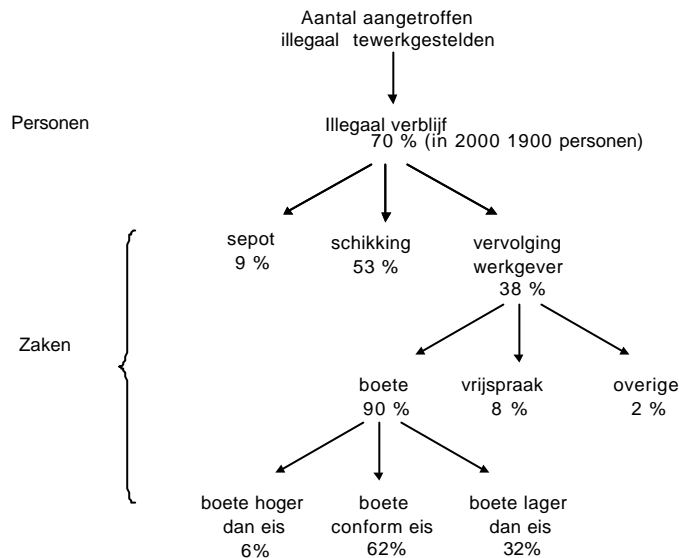
Effectiviteit huidig sanctiebeleid bij illegale tewerkstelling

Het huidige sanctiebeleid binnen de WAV bestaat enerzijds uit het opleggen van een proces verbaal en anderzijds uit het terugvorderen van belastingen om het economisch voordeel van werkgevers te bestrijden. De resultaten van deze aanpak worden zijn in figuur 1 schematisch weergegeven.

Over de omvang van de boete bij illegale tewerkstelling heeft het Openbaar Ministerie (OM) richtlijnen vastgelegd. Afhankelijk van de ernst van de overtreding dient bij eerste overtreding een boete € 900 en € 2.250 per illegaal tewerkgestelde vreemdeling te worden opgelegd. Bij recidive zou een straf gevorderd moeten worden tussen de € 1.800 en € 4.500. In de praktijk blijkt dat 80% van de boetes onder de € 900 ligt. De gemiddelde boete bedraagt € 984. De hoogte van de boetes verschilt sterk per parket. In een drietal parketten is de boete in 50% - 75% van de zaken hoger dan € 900. Daartegenover staan parketten waar dit percentage onder de 10% ligt.¹⁰

Figuur 1: Resultaten aanpak illegale tewerkstelling

¹⁰ Bron: Arbeidsinspectie



Bron: Bewerking gegevens Arbeidsinspectie en Illegale arbeid verkend, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, maart 2001

Het is moeilijk om de effecten van het huidige sanctiebeleid te kwantificeren en aan te geven of illegale tewerkstelling in Nederland afneemt als een gevolg van dit beleid. In juni 1999 bracht de Algemene Rekenkamer een rapport uit over 'Aanpak Illegale Arbeid'¹¹. Daarin werd geconstateerd dat de juiste verantwoordings- en beleidsinformatie ontbreekt zodat geen inzicht bestaat in de doelmatigheid van de bestrijding van illegale arbeid. Wel kon worden geconstateerd dat de huidige regelgeving onvoldoende mogelijkheden biedt om het economisch voordeel te bestrijden dat werkgevers genieten die illegalen tewerkstellen¹². Uit Figuur 1 blijkt daarnaast dat het in veel gevallen loont om de schikking aangeboden door het OM niet te accepteren: de rechter komt in 8% tot een vrijspraak en, als hij toch een boete oplegt, is deze in 32% lager dan het transactievoorstel. De boetes worden door Arbeidsinspectie en vele andere betrokkenen als laag ervaren. Verder is de pakkans niet groot: uit het onderzoek van SZW blijkt dat zo'n 128.000 personen illegaal arbeid verrichten. Bij controles werden zo'n 1.900 illegalen aangetroffen bij inspecties. Uit deze gegevens over het sanctiebeleid kan worden geconcludeerd dat dit zeker niet als zeer effectief kan worden beschouwd. Of er daadwerkelijk een ontmoedigende werking van uit gaat is zeer de vraag. In deze omstandigheid is het niet uitgesloten dat het verhalen van kosten op de werkgever bij efficiënte uitvoering kan bijdragen aan de effectiviteit van het sanctiebeleid in het kader van de WAV.

Discussie over strafmaat overtreding WAV

De Arbeidsinspectie heeft eind 1998 het OM verzocht om de strafeis WAV te verhogen, omdat naar haar mening de geëiste straffen te laag zijn om een afschrikkende werking te hebben op (potentieel) WAV-overtredende werkgevers. Volgens het OM in zijn reactie van maart 1999 was een verhoging van de strafmaat ter verhoging

¹¹ Aanpak Illegale Arbeid, Algemene Rekenkamer, TK 1998-1999, 26617, nrs 1-2

¹² In een representatieve steekproef van 100 processen-verbaal werd in 33 gevallen nader onderzoek door de Belastingdienst gepleegd; na een jaar tijd was in 6 gevallen een boete of opgelegd, elf onderzoeken liepen nog. De Uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen voerden in 24 gevallen onderzoek uit; in geen van de 13 afgeronde onderzoeken werden boetes of naheffingen opgelegd.

van de afschrikkende werking geen passende oplossing om de effectiviteit van de handhaving van de WAV te vergroten. De aangedragen zaken misten vaak informatie die een zwaardere sanctionering mogelijk maken (duur van tewerkstelling, voordeelsberekening). Oplossingen dienen te worden gezocht in de wijze van controleren en opsporen en de wijze van opmaken van processen verbaal. Dit geschiedt recentelijk door het invoeren van een voordeelsberekening in de processen verbaal bij overtreding van de WAV.

Landen van herkomst illegaal verblijvenden tewerkgestelden

Van de in de periode 1999 - 2000 aangetroffen illegaal tewerkgestelden verblijft ruim 70% illegaal in Nederland. Tabel 2 geeft een overzicht van landen van herkomst van illegaal verblijvend tewerkgestelden met daarin alle nationaliteiten die in 1999 of 2000 verantwoordelijk waren voor meer dan 1% van de aangetroffen illegaal verblijvend tewerkgestelden.

Tabel 2: Aangetroffen illegaal verblijven tewerkgestelden naar land van herkomst

Nationaliteit	1999		2000		gemiddeld (%)
	(aantal)	(%)	(aantal)	(%)	
Poolse	353	23%	529	28%	26%
Turkse	276	18%	332	17%	18%
Chinese	285	18%	234	12%	15%
Marokkaanse	82	5%	107	6%	5%
Irakese	56	4%	100	5%	5%
Egyptische	69	4%	66	3%	4%
Ghanese	16	1%	59	3%	2%
Bulgaarse	24	2%	39	2%	2%
Tsjechische	31	2%	29	2%	2%
Oekraïne	8	1%	28	1%	1%
Indiase	22	1%	27	1%	1%
Soedanese	10	1%	22	1%	1%
Algerijnse	27	2%	13	1%	1%
Kroatische	17	1%	1	0%	1%
subtotaal	1.276	83%	1.586	84%	83%
overige nationaliteiten	269	17%	312	16%	17%
totaal	1.545		1.898		100%

Bron: Arbeidsinspectie

Uitzetting van illegaal tewerkgestelden

Voor kostenverhaal, zoals voorgesteld in de motie Dittrich, is daadwerkelijke uitzetting een voorwaarde. Van alle landen van herkomst die in 1999 of 2000 verantwoordelijk waren voor meer dan 1% van de aangetroffen illegaal verblijvende tewerkgestelden, is onderzocht in welk percentage beëindiging van vreemdelingrechtelijke procedures resulteerde in daadwerkelijk vastgesteld vertrek naar het land van herkomst. De resultaten hiervan zijn weergegeven in paragraaf 7 (financiële consequenties).

Beëindiging van vreemdelingrechtelijke procedures kan door middel van:

- uitzetting
- vertrek onder toezicht (IOM of gecontroleerde uitreis met uitzondering van uitzetting)
- overgave na controle Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV)
- controle adres (constatering dat woning vreemdeling definitief verlaten is)
- aanzegging Nederland te verlaten na opheffing vreemdelingenbewaring
- vertrokken onbekend waarheen (zonder adrescontrole).

4. Bestaande vormen van kostenverhaal bij uitzettingen

Uitgangspunt van het terugkeerbeleid is dat kosten van uitzetting zoveel mogelijk ten laste van de uit te zetten vreemdelingen dienen te worden gebracht.¹³ De terugkeer van vreemdelingen aan wie verblijf in Nederland niet (langer) is toegestaan wordt uitgevoerd door de KMAR en de Vreemdelingendienst onder verantwoordelijkheid van de IND.¹⁴ Bij het terugvorderen van kosten dient zoveel mogelijk gebruik gemaakt te worden van garanties of gedeponeerde gelden of reisbiljetten. Daarnaast kunnen de kosten van uitzetting, in geval de vreemdeling niet kan betalen, verhaalbaar zijn op derden. Als kostenverhaal niet mogelijk is, dan kunnen de kosten onder bepaalde voorwaarden gedeclareerd worden bij de IND.

Wet- en regelgeving¹⁵

Onder de huidige Vreemdelingenwet (Vw2000) kunnen kosten van uitzetting van een vreemdeling worden verhaald op de vervoersonderneming¹⁶ of op de vreemdeling zelf¹⁷. In het Vreemdelingenbesluit (Vb2000) is dit nader geregeld.¹⁸ Verder kunnen aan de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd voorschriften tot het stellen van zekerheid worden verbonden, zoals het deponeren van een waarborgsom of de schriftelijke garantstelling door een derde.¹⁹

Volgens de bepalingen in het Vb2000 omvatten de kosten van uitzetting in ieder geval de kosten verbonden aan het vervoer van de uit te zetten vreemdeling naar een plaats buiten Nederland en de begeleiding voor zover deze noodzakelijk is.

Kostenverhaal op de vreemdeling zelf

De kosten van uitzetting die ten laste komen van de Staat of andere openbare lichamen kunnen op de vreemdeling zelf worden verhaald. In de Vc2000 is geregeld dat het effectueren van deze verhaalsbevoegdheid niet tegen de uitdrukkelijke wil van de vreemdeling mag plaatsvinden. De vreemdeling dient bij kostenverhaal een verklaring te ondertekenen waaruit blijkt dat hij geen bezwaar heeft tegen invordering van de noodzakelijke kosten van uitzetting. Indien de vreemdeling wel bezwaar heeft tegen de effectuering van de verhaalsbevoegdheid dan kan de verhaalsbevoegdheid juridisch worden afgedwongen. In de praktijk wordt deze weg nooit bewandeld omdat dit zou betekenen dat de uitzetting dient te worden opgeschort. Desondanks worden incidenteel kosten op vreemdelingen verhaald. Wanneer ambtenaren van politie of KMAR de indruk hebben dat een vreemdeling over geld beschikt, wordt hem gevraagd of hij zijn ticket wil betalen. In een aantal gevallen leidt dit tot betaling door de vreemdeling.

Kostenverhaal op derden

Indien de vreemdeling zelf niet in staat is de kosten te voldoen, dient te worden nagegaan of door of ten behoeve van hem een passagebiljet, een garantiesom of een waarborgsom werd gedeponeerd of dat een derde een garantstelling heeft afgegeven.

Ook deze mogelijkheid leidt slechts incidenteel tot geslaagd kostenverhaal. Voor vreemdelingen die nooit een verblijfsrecht in Nederland hebben gehad, is deze route per definitie niet relevant. Als een vreemdeling wordt aangetroffen in een andere politieregio dan die waar zijn verblijfsvergunning geregistreerd is, heeft de Vreemdelingendienst geen inzicht in het bestaan van garanties en waarborgen. Deze vorm van kostenverhaal op derden is over het algemeen niet relevant voor illegaal verblijvende tewerkgestelden. Wel werd in een aantal gesprekken met Vreemdelingendiensten melding gemaakt van een vorm van kostenverhaal op werkgevers.²⁰ Een aantal werkgevers verzorgt ticket en reisdocumenten voor illegaal tewerkgestelden. Bijvoorbeeld na vermelding door de Vreemdelingendienst dat de werkgever duurder af is als de overheid de terugkeer regelt of

¹³ Zie de Vreemdelingen-circulaire (Vc2000)

¹⁴ Onder mandaat van de minister van Justitie.

¹⁵ In de bijlagen is een overzicht met relevante wet- en regelgeving uit VB en VC opgenomen

¹⁶ Zie artikel 65 Vw2000.

¹⁷ Zie artikel 66 Vw2000.

¹⁸ Zie de artikelen 6:2, 6:3 en 6:4

¹⁹ Zie artikel 3.7 Vb2000.

²⁰ In een aantal andere politieregio's was deze werkwijze onbekend.

omdat de vreemdeling hecht aan een spoedig vertrek en de werkgever hem/haar hierbij wil helpen. Het verzorgen van een ticket door de werkgever wordt alleen mogelijk gemaakt in de korte periode dat de vreemdeling in bewaring zit in een politiecel van de betrokken Vreemdelingendienst.

Kostenverhaal op vervoerders

De kosten van verwijdering van vreemdelingen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd en die zijn binnengekomen aan boord van een schip of van een vliegtuig in gebruik bij een vervoersonderneming, kunnen op die onderneming worden verhaald. In de praktijk wordt de vreemdeling veelal verwijderd aan boord van een schip of vliegtuig van de betrokken onderneming. Indien een vreemdeling niet binnen een redelijke termijn kan worden verwijderd aan boord van een schip of vliegtuig van deze onderneming, kunnen de kosten van een andere wijze van uitzetting op de vervoerder worden verhaald. In het kader van dit onderzoek is bekeken op welke wijze deze vorm van kostenverhaal op Schiphol en in de haven van Rotterdam wordt uitgevoerd. Er zijn geen procedures bekend waarin het verhaal van kosten van uitzetting op een vervoersonderneming in geschil is geweest.

Kostenverhaal op Schiphol

Vreemdelingen aan wie bij aankomst op Schiphol de toegang tot Nederland wordt geweigerd, worden over het algemeen opgehouden op de luchthaven of in het Grenshospitium met het oog op terugkeer naar het land van herkomst.

Wanneer de geweigerde vreemdeling een asielerzoek doet, wordt dit in behandeling genomen op het Aanmeldcentrum Schiphol. Wanneer de asielerprocedure in het Aanmeldcentrum wordt afgedaan, wordt de betrokkene meestal opnieuw in het Grenshospitium opgehouden totdat terugkeer naar het land van herkomst mogelijk is.

Omdat de desbetreffende vreemdeling nog niet tot Nederland is toegelaten, is terugkeer relatief eenvoudig. Het ontbreken van reisdocumenten is geen belemmering. Wel moet in sommige gevallen een LP worden verkregen, hetgeen de verwijdering vertraagt. De terugkeer van geweigerde vreemdelingen - al of niet gedocumenteerd - naar het land van herkomst is vastgelegd in luchtvaartverdragen (o.a. Verdrag van Chicago). Op de luchthaven is formeel geen sprake van kostenverhaal omdat luchtvaartmaatschappijen de reis van vreemdeling en eventuele begeleiding zelf verzorgen. Behalve voor de kosten van de vliegreis worden luchtvaartmaatschappijen op Schiphol niet verantwoordelijk gehouden voor uitzettingskosten. Wel is het mogelijk dat aanvullend een boete wordt opgelegd op basis van artikel 4 Vw 2000.

Kostenverhaal in de haven van Rotterdam

Als een gezagvoerder op een schip een verstekeling aantreft, meldt hij dit aan de agent van het schip (de vertegenwoordiger van de rederij). Deze neemt vervolgens contact op met de Grensbewaking van de eerstvolgende haven die wordt aangedaan.

In Rotterdam worden deze verstekelingen van boord gehaald en opgehouden op de doorlaatpost van de Rivierpolitie. Indien de vervoerder verder geen actie onderneemt wordt de geweigerde vreemdeling vlak voor vertrek weer aan boord van het schip waarop hij is aangetroffen, geplaatst. Indien de verstekeling een asielerzoek doet, wordt deze in behandeling genomen op het Aanmeldcentrum Schiphol. Als de aanvraag wordt afgewezen, verzorgt de Rivierpolitie de uitzetting.

Als de asielerprocedure niet binnen 48 uur kan worden afgedaan, houdt de betrokkenheid van de Rivierpolitie op.

Op verzoek werkt de Rivierpolitie mee aan de terugkeer van de verstekeling naar zijn land van herkomst. Een scheepsagent verzorgt de terugreis. Indien de aanwezigheid van de vreemdeling nodig is bij het voorbereiden van de reis, wordt deze begeleid door de Rivierpolitie. Bijvoorbeeld bij het verzorgen van reisdocumenten en bij de reis van de doorlaatpost naar de luchthaven.

De kosten van reisdocumenten en het ticket worden door de scheepsagent betaald. Alle andere kosten die door de Rivierpolitie worden gemaakt, worden bij de agent van de reder in rekening gebracht. Dit laatste gebeurt overigens ook wanneer de vreemdeling bij vertrek van het schip weer aan boord wordt geplaatst.

De kosten die op de scheepsagent worden verhaald c.q. direct door de scheepsagent worden betaald, zijn:

- kosten ticket vreemdeling²¹
- vervoerskosten bij transport vreemdeling
- kosten begeleiding vreemdeling door Rivierpolitie (per uur)
- kosten verblijf op doorlaatpost
- kosten identiteitsonderzoek
- overige kosten (op specificatie).

De in de haven gebruikte procedure is al vanaf het begin van de twintigste eeuw in gebruik en vindt zijn oorsprong in de Rotterdamse gemeenteverordening. Rederijen zijn van oudsher verzekerd voor de uitzettingskosten van verstekelingen. Gerechtelijke procedures tegen kostenverhaal zijn niet bekend. Uitvoering verloopt soepel omdat beide partijen gebaat zijn met snel vertrek van de vreemdeling: in principe wil geen kapitein met een verstekeling zijn reis vervolgen.

Conclusie

Kostenverhaal op vreemdelingen en derden vindt plaats op incidentele basis.

In een beperkt aantal zaken dragen werkgevers de kosten van uitzetting van bij hen aangetroffen illegaal tewerkgestelden. Hiervoor is geen wettelijke basis. Alleen bij vreemdelingen aan wie de toegang tot Nederland is geweigerd, komen de kosten van uitzetting structureel ten laste van een andere partij dan de overheid. Het feit dat de betreffende vreemdelingen zich formeel nog niet in Nederland bevonden speelt daarbij een belangrijke rol. In de Rotterdamse haven worden veel verschillende kosten aan rederijen doorberekend. Deze worden zonder problemen betaald.

De IND is tot op heden niet direct betrokken bij het verhalen van uitzettingskosten.

²¹ Ook de kosten van tickets voor eventuele begeleiders en overige kosten verbonden aan het escorteren van een vreemdeling kunnen bij de scheepsagent in rekening worden gebracht. De afstemming tussen Rivierpolitie en KMAR loopt op dit punt niet optimaal. Kosten van escorte worden nog niet in rekening gebracht.

5. Omvang van de op werkgevers te verhalen kosten

Het ligt voor de hand om bij het identificeren van de te verhalen kostensoorten aan te sluiten bij de te verhalen kosten op vervoerders, vreemdelingen en/of garantstellers.

Omdat er op dit punt geen eenheid in de uitvoering bestaat, verdient het aanbeveling om de verschillende procedures voor kostenverhaal of het neerslaan van uitzettingskosten bij anderen dan de overheid aan een kritische beschouwing te onderwerpen.

Omdat deze discussie deel uitmaakt van het wetgevingstraject is in overleg met de Directie Wetgeving van het ministerie van Justitie besloten deze exercitie niet in het kader van dit onderzoek in te voeren. Wel worden bouwstenen voor deze discussie aangedragen door het presenteren van kostencomponenten en methoden voor het vaststellen van het te verhalen bedrag.

Kostencomponenten

De meest enge definitie van te verhalen uitzettingskosten wordt gehanteerd bij verhaal op de vreemdeling zelf. Alleen de kosten van het ticket worden verhaald. De meest ruime vorm van kostenverhaal wordt in de praktijk gebracht door de Rivierpolitie. Hieronder wordt een overzicht gegeven van kostensoorten die bij uitzetting zouden kunnen worden verhaald.

Tabel 3: Terugkeerkosten in componenten²²

kostensoort	kosten per eenheid		Aantal eenheden		kosten per vertrek	
	min	max	min	max	min	max
kosten tickets voor vluchtelingen	e€250	e€2.500	1	1	€€250	€2.500
kosten tickets eventuele begeleiders ²³	E€1.000	e€4.000	0	2	e€0	e€8.000
verblijfskosten begeleiders, per dag inclusief logies	e€5	e€300	0	8	e€0	e€2.400
vaste kosten per transport	e€35	€ 35	0	4	e€0	€ 140
variabele kosten transport per kilometer	e€0,15	e€0,90	0	500	e€0	e€450
kosten aanvraag laissez passer	e€0	€200	0	1	e€0	e€200
kosten identiteitsonderzoek	e€25	€ 50	0	1	e€0	e€50
salariskosten Kmar, per dag	€250	€250	0	8	e€0	e€2.000
Salariskosten DVO, VD, per dag	€250	€250	0	4	e€0	e€1.000
kosten verblijf doorlaatpost of politiecel per dag	e€15	e€200	0	10	e€0	e€2.000
totaal					e€250	€18.740

Bron: IND, Kmar en Rivierpolitie

²² Zie Bijlage 5: Berekening Kosten

²³ Terugreis meestal eerste klas (buiten Europa altijd).

Dit betekent dat de omvang van de te verhalen kosten sterk kunnen variëren. De bestemming van de vreemdeling, de complexiteit van de uitzetting en het gedrag van de vreemdeling tijdens de uitzettingsprocedure zijn bepalend voor de kosten van uitzetting.

Op basis van de bovenstaande indicatieve opstelling kunnen de kosten variëren van € 250 voor de kosten van een ticket naar Turkije tot meer dan € 20.000 voor een complexe uitzetting naar India.²⁴

De juridische haalbaarheid van het verhalen van deze verschillende kosten moet nader worden onderzocht [bijvoorbeeld, kan een werkgever financieel aansprakelijk worden gesteld voor het verzet van de vreemdeling tegen uitzetting, zodat escortering noodzakelijk is?]. Op basis van een juridische risico-analyse moet worden bepaald welke kosten worden verhaald. Ook financiële overwegingen spelen hier overigens een rol (zie paragraaf 7).

Verhalen werkelijke kosten of forfaitair bedrag

Wanneer een enge definitie van te verhalen kosten bij uitzetting wordt gehanteerd, is terugvordering van werkelijke kosten een optie. De kosten van een ticket en verblijfskosten van eventuele begeleiders zijn eenvoudig op individuele uitzettingen te herleiden.

Wanneer wordt gekozen het verhalen van andere kosten dan tickets en verblijfskosten op basis van een dagvergoeding ontstaan al snel complicaties. De overheid heeft geen traditie in het zuiver doorberekenen van kosten op basis van individuele producten. De Dienst Vervoer en Ondersteuning Justitiële Instellingen, die een aanzienlijk deel van het binnenlands vervoer van uit te zetten vreemdelingen verzorgt, geeft geen kostenspecificatie voor individuele ritten. Ook is het niet gebruikelijk om voor de inzet van ambtenaren een uurtarief in rekening te brengen bij partners in de vreemdelingenketen.

Om die reden ligt het voor de hand te kiezen voor kostenverhaal door middel van een forfaitair bedrag voor andere kostensoorten dan tickets en verblijfskosten. Hiermee wordt ook voorkomen dat de werkgever de individuele berekening van de op hem verhaalde kosten juridisch gaat aanvechten.

Bij het verhalen van een forfaitair bedrag dient wel aannemelijk te zijn dat dit bedrag een redelijke benadering is van de werkelijke kosten van de uitzetting van die vreemdeling.

Dit betekent dat ook bij een forfaitair bedrag:

- het verhaal zich per definitie beperkt tot die werkgevers waarbij daadwerkelijk sprake is van uitzetting van de betrokken vreemdeling
- er sprake zal moeten zijn van differentiatie van het bedrag op basis van specifieke omstandigheden.

Mogelijkheden voor differentiatie zijn, onderscheid naar:

- land of continent bestemming²⁵
- aard vervoer (vliegtuig, trein of bus)²⁶
- wel of geen noodzaak voor begeleiding
- noodzakelijk aantal dagen verblijf begeleiders
- aantal benodigde transporten
- wel of geen noodzaak aanvragen laissez passer
- wel of geen noodzaak identiteitsonderzoek
- aantal dagen in verblijf in vreemdelingenbewaring.

Om uitvoeringstechnische redenen is het zeer wenselijk de differentiatie van de in rekening te brengen bedragen sterk te beperken. Bij voorkeur tot circa maximaal vijf bedragen. Bijvoorbeeld door voor tickets een bedrag binnen Europa en buiten Europa te maken en standaardtarieven voor transport en inbewaringstelling ongeacht

²⁴ Hierbij is nog geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat meer dan 2 begeleiders nodig zijn. Bijvoorbeeld in verband met het arbeidstijdenbesluit

²⁵ Indien niet wordt gekozen voor verhaal van werkelijke kosten van tickets en verblijf.

²⁶ Indien niet wordt gekozen voor verhaal van werkelijke kosten van tickets en verblijf.

de gereden kilometers of het aantal dagen ophouding. De juridische basis voor een beperkte differentiatie van verhaaltarieven dient nader te worden onderzocht.

Conclusie

Bij het uitwerken van nadere wet- en regelgeving dient een keuze te worden gemaakt voor het al dan niet verhalen van ieder van de volgende kostensoorten:

- kosten tickets voor vreemdelingen
- kosten tickets eventuele begeleiders
- verblijfskosten eventuele begeleiders, inclusief logies
- kosten transport
- kosten aanvraag laissez passer
- kosten identiteitsonderzoek
- salariskosten begeleiders, exclusief toeslagen
- kosten verblijf doorlaatpost grens, grenshospitium, politiecel of huis van bewaring.

Indien wordt gekozen voor het verhalen van andere kostensoorten dan de kosten van tickets en verblijfskosten op basis van een dagvergoeding, ligt het voor de hand dat te doen op basis van een gedifferentieerd forfaitair bedrag, waarbij gestreefd wordt naar een zeer geringe differentiatie in forfaitaire bedragen.

6. Organisatorische uitvoeringsconsequenties van kostenverhaal

In deze paragraaf wordt globaal aangegeven welke consequenties het invoeren van kostenverhaal door de IND heeft.

Het verhaal van uitzettingskosten op werkgevers zal zijn juridische grondslag vinden in het vreemdelingenrecht en/of de WAV. Dit betekent dat verhaal gebaseerd dient te zijn op een bestuursrechtelijk besluit waartegen bezwaar, beroep en hoger beroep open staat.

De beschikking waarmee de juridische basis voor het kostenverhaal wordt gelegd, moet in ieder geval de volgende gegevens bevatten:

- het bewijs van overtreding artikel 2 WAV (proces verbaal)
- de wijze waarop de betrokken vreemdeling Nederland verlaten heeft
- de kosten die op de werkgever verhaald zullen worden
- de juridische grondslag voor verhaal.

Voordat een formele procedure voor kostenverhaal kan starten dient deze informatie eerst bekend te zijn bij de uitvoerder van het kostenverhaal: de IND. Bovendien moet zijn vastgesteld dat de kosten van uitzetting niet al (gedeeltelijk) op een andere partij zijn verhaald. De rapportage over het beëindigen van vreemdelingrechtelijke procedures – door middel van het formulier M100 – dient te worden aangepast om aan deze eisen te kunnen voldoen. De aanpassing van de M100 heeft betrekking op:

- uitbreiden registratiefunctie "verwijdering n.a.v. actie gericht tegen individuen die voordeel hebben bij illegaliteit van vreemdelingen" zodat een relatie met administratie van processen verbaal van de Arbeidsinspectie kan worden gemaakt
- als reeds kosten op derden zijn verhaald moet dit worden opgetekend op het formulier
- de kosten van verwijdering dienen te worden geregistreerd.

Aanpassing VAS en INDIS

Realisatie van deze aanpassingen vraagt om aanpassing van VAS en INDIS. Omdat de politie overgaat naar een nieuw systeem voor vreemdelingenadministratie worden geen wijzigingen in VAS meer aangenomen. Aanpassing kan worden meegenomen bij de overgang naar het nieuwe systeem dat naar verwachting over twee jaar in productie wordt genomen.

Voorafgaand aan formeel kostenverhaal

Voorafgaand aan een formele procedure voor kostenverhaal kan de Vreemdelingendienst of de KMAR proberen tot een schikking te komen. De wenselijke inhoud van deze schikking wordt bepaald door de wettelijke mogelijkheden voor kostenverhalen. Deze procedure sluit aan bij een in enkele politie-regio's al bestaande praktijk.

Formeel kostenverhaal

Uitgegaan wordt van het onderbrengen van de verantwoordelijkheid voor formele verhaalprocedures voor uitzettingskosten bij de regionale Teams Toezicht en Terugkeer van de IND²⁷. De organisatorische inrichting van het kostenverhaal op werkgevers kan als volgt worden ingericht. De mogelijkheid van kostenverhaal start met de overtreding van artikel 2 van de WAV, vastgelegd in een proces verbaal. De werkgever wordt, bij de constatering van de overtreding, door de Vreemdelingendienst op de hoogte gebracht van het feit dat hij verantwoordelijk kan worden gesteld voor de kosten van uitzetting. Indien de Vreemdelingendienst er in slaagt om een bij een werkgever werkend aangetroffen illegaal verblijvende vreemdeling uit te zetten, worden de voor kostenverhaal benodigde gegevens geregistreerd in het formulier

²⁷ Ook kan worden gekozen voor centrale belegging, bijvoorbeeld bij Financieel Management. Voordeel is centrale expertise-opbouw, tegengaan van versnippering en eenvoudige uniforme uitvoering. De teams T&T staan echter dicht bij uitvoeringspartner VD-en, die beschikken over relevante informatie.

M100 nieuwe stijl. Deze informatie komt binnen bij het Team Toezicht en Terugkeer waar de betreffende Vreemdelingendienst onder ressorteert. Zo mogelijk is op dit punt al een constatering van overtreding van artikel 2 WAV beschikbaar²⁸. Zo niet dan neemt de IND contact op met de Arbeidsinspectie met het verzoek een kopie van het proces verbaal toe te sturen op het moment dat dit gereed is.

Beschikking

Op basis van de bovenstaande informatie kan door de IND een beschikking worden geslagen. Als deze beschikking uitsluitend is gebaseerd op de door de Vreemdelingendienst geautomatiseerd aangeleverde informatie, is de hiervoor benodigde procedure qua complexiteit en benodigde capaciteit vergelijkbaar met het nemen van een besluit tot het verlenen van een visum. De administratieve procedure en de bijbehorende werklast zullen dan op dat niveau liggen. Indien bij het slaan van een beschikking tevens aanvullende informatie moet worden verzameld bij Vreemdelingendiensten en Arbeidsinspectie wordt de procedure snel aanzienlijk complexer. In het vervolg van dit onderzoek wordt voor de werklast en de kosten van het maken van de beschikking uitgegaan van een eenvoudige variant op het niveau van de procedure bij visumverlening en een (duurdere) variant met niet nader omschreven aanvullende werkzaamheden (voor bezwaar, beroep en hoger beroep zijn de algemene kostprijzen van de IND gehanteerd).

De beschikking vermeldt het door de werkgever te betalen bedrag en de betalingstermijn. Tevens wordt vermeld dat bij overschrijding van de termijn een deurwaarder zal worden ingeschakeld en dat de kosten hiervan bovenop het verschuldigde bedrag zullen worden verhaald.

Inzet rechtsmiddelen

Het besluit tot kostenverhaal is rechtsgeldig indien niet binnen de daarvoor geldende termijn een rechtsmiddel tegen het besluit wordt ingezet. Op dat moment wordt, indien hiervoor een wettelijke basis wordt gelegd, tevens een executoriale titel voor invordering verkregen.²⁹

Als een werkgever niet akkoord gaat met het besluit tot kostenverhaal kan hij hiertegen achtereenvolgens bezwaar, beroep en hoger beroep aantekenen. De bezwaarprocedure wordt georganiseerd door de Teams Toezicht en Terugkeer. Zonodig wordt een hoorcommissie ingesteld voor de behandeling van het bezwaar, zoals dat ook bij de behandeling van andere bezwaren tegen IND-besluiten gaat. Beroep en hoger beroep worden door de GCPV behandeld.

Incasso

Na overschrijding van de betalingstermijn wordt een incassobureau gemandateerd tot invordering van de verschuldigde kosten. De mogelijkheid om alle transacties via een incassobureau te laten verlopen, dient nader te worden onderzocht. Tevens dient gekozen te worden voor inschakeling van het CJIB of een private onderneming voor dit traject.

²⁸ Bijvoorbeeld als de Arbeidsinspectie een apart proces verbaal van overtreding maakt voor de Vreemdelingendienst dat minder uitgebreid is dan de basis voor vervolging voor het OM.

²⁹ De vraag is of bij inzet van rechtsmiddelen schorsende werking nodig is, of dat er geen sprake is van spoedeisend belang.

7. Financiële consequenties van kostenverhaal

De financiële uitvoeringsconsequenties van het verhaal van uitzettingskosten op werkgevers worden bepaald door de administratieve lasten van de extra benodigde procedures en de extra inkomsten uit verhaal. Verder is het aantal daadwerkelijk uitgezette illegaal tewerkgestelden, de gemiddelde omvang van te verhalen kosten en het aantal succesvolle verhaalprocedures bepalend. De financiële consequenties van kostenverhaal op werkgevers worden in deze paragraaf uitgewerkt.

Verwachte aantal uitzettingen

Voor alle nationaliteiten die relevant zijn in verband met illegaal verblijvende tewerkgestelden, zie ook tabel 2, is een analyse gemaakt van het aantal keren dat een controleerbare uitreis naar het land van herkomst is gerealiseerd. Dit is gebeurd door per nationaliteit het aantal uitzettingen en vertrek onder toezicht naar land van herkomst af te zetten tegen het totaal aantal (door middel van het formulier M100) afgesloten vreemdelingrechtelijke procedures.³⁰ De analyse is gebaseerd op alle *reguliere* vreemdelingen waarvan in de periode van 1 januari 1999 tot 30 september 2001 een M100 in INDIS is geregistreerd. De resultaten van deze analyse is in tabel 4 op hoofdlijnen weergegeven.

Tabel 4: Percentage daadwerkelijk vertrek naar land van herkomst

Nationaliteit	percentage uitzettingen naar land van herkomst			
	1999	2000	2001	gemiddeld
Bulgaarse	59%	77%	69%	70%
Poolse	68%	72%	71%	70%
Oekraïense	59%	64%	58%	61%
Tsjechische	46%	65%	58%	54%
Egyptische	25%	38%	41%	31%
Indiase	16%	39%	20%	26%
Ghanese	19%	31%	30%	25%
Marokkaanse	21%	27%	30%	24%
Kroatische	11%	33%	29%	19%
Chineze	12%	18%	14%	14%
Algerijnse	12%	15%	11%	13%
Soedanese	5%	16%	8%	10%
Turkse	6%	10%	17%	9%
Iraakse	4%	6%	7%	6%
gemiddeld	18%	25%	29%	22%

Bron: INDIS

Het aantal controleerbaar succesvolle terugkeerprocedures varieert sterk per land. Hoge percentages worden gerealiseerd bij terugkeer naar Oost-Europese landen. Behalve Polen gaat het hier om Bulgarije, Oekraïne en Tsjechië. Terugkeer naar landen als China en Irak door middel van uitzetting komt veel minder voor.

Een meer betrouwbare analyse van het aantal uitzettingen van illegale vreemdelingen aangetroffen bij AI-inspecties kan worden verkregen door gebruik te maken van het bestand aangetroffen illegaal verblijvende

³⁰ Immers, alleen bij daadwerkelijke uitzetting en vertrek onder toezicht staat vast dat betrokkene daadwerkelijk naar het land van herkomst is vertrokken. Ook uitzetting naar landen in de directe omgeving van het land van herkomst zijn meegenomen. Bijvoorbeeld uitzettingen naar Irak via Turkije, Jordanië of de Verenigde Arabische Emiraten.

tewerkgestelden van de Arbeidsinspectie. Voor het gebruik van dit bestand is echter toestemming van het OM nodig. De benodigde gegevens waren niet tijdig beschikbaar voor verwerking van deze analyse in deze rapportage. Het verdient aanbeveling om deze analyse in een later stadium alsnog uit te voeren.

Verwacht aantal verhaalprocedures

Op basis van het aantal aanhoudingen in 1999 en 2000 wordt gerekend op circa 2.000 aangehouden illegaal verblijvende tewerkgestelden per jaar. In tabel 5 is per bestemming het aantal verwachte controleerbare uitreizen weergegeven. Dit is gebeurd aan de hand van de gemiddelde nationaliteitsverdeling in de periode 1999 - 2000 en het percentage controleerbare uitreizen per nationaliteit (alleen regulier, niet asiel). Aangenomen wordt dat het percentage controleerbare uitreizen van illegaal tewerkgestelden per nationaliteit gelijk is aan het totale percentage controleerbare uitreizen per nationaliteit.

Op basis van deze aannames kunnen naar verwachting de uitzettingskosten van circa 650 vreemdelingen per jaar op werkgevers worden verhaald.

Tabel 5: Te verwachten aantal controleerbare uitreizen bij 2.000 aangetroffen illegaal verblijvende tewerkgestelden

Nationaliteit	aangetroffen illegaal tewerkgestelden (%)	controleerbare uitreizen (%)	controleerbare uitreizen (aantal)
Polen	26%	70%	359
Turkije	18%	9%	32
China	15%	14%	44
Marokko	5%	24%	27
Irak	5%	6%	5
Egypte	4%	31%	25
Ghana	2%	25%	11
Bulgarije	2%	70%	26
Tsjechië	2%	54%	19
Oekraïne	1%	61%	13
India	1%	26%	7
Soedan	1%	10%	2
Algerije	1%	13%	3
Kroatië	1%	19%	2
subtotaal	83%		575
rest	17%	22%	75
totaal	100%		650

Bron: Bewerking gegevens Arbeidsinspectie en INDIS

Lasten uitvoering kostenverhaal

De IND heeft geen ervaring met kostenverhaal. Het is dus niet mogelijk een vergelijking met bestaande procedures te trekken. De kostprijzen van de IND zijn gebaseerd op de omvang van verschillende begrotingsposten, gedeeld door het aantal procedures dat binnen dat segment wordt gerealiseerd. Dat betekent dat er geen directe relatie is met de werkzaamheden in een specifieke procedure. In dit rapport zijn het vooral de gebruikte kostprijzen voor bezwaar, beroep en hoger beroep die hierdoor vertekend worden. De gemiddelde beroepszaak is vrij zwaar omdat deze voor een belangrijk deel worden bepaald door de beroepszaken in asielprocedures. De kostprijzen van procedures in beroep en hoger beroep zijn gebaseerd op de gemiddelde kostprijs van deze procedures binnen de IND. De kostprijs van bezwaar is gelijkgesteld aan de kostprijs beroep. Voor de kostprijzen eerste aanleg zijn twee varianten opgenomen, een goedkope voor als het om een volledige standaardbeschikking zou gaan, en een duurdere voor het geval er enig onderzoek in eerste aanleg nodig is³¹.

Dit leidt tot de volgende indicatieve kostprijzen:

- | | |
|---|--|
| • beschikking kostenverhaal ³² | € 150 tot maximaal € 500 per procedure |
| • bezwaar | € 1.150 per procedure |
| • beroep | € 1.150 per procedure |
| • hoger beroep | € 950 per procedure. |

Als Bijlage 6 is een berekening opgenomen waarin met lagere kostprijzen wordt gerekend (ongeveer de helft van de bovenstaande prijzen). Die lagere prijzen kunnen niet worden onderbouwd, maar geven een indruk van de perceptielasten indien de kostprijzen per procedurestap sterk gereduceerd zouden worden. Het is raadzaam een gedetailleerd AO te ontwerpen opdat realistische kostprijzen kunnen worden berekend.

Een alternatief zou zijn het koppelen van het kostenverhaal aan het boetetraject, waarbij de rechter tegelijk uitspraak doet over zowel boete als verhaal. Dit zou de perceptielasten natuurlijk aanmerkelijk verminderen. Een voor bezwaar en beroep openstaande bestuursrechtelijk besluit is in dit geval niet nodig. De juridische houdbaarheid van deze constructie is hier niet onderzocht.

Verwachte doorstroompercentages

Het aantal ingezette rechtsmiddelen tegen besluiten tot kostenverhaal is moeilijk in te schatten, daarom worden drie scenario's gepresenteerd. In het basisscenario (A) is het aantal bezwaarprocedures gelijkgesteld aan het percentage vervolging in het kader van overtreding van de WAV: 50%. Daarnaast is een scenario gemaakt met een relatief lage doorstroompercentage (B) en één met een relatief hoog doorstroompercentage (C).

In scenario A en B wordt tevens verondersteld dat in 10% van het aantal controleerbare uitreizen door de Vreemdelingendienst een schikking met de werkgever tot stand komt. In scenario C is dit percentage 0%.

In tabel 6 worden achtereenvolgens de doorstroompercentages, het aantal procedures (uitgaande van 650 controleerbare uitreizen) en de verwachte uitvoeringslasten gepresenteerd.

³¹ De goedkope kostprijs eerste aanleg beschikking is die van de visumprocedure, die qua complexiteit en benodigde capaciteit wellicht goed vergelijkbaar is met kostenverhaal.

³² Afhankelijk van de complexiteit van de berekening van de verhalen kosten en de administratieve lasten van het koppelen van gegevens van Vreemdelingendiensten en Arbeidsinspectie.

Tabel 6: Indicatie doorstroompercentages en administratieve lasten kostenverhaal

Doorstroompercentages	Scenario A	Scenario B	Scenario C
schikking	10%	10%	0%
beschikking kostenverhaal	90%	90%	100%
Bezwaar	50%	25%	75%
Beroep	25%	10%	25%
hoger beroep	10%	5%	15%
Aantal procedures	Scenario A	Scenario B	Scenario C
beschikking kostenverhaal	585	585	650
Bezwaar	325	163	488
Beroep	163	65	325
hoger beroep	65	33	98
Uitvoeringslasten	Scenario A	Scenario B	Scenario C
beschikking kostenverhaal	€ €87.750 - €92.500	€ €7.750 - €92.500	€ €7.500 - €25.000
Bezwaar	€ €73.750	€ €186.875	€ €60.625
Beroep	€ €186.875	€ €74.750	€ €73.750
hoger beroep	€ €1.750	€ €30.875	€ €2.625
<i>verwachte totale kosten</i>	€ €€€710.125 - €914.875	€ €380.250 - €585.000	€ €1.124.500 - €1.352.000
<i>gemiddelde kosten per verhaal</i>	€€1.214 - 1.564	€€650 - 1.000	€€1.730 - 2.080

Bron: Berekening projectteam

Verwachte inkomsten

De inkomsten uit kostenverhaal variëren met de kostensoorten die voor verhaal in aanmerking komen. Deze kostensoorten zijn in paragraaf 5 besproken. Hieronder wordt een schatting van de inkomsten uitkostenverhaal gepresenteerd bij verhaal van de kosten van tickets van vreemdeling en eventuele escorteurs. Andere kostensoorten dan tickets voor vreemdeling en eventuele escorteurs, alsmede verblijfskosten van de laatsten, zijn in deze opstelling niet meegenomen. De schatting is gemaakt op basis van de hierboven gepresenteerde uitgangspunten en de in oktober 2001 gebruikte tarieven voor vliegtickets en verblijfsvergoedingen per nationaliteit. In de berekening wordt ervan uitgegaan dat deze categorie vreemdelingen in 25% van de gevallen wordt geëscorteerd. Gegevens van de KMAR waren niet tijdig leverbaar. Dit percentage is een ruwe schatting die niet kan worden onderbouwd.

Het percentage uitval, waarbij kostenverhaal niet succesvol plaatsvindt, wordt op 25% geschat. Deels gaat het hier om herzieningen in bezwaar en vernietigingen in beroep. In andere gevallen zal de invordering niet tot resultaat leiden. Bekend is immers dat werkgevers die illegalen tewerkstellen nogal eens gebruik maken van doorzichtige constructies om buiten schot van AI, Belastingdienst en Justitie te blijven.

tabel 7 zijn de gegevens over verwachte opbrengst opgenomen

De inkomsten kunnen aanzienlijk toenemen als ook andere kostenposten bij uitzetting verhaald gaan worden. Met name verhaal van de salariskosten van begeleiders en de kosten van het ophouden van een vreemdeling zijn daarbij belangrijke factoren. Daarnaast kunnen de inkomsten stijgen als het aantal controleerbaar uitgereisd vreemdelingen toeneemt en/of als het aantal aangehouden illegaal verblijvende tewerkgestelden stijgt.

Tabel 7: Verwachte inkomsten kosten verhaal ticket vreemdeling, ticket escort en verblijfskosten escort [NB alle bedragen zijn in Euro]

	ticket vreemdeling	ticket escorte	verblijfskosten per dag	aantal dagen	% geës- corteed	aantal vertrekkers
Polen	414	1.092	157	1	1%	359
Turkije	269	1.473	140	1	6%	32
China	1.041	3.456	105	4	21%	44
Marokko	530	1.066	116	1,5	20%	27
Egypte	1.262	2.255	141	2	22%	25
Ghana	1.750	2.934	174	4	25%	11
Bulgarije	1.121	1.350	157	1	0%	26
Tsjechië	594	964	209	1	10%	19
Oekraïne	449	1.329	275	1,5	2%	13
Subtotaal						556
Overig	826	1.769	164	2	12%	94
Totaal						650

aantal escorts per vreemdeling	2
dagloon wachtmeester Kmar	250

	kosten ticket vreemdeling	kosten ticket escort	kosten verblijf escort	totaal	totaal per vreemdelin g
Polen	148.626	6.994	1.003	156.622	436
Turkije	8.608	5.545	525	14.679	459
China	45.804	65.170	7.943	118.917	2.703
Marokko	14.310	11.687	1.909	27.907	1.034
Egypte	31.550	24.354	3.052	58.956	2.358
Ghana	19.250	15.983	3.785	39.018	3.547
Bulgarije	29.146	335	39	29.520	1.135
Tsjechië	11.286	3.816	827	15.928	838
Oekraïne	5.837	674	209	6.720	517
Subtotaal	314.417	134.558	19.292	468.267	
Overig	77.602	39.797	6.957	124.357	
Totaal	392.019	174.356	26.249	592.624	
Minus uitval (25%)	294.014	130.767	19.687	444.468	684

Bron: Bewerking gegevens ATP, Kmar, Arbeidsinspectie en INDIS

Conclusie

De administratieve lasten verbonden aan het verhalen van de uitzettingskosten op werkgevers bedragen afhankelijk van het gekozen scenario, tussen de €380.000 en €1.350.000. De te verwachten opbrengst is, als alleen de kosten van de tickets en verblijf van vreemdeling en escorte worden verhaald, circa €445.000. Alleen in het scenario waarin de het doorprocedeergedrag laag is (<25% gaat in bezwaar) vindt kostenverhaal waarschijnlijk kostendekkend plaats. Een hoger bezwaarpercentage is echter, gezien het WAV-boete

bezwaarpercentage, niet onwaarschijnlijk. Bij 50% doorprocederen is de kans dat het *break even point* wordt bereikt zeer klein. Als uitgegaan wordt van de fictieve, lagere perceptielasten uit Bijlage 6 is de kans dat kostenverhaal doelmatig plaatsvindt bij 25% doorstroom naar bezwaar groot. Bij 50% doorstroom is er een redelijke kans dat verhaal kostendekkend plaatsvindt (hierbij wordt weer uitgegaan van enkel verhaal van tickets/verblijfkosten van vreemdeling/begeleider)³³.

In Tabel 8 is een overzicht opgenomen waaruit blijkt wanneer kostenverhaal kostendekkend kan worden uitgevoerd:

Tabel 8: Overzicht kostendekking
kosten zijn berekend per uitgezette vreemdeling
alle bedragen in Euro

	*Weinig doorprocederen	*Gemiddeld doorprocederen	*Veel doorprocederen
Hoge perceptiekosten**	825	1389	1908
Beperkte berekening inkomsten	684	684	684
Kostendekkend	nee	nee	nee
Hoge perceptiekosten**	825	1389	1908
Ruime berekening inkomsten****	1393	1393	1393
Kostendekkend	ja	onzeker	nee
Lage perceptiekosten***	511	806	1075
Beperkte berekening inkomsten	684	684	684
Kostendekkend	ja	nee	nee
Lage perceptiekosten***	511	806	1075
Ruime berekening inkomsten****	1393	1393	1393
Kostendekkend	ja	ja	ja

Berekening INDIAC

* Bovengenoemde scenario's zijn hier uitgangspunt; de verschillen in scenario's blijven niet beperkt tot doorprocedeedrag, hoewel dit wel het belangrijkste onderscheid is

** Hier zijn de gemiddelde bedragen uit bovenvermelde scenario's a, B en C genomen

*** Zie Bijlage 6

**** Zie Bijlage 5

Kostenverhaal is dus alleen kostendekkend indien de verhaalde kosten zo ruim mogelijk worden berekend, en de perceptiekosten zeer worden beperkt. Een juridische analyse moet uitwijzen in hoeverre ruim kostenverhaal mogelijk is. De perceptiekosten moeten zoveel mogelijk worden beperkt. Zeer geringe variatie in verhaalde bedragen door met één of enkele forfaitaire bedragen te werken is hiervoor noodzakelijk. Daarnaast moet doorprocederen zoveel mogelijk worden voorkomen. Verder moet de optie om kostenverhaal op werkgevers onder te brengen bij een gespecialiseerde organisatie als het Centraal Justitiele Incasso Bureau worden onderzocht.

³³ Omdat noodgedwongen gebruik is gemaakt van enkele schattingen (Met name de percentages doorprocederen, uitval en de gehanteerde kostprijzen) zijn genoemde bedragen indicatief.

8. Randvoorwaarden voor effectieve uitvoering, neveneffecten en flankerend beleid

De uitwerking van de randvoorwaarden voor een adequate uitvoering zijn deels afhankelijk van de te maken keuzes. Het verhalen van een groot aantal verschillende kostensoorten is complexer dan het verhalen van de kosten van het ticket van een vreemdeling. De belangrijkste voorwaarden voor succesvol kostenverhaal zijn:

- een robuuste juridische grondslag
- constructieve samenwerking met ketenpartners (Arbeidsinspectie, Vreemdelingendiensten, KMAR en in mindere mate het OM).

In deze paragraaf is aantal verwachte neveneffecten en aanbevelingen voor flankerend beleid in beeld gebracht. Daarnaast wordt globaal overzicht gegeven van kostenverhaal op werkgevers in internationaal perspectief en de verwachte effecten van de uitbreiding van de Europese Unie.

Neveneffecten van een verhaalsbepaling

Gedurende dit onderzoek zijn in interviews en in projectteamvergaderingen een aantal mogelijke neveneffecten van verhaal van uitzettingskosten op aan de orde geweest. In de korte termijn waarin deze uitvoeringstoets tot stand kwam konden deze niet nader worden onderzocht. Onder meer zal moeten worden bekeken of genoemde mogelijke neveneffecten nadere uitwerking van wet- en regelgeving of flankerend beleid behoeven.

De, niet limitatieve, opsomming omvat:

- toename ondoorzichtige en complexe werkgever-werknemer relaties om het kostenverhaal te bemoeilijken
- bestrijden van de boete bij de rechter leidt in de huidige situatie in 32% van het aantal zaken tot verlaging van de boete voor werkgevers, invoering van kostenverhaal kan een verlagend effect hebben op de eisen van het OM en de vonnissen van de rechtbank
- calculerend gedrag van werkgevers bij de selectie van illegale medewerkers (illegale werknemers uit die landen waarnaar uitzetten niet (goed) mogelijk is, of illegale werknemers uit die landen waarnaar uitzetten relatief goedkoop is)
- afwentelen van de op de werkgever verhaalde kosten op werknemers door (wederrechtelijke) verrekening met nog niet uitbetaald salaris³⁴

Flankerend beleid

De noodzaak tot flankerend beleid bestaat wanneer het verhaal van uitzettingskosten op werkgevers een bijdrage dient te leveren aan de ontmoediging van illegale tewerkstelling.

Dat kan op twee manieren. Door verscherping van het toezicht op artikel 2 van de WAV kan de pakkans van werkgevers aanzienlijk worden vergroot. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de Arbeidsinspectie en de Vreemdelingendiensten.

Daarnaast kan een (verdere) intensivering van het terugkeerbeleid bijdragen aan het effect van kostenverhaal. Immers: hoe meer uitzettingen, hoe meer mogelijkheden tot kostenverhaal.

Kostenverhaal op werkgevers in andere landen

De Afdeling Buitenland van de IND heeft een inventarisatie gemaakt van het verhaal van uitzettingskosten op werkgevers in het buitenland. Hieronder volgt een korte weergave van hun bevindingen. De volledige nota is als bijlage toegevoegd.

³⁴ De vraag is of dit salaris wel wordt uitbetaald als sprake is van aanhouding of uitzetting zonder kostenverhaal.

In *België* worden de uitzettingskosten van vreemdelingen zonder tewerkstellingsvergunning verhaald op de werkgever die deze personen in dienst heeft genomen. Het betreft de kosten van de eigenlijke repatriëring (tickets en verblijfskosten). Van de mogelijkheid tot kostenverhaal wordt gebruik gemaakt, maar een overzicht van de omvang van het verhaal is moeilijk te geven.

In *Duitsland* wordt een bredere invulling gegeven aan het kostenverhaal op werkgevers. De te verhalen kosten omvatten:

- binnenlandse transportkosten
- voorbereidende en administratieve kosten
- kosten voor verwijderingsdetentie
- vertaalkosten
- noodzakelijke begeleidingskosten, inclusief personeelskosten
- kosten voor verzorging van de vreemdeling.

Ook in *Duitsland* is het echter moeilijk een overzicht te geven van frequentie waarmee kostenverhaal daadwerkelijk in de praktijk wordt gebracht en om welke bedragen het dan gaat.

In het *Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië* en de *Verenigde Staten* worden geen kosten verhaald op werkgevers.

Verwacht effect uitbreiding Europese Unie

Gemeenschapsonderdanen en hun familieleden hebben in *Nederland* geen tewerkstellingsvergunning nodig. Dit betekent dat zij de WAV niet kunnen overtreden. Wel kunnen zij, net als *Nederlanders* belastingen en andere plichten ontduiken. Zo ontstaat voor werkgevers een vergelijkbaar voordeel als bij inzet van illegaal tewerkgestelde vreemdelingen.

Op dit moment is een uitbreiding van de Europese Unie in voorbereiding. Na de realisatie hiervan zal onder meer *Polen* toetreden tot de Unie. Werknemers met die nationaliteit kunnen dan legaal in *Nederland* werken. Recentelijk heeft het kabinet besloten op advies van de SER om werknemers uit landen die op de nominatie staan voor aansluiting bij de EU in het kader van tewerkstelling in *Nederland* prioriteit geniet boven andere niet EU-werknemers.

Op dit moment komt gemiddeld 26% van de illegaal verblijvende tewerkgestelden uit *Polen*. Naar verwachting zal deze groep, na toetreding van *Polen* tot de Unie, nog steeds vaak zwart actief zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. Van overtreding van de WAV zal echter geen sprake meer zijn en van illegaal verblijf ook niet. Deze groep komt dan niet meer in aanmerking voor verhaal van uitzettingskosten op werkgevers.