Vreemdelingen aan het werk

Onderzoek naar de afgifte van tewerkstellingsvergunningen

Vreemdelingen aan het werk

Onderzoek naar de afgifte van tewerkstellingsvergunningen

R06/17, september 2006
ISSN 1383-8733
ISBN-10: 90-5079-162-X
ISBN-13: 978-90-5079-162-5

Voorwoord

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) is ingesteld om tewerkstelling van vreemdelingen in Nederland op beperkte schaal en onder bepaalde voorwaarden mogelijk te maken. Hiertoe wordt door CWI beoordeeld of een aanvraag tot een tewerkstellingsvergunning ingewilligd kan worden. De laatste jaren is een trend te zien dat het beleid ten aanzien van de tewerkstelling van vreemdelingen steeds meer wordt versoepeld. Zo hoeven dienstverleners uit de EU geen tewerkstellingsvergunningen meer aan te vragen voor hun werknemers en geldt voor hen slechts een notificatieplicht. Ook voor kennismigranten is geen tewerkstellingsvergunning meer nodig. Het huidige Kabinet is voornemens in 2007 de grenzen open te stellen voor werknemers uit de Midden- en Oost-Europese landen, wat betekent dat voor een groot deel van de vreemdelingen waarvoor nu nog wel een vergunning moet worden aangevraagd, geen vergunning meer nodig is.

Het blijft van groot belang dat de betrokken instanties bij de verlening van tewerkstellingsvergunningen en de handhaving van het systeem van de Wav steeds verder investeren in een kwalitatief goede uitvoering en in de preventieve en repressieve aanpak van fraude(risico's). Dit is één van de redenen van de inspectie geweest om een onderzoek uit te voeren naar de afgifte van tewerkstellingsvergunningen en de samenwerking tussen betrokken organisaties bij signalen van onregelmatigheden.

Mr. L.H.J. Kokhuis
Inspecteur-generaal

Inhoud

1	**Inleiding**	7
2	**CWI voert regeling goed uit maar laat ook mogelijkheden liggen**	9
2.1	CWI voert verplichte controles goed uit	9
2.2	Voor fraudepreventie en handhaving is meer nodig	10
2.3	Samenwerking bij fraudebestrijding kan verbeterd worden	12
3	**Oordeel**	13
4	**Reactie Centrale organisatie werk en inkomen**	15
	Lijst van afkortingen	16
	Bijlage: Reactie Centrale organisatie werk en inkomen	17
	Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen	21

1 Inleiding

Nederlandse werkgevers mogen alleen werknemers afkomstig van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) in dienst nemen als er een tewerkstellingsvergunning is verleend op grond van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Dit geldt niet voor werknemers die beschikken over een geldige Nederlandse verblijfsvergunning en/of een bewijs van de Vreemdelingendienst dan wel van de gemeente waarop staat vermeld: 'Arbeid vrij toegestaan. Tewerkstellingsvergunning niet vereist'. De EER bestaat uit landen van de Europese Unie (EU) aangevuld met IJsland, Liechtenstein en Noorwegen. In mei 2004 werden Polen, Slowakije, Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen, Hongarije en Slovenië (de zogenoemde MOE-landen) lid van de EU. Nederland laat vrij verkeer van werknemers uit deze nieuwe lidstaten nog niet toe. Voor werknemers uit die landen is dus nog een tewerkstellingsvergunning nodig.

Het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wav. CWI verstrekt de tewerkstellingsvergunningen aan werkgevers. De inspectie heeft onderzocht of CWI dat op een goede manier doet. Ze moet erop letten of de vreemdeling het juiste loon ontvangt, of de woonomstandigheden goed zijn, of de vreemdeling beschikt over de juiste verblijfsstatus en of er voldoende arbeidsaanbod uit de EER aanwezig is. Onterechte vergunningverlening en oneigenlijk gebruik van tewerkstellingsvergunningen moeten daarbij zoveel mogelijk worden voorkomen. Bij de uitvoering van het beleid voor tewerkstelling van vreemdelingen is ook een aantal andere organisaties betrokken. Samenwerking met hen is daarom van belang.

De Arbeidsinspectie (AI) controleert of werkgevers met vreemdelingen op de werkplek beschikken over een tewerkstellingsvergunning en of de werkzaamheden die worden verricht overeenkomen met de werkzaamheden waarvoor de tewerkstellingsvergunning is afgegeven. Daarnaast houdt de AI toezicht op administratieve verplichtingen in de Wav, op grond waarvan werkgevers verplicht zijn een registratie bij te houden van de identiteit van de vreemdelingen wanneer er meerdere werkgevers zijn, bijvoorbeeld bij uitzendarbeid.
De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) bestrijdt grote en complexe arbeidsmarktfraude en fraude in de sociale zekerheid. Daarbij richt ze zich op identiteitsfraude, werknemersfraude, subsidiefraude en uitbuiting. SIOD werkt nauw samen met de AI.
De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Eén van de taken is het behandelen van aanvragen voor verblijfsvergunningen voor wonen en werken in Nederland. Een vreemdeling, die in Nederland komt werken, moet in de meeste gevallen beschikken over een geldige verblijfsvergunning of over een aanvraag hiertoe.
De gemeenten zijn op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening en de Woningwet verantwoordelijk voor het toezicht op huisvesting. Handhaving in geval van gebrekkige, onveilige en/of onwettige huisvesting van werknemers uit het buitenland is dus een taak van de gemeenten.

De laatste twee jaar werden er ongeveer 55.000 aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen op jaarbasis bij CWI ingediend en zijn er ongeveer 45.000 tewerkstellingsvergunningen afgegeven. Werkgevers vragen het meest tewerkstellingsvergunningen voor Polen aan. In 2005 zijn voor deze groep 26.076 tewerkstellingsvergunningen afgegeven. De tweede grote groep waar veel tewerkstellingsvergunningen voor worden afgegeven, zijn werknemers uit China (2.494 in 2005). In het eerste kwartaal van 2006 hebben werkgevers 11.929 aanvragen ingediend.

De inspectie heeft in dit onderzoek de vraag beantwoord of er sprake is van rechtmatige afgifte van tewerkstellingsvergunningen door CWI en benoemt daarbij verbeterpunten. De inspectie heeft hiervoor gekeken naar de manier waarop CWI aanvragen voor een tewerkstellingsvergunning behandelt, wat de bijdrage van samenwerking met andere partijen is aan de rechtmatige afgifte van tewerkstellingsvergunningen en hoe CWI optreedt als zij signalen ontvangt over oneigenlijk gebruik van tewerkstellingsvergunningen. De inspectie heeft interviews gehouden met medewerkers van CWI, AI, SIOD, IND en gemeenten. Ter onderbouwing van de informatie die is verkregen uit de interviews, heeft dossieronderzoek bij CWI plaatsgevonden. Tevens heeft de inspectie een literatuurstudie uitgevoerd.

Er is een streven om per 1 januari 2007 over te gaan op vrij verkeer van werknemers uit de MOE-landen, waardoor voor hen dan geen tewerkstellingsvergunning meer nodig is. Naar schatting blijven er dan op jaarbasis nog ongeveer 25.000 aanvragen voor tewerkstellingsvergunnningen over. Vooruitlopend op het volledig vrije verkeer van werknemers wil het kabinet al dit jaar de vergunningen in verschillende sectoren soepeler afgeven. Voor het verkrijgen van een vergunning in bepaalde sectoren hoeft bijvoorbeeld niet meer te worden voldaan aan het criterium dat er geen arbeidsaanbod uit de EER beschikbaar is. Wel moet er nog voor worden gezorgd dat de huisvesting in orde is en dat een marktconform loon wordt betaald. Vanwege de politieke belangstelling voor de huisvesting en arbeidsvoorwaarden hebben die onderwerpen in dit onderzoek extra aandacht gekregen.

2 CWI voert regeling goed uit maar laat ook mogelijkheden liggen

CWI beoordeelt op jaarbasis ongeveer 55.000 aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen. Deze beoordeling van aanvragen betreft een preventieve toets die ertoe dient, verdringingseffecten op de Nederlandse arbeidsmarkt en oneigenlijk gebruik van tewerkstellingsvergunningen te voorkomen.

CWI heeft op basis van wet- en regelgeving ruimte om zelf beslissingen te nemen. Zo zijn er verplichte en facultatieve gronden om een tewerkstellingsvergunning te weigeren. De facultatieve weigeringsgronden houden in dat CWI op basis van die gronden een tewerkstellingsvergunning kan weigeren. Hierin zit de speelruimte voor CWI. Zo kan CWI een tewerkstellingsvergunning weigeren als er sprake is van onvoldoende wervingsinspanningen, het niet bieden van marktconforme beloning, niet passende huisvesting of als een werkgever onherroepelijk is veroordeeld vanwege illegale tewerkstelling.

Samenwerking met AI, SIOD en IND kan onterechte afgifte van vergunningen, oneigenlijk gebruik van tewerkstellingsvergunningen en uitbuiting van vreemdelingen verminderen. Deze instanties kunnen signalen doorgeven aan CWI over onderbetaling door werkgevers, slechte huisvesting, werk dat in strijd met de tewerkstellingsvergunning wordt gedaan, valse documenten of een onjuiste verblijfsstatus. CWI kan een tewerkstellingsvergunning in dit soort gevallen intrekken met inachtneming van wet- en regelgeving.

2.1 CWI voert verplichte controles goed uit

In de wet- en regelgeving is opgenomen wat bij de aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen beoordeeld moet worden. Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat dit door CWI goed wordt uitgevoerd. CWI controleert zowel op volledigheid als op juistheid van de gegevens.
CWI controleert goed op de volledigheid van de voor de behandeling van de aanvraag benodigde documenten. Een aanvraag wordt niet in behandeling genomen als de werkgever niet alle benodigde documenten heeft ingediend bij CWI.
CWI controleert volgens haar wettelijke taak tevens naar behoren op de juistheid van de gegevens. Hiertoe worden de ingezonden gegevens gecontroleerd met andere gegevens zoals uittreksels van de Kamer van koophandel, (concept)arbeidscontracten en diploma's van de vreemdeling. Een voorbeeld van een goede controle op juistheid van gegevens is de controle op (een aanvraag tot) een verblijfsvergunning. Hiertoe wisselt CWI regelmatig informatie uit met de IND over aangevraagde verblijfsvergunningen, waardoor voorkomen wordt dat tewerkstellingsvergunningen worden afgegeven aan personen zonder geldige verblijfsvergunning.

Deze verplichte controles van CWI leiden op jaarbasis tot ongeveer 6.400 weigeringen van aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen. De belangrijkste reden van weigering is dat er voldoende arbeidsaanbod uit de EER aanwezig is. In 2005 zijn ongeveer 5.100 aanvragen om deze reden door CWI geweigerd. Hiermee worden verdringingseffecten op de Nederlandse arbeidsmarkt voorkomen.

CWI slaagt er tevens in om, ondanks de grote aantallen aanvragen, deze tijdig aan de werkgever te verlenen. CWI heeft hierover afspraken gemaakt met het ministerie van SZW. Zo geldt in 2006 dat de verleende tewerkstellingsvergunningen voor 92 procent binnen 5 weken dienen te zijn afgehandeld. In het eerste kwartaal van 2006 wist CWI een tijdigheidsscore van 93,1 procent te behalen.

Bij de verplichte preventieve toets van CWI is het wel moeilijk om vast te stellen of er geen onregelmatigheden aan de orde zijn. Zo zijn arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden door CWI moeilijk vooraf te toetsen. Het is voor CWI bijvoorbeeld lastig vast te stellen of een werkgever minimaal het wettelijk minimumloon ook feitelijk zal gaan uitbetalen aan de vreem-

deling. CWI kan alleen toetsen of het aannemelijk is, dat de opgegeven informatie van de werkgever juist is. De controle van CWI blijft hierbij slechts beperkt tot een toets op papier.

Uit onderzoek van de inspectie is gebleken dat CWI op basis van de verplichte weigerings en intrekkingsgronden, tewerkstellingsvergunningen naar behoren weigert en intrekt. CWI past echter nauwelijks de facultatieve gronden als enige en belangrijkste weigeringsgrond toe. Zo is er in 2005 geen enkele aanvraag alleen op basis van niet passende huisvesting geweigerd en als belangrijkste reden van weigering opgeworpen.

2.2 Voor fraudepreventie en handhaving is meer nodig

Om effectief fraude met tewerkstellingsvergunningen en uitbuiting van vreemdelingen tegen te gaan, zou CWI meer moeten doen dan alleen het uitvoeren van de volgens de wet verplichte controles. Bij de beoordeling van de aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen is fraudebewustzijn en – alertheid bij CWI noodzakelijk. Dit is bij CWI nog onvoldoende aanwezig.
CWI gaat in eerste instantie uit van waarheidsgetrouwe informatie van de werkgever. Er wordt geen risicomodel toegepast bij de beoordeling aan de hand waarvan bij risicovolle sectoren een diepergaande controle zou kunnen plaatsvinden.

Ook instanties zoals AI en SIOD vinden dat meer fraudealertheid bij CWI zou leiden tot een betere fraudepreventie en daarmee tot een doeltreffendere uitvoering van de regeling (Wav). Zij achten het wenselijk dat CWI bij de beoordeling van de personalia van de vreemdeling, de kopie van het identiteitsdocument uit oog van fraudepreventie beter controleert.
De werkgever moet volgens de wet de identiteit van de vreemdeling controleren, maar uit onderzoek is gebleken dat 42 procent van de werkgevers geen goede controle uitvoert op de identiteit van de vreemdeling.[1]
Uit het onderzoek van de inspectie is gebleken dat kopieën van identiteitsbewijzen in de dossiers van CWI vaak onduidelijk zijn, waardoor de pasfoto niet meer te zien is. Hoewel CWI voor de beoordeling van de aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning slechts de gegevens op de kopie van het identiteitsdocument hoeft te verifiëren met de gegevens op de aanvraag, kan CWI wel een bijdrage aan fraudepreventie leveren door werkgevers te dwingen tot betere documentatie. Op basis daarvan kan CWI vaker tips geven over mogelijke paspoortfraudes aan AI en SIOD.

1
Onderzoek 'Naleving van de Wet Arbeid Vreemdelingen', Regioplan, december 2005.

Een ander voorbeeld van onvoldoende fraudealertheid zijn de aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen voor stagiaires. Bij deze aanvragen dient volgens de wet een gefaseerd stageprogramma overlegd te worden door de werkgever waaruit blijkt wat de inhoud van de stage is. Er is uit rechercheonderzoeken van de SIOD gebleken dat er een frauderisico bestaat voor aanvragen voor stagiaires. SIOD heeft geconstateerd dat stageprogramma's soms pro forma worden meegezonden met de aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning en inhoudelijk niet in overeenstemming zijn met de aangevraagde stageduur en het stageniveau. De inspectie heeft geconstateerd dat CWI controleert of een stageprogramma aan het aanvraagformulier is toegevoegd, maar het stageprogramma slechts marginaal beoordeelt. Er is wel door CWI aan het ministerie van SZW gevraagd of zij mogelijkheden ziet om bij aanvragen voor stagiaires een oordeel over de stage te vragen bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW). Volgens de inspectie zou dit leiden tot een betere fraudepreventie bij dergelijke aanvragen.

Het komt wel ad hoc voor dat CWI bij vermoeden van misbruik van het instrument tewerkstellingsvergunningen door de werkgever acties onderneemt. Deze acties zijn het onder voorschrift en met beperking afgeven van tewerkstellingsvergunningen en het inlichten van AI over de kwestie. De inspectie is van mening dat dit meer op structurele wijze zou moeten plaatsvinden.

Ook op het gebied van huisvesting zou CWI meer kunnen doen. Juist op dit terrein doen zich ten aanzien van vreemdelingen problemen voor. Uit onderzoek is gebleken dat in veel gemeenten huisvestingsproblemen worden gesignaleerd van personen uit MOE-landen met een tewerk-

stellingsvergunning.[2] In enkele gevallen zijn het personen van buiten de EU met een tewerkstellingsvergunning. Daarbij gaat het om een tekort aan passende woonruimte of om gebrekkige, ondeugdelijke en/of onveilige huisvesting.
In de wet en regelgeving staat voorgeschreven dat de beoordeling van passende huisvesting in eerste instantie plaatsvindt op basis van de verstrekte informatie bij de aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning. Zonodig kan de werkgever de gemeente verzoeken om een oordeel over de huisvesting.
CWI baseert zich bij de beoordeling conform de wetgeving op de door de werkgever aangedragen informatie. Dit is vaak alleen de opgave van het toekomstige woonadres. Hierbij controleert CWI of het woonadres niet overeenkomt met het werkadres. Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat het soms voorkomt dat het woonadres op papier overeenkomt met het werkadres en dat CWI toch een tewerkstellingsvergunning verleent. Binnen het project Seizoensarbeid (een project voor de werving van werknemers in de land- en tuinbouw sector) kan dat wel legitiem zijn, maar de inspectie vindt het opmerkelijk dat in enkele concrete dossiers geen nadere informatie uitgevraagd is.

Bij aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen vanuit het project Seizoensarbeid wordt door de werkgever een huisvestingsverklaring meegestuurd. Deze verklaring heeft slechts betrekking op de soort accommodatie, zoals (huur-)huis, bedrijfswoning, groepsaccommodatie, woonunits/caravans, waar de vreemdeling in gehuisvest wordt. Tevens wordt in deze huisvestingsverklaring door de werkgever zelf verklaard dat de huisvesting passend is. Dit is volgens de mening van de inspectie onvoldoende. Een oordeel van de gemeente over de huisvesting, die de werkgever volgens de wet- en regelgeving kan opvragen, gaat veel verder dan de eerdergenoemde huisvestingsverklaring. Een oordeel van de gemeente betreft de beschikbaarheid, de rechtmatigheid en een kwalificatie van de geschiktheid van de huisvesting. Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat CWI over de huisvestingsverklaringen ook geen nadere informatie bij de werkgever uitvraagt als er veel personen, bijvoorbeeld meer dan vijftien, in een wooncomplex worden gehuisvest. CWI stelt dat dit conform de afspraken is die binnen het project Seizoensarbeid zijn gemaakt. Dit terwijl juist in de land- en tuinbouwsector de huisvestingsproblematiek groot is.
CWI is van mening dat het onmogelijk is om met alle gemeenten afzonderlijk afspraken te maken: 'zoveel gemeenten, zoveel verklaringen.' CWI is gebaat bij efficiënte afspraken, snelle informatie en duidelijke regels, omdat er een beslistermijn van vijf weken geldt voor de verstrekking van een tewerkstellingsvergunning. Bovendien heeft het ministerie van SZW aan CWI gevraagd om de aanvragen voor werknemers uit de MOE-landen in de sectoren waar geen toets op arbeidsaanbod uit de EER hoeft plaats te vinden, binnen maximaal twee weken af te handelen.

Het onderstaande voorbeeld geeft aan dat het reeds enkele jaren moeilijk blijkt te zijn om gegevens over huisvesting uit te wisselen tussen CWI en gemeenten.

De gemeente Horst aan de Maas

In december 2003 is staatssecretaris Rutte op bezoek geweest bij de gemeente Horst aan de Maas. Ondermeer vanwege de huisvestingsproblematiek van buitenlandse werknemers. De gemeente Horst aan de Maas (in samenwerking met de andere gemeenten uit Noord Limburg) heeft toen aan de staatssecretaris gevraagd om de huisvesting bij gemeenten en de verstrekking van een tewerkstellingsvergunning aan elkaar te koppelen. De gemeente wilde niet dat er vergunningen verstrekt werden als er geen sprake was van goede huisvesting.[3] *De staatssecretaris heeft toegezegd de mogelijkheden te onderzoeken. Een dergelijke koppeling van gegevens was toen niet mogelijk vanwege de (korte) termijn waarbinnen de vergunningen verstrekt moeten worden. De meeste gemeenten waren niet in staat om de huisvesting binnen die termijn te controleren.*

2
De huisvestingsproblematiek bij tijdelijke werknemers uit het buitenland door Regioplan, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VROM en het ministerie van SZW.

3
De woonruimte moet voldoen aan het Bouwbesluit. Hiervoor gelden bouwtechnisch normen; er zijn normen voor bruikbaarheid, daglicht, brandveiligheid, ventilatie, enz. Het moet verantwoord zijn.

2.3 Samenwerking bij fraudebestrijding kan verbeterd worden

De intentie om samen te werken is er wel bij CWI, AI en SIOD, maar in de praktijk wordt het onvoldoende ingevuld. De organisaties - met name CWI - werken vooral vanuit eigen taken en belang. CWI richt zich daarbij vooral op het tijdig verstrekken van de tewerkstellingsvergunningen. Wanneer het gaat om de kwaliteit van de aanvraagbehandeling voor een tewerkstellingsvergunning, is er vooral sprake van een papieren toets.

Afspraken om in de praktijk goed samen te gaan werken moeten sneller van de grond kunnen komen. Al vanaf 2004 proberen CWI, AI en SIOD samenwerkingsafspraken vast te leggen in een protocol. AI is kritisch als het gaat om de consequenties die CWI verbindt aan signalen of onderzoeksbevindingen van AI. Volgens AI doet CWI niet veel met de signalen. CWI daarentegen geeft aan niet veel te kunnen met de signalen van AI. Dit komt doordat de signalen vaak niet voldoende onderbouwd zijn waardoor CWI niet tot intrekking van de tewerkstellingsvergunning over kan gaan. Een niet goed onderbouwde intrekking van een tewerkstellingsvergunning kan voor CWI leiden tot een juridisch conflict met de aanvrager, met het risico op schadeclaims. Zowel AI als CWI kunnen niet aangeven om hoeveel signalen het op jaarbasis gaat en hoeveel signalen hebben geleid tot acties van beide instanties.

Een concept samenwerkingsprotocol is klaar. In dit concept moet nog aangegeven worden welke gegevens CWI nodig heeft van AI en SIOD om signalen in behandeling te kunnen nemen. Wanneer het samenwerkingsprotocol er is, hoeft dit nog niet te betekenen dat de daadwerkelijke samenwerking goed zal verlopen. Het middel moet niet centraal staan, maar het doel. En het doel is een doeltreffende uitvoering van de regeling. Daarbij is samenwerken noodzakelijk. Het initiatief voor de daadwerkelijke afronding van het protocol ligt al geruime tijd bij CWI.

Naast de afspraken in het samenwerkingsprotocol over de wijze van aanleveren van signalen zijn er in de uitvoering knelpunten die opgelost moeten worden. AI en SIOD vragen voorafgaand aan inspectieonderzoeken of tijdens fraudeonderzoeken informatie van CWI over werkgevers of verstrekte tewerkstellingsvergunningen. SIOD zegt dat er bij CWI niet altijd tijd vrij gemaakt kan worden om de informatie te leveren die nodig is. CWI zegt hier trouwens over dat ze daar waar dat nodig is wel altijd tijd vrij maakt. AI en SIOD hebben kritiek op het verouderde computersysteem van CWI. De mogelijkheden die het huidige systeem biedt zijn niet toereikend en het koppelen met andere computersystemen is moeilijk.

Samenwerking komt soms niet van de grond door de geldende wet- en regelgeving. Zo is het niet mogelijk adresgegevens van vreemdelingen met een tewerkstellingsvergunning uit te wisselen met gemeenten vanwege privacywetgeving (Wet bescherming persoonsgegevens). Goede samenwerking met CWI kan voor gemeenten betekenen dat zij inzicht krijgen in de verblijfplaats van vreemdelingen in hun gemeenten. Dit kan door het uitwisselen van adressen van vreemdelingen met een tewerkstellingsvergunning. Vervolgens kunnen gemeenten nagaan of de betreffende verblijfplaats voldoet aan de normen die gelden rondom passende huisvesting. Gemeenten kunnen op deze manier gemakkelijker illegale huisvesting opsporen. Door vier van de zes door de inspectie geïnterviewde gemeenten is aangegeven dat er behoefte bestaat aan dergelijke gegevensuitwisseling met CWI.
In januari 2006 heeft de staatssecretaris van SZW het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) verzocht te adviseren over de vraag of CWI gegevens kan verstrekken aan gemeenten op het terrein van de huisvesting van seizoensarbeiders. Volgens het College is het voor het CBP echter niet mogelijk om daar een oordeel over te geven.
Op 27 april 2006 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht om gegevensuitwisseling tussen CWI en gemeenten mogelijk te maken, zodat gemeenten in staat zijn illegale verhuur aan te pakken. De gegevensuitwisseling tussen CWI en gemeenten moet een duidelijk wettelijke basis krijgen. In november 2006 moet het wetgevingstraject zijn afgerond.[4]

4
Motie van de leden Bussemaker en Van Hijum, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 407, nr. 40.

3 Oordeel

Als werkgevers een werknemer van buiten de Europese Economische Ruimte in dienst willen nemen, moeten ze een vergunning aanvragen bij CWI. CWI controleert of de werkgever aan een aantal eisen heeft voldaan en de inspectie vindt dat CWI dat naar behoren doet. Ze controleert of de aanvraag volledig is (met alle benodigde bijlagen) en controleert met enkele beschikbare gegevens of de door de werkgever ingezonden gegevens juist zijn. Die controles voert CWI adequaat uit en daarmee voldoet ze aan haar wettelijke taak.

De aanvraag van een tewerkstellingsvergunning is onder meer bedoeld om uitbuiting van vreemdelingen en fraude te voorkomen. De inspectie is van mening dat de huidige uitvoering van het beleid wat dat aangaat te weinig doeltreffend is, ook al voldoet CWI aan de wettelijke verplichtingen. CWI zorgt voor een snelle beoordeling van de aanvraag, maar ze besteedt er weinig tijd aan om alle aanvragen ook diepgaander op inhoudelijke juistheid te toetsen. Bovendien is bij de beoordeling van de aanvragen voor tewerkstellingsvergunningen fraudebewustzijn en -alertheid bij CWI noodzakelijk. De inspectie is van oordeel, dat dit bij CWI nog onvoldoende aanwezig is. Uit dossieronderzoek en interviews van de inspectie blijkt bijvoorbeeld dat beoordelaars weinig alert zijn op fraude bij de beoordeling van de gegevens. Ze gaan ervan uit dat werkgevers de gegevens waarheidsgetrouw aanleveren. CWI hanteert geen risicomodel om extra alert te zijn bij fraudegevoelige aanvragen, zoals aanvragen voor stagiaires of aanvragen met slechte kopieën van identiteitsbewijzen.

Ook in de samenwerking tussen CWI, de Arbeidsinspectie (AI) en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) blijven mogelijkheden voor fraudebestrijding volgens de inspectie onbenut. AI en SIOD kunnen met behulp van signalen van CWI zorgen voor opsporing en bestraffing van overtredingen. CWI kan vergunningen intrekken naar aanleiding van signalen van AI en SIOD. De instanties hebben regelmatig contact met elkaar, maar werken niet echt samen. De organisaties - met name CWI – werken bij het oplossen van knelpunten in de uitvoering, te weinig vanuit een gemeenschappelijk belang. De organisaties hebben de intentie om de samenwerking te verbeteren en werken aan een convenant, maar dat laat al lang op zich wachten.

Privacyregels hinderen de samenwerking tussen CWI en gemeenten. CWI en gemeenten mogen geen adresgegevens van vreemdelingen uitwisselen, waardoor niet bekend is hoe vreemdelingen gehuisvest zijn. De wet wordt hiervoor aangepast en eind 2006 moet dit klaar zijn.

4 Reactie Centrale organisatie werk en inkomen

De inspectie legt al haar conceptrapportages voor een bestuurlijke reactie voor aan de betrokken uitvoeringsorganisaties en neemt de kern van deze reactie op in het rapport. Dat is ook gebeurd bij dit rapport. Hierna volgt de reactie van CWI en het nawoord van IWI. De volledige reactie van CWI is opgenomen als bijlage. De VNG zal via haar eigen kanalen de gemeenten op de hoogte houden van haar mening over dit rapport.

Samenvatting reactie CWI

CWI onderschrijft met de inspectie het belang van fraudebestrijding. CWI geeft daarbij aan dat zij in de uitvoering hieraan meer aandacht zal geven en noemt daarbij het integraal meer diepgaand toetsen, preventief proberen oneigelijkheden te traceren en sneller tot intrekkingen te komen bij geconstateerde onjuistheden. Verder zal samenwerking worden gezocht met controlediensten.

CWI onderschrijft ook het toegenomen belang van juiste arbeidsvoorwaarden en goede huisvesting. CWI geeft daarbij aan ook andere organisaties te willen ondersteunen bij de uitoefening van hun taak.

Verder geeft CWI aan zowel intern maatregelen te nemen die een goede uitvoering bevorderen, alsook extern door het afronden van het samenwerkingsprotocol met AI en SIOD en overleg met OCW en VNG over respectievelijk controle op stagiaires en huisvestingschecks.

Nawoord IWI

De inspectie is blij met de extra aandacht die CWI gaat besteden aan fraudebestrijding, zowel binnen de eigen organisatie als daar buiten door samen te werken met controlediensten.

De inspectie is positief over de bereidwilligheid van CWI om ook andere organisaties te willen ondersteunen bij de uitoefening van hun taak.

Het is verheugend dat het samenwerkingsprotocol tussen CWI, AI en SIOD eerdaags wordt afgerond en dat CWI samenwerking zoekt met andere organisaties zoals OCW en VNG om een goede uitvoering van de wet te bevorderen.

Lijst van afkortingen

CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CWI	Centrale organisatie werk en inkomen
	Centrum voor Werk en Inkomen
EU	Europese Unie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
MOE-landen	Midden en Oost-Europese landen
OCW	ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SZW	ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
Wid	Wet op de identificatieplicht
WML	Wet Minimum Loon en minimumvakantiebijslag

Reactie van de Centrale organisatie werk en inkomen

Centrale organisatie werk en inkomen

Naritaweg 1
Postbus 58191
1040 HD Amsterdam
Tel 020-7515000
Fax 020-7515099
www.cwinet.nl

De Inspecteur-generaal werk en inkomen
De heer mr. L.H.J. Kokhuis
Postbus 11563
2502 AN Den Haag

Kenmerk:	Contactpersoon:	Datum:
CWI/2006/3478	drs J.P.M. van Straaten	4 september 2006
Uw kenmerk:	**Doorkiesnummer:**	**Direct faxnummer:**
	020 – 7515225	020 - 7515212

Betreft:
Conceptrapport 'Vreemdelingen aan het werk'

Geachte heer Kokhuis,

De Raad van bestuur CWI heeft met veel belangstelling kennis genomen van het door u uitgebrachte rapport "Vreemdelingen aan het werk – onderzoek naar de afgifte van tewerkstellingsvergunningen". Enerzijds valt daarin op dat de IWI van oordeel is dat de afgifte van tewerkstellingsvergunningen (twv's) rechtmatig en snel geschiedt, anderzijds benadrukt de IWI het belang van een verdergaande fraude-alertheid en nauwere samenwerking tussen daarbij betrokken diensten.

CWI hecht aan een goede regulering van de arbeidsmarkt en heeft er dus alle belang bij om te voorkomen dat onterecht vreemdelingen in het arbeidsproces in Nederland gaan participeren die daar niet in thuis horen, dan wel dat werkgevers op oneigenlijke wijze oneerlijke concurrentie genereren. Aan elke vorm van fraudebestrijding zal CWI derhalve volledige medewerking willen verlenen. Voorzover dat binnen CWI nog onvoldoende gebeurt moet dat onmiskenbaar sterker. In uw rapport zie ik voor de vormgeving daarvan goede aanknopingspunten. CWI staat volledig open voor het integraal diepgaander toetsen van aanvragen, het preventief proberen oneigenlijkheden te traceren en het sneller overgaan tot intrekkingen bij geconstateerde onjuistheden en zal daarvoor de nodige maatregelen treffen binnen de afdeling twv van CWI zal daarbij uw aanbeveling overnemen om een risicomodel te ontwikkelen en gebruiken en daarop haar werkinstructies aanscherpen. Zij zal ook daarbij de samenwerking zoeken met controlediensten.

Terecht geeft u aan dat de toets op loon (gelijke concurrentie dus) en huisvesting (goede woonomstandigheden voor goede arbeidskrachten) elementaire zaken zijn geworden. Zeker nu, maar eigenlijk ook bij verdergaande opening van grenzen zijn dit voor Nederland en de arbeidsmarkt cruciale zaken. CWI wil andere organisaties

CWI
CENTRUM VOOR WERK EN INKOMEN

graag ondersteunen bij hun taken (sociale partners voor naleving CAO's, controlediensten voor fraudeaanpak, gemeenten voor huisvesting) en daartoe tenminste de noodzakelijke gegevens genereren en uitwisselen.

Vanzelfsprekend is het voor zowel het realiseren van gerichtere feitenchecks als verdere samenwerking noodzakelijk dat regelgeving, de juiste menskracht en een goede ICT dit op een optimale manier faciliteren. Daartoe zal CWI intern, maar ook in overleg met de andere betrokken organisaties een slag proberen te maken. Het samenwerkingsprotocol op controlegebied dat eerdaags wordt afgerond is daarvoor een mooie eerste stap. Daarnaast is de door IWI gememoreerde aanscherping van de controle op stagairs door overleg met OCW en de aanscherping van huisvestingschecks (en ontwikkeling van een goed toetsingskader) door overleg met VNG nu mogelijk in een stroomversnelling te brengen. Inmiddels is er een notitie door VROM op komst om gemeenten (en dus indirect CWI) daarbij te helpen.

Indien de ontwikkelde aanpak daadwerkelijk positieve resultaten geeft moet vooruit worden gekeken hoe de ingezette structuren ook op de middellange termijn, na 1 januari 2007 (de verwachte afschaffing van de twv-plicht voor Moe-werknemers), benut kunnen blijven worden. Ook dan blijft het van belang tenminste te weten waar toetredende vreemdelingen qua werk en huisvesting blijven en lijkt een zekere registratie nodig.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

drs. R. de Groot
Voorzitter Raad van Bestuur

Publicaties van de Inspectie Werk en Inkomen

2006

R06/17 Vreemdelingen aan het werk
Onderzoek naar de afgifte van tewerkstellingsvergunningen
R06/16 Werken aan sociale activering
Onderzoek naar sociale activering als eerste stap naar re-integratie
R06/15 Gedogen of handhaven
Jaarplan 2007
R06/14 UWV en Walvis
Vijfde rapportage
R06/13 Het CWI-systeem Sonar in de praktijk
R06/12 De rol van de gemeenteraad bij de Wet werk en bijstand
R06/11 Beoordeeld en bejegend
Onderzoek naar de wijze waarop UWV een zorgvuldige bejegening voor WAO- en Wia-gerechtigden nastreeft
R06/10 Meesterschap, vakmanschap
Een onderzoek naar certificering in de werkvelden ‘springmeesters’ en ‘gasdeskundigen tankschepen’
Jaarverslag 2005
R06/09 Eén fase, één keten
De ondersteuning door CWI, UWV en gemeenten van werkzoekenden met een goede kans op werk
R06/08 Uitvoering Wet sociale werkvoorziening 2004
R06/07 Inzicht in kostenbesparing CWI
R06/06 Over druk
Een onderzoek naar het functioneren van certificatie- en keuringsinstellingen in het werkveld drukapparatuur
R06/05 Waar een wil is, is een BVG
Samenwerking van de ketenpartners bij de vorming van bedrijfsverzamelgebouwen
R06/04 Controle in concurrentie
Uitvoering periodieke keuring en certificatie van kranen en liften
R06/03 Samen dienstverlenen
Onderzoek naar de dienstverlening aan klanten met meerdere uitkeringen
R06/02 De controleschakel
Onderzoek naar de werking van de controleschakel in de handhavingsketen
R06/01 Doelbinding en beveiliging in de keten van werk en inkomen
De beveiliging van Suwinet en de privacy van de burger

2005

R05/24 UWV en Walvis
Vierde rapportage
R05/23 Tussen oordeel en advies
Uitvoering van het deskundigenoordeel 'geschiktheid tot werken' door UWV
R05/22 De kortste weg naar werk
Een onderzoek naar reïntegratiecoaching WW bij UWV
R05/21 Gezocht: werklozen
Activiteiten van CWI, UWV en gemeenten om werklozen aan het werk te krijgen in moeilijk vervulbare vacatures voor laag- en ongeschoolde arbeid
R05/20 Vangnet of springplank?
De reïntegratie van zieke werknemers zonder dienstverband door UWV

R05/19 Informatie: aantoonbaar betrouwbaar?
Een onderzoek naar de kwaliteit van de niet-financiële informatievoorziening in het SUWI-domein
R05/18 Opnieuw beoordeeld
R05/17 Zicht op kansen?
Onderzoek naar systematische kennisopbouw over bijstandsgerechtigden door gemeenten
R05/16 Werken aan samenwerking
Een onderzoek naar de invulling van de overlegverplichting van certificatie- en keuringsinstellingen
R05/15 De gevolgen van selectie bij reïntegratietrajecten voor WW-gerechtigden
R05/14 Invloed van WW-gerechtigden op hun reïntegratietraject
R05/13 Beëindiging van dienstbetrekkingen Wsw bij arbeidsongeschiktheid
R05/12 Handhaving door de Sociale Verzekeringsbank in 2004
Toezicht op de Wet kinderopvang
R05/11 Kiezen en delen
De selectie door gemeenten voor reïntegratietrajecten/Casestudies bij acht gemeenten
R05/10 Vuurwerk meester
Een onderzoek naar de certificering van vakbekwaamheid vuurwerk
Jaarplan 2006
Meerjarenplan 2006-2009
R05/09 Pensioen bewaakt
Een onderzoek naar het risicogericht toezicht van De Nederlandsche Bank op pensioenfondsen
R05/08 Ontwikkeling van het handhavingsbeleid binnen UWV
R05/07 UWV en Walvis
Derde rapportage
R05/06 Intake en beoordeling bij de bijstand
R05/05 ICT als verbindende schakel
Keteninformatisering in het stelsel van werk en inkomen

R05/04 Afgesproken?
Gemeenten en CWI-vestigingen over onderlinge afspraken in het kader van de uitkeringsintake voor de WWB
Jaarverslag 2004
R05/03 Kwaliteit van arbeid: een kwestie van zorg
Een onderzoek naar gemeentelijk beleid en sturing op zorg voor kwaliteit van arbeid in de sociale werkvoorziening
R05/02 Gebruikswaarde Suwinet-Inkijk
R05/01 De certificatie van deskundig toezichthouders verwijdering asbest en crocidoliet

U kunt deze publicaties opvragen bij:

Inspectie Werk en Inkomen
Afdeling Strategie en communicatie

communicatie@iwiweb.nl
www.iwiweb.nl
Telefoon (070) 304 44 44
Fax (070) 304 44 45

Prinses Beatrixlaan 82
2595 AL Den Haag

Postbus 11563
2502 AN Den Haag