

Noten

Noot 1 (zie blz. 2501)

De commissie voor het Onderzoek van de Geloofsbrieven heeft de eer het volgende te rapporteren. In handen van de commissie is gesteld, behalve de geloofsbrief van mevrouw G.A. Verbeet te Amsterdam, de volgende missive van de voorzitter van het Centraal Stembureau voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal: een afschrift van zijn besluit van 11 december 2001, waarbij in de vacature ontstaan door het ontslag van de heer R. van Gijzel te 's-Gravenhage, wordt benoemd verklaard tot lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal mevrouw G.A. Verbeet te Amsterdam. Uit de bij de geloofsbrief gevoegde stukken blijkt, dat zij de vereiste leeftijd heeft bereikt. Voorts blijkt uit een verklaring van de benoemde, dat zij geen betrekkingen bekleedt welke onverenigbaar zijn met het lidmaatschap der Kamer, terwijl aan de commissie ten aanzien van haar niet is gebleken van enige omstandigheid welke haar Nederlanderschap in twijfel zou moeten doen trekken, noch van enige omstandigheid, ten gevolge waarvan zij op grond van artikel 54 der Grondwet van het kiesrecht ontzet zou zijn. De commissie stelt derhalve voor als lid der Kamer toe te laten, nadat zij de bij de wet van 27 februari 1992, Stb. 120, voorgeschreven verklaringen en beloften zal hebben afgelegd, mevrouw G.A. Verbeet te Amsterdam.

Noot 2 (zie blz. 2526)

ILLEGALE ARBEID BESTRIJDEN

10 punten om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren en illegale arbeid te voorkomen en te bestrijden

CDA-Tweede Kamerfractie, december 2001

Het welvarende Westen wordt geconfronteerd met groeiende migratiestromen van mensen die huis en haard verlaten hebben, veelal vanwege slechte financiële of sociaal-economische omstandigheden. Deze groep migranten komt via de asielprocedure of met een tewerkstellingsvergunning ons land

binnen, maar ook via illegale wegen. Ons land kent daardoor een groot aantal illegaal verblijvende mensen. Malafide bemiddelingsbureaus maken hiervan gebruik door illegaal verblijvenden als arbeidskracht aan te bieden aan werkgevers die te maken hebben met personeelstekorten.

Illegale arbeid is een lang bestaand en complex probleem. Ondanks tal van overheidsmaatregelen ter bestrijding ervan, neemt de omvang eerder toe dan af. Ook bemiddeling van illegale arbeidskrachten door malafide uitzendbureaus en loonbedrijven is sterk gegroeid.

Om hoeveel banen en mensen gaat het?

De omvang van illegale arbeid is aanzienlijk: naar schatting tussen de 35 000 en 50 000 arbeidsjaren of volledige banen worden vooral ingevuld door illegaal in Nederland verblijvende personen. Daarnaast wordt een groot deel vervuld door tijdelijke arbeidsmigranten. Het resterende deel wordt onder meer door asielzoekers ingevuld. In Nederland verblijven naar schatting 50 000 tot 100 000 illegalen die ook illegaal werkzaam zijn. De meesten zijn afkomstig uit Turkije, Marokko, andere Afrikaanse landen en Oost-Europa.

Waarom illegale arbeid? Motieven voor illegale tewerkstelling

De tewerkstelling van illegalen wordt vooral verklaard uit het tekort aan legaal personeel. Dit tekort valt onder meer te verklaren vanuit het teruglopende aanbod van «traditionele» arbeids-/hulp-/invalkrachten als scholieren en vrouwen, voor met name het opvangen van de seizoenspieken. Daarnaast zien werkgevers zich vanwege de scherpe prijsconcurrentie (ook vanuit het buitenland) aangewezen op zo goedkoop mogelijke arbeidskrachten. Voor een gedeelte bieden deze arbeidskrachten zichzelf aan, maar ook (malafide) loonbedrijven en uitzendbureaus bieden personeel «onder de prijs» aan. Illegalen veelal werken veelal voor 10 á 15 gulden en soms zelfs voor 5 tot 8 gulden per uur, in plaats van voor het normale uurloon van circa 35 gulden. Werkgevers kunnen tenslotte in de huidige situatie op eenvoudige wijze illegale arbeidskrachten werven. De pakkans is laag en dat geldt ook voor

de strafmaat voor illegale tewerkstelling, en de op basis daarvan opgelegde boetes en ontnemingsvorderingen.

Voor illegalen zelf zijn de verdiensten het belangrijkste motief – die liggen nog altijd fors hoger dan de inkomsten die men in het eigen land kan verwerven. Op hun beurt is het eenvoudig om op illegale wijze aan werk te komen. Er bestaan vele vormen van identiteitsfraude; onder andere het werken met valse paspoorten en/of «geleende» en «dubbele» sofi-nummers.

Illegale tewerkstelling onacceptabel
Illegale tewerkstelling is wat het CDA betreft **onacceptabel**, en wel om de volgende redenen:

- Er bestaat nog altijd een grote arbeidsreserve van legale werkzoekenden. Werkzoekenden in Nederland (en de EER) worden door illegale arbeid belemmerd in het vinden van werk. Dat is niet alleen vanuit sociaal oogpunt voor de werkzoekenden onwenselijk, maar ook vanuit economisch perspectief.
- De Nederlandse samenleving wordt fors benadeeld door de gedeerde belasting- en premieinkomsten.
- Illegale tewerkstelling leidt binnen een sector tot oneerlijke concurrentieverhoudingen. Bedrijven die zich wel aan de regels houden (de meerderheid) zijn hiervan de dupe.
- Wanneer binnen een bepaalde sector veel illegale arbeid plaatsvindt, is dat niet goed voor het imago die sector. Werken in de betreffende sector wordt daardoor minder aantrekkelijk.
- Een ruime «arbeidsmarkt» voor illegale tewerkstelling leidt tot een aanzuigende werking op nieuwe illegale migranten.
- Minstens zo belangrijk: de leef- en werkomstandigheden van de illegale arbeidskrachten zelf zijn in de regel slecht. Net als de arbeidsomstandigheden en arbeidstijden voldoen deze niet aan de Nederlandse normen. Deze sociale uitbuiting, die ook voortkomt uit het zeer lage loon (ver beneden het minimum), is onacceptabel.

Al veel is gebeurd, maar niet genoeg
Om illegale arbeid tegen te gaan en legale tewerkstelling te bevorderen, zijn in het verleden tal van maatregelen genomen op het gebied van wet-

en regelgeving en versterking van bij de uitvoering daarvan betrokken organisaties en instanties. Er is echter meer nodig. In een drietrapsraket ziet die andere aanpak er als volgt uit:

– Allereerst is verbetering en stroomlijning gewenst **inzake afstemming van vraag en aanbod** van (seizoens-)arbeidskrachten en de daarmee samenhangende regelgeving, procedures en voorwaarden (onder andere van de WAV). *Zie ook bijlage pag. 19.*

– **Preventie** en voorlichting moeten verbeterd worden.

– En als sluitstuk versterking van de **handhaving**. De huidige maatregelen op het gebied van opsporing en bestrafing zijn onvoldoende om ondernemers te weerhouden van een bewuste, op financieel-economische gronden gebaseerde keuze voor illegale tewerkstelling. De bestaande handhavingsmaatregelen blijken door capaciteitstekorten in de uitvoering veelal onvoldoende te kunnen worden toegepast. Gezien de groeiende omvang van illegale tewerkstelling is naast aanscherping van handhavingsmaatregelen dus ook capaciteitsuitbreiding gewenst.

De volgorde in de voorstellen is niet willekeurig. Aanbodvergroting en het nemen van de eigen verantwoordelijkheid gaan vooraf aan versterking van de handhaving.

Tien CDA-voorstellen

1. Aanpakken tekorten seizoenarbeid door inzet langdurige werklozen en nieuwkomers.

Daartoe moeten de zgn. «REAgelden» voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten per sector ingezet kunnen worden voor seizoenarbeid. Nieuwkomers dienen actief te worden bemiddeld voor seizoen- en piekgebonden arbeid. Op deze wijze kunnen zij «dual inburgeren» (werken en leren van de Nederlandse taal). Door deze maatregelen kan de huidige arbeidsreserve beter worden ingezet.

2. Sneller toekennen tewerkstellingsvergunningen:

in de huidige situatie is nog te veel sprake van onnodige vertraging en overmatige bureaucratie. De uitvoering van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) moet beter en sneller: vergunningen moeten we op de meest korte termijn kunnen verstrekken. In geval

van calamiteiten moet gegarandeerd binnen enkele dagen een tewerkstellingsvergunning worden afgegeven.

3. Seizoensarbeid aantrekkelijker maken:

verschillende periodes moeten aan elkaar kunnen worden gekoppeld. Door deze overbrugging kan seizoenarbeid financieel én wat de arbeidsvoorwaarden betreft aantrekkelijker worden voor potentiële werknemers. Ook kan op deze manier de inzet van het huidige personeel worden gemaximaliseerd en kan de kwaliteit van het aanbod versterkt worden. De overheid moet hiervoor de juiste randvoorwaarden scheppen, samen met de Uitvoeringsinstanties en uitzendbureaus.

4. Uitzendbureaus moeten in ruimere mate van de regeling voor gelegenheidsarbeid (GELA-regeling) gebruik kunnen maken.

Dit versterkt de concurrentiepositie van bonafide bemiddelaars.

5. Fraude met sofi-nummers krachtig bestrijden:

Aanvragers van een sofi-nummer moeten worden verplicht bij de aanvraag hun paspoort of identiteitsbewijs te tonen. Sofi-nummers moeten via een vast uitgiftepunt bij het ministerie van Financiën worden verstrekt. Het huidige sofi-nummerbestand moet hoognodig met spoed worden opgeschoond en fraudevrij gemaakt.

6. Controleren identiteit beter mogelijk maken:

op het centrale checkpunt voor snelle verificatie van identiteits- en verblijfsdocumenten moet ook door ondernemers en uitzendbureaus dagelijks een beroep kunnen worden gedaan.

7. Versterking van de ketenaansprakelijkheid.

Elke ketenpartner, van producent tot consument, moet voldoende inzicht hebben in de keten. Dit draagt bij aan het besef van maatschappelijk verantwoord ondernemen. De Arbeidsinspectie moet hier een controlerende rol vervullen en wordt daarom uitgebreid. Een keurmerk kan hierin een rol spelen. Voor het realiseren van deze langetermijnoptie hebben brancheorganisaties, consumentenorganisaties en vakbonden een verantwoordelijkheid.

8. Hardere aanpak malafide werkgevers en uitzendbureaus:

pakkans, strafmaat en strafoplegging voor betrapte malafide werkgevers moeten omhoog. Dit willen wij bereiken door onder anderen meer gezamenlijke acties waarbij instellingen als Arbeidsinspectie, Belastingdienst en interventieteams samenwerken, en verder hogere boetes en – bij recidive – het overgegaan tot het opleggen van gevangenisstraf.

9. Onderzoek naar mogelijkheden om kosten van bewaring en uitzetting van illegalen te verhalen op malafide werkgevers en malafide bemiddelaars:

wie mensen illegaal tewerkstelt, moet daarvoor de maatschappelijke kosten betalen.

10. Illegaal verblijf moet strafbaar worden.

Illegale arbeid bestrijden

Voorstellen om de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren en illegale arbeid te voorkomen en te bestrijden

CDA-Tweede Kamerfractie, December 2001

1. Inleiding

Illegaal verblijf is steeds groter wordend probleem in Nederland. In combinatie met personeelstekorten en een groeiend aanbod van malafide bemiddelingsbedrijven leidt het een groei van illegale arbeid. Ondanks tot dusver genomen maatregelen blijkt illegale arbeid met name in bepaalde sectoren nog altijd op ruime schaal voor te komen. Om illegale arbeid en illegale arbeidsbemiddeling beter te bestrijden, zijn aanvullende maatregelen gewenst. Deze moeten betrekking hebben op de drietrapsraket: aanbodstimulering, preventie en handhaving. Daartoe worden in deze notitie voorstellen gedaan.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de motieven waarom het CDA illegale arbeid wil bestrijden.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 een algemene probleemschets gegeven van o.a. aard en omvang van de problematiek. En tot slot gaat hoofdstuk 4 over de CDA-voorstellen om middels nieuwe maatregelen illegale arbeid terug te dringen. In bijlage 1 wordt een opsomming gegeven van de maatregelen die tot

nu toe door het kabinet / de overheid zijn genomen. De notitie is tot stand gekomen in samenwerking met de Algemene Bond van Uitzend-organisaties (ABU) en de Land en Tuinbouworganisatie (LTO).

*Gerda Verburg
Woordvoerder Arbeidsmarktbeleid*

2. Illegale arbeid bestrijden

De grote welvaartsverschillen die migratiestromen op gang brengen zijn onrechtvaardig. De internationale gemeenschap draagt een grote verantwoordelijkheid voor het opheffen van deze verschillen. Er moet worden gewerkt aan structurele oplossingen voor het ontstaan van migratiestromen.

Voor de toegang tot Nederland en de Nederlandse arbeidsmarkt kennen we verschillende regelingen. Door het tekortschieten hiervan en van de handhaving (zie bijlage 1) ontstaan mogelijkheden voor illegaal verblijf in ons land. Illegaliteit is niet acceptabel om een aantal redenen. Het leidt vaak tot zwerfgedrag van mensen. Het brengt risico's met zich voor de volksgezondheid. Voor de burger kan het leiden tot overlast en criminaliteit van mensen die in de marge van de samenleving moeten proberen hun hoofd boven water te houden. Door het tekortschietend beleid ontstaan op lokaal niveau morele dilemma's bij uitvoerders en lokale bestuurders. Op grond van gemeentelijke zorgplicht zien deze zich genoodzaakt tot het creëren van noodvoorzieningen voor mensen die op straat zwerven. De op 1 juli 1998 in werking getreden Koppelingwet heeft als doel illegaal verblijf tegen te gaan door aan vreemdelingen die geen vergunning tot verblijf hebben, geen aanspraak te laten maken op door de overheid verstrekte voorzieningen. Voor de geloofwaardigheid en houdbaarheid van ons asiel- en vreemdelingenbeleid is het een essentiële en principiële zaak dat aan mensen die hier niet mogen blijven, geen overheidsvoorzieningen worden verstrekt.

Illegale tewerkstelling is wat het CDA betreft onacceptabel. Allereerst belemmert illegale arbeid mensen die in Nederland (en de EER) legaal naar werk zoeken, om dit ook te vinden. Dat is vanuit niet alleen vanuit sociaal maar ook vanuit economisch perspectief voor de

werkzoekenden onwenselijk, Bovendien wordt het beleid om het aantal mensen met een uitkering terug te dringen hierdoor ontkracht.

De Nederlandse samenleving wordt fors benadeeld door de gederfde belastingen premie-inkomsten. Het financiële draagvlak voor het sociale zekerheidsstelsel en voor de belastingheffing wordt erdoor vermindert. Deze moeten betaalbaar blijven. Ook is het onrechtvaardig ten opzichte van mensen en bedrijven die wel keurig hun premies en belastingen betalen.

Illegale tewerkstelling leidt binnen een sector tot oneerlijke concurrentieverhoudingen. Als het op grote schaal gebeurt dan worden de goedwillende bedrijven er fors door benadeeld en moeten op den duur wellicht verdwijnen. Bovendien is het voor het imago van een sector niet goed. Werken in de betreffende sector wordt onaantrekkelijker. Ook initiatieven van de sector of branche zelf om de arbeidsvoorwaarden aantrekkelijker te maken of het imago te verbeteren om personeel aan te trekken worden erdoor ondergraven.

Ook heeft een ruime «arbeidsmarkt» voor illegale tewerkstelling een aanzuigende werking op nieuwe illegale migranten. Het bevordert eveneens illegale arbeidsbemiddeling door malafide uitzend-organisaties, die in het huidige economische tij als paddenstoelen uit de grond rijzen.

Minstens zo belangrijk zijn de leef- en werkomstandigheden van de illegale arbeidskrachten zelf. Vaak leven zij onder zeer slechte omstandigheden en voldoen ook de arbeidsomstandigheden en -tijden niet aan de Nederlandse normen. De betaling is onder CAO-niveau en vaak ook onder minimumloonniveau. Dit soort «uitbuiting» is onacceptabel. Dat de illegalen zelf onderbetaling en uitbuitingssituaties op de koop toenemen, doet daaraan niet af.

3. Wat is het probleem? Aard en omvang van illegale arbeid en illegale tewerkstelling

3.1 Achtergrond: illegaal verblijf een toenemend probleem
Het welvarende Westen wordt geconfronteerd met groeiende

migratiestromen, van mensen die op de vlucht zijn vanwege oorlogsgeweld, mensenrechtenschendingen, persoonlijke vervolging, politieke instabiliteit of vanwege slechte financiële of sociaal-economische omstandigheden. Armoede, ziekte, honger, kindersterfte, werkloosheid, gebrek aan onderwijs- en gezondheidsvoorzieningen, corruptie, burgeroorlogen; het zijn voorbeelden van zogenaamde *push*factoren waardoor mensen hun eigen omgeving verlaten. Daarbij komen de *pull*factoren waardoor mensen naar het westen trekken: de rechtsstaat, welvaart, veiligheid, (illegale) arbeidsmogelijkheden en bestaande gemeenschappen van landgenoten.

De grote welvaartsverschillen zijn onrechtvaardig. De internationale gemeenschap draagt een grote verantwoordelijkheid voor het opheffen van deze verschillen. Er moet worden gewerkt aan structurele oplossingen voor het ontstaan van migratiestromen.

Om de toelating en het verblijf van vreemdelingen – niet alleen asielzoekers, maar ook vreemdelingen die in het kader van gezinsvorming of gezinshereniging, of voor arbeid of studie naar ons land willen komen – te reguleren, zijn er allerlei regels opgesteld. Een illegaal is iemand die zich niet aan deze regels houdt. Dat wordt vergemakkelijkt doordat de controle, niet alleen op binnenkomst in Nederland, maar ook op het verlaten van ons land, sterk tekort schiet.

Nederland is aantrekkelijk voor economische migranten, onder andere vanwege de mogelijkheden tot het verrichten van illegale arbeid. De aanwezigheid van illegale vreemdelingen kan werkgevers in de verleiding brengen om gebruik te maken van goedkope arbeidskrachten, temeer daar het werven van legale arbeidskrachten in de praktijk, met name bij seizoensmatig werk met piekperiodes, een vaak moeizame opgave blijkt. Van het beschikbare illegale aanbod wordt dan grif gebruik gemaakt. Door illegale tewerkstelling helpen werkgevers mee aan het mogelijk maken van een bestaan in de illegaliteit.

3.2 Wat is illegale arbeid? Omvang en aspecten van illegale arbeid in de tijd gezien.

Illegale arbeidstewerkstelling is een al lang bestaand, beschreven en besproken verschijnsel. De problematiek is zeker niet verminderd ondanks de in het verleden genomen maatregelen ter bestijding van illegale arbeid (zie bijlage 1). Ook komt het in verschillende sectoren voor.

Illegale arbeid betreft:

- het tewerkstellen van illegale vreemdelingen;
- het zwart werken door mensen met een uitkering, scholieren, studenten, huisvrouwen en anderen;
- het niet aanmelden van dat werk bij de uitvoeringsinstellingen, waardoor geen belastingen en premies worden afgedragen; doorgaans wordt ook onder het CAO-/minimumloon uitbetaald.

Hoewel het per definitie lastig is over een illegaal verschijnsel harde gegevens te verkrijgen, zijn in de loop der jaren diverse onderzoeken verricht en schattingen gedaan inzake de aard en de omvang ervan. Een kleine greep¹.

Uit een onderzoek van het Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam (RIF) Amsterdam uit 2000 blijkt dat ruim 10% van de werknemers (voornamelijk illegalen en asielzoekers) in de Amsterdamse schoonmaakbranche illegaal werkt. Van de 472 onderzochte personen maakten 30 gebruik van valse identiteitspapieren. Meer dan de helft kon zich op de werkplek niet identificeren

- In juni 1999 signaleert de Algemene Rekenkamer (ARK)² het volgende: gebrek aan gecoördineerde, geüniformeerde en gesystematiseerde informatievoorziening; ontbreken van een duidelijk afwegingskader voor beleidsmatige en politieke aansturing voor de bestrijding van illegale arbeid; risico van ongewenste verschillen in regionale werkwijzen en van onevenredig veel aandacht voor bepaalde bedrijfstakken en het bestaan van «witte vlekken»; ontbreken van inzicht in de (opbrengsten van de) samenwerking tussen Arbeidsvoorziening en andere handhavende instanties; beperkte effectiviteit van de

handhaving door de geringe mogelijkheden om het economische voordeel dat werkgevers van het tewerkstellen van illegale arbeidskrachten hebben te bestrijden.

Van de in 2000 door de Arbeidsinspectie opgepakte 1 900 illegale werknemers (25% meer dan in 1999) waren de meeste werkzaam in de horeca. Ook werden er steeds meer illegale vrachtwagenchauffeurs signaleerd. (Ter vergelijking: in een ontwerp-beleidsnota van de FNV-horecabond uit 1987 werd aangegeven dat in ten minste 80% van de horecabedrijven zwart werd «geknoeid».)

- Volgens Research voor beleid³ bedraagt de omvang van de illegale tewerkstelling naar schatting tussen de 35 000 en 50 000 arbeidsjaren / volledige banen. Deze arbeidsjaren zouden voor minimaal 42% worden ingevuld door illegaal in Nederland verblijvende personen die zich richten op permanent verblijf in Nederland, 35% door tijdelijke arbeidsmigranten en de resterende 23% door asielzoekers en overige legaal in Nederland verblijvende personen die niet of slechts onder beperkingen mogen werken. Illegale tewerkstelling zou overwegend plaatsvinden in de sectoren horeca (met een geschat aandeel van 36% van de totale omvang van illegale tewerkstelling), land- en tuinbouw (36%), bouw (15%) en wegtransport (5%).

- In november 2000⁴ schat de Arbeidsinspectie dat er in Nederland tussen de 50 000 en 100 000 vreemdelingen illegaal werken. In bijna 80% betreft het mensen zonder verblijfsvergunning. De rest omvat asielzoekers en anderen die legaal in Nederland zijn, maar geen vergunning hebben om te werken. De meesten zijn afkomstig uit Turkije, Marokko, Oost-Europa en Afrika.

3.3 Wat zijn de kenmerken van de verschillende sectoren waarin illegale arbeid veel voorkomt?

In deze paragraaf worden de sectoren waarin veel illegale arbeid voorkomt iets dieper besproken. De algemene kenmerken die samenhangen met illegale arbeid komen aan

de orde. Kenmerkend zijn: pieken in het werk, personeelstekort, prijsconcurrentie en relatief veel ongeschoold werk.

In deze sectoren is het «gemakkelijker» om aan illegale arbeidskrachten te komen dan in bijvoorbeeld het onderwijs, de zorg, de ICT, de zakelijke dienstverlening, sectoren die momenteel ook te kampen hebben met aanzienlijke personeelstekorten.

De illegale tewerkstelling zorgt in de sector zelf weer voor problemen. De meerderheid van bedrijven die zich wel aan de regels houdt wordt de dupe door oneerlijke concurrentie.

3.3.1 Personeelsgebrek, met name bij tijdelijke of seizoensmatige pieken in de productie.

Het personeelstekort heeft onder andere met het teruglopen van het aanbod van «traditionele» arbeids-/hulp-/invalkrachten als scholieren en vrouwen, voor met name het opvangen van seizoenspieken. Veelal zijn de arbeidsomstandigheden minder gunstig dan in andere sectoren. Dat zou een belemmerende factor kunnen zijn. Men heeft in een economische groeiperiode immers ruim voldoende mogelijkheden om elders geld te verdienen. In de agrarische sector zien we overigens dat scholieren ruim 76% van de seizoensarbeid voor hun rekening nemen, huisvrouwen 20% en asielzoekers 3,5%. Terwijl de twee eerstgenoemde groepen een daling te zien geven, vertoont het aantal seizoensarbeidende asielzoekers een stijging.

In mei en juni 2001 werden door politie en Arbeidsinspectie bij een Maastrichtse scheepswerf tientallen illegale Polen aangehouden (die slechts 7 gulden per uur kregen uitbetaald). Begin jaren negentig waren tot twee maal toe op hetzelfde bedrijf ook al tientallen Oost-Europeanen opgepakt

Uit de Evaluatie agrarisch seizoenwerk 1999 (2000) blijkt dat circa 5% van de vraag niet kan worden vervuld, met name doordat traditioneel aanbod (vrouwen, scholieren) momenteel in andere sectoren tegen betere condities aan de slag kan. Als die 5% reëel is, is het de vraag in hoeverre dit de omvangrijke inzet van illegale arbeidskrachten en het sterk

toegenomen aantal bemiddelingsbedrijven verklaart.

Uit onderzoek naar de motieven van werkgevers om illegale arbeid te laten verrichten geeft de grote meerderheid als reden aan het tekort aan legaal personeel. Het merendeel van de betrapte werkgevers blijkt echter geen enkele poging te hebben ondernomen om via het arbeidsbureau of de arbeidsvoorzieningsorganisatie aan legaal personeel te komen.

Research voor Beleid spreekt in de eerdergenoemde rapportage op diverse plaatsen van het «vermeende» arbeidstekort en het «gemak» van illegale arbeid. De Arbeidsinspectie is van mening dat krapte op de arbeidsmarkt geen rol speelt en dat financiële motieven de enige drijfveer is voor illegale tewerkstelling.

3.3.2 Prijsconcurrentie

Gebruik van (lager betaalde) illegale arbeid leidt tot oneerlijke concurrentie. Gezonde, goedwillende bedrijven worden daardoor in hun bestaanmogelijkheden bedreigd, terwijl marginale, «slechtwillende» bedrijven zichzelf op onoorbare wijze in stand houden. Vanwege scherpe prijsconcurrentie en globaliserende markt acht een aantal werkgevers zich, uit overlevingsnoodzaak, aangewezen op zo goedkoop mogelijke arbeidskrachten. Echter eerder lijkt er de op zichzelf staande wens te zijn om op loonkosten, premies en heffingen te besparen. Illegale tewerkstelling leidt daarmee tot aanzienlijke besparingen voor de desbetreffende bedrijven.

3.4 Individuele motieven en omstandigheden voor illegale tewerkstelling

Hieronder wordt voornamelijk ingegaan op de positie van individuele werkgevers en bemiddelingsinstanties die gebruik maken van illegale arbeidskrachten. Uiteraard hebben individuele aanbieders van arbeid hun eigen motieven, maar zijn voor de verwezenlijking ervan grotendeels afhankelijk van degenen die hen tewerkstellen.

3.4.1 Gemakkelijke werving van illegale arbeidskrachten

Voor een gedeelte bieden de illegale arbeidskrachten zichzelf aan, maar

vooral ook (malafide) loonbedrijven en uitzendbureaus bieden personeel «onder de prijs» aan. Werkgevers kunnen zo op eenvoudige wijze illegale arbeidskrachten werven.

Motieven als: «iedereen doet het»; «illegalen werken hard»; «werklozen zijn lui»; «het werk neemt vaak korte tijd in beslag en dus heeft het geen zin om voor die paar weken of maanden legaal personeel te werven» spelen hierbij en rol.

Uit een onderzoek in 2000 door het Sociaal Fonds Bouwnijverheid (SFB) op alle bouwplaatsen in de gemeente Barendrecht bleek dat bij 10% van de bouwvakkers er geen geregistreerd dienstverband was terug te vinden bij werkgevers, uitkeringsinstanties, Kamer van Koophandel of fiscus. De SFB, alsook de FNV-Bouwbond achten het onderzoek representatief voor de gehele bouwsector. Ook werd gewezen op de rol van malafide uitzendbureaus

Sinds het vergunningstelsel voor uitzendbureaus per 1 juli 1998 is afgeschaft, is een wildgroei aan uitzendbureaus ontstaan. In de regio Den Haag stonden medio 2001 ruim 2 000 uitzendbureaus en handmatige loonbedrijven in de agrarische branche ingeschreven (begin 2001 waren het er nog 1 000 á 1 500). De meeste worden geleid door mensen van Turkse of Koerdische afkomst en richten zich op tewerkstelling in de kassen in het Westland. Medio 2001 schatte het ministerie van SZW het aantal malafide uitleen-ondernemingen in de Haagse regio op 400 á 500. De meest recente schatting van SZW komt uit op circa 600.

3.4.2 Kostenbesparing door lagere lonen en niet afdragen van belastingen en premies

Met illegale arbeidskrachten voorzien werkgevers zich van flexibel en goedkoop personeel. In bijvoorbeeld de tuinbouw werken illegalen veelal voor 10 á 15 gulden en soms voor 5 tot 8 gulden per uur, in plaats van voor het normale uurloon van circa 35 gulden. Dit is voor werkgevers een belangrijk motief om weten regelgeving te overtreden.

Uit een onderzoek door de Fiscale Opsporingsdienst (FIOD) bij 14 agrarische uitzendbureaus blijkt dat de belastingdienst door deze

bedrijven in de periode 1998 t/m 2000 is benadeeld voor minimaal 10 miljoen gulden.

De omvang van de door de overheid gederfde belastingen en premies bij de door Research voor Beleid geschatte huidige omvang van illegale tewerkstelling van 35 000 tot 50 000 arbeidsjaren wordt door de ABU geschat op 300 á 500 miljoen gulden per jaar.

In drie in 1999 door enkele RIF's ondernomen controleprojecten in de autohandel, de autoreparatiehandel en de beveiliging is voor bijna 13 miljoen gulden aan fraude met belastingen en sociale premies ontdekt.

In 105 gevallen is bij controle door het WIT in 2000 vastgesteld dat een aangetroffen werknemer niet door de werkgever was aangemeld bij het GAK. Vrijwel zonder uitzondering wordt daarbij aangegeven dat de werknemer juist op de dag van controle voor het eerst is begonnen met werken. In veel van deze gevallen bestaan ernstige twijfels omtrent de juistheid van die bewering. De indruk bestaat dat de betrokken werkgevers «hun» werknemers pas aanmelden nadat zij zijn geconfronteerd met een controle. Hierbij misbruiken de werkgevers de mogelijkheid om werknemers tot dertig dagen na indienstreding aan te melden bij de uitvoeringsinstelling. In al deze gevallen heeft de werkgever de desbetreffende werknemers, na de WIT-controle, alsnog aangemeld.

3.4.3 Lage pakkans en strafmaat voor illegale tewerkstelling en op basis daarvan opgelegde boetes en ontnemingsvorderingen

Het feit dat veel recidive voorkomt, wijst daarop. Notoire overtreeders calculeren boetes in als bedrijfsrisico en laten zich niet afschrikken door de (te geringe) hoogte daarvan.

Het WIT stelt dat de financiële opbrengsten van boetes, correcties en naheffingen achterblijven bij de verwachtingen. In 2000 werd aan door het WIT betrapte tuinders een bedrag op van circa 2 miljoen gulden aan boetes, correcties en naheffingen opgelegd.

Door gebrek aan menskracht bij de verschillende uitvoerende instanties

is omvangrijker/intensiever financieel onderzoek van malafide bedrijven en de financiële afwikkeling van geconstateerde overtredingen niet goed mogelijk. De «afstand» tussen het geconstateerde strafbare feit en de uiteindelijke afhandeling ervan is veelal te groot.

De vreemdelingenpolitie schiet tekort bij de aanpak van illegale arbeid. Mede door personeelsgebrek vinden geen intensieve controles plaats. Los daarvan zijn er echter signalen dat de vreemdelingenpolitie niet altijd de juiste attitude heeft en onvoldoende actie onderneemt inzake signalen van illegale tewerkstelling.

3.4.4 Onduidelijke gegevens en administraties van uitleenorganisaties
Malafide uitleenorganisaties bedienen zich vaak van onduidelijke, moeilijk verifieerbare vestigings- en administratieve adressen en van tussenpersonen, hetgeen effectieve controles moeilijk en tijdrovend maakt. Uit FIOD-onderzoek is gebleken dat bij de malafide bedrijven de werkelijke eigenaren vaak buiten schot blijven, omdat zij zich via stromannen/«katvangers» hebben afgeschermd. Dergelijke bedrijven hebben vaak hun administratie niet op orde. Dit belemmert de controle door opsporings- en controle instanties. Die kiezen daardoor nogal eens de weg van de minste weerstand en controleren, omdat de bewijslast veel moeilijker is, niet deze bureaus, maar andere die hun administratie beter op orde hebben en dus gemakkelijker «te pakken» zijn. Het niet op orde hebben van de administratie loont daardoor.

3.4.5 Identificatieproblemen arbeidskrachten
Op grond van de Wet op de indentificatieplicht (WID) zijn werkgevers verplicht de identiteit van de werknemer te controleren aan de hand van originele documenten en foto's (en niet aan de hand van kopieën) en een afschrift te bewaren in de administratie. Het niet daaraan voldoen is strafbaar op grond van de Wet economische delicten. Aan de verplichting wordt vaak niet voldaan, maar dat wordt onvoldoende bestraft.

Ook uitzendbureaus moeten bij inschrijving vragen naar geldige

identiteitsen verblijfsdocumenten en mogen geen genoegen nemen met kopieën.

Werkgevers zijn zelf niet altijd goed in staat of deskundig genoeg om echte van valse documenten te onderscheiden. Vreemdelingendiensten wimpelen verzoeken om assistentie bij de beoordeling van documenten te vaak af met een beroep op de privacywetgeving of gebrek aan prioriteit.

Ook komt het voor dat werknemers zich niet kunnen/willen identificeren en dat werkgevers een controle frustreren door het verstrekken van valse gegevens/documenten, gebrekkige administraties, en het vooraf instrueren van illegale werknemers om tegen te werken. Vaststelling van de feitelijke situatie in het bedrijf is daardoor niet mogelijk. Evenmin kan een vergelijking worden gemaakt met de administratieve gegevens van de controlerende instanties. Dit belemmert de strafrechtelijke aanpak, ook in de zin van het ontnemen van het verkregen voordeel.

Daarnaast blijken tal van vormen van identiteitsfraude voor te komen, onder andere het werken met valse, «geleende» en «dubbele» of «meervoudige» sofi-nummers.

3.4.6 Motieven van illegale arbeidskrachten
Nederland is aantrekkelijk voor economische migranten, onder andere vanwege de mogelijkheden tot het verrichten van illegale arbeid. Onderbetaling en uitbuitingssituaties neemt men op de koop toe, omdat de verdiensten nog altijd fors hoger liggen dan de inkomsten die men in het eigen land kan verwerven. De toelating tot de asielprocedure schiet tekort als het gaat om de identificatie van de asielzoekers. Dit belemmert de daadwerkelijke uitzetting van mensen die ten onrechte een beroep gedaan hebben op de asielprocedure. Daarnaast komen mensen illegaal ons land binnen, mede met het doel inkomsten te verwerven. Armoede, ziekte, honger, kindersterfte, werkloosheid, gebrek aan onderwijs en gezondheidsvoorzieningen, corruptie, burgeroorlogen; het zijn voorbeelden van zogenaamde *push*factoren waardoor mensen hun eigen omgeving verlaten. Daartegenover staan

*pull*factoren waardoor mensen naar het westen trekken: de rechtsstaat, welvaart, veiligheid, (illegale) arbeidsmogelijkheden en bestaande gemeenschappen van landgenoten.

4. CDA-voorstellen voor de bestrijding van illegale arbeid

Voor zover krapte op de arbeidsmarkt en omslachtige procedures goedwillende ondernemers parten speelt om binnen de wettelijke grenzen tijdig in personeelsbehoefte te kunnen voorzien, zijn aanvullende maatregelen nodig.

– Er moeten meer «legale» arbeidsalternatieven worden aangeboden en gecreëerd en gestimuleerd. Dit laatste betreft ook het vergroten van de bekendheid van die alternatieven en de daarmee samenhangende wervingsprocedures.

– Ook moet de concurrentiepositie van bonafide bemiddelaars ten opzichte van malafide bureaus worden versterkt.

– Als sluitstuk van het geheel geldt uiteraard stringenter handhaving. Een meersporenbeleid is nodig met maatregelen die elkaar versterken. De combinatie van positieve en negatieve prikkels moet zorgen voor de noodzakelijke cultuuromslag en een vergroting van het besef van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Hieronder volgt een aantal voorstellen voor een drietrapraket: aanbodstimulering, preventie en handhaving.

4.1. Aanbodstimulering

4.1.1 Inzet huidige arbeidsreserve
● Prioriteit moet worden gegeven aan meer inspanningen gericht op het inzetten van mensen die thans tot de potentiële arbeidsreserve kunnen worden gerekend: Uitkeringsgerechtigden (WW-ers, gedeeltelijk WAO-ers, Bijstandsgerechtigden), vrouwen, allochtonen, scholieren/studenten, erkende vluchtelingen, asielzoekers, en Europees aanbod. Aan de andere kant moet alertheid op zwart werken door Bijstands- en WAO-gerechtigden worden vergroot, door betere controles.

● De inburgering van nieuwkomers wordt gedualiseerd zodat nieuwkomers tijdens hun inburgering werken en inburgeren kunnen combineren en niet eerst afhankelijk worden van een bijstandsuitkering. Inburgeraars

worden actief bemiddeld naar seizoens en piekgebonden arbeid. Het gaat nu om 30 000 nieuwkomers per jaar.

- Asielzoekers moeten (binnen de thans geldende randvoorwaarden) actiever worden benaderd.
- Via een sectorale aanpak moet worden gewerkt aan het inzetten van langdurig werklozen. In verband daarmee moeten gelden in het kader van de Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten (REA-gelden) toepasbaar zijn voor seizoensarbeid. Deze regeling kan deel uitmaken van het reïntegratietraject.
- De sluitende aanpak inzake toeleiding naar de arbeidsmarkt moet echt sluitend worden. Tijdelijke of seizoensarbeid moet daarbij een grotere rol spelen. Daarbij is van belang dat «armoedevallen» worden tegengegaan.

4.1.2 Verbetering van de planning van arbeidskrachten door werkgevers en inrichting van arbeidspools

- Werkgevers moeten weten waar, hoe, en wanneer ze aan legaal aanbod kunnen komen. Voorlichting over mogelijkheden en procedures inzake personeelsvoorziening gebeurt voor een deel al, maar kan worden verbeterd. Werkgevers mogen niet het excuus hebben dat men «het niet heeft geweten».
- Brancheorganisaties moeten een ondersteunende rol vervullen, o.a. bij de planning en bij de inventarisatie van prioriteitgenietend aanbod. Dit draagt bij aan het voorkomen van onverwachte piekaanvragen, en daarmee aan de bestrijding van illegale arbeid.

- Werkgevers moeten worden gestimuleerd om mee te draaien in regionale projecten, gericht op het werven van legaal aanbod, zoals de fruitplukprojecten voor asielzoekers in Zeeland en Gelderland.
- Met het oog op vergroting van de inzet van (potentiële) seizoensarbeiders moet er een oplossing komen voor (financiële) overbrugging van de verschillende periodes waarin niet kan worden gewerkt. Deze periodes moeten, financieel aantrekkelijker, aan elkaar kunnen worden gekoppeld. Daarmee worden de arbeidsvoorwaarden voor individuele

werknemers aantrekkelijker en kan maximaal worden ingezet op beschikbaarheid van personeel wanneer dat nodig is, en op het versterken van de kwaliteit van het aanbod. Nagegaan moet worden welke rol de Uitvoeringsinstanties en uitzendbureaus hier kunnen vervullen in de organisatie ervan, welke problemen er liggen in relatie tot de Wet flexibiliteit en zekerheid, en welke oplossingen in CAO-verband mogelijk zijn.

4.1.3 Verbetering van de WAV-procedures voor het verkrijgen van tewerkstellingsvergunningen

- De periodes van de wervingsprocedures voor arbeidskrachten van buiten de EER moeten zo kort mogelijk worden gemaakt.

- Onderzocht moet worden of het uit oogpunt van grotere slagvaardigheid versnelling is de WAV-uitvoering te laten verlopen via een agentschap.

- Het Europese bemiddelingsbureau EURES moet een actievere rol spelen bij het in kaart brengen van prioriteit genietend Europees aanbod.

- Er moet voldoende uitvoeringscapaciteit zijn om daadwerkelijke versnelling van procedures te bereiken.

4.1.4 Uitbreiding van de regeling inzake gelegenheidsarbeid (GELA-regeling) tot bemiddelingsinstanties

- Uitzendbureaus moeten in ruimere mate van de GELA-regeling gebruik kunnen maken. Dit versterkt de concurrentiepositie van bonafide bemiddelaars. Deze kunnen ook de administratieve rompslomp van de tuinder overnemen.

4.1.5 Stimulering traditioneel arbeidsaanbod

- Huisvrouwen, scholieren en studenten vormen traditioneel belangrijke groepen voor het vervullen van seizoenswerk. Mogelijkheden om uitstroom van deze groepen (naar andere sectoren) te voorkomen en binding aan de sector te vergroten, moeten worden gestimuleerd. Hierbij moet worden gedacht aan verbetering van arbeidsomstandigheden, beloning en personeelsbeleid.

- Sectoren met personeelsproblemen in (seizoensmatige) piekperiodes moeten ook kunnen

profiteren van het «Plan van aanpak herintredende vrouwen», het kabinetsplan om de deelname van vrouwen aan het arbeidsproces vergroten.

- De minister van SZW moet initiatieven ontwikkelen tot overleg met brancheorganisaties en sociale partners om uitwerking te geven aan het uitgangspunt van het kabinet dat, naast handhavingsactiviteiten, normalisering van de concurrentieverhoudingen en arbeidsverhoudingen vooral moet worden bewerkstelligd door de bereidheid van sectoren om alleen nog legaal verblijvende en wit-werkende mensen in dienst te nemen.

4.2. Preventie

4.2.1 Verbetering identiteits- en documentencontrole

- Werkgevers die arbeids-/ uitzendkrachten inhuren zijn de eerst aangewezenen om documenten te controleren. Uitvoeringsorganisaties moeten zowel deze werkgevers als bemiddelaars van dienst zijn bij de controle op vergunningen.

- Vreemdelingendiensten tot wie werkgevers of bemiddelingsinstanties zich wenden met een verzoek om controle van papieren, moeten terstond aan een dergelijk verzoek gehoor geven. Het bij de Vreemdelingendienst in te richten meld en -checkpunt (motie aangenomen dd. 27 november (2001) bij behandeling Koppelingswet) moet dagelijks beschikbaar zijn om papieren te checken op verzoek van ondernemers en/of bemiddelaars.

4.2.2 Betere controle op sofnummers

- Aanvragers van een sofi-nummer moeten worden verplicht bij de aanvraag hun paspoort of identiteitsbewijs te tonen.

- Sofi-nummers moeten via een vast uitgiftepunt bij het ministerie van Financiën worden verstrekt met de garantie dat ze fraudevrij zijn.

- Omdat momenteel sofi-nummers niet altijd kloppen en er sprake is van misbruik, moet het huidige sofi-nummerbestand worden opgeschoond en fraudevrij worden gemaakt.

4.2.3 Zelfregulering bedrijfstakken

- In het kader goed ondernemerschap moeten brancheorganisaties leden met een «verleden» inzake illegale tewerkstelling weren of royeren uit de werkgeversorganisatie. Dit moet een bijdrage leveren aan een cultuuromslag en bevordering van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

- Bonafide bemiddelingsinstanties moeten worden gestimuleerd zich aan te sluiten bij ABU of NBBU en bij de «daarachter liggende» financiële toetsingsinstanties (zie hierna).

- Over het bestaan van de huidige databanken (van ABU en NBBU) met bonafide bemiddelingsbedrijven (dat wil zeggen die een SFT-verklaring kunnen overleggen) moeten werkgevers beter worden geïnformeerd.

- Het LTO-voorbeeld van het stimuleren van werkgevers om alleen zaken te doen met «erkende» instanties, moet door andere organisaties worden nagevolgd.

4.2.4 Keurmerk voor kwaliteit en legale werkwijze voor bemiddelingsinstanties

Om de (concurrentie)positie van bonafide bemiddelaars te versterken, moet het onderscheid tussen bonafide en malafide bureaus duidelijker tot uiting komen.

- Regelingen zoals de regeling inzake financiële toetsing (SFT-regeling) moeten worden uitgebreid. Bemiddelaars die bij de Stichting Financiële Toetsing (SFT) zijn aangesloten, moeten een keurmerk krijgen. Ook werkgevers die voor 100% inlenen bij SFT aangesloten bemiddelaars moeten een keurmerk krijgen. Ondernemingen die hun administratie niet op orde hebben krijgen geen keurmerk.

- Het keurmerk moet vervolgens breder worden uitgebouwd en gecommuniceerd ter bevordering van mentaliteitsverbetering en consumentenbewustzijn.

4.2.5 Ketenaansprakelijkheid

- De mogelijkheden voor ketenaansprakelijkheid moeten worden vergroot (zie bijvoorbeeld de bouwsector). Dit kan bijdragen aan het bevorderen van het besef van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

- Elke ketenpartner, van producent tot en met consument, moet voldoende inzicht hebben in de keten. De Arbeidsinspectie moet hier een controlerende rol vervullen.

- Deze optie vergt een cultuuromslag en veel «marketing-inspanningen van diverse partijen. Het keurmerk kan hierin een rol spelen. Voor het realiseren hiervan hebben brancheorganisaties, consumentenorganisaties en vakbonden een verantwoordelijkheid.

4.3. Handhaving

4.3.1 Intensievere opsporing en bestraffing van malafide werkgevers en illegalen

- De controlekans en de pakkans voor malafide werkgevers moet worden vergroot. Daartoe moeten onder andere gezamenlijke acties en de capaciteit en kwaliteit van vreemdelingendiensten, Arbeidsinspectie, Belastingdienst, interventieteams, fraudeteams, enzovoorts worden uitgebreid.

- Met het oog op een succesvolle «lik-op-stuk-aanpak» van werkgevers bij wie wetsovertreding is geconstateerd, moet het (administratief) natraject, zoals het verbaliseren bij geconstateerde overtredingen en het daadwerkelijk opleggen van naheffingen, correcties en boetes door fiscus en de Uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen, worden versneld en geïntensiveerd.

- De strafmaat en strafoplegging voor betrachte malafide werkgevers moet omhoog. Dat betekent onder andere hogere boetes. Bij recidive kan ook worden overgegaan tot het opleggen van gevangenisstraf.

- Ook moet bij recidive eventueel tot bedrijfssluiting worden overgegaan; dit heeft zowel een sanerende als een imagooversterkende werking op de desbetreffende sector.

- Van de bestaande mogelijkheid van het door de Arbeidsinspectie opnemen in de WAV-processen-verbaal van het wederrechtelijk genoten voordeel van werkgevers bij illegale tewerkstelling, moet meer gebruik worden gemaakt. Dit moet sneller en vaker leiden tot daadwerkelijke ontneming van het weder-

rechtelijk verkregen voordeel (bijvoorbeeld in relatie tot de omzet).

- De Arbeidsinspectie moet het haar ter beschikking staande instrument van het opleggen van bestuurlijke boetes daadwerkelijk gaan toepassen.

- Het niet voeren van een goede administratie moet strafbaar zijn.

- Via de SIOD moet het ministerie van SZW niet alleen de coördinatie hebben ten aanzien van andere ministeries en instanties maar ook de eindverantwoordelijkheid dragen.

- Het verwijderingsbeleid voor illegalen moet worden aangescherpt.

- Het moet wettelijk mogelijk worden de kosten van bewaring en van uitzetting van aangetroffen illegalen te verhalen op werkgevers die hen illegaal tewerkstellen.

- Illegaal verblijf moet strafbaar worden.

4.3.2 Intensievere opsporing en bestraffing van malafide bemiddelaars

- Malafide uitzendbureaus en handmatige loonbedrijven moeten intensiever worden opgespoord, vervolgd en bestraft. Daarbij moet, via specifieke teams, een sectorgerichte aanpak worden gehanteerd.

- Het niet op orde hebben van de administratie moet ook bij bemiddelingsinstanties op zichzelf al leiden tot het opleggen van een boete.

- Controles bij bemiddelaars die niet zijn aangesloten bij de SFT, SVU of VRO, moeten prioriteit krijgen.

4.3.3 Horeca Interventie Team (HIT)

- Omdat volgens schattingen de horecasector een vergelijkbare omvang van illegale tewerkstelling kent als de agrarische sector (36% van de illegale tewerkstelling) moeten meer specifieke opsporingsactiviteiten worden gericht op de horecasector. Daartoe moet, naar analogie van het WIT (Westland Interventie Team) en het CIT (Confectie Interventie Team), een HIT (Horeca Interventie Team) worden geformeerd.

Bijlage 1 In het verleden genomen maatregelen ter bestrijding van illegale arbeid

Om illegale arbeid tegen te gaan en legale tewerkstelling te bevorderen, zijn in het verleden tal van maatregelen genomen op het gebied van wet- en regelgeving en van versterking van bij de uitvoering daarvan betrokken organisaties en instanties. Globaal aangeduid hebben deze maatregelen betrekking op de volgende drietrapsraket: aanbodstimulering, preventie en handhaving.

Uitgangspunten en doelstellingen van de de Kabinetsnota «Bestrijding illegale tewerkstelling» van 1994 waren:

- integraal beleid
- balans tussen strafrechtelijke handhaving en voorkoming van illegale tewerkstelling
- zelfregulering door de bedrijfstakken
- intensieve samenwerking tussen de verschillende beleidsinstanties bij de beleidsuitvoering
- opsporing van illegale arbeid
- bestuurlijk-preventieve maatregelen, zoals voorlichting aan werkgevers
- vergroting van de inschakeling van legaal arbeidsaanbod
- verlaging van de arbeidskosten voor werkgevers.

Deze uitgangspunten zijn nog steeds actueel.

B1.1. Aanbodstimulering

B1.1.1 De Wet arbeid vreemdelingen (WAV)

Het doel van deze wet uit 1995 is in het kader van het arbeidsmarktbeleid arbeidsmigranten restrictief toe te laten en illegale tewerkstelling te bestrijden. Een werkgever die kan aantonen geen personeel te kunnen werven uit het (prioriteitgenietend) arbeidsaanbod in Nederland of de Europese Economische Ruimte (EER) – dit zijn de EU-lidstaten plus Noorwegen, Zwitserland, Liechtenstein en IJsland – heeft de mogelijkheid een *tewerkstellingsvergunning* aan te vragen voor personeel van buiten de EER. Voorwaarden daarbij zijn onder andere dat de CAO wordt toegepast, belastingen en premies worden afgedragen en normale arbeidsomstandigheden gelden. Arbeidsvoorziening kan dan een

tewerkstellingsvergunning verstrekken.

Werkgevers moeten tijdig met de procedure starten voor het werven van personeel⁵.

Bij de geschatte omvang van de personeelsbehoefte moet worden uitgegaan van een «normale» uitval van 10–15%. Is de uitval hoger, dan kan men, bij uitzondering en onder bepaalde voorwaarden, in aanmerking komen voor de *calamiteitenregeling*. Deze houdt in dat als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, de termijn van de vacaturemelding van 5 weken vervalt en men dan kan rekenen op een snelle behandeling⁶.

Hoewel uit de evaluatie van de WAV in 1999 blijkt dat deze wet in het algemeen als goed uitvoerbaar wordt beschouwd, worden de WAV-procedures anderzijds dikwijls als te bureaucratistisch en te langdurig ervaren. In de praktijk blijkt dat Arbeidsvoorziening slechts 14% van de aanvragen binnen de 5 weken heeft afgehandeld. Onduidelijk is voorts of en hoe doelmatig eventuele Europese bemiddeling via EURES verloopt. Diverse projecten (onder andere agrarische arbeidsprojecten voor Portugezen en Ieren) bleken geen onverdeeld succes.

In juli 2001 heeft het kabinet besloten de *toelatingsprocedures voor buitenlandse werknemers te versnellen*. De voorgestelde maatregelen zullen in principe van toepassing zijn voor iedere categorie arbeidskrachten waarvan is vastgesteld dat er onvoldoende arbeidsaanbod is in Nederland of de EER. Doel is de totale duur van de verschillende procedures te beperken tot maximaal 8 á 10 weken.

Bij de uitvoering van de WAV zal SZW meer dan in het verleden via voorwaarden die aan de tewerkstellingsvergunningen worden verbonden de relatie leggen met *wervings- en scholingsinspanningen* van de werkgever. Daarbij is het wenselijk om het individuele niveau van de werkgever te overstijgen en op sectoraal niveau afspraken te maken over enerzijds de inzet van arbeidsmigranten en anderzijds de maatregelen die gericht zijn op inschakeling (op termijn) van prioriteitgenietend aanbod.

In mei 2001 hebben SZW en LTO-Nederland afspraken gemaakt om de werving van personeel in de land- en tuinbouw per sector te bekijken en zo mogelijk *per sector tewerkstellingsvergunningen* te laten aanvragen. Daartoe zal worden geïnventariseerd hoeveel arbeidskrachten in piekperiodes nodig zijn en hoeveel mensen van binnen de EER daarvoor aangetrokken moeten worden. De afspraken zouden op korte termijn worden uitgewerkt en nog dit seizoen worden toegepast. Naast deze nu afgesproken aanpak per sector moet Arbeidsvoorziening (vanaf 2002 LIWI) garanderen, in geval van calamiteiten (bijvoorbeeld een eerder aangetrokken werknemer blijkt onverwacht niet beschikbaar) binnen enkele dagen een tewerkstellingsvergunning te zullen afgeven.

Omdat het kabinet van mening is dat arbeidsmigratie uit de nieuwe EU lidstaten kan bijdragen tot het oplossen van bepaalde Nederlandse arbeidsmarktproblemen, zal Nederland in de aanloopperiode naar toetreding, binnen de reikwijdte van de WAV, het arbeidsaanbod uit Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen) als prioriteitgenietend aanbod uit niet-EER-landen beschouwen. Na toetreding zal Nederland hieraan invulling geven door de vaststelling van een speciaal voorkeursregime. De volgorde van prioriteitgenietend arbeidsaanbod wordt daarmee: 1. Nederland; 2. EER; 3. MOE-landen; 4. Landen buiten Nederland/EER/MOE.

Aantallen aangevraagde tewerkstellingsvergunningen

1997:	12 500
1998:	19 750
1999:	24 000
2000:	30 500
2001:	35 000

Van die aanvragen wordt 90% gehonoreerd⁷.

Van de in 2000 afgegeven tewerkstellingsvergunningen had 50% een geldigheidsduur van minder dan 3 maanden. Minder dan 25% had de maximale geldigheidsduur van 3 jaar.

B1.1.2 De regeling inzake gelegenheidsarbeid (GELA-regeling)
Vanaf 1 maart 1999 kan agrarisch seizoenswerk worden uitgevoerd met toepassing van het Besluit Gelegenheidsarbeiders sector

Agrarisch bedrijf (GELA). Deze regeling richt zich specifiek op takken van bedrijf en beroep met piekperiodes. Vanwege *lagere sociale premies* die werkgevers hoeven af te dragen zijn hun loonkosten lager. De regeling is bestemd voor «gelegenheidsarbeiders» als scholieren, studenten, huisvrouwen, zelfstandige boeren die tijdelijk elders gelegenheidsarbeid willen verrichten, en asielzoekers. Zij mogen maximaal 8 weken per werkgever per kalenderjaar gelegenheidsarbeid verrichten. De Wet Premiereregime bij marginale arbeid (PMA)⁸, die aan de GELA-regeling voorafging, is nog alleen van toepassing op uitkeringsgerechtigden. De GELA-regeling is goed bekend bij werkgevers en de ervaringen zijn positief.

B1.1.3 Scholing van potentieel arbeidsaanbod

In een aantal sectoren, zoals de horeca-, de metaal- en de binnenvaartsector, vinden scholingsprojecten plaats. Randvoorwaarde is dat er een CAO of opleidingsfonds aanwezig is. Ook de agrarische sector heeft een opleidingsfonds, voor werknemers die al in dienst zijn. Het potentieel op te leiden aanbod neemt echter zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht af als gevolg van demografische (vergrijzing) en economische ontwikkelingen. Hierdoor is in toenemende mate *voorbereidende scholing nodig van potentiële arbeidskrachten*. Dit biedt echter geen oplossing voor werkgevers die te maken hebben met acute personeelstekorten. Ook in sectoren waar een tekort is aan laaggeschoolde arbeid, vormen opleidingsinitiatieven geen oplossing.

B1.1.3 Inzet werklozen

In het verleden zijn verschillende initiatieven ondernomen om (langdurig) werklozen in te zetten bij de seizoensarbeid. Werknemers bleken echter onvoldoende gemotiveerd en ook werkgevers waren niet echt bereid een langdurige relatie aan te gaan. De bereidheid van uitkeringsgerechtigden werd ook nauwelijks vergroot door het toekennen van premies of het opleggen van sancties. Ook het beperkte gebruik van de PMA-regeling door uitkeringsgerechtigden bevestigt dat het inzetten van uitkeringsgerechtigden nauwelijks

bijdraagt aan het tegengaan van het arbeidstekort.

B1.1.4 Inzet asielzoekers

De WAV maakt het sinds oktober 1998 mogelijk asielzoekers in te zetten voor tijdelijk werk. Asielzoekers mogen gedurende maximaal 12 weken in een periode van 12 maanden naar hun aard kortdurende werkzaamheden verrichten. Dit betreft met name oogstwerkzaamheden die voornamelijk regionaal en niet het gehele jaar door kunnen worden verricht. In de praktijk is een toename te zien van het gebruik van asielzoekers in het seizoenswerk. Huidige knelpunt is nog wel dat de procedure lang duurt, waardoor asielzoekers onvoldoende flexibel ingezet kunnen worden. De resultaten van bijvoorbeeld de fruitplukprojecten in Gelderland en Zeeland zijn verschillend. De daar in samenwerking met Arbeidsvoorziening en regionale werkgeversorganisaties gehanteerde projectmatige aanpak houdt onder meer in dat de projectorganisatie asielzoekers werft en verwijst; werkgevers moeten een gedeelte van de kosten zelf financieren. De belangstelling van werkgevers is niet groot. Vanwege de administratieve rompslomp werven werkgevers veelal liever zelf rechtstreeks bij asielzoekerscentra. In het kader van het transnationale programma EQUAL, dat wordt bekostigd door de EU, zijn middelen beschikbaar voor financiering van projecten ten behoeve van de arbeidsinzet van asielzoekers.

B1.1.5 Arbeidspools

In het verleden zijn op diverse plaatsen arbeidspools van werklozen opgezet met als doel een *flexibel inzetbaar arbeidsreservoir* voor (opeenvolgende) perioden van seizoens-/oogstwerkzaamheden. Werkgevers bleken echter onvoldoende bereid om een langdurige relatie aan te gaan en uitkeringsgerechtigden onvoldoende gemotiveerd, ondanks toegekende premies en opgelegde sancties.

B1.2. Preventie

Dit betreft (aanpassing van) wet- en regelgeving ter voorkoming van illegale tewerkstelling en *informatievoorziening* over de mogelijkheden om (tijdig) te voorzien in arbeidsbehoeften, de inschakeling van betrouwbare intermediairs en over de consequenties die illegale

tewerkstelling kan hebben. Genomen maatregelen op dit gebied zijn onder andere de volgende.

B1.2.1 Sofi-nummers

De belastingwetgeving is in 1991 aangepast, waardoor illegalen formeel geen sofi-nummer meer kunnen krijgen. Uit onderzoeken⁹ blijkt echter dat illegalen op diverse manieren gebruik maken van sofi-nummers (bijvoorbeeld valse, of dubbele (meer personen op één sofi-nummer) en diverse andere vormen van identiteitsfraude.

Naar aanleiding daarvan is het Landelijk overleg platform (LOP) opgericht. Dit heeft onlangs de aanbevelingen van alle sedert 1995 verschenen rapporten van de RIF's op een rij gezet, waarover de komende tijd besluitvorming zal plaats hebben. Verder is rijksbreed een aantal acties gestart ter bestrijding van identiteitsfraude. Maatregelen die tot dusverre zijn genomen zijn onder andere de volgende.

- Binnen de sociale zekerheid en bij de Belastingdienst wordt momenteel een opleiding ontwikkeld die het kennisniveau inzake authenticiteit en echtheidskenmerken van baliepersoneel moet verhogen.
- Inzake de sociale zekerheid zijn in 2000 acties gestart om bestanden en personeelsregistraties van een aantal uitvoeringsinstellingen verder op te schonen en om de voorlichting aan werkgevers te intensiveren.
- Inzake signalering van fraude draagt het Inlichtingenbureau zorg voor gegevensuitwisseling op basis van sofi-nummers tussen sociale diensten en Belastingdienst, de uitvoeringsinstellingen en de Informatie Beheer Groep (IBG).
- Signalering van samenloop binnen de werknemersverzekeringen is al jaren van door de Gemeenschappelijke Verwijsindex (GVI).
- De Belastingdienst en het GAK verrichten momenteel onderzoek naar bestandsvervuiling.
- Bij de Arbeidsinspectie loopt momenteel een landelijk project, gericht op de uitzendbranche en de WAV, waarvan één van de doelstellingen is het inventariseren van hoe vaak gebruik wordt gemaakt van valse/vervalste identiteitsbewijzen en van misbruik van sofi-nummers om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt.

– Daarnaast worden aanvullende acties overwogen, onder meer, voor de sociale zekerheid, vooraanmelding van dienstverbanden en onderzoek naar de mogelijkheden van invoering van toepassing van een chipcard voor de sociale zekerheid.

B1.2.2 Koppelingswet

Deze wet is vanaf 1 juli 1998 van kracht en heeft als doel dat vreemdelingen alleen van overheidsvoorzieningen kunnen gebruik maken als zij legaal in Nederland verblijven, dat wil zeggen beschikken over een verblijfsstatus. Ongewenst gevolg van de Koppelingswet is dat uitvoeringsinstellingen sociale zekerheid geen werknemerspremies meer kunnen navorderen bij vaststelling van illegale tewerkstelling, waardoor het financieel voordeel van de werkgever ongewenst wordt vergroot. De minister van SZW bekijkt momenteel mogelijkheden om over te gaan tot strafheffing in de premiesfeer. Arbeidsinspectie, Belastingdienst en Uitvoeringsinstellingen wisselen gegevens met elkaar uit onder andere over illegaal en/of zwart werken door vreemdelingen.

B1.2.3 Wet op identificatieplicht (WID)

Iedereen in Nederland die 12 jaar of ouder is, moet op bepaalde plaatsen en in bepaalde situaties zijn identiteit kunnen aantonen met een geldig identiteitsbewijs. Daarnaast heeft een aantal instanties, waaronder werkgevers, een verificatieplicht, de plicht om personen te vragen naar hun identiteitsbewijs. Het niet meteen kunnen tonen van een geldig legitimatiebewijs aan een opsporingsambtenaar, bijvoorbeeld bij controle op de werkplek, is strafbaar. De Arbeidsinspectie is bevoegd de werknemer op de werkplek naar identificatie te vragen. De werknemer is verplicht deze te overleggen. De werkgever is verplicht een kopie van het identiteitsdocument in zijn bezit te hebben.

B1.2.4 Wet Ketenaansprakelijkheid

Op basis van deze wet kunnen bedrijven die werknemers inhuren via uitzendbureaus of loonbedrijven, aansprakelijk worden gesteld indien die bemiddelingsinstanties niet aan hun verplichtingen voldoen inzake

het afdragen van belastingen en premies.

B1.2.5 Wet Allocatie Arbeidskrachten door Intermediairs

Met deze sinds 1 juli 1998 van kracht zijnde wet is de vergunningplicht voor uitzendbureaus afgeschaft. Opdrachtgevers van uitzendbureaus zijn mede aansprakelijk wanneer een uitzendbureau niet aan zijn verplichtingen voldoet. Met andere woorden ook de opdrachtgever is aansprakelijk voor de betaling van premies en belastingen van werknemers (vergelijk Wet ketenaansprakelijkheid). De wet wordt binnenkort geëvalueerd.

B1.2.6 Voorlichting ter verbetering van het wervingsgedrag van werkgevers

Brancheorganisaties als LTO-Nederland, ABU en NBBU (Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen) doen veel moeite om via voorlichting (brochures, bijeenkomsten en dergelijke) bedrijven en bemiddelingsinstanties in de sector te informeren over de regelgeving, procedures en mogelijke knelpunten en problemen inzake het tewerkstellen van arbeidskrachten, al dan niet van buiten de EER.

Het ministerie van SZW, LTO-Nederland en Arbeidsvoorziening hebben gezamenlijk een voorlichtingsbrochure uitgebracht over wervingsmogelijkheden voor seizoenswerkers in land- en tuinbouw. Hierin staat de procedure uitgelegd voor het aannemen van het prioriteitgenietend aanbod en de aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning.

Het WIT geeft voorlichting aan tuinders over de consequenties van het inschakelen van malafide tussenpersonen.

B1.2.6 Financiële en administratieve toetsing

Begin jaren tachtig hebben enkele werkgeversorganisaties die zich wilden beschermen tegen ketenaansprakelijkheid de stichting Vereniging Registratie Ondernemingen (VRO) opgericht. De VRO beheert het zogeheten Bijzonder Register, waarin bedrijven zijn ingeschreven die arbeidskrachten beschikbaar stellen dan wel inhuren. Jaarlijks worden de ingeschreven bedrijven twee maal

gecontroleerd op tijdige en volledige aangifte en betaling van belastingen en sociale premies. De VRO maakt ook «risicoanalyses».

De brancheorganisaties van uitzendbureaus in Nederland, te weten de ABU en de NBBU, hebben eigen stichtingen in het leven geroepen om aangesloten bureaus te vrijwaren van boetes en naheffingen in geval van betalingsproblemen faillissement van uitzendbureaus. Deze stichtingen geven de aangesloten uitzendbureaus maandelijks een verklaring van goed betaaldedrag¹⁰.

B1.3. Handhaving

Eind vorig jaar heeft de minister van SZW¹¹ een zevental speerpunten uitsluitend gericht op handhaving -aangegeven om de bestrijding van illegale arbeid te intensiveren.

B1.3.1 Arbeidsinspectie en handhaving Wet arbeid vreemdelingen

De Arbeidsinspectie ziet toe op de naleving van de WAV. Bij geconstateerde overtredingen wordt proces-verbaal opgemaakt en kunnen boetes en naheffingen volgen. De WAV wordt veelvuldig overtreden. Dit gaat vaak gepaard met overtredingen van andere wet- en regelgeving, zoals: betaling beneden CAO-en/of minimumloon, overtreding van de Arbeidstijdenwet, overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet en het niet of onvoldoende afdragen van premies en belastingen.

Als richtlijn voor de strafvordering bij eerste overtreding van de WAV hanteert het Openbaar Ministerie (OM) een bedrag van 2 000 tot 5 000 gulden boete per aangetroffen illegale vreemdeling, voor een overtreding waarbij sprake is van belasting- en premieafdrachten en normale arbeidsvoorwaarden, respectievelijk voor een overtreding waarbij sprake is van uitbuiting van de werknemer en geen belastingen en premies worden afgedragen. Binnen deze marge kan een hogere of lagere boete worden geëist aan de hand van de aangetroffen arbeidsomstandigheden en andere verzwarende factoren. Voor rechtspersonen kunnen deze bedragen worden verdubbeld. Bij herhaalde overtreding is de richtlijn een strafeis tussen de 4 000 en 10 000 gulden. Bij herhaling van de overtreding wordt het boetebedrag telkens verhoogd.

De arbeidsinspectie is in 2000 begonnen met het toevoegen van het door de werkgever wederrechtelijk verkregen economisch voordeel aan processen-verbaal wegens overtreding van de WAV. Daartoe wordt de onderzoeksstrategie verstrekt via meer vooronderzoek en verdergaand administratief onderzoek. Met het OM is afgesproken dat deze berekeningen worden meegenomen in de strafeisen. Het ontnemen van financiële voordelen is tot op heden echter nauwelijks gebeurd¹².

In 2000 is het aantal inspecteurs (momenteel circa 90) verdrievoudigd t.o.v. 1992. In 2001 worden het er 102. Deze zullen zich ook meer gaan richten op organisatoren en faciliteerders van illegale tewerkstelling.

In bepaalde branches is overtreding van de WAV gewoonte geworden. Daarom zijn de strafrechtelijke bepalingen inzake de WAV aangescherpt. Notoire overtreders zullen systematisch opnieuw gecontroleerd gaan worden. Bij herhaalde overtreding zal het OM worden verzocht tot het opleggen van een voorlopige maatregel, dat wil zeggen een bevel tot naleving van de WAV. Wordt zo'n bevel niet opgevolgd, dan is er sprake van een misdrijf en kunnen zwaardere straffen worden geëist. Illegale tewerkstelling wordt dan niet meer als overtreding, maar als misdrijf aangemerkt. De maximumstraf werd verhoogd tot een jaar gevangenisstraf en een geldboete van maximaal 100 000 gulden. Niet duidelijk is of hiervan al gebruik is of zal worden gemaakt.

B1.3.2 Regionale interdisciplinaire fraudeteams (RIF's)

Deze zijn opgericht met als doel het verkrijgen van inzicht in de oorzaken van fraude, zodat hier met beleid preventief op ingespeeld kan worden. Deelnemende organisaties zijn de uitvoeringsinstellingen, de Sociale Verzekeringsbank, de gemeenten, de Politie, de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst en het OM. Momenteel zijn er 6 RIF's.

B1.3.3 Interventieteams

Bijvoorbeeld het Westland Interventie Team (WIT)¹³. Dit is een samenwerkingsverband tussen Arbeidsinspectie, OM, vreemdelingenpolitie, Belastingdienst, Kamer van

Koophandel en de uitvoeringsinstanties GAK en GUO. Doel van het WIT is het bestrijden van zwartwerken in het Westland. Uit bestandsvergelijkingen (GUO, GAK, Belastingdienst) is gebleken dat het Westland tussen de 2 500 en 2 800 tuinbouwondernemingen telt. Het WIT geeft voorlichting aan tuinders over de consequenties van het inschakelen van malafide tussenpersonen en voert controles bij werkgevers en tussenpersonen om belasting- en premiefraude en illegaal werk te bestrijden. In de regio Amsterdam is al langer het Confectie Interventie Team (CIT) actief. Dit team richt zich op confectie- en naaiateliers waar illegale tewerkstelling wordt vermoed. Het team werkt op basis van een convenant dat de samenwerkende instanties (Arbeidsinspectie, Vreemdelingendienst, Belastingdienst en het GAK) hebben afgesloten, waarin meetbare doelstellingen en afspraken over capaciteitsinzet en aantallen inspecties zijn opgenomen.

B1.3.4 Sociale inlichtingen en opsporingsdienst (SIOD)

Dit nieuwe orgaan in de strijd tegen uitkerings- en premiefraude start per 1 januari 2002 en zal zich gaan richten op de zwaardere/complexere gevallen: uitkeringsfraudezaken van minstens 25 000 gulden en premiefraudezaken van minstens 100 000 gulden. SIOD-ambtenaren krijgen verregaande bevoegdheden (onder andere af luisteren van telefoongesprekken, doorzoeken van auto's, doen van pseudo-aankopen, infiltratie). De SIOD komt niet in de plaats van, maar moet wel bevorderen dat er nauwere samenwerking ontstaan tussen Arbeidsinspectie, gemeentelijke sociale diensten, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het toekomstige Uitvoeringsorgaan werknemersverzekeringen (UWV). Een en ander moet leiden tot navorderen van wat bedrijven als winst in hun zak hebben gestoken. Het is de bedoeling dat in 2002 de SIOD 60 grote onderzoeken gaat verrichten en vanaf 2003, als de volledige personeelssterkte van 345 fulltime krachten zal zijn bereikt, ten minste 100 per jaar.

In 1999 was al afgesproken dat de Arbeidsinspectie op korte termijn waar mogelijk voordeelberekeningen zou gaan opnemen in processen-

verbaal. De Arbeidsinspectie is daarmee gestart. Ook zouden de mogelijkheden van bestuurlijke boetes zouden worden geïnventariseerd. Twee jaar later gebeurt het opleggen van bestuurlijke boetes echter nog niet. Onderzocht gaat worden in hoeverre invoering van dit instrument wenselijk is.

B1.3.5 Intensievere samenwerking tussen betrokken instanties

In 1996 is een convenant gesloten tussen de Arbeidsinspectie, het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV) en de Belastingdienst. Sinds 1998 is er structureel overleg tussen OM en Arbeidsinspectie. De samenwerking met Uitvoeringsinstanties, Belastingdienst en Bijzondere Opsporingsdiensten wordt geïntensiveerd. Dit gebeurt in het kader van de RIF's, het WIT en andere samenwerkingsvormen op project- of zaakniveau.

B1.3.6 Landelijke branchegerichte handhavingsprojecten

Deze handhavingsprojecten zijn gericht op branches waar illegale tewerkstelling het omvangrijkst is, en betreffen onder andere voorlichtingsbrochures en cursussen documentenherkenning. Met ingang van 2002 zal bij SZW een Beleidsunit opsporing worden ingesteld die, met het oog op meer centrale regie, verantwoordelijk is voor de coördinatie van het opsporingsbeleid door de Arbeidsinspectie (AI), de Uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), gemeenten en SIOD. Dit bureau fungeert tevens als centraal aanspreekpunt voor het OM.

B1.4. Conclusie

Het voorgaande overziende, kan worden gesteld dat er tot nu toe tal van initiatieven en maatregelen zijn ontwikkeld op het gebied van aanbodstimulering, preventie, en handhaving om illegale tewerkstelling te bestrijden. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat bedrijven in ieder geval goed geïnformeerd kunnen zijn over de mogelijkheden en verplichtingen om (tijdig) in personeelsbehoeften te voorzien. Wat dat betreft zijn er geen excuses voor onwetendheid en onvoldoende inspanningsverplichtingen om op legale wijze aan arbeidskrachten te komen. Dit rechtvaardigt een harde

aanpak van bedrijven die de regels aan de laars lappen. De huidige maatregelen op het gebied van opsporing en bestraffing blijken onvoldoende om ondernemers te weerhouden van een bewuste, op financieel-economische gronden gebaseerde keuze voor illegale tewerkstelling. De bestaande handhavingsmaatregelen blijken door capaciteitstekorten in de uitvoering echter onvoldoende te kunnen worden toegepast. Gezien de

groeïende omvang van illegale tewerkstelling is naast aanscherping van handhavingsmaatregelen dus ook capaciteitsuitbreiding gewenst. Daarnaast is verbetering en stroomlijning gewenst inzake afstemming van vraag naar en aanbod van arbeidskrachten en de daarmee samenhangende regelgeving, procedures en voorwaarden (onder andere van de WAV), en kan ook op het gebied van preventie nog een slag worden gemaakt.

een asielzoekerscentrum in de buurt of er mensen beschikbaar zijn; dat men volgens CAO Land- of tuinbouw ten minste het wettelijk minimummaandloon betaalt.

⁷ Kanttekening hierbij is dat 25% van de aanvragen «arbeidsmarktrelevante» aanvragen zijn, die volledig aan de arbeidsmarkt worden getoetst. 75% wordt niet aan prioriteitgenietend aanbod getoetst en betreft tijdelijk werk op niet-reguliere plaatsen (artiesten, musici, stagiaires praktikanen, sleutelpersoneel van internationale concerns, promovendi, gastdocenten, wetenschappelijke onderzoekers, deelnemers aan uitwisselingsprogramma's, asielzoekers (voor de laatste categorie: in 1999 ruim 4 000 aanvragen).

⁸ Op grond van de Wet PMA kunnen werkgevers en uitkeringsgerechtigden in aanmerking komen voor premievrijstelling bij het verrichten van arbeid van zeer korte duur.

⁹ Uit rapporten van de Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams (onder andere het rapport Ganzeveer van het RIF Amsterdam, uit 1997), alsmede rapporten van de Belastingdienst uit 1998 en 1999.

¹⁰ Voor de ABU is dat de Stichting Financiële Toetsing (SFT) en voor de NBBU is dit de Stichting Vrijwaring Uitzendbureaus (SVU). Sinds 1998 voert de VRO ook de controles uit voor de SFT, waarmee ABU-leden ook zijn aangesloten bij de VRO. Van de ABU-leden is circa 95% aangesloten bij de SFT, van de NBBU-leden circa 5% bij de SVU.

¹¹ In reactie op het rapport *Illegale tewerkstelling verkend* van Research voor Beleid.

¹² Bij een door de Algemene Rekenkamer steekproefsgewijs onderzoek van 100 processen-verbaal, over de periode medio 1996 – medio 1997, lag de boete per aangetroffen illegaal tewerkgestelde meestal op de ondergrens van 2 000 gulden en 21 keer daaronder. In 51 van de 100 gevallen kwam het tot een schikking met de werkgever, terwijl 9 keer tot seponering werd overgegaan. Voor de rechter kwamen 25 gevallen en werd een straf of boete opgelegd. In 2 gevallen werd de werkgever vrijgesproken. In behandeling waren nog 13 zaken. Bij door de Arbeidsinspectie in de periode 1994 t/m maart 1999 opgemaakte 104 processen-verbaal inzake illegale tewerkstelling van Poolse arbeidskrachten in de Bollenstreek, hadden de tot dan toe afgeronde zaken in 35 gevallen geleid tot een transactie (van gemiddeld 4 514 gulden), in 19 zaken tot een vonnis (van gemiddeld 5 561 gulden) en in 2 gevallen tot seponering.

¹³ In bijlage 2 is een samenvatting van het jaarverslag van het WIT opgenomen.

Bijlage 2 Lijst met afkortingen

ABU	Algemene Bond van Uitzendbureaus
CIT	Confectie Interventie Team
DIA	Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen
EER	Europese Economische Ruimte – dit zijn de EU-lidstaten plus Noorwegen, Liechtenstein en IJsland
FIOD	Fiscale Opsporingsdienst
GAK	Gemeenschappelijk Administratiekantoor (uitvoeringsinstelling WW en WAO)
GELA-regeling	regeling inzake gelegenheidsarbeid
GUO	
GVI	Gemeenschappelijke Verwijsindex
LISV	Landelijk Instituut Sociale verzekeringen
MOE-landen	Midden- en Oost-Europese landen
NEI	Nederlandse Economisch Instituut
OM	Openbaar Ministerie
NBBU	Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen
PMA	De Wet Premiereregime bij marginale arbeid
RIF	Regionaal Interdisciplinair Fraudeteam
SIOD	Sociale inlichtingen en opsporingsdienst
SFB	Sociaal Fonds Bouwnijverheid
SFT-verklaring	
SZW ministerie van	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SVB	Sociale Verzekeringsbank
UWV	Uitvoeringsorgaan werknemersverzekeringen
VRO	Vereniging Registratie Ondernemingen
WAV	Wet arbeid vreemdelingen
WID	Wet op de indentificatieplicht
WIT	Westland Interventie Team

¹ Bijlage 1 en 2 bevatten een iets uitgebreidere weergave van de hieronder genoemde rapporten van FNV en NEI, mede omdat in deze rapporten de problematiek van illegale arbeid in de bredere context van de internationaal (arbeids)migratie wordt geplaatst en omdat er tal van voorstellen worden gedaan die nog steeds opgeld doen.

² Aanpak illegale arbeid, Algemene Rekenkamer, 1999.

³ Illegale tewerkstelling verkend, Research voor Beleid, 2000.

⁴ Economisch Statistische Berichten, november 2000.

⁵ Vacatures moeten minimaal 10 weken voor het in dienst nemen van iemand worden aangemeld bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. Het aanvragen van een eventuele tewerkstellingsvergunning (namelijk voor

«buiten-EER-arbeidskrachten») indien de vacaturemelding bij de arbeidsvoorzieningsorganisatie niets oplevert) moet minimaal 5 weken voor de geschatte aanvang van het werk worden gedaan. Bij bemiddeling door de European Employment Services (EURES) moet een vacature minimaal 13 weken vooraf worden aangemeld bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie. De aanvraag voor een eventuele tewerkstellingsvergunning moet minimaal 8 weken voor aanvang van de werkzaamheden plaats hebben.

⁶ Voorwaarden zijn onder andere dat men moet kunnen aantonen dat men eerst over voldoende personeel beschikte; dat er sprake is van een noodsituatie; dat men eerst heeft geïnformeerd bij het arbeidsbureau, bij enkele (agrarische) uitzendbureaus, bij regionale arbeidsvoorzieningsprojecten en bij

Noot 3 (zie blz. 2564)

Feiten

1. Het Nederlandse recht laat toe dat gehuwden en geregistreerde partners, en *a fortiori* feitelijk samenwoners, een overeenkomst afsluiten van *uitsluiting* van elke