

Vergaderjaar 1993–1994

23 627

Bestrijding illegale tewerkstelling

Nr. 2

NOTA**Inhoudsopgave**

1.	inleiding	3
	karakter van deze beleidsnota	3
	definitie	3
	waarom voorkoming en bestrijding van illegale tewerkstelling?	3
	hoofdlijnen van deze nota	4
	invalshoeken	4
	relatie tussen illegale tewerkstelling en voorstel van Wet tewerkstelling vreemdelingen	4
	opzet van deze nota	5
2.	beschrijving van de problematiek	5
2.1.	inleiding	5
2.2.	motieven voor illegale tewerkstelling	5
2.3.	geschatte omvang van illegale tewerkstelling	6
3.	het beleid in de afgelopen jaren	7
	typering	7
	geïntegreerde beleidsaanpak	8
	naast bestrijding ook voorkoming van illegale tewerkstelling	8
	strafrechtelijke handhaving en zelfregulering van een bedrijfstak	8
	beleidsuitvoering door samenwerking tussen instanties	9
4.	het beleid voor de komende jaren: algemeen	9
4.1.	inleiding	9
4.2.	nadruk op uitvoering van beleid	9
4.3.	bestrijding van illegale tewerkstelling	10
	samenhangend strafrechtelijk handhavingsbeleid	10
	voorstel van Wet tewerkstelling vreemdelingen	11
	handhavingsbeleid in sfeer van afdracht belastingen en premies	12
	Dienst voor Inspectie en Informatie (I-SZW)	12
	samenwerking tussen handhavende instanties	13
	internationaal	13
4.4.	voorkoming van illegale tewerkstelling	13
	arbeidskosten	13
	vergroting inschakeling van legaal arbeidsaanbod en behoefte aan flexibele personeelsinzet	13
	arbeidsvoorziening	14
	samenwerking tussen uitvoerende instanties	15

5.	het beleid voor de komende jaren: sectorale aanpak	15
5.1.	inleiding	15
5.2.	confectie-branche	15
	inleiding	15
	kabinetsplan ter bestrijding van de confectie-fraude	16
	economische effecten	16
	voorwaarden voor legale produktie en werkgelegenheid	16
	flexibele inzet van personeel	17
	uitvoering handhavingsbeleid	17
5.3.	tuinbouw	18
	inleiding	18
	Landelijk Tuinbouwakkoord	18
	uitvoering van het Landelijk Tuinbouwakkoord	18
	decentralisatie vrijlatingsbeleid Algemene Bijstandswet	19
	«scholieren/studenten-regeling»	19
	richtlijn passende arbeid en bemiddeling naar tijdelijk werk	20
	verbetering arbeidsomstandigheden	20
	terugdringing inzet buitenlandse arbeidsaanbod	20
	aanpak malafide loonbedrijven	20
5.4.	horeca	21
	inleiding	21
	handhavingsbeleid	21
	bijlage	
	korte samenvatting aantal relevante nota's en rapporten	22

1. inleiding

karakter van deze beleidsnota

Op 7 januari jl. heeft het kabinet het voorstel van Wet tewerkstelling vreemdelingen (Wtv)¹ aan de Tweede Kamer gezonden. Dit wetsvoorstel strekt tot vervanging van de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Wabw) uit 1979. Eén van de doelstellingen van de Wabw als ook de Wtv betreft het streven naar bestrijding van illegale tewerkstelling.

Deze beleidsnota² gaat hierop meer uitgebreid in. In deze nota wordt een schets gegeven van het beleid gericht op de voorkoming en bestrijding van illegale tewerkstelling. De nota blikkt niet alleen achterom, maar stippelt ook de beleidskoers voor de komende jaren uit. Bij het uitzetten van deze koers is mede rekening gehouden met de resultaten van een recent onderzoek van het Nederlands Economisch Instituut (NEI)³.

definitie

Illegale tewerkstelling⁴ kan worden omschreven als de tewerkstelling van vreemdelingen zonder dat aan de vergunningplicht van de Wabw dan wel van het voorstel van Wet tewerkstelling vreemdelingen is voldaan. De voorwaarden voor de afgifte van een vergunning tot tewerkstelling van een vreemdeling zijn omschreven in de Wabw en in het recente wetsvoorstel.

waarom voorkoming en bestrijding van illegale tewerkstelling?

Doelstelling van het beleid was, is en zal blijven: streven naar voorkoming en bestrijding van illegale tewerkstelling. Waarom deze doelstelling?

Illegale tewerkstelling betekent, dat bedrijven economisch voordeel behalen door inschakeling van goedkope⁵ illegale vreemdelingen, die in ons land geen arbeid mogen verrichten. Het gevolg daarvan is een verstoring van ordentelijke marktverhoudingen in ons land. Immers, andere bedrijven wordt oneerlijke concurrentie aangedaan. Het voortbestaan van deze laatste bedrijven kan hierdoor op de tocht komen te staan. Het is dan niet denkbeeldig, dat steeds meer bedrijven hun toevlucht nemen tot illegale tewerkstelling. Gedeeltelijke of algehele verloedering van een bedrijfstak zal de einduitkomst zijn. Het is evident dat daarmee niemand gediend is.

Illegale tewerkstelling betekent vervolgens uitbuiting van de vreemdeling. Slechts illegale vreemdelingen zijn noodgedwongen bereid te werken onder voorwaarden en omstandigheden die ver beneden de Nederlandse maat liggen. Legalisering van deze voorwaarden en omstandigheden of van deze vreemdelingen is naar het oordeel van het kabinet geen aanvaardbaar alternatief. Illegale tewerkstelling betekent voorts, dat voortgezet verblijf van illegale vreemdelingen mogelijk wordt gemaakt. Met illegale tewerkstelling hangt derhalve samen dat een groter aantal vreemdelingen in ons land verblijft dan in het kader van het restrictieve toelatingsbeleid wordt nagestreefd.

Illegale tewerkstelling betekent tenslotte strijdigheid met het werkgelegenheidsbeleid en het beleid met betrekking tot bevordering van arbeidsparticipatie. Illegale tewerkstelling heeft verdringing van legale arbeidskrachten tot gevolg, met name in het onderste segment van de arbeidsmarkt. Het is – zeker in een situatie van oplopende werkloosheid – volstrekt ontoelaatbaar, dat vele arbeidsplaatsen als gevolg van illegale tewerkstelling ontoegankelijk zijn voor het legale, met name laaggeschoolde arbeidsaanbod.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 574, nrs. 1–2.

² Deze beleidsnota is onder meer aangekondigd in de Troonrede van september 1992.

³ C. Th. Zandvliet en J.H. Gravesteijn-Ligthelm, *Illegale arbeid: omvang en effecten*, Rotterdam 1993. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Justitie.

⁴ In deze nota wordt onder illegale arbeid hetzelfde verstaan als illegale tewerkstelling.

⁵ Voor een toelichting: zie par 2.2.

hoofdpijnen van deze nota

De hoofdpijnen van deze nota kunnen in drie punten worden samengevat.

Ten eerste: illegale tewerkstelling heeft te maken met de intentie van de werkgever om de hoge arbeidskosten in Nederland op een kunstmatige en onwettige manier te verlagen. Bestrijding van illegaal, zwart werk door een stringent handhavingsbeleid moet hierop het antwoord zijn. Ook een beleid gericht op beperking van de arbeidskosten, met name in het onderste segment van de arbeidsmarkt, kan de problemen verminderen.

Ten tweede: voor zover illegale arbeid mede veroorzaakt wordt door een tekort aan legaal (flexibel in te zetten) arbeidsaanbod moet de beleidsreactie daarop zijn deze oorzaken voor illegale tewerkstelling weg te nemen, dus een preventief beleid.

Ten derde: illegale tewerkstelling is vooral een sectoraal probleem. Het komt relatief veel voor in de confectie, tuinbouw en horeca. Dit noodzaakt tot een sectorale aanpak.

invalshoeken

Men kan vanuit verschillende invalshoeken naar illegale tewerkstelling kijken. Ten eerste: vanuit de invalshoek van de vreemdeling. Het gaat hier met name om de illegaal in ons land verblijvende vreemdeling, die betaalde arbeid verricht zonder dat is voldaan aan de verplichtingen van de Wabw dan wel de Wtv. Ten tweede: vanuit de invalshoek van de arbeidsmarkt. Hierbij is zowel de aanbodzijde als de vraagzijde van de arbeidsmarkt aan de orde. Vanuit de aanbodzijde van de arbeidsmarkt bezien, gaat het onder meer om de verdringing van legale arbeidskrachten als gevolg van illegale tewerkstelling. Vanuit de vraagzijde van de arbeidsmarkt bezien, gaat het om de motieven van bedrijven om illegale vreemdelingen goedkoop tewerk te stellen en om oneerlijke concurrentie als gevolg van illegale tewerkstelling.

In deze nota wordt illegale tewerkstelling primair bezien vanuit de invalshoek van de arbeidsmarkt. De problematiek van de illegaal in ons land verblijvende vreemdeling die betaalde arbeid verricht, wordt wel aan de orde gesteld, maar is niet het centrale thema van deze nota. Overigens, door de arbeid van illegaal hier verblijvenden effectiever uit te bannen, worden de arbeids- en bestaansmogelijkheden van rechtmatig verblijvende vreemdelingen verbeterd. Dit illustreert tevens, dat het beleid ten aanzien van illegale tewerkstelling noch ten doel noch tot effect heeft om de (rechts)positie van legaal hier verblijvenden aan te tasten.

relatie tussen illegale tewerkstelling en voorstel van Wet tewerkstelling vreemdelingen

Met de hiervoor geformuleerde definitie van illegale tewerkstelling is tevens een duiding gegeven van de relatie tussen illegale tewerkstelling en de Wtv. Het wetsvoorstel biedt een heldere regelgeving met betrekking tot de toelating van vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Het wetsvoorstel geeft een uitwerking van het arbeidsmarktaspect van het restrictieve toelatingsbeleid tot Nederland. In het wetsvoorstel staat (evenals in de Wabw) centraal dat een vergunning voor de tewerkstelling van een vreemdeling slechts wordt verleend, indien voor de vacature waarvoor een vergunning wordt aangevraagd, géén prioriteitgenietend arbeidsaanbod⁶ aanwezig is. Daarnaast is de Wtv (en de Wabw) een aantal andere voorwaarden voor de afgifte van een tewerkstellingsvergunning geformuleerd.⁷ Elke tewerkstelling van een vreemdeling zonder dat aan de voorwaarden van de vergunningplicht wordt voldaan, is daarmee strijdig met de wet en dus illegaal en derhalve strafbaar.

⁶ Onder prioriteitgenietend arbeidsaanbod wordt verstaan binnenlands of EG-arbeidsaanbod.

⁷ Zo wordt een aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning geweigerd indien de vacature niet tijdig is gemeld bij de arbeidsvoorzieningsorganisatie of de vreemdeling minder dan het minimumloon verdient. Een tewerkstellingsvergunning kan worden geweigerd indien er in de arbeidsvoorwaarden, arbeidsverhoudingen of arbeidsomstandigheden beletsel is zijn gelegen voor vervulling van de arbeidsplaats door prioriteitgenietend aanbod of voorzienbaar is dat binnen een redelijke termijn voor de betreffende arbeidsplaats prioriteitgenietend aanbod beschikbaar zal komen.

opzet van deze nota

Na deze inleiding wordt in par. 2 een beschrijving van de problematiek van illegale tewerkstelling gegeven. Met name zal worden ingegaan op de motieven van bedrijven om illegale vreemdelingen tewerk te stellen. Vervolgens zal op basis van het NEI-onderzoek een indicatie van de omvang van illegale arbeid in ons land worden gegeven. De conclusie is dat deze omvang macro-economisch gezien betrekkelijk marginaal is, doch in een drietal sectoren van substantiële betekenis is. Par. 3 geeft een beschrijving van het overheidsbeleid ten aanzien van bestrijding en voorkoming van illegale tewerkstelling in de afgelopen jaren. Par. 4 schetst in algemene zin de contouren van het beleid voor de komende jaren. In par. 5 bepleit het kabinet een geconcentreerde aanpak in sectoren met relatief veel voorkomende illegale arbeid, te weten: confectie, tuinbouw en horeca.

2. beschrijving van de problematiek

2.1. inleiding

In zijn reactie⁸ op het rapport van de Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht (de zogenaamde cie-Zeevalking) heeft het kabinet positief gereageerd op het door de commissie geopperde voorstel voor een onderzoek naar de omvang van het verschijnsel illegale arbeid en naar de effecten van een eventuele effectieve bestrijding ervan, alsmede naar de maatregelen om de nadelige consequenties op te vangen. Dit onderzoek is inmiddels uitgevoerd door het Nederlands Economisch Instituut (NEI).

Hierna zal meer in het bijzonder worden ingegaan op de motieven van bedrijven om illegale vreemdelingen tewerk te stellen, alsmede op de geschatte omvang van illegale tewerkstelling in ons land.

2.2. motieven voor illegale tewerkstelling

De oorzaken van illegale arbeid kunnen in verband worden gebracht met de motieven van bedrijven om illegale vreemdelingen tewerk te stellen. In algemene zin kan een tweetal motieven onderscheiden worden. Het ene motief heeft te maken met de «prijs» van de factor arbeid, meer in het bijzonder de hoogte van de arbeidskosten. Het andere motief heeft te maken met kennelijke problemen bij de vervulling van vacatures door legaal arbeidsaanbod. Beide motieven zijn in de praktijk veelal onlosmakelijk met elkaar verbonden en verstoren in hun uitwerking het gezond economisch functioneren van bedrijven en van de arbeidsmarkt in sectoren.

financieel motief

In veel gevallen is het financieel motief de belangrijkste overweging van bedrijven om van illegale arbeid gebruik te maken. Grote druk op de productieprijzen heeft tot gevolg dat bedrijven zeer gericht zijn op lage arbeidskosten. Deze bedrijven concurreren immers vaak op internationale markten met bedrijven uit landen met belangrijk lagere arbeidskosten. Door inschakeling van illegale vreemdelingen worden de arbeidskosten kunstmatig laag gehouden. Voor illegale arbeid wordt immers meestal een lagere prijs betaald. Dit laatste blijkt uit het feit, dat minder dan het cao- of minimumloon wordt betaald en dat geen of onvoldoende belastingen en premies worden afgedragen.

Het kunstmatig en op een onwettige manier laag houden van de arbeidskosten heeft tot gevolg, dat legaal personeel tegen de met deze lage arbeidskosten corresponderende lonen niet kan worden

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 22 146, nr. 1.

ingeschakeld. Immers, wettelijke regels worden overtreden in geval het loon minder bedraagt dan het wettelijk minimumloon en wanneer geen belastingen en sociale premies worden afgedragen. Op grond hiervan kan het financieel motief om gebruik te maken van illegale arbeid tevens aangemerkt worden als een belangrijke veroorzaker van problemen met de (legale) personeelsvoorziening.

andere motieven

Hoewel financiële overwegingen een belangrijk motief voor illegale tewerkstelling zijn, dragen ook andere factoren bij aan het ontstaan van zodanige personeelsproblemen, dat het inschakelen van illegale arbeidskrachten fungeert als illegaal en strafbaar alternatief voor de legale personeelsvoorziening.

In dit verband kunnen als factoren aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt genoemd worden: de relatief slechte arbeidsomstandigheden, het slechte imago van de branche en met name ook de behoefte aan een flexibele inzet van personeel. Dit laatste kan worden veroorzaakt door onder meer: wisselende afzetmogelijkheden (bijvoorbeeld in de confectiebranche), wisselende perioden waarin geproduceerd kan worden (bijvoorbeeld bepaalde teelten in de tuinbouw).

Als factoren aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt kunnen genoemd worden: het geringe verschil tussen uitkering en loon, de geringe bereidheid tot aanvaarding van tijdelijk werk en werk op wisselende tijdstippen, de geringe bereidheid in een bepaalde branche te werken, de geringe bereidheid tot aanvaarding van werk met onaangename arbeidsomstandigheden.

vicieuze cirkel

In combinatie met het financieel motief bewerkstelligen deze vraag- en aanbod-factoren een vicieuze cirkel: deze factoren kunnen tot effect hebben dat geen of onvoldoende legaal arbeidsaanbod wordt ingeschakeld; het tewerk stellen van illegale arbeidskrachten kan daarvan in voorkomende gevallen het gevolg zijn; arbeidsplaatsen worden als daardoor onttrokken aan de legale arbeidsmarkt, hetgeen tot gevolg heeft dat legaal arbeidsaanbod niet kan worden ingeschakeld. Het moet de beleidsopgave zijn deze vicieuze cirkel te doorbreken.

bevindingen uit NEI-onderzoek

Uit het NEI-onderzoek blijkt, dat de (hoge) arbeidskosten van legale werknemers door werkgevers als belangrijkste motief voor illegale tewerkstelling wordt gezien. Dit geldt met name voor werkgevers in de confectiebranche. De behoefte aan een flexibele personeelsinzet is een belangrijke tweede reden. Dit geldt met name wederom voor werkgevers in de confectiebranche. Het (vermeende) tekort aan legaal arbeidsaanbod is een derde door werkgevers genoemde reden voor illegale tewerkstelling. Dit motief wordt vooral door werkgevers in de tuinbouw genoemd.

2.3. geschatte omvang van illegale tewerkstelling

Het NEI-onderzoek biedt de meest recente én betrouwbare schatting van de omvang van illegale tewerkstelling in ons land. Het rapport laat zien hoe moeilijk het is om een redelijk betrouwbare schatting van een illegaal verschijnsel te geven. Niettemin is het NEI erin geslaagd om op basis van het beschikbare materiaal te komen tot een redelijke indicatie van de omvang van illegale tewerkstelling, in totaal en naar sectoren.

totale omvang

Het onderzoek van het NEI is uitgevoerd in de volgende branches: agrarische sector (tuinbouw, bollen, loonbedrijven), loonconfectie, proces-industrie, metaal, bouw/installatie, horeca, veilingen, schoonmaak. Het NEI raamt de omvang van illegale tewerkstelling in deze sectoren op circa 25 000 arbeidsjaren. Het NEI schat dat omvang van illegale arbeid in de overige sectoren van de Nederlandse economie niet meer bedraagt dan circa 5 000 arbeidsjaren.

De totale omvang van illegale arbeid in Nederland raamt het NEI derhalve op circa 30 000 arbeidsjaren. Deze omvang correspondeert met niet meer dan 0,5% van de totale werkgelegenheid (in arbeidsjaren) in ons land. Ervan uitgaande, dat illegale arbeid overwegend on- en laaggeschoold werk⁹ is, dan bedraagt het aandeel illegale tewerkstelling binnen de totale on- en laaggeschoolde werkgelegenheid in de door het NEI onderzochte branches maximaal ruim 7%.

omvang in confectie-branche, delen van de agrarische sector en horeca
Uit het NEI-onderzoek blijkt voorts, dat illegale arbeid in relatieve zin met name voor 3 sectoren van substantiële betekenis is: de horeca, in een hogere mate delen van de agrarische sector (waaronder de tuinbouw), maar vooral de loonconfectie. In de horeca bestaat naar schatting maximaal 7% van de totale werkgelegenheid in deze sector uit illegale arbeid. Het NEI schat dat maximaal 17% van de werkgelegenheid in de onderzochte delen van de agrarische sector bestaat uit illegale arbeid. Het aandeel illegale arbeid binnen de totale werkgelegenheid van de confectie-sector raamt het NEI op bijna 50%.¹⁰ Deze percentages vallen hoger uit, wanneer de illegale arbeid binnen deze sectoren wordt gerelateerd aan de totale on- en laaggeschoolde werkgelegenheid binnen deze sectoren.¹¹

beleidsconclusies

Het kabinet trekt de volgende conclusies uit de bevindingen van het NEI. De totale omvang van illegale arbeid is macro-economisch gezien van betrekkelijk geringe betekenis. De omvang van illegale arbeid is in een drietal sectoren (loonconfectie, delen van de agrarische sector en horeca) daarentegen van substantiële betekenis. Dit gegeven pleit voor een sectorale aanpak van de problematiek van illegale tewerkstelling.

3. het beleid in de afgelopen jaren¹²

typering

De beleidsontwikkeling met betrekking tot de voorkoming en bestrijding van illegale tewerkstelling in de afgelopen kabinetsperiode kan op hoofdlijnen als volgt getypeerd worden:

- * de beleidsontwikkeling vindt plaats in de vorm van een geïntegreerde beleidsaanpak, die maatregelen op meerdere beleidsterreinen omvat;
- * het louter op handhaving gerichte beleid ter bestrijding van illegale arbeid wordt aangevuld met een bestuurlijk-preventief beleid gericht op het voorkomen van illegale tewerkstelling;
- * daarbij is strafrechtelijke handhaving ter bestrijding van illegale arbeid bij uitstek een overheidstaak en zal zelfregulering van een bedrijfstak met (relatief) veel voorkomende illegale arbeid bijdragen aan de effectiviteit van het bestuurlijk-preventieve beleid ter voorkoming van illegale arbeid;
- * de uitvoering van het beleid wordt gekenmerkt door samenwerking tussen verschillende instanties, zowel in de sfeer van de strafrechtelijke handhaving als de bestuurlijk-preventieve sfeer.

⁹ Werk waarvoor maximaal LBO/MAVO wordt gevraagd.

¹⁰ Het werkelijke aandeel illegale arbeid in deze branche is waarschijnlijk hoger, omdat volledig illegaal opererende ateliers (bijv. niet ingeschreven bij Kamer van Koophandel) niet in het empirisch onderzoek van het NEI zijn betrokken.

¹¹ 65% in de loonconfectie, 24% in delen van de agrarische sector en 10% in de horeca.

¹² In de bijlage wordt een aantal recente relevante nota's en rapporten kort samengevat.

Ter nadere toelichting op deze algemene typering kan het volgende worden opgemerkt.

geïntegreerde beleidsaanpak

De ontwikkeling van het beleid in de vorm van een geïntegreerde beleidsaanpak is de resultante van het in de loop der jaren verkregen inzicht, dat aan de voorkoming en bestrijding van illegale tewerkstelling heel uiteenlopende, veelal problematische aspecten te onderscheiden zijn. Het beoogde resultaat kan slechts naderbij gebracht worden, wanneer in het beleid met al deze aspecten voluit rekening wordt gehouden. Immers, de ervaring leert dat een op slechts één aspect gerichte maatregel volstrekt onvoldoende bijdraagt aan het voorkomen en bestrijden van illegale arbeid. Bovendien roept een dergelijke eenzijdige maatregel het gevaar op van onbedoelde en ongewenste effecten, juist omdat met andere relevante aspecten van de problematiek geen rekening is gehouden.

Het voorgaande betekent, dat simultaan verscheidene maatregelen op verschillende beleidsterreinen getroffen moeten worden. Zoals uit het overzicht in de bijlage blijkt, zijn uiteenlopende maatregelen op meerdere beleidsterreinen getroffen, waaronder: strafrechtelijk handhavingsbeleid, vreemdelingenbeleid, toelatingsbeleid, beleid tav de afdracht van belasting en sociale premies, arbeidsmarktbeleid, sociale zekerheidsbeleid, arbeidsvoorwaardenbeleid, arbeidsomstandighedenbeleid.

naast bestrijding ook voorkoming van illegale tewerkstelling

Kenmerkend voor de ontwikkeling van het overheidsbeleid met betrekking tot illegale arbeid is geweest het toenemende belang, dat wordt toegekend aan maatregelen ter voorkoming van illegale arbeid.¹³ Dit is gebeurd op grond van het ervaringsgegeven, dat alléén bestrijding van illegale arbeid de oorzaken ervan niet zal kunnen wegnemen. Een eenzijdig op bestrijding gericht handhavingsbeleid bergt verder het gevaar in zich van louter symptoom-bestrijding, dan wel de bestrijding van alléén de ongewenste gevolgen van het verschijnsel. Hoe belangrijk een dergelijk beleid op zichzelf ook is, het creëert onvoldoende voorwaarden ter voorkoming van illegale arbeid.

Een handhavingsbeleid gericht op de bestrijding van illegale arbeid dient derhalve te worden aangevuld met een preventief beleid gericht op het waar mogelijk wegnemen van de oorzaken van illegale arbeid. Handhavingsbeleid en preventief beleid zijn daarbij in dubbel opzicht op elkaar betrokken:

- * de effectiviteit van preventief beleid is in belangrijke mate gediend met een stringente strafrechtelijke handhaving als sluitstuk; preventieve maatregelen sorteren pas dan optimaal effect als de «vluchtweg» van illegale tewerkstelling daadwerkelijk én in de beeldvorming is afgesneden;
- * strafrechtelijke handhaving is «dweilen met de kraan open» bij het ontbreken van een preventief beleid gericht op het waar mogelijk wegnemen van de oorzaken van illegale arbeid.

strafrechtelijke handhaving en zelfregulering van een bedrijfstak

De overheid is primair verantwoordelijk voor het sluitstuk van het beleid. Immers, strafrechtelijke handhaving ter bestrijding van illegale tewerkstelling is bij uitstek een overheidstaak. Gezien de hierboven gestipuleerde noodzaak van een geïntegreerde beleidsaanpak kan hierbij niet volstaan worden: naast strafrechtelijke handhaving óók preventief beleid.

Het treffen van preventieve maatregelen is daarbij in belangrijke mate een verantwoordelijkheid van vertegenwoordigende organen van

¹³ Bij wijze van voorbeeld kan hierbij gedacht worden aan vergroting van de inzet van het binnenlands arbeidsaanbod voor zover illegale tewerkstelling mede wordt veroorzaakt door kennelijke problemen in de personeelsvoorziening.

bedrijfstakken met (relatief) veel voorkomende illegale arbeid. Sectoren dragen in belangrijke mate een eigen verantwoordelijkheid voor het uitbannen van illegale tewerkstelling. Vertegenwoordigende organen van bedrijfstakken dienen hierop aangesproken te kunnen worden. Voor zover het voorkomen van illegale arbeid samenhangt met kennelijke problemen in de personeelsvoorziening zijn werkgevers primair verantwoordelijk voor de eigen (legale) personeelsvoorziening. De arbeidsvoorzieningsorganisatie kan daarbij een effectieve bijdrage leveren aan de oplossing van personeelsproblemen.

beleidsuitvoering door samenwerking tussen instanties

De uitvoering van het beleid wordt in belangrijke mate gekenmerkt door samenwerking tussen verschillende instanties, zowel binnen de sfeer van de strafrechtelijke handhaving en binnen de bestuurlijk-preventieve sfeer, als tussen instanties uit beide sferen. Het feit, dat aan de problematiek van illegale arbeid meerdere aspecten verbonden zijn, noodzaakt – zoals hiervoor is opgemerkt – tot een geïntegreerde beleidsaanpak. Afstemming bij de uitvoering van maatregelen op meerdere terreinen versterkt de effectieve werking van elke maatregel afzonderlijk.

4. het beleid voor de komende jaren: algemeen

4.1. inleiding

Het kabinet wil de beleidskoers van de afgelopen jaren op hoofdlijnen voortzetten. Doorgaan op de ingeslagen weg betekent, dat de doelstelling van het beleid dezelfde blijft: streven naar voorkoming en bestrijding van illegale tewerkstelling. In de inleiding van deze nota is het «waarom» van deze doelstelling reeds beantwoord: géén oneerlijke concurrentie, géén verdringing van legaal arbeidsaanbod, géén uitbuiting van vreemdelingen en géén ondermijning van het restrictieve toelatingsbeleid.

In deze paragraaf zal in meer algemene zin worden ingegaan op (de uitvoering van) het beleid ter bestrijding en voorkoming van illegale tewerkstelling. In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op het beleid met betrekking tot sectoren met relatief veel voorkomende illegale arbeid.

4.2. nadruk op uitvoering van beleid

Zoals uit het vervolg van deze nota zal blijken, zijn de afgelopen jaren over een breed terrein tal van algemene en sectorale maatregelen ter voorkoming en bestrijding van illegale tewerkstelling genomen. Daarom zal de komende tijd de nadruk worden gelegd op de effectieve uitvoering van deze maatregelen. Het nemen van volledig nieuwe beleidsinitiatieven acht het kabinet niet noodzakelijk.

Effectieve uitvoering van beleid vooronderstelt uitvoerbaarheid van beleidsmaatregelen voor uitvoerende instanties conform de bedoelingen van besluitvormende politieke en bestuurlijke organen. Hiertoe dient de besluitvorming over de hoofdlijnen van vormgeving van deze maatregelen plaats te vinden in nauwe samenspraak tussen uitvoerende en beleidsbepalende instanties en organen. De concrete vormgeving van maatregelen is een primaire verantwoordelijkheid van uitvoerende instanties.

Dit uitgangspunt zal de komende tijd richtinggevend zijn bij de opstelling van concrete maatregelen met het oog op een effectieve uitvoering van het beleid gericht op de bestrijding en voorkoming van illegale tewerkstelling. Voor zover de beleidsuitvoering betrekking heeft

op de beleidsterreinen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal de (nieuwe) Dienst voor Inspectie en Informatie (zie hierna) hierbij een cruciale functie vervullen.

De nadruk op de effectieve uitvoering van beleid geldt zowel voor het handhavingsbeleid als het preventief beleid. Zoals in de vorige paragraaf reeds is aangegeven zijn beide in dubbel opzicht op elkaar betrokken. Preventieve maatregelen en strafrechtelijke handhaving zijn schakels in de totale handhavingsketen, die loopt van voorlichting tot opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Hoewel de overheid bij uitstek en primair verantwoordelijk is voor de strafrechtelijke handhaving als sluitstuk van het beleid, draagt zij – naast anderen – ook verantwoordelijkheid voor het (doen) treffen van preventieve maatregelen. Deze maatregelen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op vergroting van de inschakeling van legaal arbeidsaanbod in sectoren met relatief veel voorkomende illegale arbeid.

Het (doen) uitvoeren van dergelijke preventieve maatregelen is naar het oordeel van het kabinet niet vrijblijvend. Dit geldt uiteraard in geval de uitvoering van maatregelen is opgedragen aan instanties van de rijksoverheid. Voor zover de uitvoering van bepaalde preventieve maatregelen behoort tot de primaire verantwoordelijkheid van andere instanties dan die van de rijksoverheid is van belang, dat hierover afspraken worden gemaakt tussen deze instanties en de rijksoverheid. Tot deze afspraken kunnen behoren: het nauwlettend volgen van de daadwerkelijke uitvoering van maatregelen; de wijze van samenwerking tussen uitvoerende instanties, etc. Het in 1993 afgesloten Landelijk Tuinbouwakkoord is een goed voorbeeld van het soort afspraken dat het kabinet voor ogen staat.

Ook in de sfeer van het handhavingsbeleid ligt de nadruk op de uitvoering van beleid. De beleidsuitvoering zal de komende tijd meer effectief ter hand kunnen worden genomen door onder meer de gefaseerde uitbreiding van de capaciteit van de Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen (DIA) en verbetering van de samenwerking tussen handhavende instanties¹⁴. Voorts is in dit kader van belang, dat de taken van de DIA in de loop van dit jaar zullen worden geïncorporeerd in de Dienst voor Inspectie en Informatie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In volgende paragraaf zal nader op de taken van deze dienst worden ingegaan.

Tot slot verdient het overweging over een paar jaar een nieuw onderzoek naar illegale tewerkstelling te houden. Dit onderzoek zou niet alleen informatie moeten opleveren over de aard en omvang van illegale tewerkstelling, maar ook expliciet moeten nagaan welke bijdrage de uitvoering van beleidsmaatregelen heeft geleverd aan het voorkomen en bestrijden van illegale tewerkstelling.

4.3. bestrijding van illegale tewerkstelling

Bestrijding van illegale tewerkstelling betekent de uitvoering van een stringent handhavingsbeleid, met name in sectoren met relatief veel voorkomende illegale arbeid: loonconfectie, tuinbouw en horeca. De huidige Wabw (straks Wtv) biedt de wettelijke basis voor de bestrijding van illegale tewerkstelling.

samenhangend strafrechtelijk handhavingsbeleid

Sinds juni 1992 zijn de door de procureurs-generaal bij de gerechtshoven geformuleerde uitgangspunten voor een samenhangend strafrechtelijk

¹⁴ Zie par 4.3.

handhavingsbeleid in het kader van Wabw van kracht. Eén van deze uitgangspunten heeft betrekking op een forse verhoging van de strafmaat die het Openbaar Justitie kan eisen in geval van overtreding van de Wabw. De bedoeling is dat het strafvorderingsbeleid een meer afschrikkend karakter krijgt: illegale tewerkstelling mag voor de wetsovertreder nimmer lonend zijn.

Voorts heeft het kabinet in de afgelopen tijd een aantal maatregelen genomen, die (mede) tot doel hebben dat het strafrechtelijk handhavingsbeleid ter bestrijding van illegale arbeid meer intensief en effectief kan worden uitgevoerd.

Ten eerste: op 1 januari 1994 zijn de nieuwe artikelen 197 b, c en d van het Wetboek van Strafrecht in werking getreden, waardoor onder meer het tewerkstellen van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen in sommige gevallen als misdrijf kan worden aangemerkt.

Ten tweede: met ingang van november 1991 is het voor illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen niet meer mogelijk een sofi-nummer te verkrijgen. Het ontbreken van dit nummer is voor een werkgever een indicatie, dat een arbeidskracht niet legaal in Nederland verblijft.¹⁵ Deze maatregel biedt aldus aan opsporingsinstanties de mogelijkheid om de bewijsvoering in geval van overtreding van de Wabw eenvoudiger rond te krijgen.

Ten derde: met de invoering van de wet op de Identificatieplicht is de Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen (DIA) bevoegd de werknemer op de werkplek naar een identificatie-document te vragen. De werknemer is verplicht dit te overleggen. Mocht uit dit document blijken, dat er vraagtekens zijn op het punt van de verblijfsstatus van een buitenlandse werknemer, dan is dit een signaal voor verder onderzoek bij de werkgever. Hierdoor kan de opsporing en vervolging van werkgevers die illegale vreemdelingen in dienst hebben aanzienlijk worden vereenvoudigd.

Ten vierde: de gefaseerde uitbreiding van de capaciteit van de DIA, die vanaf het najaar van 1993 haar beslag zal krijgen, maakt een meer intensief handhavingsbeleid mogelijk. Dit is met name van belang voor de bestrijding van illegale tewerkstelling in sectoren en regio's met relatief veel voorkomende illegale arbeid. Meer capaciteit voor toezicht en opsporing betekent een aanmerkelijk grotere pakkans voor overtreeders. De vluchtweg van illegale tewerkstelling kan aldus meer effectief worden afgesneden. Een klein deel van de extra capaciteit van de DIA zal worden ingezet voor activiteiten met een meer preventief karakter. Het voorgaande maakt mogelijk, dat meer aandacht wordt besteed aan de zogenaamde lange handhavingsketen: preventie – inspectie – opsporing.

Tenslotte is het kabinet voornemens om bij de vierde tranche tot wijziging van de Vreemdelingenwet te regelen, dat de kosten van bewaring en uitzetting van een illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling worden verhaald op de werkgever, die deze vreemdeling heeft tewerkgesteld.

voorstel van Wet tewerkstelling vreemdelingen

In het voorstel van Wet tewerkstelling vreemdelingen is de reikwijdte van de huidige wet zodanig aangepast, dat het handhavingsbeleid meer effectief kan worden uitgevoerd. Deze aanpassing is bedoeld om duidelijk te maken dat het een werkgever verboden is zonder vergunning vreemdelingen arbeid te laten verrichten.¹⁶ Deze aanpassing was nodig, omdat in de praktijk steeds naar wegen werd gezocht om via sluiptwegen en ingewikkelde constructies het verbod vreemdelingen tewerk te stellen

¹⁵ Overigens mag een werkgever er niet zonder meer op vertrouwen, dat een vreemdeling mét een sofi-nummer hier met een geldige verblijfstitel verblijft.

¹⁶ In art. 3 van de Wtv is een aantal uitzonderingen op deze algemene regel opgenomen.

en daarmee de vergunningplicht te ontgaan.¹⁷ Deze constructies hebben geleid tot bewijsproblemen in geval van vermoede overtredingen. In het wetsvoorstel is gekozen voor een zodanig ruime definitie, dat er in feite altijd sprake is van een vergunningplicht voor de werkgever/opdrachtgever: diegene die de vreemdeling feitelijk arbeid laat verrichten, is vergunningplichtig in het kader van het wetsvoorstel.

handhavingsbeleid in sfeer van afdracht belastingen en premies

Bij de bestrijding van illegale tewerkstelling gaat het niet alleen om het handhavingsbeleid in de sfeer van de Wabw (dan wel Wtv), maar ook om de handhaving van andere wetten. Immers, overtreding van de Wabw gaat in de praktijk niet zelden gepaard met andere overtredingen. Deze andere overtredingen hebben overwegend te maken met het belangrijkste motief van bedrijven om illegale vreemdelingen in dienst te nemen, namelijk de kunstmatig en onwettig laag gehouden prijs van arbeid.

Concreet gaat het hierbij met name om het niet afdragen van belastingen en sociale premies en het uitbetalen van een lager loon dan het minimumloon. Op deze kunstmatige en onwettige manier verlagen bedrijven hun arbeidskosten teneinde het hoofd boven water te kunnen houden op de voor hen relevante deel-markten. Andere bedrijven op deze deel-markten kan als gevolg daarvan zodanig oneerlijke concurrentie worden aangedaan, dat zij in hun economisch voortbestaan kunnen worden bedreigd. De situatie in de confectie-branche laat zien, dat een dergelijke situatie verre van denkbeeldig is.

De conclusie kan derhalve geen andere zijn dan dat in de Nederlandse economie geen plaats behoort te zijn voor bedrijven die alleen kunnen overleven door zich schuldig te maken aan de inschakeling van goedkope, illegale vreemdelingen.

Dienst voor Inspectie en Informatie (I-SZW)

I-SZW zal verantwoordelijkheid dragen voor de handhaving en uitvoering van wet- en regelgeving op de beleidsterreinen van arbeidsomstandigheden, -voorziening, -markt en -verhoudingen. Daarmee vervult deze dienst een schakelfunctie tussen beleid en praktijk. Bij de uitvoering van de taken van I-SZW staat de geïntegreerde aanpak centraal. Deze aanpak geeft enerzijds de mogelijkheid om bedrijven in één keer op de naleving van verschillende wetten te controleren in plaats van – zoals thans – in afzonderlijke inspecties door verschillende instanties. Anderzijds kunnen dankzij deze werkwijze veel meer bedrijven dan thans gecontroleerd worden op naleving van de Wabw (straks Wtv). Als resultante van deze aanpak wordt de pakkans van overtreders van deze wet vergroot.¹⁸

De handhavingstaak van de DIA met betrekking tot de Wabw is de afgelopen tijd verschoven van toezicht op de naleving van deze wet naar toezicht *en* opsporing in het bredere kader van de bestrijding van werkgeversfraude. Dit komt omdat financieel gewin het belangrijkste motief voor illegale tewerkstelling is: illegale arbeid gaat in de praktijk veelal samen met het niet afdragen van belastingen en sociale premies. Aangezien dit laatste ook voor de komende tijd (helaas) zal opgaan, zal binnen het verband van I-SZW voor wat betreft de handhaving van de Wabw, in bepaalde sectoren, sterke nadruk worden gelegd op toezicht en opsporing met het oog op het bestrijden van werkgeversfraude. Een effectieve uitvoering van deze taak noodzaakt tot samenwerking tussen I-SZW en ander instanties (zie hierna).

¹⁷ Onder het regime van de huidige Wabw hangt het van de gekozen arbeidsrelatie af of sprake is van vergunningplichtige arbeid en wie als vergunningplichtige werkgever moet worden aangemerkt. In geval van aanneming van werk kan soms de aannemer vergunningplichtig zijn, soms de opdrachtgever, indien er feitelijk sprake is van het inlenen van personeel. Soms ook is niemand aantoonbaar vergunningplichtig, omdat gekozen wordt voor een constructie, waarbij vreemdelingen als zelfstandige ondernemers optreden.

¹⁸ Daarnaast kan, zoals hiervoor opgemerkt, illegale tewerkstelling onder bepaalde voorwaarden als misdrijf worden aangemerkt. Opsporing en vervolging van plegers van dit misdrijf moet vooral de ernstige misstanden tegengaan.

samenwerking tussen handhavende instanties

Geconstateerd kan worden, dat in de afgelopen tijd de betrokken instanties¹⁹ in de sfeer van opsporing van zwart en illegaal werk en daarmee samenhangende overtredingen in toenemende mate met elkaar samenwerken. Grotere acties, waarbij meerdere instanties betrokken zijn, worden zorgvuldig voorbereid. Tussen een aantal van deze instanties is sprake van permanente gegevensuitwisseling. De samenwerking tussen instanties bij de uitvoering van het handhavingsbeleid in sectoren met relatief veel voorkomende illegale arbeid zal nog verder worden geïntensiveerd. Dit wordt mede mogelijk gemaakt door de gefaseerde uitbreiding van de capaciteit van de DIA en het incorporeren van de taken van de DIA en de Arbeidsinspectie in I-SZW.

internationaal

In internationaal verband zijn rond bestrijding van illegale tewerkstelling de volgende ontwikkelingen te melden. Op 1 en 2 juni jl. hebben de Immigratie-ministers van de Europese Gemeenschap een aanbeveling aangenomen betreffende het controleren en verwijderen van onderdanen van derde landen die illegaal in een Lid-Staat verblijven of werken. Het Nederlandse beleid terzake is in overeenstemming met deze aanbeveling. In het verband van de OESO heeft Nederland aandacht gevraagd voor de problematiek van illegale arbeid. Binnenkort zal dit punt aan de orde komen tijdens een vergadering van de Working Party on migration.

Wat betreft bestrijding van de confectie-fraude zijn in Benelux-verband contacten gelegd, in het bijzonder met Belgische ambtenaren. Deze contacten zullen verder worden geïntensiveerd. Voorts zal de Nederlandse vertegenwoordiger in het K 4-comité (een comité ter uitwerking van de derde pijler van het verdrag van Maastricht) bezien of de problematiek van de illegale confectie-ateliers in dat kader aan de orde kan komen.

4.4. voorkoming van illegale tewerkstelling

Voorkoming van illegale tewerkstelling betekent de uitvoering van een beleid gericht op het waar mogelijk wegnemen van de oorzaken ervan. Zoals eerder in par 2.2. opgemerkt, hangen deze oorzaken samen met de motieven van bedrijven om illegale vreemdelingen tewerk te stellen.

arbeidskosten

Voor zover de oorzaak van illegale tewerkstelling samenhangt met het financieel motief van bedrijven om de arbeidskosten op een onwettige manier (bijv door geen belastingen en premies te betalen) laag te houden, kan het geen doelstelling van beleid zijn om déze oorzaak weg te nemen. Dan rest slechts een stringent handhavingsbeleid gericht op bestrijding van zwart, illegaal werk.

Het kabinet streeft er wél naar de arbeidskosten van bedrijven te beperken, met name in het onderste segment van de arbeidsmarkt.²⁰ Dit beleid moet tot gevolg hebben dat meer banen in dit segment tot stand komen en op een legale manier vervuld worden. Hierdoor vermindert voor bedrijven de noodzaak om op onoirbare wijze loonconcurrentie met andere bedrijven of met het buitenland aan te gaan.

vergroting inschakeling van legaal arbeidsaanbod en behoefte aan flexibele personeelsinzet

Voor zover de oorzaken van illegale arbeid vooral samenhangen met andere motieven dan het financieel gewin, dient het beleid gericht te zijn op het waar mogelijk wegnemen van deze oorzaken. Zoals uit het NEI-onderzoek blijkt, zijn een (vermeend) tekort aan legaal arbeidsaanbod en de behoefte van bedrijven aan een flexibele personeelsinzet daarbij de

¹⁹ DIA, vreemdelingendiensten, belastingdienst, Arbeidsinspectie, Openbaar Ministerie, bedrijfsverenigingen, gemeentelijk sociale diensten.

²⁰ De beleidsopvattingen van het kabinet hierover zijn verwoord in de notitie «Meer werk, weer werk» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 406, nr. 1). Het gaat hierbij onder meer om het verlagen van de arbeidsinkomensquote, een stringente loonmatiging, de bevrozing van het minimumloon en de sociale zekerheidsuitkeringen, de totstandkoming van banen tussen het wettelijk minimumloon en de laagste cao-schalen en verhoging van het arbeidskostenforfait.

belangrijkste factoren. Uit dit onderzoek blijkt verder, dat beide factoren in de praktijk niet zelden samenvallen: in een aantal sectoren ervaren bedrijven een tekort aan legaal arbeidsaanbod dat flexibel kan worden ingezet.

Het voorgaande noodzaakt tot een beleid gericht op vergroting van de inzet van legaal arbeidsaanbod in sectoren met relatief veel voorkomende illegale arbeid, alsmede het binnen grenzen mogelijk maken van een flexibele inzet van de factor arbeid. Deze beleidsdoelstellingen passen binnen het beleid van het kabinet met betrekking tot enerzijds de bevordering van werkgelegenheid en arbeidsparticipatie en de bestrijding van werkloosheid en anderzijds vergroting van de mogelijkheden tot flexibilisering van arbeidsrelaties.²¹

Wat betreft het eerste gaat het met name om de totstandkoming van meer banen in het onderste segment van de arbeidsmarkt, alsmede om het streven werken financieel aantrekkelijker te maken voor mensen met een uitkering. Het beoogde effect hiervan moet zijn: vergroting van de inschakeling in het arbeidsproces van werkzoekenden in het algemeen en van uitkeringsgerechtigde werkzoekenden in het bijzonder. Dit geldt óók voor sectoren, waar sprake is van illegale tewerkstelling, mede als gevolg van een vermeend tekort aan legaal arbeidsaanbod.

Wat betreft het tweede: het kabinet staat in algemene zin positief tegenover flexibilisering van arbeidsrelaties. Flexibilisering levert een bijdrage aan een meer efficiënte bedrijfsvoering, waardoor de concurrentiepositie van het bedrijfsleven kan worden versterkt.²² Met name de regels inzake werk- en rusttijden en ontslag worden als belangrijkste belemmeringen voor flexibilisering genoemd. Inzet van het kabinet is deze regels tot een minimum terug te brengen.²³

In het onderzoek van NEI naar illegale arbeid²⁴ formuleren de onderzoekers enige aanknopingspunten voor het beleid gericht op de vergroting van de inschakeling van binnenlands aanbod in sectoren met relatief veel voorkomende illegale arbeid. Naar aanleiding hiervan kan het volgende opgemerkt worden. De Kaderregeling Arbeidsinpassing (KRA) en de Kaderregeling Uitzendarbeid (KRU) zijn reguliere instrumenten van arbeidsvoorziening met het oog op de inschakeling van werkloze werkzoekenden in het arbeidsproces. Arbeidspools zijn een ander instrument. Naar de opvatting van het kabinet zouden sectoren met relatief veel voorkomende illegale arbeid meer van dit instrument gebruik kunnen maken.²⁵ Wat betreft verbetering van de arbeidsomstandigheden in sectoren met relatief veel voorkomende illegale arbeid kan verwezen worden naar hetgeen hierover in par 5.2. en 5.3. wordt opgemerkt.

arbeidsvoorziening

De Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) vervullen een belangrijke bijdrage aan de oplossing van personeelsproblemen in een aantal betrokken sectoren door vergroting van de inschakeling van het binnenlands arbeidsaanbod, met name van werkloze werkzoekenden. Gezien de concentratie van illegale tewerkstelling in de sectoren tuinbouw en loonconfectie in een aantal regio's is een relatief beperkt aantal RBA's hierbij betrokken.

Recente ervaringen van de regionale arbeidsvoorziening voor wat de afstemming tussen (legale) vacatures en (legaal) arbeidsaanbod laten een nogal wisselend beeld zien. Zo is in het Westland sprake van een bemoedigende ontwikkeling: substantiële aantallen werklozen kunnen worden bemiddeld naar door werkgevers gemelde vacatures.²⁶ De personeelsvoorziening voor het kortdurend seizoenswerk in de asperges-

²¹ De contouren van dit beleid heeft het kabinet recent geschetst in de notitie «Meer werk, weer werk».

²² De afgelopen tijd zijn diverse maatregelen genomen dan wel zijn nog in voorbereiding, die de mogelijkheden tot flexibilisering zullen doen vergroten, waaronder: verruiming van het vergunningenbeleid inzake rust- en werktijden, algehele herziening van de Arbeidswet 1919, herziening van het ontslagrecht, afschaffing van het vergunningenstelsel ter beschikkingstelling arbeidskrachten.

²³ Wat betreft wijziging van het ontslagrecht: bij de Eerste Kamer ligt een voorstel, waarin ruimere mogelijkheden zijn opgenomen voor verlenging van tijdelijke contracten. Enige tijd geleden heeft het kabinet een stap verder aangekondigd: afschaffing van de preventieve ontslagtoets. Wat betreft wijziging van de regelgeving mbt rust- en arbeidstijden: het kabinet heeft in de notitie «Meer werk, weer werk» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 406, nr. 1) een nieuwe Arbeidstijdenwet aangekondigd. Op grond van deze nieuwe wet zullen binnen ruime grenzen onder meer de volgende situaties (zonder vergunning) tot de mogelijkheid gaan behoren, waar deze onder de huidige Arbeidswet door overregulering en vergunningen in veel gevallen bemoeilijkt werd: het verschuiven van de begrenzing van de dagelijkse begin- en eindtijd; mini-shifts (dit is een regeling waarbij gewerkt wordt in bijv 3 ploegen van 5 of 6 uur op 4 of 5 dagen per week zonder dat sprake is van ploegenwisseling); de zogenaamde gecombineerde werkweek gecombineerd met bedrijfstijdverlenging (bijv 4x9 uur werken in een bedrijfstijd van 45 uur per week); flexibele jaarcontracten (bijv deel van het jaar in drukke periode langer werken en ter compensatie in minder drukke tijden korter werken); arbeid op zaterdag.

²⁴ Zie noot 3.

²⁵ Het voorbeeld van de tuinbouw laat zien (zie par 5.3.), dat zien de totstandkoming van arbeidspools in deze sector moeizaam verloopt.

²⁶ In de eerste helft van 1993 werden circa 800 vacatures (voor 200 vaste en 600 tijdelijke banen) vervuld door arbeidsvoorziening, overwegend met uitkeringsgerechtigde werklozen.

teelt in Noord-Limburg en Zuid-Oost Brabant laat daarentegen een zeer teleurstellend beeld zien: zeer weinig werklozen worden geplaatst.²⁷ De recente ervaringen in de Kop van Noord-Holland (met name lelie-teelt) laat weer een ander beeld zien: het aanbod van bemiddelbare werkloze werkzoekenden is in 1993 groter dan het aantal vacatures dat werkgevers bij het arbeidsbureau hebben gemeld²⁸. Een vergelijkbare situatie doet zich voor in de confectie-sector in Amsterdam: het aantal tot nu gemelde vacatures is geringer dan het aantal bemiddelbare werkloze werkzoekenden.²⁹

samenwerking tussen uitvoerende instanties

De ervaringen in de tuinbouw hebben geleerd dat samenwerking tussen instanties in de bestuurlijk-preventieve sfeer van essentieel belang is om een bijdrage te leveren aan de oplossing van personeelsproblemen in de sector, voorzover deze problemen een oorzaak van illegale tewerkstelling zijn. Hierbij gaat het met name om de samenwerking tussen de uitvoeringsorganen van de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid. Effectieve samenwerking tussen deze instanties is voorwaarde voor een succesvol beleid gericht op de inschakeling van uitkeringsgerechtigde werklozen op arbeidsplaatsen die nu nog door illegale tewerkstelling aan de reguliere arbeidsmarkt zijn onttrokken.

In algemene zin kan geconstateerd worden dat de samenwerking tussen uitkeringsinstanties en de RBA's steeds beter op gang komt.³⁰ Het kabinet zal, waar nodig, voorwaarden scheppen tot verdere verbetering en uitbreiding van deze samenwerking. Zo is in het voorstel van Wet houdende de aanpassing van de uitvoeringsorganisatie sociale verzekeringen³¹ een verplichting tot samenwerking tussen de bedrijfsverenigingen en de arbeidsvoorzieningsorganisatie opgenomen. De verplichting tot samenwerking tussen gemeenten en de arbeidsvoorzieningsorganisatie op basis van de tijdelijke Wet stimulering sociale vernieuwing³² zal met ingang van 1 juli 1994 worden geïmplementeerd.

5. het beleid voor de komende jaren: sectorale aanpak

5.1. inleiding

De resultaten van het NEI-onderzoek onderstrepen nog eens, dat illegale tewerkstelling vooral een sectoraal probleem is. In de meeste sectoren van onze economie is van illegale arbeid in het geheel geen sprake of speelt slechts een marginale rol. Dit geldt helaas niet voor de horeca, delen van de agrarische sector (vooral tuinbouw) en met name de confectie-branche. Het kabinet is daarom van opvatting, dat de beleidsuitvoering zich moet concentreren op deze branches. Dit laatste neemt overigens niet weg, dat in andere sectoren zonodig ook zal worden opgetreden.

5.2. confectie-branche

inleiding

Zoals in par 2 is aangegeven, raamt het NEI het aandeel illegale arbeid in de confectie-sector op bijna de helft van de totale werkgelegenheid en op ongeveer 65% van de on- en laaggeschoolde werkgelegenheid. Deze sector is hiermee – helaas – koploper van bedrijfstakken met relatief veel illegale arbeid.

Uit het NEI-onderzoek blijkt, dat werkgevers de (hoge) arbeidskosten van legale werknemers zien als het belangrijkste motief voor de tewerkstelling van illegale arbeidskrachten. Ontduiking van belastingen en premies en het betalen van een (veel) lager loon dan het minimumloon is

²⁷ In 1992 hebben slechts 25 uitkeringsgerechtigden langer dan 1 à 2 weken in de asperges-teelt gewerkt; in 1993 naar schatting zo'n 100, met name in Brabant.

²⁸ Het aantal vacatures dat werkgevers bij het arbeidsbureau hebben gemeld is dit jaar eenderde van vorig jaar: vorig jaar 1800, dit jaar 600.

²⁹ 80% van de in de eerste helft van 1993 gemelde vacatures (in totaal bijna 400) zijn door werkgevers ingetrokken, overwegend naar aanleiding van een screening door het arbeidsbureau.

³⁰ Hierbij kan onder meer gewezen worden op diverse lokale samenwerkingsverbanden, waarbij het arbeidsbureau, de gemeenten (GSD) en steeds vaker ook de bedrijfsverenigingen betrokken zijn, op het bestuurlijk overleg tussen het CBA en de Federatie van Bedrijfsverenigingen en op de pilotprojecten samenwerking tussen bedrijfsverenigingen en arbeidsvoorziening.

³¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 23 141, nr. 11.

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 23 052, nr. 11.

vervolgens voor menig bedrijf het resultaat. Een stringent handhavingsbeleid in de sfeer van afdracht van belastingen en premies en bestrijding van illegale tewerkstelling dient hierop het antwoord te zijn. Zoals het kabinet reeds in par 4.2. heeft geconcludeerd, behoort in de Nederlandse economie immers geen plaats te zijn voor bedrijven, die hun arbeidskosten op een dergelijke kunstmatige en onwettige manier verlagen.

Uit het NEI-onderzoek blijkt verder, dat de behoefte aan flexibele inzet van personeel voor werkgevers een belangrijke tweede reden is voor de inschakeling van illegale vreemdelingen. In par 4.3. hiervoor is reeds aangegeven, dat het kabinet in algemene zin positief staat tegenover flexibilisering van arbeidsrelaties. In het vervolg van deze paragraaf zal op dit aspect worden teruggekomen.

kabinetsplan ter bestrijding van de confectie-fraude

De relatief grote omvang van illegale arbeid in de confectie-sector was voor het kabinet één van de aanleidingen om een plan tot bestrijding van de confectie-fraude³³ op te stellen. Dit plan³⁴ is in februari 1993 naar de Tweede Kamer gezonden. In de brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 13 december 1993³⁵ wordt verslag gedaan van de activiteiten ter uitvoering van het plan van aanpak.

Het plan is, zoals bekend, breed van opzet. De problematiek wordt gezien vanuit de invalshoek van fraude, waarbij de sector als geheel, van detailhandel en opdrachtgever tot confectie-atelier, in beeld is gebracht. De maatregelen zijn gericht op het versterken van de legale productie van confectie en het terugdringen van de illegale. De repressieve maatregelen die in dat laatste verband zijn genomen, betreffen onder meer de verzwaring van de strafbaarheid van illegale tewerkstelling tot een misdrijf, boekhoudkundige controles bij alle betrokkenen in de sector, de invoering van de legitimatieplicht, verscherpte controles op illegale confectie-ateliers. Een voordeel van eerstgenoemde maatregel is dat van strafrechtelijke mogelijkheden als strafbaarheid wegens schuldheiling en ontneming van wederrechtelijk voordeel gebruik kan worden gemaakt.

economische effecten

Het NEI schat in dat ingrijpende effecten voor productie en werkgelegenheid in de confectie-branche zullen optreden, wanneer de mogelijkheid om goedkope illegale arbeidskrachten in te schakelen in deze sector zou verminderen of zelfs verdwijnen. Het NEI verwacht dat de illegale productie slechts ten dele kan worden opgevangen door legale alternatieven. In gevallen waar de kostenfactor het hoofdmotief is voor tewerkstelling van goedkope illegale arbeidskrachten en waar sprake is van productie en afzet beneden de normale marktprijzen, verwacht het NEI dat deze productie zal worden vervangen door invoer. Hierbij kan de kanttekening gemaakt worden, dat deze door het NEI verwachte effecten waarschijnlijk alleen optreden, wanneer de prijs van het product (voor de consument) voor het grootste deel zou worden beïnvloed door de hoge (legale) arbeidskosten.

voorwaarden voor legale productie en werkgelegenheid

Het voorgaande noodzaakt tot het scheppen van de nodige voorwaarden om waar mogelijk legale productie en werkgelegenheid in de confectie-branche tot stand te brengen en te behouden, alsmede om illegale productie om te zetten in legale. In het plan tot bestrijding van de confectie-fraude heeft het kabinet hiertoe belangrijke aanzetten gegeven.

Het wetsvoorstel Ketenaansprakelijkheid confectie-sector is inmiddels door de Eerste Kamer aanvaard en is met ingang van 1 februari 1994 van kracht geworden. Deze wet richt zich tegen malafide confectie-ateliers en

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 958, nr. 4.

³⁴ In de bijlage bij deze nota is een korte samenvatting van dit plan opgenomen.

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 17 050, nr. 183.

beoogt de inning van premies en belastingen beter te waarborgen. Het kabinet heeft in september jl. het rapport «Uitbreiding van de ketenaansprakelijkheid in de confectie-sector tot de opdrachtgever» aan de Tweede Kamer toegezonden. Na ontvangst van het advies van de Sociale Verzekeringsraad over dit rapport zal het kabinet zijn standpunt bepalen.

Het ministerie van Economische Zaken beziet samen met de branche een aantal financiële instrumenten die mogelijk ingezet kunnen worden ter versterking van de legale productie.³⁶ Tevens wordt nagegaan of middelen van het ministerie van Economische Zaken kunnen worden aangewend, die vanuit het «voorwaardenscheppend» industriebeleid beschikbaar zijn voor projecten gericht op versterking van de economische structuur.

De bedrijfstak als geheel is overtuigd van de ernst van de situatie en van de noodzaak van maatregelen. Over diverse maatregelen wordt zowel binnen de branche als op ambtelijk niveau met de overheid overleg gevoerd. De branche heeft zelf verschillende initiatieven genomen, waaronder: introductie van de waarborgverklaring, instellen van verschillende onderzoeken (illegale confectie-ateliers, clearing-house, flexibele arbeidsrelaties), versterking van het management in confectie-bedrijven, verbetering van de marktinformatie en een voorstel voor de oprichting van een steunpunt ter begeleiding van de overgang van illegale naar legale bedrijfsvoering.

Tenslotte kan worden opgemerkt, dat de branche deelneemt aan een project gericht op de ontwikkeling en implementatie van een geïntegreerd kwaliteits-, milieu- en arbozorgsysteem. Dit project, dat mede mogelijk wordt gemaakt middels bijdragen van de ministeries van Economische Zaken, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, is mede van belang met het oog op versterking van de concurrentiepositie van de legale confectie-industrie.

flexibele inzet van personeel

Wat betreft de behoefte van bedrijven aan een flexibele inzet van personeel kan het volgende worden opgemerkt. Uit het onderzoek van Regioplan naar flexibele arbeid in de confectie-industrie³⁷ blijkt, dat individuele bedrijven in de confectie-branche niet van alle mogelijkheden in de bestaande wet- en regelgeving met betrekking tot een flexibele inzet van de factor arbeid gebruik maken en ook niet van alle mogelijkheden op de hoogte zijn.³⁸ De onderzoekers trekken de conclusie dat bedrijven optimaler gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die er zijn om arbeid flexibel in te zetten. De bevindingen van het onderzoek worden onderschreven door de Vakraad voor de Confectie-Industrie.

Het streven van het kabinet naar verdere flexibilisering van arbeidsrelaties, met name op het punt van ontslag en rust- en arbeidstijden, impliceert op afzienbare termijn dat voor bedrijven nog meer mogelijkheden worden gecreëerd om arbeid flexibel in te zetten. De bevindingen van Regioplan pleiten voor een intensieve voorlichtingscampagne richting ondernemers in de confectie-branche. Cao-partijen in de confectie-branche hebben inmiddels besloten tot een uitgebreide voorlichtingscampagne.

uitvoering handhavingsbeleid

Voor wat betreft het repressieve beleid is in Amsterdam een plan van aanpak in overleg tussen de diverse betrokken instanties opgesteld. In dit plan wordt de illegale sector als geheel aangepakt, waarbij voor een prioriteitsstelling is gekozen. Het plan bevat overigens ook preventieve elementen. De minister van Justitie is op 19 september jl. hierop tijdens

³⁶ Mogelijke toepasbare subsidieregelingen zijn: scholing van werkenden in het bedrijfsleven, branchegewijze informatica-stimulering, bedrijfsgericht technologisch onderzoek door collectiviteiten, branchecentra voor technologie.

³⁷ A. Schoorlemmer en R. van Geuns, Flexibele arbeid in de confectie-industrie, Amsterdam, maart 1993.

³⁸ De voornaamste vormen van flexibele arbeid in de confectiebranche zijn thuiswerk en overwerk. Er wordt bijvoorbeeld, zo blijkt uit het onderzoek, weinig met min-max contracten gewerkt, het merendeel van de bedrijven zegt nooit werktijden aan te passen of te verschuiven en aan functieverbreiding wordt nauwelijks gedaan.

het vragen-uurtje in Tweede Kamer nader ingegaan. Overigens worden naast deze activiteiten ook diverse zogenaamde diepte-onderzoeken gedaan.

5.3. tuinbouw

inleiding

Het NEI schat dat maximaal 17% van de werkgelegenheid in delen van de agrarische sector (met name tuinbouw) bestaat uit illegale arbeid.³⁹ Het aandeel illegale tewerkstelling binnen de totale on- en laaggeschoolde werkgelegenheid in deze delen van de agrarische sector bedraagt circa 24%.

Uit het NEI-onderzoek blijkt, dat voor werkgevers in de tuinbouw het tekort aan legaal arbeidsaanbod het belangrijkste motief voor illegale tewerkstelling is: ongeveer de helft van de geënquêteerde werkgevers noemt dit motief. Daarnaast noemen werkgevers de (hoge) arbeidskosten van legale werknemers en de behoefte aan een flexibele inzet van personeel als redenen voor de inschakeling van illegale arbeidskrachten. Deze bevindingen geven een bevestiging van eerdere analyses van de problematiek in de tuinbouw. Op basis van de analyse van de Commissie Personeelsvoorziening Tuinbouw (cie-De Boer) is een beleid op gang gebracht gericht op optimalisering van de inzet van legaal binnenlands aanbod ter vervulling van vacatures in de tuinbouw.

Landelijk Tuinbouwakkoord

In april van dit jaar hebben alle betrokken partijen het zogenaamde Landelijk Tuinbouwakkoord ondertekend. Hiermee hebben deze partijen het rapport van de cie-De Boer onderschreven en verplichten zich tot uitvoering van de in dit rapport opgenomen aanbevelingen.

Het Landelijk Tuinbouwakkoord betekent naar het oordeel van het kabinet, dat een belangrijke stap is gezet op de weg naar normalisering van de arbeidsmarkt in de tuinbouw. Betrokken partijen geven blijk verantwoordelijkheid te willen nemen voor het treffen van de noodzakelijke maatregelen om te komen tot gezonde arbeidsmarktverhoudingen in de tuinbouw. Hierdoor wordt perspectief geboden op de uitbanning en voorkoming van illegale tewerkstelling, alsmede op optimalisering van de inzet van binnenlands arbeidsaanbod bij de vervulling van vacatures in de tuinbouw.

uitvoering van het Landelijk Tuinbouwakkoord

De uitvoering van het Tuinbouwakkoord zal een jaar na invoering geëvalueerd worden. Vooruitlopend hierop hebben de bij het Tuinbouwakkoord betrokken partijen in december 1993 in een tussenrapportage een overzicht gegeven van hun activiteiten ter uitvoering van dit akkoord. Op basis van deze rapportage heeft de voorzitter van het CBA als voorzitter van het tuinbouw-overleg geconcludeerd, dat het Landelijk Tuinbouwakkoord onmiskenbaar heeft gewerkt als stimulator om processen op gang te brengen, die ertoe moeten leiden dat de arbeidsmarkt in de tuinbouw wordt gelegaliseerd en genormaliseerd. Partijen voelen zich gebonden aan deze doelstelling en hebben daartoe een groot aantal acties ondernomen en zaken op de rails gezet.

Niettemin doet zich naar het oordeel van de voorzitter van het CBA nog een aantal knelpunten⁴⁰ voor, die met het oog op de komende evaluatie van het Tuinbouwakkoord om aandacht van de betrokken partijen vragen. Voor zover de rijksoverheid hierbij betrokken is, is op een aantal van deze knelpunten in het voorafgaande reeds in algemene zin ingegaan.⁴¹

³⁹ Dit aandeel vermindert tot maximaal circa 10% in het geval de omvang van illegale arbeid wordt gerelateerd aan de totale werkgelegenheid in de betreffende delen van de agrarische sector inclusief zelfstandigen en meewerkende gezins- en familieleden.

⁴⁰ Deze knelpunten hebben onder meer betrekking op: de totstandkoming van arbeidspools; voorlichting aan tuinders over de gemaakte afspraken; de uitvoering van het handhavingsbeleid van de overheid; de oprichting van het Centraal Meldpunt handmatige loonbedrijven; samenwerking tussen arbeidsvoorziening en gemeentelijke sociale diensten; de motivering van uitkeringsgerechtigden voor kortdurend seizoenswerk; de zogenaamde «scholieren/ studentenregeling»; de decentralisatie van het vrijlatingsbeleid in het kader van de Algemene Bijstandswet.

⁴¹ Met name: de uitvoering van het handhavingsbeleid van de overheid en de samenwerking tussen arbeidsvoorziening en gemeentelijke sociale diensten.

Op een paar andere punten zal onderstaand nader worden ingegaan. Deze punten hebben betrekking op de uitvoering van een aantal aanbevelingen van de cie-De Boer, waarover het kabinet in zijn reactie op dit rapport⁴² zijn standpunt heeft gegeven.

decentralisatie vrijlatingsbeleid Algemene Bijstandswet

Met het oog op het vergroten van de aantrekkelijkheid voor werkloze uitkeringsgerechtigden om (in de tuinbouw) te gaan werken, heeft het kabinet recent voorgesteld de huidige vrijlatingsbepalingen in het kader van de Algemene Bijstandswet (ABW) te laten vervallen. Het kabinet stelt voor gemeenten via een eigen budget meer mogelijkheden te geven om gericht invulling te geven aan stimulansen, die met name de uitstroom uit de ABW van uitkeringsgerechtigden met de minste arbeidsmarktkansen bevorderen. Concreet stelt het kabinet voor om incentives tot uitstroom voor uitkeringsgerechtigden buiten beschouwing te laten bij de bijstandsverlening. Deze decentrale invulling van het vrijlatingsbeleid is voorzien voor 1 juli 1994. Vanwege deze beoogde datum van invoering is voor de periode van 1 april tot 1 juli 1994 een specifieke voorziening voor vrijlating van inkomsten uit werkzaamheden in de aspergesteelt door ABW-uitkeringsgerechtigden getroffen.⁴³

«scholieren/studenten-regeling»

Het onderdeel loonbelasting en volksverzekeringen van de voorgenomen premie- en belastingvrijstelling voor scholieren en studenten⁴⁴ is uitgewerkt in een regeling tot wijziging van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 1990.⁴⁵ Deze regeling is op 1 januari jl. van kracht geworden.

Over de uitwerking van het onderdeel werknemersverzekeringen⁴⁶ kan het volgende worden opgemerkt. In zijn advies heeft de Raad van State een aantal zwaarwegende bezwaren hiertegen naar voren gebracht.⁴⁷ Naar het oordeel van het kabinet kan deze fundamentele kritiek noch weersproken noch weggenomen worden. Het kabinet heeft derhalve besloten het betreffende wetsvoorstel niet naar de Tweede Kamer te sturen.

Het kabinet is het eens met de Raad van State, dat het voorkeur verdient de uitkomsten van de adviesaanvragen aan de Sociale Verzekeringsraad en de Ziekenfondsraad over de kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen⁴⁸ af te wachten alvorens tot een regeling voor seizoenarbeid over te gaan. Aldus wordt voorkomen dat nu een regeling voor seizoenarbeid wordt getroffen, die niet zal passen binnen de systematiek van de werknemersverzekeringen en met een niet bestendig karakter.

In de adviesaanvragen over de kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen wordt als hoofdregel voorgesteld, dat verzekering krachtens de werknemersverzekeringen ontstaat uit het aangaan van een arbeidsovereenkomst.⁴⁹ Het kabinet stelt in de adviesaanvragen een tweetal beperkingen op deze algemene verzekeringsplicht voor. Eén daarvan betreft de mogelijkheid tot ontheffing van de verzekeringsplicht over een periode van maximaal 4 weken per kalenderjaar voor een nieuwe arbeidsverhouding. Dit betekent onder meer, dat voor kortdurende seizoenarbeid over deze periode geen premies voor de werknemersverzekeringen verschuldigd zijn.

Met dit voorstel tot beperking van de kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen, alsmede de regeling tot vrijstelling van loonbelasting en premies volksverzekeringen voor scholieren en studenten tot een bepaald maximum-bedrag per jaar, komt het kabinet

⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 800 XV, nr. 16.

⁴³ Deze voorziening is dezelfde als de in 1993 getroffen voorziening en houdt in dat werkgevers premies kunnen verlenen die tot een maximum van f 75 per week als extra vrijlating (naast de tot 1 juli 1994 geldende algemene vrijlatingsregeling) niet op de uitkering in mindering behoeft te worden gebracht.

⁴⁴ Deze regeling houdt in dat voor werkzaamheden van scholieren en studenten (voor wie recht op kinderbijslag bestaat dan wel die recht hebben op studiefinanciering) geen verzekeringsplicht geldt voor de werknemersverzekeringen en geen inhoudingen voor de loonbelasting en volksverzekeringen behoeven plaats te vinden, mits zij niet meer verdienen dan een bepaald maximum bedrag per jaar. Gedacht aan een bedrag in de orde van grootte van f 1 500 per jaar.

⁴⁵ Gepubliceerd in Staatscourant 169.

⁴⁶ Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Ziektewet en de Werkloosheidswet (beperking begrip dienstbetrekking voor kinderbijslag-kinderen en studenten).

⁴⁷ Deze bezwaren zijn onder meer: de regeling betekent een inbreuk op de huidige systematiek van de werknemersverzekeringen op basis van een criterium (de verrichte arbeid dient niet om in levensonderhoud te voorzien) dat geheel los staat van de grondgedachte van verzekering; de regeling is nauwelijks controleerbaar; de regeling is fraudegevoelig; de uitkomsten van te vragen adviezen aan de Sociale Verzekeringsraad en de Ziekenfondsraad over de kring der verzekerden voor de werknemersverzekeringen zouden afgewacht moeten worden alvorens de regeling in te voeren.

⁴⁸ Werkloosheidswet, Ziektewet, Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering.

⁴⁹ Verzekering krachtens de werknemersverzekeringen ontstaat ook door een aanstelling in overheidsdienst, dan wel op grond van een andere overeenkomst dan een arbeidsovereenkomst, waarbij de «werknemer» voor de andere partij tegen beloning arbeid verricht, tenzij deze overeenkomst is aangegaan in beroep en bedrijf.

tegemeet aan desbetreffende afspraken, welke zijn gemaakt in het Landelijk Tuinbouwakkoord.

richtlijn passende arbeid en bemiddeling naar tijdelijk werk

Op 12 mei 1993 hebben de bewindspersonen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een brief gestuurd aan het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening, de Federatie van Bedrijfsverenigingen, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, DIVOSA en de Sociale Verzekeringsraad, waarin aandacht wordt gevraagd voor de uitvoering van een aantal maatregelen in het kader van het Landelijk Tuinbouwakkoord naar aanleiding van desbetreffende aanbevelingen van de cie-De Boer.

In deze brief wordt de medewerking van genoemde instanties gevraagd bij een stringente toepassing van de richtlijn passende arbeid in verband met het aanvaarden van tijdelijk werk in de tuinbouw door werkloze uitkeringsgerechtigden. Naar de opvatting van de bewindspersonen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan het meeste werk in de tuinbouw als passend voor veel werkloze uitkeringsgerechtigden worden aangemerkt. In deze brief wordt voorts benadrukt, dat arbeidsvoorziening op een adequate wijze dient te reageren op de melding van vacatures door werkgevers, ook in het geval van vacatures voor kortdurende arbeid of seizoensarbeid.

verbetering arbeidsomstandigheden

Onderscheiden naar sectoren is voor de land- en tuinbouw een inventarisatie gemaakt van knelpunten met betrekking tot de arbeidsomstandigheden. Aansluitend op de – in overleg met het landbouwbedrijfsleven – opgestelde inventarisatie, wordt thans gewerkt aan de voorbereiding van een strategische aanpak ter verbetering van de arbeidsomstandigheden. Deze is gericht op versterking van de arbozorg-structuur in de agrarische bedrijfstak en de vermindering van de kans op bedrijfsongevallen en beroepsziekten. Deze voorbereiding vindt plaats in nauwe samenwerking met het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Met het Landbouwschap en andere organisaties is overleg gaande.

terugdringing inzet buitenlands arbeidsaanbod

In zijn reactie op het rapport van de cie-De Boer heeft het kabinet als doelstelling geformuleerd, dat de inzet van buitenlands (niet-EU) aanbod voor het kortdurend seizoenswerk met een onregelmatig werkpatroon in de komende 3 jaar geleidelijk moet worden afgebouwd. Het gaat hierbij met name om seizoenswerk in de asperges-teelt in Noord-Limburg en Zuidoost-Brabant. Het blijkt dat in 1992 circa 1 000 tewerkstellingsvergunningen voor buitenlandse (niet-EU) arbeidskrachten zijn afgegeven, in 1993 zo'n 800. Het streven moet er – in het licht van de geformuleerde doelstelling – op gericht zijn het aantal tewerkstellingsvergunningen in de komende 2 jaar verder af te bouwen.

aanpak malafide loonbedrijven

In overleg tussen kabinet en tuinbouw-sector is afgesproken, dat de sector zelf primair verantwoordelijk is voor en maatregelen treft met het oog op de uitbanning van malafide loonbedrijven en de gebruikmaking ervan door tuinders. De gebruikmaking van bonafide loonbedrijven door tuinder zou moeten worden bevorderd.

Inmiddels heeft het Landbouwschap een plan van aanpak ter regulering van de gebruikmaking van loonbedrijven opgesteld.⁵⁰ Een gereguleerde en genormaliseerde gebruikmaking van loonbedrijven door tuinders dient de resultante van de beoogde aanpak te zijn.

⁵⁰ Volgens dit plan van aanpak zal een Centraal Meldpunt Handmatige Loonbedrijven in het leven geroepen worden. Bij dit Meldpunt dienen tuinders, hiertoe verplicht door een verordening van het Landbouwschap, te melden dat zij met een handmatig loonbedrijf willen gaan werken. Na screening door het Meldpunt krijgen tuinders een positief of negatief advies. Tuinders worden op deze manier geïnformeerd over de bonafiditeit van een loonbedrijf.

Een aantal juridische en uitvoeringstechnische zaken zal nog in overleg tussen alle betrokken instanties nader worden uitgewerkt. Het streven is erop gericht de tussen de tuinbouw-sector en diverse (overheids-)instanties te maken afspraken over de aanpak van malafide loonbedrijven neer te leggen in een convenant.

5.4. horeca

inleiding

In de horeca bestaat naar schatting 7% van de totale werkgelegenheid in deze sector uit illegale arbeid. Het aandeel illegale tewerkstelling binnen de totale on- en laaggeschoolde werkgelegenheid in de horeca bedraagt circa 10%.

Uit het NEI-onderzoek blijkt, dat voor werkgevers in de horeca de (hoge) arbeidskosten van legaal personeel en de behoefte aan flexibele inzet van personeel de belangrijkste motieven voor illegale tewerkstelling zijn.

handhavingsbeleid

Gezien de bevindingen van het NEI-onderzoek is de horeca een sector waarbinnen projectmatige samenwerking tussen DIA en Belastingdienst zinvol en efficiënt is. Het streven is erop gericht deze samenwerking verder te intensiveren en heeft betrekking op de volgende elementen:

- * permanente onderlinge uitwisseling van rapportage, volgens afgesproken procedures en op basis van een omschrijving van de wederzijdse informatiebehoefte;

- * opvraging van relevante gegevens; hiertoe zullen nadere voorzieningen worden getroffen;

- * multidisciplinaire onderzoeks-aanpak op basis van standaardprocedures;

- * samenwerking bij onderzoeken met aspecten van belastingen en arbeidsmarkt/arbeidsverhoudingen.

*kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Binnenlands
Vreemdelingentoezicht*

In de kabinetsreactie van 3 juni 1991 op het rapport van de zgn. cie-Zeevalking⁵¹ wordt mede ingegaan op het beleid met betrekking tot illegale arbeid. In deze reactie wordt benadrukt, dat de te treffen maatregelen ter bestrijding van illegale tewerkstelling goed op elkaar moeten worden afgestemd, elkaar waar nodig aanvullen en in elk geval zodanig van aard en intensiteit zijn dat het beoogde effect van de maatregelen niet wordt teniet gedaan door actie of het ontbreken daarvan uit een andere hoek. In dit verband wordt het middel van zelfregulering binnen de diverse betreffende branches benadrukt. Daarbij is het adagium «voorkomen is beter dan genezen» onverkort van toepassing.

het handhavingsarrangement

In het zogenaamde handhavingsarrangement van 1 juli 1992⁵² wordt een nadere toelichting gegeven op de uitgangspunten van het handhavingsbeleid in het kader van de Wabw. Dit handhavingsbeleid is onderdeel van een breder handhavingsperspectief, dat naast strafrechtelijke maatregelen gericht op de bestrijding van illegale tewerkstelling ook maatregelen omvat gericht op het voorkomen van illegale tewerkstelling en niet-strafrechtelijke handhaving. Hierover wordt onder meer opgemerkt: enerzijds dient strafrechtelijke handhaving mede af te hangen van de mate waarin bestuurlijk-preventieve maatregelen worden getroffen, terwijl anderzijds de verschillende preventieve maatregelen slechts effectief kunnen zijn indien het strafrechtelijk sluitstuk goed is geregeld.

Het handhavingsarrangement benadrukt, dat effectieve benutting van het strafrechtelijk instrumentarium bij de bestrijding van illegale tewerkstelling alleen mogelijk is bij een geïntegreerde bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak. Daarbij dienen prioriteiten te worden gelegd bij sectoren waar sprake is van deze bestuurlijke aanpak. Een flankerend strafrechtelijke beleid ondersteunt daarbij niet alleen de kans op succes van de preventieve aanpak, maar bovendien ontnemt een adequate bestuurlijke aanpak de houdbaarheid en geloofwaardigheid van het verweer van een verdachte dat hij «wel gedwongen was om illegalen in dienst te nemen».

notitie illegalenbeleid en handhaving vreemdelingenwet

In deze notitie van 11 januari 1993⁵³ wordt over de aanpak van illegale tewerkstelling onder meer het volgende opgemerkt. Het kabinet streeft ernaar om in de sectoren waar sprake is van veel voorkomende illegale tewerkstelling te komen tot een sluitende aanpak, waarbij enerzijds werkgevers zich mede verantwoordelijk betonen voor de uitbanning van illegale tewerkstelling en anderzijds getracht wordt werkloze Nederlanders en/of legaal hier verblijvende buitenlanders de vacatures in deze sectoren te laten opvullen door actieve arbeidsbemiddeling.

Landelijk Tuinbouwakkoord

In het rapport van de Commissie Personeelsvoorziening Tuinbouw (cie-De Boer) van juni 1992 wordt een breed pakket maatregelen voorgesteld gericht op enerzijds de voorkoming en bestrijding van illegale tewerkstelling in de tuinbouw en anderzijds de bevordering van de legale personeelsvoorziening door optimalisering van de inzet van binnenlands arbeidsaanbod bij de vervulling van vacatures. In april 1993 hebben alle betrokken partijen, waaronder de rijksoverheid, zich door ondertekening van het Landelijk Tuinbouwakkoord verplicht tot uitvoering van de aanbevelingen van cie-De Boer.

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 22 146, nr. 1.

⁵² Circulaire van de procureurs-generaal bij de gerechtshoven aan de hoofdofficieren van justitie dd 1 juli 1992.

⁵³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 981, nr. 1.

Conform de aanbevelingen van de *cie-De Boer* draagt de tuinbouwsector zelf in belangrijke mate verantwoordelijkheid voor de uitbanning van illegale tewerkstelling, alsmede het bewerkstelligen van legale personeelsvoorziening. Daarnaast heeft het kabinet maatregelen getroffen, die enerzijds gericht zijn op de bestrijding van illegale tewerkstelling en anderzijds beogen de inzet van binnenlands arbeidsaanbod, waaronder werkloze uitkeringsgerechtigden, te vergroten.

kabinetsplan bestrijding confectie-fraude

Het plan van aanpak van het kabinet tot bestrijding van de confectie-fraude van 5 februari jl.⁵⁴ wordt gekenmerkt door een integrale aanpak van het verschijnsel illegale tewerkstelling en een aantal daarmee samenhangende problemen in de confectie-branche. In het kabinetsplan wordt opgemerkt, dat in de confectie-branche niet alleen illegale tewerkstelling voorkomt, maar dat de wijze van productie met zich mee kan brengen, dat ook andere overtredingen plaatsvinden, waaronder het niet betalen van belastingen en sociale premies.

Aan het probleem van de confectie-fraude zijn diverse aspecten verbonden. In het kabinetsplan worden de volgende aspecten genoemd: de illegaliteit, de prijsstelling door opdrachtgevers, het niet recruterend van legale arbeidskrachten (hapering van de arbeidsmarkt), het niet aansluiten van een aanbod van productie van confectie-kleding op een vraag daarnaar, de fraude, de gemiste inkomsten voor de overheid, de onwenselijke arbeidsomstandigheden, de criminalisering van de branche, de werkgelegenheid in de branche, de algemene zorg voor de rechtshandhaving. Dit pleit voor een integrale aanpak die betrekking heeft op: de immigratie, het strafstelsel, de arbeidsmarkt, lokale bestuurlijke maatregelen en op vervolging en opsporing als sluitstuk.

De maatregelen zijn gericht op beïnvloeding van zowel vraag als aanbodzijde van de confectie-branche. De beïnvloeding van de vraagzijde betreft maatregelen die erop gericht zijn opdrachtgevers en/of kopers van confectiekleding te ontmoedigen zwarte of grijze confectie-ateliers in te (laten) schakelen, zoals: uitbreiding van de wet Ketenaansprakelijkheid tot de confectie-sector; onderzoek naar uitbreiding van de ketenaansprakelijkheid tot de opdrachtgever.

De beïnvloeding van de aanbodzijde richt zich enerzijds op een versterking van de legale productie door het bewerkstelligen van voldoende aanbod van legaal personeel en de gebruikmaking daarvan door werkgevers en een flexibele inzet van arbeidskrachten vwb arbeidsduur en tijdstippen waarop gewerkt wordt. Anderzijds is de beïnvloeding van de aanbodzijde gericht op het bemoeilijken van de niet-legale productie door onder meer: het adequaat handhaven van de eisen om als bedrijf werkzaam te kunnen zijn (de «witte voorgevel»); het aanpakken van de aanvoerlijnen van materiaal (naaimachines en stoffen) van zwarte ateliers en (als sluitstuk) een repressieve aanpak, die gekenmerkt wordt door regelmatige invallen in ateliers door diverse diensten om het atelierhouders lastig te maken en pakkans te vergroten, alsmede diepgaande onderzoeken om de structuur bloot te leggen, de werkwijzen te achterhalen en de organiserende daders te lokaliseren.

⁵⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 958, nr. 4.