



## **Illegaal aan de slag**

### **Onderzoek naar illegale tewerkstelling in Nederland**

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van Ministerie voor Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

Bram Frouws MSc  
Drs. Lennart de Ruig  
Drs. Douwe Grijpstra

Projectnummer: B3767

Zoetermeer, 21 december 2010

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

## Voorwoord

De Wet arbeid vreemdelingen regelt dat werknemers met een andere nationaliteit dan de Nederlandse niet zonder meer in Nederland mogen werken. Wanneer personen uit landen buiten de Europese Economische Ruimte of uit Bulgarije en Roemenië in Nederland werkzaam zijn zonder dat de werkgever beschikt over de vereiste tewerkstellingsvergunning of zonder dat zij beschikken over een geldig verblijfsdocument waarop de aantekening staat: 'Arbeid is vrij toegestaan', is sprake van illegale tewerkstelling.

Illegale tewerkstelling en aanverwante malafide praktijken kunnen rekenen op veel belangstelling vanuit de Tweede Kamer en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken Werkgelegenheid voor 2010 zijn twee amendementen aangenomen van Spekman c.s. die betrekking hebben op de inzet van de Arbeidsinspectie. Amendement 43 beoogt het oprichten van een programmaproject bij de Arbeidsinspectie in 2010 ter verkenning van de aard en omvang van de problematiek van illegale tewerkstelling en daaraan verwante overtredingen. In dit kader heeft Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek gedaan naar aard en omvang van illegale tewerkstelling en naar relatief onbekende en nieuwe fenomenen rond illegale tewerkstelling, een onderzoek dat wij met veel plezier hebben uitgevoerd (hoewel in sommige gevallen de uitkomsten ons niet altijd even plezierig stemden).

In dit rapport beschrijven we ontwikkelingen in de omvang van illegale tewerkstelling, de bereidheid tot naleving van de Wet arbeid vreemdelingen onder werkgevers en uitzendbureaus en de motieven voor niet-naleving, de verschillende sectoren waarin illegale tewerkstelling (relatief veel) voorkomt en de fenomenen en constructies rond illegale tewerkstelling. De onderzoeksresultaten leiden vervolgens tot een beschouwing op de vraag in hoeverre de omvang van illegale tewerkstelling werkelijk is gedaald, zoals de Arbeidsinspectie constateert, en de vraag of er nieuwe fenomenen en sectoren zijn waarin illegale arbeid voorkomt die nog onvoldoende in beeld zijn, waardoor het beeld van betere naleving ten onrechte is ontstaan?

Het onderzoek is uitgevoerd door Bram Frouws, Martine van Ommeren, Suzanne Bouma, Ralf Bovers en Gregor Walz. Ondergetekenden verzorgden de rapportage. Onze hartelijke dank gaat naar de vele respondenten die ons gedurende het onderzoeksproces van waardevolle informatie hebben voorzien en naar de leden van de begeleidingscommissie voor de prettige en constructieve samenwerking.

*Bram Frouws  
Lennart de Ruig  
Douwe Grijpstra*



# Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Achtergrond van het onderzoek	7
1.1.1	Illegale tewerkstelling en samenhangende fenomenen	7
1.1.2	Handhaving	7
1.1.3	Verschuivingen en amendement 43	8
1.2	Doel- en vraagstelling	9
1.3	Onderzoeksopzet en verantwoording	10
1.3.1	Onderzoeksopzet	10
1.3.2	Onderzoeksverantwoording	13
1.4	Leeswijzer	15
2	Illegale tewerkstelling: omvang	17
2.1	Omvang: bestaande informatie	17
2.1.1	Resultaten van inspecties	17
2.1.2	Buitenlandse starters	18
2.1.3	Resultaten voorgaande onderzoeken	19
2.2	Omvang: onderzoeksresultaten	24
2.2.1	Projectie	24
2.2.2	Onderaannemers	25
2.2.3	Uurtarieven uitzendkrachten	26
2.2.4	Identiteitsfraude werknemers	27
2.2.5	Kwalitatieve schattingen	27
2.3	De balans opgemaakt: ontwikkelingen in de omvang van illegale tewerkstelling	29
3	Naleving en motieven	31
3.1	Naleving	31
3.1.1	Kennis van de regels	31
3.1.2	Kosten/baten	36
3.1.3	Mate van acceptatie	41
3.1.4	Normgetrouwheid van de doelgroep	42
3.1.5	Niet-overheidscontrole	45
3.1.6	Informele meldingskans	50
3.1.7	Controlekans	52
3.1.8	Detectiekans	55
3.1.9	Selectiviteit	58
3.1.10	Kans op een sanctie	60
3.1.11	Ernst van de sanctie	62
3.2	Motieven voor niet-naleving	63
3.2.1	Motieven van werkgevers	64
3.2.2	Motieven van arbeidsmigranten	66
3.3	Conclusies ten aanzien van naleving en motieven	67

4	Sectoren en doelgroepen	71
4.1	Inleiding	71
4.2	Type bedrijven	71
4.3	Specifieke sectoren	72
4.4	Doelgroepen en werving	83
5	Fenomenen rondom illegale tewerkstelling	87
5.1	Inleiding	87
5.2	Schijnconstructies met betrekking tot entree in Nederland	87
5.3	Schijnzelfstandigen	88
5.4	Constructies in de onderzochte sectoren	89
5.4.1	Constructie illegale tewerkstelling in de binnenvaart	89
5.4.2	'Verkoop-op-stam'	90
5.4.3	Constructie van illegale tewerkstelling in de schoonmaaksector	92
5.4.4	Constructie van illegale tewerkstelling in de transportsector	93
5.4.5	Constructies van illegale tewerkstelling in de bouwsector	95
5.5	Cafetariamodel	96
5.6	Het faciliteren van illegale tewerkstelling	98
5.7	Uitbuiting	100
5.8	Andere fenomenen en constructies	102
5.8.1	Een blik over de grens: nieuwe fenomenen in België	104
6	Beschouwing	109
6.1	Bevindingen	109
	Bijlage 1 Afkortingen	115
	Bijlage 2 Literatuurlijst	117
	Bijlage 3 Overzicht respondenten	121
	Bijlage 4 Vragenlijst enquête werkgevers	123
	Bijlage 5 Vragenlijst enquête uitzendbureaus	133
	Bijlage 6 Standaard Bedrijfsindeling CBS	143

# 1 Inleiding

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft Research voor Beleid onderzoek gedaan naar de huidige omvang, aard en sectorale verschuivingen van illegale arbeid en naar de relatief onbekende problematiek rond illegale arbeid. In dit eerste hoofdstuk komen achtereenvolgens de achtergrond van het onderzoek, de doelstelling en onderzoeksvragen, de onderzoeksopzet en de reikwijdte van het onderzoek aan bod.

## 1.1 Achtergrond van het onderzoek

### 1.1.1 Illegale tewerkstelling en samenhangende fenomenen

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav)<sup>1</sup> regelt dat werknemers met een andere nationaliteit dan de Nederlandse niet zonder meer in Nederland mogen werken. Alleen als zij afkomstig zijn uit landen van de Europese Economische Ruimte (EER)<sup>2</sup>, met uitzondering van Bulgarije en Roemenië, geldt vrij verkeer van werknemers. Met betrekking tot werknemers uit Bulgarije en Roemenië is het nieuwe kabinet van CDA en VVD voornemens het vereiste van een tewerkstellingsvergunning te verlengen tot 1 januari 2014 indien de huidige omstandigheden ongewijzigd blijven<sup>3</sup>. Personen uit alle buiten de EER gelegen landen mogen alleen in Nederland werken als ze beschikken over een geldig verblijfsdocument waarop de aantekening staat: 'Arbeid is vrij toegestaan' of als de werkgever beschikt over een geldige tewerkstellingsvergunning voor deze vreemdelingen. Voor bepaalde groepen, zoals zzp'ers, freelancers en kenniswerkers bestaan uitzonderingen.

### 1.1.2 Handhaving

De Arbeidsinspectie is belast met de handhaving van de Wav. De controle op de naleving van de Wav vindt plaats via inspecties bij bedrijven. Dit gebeurt in het kader van projecten, interventieteams of tips/meldingen. Tijdens de inspecties werkt de Arbeidsinspectie indien nodig samen met andere diensten, zoals de Vreemdelingenpolitie, de Belastingdienst en UWV.

Met ingang van 1 januari 2005 vindt de handhaving van de Wav voornamelijk bestuursrechtelijk plaats. Uitgangspunt van de invoering van de bestuurlijke boete is het efficiënter en effectiever aanpakken van de werkgever die zich schuldig maakt aan illegale tewerkstelling. De Arbeidsinspectie kan boetes geven zonder tussenkomst van het Openbaar Ministerie. De afhandeling van de boetes gaat daardoor sneller. Om te voorkomen dat werkgevers financieel voordeel hebben als zij illegalen aan het werk helpen, zijn sinds 2005 hoge boetes ingevoerd. Rechtspersonen die de regels overtreden krijgen een boete van € 8.000 per ille-

<sup>1</sup> Zie Bijlage 1 voor een lijst met afkortingen.

<sup>2</sup> De EER (Europese Economische Ruimte) bestaat uit de landen van de Europese Unie plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein.

<sup>3</sup> Vrijheid en Verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA.

gaal tewerkgestelde werknemer, natuurlijke personen krijgen een boete van € 4.000 per illegaal tewerkgestelde werknemer. De boetes worden met 50 procent verhoogd als er binnen 24 maanden opnieuw een overtreding wordt geconstateerd.

De invoering van de bestuurlijke boete is samengegaan met een (verdere) verhoging van het aantal controles door de Arbeidsinspectie, waardoor de pakkans voor malafide werkgevers is toegenomen. De hogere boete - in combinatie met de hogere pakkans van de werkgever - moet ervoor zorgen dat de werkgever die niet geneigd is zich te houden aan de regelgeving, alsnog ervoor kiest geen werknemers illegaal tewerk te stellen.

Naast het handhavingsbeleid van de Arbeidsinspectie heeft de overheid ook flankerend beleid ingevoerd. Met het flankerend beleid tracht de overheid voldoende garanties te creëren voor een verantwoorde situatie na de invoering van het vrij verkeer van werknemers. Het flankerend beleid omvat maatregelen met betrekking tot voorlichting, huisvesting, inburgering, samenwerking met sociale partners bij handhaving en de inzet van binnenlands aanbod.

### **1.1.3 Verschuivingen en amendement 43**

Illegale tewerkstelling en aanverwante malafide praktijken kunnen rekenen op belangstelling vanuit de Tweede Kamer en SZW. Bij de behandeling van de begroting van SZW voor 2010 zijn twee amendementen aangenomen van Spekman c.s. die betrekking hebben op de inzet van de Arbeidsinspectie. De minister van SZW zal zich eerst richten op uitvoering van amendement 43. Dit amendement beoogt het oprichten van een programmaproject bij de Arbeidsinspectie in 2010 ter verkenning van de aard en omvang van de problematiek van illegale tewerkstelling en daaraan verwante overtredingen.<sup>1</sup> Op basis van de resultaten van de verkenning bevat het programma tevens een tijdelijke intensivering van de inzet van de Arbeidsinspectie in de strijd tegen uitbuiting van werknemers, onveilige werksituaties en illegale tewerkstelling.

In reactie op het amendement heeft de minister ook besloten een extern onderzoeksbureau in te schakelen, "... dat onderzoek doet naar (1) de huidige omvang, aard en sectorale verschuivingen van illegale arbeid en dat (2) de relatief onbekende problematiek rond illegale arbeid uitdiept." Naar aanleiding van deze toezegging heeft Research voor Beleid, na aanbesteding, de opdracht gekregen van SZW dit onderzoek uit te voeren.

---

<sup>1</sup> Brief van de Minister van SZW aan de Tweede Kamer betreffende Amendementen Spekman c.s. begroting SZW 2010, 15 maart 2010.



## 1.2 Doel- en vraagstelling

In het onderzoek staan de volgende twee hoofdvragen centraal.

- Zijn er op het terrein van illegale tewerkstelling nieuwe fenomenen of sectoren te onderscheiden die op dit moment onvoldoende in beeld zijn? Zo ja, om welke fenomenen en sectoren gaat het, wat is de relatieve omvang ervan en wat zijn relevante kenmerken?
- Met welke andere overtredingen van werkgevers die buitenlandse werknemers tewerkstellen, gaan de bekende en nieuwe verschijningsvormen van illegale tewerkstelling samen? In welke mate is er sprake van samenloop van illegale tewerkstelling en deze overtredingen?

Uit deze centrale onderzoeksvragen zijn de volgende deelvragen af te leiden. Daarbij maken we onderscheid tussen algemene vragen, verdiepende vragen en concluderende vragen.

### Algemene vragen

1. Welke sectoren en fenomenen zijn momenteel nog onvoldoende in beeld bij handhaving van de Wav?
  - a. Sectoren
  - b. Doelgroepen, zoals studenten
  - c. Constructies, waaronder schijnzelfstandigheid
2. Wat is de omvang van deze fenomenen en van de illegale tewerkstelling in deze sectoren?
  - a. Absolute omvang
  - b. Relatieve omvang
  - c. Omvang ten opzichte van de cijfers van de handhaving
3. Wat zijn relevante kenmerken van deze fenomenen en van illegale tewerkstelling in deze sectoren?
  - a. Arbeidsrelatie
  - b. Herkomstland
  - c. Werkzaamheden
  - d. Regio
  - e. Overige kenmerken

### Verdiepende vragen

4. Wat is de achtergrond van het ontstaan van deze fenomenen of van illegale tewerkstelling in deze sectoren?
  - a. Motieven voor niet-naleven
  - b. Contextuele factoren (overige wetgeving, ontwikkelingen in landen zelf, economische ontwikkelingen)
5. Met welke andere overtredingen van werkgevers gaat illegale tewerkstelling samen? In welke mate?
  - a. Illegale entree Nederland
  - b. Huisvesting
  - c. Arbeid (verloningsfraude, arbeidsomstandigheden, ATW-fraude)
  - d. Uitbuiting
  - e. Afdrachtfraude

## **Conclusie**

6. Is de omvang van illegale tewerkstelling werkelijk gedaald, zoals de Arbeidsinspectie constateert, of zijn er nieuwe fenomenen en sectoren waarin illegale arbeid voorkomt die nog onvoldoende in beeld waren, waardoor het beeld van betere naleving ten onrechte is ontstaan?

## **1.3 Onderzoekopzet en verantwoording**

### **1.3.1 Onderzoekopzet**

De onderzoekopzet bestond uit vier centrale onderdelen: literatuuronderzoek, oriënterende interviews in de eerste fase van het onderzoek, twee enquêtes (een telefonische enquête onder werkgevers en een internetenquête onder uitzendbureaus) en casestudies naar specifieke sectoren of fenomenen. Hieronder lichten we elk van deze onderdelen kort toe.

#### **Literatuuronderzoek**

Literatuuronderzoek vormde een doorlopende activiteit in de onderzoekopzet. Hoewel in het onderzoek nieuwe en mogelijk nog onbekende ontwikkelingen rondom illegale tewerkstelling centraal staan, is het tevens van belang zicht te krijgen op wat bekend is. Op basis van eerdere onderzoeken, beleidsstukken, evaluaties en cijfermatig materiaal is inzicht verkregen in de bestaande en meest recente kennis over verschijningsvormen van illegale tewerkstelling, het potentiële aanbod van buitenlandse werknemers en de stand van zaken met betrekking tot inspectie en handhaving.

#### **Oriënterende interviews**

Het onderzoek ging van start met een brede oriëntatie op de problematiek door middel van 15 oriënterende interviews. Juist omdat het opsporen van nieuwe fenomenen en ontwikkelingen onderdeel is van het onderzoek is het van belang 'tunnelvisie' te voorkomen en hebben we ervoor gekozen niet alleen te spreken met de bekende respondenten in relatie tot dit thema, zoals handhavers, maar ook partijen betrokken die met een frisse blik en andere invalshoek naar de materie kijken. Daarom is gesproken met een breed spectrum van deskundigen op het gebied van illegale tewerkstelling en arbeidsmigratie het algemeen en arbeid in specifieke settings en branches in het bijzonder. In Bijlage 3 is een overzicht van alle respondenten opgenomen (oriënterende interviews en casestudies).

Onderwerpen die tijdens deze interviews aan bod kwamen zijn:

- Doelgroep
- Sectorale verschuivingen
- Nieuwe fenomenen: doelgroepen, constructies, etc.
- 'Schijn-zzp'ers': doelgroepen en sectoren
- Schattingen omvang
- Ontwikkelingen in de omvang van illegale tewerkstelling: daling en/of verschuiving?
- Aard van illegale tewerkstelling: geografische spreiding, mate van georganiseerdheid, herkomstland doelgroep, etc.
- Achtergronden en oorzaken
- Andere overtredingen

### Tweetal enquêtes: werkgevers en uitzendbureaus

De volgende stap in het onderzoek was kwantitatief van aard: een telefonische enquête onder 613 werkgevers en een internetenquête onder 234 uitzendbureaus. De verdeling over sectoren van de netto respons op de telefonische enquête onder werkgevers is als volgt:

**Tabel 1.1** Verdeling netto respons enquête werkgevers over sectoren<sup>1</sup>

Sector	Grootte	Klein	Midden	Groot	Totaal
A Landbouw, bosbouw en visserij		12	35	13	60
B Delfstoffenwinning		1	7	5	13
C Industrie		5	55	12	72
D Energievoorziening		3	6	7	16
E Water winning en distributie bedrijven		5	24	15	44
F Bouwnijverheid		6	34	15	55
G Groot- en detailhandel; reparatie		11	40	12	63
H Vervoer en opslag		2	45	20	67
I Horeca		13	40	15	68
J Informatie en communicatie		1	19	5	25
K Financiële dienstverlening		2	9	12	23
L Verhuur en handel van onroerend goed		3	15	7	25
M Specialistische zakelijke diensten		2	14	9	25
N Verhuur en overige zakelijke diensten		4	18	9	31
R Cultuur, sport en recreatie		3	8	4	15
S Overige dienstverlening		2	5	4	11
Totaal		75	374	164	613

De telefonische enquête is uitgevoerd onder werkgevers in een naar grootteklasse gestratificeerde steekproef in een aantal sectoren<sup>2</sup>. Omwille van efficiency is aan het begin van de enquête een screeningsvraag gesteld, die nagaat of werkgevers in hun vestiging wel eens met werknemers werken met een niet-Nederlandse nationaliteit. Dit vanwege de aanname dat het enquêteren van een relatief grote groep werkgevers die geen ervaring heeft met het werken met buitenlandse werknemers minder relevante informatie voor het onderzoek oplevert. Daarom is besloten alleen werkgevers te enquêteren die hier wel ervaring mee hebben.

Gezien de aard van het onderzoek was het voorts van belang rekening te houden met sociale gevoeligheid. Sociale gevoeligheid is een complicerende factor binnen elk onderzoek naar niet-naleving en fraude. Dit type onderzoek wordt vaak gekenmerkt door problemen

<sup>1</sup> Voor een overzicht van de subbranches die onder deze sectoren vallen, zij verwezen naar de Standaard Bedrijfsindeling (SBI) van het CBS, opgenomen in Bijlage 6. In deze tabel zijn de namen van de sectoren uitgeschreven. In de tabellen en figuren in het vervolg van het rapport worden omwille van de leesbaarheid voor een aantal sectoren verkorte sector aanduidingen aangehouden.

<sup>2</sup> De steekproef is gestratificeerd getrokken op basis van sector en bedrijfsomvang, waarin een relatief groter gewicht is toegekend aan sectoren waarin op basis van feitelijke cijfers en eerdere onderzoeken een relatief hogere prevalentie van illegale tewerkstelling verwacht kan worden. Een aantal sectoren zoals onderwijs, overheid en zorg is niet meegenomen in het onderzoek. Bedrijven met minder dan 5 werknemers zijn uitgesloten van deelname met uitzondering van de sector landbouw waarin ook bedrijven vanaf 2 werknemers zijn meegenomen in de steekproef. Dit omdat in deze sector naar verwachting ook bedrijven met een relatief klein aantal vaste werknemers gebruik maken van buitenlandse arbeidskrachten.

rondom (selectieve) non-respons en sociaal wenselijke antwoorden. Methoden die uitgaan van de directe bevraging van werkgevers of werknemers leiden hierdoor tot onderschatting en onbetrouwbare uitkomsten. Werknemers en werkgevers zullen uit angst voor mogelijke consequenties ('verklikken') of vanwege sociale wenselijkheid immers niet snel erkennen dat zij illegaal tewerkgesteld zijn of personen illegaal tewerkstellen. Er is daarom voor gekozen gebruiken te maken van twee meer indirecte wijzen van bevraging:

- 1 *Nalevingsschatting*: respondenten wordt gevraagd een schatting te maken van het gedrag en de motieven van collega's uit de doelgroep. Op deze manier is een breder beeld te verkrijgen van de omvang en samenstelling van de groep eventuele overtreders.<sup>1</sup>
- 2 *Tafel van Elf*: Met behulp van deze methode brengen we op indirecte wijze het nalevings- en overtredingsgedrag in kaart van de respondenten zelf en krijgen we inzicht in de motivatie die achter overtredingen schuilgaat.<sup>2</sup> De Tafel van Elf biedt zo een objectieve en gefundeerde basis om een inschatting te maken van het *eigen* nalevingsniveau van de verschillende partijen, zonder dat het nodig is dit direct uit te vragen. We brengen hiertoe voor beide geënquêteerde doelgroepen (werkgevers en uitzendbureaus) de elf dimensies van de Tafel van Elf in beeld<sup>3</sup>.

### Casestudies

In de verdiepende onderzoeksfase hebben we negen casestudies uitgevoerd rondom specifieke fenomenen en sectoren om diepgaand inzicht te krijgen in de aard en achtergrond van illegale tewerkstelling. Bij de selectie zijn de voorgaande onderzoeksfases en de gesprekken hierover met SZW leidend geweest. In de selectie van de casestudies is rekening gehouden met de volgende criteria:

- Nog onvoldoende in beeld: kennislacune(s), nieuwe en opvallende verschijnselen
- Bezit van een zekere 'kritische massa'
- Representativiteit
- Spreiding en diversiteit
- Onderzoekbaarheid

Uiteindelijk is gekozen voor de volgende negen casestudies:

▪ Schoonmaaksector	▪ Asbestverwijdering
▪ Transport (vervoer over de weg)	▪ Financiële 'facilitators'
▪ Het fenomeen 'Verkoop-op-stam'	▪ Bouw
▪ Het fenomeen 'cafetariamodel'	▪ Het Westland
▪ Binnenvaart	

De uitvoering van de casestudies bestond uit literatuuronderzoek en gesprekken met betrokken werkgevers, werknemers, sociale partners en brancheverenigingen en andere betrokkenen.

<sup>1</sup> Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (2007). *Handleiding nalevingsmonitor*.

<sup>2</sup> Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (2006). *De 'Tafel van Elf'. Een veelzijdig instrument*.

<sup>3</sup> T1. Kennis van regels; T2. Kosten/baten; T3. Mate van acceptatie; T4. Normgetrouwheid; T5. Niet-overheidscontrole; T6. Meldingskans; T7. Controlekans; T8. Detectiekans; T9. Selectiviteit; T10. Sanctiekans; T11. Sanctie-ernst.

## Analyse

Na afronding van alle onderzoeksfases vond de analyse plaats. Allereerst betreft dit de statistische analyse. In de steekproef van de werkgevers enquête is gestratificeerd naar sector en grootteklasse. Daarnaast zijn alle werkgevers geënquêteerd die met buitenlandse werknemers werken. Op basis van het totale aantal benaderde bedrijven (inclusief bedrijven die op basis van de screeningsvraag zijn uitgesloten van deelname) is in de steekproef per sector en grootteklasse de verhouding berekend van bedrijven die wel of niet werken met arbeidskrachten van niet-Nederlandse afkomst. Deze verhouding is vervolgens toegepast op bedrijven in de populatie, zodat per sector en grootteklasse de weefactor bepaald kon worden rekening houdende met de aantallen bedrijven in de populatie die werken met buitenlandse werknemers.

Vervolgens zijn frequentietabellen en kruistabellen (naar sector, grootteklasse) uitgedraaid en zijn de voor het rapport benodigde figuren en tabellen opgesteld.

*N.B. In de bespreking van de enquêteresultaten in dit rapport spreken we over werkgevers en over uitzendbureaus. Waar we deze termen gebruiken wordt eigenlijk respondenten uit deze doelgroepen die de enquêtes hebben ingevuld bedoeld. Zeker bij de uitzendbureaus, waar geen weging heeft plaatsgevonden omdat het steekproefkader onbekend is, is het niet mogelijk te generaliseren naar de gehele 'populatie' van uitzendbureaus. Bij werkgevers heeft weliswaar wel een weging plaatsgevonden, maar hoewel het totale aantal respondenten aanzienlijk is, kunnen de aantallen per sector, en zeker bij sommige vragen die niet elke respondent krijgt, klein zijn. Daarom dient ook bij de werkgevers voorzichtigheid betracht te worden in het generaliseren naar de gehele populatie werkgevers die met buitenlandse werknemers werken. Omwille van de leesbaarheid en om een duidelijk onderscheid te maken tussen beide enquêtes kiezen we er echter voor de termen werkgevers respectievelijk uitzendbureaus te gebruiken.*

Voor de analyse van de kwalitatieve data ten slotte (interviews en casestudies), is een descriptieve analysestrategie gebruikt, waarbij we de informatie over de aard van illegale tewerkstelling, verschuivingen, ontwikkelingen en trends hierin vanuit de verschillende perspectieven naast elkaar hebben gelegd leggen en per onderwerp geanalyseerd.

### 1.3.2 Onderzoeksverantwoording

Veel informatie in dit rapport is gebaseerd op kwalitatief onderzoek, namelijk interviews met deskundigen op het gebied van illegale tewerkstelling en voorbeelden uit kwalitatieve casestudies. De bevindingen zoals hier gepresenteerd zijn zodoende niet representatief voor het gehele fenomeen van illegale tewerkstelling. Zeker omdat het een fenomeen is waar maar moeilijk zicht op is te krijgen, gaven respondenten regelmatig aan dat sprake is van vermoedens of 'van horen zeggen'. Echter, er is gesproken met deskundigen vanuit zeer verschillende invalshoeken en met een behoorlijke mate van zekerheid kunnen we zodoende stellen dat de resultaten betrouwbaar en indicatief voor datgene wat er daadwerkelijk speelt rondom illegale tewerkstelling.

Een beleidsonderzoek naar nieuwe, criminele fenomenen die nog niet in beeld zijn bij de SIOD en de Arbeidsinspectie kent bovendien inherente beperkingen. Verschillende respondenten stellen dat het moeilijk te bepalen is wat nieuwe fenomenen zijn of wat nieuwe ont-

wikkelingen zijn, bijvoorbeeld wat betreft doelgroepen of sectoren. Wanneer de eerste slachtoffers zich melden is een fenomeen vaak alweer enige maanden of zelfs jaren oud. Wanneer signalen over nieuwe fenomenen beleidsonderzoekers bereiken op basis van, gegeven de randvoorwaarden van de onderzoeksopdracht, een serie interviews en kleinschalige casestudies, kunnen vraagtekens worden gesteld bij de mate waarin daadwerkelijk sprake is van nieuwe fenomenen. Enkele respondenten stellen dat voor het volledig uitdiepen van bepaalde fenomenen of branches waarover sterke vermoedens van illegaliteit bestaan, denk bijvoorbeeld aan de zogeheten 'Chinese wellness branche'<sup>1</sup>, mogelijk bijzondere opsporingsmethoden zijn vereist, methoden die vanzelfsprekend niet tot het gebruikelijke repertoire van de beleidsonderzoeker behoren.

Het rapport dient daarom voornamelijk als overzicht en bundeling van bestaande kennis, waarin experts vanuit verschillende invalshoeken hun licht laten schijnen over een per definitie complexe problematiek waarvan een inherent en onderscheidend kenmerk is dat het zich zoveel als mogelijk aan de zichtbaarheid onttrekt. We pretenderen in dit rapport dan ook niet het fenomeen illegale tewerkstelling volledig te kunnen beschrijven en kennis en opsporingslacunes te kunnen blootleggen. Dit rapport moet vooral aanknopingspunten bieden voor verder onderzoek en verdere beleidsvorming.

Ten slotte gelden met betrekking tot de resultaten over de omvang van illegale tewerkstelling en nieuwe fenomenen nog enkele kanttekeningen. Allereerst zijn de cijfers van inspectie en opsporing niet volledig indicatief voor de ontwikkelingen in omvang. Inspectie- en opsporingsdiensten (Arbeidsinspectie, SIOD) werken project- en risico-gestuurd. Wanneer men besluit nader onderzoek te verrichten naar een bepaalde sector of een bepaalde doelgroep, stijgen de cijfers met betrekking de omvang van illegale tewerkstelling in die sector of binnen die doelgroep normaal gesproken. Immers, bij intensievere controle treft men doorgaans meer aan. Dergelijke cijfers zijn dan ook maar een beperkte indicatie voor de daadwerkelijke omvang.

Ten tweede is een belangrijke ontwikkeling de invoering van vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten van de EU per 1 mei 2007. Met name onder de groep Polen kwam tot die tijd relatief veel illegale tewerkstelling voor. Vanzelfsprekend laten de cijfers na 1 mei 2007 dan ook een dalende trend zien. Dat maakt het per definitie lastig op betrouwbare wijze een vergelijking te maken tussen cijfers en onderzoeken van voor 2007 en na 2007.

Voor ontwikkelingen in de omvang is ten slotte slechts ten dele terug te grijpen op eerdere onderzoeken. Behalve het feit dat een belangrijke groep arbeidsmigranten waarvoor voorheen een tewerkstellingsvergunning nodig was, nu legaal in Nederland werkt, is ook sprake van andere methoden van onderzoek (telefonisch versus internet, randomized response versus nalevingsschatting) of wanneer dezelfde methode is gebruikt (zoals de 'Tafel van Elf' in het onderzoek van Regioplan uit 2005 en in onderhavig onderzoek) een niet volledig vergelijkbare vragenlijst. In paragraaf 2.1.3 gaan we verder in de op de vergelijkbaarheid van onderzoeken.

---

<sup>1</sup> Massage- of kapperszaken waarover vermoedens omtrent illegale prostitutie en illegale tewerkstelling bestaan.

## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komt allereerst de omvang van illegale tewerkstelling aan bod. Wat is bekend op basis van bestaande cijfers en eerdere onderzoeken, wat is op basis van de onderzoeksresultaten te zeggen over de huidige omvang en hoe verhoudt zich dit tot elkaar (de balans opgemaakt). Hoofdstuk 3 vervolgt met een bespreking van naleving (op basis van de 'Tafel van Elf') door werkgevers en uitzendbureaus en de motieven voor niet-naleving. In hoofdstuk 4 zoomen we in op een aantal sectoren en komen de doelgroepen, naar nationaliteit, waarop illegale tewerkstelling betrekking heeft aan bod. In hoofdstuk 5 ten slotte staan de fenomenen met betrekking tot illegale tewerkstelling en de overtredingen die samen gaan met illegale tewerkstelling of het inzetten van buitenlandse arbeidskrachten centraal, waarna hoofdstuk 6 een beschouwing geeft op de onderzoeksresultaten aan de hand van de zes onderzoeksvragen.





## 2 Illegale tewerkstelling: omvang

### 2.1 Omvang: bestaande informatie

Deze paragraaf geeft een overzicht van bekende informatie over de omvang van illegale tewerkstelling in Nederland. Bronnen zijn de resultaten van inspecties van de Arbeidsinspectie, cijfers van de Kamer van Koophandel over het aantal buitenlandse starters en publicaties over illegale tewerkstelling. Door de verschillende cijfers en resultaten op een rij te zetten, ontstaat een eerste beeld van de omvang van illegale tewerkstelling in Nederland.

#### 2.1.1 Resultaten van inspecties

De Arbeidsinspectie controleert jaarlijks meer dan tienduizend werkgevers op overtreding van de Wav. De controles vinden niet willekeurig plaats, maar in sectoren en bedrijven waar het risico op overtreding hoog wordt geacht of naar aanleiding van meldingen. Daardoor zullen, zoals al aangestipt in het vorige hoofdstuk, cijfers van de Arbeidsinspectie waarschijnlijk een overschatting geven van het percentage werkgevers dat de Wav overtreedt. Bedrijven en sectoren waar het risico op overtreding laag wordt geacht, zullen immers in veel mindere mate worden gecontroleerd.

Het *aantal* illegaal tewerkgestelden dat de Arbeidsinspectie jaarlijks aantreft, vormt juist een *onderschatting* van het werkelijke aantal illegaal tewerkgestelden. De Arbeidsinspectie kan immers nooit alle werkgevers controleren en daarmee is het onwaarschijnlijk dat men alle illegaal tewerkgestelden aantreft. Toch zijn zowel deze aantallen als het percentage overtredingen zinvolle indicatoren. Ten eerste geven de aantallen een absolute ondergrens aan van de omvang van illegale tewerkstelling in Nederland. Ten tweede laten de aantallen en percentages door de jaren heen een ontwikkeling zien. En ten derde zijn deze cijfers te gebruiken om andere onderzoeksresultaten tegen af te zetten.

De onderstaande tabel laat zien bij hoeveel procent van de inspecties er een overtreding was van de Wav en/of de Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag (WML).<sup>1</sup> Ook geeft de tabel weer hoeveel illegaal tewerkgestelde personen de Arbeidsinspectie heeft aangetroffen en welke nationaliteit deze personen hebben.

---

<sup>1</sup> In haar jaarverslagen publiceert de Arbeidsinspectie geen afzonderlijke cijfers over de Wav. Overtreding van de Wav gaat echter zeer regelmatig gepaard met overtreding van de WML en andersom.

**Tabel 2.1** Resultaten inspecties naleving Wav + WML

	2005	2006	2007	2008	2009
% overtredingen Wav en/of WML	25%	23%	18%	16%	17%
Illegaal tewerkgestelde personen	4.656	5.478	2.894	2.007	2.506
Poolse	-	2.286	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Bulgaarse	-	384	574	542	656
Chinese	-	681	554	294	318
Turkse	-	570	332	277	212
Roemeense	-	61	67	196	167
Overige	-	1.496	1.367	698	1.153

Bron: Jaarverslagen Arbeidsinspectie 2006, 2007, 2008, 2009

Op grond van de cijfers van de Arbeidsinspectie is de conclusie te trekken dat illegale tewerkstelling rond 2007 sterk is afgenomen. Het percentage overtredingen daalde van 25 procent in 2005 naar 17 procent in 2009. Het aantal aangetroffen illegaal tewerkgestelden daalde van 4.656 in 2005 naar 2.506 in 2009. Ongeveer 33 procent, ofwel 823 personen van de het aantal illegaal tewerkgestelden is afkomstig uit Bulgarije of Roemenië. Het jaar ervoor waren dit er 738.

De belangrijkste verklaring voor de afname in de afgelopen jaren lijkt het vrij verkeer van werknemers uit de MOE-landen<sup>1</sup>, in het bijzonder Polen te zijn. Nadat MOE-landers per 1 mei 2007 legaal in Nederland mogen werken, is het aantal aangetroffen illegaal tewerkgestelde personen gedaald.

Er lijkt op basis van de cijfers van de Arbeidsinspectie slechts een beperkte vervanging plaats te vinden van MOE-landers door illegaal tewerkgestelde personen uit andere landen. Wel is vanaf 2007 een duidelijke stijging te zien van het aantal illegaal tewerkgestelde personen uit Bulgarije en Roemenië. Deze stijging is echter te klein om een volledige vervanging van MOE-landers voor rekening te kunnen nemen.

### 2.1.2 Buitenlandse starters

De Kamers van Koophandel (KvK) houden bij hoeveel buitenlanders zich in Nederland vestigen als ondernemer. Uit de cijfers blijkt dat het aantal startende ondernemers van buitenlandse origine al enkele jaren fors stijgt, in verhouding iets sterker dan de totale groei van het aantal starters.

<sup>1</sup> Polen, Hongarije, Estland, Letland, Litouwen, Tsjechië, Slowakije en Slovenië.

**Tabel 2.2** Aantal buitenlandse starters naar nationaliteit (top 8)

	2006	2007	2008	2009	Ontwikkeling 2006-2009
Turkije	2.100	2.280	2.680	3.300	+ 57%
Polen	3.350	2.240	1.910	1.400	- 58%
Bulgarije	<200	1.590	2.510	2.100	+ 2100%
Suriname	1.300	1.550	1.900	2.300	+ 77%
Marokko	990	1.300	1.400	1.600	+ 62%
Roemenië	<200	530	680	710	+ 710%
Indonesië	480	500	560	580	+ 21%
Sovjet Unie	<200	<200	<200	680	+ 680%
Totaal buitenlandse starters	16.760	19.130	20.260	25.830	+ 54%

Bron: Kamers van Koophandel, Startersprofiel 2006 t/m 2009. Als het aantal lager is dan 200 wordt het aantal gesteld op 100 voor de berekening van de procentuele groei of afname. De nationaliteit van ondernemers wordt sinds de Handelsregisterwet van 1998 niet meer geregistreerd, daarom wordt gekeken naar het geregistreerde geboorteland.

De grootste groep startende ondernemers bestaat in 2009 uit Turken, gevolgd door Surinamers en Bulgaren. Polen stond in 2006 nog op de eerste plaats en heeft inmiddels veel terrein verloren. De KvK vermoedt dat dit komt doordat veel Polen werkzaam zijn in de bouw en die sector hard is getroffen door de economische crisis. Een alternatieve verklaring is dat Polen sinds de invoering van het vrij verkeer van werknemers in 2007 niet meer als schijnzelfstandigen proberen aan het werk te komen, maar langs legale weg gaan werken als werknemers.

Uit de tabel blijkt verder dat er een zeer forse groei is van het aantal Bulgaarse starters, maar die groei in 2009 enigszins lijkt getemperd. Ook de groei van het aantal Roemeense starters is aanzienlijk, maar minder groot dan die van Bulgaren. In 2009 worden er voor het eerst starters geregistreerd die afkomstig zijn uit de (voormalige) Sovjet Unie, een land dat hard is getroffen door de economische crisis. De forse groei van het aantal starters uit Bulgarije en Roemenië doet vermoeden dat veel werknemers het vrij verkeer van diensten gebruiken of misbruiken om in Nederland te kunnen werken.

### 2.1.3 Resultaten voorgaande onderzoeken

#### Aantal illegaal tewerkgestelde personen

In de afgelopen jaren zijn er verscheidene rapporten verschenen waarin een schatting wordt gemaakt van de omvang van het aantal illegaal tewerkgestelde personen in Nederland. Tussen de onderzoeken bestaan grote verschillen waardoor de cijfers niet zondermeer zijn te vergelijken, iets wat ook door anderen is geconstateerd<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Zie: Heyma, A., et al. (2008). *De economische impact van arbeidsmigratie uit de MOE-landen, Bulgarije en Roemenië. Een studie naar omvang, aard en economische effecten van arbeidsmigratie*. Amsterdam: SEO; Research voor Beleid (2008). *Nieuwe grenzen, oude praktijken. Onderzoek naar malafide bemiddelaars op de arbeidsmarkt*. H. de Bondt en D. Grijpstra  
Groenewoud, M. en van Rij, C. (2007). *Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen in 2006. Onderzoek onder werkgevers*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

De belangrijkste verschillen betreffen:

- De doelgroep van het onderzoek. Soms bestaat de doelgroep uit illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen, soms uit arbeidsmigranten uit MOE-landen en soms uit personen die illegaal tewerk worden gesteld op uitzendbasis. In veel gevallen gaat het om een deel van de totale groep illegaal tewerkgestelden in Nederland.
- De methode van onderzoek. Geschatte cijfers worden ruwweg gebaseerd op drie soorten bronnen: 1) interviews en enquêtes waarin experts of direct betrokken wordt gevraagd een inschatting te maken van de omvang van illegale tewerkstelling, 2) registraties van arbeidsmigranten, illegalen en illegaal tewerkgestelden, 3) enquêtes waarin werkgevers wordt gevraagd of ze personen illegaal tewerkstellen.
- Het gebruik van stand- of stroomcijfers. Een standcijfer betreft het aantal op één bepaald moment (peildatum), een stroomcijfer betreft het aantal over een bepaalde periode, bijvoorbeeld een jaar.

Een overeenkomst tussen de onderzoeken is dat geen van de onderzoeken 'harde' cijfers bevat. Het fenomeen illegale tewerkstelling is immers niet alleen lastig grijpbaar voor handhavers, maar ook voor onderzoekers. In alle gevallen nemen de onderzoekers noodgedwongen hun toevlucht tot het maken van een schatting en het geven van indicaties. Er vindt geen monitoronderzoek plaats naar de omvang van illegale tewerkstelling. Na 2007 zijn er ook geen beredeneerde schattingen meer gemaakt van het aantal illegaal tewerkgestelden.

Onderstaande tabel geeft de uitkomsten van de schattingen die in de loop van de afgelopen jaren zijn gepubliceerd in onderzoeken naar de omvang van de illegale tewerkstelling, malafide praktijken en de aantallen in Nederland werkzame personen uit verschillende relevante landen.

**Tabel 2.3** Resultaten onderzoeken naar illegale tewerkstelling en aanverwante aspecten

Jaar	Bureau	Doelgroep	Omvang in aantal personen
2004	Research voor Beleid	Illegaal tewerkgestelden	150.000 tot 211.000
2005	Regioplan	Illegaal tewerkgestelden	66.750 tot 89.000
2006	Research voor Beleid	Illegaal tewerkgestelden op uitzendbasis	60.000 tot 97.000
2007	Regioplan	Illegaal tewerkgestelden	86.250 tot 115.000
2008	SEO	Arbeidsmigranten uit MOE-landen, Bulgarije, Roemenië	158.000
2008	Research voor Beleid	Malafide bemiddelden	105.000 tot 120.000
2009	RISBO	Arbeidsmigranten uit MOE-landen, Bulgarije, Roemenië	165.000

De schattingen lopen fors uiteen. Het onderzoek van Research voor Beleid uit 2004 was gericht op de totale omvang van illegale tewerkstelling in Nederland, geschat op circa 180.000 personen (150.000 tot 211.000)<sup>1</sup>. Basis voor het onderzoek vormden interviews, cijfers van UWV, de Belastingdienst, SIOD en de Arbeidsinspectie en enkele aannames.

<sup>1</sup> Research voor Beleid (2004). *Over de grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid*. M. Zuidam en D.H. Grijpstra.

Regioplan schatte het aantal illegaal tewerkgestelde personen in 2005 op 66.750 tot 89.000 personen<sup>1</sup>. Daarbij is gebruik gemaakt van de zogenoemde *randomised response* methode. Kern van deze methode is een enquête onder werkgevers waarvan een deel wel een reëel antwoord geeft en een ander deel niet. Welke werkgever wat doet hangt van het toeval af. Omdat wel bekend is hoe groot de kans op een niet reëel antwoord is, kunnen de onderzoekers een schatting maken van de daadwerkelijke scores. De lagere schattingen op basis van de randomised response methode zijn mogelijk verklaarbaar door sociaal wenselijke beantwoording, non-respons van echt grote fraudeurs, ontbreken van malafide niet-geregistreerde uitzendondernemingen in de steekproef en (mede daardoor) een onderschatting van het gemiddelde aantal illegaal tewerkgestelden per werkgever.

Het onderzoek van Research voor Beleid uit 2006 geeft een schatting van 60.000 tot 97.000 illegaal tewerkgestelden<sup>2</sup>. Dat is een veel lagere schatting dan het onderzoek uit 2004, omdat er alleen gekeken is naar illegaal tewerkgestelden op uitzendbasis. De cijfers zijn dus niet te vergelijken en er zijn ook geen ontwikkelingen uit te destilleren. Ook de cijfers van de vervolgmeting van Regioplan uit 2007 zijn niet te vergelijken met de meting uit 2005<sup>3</sup>. In het onderzoek uit 2007 is een andere randomised response methode gehanteerd en ook een andere methode van dataverzameling (internet in plaats van telefonisch). De ogenschijnlijke stijging naar 86.250 tot 115.000 illegaal tewerkgestelde personen is dus niet toe te schrijven aan een toename van het fenomeen.

In 2008 heeft SEO onderzoek gedaan naar de economische impact van arbeidsmigranten uit de MOE-landen, Bulgarije en Roemenië<sup>4</sup>. Men komt tot de conclusie dat er in Nederland circa 158.000 arbeidsmigranten uit de MOE-landen inclusief Bulgarije en Roemenië zijn. Door de methode van onderzoek en het gebruik van het begrip 'arbeidsmigrant' geeft het onderzoek geen beeld van illegale tewerkstelling. De groep arbeidsmigranten omvat in theorie namelijk zowel legaal tewerkgestelde als illegaal tewerkgestelde personen, maar omdat men zich baseert op de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) en het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) van het CBS, vallen 'illegale werknemers en zelfstandigen, alsmede werknemers die tijdelijk zijn uitgezonden door een buitenlands bedrijf (niet zijnde een uitzendbureau) (...) hier dus buiten.'<sup>5</sup>

Het onderzoek van Research voor Beleid uit 2008 is niet zozeer gericht op illegale tewerkstelling, maar op malafide praktijken<sup>6</sup> waar werknemers van malafide uitleners mee te maken krijgen<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Mosselman, M. & van Rij, C. (2005). *Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen. Een eerste onderzoek onder werkgevers*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

<sup>2</sup> Research voor Beleid (2006). *Grenzen verleggen. Een onderzoek naar grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling in 2006*. J. Dijkema, P. Bolhuis en M. Engelen.

<sup>3</sup> Groenewoud, M. en van Rij, C. (2007). *Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen in 2006. Onderzoek onder werkgevers*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

<sup>4</sup> Heyma, A., et al. (2008). *De economische impact van arbeidsmigratie uit de MOE-landen, Bulgarije en Roemenië. Een studie naar omvang, aard en economische effecten van arbeidsmigratie*. Amsterdam: SEO.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> De term malafide praktijken komt enkele malen terug in dit rapport, vaak in relatie tot malafide uitzendbureaus. Zie paragraaf 2.1.3 voor een definitie van malafide praktijken.

<sup>7</sup> Research voor Beleid (2008). *Nieuwe grenzen, oude praktijken. Onderzoek naar malafide bemiddelaars op de arbeidsmarkt*. H. de Bondt en D. Grijpstra.

*De term malafiditeit komt, meestal in relatie tot malafide praktijken door uitzendbureaus, enkele malen terug in dit rapport. Hieronder verstaan we uitzendbureaus die zich doelbewust of met bewuste nalatigheid schuldig maken aan verschillende vormen van illegale praktijken zoals illegale tewerkstelling, arbeidstijdenwet-fraude, afdracht/premiefraude, verloningsfraude, exorbitant hoge inhoudingen (voor bijvoorbeeld reiskosten, huisvesting of boetes) of uitbuiting<sup>22</sup>.*

*Ook het begrip uitbuiting komt enkele malen terug. Het gaat bij uitbuiting om grove misstanden, waarbij het slachtoffer in zijn of haar fundamentele mensenrechten wordt geschonden en ernstig beperkt is dan wel redelijkerwijs meent te zijn in de vrijheid om zich aan die situatie te onttrekken. We beperken ons hier tot uitbuiting in andere sectoren dan de seksindustrie ('overige uitbuiting'), een onderscheid dat ook gemaakt wordt door de Nationaal Rapporteur Mensenhandel (NRM)<sup>23</sup>. In hoofdstuk 5 gaan we verder in op uitbuiting.*

Op basis van een enquête onder uitzendbureaus en een meerpuntsschatting komt het onderzoek tot 105.000 tot 120.000 personen die te maken krijgen met malafide praktijken. Ook dit aantal is lastig te vergelijken met eerdere onderzoeken. Dat komt niet alleen doordat malafide praktijken worden bestudeerd, maar ook doordat er sinds 1 mei vrij verkeer van werknemers met de MOE-landen geldt. In het onderzoek wordt gesuggereerd dat het openzetten van de grenzen waarschijnlijk leidt tot een toename van andere malafide praktijken dan illegale tewerkstelling.

Ten slotte is een onderzoek van RISBO beschikbaar waarin een beeld wordt geschetst van de omvang van de groep arbeidsmigranten uit de MOE-landen<sup>24</sup>. Het onderzoek komt tot de conclusie dat er op enig moment circa 165.000 arbeidsmigranten uit de MOE-landen in Nederland zijn.

Op basis van de verschillende onderzoeken valt te concluderen dat een duidelijke ontwikkeling of patroon in het aantal illegaal tewerkgestelden ontbreekt. In kwalitatieve zin valt wel een aantal zaken te concluderen, zeker als daarbij ook enkele andere onderzoeken worden geraadpleegd. Door Ecorys geïnterviewde experts zeggen dat er in de afgelopen jaren een verschuiving is geweest van illegaal tewerkgestelde werknemers naar verkapte dienstverlening<sup>25</sup>. Hierbij worden diensten van MOE-migranten en Bulgaren en Roemenen ingehuurd, maar eigenlijk is er sprake van een werkgever-werknemer verhouding. In dit geval werd dus het vrije verkeer van diensten, dat wel al ingevoerd was, misbruikt om werknemers in dienst te nemen. SEO Economisch Onderzoek vermoedt dat het aantal niet-geregistreerde arbeidsmigranten sterk is afgenomen. Wat overblijft aan illegaal tewerkgestelden zijn vooral Bulgaren<sup>26</sup>. Er lijken meer Bulgaren illegaal dan legaal in Nederland aan het werk te zijn, aangezien alleen al het aantal door de Arbeidsinspectie aangetroffen illegaal tewerkgestelde Bulgaarse werknemers de helft is van het aantal Bulgaren met een tewerkstellingsvergunning.

---

<sup>22</sup> Research voor Beleid (2010). *Grenzen stellen. Omvang van en maatregelen tegen malafide praktijken in de uitzendbranche*. G.P. Walz, B. Frouws, en D.H. Grijpstra.

<sup>23</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2007). *Mensenhandel. Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur*.

<sup>24</sup> Weltevrede, A.M., et al. (2009). *Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Een profielschets van recente arbeidsmigranten uit de MOE-landen*. Rotterdam: Risbo.

<sup>25</sup> Versantvoort, M.C., et al. (2006). *Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen*. Rotterdam: Ecorys.

<sup>26</sup> Heyma, A., et al. (2008). *De economische impact van arbeidsmigratie uit de MOE-landen, Bulgarije en Roemenië. Een studie naar omvang, aard en economische effecten van arbeidsmigratie*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

## Aantal bedrijven

In enkele van de bovengenoemde publicaties komt ook de naleving van de Wav door bedrijven aan bod. Daardoor ontstaat een beeld van het percentage en/of aantal bedrijven dat (waarschijnlijk) personen illegaal tewerkstelt.

Uit het onderzoek van Regioplan uit 2005 blijkt dat tijdens het onderzoek 19 procent van de bedrijfsmatige werkgevers heeft aangegeven dat zijn of haar bedrijf in de twaalf maanden voorafgaand aan de telefonische enquête, op één of meer dagen, één of meer vreemdelingen heeft laten werken (rechtstreeks of via een uitzendbureau of onderaannemer) zonder dat de formele werkgever over de vereiste twv beschikte. Dit betekent dat in de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek circa 89.650 bedrijven en instellingen artikel 2 van de Wav hebben overtreden<sup>27</sup>.

Uit het onderzoek blijkt verder dat 14 procent (+/- 4 procent<sup>28</sup>) van de werkgevers wel eens gebruik maakte van aannemers en/of uitzendbureaus waarvan ze vermoedden dat ze vreemdelingen illegaal tewerkstelden. Verder controleerde 42 procent (+/- 4 procent) van de werkgevers niet altijd de papieren van de arbeidskrachten die ze in dienst hebben of inhuren via een uitzendbureau of loonbedrijf. Daarnaast is de respondenten gevraagd welk percentage bedrijven in hun branche met illegalen werkt (projectietechniek). Deze respondenten denken gemiddeld dat het gaat om 17 procent van de werkgevers in hun branche.

De vervolgmeting van dit onderzoek in 2006 geeft andere resultaten<sup>29</sup>. Dat komt doordat andere methoden zijn gebruikt en gecorrigeerd is voor respondenten die de randomised response methode niet begrepen. Op basis van de in dat jaar toegepaste randomised response methode is het geschatte percentage Nederlandse werkgevers dat in 2006 één of meer vreemdelingen illegaal te werk heeft gesteld, negen procent (+/-2 procent). Uitschieters zijn de sectoren schoonmaak (19 procent), horeca (14 procent) en landbouw (14 procent). De onderzoekers hebben ook de resultaten van het onderzoek uit 2004 gecorrigeerd. Dan blijkt dat het totale percentage in 2004 op 11 procent (+/- 2 procent) lag. Er lijkt dus sprake te zijn van een daling.

Het onderzoek bevat ook twee andere indicaties voor het aantal bedrijven dat de Wav overtreedt. Er is gevraagd hoeveel werkgevers vermoeden dat onderaannemers illegaal tewerkgestelde werknemers in dienst hebben. Dit betreft 11 procent (+/- 2 procent) van de respondenten, met uitschieters in de bouw (19 procent) en landbouw (17 procent). Ook is de respondenten gevraagd welk percentage bedrijven in hun branche met illegalen werkt. De uitkomst is dat volgens respondenten gemiddeld 9 procent van de bedrijven in hun branche met illegaal tewerkgestelden werkt.

De onderzoekers geven overigens aan dat deze laatste vraag alleen is ingevuld door mensen die bij de eerdere vraag hadden aangegeven te denken dat er werkgevers binnen hun

<sup>27</sup> Mosselman, M. & van Rij, C. (2005). *Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen. Een eerste onderzoek onder werkgevers*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek. Overigens is onduidelijk in hoeverre in deze schatting ook Nederlandse bedrijven zijn betrokken die deze vreemdelingen in hun eigen land te werk hadden gesteld (waarvoor uiteraard geen tewerkstellingsvergunning nodig is).

<sup>28</sup> Dit is de foutenmarge. Dit betekent dat het werkelijke percentage met een betrouwbaarheid van 95 procent maximaal 4 procent hoger of lager ligt.

<sup>29</sup> Groenewoud, M. en van Rij, C. (2007). *Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen in 2006. Onderzoek onder werkgevers*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

branche gebruikmaken van illegale arbeidskrachten. Als ook rekening wordt gehouden met de werkgevers die eerder hadden aangegeven dat er binnen hun branche niet met illegale arbeidskrachten wordt gewerkt (en het percentage in deze gevallen op 0 procent wordt gesteld), blijkt dat volgens respondenten gemiddeld (slechts) 3 procent van de bedrijven in hun branche met illegaal tewerkgestelden werkt.

## 2.2 Omvang: onderzoeksresultaten

In het kader van het onderhavige onderzoek zijn twee enquêtes uitgevoerd: een telefonische enquête onder 613 werkgevers en internetenquête onder 234 uitzendbureaus. Daarnaast zijn vele experts en betrokkenen geïnterviewd. Op basis van deze kwantitatieve en kwalitatieve bronnen is een schatting te maken van de omvang van illegale tewerkstelling. In de volgende paragraaf bespreken we de cijfers en resultaten uit het onderzoek. Daarna trekken we enkele conclusies over ontwikkelingen.

### 2.2.1 Projectie

Een manier om inzicht te krijgen in het percentage bedrijven dat betrokken is bij illegale tewerkstelling, is het vragen aan werkgevers hoeveel procent van hun collega's in de sector vermoedelijk gebruikmaakt van illegaal tewerkgestelde krachten. De idee achter deze projectieve schattingsmethode is dat één individu geen goede schatting kan maken, maar dat de gemiddelde schatting van alle individuen bij elkaar een behoorlijk nauwkeurig beeld oplevert.

**Tabel 2.4** Percentage werkgevers in de eigen sector dat volgens respondenten de Wav overtreedt (naar sector)<sup>30</sup>

Sector	%
Landbouw	10%
Delfstoffen	15%
Industrie	6%
Energie	4%
Waterwinning	7%
Bouw	5%
Handel	4%
Transport en logistiek	8%
Horeca	19%
ICT	3%
Financiële diensten	2%
Onroerend goed	7%
Specialistische zakelijke diensten	5%
Verhuur en overige zakelijke diensten	13%
Cultuur, sport en recreatie	3%
Overige diensten	5%
<b>Totaal</b>	<b>8%</b>

<sup>30</sup> Voor een overzicht van de subbranches die onder deze sectoren vallen, zij verwezen naar de Standaard Bedrijfsindeling (SBI) van het CBS, opgenomen in Bijlage 6.



Volgens de respondenten overtreedt gemiddeld 8 procent van de werkgevers de Wav. Het blijkt dat vooral respondenten in de horeca (19 procent) en in de delfstoffen (15 procent) verwachten dat werkgevers in hun sector de Wav overtreden.

Ook in de internetenquête onder uitzendbureaus is gevraagd hoeveel procent van de werkgevers in hun branche vermoedelijk de Wav overtreden. De gemiddelde schatting is 14 procent. De uitzendbranche is daarmee – zoals ook in diverse eerdere onderzoeken is vastgesteld – tot de sectoren te rekenen waarbinnen relatief veel overtredingen van de Wav voorkomen.

## 2.2.2 Onderaannemers

Werkgevers die personeel inlenen of gebruikmaken van aangenomen werk, dienen de identiteit van ingeleende vreemdelingen te controleren. Als werkgevers een (onder)aannemer of uitzendbureau inhuren die met illegale tewerkgestelde krachten werkt, overtreden zowel de werkgevers als de (onder)aannemer of het uitzendbureau de Wav. In de enquête onder werkgevers is gevraagd of zij in het verleden wel eens gebruik gemaakt hebben van aannemers, uitzendbureaus of onderaannemers waarvan ze vermoeden dat ze met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten werken.

**Tabel 2.5** Heeft u in het verleden wel eens gebruik gemaakt van aannemers, uitzendbureaus of onderaannemers waarvan u vermoedt dat ze met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten werken?

Sector	Ja	Nee
Landbouw	27%	73%
Delfstoffen	10%	90%
Industrie	6%	94%
Energie	18%	82%
Waterwinning	6%	94%
Bouw	13%	87%
Handel	6%	94%
Transport en logistiek	10%	90%
Horeca	9%	91%
ICT	4%	96%
Financiële diensten	2%	98%
Onroerend goed	17%	83%
Specialistische zakelijke diensten	7%	93%
Verhuur en overige zakelijke diensten	26%	74%
Cultuur, sport en recreatie	-	100%
Overige diensten	-	100%
<b>Totaal</b>	<b>10%</b>	<b>90%</b>

In totaal zegt 10 procent van de respondenten dat zij in het verleden wel eens gebruik gemaakt hebben van (onder)aannemers waarvan ze vermoeden dat die met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten werken. Een aantal sectoren valt in negatieve zin op. Dat zijn de sectoren landbouw (27 procent) en verhuur en overige zakelijke diensten (26%). Overigens zeggen deze cijfers niets over de huidige situatie, omdat de vraagstelling betrekking heeft op het verleden.

### 2.2.3 Uurtarieven uitzendkrachten

Een andere, zij het vrij indirecte manier waarop een indicatie is te verkrijgen van de omvang is te kijken naar het *all-in* uurtarief dat doorgaans wordt betaald voor uitzendkrachten. Wanneer dit in een bepaalde sector gemiddeld opvallend laag ligt, kan dat betekenen dat bij een deel van de bedrijven in deze sector sprake is van onderbetaling, wat kan duiden op het werken met illegaal tewerkgestelden. Aan respondenten is daarom ook gevraagd wat zij doorgaans als *all-in* uurtarief voor uitzendkrachten betalen. Een uurtarief van minder dan 15 euro wordt beschouwd als een indicatie van het werken met malafide uitzendbureaus en/of illegale tewerkstelling. Uurtarieven tot en met 17 euro behoren tot de grensvallen. De volgende tabel toont de resultaten.

**Tabel 2.6** All-in uurtarief dat bedrijven doorgaans betalen voor uitzendkrachten

	0 - 14 euro	15-17 euro	18-20 euro	21 euro of hoger
Landbouw	5%	65%	15%	15%
Delfstoffen	0%	0%	7%	93%
Industrie	2%	14%	23%	61%
Energie	0%	12%	13%	75%
Waterwinning	3%	20%	31%	46%
Bouw	0%	10%	3%	87%
Handel	0%	29%	20%	51%
Transport en logistiek	13%	16%	22%	49%
Horeca	8%	45%	35%	12%
ICT	0%	0%	58%	42%
Financiële diensten	6%	6%	0%	88%
Onroerend goed	0%	9%	13%	78%
Specialistische zakelijke diensten	0%	18%	3%	79%
Verhuur en overige zakelijke diensten	0%	13%	12%	75%
Cultuur, sport en recreatie	6%	6%	44%	44%
Overige diensten	0%	8%	8%	84%
<b>Totaal</b>	<b>3%</b>	<b>23%</b>	<b>18%</b>	<b>56%</b>

In totaal betaalt 3 procent van de respondenten doorgaans een uurtarief van minder dan 15 euro voor uitzendkrachten. Als de grens op 17 euro wordt gesteld, behoort daartoe 23 procent van de respondenten. Een nadere blik op de sectoren leert dat onder deze grens waarschijnlijk ook scholieren en studenten werken. In sectoren die onder scholieren en studenten populair zijn zoals de handel (29 procent betaalt een uurtarief van 15 tot 17 euro), de horeca (45 procent betaalt een uurtarief van 15 tot 17 euro) komen relatief lage uurtarieven namelijk relatief veel voor.

Voor een indicatie van illegale tewerkstelling en malafide praktijken is een uurtarief van minder dan 15 euro waarschijnlijk een betere grens. Sectoren als de transport en logistiek (13 procent), horeca (8 procent) en cultuur, sport en recreatie (6 procent) vallen dan op.

Ook aan uitzendbureaus is gevraagd naar het all in uurtarief dat zij doorgaans rekenen. Uitzendbureaus die doorgaans bijzonder lage uurtarieven rekenen, opereren mogelijk met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten of buiten uitzendkrachten uit. Uit de enquête blijkt

dat 6 procent van de respondenten een maximaal uurtarief van 14 euro rekent. Tien procent rekent doorgaans een uurtarief van 15 tot 17 euro.

#### 2.2.4 Identiteitsfraude werknemers

Een andere manier om een indicatie te krijgen van de omvang van illegale tewerkstelling, is het vragen aan werkgevers of zij wel eens meegemaakt hebben dat er werknemers waren die fraudeerden met hun identiteitspapieren.

**Tabel 2.7** Percentage werkgevers dat wel eens te maken heeft gehad met werknemers die frauderen met hun identiteitspapieren

Sector	Ja
Landbouw	51%
Delfstoffen	-
Industrie	14%
Energie	13%
Waterwinning	16%
Bouw	7%
Handel	3%
Transport en logistiek	15%
Horeca	23%
ICT	-
Financiële diensten	19%
Onroerend goed	18%
Specialistische zakelijke diensten	1%
Verhuur en overige zakelijke diensten	29%
Cultuur, sport en recreatie	1%
Overige diensten	18%
<b>Totaal</b>	<b>13%</b>

Uit de tabel blijkt dat 13 procent van de respondenten wel eens te maken heeft gehad met werknemers die frauderen met hun identiteitspapieren. Vooral de landbouw (51 procent), horeca (23 procent) en overige diensten, zoals reparatie van consumentenartikelen, wellness en wasserijen (29 procent), krijgen hier relatief veel mee te maken. Niet in de tabel opgenomen is de uitzendbranche. Uit de internetenquête onder uitzendbureaus blijkt dat maar liefst 45 procent van de uitzendbureaus te maken heeft gehad met werknemers die frauderen met hun identiteitspapieren.

#### 2.2.5 Kwalitatieve schattingen

Tijdens het onderzoek is met een groot aantal personen gesproken die kennis hebben van illegale tewerkstelling. Geen van de respondenten heeft een goed zicht op de daadwerkelijke omvang van illegale tewerkstelling en geen van de respondenten durft zich te wagen aan een schatting van de omvang van illegale tewerkstelling. Dat komt doordat de respondenten een gedeeltelijk beeld hebben van de problematiek. De SIOD bijvoorbeeld richt zich vooral op echt grote zaken en kent een relatief klein aantal zaken per jaar. Daarnaast werken respondenten vaak op basis van gestelde prioriteiten, waardoor de cijfers niet repre-

sentatief zijn voor de daadwerkelijke omvang en ontwikkelingen daarin. Daarom zijn wij voor kwalitatieve schattingen aanwezen op ruwe indicaties en literatuur.

De belangrijkste indicatie die respondenten geven, is dat zij 'het gevoel' hebben dat de omvang van illegale tewerkstelling de laatste jaren is gedaald. Verklaringen hiervoor hebben te maken met het aanbod van arbeidskrachten, de invoering van de bestuurlijke boete en de economische crisis. De eerste verklaring voor de daling is dat MOE-landers, waaronder met name Polen, sinds 2007 legaal in Nederland mogen werken. Bovendien is er geen ander illegaal aanbod dat de Polen in omvang kan overtreffen. Uit de literatuur blijkt dat Nederland minder aantrekkelijk is voor Bulgaren en Roemenen dan voor Polen<sup>31</sup>. Dat heeft te maken met reisafstanden en cultuurverschillen. Onderzoek onder illegaal in Nederland verblijvende minderjarige vreemdelingen wijst uit dat zij vaker leven van 'giften' uit hun sociale netwerken dan van loonarbeid of uitkeringen<sup>32</sup>. De redenen waarom maar weinig van deze jongeren werken, zijn het strenge beleid op het terrein van arbeid en het in dienst hebben van onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen, de toegenomen controles door de Arbeidsinspectie, de angst om aangehouden te worden, de schaarste aan zwart werk en de eisen van hulporganisaties.<sup>33</sup> Hoewel het in dit onderzoek minderjarige onrechtmatig verblijvende vreemdelingen betreft, lijkt het aannemelijk dat ook voor oudere, illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen geldt dat een aanzienlijk gedeelte inkomsten genereert uit de gifteconomie, zeker omdat de hierboven genoemde redenen niet anders zijn voor oudere of jongere illegalen. Dit zou betekenen dat het aanbod aan personen die in aanmerking komen voor illegale tewerkstelling is afgenomen.

Een andere verklaring voor de mogelijke daling, is dat ondernemers een risico-inschatting maken en dan concluderen dat de risico's van illegale tewerkstelling te groot zijn. Respondenten verwijzen hierbij naar de verhoging van de boete per illegaal tewerkgestelde werknemer (van gemiddeld 900 Euro naar 8.000 Euro). Een evaluatieonderzoek naar de invoering van de bestuurlijke boete in de Wav komt tot dezelfde conclusie.<sup>34</sup> De auteurs concluderen dat in 2007 een sterke daling heeft plaatsgevonden van het percentage controles dat resulteert in een boeterapport en het aantal bij controles aangetroffen illegaal tewerkgestelden. Dit wordt in belangrijke mate eraan toegeschreven dat de Nederlandse arbeidsmarkt in 2007 volledig werd opengesteld voor onderdanen van Polen, Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Slovenië en Slowakije. Vervanging van arbeidsmigranten uit deze groep was, zo stellen de auteurs, niet ondenkbaar geweest, als verondersteld wordt dat een belangrijk motief voor illegale tewerkstelling te maken heeft met het feit dat illegaal tewerkgestelde werknemers minder eisen kunnen stellen aan hun primaire en secundaire voorwaarden. Zoals in het volgende hoofdstuk nog aan bod komt (zie paragraaf 3.2.1) zijn de motieven van werkgevers voor illegale tewerkstelling hoofdzakelijk economisch van aard (lagere kosten voor arbeid; meer winst willen maken). De groepen werknemers die per 1 mei 2007 legaal in Nederland mogen werken zonder tewerkstellingsver-

---

<sup>31</sup> Heyma, A., et al. (2008). *De economische impact van arbeidsmigratie uit de MOE-landen, Bulgarije en Roemenië. Een studie naar omvang, aard en economische effecten van arbeidsmigratie*. Amsterdam: SEO.

<sup>32</sup> Staring, R. en Aarts, J. (2010). *Jong en illegaal in Nederland. Een beschrijvende studie naar de komst en het verblijf van onrechtmatig verblijvende (voormalige) alleenstaande minderjarige vreemdelingen en hun visie op de toekomst*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

<sup>33</sup> Veel particuliere hulporganisaties hanteren het criterium dat geen leefgeld wordt uitgekeerd aan illegalen wanneer zij informele werkzaamheden verrichten.

<sup>34</sup> Siesling, M. en Pranger, R. (2009). *Evaluatie invoering bestuurlijke boete Wet arbeid vreemdelingen*. Tilburg: IVA.

gunning, zoals de Polen, zijn dan minder interessant geworden voor werkgevers. Het was daarom te verwachten dat werkgevers hun toevlucht zouden nemen tot nieuwe categorieën illegaal tewerkgestelden. Echter, de cijfers van na 2007 wijzen erop dat die vervanging nauwelijks heeft plaatsgevonden. De daling heeft zich sinds 2007 bovendien voortgezet. Hoewel de openstelling van de Nederlandse arbeidsmarkt in 2007 dus een belangrijke verklaring vormt voor de sterke daling moeten ook andere factoren een rol spelen. Inspecteurs en andere gesprekspartners binnen de Arbeidsinspectie en SZW en vertegenwoordigers van koepelorganisaties van werkgevers waarmee in het onderzoek van IVA is gesproken geven aan dat de invoering van de bestuurlijke boete (en de verhoging van de boete), in combinatie met de toename van de inspectiecapaciteit in 2005, heeft bijgedragen aan betere naleving van de Wav.

Over de gevolgen van de economische crisis voor de omvang van illegale tewerkstelling verschillen de meningen. Een deel van de respondenten redeneert dat de vraag naar arbeid in Nederland door de crisis is gedaald. Mogelijk bieden zich als gevolg daarvan ook minder buitenlandse arbeidskrachten aan op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dat betekent dat minder buitenlandse arbeidskrachten naar Nederland komen, waardoor de omvang van illegale tewerkstelling mogelijk daalt. Een ander deel van de respondenten redeneert dat het aanbod van arbeidskrachten groter is geworden door de economische crisis. Dat betekent dat arbeidskrachten, waaronder arbeidsmigranten, minder keus hebben en werkgevers meer macht. Als gevolg daarvan zou de omvang van illegale tewerkstelling kunnen toenemen. Bovendien hebben veel bedrijven als gevolg van de crisis en een dalende vraag mogelijk moeite gehad het hoofd boven water te houden. De markt staat of stond onder druk waardoor bedrijven heel concurrerend moeten zijn. Dit speelt zeker in de land- en tuinbouw. Dat zet druk op de prijzen waardoor men mogelijk uitwegen zoekt om te kunnen besparen op arbeid. Deels is hierdoor mogelijk een verschuiving ontstaan van illegale tewerkstelling naar malafide praktijken met voornamelijk Poolse arbeidsmigranten (waarover later meer)<sup>35</sup>. Echter, Polen die al langer in Nederland werken en beter op de hoogte zijn van de gang van zaken op de Nederlandse arbeidsmarkt, willen steeds vaker bepaald werk niet meer doen, bijvoorbeeld in de land- en tuinbouw. Het illegaal tewerkstellen van andere buitenlandse arbeidskrachten, zoals Bulgaren en Roemenen, is dan een mogelijke manier om te besparen op de loonkosten. Op basis van een gecalculeerd risico zouden bedrijven dan eerder geneigd zijn het te zoeken in goedkope arbeid, waardoor de mogelijkheid bestaat dat illegale tewerkstelling toch weer vaker wordt ingezet.

## **2.3 De balans opgemaakt: ontwikkelingen in de omvang van illegale tewerkstelling**

In deze paragraaf maken we de balans op. Welke conclusies zijn te trekken over de omvang van illegale tewerkstelling? Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het bepalen van de omvang van illegale tewerkstelling per definitie een ingewikkelde exercitie is die omgeven is door veel onzekerheden. Het beschrijven van *ontwikkelingen* in de omvang door gebruik te maken van schattingen uit het verleden is extra gecompliceerd, omdat:

- gegevens over de omvang van illegale tewerkstelling gebaseerd zijn op schattingen met ruime marges of inspecties die geen totaalbeeld geven;

---

<sup>35</sup> In paragraaf 2.1.3 is reeds een toelichting gegeven op het begrip malafide praktijken.

- schattingen gebaseerd zijn op verschillende, soms onvergelykbare methoden met verschillende voor- en nadelen;
- de 'werkelijkheid' is veranderd; de grootste groep illegaal tewerkgestelden (Polen) is sinds 1 mei 2007 legaal.

Niettemin is een aantal conclusies te trekken. Als eerste maken verschillende cijfers het aannemelijk dat de omvang van illegale tewerkstelling is gedaald. Het aantal illegaal tewerkgestelden dat de Arbeidsinspectie aantreft is de laatste jaren dalende, al stijgt dit sinds 2009 weer licht. Bovendien neemt het aantal buitenlanders dat legaal in Nederland werkt sinds 2007 af. De resultaten van de enquêtes die in het kader van het onderhavige onderzoek zijn uitgevoerd, laten ook een dalende trend zien. Volgens de respondenten overtreedt gemiddeld zes procent van de werkgevers de Wav. Toen deze vraag in een ander onderzoek uit 2007 werd gesteld aan respondenten, was de uitkomst negen procent. Respondenten verwachten dat tien procent van de (onder)aannemers of uitzendbureaus met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten werken. Het onderzoek uit 2007 kwam uit op elf procent. Er moet rekening mee worden gehouden dat deze ogenschijnlijke daling voor een deel veroorzaakt wordt door het gebruik van verschillende onderzoeksmethodes en bovendien (deels) binnen de foutenmarges valt. De richting van de trend komt echter wel overeen met de richting die de eerdergenoemde cijfers op wijzen.

Een andere conclusie is dat het aannemelijk lijkt dat er geen vervanging heeft plaatsgevonden van arbeidsmigranten uit de MOE-landen door (illegale) arbeidsmigranten uit Roemenië, Bulgarije of niet-EU landen. De percentuele groei van Bulgaren en Roemenen in de statistieken compenseert niet voor de arbeidsmigranten uit de MOE-landen (voornamelijk Polen) die sinds 2007 legaal in Nederland werken. Onze respondenten zeggen dat veel werkgevers ervoor hebben gekozen door te gaan met de Poolse werknemers waar ze al een aantal jaren mee werkten. De ervaringen met Polen zijn over het algemeen goed. De Polen staan bekend als harde werkers en grote cultuurverschillen tussen Poolse en Nederlandse werknemers doen zich niet voor. Dat neemt echter niet weg dat de prijsdruk en concurrentie, door velen aangevoerd als motieven voor illegale tewerkstelling, nog altijd een rol spelen. Een deel van de werkgevers die voorheen werkten met illegale Polen zoekt daarom mogelijk naar andere vormen om te besparen op de factor arbeid, bijvoorbeeld door malafide praktijken ten opzichte van de nu legale Poolse arbeidsmigranten. Daardoor kan het zijn dat de problematiek deels meer verschoven is van illegale tewerkstelling naar malafide praktijken door bijvoorbeeld uitzendbureaus of andere bemiddelaars. In de volgende hoofdstukken komen we nog terug op deze constatering. Dan kijken we ook naar de verschillende fenomenen van illegale tewerkstelling en naar specifieke sectoren.

## 3 Naleving en motieven

### 3.1 Naleving

In dit hoofdstuk bespreken we de factoren die de naleving van de Wav beïnvloeden. Dit doen we aan de hand van de in hoofdstuk 1 reeds geïntroduceerde 'Tafel van Elf', het gedragsanalysemodel met elf dimensies die bepalend zijn voor de naleving van wet- en regelgeving<sup>36</sup>. De grafieken voor werkgevers die we in dit hoofdstuk presenteren zijn steeds uitgesplitst naar sector.

De resultaten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de telefonische enquête met 613 werkgevers en de internetenquête onder 234 uitzendbureaus. In de volgende paragrafen tonen we een aantal figuren en presenteren we de belangrijkste resultaten op elk van de 11 onderdelen van de 'Tafel van Elf'. De dimensies 1 tot en met 5 betreffen de dimensies voor spontane naleving. De dimensies 6 tot en met 11 zijn de handhavingsdimensies. Telkens komen daarbij de resultaten van zowel werkgevers als uitzendbureaus aan bod.

*Voor alle grafieken in dit hoofdstuk geldt: hoe roder de kleur hoe groter de kans dat de Wav niet wordt nageleefd.*

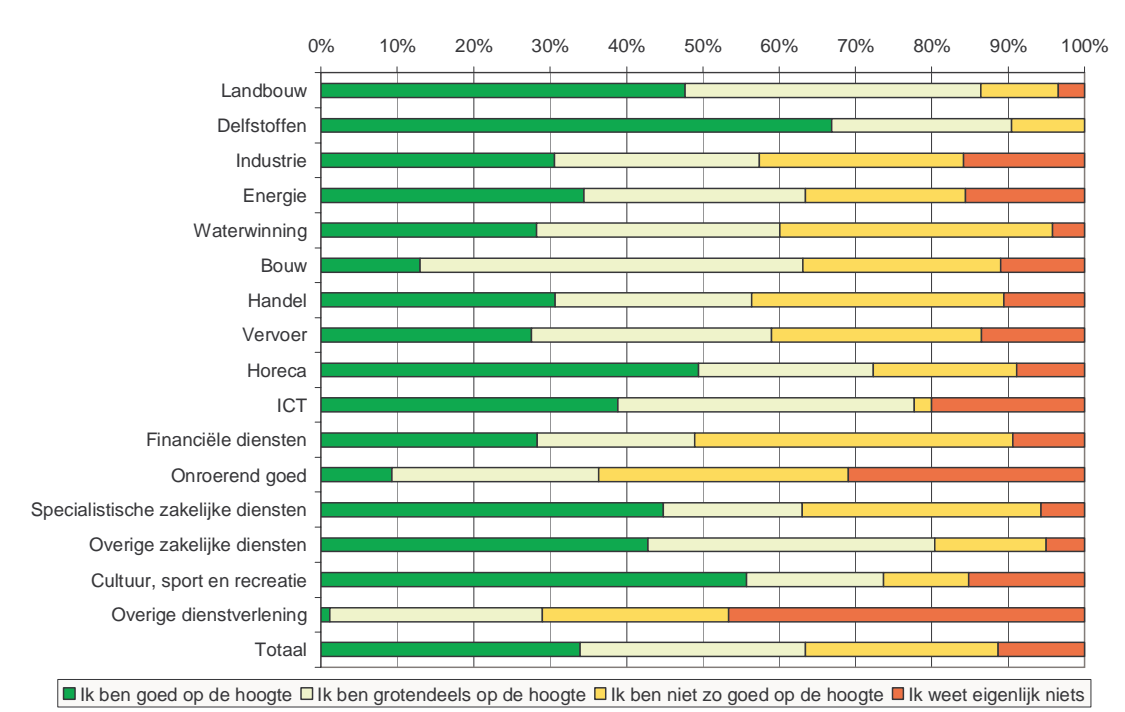
#### 3.1.1 Kennis van de regels

Om de regels te kunnen naleven moeten werkgevers allereerst vanzelfsprekend op de hoogte zijn van die regels. Immers, onbekendheid, onduidelijkheid of ingewikkeldheid van regelgeving kan tot (onbewuste) overtreding leiden. Kanttekening is overigens dat een goede kennis niet automatisch leidt tot een goede naleving. Het kan ook een betere kennis van de mogelijkheden om te frauderen of de regels te ontduiken betekenen.

De kennis van werkgevers en uitzendbureaus ten aanzien van de Wav is op een aantal terreinen getoetst. Allereerst is de vraag gesteld hoe goed men op de hoogte is van de voorwaarden waaronder men vreemdelingen mag laten werken.

<sup>36</sup> Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (2006). *De 'Tafel van elf', een veelzijdig instrument*; Bij de toelichtingen op de elf elementen in de volgende paragrafen is gebruikt gemaakt van de toelichtingen zoals opgesteld in dit rapport.

**Figuur 3.1** Werkgevers: Hoe goed bent u op de hoogte onder welke voorwaarden u vreemdelingen mag laten werken?<sup>37</sup>



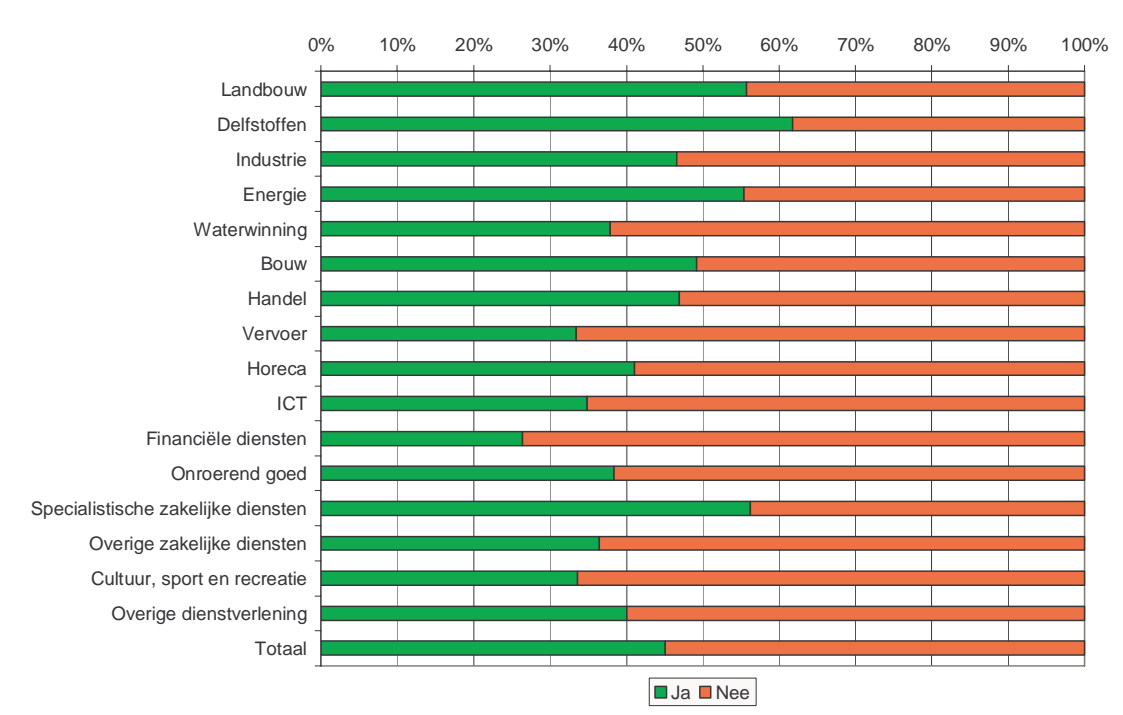
Gemiddeld over alle sectoren geeft 34 procent respectievelijk 29 procent van de werkgevers aan goed of grotendeels op de hoogte te zijn. Opvallend is het zeer lage percentage in de sector overige dienstverlening, waaronder bijvoorbeeld belangenorganisaties, reparatie en wellness vallen dat aangeeft goed op de hoogte te zijn van de voorwaarden. Hierbij dient echter aangetekend te worden dat de nettorespons in deze sector slechts 11 werkgevers betreft (zie tabel 1.2 Verdeling netto respons enquête werkgevers over sectoren).

<sup>37</sup> Voor een overzicht van de subbranches die onder deze sectoren vallen, zij verwezen naar de Standaard Bedrijfsindeling (SBI) van het CBS, opgenomen in Bijlage 6.



De antwoorden op de vraag of men de Wav kent vertonen eenzelfde beeld:

**Figuur 3.2** Werkgevers: Kent u de Wet Arbeid Vreemdelingen?



Gemiddeld zegt 45 procent van de werkgevers de Wav te kennen. Slechts in vier sectoren, landbouw, delfstoffen, energie en specialistische zakelijke diensten, geldt dat een meerderheid van de werkgevers de Wav wel kent. Dit terwijl voor alle werkgevers in de steekproef geldt dat ze met buitenlandse werknemers werken.

Een deel van de verklaring voor deze relatief beperkte kennis is mogelijk erin gelegen dat werkgevers met buitenlandse werknemers werken waarvoor geen tewerkstellingsvergunning is vereist, zoals Polen. Echter, ook dan zou het merendeel van deze werkgevers op de hoogte moeten zijn van de regelgeving. Voor deze groep arbeidsmigranten was immers tot 1 mei 2007 nog wel een tewerkstellingsvergunning vereist. Een andere verklaring kan zijn dat men buitenlandse arbeidsmigranten voornamelijk via een uitzendbureau inleent en daardoor misschien minder goed op de hoogte is van de exacte voorwaarden. Zo geeft 83 procent van de respondenten in de landbouw aan gebruik te maken van uitzendkrachten. Echter, in dat geval geldt de inleener-verantwoordelijkheid en zou men minimaal moeten weten waarom samen te werken met een gecertificeerd uitzendbureau.

Overigens verdient hierbij aantekening dat werkgevers in grote bedrijven beter op de hoogte zijn van de Wav dan werkgevers in middelgrote en kleine bedrijven. Van de werkgevers in grote bedrijven (100 of meer werknemers) is 36 procent goed op de hoogte van de voorwaarden waaronder men vreemdelingen mag laten werken en kent 61 procent de Wav. Voor de werkgevers in kleine bedrijven (1 tot en met 9 werknemers) en in middelgrote bedrijven (10 tot en met 99 werknemers) zijn deze percentages respectievelijk 33 en 43 procent en 35 en 43 procent.

Een algemene in het kader van de Wav relevante regel is de verplichting van werkgevers om identiteitsbewijzen en/of verblijfsvergunningen te controleren van mensen die bij hun in dienst treden. Van de werkgevers stelt 98 procent verplicht te zijn de papieren te moeten controleren. Dit percentage daalt overigens bij de vraag of werkgevers ook verplicht zijn de papieren te controleren van werknemers die via een uitzendbureau bij hen werken; 78 procent van de respondenten stelt dat dit het geval is.

De vraag naar het controleren van papieren laat desondanks een ander beeld zien van het kennisniveau, een beeld bovendien dat zeer vergelijkbaar is met het percentage dat naar voren kwam in onderzoek naar naleving van de Wav in 2006<sup>38</sup>. Destijds zei 95 procent van de respondenten ervan op de hoogte te zijn dat ze deze controle moeten uitvoeren. De mogelijkheid bestaat dus dat men weliswaar zegt niet goed op de hoogte te zijn en de betreffende wetgeving niet te kennen, maar dat men in het gedrag de wetgeving wel naleeft. Men weet de regels dan weliswaar niet bij naam te noemen of zegt de regels niet te kennen, maar weet blijkbaar wel wat er verwacht wordt. In de inleiding op deze paragraaf stelden we al goede kennis niet automatisch leidt tot naleving. Het tegenovergestelde geldt echter ook. Een gebrek aan kennis leidt niet altijd tot overtreding of de kennis is mogelijk niet expliciet maar wel impliciet aanwezig.

Ter verdere toetsing van de kennis hebben we werkgevers een aantal nationaliteiten voorgesteld en gevraagd voor werknemers uit welke landen men een tewerkstellingsvergunning nodig heeft. Hier lijkt het gebrek aan kennis zich opnieuw te manifesteren.

**Tabel 3.1** Wilt u voor de volgende nationaliteiten aangeven of u een tewerkstellingsvergunning nodig heeft voor werknemers uit deze landen? (meerdere antwoorden mogelijk)

Nationaliteit	%
Polen	26%
Duitsers	9%
Roemenen	57%
Portugezen	20%
Chinezen	82%
Bulgaren	59%
Ghanezen	81%
Geen van genoemde	1%
weet niet/geen mening	12%

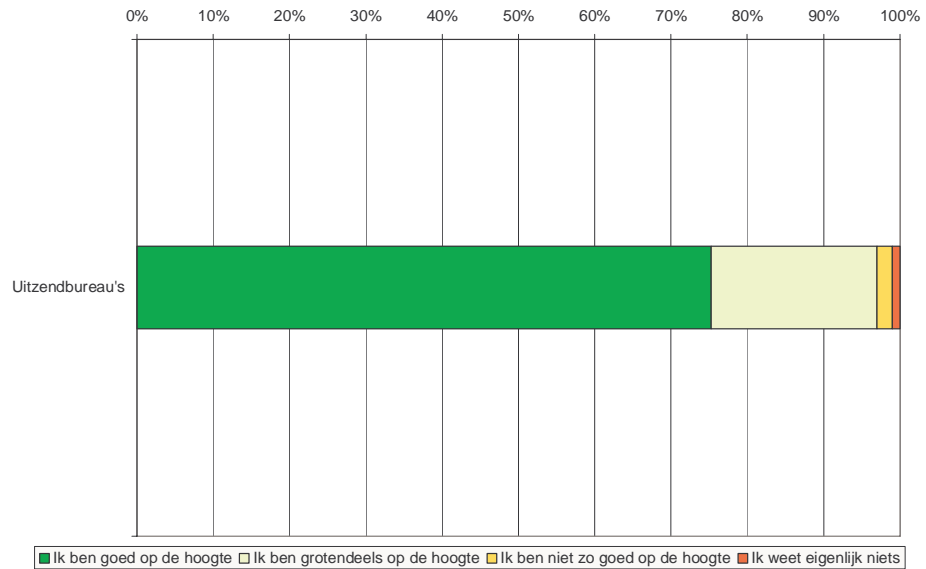
*Gepercenteerd op aantal respondenten*

Respectievelijk 57 en 59 procent van de werkgevers geeft aan dat voor Roemenen en Bulgaren een tewerkstellingsvergunning nodig is. Ter vergelijking, ruim 80 procent van de respondenten is ervan op de hoogte dat een tewerkstellingsvergunning nodig is voor Chinezen of Ghanezen.

<sup>38</sup> Groenewoud, M. en van Rij, C (2007). *Naleving van de Wet Arbeid Vreemdelingen in 2006. Onderzoek onder werkgevers*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek

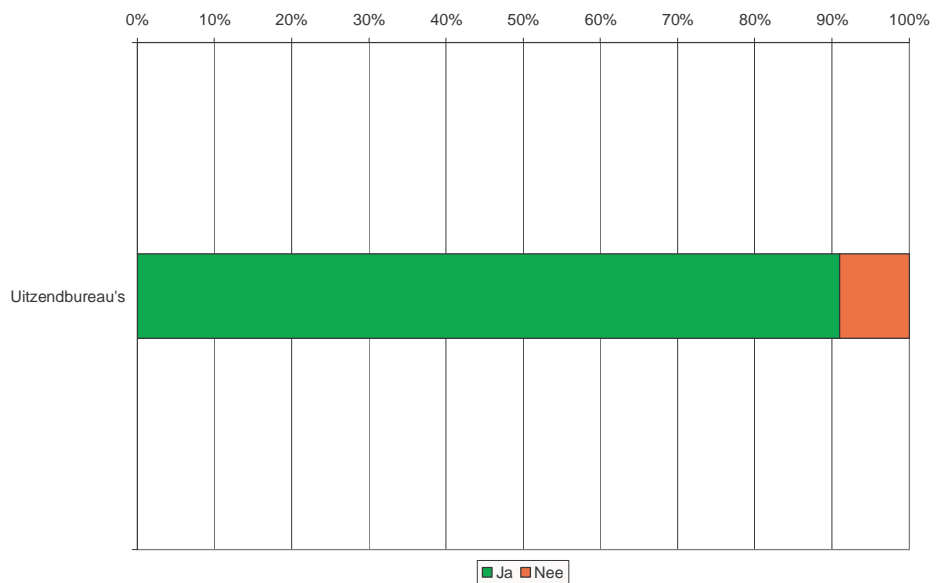
Kijken we naar de uitzendbureaus, dan ontstaat een ander beeld voor de kennisdimensie van de tafel van elf.

**Figuur 3.3** Uitzendbureaus: Hoe goed bent u op de hoogte van de voorwaarden waaronder u vreemdelingen mag laten werken?



In tegenstelling tot bij de werkgevers, waar maar 34 procent zegt goed op de hoogte te zijn van de voorwaarden, stelt maar liefst 76 procent van de uitzendbureaus goed op de hoogte te zijn en 22 procent grotendeels op de hoogte.

**Figuur 3.4** Uitzendbureaus: Kent u de Wet Arbeid Vreemdelingen?



Ook de kennis van de Wav is onder uitzendbureaus veel groter dan onder de werkgevers. Maar liefst 91 procent van de respondenten kent de Wav, terwijl onder werkgevers dit percentage op 45 procent ligt. De kennis van de verplichting tot het controleren van de papieren van werknemers, in het geval van uitzendbureaus de uitzendkrachten, is vergelijkbaar met de kennis van werkgevers hierover. Van de 234 ondervraagde uitzendbureaus antwoorden er 233 bevestigend op de vraag of ze verplicht zijn de papieren van uitzendkrachten te controleren. Ook de kennis ten aanzien van de groepen waarvoor een tewerkstellingsvergunning nodig is onder uitzendbureaus groter.

**Tabel 3.2** Voor welke uitzendkrachten heeft u een tewerkstellingsvergunning nodig? (meerdere antwoorden mogelijk)

Nationaliteit	%
Polen	8%
Duitsers	2%
Roemenen	79%
Portugezen	5%
Chinezen	91%
Bulgaren	85%
Ghanezen	90%
Geen van bovenstaande	4%

*Gepercenteerd op aantal respondenten*

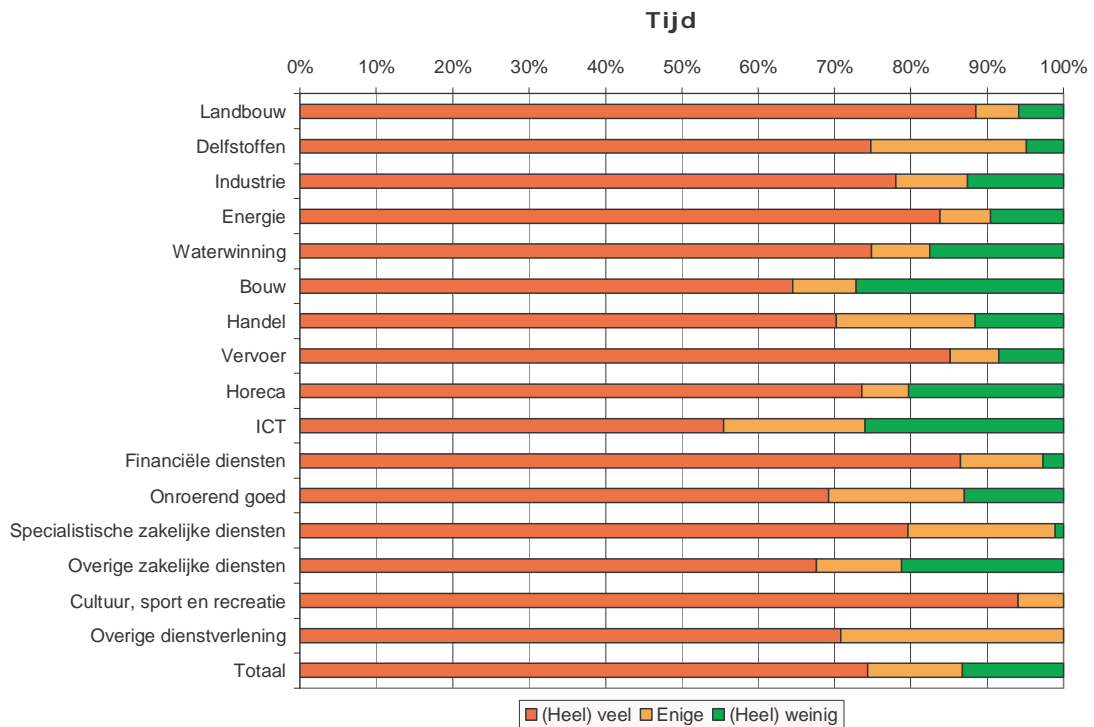
Waar onder werkgevers slechts 57 respectievelijk 59 procent denkt dat voor Roemenen en Bulgaren een tewerkstelling nodig is, bedragen deze percentages onder uitzendbureaus 79 respectievelijk 85 procent.

### 3.1.2 Kosten/baten

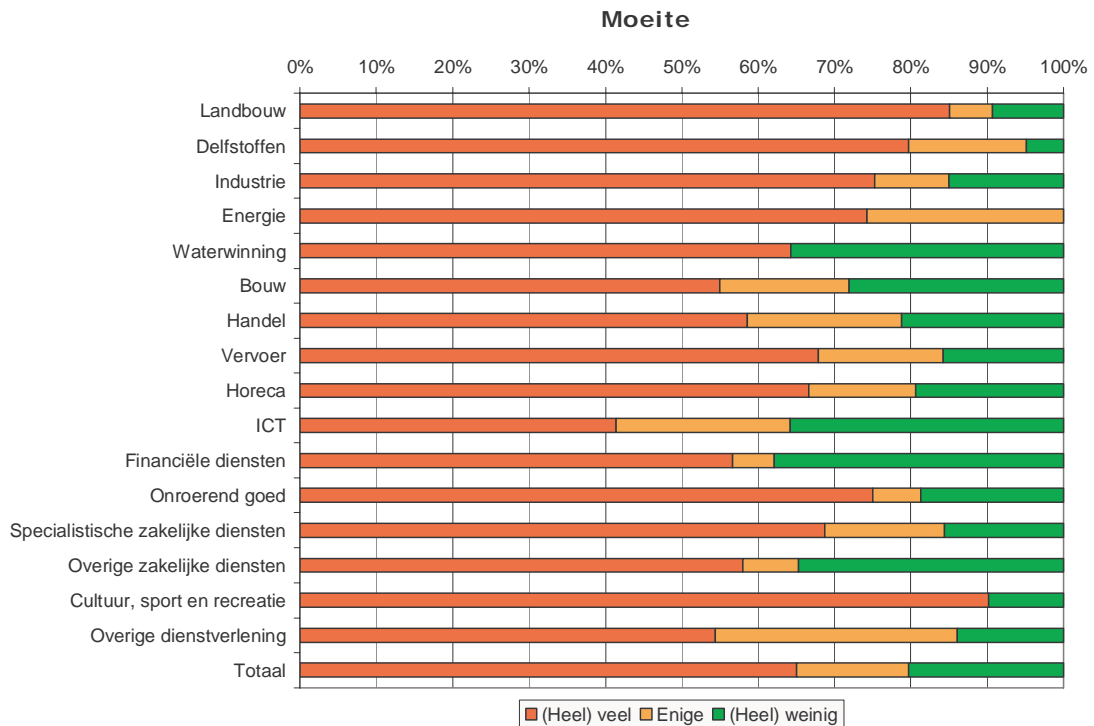
In deze paragraaf kijken we naar de zowel de financieel-economische als immateriële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regels volgen. Dit geeft inzicht in de kosten en baten van (niet-)nalevingsgedrag.

In de beslissing de Wav al dan niet na te leven, kan de inschatting of beoordeling van de hoeveelheid tijd, geld en moeite die het aanvragen van de juiste vergunningen kost een belangrijke rol spelen. Immers, hoe meer tijd, geld en moeite dit kost, hoe eerder de uitkomst van een kosten / baten analyse ten aanzien van het al dan niet illegaal tewerkstellen van werknemers neigt naar een overtreding van de Wav.

**Figuur 3.5** Werkgevers: Denkt u/vindt u dat het aanvragen van de juiste vergunningen relatief veel of weinig tijd kost?



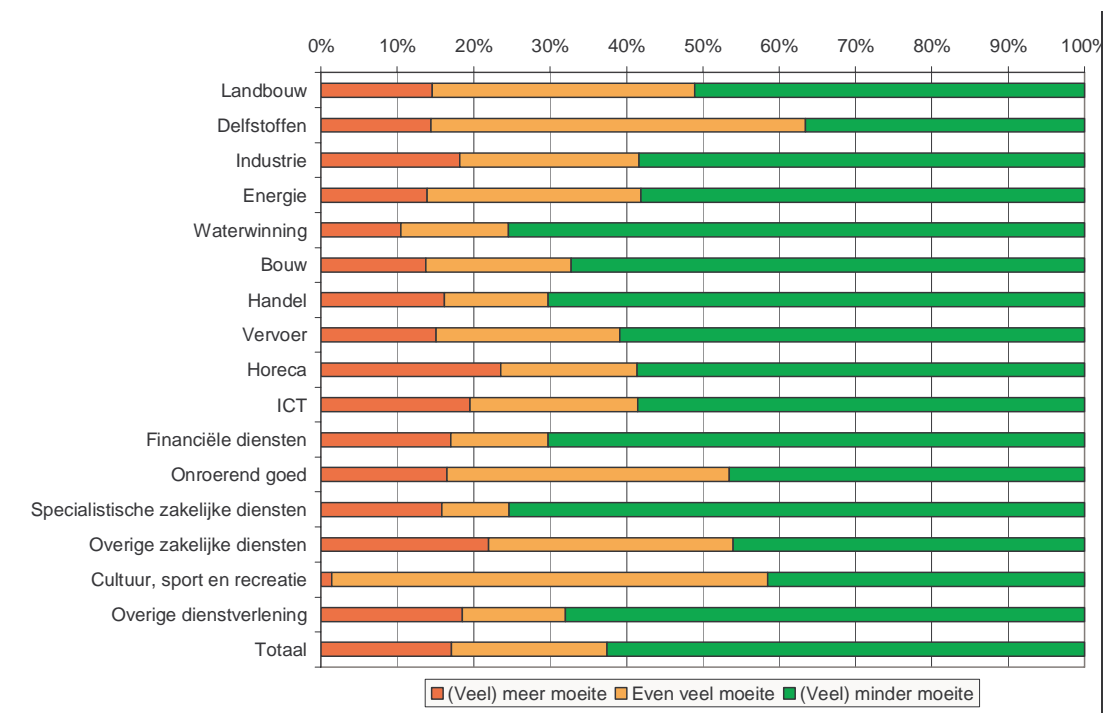
**Figuur 3.6** Werkgevers: Denkt u/vindt u dat het aanvragen van de juiste vergunningen relatief veel of weinig moeite kost?



Zoals duidelijk blijkt uit bovenstaande figuren schatten werkgevers de hoeveelheid tijd en moeite die het aanvragen van de juiste vergunningen kost zeer hoog in. In vrijwel alle sectoren vindt een ruime meerderheid van de werkgevers dat het (heel) veel tijd of moeite kost. Dit kan een negatieve impact hebben op het nalevingsniveau.

Interessant is vervolgens te bezien hoeveel moeite men denkt dat het werven van illegaal tewerkgestelde werknemers in de eigen sector kost.

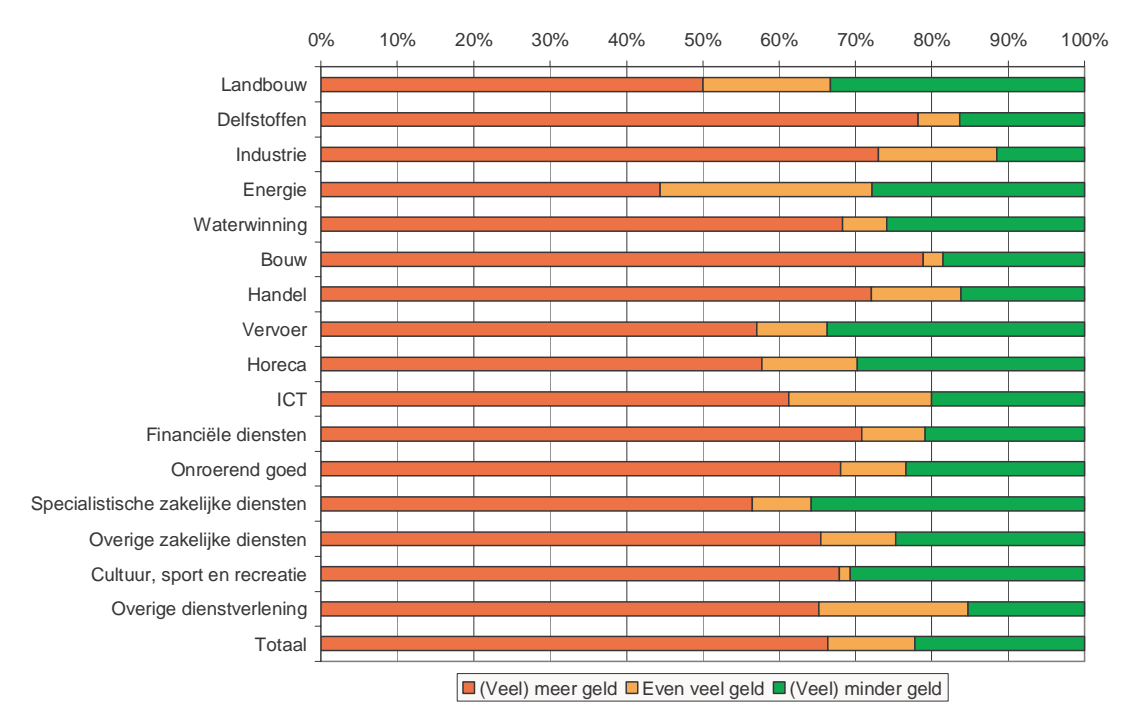
**Figuur 3.7** Werkgevers: Denkt u dat het vinden van arbeidskrachten die legaal werken meer of minder moeite kost, dan het werven van arbeidskrachten die illegaal in Nederland werken?



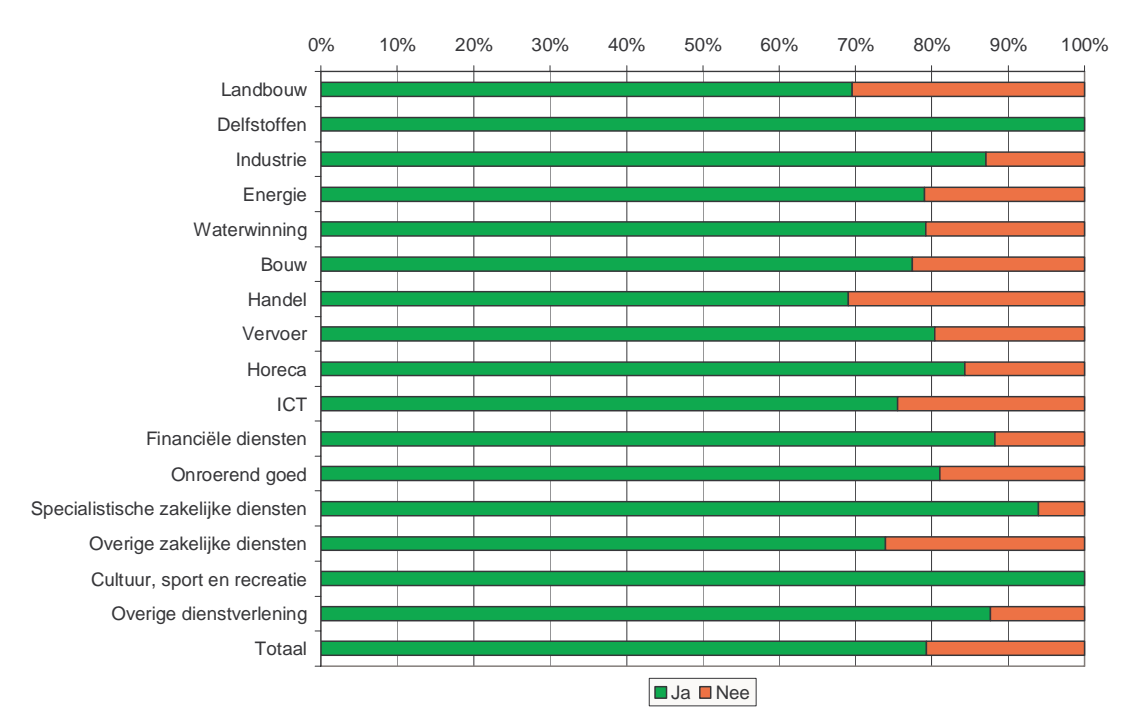
Werkgevers denken over het algemeen dat het minder moeite kost om legale werknemers te vinden dan om werknemers te vinden die illegaal in Nederland werken.

Ten slotte kijken we naar de inschatting van zowel financiële als immateriële kosten (reputatie) van illegale tewerkstelling.

**Figuur 3.8** Werkgevers: Denkt u dat het werken met legale arbeidskrachten meer of minder geld kost, dan het werken met arbeidskrachten die illegaal in Nederland werken?



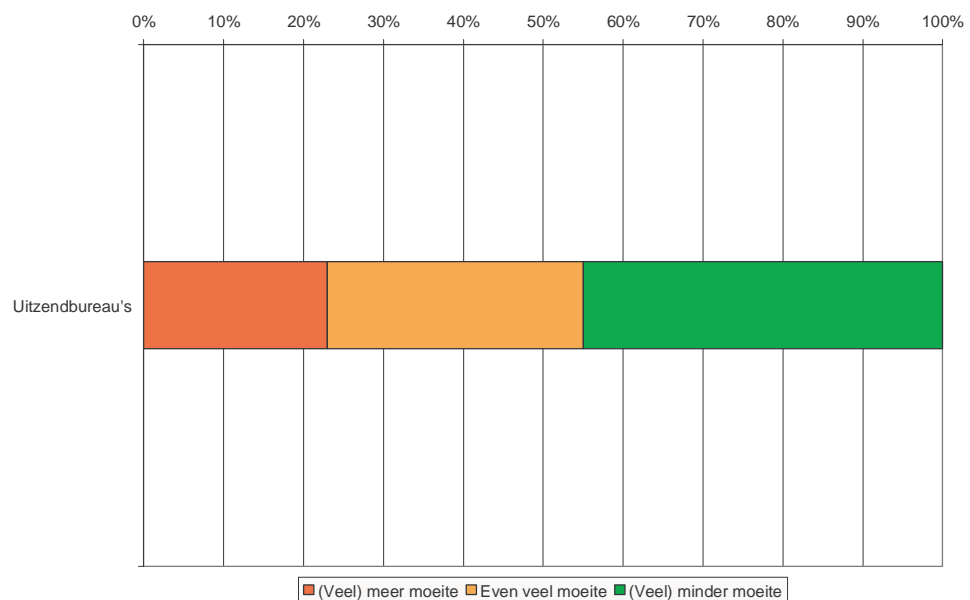
**Figuur 3.9** Werkgevers: Stel dat u zou werken met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten: Zou u het erg vinden als familie, vrienden of collega's het zouden ontdekken wanneer u daarvan gebruik maakte?



Bij deze laatste figuur doet zich een interessant verschil voor tussen werkgevers in kleine en grote bedrijven. Onder de werkgevers in kleine bedrijven zou 64 procent dit erg vinden en zou 36 procent het niet erg vinden als mensen in hun omgeving zouden ontdekken dat ze illegaal te werk stellen. Bij de werkgevers in grote bedrijven bedragen deze percentages 92 respectievelijk 8 procent. De scores van middelgrote bedrijven komen overeen met die van de grote bedrijven. Hoewel de verwachting zou kunnen zijn dat de sociale controle bij kleine bedrijven sterker is, lijkt het er dus op dat werkgevers in grote bedrijven meer beducht zijn voor hun reputatie in vergelijking met werkgevers in kleine bedrijven.

Samenvattend wijst de kosten / baten analyse voor werkgevers erop dat men over het algemeen de kosten (gemeten in tijd en moeite) voor het aanvragen van vergunningen relatief hoog inschat. Dat kan een indicatie zijn voor niet-naleving van de Wav. Daar komt bij dat werkgevers inschatten dat het werken met legale arbeidskrachten (veel) meer geld kost dan het werken met arbeidskrachten die illegaal in Nederland werken. Tezamen kan dit de kosten / baten afweging, weliswaar slechts één element uit de tafel van elf, doen doorslaan naar niet naleving van de Wav. Men schat echter de moeite voor het werven van illegale arbeiders relatief hoger in. Bovendien spelen ook de immateriële kosten een rol. De laatste figuur laat duidelijk zien dat men het over het algemeen erg zou vinden wanneer familie, vrienden of collega's het zouden ontdekken dat ze gebruik maken van illegale tewerkstelling. Dat duidt erop dat men de immateriële kosten van illegale tewerkstelling als relatief hoog inschat.

**Figuur 3.10** Uitzendbureaus: Denkt u dat het vinden van arbeidskrachten die legaal werken meer of minder moeite kost dan het werven van arbeidskrachten die illegaal in Nederland werken?



De inschatting van de tijd en moeite die het kost om de juiste vergunningen aan te vragen komt voor de uitzendbureaus overeen met de inschatting door werkgevers. Een ruime



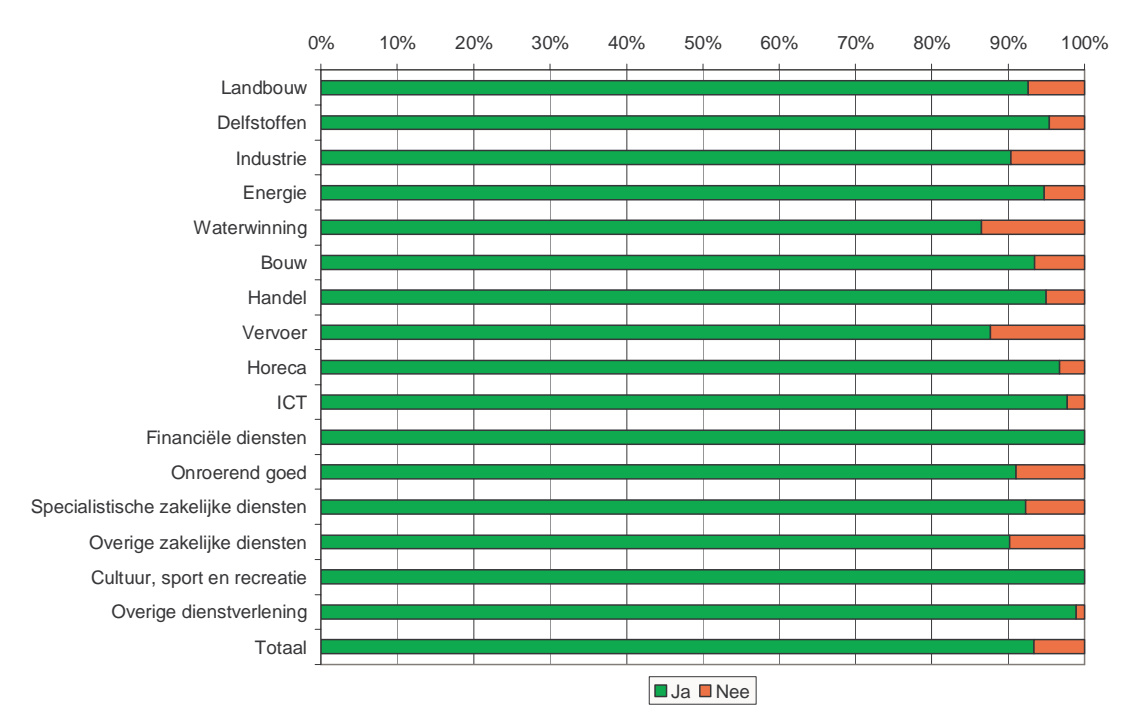
meerderheid van de uitzendbureaus denkt of vindt dat dit heel veel moeite kost. Ook de inschatting van de moeite die het al dan niet kost om legale arbeidskrachten te vinden ten opzichte van illegale arbeidskrachten komt voor uitzendbureaus overeen met de inschatting door werkgevers.

Evenals de werkgevers schatten uitzendbureaus over het algemeen in dat het werken met legale arbeidskrachten (veel) meer geld kost dan het werken met arbeidskrachten die illegaal in Nederland werken. Ook bij de uitzendbureaus kan vanuit de kosten / baten analyse tot dusverre een negatieve invloed uitgaan op de nalevingsbereidheid. Uitzendbureaus zijn echter, in nog sterkere mate, ook beducht voor hun reputatie. Meer dan 90 procent zou het erg vinden wanneer familie, vrienden of collega's ontdekken dat zij zich bedienen van illegale tewerkstelling. Daar komt nog bij dat alle uitzendbureaus die hebben deelgenomen aan de enquête (100 procent) stellen dat het slecht zou zijn voor hun reputatie als uitzendorganisatie wanneer illegale tewerkstelling wordt ontdekt.

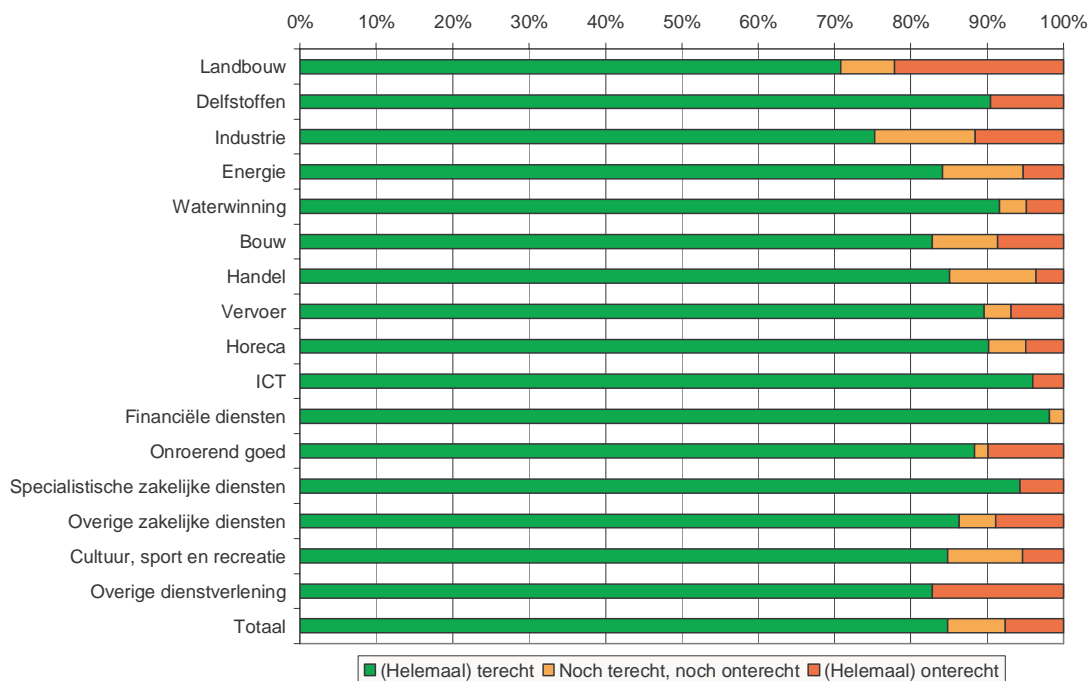
### 3.1.3 Mate van acceptatie

De mate van acceptatie heeft betrekking op de door werkgevers en uitzendbureaus ervaren redelijkheid van de Wav en de daaruit voortvloeiende normen en regelgeving. Deze mate van acceptatie hebben we op twee manieren getoetst.

**Figuur 3.11** Werkgevers: Vindt u het terecht dat, volgens de Wet Arbeid Vreemdelingen, sommige mensen alleen met een vergunning in Nederland mogen werken?



**Figuur 3.12** Werkgevers: Hoe terecht vindt u het dat u als werkgever er mede verantwoordelijk voor bent om te zorgen dat alle papieren in orde zijn?



In algemene zin geldt dat de werkgevers de regels ten aanzien van het werken met buitenlandse arbeidskrachten accepteren en deze redelijk vinden. Eenzelfde soort conclusie met betrekking tot acceptatie komt naar voren uit recent onderzoek naar de naleving van arbeidswetgeving<sup>39</sup>. Daaruit bleek dat het standpunt dat bedrijven zich aan in het parlement aangenomen wet- en regelgeving moeten houden (en dus ook aan de Arbowet en Wav) het belangrijkste motief voor naleving is.

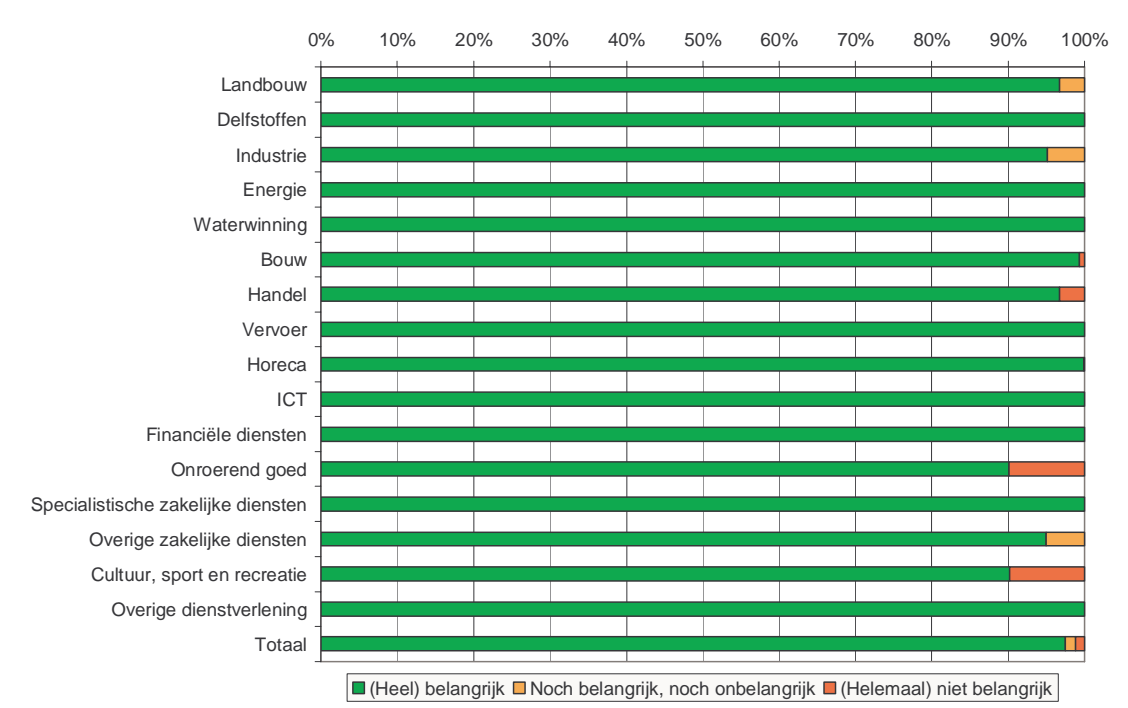
Voor uitzendbureaus is het beeld niet anders. Van de uitzendbureaus geeft 90 procent aan het terecht te vinden dat volgens de Wav sommige mensen alleen met een vergunning in Nederland mogen werken en maar liefst 97 procent vindt het (helemaal) terecht dat zij als uitzendorganisatie er mede verantwoordelijk voor zijn om te zorgen dat alle papieren van bemiddelde uitzendkrachten in orde zijn. De veronderstelling is dat dit zal bijdragen aan de mate van naleving van de Wav.

### 3.1.4 Normgetrouwheid van de doelgroep

Bij deze dimensie gaat het om het bij werkgevers en uitzendbureaus levende respect voor de overheid in het algemeen. Dit wordt soms ook gerelateerd aan het gezag van uitvoerings- of handhavingsinstanties. Het meet dus de mate van bereidheid van de doelgroep zich te conformeren aan het gezag van de overheid.

<sup>39</sup> Siesling, M., Pranger, R. en de Muijnck, J. (2010). *Plichtsbesef of boeteangst? Motieven voor het (niet) naleven van arbeidswetgeving*. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies

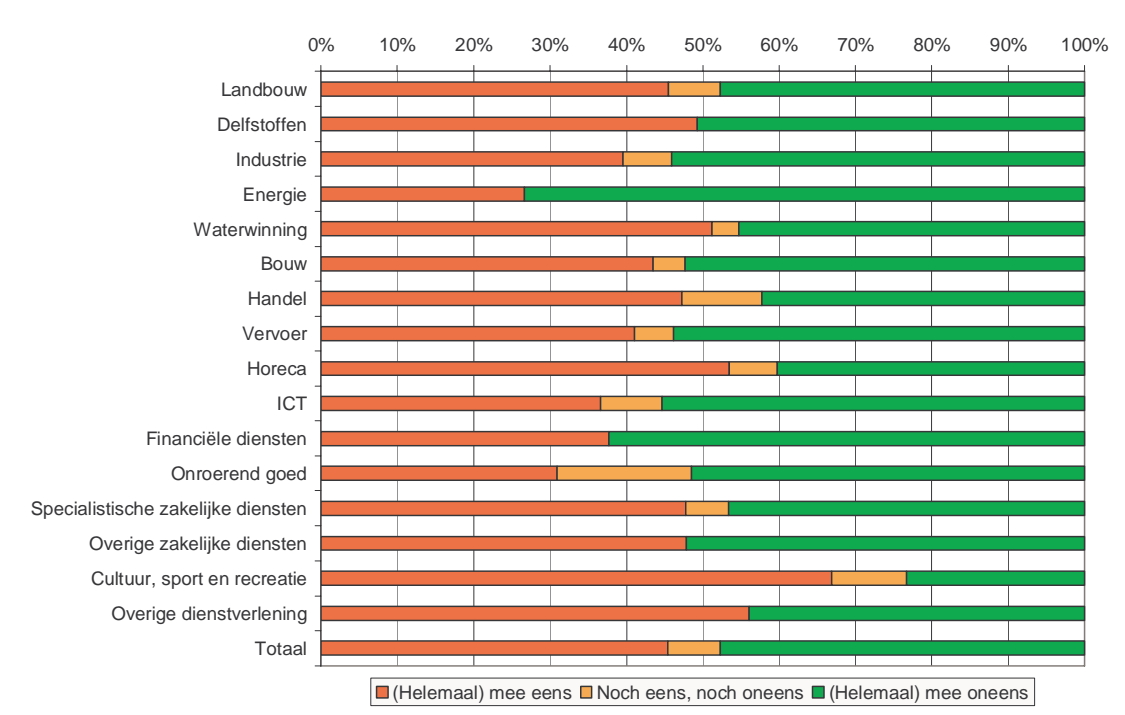
**Figuur 3.13** Werkgevers: Hoe belangrijk vindt u het om regelgeving vanuit de overheid goed na te leven?



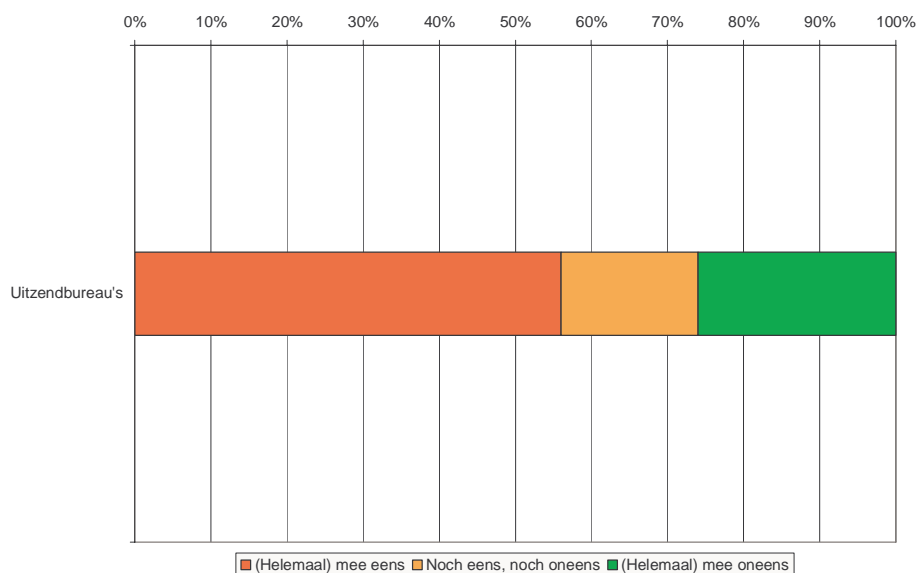
Dit overzicht van de normgetrouwheid in algemene zin toont een zelfde beeld als in de vorige paragraaf. De werkgevers vinden het over het algemeen zeer belangrijk om regelgeving vanuit de overheid goed na te leven. Hetzelfde geldt voor uitzendbureaus, 96 procent vindt het (heel) erg belangrijk regelgeving vanuit de overheid na te leven. Kanttekening bij deze vraag is dat niet duidelijk is in hoeverre sociaal wenselijke antwoorden hier een rol spelen. Zeker in sectoren waarvan bekend is dat er een relatief groot aantal overtredingen van de Wav plaatsvindt, zoals de landbouw, de horeca en uitzendbranche, maar die op deze vraag zeer hoog scoren, lijkt sociaal wenselijke beantwoording van deze vraag een rol te spelen.

Een interessante vervolgvraag is daarom wat er zou gebeuren als de regels nog wel zouden gelden maar er geen controles of boetes meer zouden zijn.

**Figuur 3.14 Werkgevers:** In welke mate bent u het eens of oneens met de volgende stelling: Als er helemaal geen controles en boetes zouden zijn, zou vrijwel iedereen illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten voor zich laten werken.



**Figuur 3.15 Uitzendbureaus:** Als er helemaal geen controles en boetes zouden zijn, zou vrijwel iedereen illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten voor zich laten werken.



Uit deze figuren blijkt de normgetrouwheid van werkgevers en uitzendbureaus beperkter dan op grond van de eerste vraag te veronderstellen is. Gemiddeld is 16 procent respec-

tievelijk 30 procent van de werkgevers het helemaal of enigszins eens met de stelling dat vrijwel iedereen illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten voor zich zou laten werken als er helemaal controles of boetes meer zouden zijn. Onder de uitzendbureaus bedragen deze percentages 20 en 37 procent.

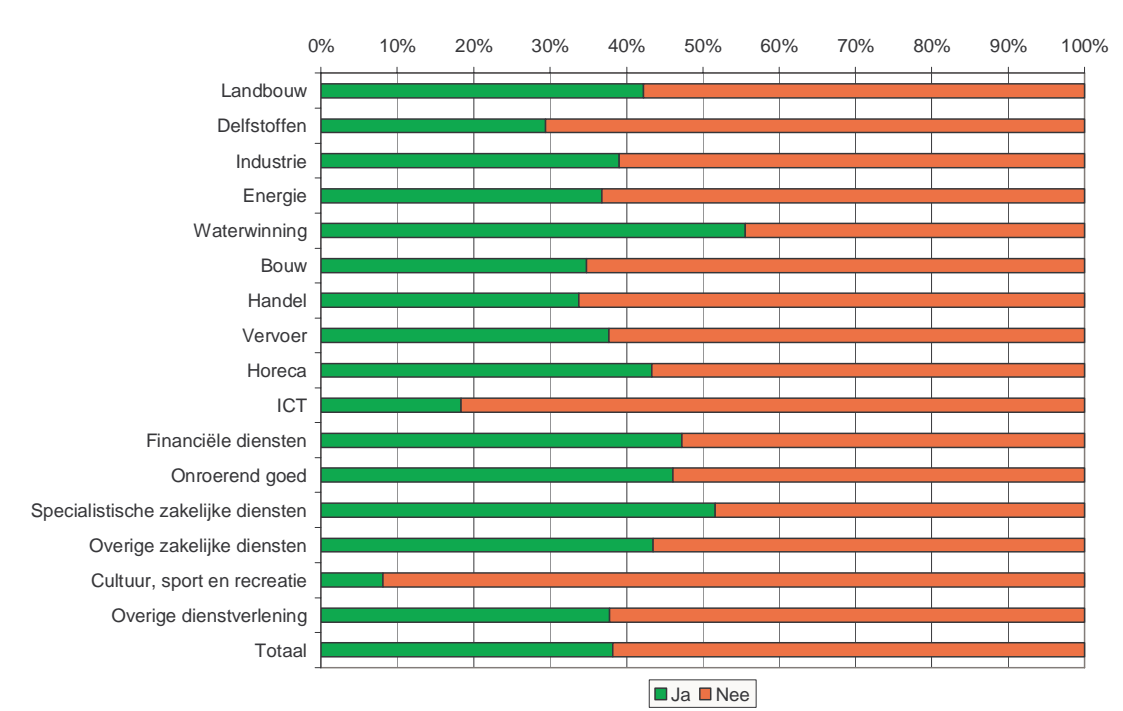
De percentages voor werkgevers zijn overigens wel iets lager dan de percentages uit het onderzoek van Regioplan uit 2006<sup>40</sup>. Daaruit kwam dat 25 procent het er helemaal mee eens is en 29 procent een beetje mee eens. De normgetrouwheid lijkt daarmee de laatste jaren te zijn toegenomen.

### 3.1.5 Niet-overheidscontrole

Niet-overheidscontrole betreft de door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid. Dit kan bestaan uit informele controle (sociale controle) door bijvoorbeeld vrienden, familie of collega's of een meer formele vorm van controle (horizontaal toezicht) door de doelgroep of beroepsgroep op haar eigen leden. Daarbij valt te denken aan beroepscode, certificering en keurmerken.

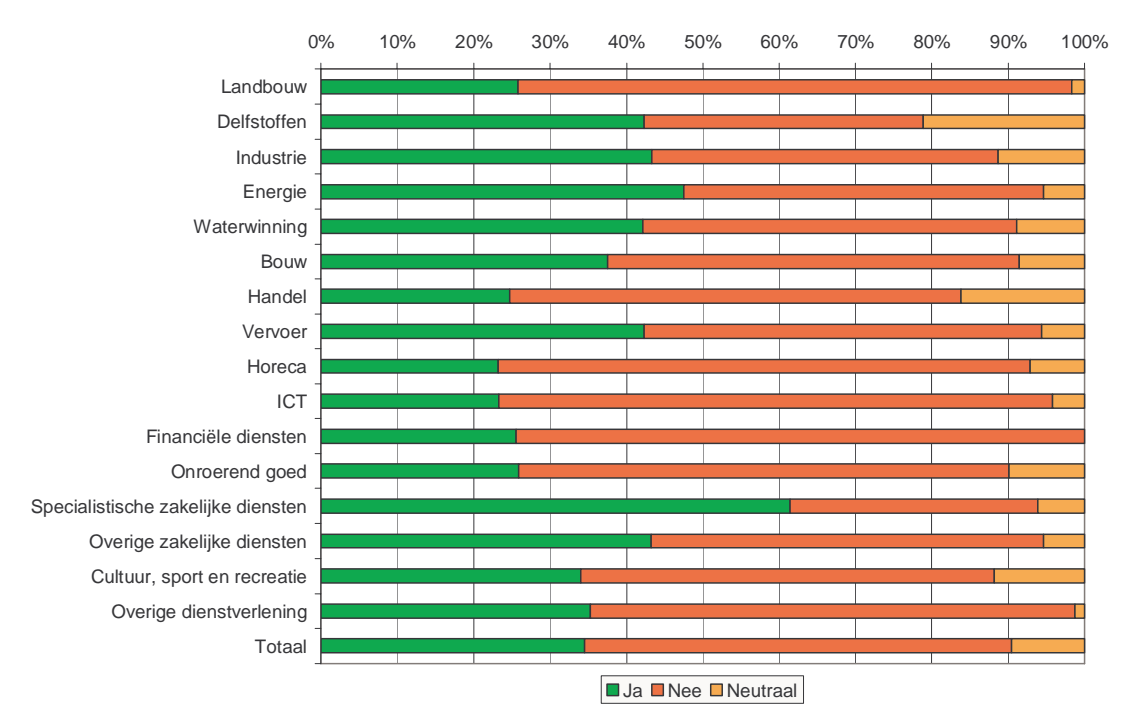
Allereerst is daarbij relevant of respondenten weten waar ze illegale tewerkstelling kunnen melden en of ze het zouden melden wanneer ze van een bedrijf weten dat er illegalen werken.

**Figuur 3.16** Werkgevers: Weet u bij wie u illegale tewerkstelling zou kunnen melden?



<sup>40</sup> Groenewoud, M. en van Rij, C. (2007). *Naleving van de Wet Arbeid Vreemdelingen in 2006. Onderzoek onder werkgevers*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek

**Figuur 3.17 Werkgevers:** Zou u het melden/doorgeven wanneer u van een bedrijf weet dat er illegalen werken?

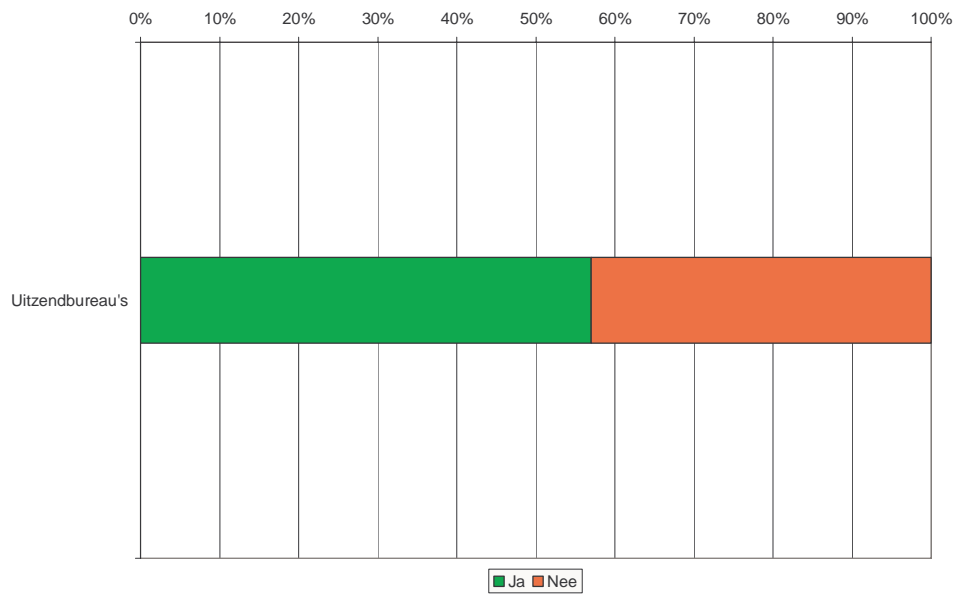


Een aantal zaken valt op. Allereerst weet gemiddeld slechts 38 procent van de werkgevers waar ze illegale tewerkstelling kunnen melden. Ten tweede geeft gemiddeld slechts 35 procent aan het ook te melden wanneer ze van een ander bedrijf weten dat er werknemers illegaal werkzaam zijn. Dat kan samenhangen met het eerste resultaat. Als mensen niet weten waar ze het kunnen melden kan dat voor een deel verklaren dat ze het niet zouden doorgeven of melden. Een eerste uitdaging lijkt daarom werkgevers meer bewust te maken van de mogelijkheid dat en de wijze waarop ze illegale tewerkstelling kunnen melden. Anderzijds kan het ook zo zijn dat voor een deel van de werkgevers geldt dat ook wanneer ze wel zouden weten waar ze het kunnen melden, ze het nog niet zouden doen. Dit is ook iets wat uit verschillende interviews naar voren komt. Werkgevers willen elkaar niet graag 'verklikken', ondanks de concurrentievervalsing die kan ontstaan door het inzetten van illegaal tewerkgestelde werknemers door een deel van de bedrijven. Opvallend is bijvoorbeeld de zeer lage meldingsbereidheid in de sector landbouw. De relatief beperkte kennis over waar men illegale tewerkstelling kan melden en de geringe meldingsbereidheid zijn mogelijke factoren die er aan kunnen bijdragen dat illegale tewerkstelling nog altijd veel voorkomt in deze sector, zoals ook blijkt uit het recente eindrapport van het Westland Interventieteam<sup>41</sup>.

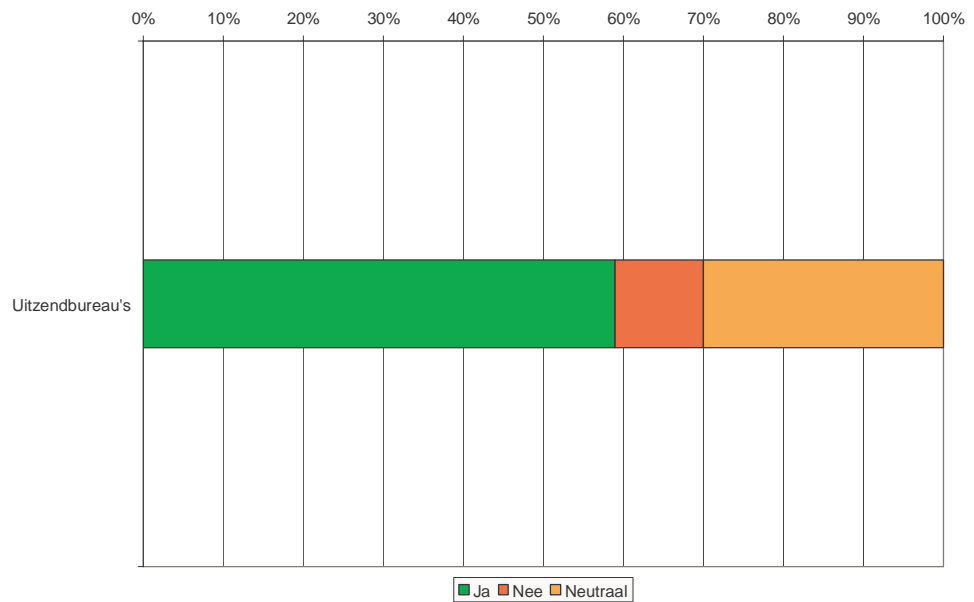
Uit de enquête uitzendbureaus komt een iets ander beeld naar voren.

<sup>41</sup> Arbeidsinspectie (2010). *Eindrapport Westland Interventieteam 2008-2009*.

**Figuur 3.18** Uitzendbureaus: Weet u bij wie u illegale tewerkstelling zou kunnen melden?



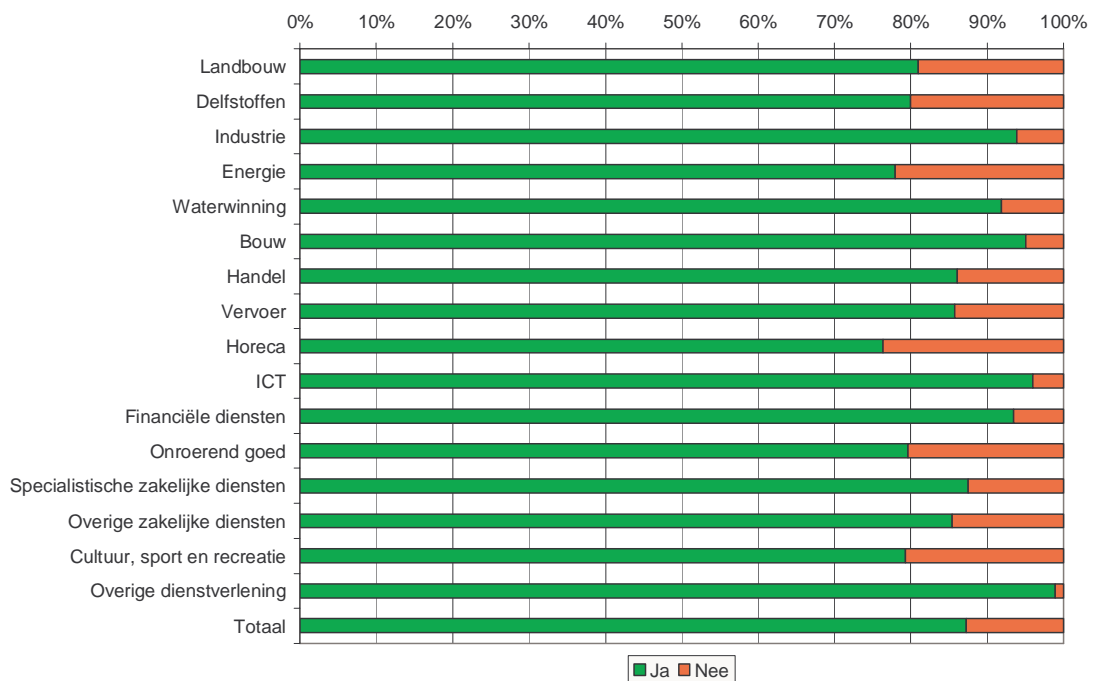
**Figuur 3.19** Uitzendbureaus: Zou u het melden/ doorgeven wanneer u van een collega-uitzendbureau weet dat zij uitzendkrachten bemiddelen die illegaal in Nederland werken?



Van de uitzendbureaus stelt 57 procent te weten waar ze illegale tewerkstelling kunnen melden. Om deze kennis te toetsen is ook gevraagd waar ze dit dan zouden melden. Men blijkt inderdaad goed op de hoogte. In meerderheid geven de uitzendbureaus aan illegale tewerkstelling te kunnen melden bij de Arbeidsinspectie. Andere partijen die genoemd worden zijn de SNCU, de SNA, de ABU<sup>42</sup> en Meld Misdaad Anoniem. Bovendien geeft 59 procent van de uitzendbureaus aan illegale tewerkstelling door een collega-uitzendbureau ook daadwerkelijk te zullen melden.

In de volgende twee figuren tonen we de invloed van sociale controle en horizontaal toezicht op de naleving door werkgevers van de Wav.

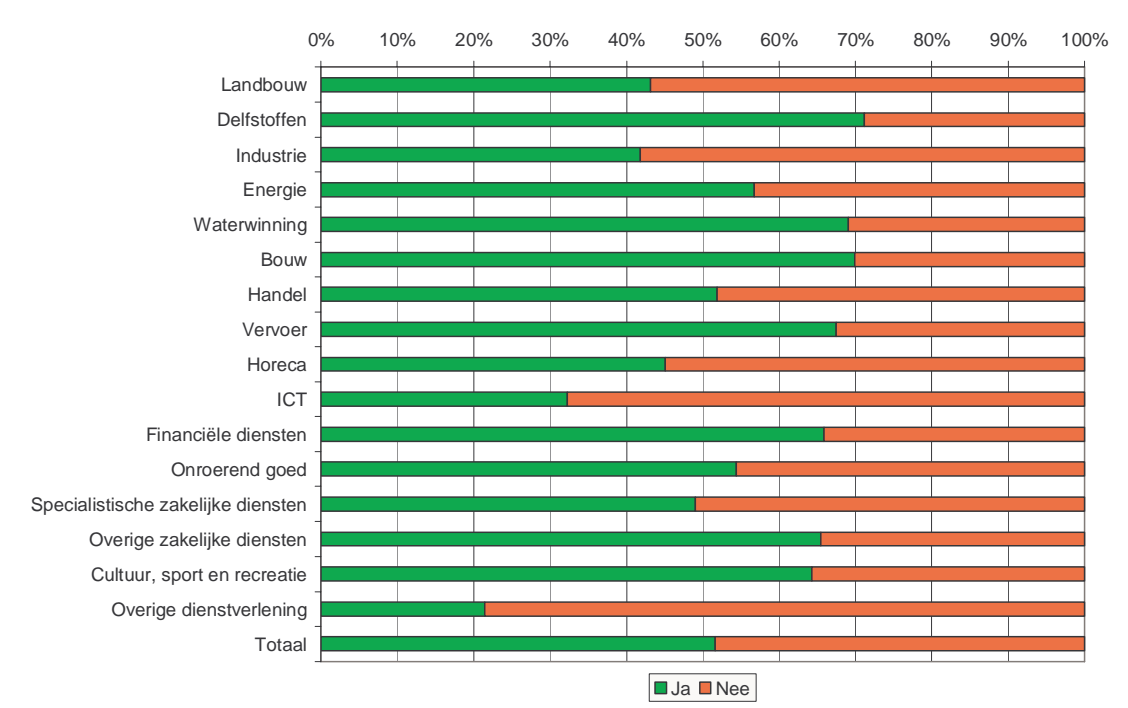
**Figuur 3.20** Werkgevers: Verwacht u dat u het respect verliest van uw klanten, collega's en concurrenten wanneer u gebruik maakt van illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten?



<sup>42</sup> De Stichting Naleving Cao voor Uitzendkrachten; De Stichting Normering Arbeid; De Algemene Bond Uitzendondernemingen.



**Figuur 3.21 Werkgevers:** Zijn er belangrijke keurmerken/certificaten die u kan verliezen als u dat doet?



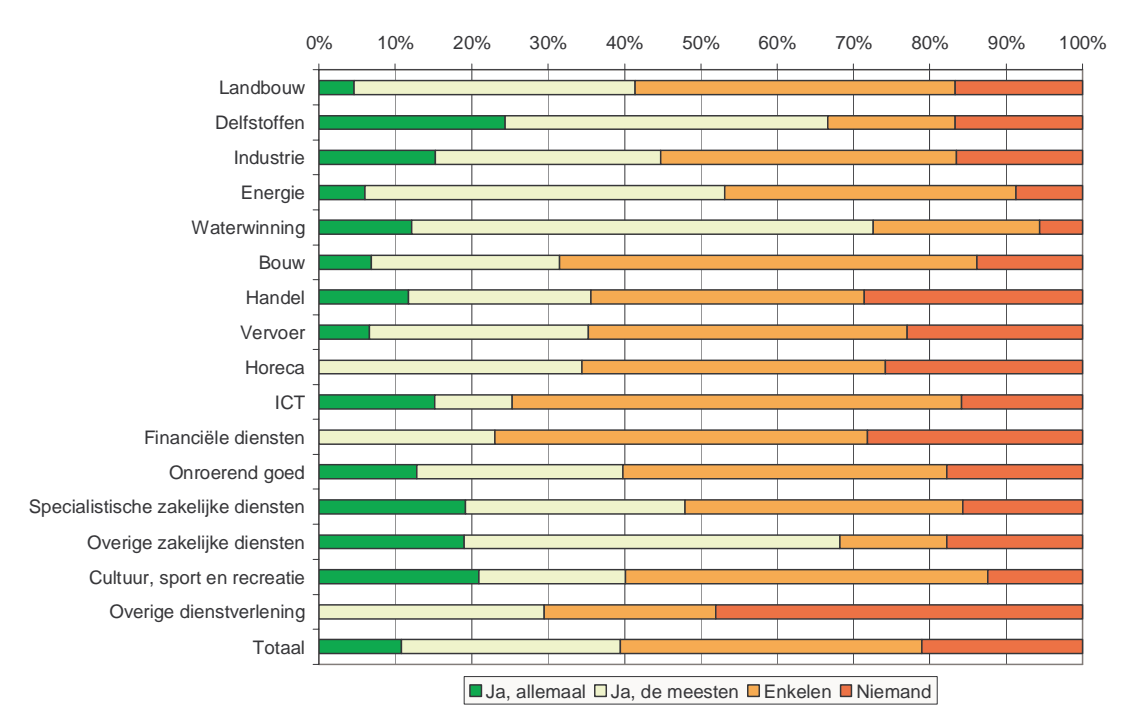
De sociale controle, door middel van het verlies van respect van klanten, collega's en concurrenten lijkt over het algemeen van groot belang voor werkgevers en kan daarmee een positieve invloed hebben op het nalevingsniveau. Deze sociale controle wordt door de ondervraagde uitzendbureaus nog veel sterker gevoeld: 99 procent verwacht respect te verliezen.

De meer formele niet-overheidscontrole, ofwel het horizontaal toezicht, speelt daarentegen in de meeste sectoren een minder belangrijk rol. Gemiddeld stelt 52 procent van de werkgevers dat er belangrijke keurmerken of certificaten zijn die men kan verliezen wanneer men gebruik maakt van illegale tewerkstelling. Aangezien een groot deel stelt geen belangrijke keurmerken of certificaten te kunnen verliezen zal van deze vorm van niet-overheidscontrole naar verwachting dan ook voor werkgevers in het algemeen slechts in beperkte mate een nalevingsbevorderende invloed uitgaan. Dat geldt niet voor de uitzendbranche, waar 96 procent van de uitzendbureaus aangeeft inderdaad belangrijke keurmerken of certificaten te kunnen verliezen. Vrijwel zonder uitzondering noemen de uitzendbureaus hier het ABU lidmaatschap of de NEN-4400 registratie. In minder mate wordt ook de ISO certificering hier genoemd.

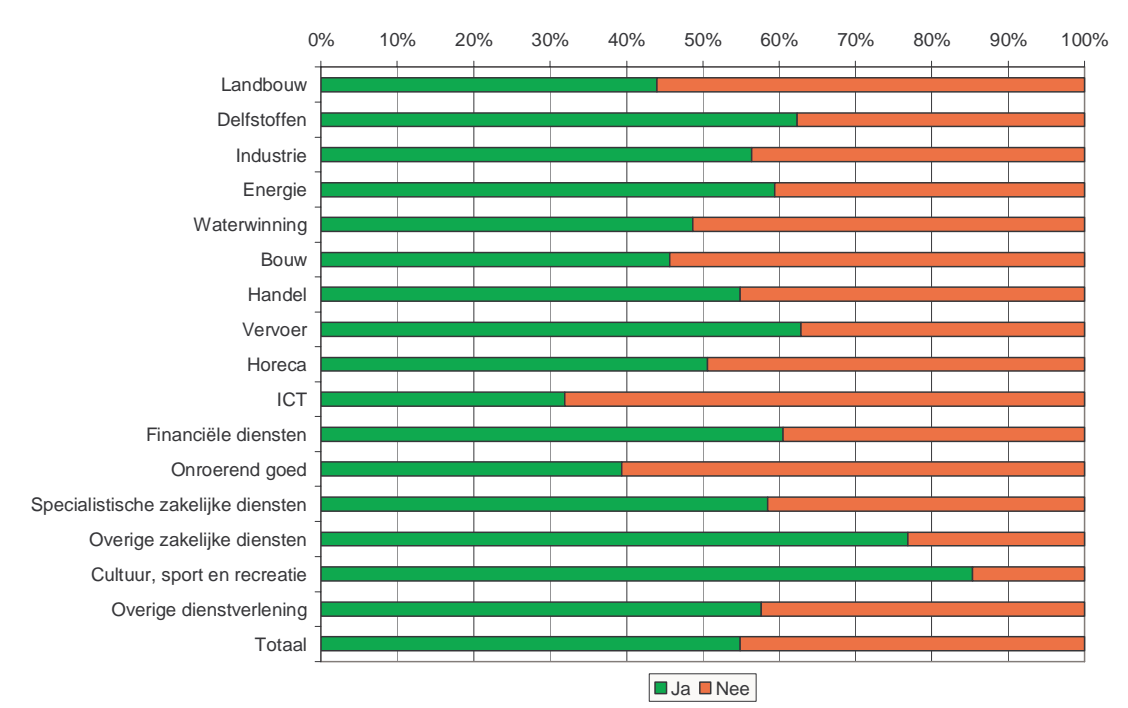
### 3.1.6 Informele meldingskans

Het gaat bij deze dimensie om de gepercipieerde kans dat een overtreding van de Wav zonder overheidscontrole toch aan het licht komt. Daarbij valt te denken aan tippen, toeval of klachten, waardoor overtredingen door anderen dan de overheid worden gemeld aan overheidsinstanties. Twee van de gestelde vragen zijn in dit kader relevant. Allereerst de inschatting in hoeverre andere bedrijven weten waar ze illegale tewerkstelling kunnen melden. En ten tweede de ingeschatte kans dat collega's, familie of andere bekenden het zouden melden wanneer de respondent zelf mensen illegaal tewerk stelt.

**Figuur 3.22** Werkgevers: Denkt u dat andere bedrijven in uw sector weten waar ze illegale tewerkstelling kunnen melden?

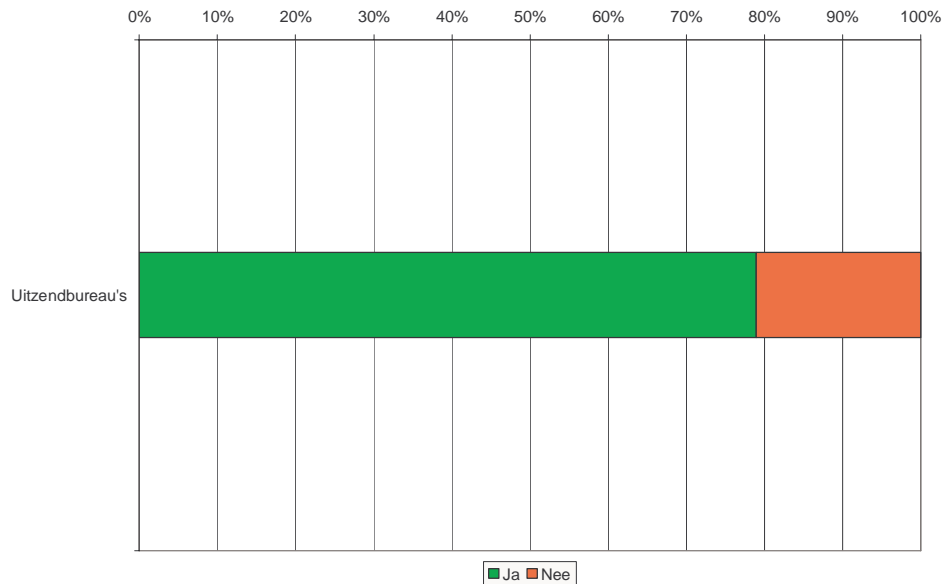


**Figuur 3.23** Werkgevers: Denkt u dat uw collega's, familie of andere bekenden het zouden melden/doorgeven wanneer u bij uw bedrijf mensen illegaal tewerk stelt?



Hoewel de gepercipieerde kennis bij andere bedrijven over de mogelijkheden tot het melden van illegale tewerkstelling (de eerste figuur) laag is, kan vanuit de informele controle een relatief sterke invloed uitgaan op de mate van naleving. Immers, gemiddeld verwacht meer dan de helft (55 procent) van de werkgevers dat anderen het zouden melden wanneer zij werknemers illegaal tewerk zouden stellen. Voor uitzendbureaus geldt deze invloed nog wat sterker. In lijn met de hogere eigen meldingsbereidheid (zoals we zagen in de vorige paragraaf) verwacht bijna 80 procent van de uitzendbureaus dat anderen het zouden melden wanneer zij illegale uitzendkrachten zouden bemiddelen.

**Figuur 3.24 Uitzendbureaus:** Denkt u dat uw collega's, familie, concurrenten of andere bekenden het zouden melden / doorgeven wanneer uw bedrijf illegale uitzendkrachten zou bemiddelen?

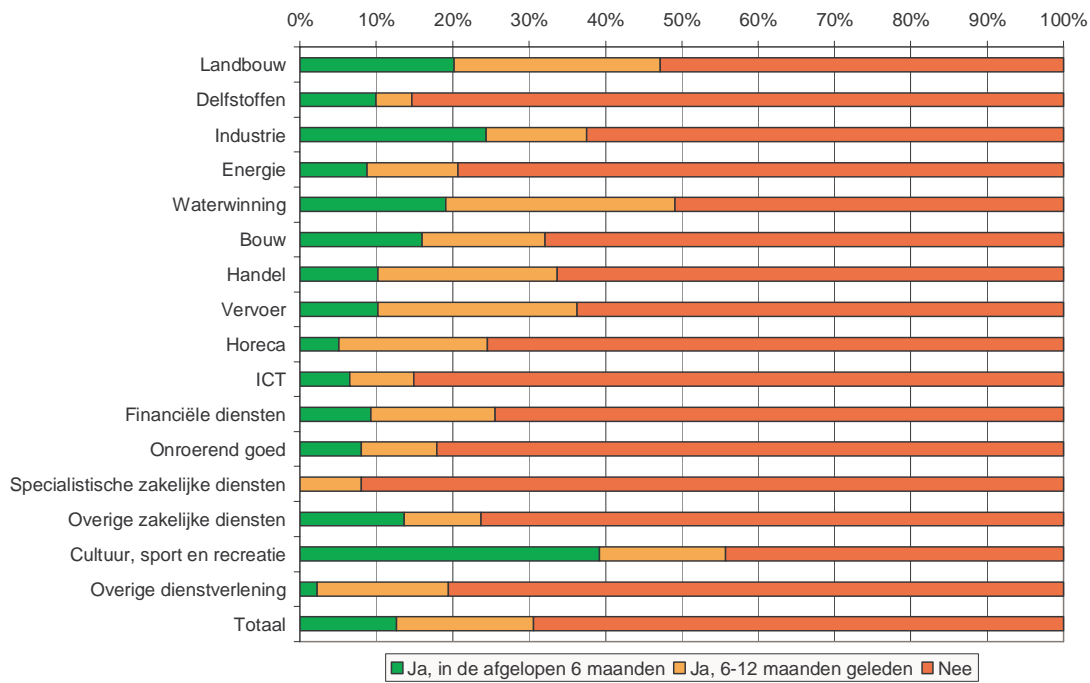


### 3.1.7 Controlekans

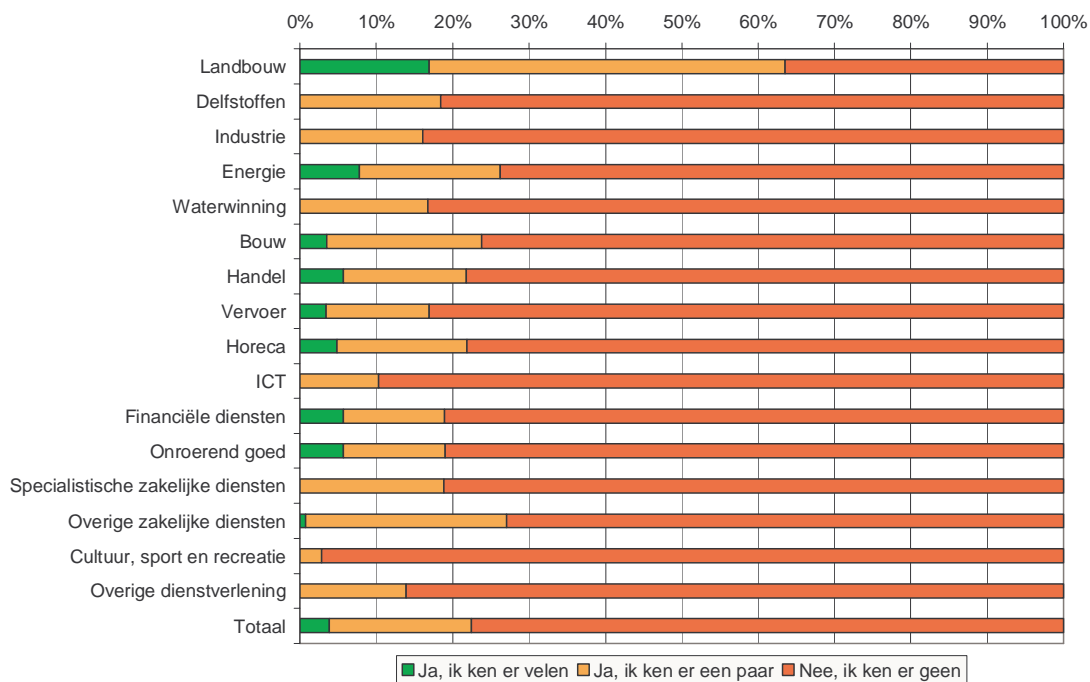
De controlekans betreft de door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding. De subjectieve controlekans (bepaald door bijvoorbeeld de bekendheid met het controlebeleid en de zichtbaarheid van controles) is doorslaggevend voor de mate van naleving.

De volgende figuren tonen achtereenvolgens of werkgevers zelf gecontroleerd zijn door de Arbeidsinspectie, of ze andere bedrijven in de omgeving kennen die gecontroleerd zijn op illegale tewerkstelling en of ze verwachten dat ze in het komende jaar gecontroleerd zullen worden.

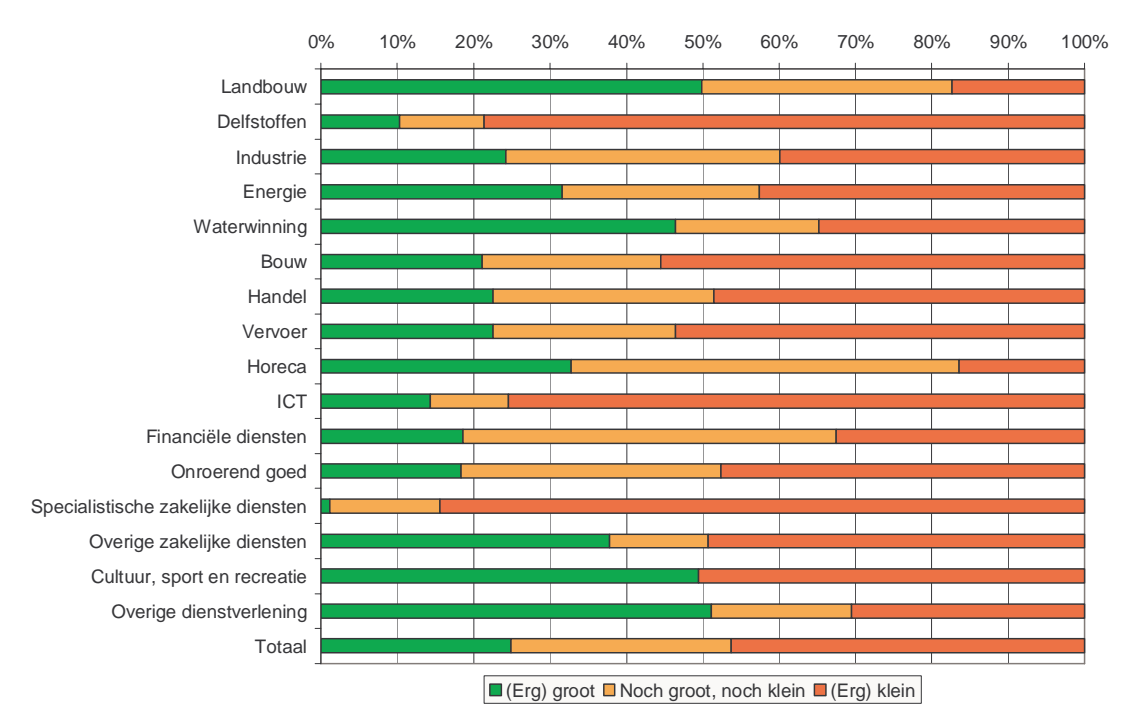
**Figuur 3.25** Werkgevers: Bent u het afgelopen jaar wel eens gecontroleerd door de Arbeidsinspectie?



**Figuur 3.26** Werkgevers: Kent u bedrijven in uw omgeving die gecontroleerd zijn op het illegaal tewerkstellen van werknemers?

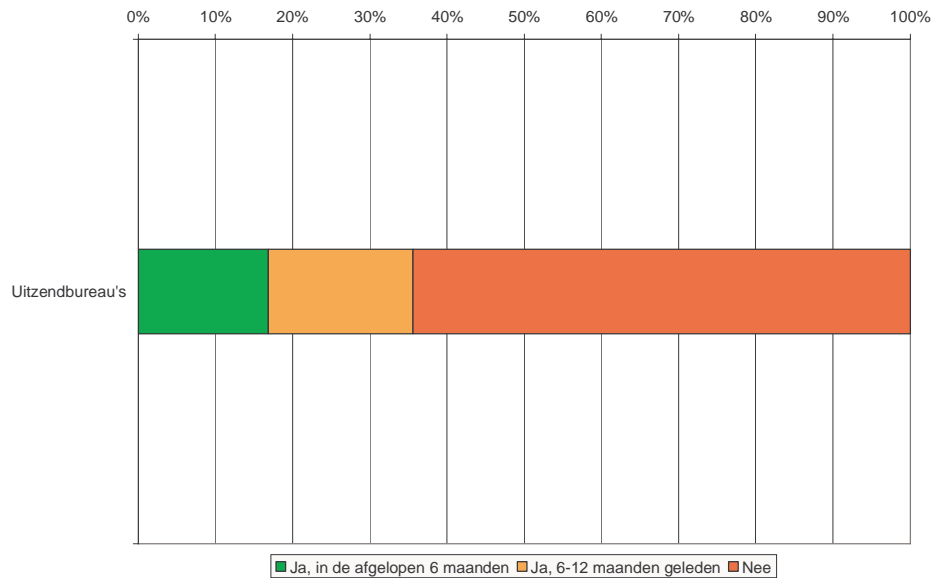


**Figuur 3.27** Werkgevers: Hoe groot acht u de kans dat u het komende jaar wordt gecontroleerd?



Allereerst blijkt dat 69 procent van de werkgevers het afgelopen jaar niet is gecontroleerd door de Arbeidsinspectie, 18 procent is in de afgelopen zes maanden gecontroleerd en 13 procent is 6 tot 12 maanden geleden gecontroleerd. Overigens hoeft het hier niet specifiek om controles op naleving van de Wav te gaan. Gemiddeld kent bijna een kwart van de werkgevers wel een paar bedrijven die gecontroleerd zijn op illegale tewerkstelling. Ten slotte schat 46 procent van de werkgevers de kans dat ze het komende jaar gecontroleerd gaan worden door de Arbeidsinspectie in als klein tot erg klein. Van de werkgevers schat 25 procent de kans dat ze het komende jaar gecontroleerd worden in als erg groot. Deze ingeschatte controlekans lijkt groter dan de feitelijke controlekans, zoals globaal is te berekenen op basis van de cijfers uit het jaarverslag 2009 van de Arbeidsinspectie. In 2009 voerde de Arbeidsinspectie 21.386 Arbo inspecties en onderzoeken en 9.723 Arbeidsmarkt fraude inspecties en onderzoeken uit. Op een totaal van 556.946 bedrijfsvestigingen in het bestand van de Arbeidsinspectie betekent dat een gemiddelde controlekans van 5,6 procent. Een verklaring hiervoor is dat in het onderzoek alleen bedrijven zijn meegenomen die wel eens met buitenlandse werknemers werken. Dat zijn bedrijven waar de Arbeidsmarkt fraude (AMF, onderdeel van de Arbeidsinspectie) controleert.

**Figuur 3.28 Uitzendbureaus:** Bent u het afgelopen jaar wel eens gecontroleerd door de Arbeidsinspectie?



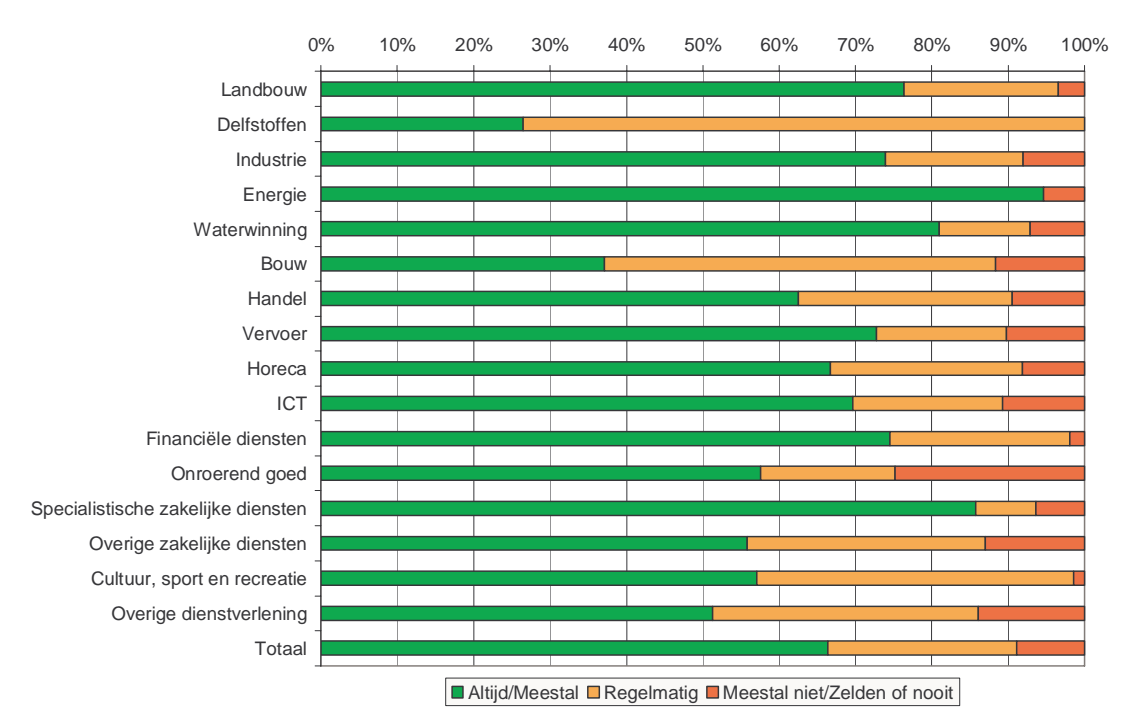
De uitzendbureaus die hebben deelgenomen aan de enquête lijken het afgelopen jaar net iets intensiever gecontroleerd te zijn door de Arbeidsinspectie dan de werkgevers. In het afgelopen jaar is 36 procent gecontroleerd. De mate waarin de uitzendbureaus collega-bureaus kennen die gecontroleerd zijn en de inschatting van de kans dat ze het komend jaar gecontroleerd worden laten eenzelfde resultaat zien als bij de werkgevers.

Op basis van deze drie factoren, die samen de subjectieve controlekans bepalen, is te concluderen dat de subjectieve controlekans niet heel groot is, al zijn zowel de uitzendbureaus als de werkgevers die hebben deelgenomen aan de enquête het afgelopen jaar relatief vaak gecontroleerd. Bovendien verwacht 25 procent van de werkgevers en 13 procent van de uitzendbureaus de kans dat ze het komende jaar gecontroleerd worden in als (erg) groot. Het is dus niet zo dat de kans op controle over de hele linie als heel klein wordt ingeschat.

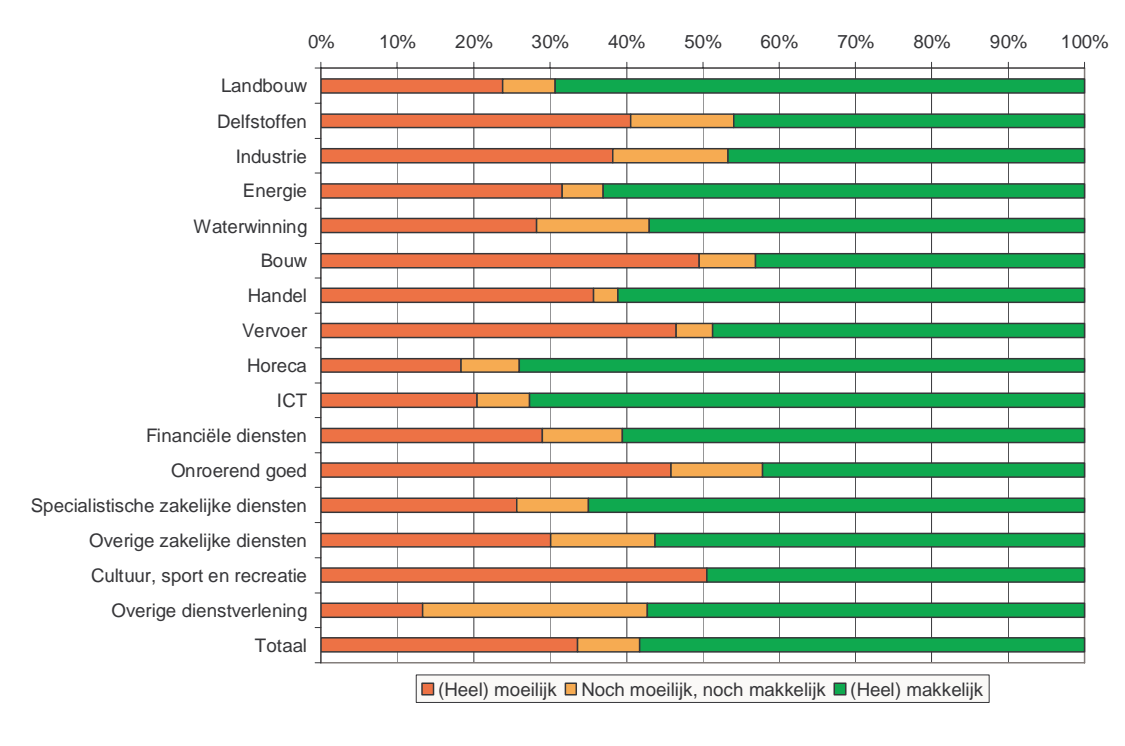
### 3.1.8 Detectiekans

Het gaat bovendien niet alleen om de subjectieve controlekans, maar ook om de door de doelgroep ingeschatte kans dat overtredingen ook daadwerkelijk geconstateerd worden tijdens een controle door de overheid. De volgende figuren laten zien op welke wijze de doelgroep dit inschat.

**Figuur 3.29** Werkgevers: Als er illegaal tewerkgestelde werknemers bij een bedrijf werken, hoe vaak denkt u dat de Arbeidsinspectie er tijdens een controle dan achter komt?

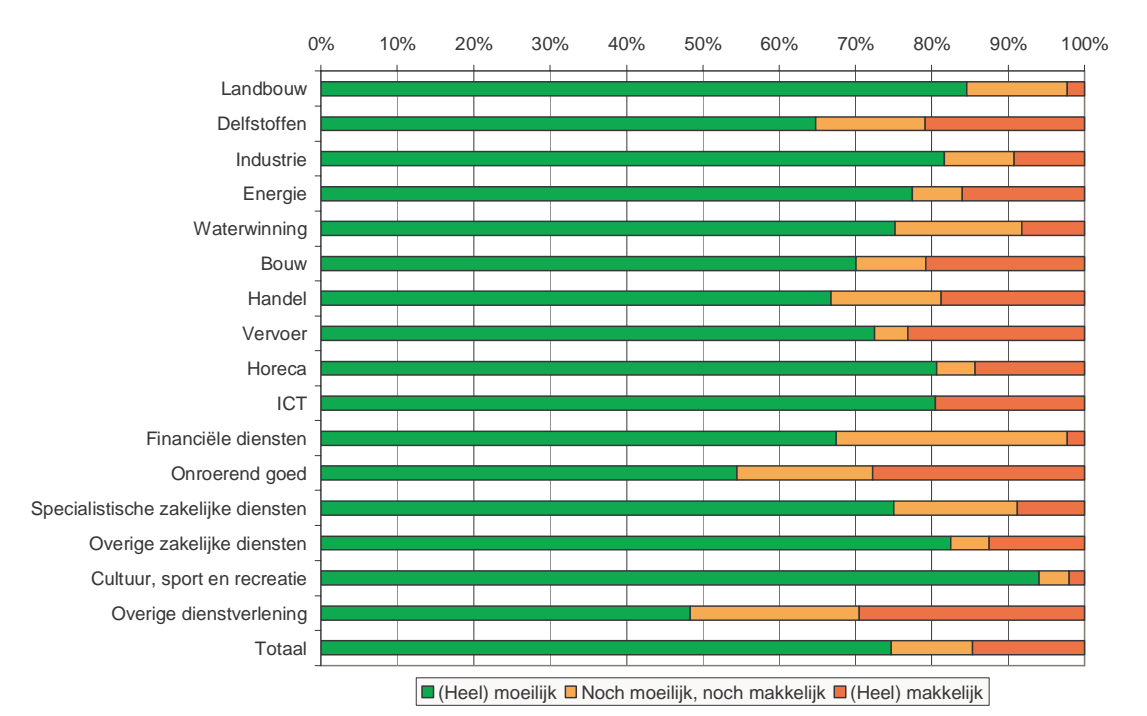


**Figuur 3.30** Werkgevers: Hoe moeilijk is het voor de Arbeidsinspectie om te zien of er illegalen bij een bedrijf werken?





**Figuur 3.31 Werkgevers:** Hoe moeilijk is het volgens u om de Arbeidsinspectie om de tuin te leiden, bijvoorbeeld door te frauderen met de personeelsadministratie?



Uit bovenstaande drie figuren blijkt dat de detectiekans door werkgevers hoog wordt ingeschat. Een ruime meerderheid (66 procent) van de werkgevers verwacht dat de Arbeidsinspectie er tijdens een controle altijd of meestal achter komt wanneer er bij een bedrijf illegaal tewerkgestelde werknemers werken. Slechts één procent verwacht dat de Arbeidsinspectie hier zelden of nooit achter komt. Bovendien stelt 75 procent van de werkgevers dat het heel moeilijk of moeilijk is om de Arbeidsinspectie om de tuin te leiden door bijvoorbeeld te frauderen met de personeelsadministratie. Bij beide vragen doen zich ook geen opvallende verschillen voor naar grootteklasse van het bedrijf.

Ten slotte schat 58 procent van de werkgevers dat het voor de Arbeidsinspectie gemakkelijk of heel gemakkelijk is om te zien of er illegalen werken bij een bedrijf. Hier bestaat echter wel een verschil naar grootteklasse. Bij de kleine bedrijven verwacht 78 procent van de werkgevers dat het voor de Arbeidsinspectie makkelijk of heel makkelijk is om te zien of er illegalen werken bij een bedrijf, terwijl bij de grote bedrijven slechts 39 procent van de werkgevers dit denkt en 44 procent denkt dat het juist (heel) moeilijk is om te zien of er illegalen bij een bedrijf werken, tegen 19 procent van de werkgevers bij kleine bedrijven.

Voor de uitzendbureaus gelden vergelijkbare percentages: 61 procent verwacht dat de Arbeidsinspectie er tijdens een controle altijd achter komt wanneer een uitzendbureau bemiddelt in uitzendkrachten voor illegale tewerkstelling en 58 procent denkt dat het (heel) moeilijk is om de Arbeidsinspectie om de tuin te leiden.

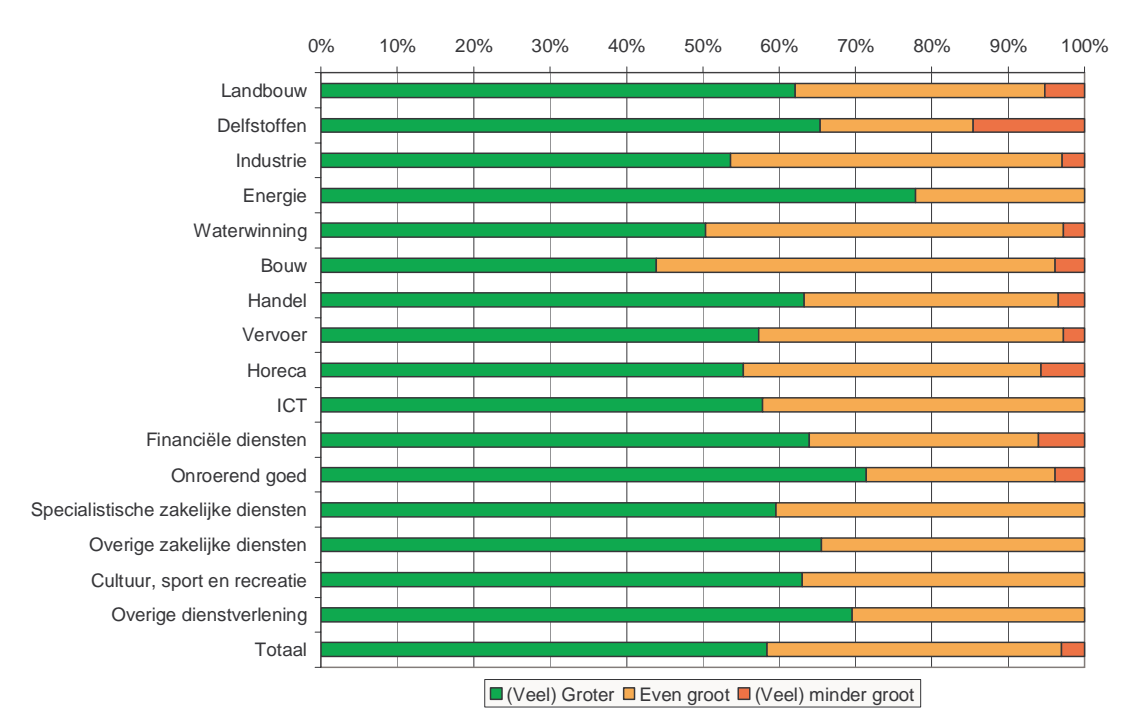
Het enige verschil tussen uitzendbureaus en werkgevers doet zich voor bij de inschatting hoe moeilijk het is voor de Arbeidsinspectie om vast te stellen of er illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten door een uitzendbureau zijn bemiddeld: 40 procent in tegenstelling tot 58 procent bij de werkgevers denkt dat dit (heel) makkelijk is. Hierin speelt het feit dat uitzendwerk op locatie en niet bij het uitzendbureau zelf plaatsvindt waarschijnlijk een rol.

Samengevat schatten werkgevers en uitzendbureaus de kans dat overtredingen van de Wav tijdens een controle door de Arbeidsinspectie ook daadwerkelijk geconstateerd worden als hoog in, wat de nalevingsbereidheid ten goede zal komen.

### 3.1.9 Selectiviteit

Selectiviteit heeft betrekking op de mate waarin controleurs er in slagen om overtreders vaker te controleren dan degenen die naleven. Het gaat dus om de gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven.

**Figuur 3.32** Werkgevers: Is de kans dat bedrijven met illegaal tewerkgestelde werknemers worden gecontroleerd groter dan de kans dat bedrijven zonder illegaal tewerkgestelde werknemers worden gecontroleerd?

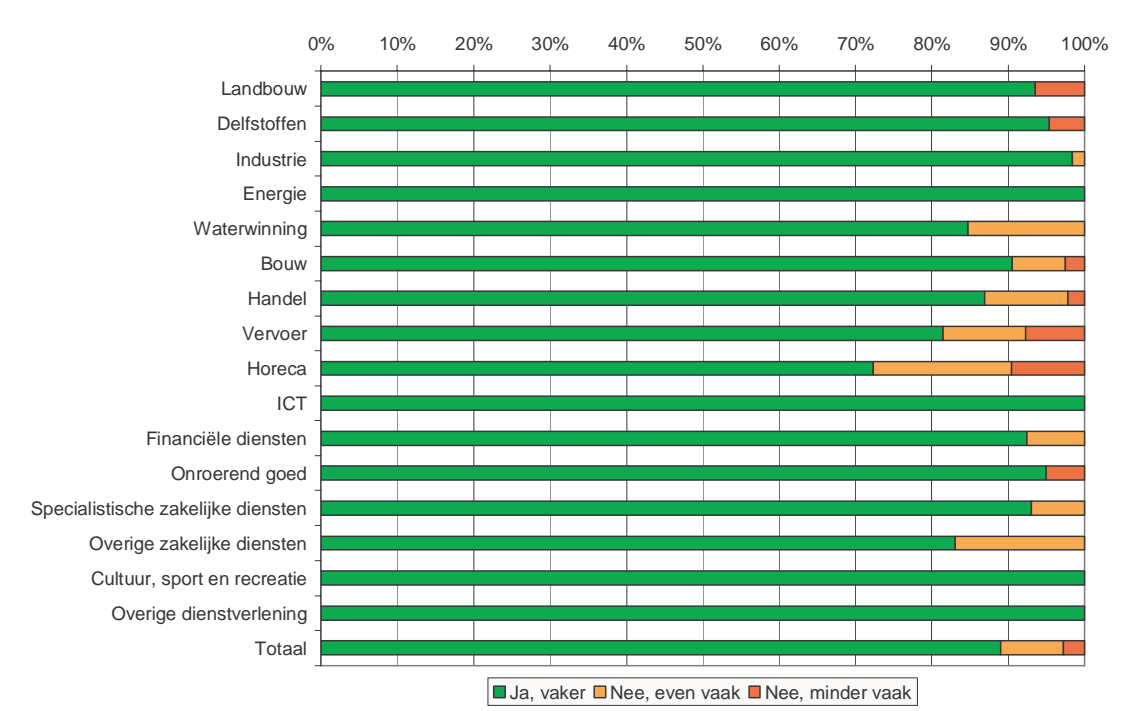


Meer dan de helft (58 procent) van de werkgevers schat de controlekans bij bedrijven met illegaal tewerkgestelde werknemers in als veel groter of groter. Bijna 40 procent verwacht dat deze kans ongeveer even groot is en slechts 3 procent schat de controlekans voor die bedrijven in als minder groot of veel minder groot. De percentages voor uitzendbureaus

wijken hier licht van af: 41 procent schat de controlekans bij uitzendbureaus die bemiddelen in illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten groter in, terwijl 12 procent die kans juist minder groot inschat.

Gevraagd is ook of het een bepaald soort bedrijven is dat overtredingen begaat op het gebied van illegale tewerkstelling. Op deze vraag antwoordt 89 procent van de werkgevers en 91 procent van de uitzendbureaus bevestigend (zie paragraaf 4.1 voor de inschattingen van respondenten ten aanzien van het type bedrijven/uitzendbureaus). De vervolgvraag is dan of werkgevers denken dat die bedrijven die overtredingen begaan ook vaker gecontroleerd worden.

**Figuur 3.33** Werkgevers: Denkt u dat die bedrijven ook vaker gecontroleerd worden?



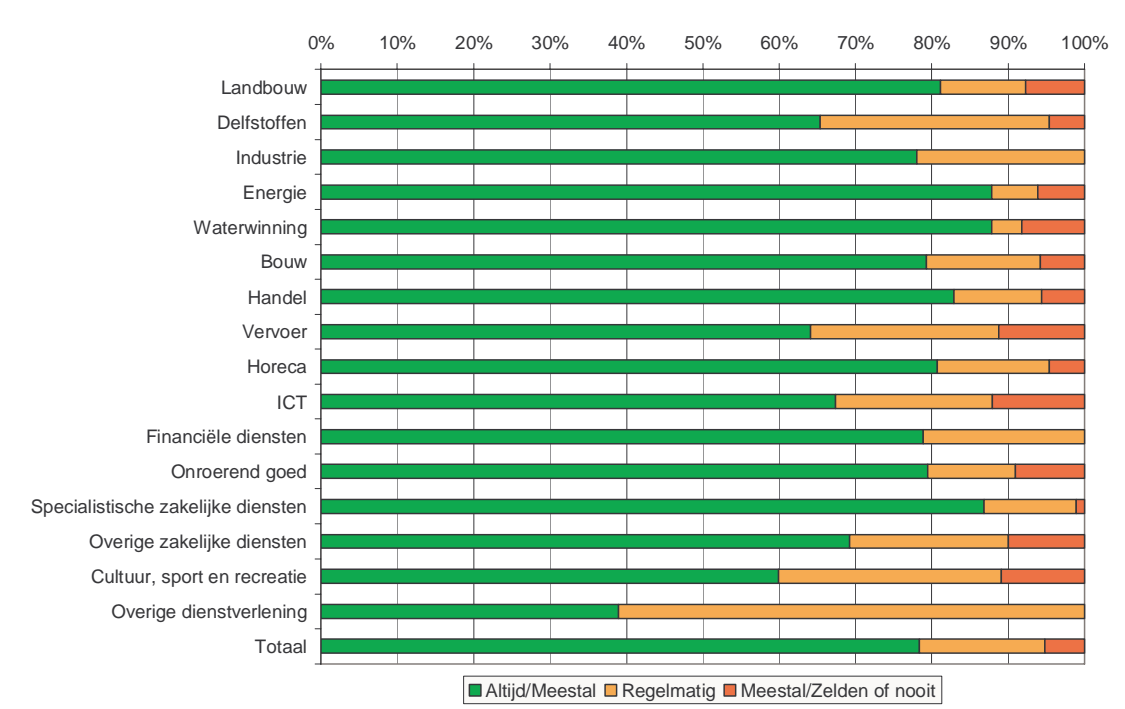
Gemiddeld over alle sectoren denkt 89 procent van de werkgevers dat bedrijven die overtredingen begaan ook vaker gecontroleerd worden. Voor de uitzendbureaus bedraagt dit percentage 81 procent.

Over het algemeen is onder werkgevers en uitzendbureaus de gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven groot te noemen. Deze inschatting kan een positieve invloed hebben op de eigen nalevingsbereidheid. Immers, veel werkgevers en uitzendbureaus verwachten dat, wanneer ze overtredingen van de Wav begaan, ze ook vaker gecontroleerd zullen worden. Bovendien zagen we in de vorige paragraaf al dat men de detectiekans van overtredingen tijdens een controle als hoog inschat. Ten slotte is daarom interessant te bezien hoe men de kans op een sanctie en de ernst van deze sanctie inschat, de laatste twee elementen uit de tafel van elf.

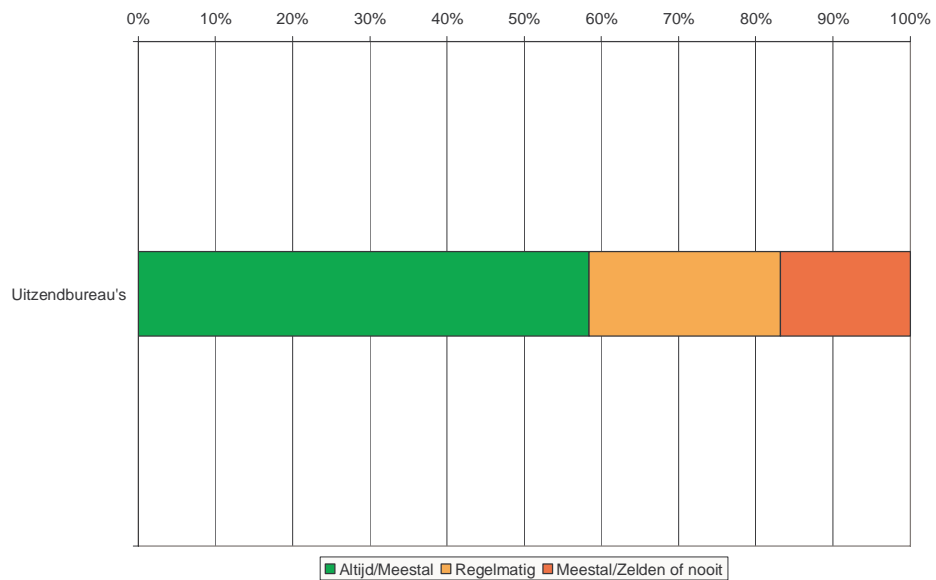
### 3.1.10 Kans op een sanctie

Dit betreft de door de doelgroep ingeschatte kans dat er na controle en constatering van een overtreding ook daadwerkelijk een sanctie volgt. Wanneer bekend is bij werkgevers en uitzendbureaus dat na constatering van een overtreding van de Wav ook daadwerkelijk de sanctie volgt heeft dat een nalevingbevorderende werking.

**Figuur 3.34** Werkgevers: De boete voor illegale tewerkstelling is 8.000 euro per illegaal tewerkgestelde werknemer. Hoe vaak denkt u dat bedrijven waarbij illegale tewerkstelling is geconstateerd ook de bijbehorende boete krijgen?

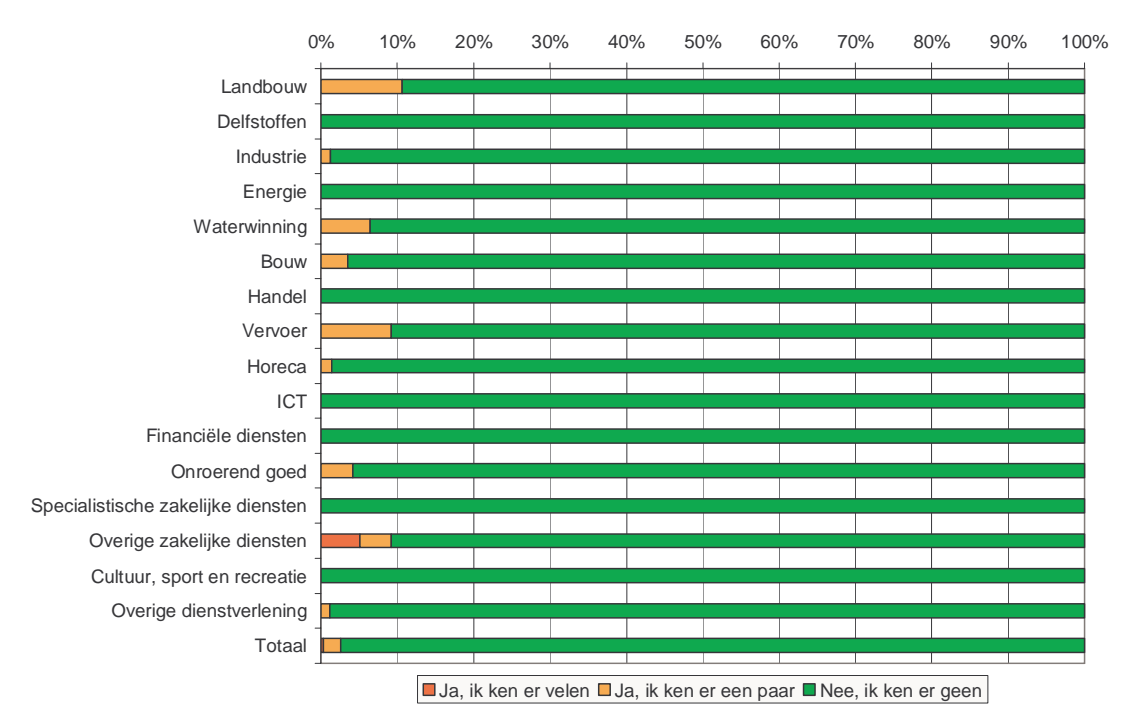


**Figuur 3.35 Uitzendbureaus:** De boete voor illegale tewerkstelling is 8.000 euro per illegaal tewerkgestelde werknemer. Hoe vaak denkt u dat uitzendbureaus waarbij illegale tewerkstelling is geconstateerd ook de bijbehorende boete krijgen?



Bijna 80 procent van de werkgevers denkt dat bedrijven bij vaststelling van illegale tewerkstelling altijd of meestal de bijbehorende boete krijgen. Gemiddeld 16 procent denkt dat dit regelmatig het geval is en slechts 5 procent denkt dat bedrijven meestal niet of zelden tot nooit een boete krijgen na vaststelling van illegale tewerkstelling. Voor uitzendbureaus wijken deze percentages iets af, 58 procent denkt dat uitzendbureaus waarbij illegale tewerkstelling is geconstateerd altijd of meestal de bijbehorende boete krijgen, terwijl 16 procent denkt dat dit meestal niet of zelden tot nooit zo is. De relatief hoge inschatting van werkgevers is mogelijk mede ingegeven door het kleine aantal bedrijven dat men kent dat aan de boete is ontsnapt.

**Figuur 3.36** Werkgevers: Kent u bedrijven die aan de boete ontsnapt zijn?

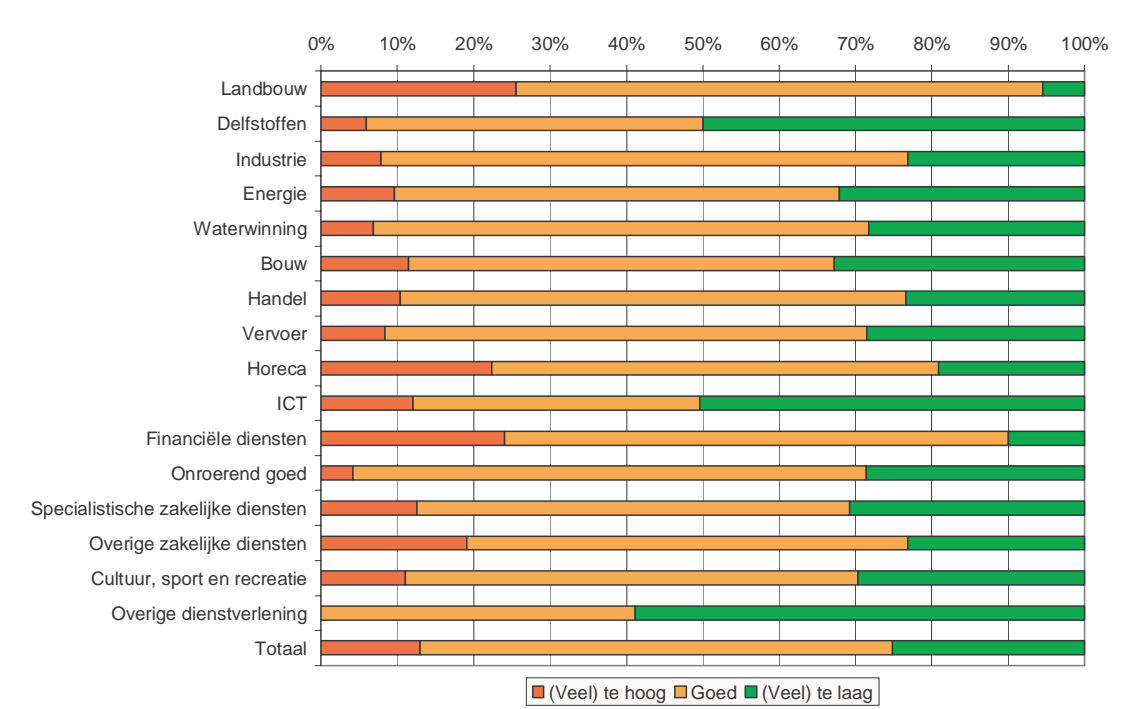


Eerder zagen we dat ongeveer een kwart van de werkgevers wel een paar bedrijven kent die gecontroleerd zijn op illegale tewerkstelling. Echter, gemiddeld 97 procent van de werkgevers kent geen bedrijven die ontsnapt zijn aan de boete en slechts 2 procent kent er een paar. Bij de uitzendbureaus bedragen deze percentages 91 procent en 8 procent. Een aantal sectoren wijkt iets af van dit beeld. In de sectoren landbouw en vervoer zijn er relatief meer werkgevers die een paar bedrijven kennen die aan de boete zijn ontsnapt.

### 3.1.11 Ernst van de sanctie

Het laatste element uit de tafel van elf betreft de ernst van de sanctie. Hierbij gaat het om de hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging. In dit geval gaat het om hoe werkgevers en uitzendbureaus aankijken tegen de hoogte van de boete (8.000 euro) voor overtreding van de Wav. Immers, als men de kans op een sanctie hoog inschat (zoals we zagen in de vorige paragraaf) maar de sanctie niet als ernstig inschat bestaat de mogelijkheid tot calculerend gedrag waarbij men de sanctie voor lief neemt.

**Figuur 3.37** Werkgevers: Wat vindt u van de hoogte van de boete (8.000 euro per illegaal tewerkgestelde werknemer)?



Gemiddeld kan 62 procent van de werkgevers zich vinden in de hoogte van de boete. Het aantal werkgevers dat de boete (veel) te laag vindt (25 procent) is bovendien groter dan het aantal werkgevers dat de boete (veel) te hoog vindt (13 procent). Voor de uitzendbureaus geldt precies hetzelfde. De constatering dat gemiddeld 25 procent de boete (veel) te laag vindt zou er op kunnen wijzen dat men de boete onvoldoende ernstig vindt, wat de nalevingsbereidheid negatief kan beïnvloeden. Deze inschatting verschilt overigens wel per sector. In bijvoorbeeld de horeca en de landbouw vinden relatief meer werkgevers de boete veel te hoog.

Voordat aan het slot van dit hoofdstuk de conclusies ten aanzien van naleving van de Wav door werkgevers en uitzendbureaus aan bod komen, bespreken we in de volgende paragraaf eerst de motieven voor niet-naleving.

### 3.2 Motieven voor niet-naleving

In voorgaande paragraaf is op basis van de beide enquêtes een overzicht gegeven van de verwachte mate van naleving van de Wav door uitzendbureaus en werkgevers. In deze paragraaf gaan we nader in op de motieven voor niet-naleving. Waarom denken werkgevers en uitzendbureaus dat men geneigd is de Wav niet na te leven?

### 3.2.1 Motieven van werkgevers

In beide enquêtes is gevraagd naar motieven voor illegale tewerkstelling. De volgende twee tabellen tonen achtereenvolgens de motieven die werkgevers en uitzendbureaus aandragen om te verklaren waarom andere werkgevers in de eigen sector of collega-uitzendbureaus gebruik maken van illegaal tewerkgestelde werknemers respectievelijk illegaal tewerkgestelde werknemers bemiddelen.

**Tabel 3.3** Welke redenen hebben werkgevers in uw sector om gebruik te maken van illegaal tewerkgestelde werknemers?

Motief	%
Lagere kosten voor arbeid	66%
Er zijn te weinig reguliere arbeidskrachten beschikbaar	23%
Ze willen meer winst maken	9%
Zonder goedkope arbeidskrachten redden de bedrijven het financieel niet	6%
Ze hebben op korte termijn veel arbeidskrachten nodig	6%
Illegaal tewerkgestelde werknemers kan men meer uren laten werken	4%
Ze werken al jaren lang met deze arbeidskrachten, maar kunnen dit jaar geen tewerkstellingsvergunning krijgen	0%
Anders	30%

*Noot: Respondenten konden meerdere antwoorden geven; de percentages tellen daarom niet op tot 100%*

**Tabel 3.4** Welke redenen hebben uitzendbureaus om illegalen te bemiddelen? (meerdere antwoorden mogelijk)

Motief	%
Illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten zijn goedkoper	81%
Ze willen meer winst maken	80%
Illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten kan men meer uren laten werken	53%
Er is vraag naar, en dus is er een aanbodmarkt	43%
Ze hebben op korte termijn veel uitzendkrachten nodig	29%
Er zijn te weinig reguliere uitzendkrachten beschikbaar	22%
Ze werken al jaren lang met deze uitzendkrachten, maar kunnen dit jaar geen tewerkstellingsvergunning krijgen	12%
Anders	7%

*Noot: Respondenten konden meerdere antwoorden geven; de percentages tellen daarom niet op tot 100%*

In de categorie 'anders' vallen antwoorden zoals:

- Nederlanders willen geen vies/zwaar werk doen
- Gemakzucht
- Flexibel kunnen inspelen op de marktvrage
- Geen tijd hebben om vergunningen te controleren
- Ze werken harder/beter
- Zwart geld kwijt kunnen
- Het is een vorm van het helpen van buitenlandse familie



Het belangrijkste motief voor zowel werkgevers als uitzendbureaus blijkt financieel van aard. Illegaal tewerkgestelde werknemers zijn goedkoper, waardoor de kosten voor arbeid lager zijn en men meer winst kan maken. Een tweede belangrijk motief heeft te maken met het aanbod van personeel in Nederland. Werkgevers geven aan dat er niet voldoende reguliere arbeidskrachten beschikbaar zijn en bij uitzendbureaus speelt met name het op korte termijn veel uitzendkrachten nodig hebben een belangrijke rol. Een belangrijk verschil in de motieven van werkgevers en uitzendbureaus is dat respondenten in de uitzendbranche inschatten dat het voor uitzendbureaus een belangrijk motief is dat men illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten meer uren kan laten werken, terwijl slechts 4 procent van de werkgevers dit als een motief voor illegale tewerkstelling ziet.

Niet alleen in de beide enquêtes, ook in een aantal van de casestudies naar fenomenen en sectoren is nagegaan wat de motieven voor illegale tewerkstelling zijn voor zowel werkgevers als werknemers. Hiermee krijgen we ook een meer kwalitatief beeld van de motieven voor illegale tewerkstelling. We bespreken hieronder de inzichten uit de casestudies. De motieven van arbeidsmigranten zelf komen in de volgende paragraaf aan bod.

In de sector *transport*, stellen respondenten dat illegale tewerkstelling vooral te maken heeft met hoe winstgevend de sector op dat moment is. Bedrijven die het ene jaar bijvoorbeeld zeggen te gaan stoppen wanneer ze Poolse chauffeurs in dienst moeten nemen, nemen het jaar daarop toch Poolse chauffeurs in dienst, waarbij men via verschillende constructies (zie paragraaf 5.4.4) buitenlandse werknemers niet volgens de Nederlandse normen betaalt. Daarnaast is er toenemend chauffeurstekort, ook door de vergrijzing. Dan is het voor werkgevers nodig om werknemers uit het buitenland naar Nederland te halen.

In de *bouw* is volgens respondenten het motief van werkgevers om werknemers illegaal te werk te stellen financieel gewin in een markt waarin winstmarges onder druk staan door scherpe concurrentie. Door middel van illegale tewerkstelling kunnen werkgevers personeelskosten drukken. Als werknemers volledig zwart worden betaald, vermijdt de werkgever de afdracht van sociale premies. Bovendien is het zwartbetaalde loon vaak lager dan het witbetaalde nettoloon. Een andere optie om op personeelskosten te besparen is het inhuren van buitenlandse zzp'ers die feitelijk in loondienst zijn van een bemiddelingsbureau. Een bemiddelingsbureau kan door deze constructie lagere prijzen in rekening brengen bij de aannemer die op deze manier ook kosten bespaart. Illegaal tewerkgestelde werknemers zijn daarnaast in veel gevallen bereid zeer lange dagen te draaien, waardoor illegale arbeid zorgt voor nog grotere winstgevendheid.

Motieven voor werkgevers in de *schoonmaaksector* zijn volgens respondenten in deze casestudie mogelijk vooral gelegen in een gebrek aan beschikbaar personeel om de vacatures in de schoonmaakbranche te vervullen. Dit omdat illegale arbeid in de schoonmaaksector vaak wordt gefaciliteerd door het middenkader in plaats van het management en illegale tewerkstelling daardoor vaak geen daling van de personeelskosten tot gevolg heeft voor werkgevers. Vanwege de gebruikte constructie (zie paragraaf 5.4.3) behaalt de voorman of vrouw van een schoonmaakploeg vermoedelijk wel financieel gewin. Voor deze groep is het motief dus wel voornamelijk financieel van aard.

In de case studie naar de *binnenvaart* wezen respondenten op de omstandigheid dat schippers voor een groot deel particulieren zijn. Die maken veel kosten in hun bedrijf: de hypotheek van de boot, brandstofkosten, havengelden, sluisgelden, verzekeringen etc. Het arbeidsloon vormt daar slechts een klein onderdeel van. De overige kosten zijn echter voornamelijk vaste lasten. Als een schipper wil besparen, zal dat op het arbeidsloon moeten. Wanneer een schipper werkt met Filippijnen is dat vaak maar iets goedkoper dan een reguliere kracht. Daar staan echter veel meer werkuren tegenover. Naast het financiële motief speelt ook het arbeidsethos een rol. Een Filippijn spreekt goed Engels en werkt hard. Bovendien zijn de Filippijnen ervaren zeelui. De hiërarchische werkgever-werknemerrelatie wordt door een Filippijn bovendien veel sterker gevoeld. De Europese werknemers zijn vaak een stuk mondiger. Ten slotte moet de schipper een Nederlandse matroos na een aantal arbeidscontracten in vaste dienst nemen. Dat vinden schippers vaak lastig. Ze proberen dit risico te vermijden door met tijdelijke buitenlandse arbeidskrachten te werken.

De in casestudies onderzochte *constructies in de land- en tuinbouw – ‘verkoop-op-stam’ en het ‘cafetariamodel’* – komen volgens respondenten over het algemeen vooral voor in subbranches waar ondernemers een grote financiële druk ondervinden en de concurrentie moordend is. Een respondent stelt dat het probleem van deze sector is dat ze zelf geen invloed hebben op de prijzen. De groothandel, veilingen en supermarkten bepalen de maximumprijzen die ze willen betalen en de ondernemer moet die prijs afzetten. Een ander motief is mogelijk een gebrek aan kennis. Er zijn werkgevers die denken dat het legaal is. LTO Nederland vroeg het (destijds nog) Ministerie van LNV onlangs om helderheid over de juridische status van ‘verkoop-op-stam’ (de vroegere Polenregeling) in de champignonteelt en stelde de vraag of de regeling nu legaal of illegaal is. Belangrijk is dat de overheid zich hier heel duidelijk over uitspreekt, aldus een respondent: “Anders wordt het de komende jaren een steeds groter probleem”. Ten slotte kan ook de cao regeling een rol spelen. Volgens respondenten is bijvoorbeeld de cao regeling in de open teelt dit jaar niet gunstig. Het gebruik van legale krachten kan daardoor te duur zijn wat het gebruik van illegale arbeid in de hand kan werken.

### **3.2.2 Motieven van arbeidsmigranten**

Over de motieven van arbeidsmigranten is geen kwantitatieve informatie verzameld. We baseren ons in deze paragraaf daarom op informatie uit de interviews, casestudies en literatuur. Daarbij gaat het om een inschatting van deskundigen en betrokkenen. We hebben immers in dit onderzoek niet met arbeidsmigranten zelf gesproken.

In algemene zin zijn de motieven voor arbeidsmigranten te onderscheiden in ‘push’-, ‘pull’- en ‘opportunity’-factoren. Pushfactoren hebben betrekking op de situatie in het land van herkomst. Deze factoren kunnen van politieke, economische, sociale en culturele aard zijn. Te denken valt aan een langdurig slechte economische situatie, oorlog of lage lonen in het land van herkomst. Waarom een deel van de arbeidsmigranten vervolgens voor Nederland kiest heeft te maken met pull en opportunity factoren. Pull factoren in Nederland zijn vaak economisch van aard, bijvoorbeeld het aanbod aan werk of de hoge(re) lonen. De opportunity factoren bepalen ten slotte de toegankelijkheid van arbeid in Nederland voor arbeidsmigranten die illegaal in Nederland werken. Daarbij valt te denken aan de aanwezigheid

van vrienden of familie die de migrant zijn voorgegaan (de zogeheten kettingmigratie) en het geldende vreemdelingenbeleid en overheidsbeleid ten aanzien van illegale arbeid in het betreffende land<sup>43</sup>.

Motieven van illegalen zijn dus doorgaans gelegen in de vaak grote verschillen, zowel op het gebied van wonen als werken, tussen het land van herkomst en Nederland. Veel respondenten stellen dat zolang arbeidsmigranten hun situatie, ook al is deze naar Nederlandse maatstaven gemeten ver onder de maat, in Nederland beter vinden dan in het land van herkomst, ze niet snel geneigd zijn om aan de bel te trekken. Dat verkleint dus de meldingsbereidheid van de illegale arbeidsmigranten zelf. Wanneer de situatie in het thuisland dusdanig slecht is, en de arbeidsmigrant bovendien ook nog illegaal in Nederland verblijft, neemt men mogelijk genoegen met een laag loon en slechte omstandigheden. Ook kunnen veel arbeidsmigranten het gevoel hebben niet weg te kunnen (zie ook paragraaf 5.7 over uitbuiting).

Ook Europol stelt, in relatie tot arbeidsuitbuiting, dat dit lastig te identificeren is, deels omdat de slachtoffers zelf vaak terughoudend zijn in het zichzelf identificeren als slachtoffers en het werken in slechte omstandigheden 'prefereren' boven terugkeren naar het land van herkomst.<sup>44</sup>

In de casestudie naar de sector bouw komt naar voren dat het motief voor buitenlandse werknemers om in Nederland in deze sector te werken helder is: men krijgt in Nederland een hoger loon dan in het land van herkomst. In Nederland is het brutoloon bij een 40-urige werkweek €8,17 per uur of 1.416 euro per maand.<sup>45</sup> In bijvoorbeeld Bulgarije is het minimumloon in de bouwsector 360 Lev oftewel 180 euro per maand.<sup>46</sup> Deze grote inkomensverschillen doen zich ook voor in vergelijking met andere herkomstlanden van buitenlandse werknemers in de bouwsector. Voor buitenlandse werknemers zonder tewerkstellingsvergunning is het vanwege de inkomensverschillen interessant om ondanks de ontbrekende vergunning toch aan de slag te gaan. Volgens een respondent is het vanwege voornoemde loonverschillen en de relatief kleine afstand naar Nederland voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië zelfs interessant om voor korte periodes naar Nederland te komen: soms komen deze werknemers slechts voor enkele weken.

### 3.3 Conclusies ten aanzien van naleving en motieven

Het feitelijke *kennishiveau* bij werkgevers lijkt relatief laag. Slechts een derde is goed op de hoogte van de voorwaarden waaronder men vreemdelingen mag laten werken, minder dan de helft kent de Wav en relatief veel werkgevers weten niet dat voor bijvoorbeeld Bulgaren of Roemenen een tewerkstellingsvergunning nodig is. Dat mensen de feitelijke regels niet weten te benoemen of een wet niet als zodanig herkennen, hoeft echter niet betekenen dat men geen impliciete kennis van de regels heeft. Zo blijkt men er wel van op de hoogte dat het verplicht is de papieren te controleren. Ook bij de uitzendbureaus is men goed op de hoogte van de verplichting de papieren te controleren. Op de andere kenniselementen

<sup>43</sup> Zekic, N. (2006). *Illegale arbeid: de schaamte van het arbeidsrecht*. Afstudeerscriptie Universiteit van Tilburg.

<sup>44</sup> Europol (2009). *Trafficking in Human Beings in the European Union: a Europol perspective*.

<sup>45</sup> <http://financieel.infonu.nl/geld/11030-minimumloon-minimumjeugdloon-juli-2010-uurloon.html>

<sup>46</sup> [http://sofiaecho.com/2008/12/30/665686\\_minimum-wages-in-construction-increased-to-360-leva](http://sofiaecho.com/2008/12/30/665686_minimum-wages-in-construction-increased-to-360-leva)

scoren de uitzendbureaus over het algemeen hoger dan de werkgevers. Eventuele niet-naleving bij uitzendbureaus is daarom vermoedelijk in mindere mate dan bij werkgevers te wijten aan een te laag kennisniveau ten aanzien van de Wav.

De *kosten/baten* afweging geeft geen eenduidig beeld. Voor zowel werkgevers als uitzendbureaus geldt dat men enerzijds van mening is dat de lasten (moeite, tijd) voor het aanvragen van de juiste vergunning relatief hoog zijn en het werken met illegaal tewerkgestelde werknemers minder geld kost; factoren die kunnen leiden tot het niet-naleven van de Wav. Tegelijk, en dat geldt voor uitzendbureaus nog sterker dan voor werkgevers, is men wel gevoelig voor eventuele reputatieschade bij familie, vrienden of collega's in het geval van illegale tewerkstelling en stelt men dat het gemakkelijker is legale arbeidskrachten te vinden dan illegale arbeidskrachten.

Over het algemeen bestaat onder zowel werkgevers als uitzendbureaus een grote *mate van acceptatie* ten aanzien van de regelgeving. De *normgetrouwheid* ten aanzien van regelgeving in het algemeen laat deels een zelfde positieve invloed zien: werkgevers en uitzendbureaus vinden het van belang regelgeving vanuit de overheid na te leven. Kijken we echter meer specifiek naar wat men verwacht dat er gebeurt wanneer de regelgeving intact blijft, maar er geen controles en boetes meer zijn, dan verwacht een relatief groot gedeelte van de werkgevers dat vrijwel iedereen illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten voor zich zou laten werken.

Ook *niet-overheidscontrole* toont een gemêleerd beeld. Men weet niet goed waar illegale tewerkstelling te melden en zou het ook niet snel melden. Bovendien geldt voor slechts de helft van de werkgevers dat er geen belangrijke keurmerken of certificaten zijn die ze kunnen verliezen. Zoals ook naar voren kwam bij de kosten / baten afweging, is echter de invloed van sociale controle wel groot te noemen. Werkgevers verwachten het respect te verliezen van klanten, collega's en concurrenten wanneer aan het licht komt dat zij werknemers illegaal tewerkstellen. De *informele meldingskans* laat zien dat de kans aannemelijk is dat het daadwerkelijk aan het licht komt. Meer dan de helft van de werkgevers en bijna 80 procent van de uitzendbureaus verwacht dat anderen het zouden doorgeven, hoewel ook hier onder werkgevers de verwachting aanwezig is dat niet veel andere bedrijven weten waar ze illegale tewerkstelling kunnen melden.

Hoewel met name werkgevers de *controlekans* over het algemeen niet heel hoog inschatten, lijken de *detectiekans*, de *selectiviteit* (de mate waarin overtreders ook vaker gecontroleerd worden) en de *kans op een sanctie* een duidelijke positieve invloed te hebben op de nalevingsbereidheid van werkgevers. Werkgevers denken dat de kans groot is dat overtredingen tijdens controles geconstateerd worden, dat vooral bedrijven die overtredingen begaan gecontroleerd worden en dat de kans op een sanctie vervolgens groot is. Voor uitzendbureaus geldt dit in iets minder sterke mate. Zij schatten het voor de Arbeidsinspectie wat lastiger in om illegale tewerkstelling vast te stellen. Bovendien denken de uitzendbureaus in vergelijking met werkgevers vaker dat het voorkomt dat uitzendbureaus waar illegale tewerkstelling is geconstateerd niet de bijbehorende boete krijgen. Toch lijken deze dimensies ook voor de uitzendbureaus een positieve invloed te hebben op de nalevingsbereidheid. Van de *ernst van de sanctie* is niet geheel duidelijk welke invloed ervan uitgaat op de nalevingsbereidheid. Wel is duidelijk dat een kwart van de werkgevers en uitzendbureaus de boete (veel) te laag vindt, terwijl slechts 13 procent de boete (veel) te hoog vindt.

De onderstaande tabellen vatten deze conclusies schematisch samen voor werkgevers en uitzendbureaus afzonderlijk en tonen welke dimensies van de tafel van elf, toegepast op naleving van de Wet arbeid vreemdelingen, naar verwachting een positieve of negatieve invloed hebben op naleving. Omdat sommige dimensies uit meerdere aspecten bestaan die een verschillende invloed kunnen hebben op naleving komen enkele dimensies vaker voor in de tabel. Bovendien geldt de eerste tabel voor alle sectoren samen, en kunnen individuele sectoren hiervan afwijken, zoals we hebben gezien in de voorgaande paragrafen. Omdat over de elfde dimensie, ernst van de sanctie, geen eenduidige conclusie is te trekken, is deze in onderstaande tabel op het snijvlak tussen positieve en negatieve invloed geplaatst.

**Tabel 3.5** Invloed dimensies 'Tafel van elf' op naleving van de Wet arbeid vreemdelingen door werkgevers

<b>De 'Tafel van elf' en naleving van de Wet arbeid vreemdelingen</b>	
<i>Positieve invloed op naleving</i>	<i>Negatieve invloed op naleving</i>
Kennis (het controleren van papieren)	Kennis
Kosten/baten (immateriële kosten)	Kosten/baten (tijd, moeite, geld)
Mate van acceptatie	Normgetrouwheid (werken met illegale arbeidskrachten)
Normgetrouwheid (algemene regelgeving)	
Niet-overheidscontrole (sociale controle)	Niet-overheidscontrole (melden, horizontaal toezicht)
Informele meldingskans	Controlekans
Detectiekans	
Selectiviteit	
Kans op een sanctie	
Ernst van de sanctie	

**Tabel 3.6** Invloed dimensies 'Tafel van elf' op naleving van de Wet arbeid vreemdelingen door uitzendbureaus

<b>De 'Tafel van elf' en naleving van de Wet arbeid vreemdelingen door uitzendbureaus</b>	
<i>Positieve invloed op naleving</i>	<i>Negatieve invloed op naleving</i>
Kennis	Kosten/baten (tijd, moeite, geld)
Kosten/baten (immateriële kosten)	Normgetrouwheid (werken met illegale arbeidskrachten)
Mate van acceptatie	Controlekans
Normgetrouwheid (algemene regelgeving)	
Niet-overheidscontrole (melden, sociale controle, horizontaal toezicht)	
Informele meldingskans	
Detectiekans	
Selectiviteit	
Kans op een sanctie	
Ernst van de sanctie	

Het belangrijkste verschil tussen werkgevers en uitzendbureaus dat uit de enquêtes naar voren komt is dat kennis in het geval van de uitzendbureaus in mindere mate een negatieve invloed zal hebben op de naleving van de Wav en dat de niet-overheidscontrole voor uitzendbureaus een duidelijk sterkere positieve invloed heeft op de nalevingsbereidheid. Zo weten uitzendbureaus beter waar ze illegale tewerkstelling kunnen melden, zullen ze dit eerder doen en geven ze duidelijk te kennen dat er keurmerken en certificaten zijn die ze kunnen verliezen in het geval van illegale tewerkstelling.

Wat betreft motieven is duidelijk dat het belangrijkste motief financieel van aard is. Illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten zijn goedkoper waardoor werkgevers/inleners en intermediairs kunnen besparen op de kosten van arbeid. Dat stelt ze in staat meer winst te maken of in tijden van crisis het bedrijf draaiende te houden. Voor illegale arbeidsmigranten geldt dat ze in Nederland meer geld kunnen verdienen dan in het thuisland.

Na de financiële motieven is arbeidsmarktkrapte het belangrijkste motief voor werkgevers en uitzendbureaus. Wanneer werkgevers of intermediairs op korte termijn veel arbeidskrachten nodig hebben of personeel nodig hebben voor werk waarvoor men moeilijk Nederlandse arbeidskrachten kan vinden, neemt men soms de toevlucht tot illegale tewerkstelling. Aangezien de arbeidsmarktkrapte de komende jaren naar verwachting fors gaat toenemen is het van belang hier vinger aan de pols te houden. Een toenemende krapte en moeilijkheden voor bedrijven en uitzendbureaus om aan personeel te komen kan impliceren dat zij in de komende jaren meer gaan uitkijken naar andere manieren om aan voldoende personeel te komen.

## 4 Sectoren en doelgroepen

### 4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is een breed scala aan sectoren aan bod gekomen. In dit hoofdstuk zoomen we, op basis van de kwalitatieve onderdelen (interviews en casestudies) in op een beperkter aantal sectoren en komen de doelgroepen, naar nationaliteit, waarop illegale tewerkstelling betrekking heeft aan bod. De Arbeidsinspectie heeft voor 2009 een aantal risicosectoren benoemd, te weten schoonmaak, detailhandel, bouw, land- en tuinbouw, horeca en autobedrijven. In drie van deze sectoren zijn casestudies uitgevoerd.

De sectorbeschrijvingen in dit hoofdstuk geven een kort overzicht van onder andere de prevalentie en impact van illegale tewerkstelling in de betreffende sectoren, de nationaliteiten van illegaal tewerkgestelde werknemers, de impact van illegale tewerkstelling en indien van toepassing de subsectoren waar illegale tewerkstelling vooral voorkomt. De wijze waarop illegale tewerkstelling plaatsvindt en de fenomenen die gepaard gaan met illegale tewerkstelling in deze sectoren komen aan bod in het volgende hoofdstuk. Echter, het is onvermijdelijk dat ook in dit hoofdstuk zo nu en dan al wordt gerefereerd aan deze constructies.

### 4.2 Type bedrijven

Allereerst is interessant te bezien hoe werkgevers en uitzendbureaus antwoorden op de vraag of het een bepaald soort bedrijven is dat overtredingen begaat en welk soort bedrijven (sector) dit dan is. Zoals eerder vermeld antwoordt 89 procent van de werkgevers daar bevestigend op. Een aantal sectoren wordt met name vaak genoemd. De land- en tuinbouw springt eruit, soms verder gespecificeerd naar bijvoorbeeld champignonkwekerij, aardbeienteelt, aspergekwekerijen of bollen- en bloementeelt. Ook de bouw, horeca en schoonmaak worden relatief vaak genoemd. In algemene zin stelt men dat het voornamelijk gaat om sectoren waarin sprake is van laaggeschoolde arbeid en seizoenswerk.

Voor de uitzendbureaus geldt zelfs dat 91 procent denkt dat het een bepaald soort uitzendbureaus is dat overtredingen begaat. Ook hier worden uitzendbureaus die uitzenden voor de land- en tuinbouw relatief vaak genoemd. Daarnaast verwijst men ook relatief vaak naar uitzendbureaus die werken voor de industrie, de bouw, de schoonmaak en meer specifiek de haven. Ten slotte stellen veel respondenten dat het gaat om uitzendbureaus die in het buitenland gevestigd zijn of uitsluitend met buitenlanders werken, die geen lid zijn van de ABU of de NBBU en die geen NEN-registratie<sup>47</sup> hebben.

Toch valt niet direct aan te nemen dat dit ook de sectoren zijn waar illegale tewerkstelling met name voorkomt. Immers, ook beeldvorming en bepaalde vooroordelen, mogelijk beïnvloed door berichtgeving in de media over dit onderwerp of door de situatie voor mei 2007,

<sup>47</sup> Door zich te laten certificeren volgens de NEN 4400-normen laten uitzendbureaus zien dat zij de wet- en regelgeving naleven. Zij onderwerpen zich aan vrijwillige controles door ingehuurde inspectiediensten die halfjaarlijks worden uitgevoerd.

kunnen een rol spelen. Daarom is aan zowel werkgevers als uitzendbureaus ook de vraag gesteld waarom men dat denkt. Daaruit blijkt dat werkgevers en uitzendbureaus dit met name baseren op berichtgeving in de media. Een tweede belangrijkste factor betreft de eigen ervaringen.

Op basis van de interviews met een breed scala aan deskundigen zijn ten slotte enkele algemene kenmerken op te stellen van typen arbeid of sectoren waarin de kans op het aantreffen van illegale tewerkstelling relatief groot is.

- In algemene zin geldt dat het fenomeen illegale tewerkstelling vaker voorkomt in sectoren waar sprake is van veel 'los-vast' personeel dat gemakkelijk inzetbaar is, in sectoren aan de onderkant van de arbeidsmarkt en in sectoren waar sprake is van arbeidsintensieve en laaggeschoolde arbeid. In dit kader worden vaak de agrarische sector, de bouw, de horeca en de schoonmaak genoemd als sectoren waarin illegale tewerkstelling relatief veel voorkomt.
- Ook gaat het om type werk wat zich niet in een regulier zichtbaar proces bevindt of waar sprake is van 'vluchtige arbeid'. Veel respondenten spreken bijvoorbeeld het vermoeden uit dat illegale arbeid veel voorkomt bij nachtelijke activiteiten. Met name schoonmaakwerk, bijvoorbeeld van kantoorpanden of industriële terreinen, is daarbij een regelmatig aangehaald voorbeeld. Een ander voorbeeld is krantenbezorging, dat buiten en doorgaans op een irregulier tijdstip plaatsvindt.
- Ten slotte worden de drie D's, *dirty*, *dangerous*, *degrading*, aangehaald om sectoren te omschrijven die gevoelig zijn voor illegale tewerkstelling of zelfs uitbuiting van arbeidsmigranten. Het gaat dan bijvoorbeeld om sectoren waarin sprake is van 'vies', fysiek zwaar of gevaarlijk werk of werk dat veel Nederlanders om andere redenen niet willen doen, waarin relatief meer sprake van illegale tewerkstelling. Een voorbeeld is de vleesindustrie.

### 4.3 Specifieke sectoren

Hieronder volgt een meer gedetailleerde beschrijving van enkele sectoren waar tijdens de interviews en casestudies op in is gegaan. Het betreft hier een kwalitatief onderdeel waarin we kenmerken van illegale tewerkstelling in sectoren waarin dit zich voordoet nader willen belichten.

#### Land- en tuinbouw

Alle respondenten noemen de land- en tuinbouw als sector waar, ondanks dat dit bekend is en de sector intensief wordt gecontroleerd, illegale tewerkstelling veel voorkomt. De resultaten van de enquêtes onder werkgevers en uitzendbureaus bevestigen dit beeld. De Arbeidsinspectie constateerde in 2009 bij 10 procent van de inspecties in de land- en tuinbouw een overtreding van de Wav.



**Tabel 4.1** Resultaten inspecties Arbeidsinspectie in de land- en tuinbouw

Land- en tuinbouw	2005	2006	2007	2008	2009
Aantal inspecties	1.106	946	650	564	522
Aantal werkgevers in overtreding / inspecties waarbij men overtredingen tegenkwam <sup>48</sup>	191	122	86	63	52
Procentueel t.o.v. aantal inspecties	17,5%	13%	13%	11%	10%
Aantal werkende personen tijdens inspecties	9.693	7.735	5.553	4.411	4.415
Aantal werknemers niet-Nederlandse nationaliteit	3.810	3.642	2.627	2.602	2.870
Percentage niet-Nederlandse werknemers	39%	47%	47 %	59%	65%
Aantal illegaal tewerkgestelden	645	429	157	150	185
Percentage van niet-Nederlandse werknemers illegaal werkend	17,0%	11,8%	6,0%	5,8%	6,4%
Percentage illegaal werkend van alle gecontroleerde werknemers	6,7%	5,5%	2,8%	3,4%	4,2%

Bron: Projectverslagen Arbeidsinspectie

Een respondent stelt echter dat er duidelijke verschillen bestaan binnen de land- en tuinbouw. In de kassen in het Westland komt, met name op de piekmomenten, nog altijd veel illegale tewerkstelling voor. In sommige gebieden in Nederland is, nu de MOE-landers in Nederland kunnen werken zonder tewerkstellingsvergunning, sprake van vervanging door andere groepen arbeidsmigranten, maar in bijvoorbeeld Noord-Holland Noord is bijna geen sprake van vervanging van Polen. Veel Polen werken daar al jaren voor dezelfde tuinder. Daar komt nu veel minder illegale tewerkstelling voor. In Noord-Brabant, stelt een respondent, zijn daarentegen altijd al veel Roemenen werkzaam geweest in de land- en tuinbouw. Dat is nu nog steeds zo, maar de laatste maanden hoort men vanuit de sector zelf dat werkgevers ook geïnteresseerd raken in arbeidsmigranten uit Rusland of Wit-Rusland. Het is echter nog onduidelijk in hoeverre deze trend doorzet.

Binnen de land- en tuinbouw komt illegale tewerkstelling volgens respondenten steeds meer voor in de paddenstoelenteelt, de champignonkwekerijen, de aspergeteelt en in de glastuinbouw. Vaak wordt gewerkt met niet-gecertificeerde uitzendbureaus die goedkope arbeid aanbieden van buitenlandse werknemers zonder tewerkstellingsvergunning. De verwachting is dat de omvang van illegale tewerkstelling verder gaat toenemen in de open teelt, de akkerbouw, de boomkwekerij en de vollegrondsgroente. In de veehouderij komt het niet veel voor. Dit zijn veelal bedrijven met weinig personeel, waarbinnen meer kennis van zaken is vereist.

Mogelijke wijzen waarop illegale tewerkstelling in de land- en tuinbouw plaatsvindt zijn nader onderzocht in een tweetal casestudies, waarin we twee specifieke fenomenen met betrekking tot illegale tewerkstelling in de land- en tuinbouw verder uitwerken. Voor de beschrijvingen zij verwezen naar paragrafen 5.4.2 ('verkoop-op-stam') en 5.5 ('cafetariamodel').

<sup>48</sup> Tot en met 2007 betreft het hier het aantal werkgevers in overtreding. Vanaf 2008 het aantal inspecties waarbij men overtredingen tegenkwam.

### **Uitgelicht: het Westland**

Respondenten noemen het Westland als specifiek gebied waar relatief veel illegale tewerkstelling voorkomt in de land- en tuinbouw. Eén van de casestudies richtte zich daarom op het Westland. Dat illegale tewerkstelling daar relatief veel voorkomt is al langer vastgesteld door inspectie en opsporing. In dit kader werd in 1999 het Westland Interventieteam (WIT) opgericht. Het WIT is een samenwerkingsverband van een groot aantal organisaties, waaronder de Belastingdienst, het UWV, de politie en gemeenten. Het verband wordt aangestuurd door de Arbeidsinspectie.

In 2008 kwamen berichten omtrent het Westland en illegale praktijken in de landelijke media, dat de harde aanpak van illegale arbeid en fraude met werk en uitkeringen bij tuinders in het Westland zijn vruchten af zou werpen. De twee jaar daarvoor zou de fraude zijn verminderd. Was in die jaren bij een kwart van de controles iets mis, voorheen lag dit op een derde.<sup>49</sup> De afname zou zijn veroorzaakt door de strenge controles, certificering, voorlichting door de branche en door de opening van de grenzen voor werknemers uit Midden- en Oost-Europese landen.

In oktober 2010 trekt het *Eindrapport Westland Interventieteam* dat betrekking heeft op 2008 en 2009 echter de conclusie dat op het gebied van uitkerings- en belastingfraude en illegale tewerkstelling bij tuinders en uitzendbureaus in het Westland nog steeds op grote schaal de hand wordt gelicht met de regels.<sup>50</sup> In deze twee jaren heeft het WIT 641 bedrijven gecontroleerd, waarbij in 152 gevallen de werkgever illegale arbeiders aan het werk had. In 2009 trof men bij de inspecties 163 illegaal tewerkgestelde personen aan, waarvan Bulgaren (116) en Turken (21) de grootste groepen vormen. Daarnaast was bij 137 ondernemers sprake van uitkeringsfraude. In hetzelfde tijdsbestek werd er bij bijna 24% van de geïnspecteerde bedrijven in het Westland illegale tewerkstelling geconstateerd, tegen op landelijk niveau 10 procent van de gecontroleerde tuinders<sup>51</sup>.

Het rapport lijkt er op te wijzen dat er weer meer illegale tewerkstelling voorkomt in het Westland. Daarbij is echter wel een aantal kanttekeningen te plaatsen:

- Een eerste betreft de geografische context. Werkgeversorganisaties wijzen erop dat het team meer gebieden controleert dan alleen het Westland: het hoge percentage illegale tewerkstelling is daarmee niet alleen op het Westland af te rekenen, maar ook op omliggende gebieden.<sup>52</sup> Het eindrapport spreekt dan ook van het WIT-gebied.<sup>53</sup>
- Een tweede kanttekening betreft de vergelijking met de rest van Nederland. De gepubliceerde percentages (10% landelijk en 24% WIT-gebied) zijn echter niet één-op-één te vergelijken. Het WIT controleert wekelijks in het WIT-gebied, maar geldt dat niet voor de Arbeidsinspectie op landelijk niveau.

---

<sup>49</sup> <http://www.arboportaal.nl/nieuws/harde-aanpak-vermindert-fraude-tuinbouw-westland>

<sup>50</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2010/10/12/fraude-bij-telers-westland-aan-het-licht-gebracht.html>

<sup>51</sup> Arbeidsinspectie (2010). *Eindrapport Westland Interventieteam 2008-2009*.

<sup>52</sup> Zie bijvoorbeeld: [http://www.agf.nl/nieuwsbericht\\_detail.asp?id=63645](http://www.agf.nl/nieuwsbericht_detail.asp?id=63645) en <http://www.allesvoorgroenearbeid.nl/nieuws-arbeid/browse/1/bericht/meeste-boetes-zijn-voor-uitzendbureaus/>. Een naamsverandering van het WIT is volgens enkele werkgeversorganisaties dan ook op zijn plaats.

<sup>53</sup> Het WIT is actief in de gemeenten Westland, Lasingerland, Pijnacker-Nootdorp, Midden-Delfland, Maassluis en het gebied rondom de Zuid-Hollandse eilanden.

Deze kanttekeningen nemen echter niet weg dat er over de afgelopen jaren een stijging is te zien in het percentage overtredingen in het WIT-gebied (2007: 21 procent; 2008: 22 procent en 2009: 26 procent) en een daling in de landelijke cijfers in de land- en tuinbouw (zie tabel 4.1). De Arbeidsinspectie concludeert dan ook dat illegale tewerkstelling, ondanks alle inspanningen van de brancheorganisaties binnen de land- en tuinbouwsector en het openstellen van de arbeidsmarkt voor de MOE-landen, een structureel probleem blijft in de glastuinbouw in het WIT-gebied.<sup>54</sup>

Malafide uitzendbureaus spelen een belangrijke rol bij de illegale praktijken.<sup>55</sup> Het eindrapport maakt in 30 procent van de gevallen melding van betrokkenheid van uitzendbureaus. Daarnaast wordt er in de loop der jaren steeds vaker geconstateerd dat (Bulgaarse) schijn zzp'ers bij de tuinders actief zijn. Het aanbod vanuit uitzendbureaus en Bulgaarse (schijn) zzp'ers is rondom het Westland dan ook groter dan in andere delen van het land.

De geneigdheid om via de reguliere weg een tewerkstellingsvergunning aan te vragen voor buitenlandse arbeidskrachten lijkt bij tuinders in het Westland geringer dan in andere delen van Nederland. Dit bleek bijvoorbeeld uit de evaluatie van het project Seizoenarbeid, een in 2002 opgestarte samenwerking tussen LTO en het toenmalige CWI, ingericht om tuinders tijdig te voorzien van tijdelijke arbeidskrachten voor drukke periodes door het versneld afgeven van een tewerkstellingsvergunning. Het animo hiervoor in het Westland was naar verhouding gering. Weinig tuinders waren op de hoogte van het Project Seizoenarbeid of er niet in geïnteresseerd door de lange procedures.<sup>56</sup> De evaluatie geeft hiervoor drie verklaringen. De eerste is dat de arbeidspieken in de glastuinbouw langer zijn; men heeft minder aan tijdelijke vergunningen. Een tweede is dat huisvesting van buitenlandse werknemers in het Westland lastiger dan in andere agrarische regio's, waardoor men een beroep doet op minder structureel aanbod vanuit de steden in de omgeving. En een derde verklaring betreft de bestendige relaties met vaak malafide opererende bemiddelaars uit met name Den Haag. Deze regelen ook vervoer en huisvesting, wat aantrekkelijk is voor de tuinders. Ten slotte lijkt de economische crisis bij sommige bedrijven ook flink toe te slaan, wat een sterke druk op de prijzen zet.<sup>57</sup>

### **Schoonmaak**

In één van de casestudies stond de schoonmaaksector centraal. Veel respondenten wijzen namelijk op de schoonmaaksector als een sector waar relatief veel illegale tewerkstelling zou voorkomen. Cijfers van de Arbeidsinspectie (zie hieronder) bevestigen dit. Zoals beschreven in de inleiding op dit hoofdstuk behoort de schoonmaaksector tot de sectoren die prioriteit krijgen van de Arbeidsinspectie vanwege een relatief hoger risico op overtredingen van de Wav. Er zijn naar schatting 8.000 werkgevers actief in de schoonmaakbranche en binnen de sector werken ongeveer 200.000 mensen, waarvan 80 procent in deeltijd.

<sup>54</sup> Arbeidsinspectie (2010). *Eindrapport Westland Interventieteam 2008-2009*.

<sup>55</sup> <http://www.allesvoorgroenearbeid.nl/nieuws-arbeid/browse/1/bericht/meeste-boetes-zijn-voor-uitzendbureaus/>

<sup>56</sup> Bakker, E. de, Frouws, J., Jongeneel, R. en Slangen, E. (2004). *'Als je te snel rijdt, weet je ook dat het niet mag'. Illegale arbeid in de Westlandse glastuinbouw*. Wetenschapswinkel Wageningen UR.

<sup>57</sup> Research voor Beleid (2010). *Grenzen stellen. Omvang van en maatregelen tegen malafide praktijken in de uitzendbranche*. G.P. Walz, B. Frouws, en D.H. Grijpstra.

In 2009 constateerde de Arbeidsinspectie bij 21,5 procent van de inspecties in de Schoonmaaksector een overtreding van de Wav.

**Tabel 4.2** Resultaten inspecties Arbeidsinspectie in de schoonmaaksector

Schoonmaak	2005	2006	2007	2008	2009
Aantal inspecties	109		462	252	427
Aantal inspecties waarbij men overtredingen tegenkwam	20		81	94	92
Percentage inspecties met overtreding Wav	18%		17,5%	36,3%	21,5%
Aantal werkende personen tijdens inspecties	1.133		3.481	2.571	4.906
Aantal werknemers niet-Nederlandse nationaliteit	242		766	591	1.177
Percentage niet-Nederlandse werknemers	21%		22%	22%	24%
Aantal illegaal tewerkgestelden	35		88	115	114
Percentage van niet-Nederlandse werknemers illegaal werkend	14,5%		11,5%	19,4%	9,7%
Percentage illegaal werkend van alle gecontroleerde werknemers	3,1%		2,5%	4,5%	2,3%

Bron: Projectverslagen Arbeidsinspectie

Volgens verschillende respondenten vindt illegale tewerkstelling bij ondernemingen vooral plaats in de Randstad, aangezien zich daar relatief veel grote schoonmaakobjecten bevinden.

Hoewel het even zo vaak, zo niet vaker, voorkomt dat werknemers die niet in Nederland mogen werken zichzelf aanbieden in de schoonmaaksector, is een bekende constructie van illegale tewerkstelling in de schoonmaaksector het faciliteren ervan door het middenkader (voorlieden); hierin speelt dan het management geen rol. Eventuele financiële voordelen die samenhangen met illegale arbeid vallen dan toe aan de persoon op wiens identiteit een illegaal tewerkgestelde werkt en/of de voorman of voorvrouw. Deze partijen zouden immers een financiële vergoeding kunnen verlangen voor het mogelijk maken van de illegale tewerkstelling. Op basis van deze constatering is het dan ook niet heel waarschijnlijk dat scherpe concurrentie in de schoonmaaksector aan de basis ligt van de relatief hoge prevalentie van illegale tewerkstelling. Illegale tewerkstelling heeft dan immers geen daling van de personeelskosten tot gevolg. Het loon wordt bij deze constructie immers gewoon betaald en sociale premies en belastingen worden afgedragen.

Zie paragraaf 5.4.3 voor de specifieke constructies ten aanzien van illegale tewerkstelling in de schoonmaaksector.

## Bouw

Zoals we aan het begin van dit hoofdstuk al zagen wordt de bouw door werkgevers en uitzendbureaus vaak genoemd als sector waar illegale tewerkstelling voorkomt. Door ons geïnterviewde sleutelinformanten bevestigen dit beeld. Hoewel het volgens betrokkenen lastig is vast te stellen of illegale tewerkstelling meer voorkomt bij bepaalde onderdelen in de bouw of bij bepaalde werkzaamheden, lijkt het erop dat het over het algemeen meer voorkomt in de bouw- en utiliteitsector en minder in grond- water- en wegenbouw (GWW) ofwel de infrasector. Daarnaast komt het mogelijk meer voor bij grote bouwprojecten, waarbij sprake is van veel onderaannemers en elke dag enkele honderden werknemers aan de slag

zijn. Dat zorgt voor minder zicht op wie er allemaal werken bij de verantwoordelijk hoofdaannemer. Juist bij deze grote bouwprojecten zijn ook kleine ondernemingen actief als onder- of zelfs als onderaannemer van onderaannemers. In dit kader zijn door enkele respondenten ook grote projecten, zoals de aanleg van de Tweede Maasvlakte, genoemd. In één van de casestudies lag de focus op de sector bouw in relatie tot illegale tewerkstelling. In deze bedrijfstak komt illegale tewerkstelling relatief veel voor, zoals blijkt uit onderstaande overzicht.

**Tabel 4.3** Resultaten Arbeidsinspectie in de sector bouw

Bouw	2005	2006	2007	2008	2009
Aantal inspecties	1.037	928	618	754	698
Aantal inspecties waarbij men overtredingen tegenkwam	386	251	188	139	154
Percentage inspecties met overtreding Wav	37,2%	27,0%	30,4%	18,4%	22,0%
Aantal niet-Nederlandse zzp'ers aangetroffen bij inspecties	201	229	66	100	217
Aantal zzp'ers die feitelijk werknemer in loondienst waren	110	102	47	12	94
Aantal werkende personen tijdens inspecties	5.843	5.242	3.974	6.003	8.786
Aantal werknemers niet-Nederlandse nationaliteit	1.590	1.371	1.311	1.686	2.460
Percentage niet-Nederlandse werknemers	27,2%	26,2%	33,0%	28,1%	28,0%
Aantal illegaal tewerkgestelden	1.087	670	458	224	317
Percentage van niet-Nederlandse werknemers illegaal werkend	68,4%	48,9%	34,9%	13,3%	12,9%
Percentage illegaal werkend van alle gecontroleerde werknemers	18,6%	12,8%	11,5%	3,7%	3,6%

Bron: Projectverslagen Arbeidsinspectie

In 2009 stelde de Arbeidsinspectie bij 22 procent van de uitgevoerde inspecties een overtreding vast van de Wav. In 2008 was dit percentage nog 18 procent. In termen van het aantal inspecties waarbij een overtreding werd geconstateerd heeft er dus een lichte stijging plaatsgevonden. De cijfers van voor 2008 zijn vanwege de veranderingen in mei 2007 niet goed te vergelijken.

Uit de controles van de Arbeidsinspecties blijkt dat in 2009 illegaal tewerkgestelden afkomstig waren uit tal van landen, maar dat een aantal nationaliteiten eruit springen: Bulgaren (34 procent), Turken (24 procent), Roemenen (8 procent), Chinezen (8 procent) en burgers van Bosnië-Herzegovina (6 procent).

Illegale tewerkstelling komt zowel voor bij grote bouwprojecten als bij particuliere opdrachtgevers die bijvoorbeeld hun huis laten verbouwen. De problematiek komt in heel het land voor, maar door de concentratie van grote bouwprojecten in de Randstad zijn er relatief meer gevallen van illegale tewerkstelling in het westen van het land. Het gaat om alle type werkzaamheden, maar voornamelijk om laaggeschoold werk.

Gesprekken met experts leveren een gemengd beeld op met betrekking tot de vraag waar illegale tewerkstelling vooral voorkomt. Een respondent stelt dat er: "...over de hele linie een sfeer hangt van: 'Ik hoef het niet te weten'". Daarmee wordt er op

*Zie paragraaf 5.4.5 voor de specifieke constructies ten aanzien van illegale tewerkstelling in de sector bouw*

gedoeld dat illegale tewerkstelling bij allerlei soorten bedrijven in de bouw voorkomt. Een andere expert stelt dat illegale tewerkstelling eerder voorkomt bij kleinere (onder)aannemers. Dit is het geval, omdat grote bouwondernemingen meer bevreesd zijn voor hun reputatie. In tegenstelling tot onderaannemers staan grote bouwondernemingen vaak in direct contact met de opdrachtgever. De laatste krijgt in het geval van illegale tewerkstelling ook een boete en negatieve publiciteit. Grote ondernemingen zouden problemen met hun opdrachtgever willen voorkomen en daarom meer gemotiveerd zijn om illegale tewerkstelling tegen te gaan. Deze laatste visie sluit aan bij de tendens dat opdrachtgevers en grote bouwondernemingen steeds vaker particuliere bedrijven inhuren ter controle van illegale arbeid. Desalniettemin worden er toch pogingen ondernomen om de bouwplaats te betreden door fraude met verblijfsdocumenten (bijvoorbeeld 'look-a-likes') of door te stellen dat een werknemer in het bezit is van een sofinummer.

De 'schade' die illegale tewerkstelling oplevert is groot. Illegale tewerkstelling zorgt voor een verscherping van de concurrentie in de bouwsector. Aannemers die gebruik maken van illegale arbeid zijn in staat om een kostenvoordeel te bereiken ten opzichte van bonafide aannemers. Deze laatste groep aannemers zou hierdoor zo onder druk kunnen komen te staan dat zij zich gedwongen voelen ook illegale arbeiders in dienst te nemen. Het gevolg van deze verscherpte concurrentie is een neerwaartse prijsspiraal. Dit heeft ook effect op de inkomsten en arbeidspositie van zzp'ers in de bouw. Naar schatting zeker 10.000 Nederlandse zzp'ers komen moeilijker aan werk door illegale tewerkstelling. Als gevolg verlagen de Nederlandse zzp'ers hun tarieven, wat concurrentie nog verder doet toenemen.

Buitenlandse werknemers zonder tewerkstellingsvergunning hebben te maken met onderbetaling, omdat werkgevers een chantagemiddel in handen hebben, namelijk de illegale status. Het is wel mogelijk dat de werknemer deze onderbetaling niet als hinderlijk opvat, omdat het onderbetaalde loon vaak nog altijd hoger ligt dan in het land van herkomst.

## Transport

Ook de transport stond centraal in één van de casestudies. De Arbeidsinspectie heeft van 1 mei 2007 tot half februari 2008 inspecties verricht naar naleving van de Wav en de WML in het goederenvervoer over de weg. In totaal zijn in deze periode 484 werkgevers gecontroleerd. Bij 18 van deze werkgevers (4 procent) constateerde de Arbeidsinspectie in totaal 23 overtredingen van de Wav. Tijdens deze inspecties zijn 2.013 arbeidskrachten gecontroleerd, waarvan er 14 illegaal tewerkgesteld waren. De conclusie luidde dan ook dat slechts bij een gering percentage van de inspecties overtredingen zijn geconstateerd. Een mogelijke verklaring, aldus de Arbeidsinspectie in het inspectieverslag, is het vrij verkeer van werknemers uit Midden- en Oost Europa dat op 1 mei 2007 in werking is getreden. In het beroepsgoederenvervoer werden relatief veel werknemers uit deze landen zonder tewerkstellingsvergunning tewerkgesteld. Nu er geen tewerkstellingsvergunning meer nodig is, is er ook geen sprake meer van illegale arbeid van werknemers uit deze landen<sup>58</sup>. Die conclusie lijkt nog altijd gerechtvaardigd. Er komen

*Zie paragraaf 5.4.4 voor de specifieke constructies ten aanzien van illegale tewerkstelling in de sector transport.*

<sup>58</sup> Arbeidsinspectie / AMF (2008). *Inspectie naleving Wet arbeid vreemdelingen en Wet op het minimumloon en minimumvakantiebijslag in de Transportsector 2007 / 2008.*

weinig berichten binnen over chauffeurs die illegaal tewerkgesteld zijn. De grootste groep buitenlandse chauffeurs zijn nog steeds de Polen.

### **Binnenvaart**

De arbeidsinzet van buitenlandse werknemers in de vaart heeft een lange historie. Sinds jaar en dag werken buitenlandse werknemers al in de zeevaart. Vanaf halverwege de jaren '90 nam het aantal Filippijnse matrozen toe. Deze Filippijnse werknemers werken vanwege de goede arbeidsvoorwaarden graag op Nederlandse schepen. De Filippijnen kennen daarvoor een groot aantal uitzendbureaus die bemiddelen in het uitzenden van arbeidskrachten naar Nederlandse zeeschepen. Deze uitzendbureaus zagen een gat in de markt in de Nederlandse binnenvaart, en zijn ook daar zeelieden naar gaan uitzenden. De Filippijnse werknemers werken dan meestal volgens dezelfde arbeidsvoorwaarden in de Nederlandse binnenvaart als dat ze gewend waren in de Nederlandse zeevaart. Dat betekent dat de werknemer een loon verdient dat ruim onder het minimumloon ligt. Immers, voor zeeschepen geldt de Wav en de WML niet.

*Zie paragraaf 5.4.1 voor de specifieke constructies ten aanzien van illegale tewerkstelling in de binnenvaart*

De werknemersvereniging Nautilus schat de omvang van deze vorm van illegale tewerkstelling op ongeveer 1000 tot 1500 werknemers in de binnenvaartbranche (dat is exclusief de waterbouw/baggersector en exclusief riviercruises), een branche die in Nederland ruim 6.900 binnenvaartschepen telt. Kanttekening is dat regelgeving in deze sector buitengewoon complex is en lang niet in elke situatie de Wav en/of de WML van toepassing zijn. Bovendien betreft het hier een inschatting vanuit werknemers perspectief, waardoor de omvang van illegale tewerkstelling mogelijk eenzijdig wordt belicht<sup>59</sup>.

De binnenvaart kampt nu met een personeelstekort. Het aantrekken van buitenlandse werknemers is dan ook in veel gevallen noodzakelijk. Binnen de Europese Unie bestaat echter een redelijk tot groot onbenut arbeidspotentieel. De werknemersvereniging Nautilus wijst bijvoorbeeld op een groep werkloze binnenvaartmatrozen in Tsjechië. Die zouden in Nederland aan de slag kunnen. Zij zullen alleen niet willen werken volgens de arbeidsvoorwaarden van de gemiddelde Filippijnse werknemer.

Volgens de werknemersvereniging ondergraaft illegale tewerkstelling het toekomstperspectief van de sector. Voor de Nederlandse matrozen is dit werk een opstap om zelf schipper te worden. De Filippijnse matrozen komen echter naar Nederland om in korte tijd geld te verdienen om mee terug te nemen naar het eigen land. Wanneer er in de toekomst meer binnenvaartschippers nodig zijn doordat goederenvervoer in toenemende mate over water gaat, bestaat het risico dat er onvoldoende nieuwe schippers zijn opgeleid.

Bovendien lijkt er sprake te zijn van een lichte verslechtering van de arbeidsvoorwaarden voor Nederlandse matrozen door de concurrentie van Filippijnen. Een Filippijn werkt circa acht tot negen maanden aan boord, terwijl een Europeaan maximaal vier tot vijf weken

<sup>59</sup> In het onderzoek is wel gesproken met de werkgeversorganisatie CBOB, maar uit dit gesprek zijn geen schattingen van de omvang van illegale tewerkstelling in de binnenvaart afgeleid.

aaneengesloten aan boord is. Voor een Filippijn is een korte periode onhandig, want hij moet zijn vliegticket vaak zelf betalen. Wanneer hij steeds vijf weken aan boord is en vijf weken aan wal moet wachten, duurt het te lang voordat deze investering is terugverdiend. Bovendien heeft een Filippijn vaak geen adres in Nederland waar hij kan verblijven wanneer hij niet aan boord is.

### **Asbestsector**

In één van de casestudies is nagegaan of illegale tewerkstelling mogelijk een (groeïend) probleem is in de asbestverwijderingsbranche. Dit ondermeer vanwege de eerder beschreven constatering dat illegale tewerkstelling onder andere vaker voorkomt in sectoren met vies of gevaarlijk werk. Immers, de gedachte leek gerechtvaardigd dat de animo onder Nederlanders om in de asbestverwijdering te werken relatief gering zou zijn vanwege mogelijk gevaar voor de gezondheid en bedrijven zodoende hun toevlucht nemen tot illegale arbeid. Uit de casestudie ontstaat echter de indruk dat illegale arbeid wel voorkomt in deze sector, maar in zeer beperkte mate<sup>60</sup>. Om asbest te mogen verwijderen, moeten zowel het bedrijf als de werknemers binnen het bedrijf gecertificeerd zijn. Ook moeten werknemers een examen afleggen. Dat examen is in het Nederlands en op vrij hoog niveau. Voor een deel houdt dit illegale tewerkstelling buiten de deur.

Toch worden de grenzen wel opgezocht: er zijn signalen dat het voorkomt dat het certificaat van een collega wordt gebruikt of dat een ondernemer een andere ondernemer die wel beschikt over het certificaat vraagt de sloopvergunning aan te vragen. Ook komt het voor dat werknemers van een niet-gecertificeerd bedrijf worden ingezet bij een andere onderneming in de voorfase van de sloop die niet onder het asbestrisico valt. Vervolgens worden de grenzen niet altijd nauwkeurig bewaakt en bestaat het risico dat het niet-gecertificeerde bedrijf ook nog werkzaamheden uitvoert in de vervolgfase die wel onder het asbestrisico valt. In deze gevallen waarbij de grenzen worden opgezocht, zou mogelijk ook illegale tewerkstelling kunnen voorkomen. Er is echter geen sprake van sterke signalen die daar op wijzen.

Desondanks verdient het aanbeveling de branche nauwlettend in de gaten te houden en eventueel nader onderzoek te verrichten. Per september 2010 gelden er nieuwe en aangescherpte eisen voor certificering. Hoewel speculatief, zou een mogelijk gevolg hiervan kunnen zijn dat een deel van de ondernemingen hier niet aan kan voldoen en verdwijnt, waarna nieuwe, illegale aanbieders met behulp van illegale arbeid in het gat springen dat zij achterlaten.

### **Horeca**

Vrijwel zonder uitzondering noemen de respondenten de horeca, en vooral de Chinese horeca (restaurants) als een sector waar veel illegale tewerkstelling voorkomt. Dit komt niet als een verrassing; het is dan ook een sector die nauwlettend in de gaten wordt gehouden. In 2008 bijvoorbeeld, werden bij een grootschalige controle van Chinese restaurants, bij 28 restaurants in totaal 39 personen aangehouden die illegaal in Nederland verbleven en waarvoor dus ook geen tewerkstellingsvergunning was aangevraagd. Bij 42% van de gecontroleerde restaurants heeft de Arbeidsinspectie aan de eigenaar of eigenaren van het desbetreffende restaurant een boete opgelegd. Het totale bedrag van de door de Arbeidsin-

---

<sup>60</sup> Bureau Bartels (2009) *Naleving Asbestregels*.



spectie opgelegde boetes bij deze controle bedroeg € 228.000. De aangetroffen personen werden overgedragen aan de Vreemdelingenpolitie<sup>61</sup>.

Een tweetal respondenten stelt overigens dat het ook voorkomt dat het eten in Chinese restaurants bereid wordt in grotere keukens buiten het restaurant, waar mogelijk illegaal tewerkgestelde koks werkzaam zijn. Dit maakt controles nog gecompliceerder. Interessant is overigens ook dat het niet alleen om Chinese restaurants gaat, maar in toenemende mate ook om Chinese snackbars. Met betrekking tot Chinese horeca, zijn ook recente cijfers van het CBS, gepubliceerd in Sociaal Bestek interessant<sup>62</sup>. Daaruit blijkt dat eind 2007 bijna 18,5 duizend personen van Chinese herkomst in Nederland werken, waarvan ruim de helft in de horeca. Eind 2007 hadden bovendien ongeveer 4.000 Chinezen een eigen onderneming in de horeca. Uit een globale berekening volgt dat het aantal Chinese werknemers per horecazaak relatief klein is (4.000 horecaondernemers en 9.250 werknemers in de horeca). Het lijkt er op dat het aantal werknemers in bijvoorbeeld Chinese restaurants, zeker wanneer het personeel in de keuken wordt meegerekend, doorgaans groter is dan cijfers op basis van deze berekening doen vermoeden.

### **Detailhandel**

Een door respondenten regelmatig genoemde sector waar illegale tewerkstelling voorkomt is de detailhandel, waarbij vaak meer specifiek de Turkse bakkers of slaggers en kleine supermarkten worden genoemd. Hier zijn behalve Turken doorgaans ook (Turkse) Bulgaren illegaal aan het werk. Vaak is er in deze winkels bovendien familie in het bedrijf aan het werk.

In 2006 heeft de Arbeidsinspectie voor het eerst een inspectieproject in de sector Detailhandel voor niet Westerse producten uitgevoerd. Hieruit bleek dat in de sector relatief veel illegale tewerkstelling plaatsvindt. Van het totale aantal onderzochte bedrijven overtrad in 2006 23 procent de Wav, in 2007 was dit 21 procent en in 2008 16 procent. De meeste overtredingen zijn in 2008 geconstateerd in de branches textielreiniging, markthandel en bakkerijen. In 2008 werden 249 vreemdelingen aangetroffen zonder benodigde tewerkstellingsvergunning. De vijf groepen, naar nationaliteit, die daarbij het meest voorkwamen zijn Bulgaren (26 procent), Turken (18 procent), Chinezen en Indiërs (beiden 8 procent) en Marokkanen (7 procent). De matige naleving van de Wav in de detailhandel lijkt voornamelijk een Randstedelijke en (middel) grote steden problematiek te zijn. De enige afwijking in deze constatering wordt gevormd door het zuiden en noorden van Limburg.<sup>63</sup>

### **Huishoudelijk werk en au pairs**

Door veel respondenten wordt schoonmaakwerk bij gezinnen thuis en au pair werk aangegeven als 'sector' waar relatief veel illegale tewerkstelling voorkomt. Volgens een van de respondenten is ook in deze tak van de schoonmaaksector veel mis en zijn er tussenpersonen die illegaal tewerkgestelde werknemers aanleveren bij de huishoudens die schoonma-

<sup>61</sup> Miljoenenfraude wokrestaurants opgespoord. Nieuwsbericht Ministerie van Financiën, 28 april 2008.

<sup>62</sup> Sociaal Bestek (2010). *Ruim de helft van de Chinezen is werkzaam in de horeca*. Nummer 9, september 2010, jaargang 72.

<sup>63</sup> Arbeidsinspectie / AMF (2009). *Naleving Wet arbeid vreemdelingen en Wet minimumloon en minimumvakantietijdsdag in de detailhandel, bouw, schoonmaak, land- en tuinbouw, vlees & vis, horeca en autobedrijven*.

kers in dienst nemen. Deze vorm van illegale tewerkstelling vindt overal in Nederland plaats.

Over bijvoorbeeld diplomatengezinnen zijn recent berichten verschenen over illegale tewerkstelling of zelfs uitbuiting van au pairs. Daarbij gaat het voornamelijk om au pairs uit Peru, Zuid-Afrika en de Filipijnen. Zij hebben vaak een arbeidscontract voor 25 uur, maar werken feitelijk dag en nacht. Lastig is dat deze branche niet goed te controleren is en illegale tewerkstelling moeilijk is vast te stellen en te bewijzen. De IND en de (vreemdelingen)politie houden toezicht op de vergunningvoorwaarden. De Arbeidsinspectie ziet erop toe dat au pairs niet illegaal tewerk worden gesteld. Overigens mogen au pairs per 1 februari 2011 alleen nog aangenomen worden via een officieel bemiddelingsbureau. Ook heeft de IND een meldpunt voor au pairs. Au pairs die klachten hebben over hun verblijf in Nederland als au pair kunnen deze melden bij dit meldpunt.

### **Chinese 'wellness branche'**

Door enkele respondenten worden de Chinese massagesalons genoemd als branche waar mogelijk veel sprake is van illegale tewerkstelling. Bovendien zou er vaak sprake zijn van overtredingen die gepaard gaan met illegale tewerkstelling, voornamelijk illegale prostitutie. Het Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Haaglanden / Hollands-Midden kent een pilot met betrekking tot samenwerking op het gebied van de Chinese 'wellness branche' in Den Haag. Verschillende partijen proberen hier zicht op te krijgen, maar het lijkt er op dat een "zichtbare overheid" weinig aantreft. Bij een geplande controle van de SIOD trof men bijvoorbeeld niks aan op het gebied van illegale tewerkstelling of illegale prostitutie. Ter vergelijking, uit onderzoek en verschillende artikelen hierover van het dagblad Trouw blijkt duidelijk dat in veel Chinese kapsalons en massagesalons in Amsterdam en Den Haag illegale prostitutie wordt aangeboden, vaak door illegaal tewerkgestelde Chinese vrouwen die bovendien slachtoffer zijn van mensenhandel.<sup>64</sup> Overigens dient hierbij wel te worden aangetekend dat een deel van de Haagse massage- en kapsalons die door journalisten werden beschreven als zaken waar illegale prostitutie zou plaatsvinden, wel degelijk beschikt over een exploitatievergunning voor het exploiteren van een seksinrichting<sup>65</sup>.

Het RIEC is bezig met analyse waaruit moet blijken of bijvoorbeeld bijzondere opsporingsmethoden, zoals undercover werk, nodig zijn. Wat mogelijk ook voorkomt bij de massagesalons is dat de dames zich in de omgeving van het pand bevinden en op oproep naar de massagesalons worden gebracht, enigszins vergelijkbaar met de eerder genoemde keukens van Chinese restaurants op een andere locatie dan het restaurant zelf. Betrokkenen stellen overigens dat het fenomeen van de Chinese massagesalons zich verspreidt over Nederland. Voorheen vond dit met name plaats in West-Nederland, in Amsterdam en Den Haag, maar in toenemende mate lijkt het fenomeen zich nu ook te manifesteren buiten de Randstad.

---

<sup>64</sup> Zie bijvoorbeeld: *'Illegale seks in Chinese salons op de Wallen'* (27 juli 2009) en *'Seks, onder het mom van massage'* (22 december 2007).

<sup>65</sup> Gemeente Den Haag (2009). *Beantwoording schriftelijke vragen van de raadsleden H.M.M. Vos, L. Zandstra, M.D. Rietveld en K.P. Klein. Inzake: illegale prostitutie in Haagse kapsalons.* sv 2009.039 / RIS 161025 /Regnr. BSD/2009.968.

## 4.4 Doelgroepen en werving

Aan het slot van dit hoofdstuk komen de doelgroepen, naar nationaliteit, waar illegale tewerkstelling met name betrekking op heeft aan bod. De cijfers van de Arbeidsinspectie over de afgelopen jaren geven het volgende beeld.

**Tabel 4.4** Aantal aangetroffen illegaal tewerkgestelden naar nationaliteit

Aantal aangetroffen illegaal tewerkgestelden per nationaliteit				
Nationaliteit	Aantal in 2007	Aantal in 2008	Aantal in 2009	Percentage in 2009
Bulgaarse	574	542	656	26%
Chinese	554	294	318	13%
Turkse	332	277	212	8%
Roemeense	67	196	167	7%
Indonesische	-	46	143	6%
Iraakse	81	47	96	4%
Burger van India	91	47	92	4%
Marokkaanse	91	88	79	3%
Surinaamse	-	-	76	3%
Egyptische	47	54	56	2%
Overige	1.057*	416**	611	24%
<b>Totaal</b>	<b>2.894</b>	<b>2.007</b>	<b>2.506</b>	<b>100%</b>

Bron: Arbeidsinspectie (2010). Jaarverslag 2009. \* Inclusief Indonesiers en Surinamers; \*\* Inclusief Surinamers.

Zoals blijkt uit het overzicht vormt de Bulgaarse groep de grootste groep van bij controles aangetroffen illegaal tewerkgestelden. Andere grote groepen zijn de Chinese, Turkse en Roemeense groepen. Dit zijn tevens de groepen die in interviews en casestudies het meest prominent naar voren komen.

De Erasmus Universiteit Rotterdam en NICIS hebben recent onderzoek gedaan naar de situatie van onder andere Bulgaarse arbeidsmigranten in Rotterdam, de snelst groeiende groep arbeidsmigranten in die stad. De situatie met Bulgaarse arbeidsmigranten in Rotterdam is schrijnend, zo stellen enkele respondenten, mede gebaseerd op dit recent verschenen onderzoek<sup>66</sup>. Vaak zijn ze terug te vinden in Turkse netwerken, waaraan ze volledig zijn overgeleverd. Veel Bulgaren in Rotterdam zijn namelijk afkomstig uit drie regio's in Bulgarije: Sofia, Schumen en Varna. Beide laatste regio's zijn Turkssprekend. Veel Bulgaarse arbeidsmigranten spreken dan ook Turks en hebben gemakkelijk toegang tot de Turkse gemeenschap in Nederland. Bij Bulgaren is sprake van een grotere mate van informaliteit en het ingebed zijn in meer communale netwerken. Velen van hen komen min of meer op de bonnefooi – althans zonder direct zicht op werk - en voegen zich hier bij al eerder overgekomen familie, vrienden of andere landgenoten. Eenmaal in Nederland aangekomen moeten ze op zoek naar adequate huisvesting en werk. Vaker dan bij bijvoorbeeld de Roemenen is

<sup>66</sup> Snel, E. et al. (2010). *Arbeidsmigranten uit Bulgarije, Polen en Roemenië in Rotterdam. Sociale leefsituatie, arbeidspositie en toekomstperspectief*. Erasmus Universiteit Rotterdam / NICIS Institute. Het betreft een exploratief onderzoek, op basis van interviews, dat een indicatie geeft van de arbeids- en leefsituatie van deze MOE-landers maar geen statistisch representatief beeld geeft.

bij de Bulgaren sprake van hele families, met kinderen die niet naar school gaan. Zodra deze families worden aangetroffen in een woning en hier op worden aangesproken, vertrekken ze weer naar een andere woonruimte in de stad, waardoor het moeilijk is grip te krijgen op deze groep. Onder deze groep komt het voor dat er voor dat er 's nachts en voor minder dan vijf euro per uur wordt gewerkt. Bulgaarse respondenten in het onderzoek bleken beduidend lager opgeleid dan Roemeense of Poolse respondenten en bevinden zich dan ook vaker aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zijn inactief of werkloos. Roemenen daarentegen zijn veel vaker als zelfstandig ondernemers actief, waarschijnlijk omdat ze in een meer gekwalificeerd segment actief zijn dan Bulgaren. Verschillende respondenten wijzen er op dat het vooral de wat hoger gekwalificeerde Roemeense arbeidsmigranten zijn die naar Nederland komen. Lager gekwalificeerde Roemeense arbeidsmigranten gaan veelal naar de Zuid-Europese landen, omdat ze daar zowel in taal als cultuur gemakkelijker aansluiting vinden.

Vooralsnog lijkt er weinig sprake van, maar enkele respondenten verwachten een toename van het aantal (illegale) arbeidsmigranten uit de Oekraïne en Wit-Rusland. Anderen hebben hier twijfels bij. Voor werkgevers is dit complexer en zij zouden er daarom voorkeur aan geven te werken met Polen (waarvoor geen vergunning aangevraagd hoeft te worden) of Bulgaren en Roemenen (waarvoor alleen een tewerkstellingsvergunning maar geen verblijfsvergunning aangevraagd hoeft te worden). Bovendien is er op dit moment voldoende arbeidsaanbod binnen de Europese Unie en zijn werkgevers 'honkvast'. Wanneer ze een aantal jaren met dezelfde groep werken willen ze dat graag zo houden. Dit fenomeen beschreven we eerder in dit hoofdstuk al, aan de hand van de Polen in de land- en tuinbouw in Noord-Holland Noord. Ook de Arbeidsinspectie constateert dat er minder Oekraïners en Wit-Russen zijn dan aanvankelijk werd verwacht.

Ook de IND heeft niet direct het idee dat sprake is van een verschuiving met betrekking tot welke nationaliteiten er worden aangetroffen in relatie tot illegale tewerkstelling. Wel heeft men hier naar eigen zeggen niet altijd een volledig beeld van, omdat de IND een andere insteek heeft, namelijk illegaliteit los van werk. De dienst kijkt daarom met een ander perspectief dan bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie naar illegale tewerkstelling.

In het kader van een project van de Vreemdelingenpolitie in Den Haag, onder andere gericht op overige vormen van uitbuiting, trof men voornamelijk Indiërs en Pakistanen aan, die werkzaam zijn op de Haagse Markt of in de schoonmaaksector. Zij bleken vaak twaalf uur per dag te werken voor 20 of 25 euro in totaal. Het bekende voorbeeld van de European University for the Professional Education (EUPE) (zie ook het volgende hoofdstuk) kwam onder andere aan het licht door een controle van een woning door het team Onrechtmatig Wonen in samenwerking met Bureau Vreemdelingenpolitie Haaglanden. Tijdens de controle verbleven in de woning onder meer negen personen van Indiase afkomst. Deze personen bleken allen studenten van EUPE te zijn<sup>67</sup>. Wat betreft Indiërs zijn ook gevallen bekend van Indische ICT-ers die naar Nederland komen voor bijvoorbeeld een vergadering of het installeren van specifieke software, maar vervolgens volledig aan het werk gaan in Nederland.

---

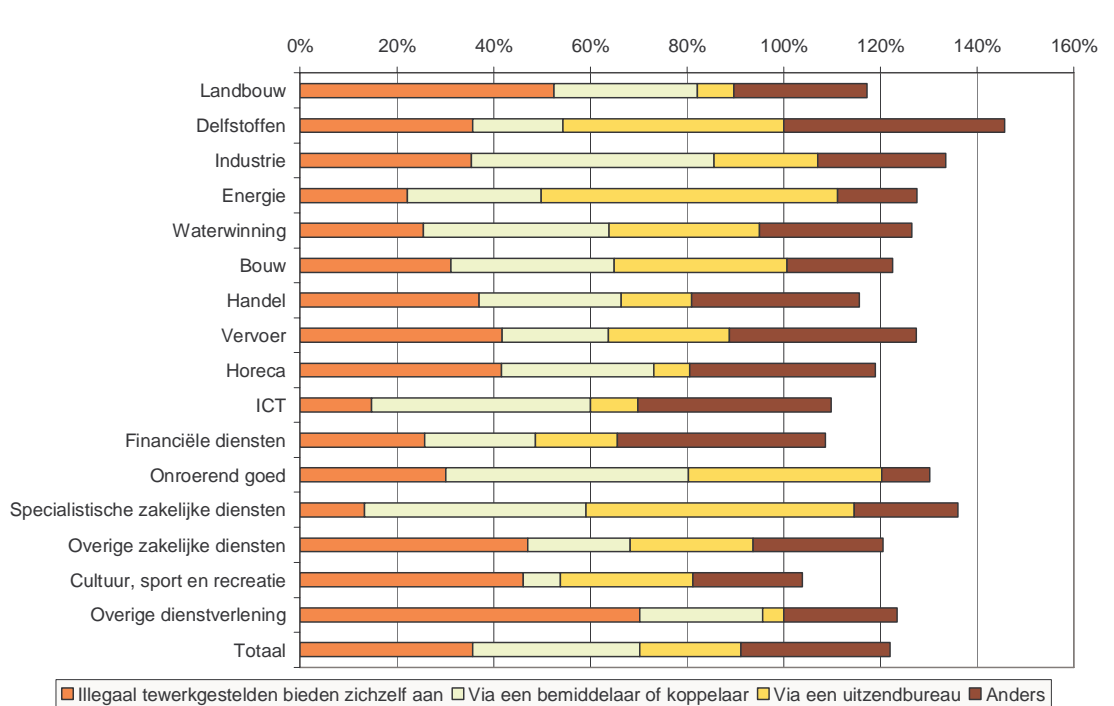
<sup>67</sup> Gemeente Den Haag / Dienst Stedelijke Ontwikkeling (2010). *Jaarverslag Handhaving Bouwen en Wonen 2009 en de integrale handhaving met samenwerkingspartners*.

In de afgelopen periode zijn er, met name in Den Haag, relatief veel Indonesiërs in toko's aangetroffen. Ook zijn bij controles op huisjesmelkerij relatief veel Indonesiërs aangetroffen die thuiswerk verrichten. Bekend in dit opzicht is de zaak van de Indonesische Kroepoekbakkers, ook bekend als Project Shadwell. In dit samenwerkingsproject tussen SIOD, Vreemdelingenpolitie, de woningbouwvereniging en het politiebureau de Heemstraat in Den Haag en team Onrechtmatig Wonen van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling Den Haag, werden bij een controle in een woning 23 slaapplekken en elf illegaal in Nederland verblijvende Indonesiërs aangetroffen die onder zeer erbarmelijke omstandigheden in de woning woonden en werkten (kroepoek bakken). Tijdens het onderzoek kwamen nog twee adressen naar voren, waarbij in totaal tien illegalen en 28 slaapplekken werden aangetroffen<sup>68</sup>.

### Werving van illegaal tewerkgestelde werknemers

Ten slotte is in de enquête onder werkgevers gevraagd naar de wijze waarop werkgevers denken dat andere bedrijven illegaal tewerkgestelde werknemers werven.

**Figuur 4.1** Via welke tussenstappen denkt u dat werkgevers illegaal tewerkgestelde werknemers vinden?<sup>69</sup>



Noot: Respondenten konden meerdere antwoorden geven. De antwoorden tellen daarom op tot meer dan 100%.

<sup>68</sup> Gemeente Den Haag / Dienst Stedelijke Ontwikkeling (2010). *Jaarverslag Handhaving Bouwen en Wonen 2009 en de integrale handhaving met samenwerkingspartners*.

<sup>69</sup> Voor een overzicht van de subbranches die onder deze sectoren vallen, zij verwezen naar de Standaard Bedrijfsindeling (SBI) van het CBS, opgenomen in Bijlage 6.

Gemiddeld denkt 36 procent van de werkgevers dat illegaal tewerkgestelden zichzelf aanbieden bij een werkgever. Een grote groep denkt daarnaast dat werkgevers illegaal tewerkgestelden werven via bemiddelaars, koppelaars of een uitzendbureau. Onder de categorie anders vallen antwoorden zoals via netwerken, advertenties, via huidige (illegaal tewerkgestelde) werknemers en via werving in het land van herkomst. Er doen zich bij deze vraag geen duidelijke verschillen voor naar grootteklasse.

## **5 Fenomenen rondom illegale tewerkstelling**

### **5.1 Inleiding**

Twee centrale vragen in het onderzoek betreffen de fenomenen met betrekking tot illegale tewerkstelling waarvan sprake is - en wat hiervan relevante kenmerken zijn - en de fenomenen die gepaard gaan met illegale tewerkstelling. In dit hoofdstuk bespreken we, voornamelijk op basis van de interviews met sleutelinformanten en casestudies, welke fenomenen gedurende dit onderzoek aan het licht zijn gekomen. Enkele van deze fenomenen zijn al langer bekend, zeker bij inspectie- en handhavingsinstanties maar zijn gedurende het onderzoek dermate belangrijk gebleken dat wij deze hier toch bespreken. Andere fenomenen lijken minder bekend. Dit hoofdstuk gaat zowel in op reeds goed bekende als op minder bekende fenomenen, waarna in het volgende hoofdstuk een beschouwing plaatsvindt van de nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van fenomenen rondom tot illegale tewerkstelling.

Dit hoofdstuk is daarom te beschouwen als een breed overzicht van zowel bekende als minder bekende, aloude en nieuwere fenomenen met betrekking tot illegale tewerkstelling. Bovendien werpen we in dit hoofdstuk een blik over de grens en beschrijven we van welke fenomenen op dit moment sprake is in België. Dit kan mogelijk implicaties hebben voor fenomenen waar ook Nederland in de toekomst mee te maken kan krijgen of waar we al mee te maken hebben terwijl dit nog onvoldoende in beeld is bij inspectie en handhaving.

In het hoofdstuk komt een aantal van de in het vorige hoofdstuk beschreven sectoren weer terug, waarbij specifiek aandacht is voor de constructies en fenomenen omtrent illegale tewerkstelling die in deze sectoren worden toegepast.

Ten slotte komen in dit hoofdstuk zowel constructies als fenomenen die direct betrekking hebben op het inzetten van illegale tewerkstelling als constructies en fenomenen die meer gerelateerd zijn aan of gepaard gaan met illegale tewerkstelling of het inzetten van buitenlandse arbeidskrachten in het algemeen aan bod. Vaak betreft het dan constructies die ook te maken hebben met buitenlandse werknemers en voor werkgevers hetzelfde resultaat tot gevolg hebben: het besparen op loonkosten door middel van het op oneigenlijke wijze inzetten van buitenlandse arbeidskrachten.

### **5.2 Schijnconstructies met betrekking tot entree in Nederland**

In allerlei varianten is sprake van schijnconstructies waarmee op het gebied van illegale tewerkstelling de mazen in de wet of de grenzen van de wet worden gezocht. Vaak heeft dit te maken met de entree tot Nederland. Dit geldt bijvoorbeeld voor het binnenkomen van Nederland als student, met als feitelijke doel (van de persoon zelf, maar vaak ook van malafide of criminele bemiddelaars) illegale arbeid te verrichten. Een bekend voorbeeld in dit opzicht is de recent in het nieuws verschenen zaak rond de European University for the

Professional Education (EUPE) in Den Haag<sup>70</sup>. In deze zaak bleken 'studenten' feitelijk werkzaam in de schoonmaaksector (zie boven). Overigens stelt één van de respondenten dat dit ook voorkomt bij reguliere, bonafide hbo-instellingen.

Andere voorbeelden van schijnconstructies betreffen mensen die binnenkomen in Nederland als kenniswerkers, stagiaires of au-pairs. Mensen komen dan op legale gronden Nederland binnen, maar worden vervolgens illegaal tewerkgesteld. De kennismigrant, die op papier een hoog salaris verdient dat voldoet aan de eisen van de kenniswerkers-regeling maar dat in de praktijk niet ontvangt, is daarbij een regelmatig aangehaald voorbeeld. Meer specifiek, zijn dit bijvoorbeeld Chinezen die als 'general manager' Nederland binnenkomen. Een jaar lang moet worden aangetoond dat iemand dat hoge salaris daadwerkelijk ontvangt. Na een jaar keldert dat salaris vervolgens en worden er bedragen terug overgemaakt. In de praktijk werken deze mensen vaak in de keuken van een Chinees restaurant.

### 5.3 Schijnzelfstandigen

In Nederland stonden in 2009 772.847 zzp'ers, zelfstandigen zonder personeel, geregistreerd. De sectoren reparatie en handel, landbouw en de bouw tellen elk meer dan 50.000 zzp'ers. In deze sectoren hebben de zzp'ers een groot aandeel in het totaal aantal bedrijven<sup>71</sup>. Bekend is dat sprake is van een bepaalde groep schijnzelfstandigen. In een recent position paper voor de SER gaat de Belastingdienst nader in op dit fenomeen<sup>72</sup>. De omvang van de groep schijn-zzp'ers is nog niet nader bepaald, maar is naar verwachting klein in vergelijking tot het aantal zzp'ers. Bij schijnzelfstandigheid is feitelijk geen sprake van zelfstandig ondernemerschap maar van een werknemersrelatie tussen de bewuste arbeidskracht en de bemiddelaar. Schijn-zzp'ers komen voor in alle bedrijfstakken waar sprake is van laaggeschoold werk, over het algemeen handenarbeid. Vaak wordt dat werk uitgevoerd onder moeilijke omstandigheden en op onregelmatige tijdstippen. Bekend is dat met name personen uit Oost-Europese landen (bijvoorbeeld Bulgarije en Roemenië) naar Nederland komen en na aankomst in Nederland vrijwel direct een onderneming starten. Tussenpersonen (zowel Nederlanders als buitenlanders) spelen vaak een rol bij dergelijke zzp-constructies. Onder begeleiding van een dergelijke bemiddelaar/adviseur laten deze buitenlandse werknemers zich inschrijven als ondernemer met een fictief/verdacht binnenlands vestigingsadres. Deze zzp-vorm dient als alternatief voor de bemiddelaar (werkgever) om arbeidsmarktregulerende bepalingen (Wav en WML) te omzeilen. In het recente advies over zzp'ers aan de ministers van SZW, Financiën, OCW en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) dringt de Sociaal Economische Raad (SER) aan op adequate controle om deze vormen van schijnzelfstandigheid tegen te gaan<sup>73</sup>.

Respondenten kennen vrijwel zonder uitzondering dit fenomeen van schijnzelfstandigheid. Volgens respondenten betreft het veelal Roemeense of Bulgaarse arbeidskrachten die als zelfstandige werkzaam zijn in de bouw. Bij huiscontroles in Rotterdam wordt bijvoorbeeld

<sup>70</sup> Inspectie van het Onderwijs (2010). European University of Professional Education. Vervolgonderzoek 2009. Definitief.

<sup>71</sup> EIM (2008) *Zelfstandigen zonder personeel*. Zoetermeer: EIM en Bureau Bartels.

<sup>72</sup> Belastingdienst (2010) *Position paper Belastingdienst t.b.v. SER*.

<sup>73</sup> SER (2010). *Advies zzp'ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*.



vaak gevraagd loonstroken te tonen, vertelt een respondent. Dan blijken zzp'ers toch op-eens een loonstrook te hebben of ze hebben maar één opdrachtgever, wat zou kunnen betekenen dat er feitelijk sprake is van een werkgever-werknemer relatie. Vanuit de bouwsector geeft men, los van of het schijnzelfstandigheid of illegale tewerkstelling van Roemenen of Bulgaren betreft, aan dat er de laatste jaren een ontwikkeling te zien is dat bouwbedrijven teruggrijpen naar een kleinere vaste kern van werknemers en gebruik maken van een grotere flexibele schil (waaronder zzp'ers). Dit om flexibeler te kunnen inspelen op economische ontwikkelingen. De verwachting is dat vanaf 2012 de bouw weer aantrekt, dus dan zal de vraag naar zzp'ers verder toenemen.

## **5.4 Constructies in de onderzochte sectoren**

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk en in de inleiding in paragraaf 5.1 komen in dit hoofdstuk de onderzochte sectoren opnieuw terug. Daarbij beschrijven we de constructies waarmee illegale tewerkstelling wordt ingezet of die gepaard gaan met illegale tewerkstelling in deze sectoren.

### **5.4.1 Constructie illegale tewerkstelling in de binnenvaart**

In één van de casestudies is op basis van informatie uit de verschillende interviews geprobeerd te reconstrueren op welke manier in de binnenvaart illegaal tewerkgestelde werknemers worden geworven en vervolgens tewerkgesteld. In essentie is de constructie gebaseerd op het toepassen van een schaduwadministratie.

#### **Stap 1: personeel werven**

De binnenvaart kent al langere tijd een personeelstekort. Wanneer een schipper nieuw personeel wil aantrekken is hij echter verplicht om eerst in Nederland en/of de EU personeel te werven, ook wanneer de schipper al van plan is een werknemer van buiten de EU aan te trekken. Om aan deze eis te voldoen wordt daarom een kleine advertentie geplaatst in een vakblad of in de binnenvaartkrant. Op deze kleine advertenties komen doorgaans weinig tot geen reacties. Bij respondenten bestaat de indruk dat de binnenvaartschippers deze advertenties vooral plaatsen om aan de minimale eisen van het UWV te voldoen. De schippers leggen contact met een uitzendbureau dat is gespecialiseerd in bemiddeling van Filippijnse werknemers. Deze uitzendbureaus zijn veelal gevestigd buiten de EU, voornamelijk op de Filippijnen zelf. Ook wordt wel gewerkt met werkgevers die formeel gevestigd zijn in Cyprus, of andere landen van de EU waar geen binnenwateren zijn – en dus ook geen regelgeving.

#### **Stap 2: aanvraag tewerkstellingsvergunning**

De schipper vraagt een tewerkstellingsvergunning aan voor de beoogde werknemer. Hiervoor wordt een contract opgesteld dat voldoet aan de Nederlandse standaarden rond arbeidsvoorwaarden, waarna dit contract naar UWV wordt gestuurd. Het contract is op dat moment echter eenzijdig ondertekend door de werkgever. Opvallend genoeg is de schipper niet altijd zelf de aanvragende werkgever. Het komt regelmatig voor dat een partij buiten de EU – meestal het uitzendbureau – optreedt als formeel werkgever. UWV kan ondertekening door de werknemer niet afdwingen, want wanneer de overeenkomst door beide partij-

en getekend zou zijn, is er al sprake van een arbeidsrelatie voordat de vergunning is afgegeven. De Filipijnse werknemers zijn vaak zeelieden zonder binnenvaartdiploma. In de meeste arbeidscontracten gaat het daarom formeel om een leerwerkbaan, waarbij de buitenlandse werknemer een opleiding tot matroos volgt aan het STC in Rotterdam.

### **Stap 3: daadwerkelijk dienstverband**

Wanneer er een tewerkstellingsvergunning is, komt een Filipijnse werknemer aan boord bij een schipper. De arbeidsovereenkomst die de werknemer tekent, is vaak totaal anders dan de arbeidsovereenkomst die aan UWV is voorgelegd: het salaris ligt beduidend lager dan het minimumloon en de voorwaarden rondom overwerk, opleiding en arbeidstijden stroken niet met de Nederlandse minimumeisen.

Het ingewikkelde in de binnenvaart is dat wanneer deze stappen gevolgd zijn niet per definitie sprake is van illegale tewerkstelling. Zoals eerder beschreven is de regelgeving complex en is niet in elke situatie de Wav of WML van toepassing. Het gaat in deze constructie zodoende deels om andere constructies of overtredingen die gerelateerd zijn aan het inzetten van buitenlandse arbeidskrachten, waarbij duidelijk is dat door het voeren van een dergelijke schaduwadministratie de grenzen van de wet worden opgezocht of overschreden.

#### **5.4.2 'Verkoop-op-stam'**

In de agrarische sector hebben we twee casestudies uitgevoerd naar twee specifieke fenomenen met betrekking tot illegale tewerkstelling. De eerste, 'verkoop-op-stam' bespreken we hier, in paragraaf 5.5 bespreken we het zogenoemde 'cafetariamodel'.

De zogenoemde 'verkoop-op-stam' constructie is een interessant fenomeen. 'Verkoop-op-stam' is eigenlijk een stap tussen het oogsten en het verkopen van een product. Het is een constructie waarbij de grond of het oogstproduct verkocht wordt aan een ondernemer (eventueel via een bemiddelaar). De ondernemer regelt dat de grond of het product geoogst wordt. Vervolgens verkoopt de ondernemer het product weer aan de originele eigenaar, bijvoorbeeld een tuinder. Op zichzelf is deze constructie niet illegaal, maar het geeft wel de mogelijkheid bepaalde zaken te versluieren. Het is een soort rookgordijn.

'Verkoop-op-stam' is geen nieuw fenomeen. Het bestaat al langer en in het verleden werd het ook wel de 'Polenconstructie' genoemd. Daarbij verkocht een Nederlandse eigenaar zijn land of het product aan een Pools bedrijf. Dit bedrijf haalde dan Poolse werknemers naar Nederland, waarbij gebruik is te maken van de 183-dagenregeling van de Belastingdienst, wat inhoudt dat de werkgever te maken heeft met de wetten en de regels in het buitenland, maar daarbij moet voldoen aan bepaalde regels<sup>74</sup>.

De bewijslast om aan te tonen dat het feitelijk om reguliere arbeidsrelaties en dus om illegale tewerkstelling gaat, is ingewikkeld en draait om de centrale vraag wie de werkgever is. Dat het bewijzen van illegale constructies binnen 'verkoop-op-stam' moeilijk ligt, blijkt ook uit de rechtszaken tegen Nederlandse ondernemers in de jaren negentig. Veel van deze

---

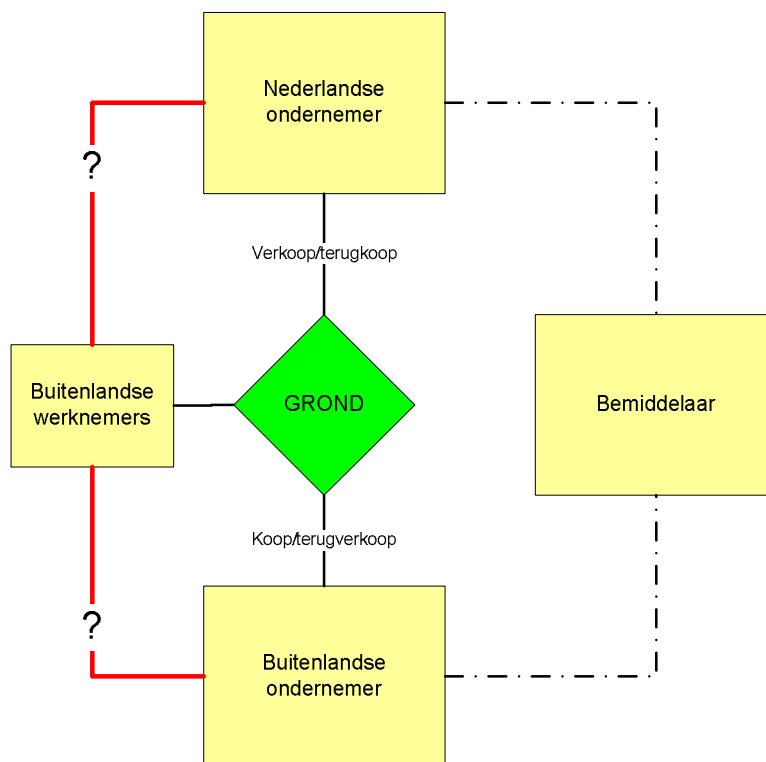
<sup>74</sup> Deze regeling houdt onder andere in dat een werknemer niet langer dan 183 dagen binnen een tijdvak van 12 maanden in het werkland (Nederland) verblijft en de beloning wordt betaald door of namens een werkgever die geen inwoner van het werkland is. Zie: [www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl)

ondernemers zijn vrijgesproken, omdat moeilijk aan te tonen is wie de werkgever is. Daarvoor moet sprake zijn van een gezagsverhouding tussen de Nederlandse ondernemer en de werknemers. Met andere woorden, wanneer de Nederlandse ondernemer niet in de nabijheid is van zijn verkochte land in de tijd dat het land geogst wordt door buitenlandse arbeidskrachten, kan geen sprake zijn van een gezagsverhouding.

Wanneer de buitenlandse ondernemer bovendien een uitzend- of bemiddelingsbureau is, geldt de 183- dagenregeling niet. Dit omdat bij een uitzendbaan niet het uitzendbureau maar het bedrijf waar de werkzaamheden worden verricht de formele werkgever is. Binnen de 'verkoop-op-stam' constructie lijkt vaak sprake van een dergelijke uitzendconstructie met een buitenlandse ondernemer.

Schematisch ziet de 'verkoop-op-stam' constructie er als volgt uit:

**Figuur 5.1** Schematische weergave 'verkoop-op-stam'



Ondanks dat het fenomeen op zich niet nieuw is, zijn wel nieuwe fenomenen binnen deze constructie te herkennen. Uiteraard wordt de constructie tegenwoordig juist minder gebruikt onder Poolse ondernemers en Poolse werknemers. Bovendien komen de buitenlandse ondernemers tegenwoordig vaak uit een ander land dan de werknemers. Ter illustratie: De Nederlandse ondernemer verkoopt het stuk grond / het product aan een bedrijf in Cyprus, dat vervolgens Bulgaarse werknemers in dienst neemt. Dat maakt de bewijslast en controle nog ingewikkelder.

Over de omvang van het fenomeen op dit moment verschillen de meningen. Een enkele respondent geeft aan dat het bijna niet meer voorkomt en dat de constructie achterhaald is. Een ander stelt echter dat 'verkoop-op-stam' op dit moment echt een excès is bij de

champignonkwekers en veel voor komt bij de open teelt: "Er is minimale handhaving, het wordt bijna nooit bestraft. Dat werkt het in de hand. Werkgevers denken dat het legaal is". Een recente zaak toont aan dat het fenomeen zeker niet verdwenen is:

*"Op 5 juli 2010 zijn negen personen aangehouden wegens witwassen, valsheid in geschrifte en deelname aan een criminele organisatie. [...] De groep tuinders zijn grote leveranciers van onder meer aardbeien, frambozen, asperges en champignons. De oogsten van de tuinders worden op papier vóór de oogst verkocht aan een buitenlandse rechtspersoon, die vervolgens Poolse arbeiders inhuurt om de gewassen te oogsten. Daarna wordt de oogst via Nederlandse veilingen geveild en aan afnemers geleverd. De veilingopbrengsten worden daarna vermoedelijk op een Luxemburgse bankrekening van een Luxemburgse onderneming gestort. Van het Luxemburgse geld worden vermoedelijk, na aftrek van kosten, de koopprijzen van de gewassen betaald aan de tuinders. Daarnaast werden tevens luxe auto's aangeschaft voor de tuinders. [...]*

*Het vermoeden is echter dat de tuinders zelf degenen zijn die zich van het begin van de teelt tot en met de veiling bezig houden met de teelt van de gewassen en de verkoop daarvan. De hoofdverdachte, geen tuinder, wordt gezien als bemiddelaar; vermoedelijk levert hij de tuinders goedkope arbeiders uit Polen. Door bovengenoemde constructie kunnen de tuinders gebruik maken van goedkope arbeidskrachten hetgeen concurrentievervalsing werkt en van een vermoedelijke zwarte geldstroom [...] Het voordeel dat de tuinders vanwege het goedkope personeel en het ontduiken van belasting met deze constructie behalen is nog onduidelijk, maar wordt vooralsnog op tientallen miljoenen euro's geschat."<sup>75</sup>*

### 5.4.3 Constructie van illegale tewerkstelling in de schoonmaaksector

In de casestudie in de schoonmaaksector is ook nagegaan welke constructies rondom illegale tewerkstelling worden toegepast. Volgens diverse respondenten is in deze sector, naast illegale tewerkstelling waarbij werknemers die niet in Nederland mogen werken zichzelf aanbieden, identiteitsfraude een belangrijk fenomeen. Dat betekent dat op papier een persoon aan het werk is die aan alle wettelijke maatstaven voldoet, maar dat de feitelijke werkzaamheden worden uitgevoerd door een werknemer die niet beschikt over de vereiste tewerkstellingsvergunning. De persoon op wiens naam wordt gewerkt stemt in met deze werkwijze en ontvangt het loon van degene die de werkzaamheden verricht.

Een werkgever kan hier wel of niet van op de hoogte zijn. In het eerste geval kan het zijn dat een werkgever bij een identiteitscontrole niet heeft kunnen vaststellen dat de persoon op de foto van een getoond identiteitsbewijs niet zijn werknemer is (*lookalike* problematiek). In het tweede geval is ofwel de werkgever, ofwel het middenkader van voorlieden of voorvrouwen binnen de onderneming, zich bewust dat een werknemer op naam van iemand anders werkt. Uit interviews met FNV Bondgenoten en verschillende werkgevers komt naar voren dat in de meeste gevallen van illegale tewerkstelling het middenkader betrokken is.

De betrokkenheid van het middenkader staat in relatie tot de wijze waarop mensen in dienst komen bij schoonmaakbedrijven. Bij kleine bedrijven worden nieuwe werknemers door het management aangenomen, maar bij grote ondernemingen zijn het vaak de voorlieden en of voorvrouwen van een schoonmaakkploeg die nieuwe medewerkers aannemen.

<sup>75</sup> Nieuwsbericht Openbaar Ministerie / Functioneel Parket, 5 juli 2010.

Werknemers dragen dan nieuwe collega's aan, vaak zijn dit familieleden. Voor schoonmaakbedrijven is dit aannamebeleid voordelig, omdat het goedkoop is. Ook kan er een goede selectie plaatsvinden, want huidige werknemers dragen liever geen slechte kandidaat aan. Een nadeel van dit systeem is echter dat het management van schoonmaakbedrijven met honderden of zelfs duizenden werknemers zeer weinig zicht heeft op illegale arbeid. Ook de samenwerkingsstructuur bij grote schoonmaakklassen bemoeilijkt het toezicht op illegale arbeid. Net als in de bouwsector wordt in de schoonmaaksector bij grote klussen gebruik gemaakt van onderaanneming. Dat betekent dat de onderneming die de leiding voert over een klus, vaak een groot landelijk opererend schoonmaakbedrijf, niet op de hoogte hoeft te zijn van de inzet van illegale arbeid bij onderaannemers. Eerder onderzoek van Research voor Beleid heeft aangetoond dat het vooral kleine, lokaal en regionaal opererende, schoonmaakondernemingen zijn die gebruik maken van illegale tewerkstelling.<sup>76</sup>

Wat betreft overtredingen die gepaard gaan met illegale tewerkstelling, stellen respondenten in de schoonmaaksector dat illegale tewerkstelling ten eerste verbonden is met onderbetaling. Werknemers die op de identiteit van een andere persoon werken worden contant uitbetaald door deze persoon of eventueel een tussenpersoon. Deze zwarte betaling zou onder het nettoloon kunnen liggen dat de werknemer zou krijgen in het geval van legale arbeid. Daarnaast kan de voorman of voorvrouw een vergoeding vragen om de illegale tewerkstelling toe te staan. Ten tweede hangt illegale tewerkstelling samen met angst op de werkvloer en zelfs bedreigingen. Een respondent meldde ons dat na een gedane controle van illegale tewerkstelling verschillende werknemers door collega's werden bedreigd vanwege 'verklikken'. Ook zorgen familiebanden tussen werknemers binnen schoonmaakploegen ervoor dat belangen zich tot buiten de werkvloer uitstrekken.

#### **5.4.4 Constructie van illegale tewerkstelling in de transportsector**

In de sector transport is sprake van verscheidene constructies die er voor zorgen dat buitenlandse werknemers niet volgens de Nederlandse normen worden betaald en behandeld. Het voert te ver deze hier uitvoerig te bespreken, zeker omdat het al wat oudere fenomenen betreft die voornamelijk van toepassing zijn of waren op Poolse arbeidsmigranten. Deze constructies worden echter nog wel gebruikt. Een bekend voorbeeld is de collegiale inleen, waarbij Nederlandse bedrijven in Oost-Europa transportbedrijven opzetten met veel personeel in dienst maar vrijwel geen wagens. Bij die bedrijven zijn dan altijd chauffeurs over om collegiaal bij het Nederlandse bedrijf in te zetten. Dat is toegestaan in geval van pieken, drukte of ziekte, maar in een dergelijk geval hebben de werknemers feitelijk een dienstverband met het Nederlandse bedrijf. Een ander bekend voorbeeld is het overtreden van de charterbepaling. Deze bepaalt dat een Nederlands transportbedrijf werk wegens drukte mag uitbesteden aan een ander transportbedrijf (de charter). In toenemende mate worden charters vanuit Oost-Europa hiervoor ingeschakeld. Veel Nederlandse transportbedrijven richten echter zelf in Oost-Europa transportbedrijven op, die ze dan weer inhuren als charter voor hun Nederlandse werk. Deze charters zijn vaak niet meer dan een postbus

---

<sup>76</sup> Research voor Beleid (2000). *Illegale tewerkstelling verkend*. J. Ph. Visser en R.G. van Zevenbergen. P54.

adres met auto's en chauffeurs die geen eigen werk genereren en volledig worden aangestuurd door het Nederlandse bedrijf.<sup>77</sup>

Naast deze bekende constructies zien we echter ook een nieuw fenomeen in de transportsector. Deze constructie heeft te maken met de nieuwe regels rondom cabotage, wat inhoudt het vervoeren van goederen tussen twee punten in hetzelfde land door een bedrijf uit een ander land. Met andere woorden: een buitenlandse chauffeur heeft een internationale rit naar Nederland en doet aansluitend ritten in Nederland. Oorspronkelijk gold binnen de EU een verbod op cabotage doordat de lidstaten voor binnenlands vervoer de eis stelden dat de vervoerondernemer in het land zelf moest zijn gevestigd. Met ingang van 1 juli 1990 werd een Europese verordening van kracht die bepaalde dat cabotage is toegestaan mits de vervoerder over een cabotagevergunning beschikt. Bij de uitbreiding van de EU in 2004 zijn met de nieuwe EU-lidstaten aparte afspraken gemaakt over cabotage. Op basis hiervan was cabotage tot 1 mei 2009 in alle EU-lidstaten en Noorwegen toegestaan met uitzondering van Polen, Hongarije, Roemenië en Bulgarije. Het cabotageverbod voor deze landen had voornamelijk betrekking op de oneerlijke concurrentie.

Vanaf 14 mei 2010 is dit wederzijdse cabotageverbod niet meer van toepassing. Wel heeft de EU een beperking gelegd op het cabotagevervoer:

- 1 Nadat de internationale rijder de oorspronkelijke lading gelost heeft mag hij vanaf die datum tot zeven dagen erna maximaal drie vervoersopdrachten in dat land accepteren.
- 2 Daarnaast mag de chauffeur op de terugweg naar de thuisbasis, na lege binnenkomst in een andere lidstaat, één cabotagerit binnen drie dagen maken.

Deze beperkingen zijn ingesteld om oneerlijke concurrentie tegen te gaan en zouden makkelijk controleerbaar moeten zijn op basis van de vrachtpapieren. In de praktijk blijkt dit echter niet zo makkelijk controleerbaar. Een voorbeeld:

*Een Poolse chauffeur voert een internationale rit naar Nederland uit. Wanneer hij gelost heeft maakt hij nog drie ritten in Nederland. Dit is toegestaan. Vervolgens gaat hij, leeg, over de grens naar Duitsland om hier nog een rit te doen en keert binnen drie dagen terug naar Nederland. Op de grens tussen Duitsland en Nederland zegt de chauffeur uit zijn thuisbasis, Polen, te komen en rijdt in Nederland wederom drie ritten.*

Deze constructie wordt ingezet door Nederlandse bedrijven. Ook hier geldt, net als bij de andere al bekende constructies, dat de crux ligt bij de vraag wie in feite de werkgever is. Over omvang van dit fenomeen is nog weinig bekend. De versoepelde regels rondom cabotage zijn vrij nieuw. Het vermoeden is dat de eerder beschreven constructie rondom de charterbepaling nog steeds de grootste omvang kent in de transportsector. Hoewel, zoals eerder beschreven, het aantal overtredingen in 2007 en 2008 zeer beperkt was, bestaat het vermoeden dat met de economische crisis de balans weer is verstoord. Een respondent stelt: "Wanneer een bedrijf 50% kwijt is aan personeelslasten is het een logische stap hierop te bezuinigen". De bekende constructies hebben te maken met bezuinigen op de arbeidskosten van internationale ritten, maar de nieuwe constructie richt zich op de nationale

<sup>77</sup> Voor andere voorbeelden verwijzen we naar: FNV Bondgenoten (2006). 'Te Koop aangeboden: Poolse vrachtwagenchauffeurs'.

ritten. Voorheen durfden transportbedrijven dit niet aan. De kans bestaat daarom dat dit fenomeen aan omvang gaat winnen, zeker omdat in de nabije toekomst in de transportsector een groot tekort aan chauffeurs ontstaat.

#### **5.4.5 Constructies van illegale tewerkstelling in de bouwsector**

In de casestudie naar de sector bouw zijn op basis van interviews drie vormen van illegale tewerkstelling en andere malafide praktijken naar voren gekomen.

- 1 (Onder)aannemers en particuliere opdrachtgevers zetten werknemers zonder tewerkstellingsvergunning in en laten deze werknemers het werk 'zwart' doen. Dat betekent dat de werkgever voor deze werknemers geen sociale premies of loonbelasting afdraagt. Daarnaast is het ook mogelijk dat de werkgever een lager netto uurloon betaalt aan de werknemer dan zou moeten volgens de cao bouwnijverheid.
- 2 (Onder)aannemers en particuliere opdrachtgevers zetten zzp'ers in, maar feitelijk zijn deze zzp'ers werknemers in dienst van de aannemer of van een particuliere opdrachtgever of van een uitzendbureau. Deze constructie heeft twee voordelen voor de werkgever: van een zzp'er wordt geen tewerkstellingsvergunning geëist en een zzp'er bepaalt zelf zijn uurtarief en is zelf verantwoordelijk voor sociale premie- en belastingafdracht. De consequentie van deze constructie is dat de werkgever feitelijk een werknemer in dienst heeft die werkt voor een lager loon dan het cao loon.
- 3 (Onder)aannemers of particuliere opdrachtgevers zetten werknemers zonder tewerkstellingsvergunning in, maar deze werknemers werken op naam van een legale werknemer (identiteitsfraude). Deze vorm van illegale tewerkstelling kan met of zonder kennis van de werkgever plaatsvinden.

In het geval dat een bouwterrein wordt beveiligd en werknemers worden gecontroleerd op hun identiteitsbewijs kan de eerste hierboven genoemde constructie niet plaatsvinden. Er is immers een identiteitsbewijs en tewerkstellingsvergunning vereist. Via vorm twee en vorm drie kunnen illegaal tewerkgestelden trachten de beveiliging te omzeilen, maar bij vorm drie bestaat er uiteraard het risico dat de fraude wordt gedetecteerd.

Uitzendbureaus spelen – sinds het opheffen van het uitzendverbod in 2000 - een belangrijke rol binnen sommige delen van de bouwsector. Aanvankelijk concentreerden deze bureaus zich op het werven van reguliere werknemers, maar de laatste jaren vindt er een verschuiving plaats naar (schijn)zelfstandigen. De concurrentie tussen uitzendbureaus is, net als tussen bouwbedrijven, zeer scherp. Uitzendbureaus benaderen ondernemingen daarom actief en concurreren voornamelijk op prijs. Deze omstandigheden stimuleren de inzet van illegaal tewerkgestelden en schijnzelfstandigen: zowel uitzendbureaus als bouwbedrijven kunnen door lage loonkosten de prijs drukken en daardoor beter concurreren.

Aannemers werven buitenlandse werknemers voornamelijk via uitzend- of bemiddelingsbureaus. Dat geldt zowel voor het werven van werknemers met een tewerkstellingsvergunning als werknemers zonder tewerkstellingsvergunning. Deze uitzendbureaus zijn soms gevestigd in Nederland of Duitsland, maar ook in bijvoorbeeld Bulgarije waar veel illegaal tewerkgestelde werknemers vandaan komen. Deze in Bulgarije gevestigde bureaus assisteren Bulgaarse werknemers op administratief gebied. Vaak beschikken deze bureaus dan ook over Nederlands sprekend personeel dat in het geval van legale tewerkstelling helpt om het

noodzakelijke papierwerk in te vullen en in het geval van illegale tewerkstelling kan assisteren om papierwerk te leveren dat kan dienen als misleiding. De uitzend- en bemiddelingsbureaus zijn de spil tussen aannemers en buitenlands personeel. Een gedeelte van deze bureaus schrijft bovendien werknemers in als zzp'ers. De Arbeidsinspectie stuitte tijdens haar inspecties in 2009 op 217 niet-Nederlandse zzp'ers waarvan er 94 (43 procent) feitelijk in loondienst in plaats van zelfstandigen waren.

De 85 Bulgaarse zzp'ers die de Arbeidsinspectie in 2009 aantrof waren zelfs allemaal feitelijk in loondienst. In het geval van Roemeense zzp'ers gold dit in vier van de 16 gevallen. Volgens een respondent is het voor buitenlandse werknemers zeer gemakkelijk om zich in te schrijven als zzp'ers. Vaak doen bemiddelingsbureaus dat voor hun werknemers. Deze respondent stelt dat de juistheid van de informatie die men aan de Kamer van Koophandel verstrekt amper wordt gecontroleerd. Aannemers passen deze controle ook niet toe want zij willen hun risico op de zzp'ers afwentelen.

## 5.5 Cafetariamodel

Een term die met name in de agrarische sector opduikt in relatie tot illegale tewerkstelling is het 'cafetariamodel'. Deze term, ook wel 'keuzemodel' genoemd kent zijn oorspong in het fiscale rechtssysteem. Onder cafetariamodel wordt verstaan het uitruilen van belaste loonbestanddelen tegen laagbelaste of onbelaste loonbestanddelen. Te denken valt aan loon in geld, loon in natura, kostenvergoedingen en vrije tijd. Door het verlagen van het belaste loonbestanddeel heeft de werknemer belastingvoordeel. Wel kan dit gevolgen hebben voor de grondslag voor sociale verzekeringen en het pensioen, omdat over het onbelaste loonbestanddeel geen premies worden afgedragen. De werknemer dient daarom zelf deze afweging te maken. Deze keuzevrijheid is een fiscale randvoorwaarde. En juist op dit punt is het cafetariamodel onderhevig aan malafide praktijken. In ons onderzoek zijn we verschillende fenomenen tegengekomen waarbij het cafetariamodel wordt ingezet om belastbaar loon om te zetten tot onbelastbaar loon, *zonder* overleg met de werknemer en uiteindelijk ten nadele van de werknemer. Dit uit zich met name in twee varianten van het cafetariamodel:

### 1 Uitrusten van extraterritoriale kosten

Extraterritoriale kosten zijn de kosten die een werknemer maakt als gevolg van het tijdelijk verblijf buiten het land van herkomst. Het gaat dan voornamelijk om dubbele huisvesting, maar ook kosten voor het aanvragen van visa, kosten voor medische keuringen en kosten voor een taalcursus kunnen hier onder vallen.<sup>78</sup> In de Wet op de loonbelasting (Wet LB) is bepaald dat wanneer een werknemer deze extra kosten maakt om tijdelijk in het buitenland een dienstbetrekking uit te oefenen, de kosten (gedeeltelijk) belastingvrij mogen worden vergoed door de werkgever. Over deze vergoedingen hoeven geen belastingen te worden afgedragen, vinden geen reserveringen plaats en wordt geen pensioen opgebouwd. De regeling kan ten nadele van de werknemer zijn wanneer er meer kosten worden opgevoerd

---

<sup>78</sup> Voor een uitgebreide opsomming van kosten die wel en niet onder extraterritoriale kosten vallen zie: [http://www.belastingdienst.nl/zakelijk/loonheffingen/lb22\\_wonen\\_werken\\_buitenland/lb22\\_wonen\\_werken\\_buitenland-13.html](http://www.belastingdienst.nl/zakelijk/loonheffingen/lb22_wonen_werken_buitenland/lb22_wonen_werken_buitenland-13.html)



dan daadwerkelijk gemaakt. Hieronder een voorbeeld met betrekking tot dubbele kosten huisvesting:

**Voorbeeld: fraude met extraterritoriale kosten**

De werknemer krijgt onderdak via de werkgever. Deze kosten worden opgevoerd als extraterritoriale kosten. De werkgever sluit een arbeidscontract af met de werknemer van 20 uur per week. In de praktijk werkt de werknemer 40 uur per week. De 20 overuren (belast loonbestanddeel) worden uitgeruild tegen huisvesting (onbelast loonbestanddeel). In eerste instantie lijkt de werknemer erop vooruit te gaan. Hij betaalt de huur van zijn bruto-inkomsten, in plaats van zijn netto-inkomsten. Er zijn echter enkele valkuilen:

- Er worden geen premies ingehouden op de 20 extra gewerkte uren;
- De werkgever bepaalt de kosten voor huisvesting;
- Overuren zijn hoger dan het uurloon onder contract. Het is de vraag of de werkgever hiermee rekening houdt;
- De werknemer ontvangt aan het eind van het jaar minder belasting terug.

## 2 Verrekenen reserveringen met openstaande kosten

Een tweede vorm is het verrekenen van reserveringen (belastbaar loonbestanddeel) met openstaande kosten (onbelastbaar bestanddeel). Openstaande kosten zijn de kosten die de werkgever voor de werknemer heeft 'voorgesloten', bijvoorbeeld vervoerskosten voor woon-werkverkeer, huisvesting, kost- en inwoning, etc. In de praktijk zien vakbonden en werkgeversorganisaties dat buitenlandse werknemers niet goed op de hoogte zijn van opgebouwde reserveringen en ze niet op de hoogte zijn gebracht van de verrekening met openstaande kosten. Daarnaast is het moeilijk controleerbaar of de openstaande kosten ook daadwerkelijk gemaakt zijn. Hier zijn verschillende redenen voor: een dubbele boekhouding, een 'vrije markt' en minimale controle op het gebruik van het cafetariamodel.

Op basis van informatie uit de verschillende interviews is geprobeerd te reconstrueren op welke manier het misbruik rondom het cafetariamodel concreet is vormgegeven. Er zijn verschillende overtredingen te onderscheiden, zoals:

- Dubbele boekhouding;
- Zonder overleg reserveringen of extraterritoriale kosten uitruilen;
- Onduidelijkheid over de opbouw van de openstaande kosten waartegen wordt uitgeruild.

Informatie vanuit werkgeversorganisaties en vakbonden laat zien dat de meerderheid van de werknemers een versimpelde versie van de loonstrook ontvangt. Hierop staan geen reserveringen vermeld of openstaande kosten. Werknemers zijn hiervan dus niet op de hoogte en kunnen geen keuze maken. Werkgevers of uitzendbureaus overhandigen de uitgebreide loonstroken aan de controlerende instanties. Het gebruiken van meer vormen van loonstroken wordt door uitzendbureaus niet verbloemd. Als reden geven de uitzendbureaus dat een eenvoudige versie voor de buitenlandse werknemer beter te begrijpen is en daarmee in het voordeel is van de werknemer. Omdat er geen specifieke richtlijnen bestaan in het opvoeren van kosten, kunnen deze in de ogen van uitzendbureaus vrij hoog oplopen. Zo is de woningmarkt een vrije handelsmarkt, zonder vaststaande prijzen. Het uitruilen van extraterritoriale kosten, zoals dubbele huisvesting, kan zo hoog worden opgevoerd als de werkgever/uitzendbureau wil. De belastingdienst gaat er namelijk van uit dat de inhou-

dingsplichtige (werkgever of opdrachtgever) "vanuit bedrijfseconomisch perspectief de redelijkheid van een situatie die tot loonkosten leidt in het oog houdt."<sup>79</sup> Dat biedt werkgevers en uitzendbureaus veel vrijheid.

Uitzendbureaus maken bij het uitlenen van buitenlandse werknemers veelal gebruik van de regeling extraterritoriale kosten. In het verleden zijn de regels rondom dit cafetariamodel aangescherpt in cao-afspraken, om zo dergelijke malafide praktijken te voorkomen. De belangrijkste afspraken zijn:

- uitruil van loon wordt beperkt tot een maximum van 30 procent;
- het loon mag na uitruil niet lager zijn dan het voor de uitzendkracht geldende wettelijke minimumloon;
- een vrije vergoeding die in het kader van deze regeling wordt toegekend, blijft beperkt tot de daadwerkelijk gemaakte kosten.
- het bedrag van de vrije vergoedingen of de waarde van de vrije verstrekkingen die de uitzendonderneming onbelast wil vergoeden of verstrekken, verdient vermelding op de loonstrook.<sup>80</sup>

Ook met bovenstaande restricties is het echter mogelijk om de grenzen van de wet op te zoeken. Uit de casestudie blijkt dat uitzendbureaus vrijwel altijd voor de maximale uitruil gaan: 30 procent en tot het minimumloon. De 'daadwerkelijk gemaakte kosten' zijn lastig te achterhalen.

In theorie is het toepassen van deze constructie mogelijk bij zowel Nederlandse werknemers als buitenlandse werknemers. Juist de onwetendheid over rechten van werknemer of uitzendkracht dragen echter bij aan de mogelijkheid dit zonder toestemming en zonder klachten uit te voeren. Om die reden komt het veel vaker voor bij buitenlandse werknemers. Wanneer het gaat om gecertificeerde uitzendbureaus betreft het, vanwege controles op illegale tewerkstelling waarschijnlijk vooral buitenlandse werknemers die zonder tewerkstelling in Nederland mogen werken zoals Polen. Wanneer echter sprake is van niet-gecertificeerde uitzendbureaus is het mogelijk dat sprake is van illegale tewerkstelling.

## 5.6 Het faciliteren van illegale tewerkstelling

Illegale arbeidskrachten komen niet altijd volledig uit zichzelf. Vaak zit hier een 'faciliteerder' achter. Bovendien is dit regelmatig iemand uit de eigen doelgroep, die zelf ook ooit als illegale arbeidsmigrant in Nederland begonnen is. Ook de Nederlandse NGO Bonded Labour in Nederland (BLinN) constateert dat in veel gevallen van illegale tewerkstelling sprake is van een koppelaar, vaak uit de eigen gemeenschap. Die rekruteert mensen in het land van herkomst, regelt dat ze naar Nederland komen en vindt werk voor ze. Eerder stelde ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel vast dat vaak sprake is van culturele verwantschap tussen dader en slachtoffer: "Het beeld uit verscheidene onderzoeken naar mensensmokkel, dat de daders vaak tot dezelfde etnische groep behoren als de gesmokkelden lijkt ook te gelden voor mensenhandelaren en hun slachtoffers in overige uitbuiting. Er is al op gewezen dat dit een keerzijde is van het vangnet dat migrantengemeenschappen aan veel

<sup>79</sup> <http://www.normeringarbeid.nl/Applications/getObject.asp?FromDB=1&Obj=1001965.pdf>

<sup>80</sup> Voor alle voorwaarden zie bijvoorbeeld ABU cao Uitzendkrachten 2009-2014.

nieuwkomers bieden".<sup>81</sup> In de tuinbouw constateert één van de respondenten dat met name Polen nu soms fungeren als koppelbazen voor Oekraïners en Wit-Russen. Enkele respondenten spreken overigens het vermoeden uit dat illegale tewerkstelling van Bulgaren en Roemenen wat minder georganiseerd is. De SIOD kent bijvoorbeeld minder grote zaken rond deze groepen, in vergelijking met bijvoorbeeld Turken, Indonesiërs en Chinezen. Arbeidsmigranten uit deze landen komen vaker georganiseerd, in tegenstelling tot Roemenen en Bulgaren die vaker op eigen gelegenheid naar Nederland komen.

In één van de casestudies is meer specifiek gekeken naar de rol van zogenaamde 'financiële facilitators' bij illegale tewerkstelling. Wanneer op grotere schaal sprake is van illegale tewerkstelling, gaat het faciliteren mogelijk nog een stapje verder. Het is aan te nemen dat ondernemers in dat geval vaak ondersteuning nodig hebben, bijvoorbeeld in het voeren van frauduleuze administratie, het witwassen van geld of andere vormen van financiële, fiscale of administratieve ondersteuning. Op basis van deze aanname en op aanwijzing van enkele respondenten zijn we zodoende een casestudie gestart naar de rol van zogenaamde 'financiële facilitators'. Daarbij is contact geweest met verschillende partijen (brancheorganisaties, wetenschappers, toezichthouders) die bekend zijn met de wereld van belastingadvies-, administratie-, of accountancykantoren. De meesten echter waren ofwel niet bereid er veel informatie over te verschaffen of hadden er weinig zicht op. Wel werd bevestigd dat de, "vooral kleine administratie- en belastingadvieskantoor-tjes, zeker een rol kunnen spelen in de keten rondom illegale tewerkstelling". Een andere respondent noemt het voorbeeld van "administratiekantoren die de boekhouding doen voor 300 Poolse zelfstandigen, maar daarmee feitelijk de werkgever zijn van deze Polen". Weliswaar betreft het dan geen illegale tewerkstelling, maar het is wel een indicatie voor de mogelijke rol van de administratiekantoren.

In het Jaaroverzicht 2008 van de Financiële Intelligence Unit (FIU) stelt men, hoewel niet specifiek in relatie tot illegale tewerkstelling, het volgende vast:

"In veel gevallen verrichten financiële dienstverleners ondersteunende werkzaamheden voor meerdere criminele samenwerkingsverbanden. Zij worden primair ingeschakeld vanwege hun specialisme en werken soms jaren voor dezelfde samenwerkingsverbanden. Deze dienstverleners zijn werkzaam in de reguliere financiële wereld. Diverse malen is geconstateerd dat criminelen strategische contacten hebben binnen deze wereld [...]. Criminele samenwerkingsverbanden lijken hierbij een voorkeur te hebben voor kleine kantoren en eenmanszaken, omdat deze economisch kwetsbaarder zijn en daardoor makkelijker onder druk te zetten [...]. Criminele samenwerkingsverbanden maken vrijwel altijd gebruik van financiële dienstverleners met dezelfde culturele achtergrond. Criminele inschakeling van financiële dienstverleners kan leiden tot concurrentievervalsing in de markt van dienstverleners wanneer zij 'zwart' worden betaald of, vanwege het dubieuze karakter, hogere vergoedingen kunnen vragen voor hun diensten. Criminele ondernemers die zich bezighouden met witwassen in de vastgoedsector, mengen zich onder bonafide vastgoed-ondernemers uit de bovenwereld. [...]. Bij witwassen in onroerend goed hebben criminele ondernemers altijd hulp nodig van derden zoals advocaten, notarissen, fiscalisten en soms corrupte ambtenaren. Zij vormen de verbindende schakel tussen de onder- en bovenwereld".

---

<sup>81</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2007). *Mensenhandel. Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur.*

Ook de Zevende Rapportage van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel gaat hier op in<sup>82</sup>. Criminele organisaties hebben de bovenwereld nodig om criminele activiteiten te kunnen uitoefenen. Zo geeft men op basis van het onderzoek Sneep – Schone Schijn<sup>83</sup> het voorbeeld van een adviesbureau dat de administratieve zaken regelde van mensenhandelaars en een vastgoedbedrijf dat praktische zaken zoals auto's, mobiele telefoons en huisvesting organiseerde. Andere beroepsgroepen die betrokken kunnen raken bij georganiseerde criminaliteit zijn advocaten en notarissen. Als mogelijke verklaringen voor de aantrekkelijkheid van deze beroepsgroepen voor de georganiseerde criminaliteit wordt gewezen op de geheimhoudingsplicht, het verschoningsrecht, de onafhankelijkheid en het individuele karakter van het werk.

In de casestudie werd door een respondent ook gewezen op de rol van huisjesmelkers in de keten rond illegale tewerkstelling. Immers, illegale arbeidsmigranten moeten ook gehuisvest worden, en daarbij komen doorgaans de huisjesmelkers in beeld. Zeker bij deze groep is vaak sprake van een verwevenheid met criminele praktijken in de vastgoedsector, waarbij doorgaans ook de 'financiële facilitators' een rol spelen. Verschillende projecten, zoals het AMFI-project (Aanpak Malafide infrastructuur rond (illegale) vreemdelingen) in Den Haag en het Alijda project (gericht op de aanpak van malafide woningeigenaren en faciliteerders van malafide praktijken zoals notarissen en hypotheekverstrekkers) in Rotterdam richten zich op (een deel van) de malafide infrastructuur rondom illegalen en vreemdelingen. Dit zou zich mogelijk kunnen uitbreiden naar de meer directe rol van dergelijke kantoren bij het faciliteren van illegale tewerkstelling.

Hoewel de casestudie een aantal interessante aanwijzingen voor de rol van financiële facilitators heeft opgeleverd, is het binnen de randvoorwaarden van deze casestudie wat betreft tijd en onderzoeksmogelijkheden, niet mogelijk gebleken 'de onderste steen' boven te krijgen. Dat neemt niet weg dat het zeer interessant kan zijn hier nader onderzoek naar te doen, omdat vanuit verschillende invalshoeken de suggestie wordt gewekt dat er mogelijk 'meer aan de hand is' dan nu bekend is.

## 5.7 Uitbuiting

Uitbuiting kan zich uiten in de lengte van de werkdagen, het loon of de accommodatie<sup>84</sup>. In de *Zevende Rapportage Nationaal Rapporteur Mensenhandel* werd geconcludeerd dat na bijna vijf jaar strafbaarstelling van overige uitbuiting (d.w.z. in andere sectoren dan de seksindustrie) steeds meer zichtbaar werd waar de knelpunten zitten. Zo heerste er veel onduidelijkheid over de grens tussen slecht werkgeverschap en uitbuiting, een grens die door de rechtspraak moet worden ingevuld.<sup>85</sup> In de recent verschenen *Achtste Rapportage* lijkt hierover al meer duidelijkheid te bestaan en concludeert men:

---

<sup>82</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009). *Mensenhandel. Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*.

<sup>83</sup> KLPD. Dienst Nationale Recherche (2008). *De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector*.

<sup>84</sup> Zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.1.3 voor de definitie van uitbuiting.

<sup>85</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009). *Mensenhandel. Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur*.

*"Inmiddels is de uitbreiding van het mensenhandelartikel met overige vormen van uitbuiting al ruim vijf jaar een feit. Hoewel de vervolging van overige uitbuiting aanvankelijk langzaam op gang kwam, neemt het aantal zaken dat voor de rechter gebracht wordt steeds verder toe. Ook tekent de invulling van de delictomschrijving zich intussen steeds meer af. De Hoge Raad heeft in de zogenoemde 'Chineese horeca zaak' een duidelijke afbakening van de dwangmiddelen 'misbruik van een kwetsbare positie' en 'misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht' gegeven [...] Het aantal vervolgingen en veroordelingen terzake overige uitbuiting is na het arrest van de Hoge Raad flink toegenomen in Nederland. Het arrest van de Hoge Raad, en de daaropvolgende jurisprudentie bevestigen dat de reikwijdte van het verbod op mensenhandel gericht op overige uitbuiting steeds duidelijker ingevuld wordt"<sup>1</sup>*

De typische sectoren voor economische exploitatie inzake mensenhandel zijn volgens Europol de land- en tuinbouw, de bouw, horeca, en huishoudhulp. Een nieuw fenomeen volgens Europol is exploitatie van asfaltwerkers bij wegenwerken<sup>2</sup>. Het is echter onduidelijk in hoeverre dit ook in Nederland speelt.

In de *Vijfde Rapportage* van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel werd huishoudelijk werk al aangemerkt als een van de grootste risicosectoren voor overige vormen van uitbuiting<sup>3</sup>. Huishoudelijk werk is weinig zichtbaar en kan, zeker voor buitenlandse werknemers die bij hun werkgever inwonen, sociaal isolement en meervoudige afhankelijkheid in de hand werken<sup>4</sup>. Buitenlands huishoudelijk personeel van diplomaten vormt een groep die extra risico loopt om uitgebuit te worden, zoals ook beschreven in een recent rapport van de ILO<sup>5</sup>. Deze groep is extra kwetsbaar omdat diplomatieke onschendbaarheid van de werkgever een beletsel kan zijn om misstanden aan te pakken en omdat het recht op verblijf van de buitenlandse werknemer geen persoonlijk recht is maar is afgeleid van de positie van de werkgever.

In verkennend onderzoek in het kader van de *Vijfde Rapportage* van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel kwam ook de agrarische sector naar voren als een mogelijke risicosector waar uitbuiting plaatsvindt. Dit hangt samen met de uitzendbranche als risicosector en de risicogroep van werknemers uit MOE-landen. Bovendien werken van oudsher veel illegalen in de Nederlandse land- en tuinbouw<sup>6</sup>. Volgens de rapportage zijn de oorzaken voor uitbuiting in deze sector voornamelijk gelegen in de druk om (arbeids)kosten te besparen.

Zoals hierboven vermeld vindt bij illegale tewerkstelling de koppeling vaak plaats door iemand uit de eigen gemeenschap. Bijkomend probleem voor slachtoffers van uitbuiting is dat dit tevens vaak het enige contact is dat ze hebben in Nederland. Ze kennen niemand anders die hun taal spreekt en de enige informatie die ze krijgen over regels in Nederland en hun rechten, krijgen ze van een onbetrouwbare bron. Vaak is bovendien sprake van een schuld: wie naar Nederland is geloodst door een koppelaar, krijgt te horen dat dit hoge

<sup>1</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2010). *Mensenhandel. Achtste rapportage van de Nationaal Rapporteur.*

<sup>2</sup> Europol (2009). *Trafficking in Human Beings in the European Union: a Europol perspective.*

<sup>3</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2007). *Mensenhandel. Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur.*

<sup>4</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2007). *Mensenhandel. Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur.*

<sup>5</sup> ILO (2010). *Decent work for domestic workers.* International Labour Conference, 99th Session, 2010, Report IV(1).

<sup>6</sup> Bakker, E. de, Frouws, J. Jongeneel, R. en Slangen, E. (2004). *'Als je te snel rijdt, weet je ook dat het niet mag'. Illegale arbeid in de Westlandse glastuinbouw.* Wetenschapswinkel Wageningen UR.

kosten met zich meebracht die eerst moeten worden afbetaald.

Enkele respondenten stellen dan ook dat sommige groepen illegale arbeidsmigranten gevoeliger zijn voor uitbuiting dan andere groepen. Roemen en Bulgaren kunnen makkelijker naar huis dan bijvoorbeeld Indonesiërs. Niet alleen vanwege de afstand, maar ook omdat ze wel legaal in Nederland verblijven. Dit in tegenstelling tot andere groepen, zoals Indonesiërs die voor legaal verblijf in Nederland ook een vergunning nodig hebben. Dergelijke groepen, zeker wanneer slachtoffer van mensensmokkel of –handel hebben vaak veel geld betaald om naar Nederland te komen, hun papieren worden ingenomen en ze verblijven illegaal in Nederland. Zij kunnen zich nauwelijks aan een dergelijke situatie onttrekken en zijn daardoor vatbaarder voor uitbuiting.

Desondanks worden ook Roemenen en Bulgaren slachtoffer van uitbuiting, denk bijvoorbeeld aan het bekende voorbeeld van uitbuiting op een aspergekwekerij in Someren, waarbij met name Roemenen het slachtoffer waren. Hoewel zij vaker op eigen gelegenheid komen en geen schuld hebben gemaakt in de vorm van reiskosten, wordt ook deze groep slachtoffer van vormen van (financiële) uitbuiting. Er worden allerlei constructies voor een ‘fictieve schuld’ bedacht, zoals kosten voor scholing over gewassen (in de land en tuinbouw), voor transport van huis naar werk, voor huisvesting en exorbitant hoge boetes voor te laat komen of zaken die kapot gaan in huis. Het is niet ongebruikelijk dat arbeidsmigranten uit Roemenië en Bulgarije op deze wijze aan het einde van de maand een ‘negatief’ loonstrookje hebben en daarmee feitelijk een schuld opbouwen die ze dwingt nog langer in een dergelijke illegale constructie te blijven werken.

## 5.8 Andere fenomenen en constructies

Ten slotte zijn in de oriënterende interviews door respondenten verschillende andere fenomenen en constructies benoemd die in deze paragraaf nog kort aan de orde komen.

### **‘Inlegconstructie’**

Een relatief nieuw fenomeen dat wordt genoemd is een zogenoemde ‘Inlegconstructie’. Veel Roemenen en Bulgaren komen naar Nederland om een eigen bedrijf te beginnen. Wanneer ze hier komen laat een landgenoot die al langer in Nederland is de nieuwkomer participeren in het ‘eigen bedrijf’, met als belofte dat dit bedrijf kan worden overgenomen. Daarvoor moet echter eerst een soort inleg bij elkaar worden verdiend om het aandeel in het bedrijf te kunnen betalen. Die belofte wordt echter niet nagekomen of de nieuwkomer krijgt een bedrijf in de schoenen geschoven dat zwaar belast is met schulden.

Iets vergelijkbaars zijn vennootschapconstructies met Bulgaren, waarbij de Bulgaar in de praktijk alleen arbeid inbrengt. Op papier kan een dergelijke vennootschapconstructie legaal zijn, maar in de praktijk is dat vaak niet zo. In plaats van loon krijgt de arbeidsmigrant een voorschot op de winst, en zo wordt het ook geadmistreerd, waardoor het moeilijk te controleren is.

### **‘Frontstore’ in het land van herkomst**

Wat meer lijkt voor te komen dan voorheen, is dat er sprake is van een soort ‘frontstore’ in het land van herkomst, waar werving plaatsvindt voor werk in Nederland. Dit speelt zeker

bij groepen die legaal Nederland in kunnen reizen, zoals de Bulgaren en Roemenen. Bijkomend fenomeen, wanneer het de zwaardere en georganiseerde criminaliteit betreft, is dat men dan ook weet wie de familieleden van de arbeidsmigranten zijn. Criminelen kunnen vervolgens de arbeidsmigranten in Nederland dreigen hun familieleden in het land van herkomst iets aan te doen wanneer zij in Nederland melding maken van bijvoorbeeld onderbetaling of uitbuiting. Dit versterkt dus de machtspositie van de daders.

### **Verzoeken tot vestiging als zelfstandige**

Een relatief nieuw en nog maar weinig gehoord voorbeeld zijn de op voorhand vrijwel kansloze verzoeken tot vestiging als zelfstandige door met name Turken. De procedure rond die aanvraag duurt enkele maanden en gedurende die procedure mogen Turken in Nederland blijven en hebben zij geen machtiging voorlopig verblijf (mvv) nodig op grond van het Associatieverdrag tussen Turkije en de Europese Unie. Een aanvraag voor vestiging als zelfstandige wordt namelijk voorgelegd aan het Agentschap NL om te beoordelen of met de aanwezigheid van de vreemdeling een wezenlijk Nederlands belang wordt gediend. Het vermoeden bestaat dat velen van hen in afwachting van de uiteindelijke beslissing, waarvan ze vaak op voorhand weten dat deze negatief uitvalt, illegale arbeid verrichten in Nederland.

### **Huisvesting**

Bijna alle respondenten melden problemen rondom huisvesting als verschijnsel dat vaak gepaard gaat met illegale tewerkstelling. Zo maakt het Regionale Informatie en Expertise-centrum Haaglanden / Hollands Midden melding van het 'verkameren' van woningen, gevaarlijke woonsituaties en het verhuren van matrassen per dagdeel. Overigens betreft het hier problemen die niet specifiek samenhangen hangen met illegale tewerkstelling, als wel met malafide praktijken ten opzichte van arbeidsmigranten in het algemeen, waaronder dus ook de Polen. In veel gevallen wonen uitzendkrachten uit de MOE-landen die tijdelijk of voor het eerst naar Nederland komen in huisvesting die door de werkgever, dat wil zeggen: het uitzendbureau, wordt verhuurd. In de algemeen verbindend verklaarde uitzend-cao is vastgesteld dat dit een reguliere woning, een hotel/pensioen, wooneenheden in gebouwencomplexen, chalets/woonunits of huisvesting op recreatieterreinen kunnen zijn. Dit moet volgens de cao tegen een "reële" prijs worden aangeboden<sup>1</sup>.

Research voor Beleid heeft in 2010 onderzoek gedaan naar de situatie van MOE-landers in de wijken in aantal Nederlandse gemeenten<sup>2</sup>. Uit het onderzoek bleek dat terwijl uitzendbureaus/verhuurders dus moeten voldoen aan alle wettelijke eisen met betrekking tot huisvesting, in de praktijk vaak misbruik wordt gemaakt van de afhankelijkheidssituatie waarin de arbeidsmigranten verkeren en de lage eisen die ze zelf stellen aan huisvesting. Dit heeft vooral gevolgen voor prijs en kwaliteit van de huisvesting. Er is sprake van zaken als overbewoning van panden, onvoldoende sanitaire voorzieningen, gebrekkige brandveiligheid, etc. Tegelijkertijd worden woekerhuren gevraagd die zoals eerder beschreven direct op het loon van de uitzendkracht worden ingehouden. In andere gevallen moeten uitzendkrachten elke paar dagen verhuizen en komen in de woningen steeds andere mensen te wonen. Deze slechte woonsituatie kan ook tot sociale spanningen met omwonenden leiden."

<sup>1</sup> Research voor Beleid (2010). *Grenzen stellen. Omvang van en maatregelen tegen malafide praktijken in de uitzendbranche*. G.P. Walz, B. Frouws, en D.H. Grijpstra.

<sup>2</sup> Research voor Beleid (2010). *MOE-landers in de wijk*. P. van Teeffelen en J. Zweers.





Ten slotte worden in de interviews nog veel andere overtredingen genoemd die gepaard gaan met illegale tewerkstelling, waarvan een deel ook verweven zit in de reeds beschreven fenomenen. Hieronder volgt een opsomming:

- Valsheid in geschrifte
- Fictieve dienstverbanden
- Artikel 326 oplichting<sup>1</sup>
- Fiscale delicten
- Onderbetaling
- Overtredingen van de arbeidstijden- en arbowetgeving
- Afhankelijkheid: het verplicht inleveren van het paspoort
- Illegale prostitutie (zie onder andere hoofdstuk 4, de paragraaf over de Chinese wellness branche)
- Identiteitsfraude
- Witwassen
- Migratiecriminaliteit
- Intimidatie / bedreiging
- Hennepteelt (knippen van henneptoppen door Bulgaarse vrouwen)

Wat betreft identiteitsfraude refereert één van de respondenten aan een onderzoek van UWV waarbij een grootschalige analyse op het databestand is uitgevoerd. Wanneer sprake was van het samenvallen van enkele indicatoren, zoals meer dan 250 SV-dagen, een jaarinkomen van meer dan 70.000 gulden (destijds) en meer dan 4 dienstverbanden op één BSN (destijds sofinummer) bleek dat een mogelijke goede indicatie van identiteitsfraude te zijn, waarmee illegale arbeid wordt 'gewit'. Er kan in dat geval sprake zijn van meer mensen die werkzaam zijn op één BSN. De respondent meent zich te herinneren dat deze analyse ongeveer 100.000 sofinummers opleverde waarbij dit mogelijk aan de hand was. Veel uitzendbureaus noemen in de enquête deze vorm van identiteitsfraude als voorbeeld van overtredingen waarmee illegale tewerkstelling gepaard gaat.

### **5.8.1 Een blik over de grens: nieuwe fenomenen in België**

In deze laatste paragraaf bespreken we enkele nieuwe fenomenen die in België recent aan het licht zijn gekomen. De mogelijkheid bestaat dat enkele van deze fenomenen overwaaien naar Nederland. Een blik over de grens kan zodoende waardevol zijn. Enkele respondenten stellen bovendien dat men in België verder is dan in Nederland met de aanpak van arbeidsgelateerde uitbuiting. Daarom is het interessant te bezien van welke sectoren, doelgroepen en fenomenen in relatie tot illegale tewerkstelling sprake is in België. Dit kan immers aanknopingspunten opleveren voor de Nederlandse aanpak van illegale tewerkstelling, uitbuiting en mensenhandel. We maken hiervoor gebruik van het recent (oktober 2010) verschenen jaarverslag over mensenhandel en -smokkel van het Centrum voor Gelijkheid

---

<sup>1</sup> Hij die, met het oogmerk om zich of een ander wederrechtelijk te bevoordelen, hetzij door het aannemen van een valse naam of van een valse hoedanigheid, hetzij door listige kunstgrepen, hetzij door een samenweefsel van verdichtsels, iemand beweegt tot de afgifte van enig goed, tot het ter beschikking stellen van gegevens met geldswaarde in het handelsverkeer, tot het aangaan van een schuld of tot het teniet doen van een schuld, wordt, als schuldig aan oplichting, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 4 jaren of geldboete van de vijfde categorie.

van Kansen en voor Racismebestrijding<sup>1</sup>. Daarbij dient dus te worden aangetekend dat het hier met name gaat om fenomenen die gerelateerd zijn aan mensenhandel en mensen-smokkel. Het resulterende beeld is specifiek. Het gaat niet om een totaalbeeld van illegale tewerkstelling in België. Een overzicht in vogelvlucht:

#### **Land- en tuinbouw**

- In de fruitpluk is sprake van illegale tewerkstelling van vooral Indiërs. In sommige gevallen duikt hier ook het systeem van koppelbazen op, die illegale werkrachten plaatsen bij tuinders en ook transport en huisvesting regelen.
- Bij Belgische paddenstoelkwekers is sprake van illegale tewerkstelling van jonge Bulgaarse vrouwen die expliciet gerekruteerd worden door exploitanten en aangevoerd worden via Eurolines. Ze worden zwaar onderbetaald en slecht gehuisvest.
- Een nieuw fenomeen in de landbouw is het als schijnzelfstandigen plaatsen van Polen in de pluimveesector. In andere gevallen binnen deze sector is sprake van pluimveekwekerijen die worden uitgebaat door Turkse eigenaars die illegaal Bulgaarse mannen van Turkse afkomst tewerkstellen.

#### **Bouwsector en renovatie**

- In de bouwsector in België manifesteren zich, zoals eerder in het rapport beschreven, enkele Braziliaanse netwerken. In het jaarverslag van een jaar eerder werd beschreven hoe deze netwerken actief zijn<sup>2</sup>: Dit werkt als volgt: Het transport van de tewerkgestelde Brazilianen, die overigens bijna allemaal afkomstig zijn uit dezelfde regio namelijk Goiás of Minas Gerais, wordt geregeld door een reisbureau. De Brazilianen kunnen vervolgens drie maanden legaal in België verblijven. Op basis van hun echte Braziliaanse identiteit maken ze vervolgens een valse Portugese verblijfsvergunning, in samenspraak met hun werkgever. Ze vestigen zich vervolgens gedurende heel korte tijd in Portugal om daar een fiscale kaart te krijgen. Vervolgens keren ze terug naar België om daar, of elders in Europa te werken op bouwerven in onderaanneming voor Portugese firma's. De Dienst Vreemdelingenzaken in België schat dat er tussen de 10.000 en 50.000 Brazilianen in het land verblijven.<sup>3</sup> Mogelijk komt een deel van deze Brazilianen via België ook Nederland binnen. Naar verluidt wonen en werken velen van hen in Amsterdam zo schreef nrc.next, weliswaar op basis van anekdotische informatie, in een artikel op 21 december 2009<sup>4</sup>.
- Met betrekking tot Roemeense werklieden is sprake van uitbuiting via een systeem van detachering en/of schijnzelfstandigheid. Ze worden in Roemenië gerekruteerd, waar ze een contract tekenen of aandelen van het betrokken bedrijf moeten kopen om als schijnzelfstandige te kunnen werken. Deze aandelen moeten vervolgens worden afbetaald door te werken, zodat er in feite sprake is van een systeem van schuldbinding.

<sup>1</sup> Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (2010). *Jaarverslag 2009. Mensenhandel-smokkel: in een schijn van wettelijkheid*.

<sup>2</sup> Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (2009). *Jaarverslag 2008. Mensenhandel-smokkel: bestrijden met mensen en middelen*.

<sup>3</sup> Dienst Vreemdelingenzaken/FOD Binnenlandse Zaken. *Activiteitenrapport 2009*.

<sup>4</sup> Sander Heijne. *Klein Brazilië aan de Amstel*. Nrc.next, 21 december 2009.

### **Horeca**

- In België worden Chinese, Japanse en Vietnamese restaurants, maar ook Turkse cafés, pita-zaken en Belgische snackbars in verband gebracht met mensenhandel. De politie heeft vastgesteld dat Chinese slachtoffers vaak niet in één enkel restaurant maar in verschillende restaurants tewerkgesteld worden om hun smokkelschuld te kunnen afbetalen.

### **Textiel**

- In de textielsector worden zaken van mensenhandel en illegale tewerkstelling met name aangetroffen bij clandestiene textielateliers (waar namaaktextiel wordt gefabriceerd) en lompenbedrijven waar illegaal tewerkgestelde werknemers tweedehandskleding moeten sorteren voor de exportmarkt. Deze bedrijven zijn voornamelijk in handen van Syrische exploitanten.

### **Huishoudhulp**

- Ook in de huishoudhulp en bij diplomaten of relatiekennissen van ambassades treft men in België praktijken van mensenhandel en illegale tewerkstelling aan, al komen deze moeilijk aan het licht. Hierbij kan ook sprake zijn van georganiseerde netwerken waarbij tewerkstellingsagentschappen meisjes rekruteren om als huishoudhulpen te werken bij vermogende gezinnen.

### **Transport**

- In de transport sector wordt bij controles in België vooral misbruik van Moldavische truckers vastgesteld. Er worden ook speciaal transportfirma's in Rusland opgericht waarvan de werknemers in werkelijkheid voor een Belgische firma werken. In de transportsector bestaan ook georganiseerde vormen van economische exploitatie via constructies van schijnzelfstandigheid en detacheringen.

### **Nacht- en telefoonwinkels, carwash en benzinestations**

- Veel Indische of Pakistaanse uitbaters van nacht- en telefoonwinkels hebben geen geldige verblijfsdocumenten. In een aantal gevallen worden zij zelf ook tewerkgesteld in een situatie van uitbuiting als schijnzelfstandigen of aandeelhouders, waarbij ze feitelijk fungeren als stromannen van de exploitant. Ook komt het voor dat slachtoffers van mensensmokkel gratis moeten werken in dergelijke winkels om hun schulden af te betalen. Dezelfde constructies met betrekking tot uitbuiting door Pakistani komen voor in de carwash sector en in de sector van benzinestations. Bij de toiletten van tankstations langs de snelwegen is nog sprake van een andere vorm van frauduleuze constructies waarin vreemdelingen door koppelbazen tewerkgesteld worden als gedetacheerde zelfstandigen. Per benzinestation betreft dit vaak ongeveer zes illegale, meestal Russische vreemdelingen die werken in een soort ploegensysteem.

### **Schoonmaaksector**

- In de schoonmaaksector is sprake van firma's die als onderaannemer van grote bedrijven illegale personen of schijnzelfstandigen aan het werk zetten. In deze sector worden illegale Afrikanen, waaronder ook Marokkanen, en Braziliaanse vrouwen als slachtoffer aangetroffen. Er wordt vaak gebruik gemaakt van vennootschappen die optreden tussen schoonmaakbedrijven met een contract en verdachte onderaannemers.

### **Afvalverwerking**

- In de sector van afvalverwerking zijn verschillende firma's van Belgisch-Turkse ondernemers werkzaam in onderaanneming voor grote Belgische bedrijven in het havengebied. Bij deze bedrijven zijn vaak Bulgaars-Turkse werknemers als schijnzelfstandige illegaal tewerkgesteld met als taak het sorteren van afval.

### **Vleesverwerkende industrie**

- In de vleesverwerkende industrie is met name sprake van illegaal tewerkgestelde Slovaakse arbeidskrachten die via een firma uit Slowakije zijn gedetacheerd.





## 6 Beschouwing

Dit hoofdstuk zet de uitkomsten van de verschillende deelonderzoeken op een rij om inzicht te krijgen in aard, omvang en sectorale verschuivingen van illegale tewerkstelling. Daarbij is het zaak terug te keren naar de onderzoeksvragen zoals gesteld door het Ministerie en neergelegd in hoofdstuk 1. Per deelvraag geven we de bevindingen van het onderzoek weer aan de hand van een korte beschouwing. Een opmerking vooraf is dat niet alle deelvragen, op basis van het onderzoek, eenduidig zijn te beantwoorden. Dit lichten we per vraag nader toe. Voor een meer methodologische beschouwing op de vergelijkbaarheid van cijfers en onderzoeken zij verwezen naar hoofdstuk 1 en 2.

### 6.1 Bevindingen

#### 1 *Welke sectoren en fenomenen zijn momenteel nog onvoldoende in beeld bij handhaving van de Wav?*

Aan de hand van overwegend kwalitatieve informatie is te constateren dat illegale tewerkstelling nog altijd voorkomt in een aantal sectoren waarvan dit al langer bekend is. Veel genoemde sectoren zijn de land- en tuinbouw, (Chinese) horeca, bouw, detailhandel, schoonmaak en de uitzendbranche. In mindere mate worden sectoren zoals vervoer en logistiek, huishoudelijk werk, de vleesverwerkende industrie en de binnenvaart genoemd. Buiten deze sectoren lijkt illegale tewerkstelling zich nauwelijks voor te doen. De genoemde sectoren staan bij handhavende instanties voldoende op het netvlies en worden onderworpen aan nadrukkelijker controles dan andere sectoren.

In het onderzoek is getracht nieuwe fenomenen van illegale tewerkstelling zoveel mogelijk op het spoor te komen door met deskundigen en betrokkenen vanuit zeer verschillende invalshoeken over illegale tewerkstelling en aanverwante fenomenen te spreken en daarover informatie bijeen te zoeken. De fenomenen die op basis hiervan naar voren komen zijn echter over het algemeen klein in omvang en goed in beeld bij Arbeidsinspectie en SIOD die er in nauwe samenwerking met andere partijen (zoals gemeente, vreemdelingenpolitie, IND) snel op reageren. Conclusie luidt dat er geen sprake is van opvallende nieuwe fenomenen, die nog onvoldoende in beeld zijn bij de Arbeidsinspectie of de SIOD.

Ook de doelgroepen (wat betreft nationaliteit) waarbij sprake is van illegale tewerkstelling zijn goed in beeld. De groepen die tijdens controles van de Arbeidsinspectie het meest regelmatig worden aangetroffen – Bulgaren, Roemenen, Chinezen, Turken en Indonesiërs – zijn ook de groepen waarover we in het onderzoek de meeste signalen hebben gekregen. Aandachtsgroepen zijn Pakistanen en Indiërs die op basis van een verblijfsvergunning voor studie of een andere schijnconstructie (bijvoorbeeld een schijnhuwelijk) Nederland binnenkomen en veelal werkzaam zijn in de schoonmaaksector. Dit is weliswaar goed in beeld bij Arbeidsinspectie en SIOD maar pas vrij recentelijk is daar een speciaal project op gezet. Door goede gegevensuitwisseling en verhoogde aandacht hiervoor lijkt het fenomeen op dit moment overigens mogelijk groter dan het feitelijk is. Mogelijke andere aandachtsgroepen zijn Brazilianen, die zich vooralsnog voornamelijk in België manifesteren en Moldaviërs die in België met name worden aangetroffen in de sector vervoer.

## *2 Wat is de omvang van deze fenomenen en van illegale tewerkstelling in deze sectoren?*

Over de omvang van de onderzochte fenomenen en illegale tewerkstelling in specifieke sectoren zijn geen eenduidige uitspraken te doen, ondanks dat hier tijdens casestudies en interviews nadrukkelijk naar gevraagd is. Respondenten wagen zich al niet aan schattingen over de omvang van illegale tewerkstelling in het algemeen, laat staan aan schattingen over de omvang van specifieke fenomenen. Wel bestaat op basis van de vele gevoerde gesprekken de indruk dat het veelal om relatief kleine en marginale fenomenen gaat, wat overigens niet betekent dat de impact voor zowel arbeidsmigranten als bonafide bedrijven in de sector (concurrentievervalsing) navenant marginaal is. Alleen in de land- en tuinbouw en de Chinese horeca lijkt nog (steeds) wel sprake te zijn van illegale tewerkstelling van relatief grotere omvang. In de land- en tuinbouw speelt hierbij ook een rol dat door de crisis bij sommige ondernemers het water aan de lippen is komen te staan en men daardoor met malafide intermediairs in zee gaat; daardoor lijkt het fenomeen illegale tewerkstelling weer in omvang toegenomen.

## *3 Wat zijn relevante kenmerken van deze fenomenen en van illegale tewerkstelling in deze sectoren?*

Een deel van de illegale tewerkstelling betreft vermoedelijk nog altijd het zwart in dienst hebben van arbeidsmigranten waarvoor een tewerkstellingsvergunning is vereist zonder dit bij instanties te melden. Opvallend is echter dat weinig respondenten aan deze wijze van illegale tewerkstelling refereren. Daarbij geldt weliswaar de methodologische kanttekening dat de focus in het onderzoek lag op nieuwe, specifieke fenomenen, maar deels impliceert dit ook een verschuiving van 'relatief ongecompliceerde vormen' van illegale tewerkstelling naar meer geraffineerde fenomenen van illegale tewerkstelling. In algemene zin spreken respondenten dan ook het vermoeden uit dat illegale tewerkstelling geraffineerder is geworden en dat daders (werkgevers, maar vooral de malafide koppelaars / bemiddelaars) slimmer zijn geworden en telkens op creatieve wijze illegale tewerkstelling inkleden door de mazen in en de grenzen van de wet op te zoeken. De beschreven, relatief nieuwe constructies met betrekking tot buitenlandse chauffeurs waarmee transportbedrijven de cabotage regels omzeilen of de wijze waarop Filipijnse werknemers worden ingezet in de Nederlandse binnenvaart tonen dit op illustratieve wijze aan. De meest voorkomende fenomenen zijn echter al langer bekend: schijnconstructies met betrekking tot de verblijfsvergunning voor studie, de regeling voor kenniswerkers en zzp'ers, schaduwadministraties, 'verkoop-op-stam', identiteitsfraude of nevenvestigingen in het buitenland.

Behalve dat fenomenen mogelijk steeds geraffineerder worden, ontstaat op grond van literatuur en gesprekken met respondenten de indruk dat illegale tewerkstelling de afgelopen jaren meer is verweven met de georganiseerde criminaliteit. Dit uit zich onder andere in actieve werving in het land van herkomst, waarbij sprake is van mensensmokkel of daaraan gerelateerde praktijken. Deze verschuiving richting criminaliteit betekent dat het fenomeen illegale tewerkstelling steeds onzichtbaarder wordt. Het lijkt er op dat meer wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van fraude en criminele netwerken steeds professioneler worden.



#### 4 *Wat is de achtergrond van het ontstaan van deze fenomenen of van illegale tewerkstelling in deze sectoren?*

Het belangrijkste motief voor illegale tewerkstelling is financieel van aard. De illegaal tewerkgestelde wordt slecht betaald, kost daarmee de werkgever/inlener minder geld, wat de mogelijkheid biedt meer winst te maken of het bedrijf draaiende te houden. Dit laatste aspect is de afgelopen jaren als gevolg van de crisis mogelijk meer op de voorgrond getreden. De winst gaat vaak vooral naar de intermediair en in mindere mate naar de inlener.

Een tweede belangrijk motief voor illegale tewerkstelling betreft de beschikbaarheid van arbeidskrachten in Nederland. Werkgevers hebben soms op korte termijn (bijvoorbeeld wanneer er snel geogst moet worden) veel arbeidskrachten nodig of hebben personeel nodig voor werk dat Nederlandse en tegenwoordig ook Poolse arbeidskrachten niet willen uitvoeren omdat het fysiek zwaar, vies of slecht betaald werk is. Het gebrek aan potentiële Nederlandse arbeidskrachten kan werkgevers of (arbeids)bemiddelaars er dan toe bewegen op zoek te gaan naar illegaal te werk te stellen arbeidskrachten.

Voor de arbeidsmigranten zelf zijn de motieven veelal gelegen in de omstandigheden in het land van herkomst. Wanneer daar onvoldoende werk is, het werk slecht betaald of de levensomstandigheden slecht zijn en de mogelijkheid bestaat in een land zoals Nederland in korte tijd veel te werken en naar eigen maatstaven veel geld te verdienen, kan dat reden zijn werk te zoeken in Nederland.

Kijken we meer specifiek naar de dimensies die van invloed zijn op naleving van de Wav door werkgevers, blijkt uit de enquête dat vooral het kennisniveau (uitgezonderd de verplichting tot het controleren van papieren), een kosten / baten analyse (behalve de reputatieschade), de normgetrouwheid ten aanzien van het werken met illegale arbeidskrachten, de niet-overheidscontrole en de gepercipieerde controlekans een negatieve invloed kunnen hebben op de nalevingsbereidheid. Voor de bemiddelaars gaat deels dezelfde conclusie op. Belangrijkste verschil is dat kennis van de regels en de niet-overheidscontrole (melden door collega-bureaus, verlies van keurmerken en certificaten) juist een positieve invloed hebben op de nalevingsbereidheid van intermediairs.

Ten slotte is de vraag waarom men in bepaalde sectoren kiest voor het inzetten van bepaalde fenomenen. Allereerst is bij de beantwoording van de vorige onderzoeksvraag al aangegeven dat fenomenen van illegale tewerkstelling geraffineerder zijn geworden, men overgaat tot meer creatieve constructies die legaal lijken (of soms zelfs blijken) en men meer dan voorheen in het verborgene opereert, waardoor de criminele factor toeneemt. Dit lijkt samen te hangen met de toegenomen handhaving, intensievere inspecties en hogere boetes. Werkgevers en intermediairs trachten meer dan voorheen door het inzetten van specifieke constructies illegale tewerkstelling verborgen te houden. Daarnaast worden bepaalde fenomenen meer ingezet in bepaalde sectoren. Deels hangt dit samen met de aard van het werk of de doelgroep. Het is bijvoorbeeld minder aannemelijk dat een bedrijf werkzaam in de agrarische sector een Bulgaarse arbeidsmigrant als kenniswerker naar Nederland zou moeten halen, dan dat een Chinees bedrijf een Chinese arbeidsmigrant als kenniswerker naar Nederland haalt om in te zetten als kok of voor de import van goederen. Deels betreft het echter ook toeval. Een bepaalde constructie wordt bedacht in een sector - denk bijvoorbeeld aan het inzetten van arbeidsmigranten uit India en Pakistan in de

schoonmaaksector die op een verblijfsvergunning voor studie Nederland binnen komen – dit blijkt te werken en verspreidt zich dan over die sector, tot dat dit in beeld komt bij handhaving en men nieuwe constructies bedenkt.

*5 Met welke andere overtredingen van werkgevers gaat illegale tewerkstelling samen? In welke mate?*

De soorten overtredingen waar illegale tewerkstelling mee samen gaat zijn veelal bekend bij de Arbeidsinspectie en de SIOD. Veel genoemde overtredingen zijn identiteitsfraude, valsheid in geschrifte, fiscale delicten (anders dan niet-afdracht belastingen), onderbetaling (incl. niet-afdracht van premies), illegale huisvesting, illegale prostitutie, overtreding van de arbeidstijden en arbowetgeving en uitbuiting. Met name uitbuiting is in het onderzoek nadrukkelijk aan de orde geweest. Juist vanwege de hierboven beschreven constatering dat illegale tewerkstelling meer richting zwaardere criminaliteit is verschoven lijkt illegale tewerkstelling vaker gepaard te gaan met uitbuiting. Kanttekening hierbij is dat deze constatering ook te maken kan hebben met het feit dat overige uitbuiting (dat wil zeggen: in andere sectoren dan de seksindustrie; arbeidsuitbuiting) pas sinds enkele jaren strafbaar is en de afgelopen jaren enkele spraakmakende zaken omtrent uitbuiting van arbeidsmigranten aan het licht zijn gekomen. Ten slotte geldt de kanttekening dat het onderhavige onderzoek geen rechercheonderzoek, maar een beleidsonderzoek betreft. We kunnen daarom niet met zekerheid stellen dat we een volledig overzicht hebben verkregen van de overtredingen die gepaard gaan met illegale tewerkstelling, ondanks dat we hebben geprobeerd dit te ondervangen door respondenten te selecteren die daar vanuit hun professie zicht op hebben.

Over de mate waarin andere overtredingen samengaan met illegale tewerkstelling zijn geen eenduidige uitspraken te doen. Wel is vast te stellen dat met name intermediairs en in mindere mate werkgevers het geld niet meer alleen verdienen door onderbetaling en niet-afdracht van belastingen en sociale premies maar ook door andere vormen van uitbuiting, bijvoorbeeld met huisvestings(kosten), te hoge reiskosten en boetes.

*6 Is de omvang van illegale tewerkstelling werkelijk gedaald, zoals de Arbeidsinspectie constateert, of zijn er nieuwe fenomenen en sectoren waarin illegale arbeid voorkomt die nog onvoldoende in beeld waren, waardoor het beeld van betere naleving ten onrechte is ontstaan?*

In algemene zin is sprake van een dalende trend in de omvang van illegale tewerkstelling. Het verschijnsel is natuurlijk flink in omvang afgenomen door het mogelijk maken van vrij verkeer van werknemers uit de nieuwe lidstaten van 2004 (waaronder Polen) sinds 1 mei 2007. Ook spelen andere factoren (zoals intensievere inspecties en de verhoging van de boete voor overtreding van de Wav in 2005) een rol. Deze dalende trend is echter mogelijk een (tijdelijk) halt toegeroepen als gevolg van de economische crisis. In een poging te besparen op de arbeidskosten in tijden van dalende omzet en toenemende concurrentie lijkt het erop dat tijdelijk meer werkgevers hun toevlucht hebben genomen tot illegale tewerkstelling. Hierbij speelt mogelijk ook een rol dat Polen die al langer in Nederland werken en

de gang van zaken op de arbeidsmarkt steeds beter kennen, bepaalde werkzaamheden niet meer willen doen, omdat ze ander werk kunnen vinden.

Desondanks is het fenomeen illegale tewerkstelling veel minder groot dan verwacht op basis van de veronderstelling dat veel MOE-landers (voornamelijk Polen), nu zij legaal zijn en daardoor duurder voor werkgevers, vervangen zouden worden door werknemers uit Bulgarije en Roemenië. Deze vervanging heeft slechts in beperkte mate plaatsgevonden. Over het algemeen kiezen veel werkgevers ervoor te blijven werken met Polen, waarmee zij ook voor mei 2007 werkte, al dan niet in het bezit van de destijds nog vereiste tewerkstellingsvergunning. Redenen hiervoor zijn dat men gewend is met deze groep arbeidsmigranten te werken en de Polen over het algemeen bekend staan als goede en harde werkers. Dat neemt echter niet weg dat een deel van de arbeidsbemiddelaars en werkgevers, nu de MOE-landers legaal in Nederland werken, naar andere manieren zoekt om te besparen op de loonkosten. Het lijkt er dan ook op dat een verschuiving heeft opgetreden van illegale tewerkstelling naar malafiditeit door bepaalde uitzendbureaus. Deze malafiditeit uit zich bijvoorbeeld in onderbetaling, te veel uren laten werken, exorbitant hoge bedragen voor huisvesting en reiskosten en hoge boetes voor te laat komen, schade in huis of te laat ziek melden.

Concluderend is het beeld van betere naleving ten aanzien van illegale tewerkstelling niet ten onrechte ontstaan. Er is geen sprake van omvangrijke fenomenen, doelgroepen of sectoren die onvoldoende bij handhaving in beeld zijn. Intensievere inspecties, de invoering van de verhoogde bestuurlijke boete voor overtreding van de Wav en de doorgaans goede samenwerking tussen betrokken instanties leiden tot een verhoogde nalevingsbereidheid bij werkgevers en uitzendbureaus en een voortzetting van de dalende trend in de omvang van illegale tewerkstelling.

Wel is blijvende aandacht vereist, zeker omdat fenomenen met betrekking tot illegale tewerkstelling over het algemeen weliswaar klein in omvang zijn maar wel steeds geraffineerder worden en dichterbij de zwaardere criminaliteit (te denken valt aan uitbuiting) aanzitten, waardoor de impact op slachtoffers en samenleving groot is. Daarnaast is geconcludeerd dat bij een relatief groot deel van met name de werkgevers de kennis waar illegale tewerkstelling kan worden gemeld en de meldingsbereidheid vrij gering zijn. Het is aan te bevelen hier in informatievoorziening meer aandacht aan te besteden.

De verschuiving naar malafiditeit vereist ten slotte ook blijvende aandacht. Ook wanneer in de toekomst besloten mocht worden de verplichting van een tewerkstelling voor Bulgaren en Roemenen af te schaffen, is het aannemelijk dat de arbeidsproblematiek rondom deze groepen niet als vanzelf verdwijnt en zij te maken krijgen met soortgelijke malafide praktijken als waarmee een deel van de voornamelijk Poolse arbeidsmigranten ook na invoering van vrij verkeer nog altijd te maken heeft.



## Bijlage 1 Afkortingen

AI	Arbeidsinspectie
AMF	Arbeidsmarktfraude
ATW	Arbeidstijdenwet
BLinN	Bonded Labour in Nederland
BNRM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
Cao	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen, nu UWV WERKbedrijf
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
EER	Europese Economische Ruimte
EL&I	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
EU	Europese Unie
IND	Immigratie en Naturalisatie Dienst
KvK	Kamer van Koophandel
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie
MOE-lander	Midden en Oost Europa (inwoners van Midden en Oost Europa)
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
SBI	Standaard Bedrijfsindeling
SER	Sociaal Economische Raad
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SSB	Sociaal Statistisch Bestand
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TWV	Tewerkstellingsvergunning
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
WIT	Westland Interventieteam
WML	Wet Minimum Loon en minimum vakantiebijslag
Zzp'er	Zelfstandige zonder personeel



## Bijlage 2 Literatuurlijst

- Arbeidsinspectie / AMF (2008). *Inspectie naleving Wet arbeid vreemdelingen en Wet op het minimumloon en minimumvakantiebijslag in de Transportsector 2007 / 2008.*
- Arbeidsinspectie / AMF (2009). *Naleving Wet arbeid vreemdelingen en Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in de detailhandel, bouw, schoonmaak, land- en tuinbouw, vlees & vis, horeca en autobedrijven.*
- Arbeidsinspectie (2010). *Jaarverslag Arbeidsinspectie 2009.*
- Arbeidsinspectie (2010). *Eindrapport Westland Interventieteam 2008-2009.*
- Bakker, E. de, Frouws, J. Jongeneel, R. en Slangen, E. (2004). *'Als je te snel rijdt, weet je ook dat het niet mag'. Illegale arbeid in de Westlandse glastuinbouw.* Wetenschapswinkel Wageningen UR.
- Belastingdienst (2010). *Position paper Belastingdienst tbv SER*
- Berg, N. van den, M. Brukman, C. van Rij (2007). *De Europese grenzen verlegd. (Eerste) evaluatie flankerend beleid vrij verkeer van werknemers MOE-landen.* Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Bureau Bartels (2009) *Naleving Asbestregels.* Amersfoort: Bureau Bartels.
- Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (2009). *Jaarverslag 2008. Mensenhandel-smokkel: bestrijden met mensen en middelen.*
- Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding (2010). *Jaarverslag 2009. Mensenhandel-smokkel: in een schijn van wettelijkheid.*
- Dienst Vreemdelingenzaken/FOD Binnenlandse Zaken. *Activiteitenrapport 2009.*
- EIM (2008) *Zelfstandigen zonder personeel.* Zoetermeer, EIM en Bureau Bartels
- Engbersen, G., Staring R., van der Leun, J. P., de Boom, J., van der Heijden, P. en Cruijff, M. (2002). *Illegale vreemdelingen in Nederland: Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting.* Rotterdam: Risbo.
- Europol (2009). *Trafficking in Human Beings in the European Union: a Europol perspective.*
- Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (2006). *De 'Tafel van elf', een veelzijdig instrument.*
- Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (2007), *Handleiding nalevingsmonitor.*

- FNV Bondgenoten (2006). *'Te Koop aangeboden: Poolse vrachtwagenchauffeurs'*.
- Gemeente Den Haag / Dienst Stedelijke Ontwikkeling (2010) *Jaarverslag Handhaving Bouwen en Wonen 2009 en de integrale handhaving met samenwerkingspartners.*
- Gemeente Den Haag (2009). *Beantwoording schriftelijke vragen van de raadsleden H.M.M. Vos, L. Zandstra, M.D. Rietveld en K.P. Klein. Inzake: illegale prostitutie in Haagse kap- massagesalons.* sv 2009.039 / RIS 161025 /Regnr. BSD/2009.968
- Groenewoud, M. en van Rij, C (2007). *Naleving van de Wet Arbeid Vreemdelingen in 2006. Onderzoek onder werkgevers.* Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Hanzehogeschool Groningen, Expertisecentrum Grensoverschrijdend Inlenen van Arbeid (2009). *Grensoverschrijdend Inlenen van Arbeid in het wegtransport: Een branche-impressie.*
- Heijne, S. (2009) *Klein Brazilië aan de Amstel.* Nrc.next, 21 december 2009.
- Heyma, A., Berkhout, E., van der Werff, S. en Hof, B. (2008). *De economische impact van arbeidsmigratie uit de MOE-landen, Bulgarije en Roemenië. Een studie naar omvang, aard en economische effecten van arbeidsmigratie.* Amsterdam: SEO.
- ILO (2010). *Decent work for domestic workers. International Labour Conference, 99th Session, 2010, Report IV(1).*
- Inspectie van het Onderwijs (2010). *European University of Professional Education. Vervolgonderzoek 2009. Definitief.*
- Kamerstukken II 2007/2008, nr. 29 407, nr. 81. Bijlage bij de brief van Minister Donner met als kenmerk AM/AKA/2008/30014.
- KLPD. Dienst Nationale Recherche (2008). *De signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector.*
- Ministerie van Financiën (2008). *Miljoenenfraude wokrestaurants opgespoord.* Nieuwsbericht, 28 april 2008.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2010). FEZ/BV/2010/1030. Brief van Minister Donner aan de Tweede Kamer betreffende Amendementen Spekman c.s. begroting SZW 2010, 15 maart 2010.
- Mosselman, M. & van Rij, C. (2005). *Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen. Een eerste onderzoek onder werkgevers.* Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek
- Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2007). *Mensenhandel. Vijfde rapportage van de Nationaal Rapporteur.*



Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2009). *Mensenhandel. Zevende rapportage van de Nationaal Rapporteur.*

Nationaal Rapporteur Mensenhandel (2010). *Mensenhandel. Achtste rapportage van de Nationaal Rapporteur*

Openbaar Ministerie / Functioneel Parket, Nieuwsbericht 5 juli 2010

O+S Amsterdam (2010).

Research voor Beleid (2000). *Illegale tewerkstelling verkend.* J. Ph. Visser en R.G. van Zevenbergen.

Research voor Beleid (2004). *Over de grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid.* M. Zuidam en D.H. Grijpstra.

Research voor Beleid (2006). *Grenzen verleggen. Een onderzoek naar grensoverschrijdende arbeidsbemiddeling in 2006.* J. Dijkema, P. Bolhuis en M. Engelen.

Research voor Beleid (2008). *Nieuwe grenzen, oude praktijken. Onderzoek naar malafide bemiddelaars op de arbeidsmarkt.* H. Bondt en van D. Grijpstra.

Research voor Beleid (2010). *MOE-landers in de wijk.* P. van Teeffelen en J. Zweers.

Research voor Beleid (2010). *Grenzen stellen. Omvang van en maatregelen tegen malafide praktijken in de uitzendbranche.* G.P. Walz, B. Frouws, en D.H. Grijpstra.

SER (2010). *Advies zzp'ers in beeld. Een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel.*

Siesling, M. en Pranger, R. (2009). *Evaluatie invoering bestuurlijke boete Wet arbeid vreemdelingen.* Tilburg: IVA.

Siesling, M., Pranger, R. en de Muijnck, J. (2010). *Plichtsbesef of boeteangst? Motieven voor het (niet) naleven van arbeidswetgeving.* Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies

SIOD (2006). *Jaarverslag SIOD 2005.*

Snel, E. et al. (2010). *Arbeidsmigranten uit Bulgarije, Polen en Roemenië in Rotterdam. Sociale leefsituatie, arbeidspositie en toekomstperspectief.* Erasmus Universiteit Rotterdam / NICIS Institute.

Sociaal Bestek (2010). *Ruim de helft van de Chinezen is werkzaam in de horeca.* Nummer 9, september 2010, jaargang 72.

Staring, R. en Aarts, J. (2010). *Jong en illegaal in Nederland. Een beschrijvende studie naar de komst en het verblijf van onrechtmatig verblijvende (voormalige) alleenstaande minderjarige vreemdelingen en hun visie op de toekomst*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Trouw (2009). *'Illegale seks in Chinese salons op de Wallen'*, 27 juli 2009.

Trouw (2007). *'Seks, onder het mom van massage'*, 22 december 2007.

Versantvoort, M.C., Vossen, I.W.E., van der Ende, M.A., Zoon, C.P.A., Nugteren M., Nauta, J.A., Azzouz, K., Donker van Heel, P.A., Ceglowska, A. en Kreft, W. (2006). *Evaluatie werknemersverkeer MOE-landen*. Rotterdam: Ecorys

VVD-CDA (2010). *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*. Regeerakkoord VVD-CDA.

Weltevrede, A.M., J. de Boom, S. Rezai, L. Zijderwijk, G. Engbersen (2009), *Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Een profielschets van recente arbeidsmigranten uit de MOE-landen*. Rotterdam: Risbo.

Zekic, N. (2006). *Illegale arbeid: de schaamte van het arbeidsrecht*. Afstudeerscriptie Universiteit van Tilburg

#### **Internetbronnen:**

[http://www.agf.nl/nieuwsbericht\\_detail.asp?id=63645](http://www.agf.nl/nieuwsbericht_detail.asp?id=63645)

<http://www.allesvoorgroenarbeid.nl/nieuws-arbeid/browse/1/bericht/meeste-boetes-zijn-voor-uitzendbureaus/>

<http://www.arboportaal.nl/nieuws/harde-aanpak-vermindert-fraude-tuinbouw-westland>

[http://www.belastingdienst.nl/zakelijk/loonheffingen/lb22\\_wonen\\_werken\\_buitenland/lb22\\_wonen\\_werken\\_buitenland-13.html](http://www.belastingdienst.nl/zakelijk/loonheffingen/lb22_wonen_werken_buitenland/lb22_wonen_werken_buitenland-13.html)

<http://financieel.infonu.nl/geld/11030-minimumloon-minimumjeugdloon-juli-2010-uurloon.html>

[http://www.fnvbondgenoten.nl/site/branches/agrarisch\\_groen/downloadblokken/241948](http://www.fnvbondgenoten.nl/site/branches/agrarisch_groen/downloadblokken/241948)

<http://www.normeringarbeid.nl/Applications/getObject.asp?FromDB=1&Obj=1001965.pdf>

[http://sofiaecho.com/2008/12/30/665686\\_minimum-wages-in-construction-increased-to-360-leva](http://sofiaecho.com/2008/12/30/665686_minimum-wages-in-construction-increased-to-360-leva)

## Bijlage 3 Overzicht respondenten

Organisatie	Naam <sup>99</sup> (functie)
Bureau Vreemdelingenpolitie, Haaglanden	Dick Voois
Bureau Vreemdelingenpolitie, Haaglanden	Wendy v.d. Noulant
Bureau Vreemdelingenpolitie, Haaglanden	Ryan Grootens
RCF Kenniscentrum Handhaving (landelijke stuurgroep interventieteams)	Ad van Mierlo
RIEC Haaglanden / Hollands Midden	Erwin Rouwenhorst
Universiteit Maastricht	Hans Nelen
Bureau Financieel Toezicht	--
Integis, forensisch accountants en onderzoekspecialisten	--
SRA Nieuwegein	--
Nederlandse Orde van Belastingadviseurs	--
Immigratie en Naturalisatiedienst (IND)	Eric van Dijk
IND (INDIAC / MIG / EMM)	Viola Schouten
Immigratie en Naturalisatiedienst (IND)	Dinesh Baidjoe
Gemeente Rotterdam, DS+V	Gerdien Wessels
Gemeente Rotterdam, DS+V	Veerle Naudts
Bouwend Nederland	Jørgen Hulsmans
Bonded Labour in Nederland (BlinN)	Eline Willemsen
Alles voor Groene Arbeid	Bram Verhaegh
Meld Misdaad Anoniem	--
Erasmus Universiteit Rotterdam	Maria Elies
Alfa Accountants	--
Comensha	Ria van Meerbos
Justis / Bureau BIBOB	--
Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)	Peter Plooi
Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)	Rene Zoetekouw
Arbeidsinspectie	Piet Rowaan
Arbeidsinspectie	Fred Baarslag
Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO)	Frank de Wijs
LTO-Noord / Nederlandse Bond van Boomkwekers (NBvB)	Jules Sanders
FNV Bondgenoten	Wim Baltussen
Belastingdienst (Team Grensoverschrijdend Werken en Ondernemen)	Peter Genze
FNV Bondgenoten	Marcel Nuyten
FNV Bondgenoten	Andreas Prochniak
Nautilus	Rob Pauptit
Christelijke Bond van Ondernemers in de Binnenvaart	Erik van Toor
UWV Nederland	Liesbeth van Amersfoort
Scheepvaart en Transport college	--
Bureau Veritas	Dhr. v.d. Wout
Stichting Asbest Slachtoffers	--
Polman Milieu	Dhr. Lohuis
FNV Bondgenoten	Mari Martens
Ondernemersorganisatie Schoonmaak- en Bedrijfsdiensten (OBS)	Jan Kerstens
Schoonmaakbedrijf 1	Arjan Ras
Schoonmaakbedrijf 2	Mirelle Gaasbeek
CNV	Jan Kampherbeek
VLOK – branchevereniging voor klussenbedrijven	Kees Huisman
FNV ZBO	Charles Verhoef
BNT Bouwbeveiligingen	Richard Middelman
Economisch Instituut voor de Bouw (EIB)	Harry Beereboom
FNV Bouw	John Kerstens
FNV Bondgenoten	Huub van Dungen
Westland Interventieteam	Mabel Swinkels
FNV	Gerard Roest

<sup>99</sup> Gezien het deels inventariserende karakter van de case-studies is soms maar kort gesproken met bepaalde respondenten. De organisaties en/of de namen van deze respondenten zijn voor de volledigheid echter wel opgenomen in deze lijst. Niet altijd betreft het dan gehele interviews, soms zijn dit slechts korte telefoongesprekken geweest. Met de meerderheid van bovenstaande respondenten is echter wel uitgebreid gesproken. Respondenten die niet bij name genoemd willen staan in dit overzicht weergegeven met --.



## Bijlage 4 Vragenlijst enquête werkgevers

1 Werkt u in uw vestiging wel eens met arbeidskrachten met een niet-Nederlandse nationaliteit?

- Ja
- Nee → **einde vragenlijst**
- Weet niet/w.n.z. → **einde vragenlijst**

2 Welke nationaliteiten, behalve de Nederlandse, komen voor onder de medewerkers in uw vestiging?

- Nederland
- EU-27 / EER (excl. Nederland, Polen, Bulgarije, Roemenië)
- Polen
- Bulgarije
- Roemenië
- Oekraïne / Wit-Rusland
- Overig Oost-Europa, niet EU-27 / EER(b.v. Moldavië, Georgië, Albanië)
- Turkije
- China
- Overig Azië (b.v. India, Pakistan, Indonesië)
- Overig buiten Europa (exclusief Azië)
- Anders, namelijk: (int: bijvoorbeeld, er werken geen Nederlanders, alleen buiten anders):
- Weet niet/w.n.z.

3 Bent u betrokken bij de werving en selectie van personeel?

- Ja, alle personeel
- Ja, maar alleen het vaste personeel (geen tijdelijke/seizoenskrachten)
- Ja, maar alleen uitzendkrachten/tijdelijke/seizoenskrachten

4 Wat is de belangrijkste bedrijfsactiviteit?

.....

5 Hoeveel medewerkers werken er per 1 juli 2010 vast in uw vestiging? (excl. uitzendkrachten)

.....

6 Maakt u wel eens gebruik van uitzendkrachten?

- Ja
- Nee → **door naar vraag 11**
- Weet niet/w.n.z. → **door naar vraag 11**

7 Hoeveel uitzendkrachten heeft u in 2009 in dienst gehad in uw vestiging?

.....

8 Betreft u deze arbeidskrachten altijd bij een in Nederland gevestigd uitzendbureau?

- Ja → **door naar vraag 10**
- Nee, soms ook via een bureau dat in een ander land is gevestigd  
→ **door naar vraag 9**
- Nee, altijd via een (of meer) bureau dat in een ander land is gevestigd  
→ **door naar vraag 9**
- Weet niet/w.n.z. → **door naar vraag 9**

9 In welk land is dit bureau gevestigd?

.....

10 Maakt u wel eens gebruik van tijdelijke arbeidskrachten, maar dan niet via een uitzendbureau?

- Ja
- Nee → **door naar vraag 12**
- Weet niet/w.n.z. → **door naar vraag 12**

11 Hoeveel tijdelijke arbeidskrachten heeft u in 2009 in dienst gehad in uw vestiging?

.....

12 Hoe goed bent u op de hoogte onder welke voorwaarden u vreemdelingen mag laten werken?

- Ik ben goed op de hoogte
- Ik ben grotendeels op de hoogte
- Ik ben niet zo goed op de hoogte
- Ik weet eigenlijk niets

13 Kent u de Wet Arbeid Vreemdelingen?

- Ja
- Nee

14 Bent u verplicht de papieren te controleren van werknemers die bij u in dienst treden?

- Ja
- Nee
- Weet niet/w.n.z.

15 Bent u verplicht de papieren te controleren van werknemers die via een uitzendbureau bij u werken?

- Ja
- Nee
- Weet niet/w.n.z.

16 Wilt u voor de volgende nationaliteiten aangeven of u een tewerkstellingsvergunning nodig heeft voor werknemers uit deze landen?

- Polen
- Duitsers
- Roemenen
- Portugezen
- Chinezen
- Bulgaren
- Ghanezen
- Geen van genoemde
- Weet niet/w.n.z.

*Als Vraag 6 is ja*

17 U gaf eerder aan wel eens gebruik te maken van uitzendkrachten. Wat is doorgaans het all-in uurtarief dat u voor een uitzendkracht betaalt?

.....

18 Heeft u wel eens werknemers aangenomen waarvoor u een tewerkstellingsvergunning nodig had?

- Ja
- Nee
- Weet niet/w.n.z.

19 Denkt u/vindt u dat het aanvragen van de juiste vergunningen relatief veel of weinig tijd kost?

- Heel veel
- Veel
- Enige
- Weinig
- Heel weinig
- Weet niet/w.n.z.

20 Denkt u/vindt u dat het aanvragen van de juiste vergunningen relatief veel of weinig geld kost?

- Heel veel
- Veel
- Enige
- Weinig
- Heel weinig
- Weet niet/w.n.z.

21 Denkt u/vindt u dat het aanvragen van de juiste vergunningen relatief veel of weinig moeite kost?

- Heel veel
- Veel
- Enige
- Weinig
- Heel weinig
- Weet niet/w.n.z.

22 Sommige werkgevers kiezen ervoor om werknemers waarvoor eigenlijk een tewerkstellingsvergunning verplicht is toch zonder vergunning te laten werken. Er is dan sprake van illegale tewerkstelling. Hoe veel moeite denkt u dat het bedrijven in uw sector kost om zulke werknemers te werven?

- Heel veel
- Veel
- Noch veel, noch weinig
- Weinig
- Heel weinig
- Weet niet/w.n.z.

23 Via welke tussenstappen denkt u dat werkgevers illegaal tewerkgestelde werknemers vinden? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*

- De illegaal tewerkgestelde medewerkers bieden zichzelf aan
- Via een bemiddelaar of koppelaar
- Via een uitzendbureau
- Anders, namelijk: .....
- Weet ik niet

24 Denkt u dat het vinden van arbeidskrachten die legaal werken meer of minder moeite kost, dan het werven van arbeidskrachten die illegaal in Nederland werken?

- Veel meer moeite
- Iets meer moeite
- Even veel moeite
- Iets minder moeite
- Veel minder moeite
- Weet ik niet

25 Denkt u dat het werken met legale arbeidskrachten meer of minder geld kost, dan het werken met arbeidskrachten die illegaal in Nederland werken?

- Veel meer geld
- Iets meer geld
- Even veel geld
- Iets minder geld
- Veel minder geld
- Weet ik niet

26 Stel dat u zou werken met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten: Zou u het erg vinden als familie, vrienden of collega's het zouden ontdekken wanneer u daarvan gebruik maakte?

- Ja
- Nee
- Weet niet/w.n.z.

27 Vindt u het terecht dat, volgens de Wet Arbeid Vreemdelingen, sommige mensen alleen met een vergunning in Nederland mogen werken?

- Ja
- Nee
- Weet niet/w.n.z.



28 Hoe terecht vindt u het dat u als werkgever er mede verantwoordelijk voor bent om te zorgen dat alle papieren in orde zijn?

- Helemaal terecht
- Terecht
- Noch terecht, noch onterecht
- Onterecht
- Helemaal onterecht
- Weet niet/w.n.z.

29 Hoe belangrijk vindt u het om regelgeving vanuit de overheid goed na te leven?

- Heel belangrijk
- Belangrijk
- Noch belangrijk, noch onbelangrijk
- Niet belangrijk
- Helemaal niet belangrijk
- Weet niet/w.n.z.

30 Controleert uw bedrijf de identiteitspapieren wanneer u nieuwe arbeidskrachten in dienst neemt of inhurt via een uitzendbureau, een loonbedrijf of een onderaannemer?

Is dat..

- Altijd
- Meestal
- Regelmatig
- Meestal niet
- Zelden of nooit
- Weet niet/w.n.z.

31 Heeft u in het verleden wel eens meegemaakt dat er werknemers waren die fraudeerden met hun identiteitspapieren?

- Ja
- Nee
- Weet niet/w.n.z.

32 Heeft u in het verleden weleens gebruik gemaakt van aannemers, uitzendbureaus of onderaannemers waarvan u vermoedt dat ze met illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten werken?

- Ja
- Nee
- Weet niet/w.n.z.

33 In welke mate bent u het eens of oneens met de volgende stelling: Als er helemaal geen controles en boetes zouden zijn, zou vrijwel iedereen illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten voor zich laten werken.

- Helemaal mee eens
- Enigszins mee eens
- Noch eens, noch oneens
- Enigszins mee oneens
- Helemaal mee oneens
- Weet niet/w.n.z.

34 Zou u het melden/ doorgeven wanneer u van een bedrijf weet dat er illegalen werken?

- Ja
- Nee
- Neutraal
- Weet niet/w.n.z.

35 Weet u bij wie u illegale tewerkstelling zou kunnen melden?

- Ja, namelijk: .....
- Nee

36 Verwacht u dat u het respect verliest van uw klanten, collega's en concurrenten wanneer u gebruik maakt van illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten?

- Ja
- Nee
- Weet niet/w.n.z.

37 Zijn er belangrijke keurmerken/ certificaten die u kan verliezen als u dat doet?

- Ja, namelijk:
- Nee
- Weet niet/w.n.z.

38 Denkt u dat andere bedrijven in uw sector weten waar ze illegale tewerkstelling kunnen melden?

- Ja, allemaal
- Ja, de meesten
- Enkelen
- Niemand
- Weet niet/w.n.z.

39 Denkt u dat uw collega's, familie of andere bekenden het zouden melden/ doorgeven wanneer u bij uw bedrijf mensen illegaal tewerk stelt?

- Ja
- Nee
- Weet niet/w.n.z.

40 Bent u het afgelopen jaar wel eens gecontroleerd door de Arbeidsinspectie?

- Ja, in de afgelopen 6 maanden
- Ja, 6-12 maanden geleden
- Nee
- Weet niet/w.n.z.

41 Hoe groot acht u de kans dat u het komende jaar wordt gecontroleerd?

- Erg groot
- Groot
- Noch groot, noch klein
- Klein
- Erg klein
- Weet niet/w.n.z.

42 Is de kans dat bedrijven met illegaal tewerkgestelde werknemers worden gecontroleerd groter dan de kans dat bedrijven zonder illegaal tewerkgestelde werknemers worden gecontroleerd?

- Veel Groter
- Groter
- Even groot
- Minder groot
- Veel minder groot
- Weet niet/w.n.z.

43 Als er illegaal tewerkgestelde werknemers bij een bedrijf werken, hoe vaak denkt u dat de arbeidsinspectie er tijdens een controle dan achter komt?

Is dat...

- Altijd
- Meestal
- Regelmatig
- Meestal niet
- Zelden of nooit
- Weet niet/w.n.z.

44 Kent u bedrijven in uw omgeving die gecontroleerd zijn op het illegaal tewerkstellen van werknemers?

- Ja, ik ken er velen
- Ja, ik ken er een paar
- Nee, ik ken er geen
- Weet niet/w.n.z.

45 Hoe grondig vindt u/denkt u dat deze controles zijn?

- Zeer grondig
- Grondig
- Neutraal
- Niet grondig
- Helemaal niet grondig
- Weet niet/w.n.z.

46 Hoe moeilijk is het voor de arbeidsinspectie om te zien of er illegalen bij een bedrijf werken?

- Heel moeilijk
- Moeilijk
- Noch moeilijk, noch makkelijk
- Makkelijk
- Heel makkelijk
- Weet niet/w.n.z.

47 Hoe moeilijk is het volgens u om de arbeidsinspectie om de tuin te leiden, bijvoorbeeld door te frauderen met de personeelsadministratie?

- Heel moeilijk
- Moeilijk
- Noch moeilijk, noch makkelijk
- Makkelijk
- Heel makkelijk
- Weet niet/w.n.z.

48 Is het een bepaald soort bedrijven die overtredingen begaan denkt u?

- Ja, namelijk, .....
- Nee
- Neutraal
- Weet niet/w.n.z.

*Als Vraag 48 is ja*

49 Waarom denkt u dat? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*

- Eigen ervaringen
- Berichtgeving in de media
- Gehoord van collega's/concurrenten
- Via een brancheorganisatie, namelijk:
- Anders, namelijk: .....
- Weet niet/w.n.z.

*Als Vraag 48 is ja*

50 Denkt u dat die bedrijven ook vaker gecontroleerd worden?

- Ja, vaker
- Nee, even vaak
- Nee, minder vaak
- Weet niet/w.n.z.

51 Denkt u dat het de Arbeidsinspectie lukt juist die bedrijven te controleren die overtredingen begaan?

- Ja
- Nee
- Weet niet/w.n.z.

52 De boete voor illegale tewerkstelling is 8.000 euro per illegaal tewerkgestelde werknemer. Hoe vaak denkt u dat bedrijven waarbij illegale tewerkstelling is geconstateerd ook de bijbehorende boete krijgen? Is dat...

- Altijd
- Meestal
- Regelmatig
- Meestal niet
- Zelden of nooit
- Weet niet/w.n.z.

53 Kent u bedrijven die aan de boete ontsnapt zijn?

- Ja, ik ken er velen
- Ja, ik ken er een paar
- Nee, ik ken er geen
- Weet niet/w.n.z.

54 Wat vindt u van de hoogte van de boete (8.000 euro per illegaal tewerkgestelde werknemer)?

- Veel te hoog
- Te hoog
- Goed
- Te laag
- Veel te laag
- Weet niet/w.n.z.

55 Welke andere consequenties zou ontdekking van illegale tewerkstelling door de Arbeidsinspectie hebben voor een bedrijf? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*

- Minder klanten
- Verlies van respect bij klanten/opdrachtgevers
- Financiële gevolgen (minder winst vanwege de boete)
- Problemen met de bank als geldschieter vanwege de hoge kosten voor legale arbeid (int: banken kunnen bedrijven onder druk zetten gebruik te maken van illegale arbeid i.v.m. lagere kosten)
- Problemen met de bank als geldschieter vanwege een slechte reputatie
- Moeilijker aan arbeidskrachten kunnen komen
- Problemen met de vakbonden
- Problemen met andere buitenlandse arbeidskrachten
- Geen andere consequenties
- Anders, namelijk: .....
- Weet niet/w.n.z.

56 Hoeveel van de 100 bedrijven in uw sector kennen de regels van de Wet Arbeid Vreemdelingen niet?

.....

57 Hoeveel van deze...zullen de regel zonder het te weten overtreden?

.....

58 ...kennen de regel dus wel. Hoeveel van hen zouden de regel ook naleven als de Arbeidsinspectie geen controles zou uitvoeren?

.....

59 ...kennen de regels wel. U zegt dat...hiervan de regels uit zichzelf ook na zouden leven. ...doen dat niet: of zij de regels naleven hangt af van de handhaving. Hoeveel van hen worden afgeschrikt door de handhaving?

.....

60 ...kennen de regels goed. U zegt dat...hiervan de regels uit zichzelf ook na zouden leven. ...doet dat niet: of zij de regels naleven hangt af van de handhaving. Wordt zij afgeschikt door de handhaving?

- Ja
- Nee

61 Hoeveel procent van de werkgevers in uw branche overtreedt volgens u wel eens de Wet Arbeid Vreemdelingen?

.....

62 Welke redenen hebben werkgevers in uw sector om gebruik te maken van illegaal tewerkgestelde werknemers? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*

- Zonder goedkope arbeidskrachten redden de bedrijven het financieel gewoon niet
- Ze willen meer winst maken
- Lagere kosten voor arbeid
- Illegaal tewerkgestelde werknemers kan men meer uren laten werken
- Er zijn te weinig reguliere arbeidskrachten beschikbaar
- Ze hebben op korte termijn veel arbeidskrachten nodig
- Ze werken al jaren lang met deze arbeidskrachten, maar kunnen dit jaar geen tewerkstellingsvergunning krijgen
- Anders, namelijk: .....
- Weet niet/w.n.z.

63 Welke nieuwe ontwikkelingen en problemen kent u rondom illegale tewerkstelling?

- Schijnconstructies (b.v. entree in Nederland als student, kenniswerker, etc.), namelijk:
- Schijn zzp'ers
- Verloningsfraude
- Uitbuiting
- Problemen rondom huisvesting
- Nieuwe groepen buitenlandse arbeidskrachten, namelijk:
- Het verkopen van land met oogst en terugkopen van dit land zonder oogst (Verkoop op Stam) (Int: komt alleen voor in agrarische sector)
- Andere vormen van criminaliteit, namelijk:
- Anders, namelijk: .....
- Anders, namelijk: .....
- Anders, namelijk: .....
- Geen
- Weet niet/w.n.z.

## Bijlage 5 Vragenlijst enquête uitzendbureaus

1 Wat is uw functie?

.....

2 Maakt uw vestiging deel uit van een concern met meerdere vestigingen?

Ja → We vragen u deze vragenlijst in te vullen met informatie van uw eigen vestiging.

Nee

3 Hoeveel detacheringen heeft uw vestiging in 2009 in Nederland gerealiseerd?

.....detacheringen

4 In welke sector is uw uitzendorganisatie voornamelijk actief?

*(Meerdere antwoorden mogelijk)*

Land- en tuinbouw

Horeca

Transport en logistiek

Vleesverwerkende industrie

Bouwnijverheid

Schoonmaak

Metaal(industrie)

Overige industrie

Andere sector, namelijk:.....

Andere sector, namelijk:.....

Andere sector, namelijk:.....

5 In welke regio is uw uitzendorganisatie voornamelijk actief?

*(Meerdere antwoorden mogelijk)*

Heel Nederland

Noord-Nederland (Groningen, Friesland, Drenthe)

Oost-Nederland (Overijssel, Gelderland)

West en Midden Nederland (Noord-Holland, Zuid-Holland, Flevoland, Utrecht)

Zuid-Nederland (Zeeland, Noord-Brabant, Limburg)

6 Wat is doorgaans het all-in uurtarief dat u aan uw opdrachtgevers doorberekent voor een uitzendkracht?

..... euro

7 Welke nationaliteiten, behalve de Nederlandse, komen voor onder de uitzendkrachten die uw vestiging? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*

- Bulgarije
- Roemenië
- Oekraïne, Wit-Rusland
- Turkije
- China
- Oost-Europa: Polen, Hongarije, Tsjechië, Slovenië, Slowakije,
- Overig Oost-Europa, buiten de EU-27: Moldavië, Georgië, Albanië
- Noord-Oost Europa: Estland, Letland, Litouwen
- Noord- en Midden Europa (België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Ierland, IJsland Liechtenstein, Luxemburg, Noorwegen, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk, Zweden, Zwitserland)
- Zuid-Europa (Cyprus, Griekenland, Italië, Malta, Portugal, Spanje)
- Overig Azië (bijv. India, Pakistan, Indonesië)
- Overig buiten Europa, exclusief Azië.

8 Bemiddelt u wel eens arbeidskrachten met een niet-Nederlandse nationaliteit?

- Ja
- Nee

9 Hoe goed bent u op de hoogte van de voorwaarden waaronder u vreemdelingen mag laten werken?

- Ik ben goed op de hoogte
- Ik ben grotendeels op de hoogte
- Ik ben niet zo goed op de hoogte
- Ik weet eigenlijk niets

10 Kent u de Wet Arbeid Vreemdelingen?

- Ja
- Nee

11 Bent u verplicht de papieren te controleren van uitzendkrachten die bij u in dienst treden (dus die door u gedetacheerd zijn)?

- Ja
- Nee
- Weet niet

12 Voor welke uitzendkrachten heeft u een tewerkstellingsvergunning nodig?

*(Meerdere antwoorden mogelijk)*

- Polen
- Duitsers
- Roemenen
- Portugezen
- Chinezen
- Bulgaren
- Ghanezen
- Geen van bovenstaande



13 Heeft u wel eens uitzendkrachten bemiddeld waarvoor de werkgever een tewerkstellingsvergunning nodig had?

- Ja
- Nee

14 Denkt u/vindt u dat het aanvragen van de juiste vergunningen relatief veel of weinig tijd kost?

- Heel veel
- Veel
- Enige
- Weinig
- Heel weinig

15 Denkt u/vindt u dat het aanvragen van de juiste vergunningen relatief veel of weinig geld kost?

- Heel veel
- Veel
- Enige
- Weinig
- Heel weinig

16 Denkt u/vindt u dat het aanvragen van de juiste vergunningen relatief veel of weinig moeite kost?

- Heel veel
- Veel
- Enige
- Weinig
- Heel weinig

17 Sommige werkgevers kiezen ervoor om werknemers waarvoor eigenlijk een tewerkstellingsvergunning verplicht is toch zonder vergunning te laten werken. Er is dan sprake van illegale tewerkstelling. Hoe veel moeite kost het bedrijven in de sectoren waarin uw organisatie actief is om zulke werknemers te werven?

- Heel veel
- Veel
- Noch veel, noch weinig
- Weinig
- Heel weinig

18 Denkt u dat het vinden van arbeidskrachten die legaal werken meer of minder moeite kost dan het werven van arbeidskrachten die illegaal in Nederland werken?

- Veel meer moeite
- Iets meer moeite
- Even veel moeite
- Iets minder moeite
- Veel minder moeite
- Weet niet

- 19 Denkt u dat het werken met legale arbeidskrachten meer of minder geld kost dan het werken met arbeidskrachten die illegaal in Nederland werken?
- Veel meer geld
  - Iets meer geld
  - Even veel geld
  - Iets minder geld
  - Veel minder geld
  - Weet niet
- 20 Stel dat u uitzendkrachten zou bemiddelen die illegaal werken: Zou u het erg vinden als familie, vrienden of collega's het zouden ontdekken wanneer u daarvan gebruik maakte?
- Ja
  - Nee
- 21 Stel dat u uitzendkrachten zou bemiddelen die illegaal werken: Zou het slecht zijn voor uw reputatie als uitzendorganisatie wanneer dit wordt ontdekt?
- Ja
  - Nee
- 22 Vindt u het terecht dat, volgens de Wet Arbeid Vreemdelingen, sommige mensen alleen met een vergunning in Nederland mogen werken?
- Ja
  - Nee
  - Neutraal
- 23 Hoe terecht vindt u het dat u als uitzendorganisatie er mede verantwoordelijk voor bent om te zorgen dat alle papieren van door u bemiddelde uitzendkrachten in orde zijn?
- Helemaal terecht
  - Terecht
  - Noch terecht, noch onterecht
  - Onterecht
  - Helemaal onterecht
- 24 Hoe belangrijk vindt u het om regelgeving vanuit de overheid goed na te leven?
- Heel erg belangrijk
  - Erg belangrijk
  - Neutraal
  - Niet zo belangrijk
  - Helemaal niet
- 25 Controleert uw uitzendorganisatie de identiteitspapieren van de uitzendkrachten die u bemiddelt?
- Altijd
  - Meestal
  - Regelmatig
  - Meestal niet
  - Zelden of nooit

- 26 Heeft u in het verleden wel eens meegemaakt dat er uitzendkrachten waren die fraudeerden met hun identiteitspapieren?
- Ja
  - Nee
- 27 Wat vindt u van deze stelling: Als er helemaal geen controles en boetes zouden zijn, zou vrijwel iedereen illegaal tewerkgestelde arbeidskrachten voor zich laten werken.
- Helemaal mee eens
  - Enigszins mee eens
  - Noch eens, noch oneens
  - Enigszins mee oneens
  - Helemaal mee oneens
- 28 Zou u het melden/ doorgeven wanneer u van een collega-uitzendbureau weet dat zij uitzendkrachten bemiddelen die illegaal in Nederland werken?
- Ja
  - Nee
  - Neutraal
- 29 Weet u bij wie u illegale tewerkstelling zou kunnen melden?
- Ja, namelijk: .....
  - Nee
- 30 Verwacht u dat u het respect verliest van uw klanten, collega's en concurrenten wanneer u bemiddelt in illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten?
- Ja
  - Nee
  - Geen/weet niet
- 31 Zijn er belangrijke keurmerken/ certificaten die u kan verliezen als u dat doet?
- Ja, namelijk: .....
  - Nee
- 32 Denkt u dat al uw collega-uitzendbureaus weten waar ze illegale tewerkstelling kunnen melden?
- Ja, allemaal
  - Ja, de meesten
  - Enkelen
  - Niemand
- 33 Denkt u dat uw collega's, familie, concurrenten of andere bekenden het zouden melden / doorgeven wanneer uw bedrijf illegale uitzendkrachten zou bemiddelen?
- Ja
  - Nee
  - Geen/weet niet

- 34 Bent u het afgelopen jaar wel eens gecontroleerd door de Arbeidsinspectie?
- Ja, in de afgelopen 6 maanden
  - Ja, 6-12 maanden geleden
  - Nee
- 35 Hoe groot acht u de kans dat u het komende jaar wordt gecontroleerd?
- Erg groot
  - Groot
  - Noch groot, noch klein
  - Klein
  - Erg klein
- 36 Is de kans dat uitzendbureaus die bemiddelen in illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten worden gecontroleerd groter dan de kans dat uitzendbureaus die niet bemiddelen in illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten worden gecontroleerd?
- Veel groter
  - Groter
  - Even groot
  - Minder groot
  - Veel minder groot
- 37 Als een uitzendbureau bemiddelt in uitzendkrachten voor illegale tewerkstelling, komt de Arbeidsinspectie er volgens u tijdens een controle dan altijd achter?
- Altijd
  - Meestal
  - Regelmatig
  - Meestal niet
  - Zelden of nooit
- 38 Kent u collega-uitzendbureaus in uw omgeving die gecontroleerd zijn op het illegaal tewerkstellen van werknemers?
- Ja, ik ken er velen
  - Ja, ik ken er een paar
  - Nee, ik ken er geen
- 39 Hoe grondig vindt u/denkt u dat deze controles zijn?
- Zeer grondig
  - Grondig
  - Neutraal
  - Niet grondig
  - Helemaal niet grondig
- 40 Hoe moeilijk is het voor de Arbeidsinspectie om vast te stellen of er illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten door een uitzendbureau zijn bemiddeld?
- Heel moeilijk
  - Moeilijk
  - Noch moeilijk, noch makkelijk
  - Makkelijk
  - Heel makkelijk

41 Hoe moeilijk is het volgens u om de Arbeidsinspectie om de tuin te leiden, bijvoorbeeld door te frauderen met de administratie?

- Heel moeilijk
- Moeilijk
- Noch moeilijk, noch makkelijk
- Makkelijk
- Heel makkelijk

42 Is het een bepaald soort uitzendbureaus die overtredingen begaan denkt u? Denk hierbij aan bureaus die werken voor specifieke doelgroepen

- Ja, namelijk: .....
- Nee
- Weet niet

43 In welke sectoren zijn deze bureaus voornamelijk actief?

- .....
- Weet niet

44 Waarom denkt u dat?

*(Meerdere antwoorden mogelijk)*

- Eigen ervaringen
- Berichtgeving in de media
- Gehoord van collega's/concurrenten
- Via een brancheorganisatie, namelijk: .....

45 Denkt u dat de uitzendbureaus die overtredingen begaan ook vaker gecontroleerd worden?

- Ja
- Nee
- Weet niet

46 Denkt u dat het de Arbeidsinspectie lukt juist die uitzendbureaus te controleren die overtredingen begaan?

- Ja
- Nee
- Weet niet

47 De boete voor illegale tewerkstelling is 8.000 euro per illegaal tewerkgestelde werknemer. Hoe vaak denkt u dat uitzendbureaus waarbij illegale tewerkstelling is geconstateerd ook de bijbehorende boete krijgen?

- Altijd
- Meestal
- Regelmatig
- Meestal niet
- Zelden of nooit

48 Kent u bedrijven die aan de boete ontsnapt zijn?

- Ja, ik ken er velen
- Ja, ik ken er een paar
- Nee, ik ken er geen

49 Wat vindt u van de hoogte van de boete (8.000 euro per illegaal tewerkgestelde werknemer)?

- Veel te hoog
- Te hoog
- Goed
- Te laag
- Veel te laag

50 Welke andere gevolgen kan ontdekking door de Arbeidsinspectie hebben voor een bedrijf in de uitzendbranche?

.....

51 Hoeveel van de 100 bedrijven in de uitzendbranche kennen de regels van de Wet Arbeid Vreemdelingen niet?

.....

52 Hoeveel van deze....zullen de regel zonder het te weten overtreden?

.....

53 ....kennen de regel dus wel. Hoeveel van hen zouden de regel ook naleven als de Arbeidsinspectie geen controles zou uitvoeren?

.....

54 ....kennen de regels. U zegt dat....hiervan de regels uit zichzelf ook na zouden leven. ....doen dat niet: of zij de regels naleven hangt af van de handhaving. Hoeveel van hen worden afgeschrikt door de handhaving?

.....

55 Hoeveel procent van de werkgevers in uw branche overtreedt volgens u wel eens de Wet Arbeid Vreemdelingen?

.....

56 Ondervindt u als arbeidsbemiddelaar, schade van malafide praktijken door andere arbeidsbemiddelaars?

- Ja
- Nee
- weet niet

57 Welke redenen hebben uitzendbureaus om illegalen te bemiddelen?

*(Meerdere antwoorden mogelijk)*

- Er is vraag naar, en dus is er een aanbodmarkt
- Ze willen meer winst maken
- Er zijn te weinig reguliere uitzendkrachten beschikbaar
- Ze hebben op korte termijn veel uitzendkrachten nodig
- Illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten kan men meer uren laten werken
- Illegaal tewerkgestelde uitzendkrachten zijn goedkoper
- Ze werken al jaren lang met deze uitzendkrachten, maar kunnen dit jaar geen tewerkstellingsvergunning krijgen
- Anders, namelijk: .....

58 Welke nieuwe ontwikkelingen kent u rondom illegale tewerkstelling. Bijvoorbeeld: nieuwe manieren waarop uitzendkrachten illegaal in dienst komen, nieuwe groepen uitzendkrachten, nieuwe groepen werknemers, andere vormen van criminaliteit die gepaard gaan met illegale tewerkstelling of andere fenomenen en constructies rondom illegale tewerkstelling?

.....

59 Welke van de volgende ontwikkelingen en constructies komt u tegen binnen de uitzendbranche? *(Meerdere antwoorden mogelijk)*

- Schijnconstructies (b.v. entree in Nederland als student, kenniswerker, etc.), namelijk: .....
- Schijn zzp'ers
- Verloningsfraude
- Uitbuiting
- Problemen rondom huisvesting
- Nieuwe groepen buitenlandse arbeidskrachten, namelijk:
- Het verkopen van land met oogst en terugkopen van dit land zonder oogst (Verkoop op Stam)
- Andere vormen van criminaliteit, namelijk: .....





## **Bijlage 6 Standaard Bedrijfsindeling CBS**

### **A Landbouw, bosbouw en visserij**

- 01 Landbouw, jacht en dienstverlening voor de landbouw en jacht
- 02 Bosbouw, exploitatie van bossen en dienstverlening voor de bosbouw
- 03 Visserij

### **B Winning van delfstoffen**

- 06 Winning van aardolie en aardgas
- 08 Winning van delfstoffen (geen olie en gas)
- 09 Dienstverlening voor de winning van delfstoffen

### **C Industrie**

- 10 Vervaardiging van voedingsmiddelen
- 11 Vervaardiging van dranken
- 12 Vervaardiging van tabaksproducten
- 13 Vervaardiging van textiel
- 14 Vervaardiging van kleding
- 15 Vervaardiging van leer, lederwaren en schoenen
- 16 Primaire houtbewerking en vervaardiging van artikelen van hout, kurk, riet en vlechtwerk (geen meubels)
- 17 Vervaardiging van papier, karton en papier- en kartonwaren
- 18 Drukkerijen, reproductie van opgenomen media
- 19 Vervaardiging van cokesovenproducten en aardolieverwerking
- 20 Vervaardiging van chemische producten
- 21 Vervaardiging van farmaceutische grondstoffen en producten
- 22 Vervaardiging van producten van rubber en kunststof
- 23 Vervaardiging van overige niet-metaalhoudende minerale producten
- 24 Vervaardiging van metalen in primaire vorm
- 25 Vervaardiging van producten van metaal (geen machines en apparaten)
- 26 Vervaardiging van computers en van elektronische en optische apparatuur
- 27 Vervaardiging van elektrische apparatuur
- 28 Vervaardiging van overige machines en apparaten
- 29 Vervaardiging van auto's, aanhangwagens en opleggers
- 30 Vervaardiging van overige transportmiddelen
- 31 Vervaardiging van meubels
- 32 Vervaardiging van overige goederen
- 33 Reparatie en installatie van machines en apparaten

### **D Productie en distributie van en handel in elektriciteit, aardgas, stoom en gekoelde lucht**

- 35 Productie en distributie van en handel in elektriciteit, aardgas, stoom en gekoelde lucht

## **E Wining en distributie van water; afval- en afvalwaterbeheer en sanering**

- 36 Wining en distributie van water
- 37 Afvalwaterinzameling en -behandeling
- 38 Afvalinzameling en -behandeling; voorbereiding tot recycling
- 39 Sanering en overig afvalbeheer

## **F Bouwnijverheid**

- 41 Algemene burgerlijke en utiliteitsbouw en projectontwikkeling
- 42 Grond-, water- en wegebouw (geen grondverzet)
- 43 Gespecialiseerde werkzaamheden in de bouw

## **G Groot- en detailhandel; reparatie van auto's**

- 45 Handel in en reparatie van auto's, motorfietsen en aanhangers
- 46 Groothandel en handelsbemiddeling (niet in auto's en motorfietsen)
- 47 Detailhandel (niet in auto's)

## **H Vervoer en opslag**

- 49 Vervoer over land
- 50 Vervoer over water
- 51 Luchtvaart
- 52 Opslag en dienstverlening voor vervoer
- 53 Post en koeriers

## **I Logies-, maaltijd- en drankverstrekking**

- 55 Logiesverstrekking
- 56 Eet- en drinkgelegenheden

## **J Informatie en communicatie**

- 58 Uitgeverijen
- 59 Productie en distributie van films en televisieprogramma's; maken en uitgeven van geluidsopnamen
- 60 Verzorgen en uitzenden van radio- en televisieprogramma's
- 61 Telecommunicatie
- 62 Dienstverlenende activiteiten op het gebied van informatietechnologie
- 63 Dienstverlenende activiteiten op het gebied van informatie

## **K Financiële instellingen**

- 64 Financiële instellingen (geen verzekeringen en pensioenfondsen)
- 65 Verzekeringen en pensioenfondsen (geen verplichte sociale verzekeringen)
- 66 Overige financiële dienstverlening

## **L Verhuur van en handel in onroerend goed**

- 68 Verhuur van en handel in onroerend goed

**M Advisering, onderzoek en overige specialistische zakelijke dienstverlening**

- 69 Rechtskundige dienstverlening, accountancy, belastingadvies en administratie
- 70 Holdings (geen financiële), conerndiensten binnen eigen concern en managementadvies
- 71 Architecten, ingenieurs en technisch ontwerp en advies; keuring en controle
- 72 Speur- en ontwikkelingswerk
- 73 Reclame en marktonderzoek
- 74 Industrieel ontwerp en vormgeving, fotografie, vertaling en overige consultancy
- 75 Veterinaire dienstverlening

**N Verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening**

- 77 Verhuur en lease van auto's, consumentenartikelen, machines en overige roerende goederen
- 78 Arbeidsbemiddeling, uitzendbureaus en personeelsbeheer
- 79 Reisbemiddeling, reisorganisatie, toeristische informatie en reserveringsbureaus
- 80 Beveiliging en opsporing
- 81 Facility management, reiniging en landschapsverzorging
- 82 Overige zakelijke dienstverlening

**R Cultuur, sport en recreatie**

- 90 Kunst
- 91 Culturele uitleencentra, openbare archieven, musea, dieren- en plantentuinen, natuurbehoud
- 92 Loterijen en kansspelen
- 93 Sport en recreatie

**S Overige dienstverlening**

- 94 Levensbeschouwelijke en politieke organisaties, belangen- en ideële organisaties, hobbyclubs
- 95 Reparatie van computers en consumentenartikelen
- 96 Wellness en overige dienstverlening; uitvaartbranche



Research voor Beleid  
Bredewater 26  
Postbus 602  
2700 MG Zoetermeer  
tel: 079 322 22 22  
fax: 079 322 22 12  
e-mail: [info@research.nl](mailto:info@research.nl)  
[www.research.nl](http://www.research.nl)