

Vergaderjaar 1998–1999

26 617

Aanpak illegale arbeid

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud	blz.
1 Eindconclusies, aanbevelingen en reactie	5
1.1 Onderzoek	5
1.2 Conclusies	5
1.3 Aanbevelingen	6
1.4 Reactie minister	6
1.5 Nawoord Rekenkamer	7
2 Inleiding	8
2.1 Achtergrond	8
2.2 Taakverdeling	8
2.3 Methode van onderzoek	9
3 Regelgeving	11
4 Aansturing	13
4.1 Aansturing door de directie Arbeidsmarkt	13
4.2 Aansturing van het handhavingsbeleid door de Arbeidsinspectie	14
4.3 Conclusies	17
5 Uitvoering	18
5.1 Inspecties	18
5.2 Samenwerking	18
5.2.1 Multidisciplinaire samenwerking	18
5.2.2 Vreemdelingendienst	19
5.2.3 Belastingdienst en Uitvoeringsinstellingen	20
5.2.4 Openbaar Ministerie	20
5.3 Conclusies	21
6 Informatievoorziening	22
6.1 Sturings- en beleidsinformatie	22
6.2 Informatiesysteem	23
6.3 Conclusie	24

1 EINDCONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN REACTIE

1.1 Onderzoek

Tewerkstelling van vreemdelingen is illegaal als niet aan de vergunningsplicht van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) is voldaan. Tewerkstellingsvergunningen worden verleend door de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, maar alleen als de werkgever intensief naar passend arbeidsaanbod in Nederland en de Europese Unie heeft gezocht.

Binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is de directie Arbeidsmarkt verantwoordelijk voor het beleid ter bestrijding van illegale tewerkstelling, de Arbeidsinspectie voor het toezicht en de opsporing. De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre het ministerie, en in het bijzonder de Arbeidsinspectie, er in slaagt om in samenwerking met andere instanties, illegale tewerkstelling te bestrijden, werkgeversfraude terug te dringen en aan het beleidsniveau politiek relevante signalen af te geven die leiden tot aanscherping van het handhavingsbeleid en de regelgeving.

Omvang illegale arbeid in Nederland

De meeste recente cijfers over de omvang van het verschijnsel illegale arbeid komen van het Nederlands Economisch Instituut en zijn al weer zes jaar oud. Na een onderzoek in 1992-1993 kwam het instituut tot een schatting van 30 000 arbeidsjaren per jaar. Illegale tewerkstelling zou in maar drie bedrijfstakken van substantiële betekenis zijn: de loonconfectie, de land- en tuinbouw en de horeca. Respectievelijk 65%, 24% en 10% van de laag- en ongeschoolde arbeid in deze sectoren zou illegaal worden verricht. Buiten deze sectoren zou illegale arbeid niet of nauwelijks voorkomen. Het rapport is een van de belangrijkste uitgangspunten van de Kabinetsnota Bestrijding illegale tewerkstelling uit 1994, waarin het kabinet de wens uitspreekt een dergelijk onderzoek binnen enkele jaren te herhalen.

De Rekenkamer heeft haar bevindingen op 19 mei 1999 aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gezonden. Deze reageerde begin juni 1999. De hoofdlijnen van de reactie zijn opgenomen in onderdeel 1.4, het nawoord van de Rekenkamer in onderdeel 1.5.

1.2 Conclusies

De aanpak van illegale arbeid door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft ernstig te lijden onder een gebrekkige informatievoorziening. De bewindspersonen krijgen van de Arbeidsinspectie veel informatie over de uitvoeringspraktijk, maar niet de gevraagde rapportages over risico's en effecten van de handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen. Ook de beleidsdirectie Arbeidsmarkt heeft geen samenhangend beeld van inzet en effecten ten aanzien van alle aspecten van illegale tewerkstelling (aanbod van illegale arbeid, vraag, economische omvang, arbeidsmarkteffecten). Daarmee ontbreekt een duidelijk afwegingskader voor beleidsmatige en politieke aansturing.

De Arbeidsinspectie heeft forse inspanningen verricht om de opsporing van illegale tewerkstelling landelijk te uniformeren en systematiseren. Strategische keuzes op basis van een risico-analyse zijn echter nog nauwelijks mogelijk. Hierdoor bestaat nog steeds het risico van ongewenste verschillen in regionale werkwijze. Ook is de kans aanwezig op onevenredig veel aandacht voor bepaalde bedrijfstakken en het bestaan van «witte vlekken».

Het ministerie heeft nauwelijks inzicht in de opbrengsten van samenwerking van de Arbeidsinspectie met andere handhavende instanties. Aan de samenwerking zijn slechts incidenteel meetbare doelstellingen gekoppeld. De toegevoegde waarde van schriftelijke gegevensuitwisseling met de Belastingdienst en de Uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen is uiterst beperkt. Wel zijn samen met andere instanties enkele aansprekende successen geboekt bij de aanpak van georganiseerde illegale arbeid in de tuinbouw. Een effectieve handhaving wordt belemmerd doordat de samenwerking met het Openbaar Ministerie nog niet heeft geleid tot overeenstemming over de te volgen aanpak.

De effectiviteit van de handhaving wordt beperkt door de geringe mogelijkheden om het economisch voordeel te bestrijden dat werkgevers genieten die vreemdelingen illegaal tewerkstellen.

1.3 Aanbevelingen

1. Versterking van de strategische rol van de beleidsdirectie Arbeidsmarkt bij het handhavingsbeleid kan een belangrijke bijdrage leveren aan een samenhangend en stringent Wav-beleid, als onderdeel van het totale arbeidsmarktbeleid. Er dienen duidelijke eisen gesteld te worden aan de beleids- en verantwoordingsinformatie van de Arbeidsinspectie, zodat inzicht ontstaat in de taakuitvoering en de resultaten, en een betere sturing mogelijk wordt.
2. De Arbeidsinspectie en de directie Arbeidsmarkt dienen aan te geven aan welke eisen het sturingsmodel voor de handhaving nog moet voldoen en een plan voor de realisatie vast te stellen. De sturing is gebaat bij een onderzoek gericht op inzicht in de ernst en omvang van het verschijnsel illegale arbeid en een risico-analyse die gevoed wordt met actuele informatie.
3. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zou het initiatief moeten nemen om de samenwerking met andere instanties te koppelen aan heldere afspraken over ieders inzet, gezamenlijke (meetbare) doelstellingen, samenhangende informatie over resultaten en uitwisseling van die informatie.
4. De geslonken mogelijkheden om werkgevers die de Wav overtreden economisch aan te pakken, nopen tot een intensivering van de samenwerking met het Openbaar Ministerie, gericht op een optimale benutting van de bestaande wettelijke en juridische mogelijkheden.

1.4 Reactie minister

In zijn antwoord stelt de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat hij zich deels in de opmerkingen van de Rekenkamer kan vinden en dat vóór en tijdens het onderzoek ontwikkelingen in gang zijn gezet waarvan de vruchten ten tijde van het onderzoek nog niet konden worden geplukt.

Deze ontwikkelingen betreffen onder meer het hernieuwde overleg met het Openbaar Ministerie en de lopende verbetering van het geautomatiseerde informatiesysteem. Het toekomstperspectief van deze ontwikkelingen komt naar de mening van de minister in het rapport onvoldoende uit de verf, waardoor de aanbevelingen en conclusies volgens hem deels achterhaald zijn.

De conclusie dat de aanpak ernstig te lijden zou hebben onder een gebrekkige informatievoorziening acht de minister niet alleen onjuist, maar tevens onvoldoende rekening houdend met de aard van de problematiek: illegale paktijken waarvan het kenmerk is dat het zicht daarop per definitie beperkt is. Het cyclische sturingsmodel dat de Arbeidsinspectie hanteert, beschouwt hij als een adequate aanpak van deze moeilijk grijpbare problematiek. Het model zal de minister in de

toekomst in toenemende mate in staat stellen zijn prioriteitskeuzes te baseren op trendmatige gegevens.

De bewindsman onderschrijft niet dat er een risico bestaat op ongewenste verschillen in regionale werkwijze, omdat er voldoende landelijke aansturing en afstemming plaatsvindt om een voldoende mate van landelijke uniformiteit in het optreden te waarborgen. Het speuren naar illegale praktijken vergt een innovatieve, creatieve, soms experimentele aanpak, gebaseerd op signalen uit regionale netwerken, tips en klachten. De samenwerking met de Vreemdelingendienst en het Openbaar Ministerie brengt per definitie regionale verschillen met zich mee, die de minister om effectiviteitsredenen en vanwege de leereffecten niet zou willen prijsgeven. Het sturingsmodel is volgens de minister bij uitstek geschikt om regionaal ontwikkelde aanpakken te vertalen in landelijke. De conclusies en aanbevelingen geven de minister wel aanleiding om de coördinatie tussen de directie Arbeidsmarkt en de Arbeidsinspectie nog eens te bezien en waar nodig te verbeteren. Ook de overige aanbevelingen zijn voor de minister aanleiding om de mede door de rapportage van de Rekenkamer gesignaleerde verbeterpunten adequaat en versneld aan te pakken.

1.5 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer deelt de opvatting van de minister dat het gehanteerde sturingsmodel een systematische aanpak mogelijk maakt en geschikt is om signalen en ontwikkelingen uit de regio's te verwerken. Het model heeft echter – ondanks dat het daarvoor geschikt en bedoeld is – nog niet geresulteerd in een samenhangend, op betrouwbare cijfers gebaseerd beeld van risico's, inzet en effecten. Als gevolg hiervan is er geen duidelijk afwegingskader voor beleidsmatige en politieke aansturing. Zo heeft de minister onvoldoende inzicht in de mate waarin regionale verschillen voortvloeien uit verschillen in werkwijze of uit gewenste verschillen, die zijn gebaseerd op betrouwbare informatie over risico's.

Het toekomstperspectief acht de Rekenkamer op zijn minst onzeker, zeker nu de minister in zijn reactie geen concrete toezeggingen doet. Onduidelijk blijft vooral hoe en wanneer de nu ontbrekende verantwoordings- en beleidsinformatie beschikbaar komt. Zolang deze informatie er niet is, kan het sturingsmodel dat de Arbeidsinspectie hanteert, onvoldoende functioneren en heeft de minister noch de Tweede Kamer samenhangend inzicht in de doelmatigheid van de bestrijding van illegale arbeid.

2 INLEIDING

2.1 Achtergrond

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) verbiedt werkgevers vreemdelingen in dienst te hebben zonder tewerkstellingsvergunning. Illegale tewerkstelling is niettemin een veel voorkomend verschijnsel, en is strijdig met het arbeidsmarktbeleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waarin werkgelegenheid en arbeidsparticipatie belangrijke speerpunten zijn.

Neveneffect van illegale tewerkstelling is een verstoring van marktverhoudingen als gevolg van het economisch voordeel dat bedrijven behalen door inschakeling van goedkope, illegale werknemers. Het gaat vaak gepaard met verschijnselen als «zwart werk» en slechte arbeidsomstandigheden. Ook kan het uitbuiting van vreemdelingen betekenen en het voortzetten van ongewenst illegaal verblijf.

Schrijnende omstandigheden

Bij inspecties spreken de handhavende instanties meestal een dag of avond af waarop meerdere bedrijven worden bezocht. In Hardenberg en Hengelo zijn onderzoekers van de Rekenkamer meegegaan met inspecties. Wat blijft zijn de vaak schrijnende omstandigheden, zoals sterk vervuilde werkplekken en slaapplekken in de kelder. De werktijden zijn vaak lang en onregelmatig, terwijl de beloning soms schrikbarend laag is.

In de kabinetsnota Bestrijding illegale tewerkstelling (Tweede Kamer, 1993–1994, 23 627, nrs. 1–2) heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het beleid voor de aanpak van illegale tewerkstelling nader uitgewerkt. Doelstelling is niet alleen opsporing van het verschijnsel, maar ook het treffen van bestuurlijk-preventieve maatregelen, zoals voorlichting aan werkgevers, vergroting van de inschakeling van legaal arbeidsaanbod en het verlagen van de arbeidskosten voor werkgevers. Het onderzoek van de Rekenkamer richtte zich vooral op de opsporing van illegale tewerkstelling en het terugdringen van neveneffecten.

2.2 Taakverdeling

De organisatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is gebaseerd op scheiding van beleid en uitvoering. De directie Arbeidsmarkt is verantwoordelijk voor het arbeidsmarktbeleid. De Wet arbeid vreemdelingen is één van de instrumenten voor het wetslagen van dit beleid. De uitvoering berust bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (het verlenen van tewerkstellingsvergunningen) en de Arbeidsinspectie (toezicht en opsporing van illegale tewerkstelling), een dienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tot de taak van de beleidsdirectie Arbeidsmarkt behoort:

- het ontwerpen en onderhouden van instrumenten voor de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid
- het ontwikkelen van strategieën (preventie en opsporing in het kader van de Wav) op basis van trends en periodieke voortgangsrapportages
- het verzorgen van informatie over de inhoud van het beleid
- het nemen van initiatieven tot beleidsonderbouwend en evaluerend onderzoek.

De uitvoerende directie Arbeidsinspectie is belast met:

- de uitvoering van het handhavingsbeleid (opsporing en toezicht van illegale tewerkstelling)

- informatievoorziening (verzameling, verwerking en verstrekking) over de uitvoering.

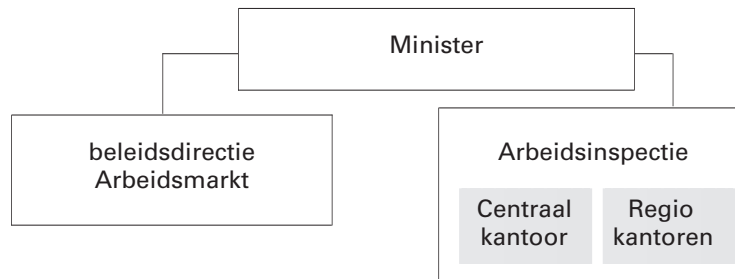
De missie van de Arbeidsinspectie is: «Wij pakken misstanden aan en leveren politiek relevante informatie».

Bij de Arbeidsinspectie hielden zich eind maart 1999 circa 80 inspecteurs bezig met de handhaving van de Wav. De hiermee gemoeide uitgaven bedragen ruim f 11 miljoen (begroting 1999). De Arbeidsinspectie kent zes regionale kantoren en een Centraal Kantoor op het ministerie.

Het Centraal Kantoor van de Arbeidsinspectie vervult een scharnierfunctie tussen de beleidsdirectie en de daadwerkelijke uitvoeringspraktijk (regio's). Het is belast met de voorbereiding, coördinatie, ondersteuning en controle van de uitvoeringspraktijk.

De Arbeidsinspectie heeft de bevoegdheid beslissingen met verstrekkende politieke of beleidsgevolgen rechtstreeks voor te leggen aan de bewindslieden. Voorwaarde hierbij is dat eerst advies wordt ingewonnen bij de beleidsdirectie en overleg met deze directie plaatsvindt. Beslissingen over beleidswijzigingen behoren evenwel tot de taak van de beleidsdirectie.

Onderstaande figuur geeft aan welke onderdelen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het meest betrokken zijn bij de aanpak van illegale tewerkstelling.



Onderstaande tabel geeft aan welke ministeries en instanties betrokken zijn bij de opsporing van illegale tewerkstelling en daarmee gepaard gaande verschijnselen als werkgeversfraude en illegaal verblijf.

<i>Ministeries</i>	<i>Diensten en instanties</i>
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsinspectie • Isv en Uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen
Financien	<ul style="list-style-type: none"> • Belastingdienst
Binnenlandse Zaken	<ul style="list-style-type: none"> • Vreemdelingendienst
Justitie	<ul style="list-style-type: none"> • Immigratie- en Naturalisatiedienst • Openbaar Ministerie

2.3 Methode van onderzoek

In de voorbereidende fase van het onderzoek heeft de Rekenkamer gesprekken gevoerd met de Arbeidsvoorziening, werkgevers- en werknemersorganisaties en maatschappelijke organisaties. Ook hebben onderzoekers van de Rekenkamer inspecties van de Arbeidsinspectie en andere handhavende instanties bijgewoond, om een indruk te krijgen van de gang van zaken in de praktijk.

Voor de gegevensverzameling zijn tijdens het onderzoek relevante beleidsstukken bestudeerd en gesprekken gevoerd met de regionale

kantoren en centrale afdelingen van de Arbeidsinspectie en met de beleidsdirectie Arbeidsmarkt van het ministerie. Daarnaast is een representatieve steekproef getrokken van 100 processen-verbaal die de Arbeidsinspectie in de periode van juli 1996 tot en met juni 1997 tegen werkgevers heeft opgemaakt wegens illegale tewerkstelling van vreemdelingen. Op grond van de steekproef zijn medio 1998 bij de direct betrokken instanties (Belastingdienst, Uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen, Vreemdelingendienst en Openbaar Ministerie) gegevens verzameld over de gevolgen van aangetroffen illegale tewerkstelling voor de betrokken werkgevers en werknemers. Ook heeft de Rekenkamer twee bijeenkomsten met deskundigen georganiseerd, teneinde een beeld te krijgen van de factoren die de kans op naleving van de Wav beïnvloeden.

3 REGELGEVING

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) uit 1995 heeft tot doel in het kader van het arbeidsmarktbeleid arbeidsmigranten restrictief toe te laten en illegale tewerkstelling te bestrijden.

De Wav dient in samenhang met andere regelgeving voldoende mogelijkheden te bieden om het economisch voordeel te bestrijden dat de werkgever bij illegale tewerkstelling heeft.

Behalve de Wav zijn ook de Koppelingswet en de Vreemdelingenwet van belang voor een effectieve aanpak van illegale tewerkstelling.

Vergunningen en vacatures

Een vreemdeling is iemand afkomstig uit een land buiten de Europese Unie. Iedere werkgever die een vreemdeling inschakelt, moet eerst over een tewerkstellingsvergunning beschikken. De Arbeidsvoorzieningsorganisatie beslist over de toekenning van aanvragen. Een belangrijk criterium daarbij is of de werkgever voldoende moeite heeft gedaan om binnen de Europese Unie werkrachten te vinden, wat met name blijkt uit het aanmelden van vacatures bij het arbeidsbureau. In de steekproef van de Rekenkamer bleken 11 van de 100 geverbaliseerde werkgevers de vacatures die zij illegaal vervulden wel bij de Arbeidsvoorziening aangemeld te hebben; 4 van de 11 hadden ook een tewerkstellingsvergunning aangevraagd, maar niet gekregen.

De Wav biedt de Arbeidsinspectie voldoende bevoegdheden om illegale tewerkstelling op te sporen. De inspecteurs van de Arbeidsinspectie mogen bij de bedrijfsbezoeken relevant materiaal inzien en eventueel voor andere handhavende instanties veilig stellen. Het begrip werkgever is in de Wav uitgebreid ten opzichte van de Wet arbeid buitenlandse werknemers uit 1979. Hierdoor vallen alle vormen waarin arbeid wordt verricht (loondienst, aanneming van werk, inzet van freelancers, uitzendwerk en dergelijke) onder de verbodsbepalingen van de Wav. De afgelopen jaren hebben zich diverse constructies aangediend, gericht op ontduiking van de Wav. Met inschakeling van tussenpersonen en buitenlandse rechtspersonen proberen werkgevers in vooral de tuinbouw de vergunningplicht te ontwijken. Dergelijke constructies kunnen nu door de ruimere begripsbepaling beter worden aangepakt.

De mogelijkheden om het economisch voordeel voor werkgevers te bestrijden, zijn met de huidige regelgeving niet optimaal.

Door de invoering van de Koppelingswet per 1 juli 1998 hebben illegaal verblijvende vreemdelingen geen recht meer op gebruik van sociale voorzieningen. Hierdoor is het voor de Uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen niet meer mogelijk om werkgeverspremies na te vorderen als illegale tewerkstelling is vastgesteld. De Arbeidsinspectie signaleert dat dit een ongewenst effect heeft op de handhaving van de Wav. Het financiële voordeel van de werkgever wordt hierdoor immers vergroot. Daarnaast is in de Wav opgenomen dat de werknemer de werkgever kan confronteren met een marktconforme loonvordering over zes maanden. Uit de uitvoeringspraktijk blijkt dat deze bepaling nauwelijks bijdraagt aan het tegengaan van uitbuiting van werknemers en het ontnemen van het oneigenlijk concurrentievoordeel bij werkgevers.

In overleg met het Openbaar Ministerie onderzoekt de Arbeidsinspectie hoe dit voordeel in kaart kan worden gebracht, zodat hogere boetes kunnen worden geëist.

Bij de invoering van de Wav en bij de behandeling van de Koppelingswet is aangegeven dat de Vreemdelingenwet zodanig gewijzigd zou worden dat de kosten van uitzetting van illegaal verblijvende vreemdelingen verhaald zouden kunnen worden op de werkgever die hen illegaal tewerk

heeft gesteld, teneinde het economische voordeel te bestrijden. Wijziging van de Vreemdelingenwet heeft echter nog niet plaatsgevonden.

De Wav is in 1998 ten aanzien van de werkmogelijkheid voor asielzoekers verruimd. In dit kader heeft een summiere handhavingstoets plaatsgevonden. De Arbeidsinspectie constateerde al snel daarna aanzienlijke problemen bij de handhaving en meldde de minister dat niet effectief kon worden opgetreden tegen werkgevers die asielzoekers illegaal tewerkstellen en pas *na* controle een vergunning aanvragen¹. De directie Arbeidsmarkt stelde vast dat dit probleem alleen door een nieuwe wijziging van de Wav voorkomen kan worden. Er wordt thans gewerkt aan een concept-wijzigingsvoorstel.

De Rekenkamer concludeert dat de Wav de Arbeidsinspectie voldoende mogelijkheden biedt om illegale tewerkstelling op te sporen. De mogelijkheden om het economisch voordeel voor werkgevers te bestrijden, zijn met de huidige regelgeving niet optimaal. Dit belemmert een effectieve handhaving.

¹ Dit geldt overigens ook voor andere situaties waarbij de toets op prioriteitgenietend aanbod niet hoeft plaats te vinden.

4 AANSTURING

4.1 Aansturing door de directie Arbeidsmarkt

Taakuitvoering

De directie Arbeidsmarktbeleid bereidt nieuw arbeidsmarktbeleid voor en vertaalt dit in regelgeving. Een goede aansturing van het arbeidsmarktbeleid veronderstelt dat de directie een strategie ontwikkelt voor de beleidsuitvoering en actief optreedt ter verkrijging van betrouwbare beleidsinformatie. Beide elementen zijn nodig om een goede samenwerking te krijgen tussen beleid en uitvoering.

Ten aanzien van het eerste punt stelt de directie Arbeidsmarkt zich passief op. De directie Arbeidsmarkt kent ten aanzien van de Wet arbeid vreemdelingen prioriteit toe aan de op preventie gerichte taak van de Arbeidsvoorziening: het verlenen van tewerkstellingsvergunningen en overleg met de meest betrokken bedrijfstakken. Het Wav-beleid ziet zij als een beleidsarm terrein, omdat de wettelijke uitgangspunten de afgelopen jaren niet belangrijk gewijzigd zijn. De handhavingsstrategie van de Wav is naar de mening van de directie Arbeidsmarkt op hoofdlijnen duidelijk: illegale tewerkstelling opsporen in de bedrijfstakken waar het verschijnsel het meest voorkomt. Het initiatief om binnen deze strategie keuzes te maken (waar komt illegale tewerkstelling het meest voor, hoe wordt de opsporingscapaciteit vervolgens ingezet) ligt bij de Arbeidsinspectie. De directie Arbeidsmarkt stelt zich op de hoogte van de ontwikkelingen en de gemaakte keuzes. De bestrijding van illegale tewerkstelling ziet de directie Arbeidsmarkt als een operationeel sluitstuk van het Wav-beleid, waarbij de Arbeidsinspectie in hoge mate zelfstandig optreedt.

Ook op het tweede punt, het verkrijgen van beleidsinformatie, speelt de directie Arbeidsmarkt geen actieve rol. De directie neemt niet het voortouw bij belangrijke ontwikkelingen rond de coördinatie van de handhaving die binnen de Arbeidsinspectie sinds 1996 in gang zijn gezet. Zij neemt geen initiatief om te komen tot een afwegingskader voor beleidsmatige en politieke aansturing. Alleen in specifieke gevallen vraagt de directie Arbeidsmarkt actief om rapportages over handhavingsproblemen.

Rapportages over de uitvoering van het Wav-beleid zendt de Arbeidsinspectie zonder tussenkomst van de directie Arbeidsmarkt naar de ambtelijke² en politieke leiding. De directie maakt geen gebruik van de mogelijkheid de Arbeidsinspectie te verzoeken om monitoronderzoek naar (de effecten van) het beleid ter bestrijding van illegale tewerkstelling. De directie Arbeidsmarkt heeft wel het initiatief genomen tot een externe evaluatie van de Wav en tot een internationaal vergelijkend onderzoek naar de aanpak van illegale tewerkstelling.

Overleg en capaciteit

Formeel overleg (periodiek en met verslaglegging) tussen de directie Arbeidsmarkt en de Arbeidsinspectie heeft plaats op het niveau van afdelingshoofden en (beleids)medewerkers en vindt eens per maand plaats. Daarnaast vindt kwartaaloverleg plaats tussen deze participanten en vertegenwoordigers van de Arbeidsvoorziening en andere bij de Wav betrokken ministeries, waaronder dat van Justitie.

Op directieureniveau heeft het overleg tussen de Arbeidsinspectie en de directie Arbeidsmarkt een ad hoc karakter.

² De ambtelijke leiding bestaat uit de secretaris-generaal en de directeuren-generaal van het ministerie.

Voor haar taak in het beleid ter bestrijding van illegale tewerkstelling was bij de directie Arbeidsmarkt tot en met 1998 minder dan een halve formatieplaats gereserveerd, op een totale formatie van circa 60 plaatsen.

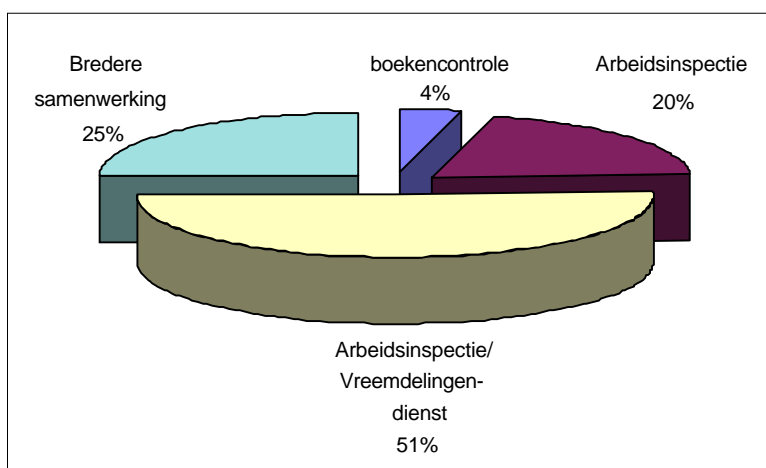
Samenwerking bij acties

De Arbeidsinspectie is sterk gebaat bij samenwerking met andere instanties.

Als de Arbeidsinspectie proces-verbaal opmaakt tegen een werkgever die een vreemdeling illegaal heeft tewerkgesteld, is de Vreemdelingendienst in de meeste gevallen bij de actie betrokken. Deze houdt de vreemdeling aan indien deze illegaal in ons land verblijft. Na verhoor stelt de Vreemdelingendienst een proces-verbaal op dat de Arbeidsinspectie als bewijsmateriaal tegen de werkgever gebruikt.

Dikwijls zijn ook andere instanties bij de acties betrokken, meestal de Belastingdienst en één de uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen, zoals het Gak. Zij richten zich op de opsporing van belasting- en premiefraude door de werkgever. Soms maakt ook de gemeentelijke sociale dienst deel uit van het team; dit in verband met mogelijke bijstandsfraude.

Maar één op de vijf acties voert de Arbeidsinspectie alleen uit, vaak nadat de Vreemdelingendienst proces-verbaal tegen een vreemdeling heeft opgemaakt en het vermoeden van illegale tewerkstelling bestaat. In een enkel geval verbaliseert de Arbeidsinspectie de werkgever na alleen een boekencontrole.



Bron: steekproef Rekenkamer

4.2 Aansturing van het handhavingsbeleid door de Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en uitvoering van het handhavingsbeleid. Voor een effectieve aanpak is het van belang dat de opsporing van illegale tewerkstelling centraal wordt gecoördineerd en gepland en gebaseerd is op een risico-analyse. De risico-analyse dient gebaseerd te zijn op actuele en kwantitatieve informatie.

Opzet

Medio 1996 is door de Arbeidsinspectie het meerjarenplan 1997–2000 vastgesteld. Bestrijding van illegale tewerkstelling komt in dit meerjarenplan marginaal aan bod. Er wordt slechts melding gemaakt van het feit dat de capaciteit ten behoeve van de bestrijding is uitgebreid en dat het voornemen bestaat meer projectmatig te gaan werken. Het meerjarenplan

heeft als kader gediend voor het jaarplan 1997, dat geen inspectieprogramma voor de Wav-handhaving bevat. In maart 1997 constateerde de Arbeidsinspectie dat beslissingen ten aanzien van coördinatie, sturing, uitvoeringsbeleid en capaciteitsbesteding veelal werden genomen op de werkvloer, dat wil zeggen door de inspecteurs in de regio's. Deze werkwijze had volgens de Arbeidsinspectie een aantal nadelen:

- strategische keuzes met betrekking tot prioriteitsstelling, planning en programmering werden onvoldoende door de Arbeidsinspectie als organisatie genomen;
- de Arbeidsinspectie was niet voldoende in staat verantwoording af te leggen over haar activiteiten;
- er waren regionale verschillen in optreden, hetgeen problematisch is als dit leidt tot rechtsongelijkheid.

Gekozen werd voor een nieuwe, planmatige aanpak van de Wav-handhaving die per 1 januari 1998 ingevoerd zou moeten worden. Doel was professionalisering van de bestrijding van illegale arbeid door systematisering en uniformering van de activiteiten in de regio's.

De Arbeidsinspectie heeft hiervoor een cyclisch model ontwikkeld, met vier hoofdactiviteiten:

- marktverkenningsonderzoek
- risico-analyse
- planning, programmering en aansturing
- effectmeting

Uitwerking en voortgang

Een *marktverkenningsonderzoek* is medio 1997 afgesloten. Het is verricht door de Arbeidsinspectie zelf en gebaseerd op literatuur en interviews. De opzet is beperkter dan aanvankelijk gepland en is niet gebaseerd op recente kwantitatieve gegevens over de omvang van het verschijnsel illegale tewerkstelling in de diverse sectoren.

In oktober 1997 is een model voor een *risico-analyse* beschikbaar gekomen. De oorspronkelijke bedoeling was een zeer fijnmazig model waarin gedifferentieerd werd van nul tot honderd. Het aangepaste model voorziet in een risicoscore op een tienpuntsschaal, die wordt gevoed door:

- objectieve kenmerken van de bedrijfstak (40%)
- informatie over naleving van de Wav in het verleden (50%)
- beoordeling van de bedrijfstak door experts (10%).

Eind 1998 beschikte de Arbeidsinspectie over een risico-analyse die vooralsnog alleen gebaseerd was op een beoordeling van bedrijfstakken door deskundigen in de regio's.

In oktober 1997 is voor de *planning en programmering* een opzet gereedgekomen, waarin de Arbeidsinspectie aan de diverse risicocategorieën operationele doelstellingen verbindt in termen van onder meer controlefrequenties en controle-percentages. Uitwerking hiervan heeft nog niet plaatsgevonden; er is voor de eerste jaren afgezien van het formuleren van meetbare doelstellingen per branche.

Ook het voornemen tot een plannings- en prioriteitsstellingsmodel is niet als zodanig gerealiseerd. Eind 1998 stelde de Arbeidsinspectie vast dat «dit «model» is geworden tot een eenvoudige procedure om na uitkomsten van de risico-analyse te komen tot een jaarplan».

Het voornemen om een systeem van *effectmeting* op te zetten waarmee op ieder gewenst moment over de resultaten van de handhaving zou kunnen worden gerapporteerd, was in maart 1999 nog niet gerealiseerd.

Door gebrek aan nalevingsinformatie is voornamelijk overgestapt op enkele simpeler methoden: het herhaald bezoeken van «foute» bedrijven en het herhaald onderzoeken van een bepaalde bedrijfstak. Daarnaast ontwikkelt de Arbeidsinspectie prestatie-indicatoren om de kwaliteit van diverse producten te meten. Hiermee wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de effectmeting. Effectmeting vindt incidenteel plaats. Het Confectie Interventie Team in Amsterdam, waarin de Arbeidsinspectie participeert, registreert per inspectie het aantal aangetroffen illegaal tewerkgestelden en de verhouding legaal/illegaal tewerkgestelden. Dit levert na verloop van tijd informatie op over de mate waarin illegale tewerkstelling zich in de betreffende branche ontwikkelt.

Lik-op-stuk

Met het arrondissement Zutphen is een «lik-op-stuk-beleid» afgesproken. Nadat illegale tewerkstelling is aangetroffen, maakt de Arbeidsinspectie binnen vier dagen een verkort proces-verbaal op. Drie dagen na ontvangst ervan biedt het arrondissementsparket de werkgever een schikking aan. Indien deze niet binnen 44 dagen betaalt, wordt de zaak voorgelegd aan de Officier van Justitie en wordt alsnog een volledig proces-verbaal opgemaakt. Deze aanpak betekent dat een werkgever zeven dagen na een inspectie een boete krijgt. Voordeel van deze relatief eenvoudige aanpak is, behalve het snelle resultaat, de beperking van de administratieve lasten voor de betrokken instanties.

Toepassing

Het cyclische karakter van het aansturingsmodel is nog onvoldoende operationeel en biedt weinig houvast voor strategische keuzes bij de planning en programmering. Meetbare handhavingsdoelstellingen spelen bij de programmering nog geen rol.

Ten behoeve van de planning van inspecties in 1998 is volledig uitgegaan van de inschatting van bedrijfstakcoördinatoren in de regio's. Voor 1998 zijn de Wav-activiteiten voor het eerst opgenomen in een jaarplan. Daarin worden centraal de landelijke projecten en de te volgen werkwijze benoemd. Ook is er ruimte ingebouwd voor regionaal gestuurde projecten. Het jaarplan maakt onderscheid tussen toezichtsonderzoek (gericht op preventie en informatieverzameling over risico's) en opsporingsonderzoek (gericht op verbalisering van werkgevers). Daarnaast is deelname aan multidisciplinaire onderzoeken gepland, die zich richten op malafide constructies. Per regio is aangegeven hoeveel capaciteit voor welk type onderzoek is gereserveerd. De planningsinformatie loopt uiteen van zeer fijnmazig (8 uur capaciteitsinzet voor een bepaald type onderzoek in een bepaalde branche) tot globale pm-posten voor de grote multidisciplinaire onderzoeken.

De informatie in het jaarplan maakt niet duidelijk waarop de gemaakte keuzes en de capaciteitsverdeling zijn gebaseerd.

De uitvoering van het jaarplan was in november 1998 minder ver gevorderd dan beoogd. Bovendien bestond slechts bij een aantal toezichtsprojecten een redelijk beeld van de uitkomsten en opbrengsten. Voor de meeste overige activiteiten was voor de Arbeidsinspectie dit beeld niet te verkrijgen. Er was dan ook geen reden om vanwege inhoudelijke bevindingen tot een heroverweging van strategische uitgangspunten te komen. Besloten werd het jaarplan 1998 inhoudelijk, dat wil zeggen voor wat betreft de keuze van bedrijfstakken, grotendeels voort te zetten in 1999. Wel hebben de ervaringen in 1998 de Arbeidsinspectie aanleiding gegeven om de systematiek van planning en programmering te wijzigen. Het onderscheid tussen toezichts- en opsporingsonderzoeken is vervallen en de informatiefunctie (de input voor de risico-analyse) is verlegd van landelijke naar regionale projecten. Branches waar

nieuwe projecten worden gestart, worden aangedragen door de regio's en vervolgens centraal afgestemd.

4.3 Conclusies

De directie Arbeidsmarkt maakt zijn verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor de ontwikkeling van een strategie voor de aanpak van illegale tewerkstelling onvoldoende waar. De directie stelt zich te passief op bij het verkrijgen van betrouwbare informatie, waaraan de directie zijn beleidsopvattingen en strategie zou kunnen toetsen. Voor de bestrijding van illegale arbeid stelt de directie zeer geringe capaciteit beschikbaar.

De Arbeidsinspectie heeft forse inspanningen verricht om de opsporing van illegale tewerkstelling te systematiseren. Het hiertoe ontworpen aansturingsmodel is echter nog onvoldoende operationeel en vormt geen basis voor strategische keuzes. Als gevolg hiervan spelen meetbare handhavingsdoelstellingen en een op actuele en kwantitatieve informatie gebaseerde risico-analyse een te geringe rol bij de centrale planning en programmering.

5 UITVOERING

5.1 Inspecties

Bij de uitvoering van het handhavingsbeleid dient het werkveld voldoende te worden afgedekt.

In alle regio's speelt de deskundigheid, ervaring en het netwerk van de inspecteurs een belangrijke rol bij de selectie van bedrijfstakken en bedrijven die geïnspecteerd worden. Ook de prioriteiten en de capaciteit van samenwerkingspartners en concrete meldingen over illegale tewerkstelling bepalen deze keuze. De inspecteurs steunen bij de selectie sterk op de kennis en ervaring van de Vreemdelingendienst. De aanpak die de Arbeidsinspectie tot en met 1997 heeft gevolgd bracht volgens de Arbeidsinspectie het risico op «witte vlekken» met zich mee: bedrijfstakken die niet systematisch bezocht worden, maar waarin illegale tewerkstelling wel degelijk zou kunnen voorkomen. De aanpak ging niet gepaard met een systematische risico-analyse.

Tabel 1 geeft aan in welke bedrijfstakken illegale tewerkstelling in de praktijk het meest wordt vastgesteld. De cijfers hebben betrekking op de 100 processen-verbaal uit de steekproef van de Rekenkamer.

Tabel 1: Aantal processen-verbaal (pv's) en recidive per branche

Branche	aantal pv's	aantal recidive
horeca, Chinees	30	4
horeca overig	12	2
land- en tuinbouw	22	6
loonconfectie	9	3
overig	27	2
Totaal	100	17

Dat een groot deel (totaal 42%) van de processen-verbaal is opgemaakt in de horeca, waarvan het leeuwendeel in de Chinese horeca, is opvallend. Volgens de kabinetsnota Bestrijding illegale tewerkstelling zijn de tuinbouw en de loonconfectie veel gevoeliger sectoren.

5.2 Samenwerking

Samenwerking tussen de Arbeidsinspectie en andere instanties dient zoveel mogelijk planmatig te verlopen en gepaard te gaan met meetbare doelstellingen, gestructureerd overleg en inzicht in de behaalde resultaten.

5.2.1 Multidisciplinaire samenwerking

Intensieve samenwerking tussen handhavende instanties is één van de pijlers onder het kabinetsbeleid ter bestrijding van fraude. Uit de Miljoenennota 1993 blijkt dat hierin fors is geïnvesteerd. De capaciteit van de Arbeidsinspectie voor de bestrijding van illegale tewerkstelling kon hierdoor aanzienlijk groeien.

De Arbeidsinspectie heeft in samenwerking met andere instanties successen geboekt bij de aanpak van georganiseerde grootschalige illegale tewerkstelling in de land- en tuinbouw sector.

Georganiseerde illegale arbeid

De Arbeidsinspectie heeft een kwart van haar capaciteit gereserveerd voor de aanpak van georganiseerde illegale arbeid. Via constructies met tussenpersonen en buitenlandse rechtspersonen proberen werkgevers in vooral de tuinbouw de verplichting tot een werkvergunning voor hun personeel te ontwijken. In de Wet arbeid vreemdelingen is met het oog op de aanpak van deze constructies het werkgeversbegrip verruimd. In samenwerking met de Belastingdienst en Gak Nederland BV heeft de Arbeidsinspectie in de regio Zuid een grootschalig onderzoek verricht naar illegale tewerkstelling en belasting- en premiefraude. Het betrof een koop-verkoopconstructie waarbij in 1995 en 1996 circa 1300 vreemdelingen werden ingeschakeld bij de oogst. Eind december 1998 is de werkgever in deze zaak veroordeeld tot een boete van f 200 000 wegens illegale tewerkstelling en hebben Belastingdienst en het Gak voor grote bedragen aan boetes, naheffingen en terugvorderingen opgelegd.

Een andere vorm van samenwerking vindt plaats in de Regionale Interdisciplinaire Fraudeteams. Een voorbeeld hiervan is het Confectie Interventie Team in Amsterdam. Het richt zich op confectie- en naaiateliers waar het illegale praktijken vermoedt. Het team bestaat uit medewerkers van de Arbeidsinspectie, de Vreemdelingendienst, de Belastingdienst en het Gak. Deze samenwerkingsvorm ervaart de betrokken regio van de Arbeidsinspectie als zeer succesvol.

Het succes van het team is voor een belangrijk deel terug te voeren op het convenant dat de samenwerkende instanties hebben afgesloten. Daarin zijn concrete afspraken gemaakt over onder meer de capaciteit die de instanties inzetten. Ook zijn meetbare doelstellingen geformuleerd voor het terugdringen van illegale tewerkstelling. Gestreefd wordt naar minder dan twee illegaal tewerkgestelden per inspectie of minder dan 10 % van het totaal aantal werknemers. Deze doelstelling bepaalt het aantal uit te voeren inspecties en de duur tussen deze inspecties.

5.2.2 Vreemdelingendienst

Sterk afhankelijk is de Arbeidsinspectie van samenwerking met de Vreemdelingendienst.

De wijze van samenwerking blijkt per regio te verschillen, onder meer doordat niet alle politiedistricten (onderdelen van politieregio's) zelfstandig kunnen beslissen over de inzet van capaciteit. In een enkele regio is sprake van verstoorde relaties en wordt hoegenaamd niet samengewerkt; in andere regio's is het contact uitstekend. Veel contacten worden onderhouden op inspecteursniveau. Over en weer worden door capaciteitstekorten en andere prioriteiten gezamenlijke controles afgezegd.

Illegaal verblijf

Bij de 100 inspecties uit de steekproef van de Rekenkamer zijn 263 illegaal tewerkgestelden aangetroffen. Ruim de helft van hen verbleef illegaal in Nederland. In de overige gevallen ging het om personen die hier wel mogen verblijven, maar niet mogen werken. Het lukt de Vreemdelingendienst, eventueel in samenwerking met de Immigratie- en Naturalisatiedienst, in 43% van de gevallen om de illegaal verblijvenden daadwerkelijk uit te zetten. Ze worden «heengezonden» of via Schiphol of de grens met Duitsland daadwerkelijk uitgezet.

De uitzetbaarheid verschilt sterk per bedrijfstak en, in relatie daarmee, per nationaliteit. Uitzetting naar China verloopt het moeizaamst.

Tabel: Uitgezette illegaal verblijvenden per bedrijfstak

	aantal illegalen	Uitgezet	% uitgezet
horeca, Chinees	42	5	12%
horeca, overig	11	4	36%
loonconfectie	20	9	45%
land- en tuinbouw	29	21	72%
overige	59	30	51%
Totaal	161	69	43%

Zo'n 8% van de illegaal tewerkgestelden was op het moment van inspectie al vaker aangehouden, en soms ook al eerder uitgezet.

5.2.3 Belastingdienst en Uitvoeringsinstellingen

Als argument voor de uitbreiding van de inspectiecapaciteit in het kader van de intensivering van de fraudebestrijding werd onder meer gewezen op de vruchten die de Belastingdienst en de Uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen hiervan zouden kunnen plukken. Gegevensuitwisseling en andere vormen van samenwerking zouden leiden tot verhoogde premie- en belastinginkomsten en de Arbeidsinspectie zou bruikbare signalen ontvangen over illegale tewerkstelling. Daarmee zou de effectiviteit van de bestrijding van werkgeversfraude als geheel toenemen.

In januari 1996 heeft de Arbeidsinspectie een landelijk samenwerkingsconvenant ondertekend met de Belastingdienst en de Uitvoeringsinstellingen. Hierin zijn afspraken gemaakt over gegevensuitwisseling en uitbreiding van samenwerkingsprojecten.

Van de samenwerking in de vorm van gegevensuitwisseling en gezamenlijke inspecties heeft de Rekenkamer de concrete effecten onderzocht. Van de 100 processen-verbaal die de Rekenkamer onderzocht, blijkt de samenwerking in 33 gevallen te hebben geleid tot een onderzoek door de Belastingdienst naar mogelijke belastingfraude. In 6 gevallen had de samenwerking na minimaal een jaar geleid tot een boete of naheffing door de Belastingdienst. Hiermee was een bedrag gemoeid van in totaal f 132 697. Elf onderzoeken liepen nog, een aantal schriftelijke signalen zijn toegevoegd aan dossiers.

De Uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen voerden in 24 gevallen nader onderzoek uit naar mogelijke premiefraude. Geen van de 13 inmiddels door hen afgeronde onderzoeken bleek tot naheffingen of boetes te hebben geleid. Wel is in 2 gevallen de opgegeven loonsom van de werkgever verhoogd en zijn er inschrijvingen van werkgevers geweest op basis van de signalen van de Arbeidsinspectie. In beide gevallen leidt dit uiteindelijk tot meer premies.

Uit de evaluatie van het convenant over 1996 blijkt dat er weinig signalen van de Belastingdienst en de Uitvoeringsinstellingen naar de Arbeidsinspectie zijn verzonden.

De samenwerkingspartners hebben een nieuw convenant opgesteld en dit in april 1999 naar het Openbaar Ministerie gezonden ter goedkeuring door het college van procureurs-generaal.

5.2.4 Openbaar Ministerie

Samenwerking met het Openbaar Ministerie is een belangrijke voorwaarde om tot een effectieve aanpak te komen.

In 1998 is tussen het Openbaar Ministerie en de Arbeidsinspectie overleg gestart dat inmiddels een structureel karakter heeft. Dit overleg betreft onder meer het strafvorderingsbeleid en de kwaliteit van de procesverbalen. Daarnaast stelt de Arbeidsinspectie pogingen in het werk om landelijk afspraken te maken over vervolging en het Openbaar Ministerie er op aan te spreken wanneer naar de mening van de Arbeidsinspectie bepaalde arrondissementen daarvan afwijken. De contacten op lokaal niveau verlopen in het algemeen goed.

Begin 1998 heeft de algemeen directeur van de Arbeidsinspectie het Openbaar Ministerie de vraag voorgelegd «... of de hoogte van de minimale boete voldoende preventieve werking naar werkgevers heeft, en of de boete zich verhoudt tot de ongewenste inbreuk van illegale tewerkstelling op een goede werking van de Nederlandse arbeidsmarkt». Het Openbaar Ministerie komt in zijn reactie van maart 1999 tot de conclusie dat een verhoging van de strafmaat momenteel geen passende oplossing is om de effectiviteit van de handhaving van de Wav te vergroten. De aangedragen zaken missen vaak informatie die een zwaardere sanctionering mogelijk maakt (duur van de tewerkstelling, voordeelsberekening). Het Openbaar Ministerie oordeelde dat de kwaliteit van processen-verbaal over het algemeen voldoende tot goed is, maar noemt een aantal concrete punten waarop verbeteringen mogelijk zijn. Zo laten de processen-verbaal de werkgever te veel mogelijkheden tot verweer door de algemene omschrijving van de verrichte arbeid en een summiere weergave van de inspanningen die de werkgever heeft verricht om op legale wijze aan arbeidskrachten te komen.

Strafeisen

Het Openbaar Ministerie hanteert bij eerste overtreding van de Wet arbeid vreemdelingen een bedrag van f 2000 tot f 5000 per aangetroffen illegaal tewerkgestelde als richtlijn voor de strafvordering door de Officier van Justitie. Binnen deze marge zou een hogere of lagere boete geëist kunnen worden aan de hand van de aangetroffen arbeidsomstandigheden en andere verzwarende factoren. Bij herhaalde overtreding is de richtlijn een strafeis tussen de f 4000 en f 10 000.

Bij de 100 door de Rekenkamer onderzochte processen-verbaal ligt de boete per aangetroffen illegaal tewerkgestelde meestal op de ondergrens van f 2000, maar 21 keer viel de boete lager uit.

Uit de steekproef van de Rekenkamer bleek dat het Openbaar Ministerie in 51 van de 100 van de gevallen tot een schikking met de werkgever kwam. Tot seponering werd 9 keer overgegaan. In 25 gevallen kwam de zaak voor de rechter en legde deze een straf of boete op.

In 2 gevallen werd de werkgever vrijgesproken. De overige 13 zaken waren nog in behandeling of er was sprake van hoger beroep.

5.3 Conclusies

Er bestaat nog steeds het risico van ongewenste verschillen in regionale werkwijze. Ook is de kans aanwezig op onevenredig veel aandacht voor bepaalde bedrijfstakken en het bestaan van «witte vlekken».

De Arbeidsinspectie heeft samen met andere instanties enkele aansprekende successen geboekt bij de aanpak van georganiseerde illegale arbeid in de tuinbouw. Samenwerking met andere instanties is echter onvoldoende gebaseerd op meetbare doelstellingen. Schriftelijke gegevensuitwisseling op basis van een convenant met de Belastingdienst en de Uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen levert nauwelijks extra belasting- en premiegeld op, althans niet binnen de termijn van een jaar tot anderhalf jaar. De Arbeidsinspectie heeft maar beperkt inzicht in de opbrengst van samenwerking.

6 INFORMATIEVOORZIENING

6.1 Sturings- en beleidsinformatie

De minister en de beleidsdirectie dienen te beschikken over gestructureerde informatie op grond waarvan een beleidsmatige aansturing van de handhaving mogelijk is. Daarnaast dienen zij te worden voorzien van verantwoordingsinformatie waarin de resultaten en effecten zijn opgenomen van de handhaving en van de samenwerking met andere instanties.

In 1997 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Arbeidsinspectie gewezen op de noodzaak dat signalen van de Arbeidsinspectie tijdig bij beleidsdirecties, algemene leiding en bewindspersonen terechtkomen. De bestrijding van illegale tewerkstelling zag de bewindspersoon als belangrijke peiler in het kabinetsbeleid en signalen uit de praktijk waren daarom van groot belang voor tijdige (bij)sturing. De staatssecretaris merkte op dat er «grote behoefte bestaat aan een afwegingskader voor de bewindslieden, waarin ook trendmatige gegevens zijn opgenomen over capaciteitsinzet, inspectiefrequentie en aangetroffen risico's en effecten».

Aan een «taskforce informatievoorziening» binnen de Arbeidsinspectie is vervolgens gevraagd een voorstel uit te werken voor de informatievoorziening aan ambtelijke en politieke leiding, gericht op rapportages per kwartaal. Op grond van de voorstellen van de werkgroep heeft de algemene leiding van het ministerie in januari 1998 besloten tot:

- de ontwikkeling van een *jaaranalyse* waarbij 1998 werd aangewezen als proefjaar voor de jaarrapportage met nalevingsinformatie en een beperkt aantal experimenten met beleidssignalering;
- *kwartaalrapportages* voor in ieder geval de ambtelijke leiding en de beleidsdirecties, die een structurering bevatten van de monitorrapporten en van de beleidssignalen ten behoeve van de ministerstaf.

De stand van zaken rond de uitvoering van dit besluit was eind 1998 als volgt:

- Het voornemen om in het voorjaar van 1998 voor het eerst een integrale rapportage met *nalevingsinformatie* op te stellen, is niet gerealiseerd en is verschoven naar 1999. Dit hangt samen met de problemen rond het informatiesysteem van de Arbeidsinspectie (zie 6.2). Het is nog steeds de bedoeling om jaarlijks in de eerste helft van het jaar over naleving van de Wav te rapporteren.
In 1998 zijn voorts 18 afzonderlijke *beleidssignalen* aan de algemene leiding gezonden. Slechts in een enkel geval gaat het om gestructureerde nalevingsinformatie (zoals een samenvatting van een kwartaalverslag van het in Amsterdam opererende Confectie Interventie Team) of om informatie met een directe relatie tot de regelgeving («Uitvoerings- en handhavingsproblemen bij de Wav-regeling voor werk door asielzoekers»). Verreweg de meeste berichten zijn ad hoc signalen die betrekking hebben op specifieke bedrijven of bedrijfstakken.
- In juni 1998 heeft de Arbeidsinspectie een *kwartaalrapportage* over het eerste kwartaal van 1998 opgesteld en aangeboden aan de algemene leiding. Het deel over de handhaving van de Wav is in de rapportage beperkt tot de aankondiging van een Wav-project bij garagebedrijven en de gevolgen van rechterlijke uitspraken in twee gevallen van georganiseerde illegale arbeid (constructies in de agrarische sector). De rapportage bevat geen kwantitatieve gegevens over de productie van de Arbeidsinspectie en over de handhavingsactiviteiten of de trendmatige gegevens over capaciteitsinzet, inspectiefrequentie en

aangetroffen risico's en effecten waar de staatssecretaris op doelde. Dit – zo meldt de rapportage – in verband met de introductie van het informatiesysteem Gisai per 1 januari 1998. Evenmin waren er monitorrapporten in opgenomen.

- Eind 1998 had de eerste kwartaalrapportage de bewindslieden nog niet bereikt, omdat vorm en inhoud van de rapportage nog niet de goedkeuring van de ambtelijke leiding hadden.

Het jaarverslag van de Arbeidsinspectie is het belangrijkste externe verantwoordingsdocument van de dienst. De jaarverslagen over 1996 en 1997 bevatten aan cijfermatige gegevens uitsluitend de aantallen tegen werkgevers opgemaakte processen-verbaal in verband met illegale tewerkstelling, uitgesplitst naar de diverse branches. De verslagen bevatten nauwelijks informatie over de effecten van de handhaving en gaan niet in op de opbrengsten van de samenwerking met andere instanties. Dit is opmerkelijk, omdat de Arbeidsinspectie ook streeft naar het terugdringen van bijkomende verschijnselen als «zwart werk», verstoring van de concurrentieverhoudingen, slechte arbeidsomstandigheden en ongewenst illegaal verblijf. Door de gekozen wijze van verantwoording ontbreekt inzicht in de effectiviteit van de Arbeidsinspectie op dit terrein, en de samenwerking met andere instanties. Ook trendmatige gegevens over capaciteitsinzet, inspectiefrequentie en aangetroffen risico's en effecten ontbreken.

Chinese restaurants

Drie van de tien processen-verbaal die de Arbeidsinspectie wegens illegale tewerkstelling opmaakt, treft houders van Chinese restaurants, zo blijkt uit de steekproef van de Rekenkamer. Ook in shoarmazaken en andere horecagelegenheden wordt illegale tewerkstelling vaak aangetroffen. Het gaat hierbij vaak om vreemdelingen met dezelfde nationaliteit als de werkgever, die vaak in kleine aantallen (1 of 2 personen) worden aangetroffen. Vragen, ook in de pers, naar aanleiding van de gestegen aantallen processen in vooral de horeca kon de Arbeidsinspectie volgens eigen zeggen bijzonder lastig beantwoorden, onder meer door «gebrekkige en achterlopende registratie» van gegevens in het eigen informatiesysteem. Het is onduidelijk of het aandeel van de horeca het gevolg is van de omvang van het verschijnsel in deze sector of van onevenredige aandacht voor deze branche. Het Openbaar Ministerie merkt over de zaken in de horeca op dat «veel bedrijven waarin tewerkstelling plaatsvindt, tamelijk marginaal zijn (Chinese restaurants, shoarmazaken) ... waarbij tevens motieven als solidariteit en vriendschap of familierelaties een rol spelen». Volgens het Openbaar Ministerie sluit dit type van illegale tewerkstelling niet aan op de richtlijn voor strafvordering, die uitgaat van «bedrijfseconomische gronden».

6.2 Informatiesysteem

De Arbeidsinspectie dient informatie over de uitvoering op efficiënte wijze te verzamelen en vast te leggen.

Op 5 januari 1998 is in alle regio's en op het Centraal Kantoor van de Arbeidsinspectie het informatiesysteem Gisai (Geïntegreerd Informatiesysteem Arbeidsinspectie) ingevoerd. Bij de invoering sprak de Arbeidsinspectie de volgende verwachting uit: «Doordat informatie over het brede terrein van de Arbeidsinspectie nu op een geïntegreerde manier wordt vastgelegd, kan betrouwbare informatie voor outputsturing worden gegenereerd en (...) kunnen efficiënter dan voorheen doelmatigheids- en doeltreffendheidskengetallen worden gegenereerd» (Jaarverslag 1997). De Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre het na invoering van Gisai mogelijk was om met dit systeem betrouwbare en relevante managementinformatie te leveren over de Wav-handhaving. Het onderzoek was niet gericht op een integraal oordeel over opzet, invoering

en functioneren van het systeem, of over de kwaliteit van de management-informatie ten aanzien van de andere taken van de Arbeidsinspectie.

Gedurende 1998, het eerste jaar van gebruik, is gebleken dat Gisai de gewenste informatie over de Wav-handhaving maar zeer ten dele kon leveren:

- het jaarverslag 1997 van de Arbeidsinspectie vermeldt 1170 tegen werkgevers opgemaakte processen-verbaal. Eind 1998 gaf Gisai voor 1997 een aantal van ruim 900 processen-verbaal aan. Een correctie is voorzien;
- de eerste kwartaalrapportage 1998 van de Arbeidsinspectie aan Bewindslieden en Algemene Leiding bevat in verband met de introductie van Gisai geen cijfers over de produktie, trends en effecten;
- de rapportage van de Arbeidsinspectie over het eerste half jaar van 1998 (september 1998) bevat wel produktiecijfers, maar voorzover deze betrouwbaar zijn, kon dit alleen worden bereikt door een extra bewerking waarbij dubbeltellingen werden weggewerkt. De cijfers over het aantal opgemaakte processen-verbaal in verband met illegale tewerkstelling bedragen naar schatting slechts 20% van het werkelijke aantal;
- in november 1998 stelt de Arbeidsinspectie ten aanzien van het grootste deel van de Wav-inspecties in dat jaar vast dat «onmogelijk een actueel beeld van de kwantitatieve uitkomsten kan worden gegeven»;
- eind 1998 meldde Gisai een Wav-jaarproduktie van 282 processen-verbaal over dat jaar: naar schatting 30% van het werkelijke aantal.

Begin 1999 liepen diverse acties, gericht op oplossing van de problemen rondom het systeem.

6.3 Conclusie

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid krijgt veel informatie over de uitvoeringspraktijk, maar wordt desondanks niet voorzien van periodieke rapportages over risico's en effecten van de handhaving. Hierdoor is niet voldaan aan een belangrijke voorwaarde voor sturing. De Arbeidsinspectie is nog niet in staat betrouwbare sturings- en verantwoordingsinformatie over de Wav-handhaving te leveren.