



De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 1 A
2513 AA S GRAVENHAGE



Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
Telefoon (070) 333 44 44
Fax (070) 333 40 33
www.szw.nl

Ons kenmerk AM/AKA/07/34108
Datum 19 oktober 2007

Onderwerp

Hierbij ontvangt u het onderzoek 'Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen 2006'.¹ Doel van het onderzoek is een goed beeld te krijgen van de motieven van werkgevers om de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) wel of niet na te leven en van de mate waarin deze wet door werkgevers wordt nageleefd. Het rapport heeft betrekking op het kalenderjaar 2006. Dit betekent dat ten tijde van het onderzoek werkgevers nog over een tewerkstellingsvergunning dienden te beschikken voor werknemers uit Polen, Slowakije, Hongarije, Tsjechië, Slovenië, Letland, Estland en Litouwen (de zgn. MOE-landen). Het overgangsregime voor het vrije werknemersverkeer is voor deze landen beëindigd per 1 mei 2007.

Het onderzoek is aangekondigd in het Handhavingsprogramma 2007 – 2010. Een eerder onderzoek heeft plaatsgevonden in het voorjaar van 2005 en had betrekking op het daaraan voorafgaande jaar. Dit onderzoek is u op 20 januari 2006 toegezonden.

In het onderzoek worden vier centrale factoren onderscheiden die de naleving van de Wav beïnvloeden: het normbesef van de ondernemer, de mogelijkheden om te werken met illegalen, economische voordelen en de handhaving. Daarbij blijkt dat de motieven van de werkgever om de wet te overtreden vooral van financiële aard zijn: werken met illegale werknemers is goedkoop. Omdat dit motief niet zal verdwijnen, blijft een hoog handhavingsniveau van groot belang. Het gegeven dat vanaf 1 mei j.l. werknemers uit de MOE-landen een vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt hebben, verandert niets aan de noodzaak van een hoog handhavingsniveau. In november van dit jaar ontvangt u een eerste evaluatie, waarin wordt ingegaan op de effecten van het vrij werknemersverkeer met de MOE-landen.

Werkgevers zouden de wet ook kunnen overtreden, door onbekendheid met de wet. Uit het onderzoek blijkt dat de kennis van de Wav bij werkgevers erg uiteen loopt. Veel werkgevers hebben echter (nog) niet of nauwelijks te maken met de Wav. Om onnodige regelovertreding te voorkomen is voorlichting over de Wav noodzakelijk. SZW start daarom binnenkort samen

¹ ⁴ Het onderzoek is verricht door Regioplan Beleidsonderzoek. Conform de motie-Bakker (Kamerstukken II, 2004-2005, 30 105, nr.16) meld ik hierbij dat dit onderzoek voor €199.900,- is (Europees) aanbesteed.



Ons kenmerk AM/AKA/07/34108

met CWI en Arbeidsinspectie een voorlichtingscampagne over een goede naleving van de Wav.

Het kabinet streeft ernaar dat het percentage werkgevers dat overtredingen begaat van de Wav in 2008 is teruggebracht tot minder dan 15 procent in zes risicosectoren (de bouw, de horeca, de land- en tuinbouw, de uitzendbranche, de schoonmaakbranche en de vlees- en visverwerkende industrie). Om na te gaan of dit beleidsdoel wordt bereikt, is in dit onderzoek getracht na te gaan in welke mate bedrijven of instellingen in 2006 de Wav naleven of overtreden. Onderzoek naar regelovertreding is echter moeilijk. Veel werkgevers zullen niet snel toegeven dat zij de wet wel eens overtreden. Uit dit onderzoek blijkt dit opnieuw². Ik kan u daarom geen voldoende betrouwbare nalevingscijfers geven. Het blijft echter belangrijk om te weten of het (handhavings)beleid tot de juiste effecten leidt. Ik zal mij daarom beraden op alternatieven om de naleving van de Wav in beeld te brengen. Zodra ik meer zicht heb op de mogelijkheden van alternatieve metingen zal ik u daarover nader informeren.

In de bijlage treft u de belangrijkste uitkomsten van en kanttekeningen bij dit onderzoek aan.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(J.P.H. Donner)

Bijlage(n): - Samenvatting van het rapport
- onderzoek 'Naleving van de Wet arbeid vreemdelingen in 2006'

² Bij het POROSZ-onderzoek, dat u op 31 augustus jongstleden is toegezonden en waarbij eveneens met de eenzelfde methode (randomised responsemethode) is gewerkt, is geconstateerd dat deze methode niet tot voor beleid voldoende betrouwbare resultaten leidt.



Ons kenmerk AM/AKA/07/34108

Bijlage

Uitkomsten van en kanttekeningen bij het onderzoek ‘Naleving van de Wet Arbeid Vreemdelingen in 2006’.

Het onderzoek ‘Naleving van de Wet Arbeid Vreemdelingen in 2006’ is erop gericht een goed beeld te krijgen van de motieven van werkgevers om de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) wel of niet na te leven en van de mate waarin deze wet door werkgevers wordt nageleefd.

1. Motieven om de wet al dan niet na te leven

De analyse van de nalevingsgeneigdheid van de Wav is gebaseerd op twee denkmodellen: de Tafel van elf en het ISMA-model³ (Interne norm, Sociale norm, Mogelijkheden en Afschrikking). Op basis daarvan kunnen vier centrale factoren worden onderscheiden die de naleving van de Wav beïnvloeden, namelijk het normbesef van de ondernemer, de mogelijkheden om te werken met illegalen, economische voordelen en de handhaving. Verder kunnen werkgevers de wet ook onbewust overtreden, door onbekendheid met de wet. Het is voor het eerst dat dit onderzoek onder een dergelijk grote doelgroep is verricht. In het voorgaande onderzoek zijn vergelijkbare vragen aan een beduidend kleinere groep gesteld.

De vier centrale factoren

In het onderzoek zijn aan werkgevers diverse stellingen voorgelegd over motieven om de wet te overtreden. Daarnaast is gevraagd een rangorde aan te brengen in deze motieven. Daaruit blijkt dat werkgevers van mening zijn dat de wet vooral wordt overtreden omdat het werken met illegale arbeidskrachten goedkoop is. Verder zijn illegale arbeidskrachten gemotiveerd en werken ze harder. *Economische voordelen* zijn dus doorslaggevend. Daarnaast geven werkgevers als reden aan dat er veel problemen zijn om op een legale manier aan voldoende personeel te komen. Werkgevers klagen daarbij wel eens dat het legaal inhuren van personeel via een tewerkstellingsvergunning te lang duurt of dat de procedure ingewikkeld is. Opvallend is daarom dat deze problemen niet vaak genoemd worden als naar de belangrijkste motieven om de wet te overtreden wordt gevraagd.

Een belangrijk onderdeel van het beleid is gericht op het wegnemen van het (veronderstelde) financiële voordeel door meer controles en hogere straffen. De capaciteit van de arbeidsinspectie is de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen, van ongeveer 65 fte in 2003 tot bijna 180 fte op dit moment. Met de introductie van de bestuurlijke boete op 1 januari 2005 is de boete verhoogd van gemiddeld €980 naar €8000 per illegaal tewerkgestelde werknemer. Uit een eerste evaluatie in het najaar van 2006 blijkt dat dit heeft geleid tot minder recidive.

Het *normbesef* zou werkgevers eveneens kunnen weerhouden van overtreding van de wet. Gevraagd naar de situatie waarin de wet niet wordt gehandhaafd en er dus geen controles of

³) Fraude in Beeld, juni 2007



Ons kenmerk AM/AKA/07/34108

boetes zijn, verwacht driekwart van de werkgevers dat bijna iedereen met buitenlandse arbeidskrachten zou werken zonder tewerkstellingsvergunning aan te vragen. In theorie, als deze werkgevers dit antwoord zouden betrekken op zichzelf, zou dit kunnen betekenen dat slechts 25 procent de wet spontaan zou naleven.

Ook deze factor duidt daarmee op het belang van *handhaving* (controles; opleggen van boetes) voor het bereiken van een hoog nalevingsniveau: zonder controle geen naleving. Daarbij scoort het motief om de wet te overtreden 'de kans door de AI te worden gecontroleerd is klein' laag. Met andere woorden: werkgevers overtreden de wet niet omdat ze vinden dat er weinig wordt gecontroleerd. Andere motieven om de wet te overtreden zijn belangrijker. Verder denkt 34 procent van de werkgevers dat de kans op boetes mee weegt bij de beslissing om wel of niet met illegale arbeidskrachten te werken.

De vierde factor van het analysemodel, *de praktische mogelijkheden om te werken met illegalen*, scoort in vergelijking met andere motieven om de wet te overtreden niet hoog.

Kennis van de wet

Het bovenstaande gaat vooral over een bewuste keuze om de wet te overtreden. Dit veronderstelt dat werkgevers voldoende kennis van de wet hebben om zo'n keuze te maken en dat alle werkgevers voor die keuze staan. Veel werkgevers hebben echter niet of nauwelijks te maken met de Wav. Bovendien blijkt de kennis van de Wav bij werkgevers sterk uiteen te lopen. Zo weten bijna alle werkgevers dat zij verplicht zijn de identiteitsbewijzen en/of verblijfsvergunningen te controleren van mensen die bij hen in dienst zijn. Als het gaat om meer specifieke informatie over of en wanneer men een twv nodig heeft, blijkt echter tweederde van de werkgevers minder goed op de hoogte. Omdat de meeste werkgevers ook niet met de Wav te maken hebben, hoeft dit ook niet altijd. Belangrijker is dat zij weten waar zij snel de noodzakelijke informatie kunnen vinden.

Overigens start in het laatste kwartaal van dit jaar een voorlichtingscampagne over goede naleving van de Wav. De voorlichting is gericht op werkgevers. De website www.wetarbeidvreemdelingen.nl is nu in voorbereiding. Brancheorganisaties worden geconsulteerd en kunnen desgewenst ook een plek krijgen op de website. Op deze site kunnen werkgevers een checklist invullen, op basis waarvan zij snel en eenvoudig kunnen checken of zij de Wav goed naleven. De campagne is een gezamenlijk produkt van SZW, CWI en Arbeidsinspectie.

2. Omvang naleving

Het handhavingsbeleid is erop gericht werkgevers ertoe aan te zetten af te zien van het illegaal tewerkstellen van werknemers. Dit beleid begint met een goede preventie (onder meer via voorlichting), maar vooral voor werkgevers die de wet niet willen naleven is ook het repressieve handhavingsbeleid (controles en boetes) van groot belang. In het beleid wordt dus



Ons kenmerk AM/AKA/07/34108

gestuurd op naleving. Voor de invulling van het beleid is kennis van motieven en redenen om de wet na te leven of te overtreden belangrijk. Om te weten of het beleidsdoel ook wordt bereikt is in dit onderzoek, in navolging van het vorige onderzoek van januari 2006, getracht na te gaan in welke mate bedrijven of instellingen in 2006 de Wav naleven of overtreden. Het Kabinet heeft daarbij als doel dat het percentage werkgevers dat overtredingen begaat van de Wav in 2008 is teruggebracht tot minder dan 15 procent in de bouw, de horeca, de land- en tuinbouw, de uitzendbranche, de schoonmaakbranche en de vlees- en visverwerkende industrie.

Zoals ook aangegeven in de brief bij de aanbieding van het vorige onderzoek, is het overtreden van regelgeving echter moeilijk te onderzoeken. Uit angst voor bestraffing geven werkgevers niet gauw toe gebruik te maken van illegale werknemers. In beide onderzoeken is daarbij als oplossing gekozen om bij gevoelige vragen te werken met een 'randomised response methode', waarbij de antwoorden per respondent onbekend zijn, maar wel uitspraken mogelijk zijn over de hele groep. Daarover werd in de brief bij het vorige onderzoek al gemeld dat bij de tweede meting van het nalevingsniveau meer zicht zal ontstaan op de bruikbaarheid van de onderzoeksmethode.

Uit dit tweede onderzoek blijkt duidelijk dat niet alle respondenten zich aan de instructies houden of de methode begrijpen. In de analyse is getracht hiervoor te corrigeren. Dit heeft geleid tot bredere betrouwbaarheidsmarges dan gewenst is om te kunnen beschikken over voor beleidsdoeleinden bruikbare resultaten.. Het onderzoek heeft daardoor slechts een zeer grove inschatting opgeleverd van de omvang van regelovertreding, die hooguit een indicatieve waarde heeft. Deze inschatting is dat het totale percentage wetsovertreders in 2004 en in 2006 wordt geschat op respectievelijk 11 procent en 9 procent, waarbij bij de interpretatie rekening moet worden gehouden met de zeer brede betrouwbaarheidsintervallen.

Onderzoeksmethode

Nu de methode slechts zeer ruime inschattingen met brede betrouwbaarheidsmarges blijkt op te leveren, acht ik het niet verantwoord beleidsmatige conclusies te verbinden aan de uitkomsten van dit onderzoek, voor zover het gaat om de mate waarin de wet wordt nageleefd. Ook bij het POROSZ-onderzoek, dat u op 31 augustus jongstleden is toegezonden en waarbij eveneens met de randomised response methode is gewerkt, is geconstateerd dat deze methode niet tot bruikbare beleidsresultaten leidt.

Het blijft echter belangrijk om te weten of het beleid tot de juiste effecten leidt. Daarom zal ik mij beraden op alternatieven om de naleving van de Wav in beeld te brengen. Zodra ik meer zicht heb op de mogelijkheden van alternatieve metingen, zal ik u daar nader over informeren.