

Fiche 2: Mededeling - Toepassing Richtlijn Tegengaan Illegale Tewerkstelling

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europese Parlement, de Raad, het Europees Economisch Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Toepassing Richtlijn Tegengaan Illegale Tewerkstelling 2009/52/EC

b) Datum ontvangst Commissiedocument

29 september 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM(2021) 592

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0592&qid=1633593622778>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2. Essentie voorstel

De Commissie heeft een mededeling gepubliceerd waarin acties worden voorgesteld om de implementatie van de Richtlijn Tegengaan Illegale Tewerkstelling (2009/52/EC) verder te versterken.¹ Het doel van de richtlijn is het tegengaan van illegale immigratie van derdelanders naar de EU door het aanpakken van een belangrijke aantrekkingsfactor, namelijk illegale tewerkstelling. De richtlijn richt zich met name op het sanctioneren van werkgevers voor illegale tewerkstelling. Daarnaast bevat het ook maatregelen om de rechten van irreguliere migranten te beschermen.

De mededeling bevat acties voor vier specifieke terreinen: 1) illegale tewerkstelling en daaraan gerelateerde sancties tegen werkgevers; 2) bescherming van de rechten van irreguliere migranten; 3) arbeidsinspecties uitgevoerd door lidstaten; en 4) informatie en dataverzameling. De Commissie heeft deze acties geïdentificeerd op basis van uitkomsten van arbeidsinspecties door lidstaten, de inbreng van lidstaten op een questionnaire en bijdragen van stakeholders.

¹ BNC-fiche Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, Kamerstukken II 2006-07, 22 112, nr. 550

De Commissie adviseert lidstaten om de bestuurlijke en strafrechtelijke sancties op nationaal niveau te evalueren en daarbij na te gaan of deze effectief, proportioneel en voldoende afschrikwekkend zijn om illegale tewerkstelling tegen te gaan. Lidstaten worden door de Commissie tevens aangemoedigd om bewustwordingsactiviteiten te versterken en werkgevers te informeren over de mogelijkheden voor legale migratie en werving, en de risico's van illegale tewerkstelling. Daarnaast stelt de Commissie voor om de 'Irreguliere Migratie Expert Groep betreffende de Richtlijn Tegengaan Illegale Tewerkstelling' opnieuw op te starten.

Voorts zet de Commissie in op betere informatievoorziening over de rechten van irreguliere migranten en het uitwisselen van goede voorbeelden van effectieve klachtenmechanismen en protocollen. De Commissie spoort lidstaten aan om de toegankelijkheid van klachtenmechanismen te verbeteren en zo irreguliere migranten aan te moedigen om illegale tewerkstelling en uitbuiting te melden. Ook roept de Commissie lidstaten op om vakbonden en het maatschappelijk middenveld te ondersteunen bij het verstrekken van informatie, advies, en juridische hulp aan irreguliere arbeidsmigranten.

Ten aanzien van arbeidsinspecties blijkt op basis van de resultaten van de questionnaires dat de arbeidsinspecties in de meeste lidstaten niet focussen op risicosectoren. De Commissie stelt daarom voor om samen met de lidstaten te kijken naar mogelijke jaarlijkse doelstellingen voor arbeidsinspecties betreffende risicosectoren. Daarnaast zet de Commissie in op het bevorderen van kennisuitwisseling en samenwerking tussen arbeidsinspecties. De Commissie stelt voor om hierbij de expertise van het Europees Platform tegen Zwartwerk te betrekken. Daarnaast dient ook aandacht te zijn voor samenwerking en kennisuitwisseling tussen arbeidsinspecteurs over het identificeren van slachtoffers van misstanden en mensenhandel, waaronder arbeidsuitbuiting. De Commissie wil de mogelijkheid onderzoeken om lidstaten te ondersteunen bij trainingen voor arbeidsinspecteurs in samenwerking met het EU-Agentschap voor Fundamentele Rechten.

Verder geeft de Commissie aan dat lidstaten beperkte en ongelijke informatie verstrekken aan de Commissie over het aantal arbeidsinspecties en de resultaten daarvan, toepassing van sancties en het aantal strafrechtelijke vervolgingen, alsook de resultaten van de klachtenmechanismen. Dit leidt tot hiaten in de gegevens van de Commissie. De Commissie wil daarom een IT-rapportagesysteem en database opzetten. Daarnaast vindt de Commissie het van belang dat er samen met de lidstaten duidelijke criteria en voorwaarden worden opgesteld over de manier waarop lidstaten rapporteren over de implementatie van de richtlijn.

De Commissie geeft aan dat het de implementatie van de richtlijn zal blijven monitoren. Het volgende implementatie rapport wordt uiterlijk in 2024 verwacht. Daarin wordt stilgestaan bij de opvolging van de aanbevelingen uit deze mededeling. Met het implementatierapport zal bepaald worden of een herziening van de richtlijn noodzakelijk is.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hecht veel belang aan een EU-brede aanpak bij de bestrijding van illegale immigratie en illegale tewerkstelling in de EU. Vanwege het ontbreken van controles aan de EU-binnengrenzen en het risico van een waterbedeffect tussen lidstaten, heeft Nederland belang bij een stringente

aanpak van illegale immigratie en illegale tewerkstelling door EU-landen, onder meer om secundaire migratiestromen zoveel mogelijk te voorkomen en te ontmoedigen.

De richtlijn is geïmplementeerd in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Zo biedt de Wav instrumenten om illegale tewerkstelling te voorkomen, zoals sancties tegen werkgevers die niet in het bezit zijn van een geldige tewerkstellingsvergunning voor hun werknemer. De Inspectie SZW speelt een belangrijke rol bij de bestrijding van illegale tewerkstelling. Zij houdt toezicht op de naleving van de Wav. Wanneer de Inspectie SZW een overtreding van de Wav constateert, kan ze werkgevers bestuursrechtelijke sancties, bijvoorbeeld boetes, opleggen.

Versterking van de aanpak van mensenhandel, waaronder arbeidsuitbuiting, is een belangrijk speerpunt van het kabinet. Het kabinet vindt het belangrijk om mensenhandel, waaronder arbeidsuitbuiting, op een gecoördineerde en integrale manier te benaderen, zodat alle instrumenten en informatie worden gebundeld en de verantwoordelijke organisaties, diensten en instanties effectief samenwerken. De samenwerking tussen de verantwoordelijke instanties vindt plaats in alle overheidslagen – zowel operationeel (bijvoorbeeld in regionale interventieteams zoals het HEIT²) als ambtelijk (zoals in het Interdepartementaal Overleg Programma Mensenhandel) en bestuurlijk (Taskforce Mensenhandel). De aanpak van arbeidsuitbuiting is als aparte actielijn opgenomen in het programma Samen tegen Mensenhandel. Deze actielijn bevat verschillende maatregelen gericht op de doorontwikkeling van de aanpak van arbeidsuitbuiting. Eén van de problemen rond arbeidsuitbuiting is het zogenaamde grijze gebied tussen slecht werkgeverschap en mensenhandel. De handreiking Integrale Aanpak Arbeidsuitbuiting en de bijbehorende Kamerbrief over beleidsontwikkelingen op mensenhandel die 1 juli jl. naar de Kamer is gestuurd gaat in op de rollen van verschillende toezichthouders in de bestrijding van arbeidsuitbuiting en de instrumenten die worden ingezet om handhavend op te treden.³

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de ambitie van de Commissie om illegale migratie van derdelanders in de EU tegen te gaan door de aanpak van illegale tewerkstelling. Het kabinet vindt het daarbij belangrijk dat lidstaten, afhankelijk van de nationale context, een eigen invulling kunnen geven aan maatregelen om de doelstellingen uit de richtlijn te behalen. De Commissie kan daarbij wel een ondersteunende rol spelen.

Wat betreft de voorgestelde acties op illegale tewerkstelling en daaraan gerelateerde sancties tegen werkgevers, onderstreept het kabinet het belang van effectieve bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties voor werkgevers die derdelanders illegaal tewerkstellen. Het kabinet heeft echter nog vragen bij het advies rondom de evaluatie van nationale sancties. Dit zou extra administratieve lasten met zich mee brengen, zonder dat helder is of dit toegevoegde waarde heeft voor het beoordelen van de effectiviteit van de sancties. De reguliere nationale rapportages als jaarverslagen, programmarapportages en 'De Staat van Eerlijk Werk' bevatten immers naar de mening van het kabinet voldoende informatie om de effectiviteit van de sancties te kunnen beoordelen.

² <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/veiligheid/haags-economisch-interventie-team-heit.htm>

³ Kamerstukken II, 2020-21, Bijlage bij Kamerstuk 28638, nr. 200.

De Commissie moedigt lidstaten aan om bewustwordingsactiviteiten te versterken en werkgevers te informeren over de mogelijkheden voor legale migratie en recruitment, en de risico's van illegale tewerkstelling. Het kabinet is het met de Commissie eens dat informatievoorziening rondom tewerkstelling van derdelanders versterkt dient te worden, en heeft daar de afgelopen tijd op ingezet. Zo heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst een Engelstalige website waar de verschillende verblijfsvergunningen voor derdelanders en bijbehorende eisen en procedures te vinden zijn.⁴ Daarnaast heeft het kabinet een website (workinnl.nl) gelanceerd waar arbeidsmigranten informatie kunnen vinden over hun rechten en plichten zolang ze in Nederland wonen en werken. Deze website richt zich primair op EU-onderdanen, maar biedt ook generieke informatie waarmee derdelanders hun voordeel kunnen doen.

Voor de bescherming van de rechten van irreguliere migranten onderstreept het kabinet het belang van de mogelijkheid om misstanden te melden en van een goede informatievoorziening over de rechten en plichten van migranten. In de kabinetsreactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer 'Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen; Knelpunten aanpak arbeidsuitbuiting' worden verschillende voorbeelden gegeven van lopende initiatieven die de meldingsbereidheid moeten vergroten.⁵ Voor wat betreft het opnieuw opstarten van de 'Irregular Migration Expert Group' is het kabinet voorstander om dit gremium onder de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) te laten vallen. Op deze manier komen de verschillende initiatieven en activiteiten rondom grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit op één plek samen.

Daarnaast vraagt de Commissie de lidstaten om een veilig rapportagebeleid en protocollen op te stellen voor irreguliere arbeidsmigranten. Tevens roept de Commissie lidstaten op om vakbonden en het maatschappelijk middenveld te ondersteunen bij het verstrekken van informatie, advies, en juridische hulp aan irreguliere migranten. Het kabinet onderschrijft deze oproep. Het kabinet werkt daarom veel samen met sociale partners en het maatschappelijk middenveld, bijvoorbeeld met stichting FairWork en of CoMensha.

Het jaarlijks vaststellen van doelstellingen voor arbeidsinspecties bij risicosectoren, doet het kabinet al. De Inspectie SZW werkt daarbij risico-gestuurd. Dit betekent dat de Inspectie SZW werkt met meerjarenprogramma's en jaarplannen die gebaseerd zijn op inspectie brede risicoanalyses. Het tegengaan van illegale tewerkstelling staat hoog op de agenda. Het kabinet ziet echter geen meerwaarde in het op EU-niveau vaststellen van doelstellingen voor risico gestuurde arbeidsinspecties. Het kabinet is van mening dat het primair aan de lidstaten is om invulling te geven aan de nationale handhavingspraktijk. Voor wat betreft de kennisuitwisseling tussen arbeidsinspecties, gezamenlijke arbeidsinspecties en het ondersteunen van lidstaten bij trainingen voor arbeidsinspecteurs, roept het kabinet de Commissie op gebruik te maken van de structuur van de ELA. Ten slotte worden deze mogelijkheden door de ELA al reeds geboden. Dit draagt bij aan een integrale aanpak en zorgt ervoor dat er geen versnippering plaatsvindt tussen verschillende organisaties.

⁴ <https://ind.nl/en/work/Pages/default.aspx>

⁵ Kamerstukken II, 2020-21, Bijlage bij Kamerstuk 25883, nr. 420.

Het kabinet heeft twijfels over het voorstel van de Commissie om een nieuw IT-rapportage systeem en database op te zetten. Een nieuw systeem zal veel capaciteit vergen van de Inspectie SZW, terwijl de informatie waar de Commissie naar op zoek is al door de Inspectie SZW kan worden geleverd vanuit haar bestaande systemen. Het kabinet is daarom van mening dat er eerst dient te worden onderzocht of er koppelingen gemaakt kunnen worden met bestaande systemen van de arbeidsinspecties. De Commissie vindt het van belang dat er samen met de lidstaten duidelijke criteria en voorwaarden worden opgesteld over de manier waarop lidstaten rapporteren over de richtlijn. Het kabinet heeft echter nog vragen over welke informatie de Commissie mist en in hoeverre dit extra administratieve lasten met zich meebrengt, en zal de Commissie hierover bevragen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De mededeling is gepresenteerd in de Raadswerkgroep Integratie, Migratie en Verwijdering (IMEX). De meeste lidstaten zullen de mededeling naar verwachting in algemene zin verwelkomen. Het Europees Parlement heeft nog geen positie ingenomen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van de EU. De mededeling beoogt de implementatie van de Richtlijn Tegengaan Illegale Tewerkstelling te bevorderen en heeft betrekking op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder j, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van subsidiariteit. Het doel van de mededeling is het versterken van de implementatie van de Richtlijn Tegengaan Illegale Tewerkstelling. Gelet op de druk van irreguliere migratie op de EU, de secundaire migratie die de open Schengen-zone mogelijk maakt en het risico van een waterbedeffect tussen lidstaten, kan het doel van het optreden beter worden verwezenlijkt op EU-niveau. Daardoor is een rol weggelegd voor de EU in het ondersteunen en begeleiden van lidstaten inzake illegale tewerkstelling van derdelanders. Bovendien gaat het hier om het versterken van de implementatie van een op EU-niveau vastgestelde richtlijn. Ook daarom is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. Het doel van de mededeling is het versterken van de implementatie van de Richtlijn Tegengaan Illegale Tewerkstelling. De mededeling adresseert de belangrijkste tekortkomingen in de implementatie van de huidige richtlijn op basis van evaluaties en gesprekken met lidstaten en andere stakeholders. Ook de extra aandacht voor juiste en tijdige informatieverstrekking is van belang bij het adresseren van de tekortkomingen. Een aantal aanbevelingen uit de mededeling ziet hierop toe. Hierdoor is het optreden geschikt om de doelstelling te bereiken. Met het doen van niet-

bindende aanbevelingen aan de lidstaten bevordert de Commissie de implementatie van de Richtlijn Tegengaan Illegale Tewerkstelling, maar respecteert zij tegelijkertijd dat elke lidstaat hier op een eigen passende wijze invulling aan geeft, waardoor het optreden niet verder gaat dan noodzakelijk om het doel te bereiken. Het kabinet is wel van mening dat onderzoek dient te worden of er koppelingen gemaakt kunnen worden met bestaande IT-rapportagesystemen van arbeidsinspecties, voordat er wordt gekeken naar een nieuw IT-rapportagesysteem. Een nieuw IT-systeem zal extra administratieve lasten met zich meebrengen voor de Inspectie SZW. Het kabinet zal hiervoor aandacht vragen bij de Commissie.

d) Financiële gevolgen

De mededeling heeft geen financiële gevolgen. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De mededeling heeft op zichzelf geen effect op regeldruk en administratieve lasten, aangezien deze niet tot wijzigingen in bestaande wet- en regelgeving noopt. Een aantal voorgestelde acties in de mededeling ten aanzien van overlegstructuren, zoals het opstarten van een expertgroep over irreguliere migratie en het coördineren van gezamenlijke arbeidsinspecties zal een toename in administratieve lasten kunnen betekenen. Het kabinet zal er bij de Commissie op aandringen dat er wordt aangesloten bij reeds bestaande initiatieven, zoals de ELA. De voorstellen van de Commissie betreffende informatie en dataverzameling, zoals een nieuw IT-rapportagesysteem en database, kunnen ook leiden tot een toename van administratieve lasten, met name voor de Inspectie SZW. Het kabinet zal ervoor pleiten bij de Commissie om aan te sluiten bij reeds bestaande informatie- en dataverzamelingsstructuren.

Ten aanzien van de geopolitieke aspecten kan worden opgemerkt dat de voorgestelde acties uit de mededeling kunnen leiden tot het beter tegengaan van illegale immigratie en betere bescherming van arbeidsmigranten, waaronder derdelanders.