

Benchmark

Illegale arbeid van migranten van buiten de EU/EFTA

De Nederlandse situatie vergeleken met andere EU-lidstaten

De benchmarks van EMN Nederland vergelijken de Nederlandse resultaten van EMN-onderzoeken met die van andere EU-landen en de waarnemende landen van het EMN. Wat zijn de meest relevante overeenkomsten en verschillen? Benchmarks worden opgesteld in overleg met Nederlandse experts op basis van EMN-onderzoeken. Voor meer informatie over de onderzoeken zie: www.emnnetherlands.nl/onderzoeken.

Terminologie

In het onderzoek is illegale arbeid gedefinieerd als 'economische activiteit uitgevoerd in strijd met de bepalingen van de wetgeving', ook wel illegale tewerkstelling of zwart werken. In EU-context omvat illegale arbeid zowel legaal als illegaal verblijvende migranten van buiten de EU/EFTA. Er zijn verschillende vormen van illegale arbeid:

- werken zonder verblijfsvergunning; werken met een verblijfsvergunning waarmee je geen toegang hebt tot de arbeidsmarkt;
- werken met een verblijfsvergunning waarmee je alleen mag werken als je een tewerkstellingsvergunning (TWV) hebt, maar deze niet hebt;
- werken met een verblijfsvergunning en een TWV, maar in strijd met de voorwaarden van de TWV.

Inleiding

Aan het onderzoek 'Illegal employment of third country nationals' (december 2024) namen 21 EU-lidstaten deel (inclusief Nederland). Het onderzoek bouwt voort op een eerder EMN-onderzoek (2017) en geeft een overzicht van belangrijke wetgevende en beleidsmatige kaders en praktijken in de periode 2017-2022 om illegale arbeid van migranten uit niet-EU/EFTA-landen op te sporen, te voorkomen en te bestrijden. Welke uitdagingen kwamen EU-lidstaten tegen bij de uitvoering van dit beleid en zijn er ook successen die landen kunnen delen?

In het onderzoek gaat het om migranten uit niet-EU/EFTA-landen die:

- legaal verblijven maar illegaal werken;
- legaal verblijven maar de voorwaarden van hun verblijfs- of werkvergunning schenden, inclusief begunstigden van tijdelijke bescherming;
- onrechtmatig in een land verblijven en werken.

Deelnemende landen

Oostenrijk (AT), België (BE), Bulgarije (BG), Cyprus (CY), Tsjechië (CZ), Estland (EE), Griekenland (EL), Finland (FI), Frankrijk (FR), Kroatië (HR), Hongarije (HU), Ierland (IE), Italië (IT), Litouwen (LT), Luxemburg (LU), Letland (LV), Nederland (NL), Polen (PL), Zweden (SE), Slovenië (SI), Slowakije (SK)

Inhoud

1.	Beleid en wetgeving sinds 2017	2
2.	Risicoanalyses	2
3.	Preventieve maatregelen	3
	3.1. Successen	3
	3.2. Uitdagingen	3
4.	Identificatie van illegale arbeid	3
	4.1. Successen	4
	4.2. Uitdagingen	4
5.	Sancties tegen werkgevers	4
	5.1. Successen	5
	5.2. Uitdagingen	5
6.	Gevolgen voor betrokken werknemers	5
	6.1. Gevolgen bij illegale arbeid	6
	6.2. Procedures en rechten bij arbeidsuitbuiting	6
	6.3. Vordering van niet betaald loon	6
	6.4. Informeren van betrokken migranten	7

1. Beleid en wetgeving sinds 2017

Tijdens de onderzoeksperiode (2017-2022) van het EMN-onderzoek waren de onderwerpen illegale arbeid en arbeidsuitbuiting van migranten uit niet-EU/EFTA-landen regelmatig onderwerp van het publieke en politieke debat in Nederland. De debatten concentreerden zich vooral op de toename van overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en de obstakels die de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) ondervond bij het handhaven van de wet. Daarnaast kwamen misstanden in de bezorgings- en uitzendsector aan bod.

Nederland voerde in de periode 2017-2022 een uitgebreid pakket beleidsmaatregelen in om arbeidsuitbuiting tegen te gaan. Belangrijke initiatieven zijn het programma *Samen tegen Mensenhandel*, de toewijzing van extra middelen en regionale pilots om arbeidsuitbuiting te monitoren.

Ook in andere landen was illegale arbeid onderwerp van nationale debatten.¹ In verschillende landen nam de discussie toe door hogere aantallen begunstigden van tijdelijke bescherming uit Oekraïne.²

In de meeste lidstaten, waaronder **Nederland**, is het voorkomen van illegale arbeid een beleidsprioriteit voor de langere termijn.³ Sommige landen integreerden dit in bredere nationale strategieën tegen zwartwerken, mensenhandel en arbeidsuitbuiting.⁴

Verschillende lidstaten voerden wettelijke, praktische en beleidsmatige veranderingen door om de preventie, identificatie en handhaving van illegale arbeid te verbeteren.⁵ Zes lidstaten wijzigden hun nationale wetgeving om de EU-wetgeving te implementeren⁶, zoals de richtlijn over sancties en maatregelen tegen werkgevers (2009/52/EG).⁷

2. Risicoanalyses

De meeste lidstaten maken gebruik van risicoanalyses om op regelmatige basis vast te stellen in welke sectoren het risico op illegale arbeid het grootst is en monitoren dan specifiek alleen deze sectoren. De bouw, horeca, landbouw, productie en handel blijven de 'traditionele sectoren' met een hoog risico. Opkomende sectoren met een hoog risico zijn de wellness-sector, bezorgdiensten en de garage- en auto-industrie. Opvallend is dat alleen **Nederland** en Griekenland alle sectoren monitoren en niet alleen de sectoren met een hoog risico.

Vijf lidstaten, waaronder Nederland, hebben sinds 2017 nationale strategieën om doelgericht inspecties van bedrijven te plannen op basis van het hoogste risico op niet-naleving van de wetgeving.⁸ In een plan voor 2019-2022 identificeerde **Nederland** bijvoorbeeld 17 risicocategorieën. Arbeidsuitbuiting en illegale arbeid stonden op de eerste en derde plek van de lijst. De categorieën zijn gerangschikt op de waarschijnlijkheid van het risico en de impact die het kan hebben op mogelijke slachtoffers.

Vijf landen⁹ voerden sinds 2017 IT-oplossingen in om risicoanalyses uit te voeren. **Nederland** introduceerde geen specifieke nieuwe technieken op dit gebied.

1 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK

2 CZ, ES, LT, SE, SK

3 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NL, PL, SE, SI, SK

4 BE, BG, EL, FI, FR, HR, IT, LU, NL, SE, SI, SK

5 BE, CY, ES, FR, IT, LT, NL, PL, SK

6 BE, BG, EL, FR, IE, IT, SK

7 BE, EL, IT

8 BE, FR, IE, NL, SI

9 AT, BE, EL, LU, LV

Case study België: IT-methoden voor risico- beoordelingen

België maakt gebruik van data-mining en matching (een proces waarbij een minimaal aantal doelen wordt geselecteerd en wordt gekoppeld in een grote database). Dit helpt bij het voorspellen van risico's en daarmee het gericht inspecteren van bedrijven. Een periodieke terugkoppeling van gegevens van de sociale inspectiediensten naar de data-miningdirectie van de nationale sociale zekerheidsdienst is noodzakelijk om dit proces efficiënt te laten verlopen. Ook kunstmatige intelligentie kan in overeenstemming met de privacywetgeving worden gebruikt om potentiële risico's beter te voorspellen.

3. Preventieve maatregelen

De meeste lidstaten hadden in de onderzoeksperiode min of meer dezelfde preventieve maatregelen als in het eerdere EMN-onderzoek uit 2017. In sommige landen¹⁰ lag de focus op het houden van (meer) preventieve inspecties. **Nederland** zette, net als veel andere landen¹¹, voornamelijk in op bewustwordingscampagnes om arbeidsuitbuiting te voorkomen. Daarnaast gebruikten **Nederland** en 12 andere landen¹² regelgeving en sancties ter preventie. Ook bleef het in **Nederland** en vijf andere landen¹³ verplicht voor werkgevers om autoriteiten te informeren wanneer zij migranten van buiten de EU/EFTA in dienst nemen en wanneer er iets verandert dat effect kan hebben op hun verblijfstatus.

De ingezette bewustwordingscampagnes waren niet alleen voor werkgevers. Ook werknemers worden in meerdere lidstaten geïnformeerd over hun rechten en mogelijkheden om klachten in te dienen. **Nederland** richtte in 2020 een nieuw platform op dat migranten uit niet-EU/EFTA-landen informeert over hun rechten tijdens het werken in Nederland. Daarnaast geven 5 landen¹⁴ gerichte voorlichting aan mensen die uit Oekraïne zijn gevlucht en recht hebben op tijdelijke bescherming. Tsjechië en Litouwen richten zich in campagnes en inspecties sinds 2022 specifiek op de arbeidsomstandigheden van deze groep.

3.1. Successen

In Nederland was het stimuleren van bewustwording, onder meer door informatiecampagnes, succesvol bij het tegengaan van arbeidsuitbuiting. Dit gold ook voor 11 andere landen¹⁵. Andere landen noemden daarnaast succesvolle maatregelen voor het afschrikken van werkgevers¹⁶ en de informatie-uitwisseling tussen verschillende organisaties¹⁷.

3.2. Uitdagingen

Nederland wees als enige op problemen bij het opsporen van migranten die in een EU-lidstaat mogen werken, maar vervolgens illegaal in een andere lidstaat aan de slag gaan. De uitdagingen van andere lidstaten waren:

- moeilijkheden bij het uitvoeren van monitoring en inspecties¹⁸;
- gebrek aan vertrouwen van betrokken werknemers in instellingen en persoonlijke voordelen bij het doen gelden van hun rechten¹⁹;
- taalbarrières bij het informeren van mensen over hun rechten en plichten²⁰;
- administratieve obstakels, zoals problemen met gegevensbescherming.²¹

4. Identificatie van illegale arbeid

Het opsporen van illegale arbeid is in de meeste lidstaten een taak van Arbeidsinspecties²², vaak in samenwerking met andere autoriteiten. In **Nederland** werkt de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) onder andere samen met de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het UWV. Ook andere landen²³ hebben samenwerkingen met de immigratie- en

10 BE, CY, EL, FI, IE, LU, LT

11 AT, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HU, IE, IT, LU, LV, SK

12 BE, CY, CZ, EE, EL, FI, HR, IT, LU, LV, SE, SK

13 AT, LU, LT, LV, SK

14 BE, BG, IE, LU, PL

15 AT, CZ, EE, EL, FI, FR, IT, LU, LV, PL, SK

16 CY, EL, LV, SE, SK

17 CZ, FI, HR, IT, LT, LU, LV

18 AT, BE, CZ, FI, FR, EL, IE, LT, LV, PL, FI

19 AT, BE, FI, LU

20 AT, BE, CY, FI, FR, HR, HU, LU, LV

21 AT, BELU, SE

22 BE, BG, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, SI, SE, SK (in samenwerking met de Vreemdelingenpolitie)

23 BE, BG, CY, IE, IT, PL, SE, SK

Case study Finland

Finland voerde een aantal maatregelen in om de identificatie van illegale arbeid te verbeteren en de arbeidsomstandigheden van migranten uit niet-EU/EFTA-landen te verbeteren. De inspiratie hiervoor was het succesvolle Noorse model waarin meerdere autoriteiten samenwerken om illegale arbeid en uitbuiting te voorkomen. Finland boekte vooruitgang op het gebied van coördinatie en informatie-uitwisseling, en daarnaast ook op het gebied van bewustmaking, capaciteitsbouw en harmonisatie van wettelijke procedures binnen de overheid.

asiendiensten. Voorbeelden van samenwerkingspartners in andere lidstaten zijn daarnaast belastingautoriteiten en verzekeringsinstanties. Sinds 2017 hebben 10 landen (waaronder **Nederland**) regelingen ontwikkeld of aangepast om de samenwerking tussen nationale autoriteiten en partners te verbeteren.²⁴ Daarnaast is er in alle landen sprake van samenwerking op EU-niveau en op internationaal niveau.²⁵

4.1. Successen

Als het gaat om identificatie, meldden slechts vier lidstaten²⁶, waaronder **Nederland**, dat ze sinds 2017 nieuwe maatregelen hebben genomen en/of hun inspectiepraktijken hebben verbeterd. **Nederland** noemde vooral de toegenomen samenwerking op nationaal niveau tussen organisaties. Zo zet de Arbeidsinspectie sinds mei 2022 regionale teams in als contactpunt voor regionale belanghebbende organisaties.

De IND benoemde het opnemen van zwakkere meldingen en aanwijzingen over arbeidsuitbuiting als succesvol. Dit omdat er dan meer informatie wordt verzameld. Het samenvoegen van zwakkere meldingen kan uiteindelijk wijzen op wanpraktijken of gevallen die anders niet uit een enkele melding zouden zijn herkend.

Veel landen²⁷ noemden daarnaast gerichte werkplekinspecties als een goede manier om illegale arbeid op te sporen. In Tsjechië, Ierland en Griekenland richtten inspecteurs zich bijvoorbeeld op werkplekken die op basis van onderzoeken en substantieel bewijsmateriaal zijn aangemerkt als een hoog risico voor arbeidsuitbuiting.

4.2. Uitdagingen

Nederland gaf aan, net als Cyprus, Finland en Ierland, dat beperkte middelen (budget en personeel) een uitdaging vormden bij het succesvol aanpakken van arbeidsuitbuiting. Andere landen noemden:

- communicatieproblemen tussen autoriteiten, migranten en werkgevers als gevolg van taalbarrières²⁸;
- het risico op identiteitsfraude en documentvervalsing²⁹;
- het opsporen van arbeidsovertredingen in sectoren die afhankelijk zijn van seizoensarbeid³⁰.

5. Sancties tegen werkgevers

Op EU-niveau zijn minimumnormen afgesproken om maatregelen te nemen tegen werkgevers van illegaal verblijvende werkende migranten. Deze afspraken zijn vastgelegd in de Richtlijn 2009/52/EC. In **Nederland** onderging het sanctiebeleid voor overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) sinds 2017 een aantal wijzigingen. Factoren als de geschiedenis van de werkgever en het aantal bij de overtreding betrokken migranten tellen nu mee bij het bepalen van de hoogte van de boete. Sinds 2022 kunnen boetes proportioneel worden aangepast. Anderzijds kunnen boetes niet langer worden verhoogd als blijkt dat de betrokken werknemer illegaal in Nederland verblijft.

24 BE, BG, EE, FR, IE, IT, LT, LV, NL, SE

25 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SI, SE, SK

26 CY, EE, LT, NL

27 AT, BG, CZ, EL, FI, IE, LV, PL, SE, SI

28 BE, BG, CY, FI, LT, LU, LV, SK

29 AT, BE, BG, FR, FI, HU, SE

30 BE, BG, FI, IE

Tussen 2017 en 2022 voerden de meeste andere landen³¹ beleidswijzigingen door om werkgevers te straffen die migranten uit niet-EU/EFTA-landen illegaal in dienst nemen. Landen verbeterden de afschrikkende werking van sancties en het volledig implementeren van de Richtlijn. In Cyprus, Estland, Frankrijk, Italië, Litouwen, Luxemburg, **Nederland**, Polen, Slovenië en Zweden betekende dat bijvoorbeeld een verhoging van de geldboetes. Andere landen introduceerden gevangenisstraffen³² of nieuwe maatregelen om verblijfs- en werkvergunningen van betrokken werknemers in te trekken.³³

Ook het uitsluiten van werkgevers van publieke aanbestedingsprojecten is een nieuwe maatregel in sommige lidstaten.³⁴ Om sanctionering te voorkomen namen Estland, Finland, Litouwen en Letland juist extra beleid aan om werkgevers op hun verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid te wijzen.

In **Nederland** krijgen werkgevers in principe alleen geldboetes als ze de arbeidswet overtreden door migranten uit niet-EU/EFTA-landen illegaal in dienst te nemen. Op strafbare feiten (zoals arbeidsuitbuiting) volgt uiteraard strafvervolgning. Hoewel in het onderzoek niet vermeld als een beleidswijziging, zet Nederland doorlopend in op een goede communicatie met werkgevers over welke arbeidskrachten van buiten de EU/EFTA ze wel en niet in dienst mogen nemen.

5.1. Successen

Landen gaven ook voorbeelden van succesvolle oplossingen en maatregelen:

- digitale hulpmiddelen die oplossingen bieden voor een betere coördinatie tussen autoriteiten en de mogelijkheden om de wet te handhaven vergroten;
- maatregelen om het afschrikkend effect van sancties te verhogen.

5.2. Uitdagingen

Uit de rondgang bij de EU-lidstaten en waarnemende landen van het EMN blijkt een aantal belangrijke gedeelde uitdagingen bij het sanctioneren van werkgevers:

- grensoverschrijdende sanctionering, bijvoorbeeld als de werkgever officieel in een andere lidstaat is gevestigd of in het geval van uitbesteding; het bewijzen van illegale arbeid, bijvoorbeeld als de werknemer niet meewerkt aan het onderzoek of de werkgever het bedrijf onder een andere naam laat doorgaan;
- moeilijkheden in de coördinatie en informatie-uitwisseling tussen autoriteiten, onder andere door gegevensbescherming;
- gebrek aan getuigenissen van betrokken werknemers;
- onvoldoende afschrikkend effect van sancties.

Nederland beoordeelt het systeem van proportionele geldboetes positief. Daarnaast is de pakkans van foute werkgevers vergroot en is het juridisch proces om sancties op te leggen vereenvoudigd.

6. Gevolgen voor betrokken werknemers

Voor de betrokken werknemers kan illegaal werken grote gevolgen hebben. Wat gebeurt er met de werk- en verblijfsvergunning? Zijn er verschillen tussen landen wat betreft het indienen van een klacht over de werkomstandigheden? En hoe zit het met de navordering van het loon als iemand zich in het buitenland bevindt?

31 BG, CY, CZ, EE, FI, FR, HU, IT, LV, LT, LU, NL, PL, SI, SE

32 AT, BE, CY, FR, IE, LV

33 AT, EE, FI, IE

34 AT, EE, FR, HU, LT, SI

6.1. Gevolgen bij illegale arbeid

In 15 landen³⁵ volgen na vaststelling van illegale arbeid eerst sancties tegen werkgevers en ligt de nadruk op de bescherming van de betrokken werknemers. Een twaalfal landen³⁶, waaronder **Nederland**, bestraft direct de betrokken werknemers door vergunningen in te trekken of een terugkeerbesluit te nemen.

Afhankelijk van de situatie kunnen in **Nederland** de verblijfs- en werkvergunning worden ingetrokken. Betrokken werknemers zonder verblijfsvergunning krijgen een terugkeerbesluit. Een overzicht per land van de mogelijke maatregelen tegen betrokken werknemers, afhankelijk van hun verblijfsstatus, is in het onderzoek opgenomen.

6.2. Procedures en rechten bij arbeidsuitbuiting

De meeste EU-lidstaten³⁷ hebben specifieke procedures voor slachtoffers van arbeidsuitbuiting of mensenhandel. In **Nederland** geldt momenteel een bedenktijd van 90 dagen (30 als het mogelijke slachtoffer in aanmerking komt voor de Dublin-regulatie) voor mogelijke slachtoffers van mensenhandel om te besluiten of hij/zij aangifte zal doen bij de politie en mee wil werken aan de strafvervolging. Slachtoffers kunnen in aanmerking komen voor een humanitaire verblijfsvergunning van één jaar. Zweden hanteert een vergelijkbare bedenktijd van 30 dagen en kent een humanitaire verblijfsregeling van 6 maanden. In Slovenië is de geldigheid van een soortgelijke verblijfsstatus 90 dagen, terwijl slachtoffers en getuigen van mensenhandel in Frankrijk een verblijfsvergunning van 10 jaar kunnen ontvangen als de dader daadwerkelijk is veroordeeld én het slachtoffer alle banden met de dader heeft verbroken.

In alle lidstaten kunnen migranten die illegaal arbeid verrichten een klacht tegen hun werkgever indienen bij de Arbeidsinspectie en/of aangifte doen bij de politie. In **Nederland** worden klachten over mogelijke schendingen van arbeidswetten gemeld bij de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). Klachten kunnen (anoniem) online of telefonisch worden gemeld. In de meeste lidstaten (behalve Ierland en Zweden) gelden dezelfde klachtenprocedures voor zowel migranten met als zonder verblijfsvergunning.

6.3. Vordering van niet betaald loon

Migranten uit niet-EU/EFTA-landen hebben recht op vordering van niet betaald loon, ongeacht hun status. Ook in **Nederland** kunnen deze migranten loon vorderen op basis van de illegale arbeid die ze hebben verricht. De enige voorwaarde is een bewezen overtreding van het Burgerlijk Wetboek, waarin staat dat de werkgever het loon op een bepaald moment aan de werknemer moet betalen. Het maakt daarbij niet uit of de betrokken migrant met of zonder verblijfsvergunning in **Nederland** verblijft. Dit is ook in de meeste andere lidstaten het geval, behalve in Ierland. Daar is de status van de werknemer wel relevant.

Als bij de loonvordering niet duidelijk is hoe lang de betrokken migrant illegaal arbeid heeft verricht, geldt een minimale duur van de arbeid. Hier wijkt **Nederland** af van andere landen. Bijna alle EU-lidstaten gaan uit van een arbeidsduur van minimaal 3 maanden. **Nederland** hanteert een minimale arbeidsduur van 6 maanden.

35 AT, BG, CY, EE, FI, FR, HU, IT, LV, LT, LU, PL, SI, SE, LU

36 BE, CY, CZ, FI, HR, HU, IE, LU, NL, PL, SI, SK

37 AT, BE, FI, FR, HU, HR, IE, IT, LU, LV, NL, SE, SK

6.4. Informeren van betrokken migranten

EU-lidstaten informeren migranten uit niet-EU/EFTA-landen die illegaal arbeid verrichten over hun rechten via verschillende informatiekanalen. Denk hierbij aan periodieke informatiecampagnes, telefoonlijnen en informatiepunten met personeel dat meerdere talen spreekt. Het blijft een uitdaging in veel landen om de betrokken werknemers te bereiken, zeker wanneer ze onrechtmatig in het land verblijven.

Nederland informeert de betrokken migranten over hun rechten en plichten via de site 'WorkinNL'. Daarnaast heeft FairWork, een non-gouvernementele organisatie (ngo) gesubsidieerd door de Nederlandse overheid, in 2023 flyers verspreid onder migranten zonder geldige verblijfsdocumenten (*Ken je rechten, als je werkt!*, in samenwerking met het Rode Kruis) en onder arbeidsmigranten (*Do you know your rights as a migrant worker in the Netherlands*). De flyers geven aan welke rechten (ongedocumenteerde) migranten als werknemers hebben in Nederland.