

Vergaderjaar 1994–1995

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 191

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 februari 1995

1. Inleiding

Bij brief van 13 december 1993¹ hebben onze ambtsvoorgangers de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang bij **de uitvoering van het plan van aanpak confectiefraude**, zoals dit plan bij brief van 5 februari 1993 aan de Tweede Kamer is gezonden². In deze brief gaven onze ambtsvoorgangers aan dat met de implementatie van het plan van aanpak meer tijd was gemoeid, dan aanvankelijk was gedacht. De voorgenomen maatregelen waren grotendeels wel op de rails gezet, maar met de daadwerkelijke uitvoering was pas net een begin gemaakt. Thans kunnen concreter vorderingen worden genoemd. Uit de hierna volgende rapportage blijkt dat het ingezette beleid resultaat begint op te leveren, met name in Amsterdam waar de problemen het grootst waren en het project van start is gegaan. De invoering van de wet ketenaansprakelijkheid confectiesector (WKA) en het ingezette repressieve beleid, dat een noodzakelijke voorwaarde is om het effect van de invoering van deze regeling te verstevigen, hebben aan dit resultaat in hoofdzaak bijgedragen.

Ten einde de inspanningen die tot nu toe zijn gepleegd ook op langere termijn effect te laten hebben, is het van belang het ingezette beleid voort te zetten. Mede namens de minister van Economische Zaken, de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de staatssecretaris van Financiën en de staatssecretaris van Justitie, doen wij U hierbij een voortgangsrapportage toekomen.

2. Stand van zaken

2.1. Algemeen

De ernst van de problematiek in de confectiesector is onlangs nog eens aangetoond in een recent onderzoek van het Nederlands Economisch Instituut³. Hierin heeft het NEI een raming gemaakt van de omvang van de

¹ Kamerstukken II, 1993–1994, 17 050, nr. 183.

² Kamerstukken II, 1992–1993, 22 958, nr. 4.

³ C. Th. Zandvliet en J. H. Gravensteijn-Ligthelm, *Illegale arbeid: omvang en effecten*, Rotterdam 1993.

illegale arbeid binnen de totale werkgelegenheid van deze sector. Dit aandeel wordt geraamd op bijna 50%¹.

Uitdrukkelijk zij vermeld dat het niet alleen gaat om illegale tewerkstelling doch dat de problematiek breder is. Er is in feite sprake van een verstoring van de marktsituatie. De legale markt wordt verstoord door het gebruik van illegale atelierhouders, die door het niet naleven van regelgeving kunnen voldoen aan de vraag van snel te leveren goedkope kleding. Naast overtreding van de Wet Arbeid buitenlandse werknemers (WABW) gaat het hierbij ook om het niet betalen van loonbelasting, omzetbelasting en vennootschapsbelasting, het niet afdragen van sociale premies, en de overtreding van bepalingen van de Arbeidswet en de Arbeidsomstandighedenwet.

In het plan is daarom gekozen voor een brede geïntegreerde aanpak. Enerzijds moet het onaantrekkelijk zijn om gebruik te maken van illegale ateliers en/of zo'n atelier te exploiteren, anderzijds moeten de mogelijkheden voor de legale productie worden versterkt.

Dit laatste punt is van belang om legale productie en werkgelegenheid in de confectiebranche te behouden en waar mogelijk illegale productie om te zetten in legale. Dat neemt niet weg dat er door de aanpak malafide «werkgelegenheid» in de sector zal verdwijnen. Het NEI schat in dit verband dat de illegale productie slechts ten dele kan worden opgevangen door legale alternatieven en dat een groot deel van de illegale productie zal worden vervangen door invoer. Hierbij moet niet uit het oog worden verloren dat bedrijven die voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van illegale tewerkstelling, het ontduwen van belastingen en premies en het niet naleven van de arbeidsomstandigheden geen bestaansrecht hebben in Nederland. Het willen behouden of dulden van niet-bonafide ateliers – dit aspect komt in de discussie over de aanpak van de confectiefraude af en toe naar voren – is om die reden bepaald ongewenst. Ook het Amsterdamse college van b en w en de Amsterdamse gemeenteraad hebben zich onlangs in deze zin uitgesproken.

In dit verband wijzen wij er verder op dat de Vakraad voor de confectie-industrie bij de aanpak een actieve rol vervult. Hoewel binnen de branche verschillend wordt gedacht over de specifieke knelpunten en de aanpak daarvan wordt de noodzaak van een aanpak niet betwist.

2.2. De maatregelen in concreto

2.2.1. Beïnvloeding van de vraagzijde

– Uitbreiding van de WKA tot de confectiebranche, opdrachtgevers- en kopersaansprakelijkheid

De wet ketenaansprakelijkheid confectiesector is op 1 februari 1994 in werking getreden². De wet biedt de mogelijkheid aannemers (doorgaans confectiebedrijven) in de keten aansprakelijk te stellen voor de premie- en belastingschuld van de onderaannemers (doorgaans confectie-ateliers).

Deze wet is van toepassing voor premie- en belastingschulden die betrekking hebben op werk dat is verricht na 1 februari 1994.

Bij de inwerkingtreding van de wet zijn voorlichtingsdagen gehouden, niet alleen voor de Belastingdienst en de bedrijfsverenigingen, maar ook voor de confectie-industrie. Dit laatste is geschied op initiatief van de Vakraad in samenwerking met vertegenwoordigers van de Belastingdienst en de bedrijfsvereniging.

Naar aanleiding van de activiteiten van het Konfectie-Interventie-Team (KIT) in Amsterdam hebben de bedrijfsvereniging en de Belastingdienst nota's resp. naheffingsaanslagen plus boetes opgelegd. Daarop komen betalingen van atelierhouders binnen. Eerst wanneer de primair verantwoordelijke (de werkgever) met de betaling in gebreke is, kan de

¹ In de nota bestrijding illegale tewerkstelling wordt verder op het onderzoek ingegaan. (Kamerstukken II, 23 627, nr. 2).

² Wet van 22 december 1993 tot wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en de Invorderingswet 1990 in verband met de toepassing van de ketenaansprakelijkheid in de confectiesector, Stb. 1993, 734.

hoofdelijk aansprakelijke worden benaderd. Wanneer duidelijk is dat een werkgever de premies en belasting niet zal kunnen betalen, zullen de uitvoeringsorganisaties onderzoeken of een derde aangesproken kan worden.

Daarnaast is binnen de Belastingdienst/Ondernemingen Amsterdam een WKA-team belast met de uitvoering van de ketenaansprakelijkheid confectiesector. Een eerste stap in de bestrijding van de geconstateerde fraude in Amsterdam was het samenstellen van een bestand van bedrijven en ateliers in de confectiesector. In dit bestand zijn thans 890 ondernemingen opgenomen, opgesplitst in 129 confectiebedrijven en 761 confectie-ateliers¹. Door middel van waarnemingen ter plaatse en het instellen van derde-controles worden gegevens verzameld over het aantal ateliers, dat binnen een keten wordt ingeschakeld. Op basis van de verkregen gegevens worden die ateliers benaderd of worden naheffings-aanslagen opgelegd. Deze werkwijze heeft inmiddels geleid tot het uitbrengen van een aantal aansprakelijkstellingen. Meer aansprakelijkstellingen zijn in voorbereiding. Daarnaast doet zich een ontwikkeling voor waarbij opdrachtgevers/aannemers de Belastingdienst informeren dat zij nog bedragen verschuldigd zijn aan confectie-ateliers. Deze mededelingen worden gedaan ten einde aansprakelijkstellingen te voorkomen. Uit dit voorbeeld blijkt dat de maatregel duidelijk preventieve effecten heeft. Naar aanleiding van die mededelingen legt de Belastingdienst vervolgens beslag op die tegoeden (voorzover het desbetreffende atelier een schuld aan de Belastingdienst heeft).

Vastgesteld wordt dat de eerste resultaten bemoedigend zijn. Hierbij moet nog in aanmerking worden genomen dat de wijze van aanpak van de fraude nog volop in ontwikkeling is, zodat pas op langere termijn de resultaten duidelijker tot uitdrukking zullen komen.

Ten einde beter op eventuele ontwikkelingsmanoeuvres te kunnen reageren is in voorbereiding een wetsvoorstel waarin opdrachtgevers-aansprakelijkheid en kopersaansprakelijkheid in de confectiesector wordt geregeld. Met dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid om een derde aansprakelijk te stellen voor de door confectie-ateliers verschuldigde premies en belasting, uitgebreid. Het aantal (rechts)personen in een keten dat aansprakelijk gesteld kan worden, wordt zo verruimd. Ontwijkend gedrag naar aanleiding van aansprakelijkstellingen op grond van de ketenaansprakelijkheid, wordt hierdoor zinloos.

Met dit specifiek op de confectiesector toegesneden systeem van aansprakelijkheden kan een correcte belasting- en premie-afdracht in die sector bereikt worden. De preventieve werking van dit systeem is van groot belang. De dreiging van aansprakelijkstelling voorkomt inschakeling van malafide marktpartijen.

– Opdrachtgevers/kopers te vervolgen wegens schuldheling

Door de in werking treding op 1 januari 1995 van artikel 197 b Sr is illegale tewerkstelling in bepaalde gevallen een misdrijf geworden.

Hierdoor is het mogelijk geworden om opdrachtgevers die redelijkerwijs hadden moeten vermoeden dat zij voordeel hebben getrokken uit de productie van kleding door illegale tewerkgestelden te vervolgen wegens schuldheling. Zoals in de vorige rapportage reeds is uiteengezet zal het in de praktijk niet gemakkelijk zijn om het bewijs in een dergelijke schuldhelingszaak rond te krijgen. Er heeft zich ook nog geen zaak voorgedaan die zich voor dergelijke vervolging leent.

¹ In dit aantal kunnen doublures voorkomen voorzover het vennootschappen onder firma betreft.

2.2.2. Beïnvloeding van de aanbodzijde

2.2.2.1. Versterking van de legale produktie

– arbeidsvoorziening

Het Regionaal Bestuur Arbeidsvoorziening Amsterdam, Zaanstreek en Waterland volgt sinds 1 maart 1993 een speciale aanpak ten aanzien van de personeelsvoorziening in de confectie. Over deze aanpak heeft overleg plaatsgevonden met de Fenecon, de Vakraad voor de confectie-industrie en de groep Turkse eigenaren van naai-ateliers, die eind 1992 bij het RBA een klacht had ingediend. De volgende aanpak is hiervoor ontwikkeld:

- het leggen van contacten met confectiebedrijven;
- het opstellen van criteria waaraan bedrijven moeten voldoen om voor bemiddeling in aanmerking te komen; deze hebben betrekking op het betalen van sociale premies en op de arbeidsomstandigheden;
- screening van de arbeidsplaats, zowel vooraf als na de plaatsing van een werkzoekende op een vacature;
- bemiddelen tussen vraag en aanbod;
- vaststelling wat de scholingsbehoefte van de branche is;
- rapportage naar RBA en de betrokken arbeidsbureaus.

Tevens is in 1993 een speciaal projectteam ingesteld dat de werkzaamheden in het kader van deze aanpak voor de confectiebranche is gaan verrichten. Met ingang van 1 januari 1995 is dit speciale team opgeheven. De werkzaamheden zijn opgedragen aan de afzonderlijke vestigingen van het arbeidsbureau in Amsterdam. De aanpak zoals hiervoor omschreven blijft uiteraard wel gehandhaafd.

Het resultaat van deze aanpak in de periode 1 maart 1993 – 1 november 1994 is dat 150 bedrijven zijn gescreend. De meeste bedrijven zijn in 1993 en begin 1994 gescreend. Per 1 november komen slechts 17 bedrijven in aanmerking voor dienstverlening.

Het aantal geregistreerde vacatures bedraagt in de betreffende periode 267, hiervan zijn er 142 niet reëel of weer ingetrokken, 101 vervuld door het arbeidsbureau, 15 via een ander kanaal en nog 9 openstaand per 1 november 1994.

Met 435 werkzoekenden zijn in-take gesprekken gevoerd. Hiervan zijn 108 personen geplaatst op een functie-gerichte training en 101 personen zijn op een vacature geplaatst.

De feitelijke werkzaamheden voor de confectie waren in de tweede helft van 1994 beperkt. Er zijn amper vacatures gemeld. Ook zijn geen tewerkstellingsvergunningen aangevraagd door confectiebedrijven. Er hebben zich in 1994 ongeveer 20 personen die werkzaam in de confectie waren, als werkeloos bij het arbeidsbureau ingeschreven.

– flexibilisering van de arbeid

Uit een onderzoek naar flexibele arbeidsrelaties in de confectiebranche, door Regioplan uitgevoerd in opdracht van de Vakraad voor de confectie-industrie, bleek dat bedrijven onvoldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden tot flexibilisering van de arbeid en dat de reeds bestaande mogelijkheden daartoe onvoldoende worden benut. Zoals in de brief van 13 december 1993 is aangegeven bestaan de volgende mogelijkheden tot flexibilisering: afwijkende arbeidstijden en verlenging bedrijfstijd al dan niet met vergunning (wetgeving en CAO bieden hiervoor de ruimte), collegiale in- en uitlening, deeltijdarbeid, het inschakelen van uitzendarbeid en afroepkrachten. Hier ligt, het vorige kabinet heeft dat reeds in een brief aan de Vakraad naar voren gebracht, een eigen verantwoordelijkheid van de werkgevers- en werknemersorganisaties om binnen de bestaande wet- en regelgeving nader aanvullende afspraken in

CAO-verband te maken. De Vakraad voor de confectie-industrie heeft – daarop is ook door het vorige kabinet in zijn brief op gewezen – de aanbeveling van Regioplan opgepakt om een intensieve voorlichtings-campagne richting individuele werkgevers op te starten omtrent de bestaande mogelijkheden tot flexibele inzet van personeel. Voorbereidingen voor een dergelijke campagne zijn inmiddels gestart.

De Fenecon heeft verder het initiatief genomen om een aantal workshops te organiseren voor bedrijven in de confectiebranche, waarbij de verbetering van het personeelsmanagement en de mogelijkheden voor een verantwoorde flexibilisering van de arbeid centraal staan. Fenecon is van mening dat, mede gelet op de onderzoeksresultaten, door middel van verbetering van de aanpak op het gebied van het personeelsmanagement en een betere beheersing van de personeelskosten door het verhogen van de flexibiliteit, de kansen voor de bedrijven zouden kunnen stijgen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft ter ondersteuning van dit project een subsidie verleend.

– subsidies

Ter versterking van de legale confectie-industrie heeft het ministerie van EZ in overleg met de Vakraad gezien of er mogelijk stimuleringsprojecten voor subsidie in aanmerking komen. De Vakraad heeft daartoe een aantal projecten voorbereid en met het ministerie van Economische Zaken besproken. De minister van EZ heeft besloten voor twee projecten subsidie te verlenen t.w.:

- de ontwikkeling en de operationalisering van een capaciteitsbemiddelingssysteem voor de confectiesector;
- het opzetten en operationeel maken van een branchecentrum voor kledingtechnologie.

Het capaciteitsbemiddelingssysteem zal voorzien in een bemiddeling tussen (legaal geworden) loonconfectionairs en potentiële opdrachtgevers en draagt als zodanig direct bij aan de versterking van de structuur van de confectiesector.

De doelstelling van het branchecentrum voor kledingtechnologie is het bieden van dienstverlening in de vorm van kennisoverdracht, advisering en scholing ten einde de kennis van de bedrijven m.b.t. de voor de branche specifieke en noodzakelijke technologie te vergroten en de implementatie van die technologie te bevorderen. Hiertoe wordt samengewerkt met andere kennis- en scholingsinstituten die voor de kledingindustrie actief zijn.

Daarnaast neemt de confectie-industrie reeds deel aan een project dat gericht is op de ontwikkeling en implementatie in het midden- en kleinbedrijf van een geïntegreerd kwaliteits-, milieu en arbozorgsysteem. Doel van het project is te komen tot de opstelling van een handboek dat de geïntegreerde implementatie van de drie genoemde zorgsystemen bevordert en vergemakkelijkt. De verwachting is dat dit handboek begin 1995 gereed zal zijn. Een concept-handboek wordt thans uitgetest. De eerste resultaten zijn positief. Het handboek is gebruiksvriendelijk en stimuleert de zelfwerkzaamheid.

2.2.2.2 Bemoeilijken van de niet-legale productie

- vergroting betrouwbaarheid van de registratie bij de Kamer van Koophandel ten einde beter te kunnen optreden tegen frauduleuze ondernemers

De verbetering van de betrouwbaarheid van registratie bij de KvK maakt onderdeel uit van de actiepunten die in het algemeen kader van de fraudebestrijding zijn opgenomen. Dit punt is dan ook terug te vinden in de Voortgangsrapportage fraudebestrijding die op 20 juli 1994 naar de Tweede Kamer is gezonden.¹ In de confectie-ateliers waar veelal gewerkt wordt met een «witte gevel» (een aantal werknemers wordt opgegeven bij

¹ Kamerstukken II 1993–1994, 17 050, nr. 88.

de Belastingdienst, een (groot) aantal niet; inschrijving bij de KvK vindt wel plaats) kan een verbetering op dit terrein een belangrijk hulpmiddel zijn bij de bestrijding van fraude. Onderdeel van dit actiepoint vormde het voornemen van het kabinet om in het kader van de (nieuwe) Handelsregisterwet de (wijze van) verstrekking van gegevens over natuurlijke en niet-natuurlijke personen mede ten behoeve van de fraudebestrijding aan de Belastingdienst en de uitvoeringsorganen sociale zekerheid te optimaliseren dan wel mogelijk te maken. Het kabinet heeft inmiddels besloten tot de invoering van een uniek landelijk vastnummer voor niet-natuurlijke personen uit de administratie van de Belastingdienst en van het sofinummer voor de natuurlijke personen in de registers van de KvK. Een werkgroep van EZ, KvK en Financiën/Belastingdienst werkt dit thans uit. Daarnaast wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een geïntegreerde procedure voor de signalering en inschrijving van (nieuwe) ondernemingen/ondernemers bij de KvK, Belastingdienst, de bedrijfsverenigingen en de afdeling Rechtspersonen van het Ministerie van Justitie. Voorts wordt feitelijk gewerkt aan de invoering van een landelijk vastnummer voor niet-natuurlijke personen en het sofinummer voor natuurlijke personen, dit in hun rol van inhoudingsplichtige, in de registraties van de bedrijfsverenigingen.

– repressieve aanpak

In de vorige voortgangsrapportage confectiefraude kon worden gemeld dat in Amsterdam door de verschillende betrokken diensten (Belastingdienst, GAK, vreemdelingenpolitie, GSD, Inspectiedienst SZW en de wijkpolitie) een plan was opgesteld, waarin de wijze waarop de aanpak in Amsterdam vorm zou krijgen, was vastgesteld. Onderdeel van die aanpak vormde de oprichting van het Confektie Interventie Team, bestaande uit bovengenoemde diensten, met uitzondering van de GSD en de wijkpolitie. De wijkpolitie verleent overigens waar nodig wel ondersteuning; de GSD wordt op ad hoc basis ingeschakeld.

Vanaf de start van de aanpak (medio november 1993) tot 31 oktober 1994 zijn 504 confectie-ateliers door het Confektie Interventie Team (KIT) en de wijkteams van het Regiokorps Amsterdam Amstelland, bezocht. Hierbij is medegedeeld dat in het kader van het uit te voeren cabinetsbeleid voortaan strenger gecontroleerd zal gaan worden in de loonconfectie. Op basis van de bevindingen ter plaatse werd bekeken of bij een onderneming een verdergaand onderzoek ingesteld moest worden. Vervolgens heeft bij 77 van de 504 bezochte bedrijven een controle plaatsgevonden op basis van een zogenaamde confectie interventie actie. Daarnaast zijn 9 bedrijven bezocht in het kader van een multidisciplinaire actie. Een interventie actie is een kortlopende controle-actie en is gericht op de atelierhouder; bij een multidisciplinaire actie gaat het om een meer diepgaand onderzoek gericht op het totale fraudecomplex, waarbij het de bedoeling is om ook de structuur van de produktieketen (inclusief de opdrachtgever) bloot te leggen. Bij deze controles werden in totaal 451 illegale vreemdelingen aangetroffen, waarvan er 230 uit het land zijn gezet of met een zogeheten afmeldkaart is aangezegd Nederland te verlaten. Daarnaast zijn er 113 werknemers aangetroffen, die tevens een uitkering van de sociale dienst ontvingen. Het uitkeringsfraudebedrag bedraagt ca. f 150 000. De Belastingdienst heeft tot nu toe voor ruim 5 miljoen aan aanslagen opgelegd. Door het GAK is er voor ongeveer anderhalf miljoen aan aanslagen opgelegd. De afdeling looninspectie van het GAK heeft in 24 gevallen de voorschotnota verhoogd met een bedrag van in totaal circa 7 ton.

Als gevolg van genoemde onderzoeken heeft de Inspectiedienst SZW, die ingevolge de gemaakte afspraken de zaak verbaliserend afwerkt, tot en met 31 oktober 1994 in het kader van de WABW in 37 gevallen procesverbaal opgemaakt. Er zijn 11 zaken door de Economische Politierichter te Amsterdam afgedaan. In totaal is er voor f 384 000 aan boetes opgelegd

(variërend van f 2000 tot f 5000 per illegale werknemer) en zijn 2816 dagen voorwaardelijke hechtenis opgelegd (7 dagen per overtreding: het in dienst hebben van een illegale werknemer).

Ook is vastgesteld dat bij twee ateliers gebruik werd gemaakt van kinderarbeid. Het betrof in beide gevallen een 13-jarige jongen. De arbeidsinspectie heeft terzake procesverbaal opgemaakt.

Tenslotte kan worden gemeld dat om opsporingstactische redenen in de maand november j.l. een aanvang is gemaakt met het controleren en opsporen op andere dan de gebruikte tijdstippen. In dat kader is een aantal malen in multidisciplinair verband op zondag opgetreden.

De repressieve aanpak werpt zijn vruchten af. Mede als gevolg van de controles verdwijnen illegale ateliers uit Amsterdam. Een ander gevolg is de verplaatsing van de ateliers naar andere steden in Nederland, bv. Rotterdam. Momenteel wordt de oprichting van een multidisciplinair fraude-team in Rotterdam voorbereid. Het eerste overleg met alle deelnemers heeft plaatsgevonden in december 1994.

In Enschede is de aanpak opgenomen in de reeds enige jaren bestaande disciplinaire fraudebestrijdingsstructuur. Het team in Enschede doet regelmatig onderzoeken in een aantal branches en heeft de onderzoeken in de confectie opgevoerd.

De Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV) is inmiddels in het Staatsblad verschenen (Stb 1994, 959) en zal naar alle waarschijnlijkheid op 1 maart of 1 april 1995 in werking treden. De WAV kent ten opzichte van haar voorloper, de WABW, een ruimer werkgeversbegrip. Voor de bestrijding van de confectiefraude kan dit van belang zijn doordat nu in een aantal gevallen ook de opdrachtgever kan worden aangemerkt als werkgever.

Daarnaast is op 1 juni 1994 de Wet op de identificatieplicht van kracht geworden. Op basis van deze wet zijn de controlemogelijkheden voor de deelnemers in de confectieteams verruimd. Bij opsporingsonderzoeken in het kader van de WABW, belasting- en sociale zekerheidswetgeving kunnen zij op de werkplek de werknemers verzoeken om hun identiteit kenbaar te maken. Tevens kan bij de werkgever op grond van de bewaarplicht inzage worden verkregen in de fotokopie van de identiteitspapieren van de werknemer.

3. Internationaal

Het Nederlandse voorstel om in OESO-verband te komen tot een vergelijkende studie in een aantal Europese landen is opgenomen in het werkprogramma van de «working Party on Migration». Binnen enkele maanden mag een eerste oriënterend rapport van de inmiddels aange-trokken consultants worden verwacht.

In Benelux-verband, waar met name contacten zijn gelegd met Belgische ambtenaren, zijn geen concrete vorderingen te noemen.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager