

Vergaderjaar 1992–1993

22 958

Wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en de Invorderingswet 1990 in verband met de toepassing van de ketenaansprakelijkheid in de confectiesector

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 5 februari 1993

Bijgaand zend ik u, mede namens mijn ambtgenoten en de Staatssecretarissen van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, **een plan van aanpak tot bestrijding van de confectie-fraude.**

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

CONFECTIE-FRAUDE

Een plan van aanpak

1. Probleemformulering

Het is zo langzamerhand algemeen bekend dat er een informele economie bestaat, waar zwart of grijs gewerkt wordt, al dan niet met gebruikmaking van hier aanwezige illegale personen. Ook in de confectie-industrie worden we met dit verschijnsel geconfronteerd. Het probleem van de «illegale confectie-ateliers» bestaat al langere tijd. Het gaat erom dat een deel van de produktie van kleding, met name goedkopere trendgevoelige kleding, plaatsvindt in confectie-ateliers, waarin gewerkt wordt met in hoofdzaak hier illegaal verblijvende en/of zwart werkende werknemers. De confectie-ateliers zelf zijn veelal ingeschreven in het Handelsregister (bij de Kamers van Koophandel) en bij de Bedrijfsvereniging. Men werkt dan formeel met slechts enkele werknemers, feitelijk met veel meer. De aanduiding «illegale confectie-ateliers» is daarom niet juist; veeleer is sprake van confectie-fraude. Die aanduiding zal verder worden gebruikt in dit plan van aanpak.

De schattingen zijn dat thans de helft van de produktie in Nederland op deze wijze geschiedt (verkoopwaarde f 1 miljard), door 10 000 personen in zo'n 1000 ateliers (ong. 650 in Amsterdam, de overige in Rotterdam en Twente (Enschede)). De verwachting is dat het aandeel van de zwarte produktie sterk zal toenemen en de angst bestaat dat het zwarte circuit zich zal uitbreiden tot andere delen van de branche (de detailhandel, bijvoorbeeld).

De illegaal hier verblijvende arbeidskrachten worden gerecruteerd uit de hier aanwezige populatie illegalen (uit onderzoek is gebleken dat er sprake is van illegale arbeidsbemiddeling) of worden speciaal uit Turkije gehaald. De arbeidskrachten zijn met name Turkse mannen.

Deze wijze van produktie kan de volgende overtredingen meebrengen:
niet-afdracht van loonbelasting, omzetbelasting, vennootschapsbelasting;

niet-afdracht van sociale premies;
valsheid in geschrift;
niet nakomen arbeidswet;
niet nakomen arbeidsomstandighedenwet;
niet nakomen Wet arbeid buitenlandse werknemers;
niet nakomen Wet arbeidsbemiddeling;
werken zonder hinderwetvergunning.

De oorzaak van het probleem moet men zoeken in de marktsituatie. Het begint ermee dat vanwege de snel wisselende smaak van het publiek de detailhandel weinig voorraden aanlegt. Er ontstaat vervolgens een vraag naar snel (d.w.z. binnen enkele dagen) en goedkoop te leveren kleding. De reguliere produktie kan niet aan die vraag voldoen. Door de CAO-bepalingen zijn er grenzen gesteld aan het aantal werkuren per week per werknemer en de branche maakt geen gebruik van het binnenlands arbeidsaanbod¹. Ook door de wijze van prijsstelling – de opdrachtgever stelt een prijs vast waarvoor de produktie maximaal mag plaatsvinden – kan de correcte confectie-atelierhouder niet aan de vraag voldoen. In dit gat zijn de zwarte confectie-ateliers gesprongen. Zij hebben de mogelijkheid om op allerlei plaatsen een atelier in te richten: de inrichtingskosten zijn gering, de machines worden gehuurd, goedkoop en gewillig personeel is ruim voorhanden. Een geringe pakkans vormt, tenslotte, geen rem op dit gedrag.

¹ Volgens de branche is het nauwelijks mogelijk aanvullende arbeidskracht te werven. Op 28 oktober stonden evenwel bij het Arbeidsbureau Amsterdam 831 personen ingeschreven als werkzoekende voor een functie in de confectie-industrie. Na enige bijscholing zouden bovendien ook andere werkzoekenden in aanmerking moeten kunnen komen voor vervulling van vacatures in de confectie-industrie.

De gevolgen betreffen allereerst de marktverstoring, voorts de gederfde inkomsten van de overheid en mogelijk een zekere aanzuigende werking van illegalen. Daarnaast bestaat binnen de branche de vrees dat de illegale confectie-ateliershouders hun tentakels naar andere onderdelen van de branche zullen uitsteken. Bovendien is het mogelijk dat de verdiende gelden ook buiten de branche op onjuiste wijze worden aangewend. Een ander onwenselijk effect zou zijn de aantrekkingskracht die deze branche op de georganiseerde misdaad kan hebben. Zonder de problematiek te willen dramatiseren – het gaat om een op zichzelf genomen naar omvang en ernst niet groot maatschappelijk vraagstuk –, vormen de overtredingen van diverse wetten en de – mogelijke – gevolgen voldoende aanleiding voor de overheid aandacht te besteden aan de aanpak van het verschijnsel van de confectie-fraude. Vanuit haar algemeen handhavende taak is zij daartoe ook geroepen.

Men kan, zo blijkt uit het bovenstaande, het probleem beschouwen vanuit diverse aspecten: de illegaliteit, de prijsstelling door opdrachtgevers, de – niet – recrutering van legale arbeidskrachten (hapering van de arbeidsmarkt), het niet aansluiten van een aanbod van productie van confectiekleding op een vraag daarnaar, de fraude, de gemiste inkomsten voor de overheid, de onwenselijke arbeidsomstandigheden, de criminalisering van de branche, de werkgelegenheid in de branche, de algemene zorg voor de rechtshandhaving. Al deze aspecten spelen een rol en dienen bij een aanpak in aanmerking te worden genomen. Dat pleit al voor een integrale aanpak van dit probleem.

2. De aanpak – algemene opmerkingen

2.1 De doelstelling

De doelstelling van het beleid is het terugdringen van de hier bedoelde «zwarte» dan wel «grijze» confectie-ateliers.² Deze doelstelling dient geoperationaliseerd te worden om de aanpak richting te geven en om te kunnen bezien of het doel ook bereikt wordt. Na een jaar van beleid voeren, dat wil zeggen medio 1994, zou bezien moeten worden of dat beleid enig succes heeft. Dat succes zou niet alleen af te leiden zijn uit de genoemde daling van het geschatte aantal zwarte of grijze ateliers.³ Het beleid, en zeker het meer structurele deel ervan, heeft eveneens een gunstig effect als het leidt tot een omzetverhoging van de legale confectie-ateliers en tot een verhoging van de werkgelegenheid in de branche (het aandeel van de illegale werknemers in de branche neemt dan af). Aan een dergelijke operationalisering kleefde het probleem dat het op een schatting is gebaseerd. Door gebruik te maken van dezelfde methode van schatting die tot de huidige aantallen heeft geleid, kan men de vergelijkbaarheid optimaliseren.

2.2 Een integrale aanpak

Er zijn in het verleden reeds diverse maatregelen genomen om het probleem aan te pakken. Zo hebben de DIA, de Belastingdienst, de vreemdelingendienst, de sociale dienst, de bedrijfsvereniging en het OM met name te Amsterdam al jaren de nodige inspanningen verricht om de zwarte of grijze confectie-ateliers te bestrijden. Eerst is dat gebeurd door de diverse afzonderlijke diensten, later in de vorm van een multi-disciplinair team. Het team voerde niet alleen een «hit and run» beleid; ook werd gepoogd via diepteonderzoeken inzicht te krijgen in de illegale keten en zo te komen bij de werkelijk verantwoordelijken. Geconstateerd is dat een dergelijke eenzijdige aanpak niet werkt. Een belangrijke reden

² In geval van grijze bedrijven wordt een – gering – deel van de verschuldigde belastingen en sociale premies afgedragen; zwarte bedrijven doen dat in het geheel niet. In beide gevallen wordt gewerkt met hier illegaal verblijvende personen en eventueel met legale werknemers.

³ Beseft wordt dat, zoals ook in de regeringsreactie op het rapport van de commissie Zeevalking is verwoord, er immers illegalen in Nederland zullen zijn en dat er economische redenen zijn aan te nemen dat er ook altijd wel enige illegale arbeid verricht wordt. Het beleid is gericht op een minimalisering daarvan.

is dat de mogelijkheden van verplaatsing (binnen en buiten Amsterdam) groot zijn en dat vanwege de ingewikkelde deels juridische, deels feitelijke constructies, vooral de katvangers worden gepakt. Het is daarom noodzaak om tot een integrale aanpak te komen.

Deze noodzaak is ook verwoord in de nieuwe O.M.-richtlijnen inzake illegale tewerkstellingen, d.d. 3-6-1992. Het integrale beleid heeft betrekking op de immigratie, op het strafstelsel, op de arbeidsmarkt, op lokale bestuurlijke maatregelen en op vervolging en opsporing als sluitstuk. Dat betekent dat het onderhavige plan van aanpak aansluit bij eerdere initiatieven. Het heeft bovendien tot gevolg dat in belangrijke mate gezocht wordt naar oplossingen voor knelpunten bij de uitvoering van een dergelijk integraal of meer-sporen-beleid.

In aansluiting op de probleemdefinitie wordt voor beleidsmaatregelen uitgegaan van het niet-functioneren van de legale markt. Er zijn vragers van bepaalde produkten (snel te leveren goedkope trendy kleding) en twee soorten aanbieders: correct werkende die niet aan die vraag kunnen voldoen en niet correct werkende atelierhouders die er wel aan kunnen voldoen. De aanpak richt zich op beïnvloeding van de vraag, op versterking van de legale produktie en op hindering van de zwarte produktie. Als hulpmiddel is tevens gebruik gemaakt van een «rational choice» model dat uitgaat van de kosten en baten die een rationeel opererende potentiële overtreder afweegt.

2.3 De betrokkenheid van de branche

Het is een algemeen economisch belang dat de branche (die bestaat uit enerzijds de confectie-industrie en anderzijds de handel – die belangen kunnen uiteenlopen) goed werkt. Dat is een van de redenen voor de overheid dit probleem aan te pakken. Het is daarnaast ook het belang van de branche zelf. Dat heeft zij ingezien en zij is zich gaan inzetten voor een aanpak van wat wordt genoemd, de illegale confectie-ateliers. Daartoe zijn enkele maatregelen genomen (b.v. de zgn. waarborgverklaring; zie hierna onder punt 3), is onderzoek verricht (o.a. naar het onderhavige verschijnsel) en wordt actief meegedacht over oplossingen (het voorstel van een clearing-house i.v.m. de voorgestelde aanpassing van de Wet ketenaansprakelijkheid; zie eveneens onder punt 3).

De betrokkenheid van de branche is ook uit een ander oogpunt noodzakelijk. Voor de effectiviteit van het beleid, zeker bij een integrale aanpak, is een slagvaardige inzet van de branche onontbeerlijk. Die inzet is nodig op het vlak van de informatie-voorziening van de opleiding van personeel en het gebruik van legale arbeidskrachten, op het vlak van interne brancheafspraken. Anders gezegd, zonder medewerking van de branche is een aanpak tot mislukken gedoemd. Daarom maakt de betrokkenheid van de branche een integraal onderdeel uit van de aanpak. Het ligt in het voornemen van het kabinet de gemeenschappelijke aanpak vast te leggen in een convenant.

3. De aanpak in concreto

3.1 Beïnvloeding van de vraagzijde

De beïnvloeding van de vraagzijde betreft maatregelen die erop gericht zijn opdrachtgevers en/of kopers van confectiekleding te ontmoedigen zwarte of grijze confectie-ateliers in te (laten) schakelen. Op dit terrein kan zowel van de zijde van de overheid als van de zijde van de branche het nodige worden gedaan.

1. De branche heeft zelf al een poging gedaan door middel van het instrument van de waarborgverklaringen de opdrachtgever ertoe te brengen met correcte bedrijven te werken. Dat zijn verklaringen van de leverancier aan de opdrachtgever waaruit het bonafide karakter van zijn bedrijf blijkt. Het GAK verklaart deze bonafiditeit. De zwakte van deze maatregel bleek te zijn de vrijwilligheid, de mogelijkheid tot ontduiking en de mogelijkheid van te makkelijke verkrijging/vervalsing van deze waarborgverklaring. Het heeft vooral geleid tot het ontstaan van de zogenaamde grijze bedrijven. Dit knelpunt zou kunnen worden opgelost door de uitbreiding van de Wet ketenaansprakelijkheid tot de confectie-branche. Een wijzigingsvoorstel is inmiddels bij de Tweede Kamer ingediend (T.K., 1992-1993, 22 958, nrs. 1-2). Van diverse zijden is reeds gewezen op twee inhoudelijke knelpunten.

a. Gevreesd wordt dat de voorgestelde regeling ontdoken kan worden via een opdrachtgeverschap en via koop van bestaande collecties.

b. De branche ziet als probleem dat geen vrijwaring wordt verkregen indien een «hoofdaannemer» (of in een bijgestelde versie opdrachtgever/koper) de premies en belastingen afdraagt. Het risico van een dubbele betaling dreigt dan voor de bonafide opdrachtgever. Zij heeft voorgesteld een «clearing house» in te richten waar betalingen in vrijwaring kunnen worden gedaan. De oplossing van beide knelpunten vereist een wettelijke regeling. De interdepartementale werkgroep welke de toepassing van de Wet ketenaansprakelijkheid voor de confectie-branche onderzocht, zal voor 1 april 1993 met een rapport komen waarin de mogelijkheden van een wettelijke regeling worden uiteengezet.

Een meer procedureel knelpunt is de invoering van de nieuwe Wka. De ervaringen met veel nieuwe wetgeving leren dat de invoering van wetten de nodige aandacht vergt: bekendmaking, bespreking, wegwijs maken, overtuigen van het nut. Om die reden is het Regulier Overleg Fiscus-Bedrijfsverenigingen verzocht de uitvoering van de aanvullende bepalingen van de Wka ter hand te nemen.

2. Ter beïnvloeding van de vraagzijde is een verhevigde inzet mogelijk van een controle op het nakomen van de boekhoudverplichtingen (factureringsverplichtingen) door de Belastingdienst. De Belastingdienst is inmiddels een landelijk gecoördineerde actie gestart waarbij circa 200 groothandels in textiel worden bezocht teneinde de naleving van de factureringsplicht te controleren. Het belang hiervan is dat de inkoopprijs van de eindschakel vollediger in beeld komt. De Belastingdienst houdt ook de komende jaren bij de prioriteitstelling rekening met de aanpak van de onderhavige problematiek.

3. Het kabinet wil de mogelijkheid doen onderzoeken of opdrachtgevers en/of kopers die geprofiteerd hebben van de dank zij illegale arbeid verkregen lage prijzen strafrechtelijk aan te pakken zijn wegens schuldheling. Thans is dit nog niet mogelijk omdat de strafrechtelijke bepaling van schuldheling (art. 416 Sr) zich beperkt tot goederen door misdrijf verkregen. Zodra de tewerkstelling van illegale werknemers een misdrijf is geworden (de beoogde wijziging van art. 197b Sr, T.K., 1991-1992, 22 735), is deze hindernis om te vervolgen wegens schuldheling weggenomen. Het kabinet heeft het O.M. gevraagd deze studie ter hand te nemen. Indien een positief antwoord is gegeven zal het O.M. in voorkomende gevallen de betreffende helingbepaling handhaven.

3.2 *Beïnvloeding van de aanbodzijde*

De aanbod-zijde betreft de productie van confectie-kleding. Maatregelen kunnen zowel betrekking hebben op de versterking van de legale

produktie als op het hinderen van de niet-legale grijze en zwarte produktie.

3.2.1 Versterking van de legale produktie

De inzet is de versterking van de legale branche zodat het gat in de markt waar de «illegale ateliers» inspringen, niet hoeft te ontstaan. Door belastingen en sociale premies niet af te dragen, kunnen sommige ateliers goedkoop werken en kunnen de andere, de legaal werkende, niet makkelijk concurreren met deze ateliers. Dat geldt in het bijzonder waar de prijs van de arbeid de belangrijkste prijsbepalende factor is. Met behulp van de geïntegreerde aanpak hoopt het kabinet deze oneerlijke concurrentie tot een einde te brengen.

Daarnaast worden als knelpunten voor het kunnen voldoen aan de vraag door de reguliere confectie-industrie genoemd:

- a. een onvoldoende aanbod van legale werknemers, en
- b. de onvoldoende flexibiliteit bij het inzetten van werknemers vanwege de arbeidstijd-beperkingen volgens de thans bestaande CAO en vanwege de onvoorspelbaarheid van de vraag.

ad a. De oorzaak van dit – vooral Amsterdamse – knelpunt is het onvoldoende op elkaar aansluiten van de vraag naar en het aanbod van «legale» arbeid. Zoals gezegd, staan 831 werkzoekenden uit de confectie-industrie ingeschreven bij het Arbeidsbureau te Amsterdam. Gelet op het vereiste opleidingsniveau van de gewenste werknemers en het aantal werkzoekenden op minimumniveau, zou er voldoende aanbod moeten zijn voor vervulling van deze vacatures. De vraag is dan hoe de aansluiting bewerkstelligd kan worden. Deze aansluiting vergt grote inspanningen van de arbeidsvoorzieningsorganisaties. In de eerste plaats zouden werkgevers ertoe gebracht moeten worden vacatures daadwerkelijk te melden. Daarnaast kan het sanctiebeleid uit de sociale verzekering een rol spelen. Het bestaande instrumentarium kent immers sancties op het niet aanvaarden van aangeboden passende arbeid. Ten dele betreft het arbeidstekort in deze branche tijdelijke banen. Ook daarvoor is het beleid inzake passende arbeid van toepassing. In het kabinetsstandpunt inzake flexibele arbeidsrelaties (juni 1992, TK 22 659, nr. 1) is geformuleerd dat bij flexibele arbeidscontracten sprake is van passende arbeid, indien is voldaan aan drie minimum vereisten: een arbeidsduur van 5 uren per week of 20 per maand met vastlegging van de arbeidsduur in een contract, een beloning tenminste naar minimum CAO-loon of naar rato berekend minimumloon, contractuele regeling van de aard en tijdstippen van de oproeping. Dat betekent dat werk in de confectie-industrie in de regel passend zal zijn voor werkloze uitkeringsgerechtigden. Gewezen zij voorts op de beschikbaarheid van loonkosten-subsidies en ESF-subsidies. Daardoor kan tevens meer concurrerend met de niet-legale confectie-ateliers worden gewerkt. Ook in de sfeer van scholing en opleiding kan gebruik gemaakt worden van bestaande maatregelen, zoals op scholingssubsidies van het arbeidsbureau. Op het terrein van de scholing is er voorts de subsidieregeling scholing van werkenden in het bedrijfsleven. De branche heeft al activiteiten op het terrein van de opleiding ontplooid. Om vraag en aanbod beter op elkaar te kunnen laten aansluiten moeten de aanwezige instrumenten op de terreinen van het arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid dus maximaal en gericht op de branche worden toegepast.

ab b. Ten behoeve van de flexibilisering van de arbeid kan gebruik worden gemaakt van de Kaderregeling uitzendarbeid van de arbeidsbureaus en kunnen, voor wat betreft de arbeidscontracten voor onbepaalde tijd, in overleg met de Arbeidsinspectie afwijkingen van de arbeidsduur-

bepaling worden vastgesteld. Het gaat hierbij om contracten waarbij het maandloon constant is en de arbeidsduur variabel. Op CAO- of individueel niveau wordt een gemiddelde arbeidsduur overeengekomen alsmede de bandbreedte van de afwijking. De maximum-arbeidstijden in de huidige CAO-bepalingen in de confectie-industrie kunnen daarenboven verhoogd worden om de mate van de flexibele arbeidstijden te vergroten.⁴ De Arbeidswet biedt daartoe de ruimte.

Middelen die met name de branche ter beschikking staan, zijn collegiale in- en uitlening en de organisatie van arbeidspools. Dat laatste in samenspraak met Arbeidsvoorziening. Arbeidsvoorziening zou in de start-fase een deel van de kosten op zich kunnen nemen.

Voor al deze instrumenten geldt dat het gericht en intensief gebruik ervan afhangt van enerzijds de uitvoeringsorganen voor de arbeidsvoorziening en de sociale zekerheid en anderzijds de branche zelf. Het kabinet zal daartoe in overleg treden met het Centraal Bestuur van de Arbeidsvoorziening en het regionaal Bestuur te Amsterdam alsmede met de Vereniging van Nederlandse gemeenten en met de gemeente Amsterdam. Tevens zal in het overleg met de sociale partners worden aangedrongen op aanpassing van de CAO voor de loonconfectie om de mogelijkheden tot flexibilisering van de arbeid te vergroten en op een verbeterd gebruik van de diensten van het Arbeidsbureau.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid voor de versterking van het legale deel van de branche gebruik te maken van de bij de overheid beschikbare subsidies die onder meer zijn gericht op verbetering van de bedrijfsvoering en op bevordering van technologische vernieuwing. Een groot deel van dit instrumentarium berust bij het Ministerie van Economische Zaken. Gedacht kan worden aan het programma «kwaliteit en logistiek» of de recent ingestelde subsidieregeling branchecentra voor technologie. Het is echter moeilijk op voorhand aan te geven of en welke instrumenten daartoe concreet kunnen worden ingezet; dit hangt af van de in de sectoren levende ideeën over de zwakke punten in het functioneren van bedrijven in dit kader. Daartoe zal in overleg met de branche-organisaties worden getreden.

3.2.2 Bemoeilijking van de niet-legale productie

Het hinderen van de niet-legale productie kan op diverse manieren plaatsvinden.

– In de eerste plaats kan men de eisen om als bedrijf werkzaam te kunnen zijn (de «witte voorgevel») adequaat handhaven. De ervaring leert immers dat de meeste bedrijven graag zo'n façade wensen. Van de branche kan men bovendien vragen dat, in de geest van de waarborgverklaring, alleen met witte bedrijven wordt gewerkt. De witte voorgevel wordt bereikt via de inschrijving van de Kamer van Koophandel en via de bedrijfsvereniging. In actiepunt 5 van bijlage 22 bij de Miljoenennota 1993 heeft het kabinet reeds aangegeven dat zij de betrouwbaarheid van de registratie bij de Kamers van Koophandel wil vergroten en dat onderzoek zal worden hoe dit op korte termijn kan gebeuren. In dat kader wordt tevens gezien in hoeverre het mogelijk is de rol van de Kamers van Koophandel te verbeteren waar het gaat om het optreden tegen ondernemingen van frauduleuze praktijken. Zo kan worden gedacht aan een meer uitgebreide en diepgaande controle op de juistheid van de inschrijvingsgegevens of aan een meer actieve gegevensverstrekking aan andere uitvoeringsorganen of aan de branche.

⁴ Overigens hebben de CAO-partijen opdracht gegeven tot een onderzoek naar de mogelijkheden van een flexibele arbeidsinzet. De uitkomsten van dit onderzoek worden in het voorjaar van 1993 verwacht.

– In de tweede plaats kunnen de uitvoerlijnen van materiaal, zoals naaimachines en stoffen, van de zwarte ateliers aangepakt worden. Thans is de gewoonte dat de machines gehuurd worden. Dat geeft diverse knelpunten bij de opsporing en aanpak. De verplaatsbaarheid van het atelier is groot, bodembeslag treft de dader niet (bovendien worden de machines later weer goedkoop gekocht van Dienst der Domeinen), strafrechtelijk beslag op goederen van een derde is veelal niet mogelijk. Het is de moeite waard te bestuderen of er civiele mogelijkheden zijn de aanvoer van materiaal te bemoeilijken (via een kort geding) dan wel administratieve. Als dat er toe zou leiden dat de produktiemiddelen zullen worden gekocht (de investering voor een gemiddeld naaiatelier met 20 werknemers ligt rond de twee ton), biedt vervolgens het strafrechtelijk beslag – dat tot vernietiging van de produktiemiddelen kan leiden – weer mogelijkheden. Rest de vraag of niet ook de strafrechtelijke beslagregeling wijziging behoeft. Deze drie vragen naar mogelijke juridische instrumenten worden nader onderzocht.

Een andere aanvoerlijn is die van de arbeid, van zwart werkende en/of illegale werknemers. Door onze open grenzen kan de aanpak van illegale werkers slechts beperkte vruchten afwerpen. Met de bestaande generieke beleidsmaatregelen rond een restrictieve toelating en de versterking van het binnenlands toezicht, moet worden volstaan. Naar ons oordeel kan de identificatieplicht voor werknemers voor het onderhavige probleem betekenis hebben. Wij streven naar een snelle behandeling van het wetsvoorstel terzake.

– In de derde plaats is er de repressieve aanpak (een repressieve aanpak gold overigens ook de vraagzijde, zie 3.1). Zoals gezegd, is deze aanpak de laatste jaren beoefend. Repressief kan opgetreden worden terzake van vele overtredingen. Daarbij zijn diverse diensten betrokken. Genoemd zijn hier al de Belastingdienst, de DIA, gemeentelijke diensten. Daarnaast kan ook de Economische Controledienst een rol spelen bij de controle op de uitvoering van de Handelsregisterwet. Er zijn twee soorten repressief optreden: enerzijds het «hit en run» (regelmatige invallen in ateliers door diverse bevoegde diensten om het de atelierhouders lastig te maken en de pakkans te vergroten), anderzijds diepgaande onderzoeken om de structuur bloot te leggen, de werkwijzen te achterhalen en de organiserende daders te lokaliseren. Beide soorten onderzoek kosten veel capaciteit.

Deze repressieve aanpak kende verder de volgende knelpunten: de verplaatsing van de ateliers, het gebruik van katvangers, de geringe verhaalsmogelijkheden, de lage straffen, de vaststelling van de identiteit van daders en illegale werknemers, de taalproblemen, de lage prioriteit bij de politie, de capaciteit van de vreemdelingenbewaring.

Over de oplossing van deze knelpunten merkt het kabinet het volgende op. De aanleiding tot een brede, geïntegreerde aanpak vormde de ongenoegzaamheid van de repressieve aanpak. Dat wil evenwel niet zeggen dat een repressieve aanpak kan ontbreken. Het kabinet hecht eraan op te merken dat deze repressieve aanpak niet de illegale werknemers zelf betreft, maar de atelierhouders bij wie ze werken.

De repressieve hindering van de niet-legaal werkende ateliers zal moeten bestaan uit zowel een «hit en run»-aanpak, waarbij waar mogelijk de aangetroffen goederen in beslag worden genomen, als uit een meer diepgaande onderzoeksstrategie.

Hiermee is evenwel niet het laatste woord over de repressieve aanpak gezegd. Naar ons oordeel zullen de werkzaamheden van het MD-team te Amsterdam moeten worden geconcludeerd en geïntensiveerd in enkele opzichten. In de eerste plaats zal het draagvlak van het zgn. «hit en run»

beleid moeten worden verbreed. Afspraken tussen de diverse in aanmerking komende diensten zullen moeten worden gemaakt om bij wijze van spreken «bij toerbeurt» controles uit te voeren op plaatsen waar mogelijk niet-legaal werkende ateliers zijn. Het MD-team is gevraagd in samenwerking met de daarvoor in aanmerking komende diensten een plan van aanpak te formuleren dat het tweede half jaar van 1993 kan ingaan. In de tweede plaats moet het MD-team een centrale plaats blijven innemen in de gegevensverzameling. Voorwaarde voor een gericht repressief beleid, zowel in de vorm van «hit en run» als in de vorm van diepte-onderzoeken, is een goed georganiseerde gegevensuitwisseling. Men denke aan informatie van de Kamers van Koophandel over inschrijvingen, het neerleggen van de jaarlijks verplichte verslagen, adreswijzigingen; van bedrijfsverenigingen over aangesloten bedrijven en de omvang ervan alsmede over het voldoen van de premie; van de Belastingdienst over een lb-nummer of sofinummer, betaling van belastingen, determinering van boekhoudkundige stromen; en tenslotte informatie van de branche. Mogelijk kan de afdeling rechtspersonen van Justitie ook gegevens inzake de aanvraag van rechtspersoonlijkheid verschaffen.

In de derde plaats dient het MD-team een landelijke functie te krijgen. Het probleem van de illegale confectie-ateliers concentreert zich te Amsterdam. Het gevaar is niet denkbeeldig dat een geïntensiveerde aanpak verplaatsing van de ateliers naar andere gemeenten tot gevolg heeft.

Een neveneffect van de «hit en run»-aanpak is overigens dat illegale werknemers zullen worden aangetroffen en dat bewaringscapaciteit daarom nodig is. Deze problematiek wordt thans in algemene zin bestudeerd. De intensivering van de activiteiten van het MD-team vereist een specifieke personeelsinzet. Het kabinet draagt er zorg voor dat binnen de bestaande budgetten er voldoende prioriteit wordt gegeven aan het functioneren van het MD-team en de aanwezigheid van tolken. Deze specifieke personeelsinzet zal gerealiseerd worden voor voorlopig drie jaar. Aan de hand van de resultaten van het «hit en run» beleid en van de situatie in de confectie-industrie zal worden gezien of en zo ja op welke wijze het dan nodig is ondersteuning aan het MD-team te bieden. De oplossing van de genoemde eerste drie knelpunten (verplaatsing van de ateliers, gebruik van katvangers, geen verhaalsmogelijkheden) moet ten dele gezocht worden in de geïntegreerde aanpak die is gekozen. De ongenoegzaam gebleken repressieve aanpak heeft zelfs geleid tot deze brede inzet van middelen.

Het knelpunt van de lage straffen is ten dele al aangepakt met de richtlijn inzake de illegale tewerkstelling van 3-6-1992. Naar ons oordeel is een aanpassing van deze richtlijnen wenselijk. Geldstraffen lijken weinig effect te sorteren omdat ze meestal niet de organisatoren raken maar de katvangers; de katvangers kunnen de boetes niet betalen of zijn verdwenen. Katvangers zouden wel door een vrijheidsstraf afgeschikt kunnen worden. De Amsterdamse praktijk om direct, bij eerste constatering van overtreding, hechtenis te eisen, een eis die niet zonder meer wordt afgewezen door de rechtbank Amsterdam, verdient landelijk overgenomen te worden. Het kabinet heeft het Openbaar Ministerie gevraagd deze wijziging in studie te nemen. Voorts zij erop gewezen dat een wijziging van artikel 197b Sr, inhoudende dat het laten werken van illegale werknemers een misdrijf wordt in plaats van een overtreding en dat de werkgever aansprakelijk is voor de terugzendingskosten van illegale werknemers, in voorbereiding is (zie ook hierboven in verband met de toepasselijkheid van de helingbepaling). Het knelpunt van de identiteitsbepaling kan worden verholpen door de hier reeds vermelde invoering van de identificatieplicht op het werk.

Een geïntensiveerde aanpak vereist tenslotte de medewerking van de gemeentelijke politiediensten, waaronder de vreemdelingendiensten. In het bijzonder gaat het daarbij om de diensten in Amsterdam en Enschede. Het kabinet zal op korte termijn in bestuurlijk overleg treden met de VNG en enkele gemeenten om afspraken te maken over de aanpak van confectiefraude.

Ter afsluiting van deze concrete punten van aanpak, merkt het kabinet nog het volgende op. Essentieel is de geïntegreerde aanpak. De structureel-preventieve en de op opdrachtgevers en atelierhouders gerichte repressieve maatregelen moeten elkaar versterken. De samenwerking met alle betrokken instanties en een actieve medewerking van de branche zijn daarvoor een onontbeerlijke voorwaarde.

Het kabinet streeft ernaar dat op 1 juli 1993 met de geïntegreerde aanpak daadwerkelijk kan worden begonnen. De voorbereiding van een deel van de hierboven beschreven maatregelen zullen dan gerealiseerd moeten zijn. De onderdelen die wetgeving vereisen (aanpassing Wka, aanpassing Wetboek van Strafrecht en eventueel van Strafvordering, mogelijke aanpassing Handelsregisterwet, identificatieplicht, eventuele administratieve of strafvorderlijke mogelijkheden) kunnen dan nog niet zijn afgerond. Het kabinet zal voor 1 juli a.s. aangeven welke voorstellen van wet op welk moment aan de Tweede Kamer zullen worden aangeboden. Zodra het voorgestelde pakket, met uitzondering van de maatregelen die wetgeving vereisen, is voorbereid, kan de geïntegreerde aanpak van start gaan.