

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. 8**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG**

Ontvangen 22 juni 1993

#### **1. Inleiding**

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de reactie van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en Groen Links naar aanleiding van de memorie van antwoord bij het onderhavige wetsvoorstel.

Zoals in het plan van aanpak en in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord reeds is aangegeven, wil het kabinet fraude in de confectiesector en dus ook het bestaan van zogenaamde illegale ateliers bestrijden. Met genoegen constateren wij dat de leden van de fractie van de PvdA in het eindverslag daarmee nog eens uitdrukkelijk hun instemming betuigen. Het zal duidelijk zijn dat gelet op de oorzaken en omstandigheden van het bestaan van de confectiefraude, zoals de wijze van prijsstelling, de wens om weinig voorraden te hebben, de open grenzen, het niet mogelijk is een garantie te geven dat het verschijnsel in de woorden van de CDA-fractieleden «ongedaan wordt gemaakt». Wat wel kan, is in het plan van aanpak aangegeven. Enerzijds moet het onaantrekkelijk zijn gebruik te maken van illegale ateliers en/of zo'n atelier te exploiteren, anderzijds moeten de mogelijkheden voor de legale productie worden versterkt.

Vanuit de branche bereiken ons berichten dat daar instemming bestaat met het plan van aanpak. Daarbij zij de kanttekening gemaakt, dat de branche een conglomeraat is van instellingen, bedrijven en personen, die op verschillende plaatsen in de sector werkzaam zijn en uit dien hoofde soms verschillende oordelen hebben over de problematiek en de aanpak ervan. Tot onze vreugde vervult de Vakraad voor de Confectie-Industrie een actieve rol.

Terecht stellen de leden van de CDA-fractie dat concurrentievervalsing en het slechte imago belangrijke redenen zijn voor de branche om de confectiefraude aan te pakken; een andere reden vormen de slechte werkomstandigheden in illegale confectie-ateliers.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar

faciliteiten voor de terugkeer van illegale vreemdelingen naar hun herkomstland merken wij op dat zulke voorzieningen er in het algemeen niet zijn. Er bestaat een uitzondering voor vervoer via de justitiële kanalen op kosten van de Staat naar het herkomstland van de illegale vreemdeling als betrokkene dit zelf niet kan betalen en er geen andere mogelijkheden bestaan om de vreemdeling uit Nederland te verwijderen. Verder wijzen wij in dit verband naar de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Binnenlands Vreemdelingentoezicht (Bijlage Handelingen II, 1990/91, 22 146, nr. 1, blz. 21–22). Daar wordt het inmiddels gerealiseerde plan geschetst van een terugkeerprogramma uit te voeren door een onder auspiciën van de International Organisation for Migration functionerend Terugkeerbureau.

Het programma voorziet in de vervoerskosten terug en een kleine bijdrage in de kosten van levensonderhoud voor de eerste tijd na terugkeer. Onder bepaalde voorwaarden (zoals onder andere onvoldoende eigen financiële middelen, geen doorkruising van het strafrechtelijk vervolgingsbeleid, geldige reispapieren) kunnen illegale vreemdelingen hiervoor in aanmerking komen. Elk repeterend beroep op de terugkeerregeling wordt afgewezen. Er zijn geen aanwijzingen dat het bestaan van de regeling tot toename van de komst van illegalen leidt of heeft geleid.

Een mogelijkheid om als werknemer een (aanvullende) loonvordering in te stellen jegens de werkgever indien deze de toepasselijke (minimum-) loonwetgeving overtreedt, bestaat ook voor illegale werknemers. Daarvoor is geen nieuwe wetgeving nodig. Van deze bestaande mogelijkheid wordt echter in de praktijk vanwege onder andere bewijsproblemen niet of nauwelijks gebruik gemaakt.

Wanneer de fractieleden van de PvdA spreken over een waarmerk, wordt kennelijk bedoeld op een vorm van een fabrikantenummer. Naar aanleiding hiervan merken wij op dat een fabrikantenummer niet zoveel toevoegt aan de mogelijkheden die er thans al zijn om een partij goederen in de confectie te traceren. Ondernemers hebben inlichtingenverplichtingen en moeten zich houden aan de factureringsplicht. Een fabrikantenummer zou informatie moeten geven over degene die de kleding heeft gemaakt.

Het nummer geeft op zich echter geen informatie over wat er daarna met de kleding is gebeurd en of iedereen aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Daarnaast heeft een fabrikantenummer het nadeel dat het een binnenlands systeem zou zijn dat niet geldt voor geïmporteerde goederen. Dit maakt het tegelijkertijd een fraudegevoelig en daarmee een niet waterdicht middel. Ook het gegeven dat de productie van confectie niet steeds in één hand ligt, maakt dat in die situatie niet eenduidig valt vast te stellen waar iets nu vandaan komt en wiens nummer erin zou moeten staan: het nummer van de snijder of het naaiatelier. Hierbij komt dat het aanbrengen van een fabrikantenummer door een onafhankelijke instelling omslachtig is en kosten met zich mee zal brengen. Controle op het fabrikantenummer zou noodzakelijk zijn. Alleen intensieve controle zou effectief zijn. Gezien het doel van een fabrikantenummer zou de inspanning erg groot zijn en de meerwaarde in de vorm van een meer betrouwbaar inzicht in de keten waar een bepaald goed is geweest en of er aan de verplichtingen is voldaan, gering.

De leden van de fractie van de PvdA stellen achtereenvolgens de vraag naar de concrete uitwerking van het plan van aanpak en uiten de wens dit plan gelijktijdig met dit wetsvoorstel te bespreken. Naar ons oordeel verdient het de voorkeur dit plan te bespreken in het kader van het thema van de fraudebestrijding. De jaarlijkse rapportage aan de Tweede

Kamer over de voortgang van de fraudebestrijding valt voor het zomerreces te verwachten, overeenkomstig de wens van de Tweede Kamer. De reden is dat de aanpak van de confectiefraude is ingebed in de beleidsstructuur van de fraudebestrijding. Dat geeft de mogelijkheid van samenhang in de fraudebestrijding en van een afweging van wat nodig is aan menskracht en aan maatregelen voor de diverse onderdelen van de fraudebestrijding. In dat kader kan het plan van aanpak in zijn algemeenheid worden besproken. De wettelijke maatregelen kunnen vervolgens in afzonderlijke wetgevingstrajecten worden behandeld.

Niettemin willen wij, vooruitlopend op die bespreking, ingaan op deze vragen die nu zijn gesteld. Het plan is tamelijk concreet. Na een algemene beschouwing over de problematiek, wordt met behulp van een op de praktijk gebaseerd economisch model, een aantal specifieke maatregelen aangegeven. Op gevaar af te gedetailleerd in te gaan op de uitvoering van het plan kan de stand van zaken per eind mei worden gegeven op enkele cruciale onderdelen. Op het vlak van de repressieve aanpak van de ateliers, de diepte-onderzoeken en de hit and run-acties, is een draaiboek opgesteld dat de diverse betrokken diensten die verenigd zijn in het multi-disciplinair team (MD-team) thans bespreken in eigen gelederen. De vraag van de leden van de VVD-fractie bij punt 2 van het eindverslag of een tiental grootschalige onderzoeken niet onvoldoende is, is daarmee beantwoord. Zoals deze leden in feite al opmerken worden de diepte-onderzoeken verricht naast de reguliere onderzoeken die door de Belastingdienst en de bedrijfsverenigingen worden uitgevoerd. Daarbij komen nu de hit and run-acties. Deze hit and run-acties vereisen overigens extra capaciteit, die voor een belangrijk deel door herschikking van activiteiten moet worden verkregen. Er zullen experimentele acties worden uitgevoerd aan de hand waarvan bezien wordt wat de inspanningen, mogelijkheden en knelpunten zijn.

De Belastingdienst voert een bijzonder onderzoek uit naar de nakoming van de factureringsplicht in de confectiesector. Daartoe is een proefproject opgezet. In deze proef zijn verspreid over het gehele land, onder andere 250 ondernemers in de textielbranche betrokken. Het gaat daarbij in het algemeen om de voorlaatste schakel in de bedrijfskolom. Het betreft dus de ondernemers die aan de detaillisten leveren. De opzet van het project is dat alle ondernemers worden bezocht en gecontroleerd op de naleving van de factureringsplicht. Over de uitvoering van het project zijn per onderzochte ondernemer vragenlijsten ingevuld die thans centraal worden verwerkt en geanalyseerd. Verwacht wordt dat de projectgroep die de actie begeleidt medio juli 1993 zal rapporteren.

Van de zijde van de Arbeidsbemiddeling zijn reeds enige tijd activiteiten ondernomen ter voorbereiding van de opvang van de mogelijke gevolgen van de repressieve inzet. Bedrijven zijn bezocht en training en opleiding voor werknemers in de confectiesector zijn voorbereid. Er wordt overleg met de branche gevoerd. Wij zijn zeer ingenomen met de voortvarende houding van het Regionaal Bureau voor de Arbeidsvoorziening (RBA) te Amsterdam en de bereidheid van de Arbeidsvoorziening mee te werken aan het project. Het Ministerie van Economische Zaken is in overleg met de branche over het gebruik van het instrumentarium dat kan helpen bij verbetering van de organisatie van de arbeid en de bedrijfsprocessen. In dat kader heeft de branche een bijdrage geleverd door een onderzoek te doen uitvoeren naar de flexibiliteit van de arbeid. Aan de hand van de uitkomsten van dit onderzoek zal overleg worden gevoerd met de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken. In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de VVD kan dus opgemerkt worden dat de branche inderdaad initiatieven heeft genomen.

Verheugd hebben wij geconstateerd dat in de gemeente Amsterdam

de diverse betrokkenen om de tafel zitten om in de geest van het plan van aanpak te bezien wat op gemeentelijk niveau kan gebeuren. Het Amsterdamse Openbaar Ministerie is voorbereid om eventuele zaken, die het gevolg zijn van de hit and run-acties, op te vangen.

Vooralsnog heeft de aandacht bij (de uitwerking van) het plan van aanpak zich geconcentreerd op Amsterdam. Dat wil niet zeggen dat de aandacht daartoe beperkt blijft. Zoals in het plan aangegeven, zullen ook in andere plaatsen met een concentratie van illegale confectie-ateliers, de nodige activiteiten plaatsvinden. Om redenen van tijd, ernst en aanwezigheid van het begin van een structuur voor de bestrijding van confectiefraude, is ervoor gekozen te beginnen bij Amsterdam. Van de ervaringen die daar worden opgedaan kan voor de andere plaatsen gebruik worden gemaakt. Overigens bestaat de mogelijkheid dat de repressieve aanpak leidt tot fysieke verplaatsing van ateliers naar «veiliger oorden». Aan de diverse betrokken instanties, in het bijzonder de opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie is verzocht nauwlettend dergelijke verplaatsing te volgen en als het even kan, direct in te grijpen.

In de memorie van antwoord zijn wij terughoudend, zij het niet afwijzend geweest inzake de internationale aanpak van de confectiefraude. De leden van de fracties van de PvdA en de VVD stellen dit punt nogmaals aan de orde. Bekend is dat ook in andere landen dergelijke problemen zich voordoen. Dat wil nog niet zeggen dat er sprake is van een internationaal probleem of van een probleem dat internationaal dient te worden aangepakt. Wij realiseren ons dat zich ook verplaatsingen naar het buitenland kunnen voordoen en dat het bestaan van illegale confectie-ateliers in het buitenland de concurrentieverhoudingen binnen Nederland kan beïnvloeden. Wanneer toenemende internationalisering zou gaan ontstaan, zal uiteraard de nodige aandacht aan intensivering van de internationale samenwerking ook bij de bestrijding van dit fenomeen worden besteed. De thans op tal van andere terreinen groeiende samenwerking tussen politieke en justitiële autoriteiten in de verschillende landen biedt daarvoor een goede basis.

Wij hopen dat de vragen over het plan van aanpak hiermede zijn beantwoord. Wij stellen voor het plan van aanpak verder te bespreken bij de behandeling van de fraudebestrijdingsrapportage. Thans zullen wij ingaan op de vragen die gesteld zijn over het onderwerp zelf, de merites van dit wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de vergelijking van de confectiesector met de bouwsector wat al te gemakkelijk wordt gemaakt. Zij constateren dat in de bouwsector een groot aantal ondernemers zich verzette tegen een gering aantal malafide aannemers maar dat in de confectiesector de situatie nagenoeg omgekeerd is en dat dit het teweegbrengen van een cultuuromslag vergt.

Ervaringen in de bouw mogen niet zonder meer worden gebruikt in de textielsector, aldus deze leden.

De mogelijkheid aansprakelijk te worden gesteld voor de niet afgedragen premies en belasting door de onderaannemers is er de oorzaak van dat in de bouwsector de (hoofd-)aannemers selectief te werk gaan bij het uitbesteden van werk aan onderaannemers. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal malafide onderaannemers in de bouwsector is afgenomen. Op zich delen wij de mening van de leden van de PvdA-fractie dat de relatieve omvang van de malafide bedrijven in de confectiesector groter is dan destijds bij de invoering van de WKA in de bouwsector.

Echter het verschijnsel op zich is onzes inziens wel vergelijkbaar en wij verwachten dan ook van de ketenaansprakelijkheid in de confectie een zelfde sanerende werking als destijds in de bouw.

## **2. Ketenaansprakelijkheid en loonconfectie**

Het wetsvoorstel heeft betrekking op kleding die nog geproduceerd moet worden. Aanneming van werk en koop en verkoop van een toekomstige zaak ressorteren onder de werking van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie brengen de mogelijkheid naar voren tot ontwijken van de voorgestelde regeling doordat een aannemer volhoudt een gereed produkt gekocht te hebben.

Deze leden vragen of wij in dit kader de mogelijkheid van omkering van de bewijslast hebben overwogen.

Naar aanleiding hiervan delen wij mede dat de uitbreiding van de werking van de aansprakelijkheidsregeling tot een gereed produkt is betrokken bij het onderzoek naar de wenselijkheid en de mogelijkheid tot het invoeren van een opdrachtgeversaansprakelijkheid in de confectiebranche.

Op dit rapport zal bij punt 4 nader ingegaan worden.

## **3. Legaliseren van de illegale loonconfectie**

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of er niet meer ondersteuning en begeleiding kan komen voor diegenen onder de producenten, die op legale wijze hun bedrijf willen voortzetten of starten. Naar aanleiding daarvan merken wij op dat in het rapport van het Bureau voor Economische Argumentatie «Illegale loonconfectie-ateliers – Een geïntegreerde bestrijding –» (februari 1992, het BEA-rapport) door de Vakraad voor de Confectie-Industrie wordt voorgesteld om een steunpunt in te stellen. Dit steunpunt zou bemand moeten worden door vertegenwoordigers van de RBA's en de confectiebranche. Door dit steunpunt zouden betrokkenen kunnen worden begeleid naar een legale bedrijfsvoering. Afgezien van informatieverstrekking over de werking van bijvoorbeeld de ketenaansprakelijkheid zien wij geen rol van de overheid in het steunpunt. Zon steunpunt moet aangemerkt worden als een initiatief en verantwoordelijkheid van de sector. Tenslotte merken wij op dat met de integrale benadering in het plan van aanpak tot bestrijding van de confectiefraude beoogd wordt de illegale loonconfectie te legaliseren.

## **4. Het begrip opdrachtgever/eigenbouwer in de loonconfectie**

Zowel de leden van de fractie van het CDA als de leden van de fractie van de VVD vragen of het rapport van de interdepartementale werkgroep over de opdrachtgeversaansprakelijkheid inmiddels is aangeboden. Dit rapport is op 21 april 1993 inderdaad aan de betrokken bewindslieden aangeboden. In antwoord op de vragen van de leden van deze fracties delen wij mede, dat wij ons thans beraden over de wenselijkheid op basis van het rapport een wetsvoorstel voor te bereiden. Bij een positieve beslissing dienaangaande zal dit, zulks in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie, betekenen dat een premie-of belastingschuld van een confectie-atelier bij meer bedrijven kan worden verhaald. In zoverre zou dat een uitbreiding van het huidige wetsvoorstel betekenen.

De leden van de PvdA-fractie menen dat een versnelling van het wetgevingsproces betreffende de opdrachtgeversaansprakelijkheid dringend noodzakelijk is.

In dit verband merken wij op dat opdrachtgeversaansprakelijkheid voor de confectiesector een vergaande en een gecompliceerde vorm van

aansprakelijkheid is. Om de invoering van ketenaansprakelijkheid in de confectiesector niet te vertragen is destijds besloten om eerst het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt in te dienen. Met deze regeling komt een groot deel van de transacties in de confectiebranche onder de werking van ketenaansprakelijkheid. In het kader van het wetgevingsproces inzake opdrachtgeversaansprakelijkheid in de confectiesector is raadpleging van de branche en uitvoeringsorganisaties noodzakelijk. Dit overleg heeft plaatsgevonden over de ketenaansprakelijkheid, maar de discussie over de opdrachtgeversaansprakelijkheid is nog niet uitgekristalliseerd.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de opdrachtgever/aannemer, in verband met zijn aansprakelijkheid, zou moeten controleren of (buitenlandse) werknemers van een onderaannemer een tewerkstellingsvergunning hebben, zonder dat er sprake is van een legitimatieplicht. Het is mogelijk dat de opdrachtgevers of aannemers in contracten met aannemers of onderaannemers speciale regels opnemen, die waarborgen dat niet met malafide confectie-ateliers in zee wordt gegaan. Zo zou de (onder)aannemer verplicht kunnen worden om aan de opdrachtgever/aannemer gegevens van zijn werknemers te overleggen die in zijn loonadministratie zijn opgenomen. Daartoe behoren bijvoorbeeld de loonlijsten van de werknemers, de tewerkstellingsvergunningen, alsmede te zijner tijd de opgave van de aard en de nummers van de hem op grond van het voorstel van Wet op de Identificatieplicht (Kamerstukken II 1992/93, 22 694) overgelegde identiteitsbewijzen. Hiermee zou het risico van inschakeling van malafide confectie-ateliers tot het uiterste kunnen worden beperkt. Overigens staat de plicht tot betaling van belasting en premies los van de verblijfsstatus van de betreffende werknemer. Ook over het loon van een illegale werknemer is in ieder geval belasting verschuldigd.

De leden van de CDA-fractie stellen dat uitbreiding van de werkingssfeer van de ketenaansprakelijkheid tot de handel noodzakelijk lijkt. In het rapport van de interdepartementale werkgroep wordt ook aandacht besteed aan een aansprakelijkheid van de koper van reeds vervaardigde kleding die bedrijfsmatig handelt voor de belasting en premies welke verschuldigd zijn terzake van de vervaardiging daarvan. Het gaat hierbij dan niet alleen om de eerste bedrijfsmatige koper, maar ook om iedere opvolgende bedrijfsmatige koper. Hierdoor zou ook de zogenaamde tussenhandelaar onder de aansprakelijkheidsregeling kunnen worden gebracht. Zoals reeds eerder is opgemerkt, beraden wij ons thans over de wenselijkheid op basis van het rapport een wetsvoorstel voor te bereiden.

De leden van de fractie van het CDA informeren naar het standpunt van de uitvoeringsorganisatie over uitbreiding van de werkingssfeer van het wetsvoorstel tot de handel (d.w.z. de bestaande zaken). In antwoord daarop delen wij mede dat naar de mening van de uitvoeringsorganisaties deze uitbreiding in beginsel wenselijk is om het ontlopen van een eventuele aansprakelijkheid van de opdrachtgever of koper van een te vervaardigen zaak tegen te gaan.

## **5. Het gebruik van geblokkeerde rekeningen**

Op 14 mei 1993 is het rapport «Model voor een clearing house in de confectiesector» verschenen. Dit rapport is in opdracht van de Vakraad voor de Confectie-Industrie samengesteld. De conclusie van het rapport luidt dat een clearing house in combinatie met een waarborgfonds (onderlinge waarborgmaatschappij) een effectief instrument is om de

bezwaren van de confectiebranche tegen het g-rekeningensysteem te ondervangen. Hierbij kan in de confectiebranche een de facto vrijwaring van aansprakelijkheid worden bereikt en een en ander zou resulteren in optimale waarborgen voor de incasso van premies en belasting.

Wij zijn van mening dat het rapport een goede bijdrage levert aan de discussie over de mogelijkheid om een clearing house op te richten. Zoals ook in het rapport is vermeld, zal een aantal zaken nog nader uitgewerkt moeten worden. Het betreft hier een plan van de sector zelf. In de sector zal het rapport besproken worden. Zolang de sector nog niet heeft ingestemd met het rapport, lijkt het ons prematuur dat wij er nu al een standpunt over innemen.

De leden van de Groen Links-fractie verwijzen naar een brief van Moret, Ernst en Young, gericht aan de vaste Commissie voor Financiën. Daarin wordt aandacht gevraagd voor de problematiek die is gerezen rond rechtstreekse betalingen door een opdrachtgever bij de Belastingdienst en bedrijfsverenigingen. In die brief wordt ook gesignaleerd dat het gebruik van g-rekeningen niet altijd mogelijk is.

Wanneer sprake is van inlening kan van deze rekeningen geen gebruik worden gemaakt. De leden vragen zich af of de positie van bonafide opdrachtgevers in de toekomst voldoende is geregeld.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat indien sprake is van inlening van personeel de inlener een aansprakelijkstelling kan voorkomen door personeel in te lenen van een uitlener die over een vergunning van het Centraal Bestuur van de Arbeidsvoorziening beschikt om werknemers ter beschikking te mogen stellen aan derden.

Indien de inlener het inlenen met inachtneming van de voorschriften meldt bij de bedrijfsvereniging waarbij hij is aangesloten, kan de inlener niet aansprakelijk worden gesteld. Ten aanzien van de problematiek van de rechtstreekse betalingen en in samenhang daarmee de positie van de bonafide ondernemers verwijzen wij naar hetgeen hierover is opgemerkt tijdens het mondelinge overleg van de bijzondere Commissie misbruik en oneigenlijk gebruik (ISMO) met de Minister van Justitie en de Staatssecretarissen van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 20 januari 1993. Het lid van de Tweede Kamer, de heer Ybema, heeft tijdens dat mondeling overleg gevraagd of de regering bereid is bij een positieve uitkomst van het evaluatie-onderzoek naar het gebruik van de g-rekening, voor de aannemer te goeder trouw een vrijwaring te verbinden aan een storting op de g-rekening (Kamerstukken II, 1992/1993, 17 050, nr. 170, blz. 5). Zowel de Staatssecretaris van Financiën als de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben toegezegd dat zal worden bezien of aan een storting op de g-rekening vrijwaring kan worden verleend. Dit zal afhangen van de wijze waarop de g-rekening in de praktijk werkt, waarover mogelijk naar aanleiding van het evaluatie-onderzoek naar het gebruik van de g-rekening meer valt te zeggen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
J. Wallage

De Staatssecretaris van Financiën,  
M. J. J. van Amelsvoort

De Staatssecretaris van Justitie,  
A. Kosto