

Vergaderjaar 1996–1997

**25 035**

## **Wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en de Invorderingswet 1990 in verband met de invoering van de opdrachtgeversaansprakelijkheid en de kopersaansprakelijkheid in de confectiesector en invoering van een vrijwaringsregeling in de ketenaansprakelijkheid**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 24 december 1996

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen genoegzaam en tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het voorstel van wet voldoende voorbereid.

### **INHOUD**

#### **I ALGEMEEN**

1. Inleiding	2
2. Ketenaansprakelijkheid/opdrachtgeversaansprakelijkheid/ kopersaansprakelijkheid in de confectiesector	3
2.1 Ketenaansprakelijkheid	3
2.2 Opdrachtgeversaansprakelijkheid en aansprakelijkheid van de koper van een toekomstige zaak	4
2.3 Aansprakelijkheid van de koper van een bestaande zaak	5
3. Consequenties voor de confectiesector	5
4. Mogelijkheid tot bescherming tegen het risico van aansprakelijkheid	6
4.1 Wettelijke vrijwaring	6
4.2 Rechtstreeks storten	8
4.3 Clearing house met waarborgfonds	8
5. Wegwijsplicht in de confectiesector	10
6. De heffing en invordering van omzetbelasting	11
7. Internationaal aspect	11
8. Handhaving	11

#### **II ARTIKELEN**

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Doelman-Pel (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegthart (PvdA), ondervoorzitter, De Jong (CDA), voorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (GPV), Schimmel (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (PvdA), Van Hoof (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Adelmund (PvdA), Dankers (CDA), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Van der Stoep (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), R. A. Meijer (Groep Nijpels). Plv. leden: Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Sterk (PvdA), Terpstra (CDA), Van Rooy (CDA), Van der Vlies (SGP), Fermina (D66), Rabbae (GroenLinks), Van der Ploeg (PvdA), Wolters (CDA), Dijksma (PvdA), M. M. H. Kamp (VVD), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Apostolou (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Van Boxtel (D66), vacature CD, J. M. de Vries (VVD), B. M. de Vries (VVD), Leerkes (U55+), Van Vliet (D66), Hofstra (VVD), Hoogervorst (VVD), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels).

## I ALGEMEEN

### 1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel. Zij onderschrijven de noodzaak om tot een verdere sanering van de illegale praktijken in de confectiebranche te komen. Zij zijn verheugd dat de motie-Van Middelkoop c.s. (kamerstuk 22 958, nr. 10) tot uitvoering is gebracht in het voorliggende wetsvoorstel, en daarmee – weliswaar rijkelijk laat – uitvoering is gegeven aan een uitdrukkelijk wens van de Kamer: de invoering van de opdrachtgeversaansprakelijkheid.

De leden van de PvdA-fractie zijn het met de regering eens dat met de uitbreiding van de aansprakelijkheid voor opdrachtgevers en kopers ook de noodzaak voor een effectieve vrijwaringsregeling voor bonafide ondernemers is ontstaan.

Zij hebben wel een aantal vragen over de uitwerking van de voorstellen in het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel dat vooral een preventieve doelstelling heeft, namelijk het voorkomen van ontduiking van aansprakelijkheid in de confectieketen. Deze leden onderschrijven de noodzaak van het wetsvoorstel in het kader van een sluitende, effectieve en structurele aanpak van illegale productie. Zij betwijfelen overigens of met dit wetsvoorstel een effectief en sluitend instrument ter bestrijding van illegale confectie-ateliers wordt geboden.

De leden van de CDA-fractie ondersteunen de voorgestelde uitbreiding van aansprakelijkheid naar opdrachtgevers en kopers. Invoering van aansprakelijkheid van een opdrachtgever en koper voor niet afgedragen premies en belastingen van (onder-)aannemers is een vergaand middel voor bestrijding van zwart werk. Deze leden achten deze maatregel echter wel gerechtvaardigd vanwege de omvang van de problematiek in de confectiebranche en vanwege de noodzaak de legale confectie-industrie te beschermen en te behouden. Wel vragen zij aan de regering waarom deze uitbreiding van aansprakelijkheid zo lang heeft moeten duren? Tijdens de vorige regeerperiode is de problematiek van de illegale confectie-ateliers op krachtig wijze aangepakt en bestond daarvoor ook brede steun in de Kamer. Welke prioriteit kent deze regering toe aan de geïntegreerde aanpak van confectie-fraude?

Al in september 1993 is de motie-Middelkoop c.s. aangenomen waarin de regering werd opgedragen de opdrachtgevers- en kopers-aansprakelijkheid met spoed (wetsvoorstel indienen vóór het kerstreces 1993) te regelen. Aannemers die zich als opdrachtgever presenteren kunnen immers de aansprakelijkheid op grond van de Wet ketenaansprakelijkheid ontduiken. Tijdens de parlementaire behandeling van voornoemde wet was al duidelijk dat deze wet geen sluitende aanpak bood. Vanuit de Kamer is er daarom meermalen op aangedrongen met spoed het vervoltraject ter hand te nemen, zodat een integrale en sluitende aanpak tot stand zou komen. In september 1993 heeft de ambtelijke werkgroep loonconfectie haar rapport uitgebracht, in februari 1994 heeft de Sociale Verzekeringsraad (SVr) advies uitgebracht, en de Raad van State heeft medio 1994 advies uitgebracht. Waarom heeft het dan nog zo lang geduurd voordat dit wetsvoorstel bij de Kamer werd ingediend?

De leden van de VVD-fractie nemen met interesse kennis van het onderhavige wetsvoorstel, strekkende tot het uitbreiden van de ketenaansprakelijkheid tot de bedrijfsmatig handelende opdrachtgever en de bedrijfsmatig handelende koper. Tevens wordt voorgesteld te komen tot

een vrijwaringsregeling in de ketenaansprakelijkheid. Het verheugt deze leden dat de regering hiermee gevolg geeft aan de mede door deze leden ondertekende motie-Van Middelkoop c.s.

De leden van de VVD-fractie zijn het eens met de regering dat het niet betalen van belasting en premies sociale verzekering in de confectiesector met kracht dient te worden bestreden. Of de huidige voorstellen als ultimatum remedium dienen te worden aangemerkt, zal nog uit de praktijk moeten blijken, maar de doelstelling kan door deze leden worden ondersteund.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat als doel heeft de geregelde ketenaansprakelijkheid in de confectiesector uit te breiden tot de bedrijfsmatig handelende opdrachtgever en de bedrijfsmatig handelende koper. Deze leden zijn verheugd dat deze regeling is uitgebreid, zodat er een meer effectieve en sluitende aanpak van de problematiek wordt bewerkstelligd en dat er niet te eenzijdig de nadruk wordt gelegd op het vergroten van de belasting en premie-inkomsten door de fiscus en de bedrijfsverenigingen.

Deze leden zijn van mening dat met name op het gebied van kinderarbeid in deze sector een grote verantwoordelijkheid rust op de overheid.

De leden van de RPF-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben begrip voor de beoogde uitbreiding van de ketenaansprakelijkheid in de confectiesector tot de bedrijfsmatig handelende opdrachtgever en in het verlengde daarvan tot de bedrijfsmatig handelende koper. Het uiteindelijk doel, een correcte belasting- en premieafdracht in de confectiesector, wordt door deze leden uiteraard van harte onderschreven.

De leden van de RPF-fractie juichen het toe dat de huidige aanpak van de confectiefraude resultaat begint op te leveren. Zij verzoeken de regering aan te geven wat in dat opzicht momenteel de stand van zaken is. Zij vragen dit mede in het licht van kritische opmerkingen van de Raad van State over de wenselijkheid van invoering van dit wetsvoorstel op dit moment. Is het nu gekozen middel op dit moment niet buitenproportioneel? De regering heeft het zelf ook over een ultimatum remedium.

## **2. Ketenaansprakelijkheid/opdrachtgeversaansprakelijkheid/kopersaansprakelijkheid in de confectiesector**

### *2.1 Ketenaansprakelijkheid*

De leden van de PvdA-fractie menen dat verbetering en controle op bestaande regelgeving te allen tijden van belang is, maar dat als blijkt dat de bestaande regelgeving relatief simpel te omzeilen is, er maar één mogelijkheid overblijft. Dat is het aanvullen van bestaande regelgeving zodat een sluitend stelsel van waarborgen tegen fraude wordt gevormd. Zij vragen of de regering over aanvullend onderzoek beschikt in relatie tot de voortgangsrapportage van 1995, waaruit blijkt dat er in aanzienlijke mate sprake is van ontduiking van de Wet Ketenaansprakelijkheid.

In de memorie van toelichting staat dat het moeilijk is grote winkelbedrijven aan te merken als eigenbouwer, omdat «overkoepelende betrokkenheid» bij de productie aangetoond moet worden, hetgeen bewijs-technisch veel problemen oplevert. Deze leden willen weten waarom de bewijslast met het huidige instrumentarium zo moeilijk te leveren is.

De leden van de PvdA-, en CDA-fractie vragen ook aandacht voor de opmerking van de Vakraad voor de Confectie-Industrie (VCI) in hun brief aan de Tweede Kamer d.d. 22 november 1996, waarin wordt gesteld dat in de praktijk moeilijk onderscheid te maken is tussen een toekomstige zaak

en reeds vervaardigde kleding. Voor kopers van een bestaande zaak geldt een ander vrijwaringsregime dan voor kopers van toekomstige zaken. De VCI stelt dat het inschuiven van een kopers-BV in de keten met het handhaven van twee vrijwaringsregimes interessant blijft voor malafide aannemers. Wat is de visie van de regering op dit punt, zo vragen deze leden?

De leden van de CDA-, en VVD-fractie vragen hoe de regering staat tegenover de situatie dat in de keten wordt gecontracteerd met onderaannemers die niet over een g-rekening kunnen beschikken, bijvoorbeeld omdat zij geen personeel in dienst hebben, maar die (een deel van) het werk uitbesteden aan onderaannemers die wel personeel in dienst hebben. In deze gevallen kan geen g-rekening worden geopend en kan derhalve de aansprakelijkheid niet beperkt worden op grond van dit wetsvoorstel.

## *2.2 Opdrachtgeversaansprakelijkheid en aansprakelijkheid van de koper van een toekomstige zaak*

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering betoogt dat de machtspositie van de opdrachtgever en de bedrijfsmatige koper zo'n scherpe prijsstelling kan afdwingen dat de kans op malafiditeit vergroot wordt. Bonafide ateliers konden in het verleden niet meer aan de scherpe prijsstelling voldoen. Deze leden erkennen dat deze ontwikkelingen een grote bedreiging vormen voor de Nederlandse confectie-industrie. Zij menen dan ook dat vanuit de invoering van opdrachtgevers/kopersaansprakelijkheid een preventieve werking kan uitgaan, zodat de druk van de machtsposities van grootwinkelbedrijven zal verminderen. De leden van de PvdA-fractie zijn echter van mening dat een echt preventieve werking van de opdrachtgeversaansprakelijkheid direct afhankelijk is van de effectiviteit van de handhaving (of: handhaafbaarheid) van de voorstellen. Hierbij verwijzen zij ook naar de kritiek van de Raad van State.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering uitgebreider in te gaan op de door haar omschreven «uitgesproken machtspositie» die de opdrachtgever en de bedrijfsmatige koper in de betreffende bedrijfskolom innemen. Doet het wetsvoorstel daar iets aan af, zo vragen deze leden? Het komt hen veeleer voor dat vooral de negatieve effecten ten gevolge van het thans niet altijd kunnen aantonen van een vergaande betrokkenheid van de opdrachtgever – de bewijslast – in de praktijk, met de voorstellen worden bestreden.

De leden van de VVD-fractie hebben begrip voor het feit dat de regering ervoor heeft gekozen particulieren niet onder de voorgestelde regeling te brengen, omdat het te ver voert om hen die slechts incidenteel een opdracht geven om kleding te fabriceren, met een dergelijke aansprakelijkheid te belasten. Niettemin vragen deze leden of hoe precies het onderscheid tussen particulier opererende opdrachtgever en de andere opdrachtgevers te maken zal zijn. Welke criteria zullen hiervoor gelden, waarop en door wie wordt een en ander getoetst? Zal er geen verschuiving kunnen plaatsvinden naar een groei van de zogenaamd particuliere opdrachtgevers? Zij verzoeken de regering hier een beschouwing aan te wijden.

De leden van de D66-fractie constateren dat particulieren niet onder de regeling van opdrachtgeversaansprakelijkheid in de confectiesector vallen. Deze leden vragen de regering aan te geven wanneer er sprake is van «incidenteel een opdracht geven», zodat men niet belast wordt met een dergelijke aansprakelijkheid. Hoe vaak mag zo'n opdracht gegeven worden?

### *2.3 Aansprakelijkheid van de koper van een bestaande zaak*

Wat betreft de kopersaansprakelijkheid, erkennen de leden van de PvdA-fractie dat de hoogte van de koopsom voor een bedrijfsmatig handelende koper niet altijd doorzichtig is als het gaat om de beoordeling van het betaald hebben van belastingen en premies. Zij twijfelen of er daadwerkelijk sprake kan zijn van een objectief criterium. Welke documenten of gegevens kan een koper aantonen dat belasting en premies zijn afgedragen over kleding (bestaande zaak)? Welke bewijsvoering dient te worden overlegd om disculpatie aannemelijk te maken?

Ten aanzien van het voorstel om de aansprakelijkheid van een bedrijfsmatig handelende koper van kleding in te voeren, hebben de leden van de VVD-fractie nog een aantal vragen. Terecht stelt de regering dat de bonafide koper, die met zorg zijn wederpartij kiest, naar verwachting niet met een aansprakelijkheid geconfronteerd zal worden. Wat wordt precies bedoeld met «naar verwachting»? Het zou naar de mening van deze leden te ver voeren indien bonafide kopers toch met een aansprakelijkheid zouden worden geconfronteerd. Hoe kan dit ten alle tijde worden voorkomen, zo vragen deze leden? Hoe ver gaat de door de regering geponeerde stelling dat ook van de koper kan worden verlangd een bijdrage aan de bewijsvoering te leveren?

De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat de regering de aansprakelijkheid heeft uitgebreid tot de koper van een bestaande zaak. Deze leden merken op dat de regering in de memorie van antwoord van het wetsvoorstel ketenaansprakelijkheid confectiesector (kamerstuk 22 958, nr. 6) nog de mening was toegedaan dat er niet valt in te zien hoe het onderscheid tussen nog te produceren produkt en gereed produkt tot wetsontduiking aanleiding kan geven. Uit dit wetsvoorstel blijkt dat het belang van deze uitbreiding is gelegen in het feit dat hier door ontwijkingsgedrag van een opdrachtgever of koper van toekomstige zaak wordt voorkomen en dat hiermee een efficiënte uitvoering en handhaving van het voorgestelde systeem van aansprakelijkheden wordt gewaarborgd. De leden van de D66-fractie vragen de regering of de hoogte van de koopsom als enige objectieve criterium kan worden beschouwd of dat er meerdere zijn, en zo ja, kan de regering aangeven welke dat zijn.

### **3. Consequenties voor de confectiesector**

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven het belang van een integrale aanpak van fraude in de confectie-industrie. Daarom zijn zij erg geïnteresseerd in de volgende voortgangsrapportage. Wanneer wordt in een volgende voortgangsrapportage voorzien?

De Raad van State heeft kritiek op de voorgestelde maatregelen en gebruikt daarbij het argument dat er sprake is van een gering financieel belang. Daarom vragen de leden van de PvdA-fractie naar de bedragen die gemoeid zijn met het de fraude in de confectiesector, daar waar gesteld wordt dat voor 50% illegaal wordt gewerkt. De bedragen die door de Raad van State worden genoemd namelijk f 10 mln aan premies en f 1,5 mln aan belasting, komen de leden van de PvdA-fractie als uitermate bescheiden voor.

De leden van de D66-fractie constateren dat de preventieve werking van de opdrachtgevers- en kopersaansprakelijkheid een bijdrage zal leveren aan het voorkomen van verdere marktverstoring door malafide marktpartijen. Deze leden vragen de regering of het vertrek naar het buitenland van bedrijven invloed kan hebben op de concurrentieverhoudingen in en buiten Europa.

Deze leden constateren dat de preventieve werking van de voorgestelde maatregelen van groot belang zijn. Deze leden zijn van mening dat de preventieve werking er alleen dan is wanneer de pakkans groot is. Graag een reactie van de regering.

Zij vragen de regering extra aandacht te geven aan het probleem van kinderarbeid. Deze leden wijzen op het voorstel gedaan door de leden van de PvdA-fractie (kamerstuk 22 958, nr. 5) om te komen tot een waarmerk dat in kleding bevestigd kan worden als een soort bewijs van legale productie. Deze leden vragen of de regering hier nogmaals op in wil gaan.

De leden van de RPF-fractie hebben sympathie voor het streven naar het herstellen van verstoorde concurrentieverhoudingen in de branche door het tegengaan van marktverstoring door malafide marktpartijen. Zij vragen of dit wetsvoorstel niet een zodanig sterk risicomijdend gedrag tot gevolg zal hebben bij opdrachtgevers en kopers dat een er een forse daling van de legale productie en dus van werkgelegenheid in deze sector zal plaatsvinden. Een dergelijke ontwikkeling zou het pleidooi voor een regeling in Europees verband ongetwijfeld versterken. Hoe groot is de kans dat een dergelijke regeling totstandkomt?

De leden van de RPF-fractie verzoeken de regering te reageren op de stelling dat de met dit wetsvoorstel beoogde overgang in de confectie-sector van schuldaansprakelijkheid naar een vorm van pure risico-aansprakelijkheid een noviteit is in onze economische verhoudingen. Hoe verhoudt deze wijziging zich tot de verantwoordelijkheid van de overheid voor controle op naleving en handhaving van regelgeving? Moeten degenen die in deze bedrijfstak werkzaam zijn de zwaardere verantwoordelijkheid maar zien als een risico dat nu eenmaal inherent is aan deze fraudegevoelige sector?

#### **4. Mogelijkheid tot bescherming tegen het risico van aansprakelijkheid**

##### *4.1 Wettelijke vrijwaring*

De leden van de PvdA-fractie zijn het met de regering eens dat met de uitbreiding van de aansprakelijkheid voor opdrachtgevers en kopers, ook de noodzaak voor een effectieve vrijwaringsregeling voor bonafide ondernemers is ontstaan. Deze leden zijn dan ook verheugd dat de regering bereid is de vrijwaring in de confectiebranche wettelijk te regelen. Over de concrete invulling van de vrijwaringsregeling hebben deze leden enkele vragen.

De regering stelt voor de wettelijke vrijwaring binnen het g-rekeningensysteem te regelen. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of hiermee voldoende bescherming wordt geboden tegen de verzwaarde aansprakelijkheidsregeling. Hoe moeten deze leden de tekst van artikel 35, vijfde lid, van de gewijzigde Invorderingswet 1990 interpreteren? Daarin staat dat belastingen en premies «met betrekking tot het door die onderaannemer aangenomen werk» op de g-rekening moeten worden gestort. Het overgemaakte bedrag moet dus herleidbaar zijn tot het door de onderaannemer aangenomen werk. Gaat het om de letterlijke herleidbaarheid? Of kan deze zinsnede ook ruimer worden geïnterpreteerd? In hoeverre, vragen deze leden, zal het in de praktijk mogelijk zijn om stortingen op g-rekeningen te herleiden tot een bepaald aangenomen werk? Aan welke administratieve verplichtingen moeten kopers, opdrachtgevers, aannemers en onderaannemers precies voldoen? Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat herleidbaarheid in een vluchtige sector als de confectie extra complicaties oplevert?

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de consequenties zullen zijn van de invoering van een wettelijke vrijwaring binnen het systeem van de

g-rekeningen in de confectiebranche voor de invoering van een vrijwaringsregeling bij inlenersaansprakelijkheid. Op welke termijn kan de Kamer een wetsvoorstel voor een dergelijke vrijwaringsregeling bij inlenersaansprakelijkheid tegemoet zien?

Ten aanzien van de wettelijke vrijwaringsregeling vragen de leden van de CDA-fractie of de voorgestelde regeling adequaat en afdoende is. Tijdens de consultatieronde is gebleken dat er niet één variant is die op brede steun in de confectiebranche kon rekenen. Geldt het ontbreken van brede steun ook voor de voorgestelde regeling voor vrijwaring van aansprakelijkheid? Waarop baseert de regering de conclusie dat de voorgestelde regeling zoveel mogelijk tegemoet komt aan de verschillende invalshoeken? Kan de regering nog eens nader aangeven waarom voor deze constructie gekozen is? Welke alternatieven zijn er mogelijk? De Vakraad voor de Confectie-Industrie (VCI) onderzoekt nog of de voorgestelde vrijwaring van aansprakelijkheid adequaat is voor de branche. Is de voorgestelde regeling wel een effectief middel voor de bonafide ondernemer?

Kan het regering nog eens aangeven wat de uitkomsten van de evaluatie van het g-rekeningenbesluit zijn waar de Kamer in januari 1993 om heeft gevraagd? Met name vanuit de branche werd het g-rekeningensysteem als belemmerend ervaren onder andere vanwege de (administratieve) verplichtingen. Hoe zijn de ervaringen met het g-rekeningsysteem op dit moment?

Ten aanzien van de administratieve eisen en verplichtingen met betrekking tot stortingen op g-rekeningen hebben de leden van de CDA-, en D66-fractie de volgende vragen. Is het zo dat stortingen vanaf een g-rekening in de eerste plaats worden aangewend om kosten, renten en verhogingen verbonden aan de belasting- en premieschuld van de onderaannemer af te lossen (waar de aansprakelijk gestelde niet van op de hoogte zal zijn) en niet om de eigenlijke premie- en belastingschuld af te lossen? Wordt de aansprakelijk gestelde op deze wijze niet gedwongen te betalen voor kosten waar hij niet van kon weten? Doet hetzelfde probleem zich voor bij brutering tegen het anoniementarief in geval van zwart werk? Hoe denkt de regering de problematiek van deze «dubbele betaling» op te lossen?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de regering voorstelt te komen tot een wettelijke vrijwaring voor de hoofdelijk aansprakelijke ter hoogte van het bedrag dat hij op een g-rekening heeft gestort. Deze leden vragen de regering te reageren op de kritiek van de VCI terzake, zoals verwoord in haar brief van 22 november 1996. De VCI betreurt het dat geen volledige vrijwaring wordt geboden maar slechts een beperking van de aansprakelijkheid voor de (hoofd)aannemer respectievelijk opdrachtgever/koper van een toekomstige zaak. Ook wordt opgemerkt dat het nog steeds aantrekkelijk blijft om in de keten een koop-BV er tussen te schuiven of om koop van vervaardigde kleding te fingeren waardoor op eenvoudige wijze de aansprakelijkheidsketen kan worden doorgeknipt. Bovendien zou ten gevolge van de brutering tegen het anoniementarief in geval van zwart werk de aansprakelijkheidsstelling kunnen oplopen tot het veelvoudige van het op reële basis vastgelegde bedrag dat op de g-rekening is gestort en zelfs tot aansprakelijkheidsstellingen die uitgaan boven de gefactureerde omzet. Kan de regering uitgebreid ingaan op deze punten betreffende de vrijwaring, zo vragen deze leden?

Ook de leden van de D66-fractie vragen een reactie van de regering op de brief van de VCI van 22 november 1996. De VCI betreurt het dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid niet tot uitdrukking wordt gebracht en geen volledige vrijwaring wordt geboden. Ten aanzien van (hoofd)aannemers en opdrachtgevers/kopers van een toekomstige zaak enerzijds en

kopers van reeds vervaardigde kleding anderzijds wordt immers zonder enige motivering een andere uitwerking van de ketenaansprakelijkheid gegeven. Een koper is reeds volledig gevrijwaard indien aannemelijk is dat hij op het tijdstip van de koop niet wist of behoorde te weten dat ter zake van het werk te weinig premie, voorschotpremie of loonbelasting zou worden betaald. Daarentegen is de (hoofd)aannemer respectievelijk de opdrachtgever/koper van een toekomstige zaak pas volledig gevrijwaard indien aannemelijk is dat de niet-betaling van de premie, voorschotpremie of loonbelasting door de onderaannemer noch aan de onderaannemer noch aan de (hoofd)aannemer respectievelijk de opdrachtgever/koper van een toekomstige zaak te wijten is. Het blijft nog steeds aantrekkelijk, net als onder de huidige wetgeving, in de keten een koop-BV er tussen te schuiven of om koop van vervaardigde kleding te fingeren. Dit onderscheid tussen (hoofd)aannemers en opdrachtgevers/kopers van een toekomstige zaak enerzijds en kopers van een reeds vervaardigde zaak anderzijds wordt ook gemaakt bij de heffing van BTW en de toepassing van de verleggingsregeling. De VCI is van mening dat dit onderscheid geen recht doet aan de praktijk in de confectiebranche en wekt verwarring. Graag een reactie van de regering.

De leden van de D66-fractie constateren dat het VNO-NCW in haar brief van 26 november een vraag stelt met betrekking tot administratieve voorschriften. Het komt hun als onredelijk voor dat, indien g-rekening gelden door de uitvoerende instanties effectief zijn ontvangen, terwijl op ondergeschikte punten niet is voldaan aan administratieve voorschriften, er geen sprake is van vrijwaring. Tevens vragen deze leden waarom bij deze vergaande vorm van ketenaansprakelijkheid geen mogelijkheid van wettelijke vrijwaring via storting op de g-rekening wordt geboden. Graag een reactie van het regering.

De VGT heeft in haar brief 26 november 1996 gesteld dat wil de uitbreiding van de ketenaansprakelijkheid tot opdrachtgever en koper kunnen werken, dan zal moeten worden vastgesteld welk gedeelte van de factuurbedragen zal moeten worden gestort op de g-rekening ter voldoening van de te betalen belastingen en sociale premies. Graag een reactie van de regering.

De invoering van een wettelijke vrijwaring van ketenaansprakelijkheid bij storting op een g-rekening wordt door de leden van de RPF-fractie positief beoordeeld. Zij vragen de regering echter in te gaan op de probleemsituaties met betrekking tot het gebruik van g-rekeningen die door de werkgeversorganisaties worden geschetst. Wordt er niet te gemakkelijk vanuit gegaan dat de praktijk van de bouwsector kan worden overgezet naar de confectiesector, waar – zo hebben deze leden begrepen – over het algemeen veel meer financiële transacties plaatsvinden en met veel lagere bedragen wordt gewerkt? Zijn niet veel problemen te voorzien tussen opdrachtgever/koper en uitvoerder/aannemer met betrekking tot het op de g-rekening te storten bedrag? Eerstgenoemde zal om het risico zo klein mogelijk te houden een zo groot mogelijk deel via de g-rekening willen betalen, terwijl voor laatstgenoemde het omgekeerde geldt.

#### *4.2. Rechtstreeks storten*

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom geen verdere uitwerking is gegeven aan het alternatief voor de g-rekeningen, rechtstreeks storten? Dat is toch de meest zekere wijze van afdracht van sociale premies en belasting? Zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Welke belemmeringen zijn er om deze werkwijze verder door te voeren? De bijbehorende administratieve last is een last die eigen is aan de inning van deze afdrachten.



De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering kiest voor handhaving van het systeem van geblokkeerde rekeningen en voorstelt te volstaan met een wettelijke vrijwaring binnen het g-rekeningenstelsel. Daarnaast kondigt de regering een onderzoek aan naar verbetering van het stelsel van rechtstreeks storten. Waarom is dat onderzoek niet eerder aangevangen? Waarom is in dit wetsvoorstel geen verbetering van het stelsel van rechtstreeks storten opgenomen? Daar is inmiddels toch tijd voldoende voor geweest?

De leden van de D66-fractie vragen de regering op welke termijn het onderzoek naar de wenselijkheid en de mogelijkheid van een verbetering van het stelsel van rechtstreeks storten zal worden afgerond.

#### *4.3 Clearing house met waarborgfonds*

De memorie van toelichting kan gelezen worden als zou de regering volstaan met een g-rekening en een vrijwaring op basis daarvan. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering nu afziet van een clearing house-systeem? Immers ook daar is de medewerking van de rijksoverheid voor nodig? De verschillende toelichtingen bieden daarover geen duidelijkheid.

Heeft de regering overwogen of is zij bereid dat alsnog te doen een regeling te treffen waardoor met een vaste rekeneenheid per omzet voor premies en sociale lasten gewerkt kan worden? Is het zo dat zo'n systeem een voorwaarde is voor het goed werken van een clearing house?

Is het oprichten van een clearing house voor de confectiebranche wellicht in strijd met het Europees mededingingsbeleid? De leden van de PvdA-fractie zouden graag vernemen waar hier precies op wordt bedoeld.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nog eens kan aangeven hoe de voorgestelde regeling van vrijwaring binnen het g-rekeningenstelsel zich verhoudt tot clearing house? De Kamer heeft in september 1993 in de motie Bijleveld-Schouten de regering verzocht een clearing house mogelijk te maken. Door de Vakraad is een clearing house nadrukkelijk als alternatief voor het g-rekeningsysteem naar voren gebracht, met als doel vrijwaring van aansprakelijkheid te realiseren en malafiditeit in de confectiesector terug te dringen. De regering stelt nu dat invoering van de voorgestelde maatregelen nodig is om te komen tot invoering van clearing house. Deze leden kunnen hierin de redenering van de regering niet volgen. Is de voorgestelde vrijwaring binnen het g-rekeningsysteem nodig voor clearing house of maakt deze regeling een clearing house naar de mening van de regering juist overbodig? De leden van de CDA-fractie vragen ook op dit punt de regering waarom besluitvorming zo lang moet duren. De VCI heeft in mei 1993 al een rapport gepubliceerd waarin een model voor een clearing house in de confectiebranche wordt gepresenteerd. Heeft hierover overleg plaatsgevonden tussen confectiesector, overheid en uitvoeringsorganen? De regering concludeert dat het onderzoek inzake en de discussie over een clearing house voor de confectiesector in de branche nog niet beëindigd is. Deze leden zijn van mening dat met een clearing house de bezwaren die verbonden zijn aan het systeem van g-rekeningen en de fraudegevoeligheid van de huidige regeling opgeheven kunnen worden, en dat daarnaast aan de bedrijfsverenigingen en de fiscus optimale waarborgen voor premie- en belastinginning worden geboden. Zij vraagt hierop een reactie van de regering. Het is onduidelijk waarom de regering niet kiest voor het mogelijk maken van een clearing house en feitelijk de motie niet uitvoert. Betekent uitstel hier ook afstel?

## 5. Wegwijsplicht in de confectiesector

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de effectiviteit van de uitbreiding van de ketenaansprakelijkheid rechtstreeks samenhangt met de mogelijkheid de keten in kaart te brengen: van onderaannemer tot opdrachtgever en andersom. De preventieve werking van de wet zal rechtstreeks samenhangen met de handhaving ervan. De zogenaamde wegwijsplicht bestaat volgens de regering al in de vorm van: factureringsverplichting; administratie- en bewaringsverplichting; verplichting tot het verstrekken van gegevens en inlichtingen; verplichting tot het voor raadpleging beschikbaar stellen van boeken, bescheiden en andere gegevensdragers.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre deze instrumenten voldoende effectief zijn in de confectiebranche, waarin bedrijven vaak een korte levensduur hebben waardoor administratieve gegevens ontbreken? Is het mogelijk op basis van een administratieverplichting na te gaan of belastingen en premies ten aanzien van een aangenomen werk zijn afgedragen?

De Sociale Verzekeringsraad (SVr) wijst erop dat er van de sancties die op het niet naleven van deze verplichtingen voor echt malafide situaties weinig dreiging zal uitgaan. Wat is de visie van de regering op deze stellingname van de SVr, zo vragen de leden van de PvdA-, CDA-, en VVD-fractie?

De leden van de CDA-fractie constateren dat het aansprakelijk stellen van aannemers, opdrachtgevers en kopers in de confectiebranche zeer kan worden bemoeilijkt als de benodigde gegevens daarvoor ontbreken. Dit zal het geval kunnen zijn bij de malafide confectie-ateliers met een korte levensduur, waarbij de administratie ontbreekt. Daarom zou de samenstelling van de keten niet alleen van onder naar boven, maar ook in omgekeerde richting moeten kunnen worden vastgesteld. Een wegwijsplicht in de confectiesector, waarbij bijvoorbeeld een winkelbedrijf gevraagd kan worden door welke onderneming de kleding is geleverd, met een daarbij horende effectieve sanctie is naar de mening van de leden van de CDA-fractie een goede manier om aansprakelijkheidstelling te kunnen realiseren. De regering constateert dat een wegwijsplicht in de confectieketen in feite al bestaat ten opzichte van de belastingdienst en de bedrijfsvereniging. De SVr heeft echter aangegeven dat van de sancties bij overtreding van de informatieverplichting uit de OSV weinig dreiging uit zal gaan. De leden van de CDA-fractie betwijfelen of de wegwijsplicht afdoende zal zijn als daar geen effectieve sanctie op staat. Waarom kiest de regering niet voor een niet-strafrechtelijke sanctie in de fiscale sfeer en in de sfeer van premieheffing sociale werknemersverzekeringen, zo vragen de leden van de CDA-, en D66-fractie?

Een wegwijsplicht, met een sanctie waar een preventie werking vanuit gaat, zal een beter inzicht geven in de samenstelling van de keten, aldus de leden van de CDA-fractie. Daarnaast is het een aansporing voor de ondernemer tot het bijhouden van de administratie. Waarop baseert de regering de verwachting dat weinig bewijs problemen zullen ontstaan? Waarom kiest de regering niet nu al voor een hogere sanctie waar een preventieve werking vanuit gaat en daarmee grotere zekerheid dat zich geen bewijsproblemen zullen voordoen?

De leden van de D66-fractie vragen de regering waarom zij de aanbeveling niet ter harte neemt en pas tot onderzoek overgaat wanneer blijkt dat zich bewijsproblemen voordoen en dan wordt bezien in hoeverre de bestaande mogelijkheden ter handhaving van de informatieverplichtingen aangepast moeten worden.

## **6. De heffing en invordering van omzetbelasting**

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de verleggingsregeling wel van toepassing wordt verklaard voor opdrachtgevers en niet voor bedrijfsmatig handelende kopers. Hoe moet in de praktijk een onderscheid worden gemaakt tussen de opdrachtgever en de koper? Eerder in de memorie van toelichting is aangegeven dat dit bij de ketenaansprakelijkheid problemen in de bewijsvoering zal opleveren. Geldt dat niet idem dito voor de verleggingsregeling? Kan een opdrachtgever zich dan niet opnieuw achter de rol van koper verschuilen en zich aan omzetbelasting onttrekken?

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij bij benadering aan kunnen geven wanneer er uitsluitel is te geven of er een machtiging kan worden gekregen om de verleggingsregeling voor de omzetbelasting in de confectiesector uit te breiden tot de opdrachtgever.

## **7. Internationaal aspect**

Volgens de leden van de PvdA-fractie is een belangrijk mogelijk effect van de invoering van opdrachtgeversaansprakelijkheid de verplaatsing van textielindustrie van malafide ateliers in Nederland naar het buitenland. Heeft de regering inzicht in de mogelijke vlucht van bedrijvigheid naar het buitenland? Deze leden zijn op de hoogte van het feit dat buitenlandse hoofdaannemers onder de Nederlandse ketenaansprakelijkheid vallen, evenals Nederlandse onderaannemers aansprakelijk kunnen worden gesteld voor belastingen en premies die een niet in Nederland wonende of gevestigde aannemer verschuldigd is. Problematisch is echter de daadwerkelijke invordering: daartoe zijn alleen overeenkomsten met een aantal EU- (en Scandinavische) landen, Suriname, de Antillen en Aruba. Is de regering het met de leden van de PvdA-fractie eens dat de bedrijvigheid zich juist naar Oost-Europese landen en Azië zal verplaatsen? Is de regering voornemens om initiatief te nemen tot het sluiten van invorderingsovereenkomsten met landen in Oost-Europa en Azië?

Nederland vraagt in OESO-verband «aandacht» voor malafide confectieateliers. De OESO zal een onderzoek uitvoeren naar confectiebedrijven. De leden van de PvdA-, CDA-, VVD-, en RPF-fractie vragen de regering aan te geven wanneer het genoemde OESO-onderzoek naar confectiefraude gereed zal zijn en zij hier kennis van kunnen nemen.

De regering is in de memorie van toelichting niet ingegaan op de effecten van dit wetsvoorstel op de werkgelegenheid, aldus de leden van de CDA-fractie. In hoeverre is te verwachten dat tengevolge van de verscherpte wetgeving in Nederland de confectiesector zich steeds meer naar het buitenland zal verplaatsen?

## **8. Handhaving**

Ten aanzien van de handhaving volstaat de regering met te vermelden dat van het wetsvoorstel een preventieve werking uit zal gaan en dat hierover een voorlichtingscampagne zal worden gehouden. De leden van de CDA-fractie beoordelen dit als mager. In hoeverre streeft de regering naar een verbetering van de controle op naleving van de wetgeving? Of is de regering van mening dat de opsporing geen verbetering behoeft? Welke instrumenten zijn voorhanden als de wet niet gehandhaafd wordt?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de voormalige SVr verwacht dat als het gaat om overtredingen van de informatieverplichting er in echt malafide situaties weinig dreiging van de (hoogte van de)

sancties uit zal gaan. Deze leden vragen de regering hier uitgebreider op in te gaan omdat zij van mening zijn dat een sanctie ook daadwerkelijk effect moet kunnen hebben. De preventieve werking van de aangekondigde voorlichtingscampagne is prima, maar ook een streng repressief beleid kan naar de mening van deze leden preventief werken.

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe de voorlichtingscampagne zal worden vormgegeven, aan welke vormen van voorlichting wordt gedacht? Deze leden vragen de regering of, en zo ja wanneer, er een volgende voortgangsrapportage over het plan van aanpak confectiefraude kan worden verwacht?

De leden van de RPF-fractie hebben er kennis van genomen dat aannemers zich presenteren als opdrachtgever om zodoende buiten schot te blijven. Het is inderdaad wenselijk dat het op deze wijze ontlopen van aansprakelijkheid zo snel mogelijk wordt uitgebannen. Toch gaat de regering naar het oordeel van deze leden niet voldoende inhoudelijk in op de opmerking van de Raad van State dat eerst duidelijk zicht dient te bestaan op de ervaringen die met de uitvoering zijn opgedaan en met de gebleken mogelijkheid voor handhaving en controle. Op grond van welke overwegingen verwacht de regering dat invoering van dit wetsvoorstel niet zal leiden tot grote problemen inzake uitvoering, handhaving en controle? Het mag toch niet zo zijn dat de regering geen aanmerkelijke verzwaring van de uitvoeringslasten verwacht, omdat wordt volstaan met het afwachten van de resultaten van de – overigens ongetwijfeld – preventieve werking die van de uitbreiding van de ketenaansprakelijkheid uitgaat? In dit kader vragen de leden van de RPF-fractie ook naar de mogelijkheden van grensoverschrijdende belasting- en premie-inning.

## **II ARTIKELEN**

Artikel I, onderdeel A (wijziging artikel 16b, CSV) en artikel II, onderdeel B (wijziging artikel 35, Invorderingswet 1990)

De VNO-NCW wijst er in haar brief van 26 november 1996 op dat de bovengrens waarvoor men aansprakelijk kan worden gesteld, namelijk het totaal van de nog openstaande schuld, niet moet gelden voor een individuele aannemer, maar voor het totaal van de aannemers. De leden van de D66-fractie de regering hierop te reageren.

Artikel I, onderdeel B (invoegen artikel 16bb, CSV) en artikel II, onderdeel C (toevoegen artikel 35b, Invorderingswet 1990)

De Vakraad voor de Confectie-Industrie merkt in haar brief van 22 november 1996 op, dat ingevolge het huidige artikel 16b, vierde lid, sub b, CSV, en het huidige artikel 25, vierde lid, sub b, Invorderingswet 1990, geldt de hoofdelijke aansprakelijkheid niet indien de uitvoering van een werk waartoe een onderaannemer zich jegens een aannemer heeft verbonden, ondergeschikt is aan een tussen hen gesloten overeenkomst van een bestaande zaak. De Cao-partijen in de confectie-industrie vragen zich af of deze bepaling voor de confectiesector niet op gespannen voet staat met de invoering van de kopersaansprakelijkheid in artikel 16 bb, CSV, respectievelijk artikel 35b, Invorderingswet 1990, omdat hij als koper wel, doch als aannemer niet aansprakelijk zou zijn. De leden van de CDA-, en D66-fractie vragen de regering om een reactie.

Artikel I, onderdeel D en onderdeel E (wijziging artikelen 16f en 16g, CVS) en artikel II, onderdeel I en J (wijziging artikelen 55 en 56, Invorderingswet 1990)

De leden van de CDA-, VVD-, en D66-fractie vragen de regering in te gaan op de opmerking van de Vakraad voor de Confectie-Industrie in haar brief van 22 november met betrekking tot het volgende. Ingevolge artikel 16f, CSV, en artikel 55, Invorderingswet 1990, wordt aan de opdrachtgever en de koper een regresrecht gegeven op alle na hen in de keten komende aannemers, terwijl de aannemer geen regres kan nemen op de voor hem in de keten gelegen opdrachtgever en koper. De cao-partijen van de confectie-industrie vragen zich af of dit geen onlogische beperking van dit regresrecht is, omdat de opdrachtgever en de koper wel volledig aansprakelijk kunnen worden gesteld. Voor het uitoefenen van regresrecht is bovendien vereist dat de aansprakelijke van de bedrijfsvereniging respectievelijk de belastingdienst de daarvoor benodigde informatie verkrijgt. In de praktijk blijkt men dit nog wel eens te moeten ontberen.

Artikel II, onderdeel F (wijziging artikel 50 Invorderingswet 1990)

De VNO-NCW vraagt in haar brief van 26 november of de hoofd-aannemer over dezelfde informatie zou moeten kunnen beschikken als de onderaannemer aangezien hij terzake van het zelfde werk aansprakelijk wordt gesteld. De leden van de D66-fractie vragen de regering hierop te reageren.

Artikel III en artikel IV

De leden van de PvdA-, CDA-, en D66-fractie vragen de regering een reactie te geven op de opmerking van de Vakraad van de Confectie-Industrie in haar brief van 15 november 1996 met betrekking tot de termijn tussen de plaatsing in het staatsblad van de wet en de inwerkingtreding hiervan. De Vakraad geeft aan dat deze termijn te kort is om de bedrijven voor te lichten en hen de gelegenheid te bieden zich adequaat voor te bereiden op de nieuwe wetgeving. Het verkrijgen van een G-rekening en het treffen van de benodigde administratieve voorzieningen vergen volgens de Vakraad de nodige tijd. Verder zijn de opdrachten die voor inwerkingtreding van deze wet zijn verstrekt niet altijd binnen genoemde periode verwerkt.

De voorzitter van de commissie,  
De Jong

De wnd. griffier van de commissie,  
Nava