

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel betreft een aanpassing van de zogenoemde ketenaansprakelijkheidsregeling. Deze regeling houdt in dat aannemers aansprakelijk zijn voor de door hun onderaannemers ter zake van uitbestede werkzaamheden verschuldigde loonbelasting en sociale verzekeringspremies. De aanpassing is gericht tegen de illegale ateliers in de confectie-industrie. Het wetsvoorstel is voorbereid door de betrokken departementen en het ministerie van Economische Zaken en aangekondigd in de zogenoemde Tussenbalans (kamerstukken II 1990/91, 21 998, nr. 2, blz. 31). Deze aankondiging lag in het verlengde van de toezegging die is gedaan in het antwoord op kamervragen van het lid van de Tweede Kamer Kombrink over onduidelijkheden omtrent confectie-ateliers (kamerstukken II, 1989/90, Aangangsel Handelingen nr. 586). In dat antwoord is een wijziging van de ketenaansprakelijkheidsregeling toegezegd waardoor die regeling ook feitelijk toepasselijk zou worden voor de confectie-industrie.

De problematiek van de illegale confectie-ateliers bestaat reeds geruime tijd. In deze ateliers wordt kleding vervaardigd zonder dat daarbij de wettelijke bepalingen inzake sociale verzekeringen, belastingen en arbeidsomstandigheden in acht worden genomen, terwijl in die ateliers veelvuldig vreemdelingen werkzaam zijn die niet beschikken over een geldige verblijfstitel.

Over misstanden in deze sector hebben ons in de afgelopen periode regelmatig signalen bereikt. Ook in kamervragen van het lid van de Tweede Kamer Van Es over uitbreiding van de Wet Ketenaansprakelijkheid (kamerstukken II 1987/88, Aangangsel Handelingen. nr. 8 (320) werd hiervoor aandacht gevraagd.

De Belastingdienst, de bedrijfsverenigingen, de Vreemdelingendienst en de Dienst Inspectie Arbeidsverhoudingen (DIA) hebben deze misstanden ook in de praktijk geconstateerd en met de deze diensten ter beschikking staande middelen bestreden. Niettegenstaande deze inspanningen is de problematiek in de loop der jaren aanzienlijk verscherpt.

Op grond van schattingen van de bij de opsporing van illegale ateliers betrokken diensten gaat het in Amsterdam thans om ongeveer 600 à 700 ateliers. In andere gebieden zoals Rotterdam, Twente en Brabant ligt het aantal lager. In Rotterdam bijvoorbeeld zouden rond de 100 illegale ateliers actief zijn. In totaal zou het in het hele land kunnen gaan om ongeveer 1000 bedrijven. De omzet in de illegale confectie-industrie wordt geschat op 400 à 600 miljoen gulden op jaarbasis. Het onderhavige wetsvoorstel strekt er toe de mogelijkheden van de Belastingdienst en de bedrijfsverenigingen om de door deze loonconfectie-ateliers verschuldigde belasting en premies daadwerkelijk te innen te vergroten door de ketenaansprakelijkheidsregeling zodanig aan te passen dat deze ook feitelijk toepasselijk wordt in genoemde sector. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt enkele technische onvolkomenheden in de Coördinatiewet Sociale Verzekering (Stb. 1987, 552) en de Wet betreffende de verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds te corrigeren (Stb. 1949, No. J.121). De artikelen I, onderdeel A en III strekken daartoe.

Aan de Sociale Verzekeringsraad (SVr) is advies gevraagd inzake voorliggend wetsvoorstel. Deze adviesaanvraag werd op 18 oktober 1991 verzonden. Op 4 juni 1992 heeft de SVr zijn advies uitgebracht.¹ De SVr is van mening dat wijziging van de ketenaansprakelijkheidsbepalingen, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, een bijdrage zal leveren aan de inning van verschuldigde premies en belasting. De opmerkingen in het advies (paragraaf 7.2.2.) over de uitleg van het begrip eigenbouwer hebben geleid tot aanpassing van punt V van de memorie van toelichting.

II. Ketenaansprakelijkheid en loonconfectie

Het verschijnsel van de illegale loonconfectie vertoont grote overeenkomst met dat van de malafide onderaanneming in de bouw- en metaal-sector en het ligt voor de hand daar dan ook op gelijke wijze tegen op te treden. Teneinde malafide onderaanneming te bestrijden is sinds 1982 een thans in de Invorderingswet 1990 (Stb. 221) en de Coördinatiewet Sociale Verzekering vervatte regeling van kracht, welke inhoudt dat aannemers hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de loonbelasting- en premieschulden die door de onderaannemers – aan wie (een deel van) het werk is uitbesteed – zijn verschuldigd: de zogenoemde ketenaansprakelijkheid. Deze regeling is van toepassing op alle sectoren van het economisch leven, derhalve ook op de confectie-industrie. In de ketenaansprakelijkheidsregeling is echter een uitzonderingsbepaling opgenomen die luidt dat de regeling niet wordt toegepast indien een werk tot de uitvoering waarvan een onderaannemer zich jegens een aannemer heeft verbonden, geheel of grotendeels (meer dan 50%) wordt verricht op de plaats waar de onderneming van de onderaannemer is gevestigd (artikel 35, vierde lid, onderdeel a, Invorderingswet 1990 en artikel 16b, vierde lid, onderdeel a, Coördinatiewet Sociale Verzekering).

De reden voor het treffen van deze uitzonderingsbepaling was dat in dat geval het bedrijf van de onderaannemer voldoende verhaal biedt voor de inning van belastingen en premies. Deze uitzonderingsbepaling leidt er in de praktijk toe dat in de loonconfectie-industrie de ketenaansprakelijkheidsregeling niet toepasselijk is. Bij uitbesteding van werk aan de confectie-ateliers wordt het aangenomen werk zelf uitgevoerd. Het gevolg is dus dat de aannemer (doorgaans het confectiebedrijf), niet aansprakelijk kan worden gesteld voor belasting- en premieschuld van de confectie-ateliers. In de praktijk is gebleken dat – in tegenstelling tot de situatie in de bouw- en metaalsector – de ateliers zelf nauwelijks verhaal

bieden. De ratio van de uitzonderingsbepaling geldt in deze gevallen dan ook niet.

Het doel van dit wetsvoorstel is om de inning van de door loonconfectie-ateliers verschuldigde premies en belastingen beter te waarborgen. De ervaring met de ketenaansprakelijkheidsregeling heeft geleerd dat het aansprakelijk stellen van degenen die voordeel hebben van het werken met malafide onderaannemers een effectief middel is om malafide praktijken te bestrijden. Teneinde ook in de confectiesector effectief met de ketenaansprakelijkheidsregeling te kunnen optreden is het noodzakelijk de uitzonderingsbepaling voor de confectiesector te schrappen. Deze ingreep kan overigens beperkt blijven tot het buiten werking stellen van de uitzonderingsbepaling voor zover het de vervaardiging van kleding betreft. Op andere terreinen is van problemen met de uitzonderingsbepaling niet gebleken. Voor de wijze waarop aan een en ander technisch uitvoering is gegeven zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

III. Werkwijze van de illegale loonconfectie

Voor een juist begrip menen wij er goed aan te doen een korte beschrijving te geven van de werkwijze van de illegale loonconfectie. In verband met stijgende loonkosten hebben na de zestiger jaren veel confectiebedrijven hun activiteiten naar zogenaamde «lage-lonenlanden» in de derde wereld verlegd, voornamelijk naar (Z.O.-)Azië. In deze landen worden grote series modieuze kleding gefabriceerd voor verkoop in West-Europa. De kledingindustrie in Z.O.-Azië verplaatst zich zeer regelmatig, waardoor er quota kunnen worden omzeild die bij de Multi Vezel Akkoorden (MVA) zijn afgesproken. Het Multi Vezel Akkoord is een maatregel ter bescherming van de textiel- en kledingindustrie van West-Europa, de Verenigde Staten, Canada en Japan tegen goedkopere importen uit de Derde-Wereldlanden. Op bilateraal niveau worden aan de Derde-Wereldlanden quota toebedeeld.

Het modebeeld verandert echter steeds sneller en er is vaker sprake van rages. De aanvoerlijnen uit Z.O.-Azië worden daardoor te lang. Als gevolg hiervan wordt er meer een beroep gedaan op de lokale confectie-ateliers. Omdat de winstmarges in deze industrie zeer klein zijn, is het noodzakelijk voor de producent zo goedkoop mogelijk te produceren. De langdurige werkloosheid die in de jaren tachtig in West-Europa valt te constateren, treft met name ongeschoolde arbeidskrachten en schoolverlaters. Hierdoor begeven zich groepen relatief goedkope arbeidskrachten op de arbeidsmarkt. Het arbeidsaanbod kan nu dicht bij huis worden gevonden en tegen lagere prijzen dan voorheen. De arbeidskrachten die bereid zijn om voor veelal zeer lage lonen te werken, kunnen voor een groot deel worden gevonden onder de illegaal in Nederland verblijvende buitenlanders.

Zonder inkomsten zijn zij de arbeidskrachten bij uitstek die dit deel van de produktie ter hand nemen.

Door dicht bij de afzetmarkt gebruik te maken van illegaal verblijvend en laagbetaald personeel (en soms ook zwartwerkers), kan goedkoper en marktgerichter worden gewerkt dan door legale confectiebedrijven of met import uit lage-loonlanden. Ondernemingen die op dit terrein legaal werkzaam zijn worden hierdoor van de markt verdrongen. Het «illegale» is derhalve een wezenlijk onderdeel van de bedrijfsvoering. Veel van de betrokken bedrijven zouden – als zij zich aan de wettelijke regels zouden houden – niet kunnen bestaan. De winst van deze bedrijven wordt goeddeels gevormd door het niet afdragen van sociale verzekeringspremie's, loon- en omzetbelasting.

Tussen de consument en de producent van kleding bevindt zich een aantal schakels die, veelal opzettelijk, ondoorzichtig zijn. In de regel zijn er drie tot vier bedrijven bij een «keten» betrokken. Deze begint bij het (groot)winkelbedrijf dat de kleding verkoopt. Het winkelbedrijf koopt zijn kleding in bij een tussenhandelaar, die zorg draagt voor de levering van de kleding. De tussenhandelaren spelen een centrale rol: zij onderhouden zowel rechtstreeks het contact met inkopers van het winkelbedrijf als met de ateliers waar de productie uiteindelijk moet plaatsvinden. Zij nemen de opdrachten aan en besteden het werk vervolgens uit. De benaming van de tussenhandel kan variëren: er kan sprake zijn van groothandelaar, fabrikant of loonconfectionair. De positie van tussenhandelaren is niet altijd dezelfde. Soms werken zij alleen als doorgeefluik voor gespecificeerde opdrachten van het winkelbedrijf. Soms echter ontwerpen, produceren en importeren zij ook zelf.

Er is weinig voor nodig om een illegaal confectie-atelier te beginnen. Het gaat bijna altijd om éénmanszaken. Slechts voor zover het noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering wordt aan de diverse wettelijke verplichtingen voldaan (bijvoorbeeld inschrijving in het Handelsregister).

Het personeel dat in dienst is van confectie-ateliers, bestaat voor het merendeel uit illegale buitenlanders, die er veel voor zullen doen om niet de aandacht te trekken, omdat zij dan eerder de kans lopen aangehouden en uitgezet te worden. Daarnaast zijn er in de sector ook mensen actief die naast hun uitkering krachtens de sociale zekerheidswetten inkomsten ontvangen zonder deze (bij)verdiensten op te geven.

Illegale confectie-ateliers beschikken nauwelijks over eigen bedrijfsmiddelen. De bedrijven zijn gevestigd in gehuurde bedrijfspanden, maar ook wel in woonhuizen. De overige benodigdheden voor de uitrusting van een bedrijf zijn gering: wat tafels, stoelen en (meestal gehuurde) naaimachines. Voorts is geconstateerd dat de werkzaamheden worden uitgevoerd in te kleine ruimten, gelet op het aantal mensen en machines dat daarin aanwezig is. Om niet tengevolge van geluidsoverlast opgespoord te kunnen worden, worden deze ruimten slecht of niet geventileerd. Gelet op het materiaal dat zich in de ateliers bevindt, kunnen daarbij brandgevaarlijke situaties ontstaan. Nooduitgangen zijn veelal niet goed bereikbaar. De werktijden in deze branche zijn zeer wisselend. Op het moment dat een opdracht is aangenomen, moet deze ook zo snel mogelijk worden afgemaakt. Dat betekent dat dagen achtereen langdurig wordt doorgewerkt.

Al met al moge uit de bovenstaande beschrijving duidelijk zijn dat het bestaan van dergelijke bedrijven om verschillende redenen niet acceptabel is. Het hele scala aan Nederlandse arbeidswetten die beloning, werk- en rusttijden, kinderarbeid, arbeidsomstandigheden en arbeidsveiligheid etc. betreffen, wordt in deze bedrijven immers genegeerd. De bestrijding er van is echter moeilijk. De exploitant van het atelier is veelal niet in het bedrijf aanwezig en voorzover er wel een leidinggevende aanwezig is, gaat het om een zetbaas van de feitelijke ondernemer.

De bedrijven zelf hebben nauwelijks activa, zelfs de naaimachines zijn (zoals hiervoor aangegeven) gehuurd. Ook het uitzetten van het illegale personeel is een weinig effectieve bestrijdingsmethode. De capaciteit van DIA en vreemdelingendiensten zijn beperkt en het aanbod van illegalen is groot. De bedrijven kunnen zonder veel problemen opnieuw starten.

Ook in de confectiebranche in het algemeen is het besef gegroeid dat de problemen in de sector uit de hand dreigen te lopen. Vanuit de branche zijn dan ook pogingen ondernomen om de illegaliteit in de sector terug te dringen. De belangrijkste daarvan is de verklaring omtrent het betalingsgedrag. In de Vakraad voor de Confectie-industrie is tussen

alle betrokkenen afgesproken dat opdrachtgevers en afnemers alleen zullen contracteren met bedrijven die aan al hun wettelijke verplichtingen voldaan hebben. Het zwakke punt van het systeem bestaat hierin dat te weinig ter plekke gecontroleerd kan worden of de verklaring wel of niet terecht gegeven is, zodat de verklaring slechts een schijn van bonafiditeit geeft. Uit de ervaringen die door de verschillende uitvoerende diensten zijn opgedaan blijkt dan ook niet dat door deze afspraken het illegale circuit enigszins beduidend is teruggedrongen.

IV. De verleggingsregeling omzetbelasting

De in paragraaf II beschreven regeling inzake de hoofdelijke aansprakelijkheid geldt niet voor de omzetbelasting. Voor deze belasting is, eveneens ter bestrijding van malafide onderaanneming, in het Uitvoeringsbesluit omzetbelasting 1968 (Stb. 423) voor gevallen van onderaanneming de zogenoemde verleggingsregeling opgenomen. Deze regeling houdt in dat in afwijking van het algemene principe in geval van onderaanneming de omzetbelasting wordt geheven van de aannemer in plaats van de onderaannemer. Aldus wordt voorkomen dat de aannemer aan de onderaannemer omzetbelasting betaalt (en in aftrek brengt), maar dat de onderaannemer die omzetbelasting niet aan de fiscus afdraagt.

De verleggingsregeling in de omzetbelasting is beperkt tot gevallen van onderaanneming in de sectoren bouw en scheepsbouw. Deze beperking houdt verband met het feit dat de verleggingsregeling zoals gezegd een afwijking is van het algemeen principe van de omzetbelasting, waarvoor op grond van artikel 27 van de zesde btw-richtlijn (nr. 77/388, Pb. EG 13 juni 1977, nr. L 145, zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn nr. 91/680, PbEG 31 december 1991, nr. L376) met unanimitieit machtiging moet worden verleend door de Raad van de EG, op voorstel van de Commissie. Een machtiging tot afwijking kan worden verleend indien zo'n afwijking beoogt belastingfraude of -ontwijking te voorkomen. Om het verkrijgen van deze machtiging niet te bemoeilijken is het verzoek te mogen afwijken van het algemeen beginsel indertijd beperkt gehouden tot onderaanneming in die sectoren van het bedrijfsleven waarin belastingfraude of -ontwijking het meest voorkwam.

De in de ketenaansprakelijkheidsregeling opgenomen uitzondering met betrekking tot een werk dat geheel of grotendeels wordt uitgevoerd op de plaats waar de onderneming van de onderaannemer is gevestigd, geldt om dezelfde reden als hiervoor in onderdeel II is uiteengezet in de omzetbelasting. Teneinde ook voor de omzetbelasting een einde te kunnen maken aan de ongewenste situatie in de confectiesector, is bij de Commissie van de EG een machtigingsverzoek ingediend tot uitbreiding van de verleggingsregeling voor gevallen van onderaanneming in de confectiesector.

Daarbij is tevens aangegeven dat in dit geval de verleggingsregeling ook zal worden toegepast indien het werk geheel of grotendeels wordt verricht op de plaats waar de onderneming van de onderaannemer is gevestigd. De Commissie heeft inmiddels te kennen gegeven, geen bezwaar te hebben tegen de voorgenomen wijziging. Naar verwachting zal de Raad de vereiste machtiging spoedig verlenen.

V. Het begrip eigenbouwer in de loonconfectie

Bij de ketenaansprakelijkheidsregeling gaat het niet altijd om aannemingscontracten. In de ketenaansprakelijkheidsregeling wordt de zgn. eigenbouwer met een aannemer gelijkgesteld (art. 16b, derde lid, onderdeel b, Coördinatiewet Sociale Verzekering en art. 35, derde lid, onderdeel b, Invorderingswet 1990). Eigenbouwer is degene die zonder daartoe van een opdrachtgever opdracht te hebben gekregen buiten

dienstbetrekking in de normale uitoefening van zijn bedrijf een werk van stoffelijke aard uitvoert. De achterliggende gedachte daarbij is dat degene die bij de uitvoering van een werk van stoffelijke aard op eenzelfde wijze als een aannemer werkzaamheden uitbesteedt gelijk behandeld dient te worden als een aannemer.

Ook in de confectie-industrie kan sprake zijn van aansprakelijkheid als eigenbouwer. Te denken valt aan de situatie dat het confectiebedrijf kleding vervaardigt zonder daarvoor een opdracht te hebben gekregen met de bedoeling die kleding later te verkopen. Als het confectiebedrijf vervolgens het werk uitbesteedt aan een confectie-atelier, is het confectiebedrijf als aannemer aansprakelijk.

Het is ook mogelijk dat het confectiebedrijf reeds een koper gevonden heeft voordat het met de produktie van kleding begint. Het confectiebedrijf sluit dan met het winkelbedrijf een overeenkomst van koop en verkoop van een toekomstige zaak. Op grond van de eigenbouwersbepaling kan de verkoper van een toekomstige zaak (het confectiebedrijf) dan als eigenbouwer worden aangemerkt. Immers, hij verplicht zich niet jegens een opdrachtgever tot de uitvoering van een werk, maar jegens de koper tot levering van een zaak.

Door het vervallen van de uitzonderingsbepaling zal in de meeste gevallen het confectiebedrijf dus als aannemer kunnen worden beschouwd of met een aannemer kunnen worden gelijkgesteld (eigenbouwer). Door het sluiten van koop- en verkoopovereenkomsten kan de aansprakelijkheid als aannemer niet worden ontgaan. Ook als lager in de keten geen overeenkomsten van aanneming van werk, maar overeenkomsten van koop en verkoop van een toekomstige zaak worden gesloten, blijft de aansprakelijkheid bestaan. Op grond van de artikelen 16b, derde lid, onderdeel c, Coördinatiewet Sociale Verzekering en 35, derde lid, onderdeel c van de Invorderingswet 1990 wordt dan de verkoper (het confectie-atelier) ten opzichte van de aannemer als onderaannemer beschouwd. Een andere vraag is of onder omstandigheden de opdrachtgever (het winkelbedrijf) als eigenbouwer kan worden aangemerkt en dus ook aansprakelijk kan worden gesteld voor de niet betaalde premies en belasting van het confectiebedrijf en het confectie-atelier.

Een bedrijf kan eigenbouwer zijn indien aan twee voorwaarden is voldaan, namelijk als:

- a. het bedrijf werkzaamheden van stoffelijke aard uitvoert; en
- b. als de uitvoering van de werkzaamheden geschiedt in de normale uitoefening van het bedrijf.

De jurisprudentie (HR 15 oktober 1986, BNB 1987/43 en HR 29 augustus 1990, BNB 1990/301) heeft aan de hiervoor genoemde voorwaarden de volgende invulling gegeven: Om te voldoen aan de voorwaarde onder a geldt dat ingeval de werkzaamheden niet door het bedrijf zelf worden verricht maar uitbesteed zijn aan een ander, er bezien moet worden bij wie de algehele leiding over die werkzaamheden berust. Ingeval de algehele leiding bij de opdrachtgever berust, wordt de opdrachtgever geacht de werkzaamheden uit te voeren. Het hebben van de algehele leiding impliceert niet dat de opdrachtgever zelf feitelijk de leiding over de werken moet uitoefenen. Wel dient sprake te zijn van een verdergaande – overkoepelende – betrokkenheid dan in het geval van een reguliere opdrachtgever. Of hiervan sprake is, dient van geval tot geval te worden beoordeeld.

Als het winkelbedrijf opdracht geeft tot vervaardiging van kleding aan een confectiebedrijf, zal niet snel worden aangenomen dat het winkelbedrijf de algehele leiding over de werkzaamheden heeft. Het is immers het confectiebedrijf die met zijn technische en organisatorische know-how de vervaardiging van de kleding organiseert. Weliswaar zal het winkelbedrijf in het algemeen eisen stellen aan de te produceren goederen, maar van een meer omvattende rol dan van een reguliere opdrachtgever zal

toch in het algemeen niet gesproken kunnen worden. Indien het winkelbedrijf echter regelmatig kleding in eigen beheer ontwerpt, dan wel zeer gedetailleerde opdrachten aan het confectiebedrijf verstrekt, kan zijn voldaan aan de onder a genoemde voorwaarde. Voor wat betreft de voorwaarde onder b geldt dat werkzaamheden door een opdrachtgever (winkelbedrijf) geschieden in de normale bedrijfsuitoefening, als de uitgevoerde werkzaamheden voor de opdrachtgever normale werkzaamheden zijn.

Werkzaamheden zijn voor de opdrachtgever te kwalificeren als normale werkzaamheden, indien de opdrachtgever van het regelmatig totstandbrengen van die werken zijn bedrijf maakt. Daarvan is sprake indien de werkzaamheden een regelmatig terugkerend karakter hebben. Het regelmatig karakter van de werkzaamheden dient feitelijk te worden beoordeeld. Daartoe is niet vereist dat de opdrachtgever de werken geheel of gedeeltelijk zelf uitvoert of kan uitvoeren. Volgens recente uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (RSV 1991/125 en NJ 1992/158), kan van normale werkzaamheden gesproken worden, indien deze werkzaamheden passen in het licht van het bedrijfsdoel. Of hiervan sprake is zal steeds van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

In dit verband kan de vraag gesteld worden in hoeverre het gewenst zou zijn dat ook de opdrachtgever in meer gevallen aansprakelijk kan worden gesteld. Op het ogenblik onderzoekt een interdepartementale werkgroep waarin naast betrokken departementen het ministerie van Economische Zaken is vertegenwoordigd, de wenselijkheid van en de mogelijkheden tot het invoeren van een opdrachtgeversaansprakelijkheid in de confectiebranche.

VI. Het gebruik van geblokkeerde rekeningen

Wanneer de ketenaansprakelijkheidsregeling ook op de confectie-sector toepasbaar wordt, zullen de hoofdaannemers in deze sector de mogelijkheid moeten krijgen hun risico om aansprakelijk te worden gesteld, te beperken. Net als in andere sectoren van het bedrijfsleven bestaat daartoe het middel van de geblokkeerde rekening (g-rekening).

De g-rekening is een bankrekening van de onderaannemer waarop de aannemer het gedeelte van de aanneemsom kan storten dat bestemd is voor de betaling van loonbelasting en sociale verzekeringspremies. Doordat het geld op een g-rekening in beginsel alleen aan fiscus of bedrijfsvereniging kan worden overgemaakt, wordt het voor een onderaannemer bijna onmogelijk gemaakt dat geld voor andere doeleinden te gebruiken en wordt het risico dat de hoofdaannemer voor niet betaalde loonbelasting- en premieschulden aansprakelijk wordt gesteld kleiner. Het gebruik van een g-rekening is met name van belang voor de reeds bestaande legale loonconfectie.

Met ingang van 1 oktober 1991 zijn naar aanleiding van berichten over misbruik van g-rekeningen het G-rekeningenbesluit (Stcrt. 1991, 105) alsmede de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (Stcrt. 1991, 112) zodanig aangepast, dat het voor ondernemers niet langer mogelijk is zonder meer een g-rekening te openen. Voor de onderhavige problematiek is hierbij met name van belang dat de ontvanger en de bedrijfsverenigingen de bevoegdheid hebben gekregen het aangaan van een g-rekeningovereenkomst met een ondernemer te weigeren indien gegronde vrees voor misbruik bestaat. Hierdoor zal het voor een illegaal opererend atelier niet eenvoudig zijn een g-rekening te openen, zodat er voor het confectiebedrijf en het winkelbedrijf (voorzover dat als eigenbouwer moet worden beschouwd) veel meer risico's verbonden zullen zijn aan het uitbesteden aan deze illegale bedrijven.

Verwacht mag worden dat dit een positief effect zal hebben op de concurrentiepositie van legale bedrijven.

VII Gevolgen voor de confectiesector

Een belangrijke vraag is wat de te verwachten consequenties van dit wetsvoorstel zijn voor de loonconfectiesector in Nederland.

Wordt de ketenaansprakelijkheidsregeling adequaat toegepast, dan hebben de exploitanten van de ateliers een aantal mogelijkheden om op de gewijzigde situatie in te spelen. Een deel van de illegale confectiebedrijven zal «legaal» worden. De mogelijkheid bestaat ook dat men met behulp van automatisering een in prijs concurrerend produkt levert. Natuurlijk blijven er ook bedrijven over die zich eigenlijk alleen illegaal kunnen handhaven. Een deel daarvan zal trachten op de oude voet door te gaan. Alleen door een goede controle op dergelijke bedrijven is het mogelijk het aantal van dit soort bedrijven beperkt te houden. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat illegale loonconfectie-ateliers uitwijken naar het buitenland teneinde niet langer aan de ketenaansprakelijkheidsregeling onderworpen te zijn.

Het effect van de regeling op de reeds bestaande legale loonconfectie in Nederland wordt gering geacht. Deze richt zich op een ander segment van de markt en is veel minder afhankelijk van goedkoop en laag gekwalificeerd personeel. Niet afdragen van belasting en premie is voor hen geen bestaansvoorwaarde zoals dit bij de illegale loonconfectie wel het geval is. Tegen mogelijke negatieve consequenties van dit wetsvoorstel kunnen zij zich indekken door gebruik te maken van een g-rekening. Het wegvallen van de concurrentie van illegale ateliers kan aan de legale loonconfectiebedrijven de mogelijkheid bieden hun activiteiten uit te breiden.

Een neveneffect van dit wetsvoorstel kan nog zijn dat met het verdwijnen van illegale ateliers ook het aantal illegale vreemdelingen dat in Nederland werkzaam is vermindert. Ook hier geldt dat de mate waarin dit geschiedt afhankelijk is van de wijze waarop de ketenaansprakelijkheidsregeling feitelijk wordt toegepast.

VIII. Handhaving

Het doel van dit wetsvoorstel is het waarborgen van een correcte belasting- en premieafdracht bij de produktie van kleding. Vooropgesteld zij dat dit wetsvoorstel alleen dan effect kan hebben als de controle-activiteiten ten behoeve van heffing en inning van belastingen en premies op adequate wijze plaatsvinden. Er moet worden vastgesteld dat de belastingplichtige met de betaling van premie en belasting in gebreke is, alvorens aansprakelijkstelling overwogen kan worden.

Bij dit wetsvoorstel gaat het met name om de preventieve werking. Het risico dat een hoofdaannemer (confectiebedrijf) aansprakelijk gesteld wordt moet zo groot zijn dat dit het bedrijf er van zal weerhouden met een illegaal atelier in zee te gaan. Een confectiebedrijf zal in het algemeen aan meer dan één atelier opdrachten geven. Indien het slechts sporadisch aansprakelijk gesteld wordt voor niet betaalde belasting en premie, zullen de kosten daarvan lager zijn dan die van uitbesteding aan bonafide bedrijven. In dat geval heeft dit wetsvoorstel niet het beoogde effect.

De ervaringen opgedaan met de invoering van de Wet ketenaansprakelijkheid, de Wet bestuurdersaansprakelijkheid en de Wet bestuurdersaansprakelijkheid bij faillissement leren dat aansprakelijkstelling een effectief instrument is. Het toekennen van de juiste prioriteit door de uitvoeringsorganen is daarbij een voorwaarde. Daarnaast is een goede samenwerking tussen de Belastingdienst, de bedrijfsverenigingen en de onderscheiden opsporingsdiensten een belangrijke factor voor de effectiviteit van deze aansprakelijkheidswetgeving. Deze samenwerking zal worden

geïntensiveerd en waar nodig worden maatregelen getroffen om de samenwerking te verbeteren. De te treffen maatregelen vormen een belangrijk speerpunt in het fraudebestrijdingsbeleid van de komende jaren, zoals ook is aangekondigd in de Miljoenennota 1993 (TK 22 800, nr.1, bijlage 22).

IX. Financiële en personele gevolgen

De ramingen van financiële effecten van maatregelen die leiden tot een vermindering van het misbruik en oneigenlijk gebruik in de sfeer van de belastingen en de sociale zekerheid zijn tentatief. Het onderhavige voorstel vormt hierop geen uitzondering. In bijzondere mate geldt dit voor de verwachte preventieve werking van het voorstel. Naar verwachting zal het financiële effect van het voorstel om voor de confectiesector de uitzonderingsbepaling in de ketenaansprakelijkheidsregeling te schrappen voor een belangrijk deel worden bepaald door de reacties op de voorgestelde aanpak van degenen die illegale confectie-activiteiten verrichten. Zoals in paragraaf VII is aangegeven zal een deel van de confectiebedrijven trachten de illegale activiteiten op dezelfde voet te blijven voortzetten, een ander deel zal de zwarte activiteiten staken of mogelijk uitwijken naar het buitenland en een deel zal overgaan tot legale activiteiten en voortaan premies en belastingen gaan afdragen. Bovendien dient rekening te worden gehouden met het neveneffect van een uitbreiding van de activiteiten van reeds bestaande legale ateliers ter opvulling van de weggevallen illegale activiteiten.

Voorzien wordt dat deze maatregel zal leiden tot een grotere afdracht van de door de loonconfectie-ateliers verschuldigde premies en belastingen.

Zoals in paragraaf I reeds werd vermeld zou men, afgaande op ramingen van de bij de opsporing van illegale ateliers betrokken diensten, het aantal illegale ateliers in Nederland kunnen schatten op ongeveer 1000. Voor een deel betreft het hier bedrijven die staan ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Deze bedrijven betalen voor een beperkt aantal personen loonbelasting en sociale premies; voor het merendeel van de werknemers worden echter geen premies en belastingen afgedragen. De loonsom van de illegale confectie-industrie kan slechts met ruime marges worden geraamd. Bij de berekeningen is uitgegaan van een illegale loonsom van 200 miljoen gulden op een totale jaaromzet van 400 à 600 miljoen gulden. Volgens globale indicaties bedraagt het uurloon in de illegale confectie-industrie thans gemiddeld 8 gulden per uur ofwel 16 000 gulden per jaar. Op basis van deze tentatieve raming gaat het derhalve om een illegaal arbeidsvolume van 12 500 personen.

Verondersteld is dat door de voorgestelde maatregel het inkomen voortaan zal uitkomen op het niveau van het wettelijk minimumloon. Bij een overgang van het totale illegale arbeidsvolume van 12 500 personen naar de legale confectie zou bij een gemiddelde belasting- en premieplichtige loonsom van 31 470 gulden (niveau 1992) het af te dragen bedrag aan belastingen en premies 10 000 gulden per persoon bedragen, waardoor de opbrengst hiervan met 125 miljoen gulden zou kunnen toenemen. Dit laatste is echter niet reëel, omdat zoals vermeld een belangrijk deel van de illegale activiteiten zal verdwijnen. Er is om die reden uitgegaan van een additionele opbrengst aan belastingen en premies van 10 000 gulden die wordt betaald door 4000 personen. Op basis van deze uitgangspunten is de meeropbrengst aan door loonconfectie-ateliers af te dragen premies en belastingen door de te treffen maatregel tentatief geraamd op 40 miljoen gulden. Gelet op de relatief lage lonen in de desbetreffende confectie-ateliers is uitgegaan van een verhouding tussen premiebatens en baten loonbelasting van 2 : 1. Het

geraamde bedrag van 40 miljoen gulden aan meeropbrengst is derhalve verdeeld in bijna 27 miljoen gulden aan premiebatens en ruim 13 miljoen gulden aan loonbelasting.

Uit het wetsvoorstel vloeien geen directe personele gevolgen voor de Belastingdienst en de bedrijfsverenigingen voort. Bij de in de Miljoenennota van 1993 aangekondigde maatregelen ter intensivering van de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik is voorzien in een verdere intensivering van de toepassing van de anti-misbruikwetgeving als geheel.

X. Emancipatorische consequenties

Het wetsvoorstel bevat geen specifieke negatieve of positieve consequenties ten aanzien van de positie van vrouwen.

XI. Deregulering

Het doel van dit wetsvoorstel is dat de ketenaansprakelijkheidsregeling kan worden toegepast in de confectiesector. Dit geschiedt door voor die sector de uitzonderingsbepaling, die de feitelijke toepassing verhindert, buiten werking te stellen. Omdat de ketenaansprakelijkheidsregeling een effectief middel is gebleken om malafide praktijken te bestrijden, kan uit dereguleringsoogpunt geen bezwaar bestaan tegen het op eenvoudige wijze beter toepasbaar maken van die regeling in een sector waar van misstanden is gebleken.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel B, en Artikel II

De kern van dit wetsvoorstel wordt gevormd door Artikel I onderdeel B en Artikel II. Hierbij wordt één van de uitzonderingsbepalingen van de ketenaansprakelijkheidsregeling – inhoudende dat de regeling niet van toepassing is voor werkzaamheden die geheel of grotendeels worden verricht in het bedrijf van de onderaannemer – buiten werking gesteld voor de confectiesector. Overigens wordt in de wettekst de confectiesector als zodanig niet genoemd, maar is aansluiting gezocht bij het type werkzaamheden waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft. Het moet gaan om het vervaardigen van kleding en elke daarop gerichte handeling. Het begrip kleding is in het algemeen duidelijk genoeg. Het gaat om alle soorten kleding, van alle soorten materialen onder welke benaming of voor welk doel dan ook. Onder kleding vallen onder andere sjaals, hoofddoeken, hoeden, petten, dassen en handschoenen. Voor de uitleg van het begrip kleding wordt voorts verwezen naar onder meer artikel 36 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964.

Illustratief voor het begrip kleding zijn bovendien de hoofdstukken 61, 62 en 65 van bijlage I van Verordening (EEG) nr. 2658/87, Pb EG 7 september 1987 nr. L. 256, zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 2505/92, Pb EG 14 september 1992, nr. L. 267, inzake de tarief- en statistiek nomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief. Het vervaardigen van schoeisel is uitdrukkelijk uitgezonderd van het begrip kleding, aangezien op dit punt van misbruik niet is gebleken.

Gelet op de jurisprudentie in de omzetbelasting met betrekking tot het vervaardigingsbegrip, kan twijfel rijzen of de handelingen als het knippen van stof, het aanzetten van knopen en andere fournituren en het persen van kleding e.d. op zichzelf gezien als vervaardigingshandelingen kunnen worden aangemerkt. De woorden «en elke daarop gerichte handeling» strekken ertoe elke twijfel hieromtrent weg te nemen.

Artikel I, onderdeel A

Bij de invoering van de Arbeidsvoorzieningswet heeft een misstelling plaatsgevonden terzake van de verwijzing naar het wetsartikel waarop het vergunningenbeleid bij in- en uitlening van personeel is gebaseerd. Deze wordt hierbij gecorrigeerd.

Artikel III

Tengevolge van een fout bij de vernummering van de aansprakelijkheidsbepalingen in de Wet verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds (Stb. 1949, No. J 121) in het kader van de invoering van de Invorderingswet 1990 is formeel de mogelijkheid van invordering van pensioenpremie bij dwangbevel vervallen. Deze fout wordt hierbij hersteld.

Artikel IV

De inwerkingtreding van deze wet is vastgesteld op de eerste dag van de tweede kalendermaand volgende op de datum waarop de wet in het Staatsblad is geplaatst. In verband met de door de bedrijfsverenigingen en fiscus gehanteerde tijdvakken, is inwerkingtreding aan het begin van een maand voor alle partijen het meest eenvoudig. Ingevolge het bepaalde in artikel IV is de regeling ook van toepassing op werk dat na de inwerkingtreding feitelijk wordt uitgevoerd. Het maakt dus niet uit op welke datum of voor welke perioden de opdracht werd verstrekt. De confectie-industrie kenmerkt zich door het binnen zeer korte tijd vervaardigen van grote partijen kleding. De grondstoffen en voorraden hebben derhalve een hoge omloopsnelheid. Als gevolg van dit feit kan ervan uit worden gegaan dat confectiewerk dat zich één maand na inwerkingtreding van de wet in een atelier bevindt, na inwerkingtreding van de wet tot stand is gekomen.

Artikel V

Deze wet treedt in werking met ingang van de eerste dag van de tweede kalendermaand volgende op die van de plaatsing in het Staatsblad. Op deze wijze worden ondernemers die nog geen g-rekening hebben, in staat gesteld tijdig een g-rekening te openen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
E. ter Veld

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

De Staatssecretaris van Justitie.
A. Kosto

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire documentatie.