

Zitting 1978–1979

15 697

Nadere wijziging van de Coördinatiewet Sociale Verzekering, de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet op de omzetbelasting 1968 en enige andere wetten (invoering van bepalingen inzake hoofdelijke aansprakelijkheid voor betaling van premie en loon- en omzetbelasting bij onderaanneming en het ter beschikking stellen van arbeidskrachten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsontwerp beoogt door maatregelen op het gebied van het sociale verzekerings- en fiscale recht het bewust niet-betalen van premies voor sociale verzekeringen en loon- en omzetbelasting bij onderaanneming en het ter beschikking stellen van arbeidskrachten tegen te gaan. Veelal wordt in dergelijke gevallen aan het maatschappelijk verkeer deelgenomen door middel van rechtspersonen die onvoldoende verhaal bieden voor achterstallige premie- en belastingschuld. Tegen deze achtergrond kan het wetsontwerp gezien worden als het eerste van drie ontwerpen die beogen door maatregelen op het gebied van het burgerlijke, sociale verzekerings- en fiscale recht het misbruik van rechtspersonen tegen te gaan. Na dit wetsontwerp zullen nog volgen een ontwerp strekkende tot persoonlijke aansprakelijkstelling van bestuurders van rechtspersonen voor onder meer deze premie- en belastingschulden en een ontwerp waarin in het algemeen de mogelijkheid tot het aanspreken van bestuurders van besloten en naamloze vennootschappen in geval van faillissement aanmerkelijk wordt verruimd en waarin nog een aantal andere maatregelen wordt voorgesteld tot bestrijding van misbruik van besloten en naamloze vennootschappen.

De indiening van deze drie wetsontwerpen is aangekondigd onder meer bij gelegenheid van de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer der Staten-Generaal van het wetsontwerp tot invoering van een minimumkapitaal bij oprichting van naamloze en besloten vennootschappen, zie Handelingen Eerste Kamer 23 mei 1978, blz. 304.

Het onderwerp misbruik van rechtspersonen (vennootschappen) is voorts behandeld in antwoorden op verschillende vanuit de volksvertegenwoordiging gestelde schriftelijke vragen¹. Ten slotte moge worden verwezen naar hetgeen met betrekking tot misbruikbestrijding is gezegd in de nota «Bestek '81», blz. 46 en 195 e.v.

Zoals in het begin van deze inleiding reeds vermeld, richt het voorliggende wetsontwerp zich speciaal op misstanden die zich hebben ontwikkeld in de onderaanneming en terbeschikkingstelling van arbeidskrachten; het heeft tot doel deze misstanden door de invoering van bepalingen inzake hoofdzakelijke aansprakelijkheid tegen te gaan.

De hier aan de orde zijnde problematiek is tamelijk gecompliceerd en behoeft daarom enige nadere toelichting. Daartoe diene het volgende:

¹ Van der Sanden en Van Schaik, Aangangsel Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1974–1975, blz. 1169; Zitting 1975–1976, blz. 2361; Zitting 1978–1979, blz. 499.

Hartmeijer en Van der Doef, Aangangsel Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1976–1977, blz. 909 en 910;

De Graaf, Hartmeijer en Van der Doef, Aangangsel Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1977, blz. 771; Zitting 1978–1979, blz. 1143 en 1144;

De Graaf en De Kam, Aangangsel Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1977–1978, blz. 1205;

Van Tets en Heijne Makkreel, Aangangsel Handelingen Eerste Kamer, Zitting 1977–1978, blz. 81.

In het systeem van de Nederlandse sociale verzekeringswetgeving wordt de premie, die verschuldigd is over het loon van de werknemer, bij de werkgever geïnd. In het verleden leverde de inning van de premie in het algemeen voor de uitvoeringsorganen geen bijzondere problemen op.

Hierin kwam verandering, toen de figuur van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten zich begon te ontwikkelen. Daardoor kwam het steeds meer voor, dat een werkgever in zijn onderneming niet alleen werkzaamheden liet verrichten door zijn eigen werknemers, maar ook door niet in zijn dienst zijnde arbeidskrachten, die hem tegen vergoeding ter beschikking waren gesteld. Degene die de arbeidskrachten ter beschikking stelde, was als werkgever van de betrokken arbeidskrachten de premie verschuldigd. Juist bij deze werkgevers kwam het in toenemende mate voor, dat bewust geen premiebetaling plaatsvond.

Ten einde betere waarborgen te scheppen voor de premie-inning, is in 1960 artikel 16a in de Coördinatiewet Sociale Verzekering opgenomen. Dit artikel voorziet erin dat degene die gebruik maakt van ter beschikking gestelde arbeidskrachten, tegenover het uitvoeringsorgaan hoofdelijk aansprakelijk is voor de premie ingevolge de werknemersverzekeringen die over het loon van de ter beschikking gestelde werknemers verschuldigd is. Van deze aansprakelijkheid kon degene die gebruik maakte van ter beschikking gestelde arbeidskrachten, zich vrijwaren door van dit feit op de voorgeschreven wijze aangifte te doen. Omdat in de loop van 1970 het ter beschikking stellen van arbeidskrachten gebonden werd aan een vergunning op grond van de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, is in 1971 artikel 16a van de Coördinatiewet zodanig gewijzigd, dat de vrijwaring mede afhankelijk is gesteld van het bezit van een dergelijke vergunning.

Hoewel de invoering van artikel 16a en de in 1971 tot stand gekomen wijziging van dat artikel ongetwijfeld hebben bijgedragen tot het scheppen van betere waarborgen voor de premie-inning, is daarvan ten aanzien van degenen, die hun beroep maakten van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten – in het spraakgebruik veelal aangeduid als koppelbazen – toch niet die sanerende werking uitgegaan, die ervan werd verwacht. Nadat namelijk in 1970 het ter beschikking stellen van arbeidskrachten aan een vergunning gebonden werd, hebben veel koppelbazen die geen vergunning konden krijgen, getracht langs een andere weg hun activiteiten voort te zetten, met name door zich te richten op de aanneming van werk. Deze situatie deed zich vooral voor in de bedrijfstakken bouwnijverheid en metaalindustrie, voor wat de metaalindustrie betreft voornamelijk in het Rijnmondgebied.

In feite voltrok zich dus als gevolg van de reglementering van het verschijnsel ter beschikking stellen van arbeidskrachten een vlucht in de onderaanneming, vaak in de vorm van regieovereenkomsten. Een regieovereenkomst is een overeenkomst waarbij geen vaste prijs is overeengekomen: het door de opdrachtgever te betalen bedrag bestaat dan uit de kosten van de lonen en materialen, vermeerderd met een winststopslag. Het onderscheid tussen werkzaamheden welke door middel van terbeschikkingstelling van arbeidskrachten worden verricht en werkzaamheden welke op grond van een overeenkomst van aanneming van werk of een regieovereenkomst plaatsvinden, is in veel gevallen feitelijk nauwelijks te maken. Ook uit de rechtspraak van de raden van beroep en de Centrale Raad van Beroep is inmiddels wel gebleken, dat het vaak uitermate moeilijk is om het bewijs te leveren dat er sprake is van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in plaats van onderaanneming. In dit verband willen wij ook nog wijzen op een arrest van de Hoge Raad van 26 april 1977, NJ 1977, nr. 435, waarin werd overwogen, dat «de bepalingen waardoor een zogenaamde regieovereenkomst wordt geregeerd van dien aard kunnen zijn, dat de uitvoering van een dergelijke overeenkomst – evenmin als de uitvoering van een overeenkomst van aanneming van werk – kan worden aangemerkt als het «Ter beschikking stellen van arbeidskrachten» in de zin van artikel 1, lid 1, onder b Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten, ook dan niet, wanneer de ter uitvoering van zodanige overeenkomst verrichte arbeid gebruikelijk is in de onderneming van de opdrachtgever». Weliswaar betreft het hier een beslissing in een strafzaak, doch het lijkt erop dat de Hoge Raad de inhoud van de burger-

rechtelijke rechtsverhouding van belang acht voor de vraag of er sprake is van ter beschikking stellen van arbeidskrachten.

Sinds enige tijd is de problematiek van de premie-inning bij onderaanneming nog aanmerkelijk gecompliceerder geworden, doordat de onderaannemers steeds meer door middel van rechtspersonen, meestal besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid (b.v.'s), aan het maatschappelijk verkeer zijn gaan deelnemen. Veel b.v.'s blijken op het moment dat de bedrijfsvereniging tot invorderingsmaatregelen overgaat, onvoldoende verhaal te bieden voor achterstallige premieschulden en moeten al spoedig in staat van faillissement worden verklaard. Deze faillissementen worden meestal opgeheven bij gebrek aan baten, waarna de vennootschap is ontbonden. Anders dan bij het faillissement van een natuurlijk persoon, op wie altijd verhaal voor het tekort mogelijk blijft, ontbreekt dan ook voor de toekomst iedere verhaalsmogelijkheid. Vaak zetten de onderaannemers hun activiteiten daarna voort door middel van nieuwe of van anderen overgenomen b.v.'s.

De toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken heeft in de hiervoor beschreven ontwikkelingen aanleiding gevonden de Sociale Verzekeringsraad (SVR) advies te vragen over de problematiek van de premie-inning bij onderaanneming. In deze adviesaanvraag, die op 3 september 1974 werd verzonden, werden zowel de situatie in de metaalnijverheid in de Rijnmond als de situatie in de bouwnijverheid in het bijzonder vermeld. Op 28 december 1977 heeft de SVR zijn advies uitgebracht. Daarop zal hierna onder punt 3 worden ingegaan. De adviesaanvraag aan de SVR alsmede het advies van de SVR zijn als bijlage I en II bij deze memorie gevoegd. Intussen zijn de problemen met betrekking tot de premie-inning bij onderaanneming verder toegevoegd.

Vanuit de Staten-Generaal is zowel door schriftelijke als mondelinge vragen de laatste jaren voortdurend de aandacht op deze zaak gevestigd².

Dezelfde problematiek die zich voordoet bij de inning van premie die is verschuldigd ingevolge de werknemersverzekeringswetten doet zich ook voor bij de inning van de premies ingevolge de volksverzekeringswetten en van de loon- en omzetbelasting.

2. Gronden voor wettelijke maatregelen

De malafide onderaanneming, dat wil zeggen de onderaanneming waarbij sprake is van het bewust niet-betalen van premie en loon- en omzetbelasting, heeft naar onze mening een aantal maatschappelijk ongewenste gevolgen meegebracht.

Een van de wellicht meest in het oog springende effecten van de malafide onderaanneming is de ongunstige invloed ervan op de arbeidsverhoudingen.

Door het niet-betalen van premie en belastingen is het voor deze onderaannemers mogelijk om aan hun werknemers hogere lonen te betalen dan werkgevers, die wel aan hun betalingsverplichting voldoen. Daardoor ontvangen op een zelfde werkobject werknemers, die in dienst zijn van een malafide onderaannemer, veelal een hoger loon dan de werknemers, die weliswaar dezelfde werkzaamheden verrichten doch die in dienst zijn van de aanemer. Laatstbedoelde werknemers hebben in het algemeen wel betere secundaire arbeidsvoorwaarden dan de werknemers in dienst van malafide onderaannemers. Men zou derhalve kunnen stellen, dat deze laatste werknemers de secundaire arbeidsvoorwaarden geheel of gedeeltelijk inruilen tegen de primaire, hetgeen oorzaak is van gespannen arbeidsverhoudingen binnen de onderneming dan wel binnen de bedrijfstak.

Het gevolg van het betalen van hogere lonen door malafide onderaannemers is voorts een verstoring van de arbeidsmarkt. Veel werknemers komen duidelijk in de verleiding voor dergelijke werkgevers te gaan werken, hetgeen betekent, dat andere werkgevers hun veelal vakbekwaam personeel verliezen en moeilijk kunnen vervangen. Ook de organen van de openbare arbeidsbemiddeling kunnen als gevolg van deze praktijken niet optimaal functioneren.

² Van Aardenne, Aangangsels tot het verslag van de Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1972-1973, blz. 1849.

Mondelinge vragen: Hartmeijer, De Graaf en De Kam, Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1977, blz. 77 en 78.

De Graaf, Aangangsels Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1977, blz. 575.

De Graaf en Hartmeijer, Aangangsels Handelingen Tweede Kamer, Zitting 1977-1978, blz. 1489; Zitting 1977-1978, blz. 1689 en 1690; Zitting 1978-1979, blz. 309.

Voorts wordt de positie van de bonafide onderaannemer, die hetzelfde bedrijf uitoefent, geschaad door de malafide onderaannemer, omdat deze als gevolg van het niet-betalen van premie en belastingen veelal onder de normale prijs kan werken. Als de malafide onderaannemer voor een lagere aanneemsom werkt, kan dit ook van invloed zijn op de prijs die de aannemer in rekening brengt. Dit verstoort de concurrentieverhoudingen tussen de aannemers onderling.

Zeer belangrijk achten wij voorts de gevolgen van de malafide onderaanneming voor het stelsel van de sociale verzekeringen. De sociale verzekeringswetgeving is zodanig opgebouwd, dat het recht op uitkering van de werknemer niet afhangt van het feit of al dan niet premie wordt betaald door de werkgever. Ook bij niet-betalen van de premie behouden de werknemers recht op uitkering. Van de zijde van de werknemers is op het punt van de premiebetaling dan ook vaak nauwelijks of geen tegenspel te verwachten. Dit is vooral het geval, indien gebruik wordt gemaakt van illegaal hier te lande verblijvende buitenlandse werknemers of van personen, die een sociale uitkering ontvangen.

De omstandigheid dat in het sociale verzekeringssysteem de uitkeringen worden betaald los van de vraag of de werkgever premie heeft betaald, betekent in feite, dat werkgevers die erin slagen zich aan hun premieverplichtingen te onttrekken, financieel voordeel behalen ten nadele van de overige premieplichtige werkgevers, voor wie deze praktijken immers een opwaartse druk op de premie betekenen. Omdat van de werknemers die willens en wetens vanwege de hogere beloning voor dergelijke personen werken, geen premie wordt ingehouden, geldt ten aanzien van hen in wezen hetzelfde. Nu de collectieve lasten de laatste jaren aanzienlijk zijn verzwaaard, kunnen malafide personen zich tot steeds grotere bedragen ten koste van de gemeenschap verrijken. Er wordt door de geschetste manipulaties een sterke wissel getrokken op de solidariteit, die de basis van de sociale verzekeringen vormt. Het is van belang, dat alles wordt gedaan om te voorkomen dat dit stelsel, dat toch een uitdrukking van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Nederlandse samenleving is, zijn geloofwaardigheid voor de burgers verliest. Om deze ontwikkeling tegen te gaan, zijn nu ook aan de uitkeringskant van de sociale verzekering maatregelen in voorbereiding of reeds genomen om het oneigenlijk gebruik en het misbruik tegen te gaan.

Ook uit het oogpunt van kostenbeheersing, gezien in het kader van het gehele sociaal-economische beleid, is het onaanvaardbaar de situatie te laten voortbestaan, dat malafide personen zich ten eigen bate aan premiebetaling onttrekken, hetgeen zoals hiervoor aangegeven, een opwaartse druk op de premie betekent.

Ter toelichting op de financiële kant van de zaak diene het volgende. Uit gegevens van uitvoeringsorganen over geconstateerde gevallen van premieontduiking blijkt, dat de schade voor de uitvoeringsorganen per geval al gauw enige miljoenen guldens bedraagt. Gelet op de hoogte van de premie en de belastingen, die over het loon moeten worden betaald, is een bedrag van enige tientallen miljoenen guldens al bereikt, indien het om enkele duizenden werknemers per jaar gaat. Hierbij kan als indicatie dienen, dat bij een brutojaarloon van ca. f 40 000 in totaal aan premie en loonbelasting een afdracht van f 25 000 à f 30 000 dient plaats te vinden. Uit de gegevens welke werden bekendgemaakt bij het antwoord op de vragen van de leden der Tweede Kamer de heren De Graaf, Hartmeijer en Van der Doef over de achterstand in de afdracht van sociale premies e.a. (Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer 1978-1979, blz. 1143) blijkt dat wegens premies voor werknemersverzekeringen in 1974 een bedrag van ruim f 20 mln. niet werd afgedragen; in 1976 was dit bedrag gestegen tot f 47 mln. Uit deze cijfers blijkt niet welk deel van deze bedragen op rekening van malafide onderaannemers moet worden geschreven, doch het vermoeden bestaat dat de stijging voor een belangrijk deel in verband moet worden gebracht met het om zich heen grijpende kwaad van misbruik.

Ook bij de inning van de premies ingevolge de volksverzekeringswetten en van de loonbelasting is een onrustbarende toename van de niet ontvan-

gen bedragen te constateren. In 1974 werd een bedrag van ruim f 31 mln. onbetaald gelaten; in 1976 was dit een bedrag van ruim f 69 mln. Ook hier geldt, dat deze stijging vermoedelijk voor een belangrijk deel in verband moet worden gebracht met misbruikpraktijken.

De vorenstaande negatieve maatschappelijke gevolgen in beschouwing nemend en gelet op de grootte van de bedragen aan onbetaalde premie- en belastingschulden en de snelle stijging daarvan in enkele jaren tijds, menen wij, dat een wettelijke maatregel om de ontduiking van premie- en belastingbetaling bij onderaanneming zoveel mogelijk te voorkomen alleszins gerechtvaardigd is.

3. Het advies van de Sociale Verzekeringsraad

Zoals in de inleidende beschouwingen reeds is vermeld, heeft de toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken de SVR om advies gevraagd met betrekking tot de problematiek van de premie-inning bij onderaanneming. De SVR heeft op 28 december 1977 het gevraagde advies uitgebracht.

In zijn advies heeft de SVR de volgende uitgangspunten voor een wettelijke regeling geformuleerd:

- De aannemer in de zin van artikel 1637b van het Burgerlijk Wetboek (BW), die werkzaamheden aan een onderaannemer uitbesteedt, dient hoofdelijk aansprakelijk te zijn voor de premie, welke zijn onderaannemer verschuldigd is over loon dat ter zake van die werkzaamheden toekomt aan diens werknemer.

- Bij algemene maatregel van bestuur kunnen andere groepen van werkgevers, die anders dan als aannemer in de zin van artikel 1637b van het BW werkzaamheden uitbesteden op een daarmee vergelijkbare wijze, onder de regeling worden gebracht. Hierbij wordt met name gedacht aan de z.g. «eigenbouwer» (zie onderdeel C van het advies).

- De aannemer kan niet worden aangesproken wanneer de onderaannemer een verklaring van de bedrijfsvereniging heeft ontvangen, inhoudende dat anderen niet aansprakelijk zijn voor de verschuldigde premie.

Deze verklaring zou moeten worden afgegeven, indien de onderaannemer op 1 januari van enig jaar gedurende de twee daaraan voorafgaande kalenderjaren was aangesloten bij dat uitvoeringsorgaan en gedurende die jaren aan zijn verplichtingen voortvloeiende uit de wet jegens dat uitvoeringsorgaan heeft voldaan dan wel indien hij naar het oordeel van dat uitvoeringsorgaan voldoende waarborgen heeft verschaft voor tijdige en volledige betaling van premie. De geldigheidsduur van deze verklaring zou maximaal 15 maanden zijn.

- Tegen de beslissing van de bedrijfsvereniging om geen verklaring af te geven en een beslissing tot afgifte van een verklaring met een geldigheidsduur korter dan 15 maanden zou de onderaannemer beroep kunnen instellen bij de SVR.

- De werking van de regeling moet algemeen zijn, dat wil zeggen niet beperkt tot aannemers en onderaannemers, die bij dezelfde bedrijfsvereniging zijn aangesloten dan wel op wier personeel dezelfde c.a.o. van toepassing is.

4. De inhoud van de voorgestelde regeling

Wij hebben ons ten doel gesteld een regeling te treffen, die een zo goed mogelijke waarborg biedt voor de inning van premie en belastingen bij onderaanneming en waarvan naast een sanerende ook een preventieve werking uitgaat. Aan deze doelstelling hebben wij de door de SVR in zijn advies voorgestelde wettelijke maatregel getoetst. Daarbij zijn wij ervan uitgegaan, dat het advies van de SVR ook betekenis heeft voor te nemen maatregelen met betrekking tot de inning van de premie ingevolge de volksverzekeringswetten en de loon- en omzetbelasting.

Met de SVR zijn wij van mening, dat er een hoofdelijke aansprakelijkheid van de aannemer dient te komen voor de premiebetaling ingeval van onderaanneming, omdat er nauwelijks andere werkelijk doeltreffende maatreg-

len kunnen worden bedacht, op grond waarvan de premie-inning bij de onderaannemer zelf voldoende kan worden gewaarborgd. Met het voorstel van de SVR om deze aansprakelijkheid te verwezenlijken door middel van het opnemen van een bepaling, analoog aan artikel 16a van die wet waarin de hoofdelijke aansprakelijkheid van degene die gebruik maakt van ter beschikking gestelde arbeidskrachten is geregeld, kunnen wij instemmen.

De door de SVR voorgestelde maatregel zou inderdaad een bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van het gesignaleerde verschijnsel van het ontduiken van premie en belastingen. Niettemin zijn wij de mening toegedaan, dat de door de SVR voorgestelde maatregel niet ver genoeg gaat en dat daarmee het door ons gewenste resultaat niet zal worden bereikt.

Voor wat de aansprakelijk te stellen personen betreft, gaat de SVR in zijn advies uit van de aannemer in de zin van artikel 1637b van het BW. Wij geven de voorkeur aan een ruimer begrip «aannemer». Zo staat bij voorbeeld niet vast of degene, die partij is bij een regieovereenkomst, wel aannemer is in de zin van artikel 1637b van het BW. Derhalve is in de voorgestelde wettekst geen aansluiting gezocht bij het begrip aannemer in de zin van dat artikel.

In de door de SVR voorgestelde wettekst is voorts de mogelijkheid opgenomen, dat bij algemene maatregel van bestuur de kring van aansprakelijke personen wordt uitgebreid tot bij die maatregel aan te wijzen groepen van werkgevers, die anders dan als aannemer in de zin van artikel 1637b van het BW werkzaamheden uitbesteden op een wijze, die vergelijkbaar is met de wijze waarop de aannemer werkzaamheden uitbestedt. Zoals onder punt 3 reeds is vermeld, denkt de SVR hierbij met name aan de z.g. «eigenbouwer». Hieronder kan worden verstaan degene die zonder daartoe van een opdrachtgever opdracht te hebben gekregen in de normale uitoefening van zijn bedrijf een werk uitvoert. Wij zijn echter van mening, dat het noodzakelijk is, in de wet zelf te bepalen, wie hoofdelijk aansprakelijk zijn. Dat de zo diep ingrijpende aansprakelijkheid die hier wordt voorgesteld bij algemene maatregel van bestuur ook tot andere personen kan worden uitgebreid lijkt ons niet juist. Daarom is ook de aansprakelijkheid van de eigenbouwer in de wet zelf opgenomen.

In de door ons voorgestelde wettekst wordt de verkoper van een toekomstige zaak ten opzichte van de aannemer als onderaannemer beschouwd. Een aannemer kan in sommige gevallen ter uitvoering van een bepaald werk gebruik maken van de diensten van een onderaannemer dan wel aan een verkoper opdracht geven tot levering van een nog te vervaardigen zaak. Maatschappelijk gezien is er tussen een onderaannemer en een verkoper van een toekomstige zaak dan geen verschil.

In het advies van de SVR wordt voorgesteld om de aannemer slechts hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor de betaling van premie, die zijn directe onderaannemer verschuldigd is. In een dergelijke opzet kan de aansprakelijkheid echter op vrij eenvoudige wijze worden ontgaan door het tussenschuiven van een stroman die als aannemer optreedt en die onvoldoende verhaalsmogelijkheden biedt. Ter toelichting kan het volgende voorbeeld dienen:

Een aannemer A besteedt werk uit aan onderaannemer B. Dit is een stroman die geen personeel in dienst heeft en het werk doorgeeft aan onderaannemer C. De aansprakelijkheid van aannemer A heeft dus geen inhoud, omdat onderaannemer B, die immers geen personeel in dienst heeft, geen premie verschuldigd is. Wanneer C in gebreke blijft zijn premieschuld en belastingen te betalen, kan B worden aangesproken. Op stroman B valt echter niets te verhalen, omdat hij geen vermogen heeft.

In verband met het feit dat het voor de aannemer aldus te gemakkelijk wordt om zijn aansprakelijkheid illusoir te maken, hebben wij gemeend op dit punt het advies van de SVR tot het invoeren van een aansprakelijkheid van de aannemer slechts voor de premie, verschuldigd door zijn directe onderaannemer – ook wel aansprakelijkheid per schakel genoemd –, niet te moeten volgen, doch te moeten kiezen voor de z.g. ketenaansprakelijkheid.

Hieronder wordt verstaan een aansprakelijkheid van de aannemer niet alleen voor de premie en belastingen, verschuldigd door zijn directe onderaannemer, maar ook voor de premie en belastingen, verschuldigd door de onderaannemer van die onderaannemer enz. In de door ons voorgestelde regeling houdt ketenaansprakelijkheid ook in, dat iedere onderaannemer op zijn beurt aansprakelijk is voor de premie en belastingen, verschuldigd in verband met het aangenomen werk door alle in de keten na hem komende onderaannemers, doordat een onderaannemer ten opzichte van zijn onderaannemer als aannemer wordt beschouwd.

Wij zijn ons ervan bewust, dat de regeling, maatschappelijk gezien, van ingrijpende aard is. Nochtans is een dergelijke ketenaansprakelijkheid naar onze mening de enige mogelijke methode om het beoogde effect te verkrijgen. Minder ingrijpende maatregelen zullen ons inziens de premie- en belastingontduiking niet voldoende kunnen tegengaan. Zo is bij voorbeeld gedacht aan de invoering van een ketenaansprakelijkheid in die zin, dat alleen degene, die het werk van de principaal aanneemt, dus de eerste aannemer in de keten, aansprakelijk is voor de betaling van premie en belastingen, verschuldigd door alle in de keten na hem komende onderaannemers. Ook zou het mogelijk zijn om naast de eerste aannemer in de keten tevens die onderaannemer aansprakelijk te stellen, die met de mala fide onderaannemer rechtstreeks heeft gecontracteerd. Doch deze regelingen bergen vanwege hun beperkte strekking het gevaar in zich, dat evenals bij de door de SVR voorgestelde regeling mala fide personen zullen pogen hun aansprakelijkheid illusoir te maken. Ook in deze opzet kan immers aan de aansprakelijkheid gemakkelijk worden ontkomen door het tussenschuiven van een stroman. Juist van de mala fide personen, om wie het hier gaat, is te verwachten, dat zij opnieuw naar allerlei vluchtwegen zullen zoeken.

Slechts een regeling van de ketenaansprakelijkheid zoals door ons voorgesteld zal voldoende waarborg kunnen bieden voor de betaling van premie en belastingen bij onderaanneming. Een dergelijke regeling achten wij ook uit maatschappelijk oogpunt aanvaardbaar. Wij nemen daarbij in aanmerking, dat in de aanneemsom die de eerste aannemer in de keten van zijn principaal heeft ontvangen, de te betalen premie en belastingen zijn begrepen. De aannemer is er dan ook verantwoordelijk voor, dat deze gelden niet meer aan de gemeenschap worden onttrokken. Van deze verantwoordelijkheid wordt hij niet bevrijd, als hij het werk geheel of gedeeltelijk door een onderaannemer laat uitvoeren, omdat de beslissing of en zo ja in hoeverre zulks geschiedt, door hem zelf genomen wordt. Overigens blijft hij ten opzichte van zijn principaal ook volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van het werk. Indien de aannemer werk aan een onderaannemer uitbesteedt, behoort in de tussen hen overeengekomen aanneemsom eveneens met de te betalen premie en belastingen rekening te worden gehouden. De onderaannemer wordt aldus medeverantwoordelijk voor het door hem ontvangen deel van de aanneemsom, dat voor premie en belastingen is bestemd.

Dat deze verantwoordelijkheid door de aannemer ook zo wordt gevoeld, blijkt uit het feit dat door het bedrijfsleven zelf reeds maatregelen worden genomen om de mala fide onderaanneming te bestrijden. In dit verband willen wij wijzen op de tussen werkgevers en werknemers in de bouwnijverheid bestaande overeenstemming inzake de aansprakelijkheid van de hoofdaannemer voor de nakoming van de c.a.o.-verplichtingen door de onderaannemers werkzaam op zijn object jegens hun werknemers, voor zover vallend onder de bouw-c.a.o. Deze pogingen van het bedrijfsleven om orde op zaken te stellen – hoe lofwaardig op zich zelf ook – kunnen evenwel naar onze mening onvoldoende effect sorteren. Bepalingen in collectieve arbeidsovereenkomsten hebben immers slechts werking voor werkgevers in de desbetreffende bedrijfstak, terwijl het geregeld voorkomt, dat uitbesteede werkzaamheden worden uitgevoerd door onderaannemers uit een andere bedrijfstak. Wij menen dat wettelijke maatregelen daarom niet kunnen worden gemist.

In zijn advies bepleit de SVR aan de door hem voorgestane aansprakelijkheid per schakel een systeem van vrijwaringsverklaringen te verbinden. In een systeem van ketenaansprakelijkheid past ons inziens de door de SVR voorgestelde vrijwaringsverklaring niet. Wij hebben daarbij het volgende overwogen. Een vrijwaringsverklaring, afgegeven aan een onderaannemer, zal de aannemer slechts vrijwaren voor premie en belastingen, verschuldigd door die onderaannemer. Een aannemer kan echter ook worden aangesproken, indien een onderaannemer elders in de keten, die niet in het bezit is van een vrijwaringsverklaring, niet aan zijn verplichtingen voldoet. De vrijwaringsverklaring van zijn directe onderaannemer biedt dan geen volledige «vrijwaring». Ook is het niet mogelijk het uitvoeringsorgaan verklaringen te laten afgeven die wel vrijwaren voor de hele keten. Het orgaan weet immers niet, welke onderaannemers deel uitmaken of zullen gaan uitmaken van de keten. Indien het advies van de SVR op het punt van de vrijwaringsverklaringen zou worden gevolgd, zou de af te geven verklaring in onze opzet van de regeling dus slechts een schijn van volledige vrijwaring geven.

Een ander bezwaar tegen de afgifte van vrijwaringsverklaringen bij ketenaansprakelijkheid is, dat in bepaalde gevallen een ongelijke rechtsbedeling kan ontstaan. Stel dat aannemer A werk uitbesteedt aan onderaannemer B. B beschikt over een vrijwaringsverklaring voor zijn bedrijf, dat 50 werknemers telt. Voor de uitvoering van dit werk zijn 100 arbeidskrachten nodig. Om dit werk uit te voeren, kan B óf tot uitbreiding van zijn bedrijf overgaan óf een onderaannemer inschakelen. In het eerste geval bestaat de mogelijkheid, dat B de door hem verschuldigde premie en belastingen niet kan betalen en failliet gaat. In het tweede geval is het mogelijk, dat B gebruik maakt van de diensten van een onderaannemer C, die niet in het bezit is van een vrijwaringsverklaring. Derhalve is de keuze van B bepalend voor de vraag of A al dan niet aangesproken kan worden. Voor wat het systeem van vrijwaringsverklaringen in het algemeen betreft merken wij nog op, dat de vrijwaringsverklaring onvoldoende waarborg geeft dat de bezitter ervan ook werkelijk *bona fide* is of blijft. Immers, de afgifte van een verklaring zou worden gebaseerd op aan de uitvoeringsorganen bekende gegevens betreffende de betaling van premie en belastingen in het verleden. Het is derhalve mogelijk, dat in feite over het loon van meer werknemers premie en belastingen verschuldigd zijn dan aan het uitvoeringsorgaan bekend is.

Voorts heeft, voor wat de uitwerking van het systeem van vrijwaringsverklaringen betreft, ook de SVR verschillende moeilijkheden gesignaleerd (zie onderdeel D van het advies).

In de voorgestelde regeling wordt derhalve afgezien van het systeem van vrijwaringsverklaringen.

De consequentie van de ketenaansprakelijkheid is, dat meer personen ter zake van dezelfde schuld hoofdelijk aansprakelijk kunnen zijn. In de voorgestelde tekst is een verhaalsregeling opgenomen om te bewerkstelligen dat de aansprakelijk gestelde zijn last deels kan afwentelen op de overige (onder-)aannemers en op degene die om gebreke is met de betaling van de desbetreffende schuld. In de artikelsgewijze toelichting zal hierop nader worden ingegaan.

Wij hebben nog overwogen of in de wet een volgorde dient te worden vastgesteld die het uitvoeringsorgaan in acht zou moeten nemen bij het aanspreken van de mede-aansprakelijkheden, doch hebben gemeend van het vaststellen van een dergelijke volgorde in de wet te moeten afzien. Het vaststellen van een volgorde zou voor de uitvoeringsorganen de mogelijkheid beperken om alert te reageren. Het uitgangspunt kan dus die aannemer of onderaannemer aanspreken, die het orgaan verkiest. Dit is in overeenstemming met het door ons hiervoor weergegeven uitgangspunt, dat in de prijs die voor het uit te voeren werk wordt betaald, de premie over het loon is verdisconteerd en de aannemer voor de betaling daarvan verantwoordelijk is.

In twee opzichten is de voorgestelde regeling beperkter dan de door de SVR voorgestelde wettelijke maatregel.

In de eerste plaats is de aannemer niet aansprakelijk voor de door de onderaannemer niet-betaalde premie en belastingen, indien het werk geheel of grotendeels wordt verricht op de plaats, waar de onderneming van de onderaannemer gevestigd is. Wij achten het in dit geval niet nodig ook een aansprakelijkheid van anderen, in casu de aannemer, in te voeren. Het bedrijf van de onderaannemer zal dan meestal voldoende verhaal bieden voor de inning van premie en belastingen. Het gaat hier dan in feite meer om het probleem van inning van premie en belastingen in het algemeen, zoals dit zich bij iedere werkgever kan voordoen.

In de tweede plaats stellen wij voor de aannemer niet aansprakelijk te stellen voor de betaling van premie en belastingen, die door de onderaannemer verschuldigd zijn ter zake van werkzaamheden die het karakter hebben van aanneming van werk en die ondergeschikt zijn aan een overeenkomst van koop en verkoop van een bestaande zaak. Als bij voorbeeld een aannemer ten behoeve van de uitvoering van een aangenomen werk uit voorraad leverbare deuren koopt en hierbij bedingt, dat de deuren ook ingehangen worden, is er sprake van een samengestelde overeenkomst, te weten: koop en verkoop en aanneming van werk. De verkoper is dan ter zake van het inhangen van de deuren onderaannemer. Het lijkt ons niet nodig de aannemer aansprakelijk te stellen voor niet-betaalde premie en belastingen van de onderaannemer, indien de werkzaamheden ten opzichte van de koopovereenkomst van ondergeschikte aard zijn. Bij dergelijke overeenkomsten ligt immers de nadruk op de koopovereenkomst. De aannemingsovereenkomst is dan slechts een zeer ondergeschikt onderdeel van de gehele transactie. Ook hier zal de onderaannemer (verkoper) veelal zelf voldoende verhaal bieden.

Met het voorstel van de SVR voor een algemene regeling, dat wil zeggen een regeling, welke niet beperkt is tot aannemers en onderaannemers, die bij dezelfde bedrijfsvereniging zijn aangesloten dan wel of wier personeel dezelfde bedrijfsvereniging zijn aangesloten dan wel op wier personeel dezelfde c.a.o. van toepassing is, kunnen wij ons verenigen. Gelet op de door de SVR in zijn advies aangevoerde argumenten (zie onderdeel C van het advies), verdient een zodanige algemene regeling ons inziens sterk de voorkeur boven een regeling met een beperkte strekking.

Zoals aan het slot van de inleiding van deze memorie reeds is opgemerkt, doen zich met betrekking tot het niet-betalen van loon- en omzetbelasting door koppelbazen en onderaannemers nagenoeg dezelfde problemen voor als bij de werknemersverzekeringen. Voorgesteld wordt dan ook om in de Wet op de loonbelasting 1964 en de Wet op de omzetbelasting 1968 bepalingen op te nemen die overeenkomen met die van de Coördinatiewet Sociale Verzekering. In verband met enkele verschillen in heffingstechniek tussen de loonbelasting, de omzetbelasting en de werknemersverzekeringen zijn de bepalingen niet gelijklopend. In de artikelsgewijze toelichting zal hierop nog worden ingegaan.

Van deze gelegenheid wordt tevens gebruik gemaakt om de bestaande regeling van het huidige artikel 16a van de Coördinatiewet Sociale Verzekering ter zake van hoofdelijke aansprakelijkheid met betrekking tot het ter beschikking van arbeidskrachten op te nemen in de Wet op de loonbelasting 1964 en de Wet op de omzetbelasting 1968.

Tot slot van deze algemene beschouwingen merken wij nog op, dat wij bij de bestudering van de problematiek van de inning van premie en belastingen bij onderaanneming tot de conclusie zijn gekomen, dat het niet mogelijk is in de wet een onderscheid te maken tussen bonafide en malafide onderaannemers. Wij beseffen, dat het overgrote deel van de werkgevers zich strikt houdt aan de wettelijke bepalingen en dat slechts vanwege de malafiditeit van een beperkte groep een maatregel moet worden genomen, die in beginsel de gehele onderaanneming bestrijkt. Wel willen wij hier erop wijzen, dat de voorgestelde maatregelen in het belang zijn van de bonafide werkgevers; ook zij worden immers geconfronteerd met de financieel-economische gevolgen van de premie- en belastingontduiking.

Wij verwachten, dat van de voorgestelde wetsvoorstellen een sterke preventieve en sanerende werking zal uitgaan. Wat de economische effecten

van de regeling betreft, is niet geheel uit te sluiten, dat als gevolg van de regeling aanvankelijk enige prijsverhoging kan optreden, doch wij verwachten dat naarmate de sanerende werking zich sterker zal doen gevoelen, dit prijsverhogende effect zal afnemen en zelfs verdwijnen.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A (artikel 16a Coördinatiewet Sociale Verzekering)

In artikel 16a van de Coördinatiewet Sociale Verzekering is onder meer artikel 10 van die wet, dat o.a. een verplichting tot het voeren van een loonadministratie inhoudt, van overeenkomstige toepassing verklaard ten aanzien van de derde, aan wie werknemers ter beschikking zijn gesteld. In het voorgestelde artikel 16b, achtste lid, wordt artikel 10 van de Coördinatiewet ook op de aannemer van overeenkomstige toepassing verklaard. De aannemer wordt hierbij verplicht een administratie te voeren aan de hand waarvan het bedrag aan loon kan worden vastgesteld, dat in de door de aannemer te betalen prijs voor de uitvoering van een werk door een onderaannemer is begrepen. In verband daarmee achten wij het wenselijk om de verplichtingen van de derde, aan wie werknemers ter beschikking zijn gesteld, eveneens aan te passen. Bepaald is dat die derde een administratie dient te voeren, aan de hand waarvan het door de werknemer genoten loon kan worden vastgesteld. Hiermee wordt duidelijker dan thans het geval is, vastgelegd aan welke administratieverplichtingen degene, die van ter beschikking gestelde arbeidskrachten gebruik maakt, moet voldoen. In verband met de mogelijkheid, dat in de praktijk behoefte blijkt aan een andere precisering van deze verplichting, wordt aan de minister de bevoegdheid verleend ter zake nadere regelen te stellen.

Artikel I, onderdeel B (artikel 16b Coördinatiewet Sociale Verzekering)

In dit onderdeel is de regeling van de hoofdelijke aansprakelijkheid van de aannemer voor de premie in geval van onderaanneming neergelegd. Daartoe wordt een nieuw artikel 16b in de Coördinatiewet Sociale Verzekering opgenomen.

In het eerste lid wordt een definitie gegeven van de termen «aannemer» en «onderaannemer». Deze definities zijn bepalend voor de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel. Zoals in de algemene beschouwingen onder punt 4 is uiteengezet, geven wij er de voorkeur aan voor de bepaling van de reikwijdte van het wetsvoorstel gebruik te maken van het begrip «aannemer» met een eigen, zelfstandige betekenis. Derhalve is geen aansluiting gezocht bij begrippen welke met betrekking tot het verrichten van arbeid buiten dienstbetrekking in het Burgerlijk Wetboek worden gebruikt, zoals het begrip aanneming van werk (artikel 1637b). Het gevaar daarvan zou immers zijn, dat aan de werking van de wet zou kunnen worden ontkomen door een *juridische constructie waarmee aan een overeenkomst een kwalificatie wordt gegeven welke afwijkt van die van de overeenkomst van aanneming van werk van het BW*. Een voorbeeld daarvan is de z.g. «regieovereenkomst» waaraan het element van de «bepaalde prijs», opgenomen in de definitie van aanneming van werk, ontbreekt. Denkbaar zou ook zijn dat een bepaalde overeenkomst welke naar haar aard een aanneming is en naar de bedoeling onder de werking van de wet zou moeten vallen, wordt geconstrueerd of geïnterpreteerd als een overeenkomst tot het verrichten van enkele diensten, welke zich van de aannemingsovereenkomst in de zin van het BW onderscheidt. Gekozen is daarom voor een omschrijving die, zonder aan te sluiten op het begrippenstelsel van het Burgerlijk Wetboek, de soort overeenkomsten aangeeft welke onder de werking van de wet behoren te vallen. Het gaat dan om overeenkomsten welke tot inhoud hebben het uitvoeren van een werk van stoffelijke aard. Wij zullen hieronder trachten dit begrip nader uit te werken aan de hand van een aantal voorbeelden.

Onder de omschrijving vallen bouwwerken, de aanleg van wegen, waterstaatswerken, bestratingen en het leggen van leidingen, maar ook het bewerken van land, het schoonmaken van sloten en kanalen, het onderhoud van huizen en gebouwen, het onderhoud van voertuigen en schepen, het afbreken of slopen van bouwwerken, schepen of andere zaken, herstelwerkzaamheden van allerlei aard, alsmede het verrichten van typewerk, het vermenigvuldigen van documenten, het verpakken van goederen en het bewerken van produkten van de landbouw, de tuinbouw of de bosbouw. In sommige gevallen zouden deze werken volgens de indeling van het Burgerlijk Wetboek niet kunnen worden beschouwd als aanneming van werk, doch, zoals gezegd, de wet hanteert een autonoom criterium dat niet noodzakelijkerwijs parallel loopt met de onderscheidingen van het Burgerlijk Wetboek. De uitvoering van een werk van stoffelijke aard zal veelal resulteren in een tastbaar produkt. Evenwel is niet elke arbeid welke resulteert in een tastbaar produkt een «uitvoering van een werk van stoffelijke aard» in de zin der wet. De eigen aard van de arbeid moet ook in de beschouwing worden betrokken. Zo zijn niet als werk van stoffelijke aard te beschouwen alle werken of produkten welke door een in hoofdzaak geestelijke of intellectuele arbeid tot stand komen. Het veelal persoonsgebonden karakter van dit werk brengt evenwel mee, dat malafide onderaanneming in die gevallen niet behoeft te worden gevreesd. Dit is bij voorbeeld het geval bij werkzaamheden van musici, auteurs, adviseurs e.d.

Uit het vorenstaande moge blijken, dat met de keuze van het ruime criterium «uitvoeren van een werk van stoffelijke aard» is beoogd, in het algemeen, alle sectoren van het economisch leven onder de werkingssfeer van deze wet te brengen. Zou men het bewerken van land, het trekken van een kabel, het verrichten van typewerk willen onderbrengen in de dienstensector van het economisch leven, dan is daarmee niet gezegd dat deze werken niet als het uitvoeren van een werk van stoffelijke aard in de zin van het onderhavige wetsvoorstel zouden kunnen worden aangemerkt. Het door de wet gehanteerde criterium overschrijdt niet alleen de in de het Burgerlijk Wetboek gemaakte onderscheidingen doch ook de in het economisch leven gangbare indelingen.

Andere in de burgerlijke wetgeving geregelde overeenkomsten waarbij men zich niet in de eerste plaats verbindt tot het verrichten van arbeid, zoals bij voorbeeld de vervoersovereenkomst, vallen buiten de werking van de wet. Een uitzondering is gemaakt voor de overeenkomst tot koop welke betrekking heeft op een toekomstige zaak. Hierna zal deze uitzondering nader worden toegelicht.

In het vorenstaande is getracht zoveel mogelijk de inhoud van het criterium «uitvoeren van een werk van stoffelijke aard» te benaderen. Er blijven uiteraard grensgebieden over, waar het onzeker is of een bepaalde prestatie onder de werking van de wet valt. Men zal in beginsel moeten uitgaan van een ruime uitleg, immers het verschijnsel dat het wetsvoorstel beoogt te bestrijden kan zich in vele takken van bedrijvigheid waarin aanneming en onderaanneming mogelijk of gebruikelijk zijn voordoen. Het optreden van koppelbazen manifesteert zich thans voornamelijk in de bouwsector en in die van de metaalnijverheid, doch het is niet ondenkbaar dat ook in andere takken van bedrijf een soortgelijke ontwikkeling zich voordoet als die welke het wetsvoorstel wil bestrijden.

Het uitvoeren van het werk moet «buiten dienstbetrekking» geschieden. Met betrekking tot aanneming van werk in de zin van artikel 1637b van het BW is de heersende leer, dat een overeenkomst waarbij in dienstbetrekking werk wordt aangenomen, niet als een aannemingsovereenkomst in de zin van dat artikel kan worden aangemerkt. Aangezien de wet een eigen begripstelsel gebruikt is het niet vanzelfsprekend dat de heersende leer met betrekking tot artikel 1637b BW ook toepasselijk is op dit begripstelsel. Daarom is het kenmerk «buiten dienstbetrekking» uitdrukkelijk in onze definitie opgenomen.

Een andere reden om deze woorden op te nemen is, dat in de sociale werknemersverzekeringswetten onder het begrip dienstbetrekking niet alleen valt de dienstbetrekking in de zin van het BW doch ook de arbeidsverhouding van degene, die anders dan in de uitoefening van een bedrijf of in de zelfstandige uitoefening van een beroep en anders dan als thuiswerker ingevolge een overeenkomst van aanneming van werk als bedoeld in artikel 1637b van het BW persoonlijk een werk tot stand brengt. Derhalve wordt onder de woorden «buiten dienstbetrekking» hier verstaan: buiten dienstbetrekking in de zin van de sociale werknemersverzekeringswetten.

De term «te betalen prijs» (en niet: «bepaalde prijs») is gekozen om bij voorbeeld ook een regieovereenkomst, waarbij de prijs niet vooraf bepaald wordt, onder de werking van de wet te houden.

De in het eerste lid gegeven definitie van het begrip onderaannemer omvat ieder, die zich jegens de aannemer verbindt om buiten dienstbetrekking het werk waartoe deze laatste zich jegens de opdrachtgever verbonden heeft, geheel of ten dele uit te voeren. Het onderscheid tussen de begrippen aannemer en onderaannemer is derhalve gelegen in de persoon met wie gecontracteerd wordt, te weten de opdrachtgever respectievelijk de aannemer.

In het tweede en derde lid van artikel 16b wordt aangegeven, wie tevens als aannemer worden aangemerkt.

Uit het *tweede lid* blijkt, dat een onderaannemer, indien hij werk, tot de uitvoering waarvan hij zich jegens de aannemer heeft verbonden, geheel of ten dele door een ander laat uitvoeren, ten opzichte van die ander als aannemer wordt beschouwd. Daardoor wordt die ander onderaannemer.

Het *derde lid* stelt de z.g. «eigenbouwer» (zie algemeen deel van deze memorie, onder punt 4) met een aannemer gelijk. Voor de redenen van deze gelijkstelling moge worden verwezen naar het als bijlage bij deze memorie gevoegde advies van de SVR. Ook hier moet een ruime uitleg worden aangehouden. Het gaat hierbij om elke ondernemer, die zonder opdracht van een opdrachtgever in de normale uitoefening van zijn bedrijf een werk van stoffelijke aard uitvoert. Ook de verkoper van een toekomstige zaak is, behoudens het bepaalde in het vierde lid, als «eigenbouwer» aan te merken, immers hij verplicht zich niet jegens een opdrachtgever tot de uitvoering van een werk, maar jegens de koper tot levering van een zaak. In dit geval is derhalve geen sprake van een opdracht van een opdrachtgever.

In verband met het bepaalde in het vierde lid, waarbij in bepaalde omstandigheden de verkoper van een toekomstige zaak als onderaannemer wordt beschouwd, is de verkoper slechts in de – met de verhouding opdrachtgever – aannemer vergelijkbare – verhouding koper – verkoper, als «eigenbouwer» in de zin van het derde lid aan te merken.

Indien de «eigenbouwer» het werk geheel of ten dele door een ander laat uitvoeren, is die ander onderaannemer, omdat hij met een aannemer heeft gecontracteerd. De «eigenbouwer», die werk door een onderaannemer laat uitvoeren, moet goed onderscheiden worden van de opdrachtgever als bedoeld in het eerste lid die een overeenkomst met een aannemer sluit. Het is niet mogelijk ter zake van dezelfde werkzaamheden tegelijkertijd «opdrachtgever» en «eigenbouwer» te zijn. Kenmerkend voor de «eigenbouwer» is, dat het uitvoeren van het werk tot zijn normale bedrijfsuitoefening behoort.

Ook al zou de «eigenbouwer» het werk geheel door een ander laten uitvoeren, blijft het tot zijn normale bedrijfsuitoefening behoren dat werk uit te voeren. De «eigenbouwer» kan derhalve geen opdrachtgever worden door het werk in zijn geheel uit handen te geven.

Als voorbeelden van «eigenbouwers» kunnen worden genoemd de fabrikant, die een bepaald onderdeel van het fabricageproces – bij voorbeeld de verpakking van zijn produkten – in zijn fabriek door een onderaannemer met zijn werknemers laat uitvoeren, en de ondernemer, die voor eigen rekening en risico huizen of schepen bouwt en daarbij gebruik maakt van de diensten van een onderaannemer. In deze gevallen is de «eigenbouwer» aansprakelijk voor de premie, verschuldigd door die onderaannemer. Die aansprakelijkheid zou ook op hem kunnen rusten, indien hij van ter beschikking gestel-

de arbeidskrachten gebruik maakt. De fabrikant, die zijn bedrijfspand laat verbouwen, kan daarentegen niet als eigenbouwer worden aangemerkt, aangezien het verbouwen niet tot zijn normale bedrijfsuitoefening behoort. In dat geval is hij opdrachtgever.

In het voorgestelde vierde lid wordt de verkoper van een toekomstige zaak ten opzichte van de aannemer – onder wie ook de ingevolge het tweede en het derde lid met een aannemer gelijkgestelde personen worden verstaan – als onderaannemer beschouwd, zulks indien en voor zover de koop en verkoop verband houdt met het aangenomen werk. Wat de koop en verkoop van een toekomstige zaak betreft, merken wij op dat er zich afbakeningsproblemen kunnen voordoen tussen de aannemingsovereenkomst, die tot oplevering van een zaak en de koopovereenkomst, die tot levering van een toekomstige zaak verplicht. In beide gevallen kan voor de uitvoering van het werk gebruik worden gemaakt van de diensten van anderen. Indien er sprake is van een overeenkomst van koop en verkoop van een toekomstige zaak, zou die ander zonder de in dit lid geregelde gelijkstelling niet als onderaannemer kunnen worden aangemerkt, omdat zijn wederpartij dan verkoper en geen aannemer is. In dit verband wijzen wij ook nog op de toelichting op het derde lid.

In het vijfde lid van artikel 16b wordt de hoofdelijke aansprakelijkheid van de aannemer geregeld. Het in de aanhef van dit lid genoemde begrip aannemer omvat tevens de onderaannemer die werk door een volgende onderaannemer laat uitvoeren, omdat deze onderaannemer ingevolge het tweede lid als aannemer wordt beschouwd, alsmede de op grond van het derde lid als aannemer beschouwde personen. Op grond van het vijfde lid, onder a, is de aannemer hoofdelijk aansprakelijk voor de de premie en de voorschotpremie die de onderaannemer verschuldigd is over de ter zake van het aangenomen werk aan zijn werknemers uitbetaalde lonen. Laat deze onderaannemer het werk op zijn beurt weer geheel of ten dele door een andere onderaannemer uitvoeren, dan is de aannemer eveneens aansprakelijk voor de premie die deze andere onderaannemer en eventueel volgende onderaannemers verschuldigd zijn. In de tekst komt duidelijk tot uiting dat de aansprakelijkheid geldt voor de premie welke is verschuldigd door alle onderaannemers die zich na de aannemer verbonden hebben tot het uitvoeren van een werk of een deel daarvan. Zoals in het algemeen deel van deze memorie al is aangegeven, gaat het hier om een z.g. ketenaansprakelijkheid.

De mogelijkheid bestaat, dat de onderaannemer het werk niet door zijn eigen werknemers laat uitvoeren, maar door arbeidskrachten die door een ander aan hem ter beschikking zijn gesteld. In bepaalde omstandigheden is de onderaannemer dan op grond van artikel 16a van de Coördinatiewet Sociale Verzekering aansprakelijk voor de premie, die degene die zijn werknemers ter beschikking heeft gesteld, verschuldigd is. Als de onderaannemer hiervoor aansprakelijk wordt gesteld en deze premie niet betaalt, kan de aannemer niet op grond van het vijfde lid, onder a, worden aangesproken. Daarin is n.l. bepaald, dat de aannemer slechts aansprakelijk is voor de premie die de onderaannemer, en eventueel iedere volgende onderaannemer, verschuldigd is in verband met het verrichten van werkzaamheden door zijn werknemers. Aangezien wij van mening zijn, dat de aansprakelijkheid van de aannemer ook behoort te gelden voor het geval dat de onderaannemer van ter beschikking gestelde arbeidskrachten gebruik maakt, is het gestelde in het vijfde lid, onder b, opgenomen. In dit geval is immers ook sprake van het niet-betalen van premie door een onderaannemer.

Op grond van het zesde lid is de aannemer niet aansprakelijk voor de verhoging van 5% die bij een ambtshalve premie-aanslag aan de onderaannemer in rekening kan worden gebracht. Een dergelijke verhoging wordt op grond van artikel 12 van de Coördinatiewet als premie beschouwd. Een ambtshalve aanslag kan op grond van dat artikel worden opgelegd, als de onderaannemer niet aan zijn verplichting heeft voldaan om tijdig aan het uitvoeringsorgaan de gevraagde loonopgave te verstrekken. Wij achten het niet billijk de aannemer voor deze verhoging, welke het gevolg is van een nalatigheid van de onderaannemer waarop de aannemer geen invloed heeft, aansprakelijk te stellen.

Uit het *zevende lid* blijkt dat een mede-aansprakelijke pas kan worden aangesproken, wanneer de onderaannemer in gebreke is met de betaling van premie of voorschotpremie. Dit zal het geval zijn, als hij deze premie niet of niet geheel binnen de daarvoor door het uitvoeringsorgaan op grond van artikel 11, derde lid, van de Coördinatiewet gestelde termijn heeft betaald en het uitvoeringsorgaan geen uitstel voor de betaling heeft verleend. Ook is de onderaannemer met de betaling van de premie in gebreke, als blijkt, bij voorbeeld bij zijn faillissement, dat in het verleden nooit een premienota is verzonden omdat de onderaannemer niet bij het uitvoeringsorgaan bekend was. De onderaannemer is dan immers materieel de premie verschuldigd. Als de onderaannemer in gebreke is, heeft het uitvoeringsorgaan het recht om voor de premieschuld die op het uitgevoerde werk betrekking heeft, die aannemer of onderaannemer aan te spreken, welke het verkiest. Ook kan het de mede-aansprakelijke aannemer en onderaannemer in de keten tegelijk aanspreken met dien verstande, dat als één van hen betaalt de anderen bevrijd zijn.

In het *achtste lid* zijn de artikelen 10 tot en met 16 van de Coördinatiewet Sociale Verzekering van overeenkomstige toepassing verklaard op de aannemer in de zin van artikel 16b. Wij achten het n.l. wenselijk, dat het uitvoeringsorgaan voor de eventuele vaststelling en invordering van de premie bij de aansprakelijke aannemer over dezelfde middelen beschikt als de Coördinatiewet de uitvoeringsorganen overigens voor de premievaststelling en -invordering biedt. Voorts wordt de aannemer de mogelijkheid geboden om in beroep te gaan tegen een beslissing inzake verschuldigde premie, doordat hij mede als werkgever wordt aangemerkt. Dezelfde bepalingen zijn ook reeds opgenomen in artikel 16a. Artikel 10 wordt van overeenkomstige toepassing verklaard, met dien verstande, dat slechts een administratie behoeft te worden gevoerd, aan de hand waarvan het bedrag aan loon kan worden vastgesteld, dat in de door de aannemer te betalen prijs voor de uitvoering van een werk door een onderaannemer is begrepen.

De aannemer, zijn onderaannemer en zijn onder-onderaannemer behoeven dus slechts een administratie te voeren op grond waarvan het loonbedrag kan worden vastgesteld, dat hun respectievelijke directe onderaannemer verschuldigd is, indien deze het aangenomen werk in zijn geheel door zijn eigen werknemers laat uitvoeren, dan wel zou hebben laten uitvoeren. Dit houdt niet meer in dan dat uit zijn administratie moet blijken, welk bedrag van de betaalde aanneemsom bestemd is voor loonkosten. Verwacht mag worden dat dit in de praktijk geen moeilijkheden zal opleveren. Voor de vaststelling van de aanneemsom zullen immers diverse calculaties gemaakt zijn.

Zoals ook in het SVR-advies – onderdeel C – wordt geconstateerd, is de administratieplicht van de aannemer voor de uitvoeringsorganen een belangrijk middel om, ingeval de aannemer wordt aangesproken en de administratie van de onderaannemer onvoldoende is, de verschuldigde premie te kunnen vaststellen.

De controle op de naleving van de voorschriften zal in het algemeen kunnen geschieden tegelijk met de looncontroles die de uitvoeringsorganen op gezette tijden bij de van rechtswege aangesloten werkgevers houden. Voor zover evenwel door de aannemer niet aan zijn administratieve verplichtingen wordt voldaan, heeft het uitvoeringsorgaan – evenals bij een «gewone» werkgever – de mogelijkheid om ambtshalve een premie-aanslag op te leggen welke is gebaseerd op een schatting van het door de onderaannemer verloonde bedrag.

Wij willen er nog op wijzen, dat het bepaalde in het achtste lid de verplichting van de aannemer tot het voeren van een loonadministratie voor zijn eigen werknemers uiteraard onverlet laat, daar artikel 10 dan rechtstreeks op hem van toepassing is.

Het negende lid noemt twee gevallen waarin de in de voorgaande leden opgenomen bepalingen niet van toepassing zijn. Zie voor de redenen voor deze uitzonderingen hetgeen daaromtrent is opgemerkt in de algemene beschouwingen onder punt 4. Het eerste geval betreft de situatie, dat een werk tot de uitvoering waarvan een onderaannemer zich jegens een aannemer

heeft verbonden, geheel of grotendeels wordt verricht op de plaats waar de onderneming van de onderaannemer is gevestigd. Het gaat hier om de plaats waar de onderneming feitelijk is gevestigd, met inbegrip van de filialen, hetgeen onder meer uit het handelsregister zou kunnen blijken. Door de woorden «geheel of grotendeels» wordt bewerkstelligd, dat de aannemer niet aansprakelijk is, indien de werkzaamheden niet bij hem maar op de plaats waar de onderneming van de onderaannemer is gevestigd worden verricht of indien de bijvoorbeeld bij hem verrichte werkzaamheden van ondergeschikte betekenis zijn ten opzichte van de werkzaamheden die worden verricht op de plaats waar de onderneming van de onderaannemer is gevestigd.

De tweede uitzondering betreft de situatie, dat de uitvoering van een werk waartoe een onderaannemer zich jegens een aannemer heeft verbonden geschiedt naast of in verband met een overeenkomst van koop en verkoop van een bestaande zaak, waarbij de uitvoering van ondergeschikte betekenis is ten opzichte van die koopovereenkomst. In verband met het bepaalde in het vierde lid betreffende de koop en verkoop van een toekomstige zaak, is in de onder 2° genoemde uitzondering uitdrukkelijk bepaald dat het moet gaan om een overeenkomst van koop en verkoop van een bestaande zaak. Of van ondergeschiktheid sprake is, zal van geval tot geval moeten worden bezien. Veelal zal de ondergeschiktheid hieruit blijken, dat de kosten van de bijkomende werkzaamheden gering zijn en in de koopprijs zijn inbegrepen. Met nadruk wijzen wij erop, dat de uitzondering slechts van toepassing is, indien de werkzaamheden, waartoe de onderaannemer zich jegens de aannemer verbonden heeft, verband houden met een tussen die partijen gesloten overeenkomst van koop en verkoop. Indien de onderaannemer/verkoper die werkzaamheden door een volgende onderaannemer laat uitvoeren, blijft de uitzondering onder 2° ten aanzien van de aannemer/koper van toepassing en kan de aannemer/koper dus niet aansprakelijk worden gesteld.

De onderaannemer/verkoper is daarentegen wel aansprakelijk voor de premie en belastingen, die de volgende onderaannemer ter zake van die werkzaamheden verschuldigd is. Deze werkzaamheden houden weliswaar verband met een overeenkomst van koop en verkoop, maar die overeenkomst is niet tussen hen gesloten. Het bepaalde in het vijfde lid is dan op de onderaannemer/verkoper van toepassing. Bij de onderaannemer/verkoper kan ter zake van die werkzaamheden derhalve een (nieuwe) keten van aansprakelijke personen ontstaan. Hetzelfde geldt, indien de uitzondering onder 1° van toepassing is. Ook dan is de aannemer niet aansprakelijk, indien de onderaannemer, die het werk grotendeels uitvoert op de plaats waar zijn onderneming is gevestigd, het overblijvende gedeelte van het werk door een volgende onderaannemer laat uitvoeren. Dit is een gevolg van de toepassing van de uitzonderingsbepaling.

Het negende lid bepaalt immers dat de voorgaande leden niet van toepassing zijn indien het werk geheel of grotendeels wordt verricht op de plaats waar de onderneming van de onderaannemer is gevestigd. Bij de eerstgenoemde onderaannemer kan wel een (nieuwe) keten van aansprakelijke personen ontstaan.

Artikel I, onderdeel C (artikel 16e Coördinatiewet Sociale Verzekering)

In het voorgestelde artikel 16e wordt het onderling verhaal tussen de hoofdelijke schuldenaren van de artikelen 16a en 16b geregeld. Op hoofdelijke verbintenissen is in beginsel het Burgerlijk Wetboek van toepassing, doch een overlaten van de verhaalsregeling aan de toepassing van de desbetreffende regels van het BW, met name de artikelen 1328 e.v. leek ons, gelet op de onduidelijkheden die daarbij kunnen ontstaan, minder gewenst.

Bovendien willen wij de verhaalsregeling in overeenstemming brengen met de strekking van het wetsontwerp. Derhalve is een eigen regeling van het verhaal in het wetsvoorstel opgenomen. Daarbij is wel het uit het burgerlijk recht voortvloeiende beginsel, dat ieders aandeel in een gezamenlijke draagplicht zich verhoudt tot de grootte van het deel van de schuld dat hen

in hun onderlinge verhouding aangaat (in casu: evenredigheid met het aandeel in het totaal van het uit te voeren werk dat ieder door een onderaannemer heeft laten uitvoeren), tot uitgangspunt gekozen. Slechts wanneer deze regel wegens praktische moeilijkheden bij de bepaling van ieders aandeel niet kan worden toegepast, wordt het verhaal voor gelijke delen uitgeoefend. Er zij nog op gewezen dat de gehele regeling van aanvullend recht is, zodat de betrokkenen in onderling overleg de draagplicht nog anders kunnen regelen (lid 4).

Enkele voorbeelden mogen ter verduidelijking dienen. Stel dat de aanneming van een bouwwerk door de hoofdaannemer zelf voor 40% wordt uitgevoerd en voor 60% wordt doorgeschoven naar een onderaannemer (1), die op zijn beurt weer 30% doorschuift naar een volgende onderaannemer (2), die weer 10% doorschuift naar een laatste onderaannemer (3). De tweede onderaannemer failleert, blijft in gebreke met betaling van premie en belastingen en er is op hem ook geen verhaal mogelijk. De eerste onderaannemer wordt aangesproken en betaalt deze schulden. Hij is hoofdelijk aansprakelijk voor die schulden met de hoofdaannemer. Het verhaal voltrekt zich dan in de verhouding 6 : 3, zodat de hoofdaannemer 6/9 en de eerste onderaannemer 3/9 van het totaal van de schuld moet betalen. In een ander geval schuift de hoofdaannemer 100% van het werk door naar de eerste onderaannemer, die 60% doorschuift naar onderaannemer 2, die weer 20% doorschuift naar onderaannemer 3. Deze laatste blijft in gebreke met betaling van premie en belastingen. Er is op hem geen verhaal. Onderaannemer 2 wordt aangesproken en moet betalen. De hoofdaannemer, onderaannemer 1 en onderaannemer 2 moeten dan onderling in de schuld bijdragen in de verhouding 10 : 6 : 2. Onderaannemer 2 heeft dus verhaal op de hoofdaannemer voor 10/18 en op onderaannemer 1 voor 6/18 gedeelte.

Op grond van het *eerste lid* heeft degene aan wie arbeidskrachten ter beschikking zijn gesteld verhaal voor de betaalde premie of voorschotpremie op de werkgever van die werknemers, en heeft de aannemer verhaal op de onderaannemer die met de betaling in gebreke is.

In het *tweede lid* gaat het om de situatie dat de aannemer die premie of voorschotpremie voor een onderaannemer heeft betaald, geheel of gedeeltelijk geen verhaal kan vinden op grond van het eerste lid. Dit kan het geval zijn omdat de onderaannemer bijvoorbeeld in staat van faillissement is verklaard of onvindbaar is. Indien er nog meer personen aansprakelijk zijn, moet door allen in het onvoldaan gebleven gedeelte (dat ook de gehele premie kan zijn) worden bijgedragen, ook door degene, die het uitvoeringsorgaan voldeed.

De bijdrageplicht verandert niets aan het feit, dat de schuld uiteindelijk behoort te worden gedragen door de onderaannemer, die zijn premie niet betaald heeft. Het *derde lid* bepaalt dan ook, dat zij die in de premie of voorschotpremie hebben bijgedragen het door hen betaalde steeds alsnog – zoudra dit weer mogelijk is – kunnen verhalen op de onderaannemer op wie verhaal krachtens het eerste lid aanvankelijk niet mogelijk was gebleken.

Artikel II (artikel 61 Organisatiewet Sociale Verzekering)

Artikel 61 van de Organisatiewet Sociale Verzekering bevat een informatieplicht aan de toezichthoudende en de uitvoeringsorganen van de Ziektewet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en de Werkloosheidswet. Het eerste lid van dit artikel heeft betrekking op de verplichting tot het doen van opgaven en het verstrekken van inlichtingen, welke nodig zijn voor de uitvoering van de Organisatiewet Sociale Verzekering en de hierboven genoemde wetten, waaronder voor zover het in die wetten om de premie-heffing gaat de Coördinatiewet Sociale Verzekering is begrepen.

In het derde lid is de verplichting geregeld om boeken en bescheiden ter inzage te geven.

Op grond van het vorenstaande kan van een ieder worden verlangd, dat de voor de uitvoering van die wetten benodigde informaties worden verstrekt over hem zelf, wanneer hij werkgever is over zijn werknemers en gezeten werknemers en wanneer hij werknemer is over zijn werkgever en zijn vroegere werkgevers, alsmede wanneer hij gebruik maakt van ter beschikking gestelde arbeidskrachten over die arbeidskrachten.

Wij achten het voor een goede uitvoering van de hier bedoelde sociale verzekeringswetten noodzakelijk, dat met name met het oog op situaties als bedoeld in artikel 16a en het voorgestelde artikel 16b van de Coördinatiewet een ieder verplicht is ook informaties te verstrekken over enige andere categorieën van personen, tussen wie de relatie werkgever/werknemer niet bestaat of heeft bestaan. Zo zal het uitvoeringsorgaan om de aansprakelijkheid voor de premiebetaling of het bedrag waarvoor een ander aansprakelijk wordt gesteld te kunnen vaststellen, moeten kunnen beschikken over gegevens die betrekking hebben op degene die arbeidskrachten ter beschikking stelt, degene die van de ter beschikking gestelde arbeidskrachten gebruik maakt en over die arbeidskrachten zelf. Hetzelfde geldt met betrekking tot gegevens over aannemers die werk door een of meer onderaannemers laten uitvoeren en over onderaannemers en hun werknemers.

Voor een aantal van de hierboven genoemde gevallen kan, met gebruikmaking van de huidige tekst van artikel 61, eerste en derde lid, van de Organisatiewet Sociale Verzekering door het uitvoeringsorgaan reeds een beroep worden gedaan op de verplichting om de gewenste inlichtingen te geven c.q. om stukken ter inzage te geven. Om te bewerkstelligen dat voor alle gevallen de benodigde informaties worden verstrekt, is voorgesteld de strekking van de bepaling te verruimen.

De aan het slot van het eerste lid onder a en c voorgestelde tekst over het doen van opgaven en het verstrekken van inlichtingen komt overeen met de huidige tekst.

Het onder b voorgestelde houdt een aanmerkelijke uitbreiding in en regelt – naast de reeds bestaande verplichting van een werknemer om gegevens te verstrekken over zijn werkgever – de verplichting van degene die werknemers ter beschikking stelt, zowel als die van de ter beschikking gestelde werknemers en van de onderaannemer en diens werknemers om gegevens en inlichtingen te verschaffen over degene die van de ter beschikking gestelde werknemers gebruik maakt, onderscheidenlijk over alle aannemers ten behoeve van wie een onderaannemer werk uitvoert of heeft uitgevoerd.

Uit de huidige tekst van het eerste lid vloeit reeds de verplichting voort tot het verstrekken van inlichtingen door degene die van ter beschikking gestelde arbeidskrachten gebruik maakt, onderscheidenlijk door een aannemer die werk in onderaanneming doet verrichten, over degene die de arbeidskrachten ter beschikking stelt, en over deze ter beschikking gestelde arbeidskrachten onderscheidenlijk over de onderaannemers, die zich jegens de aannemer verbonden hebben een deel van het door die aannemer aangenomen werk uit te voeren, alsmede over de werknemers van die onderaannemers.

De huidige in het derde lid van artikel 61 neergelegde verplichting tot het geven van inzage in boeken, bescheiden en andere stukken heeft betrekking zowel op de werkgever als op degene die van aan hem ter beschikking gestelde arbeidskrachten gebruik maakt. Deze bepaling is ook van toepassing op een aannemer, die werk in onderaanneming doet verrichten. Op grond van deze bepaling kan een aannemer verplicht worden boeken, contracten en facturen e.d. ter inzage te geven. Voorgesteld wordt, de verplichting om inzage te geven in boeken en bescheiden uit te breiden tot daarin aanwezige gegevens voor zover die betrekking hebben op werkzaamheden welke ten behoeve van een ander zijn of worden verricht. Hierdoor wordt bereikt, dat degene die arbeidskrachten ter beschikking stelt, onderscheidenlijk een onderaannemer, inzage dient te geven van stukken en bescheiden die betrekking hebben op werkzaamheden, welke hij ten behoeve van degene die gebruik maakt van ter beschikking gestelde arbeidskrachten, onderscheidenlijk ten behoeve van de aannemer, heeft verricht.

Wellicht ten overvloede kan nog worden opgemerkt, dat de verplichting tot het verstrekken van opgaven en inlichtingen en het ter inzage geven van stukken slechts geldt voor zover het uitvoeringsorgaan deze nodig heeft voor een goede uitvoering van de betreffende sociale verzekeringswetten.

Artikel III (artikel 73 Ziektewet)

Artikel IV (artikel 43 Werkloosheidswet)

Artikel V (artikel 87 Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering)

Artikel VI (artikel 74 Ziekenfondswet)

De voorgestelde wijzigingen voorzien erin dat degene die op grond van de artikelen 16a of 16b hoofdelijk aansprakelijk wordt gesteld, desgevraagd van het uitvoeringsorgaan een voor beroep vatbare beslissing ontvangt, op grond waarvan tegen de aansprakelijkstelling beroep kan worden ingesteld bij de Raad van Beroep en de Centrale Raad van Beroep.

Artikel VII (Wet op de loonbelasting 1964)

Het nieuwe eerste lid van artikel 32a van de Wet op de loonbelasting 1964 sluit aan bij de bestaande regeling van artikel 16a, eerste lid, van de Coördinatiewet Sociale Verzekering. Dit lid strekt ertoe, degene die gebruik maakt van aan hem ter beschikking gestelde arbeidskrachten hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor de loonbelasting welke door de inhoudingsplichtige, bij wie de ter beschikking gestelde arbeidskrachten in dienstbetrekking blijven, verschuldigd is over het loon dat aan die arbeidskrachten toekomt.

Voor de wernemersverzekeringen wordt de hoofdelijk aansprakelijke voor wat betreft de toepassing van de artikelen 10 tot en met 16 van de Coördinatiewet Sociale Verzekering alsmede het instellen van beroep tegen een beslissing betreffende verschuldigde premie, mede als werkgever in de zin van de Coördinatiewet aangemerkt. Dit heeft tot gevolg dat de bedrijfsverenigingen met betrekking tot de premievaststelling en -invordering kunnen handelen, alsof de hoofdelijk aansprakelijke de werkgever was die zelf de premie verschuldigd is. De hoofdelijk aansprakelijke krijgt hiermede dus de mogelijkheid van beroep tegen de premievaststelling. Voor de loonbelasting wordt de hoofdelijk aansprakelijke niet gelijkgesteld met de inhoudingsplichtige, immers zoals ook het geval is met betrekking tot de hoofdelijke aansprakelijkheid welke is geregeld in artikel 32 van de Wet op de loonbelasting 1964, heeft de fiscus ten opzichte van de hoofdelijk aansprakelijke dezelfde invorderingsmogelijkheden als ten opzichte van de inhoudingsplichtige die de loonbelasting in feite verschuldigd is.

De mogelijkheid van beroep tegen een aansprakelijkstelling voor de loonbelasting wordt gegeven in artikel 32c, tweede lid. Degene die aansprakelijk wordt gesteld ontvangt een beschikking, waardoor hij zijn eigen rechtsmiddelen (bezwaar en beroep) heeft om zich tegen de juistheid van deze beschikking te verzetten, aangezien het een beschikking is in de zin van de *Algemene wet inzake rijksbelastingen*. Dit bezwaar en beroep kan zich, behalve tegen de aansprakelijkheid als zodanig, tevens richten tegen het bedrag aan belasting waarvoor men aansprakelijk is gesteld. In artikel 32a, eerste lid, is immers bepaald dat de inlener slechts aansprakelijk is, behoudens voor zover hij aantoont dat te zijnen aanzien een te hoog bedrag aan belasting in aanmerking is genomen.

In artikel 16a, tweede lid van de Coördinatiewet Sociale Verzekering zijn bepalingen opgenomen inzake de vrijwaring van de hoofdelijke aansprakelijkheid. In verband daarmee is in het tweede lid van artikel 32a van de Wet op de loonbelasting 1964 bepaald, dat het eerste lid geen toepassing vindt in de gevallen bedoeld in artikel 16a, tweede lid van de Coördinatiewet.

Hiermede wordt bereikt dat, indien voor de werknemersverzekeringen wordt voldaan aan de voorwaarden voor vrijwaring van de hoofdelijke aansprakelijkheid, dit ook geldt voor de loonbelasting, zodat de hoofdelijke aansprakelijkheid voor de werknemersverzekeringen en voor de loonbelasting steeds parallel loopt.

Artikel 32b komt overeen met het nieuwe artikel 16b van de Coördinatiewet Sociale Verzekering. De begrippen «aannemer» en «onderaannemer» en degenen die daarmee worden gelijkgesteld, alsmede de omschrijving van de gevallen waarin de bepalingen ter zake van de hoofdelijke aansprakelijkheid toepassing kunnen vinden, zijn gelijk aan die van artikel 16b van de Coördinatiewet. Korthedshalve moge worden verwezen naar de toelichting op dat artikel.

Artikel 32c, eerste lid, bepaalt dat voor de toepassing van artikel 32b, de verhoging als bedoeld in de artikelen 21 en 22 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen niet als belasting wordt aangemerkt. Het zou naar onze mening onbillijk zijn om voor de verhoging, die het karakter heeft van een administratieve boete welke uitsluitend een gevolg is van het handelen van de belastingschuldige, een derde hoofdelijk aansprakelijk te stellen.

Het tweede lid van artikel 32c bepaalt dat degene die ingevolge artikel 32a of artikel 32b hoofdelijk aansprakelijk is, slechts kan worden aangesproken nadat de inspecteur het bedrag tot hetwelk de aansprakelijkheid bestaat bij beschikking heeft vastgesteld. Verwezen wordt naar hetgeen hieromtrent bij de toelichting op artikel 32a is opgemerkt. De hoofdelijk aansprakelijke kan dus opkomen tegen het feit dat hij wordt aangesproken, alsmede tegen de hoogte van het bedrag aan belasting dat te zijnen aanzien in aanmerking is genomen. Dit laatste blijkt, voor wat betreft de aansprakelijkheid op grond van artikel 32b, uit artikel 32b, vijfde lid, letters a en b.

Voor de toelichting op artikel 32d moge worden verwezen naar de toelichting op het nieuwe artikel 16e van de Coördinatiewet Sociale Verzekering.

Doordat in de volksverzekeringswetten (AOW, AWW, AWBZ, AKW en AAW) en in de KWL de regels met betrekking tot de heffing en de invordering welke gelden voor de loonbelasting, van toepassing zijn verklaard, is de voorgestelde regeling met betrekking tot de hoofdelijke aansprakelijkheid voor premies ingevolge deze wetten, voor zover deze door middel van inhouding dan wel door middel van voldoening op aangifte worden geheven, eveneens van toepassing.

Artikel VIII (Wet op de omzetbelasting 1968)

In de artikelen 41a tot en met 41d van de Wet op de omzetbelasting 1968 wordt een hoofdelijke aansprakelijkheid in het leven geroepen ter zake van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten en van onderaanneming. Deze regeling loopt in principe parallel aan die welke zal gelden ten aanzien van de premieheffing en de loonbelasting. Om een goede aansluiting te verkrijgen met vorenbedoelde regelingen zijn de begrippen werknemer, dienstbetrekking en inhoudingsplichtige in de Wet op de omzetbelasting 1968 geïntroduceerd. Aan die begrippen moet dezelfde betekenis worden toegekend als er in de Wet op de loonbelasting 1964 aan wordt gegeven (zie artikel 41a, eerste lid).

Het voorgestelde artikel 41a regelt de hoofdelijke aansprakelijkheid bij terbeschikkingstelling van personeel op dezelfde wijze als in de artikelen II en III van dit ontwerp is geschied voor de premieheffing en de loonbelasting. De regeling voor de omzetbelasting kent dezelfde disculpatiegronden en beroepsmogelijkheden voor de hoofdelijk aangesprokene als de regeling voor de loonbelasting. In de voorgaande artikelen is een en ander reeds toegevoegd.

Ook voor de hoofdelijke aansprakelijkheid in geval van onderaanneming is in artikel 41b aansluiting gezocht bij hetgeen voor premieheffing en loonbelasting wordt voorgesteld. De beperking van de aansprakelijkheid welke is opgenomen aan het eind van het vijfde lid van artikel 41b komt in de over-

eenkomstige bepalingen inzake premieheffing en loonbelasting niet voor, doch zij vloeit ons inziens logisch voort uit de andere heffingstechniek van de omzetbelasting. Zonder deze beperking zou de aannemer aansprakelijk kunnen worden voor meer omzetbelasting dan er drukt op het werk dat hij in onderaanneming geeft. De omzetbelasting wordt immers elke keer verschuldigd dat dat werk of een deel daarvan aan een andere ondernemer wordt «doorgegeven», ook al vindt geen feitelijke uitvoering van werkzaamheden plaats. Voor loonbelasting en premies is die beperking al gelegen in de aansprakelijkheidsregeling zelf. Er is immers een hoofdelijke aansprakelijkheid voor de bedragen die moeten worden ingehouden van de werknemers die feitelijk bij de uitvoering van het werk betrokken zijn, zodat de aannemer niet voor meer aansprakelijk kan worden gesteld dan voor premies en belasting die uit het in onderaanneming gegeven werk voortvloeien.

Voor de toelichting op hetgeen wordt voorgesteld in de artikelen 41c en 41d moge worden verwezen naar de toelichting op de overeenkomstige artikelen in artikel III van dit ontwerp.

Artikel IX (Overgangsbepaling)

Ten aanzien van contracten die gesloten worden na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet zijn aannemers en onderaannemers in de gelegenheid voorzieningen te treffen met het oog op de gevolgen van de aansprakelijkheid. Met betrekking tot contracten die gesloten zijn vóór de inwerkingtreding van deze wet zou de nieuwe regeling voor de betrokken aannemers en onderaannemers bezwaarlijk kunnen zijn. Het zal voor hen immers veelal niet mogelijk zijn voorzieningen te treffen. Derhalve is een overgangsbepaling nodig om aan deze bezwaren enigszins tegemoet te komen.

Wij menen wel dat met betrekking tot bestaande langlopende en doorlopende contracten, de regeling toch na enige tijd van toepassing moet worden. Wij achten hiervoor een periode van één jaar voldoende. Gedurende dat jaar heeft men voldoende gelegenheid zich op de nieuwe wettelijke situatie in te spelen. Het kan voorkomen, dat op grond van de overgangsbepaling een aannemer of onderaannemer niet aansprakelijk is, maar dat een of meer volgende onderaannemers wel onder de werking van de wet vallen. De hiervoor bedoelde aannemer of onderaannemer kan dan ook niet aansprakelijk gesteld worden voor de betaling van premie en belastingen, verschuldigd door die volgende onderaannemers.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,
L. de Graaf

De Staatssecretaris van Financiën,
A. Nooteboom

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter