

Zitting 1979–1980

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. 6

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 10 juni 1980

De vaste Commissie voor Sociale Zaken¹ heeft middels een op 18 september 1979 in de Nederlandse Staatscourant geplaatste oproep belangstellenden uitgenodigd bij haar schriftelijk commentaar op dit wetsontwerp in te zenden. Een overzicht van de daarop ontvangen reacties is als bijlage bij dit verslag gevoegd. De commissie spreekt gaarne haar erkentelijkheid uit over deze bijdragen aan haar meningsvorming.

De commissie heeft de eer als volgt verslag uit te brengen over haar voorlopige bevindingen aangaande dit wetsontwerp.

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de P.v.d.A.-fractie zeiden met waardering te hebben kennis genomen van het onderhavige wetsontwerp. Daarmee wordt immers beoogd een dam op te werpen tegen het bewust niet-betalen van premies voor sociale verzekeringen en loon- en omzetbelasting bij onderaanneming en het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Mala fide onderaanneming, in de zin van het bewust niet-betalen van premies en belastingen, vormt, zo zeiden deze leden, met andere wijzen van belastingontduiking een kanker in onze maatschappij. Hier is sprake van vermogensdelicten die wat draagwijdte betreft verre uitgaan boven de in het Wetboek van Strafrecht opgesomde vermogensdelicten. Toch worden nog altijd het kleine diefje en ook de individuele «zwarte werker», hoe veroordelenswaardig beider gedrag ook kan zijn, veel meer met de vinger nagewezen dan de grootschalige sociale premie- en belastingontduiker. Deze laatste is bovendien dikwijls ook de uitlokker van het door de «zwarte werker» gepleegde delict. Nog te dikwijls wordt het op enigerlei wijze ontduiken van het betalen van premies en belastingen gezien als een soort sport in plaats van een ernstig crimineel vergrijp, dat in wezen tegen de gehele samenleving is gericht. Het niet afdragen van premies en belastingen door enkelen zal uiteindelijk immers een opwaartse druk tot gevolg hebben voor de wel-betalenden. Daarnaast is er nog een aantal andere maatschappelijke ongewenste gevolgen zoals – de memorie van toelichting geeft daarin een helder inzicht – de ongunstige invloed op de arbeidsverhoudingen door loonsverschillen tussen werknemers van bona fi-

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Nypels (D'66), Hermsen (CDA), Van Dis (SGP), Van Dam (CDA), Keja (VVD), Van Zeil (CDA), Poppe (PvdA), Hartmeijer (PvdA), Van der Doef (PvdA), Weijers (CDA), Meijer (PvdA), Knol (PvdA), Beckers-de Bruijn (PPR), Nijpels (VVD), De Hamer (PvdA), Moor (PvdA), De Voogd (VVD), De Korte (VVD), Bakker (CDA), Gerritse (CDA), Buikema (CDA), Toussaint (PvdA).

de en mala fide onderaannemers; het versturende effect op de arbeidsmarkt doordat werknemers verlokkt door de hogere beloningen bij mala fide werkgevers gaan werken; de concurrentie die de bona fide onderaannemer wordt aangedaan door de onder de prijs werkende mala fide onderaannemer, hetgeen ook de bona fide onderaannemer ertoe zou kunnen verleiden het mala fide pad op te gaan; de uit de hand lopende kostenbeheersing. De cijfers in de memorie van toelichting liegen er immers niet om: een achterstand aan afdracht van werknemerspremies in 1976 van f 47 mln. en een onbetaalde post van f 69 mln. in dat zelfde jaar aan premies volksverzekeringen en loonbelasting.

Het onderhavige wetsontwerp is het eerste van een drietal, dat beoogt misbruik van rechtspersonen tegen te gaan. Een wetsontwerp inzake persoonlijke aansprakelijkstelling van bestuurders van rechtspersonen en één inzake een versterking van de positie van de faillissementscurator om bestuurders aan te spreken zullen nog volgen. De leden vroegen of het de bedoeling van de bewindslieden is dit drietal wetsontwerpen gelijktijdig in werking te laten treden. Artikel X van het wetsontwerp wekte bij hen die indruk. Inwerkingtreding van het onderhavige wetsontwerp zonder gelijktijdige invoering van de ontwerpen betreffende de bestuurdersaansprakelijkheid zou immers tot gevolg kunnen hebben dat de eerst aansprakelijke voor afdracht van premies en belastingen geen verhaal biedt doordat bij voorbeeld de rechtspersoon failliet blijkt terwijl de vennoot of vennoten in privépersoon zeer solvent zijn.

Tijdens zijn toespraak voor de jaarvergadering van het Nederlands Christelijk Ondernemersverbond stelde Minister De Ruiter terecht dat misbruik van rechtspersonen niet te beperkt moet worden opgevat en dat we ons gezichtsveld niet moeten laten verduisteren door de figuur van de frauderende koppelbaas. Uit zijn verhaal bleek ook dat de minimum-kapitaal drempel van f 35 000 weinigen ervan weerhoudt een besloten vennootschap op te richten. Overweegt de Minister die drempel toch maar te verhogen, zo vroegen deze leden, overigens met de Minister in het besef dat kapitaalverhoging slechts als een grove zeef kan werken? Is de Minister nog wat verder gekomen met zijn denkwerk inzake een mogelijk compromis in de vorm van verplichte niet-volgestorte aandelen waardoor schuldeisers een extra garantie krijgen via een vordering van de vennootschap tegen de aandeelhouders tot bijstorting op hun aandelen terwijl ondernomen kan worden met hetgeen gestort is op de geplaatste aandelen? De P.v.d.A.-leden zeiden veel van het denkwerk van deze Minister te verwachten.

Naar de mening van deze leden kan het onderhavige wetsontwerp met de twee die nog op stapel staan (en eventueel nog later volgende) een goede aansluiting vormen op artikel 16a van de Coördinatiewet Sociale Verzekering, dat de inlener van werknemers naast de uitlenende werkgever hoofdelijk aansprakelijk stelt voor premiebetaling en op de bepaling uit de Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten van 1970 die voor deze bezigheid een vergunning vereist die tevens noodzakelijk is voor de inlener om gevrijwaard te zijn van zijn aansprakelijkheid. Door het onderhavige wetsontwerp lijkt de cirkel gesloten omdat het de vlucht in mala fide onderaanneming, die ontstond na inwerkingtreding van de wet van 1970, afdamt door de hoofdaannemer hoofdelijk aansprakelijk te stellen. Deze leden vroegen evenwel andermaal of het geen tijd werd het op commerciële basis ter beschikking stellen van arbeidskrachten een halt toe te roepen door geen nieuwe vergunningen meer af te geven. Er zitten immers veel meer problemen aan het verschijnsel uitzendkrachten dan de mogelijke malafiditeit van de koppelbaas. Deze leden wilden op al die problemen in dit verband niet ingaan, zij hadden dat in het kader van de begrotingsbehandeling in het verleden reeds uitvoerig gedaan. Wel wilden zij nog opmerken dat, wil de overheid een goed inzicht hebben in de knelpunten op de arbeidsmarkt, het naar hun mening noodzakelijk is dat arbeidsbemiddeling voor de volle 100% van overheidswege, dus door de gewestelijke arbeidsbureaus geschiedt. Kan de Regering deze visie thans delen?

Ten slotte zeiden deze leden niet de illusie te hebben dat na de invoering van zowel het onderhavige als de nog aangekondigde wetsontwerpen het verschijnsel van de mala fide onderaanneming volledig de wereld uit zal zijn. Als sluitstuk zal altijd de criminaliteitsbestrijding nodig blijven. De leden van de P.v.d.A.-fractie hoopten dan ook dat het openbaar ministerie en de rechter in hun optreden ten aanzien van dit soort praktijken niet mals zullen zijn. Zij zijn in het algemeen de mening toegedaan dat van vrijheidsstraffen slechts bij uiterste noodzaak gebruik moet worden gemaakt, doch zij meenden tevens dat van het opleggen van vrijheidsstraffen voor dit soort economische criminaliteit, gecombineerd met geldboetes die in relatie staan tot het behaalde voordeel, wel eens een behoorlijk afschrikwekkende werking zou kunnen uitgaan. Delen de bewindslieden deze visie?

De leden van de C.D.A.-fractie zeiden met waardering te hebben kennisgenomen van de beleidslijn om misstanden aan te pakken, die zich vooral bij de onderaanneming hebben ontwikkeld. Misstanden die het bewust niet betalen van premies voor sociale verzekeringen en loon- en omzetbelasting betreffen. Deze leden hebben in het verleden talloze malen aandacht voor deze problematiek gevraagd onder andere bij de behandeling van het wetsontwerp tot invoering van een minimumkapitaal bij oprichting van een NV of BV. Deze leden wilden overigens graag benadrukken dat het overgrote deel van de (onder) aannemers bona fide is.

Deze leden zouden vooraf nog willen vragen in welke mate overleg is gevoerd met de betrokken sectoren in bedrijfsleven en werknemersorganisaties en of dit ook in het laatste stadium van de voorbereiding van het onderhavige wetsontwerp is geschied. Voorts zeiden zij in dit stadium naar aanleiding van de concrete voorstellen die in het wetsontwerp worden gedaan ook alternatieven ter discussie te willen stellen alvorens tot een standpuntbepaling te komen.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat dit wetsontwerp gezien moet worden als het eerste ontwerp in een reeks van drie die het misbruik van rechtspersonen beogen tegen te gaan door maatregelen op het gebied van het burgerlijke, het sociale verzekerings- en het fiscale recht. De twee andere wetsontwerpen betreffen een wetsontwerp strekkend tot persoonlijke aansprakelijkheidstelling van bestuurders van rechtspersonen, onder andere voor belasting- en premieschulden, en een wetsontwerp tot aansprakelijkheid voor bestuurders speciaal bij faillissement. Deze leden vroegen zich af of het niet gewenst zou zijn nu reeds meer kennis te hebben van de globale richting van het tweede en derde wetsontwerp. Zij vroegen zich ook af of het in werking treden van dit wetsontwerp niet reeds een zeer gunstige invloed heeft op de problematiek die bij het tweede en derde wetsontwerp aan de orde is. Is één van de redenen dat dit wetsontwerp primair staat en noodzakelijk is naast het tweede en derde ontwerp, dat bij mala fide ondernemers (koppelbazen) meestal geen verhaal mogelijk is, zoals in de praktijk al te vaak is gebleken? Wanneer kan de indiening van het tweede respectievelijk het derde wetsontwerp verwacht worden?

Deze leden onderschreven de gronden die in paragraaf 2 van de memorie van toelichting worden gegeven voor enige vorm van wettelijke ingreep, met name de ongunstige invloed die de huidige situatie heeft op de arbeidsverhoudingen. Zij doelden daarbij met name op het betalen van hogere lonen bij het niet-betalen van premies en belastingen.

Zeer verontrustend achtten deze leden de omvang die het verschijnsel van de niet-betaling van premie en belasting inmiddels heeft aangenomen, zoals ook blijkt uit de cijfers die in de memorie van toelichting zijn verstrekt (blz. 12 en 13). Daaruit blijkt dat in 1976 bij de werknemersverzekeringen voor een bedrag van f 47 mln. niet is afgedragen. Voor de premies volksverzekeringen en de loonbelasting is in 1976 f 69 mln. niet afgedragen. Wat is, zo vroegen zij, de gedeferde omzetbelasting naar schatting in 1976? In de Miljoenennota 1980 is bij het overzicht voor het belastingplan een extra opbrengst van f 5

mIn. voor 1980 opgenomen. Wat is de structurele meeropbrengst aan loonbelasting en omzetbelasting op jaarbasis bij de inwerkingtreding van dit wetsontwerp?

De leden van de V.V.D.-fractie onderschreven de aan dit wetsontwerp ten grondslag liggende doelstelling: het tegengaan van het bewust niet-betalen van premies voor sociale verzekeringen en loon- en omzetbelasting bij onderaanneming en bij het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Deze misstanden, die een ongunstige invloed kunnen hebben op de arbeidsverhoudingen en die de concurrentiepositie van de bona fide ondernemers benadelen, dienen huns inziens met kracht te worden bestreden. Deze leden waren dan ook van mening dat de te treffen maatregelen niet alleen gericht mogen zijn op het verkrijgen van een zo groot mogelijke zekerheid voor het innen van de betreffende premies en belastingen, maar dat het kwaad van het verschijnsel van de mala fide onderaannemer, dan wel koppelbaas bij de wortel dient te worden aangepakt.

Deze leden hadden er kennis van genomen, dat het onderhavige wetsontwerp gezien kan 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. Daarom vroegen zij zich af, of dit wetsontwerp op zijn juiste merites beoordeeld kan worden zonder dat het totale kader bekend is waarin de voorgestelde maatregelen moeten worden geplaatst. Zij vroegen zich dan ook af of de volgtijdelijkheid waarin de wetsontwerpen zullen worden aangeboden wel juist is en of het voor de juridische consistentie niet beter gewenst ware de omgekeerde volgorde te hanteren.

De leden van de fractie van D'66 konden akkoord gaan met de strekking van het wetsontwerp, omdat een wettelijke regeling van deze aard waarschijnlijk onvermijdelijk is om wetsontduiking en beunhazerij tegen te gaan.

De leden van de S.G.P.-fractie zeiden van ganser harte voorstellen te onderschrijven om 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. Niet onvermeld mag blijven dat zij de strijd tegen de mala fide onderaanneming allereerst om ethische redenen en vervolgens om vrijwaring van een daardoor onevenredige lastendruk voor de bona fide onderaannemers gevoerd zouden willen zien.

Na dit onderhavige wetsontwerp zullen nog twee ontwerpen volgen. In dit verband lijkt de vraag gerechtvaardigd in hoeverre deze wetsontwerpen complementair zijn of dat er sprake zou kunnen zijn van overlappingen waardoor de voorgestelde procedure onnodig verzaamd wordt en het beoogde doel zodoende wordt voorbijgeschoten. Deze leden zouden hieromtrent gaarne de nodige opheldering verkrijgen.

De leden van de P.P.R.-fractie zeiden verheugd te zijn dat de Regering met de indiening van dit wetsontwerp een trilogie heeft gestart met de bestrijding van de fraude op het terrein van de sociale zekerheid en de belasting, beter bekend als misbruik van de BV-vorm. Deze leden betreurden het overigens dat mede door de indiening van het onderhavige wetsontwerp en de daarin opgenomen regeling ter bestrijding van het fenomeen koppelbazen, de indruk wordt bevestigd dat het een grote mala fide troep is in de bouwnijverheid. Zij beseften zeer wel dat het overgrote deel van de aannemers in de bouwnijverheid bona fide is. Slechts vanwege de malafiditeit van een beperkte groep onderaannemers moet een wetsontwerp worden ingediend dat inderdaad stringent en maatschappelijk ingrijpend genoemd kan worden. Jammer, maar noodzakelijk, aldus deze leden. Helaas blijken alleen verregaande en ondubbelzinnige maatregelen afdoende om het euvel van de

mala fide onderaanneming te bestrijden. De Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (1971) werd toentertijd als een afdoende maatregel beschouwd tegen het fenomeen koppelbazen. De flexibiliteit van de koppelbazen bleek echter groter te zijn dan in 1971 algemeen voor mogelijk werd gehouden. De koppelbazen werden onderaannemer, waarbij bovendien de vlucht in de BV's een geschikt middel bleek om ongestraft de meest ergerlijke asociale praktijken te kunnen voortzetten. Deze leden waren dan ook bevreesd voor het aanbrengen van teveel verfijning in de principiële uitgangspunten van het onderhavige wetsontwerp. Met een dergelijke verfijning zouden de ontsnappingsmogelijkheden alleen maar vergroot worden. Aangezien we, aldus deze leden, te maken hebben met zeer geraffineerde personen, is de nodige terughoudendheid geboden met betrekking tot het aanbrengen van uitzonderingsbepalingen. De te treffen maatregelen mogen echter niet in onevenredige mate de bona fide aannemers in een nadelige positie plaatsen. Tussen deze twee vereisten heeft de Regering met de indiening van dit wetsontwerp een zeer wel aanvaardbaar midden gevonden, aldus deze leden.

Deze leden zeiden het wetsontwerp te beoordelen vanuit de optiek van de arbeidsmarkt, vanuit sociale en fiscale overwegingen en vanuit de positieve gevolgen op de mededinging tussen aannemers in de bouwsector. Wat dit laatste betreft, wordt met dit wetsontwerp naar hun mening een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van een meer rechtvaardige mededinging. Het had hen dan ook niet verbaasd dat de middelgrote ondernemingen in de bouwsector in het algemeen positief hebben gereageerd op het wetsontwerp. De meeste kritiek is van de grotere en grootste bouwondernemingen gekomen, welke over het algemeen ook de hoofdaannemers zijn.

Deze leden hadden graag gezien dat de Regering een minder beperkte doelstelling van het wetsontwerp had geformuleerd dan gebeurd is in de eerste zin van § 4 van de memorie van toelichting. Er wordt daar alleen melding gemaakt van het scheppen van een zo goed mogelijke waarborg voor de inning van premies en belastingen in het geval van onderaanneming. Waarom is in de doelstelling niet eveneens melding gemaakt van de (neven)doelstellingen bestrijding van de ontwrichting op de arbeidsmarkt van de bouw- en metaalsector en bevordering van de eerlijke mededinging? Op welke wijze, anders dan door indiening van dit wetsontwerp, is de Regering voornemens de totstandkoming van deze twee doelstellingen te bevorderen?

De leden van de C.P.N.-fractie juichten het toe dat gepoogd wordt door middel van wetgeving een einde te maken aan de onregelmatigheden bij de inning van belastingen en sociale premies door z.g. koppelbazen. Het is duidelijk dat niet alleen de rijksoverheid maar ook en vooral de werknemers het slachtoffer zijn van deze koppelbazen, met name daar waar het nog wel eens voorkomt dat werknemers aansprakelijk worden gesteld voor de onrechtmatige handelingen van deze mala fide onderaannemers. Het verheugde deze leden dat de Regering aan deze situatie een einde wil maken en wettelijk wenst vast te leggen dat werknemers ook bij het niet betalen van de premie recht hebben op een uitkering.

Daarnaast wilden deze leden een aantal kritische opmerkingen maken en vragen stellen over dit wetsontwerp. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de Regering optimistisch is over de sanerende werking van dit wetsontwerp ten aanzien van het optreden van mala fide onderaannemers. Gaat de Regering er niet ten onrechte vanuit dat uitleners van arbeidskrachten mala fide kunnen zijn, maar dat alle aannemers per definitie wel bona fide zijn? Deze leden meenden overigens dat de voorgestelde regeling niet leidt tot uitschakeling van mala fide onderaannemers, maar tot het ongedaan maken van het effect van hun mala fide handelingen, en wel in die zin dat de aannemer ervoor opdraait. Hoewel deze leden de gedachte van de hoofdelijke aansprakelijkheid van aannemers wel ondersteunen, meenden zij dat

deze regeling niet in de plaats mag komen van een daadwerkelijk optreden tegen misbruik van de sociale wetgeving en van de BV-vorm door mala fide ondernemers. Met name wilden zij aandringen op stringente maatregelen tegen het toenemend gebruik van BV's door onderaannemers en uitzendbureaus. Heeft de Minister maatregelen overwogen om dit gebruik aan banden te leggen?

Het lid van de G.P.V.-fractie had met instemming kennis genomen van het voornemen om paal en perk te stellen aan de met name in het bouwbedrijf veel voorkomende praktijk van het ontduiken van de verplichting tot betaling van sociale premies. Hij had oog voor de door de bewindslieden aangevoerde gronden voor de thans voorgestelde wettelijke maatregelen. Met name de versterking van de arbeidsmarkt en de versterking van de arbeidsverhoudingen zijn zwaarwegende redenen voor het voorstel. Dit lid vroeg echter of als grond voor wettelijke maatregelen niet veeleer moest worden aangevoerd dat het op grote schaal vrij openlijk overtreden van wettelijke bepalingen een demoraliserend effect heeft en de eerbied voor de wet aantast. Is het bij de argumentatie voor de onderhavige wetgeving niet belangrijker om erop te wijzen dat het bij de gewraakte handelwijze gaat om een verkapt vorm van diefstal dan erop te wijzen dat er kwalijke gevolgen voor het stelsel van de sociale verzekeringen kunnen ontstaan? Zou het eerstgenoemde argument niet meer morele zeggingskracht kunnen hebben?

Dit lid vroeg vervolgens of de bewindslieden wat nader konden ingaan op de oorzaken van het verschijnsel van de mala fide aannemerspraktijken. Voor welk deel zijn deze praktijken toe te schrijven aan krapte op de betreffende arbeidsmarkt en voor welk deel aan bij voorbeeld de onvrede over de sociale lasten die als te hoog worden ervaren?

2. Ketenaansprakelijkheid en mogelijke alternatieven

Criminaliteit voorkómen is beter dan haar bestrijden, zo zeiden de leden van de P.v.d.A.-fractie. Dat geldt ook ten aanzien van de onderhavige materie. Door de hoofdaannemer en iedere volgende aannemer die weer onderuitbesteedt hoofdelijk aansprakelijk te stellen voor afdracht van premies en belastingen door de na hem komende aannemers in de keten zal kunnen worden bereikt dat iedere schakel zich bewust is van zijn verantwoordelijkheid voor het kiezen van een onderaannemer. Het is naar de mening van deze leden terecht dat het risico, dat zo'n keuze met zich kan meebrengen, gelegd wordt bij degenen die beslissen over het al dan niet kiezen voor onderaanneming in plaats dat dat risico wordt afgewenteld op buiten de overeenkomst staande partijen als de fiscus en de bedrijfsverenigingen.

Deze leden hadden overigens begrepen dat met dit wetsontwerp vooral wordt beoogd de hoofdaannemer aansprakelijk te stellen voor het bewust niet afdragen van premies en belastingen door de onderaannemer. Zij vroegen de bewindslieden hoe het staat met de aansprakelijkheid van de hoofdaannemer, wiens onderaannemer door omstandigheden die hem niet kunnen worden verweten niet in staat is om die afdracht te doen. Zal de hoofdaannemer bij de fiscus dan een beroep op de hardheidsclausule kunnen doen en op een analoge clausule ten aanzien van de premie-afdracht?

De leden van de C.D.A.-fractie zeiden als voorlopige indruk te hebben dat een regeling met enige vorm van hoofdelijke aansprakelijkheid onvermijdelijk is. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat er nauwelijks andere doeltreffende maatregelen zijn. Hebben de bewindslieden echter ook andere oplossingen overwogen en zo ja, welke waren dat en waarom zijn deze verworpen?

Is in dit verband ook gedacht aan de suggestie om belastingen en premies door de hoofdaannemer te laten inhouden in geval van onderaanneming, vroegen deze leden vervolgens. Een dergelijke suggestie is terug te vinden in het NIVAG-plan, geheten: «Hoofdpijnen van het NIVAG-plan ter bestrij-

ding van mala fide onderaannemers in de bouwrijverheid», van 6 juni 1979 en ondersteund door Federatie Bouw- en Houtbonden. Ook in België is een wettelijke inhoudingsregeling getroffen. Bij iedere betaling aan een niet-geregistreerde aannemer moet 30% van de prijs worden ingehouden en gestort die onder bepaalde voorwaarden later kan worden «doorgestort» naar de onderaannemer. Het NIVAG-plan zou erop neerkomen dat een deel van de onderaannemingsom zou worden ingehouden bij uitbetaling aan de onderaannemer wegens de verschuldigde premies en belastingen. Deze leden wezen hierop omdat de NIVAG dit plan niet alleen ziet in plaats van de wettelijke aansprakelijkheid, maar ook in het kader van de wettelijke aansprakelijkheid.

De NIVAG signaleert overigens zelf in § 4 van haar rapport een aantal bezwaren die aan uitvoering van haar plan zijn verbonden. Daarom stelt zij een beperking tot weeklonen voor en bepleit zij een aparte regeling voor investeringen bij installatiebedrijven, betonwarenfabrieken en timmerfabrieken. Deze leden zeiden vooral zwaar te tillen aan de extra financieringsproblemen die kunnen ontstaan voor kleine ondernemingen. De ondernemingen kunnen thans gedurende een korte periode af te dragen bedragen gebruiken voor de financiering van het bedrijf. Graag ontvingen de hier aan het woord zijnde leden een reactie van de bewindslieden op deze nadelen van het NIVAG-plan.

In het NIVAG-plan draagt de hoofdaannemer de sociale lasten, de loonbelasting en de b.t.w. af die door de onderaannemer verschuldigd zijn. Het loonbedrag in de onderaannemingsom is toch al apart bekend, waarbij ervan kan worden uitgegaan dat het totale bedrag aan belastingen en premies globaal $\frac{2}{3}$ van de loonsom in de onderaannemingsom bedraagt. Deze leden meenden dat deze gedachte alleen reeds aandacht verdient omdat op deze wijze elke mogelijkheid tot mala fide praktijken bij voorbaat de pas zou worden afgesneden. Een mala fide onderaannemer zou immers niet de beschikking krijgen over de van de onderaannemingsom af te dragen belastingen en premies. Juist de grote omvang van het belasting- en premiebestanddeel van de onderaannemingsom zal in veel gevallen de grote attractie zijn voor mala fide praktijken.

Zijn de bewindslieden ook van mening dat juist de mogelijkheid om te beschikken over ongeveer $\frac{2}{3}$ van de onderaannemingsom de belangrijkste reden is dat zoveel mala fide onderaannemers op de markt zijn gekomen en dat deze bij een inhoudingsregeling als hier geschetst grotendeels van zelf uit de markt zouden verdwijnen?

Deze leden nodigden de bewindslieden uit uitvoerig in te gaan op de mogelijkheid van een inhoudingsregeling door de hoofdaannemer en met name op het NIVAG-plan. Is dit alternatief overigens al in de beschouwingen betrokken geweest, en zo ja, op welke gronden is het dan afgewezen? Is deze inhoudingsvariant alsnog ingrijpender beoordeeld dan het door de Regering voorgestelde systeem van hoofdelijke aansprakelijkheid en zo ja waarom?

Volgens de memorie van toelichting houdt ketenaansprakelijkheid in dat de aannemer aansprakelijk wordt voor de belastingen en premies in verband met zijn directe onderaannemer, maar ook voor de belastingen en premies verschuldigd door de onderaannemer van de onderaannemer. Elke onderaannemer is ook weer zelf aansprakelijk voor alle in de keten na hem komende onderaannemers. Deze leden zouden over de motivering van de ketenaansprakelijkheid het volgende willen opmerken. Inderdaad zijn in de aannemingsom, die de eerste aannemer in de keten van de opdrachtgever ontvangt, de te betalen belastingen en premies opgenomen. De bewindslieden merken dan op dat de aannemer er dan ook verantwoordelijk voor is dat deze gelden niet meer aan de gemeenschap worden onttrokken. De aannemer kan in hun gedachtengang niet van die verantwoordelijkheid worden bevrijd door het inschakelen van onderaannemers omdat de beslissing of en in hoeverre met onderaannemers wordt gewerkt door hem zelf wordt genomen. In dit verband zouden deze leden willen opmerken dat, hoezeer dit op zich zelf

juist is, de beslissing om één of meer onderaannemers bij de uitvoering te betrekken in verreweg de meeste gevallen wordt genomen op louter economische en rationale gronden. Een beslissing die geleet op de aard van het bouwbedrijf in verreweg de meeste gevallen ook noodzakelijk en onvermijdelijk is. Deze leden merkten overigens op dat veel aannemers rechtstreeks met één of meer onderaannemers een bepaald werk uitvoeren zonder dat er vervolgens sprake is van onder-aannemers, tenzij het gaat om meer specifieke activiteiten.

De hier aan het woord zijnde leden zeiden voorlopig nog wel enige twijfels te hebben over de rechtsgrond van de voorgestelde ketenaansprakelijkheid. Een zo ver gaande ingreep als de ketenaansprakelijkheid, en dan zonder de mogelijkheid van vrijwaring, behoeft huns inziens een zeer overtuigende rechtsgrond en ook een juridisch sterke onderbouwing. Voorgesteld wordt immers een hoofdelijke aansprakelijkheid van de aannemer zonder dat er zijnerzijds sprake behoeft te zijn van opzet of zelfs schuld. In feite betekent dat de introductie van een risico-aansprakelijkheid. Deze leden nodigden de bewindslieden uit hun argumenten daarvoor alsmede de juridische onderbouwing en uitwerking nog eens uitvoerig toe te lichten. Zij benadrukten nogmaals dat een beleidsaanpak op dit terrein ook huns inziens volstrekt noodzakelijk is, maar zagen het gekozen instrument graag nader gemotiveerd.

Deze leden zouden ook de vraag willen opwerpen, zonder hiervoor nu een pleidooi te voeren, of het eventueel beperken van de onderaanneming tot de directe onderaannemers van de hoofdaannemer, afgezien van onderaanneming in specifieke sectoren, een alternatieve oplossing zou kunnen zijn. Zou het mogelijk zijn dat de hoofdaannemer zelf alle noodzakelijke onderaannemers rechtstreeks contracteert in plaats van de situatie dat een onderaannemer op zijn beurt weer een onderaannemer contracteert buiten de hoofdaannemer om? Is deze mogelijkheid door de bewindslieden overwogen? Wat is hun oordeel over een dergelijke, overigens ook zeer ingrijpende beperking? Deze leden meenden dat in veel aannemingscontracten de clausule is opgenomen dat het gebruik maken van onderaannemers de goedkeuring behoeft van de opdrachtgever. Zou een dergelijke goedkeuringsplicht in de wet opgenomen kunnen worden als een alternatief?

Zou uit het feit dat de aannemer verantwoordelijk is voor de uitvoering van het werk ook niet voort kunnen vloeien dat de hoofdaannemer de belasting en premies over de gehele aannemingsom afdraagt, ook als er sprake is van onderaanneming?

Deze leden vroegen zich ook af of nog een ander systeem denkbaar zou zijn, nl. een systeem op basis van het wetsontwerp aangevuld met een inhoudingssysteem voor de belastingen en premies. Dit zou betekenen dat uitgegaan wordt van de ketenaansprakelijkheid volgens dit wetsontwerp voor de hoofdaannemer tenzij inhouding van belasting en premies door de hoofdaannemer zou plaatsvinden. De hoofdaannemer zou dan afhankelijk van het vertrouwen dat hij in de bonafiditeit van de onderaannemer heeft de hoofdelijke aansprakelijkheid aanvaarden en waar hij dit vertrouwen onvoldoende heeft, tot inhouding overgaan.

Naar het oordeel van de leden van de V.V.D.-fractie legt het voorliggende wetsontwerp op de hoofdaannemer een niet te dragen last, terwijl de bewust-nalatige schuldigen vrijuit blijven gaan. Deze leden hadden ernstige kritiek op het voorgestelde systeem van de «ketenaansprakelijkheid» dat de problemen naar de hoofdaannemer verschuift en deze in grote moeilijkheden kan brengen. Zij verbaasden zich erover, dat de Regering het unanieme advies van de Sociale Verzekeringsraad, waarbij voor een aansprakelijkheid per schakel in plaats van per keten werd gekozen, volledig terzijde heeft gelegd en dat is nagelaten mogelijke alternatieven op de gedachte van de voorgestelde «vrijwaringsverklaringen» te bezien. Deze leden wilden ook gaarne van de bewindslieden vernemen of zij studie hadden gemaakt van de per 1 april 1979 ingevoerde anti-crisiswet in België en waarom bij het onderhavige wetsontwerp daarover niet is gerept.

De leden van de S.G.P.-fractie zeiden voorshands de z.g. ketenaansprakelijkheid te prefereren boven de aansprakelijkheid per schakel. Wel waren er bij hen, mede naar aanleiding van de binnengekomen commentaren, nog wel enkele vragen gerezen over de voorgestelde ketenaansprakelijkheid.

Gaat men, zo vroegen zij zich af, door de aansprakelijkheid voor het betalen van premies en belastingen door de onderaannemer bij de aannemer te leggen niet geheel voorbij aan de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de nevenbedrijfstakingen en de daartoe behorende bedrijven?

Het wetsontwerp maakt geen onderscheid tussen de figuur van de koppelaar en het vanouds gevestigde bedrijf dat een gedeelte van het aanbestede werk van de aannemer op economische gronden overneemt. Sluit dat wel aan op de eigenlijke bedoeling van de voorgestelde wettelijke regeling? En in hoeverre strookt het feit dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen eenmansbedrijf danwel firma en een besloten of naamloze vennootschap met de motivering van het wetsontwerp? Is het werkelijk aan het onvermogen van de wetgever te danken dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen mala fide en bona fide bedrijven, waardoor het ogenschijnlijke voordeel voor de bona fide bedrijven in schrille verhouding komt te staan tot de vele aanklevende nadelen?

Overschrijdt het wetsontwerp niet ook naar zijn inhoud de grenzen van het probleemgebied nu ook bij insolventie van een bona fide bedrijf de inning van premies en belastingen zeker wordt gesteld? Is dit niet in strijd met de door het nevenbedrijf zelf te dragen risico en verantwoordelijkheid?

Voorts vroegen deze leden of de stelling in de memorie van toelichting op blz. 14, dat de onderaannemer zelf onvoldoende waarborg kan bieden, wel voldoende is onderzocht.

De leden van de P.P.R.-fractie zeiden zich zeer wel bewust te zijn van de maatschappelijke ingrijpende gevolgen van de zogenaamde ketenaansprakelijkheid. Afwijkingen van dan wel verfijningen in het principe van de ketenaansprakelijkheid zijn voor hen echter onaanvaardbaar. Een afdoende regeling is zonder deze ketenaansprakelijkheid niet op te stellen. Bovendien is er in de huidige situatie in feite al sprake van een vorm van ketenaansprakelijkheid. De hoofdaannemer aanvaardt bij onderaanneming immers wel het risico van faillissement van de betreffende onderaannemers en onderaannemers. De hoofdaannemer aanvaardt eveneens de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het opgeleverde werk van onderaannemers die de hoofdaannemer in eerste instantie zelfs niet hoeft te kennen. De ketenaansprakelijkheid is dus in het geheel niet een bedrijfstaking-vreemd verschijnsel.

Deze leden zouden graag een korte uiteenzetting krijgen over de situatie in België en West-Duitsland met betrekking tot de aansprakelijkheid voor het betalen van de sociale premies en het voldoen aan de fiscale verplichtingen in het geval van onderaanneming. In dit verband zouden zij het belang van harmonisatie van de wetgeving met onze buurlanden sterk willen beklemtonen. Welke initiatieven heeft de Regering in dezen reeds genomen of is zij van plan te nemen? Deze leden wilden vervolgens enige vragen stellen over de regeling die de NIVAG op 21 juni 1979 heeft voorgesteld ter bestrijding van de mala fide onderaanneming in de bouwnijverheid. Het betreft hier een regeling waarbij de hoofdaannemer gerechtigd is het betrokken percentage loonbelasting, sociale premies en b.t.w. in te houden op de onderaannemingsom, om het betreffende bedrag vervolgens over te maken naar een (op te richten) centraal administratiekantoor. Daar moeten de ontvangen bedragen in rekening-courant met de betreffende onderaannemer worden geboekt (voorschotpremie). In dit geval behoeft er geen sprake te zijn van aansprakelijkstelling van de hoofdaannemer of van een ketenaansprakelijkheid. Met de inhouding erkent de hoofdaannemer immers de verantwoordelijkheid voor het betalen van de sociale premies en de belastingen voor de onderaannemers. Kan de Regering de realisering van de doelstelling van het wetsontwerp afzetten tegen de voorgestane regeling van de NIVAG?

Is het argument dat door de NIVAG-regeling de liquiditeit van de bona fide onderaannemers in ernstige mate wordt aangetast, niet sterk overdreven, zo zeiden deze leden, aangezien het vooruit reserveren van de afdrachten sociale premies en fiscale verplichtingen in feite slechts in de aanvangperiode van de regeling geschiedt en het geval dat een (onder-)aannemer zich voor het eerst in de bouwsector manifesteert? Als het NIVAG-systeem eenmaal loopt, is er immers geen sprake meer van feitelijke liquiditeitsaantasting aangezien dan de ene opbrengst de andere betaling mogelijk maakt. Wat is het oordeel van de Regering hierover?

Het lid van de G.P.V.-fractie had er begrip voor dat de bewindslieden waren afgeweken van het advies van de Sociale Verzekeringsraad, voor zover het betreft de aansprakelijkheid van de aannemer voor zijn onderaannemer. Voor een sluitende aansprakelijkheidsregeling is een ketenaansprakelijkheid inderdaad noodzakelijk. Hij kon zich wel voorstellen dat de bouwwerkgevers met enig wantrouwen kijken naar de thans voorgestelde aansprakelijkheidsregeling, maar dit wantrouwen zou zeker overwonnen kunnen worden, omdat ook de bouwwerkgevers zelf veel belang hebben bij het effectief weren van mala fide onderaannemers, aldus dit lid.

3. Vrijwaringsverklaringen

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen de bewindslieden hun mening te geven over het voorstel van het Algemeen Verbond Bouwbedrijf (AVBB) betreffende het door uitvoeringsorganen afgeven van voorwaardelijke vrijwaringsverklaringen, waarvan de voorwaardelijkheid na melding en daarop ontvangen fiat wordt omgezet in een definitieve vrijwaring.

De leden van de C.D.A.-fractie zeiden nog de nodige twijfels te hebben bij het voorstel van de Regering om aan de door haar voorgestane hoofdelijke aansprakelijkheid voor de gehele keten geen systeem van vrijwaringsverklaringen te verbinden. De bewindslieden voeren daarvoor de volgende argumenten aan. Een vrijwaring, afgegeven aan een onderaannemer, zou de hoofdelijke aansprakelijkheid slechts vrijwaren voor belastingen en premies, verschuldigd door die onderaannemer, terwijl de aannemer ook aansprakelijk is indien andere onderaannemers in de keten zonder vrijwaring niet aan hun verplichtingen voldoen. Voorts zouden de uitvoeringsorganen ook geen vrijwaring kunnen afgeven voor de gehele keten, omdat ze de onderaannemers voor de gehele keten niet, en zeker niet tevoren, kennen. Volgens de bewindslieden zou een af te geven verklaring daarom slechts een schijn van volledige vrijwaring geven. Daarnaast voeren de bewindslieden als argument aan dat in bepaalde gevallen ongelijke rechtsbedeling kan ontstaan en dat onvoldoende zekerheid bestaat dat de bezitter van een vrijwaring ook werkelijk bona fide is of blijft.

Deze leden vroegen de bewindslieden niettemin nader in te gaan op de suggestie van zowel de Raad van Bestuur in Arbeidszaken als het AVBB om ook bij een stelsel van ketenaansprakelijkheid te voorzien in de mogelijkheid van vrijwaring voor iedere eerstvolgende schakel. Dit zou betekenen dat de aannemer aansprakelijk is voor de gehele keten van onderaannemers indien zijn directe onderaannemer niet beschikt over een vrijwaringsverklaring. Beschikt de onderaannemer wel over een vrijwaringsverklaring dan zou de aansprakelijkheid van de aannemer vervallen, enz. Waarom is over dit voor de hand liggende alternatief zelfs geen beschouwing opgenomen in de memorie van toelichting? Is dit alternatief wel overwogen en zo ja, welke argumenten pleitten dan daartegen?

In het adres van de Raad van Bestuur in Arbeidszaken wordt erop gewezen dat de bedrijfsverenigingen via het instrument van de vrijwaringsverklaringen de beschikking zouden krijgen over een beleidsinstrumentarium dat hun thans ontbreekt. Zij zouden sanerend kunnen optreden door ofwel een gevraagde vrijwaringsverklaring zonder meer te weigeren ofwel voor de afgifte daarvan financiële waarborgen te eisen. Wat is het oordeel van de bewindslieden hierover?

Deze leden zouden voorts graag een reactie ontvangen op de stelling van de Raad van Bestuur in Arbeidszaken dat in het door hem voorgestane systeem het tussenschuiven van een stroman geheel wordt ondervangen omdat dan geen vrijwaring wordt gegeven. Is in dit systeem ook niet het bezwaar ondervangen, dat de bedrijfsvereniging niet tevoren zou weten wie de onderaannemers in de gehele keten zullen zijn?

Deze leden vroegen zich voorts af of een door het AVBB ontwikkelde verijning op het systeem van de vrijwaringsverklaringen niet tegemoet zou komen aan een ander bezwaar van de bewindslieden, nl. dat er onvoldoende zekerheid bestaat dat de bezitter van een vrijwaringsverklaring ook werkelijk bona fide is en blijft. Het voorstel van het AVBB komt erop neer dat de door de uitvoeringsorganen gegeven vrijwaringsverklaring voorwaardelijk is en alleen wordt gegeven op verzoek van de onderaannemer. Een definitieve vrijwaringsverklaring wordt eerst gegeven na melding van de opdracht met de noodzakelijke gegevens (schatting van benodigde mandagen, aanneemsom, etc.) en het daarop door de bedrijfsvereniging gegeven fiat (contramelding) aan de hand van de actuele situatie. Zou dit een vrijwel afdoende verbetering van de controle op de bonafiditeit zijn?

Deze leden vroegen zich af of nog verdere verbeteringen en garanties bij dit voorstel van het AVBB mogelijk zijn die de «volgtijdige» controle op de bonafiditeit zouden versterken. Gevolg van dit voorstel zou zijn dat de hoofdaannemer dan gevrijwaard is voor de bij de melding opgegeven bedragen en aantallen maar voor het meerdere aansprakelijk zou blijven, voor zover niet tussentijds opnieuw aangemeld is en een positieve reactie ontvangen is. Zou de bedrijfsvereniging na een zekere overgangperiode in staat zijn om deze opzet uit te voeren?

Zowel door de Raad van Bestuur in Arbeidszaken als door het AVBB wordt gesteld dat het wetsontwerp niet de bonafiditeit zelve bestrijdt. Het beperkt zich in wezen tot het veilig stellen van de inning van premies en belastingen, terwijl juist een systeem van vrijwaringsverklaringen iedere schakel ertoe dwingt zorgvuldig zijn onderaannemer te kiezen, omdat bij wanbetaling van de onderaannemer de aannemer die hem contracteert als enige aansprakelijk is. Deze overweging sprak deze leden aan.

Naar de mening van de leden van de P.P.R.-fractie is in de memorie van toelichting afdoende aangetoond dat de invoering van een systeem van vrijwaringsverklaringen allerlei ongewenste mechanismen in gang kan zetten. Eén van de argumenten van de kant van de Regering is naar de mening van deze leden nog onvoldoende uit de verf gekomen. Zij doelden hierbij op de mogelijkheid van vervalsingen en op de mogelijkheid van psychische druk en fysieke geweldpleging op de ambtenaren die de betreffende vrijwaringsverklaringen zouden moeten verstrekken. Naar de mening van deze leden bestaat hiertegen geen afdoende bestrijding en dient, alleen al op grond van dit gegeven, te worden afgezien van het systeem van vrijwaring. Wat is het oordeel van de Regering hierover?

Het lid van de G.P.V.-fractie was nog niet overtuigd van de noodzaak om ook op het punt van de zogenaamde vrijwaringsverklaring, af te wijken van het advies van de Sociale Verzekeringsraad. Dit lid stelde zich de situatie voor van een overigens bona fide besloten vennootschap die echt failliet gaat. Is het in dat geval niet onredelijk de hoofdaannemer aansprakelijk te stellen voor de af te dragen sociale premielasten? Is het bovendien niet denkbaar dat als gevolg hiervan bedrijven die er financieel niet zo rooskleurig voorstaan, minder opdrachten zullen krijgen vanwege het risico dat deze bedrijven failliet gaan, zodat de sociale premies ten laste van de hoofdaannemer komen? Is het effect van de thans voorgestelde regeling dan niet dat marginale bedrijven in een nog moeilijker positie terecht kunnen komen? Is het daarom niet zinvol een registratieplicht in te voeren voor alle bona fide bedrijven zoals bij voorbeeld ook in België het geval is? Kan daarvan geen sanerende werking uitgaan? Gekozen zou dan kunnen worden voor een con-

structie waarbij de aannemer aansprakelijk is voor de hele keten van zijn onderaannemers indien zijn directe onderaannemer geen «verklaring van goed gedrag» heeft. Heeft de onderaannemer zo'n verklaring wel dan vervalt de aansprakelijkheid voor de hoofdaannemer en wordt de eerste onderaannemer hoofdaannemer die aansprakelijk is voor zijn onderaannemers, enz. Bij een dergelijk systeem zijn de door de bewindslieden geopperde bezwaren toch niet aanwezig?

Dit lid vroeg voorts of de bewindslieden zouden willen ingaan op het door het AVBB voorgestelde alternatief van het voorwaardelijke vrijwaringsbevijs. Heeft dit systeem niet het voordeel dat het voor nieuwe aannemingsbedrijven makkelijker wordt om zich op de markt een positie te verwerven? In het systeem van onvoorwaardelijke vrijwaringsverklaringen zal een nieuw bedrijf immers niet kunnen aantonen dat het twee jaar lang trouw premies heeft betaald en zal daardoor zo'n bedrijf niet heel moeilijk kunnen gaan functioneren?

4. Effectuering van de mede-aansprakelijkheid

In het systeem van het wetsontwerp is iedere aannemer hoofdelijk aansprakelijk voor de premie- en belastingschuld van de aannemer(s) die na hem in de keten komen. Volgens de memorie van toelichting is nog wel overwogen in de wet een volgorde vast te stellen die het uitvoeringsorgaan (en de fiscus?) in acht zou moeten nemen bij het aanspreken van de medeaansprakelijken. Hiervan is evenwel afgezien in het belang van het uitvoeringsorgaan (en de fiscus?). De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of het risico voor de hoofdaannemer niet erg groot wordt om – als meest solvabele in de keten – altijd als eerste te worden aangesproken. Zal dit niet leiden tot het inhouden van een zeer groot percentage van de aanneemsom (met het daaruit voortvloeiende gevolg van liquiditeitsproblemen bij de onderaannemers zoals hierboven geschetst), wil hij ten minste niet het risico lopen dat hij wellicht nog na jaren aansprakelijk gesteld wordt voor betaling van premies en belastingen verschuldigd door een of meer onderaannemer(s), terwijl hij die reeds in de prijs van het uit te voeren werk had betaald.

Vrezen de bewindslieden niet dat, als gevolg van het feit dat hoofdaannemers zich tegen de hierboven geschetste risico's gaan indekken, de sanering ook te ver om zich heen kan grijpen en nog slechts enkele mammoetaannemers overblijven omdat vele kleine aannemers vanwege liquiditeitsproblemen het loodje zullen leggen? Willen de bewindslieden daarom niet toch overwegen een volgorde in de wet op te nemen?

Hoe beoordelen de bewindslieden de suggestie dat de hoofdaannemer de onderaannemers betaalt in aan de fasen van het productieproces gekoppelde termijnen zoals dat ook tussen opdrachtgever en hoofdaannemer veelal gebruikelijk is? Zou op zich daarvan niet reeds een sanerende werking en een betere veiligstelling van de positie van bona fide personeel kunnen uitgaan?

Willen de bewindslieden de wijze waarop hoofdaannemers zich zullen gaan indekken tegen het risico van het niet-afdragen van belastingen en premies door hun onderaannemer(s) geheel aan de contracterende partijen overlaten of zien zij aanleiding om daarvoor wettelijke regelen te treffen, bij voorbeeld in de vorm van een mogelijkheid voor de hoofdaannemer om een gedeelte (tot welk maximum?) op de aannemingssom in te houden en deze te «parkeren» bij de fiscus en het uitvoeringsorgaan. Hoe kijken de bewindslieden aan tegen de financieringsproblemen die dit voor de onderaannemers met zich mee zal brengen?

Vervolgens vroegen deze leden hoe de aannemer kan worden aangesproken die zijn bedrijf heeft opgesplitst in verschillende BV's voor bij voorbeeld bouw, inlenen arbeidskrachten, financiering, indien de BV waarin het werkkapitaal zit failliet is gegaan? Moet niet ook in andere wetten dan de Wet op de omzetbelasting 1968 het begrip fiscale eenheid (artikel 7, vierde lid, van die wet) of een analoog begrip worden geïntroduceerd om ook de andere BV's waarmee de onderaannemer opereert te kunnen pakken?

Het wetsontwerp gaat ervan uit dat bij fiscus en uitvoeringsorgaan bekend is dat geen belastingen c.q. premies zijn afgedragen. Hoe denken de bewindslieden te bevorderen dat het werken met niet voor de loonbelasting en sociale verzekeringen opgegeven werknemers ook inderdaad vroegtijdig ontdekt kan worden?

Willen de bewindslieden regelen dat hoofdaannemers alvorens in zee te gaan met een onderaannemer bij de bedrijfsvereniging dan wel de inspectie van de belastingen inlichtingen kunnen verkrijgen omtrent het afdrachtspatruon van premies en belastingen? Zou dit ook niet moeten worden aangevuld met de mogelijkheid informatie bij de bank te verkrijgen omtrent de kredietwaardigheid van de onderaannemer? Van belang is immers dat hoofdaannemers in staat worden gesteld zo goed mogelijk hun risico's te overzien en te beperken.

Deze leden vroegen vervolgens hoe de voorgestelde regeling zal werken in de situatie dat een onderaannemer werk in uitvoering heeft voor verschillende hoofdaannemers waarbij zijn werknemers afwisselend met het ene of met het andere karwei bezig zijn. Als deze onderaannemer geen of slechts een gedeelte van de verschuldigde premies en belastingen afdraagt, hoe wordt dan de omvang van de aansprakelijkheid van de beide hoofdaannemers voor het niet-nakomen van deze verplichtingen vastgesteld? Voor fiscus en uitvoeringsorgaan is toch nauwelijks na te gaan hoeveel manuren, -dagen, -maanden er in de verschillende werkobjecten zitten, noch welke werknemers (met wellicht uiteenlopende lonen en inhoudingen daarop) daar precies werkzaam zijn?

De hier aan het woord zijnde leden hadden de indruk dat de mogelijkheid erin zit dat de hoofdaannemer nog na jaren aangesproken kan worden voor niet afgedragen premies en belastingen van zijn onderaannemer(s). Dit zal minder erg zijn indien de hoofdaannemer zich door inhouding van een deel van de aannemingsom heeft ingedekt. Als hij dat niet heeft gedaan en de volle prijs aan zijn onderaannemer heeft doorbetaald zou dat een ramp kunnen betekenen. Achten de bewindslieden het mogelijk een maximale termijn in het ontwerp op te nemen waarbinnen hoofdelijk kan worden aangesproken?

De hoofdelijk aangesprokene zal worden geconfronteerd met een beschikking van de fiscus, die slechts een bedrag vermeldt. Hoe zal een en ander uitvoeringstechnisch in zijn werk gaan? Hoe zal de aangesprokene kunnen weten voor wie en voor wat hij precies wordt aangesproken en hoe de belastinginspecteur precies aan zijn geschatte, afgeleide en wellicht zelfs exact berekende bedragen komt? Hoe zal de aangesprokene bezwaar en beroep kunnen aantekenen, of heeft hij het recht over alle gegevens te beschikken waarover ook de inspecteur beschikt? Moet dat dan niet in de wet worden geregeld?

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen eveneens of niet te vrezen valt dat de fiscus en de bedrijfsverenigingen bij het in gebreke blijven van een onderaannemer zich zullen wenden tot de meest solvabele schakel, te weten de hoofdaannemer of de eerste onderaannemer in een langere keten.

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat geen volgorde wordt voorgesteld bij het aanspreken met als argument dat dan niet alert gereageerd zou kunnen worden. Kan dit argument uitvoerig toegelicht worden? Deze leden betwijfelden of het wel redelijk en onvermijdelijk is dat in het ontwerp geen volgorde wordt voorgesteld. Het zou toch voor de hand liggen dat in de eerste plaats (eventueel niet uitsluitend) degene die met de wanbetalende onderaannemer in zee is gegaan, aangesproken wordt. Deze suggesties zou al dichter komen bij een hoofdlijke ketenaansprakelijkheid onder vrijwaring van de eerstvolgende schakel, zoals door deze leden als aanvullend element gesuggereerd. In dat geval zou dan de aansprakelijkheid worden beperkt tot uitsluitend degene die direct contracteert. Indien niet tot vrijwaring van de eerstvolgende schakel zou worden overgegaan, zouden deze leden een zekere volgorde bij de aansprakelijkstelling redelijk achten.

Hoofdelijke aansprakelijkheid dient naar de mening van deze leden eigenlijk alleen in uitzonderlijke situaties te gelden. De fiscus en de uitvoeringsorganen hebben nu de keuze wie aansprakelijk wordt gesteld. Hierbij kan de rechtszekerheid in gevaar komen. De aangesprokene heeft ook niet die mogelijkheden tot regres die de fiscus heeft. Dienen bij de keuze van aansprakelijkheid niet in elk geval de beginselen van behoorlijk bestuur te gelden?

De Raad van Bestuur in Arbeidszaken heeft erop gewezen dat ten gevolge van het niet-aangeven van een volgorde van aansprakelijkstelling met name lager in de keten zonder al te veel risico ook met minder bona fide onderaannemers gewerkt kan worden, hetgeen onzorgvuldigheid bij het kiezen van de onderaannemer in de hand werkt en zelfs aanleiding kan zijn tot georganiseerde mala fide onderaanneming. Deze leden zouden graag een reactie hierop vernemen van de bewindslieden.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen of de fiscus in geval van faillissement van een onderaannemer van zijn voorrechten kan afzien en zich eenvoudig veilig kan stellen door een aannemer hoger in de keten uit te winnen en of de uitgewonnene dan vervolgens slechts concurrent-crediteur in het faillissement van de onderaannemer wordt.

Ook naar de mening van de leden van de P.P.R.-fractie dient een regeling te worden getroffen waardoor vermeden wordt dat de bedrijfsverenigingen en de fiscus zich bij het achterwege blijven van afdracht door een onderaannemer voor inning tot de meest solvabele in de keten zullen wenden, dus de hoofdaannemer. De lager in de keten opererende onderaannemers zouden dan buiten schot blijven, hetgeen de zorgvuldigheid van het kiezen van een onder-onderaannemer niet bevordert en zelfs tot structurele mala fide praktijken aanleiding kan geven. In feite wordt deze ongewenste ontwikkeling bevorderd door de redactie van het voorgestelde artikel 16b Coördinatiewet Sociale Verzekering op grond waarvan het uitvoeringsorgaan het recht heeft om voor de premieschuld die aannemer of onderaannemer aan te spreken, welke het verkiest. Wat denkt de Regering tegen deze uitwerking van het wetsontwerp te kunnen doen? Op welke wijze is dit probleem in België opgelost?

Ook het lid van de G.P.V.-fractie vroeg zich af of nu in alle gevallen de hoofdaannemer zal (moeten) worden aangesproken indien één der onderaannemers in gebreke blijft bij de opdracht van premies en belastingen.

5. De positie van de opdrachtgever

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of het wel geheel terecht is dat de aanbesteder in het wetsontwerp buiten schot blijft. De grootste aanbesteder is de overheid zelf. Mag van haar eigenlijk niet worden verwacht dat ook zij zorgvuldig is bij het kiezen van een aannemer met wie zij in zee gaat, alsmede ten aanzien van de voorwaarden waarop dat gebeurt? Kan inzicht worden gegeven in de waarborgen die opdrachtverlenende instanties binnen de overheid thans trachten te verkrijgen in vergelijking met wat bij particuliere opdrachtgevers gebruikelijk is?

Werken aanbesteders niet indirect mee aan mala fide praktijken door vooral te gunnen aan de laagst inschrijvende, zonder er verder op te letten hoe het komt dat die inschrijving zo laag kan zijn?

Hebben de bewindslieden ook de mogelijkheid overwogen dat met name de overheid als aanbesteder de verschuldigde premies en belastingen inhoudt op de te betalen prijs? De hoofdaannemer zelf kan toch ook mala fide zijn (hier speelt met name de verantwoordelijkheid ook van de aanbesteder)? Hoe zit het in dat geval met de afdracht van premies en belastingen? Het is immers heel goed mogelijk dat aanbesteder en aannemer onder één hoedje spelen. Blijven dan de uitvoeringsorganen en de fiscus achter het net vissen?

De leden van de C.D.A.-fractie wezen erop dat zowel door de Federatie van Bouw- en Houtbonden als door het AVBB de suggestie is gedaan om de ketenaansprakelijkheid eventueel uit te breiden tot (categorieën) opdrachtgevers. In België is de opdrachtgever die werk laat uitvoeren door een niet-geregistreerde aannemer tot 85% van de prijs van een werk hoofdelijk aansprakelijk voor de belasting- en premieschulden van de aannemer. Zou op deze wijze inderdaad bereikt kunnen worden dat ook de opdrachtgever zorgvuldiger zijn aannemer of groep aannemers kiest? Zou hierbij de overheid als een van de grootste opdrachtgevers niet het voortouw kunnen nemen? Graag zouden deze leden het oordeel van de bewindslieden hierover vernemen.

Ook de leden van de S.G.P.-fractie stelden de vraag waarom de verhouding tussen aannemer en opdrachtgever geen aandacht krijgt. Zou de opdrachtgever niet mede moeten worden betrokken in de aansprakelijkheidsregeling, zodat de overheid als een van de grootste opdrachtgevers mede in het gezichtsveld komt en dientengevolge het voortouw zou kunnen nemen? Verschillende gemeenten hebben blijkbaar reeds een regeling getroffen die erop neerkomt dat de hoofdaannemer verantwoordelijk is voor premie- en belastingafdracht van onderaannemers. Zijn er voorbeelden bekend van gevallen waarin opdrachten om deze reden zijn afgeketst?

Leidt het op onvoldoende gronden niet betrekken van de opdrachtgever bij bestrijding van de malafiditeit niet tot een ongelijke rechtsbedeling tussen aannemer en nevenaannemer, aangezien de bonafide onderaannemers door de te treffen maatregelen gezamenlijk borg zullen moeten staan voor de opbrengst van alle premies, terwijl de nevenbedrijven via een omslagstelsel over het algemeen mede bijdragen tot de oninbare premies bij de aannemers, omdat zij bij dezelfde bedrijfsvereniging zijn aangesloten?

Het had de leden van de P.P.R.-fractie verbaasd dat niet in eerste instantie de opdrachtgever de eerste verantwoordelijkheid wordt toebedeeld in de keten. Zij hadden begrepen dat zulks in België wel het geval is. In feite zou hiermee de overheid, als één van de grootste, zo niet de grootste opdrachtgever, zich zelf de verplichting opleggen zo nauwgezet mogelijk te beoordelen met welke (hoofd-)aannemers in zee wordt gegaan. Deze leden hadden begrepen dat de gemeenten Amsterdam en Bodegraven reeds de ketenaansprakelijkheid in de bestekken hanteren en ook op zich zelf van toepassing verklaren. Het verdient in dit verband aanbeveling dat de centrale overheid hieromtrent een algemene richtlijn uitvaardigt.

Op grond van welke argumenten heeft de Regering gemeend de opdrachtgever buiten de ketenaansprakelijkheid te houden?

Overigens zou, indien ook de opdrachtgever in de keten wordt opgenomen, een afdoende regeling moeten worden ontworpen om te vermijden dat de bedrijfsvereniging en de fiscus bij het achterwege blijven van afdracht door een onderaannemer zich voor inning tot de opdrachtgever zullen wenden. Dan immers zou de overheid, als grootste opdrachtgever, weer zelf opdraaien voor de betaling van de sociale premies en de afboeking van fiscale schulden.

6. Gevolgen van de voorgestelde regeling

De leden van de P.v.d.A.-fractie zeiden te hopen dat dit wetsontwerp een sanerende werking zal hebben. Zij achtten het niet ondenkbaar dat van de voorgestelde regeling een ver gaande invloed op de structuur van bepaalde bedrijfstakken (en met name op die van de bouwnijverheid) zal uitgaan. In de memorie van toelichting ontbreekt echter ten onrechte een omschrijving van die effecten. Deze leden vroegen de Regering alsnog een poging daartoe te ondernemen. Daarbij zouden o.a. aan de orde moeten komen de verhouding tussen de grote en kleine bedrijven, de eventuele effecten op het aanbestedingsstelsel, de mate waarin bedrijven wellicht het bestand aan

vast personeel zullen verhogen en de vraag of de hoofdaannemer in de praktijk gedwongen zal worden een totaal-contract met onderaannemers en onder-onderaannemers aan te gaan.

Volgens de memorie van toelichting (blz. 17/18) is een aanvankelijke prijsverhoging als gevolg van de voorgestelde regeling niet geheel uit te sluiten. Kunnen de bewindslieden nader toelichten waarom zij denken dat dit prijsverhogende effect door de sanerende werking van de regeling zal afnemen en zelfs verdwijnen? Denken zij bij voorbeeld dat men elkaar in de aannemingswereld voldoende kent of kan kennen, zodat hoofdaannemers niet blijvend maatregelen behoeven te treffen om zich tegen het risico van (een) mala fide onderaannemer(s) in te dekken?

Vrezen de bewindslieden niet dat onderaannemers in liquiditeitsproblemen zullen komen doordat de hoofdaannemer een percentage van de aannemingsom dat bestemd is voor afdracht van premies en belastingen zal gaan inhouden waardoor de onderaannemer van kortlopend werkkapitaal verstoken blijft en dat (met hoeveel moeite?) moet gaan lenen?

Ten slotte spraken deze leden er hun verwondering over uit dat het wetsontwerp niet voorziet in ondertekening door de bewindslieden van Economische Zaken en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Deze bewindslieden, die toch bemoeienis hebben of zouden moeten hebben met het sectorstructuurbeleid, hebben evenmin de memorie van toelichting ondertekend. Kan de Regering aangeven waarom dit is nagelaten?

De leden van de C.D.A.-fractie stelden de vraag of de voorgestelde regeling niet met name voor bedrijven in de sector van het midden- en kleinbedrijf extra risico's oplevert doordat de hoofdaannemer zal trachten het risico van de aansprakelijkheid te ondervangen door hetzij een bankgarantie hetzij inhouding van het betreffende deel van de aanneemsom. Bankgaranties zouden het bedrijfskrediet van de desbetreffende onderneming, in casu dat van de onderaannemer blokkeren. Een eventuele deconfiture bij de hoofdaannemer zou in de praktijk betekenen dat de onderaannemer zijn geld kwijt is. Inhouding zou de hoofdaannemer vrijwaren indien hij dit zeer langdurig zou doen vanwege eventuele navordering van de fiscus of de bedrijfsvereniging. Willen de bewindslieden hierop ingaan?

Deze leden vroegen ook of niet met name ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf in gevaar dreigen te komen doordat de afhankelijkheid van de hoofdaannemer toeneemt. Is het voor bedrijven niet moeilijk na te gaan met wie men in zee zou moeten gaan zolang de geheimhoudingsplicht van de fiscus en de uitvoeringsorganen bestaat?

De hoofdelijke aansprakelijkheid is ook van toepassing in geval van samenwerking met bona fide onderaannemers die in de moeilijkheden geraaken. In dit geval krijgen de fiscus en de bedrijfsvereniging een beter verhaalsrecht dan normaal. Kan afwenteling van het risico naar de opdrachtgever (hogere prijs voor de consument) of naar de onderaannemer (minder werkgelegenheid in die sector) optreden? Wordt hierdoor schaalvergroting niet in de hand gewerkt?

Deze leden zouden ten slotte willen vragen welke gevolgen dit ontwerp zou kunnen hebben voor de bouwcapaciteit en de beschikbare arbeid in de bouw.

Ook de leden van de S.G.P.-fractie vroegen om een nadere toelichting bij de stelling van de Regering dat het verwachte prijsverhogend effect zal afnemen of zelfs verdwijnen naarmate de sanerende werking van de regeling zich sterker zal doen gevoelen. Is deze conclusie voldoende onderbouwd?

Wordt door de voorgestelde regeling, zo vroegen deze leden, niet bewerkstelligd dat de rekening van het wettelijk aan de aannemer opgelegde risico in omvangrijke mate aan het bona fide nevenbedrijf gepresenteerd zal worden, hetgeen mogelijk zal leiden tot een ernstige verstoring van het huidige bouwproces?

In hoeverre is voorts voldoende onderzocht of door dit voorstel van wet een neerwaartse druk op de premie verkregen wordt als gevolg van het uitrangeren van de mala fide onderaannemer?

Indien in het kader van het onderhavige wetsontwerp een vervalsing van mededingingsvoorwaarden zou zijn te verwachten, zou dan de Europese Commissie niet gehoord dienen te worden (artikel 102 EEG-verdrag) voordat men tot vaststelling van deze wettelijke bepalingen overgaat?

7. Overige onderwerpen

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen nog aandacht voor die vorm van onderaanneming die vooral ten doel heeft schommelingen in de produktie, die huns inziens in beginsel voor rekening van de hoofdaannemer zouden moeten komen, op te vangen. Zij vroegen zich af of de overheid, vooral in de bouwnijverheid waarbij zij zo zeer betrokken is, niet de oprichting van regionale pools zou moeten stimuleren (onder vergunning van de overheid) zodat het vaste dienstverband van personeel verder bevordert en afwenteling op de gemeenschap via vooral de Werkloosheidswet, beperkt kan worden.

Volgens Peperkamp, bestuurder van de Industriebond FNV, zouden werkgevers reeds bezig zijn zich in te dekken tegen dit wetsontwerp door als buitenlandse BV op de Nederlandse markt te gaan opereren (zie NRC-Handelsblad, dd. 10 oktober 1979, blz. 13). Is het juist dat dit wetsontwerp, wanneer het wet is geworden, de buitenlandse BV's ongemoeid zou laten? En als dat het geval zou zijn, willen de bewindslieden die lacune dan dichten? Of geldt hier het antwoord van de Minister van Justitie op vragen van het lid De Graaf dat de Nederlandse rechtsregels ook voor de in buitenlandse rechtspersoon gestoken onderneming gelden? Is dat ook het geval wanneer die onderneming niet hier gevestigd, doch wel hier werkzaam is (zie Aanhangsel Handelingen 1978-1979, nr. 30)?

Ten slotte nodigden deze leden de bewindslieden uit hun mening te geven over het door mr. J. M. J. Korff de Gidts in overleg met een aantal deskundigen uit de aannemingswereld ontworpen systeem ter beëindiging van zwendel met vakantiebonnen en van het optreden van mala fide koppelbazen (zie Haagsche Courant dd. 25 oktober 1979, blz. 1 en 2).

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen de aandacht van de bewindslieden voor de kritiek van het AVBB dat de voorgestelde regeling zich beperkt tot het veilig stellen van de inning van premies en belastingen in gevallen dat fraude aan het licht treedt. Niet ontdekte ontduiking van afdrachten blijft onder tafel. Het AVBB bepleit daarom een snelle en blijvende herkenbaarheid van bonafiditeit en malafiditeit, die alleen mogelijk is wanneer aan de bedrijfsverenigingen veel meer wettelijke mogelijkheden worden geboden om mala fide praktijken op te sporen. Wat is het oordeel van de bewindslieden hierover?

Het AVBB heeft er voorts op gewezen, vervolgden deze leden, dat aan invoering van de voorgestelde regeling het gevaar is verbonden dat de medewerking van opsporing van malafiditeit zal verminderen omdat ook de bona fide (hoofd)aannemer bij het aan het licht treden daarvan risico loopt. Hoe beoordelen de bewindslieden dit?

De leden van de S.G.P.-fractie sloten zich bij deze vragen aan.

De leden van de C.P.N.-fractie vroegen zich nog af welke gevolgen de voorgestelde regeling zal hebben voor de rechtspositie van werknemers bij bedrijven als de Samenwerkende Havenbedrijven in Amsterdam, die voor een belangrijk deel de arbeidskrachten leveren voor de gehele Amsterdamse haven. Valt dit soort bedrijven ook onder de regeling?

ARTIKELLEN

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

Artikel 16b, eerste lid

In dit lid wordt een definitie gegeven van de termen «aannemer» en «onderaannemer». Daarbij is bewust geen aansluiting gezocht bij het begrip «aanneming van werk» zoals dat is omschreven in artikel 1637b van het Burgerlijk Wetboek omdat dan het gevaar zou bestaan dat aan de werking van de wet zou kunnen worden ontkomen door een juridische constructie waarmee aan de overeenkomst een kwalificatie wordt gegeven welke afwijkt van die van de overeenkomst van aanneming van werk van het BW. Zo zou, aldus de memorie van toelichting, de z.g. «regie-overeenkomst» geen aanneming van werk zijn in de betekenis van het BW. De leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. vroegen zich af of artikel 1637b BW wel de werking heeft zoals in de memorie van toelichting is aangegeven. Tevens vroegen zij zich af of de tekst van het wetsontwerp en de memorie van toelichting een voldoende scherpe afbakening geeft tussen enerzijds het civielrechtelijk begrip «aanneming van werk» en anderzijds de in het wetsontwerp gedefinieerde begrippen «aannemer» en «onderaannemer»; zulks mede gelet op het begrip dienstbetrekking dat de wettekst hanteert ter definiëring van de begrippen aannemer en onderaannemer, terwijl – zoals bekend – het begrip dienstbetrekking in het civiele recht enerzijds en in het belastingrecht en sociale verzekeringsrecht anderzijds niet een gelijklopende inhoud heeft.

Bij de definiëring van de begrippen aannemer en onderaannemer wordt gesproken over een werk met als kenmerk, dat dit van stoffelijke aard moet zijn. De memorie van toelichting geeft, aldus de aan het woord zijnde leden, niet aan wat hieronder precies moet worden verstaan, behalve dat er een aantal voorbeelden wordt opgesomd. Zij stelden dan ook de volgende vragen:

a. Wat moet onder «een werk» worden verstaan, mede in relatie tot de verschuldigde belasting en premie ter zake van dat «werk» (zie o.a. het nieuw voorgesteld artikel 16b, vijfde lid)?

b. Hoe moet dit begrip «een werk» worden begrepen in relatie tot overeenkomsten voor onbepaalde tijd (bij voorbeeld contracten voor onderhoudswerken)?

c. Wat is in dit verband de betekenis van de terminologie «van stoffelijke aard»? In talrijke gevallen worden producten voortgebracht, waarbij niet aanstonds duidelijk is of deze van stoffelijke aard zijn dan wel de neerslag vormen van geestelijke of intellectuele arbeid.

Artikel 16b, derde lid

De leden van de C.D.A.-fractie achtten het met de bewindslieden juist dat de kring van aansprakelijke personen in de wet zelf wordt vastgesteld, zoals de z.g. «eigenbouwer».

Artikel 16b, vierde lid

Ingevolge dit lid wordt de verkoper van een toekomstige zaak ten opzichte van de aannemer als onderaannemer beschouwd indien en voor zover de koop en verkoop voortvloeien uit of verband houden met het in het eerste lid onder a bedoelde werk.

De leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. vroegen wat onder een toekomstige zaak moet worden verstaan. In de artikelsgewijze toelichting (blz. 21) wordt hierover geen uitsluitsel gegeven. Wel wordt gesteld 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. Deze leden vervolgden met de

vraag of door deze bepaling niet het gevaar bestaat dat men in de aansprakelijkheidsketen kan geraken zonder dat men hiervan weet heeft. Zij vroegen zich ook af of deze bepaling niet betekent dat talrijke gevallen van koop en verkoop, die het wetsontwerp niet beoogt onder de regeling van aanneming van werk te brengen, toch onder de werking van de voorgestelde regeling worden gebracht, omdat nu eenmaal in het bedrijfsleven vele overeenkomsten van koop en verkoop een toekomstige zaak tot onderwerp hebben.

Artikel 16b, vijfde lid

De leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. vroegen om een nadere uiteenzetting over wat bedoeld wordt met de woorden dat in dit lid de hoofdelijke aansprakelijkheid van de aannemer wordt «geregeld» (eerste zin van de toelichting bij dit lid). Zij merkten op dat in het wetsontwerp regels ontbreken omtrent de rechtsgevolgen van de aansprakelijkstelling. In dit verband stelden zij de volgende vragen:

a. Moet men uit dit lid afleiden dat de uitvoeringsorganen en de fiscus als crediteuren het recht krijgen naar willekeur een aannemer of onderaannemer aan te spreken voor de betaling van premie en belastingen? Dienen ook hier niet de beginselen van behoorlijk bestuur te worden gehanteerd?

b. Bevordert het wetsontwerp niet een te coulante houding bij fiscus en uitvoeringsorganen sociale verzekering ten opzichte van slechtbetalende debiteuren?

c. Zijn de invorderingsorganen in staat het bedrag van de aansprakelijkheid te kwantificeren en wel op zodanige wijze dat de aansprakelijk gestelde zich met succes hiertegen kan verweren?

d. Ware het niet wenselijk uitdrukkelijk in de wet aan te geven in welk geval dan wel gevallen men aansprakelijk kan worden gesteld; kortom is een omschrijving van de aansprakelijkstelling niet op haar plaats?

e. Het wetsontwerp houdt geen bepaling in over een tijdstip, waarop de hoofdelijke aansprakelijkheid van de aannemer is beëindigd. Wordt het niet billijk geacht een tijdslimiet op te nemen van bij voorbeeld 1 jaar na voltooiing (of oplevering) van het werk gedurende welke periode men aansprakelijk kan worden gesteld?

De hier aan het woord zijnde leden meenden, dat het ontbreken in de wet van een omschrijving van de gevallen, waarin de aansprakelijkstelling geldt, mogelijk tot gevolg zal hebben dat een ieder, die op grond van artikel 16a en 16b hoofdelijk aansprakelijk wordt gesteld, van het uitvoeringsorgaan een voor beroep vatbare beslissing zal vragen op grond waarvan tegen de aansprakelijkstelling beroep kan worden ingesteld bij de Raad van Beroep en de Centrale Raad van Beroep. Hebben de bewindslieden zich deze praktische consequentie wel voldoende gerealiseerd?

Tevens wierpen deze leden de vraag op of de administratieve rechter in staat is om deze beroepszaken binnen een redelijke termijn af te handelen (gelet op enerzijds de noodzaak en wenselijkheid van een beroepszaak en anderzijds de toenemende achterstanden bij de administratief-rechterlijke colleges). Geldt dit niet evenzo voor de belastingkamers van de gerechtshoven?

Artikel 16b, achtste lid

In dit lid wordt de verplichting opgelegd 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. De memorie van toelichting meldt hierbij dat in de administratie moet blijken welk bedrag van de betaalde aanneemsom bestemd is voor loonkosten. De bewindslieden verwachten dat dit in de praktijk geen moeilijkheden zal opleveren, omdat voor de vaststelling van de aanneemsom diverse calculaties gemaakt zullen zijn.

De leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. zeiden niet te willen ontkennen dat het in sommige gevallen mogelijk is om uit de prijs globaal de looncomponent af te leiden. Maar dit zal huns inziens lang niet in alle situaties doenlijk zijn. Zij vroegen zich dan ook af hoe men denkt te handelen in die gevallen waarin het loonbedrag niet is te benaderen.

Zij wierpen ook de vraag op hoe men in die gevallen waarin de looncomponent wel redelijk is te benaderen het verschuldigde bedrag aan loonbelasting denkt te kunnen vaststellen. Wil men in die gevallen overgaan tot globalisering van de belastingheffing, gaande in de richting van een loonsomheffing? Als dit inderdaad het geval zou zijn, hoe verhoudt zich een dergelijke globalisering tot de bestaande loonbelasting, die, zoals bekend, een persoonlijke belasting is van de werknemer in de vorm van een voorheffing met een verrekeningsmogelijkheid met de verschuldigde inkomstenbelasting achteraf?

Vervolgens vroegen deze leden zich af hoe men een en ander denkt te kunnen realiseren zonder dat de werknemers die in de inkomstenbelasting worden aangeslagen hiervan de dupe worden (en dat zijn beslist niet alleen werknemers met hoge inkomens, maar ook de werknemers met een eigen woning waarvan de fiscale opbrengst negatief is). Op dit moment bestaan bij een gebrekkige loonadministratie en ingeval dat deze volledig ontbreekt reeds problemen met de eventuele verrekening van de ingehouden loonbelasting met de inkomstenbelasting van de betrokken werknemer. Deze problemen spelen zich evenwel af in de relatie tussen de werknemer en zijn werkgever. Ten gevolge van de onderhavige bepaling kunnen dezelfde problemen zich ook gaan voordoen in een niet bestaande relatie, te weten die tussen de werknemer en de aansprakelijk gestelde aannemer. Daarbij komt nog dat in dit geval ook zeker is dat de loonbelasting wordt afgedragen door de aansprakelijk gestelde, hetgeen een recht op verrekening met de inkomstenbelasting meer doet klemmen.

Artikel 16b, negende lid

In dit lid wordt een uitzondering gemaakt voor het geval 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.

Dit gaf de leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. reden te vragen wat onder geheel of grotendeels moet worden verstaan en aan welke grootheid men denkt te kunnen of te moeten relateren.

Deze leden wezen erop dat de aansprakelijk gestelde zich van aansprakelijkstelling slechts kan bevrijden, indien hij kan bewijzen dat het werk is verricht op de plaats waar de onderneming van de onderaannemer is gevestigd. De vraag die daarbij rijst is wat *materieel-rechtelijk* moet worden verstaan onder: de plaats; het verrichten; de onderneming; het gevestigd zijn.

Deze leden wezen er verder op, dat *bewijsrechtelijk* het probleem rijst aan welke eisen het door de aansprakelijk gestelde te leveren bewijs moet voldoen (blijken, aannemelijk maken; zie hierover het belastingrecht). Zou het niet gerechtvaardigd zijn dat degene, die aansprakelijk stelt, deze ook eerst zelf bewijst, daar hij over meer mogelijkheden beschikt?

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

De leden van de P.P.R.-fractie vroegen of dit artikel (evenals het voorgestelde artikel 32d van de Wet op de loonbelasting 1964 en 41d van de Wet op de omzetbelasting 1968) in alle gevallen vermijdt dat de schuldeisers (uitvoeringsorganen) voor het verhaal op niet-betaalde premies, zich rechtstreeks wenden tot de meest solvabele van de aannemers in de keten? Of anders gezegd: dient het verhaal altijd te geschieden in de verhouding waarop het bouwwerk door de onderaannemers is verricht? Indien dit het geval is, hoe moet dan de passage van de memorie van toelichting op blz. 22 worden

begrepen dat ..«het uitvoeringsorgaan het recht heeft om voor de premieschuld die op het uitgevoerde werk betrekking heeft, die aannemer of onderaannemer aan te spreken, welke het verkiest»?

Artikel VIII (Wet op de omzetbelasting 1968)

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of dit wetsontwerp getoetst is op mogelijke strijd met de zesde richtlijn van de Europese Gemeenschappen inzake de omzetbelasting van 17 mei 1977.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af of de in dit ontwerp voorgestelde wijzigingen in de Wet op de omzetbelasting wel passen in het kader van de zesde EG-richtlijn inzake de omzetbelasting. In artikel 21 van deze richtlijn wordt gesproken over een hoofdelijke verplichting om de belasting te voldoen voor een andere persoon dan de belastingplichtige. Dat is toch iets anders dan het achteraf hoofdelijk aansprakelijk stellen van een andere persoon. Deze leden meenden voornamelijk dat in de voorgestelde conceptie van fraudebestrijding het onderdeel omzetbelasting alleen in zoverre zou kunnen passen dat b.t.w.-fraude tussen ondernemers voornamelijk voorkomt bij gevallen dat wel facturering en aangifte wordt gedaan doch geen afdracht plaatsvindt. Het aftrekmechanisme tussen onder- en hoofdaannemers vermindert de neiging om te frauderen.

Deze leden vroegen zich ook af of het mogelijk zou zijn dat de b.t.w. over de aanneemsom van de onderaannemers in elk geval door de hoofdaannemer verschuldigd wordt, waardoor fraude met de b.t.w. die door de onderaannemers verschuldigd zou zijn, bij voorbaat uitgesloten wordt voor de gehele keten. Het gaat hier om vrijstelling voor de onderaannemer in de vorm van het overnemen van de belastingschuld door de hoofdaannemer. Welke ervaringen zijn in dit verband opgedaan met de z.g. onderaannemersvrijstelling/onderaannemersverklaring onder de Wet op de omzetbelasting 1954?

Is dit in een b.t.w.-systematiek als een uitzondering eventueel toelaatbaar, gelet op het zeer grote belang van een goede regeling? Zou een dergelijke verlegging van de b.t.w.-heffing toelaatbaar zijn op grond van de zesde EG-richtlijn inzake de omzetbelasting? Deze leden wezen er nog op dat zulks thans reeds geschiedt ten aanzien van buitenlandse onderaannemers (zie artikel 12, tweede lid, van de Wet op de omzetbelasting 1968 en artikel 21 van de zesde EG-richtlijn). Voorts wezen zij erop dat in België per 1 april 1979 een regeling inzake de verlegging van de b.t.w.-heffing van kracht is geworden die overeenkomt met de door hen gesuggereerde maatregel. Kunnen de bewindslieden nader ingaan op deze Belgische regeling en mag uit het feit dat deze van kracht is geworden niet worden afgeleid dat ze in overeenstemming is met de EEG-regels?

De leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. wezen erop, dat voor een zuiver functioneren van een b.t.w.-stelsel als voorwaarde geldt dat daarin geen cumulatieve effecten gaan optreden. Deze effecten ontstaan indien in enig stadium, voorafgaand aan het belaste fiscale consumptiestadium, betaalde voorbelasting niet of niet volledig kan worden teruggevorderd van de fiscus. De b.t.w. mag, met andere woorden, geen kostprijsfactor zijn. Hoezeer de Europese Gemeenschap waakt tegen zodanige verstoringen moge blijken uit artikel 27, eerste lid, van de zesde richtlijn. In de tweede zin van deze bepaling wordt vastgesteld dat maatregelen tot vereenvoudiging van belastingheffing geen noemenswaardige invloed mogen hebben op het belastingbedrag dat verschuldigd is in het stadium van het eindverbruik. Deze leden stelden dan ook de volgende vraag. Als de door de fiscus aangesproken hoofdaannemer er niet in slaagt zijn regresrecht inzake de voor zijn subonderaannemer betaalde b.t.w. te realiseren, wordt de niet op de onderaannemer verhaalde b.t.w. dan onderdeel van de kostprijs, waarvoor opnieuw b.t.w. wordt geheven? Wordt hierdoor dan geen afbreuk gedaan aan het meest essentiële b.t.w.-beginsel van non-cumulatie?

De hier aan het woord zijnde leden herinnerden eraan, dat in artikel 21 van de zesde richtlijn primair als schuldenaar van de belasting aangewezen wordt de belastingplichtige, die een belastbare handeling verricht en dat hierop twee uitzonderingen mogelijk zijn:

a. Ingeval een in het buitenland gevestigde belastingplichtige immateriële diensten van artikel 9, lid 2, sub e, (verlenen van octrooien, licenties, know-how, etc.) bewijst moet daarvoor in de nationale wetgevingen de bepaling worden opgenomen dat de binnenlandse dienstenontvangers de belasting verschuldigd zijn; de lid-staten kunnen daarbij stipuleren dat de dienstverrichter mede hoofdelijk aansprakelijk is.

b. In situaties, waarin in het buitenland gevestigde belastingplichtigen andere dan bovengenoemde diensten verlenen, kunnen de lid-staten bepalen, dat de belasting door een ander verschuldigd is, bij voorbeeld door een fiscale vertegenwoordiger of door de dienstendestinateur (artikel 21, eerste lid, onder a).

Ook mogen de lid-staten in dit geval voor voldoening van de belasting een ander persoon hoofdelijk aansprakelijk stellen. De plaatsing van de laatste zin, handelend over hoofdelijke aansprakelijkheid in de context van een aan het slot van artikel 21, eerste lid, onder a, onmiddellijk volgend op een zinsede over dienstenverkeer met het buitenland, wettigt het vermoeden dat slechts hoofdelijke aansprakelijkheid in een dienstenrelatie met het buitenland onderwerp van regeling is.

Deze leden vroegen zich af of het feit dat de zesde richtlijn het stipuleren van hoofdelijke aansprakelijkheid in deze concrete situaties aan de lid-staten toestaat, niet a contrario tot de conclusie leidt dat deze niet in het algemeen door de wetgevers der lid-staten in hun nationale wetgevingen mag worden opgenomen.

De leden behorende tot de fracties van C.D.A. en V.V.D. merkten vervolgens het volgende op. In artikel 12 van de Wet op de omzetbelasting 1968 wordt bepaald van wie de belasting wordt geheven. Primair is dit degene die de leveringen of diensten heeft verricht. Ingeval een buitenlandse ondernemer (onderaannemer), zonder vestiging of vaste inrichting in Nederland, op Nederlands grondgebied aan een Nederlandse ondernemer (hoofdaannemer) prestaties verricht, wordt de belastingplicht evenwel naar de Nederlandse hoofdaannemer verlegd (artikel 12, tweede lid van de Wet op de omzetbelasting 1968). De Nederlandse hoofdaannemer voldoet de ter zake verschuldigde belasting en mag tegelijkertijd de betaalde belasting van de fiscus terugclaimen. Bij deze overname van belastingplicht heeft hoofdelijke aansprakelijkstelling derhalve geen betekenis meer. In het algemeen zal de hoofdaannemer overname van belastingplicht sterk prefereren boven hoofdelijke aansprakelijkheid. Immers bij overname van belastingplicht verkrijgt hij een daarbij behorende solide claim op de fiscus, het z.g. recht van vooraf trek, in plaats van een als gevolg van hoofdelijke aansprakelijkheid – mogelijk falend – regresrecht op zijn onderaannemer. Een hoofdaannemer, die niet met een buitenlandse, doch met een binnenlandse onderaannemer in zee gaat, verwerft na betaling van diens belasting niet een claim op de fiscus maar slechts een regresrecht op een dubieuze debiteur, die zelf in gebreke bleef de fiscus te voldoen. Met het oog op de daaraan verbonden voordelen, zal een hoofdaannemer dan ook bij voorkeur contracteren met buitenlandse onderaannemers in plaats van met ter zake in Nederland gevestigde gegadigden. Deze leden vroegen zich dan ook af of bij de totstandkoming van dit wetsontwerp wel voldoende rekening gehouden is met de nadelige gevolgen van bovengenoemde regeling voor de Nederlandse werkgelegenheid.

De leden van de fracties van C.D.A. en V.V.D. merkten vervolgens op dat in het voorgestelde artikel 41b de aannemer hoofdelijk aansprakelijk wordt gesteld «voor de belasting die de onderaannemer of iedere volgende onderaannemer verschuldigd is ter zake van dat werk etc. (vijfde lid)». Zij wezen er verder op dat de door de ondernemer te betalen b.t.w. een saldo is van z.g.

output-b.t.w. over de «omzet» minus z.g. input-b.t.w. over de «inkopen». De volgende situaties zijn denkbaar:

- a. een onderaannemer heeft het recht van vooraftrek van input-b.t.w. reeds gerealiseerd doch nog geen output-b.t.w. over zijn (op)levering aan de fiscus afgedragen;
- b. een onderaannemer heeft de vooraftrek aan input-b.t.w. nog niet gerealiseerd, doch het verschuldigde verschil tussen output-b.t.w. en input-b.t.w. nog niet aan de fiscus voldaan;
- c. een onderaannemer heeft de b.t.w., die hij uit hoofde van artikel 12, tweede lid, verschuldigd is – omdat hij op zijn beurt werk heeft uitbesteed bij een buitenlandse onderaannemer, zodat hij diens b.t.w. aan de fiscus betaalt, doch deze weer gelijk mag terugvorderen – niet in zijn aangifte verwerkt;
- d. een onderaannemer realiseert het recht van vooraftrek van input-b.t.w. op van een toeleverancier betrokken materialen, doch betaalt zijn toeleverancier niet. Op grond van artikel 29, tweede lid, wordt deze belasting te zijner tijd door de onderaannemer weer verschuldigd.

De vraag die deze leden naar aanleiding van de voorgaande denkbare situaties stelden was of de door de onderaannemer verschuldigde belasting in deze situaties moet worden geacht belasting «ter zake van dat werk» te zijn, waarvoor de hoofdaannemer aansprakelijk kan worden gesteld.

De hier aan het woord zijnde leden merkten vervolgens op dat de Wet op de omzetbelasting 1968 gebaseerd op de Europese b.t.w.-richtlijnen, o.a. tot doel heeft tendensen tot integratie van productieprocessen om fiscale redenen uit te schakelen. Door integratie en uitbreiding van eigen productieprocessen, waardoor uitbesteding van werk achterwege kan blijven, lijkt hoofdelijke aansprakelijkheid voor onderaannemers vermeden te kunnen worden. Moet dit niet in strijd worden geacht met het uitgangspunt van de b.t.w., dat bedrijfsstructuren niet door fiscale maatregelen mogen worden beïnvloed?

Dezelfde leden attenderden erop, dat in de Wet op de omzetbelasting 1968 het begrip ondernemer centraal staat (artikel 1, artikel 7) en dat in de nu voorgestelde artikelen 41a en 41b deze terminologie ontbreekt. Moet wettelijk niet worden aangesloten op de bestaande wettelijke terminologie door toevoeging van het woord «ondernemer» aan de begrippen inhoudingsplichtige, aannemer en onderaannemer, zulks ter aanduiding dat de hoofdelijke aansprakelijkheid zich beperkt tot ondernemers in de zin van de Wet op de omzetbelasting?

Voorts vroegen deze leden zich af of de voorgestelde begrippen «werk van stoffelijke aard» en «tegen een te betalen prijs» wel passen in de opzet en de terminologie van de Wet op de omzetbelasting. Artikel 3, eerste lid onder c, spreekt over «oplevering van goederen door degene die de goederen vervaardigt» terwijl in artikel 8, tweede lid, sprake is van «de vergoeding is het totale bedrag dat in rekening wordt gebracht».

Artikel X

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen naar welke datum van inwerking-treding de Regering in beginsel wil streven. Dient de ingangsdatum overigens noodzakelijkerwijs het begin van een maand of een kwartaal te zijn of is elke datum mogelijk?

De voorzitter van de commissie,
Hermsen

De griffier van de commissie,
Elkerbout

Binnengekomen commentaren

Raad van Bestuur in Arbeidszaken te Den Haag dd. 4 september 1979.
Algemeen Verbond Bouwbedrijf te Den Haag dd. 10 oktober 1979.
Stichting Federatie Aannemers in de Afbouw- en nevenbedrijven van de
Bouwnijverheid FAANB te Hilversum dd. 8 november 1979.
Federatie Bouw- en Houtbonden te Woerden dd. 9 november 1979.
Vereniging van Bitumineuze Dakbedekkingsbedrijven «VEBIDAK» te
Scherpenzeel dd. 30 november 1979.
ASPA te Utrecht dd. 14 december 1979.
Hout- en Bouwbond CNV te Utrecht dd. 11 januari 1980.