

Zitting 1980–1981 Nr. 124b

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)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 mei 1981

Mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Justitie deel ik u mede, dat wij met belangstelling hebben kennisgenomen van de reacties van de leden van de fracties van het C.D.A., de P.v.d.A. en de V.V.D. op het betreffende wetsontwerp.

Het is verheugend dat de leden van de C.D.A.-fractie van oordeel waren, dat het wetsvoorstel is verbeterd door de ingediende nota's van wijzigingen en de tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer gedane toezeggingen. Deze leden stelden de vraag, of duidelijk gemaakt kan worden dat het afgeven van een verklaring over het betalingsgedrag van de onderaannemer op het terrein van de relevante premies en belastingen niet in strijd komt met de wettelijk verankerde geheimhoudingsplicht. Tevens vroegen deze leden, naar aanleiding van mijn opmerkingen ter zake tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer, of precies kan worden omschreven hoe de gedragslijn in de praktijk zal zijn.

Naar aanleiding van deze vragen merk ik het volgende op.

Zoals tijdens de mondelinge behandeling van dit wetsontwerp in de Tweede Kamer nog eens uitdrukkelijk is betoogd (Handelingen, zitting 1980–1981, nr. 15 697, blz. 4093, kolommen 2 en 3) hecht de Regering grote waarde aan de geheimhoudingsplicht. De tijdens die mondelinge behandeling gedane toezegging met betrekking tot het afgeven van verklaringen door bedrijfsverenigingen en fiscus laat deze geheimhoudingsplicht dan ook onaangetast.

Het gaat er immers om, dat aan een (onder)aannemer uitsluitend verklaringen worden afgegeven over zijn eigen betalingsgedrag met betrekking tot door hem verschuldigde premies en belastingen. Het betreft dus nooit een verklaring over het betalingsgedrag van een derde. In de praktijk komt dit erop neer, dat de onderaannemer, die in het bezit is van een dergelijke verklaring, deze aan de (hoofd)aannemer kan tonen. Ook dit is geen doorbreken van de geheimhoudingsplicht, immers de onderaannemer geeft alleen informatie over zijn eigen betalingsgedrag. Een dergelijke verklaring vormt evenwel voor de hoofdaannemer een eerste aanwijzing omtrent het afdrachtpatroon van de onderaannemer; deze verklaring immers houdt in ieder geval in dat die onderaannemer als inhoudingsplichtige bij fiscus en bedrijfsvereniging bekend is.

De vraag van dezelfde leden, of het onderdeel van het wetsvoorstel dat ziet op de geblokkeerde rekening door de onderaannemers als betuttelend

zal worden ervaren, moet ontkennend worden beantwoord. Het is immers maatschappelijk algemeen gebruikelijk dat daar waar contractspartners risico's lopen ten opzichte van elkaar, men over en weer waarborgen zal vragen om zich tegen deze risico's in te dekken.

In dit verband moge er overigens op worden gewezen dat van dit onderdeel van het wetsvoorstel geen gebruik behoeft te worden gemaakt.

Met de bankwereld wordt nader overleg gepleegd over de vraag, welke mogelijkheden er in de praktijk zijn met betrekking tot een geblokkeerde rekening, zodat daarover thans nog geen mededelingen kunnen worden gedaan.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. besteedden in het voorlopig verslag aandacht aan de problematiek van de effectuering van de aansprakelijkheid.

Nadat zij een uiteenzetting hadden gegeven over de wijze van invoering van sociale verzekeringspremies en loonbelasting wezen zij op de strekking van het wetsontwerp, dat de (hoofd)aannemer hoofdelijk aansprakelijk stelt voor premies en loonbelasting, verschuldigd door de onderaannemer ter zake van arbeid verricht ten behoeve van het door die (hoofd)aannemer opgedragen werk. De hier aan het woord zijnde leden zagen een aantal problemen met betrekking tot de vaststelling van het bedrag, waarvoor de (hoofd)aannemer aansprakelijk kan worden gesteld.

Zij vroegen in verband hiermee de mening van de Regering over de uitvoering van het in het wetsontwerp opgenomen systeem, zowel in het geval dat geen (facultatieve) geblokkeerde rekeningen worden gebruikt als in het geval dat wel van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt.

Ik erken, dat de juiste vaststelling van het bedrag, waarvoor een aannemer aansprakelijk kan worden gesteld, in een aantal gevallen voor bedrijfsvereniging en fiscus niet eenvoudig zal zijn.

Het instrumentarium, dat de wet biedt, is naar mijn mening evenwel toereikend om in de meeste gevallen aan deze problemen het hoofd te bieden. In dit verband moge worden gewezen op de verplichtingen, die op grond van het tiende lid van het nieuwe artikel 16b van de Coördinatiewet op de (hoofd)aannemer rusten. Deze wordt verplicht een administratie te voeren aan de hand waarvan kan worden nagegaan, welke looncomponenten deel uitmaken van het werk, dat is uitbesteed.

De gegevens, die hieruit voortvloeien, bieden te zamen met de gegevens die door de onderaannemers kunnen worden verstrekt (stand van het uitgevoerde werk ten tijde van het in gebreke zijn, het aantal werknemers, dat bij het project betrokken is, het aantal manuren, waarin aan het project is gewerkt, en de datum waarop het werk in uitvoering is genomen) een goede basis om het bedrag van de aansprakelijkstelling met enige nauwkeurigheid vast te stellen. De onderaannemer moge dan verschillende werken tegelijkertijd in uitvoering hebben, uit de gesloten contracten zal kunnen blijken welk object van welke (hoofd)aannemer is aangenomen. De in het wetsontwerp voorgestelde wijziging van de Organisatiewet Sociale Verzekering zal de reeds in die wet bestaande informatieplicht uitbreiden in die zin, dat onderaannemers verplicht worden inzage te verlenen van boeken en bescheiden (contracten facturen e.d.) die betrekking hebben op een aannemer boven hen in de keten.

De huidige tekst van de Organisatiewet biedt al de mogelijkheid deze informatie te verkrijgen van aannemers die lager in de keten zitten.

Met betrekking tot de voorschotheffing kan worden medegedeeld, dat deze in het algemeen betrekking heeft op korte perioden (één tot drie maanden) en dat deze veelal is gebaseerd op het globale aantal werknemers, dat in dienst is.

Bij de meeste werkgevers zal dan ook, wanneer er financiële moeilijkheden ontstaan, dit voor het eerst tot uiting komen door niet-betaling van de voorschotnota.

Wanneer een werkgever in gebreke is de voorschotnota te betalen, kan de bedrijfsvereniging aan de hand van de loonadministratie van de onderaan-

nemer en de aannemer en de door dezen te verstrekken inlichtingen over een tijdspanne van 3 maanden onderzoeken, ten behoeve van welke (hoofd-) aannemers werken in uitvoering zijn genomen en door hoeveel werknemers daaraan is gewerkt. Dit zal in het algemeen geen bijzondere moeilijkheden opleveren.

De hier aan het woord zijnde leden wezen er nog op, dat zelfs het feit dat de onderaannemer betalingen doet, de hoofdaannemer niet ontslaat van zijn aansprakelijkheid. Deze leden stelden verder dat slechts wanneer voor iedere onderaannemer voor elk afzonderlijk werk een geblokkeerde rekening kan worden gecreëerd en de hoofdaannemer in staat is elke betaling ten laste van die geblokkeerde rekening te controleren op het verband met «zijn» werk en op haar volledigheid en juistheid, de aannemer kan profiteren van het gecreëerd rechtsvermoeden. Zij vroegen in dit verband naar de uitvoering van het in het wetsontwerp opgenomen systeem zowel in het geval dat géén (facultatieve) geblokkeerde rekeningen worden gebruikt als in het geval dat wél van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt.

Naar aanleiding van deze vragen merk ik het volgende op. Het is juist dat indien de onderaannemer betalingen doet aan fiscus en bedrijfsvereniging, de hoofdaannemer niet zonder meer van zijn hoofdelijke aansprakelijkheid is ontslagen.

Betalingen van belasting en premie door een onderaannemer behoeven immers geenszins te impliceren dat daarmee de uit de onderaannemingsovereenkomst, gesloten tussen hoofdaannemer en onderaannemer, voortvloeiende belasting- en premieschuld is voldaan. Slechts ingeval de onderaannemer onder de in de wet gestelde voorwaarden betalingen doet via een geblokkeerde rekening, wordt daaraan het wettelijk vermoeden ontleend dat daarmee wel de uit die onderaannemingsovereenkomst voortvloeiende belasting- en premieschuld is voldaan. De hoofdaannemer behoeft er in dat geval slechts op toe te zien, dat de betaling betrekking heeft op het tijdvak waarin de werkzaamheden zijn uitgevoerd.

Zoals op een vraag van de leden van de C.D.A.-fractie eerder in deze memorie is geantwoord, wordt met de bankwereld nog informatief overleg gevoerd hoe een en ander in de praktijk zal gaan functioneren.

Hoe de uitvoering van de regeling zal zijn indien geen gebruik wordt gemaakt van een geblokkeerde rekening, kan thans nog niet precies worden aangegeven. Zoals tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer is toegezegd, zal na verloop van twee jaren na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel aan de hand van de opgedane ervaringen verslag worden uitgebracht over de werking van de regeling in de praktijk.

Wel moge er in dit verband op worden gewezen, dat op een aantal punten richtlijnen in voorbereiding zijn welke ruim voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen worden bekend gemaakt.

Het doet mij genoegen dat de leden van de V.V.D.-fractie hun instemming betuigden met de argumentatie van het wetsvoorstel. Ter zake van de drie door deze leden gestelde vragen merk ik het volgende op.

Het wetsvoorstel houdt in de eerste plaats een risicoaansprakelijkheid voor de hoofdaannemer in. Dit betekent, in beginsel, dat indien de onderaannemer zijn premie- en belastingschuld ter zake van het werk dat de onderaannemer ten behoeve van de hoofdaannemer uitvoert niet betaalt, de hoofdaannemer aansprakelijk is.

De aannemer is slechts dan niet aansprakelijk indien «aannemelijk is» dat de niet-betaling door de onderaannemer noch aan die onderaannemer noch aan een aannemer in de keten te wijten is. De formulering brengt met zich dat, afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, de bewijslast op dit punt ligt bij degene die tot het dragen daarvan het best in staat is.

Het is met betrekking tot de bewijslast niet redelijk, deze in zijn geheel in handen te leggen van een der beide partijen. De rechter zal, als er een beroep op de desbetreffende bepaling wordt gedaan, de vrijheid moeten hebben om de bewijslast, zo nodig, naar redelijkheid te verdelen.

De veronderstelling van deze leden, dat de hoofdaannemer alleen kan worden aangesproken indien de bedrijfsvereniging c.q. de fiscus kan aantonen dat een onderaannemer in gebreke is gebleven, is derhalve niet juist.

Zoals is gezegd bij de behandeling van dit wetsontwerp in de Tweede Kamer (Handelingen Tweede Kamer, zitting 1980–1981, blz. 4092, rechterkolom), zullen aan de belastingdienst richtlijnen worden verstrekt over de volgorde waarin de keten van (onder)aannemers zal worden aangesproken. Deze richtlijnen zullen openbaar worden gemaakt.

Aan de Sociale Verzekeringsraad zal worden verzocht om, in overleg met de Federatie van Bedrijfsverenigingen, te bevorderen dat deze richtlijnen ook door de bedrijfsverenigingen zullen worden toegepast. In deze richtlijnen zal worden neergelegd, dat in beginsel de aannemer die met de niet-betalende onderaannemer heeft gecontracteerd als eerste moet worden aangesproken.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden naar de rapportage waarvan sprake is op blz. 17 van de nota naar aanleiding van het eindverslag (15 697, nr. 11), zij eraan herinnerd dat het hier een rapportage betreft van verschillende werkgroepen aan de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (ISMO). Die stuurgroep zal zich op een en ander beraden, waarna te zijner tijd de resultaten van de verschillende studies naar buiten zullen worden gebracht.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,
L. de Graaf