

Zitting 1980–1981 Nr. 124c

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)**

**NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR SOCIALE ZAKEN EN VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>**

Vastgesteld 19 mei 1981

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stelden er prijs op allereerst vast te stellen dat – mede gezien de aanvaarding van dit wetsontwerp in de Tweede Kamer met algemene stemmen – het wetsontwerp niet politiek controversieel is. Deze zienswijze, welke door de leden van de overige fracties werd gedeeld, impliceert dat het wetsontwerp ook met een demissionaire regering kan worden afgedaan. Omdat het ontwerp voorts naar de mening van de aan het woord zijnde leden technisch ingewikkeld is, in de Tweede Kamer belangrijk is gewijzigd en ingrijpende maar onbedoelde gevolgen kan hebben, verdient het huns inziens een niet-overhaaste behandeling. Dit klemt te meer nu de memorie van antwoord van 8 mei 1981 nog steeds vele vragen over de technische uitvoering overlaat die niet eenvoudig in de mondelinge behandeling tot oplossing gebracht kunnen worden. De Staatssecretaris deelt mede met betrekking tot de voorschothetfing «dat deze in het algemeen betrekking heeft op de korte perioden (één tot drie maanden) en dat deze veelal is gebaseerd op het globale aantal werknemers, dat in dienst is».

De aan het woord zijnde leden meenden dat deze omschrijving de werkelijkheid onvoldoende recht doet, en dat de situatie in rechte als volgt is te omschrijven:

a. met betrekking tot de premies voor *werknemersverzekeringen*, en de tegelijkertijd daarmede geïnde premies: (werkgevers- plus ingehouden werknemersdeel):

a.1. *in den regel*: als voorschot elk kwartaal bij vooruitbetaling te voldoen op basis van een vóór de aanvang van elk kalenderjaar gemaakte schatting van de in dat jaar door de werkgever te betalen verzekeringsplichtige loonsom, af te rekenen na afloop van dat kalenderjaar op basis van gedetailleerde loonlijsten – gemiddeld te verrekenen een half jaar na afloop van het kalenderjaar;

a.2. *bij uitzondering (in beginsel voor werkgevers die arbeidskrachten ter beschikking stellen en onvoldoende kapitaalkrachtig zijn voor vooruitbetaling volgens de normale regel)* als voorschot, na afloop van elke maand te betalen op basis van vereenvoudigde loonopgaven over de afgelopen maand, en voorts – op dezelfde wijze als voor alle andere werkgevers geldt – af te rekenen na afloop van het kalenderjaar;

<sup>1</sup> Samenstelling: *Sociale Zaken*: Van Dalen (CDA), Franssen (CDA), (voorzitter), Kloos (PvdA), Versloot (PvdA), Van Tets (VVD), Vonhoff-Luijendijk (VVD), Trip (PPR), Glastra van Loon (D'66), IJmkers, (CPN), Meuleman (SGP), Van der Jagt (GPV) en Vogt (PSP)

*Justitie*: W. F. de Gaay Fortman (CDA), (voorzitter), Leyten-de Wijkerslooth, de Weerdesteyn (CDA), Van der Meer (PvdA), Derks (PvdA), Heijne Makkreel (VVD), Wiebenga (VVD), B. de Gaay Fortman (PPR), Glastra van Loon (D'66), IJmkers (CPN), Meuleman (SGP), Van der Jagt (GPV) en Vogt (PSP).

b. met betrekking tot de *loonbelasting*:  
declaratie en afdracht van het in elk kwartaal ingehouden bedrag, na afloop van dat kwartaal – niet aan het einde van elk kalenderjaar – een zelfde gedetailleerde loonlijst als vereist voor de onder a.1. genoemde regeling;

c. met betrekking tot de b.t.w.:  
declaratie en afdracht na afloop van elk kalenderkwartaal van de belasting, geïnd op uitgezonden facturen, verminderd met de belasting betaald op ontvangen facturen in dat kwartaal.

Is de Staatssecretaris het met deze weergave in hoofdlijnen eens of wil hij daarop het zijns inziens nodige aanvullen of verbeteren?

Is de Staatssecretaris het ermee eens, dat in twee van de vier weergegeven systemen (nl. a.1 en c) er geen of slechts een verwijderd cijfermatig verband is tussen de betalingen die een onderaannemer moet verrichten en hetgeen hij «verschuldigd is in verband met het verrichten van werkzaamheden door zijn werknemers ter zake van (een) «werk» over enig kwartaal»?

Is de Staatssecretaris het er mee eens dat vele, zo niet de meeste onderaannemers, niet alleen lonen betalen voor arbeid verricht op het werk van de hoofdaannemer en onder diens mogelijk toezien oog, maar bovendien:

- voor werkzaamheden of beschikbaarheid elders (onderweg of in eigen werkplaats) rechtstreeks ten behoeve van het aangenomen werk;
- voor werkzaamheden van meer algemene aard (administratie, in- en verkoop, magazijnbeheer, transport, algemene leiding e.d.) die slechts met behulp van min of meer arbitraire verdeelsleutels kunnen worden toegerekend aan enig aangenomen werk?

Is de Staatssecretaris het er mee eens dat de berekening van «hetgeen een onderaannemer verschuldigd is in verband met het verrichten van werkzaamheden door zijn werknemers ter zake van een (speciaal) werk» zowel voor wat betreft premies, loonbelasting als b.t.w.

- voor de onderaannemer zelf inhoudt een omslachtige en moeilijke nascalculatie die verder gaat dan hij om welke bedrijfseconomische reden ook zou willen verrichten,
- voor de fiscus en de uitvoeringsorganen der sociale verzekering niet uitvoerbaar is op grond van de normale jaarlijkse gegevens en slechts na grondige inzage van boeken en bescheiden – en niet eerder dan gemiddeld een jaar na het beëindigen van het betrokken werk mogelijk is,
- voor de hoofdaannemer onuitvoerbaar is, bij gebreke van alle gegevens behalve eventueel de aanwezigheidsduur van werknemers van de onderaannemer op zijn werk (waar elders: loon, fiscale gegevens van de werknemers, aftrekposten en betaalde b.t.w. zijn hem volledig onbekend!)?

Is de Staatssecretaris het er mee eens dat eventuele berekening van hetgeen de onderaannemer verschuldigd is ter zake van enig werk in de hiervoor bedoelde zin, door deze organen op grond van hun geheimhoudingsplicht niet aan de hoofdaannemer mag worden overgelegd en dus voor hem onder alle omstandigheden een oncontroleerbaar gegeven moet blijven, tenzij hij de berekening in rechte betwist?

Is de Staatssecretaris het ermee eens dat de in het wetsontwerp opgenomen formulering van aansprakelijkheid voor premies etc. die de onderaannemer verschuldigd is ter zake van een concreet werk, de hoofdaannemer – indien hij aansprakelijk gesteld wordt – het recht geeft om vaststelling van dat bedrag in rechte te vorderen op de meest nauwkeurige manier welke de achteraf beschikbaar blijvende gegevens toelaten?

Is de Staatssecretaris het er mee eens dat de voorgestelde wettelijke regeling omvangrijke en langdurige onzekerheid doet ontstaan over aanspraken na afloop van een werk tot moeilijk vaststelbare bedragen, welke hoogte de hoofdelijk aansprakelijk te stellen hoofdaannemer niet of nauwelijks kan beïnvloeden?

Is de Staatssecretaris het er mee eens dat de voorgestelde regeling (afgezien van de toevoeging bij tweede nota van wijzigingen artikel 16b, lid 7, etc.) moet leiden tot ofwel de eis van het stellen van bankgarantie door de onderaannemer voor de gehele duur van de periode, waarin nog niet vaststaat of deze laatste aan zijn verplichtingen heeft voldaan, ofwel tot het sluiten van een verzekering ten gunste van de hoofdaannemer, indien zulk een verzekering mogelijk wordt?

Kan de Staatssecretaris een indruk geven van de kosten per f 1000 omzet die hieruit voor onderaannemer en hoofdaannemer zullen ontstaan, en zullen leiden ofwel tot prijsstijging van het totale werk, ofwel tot verlaging van bedrijfsresultaat?

Kan de Staatssecretaris een indruk geven van

- het aantal onderaannemers waarop de voorschotregeling, hierboven onder a.1 aangeduid, van toepassing is?
- het aantal als onderaannemer in enige vorm (mede) werkzame werkgevers dat onder de met a.2 aangeduide voorschotregeling valt?

Kan de Staatssecretaris een indruk geven van de omvang der gederfde premie-inkomsten van uitvoeringsorganen der sociale zekerheid wegens wanbetaling (hetzij uit malafiditeit, hetzij uit gewone betalingsonmacht) door onderaannemers en uitleners?

In welke relatie staan deze gederfde inkomsten tot het wel geïnde totale premie-inkomen?

Kan de Staatssecretaris een indruk geven van de besparing op de premie-percentages, die bij succesvolle uitvoering van deze ontwerp-wet zou ontstaan?

Kan de Staatssecretaris een indruk geven van de bedragen aan loonbelasting en omzetbelasting, gederfd wegens wanbetaling door de in de voorlaatste vraag bedoelde categorieën?

Is de Staatssecretaris het ermee eens, dat de regeling inzake geblokkeerde bankrekeningen (ingevoegd bij de tweede nota van wijzigingen) grote moeilijkheden oproept doordat:

1. geen der betrokkenen, maar zeker niet de hoofdaannemer, ten tijde der betalingen aan de onderaannemer, kan vaststellen wat de onderaannemer ter zake van het werk aan premies en belastingen verschuldigd is;
2. de door de onderaannemer *na* ontvangst op de geblokkeerde rekening te verrichten betalingen niet of nauwelijks te relateren zijn aan *het* werk (gedeeltelijk heeft hij trouwens reeds betalingen te doen vóór hij het werk of gedeelten daarvan kan afrekenen);
3. de op de geblokkeerde rekening te ontvangen creditrente in geen verhouding staat tot de wegens de vereiste voorfinanciering reeds verschuldigde debetrente;
4. de afwikkeling van een geblokkeerde rekening per werk zeer langdurig kan zijn;
5. het ten gunste van de hoofdaannemer gecreëerde vermoeden niet te relateren is aan *het* terzake van het werk verschuldigde bedrag en bovendien niet meer is dan een weerlegbaar vermoeden, dat de uiteindelijke onzekerheid voor de hoofdaannemer niet wegneemt.

Is de Staatssecretaris het er mee eens, dat het ook wel als oplossing gesuggereerde afgeven van «garantie-» of «vrijwaringsverklaringen» door fiscus en uitvoeringsorganen een in onze rechtsorde onaanvaardbaar verschijnsel zou zijn, omdat het verstrekken of weigeren van zo'n verklaring een publieke ambtelijke mededeling zou inhouden over gedragingen van een derde, zonder dat deze verklaring berust op enig rechterlijk gewijsde, terwijl het weigeren daarvan ernstig nadeel kan veroorzaken?

De aan het woord zijnde leden van de fractie van de P.v.d.A. – die de ontwerp-wet naar haar strekking een warm hart toedragen – vroegen zich af of de hiervoor aangeduide problemen niet opgelost zouden zijn, indien het volgende systeem gekozen zou worden:

1. Op verzoek van een onderaannemer stellen fiscus en uitvoeringsorganen vast (op basis van historische gegevens of van schatting) welk percenta-

ge van zijn omzet inclusief b.t.w. de onderaannemer in totaal gemiddeld in een kalenderjaar zal moeten afdragen om bij redelijke benadering te voldoen aan zijn verplichtingen – het betalen van premies, loonbelasting en b.t.w. – over die periode.

2. Indien de hoofdaannemer over betalingen in die periode aan de onderaannemer verschuldigd, dit percentage afdraagt aan een door fiscus en uitvoeringsorganen aan te wijzen betaalkantoor ten gunste van de onderaannemer is hij – onder overlegging van fotocopies van de facturen waarop de betaling is geschied – bevrijd van zijn aansprakelijkheid krachtens deze wet.

3. De onderaannemer kan zijnerzijds met betrekking tot «zijn» onderaannemers op dezelfde wijze inhoudingen doen, en uit de bij «zijn» betaalkantoor te zijner behoefte gedane stortingen het door hem ingehouden bedrag doen overmaken aan het betaalkantoor van «zijn» onderaannemer, onder overlegging van op hetzelfde werk betrekking hebbende facturen.

4. Het betaalkantoor regelt de verdeling van het per saldo ontvangene en van de begeleidende stukken over de invorderaars van premies en belastingen conform een bij het sub 1 bedoelde verzoek geregelde verdeelsleutel.

5. De betrokken invorderaars regelen in overleg met de onderaannemers de vaststelling en verrekening van resterende saldi over enig jaar.

6. Van het aangaan van een verbintenis met een onderaannemer terzake van enig werk wordt door diens wederpartij onverwijld mededeling gedaan aan het betrokken betaalkantoor (de betrokken betaalkantoren).

7. De mede-aansprakelijkheid van de hoofdaannemer herleeft indien hij door opzet of grove schuld onjuiste bedragen heeft overgemaakt of onjuiste opgaven heeft gedaan.

Uiteraard prijst de onderaannemer die het sub 1 bedoelde verzoek niet doet, of afdrachten op grond daarvan niet wil toestaan, zich zelf uit de markt. De mededeling van het af te dragen percentage openbaart echter geen bijzonderheden over zijn bedrijfsvoering.

Is de Staatssecretaris het ermee eens dat een dergelijke regeling vrijwel alle extra lasten en risico's voor hoofdaannemers en onderaannemers ondervangt, behoudens wellicht het gemis aan beschikking over liquiditeiten gedurende in beginsel niet meer dan enkele maanden?

Is de Staatssecretaris het ermee eens dat met een regeling van deze aard in bevredigende mate dezelfde effecten worden bereikt als met het onderhavige wetsontwerp worden beoogd, namelijk:

- preventie van fraude en misbruik,
- tijdige inning van premies en belastingen en vermindering van het risico van insolventie van onderaannemers?

Is de Staatssecretaris het ermee eens dat in een regeling van deze aard het praktisch onoplosbare probleem van de volgorde van aansprakelijkstelling zijn betekenis verliest en dienaangaande geen richtlijnen meer nodig zouden zijn?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. stelden de vraag of de Staatssecretaris bereid zou zijn het wetsontwerp – wanneer dit wordt aangenomen – voor een periode van twee jaren in bovengenoemde zin te doen uitvoeren door daartoe regelingen met en tussen fiscus en uitvoeringsorganen te bewerkstelligen, die mede inhouden dat van verdere aansprakelijkstelling dan uit dit systeem volgt wordt afgezien.

Is de Staatssecretaris – zo dit het geval mocht zijn – tevens bereid te bevorderen dat na afloop van deze periode aan de hand van de resultaten wordt overwogen of de wet in die zin kan worden herzien?

De voorzitter van de vaste Commissie voor Sociale Zaken,  
Franssen

De voorzitter van de vaste Commissie voor Justitie,  
W. F. de Gaay Fortman

De griffier voor dit verslag,  
Sprey