

Zitting 1980–1981

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 bepaling van premie en loon- en omzetbelasting bij onderaanneming en het ter beschikking stellen van arbeidskrachten)

Nr. 10

EINDVERSLAG

Vastgesteld 21 januari 1981

De vaste Commissie voor Sociale Zaken¹ heeft de eer als volgt verslag uit te brengen over de in haar midden na kennisneming van de memorie van antwoord en de nota van wijzigingen aangaande dit wetsontwerp gemaakte opmerkingen en gestelde vragen.

De commissie acht de plenaire behandeling van dit wetsontwerp voldoende voorbereid als de Regering op dit verslag zal hebben geantwoord.

1. Inleiding

De leden van de P.v.d.A.-fractie zeiden erkentelijk te zijn voor de uitvoerige beantwoording van de in het voorlopig verslag gestelde vragen. De memorie van antwoord geeft een goed overzicht van allerlei systemen die in het leven geroepen zouden kunnen worden om mala fide onderaanneming tegen te gaan. Ongetwijfeld is, aldus meenden deze leden, het door de bewindslieden gekozen systeem het eenvoudigst en brengt het, althans voor de overheid, de minste kosten met zich mee. Het deed hun genoegen dat de bewindslieden aan een aantal van ook door hen gedane voorstellen zijn tegemoetgekomen door middel van een nota van wijzigingen, te weten de toevoeging van de niet-aansprakelijkheid van de aannemer indien aannemelijk is dat de niet-betaling door de onderaannemer noch aan hem noch aan een aannemer te wijten is, de motivering van de beschikking door de fiscus, en de aanvulling dat de binnen Nederland wonende of gevestigde vertegenwoordiger of bedrijfsleider van de buitenlandse aannemer/vennootschap ook aansprakelijk kan worden gesteld.

De leden van de C.D.A.-fractie betreurden het dat na het uitbrengen van het voorlopig verslag toch een aanzienlijke tijd verstreek alvorens de memorie van antwoord verscheen. Gelet op de hoge prioriteit die zij toekenden aan de bestrijding van mala fide praktijken van onderaannemers, hadden zij op een snellere reactie van de Regering gehoopt, hoewel zij begrip hadden voor de complexiteit van de onderhavige materie. Deze leden vroegen zich ook af waarom het wetsontwerp dat de hoofdelijke aansprakelijkheid van bestuurders van rechtspersonen voor te betalen belastingen en premies regelt, niet eerder bij de Kamer werd ingediend. Zij wezen erop dat de Ministerraad blijkens een publikatie in de Staatscourant van 4 maart jl. reeds op 29 februari 1980 met dit wetsontwerp had ingestemd.

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Nypels (D'66), Hermesen (CDA), voorzitter, Van Dis (SGP), Van Dam (CDA), Keja (VVD), Van Zeil (CDA), Poppe (PvdA), ondervoorzitter, 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) en Toussaint (PvdA).

Deze leden hadden overigens met waardering kennis genomen van de uitvoerige wijze waarop de Regering was ingegaan op de vragen die zij naar aanleiding van dit wetsontwerp hadden gesteld. Zij waardeerden het eveneens dat de Regering gepoogd heeft om middels een nota van wijzigingen tegemoet te komen aan door de Kamer naar voren gebrachte bezwaren. Nochtans waren zij daardoor niet op alle punten overtuigd. Zij achtten enkele niet onbelangrijke aanvullingen van het wetsontwerp gewenst. Zij hoopten dat de door hen in dit verslag te maken opmerkingen voor de Regering aanleiding zouden vormen enige nadere bijstelling van het wetsontwerp in overweging te nemen. Zij meenden overigens dat zulks een spoedige afhandeling van dit wetsontwerp niet in de weg zou mogen staan. Huns inziens behoeft dat ook geenszins het geval te zijn.

De leden van de V.V.D.-fractie zeiden met belangstelling van de memorie van antwoord te hebben kennisgenomen. Zij constateerden dat de Regering vasthoudt aan de ketenaansprakelijkheid als uitgangspunt voor de bestrijding van mala fide praktijken in de bouw en aanverwante sectoren. Het moge duidelijk zijn dat ook deze leden grote voorstanders zijn van de bestrijding van fraude en misbruik op de terreinen van sociale zekerheid en belastingen. Zij stelden daarbij met nadruk bereid te zijn constructief mee te denken over oplossingen die aan deze bestrijding een bijdrage kunnen leveren. Zij vreesden evenwel dat de ketenaansprakelijkheid, zoals neergelegd in dit wetsontwerp, zodanige principiële en praktische moeilijkheden oplevert, dat niet verwacht mag worden dat daarmee een bijdrage aan de bestrijding van mala fide praktijken wordt geleverd. Zij zouden dit later in dit verslag nader toelichten. Hun definitieve oordeelsvorming over het wetsontwerp schortten deze leden overigens op totdat zij de reactie van de Regering op de door hen gemaakte opmerkingen zouden hebben ontvangen.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden met erkentelijkheid kennisgenomen van de memorie van antwoord. Zij zouden voor het verdere verloop willen volstaan met het stellen van enkele nadere vragen.

2. Ketenaansprakelijkheid

De leden van de P.v.d.A.-fractie merkten op dat de kern van het wetsontwerp, zijnde de hoofdelijke aansprakelijkheid van de aannemer voor niet-betaalde premies, loon- en omzetbelasting door de onderaannemer(s) aanmerkelijk is verzacht door de toevoeging dat die aansprakelijkheid niet geldt indien de niet-betaling noch aan de onderaannemer noch aan een aannemer te verwijten is. De leden vermoedden dat door deze verzachting aannemers minder (extreem) hoge eisen in contracten met onderaannemers zullen opnemen dan zij zonder die verzachtende bepaling zouden doen. Toch zal bij de aannemers de behoefte blijven bestaan zich tegen risico's van niet-betalende onderaannemers in te dekken, hetgeen valt te begrijpen. Deze leden waren echter van mening dat de daaruit voortvloeiende problemen voor bona fide aannemers – veelal zullen dat kleine ondernemingen zijn – zo beperkt mogelijk dienen te blijven. De memorie van antwoord geeft een opsomming van allerlei maatregelen die de aannemer zou kunnen treffen om zich tegen niet-betalende onderaannemers te beschermen. Eén ervan is het inhouden van een deel van de aanneemsom als zekerheid voor het eventueel aangesproken worden voor het niet-afdragen van premies en belastingen door de onderaannemer. Juist door deze maatregel kunnen, zoals deze leden ook reeds in het voorlopig verslag stelden, kleine ondernemingen in liquiditeitsproblemen geraken. Zou door een snelle behandeling en inwerkingtreding van het wetsontwerp dat de aansprakelijkheid van bestuurders van rechtspersonen zal regelen, niet althans een klein dammetje kunnen worden opgeworpen tegen een mogelijk al te grote inhoudingsneiging bij de aannemers? De fiscus en bedrijfsvereniging zouden dan eerst deze bestuurders kunnen uitwinnen alvorens zich tot de aannemer te wenden, het-

geen het risico voor de aannemer weer minder maakt alsmede zijn behoefte zich daartegen in te dekken. Willen de bewindslieden niet toch ervoor zorgen dat beide wetsontwerpen gelijktijdig in werking kunnen treden, althans zeer kort na elkaar?

In dit verband vroegen de hier aan het woord zijnde leden voorts of de bewindslieden ervan kennis hebben genomen dat onlangs opgericht en te Dordrecht gevestigd zou zijn de Vereniging tot Regulering Onderaanneming (VRO). Hebben zij ook kennis genomen van de statuten, het huishoudelijk reglement en het reglement normen onderaannemers? Wat is de mening van de bewindslieden over een en ander? Achten zij het door een aantal werkgevers(verenigingen) gekozen middel van deze vereniging redelijk om zich te wapenen tegen de consequenties die het onderhavige wetsontwerp met zich kan brengen? Hoe zien de bewindslieden de consequenties voor ondernemers die zich niet bij deze vereniging willen of kunnen aansluiten? Hoe verhoudt naar de mening van de bewindslieden een dergelijke vereniging zich tot de mededingingsregelen uit het EEG-verdrag?

De leden van de C.D.A.-fractie constateerden dat de bewindslieden in de memorie van antwoord bevestigen dat de voorgestelde ketenaansprakelijkheid van de aannemer vergeleken kan worden met een zogenaamde «risico-aansprakelijkheid». Als rechtsgrond daarvoor voeren zij aan dat in de aanneemsom die de eerste aannemer in de keten ontvangt, de te betalen belastingen en premies zijn begrepen en dat mitsdien die eerste aannemer er ook verantwoordelijk voor is dat deze gelden niet meer aan de gemeenschap worden onttrokken (blz. 13 midden). In hun bijdrage aan het voorlopig verslag hadden deze leden er reeds op gewezen dat het bij de inschakeling van onderaannemers dikwijls niet gaat om een vrije beslissing in economische zin. Hoewel de Regering de juistheid van deze redenering erkent, blijft zij van oordeel dat de hierboven vermelde motivering het voorgestelde systeem van ketenaansprakelijkheid kan dragen. Deze leden waren daarvan nog niet overtuigd. In beginsel immers, zo stelden zij, kan van elk eindprodukt worden gesteld dat in de prijs daarvan de op dat produkt drukkende belastingen en sociale premies van alle voorafgaande schakels in de bedrijfskolom begrepen zijn. In dat gegeven als zodanig zagen zij evenwel onvoldoende aanleiding om elke verkoper van eindprodukten verantwoordelijk te stellen voor de betaling van de op het betreffende produkt rustende belastingen en premies in de gehele bedrijfskolom. Meer in het bijzonder zagen zij niet in hoe de redenering van de Regering zou kunnen uitmonden in de conclusie dat de ketenaansprakelijkheid geen betrekking heeft op de belastingen en premies die begrepen zijn in de prijzen van de goederen die aan de aannemer of aan de onderaannemers worden geleverd. Indien er bij het inschakelen van onderaannemers dikwijls evenmin sprake is van een vrije beslissing als bij het kopen van bij voorbeeld stenen of een staalconstructie, waarom strekt dan de ketenaansprakelijkheid zich niet tevens uit tot de leveranciers van laatstgenoemde goederen?

Waar het primaire doel van het wetsontwerp gelegen is in het bestrijden van mala fide praktijken, waren deze leden geneigd om de rechtsgrond voor een op te leggen ketenaansprakelijkheid te zoeken in een gebrek aan zorgvuldigheid van de aannemer bij de keuze van de in te schakelen onderaannemers. Zij beseften dat deze rechtsgrond het vestigen van een ketenaansprakelijkheid zonder meer vrijwel uitsluit, maar veel meer wijst in de richting van een beperkte risico-aansprakelijkheid of een schuldaansprakelijkheid. Deze beide uitgangspunten verdragen zich immers niet met een systematiek waarbij de wetgever er in beginsel vanuit gaat dat elke niet-betaling van belastingen en premies het gevolg is van laakbaar gedrag. Zulks zou in strijd zijn met de ook door de Regering onderschreven opvatting dat de overgrote meerderheid van de onderaannemers bona fide is, maar eveneens op gespannen voet staan met het beginsel dat niet onschuld maar schuld bewezen moet worden.

Vanuit deze optiek hadden deze leden toch ook moeite met de bij nota van wijzigingen toegevoegde bepaling dat de ketenaansprakelijkheid vervalt indien de niet-betaling noch aan de aannemer noch aan de onderaannemer te wijten is. Weliswaar beschouwden zij deze bepaling als een aanzienlijke verbetering ten opzichte van het oorspronkelijke wetsontwerp, maar tegelijk zagen zij in deze wijziging een bevestiging van hun zienswijze dat aansprakelijkheid slechts opgelegd behoort te worden indien er sprake is van verwijtbaar gedrag. Maar daarbij past dan ook niet, dat de wet geen mogelijkheden aanreikt voor de betrokken ondernemers om zich tegen de ketenaansprakelijkheid in te dekken. Daardoor zou, zo vreesden zij, een in ons rechtsbestel niet passende en nauwelijks te dragen bewijslast kunnen worden gelegd op volstrekt bona fide ondernemers. Naar hun oordeel dient de, door hen in beginsel aanvaarde, ketenaansprakelijkheid dan ook te worden beperkt tot situaties waarin er grond is voor de stelling dat de betrokken ondernemer onvoldoende zorgvuldig te werk is gegaan bij het selecteren van onderaannemers. Zulks zou dan moeten blijken uit het feit dat de betrokken ondernemer niet heeft voldaan aan bepaalde objectieve voorwaarden.

Deze leden vermochten niet in te zien dat een aanvullende rechtsgrond voor het gekozen stelsel gelegen zou zijn in de stimulans die ervan op de bedrijfsgegoten uitgaat orde op zaken te stellen in de eigen bedrijfstak. Uiteraard onderschreven zij de wenselijkheid van een zodanige stimulans. Ook na lezing van de memorie van antwoord waren zij er evenwel niet van overtuigd dat het gekozen stelsel de enige en/of de optimale methode is om deze steun in de rug te verschaffen.

Deze leden zeiden voorts bevreesd te zijn dat het «orde op zaken stellen» er soms toe zou kunnen leiden dat hoofdaannemers het gekozen stelsel misbruiken om zich zelf tegenover onderaannemers een onevenredige economische machtspositie te verschaffen. De Regering geeft in de memorie van antwoord zelf aan dat de voorgestelde wettelijke regeling de hoofdaannemers een handvat verschaft voor het maken van vergaande contractuele afspraken met onderaannemers. Als voorbeelden daarvan worden onder meer genoemd: inhouding van een deel van de aannemingsom, inhouding van termijnen indien het vermoeden bestaat dat de onderaannemer de betaling van belasting en premies verwaarloost, het vragen van inzage in en het stellen van eisen aan de loonadministratie van de onderaannemer, goedkeuringrecht van de hoofdaannemer bij het inschakelen van onder- onderaannemers. Deze leden vreesden dat oneigenlijk gebruik van dergelijke afspraken door hoofdaannemers moeilijk aantoonbaar zal zijn en nog moeilijker voorkomen kan worden.

Onderaannemers kunnen, besloten deze leden hun beschouwing, ook geconfronteerd worden met vergaande eisen wanneer hoofdaannemers gezamenlijk besluiten tot het instellen van regels om hun risico's te beperken. Een voorbeeld daarvan vormt de inmiddels opgerichte Vereniging tot Regulering van Onderaanneming te Dordrecht. Ook gezien vanuit de positie van de onderaannemers is er daarom naar het oordeel van de hier aan het woord zijnde leden alle reden om te streven naar een stelsel waarin op basis van objectieve criteria kan worden vastgesteld of aan de vereiste zorgvuldigheid is voldaan wanneer een onderaannemer met een bepaalde onderaannemer contracteert.

Onder verwijzing naar hun reeds in de vorige paragraaf weergegeven opmerkingen, zeiden de leden van de V.V.D.-fractie principiële en praktische bezwaren te hebben tegen het door de Regering gekozen en vastgehouden uitgangspunt van de ketenaansprakelijkheid.

Naar het oordeel van deze leden blijft de rechtsgrond voor de ketenaansprakelijkheid, ondanks de nadere uiteenzetting dienaangaande in de memorie van antwoord, discutabel. De gemaakte vergelijking tussen de overeenkomsten tot aanneming van werk en de gevallen, waarop artikel 1403, derde lid BW zich richt, is op zijn minst aan twijfel onderhevig. Immers, bij de aanneming van werk staat het garanderen van een afgesproken resultaat

voorop, ongeacht de totstandkoming van contractuele relaties met het oog op het bereiken van dat resultaat. Tussen een aannemer en een tweede of volgende aannemer in de keten bestaat geen contractuele band. Dit in tegenstelling tot de gevallen in artikel 1403, derde lid BW, waarin wel sprake is van een (arbeids)overeenkomst tussen werkgever en werknemers.

Deze leden merkten voorts op dat op het punt van de ketenaansprakelijkheid slechts wordt tegemoetgekomen aan een van P.v.d.A.-zijde gedane suggestie, en wel in die zin dat de aannemer niet meer aansprakelijk wordt gesteld, indien aannemelijk is dat de niet-betaling door de onderaannemer noch aan hem noch aan een derde is te wijten. Zelfs de formulering van die schulduitsluitingsgrond kan echter niet tot tevredenheid leiden, aldus deze leden. Immers, de onduidelijkheid over welke partij (de aansprakelijk gestelde of de bedrijfsvereniging) de bewijslast heeft, duurt voort. Het leggen van de bewijslast bij de aannemer, die iets negatiefs wat niet aan hem is te verwijten moet gaan bewijzen, is niet acceptabel. Bovendien vroegen deze leden zich af hoe toetsingscriteria, zoals «aannemelijk, billijk en redelijk» moeten worden geïnterpreteerd. De wetstekst scheidt daarover geen duidelijkheid.

Een volgend bezwaar tegen het gekozen uitgangspunt is naar de opvatting van deze leden de belasting van de bonafide aannemers met een levensgroot risico. Het gevolg hiervan is evident: er zal een ware wildgroei ontstaan van allerlei regelingen, gericht op het beperken van de eigen aansprakelijkheid. De Regering somt op laconieke wijze in de memorie van antwoord een aantal voorbeelden daarvan op. Juist het midden- en kleinbedrijf (kleine aannemers, installateurs, e.d.) zullen onderworpen worden aan allerlei door de aannemers ontworpen beperkingen, zoals inhouding van een deel van de aanneemsom en de vereiste afgifte van bankgaranties. Deze leden zouden het dan toch op zijn minst fatsoenlijk vinden als het wetsontwerp zelf een instrument zou aanreiken om de notabene door de voorgestelde regeling opgelegde oeverloze aansprakelijkheid te kunnen terugdringen. Het getuigt van weinig gevoel voor verantwoordelijkheid het bedrijfsleven zelf maar te laten uitzoeken op welke wijze de door de overheid toegeschoven zwarte pietten moeten worden verdeeld.

De hier aan het woord zijnde leden zeiden zich tevens af te vragen welke onderzoeksresultaten eigenlijk ten grondslag liggen aan de keuze voor een ongeclausuleerde ketenaansprakelijkheid met afwijzing van alternatieven. Is voorts met de betrokken belangenorganisaties uit het bedrijfsleven, zoals het AVBB, de NIVAG, de RCO, het CNV en de FNV, overleg gevoerd over de verschillende op tafel liggende alternatieven met betrekking tot bestrijding van de fraude? Is met de Sociale Verzekeringsraad overleg gevoerd over het door haar uitgebrachte advies? Immers, het leggen van de verantwoordelijkheid voor de inning van de premies en belastingen bij het bedrijfsleven, zoals in dit wetsontwerp – en dan bovendien nog erg eenzijdig – gebeurt, impliceert dat gekozen wordt voor een oplossing, welke steun krijgt van het bedrijfsleven. Deze leden ontkwamen echter, gezien de ontvangen reacties, niet aan de indruk, dat het merendeel van de betreffende belangenorganisaties niet instemt met de door de Regering in dit wetsontwerp gepresenteerde oplossing. Graag ontvingen zij van de Regering ter zake nog een nadere reactie.

3. Vrijwaringsverklaringen

Aansluitend op hun betoog in de vorige paragraaf vroegen de leden van de C.D.A.-fractie opnieuw de aandacht van de Regering voor een stelsel van vrijwaringsverklaringen. De bezwaren die de Regering tegen dit systeem aanvoert hadden hen nog niet geheel overtuigd. Zulks betrof met name het door deze leden ook reeds in het voorlopige verslag vermelde voorstel van het AVBB inzake het afgeven van voorwaardelijke vrijwaringen.

Deze leden waren er nog niet van overtuigd dat de mogelijkheid van vrijwaring voor iedere eerstvolgende schakel, het eenvoudig zou maken de hoofdelijke aansprakelijkheid te ontgaan door het tussenschuiven van een stroman. Zij achtten de stelling van de Regering dat een stroman gemakkelijk aan een vrijwaringsverklaring zou kunnen komen allerm minst bewezen. Weliswaar erkenden zij dat een vrijwaringsverklaring niet altijd een voldoende waarborg voor bonafiditeit zal blijken te zijn, maar zij zagen daarin vooral een bevestiging van hun opvatting dat het ook voor de eerste aannemer lang niet altijd mogelijk zal zijn zich volledig te overtuigen van de bonafiditeit van zijn onderaannemers. Zo kan bij voorbeeld ook een hoofdaannemer na het afsluiten van het contract ermee worden geconfronteerd dat het bedrijf van de onderaannemer overgaat in handen van mala fide personen. Overigens achtten de hier aan het woord zijnde leden het denkbaar dat de ketenaansprakelijkheid niet vervalt door een vrijwaringsverklaring voor de eerstvolgende schakel, maar dat de eerste aannemer een goedkeuringsrecht te eisen bij het uitbesteden van werk aan lagere schakels, dan wel door van de onderaannemer te eisen dat deze slechts met gevrijwaarden in zee gaat.

Het was deze leden voorts opgevallen dat de Regering er niet veel betekenis aan toekent dat de bedrijfsverenigingen via het instrument van de vrijwaringsverklaringen de beschikking zouden krijgen over een beleidsinstrument om actief sanerend in een bedrijfstak op te treden. Als argument daarvoor wordt door de bewindslieden met name aangevoerd dat vrijwaringsverklaringen onvoldoende waarborgen geven omtrent de bonafiditeit van de bezitter. Daarnaast wordt als argument genoemd dat de weigering van een vrijwaringsverklaring de ondernemer in feite uitsluit van de toegang tot de markt, waardoor die weigering niet alleen een grote verantwoordelijkheid voor de bedrijfsverenigingen meebrengt, maar tevens een beroepsprocedure nodig maakt. Tegelijkertijd opperen de bewindslieden echter de mogelijkheid dat invoering van de ketenaansprakelijkheid ertoe zou kunnen leiden dat bedrijfsgenoten komen tot de instelling van een onderling waarborgfonds, in combinatie met een registratiesysteem van onderaannemers die het niet nauw blijken te nemen met premie- en belastingverplichtingen. Waar de Regering tevens vasthoudt aan de geheimhoudingsplicht van bedrijfsverenigingen en fiscus, valt allerm minst aan te nemen dat dit registratiesysteem betrouwbaarder informatie zou kunnen verschaffen dan een systeem dat uitgaat van informatie die bij de fiscus en de bedrijfsverenigingen beschikbaar is. Voor het overige gelden alle door de Regering aangevoerde bezwaren tegen vrijwaringsverklaringen stellig in verhevigde mate tegen het surrogaat daarvan in de vorm van een «zwarte lijst» op te stellen door bedrijfsgenoten.

Het voorstel van het AVBB om te werken met een systeem van voorwaardelijke vrijwaringsverklaringen kan naar het oordeel van deze leden wel degelijk bijdragen tot het ondervangen van bepaalde bezwaren van het werken met vrijwaringsverklaringen. Zij erkenden dat de uitvoeringstechnische aspecten van dit voorstel nader bezien moeten worden. Er zal een administratief apparaat moeten komen waarbij alle contracten worden aan- en afgemeld. Deze instantie zal tevens bevoegd moeten zijn om van de bedrijfsverenigingen en de fiscus gegevens te vragen omtrent het betalingsgedrag van de betrokken onderaannemers. Deze leden waren er echter niet van overtuigd dat de uitvoeringstechnische problemen met behulp van moderne administratieve methoden niet redelijk oplosbaar waren. De daaraan verbonden kosten kunnen gelet op de te verwachten opbrengsten naar hun oordeel niet prohibitief zijn.

Deze leden erkenden dat afgifte van vrijwaringsverklaringen mede op basis van door de fiscus en de bedrijfsverenigingen te verstrekken gegevens een stuk medeverantwoordelijkheid impliceert. In het geval van een weigering van een vrijwaringsverklaring achtten zij met de Regering inderdaad een mogelijkheid tot verweer en een beroepsprocedure geboden. Zij waren evenwel niet van mening dat daardoor een niet te dragen verantwoordelijkheid op de schouders van de betrokken instanties wordt gelegd. In de eerste

plaats waren zij er volstrekt niet van overtuigd dat de in de memorie van antwoord genoemde informatiebronnen, waarop de eerste aannemers zouden kunnen terugvallen, kwalitatief betere informatie zouden kunnen verstrekken dan een instelling die speciaal belast is met het afgeven van vrijwaringsverklaringen en daarbij zowel kan beschikken over informatie verstrekt door de fiscus en de bedrijfsverenigingen als door de betrokken ondernemers zelf, zoals bij voorbeeld aangeduid in het AVBB-voorstel. In de tweede plaats gaven zij ter bescherming van de positie van bona fide onderaannemers aan een duidelijk systeem van vrijwaringsverklaringen met ordelijke beroepsmogelijkheden verre de voorkeur boven een stelsel waarin elke mogelijkheid van verweer voor de onderaannemer ontbreekt.

Deze leden zeiden zich te kunnen voorstellen dat invoering van een stelsel van vrijwaringsverklaringen, zoals bepleit door het AVBB, niet voor elke bedrijfstak de meest optimale oplossing is. Zij wilden er slechts bij de Regering op aandringen om daar waar bedrijfsgenoten zelf een dergelijke regeling bepleiten, daaraan mede te werken en voorts de totstandkoming ervan te bevorderen door in de wet een bepaling op te nemen waaruit blijkt dat de ketenaansprakelijkheid vervalt indien vanwege een daartoe aangewezen instantie een vrijwaringsverklaring is afgegeven.

De leden van de V.V.D.-fractie zeiden van mening te zijn dat het onlangs bijgestelde AVBB-plan mogelijkheden biedt voor het tegengaan van het niet afdragen van premies en belastingen door koppelbazen. In het oorspronkelijke AVBB-voorstel werd de gedachte uitgesproken dat de door de aannemers ingebrachte gegevens door de bedrijfsvereniging en de fiscus zouden worden gescreend, zodat vervolgens een vrijwaringsverklaring kan worden afgegeven. Om tegemoet te komen aan de bezwaren van de Regering is de toetsing van de gegevens door de bedrijfsvereniging in het bijgeschaafde AVBB-voorstel geschrapt. Gaarne vernamen zij de opvattingen van de bewindslieden op dit plan.

Uiteraard, zo vervolgden deze leden, waren zij op de hoogte van de in de memorie van antwoord verwoorde bezwaren tegen een systeem van vrijwaringsverklaringen. Het bezwaar van het gaan werken met stromannen, moet natuurlijk bestreden worden, maar kan nooit voor 100 pct. worden tegengegaan, zo zeiden zij. Bovendien dient de bestrijding van het verschijnsel stroman niet alleen binnen het kader van dit wetsontwerp te worden gezien, maar ook in samenhang met de mogelijkheden die de twee andere tegen misbruik gerichte wetsontwerpen op dat punt bieden. Alleen dan kan huns inziens beoordeeld worden of het functioneren van vennootschappen, niet gericht op eerlijke bedrijfsactiviteiten in de bouw en aanverwante sectoren, op adequate wijze kan worden bestreden.

De door de Regering gesignaleerde uitvoeringstechnische problemen zouden beperkt kunnen worden, vervolgden deze leden, als volstaan zou worden met een aanmelding van de relevante gegevens door de aannemer bij de bedrijfsvereniging. Het opslaan van deze gegevens behoeft geen onoverkomelijke problemen op te leveren, gezien de beschikbaarheid van moderne informatieverwerkingssystemen. Op de bedrijfsvereniging zelf berust de verantwoordelijkheid op een verantwoorde wijze om te gaan met de binnengekomen bedrijfsgegevens, aldus deze leden.

De leden van de S.G.P.-fractie ten slotte zouden het bijzonder op prijs stellen het oordeel van de bewindslieden te vernemen over het voorstel van de Federatie van Werkgeversorganisaties in de Metaalnijverheid (FWM) betreffende de instelling van een centraal registratiepunt (brief aan de bewindslieden dd. 20 oktober 1980). Deze leden achtten de in dit voorstel aangewezen weg in het bijzonder van belang voor het midden- en kleinbedrijf. Alhoewel er enige raakpunten zijn met het voorstel van het AVBB, wijkt het op andere punten echter zodanig af dat volgens hen het alleszins verhelderend zou werken als de bewindslieden alsnog ook op dit voorstel zouden willen ingaan.

4. Gedeeltelijke inhouding dan wel storting op een bijzondere rekening

De leden van de C.D.A.-fractie zeiden in het NIVAG-plan of een variant daarvan nog steeds een andere mogelijke wettelijke grond voor ontheffing van de ketenaansprakelijkheid te zien. Zulks neemt overigens niet weg dat zij het met de Regering eens waren dat invoering van dit plan over de hele linie een drastische ingreep in het normale patroon van onderlinge betrekkingen zou betekenen, een ingreep die bovendien op gespannen voet zou staan met de opvatting dat de overgrote meerderheid van de onderaannemers bona fide is. Maar dit behoeft naar hun mening niet te betekenen dat het systeem in een bedrijfstak als bij voorbeeld de bouwnijverheid niet goed zou kunnen werken. Deze leden dachten daarbij met name aan een wat globalere variant dan aanvankelijk door het NIVAG werd voorgesteld. In die variant zou bij voorbeeld 50% van de in een onderaannemingssom begrepen looncomponent gestort kunnen worden op de rekening van de betrokken onderaannemer bij een op te richten administratiekantoor. De op deze rekening gestorte bedragen zouden door de onderaannemers voorts uitsluitend gebruikt mogen worden voor betalingen aan de bedrijfsvereniging en aan de fiscus.

De hier aan het woord zijnde leden zeiden wel in te zien dat hieruit financieringsproblemen voor onderaannemers kunnen voortvloeien, maar naar hun indruk zouden deze problemen in een bedrijfstak als de bouwnijverheid niet onoverkomelijk behoeven te zijn. In deze bedrijfstak worden immers thans reeds de sociale verzekeringspremies bij voorschot geheven, terwijl ook de loonbelasting en de omzetbelasting binnen enkele maanden moeten zijn voldaan. Het leek deze leden dan ook niet waarschijnlijk dat in een normale bedrijfssituatie omvangrijke bedragen op bovenbedoelde rekening zullen staan, die nog niet benodigd zijn voor de afdracht van belastingen en premies en die dus anders kortstondig voor andere doeleinden beschikbaar zouden zijn geweest. Bovendien waren zij van mening dat uit een oogpunt van financiering storting op een speciale rekening voor de onderaannemers duidelijk te verkiezen is boven de door de Regering aangeduide mogelijkheid van inhouding van een deel van de aannemingssom of van termijnen daarvan door de hoofdaannemer bij wijze van zekerheidsstelling.

Deze leden zagen niet in dat het storten van een deel van de onderaannemingssom op een bijzondere rekening in strijd zou zijn met het uitgangspunt dat de werkgever verplicht is tot inhouding en afdracht, zoals de Regering stelt. Eerder hadden zij de indruk dat er enige spanning te constateren viel tussen dit uitgangspunt en het uitgangspunt van het onderhavige wetsontwerp, namelijk dat anderen aansprakelijk kunnen worden gesteld dan de inhoudings- en afdrachtplichtige werkgever.

Het kwam deze leden voorts voor dat de uitvoeringstechnische bezwaren van de Regering tegen het NIVAG-plan niet erg overtuigend zijn. Evenmin zagen zij in dat bij invoering van het NIVAG-plan het huidige wetsontwerp zou moeten worden ingetrokken en een geheel andere oriëntatie zou moeten worden gevolgd. Naar hun indruk zou ook op dit punt volstaan kunnen worden met een toe te voegen bepaling dat de ketenaansprakelijkheid vervalt indien de hoofdaannemer de betrokken bedragen heeft overgemaakt op een nader aan te wijzen rekening.

Meer in het algemeen waren deze leden overigens van oordeel dat de Regering in de memorie van antwoord wat al te krampachtig elke medeverantwoordelijkheid voor een sanering van mala fide praktijken afhoudt. Zij hadden er moeite mee het vertrouwen dat de Regering bij herhaling in het zelfsanerend vermogen van de bedrijfsgenoten uitspreekt, te rijmen met de koudwatervrees die zij proefden zodra gesproken wordt over de rol die de overheid zelf of bedrijfsverenigingen zouden kunnen spelen in dit saneringsproces.

Naar de mening van de leden van de V.V.D.-fractie verdient ook het NIVAG-plan nadere bestudering. Daarbij moet wel vooropgesteld worden dat de inhouding van loonbelasting, sociale lasten e.d. op de aanneemsom niet

mag leiden tot financieringsproblemen voor het midden- en kleinbedrijf, welke reeds met aanzienlijke financieringslasten worden geconfronteerd. De huidige stagnatie op de bouwmarkt geeft weinig ruimte voor een beroep op extra vreemd of eigen vermogen, voor zover nog aanwezig. Wel kan huns inziens onderzoek verricht worden naar een gedeeltelijke inhoudingsplicht. Overleg met het bedrijfsleven over de verschillende gradaties van een dergelijke inhoudingsplicht zou zeker een acceptabel alternatief kunnen opleveren, aldus deze leden. Ook de uitvoeringstechnische problemen kunnen huns inziens aangepakt worden. De gestorte bedragen zouden bij een op te richten administratiekantoor geregistreerd kunnen worden en er zouden programma's ontwikkeld moeten worden voor het afdragen van de gestorte gelden aan de belasting alsmede voor de renteberekeningen of het verdelen van baten per ondernemer aan de hand van de bedragen, die ten behoeve van de onderaannemer door de hoofdaannemer zijn gestort.

5. Effectuering van de mede-aansprakelijkheid

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden terugkomen op het door hen reeds in het voorlopig verslag aangestipte punt dat een onderaannemer zijn bedrijf heeft opgesplitst in verschillende besloten vennootschappen, die als een eenheid kunnen worden beschouwd, hetgeen voor de omzetbelasting ook gebeurt. Stel dat uitgerekend de b.v. in de keten van onderaanneming failliet gaat. Door het ontbreken van een wettelijke voorziening kunnen de andere besloten vennootschappen van dezelfde ondernemer niet worden uitgewonnen. De bewindslieden zijn daarover in hun memorie van antwoord nogal laconiek, als ze zeggen dat de betekenis van dit vraagstuk, dat in het kader van het concernrecht zou moeten worden opgelost, niet zo groot is omdat, indien de aangesproken b.v. in gebreke blijft, de andere aannemers in de keten of de hoofdaannemer zullen moeten worden aangesproken (blz. 23 midden). Dit antwoord had deze leden verbaasd. Zij vroegen of de bewindslieden niet met hen van mening zijn dat in gebreke blijven c.q. mala fide gedrag in eerste instantie daar moet worden bestreden waar het kan ontstaan, met name daar waar bestuurders zich zelf verrijken ten koste van de b.v., of waar zij de ene b.v. of groep van b.v.- en verrijken ten koste van de andere. Wil de verantwoordelijke bewindsman zo spoedig mogelijk op het terrein van het concernrecht regels treffen? Anders zullen aannemers zich immers tegen dit soort risico moeten beschermen en wel ten laste van de bona fide onderaannemers? Het moet toch niet nodig zijn dat dezen meer met risicoclausules in de aannemingscontracten te maken krijgen dan strikt noodzakelijk is?

In het bovenstaande gingen deze leden zoals blijkt ervan uit dat de fiscus en de bedrijfsvereniging eerst de aansprakelijke zelf zullen moeten kunnen uitwinnen. Biedt deze geen verhaal dan zou de eerstvolgende in de keten moeten worden aangesproken enz. Deze leden hadden begrip voor de bezwaren tegen het in de wet opnemen van een volgorde. Aan de andere kant waren zij wat minder optimistisch dan de bewindslieden ten aanzien van de door de fiscus en bedrijfsverenigingen aan te houden volgorde van uitwinning. Zij vreesden dat de eerste in de keten als de meest solvante als eerste zou worden aangesproken, waartegen deze zich dan natuurlijk weer zou indekken met als gevolg de reeds eerdergenoemde pijn voor de onderaannemer(s). De door deze leden gesignaleerde optimistische visie van de bewindslieden met betrekking tot de volgorde van uitwinning blijkt uit de passages op blz. 22 van de memorie van antwoord, waar zij de overtuiging uitspreken dat de bedrijfsvereniging en de fiscus niet met een volstrekte willekeur te werk zullen gaan, op blz. 24, waar zij spreken van in acht te nemen beginselen van behoorlijk bestuur en op blz. 25, waar zij antwoorden te menen dat een redelijke uitvoering van de wet meebrengt dat de fiscus en de bedrijfsvereniging zoveel mogelijk eerst voldoening bij de hoofdschuldenaar zullen zien te verkrijgen. Deze leden vonden dit wel geruststellend klinken, maar vroegen toch wanneer in deze sprake is van willekeur, van onbe-

hoorlijk bestuur, van onredelijke uitvoering en wat de aangesprokene daartegen op welk tijdstip kan ondernemen. Een en ander zal toch vermoedelijk pas in een beroepszaak aan de orde kunnen komen nadat de aangesprokene reeds heeft moeten betalen? Deze leden vroegen of er sprake zal zijn van onbehoorlijk bestuur indien de fiscus en bedrijfsvereniging de onderaannemer aanspreken voor te betalen belasting en premies, terwijl door de aannemer als garantie voor die betaling inhouding is gedaan en die aannemer intussen failliet is gegaan. Kunnen bedrijfsvereniging en fiscus dan toch de onderaannemer aanspreken of hebben zij of de onderaannemer een bevoorrechte vordering op de failliete boedel van de aannemer? Deze leden vermoeden dat het eerste het geval zal zijn doch vonden dit bijzonder pijnlijk voor de onderaannemer en vroegen wat door hem c.q. voor hem zou kunnen worden gedaan om dat risico te ontlopen.

Op een vraag van deze leden in het voorlopig verslag hoe de voorgestelde regeling zal werken indien een onderaannemer werk in uitvoering heeft voor verschillende hoofdaannemers, antwoorden de bewindslieden dat fiscus en bedrijfsvereniging hun aanspraken moeten baseren op een «zo goed mogelijke benadering van het aantal werknemers dat bij de uitvoering van elk karwei betrokken is» (blz. 24 tweede alinea). Deze leden vroegen hoe de bedrijfsverenigingen dan in de praktijk aan de looncomponenten van karweien, die voor verschillende hoofdaannemers worden uitgevoerd, zouden moeten komen.

De leden van de V.V.D.-fractie betreuden de afwezigheid van een concrete termijn voor de aansprakelijkheid van de (hoofd)aannemer en een wettelijke volgorde van aansprakelijkheid. Een aannemer kan nog jaren later worden aangesproken. Eindeloze procedures zullen dan ontstaan over wie aansprakelijk is en over wat de omvang van de aansprakelijkheid is. Bovendien worden bedrijven geconfronteerd met extra moeilijkheden inzake het afsluiten van hun jaarstukken. Immers, na enige jaren kan een bedrijf nog overvalen worden met een aanzienlijke claim van de bedrijfsvereniging of de fiscus.

Niet onbelangrijk is ook de vraag, vervolgden deze leden, over welke instrumenten de bedrijfsverenigingen en de fiscus beschikken om de ketenaansprakelijkheid te kunnen effectueren. Mala fide praktijken zullen door de bedrijfsverenigingen en door de fiscus ontdekt moeten worden. De huidige mogelijkheden bieden niet al te veel soelaas. Kan de Regering meedelen op welke wijzen het opsporen van mistoestanden bevorderd zal worden? Hoe is het gesteld met de zo noodzakelijke coördinatie tussen bedrijfsverenigingen en opsporingsinstanties, zoals FIOD, Loontechnische Dienst, e.d.?

De leden van de S.G.P.-fractie merkten op dat de bewindslieden er bij de bespreking van de vraag of er een wettelijke volgorde van aansprakelijkheid zou moeten zijn, op wijzen dat de aangesprokene (hoofd)aannemer een verhaalsrecht heeft op degene wiens schuld hij heeft voldaan en zo nodig op de andere (onder)aannemers in de keten. Zal daarvan niet het gevolg zijn dat de mala fide onderaannemer vrijuit gaat? En hoe dient eigenlijk te worden gehandeld indien een hoofdaannemer mala fide blijkt te zijn?

Eenzijds wordt in de memorie van antwoord het pleit gevoerd, vervolgden deze leden, voor een kortere aannemingsketen, omdat in het voorgestelde systeem de hoofdaannemer daar belang bij heeft; anderzijds wordt er echter op gewezen dat bij voorbeeld door de invloed van technologische vernieuwingen verschuivingen mogelijk zijn in de richting van grotere specialisering van bedrijven waardoor er meer onderaanneming zou kunnen komen. Deze leden zouden deze op het eerste oog tegenstrijdige verklaringen gaarne nader opgehelderd willen zien.

De bewindslieden stellen in de memorie van antwoord (blz. 23, tweede alinea) dat de vraag of een groepsmaatschappij aansprakelijk moet kunnen worden gesteld voor schulden van een andere groepsmaatschappij, een algemeen vraagstuk van concernrecht is, dat in het bestel van het onderhavi-

ge wetsontwerp niet incidenteel kan worden opgelost. Wordt er echter, zo vroegen deze leden, in algemene zin wel aan een oplossing gewerkt? De bewindslieden stellen voorts dat de betekenis van deze kwestie voor het wetsontwerp niet zeer groot is, «immers indien een aangesproken b.v. in gebreke blijft, zullen andere aannemers in de keten of de hoofdaannemer moeten worden aangesproken». Wordt hier niet al te zeer als eenzijdige doelstelling het veiligstellen van de inning van premies en belastingen naar voren gehaald? Er zijn toch ook criteria als billijkheid, redelijkheid en beginselen van behoorlijk bestuur in het geding?

Ten slotte vroegen deze leden op welke wijze de grove regel (blz. 24, tweede alinea), waarbij de aansprakelijkheid van de hoofdaannemer zich uitstrekt over alle schulden van de onderaannemer, ongeacht of deze zijn gemaakt ter zake van de uitvoering van het door de hoofdaannemer uitbestede werk, in de praktijk de nodige verfijning kan krijgen, zonder dat zich al te grote moeilijkheden zullen voordoen.

6. De positie van de opdrachtgever

Naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie rust bij de opdrachtgever de belangrijke verantwoordelijkheid voor de keuze van de aannemers met wie hij in zee gaat. De bewindslieden onderkennen deze bijzondere verantwoordelijkheid met name van de overheid en zij stellen dan ook op blz. 28 dat deze zeer zorgvuldig zal moeten zijn in het uitkiezen van haar hoofdaannemer. Voor deze leden is het de vraag of dat ook altijd en onder alle omstandigheden het geval zal zijn. Zij voelden behoefte aan wat de leden van de P.P.R.-fractie in het voorlopig verslag noemden algemene richtlijnen, analoog aan bij voorbeeld de «Algemene Voorwaarden onderaanneming» afgesproken tussen Rijkswaterstaat en Bosbouw, of aan voorwaarden als neergelegd in het besluit van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 27 maart 1979. Het is immers niet gezegd dat de overheid in al haar gelegingen altijd even zorgvuldig zal zijn. Ook zij zal immers geneigd zijn karweiën door de laagst inschrijvende te laten klaren. Geeft de overheid bij voorbeeld niet dikwijls de voorkeur aan het uitbesteden van schoonmaakwerkzaamheden aan daartoe uitgeruste bedrijven in plaats van zelf schoonmaakpersoneel in dienst te nemen, ook al weet zij of zou zij met enig onderzoek kunnen weten dat zulke bedrijven veelal gebruik maken van de diensten van illegale buitenlandse werknemers? En ook ambtenaren zijn – helaas – immers niet altijd alleen even onkreukbaar. Daarom gevoelden deze leden sterk de behoefte aan centrale voorschriften omtrent hoe overheidsdiensten hebben te handelen ter zake van aanbestedingen.

7. Overige vragen en opmerkingen

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of de bewindslieden de geheimhoudingsplicht, die bestaat tussen bedrijfsverenigingen, fiscus, Economische Controle Dienst en FIOD willen opheffen. Zou de opsporing van mala fide onderaanneming niet worden bevorderd door genoemde diensten – en mogelijk nog andere – van de geheimhoudingsplicht ten opzichte van elkaar te ontheffen?

Voorts vroegen deze leden wanneer de in voorbereiding zijnde verbetering van de regeling van artikel 10 van de Coördinatiewet Sociale Verzekering betreffende de verplichting van de werkgevers tot opgave van het loon (blz. 23 voorlaatste alinea) in werking zal kunnen treden. Daar ook van deze regeling preventieve werking kan uitgaan tegen frauduleuze praktijken zou spoed met de verbetering ervan op zijn plaats zijn.

Ten slotte vroegen deze leden wat het onderzoek inzake de vraag of het minimumkapitaal moet worden aangepast aan de ontwikkeling van het prijsindexcijfer (blz. 2, tweede alinea) heeft opgeleverd.

De leden van de V.V.D.-fractie merkten op dat zij ook bezwaren hadden tegen dit wetsontwerp vanwege de strijdigheid daarvan met artikel 21, eerste

lid van de zesde EG-richtlijn inzake omzetbelasting van 17 mei 1977. Artikel 21, eerste lid, letter a, bevat een bepaling waarbij uitsluitend ten aanzien van handelingen verricht door een in het buitenland gevestigde belastingplichtige een andere persoon hoofdelijk aansprakelijk kan worden gesteld. De stelligheid, waarmee de bewindslieden in de memorie van antwoord (blz. 41) deze strijdigheid ontkennen (overigens zonder dit aan te tonen), en de stelligheid waarmee artikel 21, eerste lid, letter a, laatste volzin zelfs als grond voor artikel 41a en volgende van de Wet op de omzetbelasting 1968 wordt genoemd, zal kunnen leiden tot het uitlokken van een prejudiciële beslissing door het Europese Hof van Justitie, aldus deze leden.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen er aandacht voor dat de bewindslieden op blz. 23 van de memorie van antwoord stellen dat maatregelen die nodig zijn om vroegtijdige ontdekking van frauduleuze handelingen te bevorderen allereerst liggen op het gebied van de controle en opsporing, waarbij een goede informatie-uitwisseling tussen de daarbij betrokken instanties de effectiviteit van controle en opsporingsactiviteit zal kunnen bevorderen. De vraag is echter, aldus deze leden, wat precies dient te worden verstaan onder een goede informatie-uitwisseling en welke betrokken instanties ermee gemoeid zullen zijn? Wordt die effectiviteit niet ten halve gekeerd als verschaffing van inlichtingen door de bedrijfsverenigingen en de belastingdienst aan bij voorbeeld (hoofd)aannemers als onjuist wordt aangemerkt?

De bewindslieden, vervolgden deze leden, kunnen geen vrijheid vinden de geheimhoudingsplicht van bedrijfsverenigingen en belastingdienst op te heffen, waarbij zij zich ervan overtuigd houden dat het bedrijfsleven ook zonder van de gegevens van deze instanties gebruik te maken informatie kan verkrijgen over de bonafiditeit en financiële draagkracht van onderaannemers. Moet hieruit worden geconcludeerd dat de relevantie van de aanwezige kennis inzake bonafiditeit en malafiditeit bij de bedrijfsverenigingen en de belastingdienst van dien aard is dat zij voor een juiste beoordeling best gemist kan worden? Kan dan vervolgens uitputtend uit de doeken worden gedaan waar het bedrijfsleven zonder al te veel belemmeringen de haar benodigde informatie onder meer zou kunnen verkrijgen ten einde tot verantwoorde beslissingen te kunnen komen?

Ten slotte zeiden deze leden dat bij hen de vraag was gerezen, dit vanwege de mogelijkheid dat vooral bedrijven in de sector van het midden- en kleinbedrijf extra risico's zullen gaan lopen, waarom de medebetrokkenheid van de Staatssecretaris van Economische Zaken belast met de aangelegenheden betreffende het midden- en kleinbedrijf, niet door zijn ondertekening tot uitdrukking is gebracht. Zijn de bewindslieden van Economische Zaken en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening ook bij de voorbereiding van de voorstellen in voldoende mate betrokken geweest? Worden en/of zijn zij ook betrokken bij de verdere parlementaire afhandeling van het onderhavige wetsontwerp?

De voorzitter van de commissie,
Hermsen

De griffier van de commissie,
Elkerbout