

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

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 25 februari 1981

1. Inleiding

Wij waarderen de positieve beoordeling van de memorie van antwoord en de nota van wijzigingen door de leden van de P.v.d.A.-fractie. Inderdaad is het door ons gekozen systeem het eenvoudigst en brengt het voor de overheid de minste kosten met zich mee. Deze beide aspecten van het wetsontwerp zijn ook naar onze mening van groot belang.

De leden van de C.D.A.-fractie betreuren het dat de memorie van antwoord pas op 19 november 1980 door de Tweede Kamer werd ontvangen. Wij merken op, dat het voorlopig verslag naar aanleiding van het op 25 augustus 1979 ingediende wetsontwerp eerst op 10 juni 1980 werd vastgesteld, al waren de fractiebijdragen eerder bekend. Te rekenen van die datum heeft de beantwoording dus ruim vijf maanden geduurd. Hoewel wij ook hoge prioriteit toekennen aan de bestrijding van malafide praktijken van koppelbazen, heeft de beantwoording van het omvangrijke voorlopig verslag, waarin ook tal van vragen werden gesteld over andere systemen dan het in het wetsontwerp neergelegde systeem, noodzakelijkerwijs geruime tijd gevergd. Bovendien was intensief overleg tussen de meest betrokken departementen en met andere departementen noodzakelijk. Het was dan ook niet mogelijk de memorie van antwoord en de nota van wijzigingen op een eerder tijdstip uit te brengen. De leden van deze fractie vragen voorts waarom het wetsontwerp dat de hoofdelijke aansprakelijkheid van bestuurders van rechtspersonen voor te betalen premies en belastingen regelt (kamerstuk nr. 16 530), niet eerder bij de Kamer werd ingediend. Zij wijzen erop dat de Ministerraad reeds op 29 februari 1980 met het wetsontwerp had ingestemd. Inderdaad is, tot onze spijt, bij de afhandeling van dit wetsontwerp enige vertraging opgetreden. Na de behandeling in de Ministerraad dienden het wetsontwerp en de memorie van toelichting nog op enige punten te worden aangepast alvorens deze naar de Raad van State gezonden konden worden. Het advies van de Raad van State werd op 29 juli 1980 uitgebracht. Naar aanleiding van het advies van de raad moesten wetsontwerp en memorie van toelichting op een aantal punten worden aangevuld. Daar in dezelfde tijd de beantwoording van het voorlopig verslag van het onderhavige wetsontwerp de hoogste prioriteit had en voorts bij de verschillende departementen ook andere wetsontwerpen moesten worden voorbereid die op 1 januari 1981 in werking zouden moeten treden, is het niet mogelijk gebleken het wetsontwerp bestuurdersaansprakelijkheid op een eerder tijdstip in te dienen.

Wij zijn erkentelijk voor de woorden van waardering voor de memorie van antwoord en de nota van wijzigingen van de leden van de C.D.A.- en van de S.G.P.-fractie. De leden van de C.D.A.-fractie tonen zich evenwel nog niet op alle punten overtuigd en achten enkele niet onbelangrijke aanvullingen van het wetsontwerp gewenst, zonder dat dit huns inziens een spoedig afhandeling van het wetsontwerp in de weg hoeft te staan. Naar onze mening is het echter niet mogelijk het wetsontwerp in dit stadium van de behandeling ingrijpend te wijzigen. Een aanzienlijke vertraging zou daarvan het gevolg zijn. Bovendien zou opnieuw het advies van de Sociale Verzekeringsraad en van de Raad van State gevraagd moeten worden. Dat is ook niet de bedoeling van de leden van de C.D.A.-fractie, die immers verklaren dat zij op een spoedige afhandeling prijs stellen.

Wel achten wij het evenwel mogelijk om bij nota van wijzigingen nog een technische verbetering in het wetsontwerp aan te brengen die ertoe leidt dat een aannemer die langs contractuele weg zijn uit de wet voortvloeiende risico zoveel mogelijk wil uitsluiten, een betere garantie krijgt dat hij dat doel inderdaad zal bereiken. Bij de besprekingen van het commentaar van de leden van de C.D.A.-fractie in onderdeel 4 van het eindverslag zullen wij dit voorstel nader uiteenzetten. Wij hopen dat dit voorstel ertoe kan bijdragen om, zonder dat de wezenlijke uitgangspunten van het ontwerp worden verlaten, het wetsontwerp aanvaardbaarder te maken voor het bedrijfsleven.

Het spijt ons te vernemen dat de leden van de V.V.D.-fractie, na kennisgeving van de memorie van antwoord en de nota van wijzigingen, nog van mening zijn 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 malfide praktijken wordt geleverd. Wij menen in de memorie van antwoord niet in gebreke te zijn gebleven met het uiteenzetten van de gronden, waarop wij onze positieve verwachtingen van het wetsontwerp baseren. Wij hopen dat de leden van de V.V.D.-fractie hun oordeel willen herzien, nu in een tweede nota van wijzigingen onzerzijds een voorstel is uitgewerkt, dat is geïnspireerd door het NIVAG-plan en opmerkingen van de C.D.A.-fractie daarover in het eindverslag. In gelijke geest hebben ook de leden van de V.V.D.-fractie de grondgedachte van het NIVAG-plan gesteund. Wij menen dat door dit voorstel in elk geval een uitweg wordt geboden aan de aannemer die langs contractuele weg zijn uit de wet voortvloeiende risico van aansprakelijkheid zoveel mogelijk wil uitsluiten.

2. Ketenaansprakelijkheid

De leden van de P.v.d.A.-fractie vrezen dat, ondanks de in het wetsontwerp aangebrachte verzachtende bepaling, er bij de aannemers de begrijpelijke behoefte zal blijven bestaan zich tegen de risico's van de niet-betalende onderaannemer in te dekken. Indien dit zou geschieden door middel van inhouding van een deel van de aanneemsom zouden naar hun mening kleine ondernemingen in liquiditeitsproblemen kunnen geraken. Zij vragen zich af of door een snelle behandeling en inwerkingtreding van het wetsontwerp bestuurdersaansprakelijkheid (kamerstuk nr. 16 530) niet althans een klein dammetje zal kunnen worden opgeworpen tegen een mogelijk al te grote inhoudingsneiging bij de aannemers en vragen daarom of wij ervoor willen zorgen dat beide wetsontwerpen gelijktijdig in werking kunnen treden, althans zeer kort na elkaar. Inderdaad zal de mogelijkheid om de bestuurders van een onderaannemer-rechtspersoon aan te spreken ertoe kunnen leiden dat er bij aannemers minder behoefte bestaat, zich tegen het risico van aansprakelijkheid in te dekken. Ook de bepaling opgenomen in het bestuurdersaansprakelijkheidsontwerp, dat de aannemer die de schulden van een onderaannemer-rechtspersoon betaald heeft, een verhaalsrecht heeft op de bestuurders daarvan, kan dit effect hebben. Voor zover het in ons vermogen ligt zullen wij ervoor zorgdragen dat beide wetsontwerpen zo spoedig mogelijk in werking treden. Het bestuurdersaansprakelijkheidsontwerp

is echter eerst onlangs ingediend, zodat de kans dat beide wetsontwerpen gelijktijdig of zeer kort na elkaar het Staatsblad zullen bereiken niet hoog kan worden aangslagen. Wij achten het niet wenselijk dat de inwerkingtreding van het onderhavige wetsontwerp zou worden uitgesteld in verband met de behandeling van het bestuurdersaansprakelijkheidsontwerp.

Wij hebben kennis genomen van de oprichting in november van het vorige jaar van de Vereniging tot Regulering Onderaanneming te Dordrecht. Wij hebben ook kennis genomen van de statuten, het huishoudelijk reglement en het reglement «normen onderaannemers» van deze vereniging. Het gaat hier kennelijk om een poging van het bedrijfsleven om orde op zaken te stellen in eigen gelederen. Dit streven beoordelen wij op zichzelf als positief. De vereniging heeft ten doel te bevorderen dat het opdragen van werkzaamheden aan derden in de metaal- en elektronische industrie en nijverheid, chemie en petrochemie en in het bouwbedrijf geschiedt met inachtneming van alle wettelijke verplichtingen en op zodanige wijze dat het arbeidsvoorwaardenbeleid daardoor niet wordt verstoord. De vereniging houdt een register aan van ondernemingen, waarin alleen zij kunnen worden ingeschreven die naar het oordeel van het bestuur voldoen aan het reglement «normen onderaannemers». Dit reglement is er in het bijzonder op gericht, waarborgen te scheppen dat de met leden van de vereniging contracterende onderaannemers aan hun premie- en belastingverplichtingen voldoen. Zij moeten daartoe de nodige gegevens beschikbaar hebben en ter inzage kunnen geven aan de (hoofd)aannemer. De leden van de vereniging verbinden zich alleen te contracteren met in het register voorkomende onderaannemers. Het komt er op neer, dat hier in verenigingsverband door ondernemers maatregelen worden getroffen die iedere individuele ondernemer ook zou dienen te treffen om zijn uit de voorgestelde wettelijke regeling voortvloeiende risico zoveel mogelijk te beperken. De vereniging heeft ten doel, dit voor de aangesloten leden gemakkelijker te maken. Ondernemers die zich niet bij de vereniging kunnen of willen aansluiten zullen zelf de nodige afspraken moeten maken in hun relaties met onderaannemers.

De overeenkomst met de daarbij behorende reglementen dragen elementen in zich die de mededinging regelen. Of en in hoeverre de door de vereniging tot stand gebrachte regeling gezien het beoogde doel zich verdragen met de uitgangspunten van het op basis van de Wet economische mededinging gevoerde mededingingsbeleid zal eerst via nader onderzoek kunnen worden vastgesteld, wanneer de regelingen overeenkomstig de bepalingen van deze wet zijn aangemeld. Of en in hoeverre de mededingingsregels van het EEG-verdrag op de regelingen van toepassing zijn, hangt met name af van het antwoord op de vraag of de regelingen de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden. Nu de daadwerkelijke effecten op de Nederlandse markt van het optreden van de vereniging niet bekend zijn, is op dit moment hierover geen uitspraak mogelijk.

De leden van de C.D.A.-fractie waren nog niet overtuigd door de uiteenzettingen die in de memorie van antwoord zijn gegeven naar aanleiding van door hen gestelde vragen over het karakter van de op de (hoofd)aannemer door het wetsontwerp gelegde aansprakelijkheid. Het onvrijwillig karakter van de uitbesteding aan onderaannemers staat er in de zienswijze van deze leden aan in de weg, het risico van niet-betaling door onderaannemers op de hoofdaannemer te laden. Deze leden trekken de vergelijking met de verkoop van eindprodukten «in de prijs waarvan de op dat produkt drukkende belastingen en sociale premies van alle voorafgaande schakels in de bedrijfskolom begrepen zijn». Indien er bij het inschakelen van onderaannemers dikwijls evenmin sprake is van een vrije beslissing als bij het kopen van bijvoorbeeld stenen of een staalconstructie, waarom strekt dan – zo vragen zij – de ketenaansprakelijkheid zich niet tevens uit tot de leveranciers van laatstgenoemde goederen?

Wij willen in dit verband wijzen op de uitzonderingsbepalingen opgenomen in artikel 16b, tiende lid, onderdeel 1 van de Coördinatiewet Sociale Verzekering en de dienovereenkomstige bepalingen in de andere wetten. Op

grond hiervan is de aannemer niet aansprakelijk indien de onderaannemer zijn werkzaamheden geheel of grotendeels in zijn eigen bedrijf verricht. Zoals ook in de memorie van toelichting (blz. 17) is gesteld, achten wij het niet nodig in dit geval een aansprakelijkheid van anderen, i.c. de aannemer in te voeren. Hiermee zou nl. het doel van het wetsontwerp, de bestrijding van de malafide onderaanneming door koppelbazen die zich in feite bezighouden met het uitlenen van arbeidskrachten, voorbij worden geschoten. Het bedrijf van de onderaannemer zal zelf meestal voldoende verhaal bieden voor de inning van premie en belastingen. Wij vragen ons af waarom een leverancier in de aansprakelijkheidsketen zou moeten worden betrokken, terwijl ook hij zijn werkzaamheden geheel of grotendeels in zijn eigen bedrijf verricht. Malafide onderaanneming kan zich hier niet voordoen. Hoewel het theoretisch juist is dat in de aanneemsom ook de belastingen en premies van de «thuiswerkende» onderaannemer en de leverancier begrepen zijn, hebben wij gemeend de werking van de wet te moeten toespitsen op de koppelbaas die zich op (onder)aanneming van werk is gaan toeleggen. Hierdoor wordt naar onze mening de stelling dat in de aanneemsom de te betalen belastingen en premies zijn begrepen, niet aangetast.

De aan het woord zijnde leden zagen veeleer de rechtsgrond voor aansprakelijkheid in een gebrek aan zorgvuldigheid van de aannemer bij de keuze van in te schakelen onderaannemers, doch zij beseften tevens dat deze rechtsgrond niet kan worden ten grondslag gelegd aan een aansprakelijkheid voor onderaannemers in een keten, die niet door de (hoofd)aannemer zelf zijn gecontracteerd.

Wij merken in dit verband op, dat ook ten opzichte van de keuze van onderaannemers in een keten met wie de (hoofd)aannemers niet direct in een contractuele relatie staat, een zorgvuldigheidsplicht van die (hoofd)aannemer kan worden geconstrueerd omdat een (hoofd)aannemer een goedkeuringsrecht ten aanzien van deze onderaannemers kan bedingen. Aan het wetsontwerp ligt evenwel niet zozeer de rechtsgrond van zorgvuldigheid bij de keuze ten grondslag als wel de veel bredere overweging, dat de (hoofd)aannemer in de aanneemingssom premies en belastingen ontvangt en dat deze niet aan de gemeenschap onttrokken mogen worden door onderaannemers die bij de uitvoering van het door de (hoofd)aannemer aangenomen werk worden ingeschakeld. Dat die inschakeling niet steeds in economische zin een vrijwillig karakter draagt is in onze zienswijze van minder betekenis dan het feit, dat die onderaannemers rechtstreeks of middellijk door de (hoofd)aannemer worden betrokken bij de uitvoering van het werk en dat hij daarvan het profijt heeft. In haar uiterste consequentie voert deze zienswijze tot de conclusie dat de (hoofd)aannemer ook aansprakelijk moet zijn wanneer de niet-betaling door een onderaannemer niet te wijten is aan laakbaar gedrag. In de oorspronkelijke versie van het wetsontwerp was dit ook zo, zij het dat bij de uitvoering ervan naar onze opvatting deze uiterste consequentie redelijkerwijs niet behoort te worden getrokken. Om die reden is een verfijning in het stelsel aangebracht, waardoor de regeling ook scherper op bestrijding van malafide gedrag wordt toegespitst. Er is hier naar onze mening slechts sprake van een afsnijden van consequenties van de aan het ontwerp ten grondslag liggende redengeving, welke consequenties verder zouden gaan dan de bestrijding van malafide gedrag.

De aan het woord zijnde leden vermochten niet in te zien dat een aanvullende rechtsgrond voor het gekozen stelsel gelegen zou zijn in de stimulans die daarvan op de bedrijfsgenoten uitgaat om orde op zaken te stellen in de eigen bedrijfstak. Onzes inziens is het zeker mogelijk de rechtsgrond voor een wetsvoorstel mede te zoeken in het daarmee beoogde, maatschappelijk gewenste doel. Dat de wenselijkheid van een dergelijke stimulans door de leden van de C.D.A.-fractie wordt onderschreven stemt tot voldoening. Over de vraag of het gekozen stelsel de enige of de beste methode is om deze steun te verschaffen kan men van mening verschillen, zonder daarmee het gekozen stelsel af te wijzen. Het gekozen stelsel heeft het voordeel van eenvoud en is weinig kostbaar. Het stelt naar onze overtuiging de bedrijfsgeno-

ten niet voor onoplosbare problemen doch verschaft wel de gewenste stimulans om tot effectieve bestrijding van malafide praktijken in eigen gelederen te komen.

De aan het woord zijnde leden waren voorts bevreesd dat een gevolg van het wetsontwerp soms zou kunnen zijn dat hoofdaannemers het gekozen stelsel misbruiken om zichzelf tegenover onderaannemers een onevenredige economische machtspositie te verschaffen. Dit zou in de visie van deze leden kunnen geschieden doordat misbruik wordt gemaakt van de macht die de hoofdaannemer krijgt om vergaande afspraken en regelingen met onderaannemers te treffen. Welk misbruik de aan het woord zijnde leden hier op het oog hebben is niet onmiddellijk duidelijk. We zien niet, dat er misbruik wordt gemaakt wanneer de te treffen regelingen en afspraken uitsluitend gericht zijn op het door de (hoofd)aannemer verkrijgen van waarborgen dat de onderaannemer zijn premies en belastingen op tijd betaalt en niet verder gaan dan nodig is omdat doel te bereiken. Wij kunnen ons voorstellen dat in de bedrijfstak zelf de bedrijfsgenoten komen tot een in onderling overleg vastgestelde gedragslijn en standaardvoorwaarden bij onderaanneming. De onderaannemers zouden in een dergelijk overleg zo nodig kunnen waken voor beperking van de op te stellen regelingen tot het doel waarvoor zij worden geschapen. Wij zien niet waarom een onderaannemer die zijn zaken behoorlijk in orde heeft door de voorgestelde wettelijke regeling willeloos slachtoffer zou worden van machtsmisbruik door (hoofd)-aannemers. Wanneer (hoofd)aannemers besluiten om in verenigingsverband regels te stellen wijst dat onzes inziens niet op machtsmisbruik maar veeleer op een goed inzicht in de eisen die de wet stelt en de wijze waarop door het bedrijfsleven daarop kan worden ingespeeld. Wanneer de in verenigingsverband opgestelde regelingen voor de onderaannemers te ver gaan, dan zullen zij er zich tegen moeten verzetten. Als mogelijke partijen bij een contract van onderaanneming staan zij niet machteloos. Aannemers en onderaannemers zijn immers van elkaar afhankelijk.

De hier aan het woord zijnde leden besluiten hun beschouwing met de conclusie, dat er alle reden is te streven naar een stelsel waarin op basis van objectieve criteria kan worden vastgesteld of aan de vereiste zorgvuldigheid is voldaan wanneer een ondernemer met een bepaalde onderaannemer contracteert. Wij menen dat de door de nota van wijzigingen toegevoegde bepaling, dat de aansprakelijkheid van de (hoofd)aannemer vervalt wanneer de niet-betaling noch aan de onderaannemer noch aan een aannemer te wijten is, reeds een eindweegs tegemoet komt aan de wens van de aan het woord zijnde leden, het karakter van de aansprakelijkheid in de door hen aangegeven zin te herzien. Immers door de werking van deze, terecht als een aanzienlijke verbetering gekwalificeerde bepaling, zal de hoofdaannemer alleen aansprakelijk kunnen worden gesteld voor schulden van op het door hem aangenomen werk ingeschakelde onderaannemers, indien hemzelf of deze laatsten ter zake een verwijt treft. De veronderstelling dat de (hoofd)aannemer onvoldoende zorgvuldig is geweest door deze, blijkbaar onbetrouwbare, onderaannemers op het werk toe te laten, ligt voor de hand. Wij zien niet, dat het wetsontwerp te ver gaat door deze veronderstelling impliciet tot grondslag van de aansprakelijkheid te kiezen.

Wij willen in dit verband ook nog wijzen op het voorstel dat is vervat in de hierbij overgelegde nota van wijzigingen, waardoor naar onze mening een reële risicobeperking kan worden bereikt door aannemers langs de weg van contractuele afspraken met onderaannemers.

Volgens de leden van de V.V.D.-fractie blijft de rechtsgrond voor de ketenaansprakelijkheid, ondanks de nadere uiteenzetting dienaangaande in de memorie van antwoord, discutabel en is de gemaakte vergelijking tussen de overeenkomsten tot aanneming van werk en de gevallen, waarop artikel 1403, derde lid BW zich richt, op zijn minst aan twijfel onderhevig. Zij wijzen er in de eerste plaats op dat bij aanneming van werk het afgesproken resultaat voorop staat en in de tweede plaats dat tussen een aannemer en een tweede of volgende aannemer in de keten geen contractuele band bestaat.

In de memorie van antwoord hebben wij gesteld dat de aansprakelijkheidsregeling van de aannemer vergelijkbaar is met die van de werkgever op grond van artikel 1403, lid 3 Burgerlijk Wetboek. Hiermee is niet beoogd te zeggen, dat aanneming van werk vergelijkbaar is met een arbeidscontract. Wel kan gezegd worden dat zowel in de situatie van onderaanneming (ongeacht of er een contractuele relatie is tussen de hoofdaannemer en de niet betalende onderaannemer) als in de situatie van de werkgever met betrekking tot de werknemer, uit de aard van de (rechts-)verhouding de grondslag van de aansprakelijkheid kan worden afgeleid. Immers bij de onderaanneming heeft de (hoofd)aannemer baat bij het werk van de onderaannemer, zoals in de arbeidsverhouding de werkgever baat heeft bij het werk van de werknemer. In dit opzicht menen wij dat de vergelijking tussen de aansprakelijkheid welke voor de werkgever uit artikel 1403, lid 3 BW en die welke uit het onderhavige wetsvoorstel voor de (hoofd)aannemer voortvloeit, wel kan worden gemaakt.¹

De leden van de V.V.D.-fractie tonen zich nog weinig tevreden over de bij nota van wijzigingen aangebrachte verzachting van de aansprakelijkheidsregeling. Zij zijn van mening dat door de formulering ervan de onduidelijkheid over welke partij de bewijslast heeft voortduurt. Het leggen van de bewijslast bij de aannemer vinden zij niet acceptabel. Hierover merken wij op dat door de formulering «indien aannemelijk is» de rechter, afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval, de bewijslast kan leggen bij degene die tot het dragen daarvan het best in staat is. In veel gevallen zullen dat de bedrijfsvereniging en de fiscus zijn, omdat zij toegang hebben tot de administratie van de onderaannemer en omdat zij meestal van de financiële toestand van die onderaannemer op de hoogte zijn. Voor zover de bewijslast op de aannemer komt te rusten, heeft deze voldoende mogelijkheden om hieraan te voldoen. In de memorie van toelichting, blz. 8, werd melding gemaakt van de mogelijkheid dat de onderaannemer als getuige wordt opgeroepen en ook dat de aannemer van de onderaannemer kan bedingen dat deze hem alle inlichtingen verstrekt die nodig zijn om een eventuele bewijslast in een geding te kunnen vervullen. Dat de wetstekst geen duidelijkheid schept over de toetsingscriteria «aannemelijk, billijk en redelijk» is juist. Wat «billijk en redelijk» betreft merken wij op, dat het niet voor de hand ligt dat de wetstekst duidelijkheid schept over iets wat in de memorie van antwoord is vermeld. Op blz. 7 van de memorie van antwoord staat nl. dat de vraag wat moet worden verstaan onder «dat de niet-betaling door de onderaannemer noch aan hem noch aan een aannemer te wijten is» naar redelijkheid en billijkheid moet worden beantwoord en afhangt van de concrete omstandigheden van het geval. Voorts worden in de memorie van antwoord daarvan enige voorbeelden gegeven. Het is naar onze mening ook niet goed mogelijk in de wetstekst zelf aan te geven wanneer aannemelijk is dat de niet-betaling door de onderaannemer noch aan hem noch aan een aannemer te wijten is. Hier zal uiteindelijk de rechter naar de omstandigheden van het geval moeten oordelen.

De leden van de V.V.D.-fractie vrezen dat er een ware wildgroei zal ontstaan van allerlei regelingen, gericht op de beperking van de eigen aansprakelijkheid van de aannemers. Zij zouden het op zijn minst fatsoenlijk hebben gevonden als het wetsontwerp zelf een instrument zou aanreiken «om de nota bene door de voorgestelde regeling opgelegde oeverloze aansprakelijkheid te kunnen terugdringen». Wij zien niet, waarom hier voor «wildgroei» moet worden gevreesd. Dat aannemers bepaalde regelingen willen treffen om hun risico te beperken achten wij niet onredelijk. In de memorie van antwoord is reeds uitvoerig ingegaan op de verschillende alternatieve systemen die zijn voorgesteld. Wij hebben daarin uiteengezet om welke redenen wij deze voorstellen van de hand wijzen. Ook in de volgende hoofdstukken van deze nota zal nog op enige van deze alternatieven nader worden ingegaan. In de hierbij overgelegde tweede nota van wijzigingen wordt de aannemer nog een mogelijkheid aangereikt om langs contractuele weg zijn risico van aansprakelijkheid zoveel mogelijk te beperken. Wij blijven van me-

¹ Vergelijk prof. mr. C. AE. Uniken Venema in De Naamloze Vennootschap 58/12, blz. 231.

ning dat het wetsontwerp daarnaast geen gecompliceerde, moeilijk uitvoerbare regelingen behoeft te bevatten die het risico van de aansprakelijkheid van de aannemer verder kunnen terugdringen. Wij vertrouwen dat het bedrijfsleven zeker in staat zal zijn maatregelen te treffen die nodig zijn om een aansprakelijkstelling te voorkomen. Dit moet niet worden gezien als een gebrek aan gevoel van verantwoordelijkheid ten opzichte van het bedrijfsleven. Door het leggen van de verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven zal de malafide onderaanneming het best kunnen worden tegengegaan, zonder dat vergaande overheidsbemoeiing noodzakelijk is.

Aan de ongeclausuleerde ketenaansprakelijkheid met afwijzing van alternatieven liggen geen onderzoekresultaten ten grondslag. Het lijkt ons ook niet goed mogelijk daarnaar een onderzoek in te stellen.

Wat het overleg met de betrokken belangenorganisaties uit het bedrijfsleven betreft, merken wij op dat overleg heeft plaatsgevonden met het AVBB over het door hen voorgelegde plan. Met de Sociale Verzekeringsraad is geen verder overleg gevoerd over het uitgebrachte advies. Zulks is ook niet gebruikelijk. Zoals wij reeds in de memorie van antwoord hebben opgemerkt (blz. 3) is in het wetsontwerp de hoofdgedachte van dit advies van de Sociale Verzekeringsraad, de aansprakelijkheid van de aannemer voor premies en belastingen van de onderaannemer, overgenomen. In zoverre deze hoofdgedachte het leggen van verantwoordelijkheid op het bedrijfsleven impliceert, moet worden aangenomen dat ook de raad daarmee instemt. Dat het merendeel van de betrokken belangenorganisaties die zich daarover hebben geuit niet met het wetsontwerp instemt betreuren wij, zulks te meer daar bestrijding van de malafide onderaanneming een zaak is, waarbij deze belangenorganisaties zelf het grootste belang hebben.

3. Vrijwaringsverklaringen

De leden van de C.D.A.-fractie vragen opnieuw de aandacht van de Regering voor een stelsel van vrijwaringsverklaringen, in het bijzonder denken zij daarbij aan het voorstel van het AVBB inzake het afgeven van voorwaardelijke vrijwaringen. De in de memorie van antwoord tegen dit stelsel aangevoerde bedenkingen hadden deze leden er niet van overtuigd, dat een dergelijk stelsel niet uitvoerbaar of effectief zou kunnen zijn.

Wij blijven van mening dat, om de in de memorie van antwoord aangevoerde redenen, een stelsel van vrijwaringsverklaringen moet worden afgewezen. Het uitwerken en op poten zetten van een dergelijk stelsel is overigens een geenszins eenvoudige zaak. In het bijzonder zouden tal van voorzieningen moeten worden bedacht om de mogelijkheid van malafide praktijken bij de toepassing van een dergelijk stelsel bij voorbaat uit te sluiten. In de memorie van antwoord is uitvoerig betoogd, welke problemen zich hierbij voordoen. Wij menen dat onze bezwaren geenszins zijn weerlegd. De leden van de C.D.A.-fractie achten de stelling dat een stroman gemakkelijk aan een vrijwaringsverklaring zou kunnen komen allerminst bewezen. Wij vrezen toch dat in een stelsel als door de AVBB wordt bepleit, de druk om de hoofdelijke aansprakelijkheid te ontgaan door het tussenschuiven van een stroman zo groot zal zijn, dat zich gemakkelijk bepaalde praktijken zullen ontwikkelen om dergelijke stromannen te vinden. Men denke maar aan nieuw opgerichte vennootschappen ten aanzien van wie nog geen of slechts weinig gegevens bekend zijn. De hier aan het woord zijnde leden achten het overigens denkbaar dat de ketenaansprakelijkheid niet vervalt wanneer een vrijwaringsverklaring is verkregen voor de eerste schakel en dat van de eerste aannemer zou worden verlangd dat hij een goedkeuringsrecht eist bij het uitbesteden van werk aan lagere schakels, dan wel dat van de onderaannemer wordt geëist dat deze slechts met gevrijwaarden in zee gaat. Een dergelijk stelsel zou niet door het tussenschuiven van een stroman kunnen worden doorbroken. Maar ook dan blijft het bezwaar, dat vrijwaringsverklaringen slechts een beperkte betekenis kunnen hebben voor de bonafiditeit van de bezitters ervan, zoals ook door de aan het woord zijnde leden wordt er-

kend. Wij zien niet, dat dit belangrijke bezwaar van een stelsel van vrijwaringsverklaringen wordt weggenomen door de invoering van voorlopige en definitieve verklaringen. Alles hangt immers af van de reële mogelijkheid om de gegevens die voor de verkrijging van dergelijke verklaringen moeten worden verstrekt op hun betrouwbaarheid te controleren. Ook hier kan die controle slechts betrekking hebben op een bepaald moment. Op blz. 20 en 21 van de memorie van toelichting is uitvoerig ingegaan op de uitvoeringstechnische bezwaren van een dergelijk stelsel. Dat de uitvoeringstechnische aspecten nader moeten worden bezien wordt ook door de leden van de C.D.A.-fractie erkend. Zij achten het mogelijk die problemen te overwinnen met «moderne administratieve methoden», waaraan geen prohibatieve kosten verbonden zouden zijn, gelet op de opbrengsten die konden worden verwacht. Wij zijn van onze kant niet overtuigd door dit betoog. In de eerste plaats zal – zoals reeds is opgemerkt – het in de wet en in uitvoeringsvoorschriften neerleggen van zo'n stelsel, waarbij telkens moet worden gedacht aan het uitsluiten van mogelijkheden die misbruik zouden kunnen bevorderen, niet gemakkelijk zijn. De regeling zal door de organen die met de uitvoering ervan worden belast op haar uitvoerbaarheid moeten worden getoetst. Mede in verband daarmee zal voorafgaand overleg moeten worden gevoerd met de Sociale Verzekeringsraad. Ook het opzetten van moderne administratieve methoden vergt vaak moeizame en tijdrovende voorbereiding, waarvan de kosten aanzienlijk zullen zijn. Er moeten nieuwe administratieve lichamen in het leven worden geroepen. Het door deze te voeren beleid zal moeten worden ontworpen en in uitvoeringsvoorschriften neergelegd. De beslissingen moeten in beroep kunnen worden getoetst. Gesteld al dat inderdaad een stelsel van vrijwaringsverklaringen zou kunnen worden uitgewerkt dat voor het gestelde doel kan dienen, dan nog zal de voorbereiding en inwerkingstelling daarvan zeer geruime tijd – te denken valt aan enkele jaren – vergen. Het wetsontwerp zou dan ingrijpend moeten worden herzien en het advies van de Raad van State zou daarover moeten worden ingewonnen. Het gaat hier immers om niet onbelangrijke aanvullingen en bijstellingen, zoals ook de leden van de C.D.A.-fractie wel inzien. De mogelijkheid om het wetsontwerp dan toch spoedig af te handelen, zoals deze leden wensen, is dan ook niet aanwezig.

De aan het woord zijnde leden zien bezwaren van soortgelijke aard tegen een door het bedrijfsleven zelf opgezette registratie. In de memorie van antwoord hebben wij gewezen op de mogelijkheid van oprichting van een waarborgfonds. Het ligt voor de hand dat, indien een dergelijk waarborgfonds uitkeringen doet aan een aansprakelijk gestelde (hoofd)aannemer, de onderaannemer die in het betreffende geval met betaling in gebreke is gebleven door dat fonds zal worden gesignaleerd als onbetrouwbaar. Op die manier kan het fonds er toe medewerken, dat de daarbij aangesloten aannemers hun uit de wet voortvloeiende aansprakelijkheid kunnen beperken. Wij zien niet, dat een dergelijke regeling op één lijn kan worden gesteld of vergeleken kan worden, zoals de aan het woord zijnde leden doen, met een stelsel van vrijwaringsverklaringen, gebaseerd op inlichtingen van bedrijfsverenigingen en de fiscus. Deze vrijwaringsverklaringen bedoelen een garantie te zijn voor de bonafiditeit van de bezitter. De informatie van het waarborgfonds heeft slechts betrekking op een onderaannemer die met betaling van premies en belastingen in gebreke is gebleven en daardoor de aansprakelijkheid van een (hoofd)aannemer heeft bewerkstelligd. Het fonds kan geen garanties geven voor de bonafiditeit van onderaannemers, doch signaleert slechts de gevallen waarin een onderaannemer in gebreke is gebleven. Wij willen overigens geenszins stellen, dat een dergelijk waarborgfonds de oplossing biedt voor alle problemen. Wel zou daardoor een middel worden verschaft aan de (hoofd)aannemers om het uit de wet voortvloeiende aansprakelijkheidsrisico op te vangen en te beperken.

De wens tot het in het leven roepen van een stelsel van vrijwaringsverklaringen gebaseerd op informatie van de fiscus en bedrijfsverenigingen is ingegeven door de overtuiging, dat een ondernemer zonder een dergelijk stelsel onvoldoende middelen zou hebben om na te gaan of de onderaanne-

mers met wie hij contracteert of die in een keten van onderaanneming zijn opgenomen betrouwbaar zijn. In de memorie van antwoord hebben wij uitvoerig betoogd, dat een (hoofd)aannemer door het treffen van regelingen en afspraken zijn risico in dit opzicht kan beperken. Door de opmerkingen in het eindverslag wordt deze zienswijze onzes inziens niet overtuigend bestreden. Wij blijven dan ook van oordeel, dat een ondernemer geenszins weerloos staat tegenover de hem door de wet opgelegde aansprakelijkheid. Hij kan de betrouwbaarheid van een onderaannemer bij voorbeeld gemakkelijk uittesten door diens bereidheid na te gaan tot het treffen van afspraken en regelingen die gericht zijn op controle van tijdige voldoening van premie- en belastingsschulden. Hij kan een goedkeuringsrecht bedingen voor contracten met volgende onderaannemers in een keten. Hij kan verlangen dat de onderaannemers hem vrijwaren voor het risico van aansprakelijkheid volgens de wet. Voelt de onderaannemer er niet voor om mee te werken aan dergelijke afspraken en regelingen, dan zal de (hoofd)aannemer beter niet met hem in zee kunnen gaan. Wij menen overigens te mogen aannemen, dat ondernemers in een bepaalde bedrijfstak in het algemeen geen vreemden voor elkaar zijn en dat ook daarom de door de voorgestelde wettelijke regeling aan de (hoofd)aannemer gestelde opgaaf, dat hij zorgvuldig te werk gaat bij het kiezen van zijn onderaannemers, niet onredelijk of overtrokken is. Indien de grote meerderheid van de ondernemers als bonafide kan worden beschouwd – dat is een veronderstelling die wij met de aan het woord zijnde leden delen – kan die opgaaf ook niet zo moeilijk zijn te vervullen. De kans, dat men met een malafide ondernemer te maken heeft is dan niet zo groot. Wij houden het er op, dat een ondernemer die zijn wereld kent, doorgaans wel in staat is om bij de keuze van de onderaannemers met wie hij werkt de bokken van de schapen te scheiden. De voorgestelde wettelijke regeling is erop gericht hem een aansporing te geven om inderdaad selectief te werk te gaan. Die opgaaf is niet onvervulbaar zonder een tot in onderdelen uitgewerkte, allesomvattende wettelijke regeling van vrijwaringsverklaringen die noodzakelijkerwijs tot een omvangrijke administratieve organisatie leidt. Een regeling en een organisatie die naar onze overtuiging in geen verhouding staan tot het doel dat men er mee wil bereiken en bovendien ook nog maar zeer betrekkelijke waarde hebben wat betreft de betrouwbaarheid van de af te geven verklaringen.

De aan het woord zijnde leden kunnen zich voorstellen dat een stelsel van vrijwaringsverklaringen zoals bepleit door het AVBB niet voor elke bedrijfstak de aangewezen oplossing is. Het is ook ons opgevallen, dat de opgave die het wetsontwerp aan het bedrijfsleven stelt juist in het bijzonder in het bouwbedrijf verontrusting wekt. Blijkbaar heeft men niet dezelfde reacties in sommige andere bedrijfstakken die onder de werking van de voorgestelde regeling vallen. De constatering dat niet overal dezelfde behoefte wordt gevoeld aan een volledige regeling van vrijwaringsverklaringen geeft de aan het woord zijnde leden aanleiding, er bij de Regering op aan te dringen om «daar waar de bedrijfsgenoten zelf een dergelijke regeling bepleiten, daaraan mee te werken en voorts de totstandkoming ervan te bevorderen door in de wet een bepaling op te nemen waaruit blijkt dat de ketenaansprakelijkheid vervalt vanwege een daartoe aangewezen instantie een vrijwaringsverklaring is afgegeven». Wij hebben hiervoor reeds uitvoerig uiteengezet, welke bezwaren wij zien tegen een wettelijk geregeld stelsel van vrijwaringsverklaringen. Wij kunnen ons nog moeilijker een regeling voorstellen die slechts voor bepaalde bedrijfstakken zou gelden. De wet zou dan immers een ongelijke behandeling geven aan tot die bedrijfstak behorende ondernemers en anderen. Wat wordt voorts bedoeld met «een daartoe aangewezen instantie», indien men niet het oog heeft op de bedrijfsvereniging en de fiscus? De hier geopperde gedachte lijkt ons dan ook bezwaarlijk verwezenlijkbaar, nog afgezien van de vele technische problemen die kleven aan de uitwerking van een regeling die slechts voor bepaalde takken van bedrijf toepasselijk zou zijn.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen onze mening over het onlangs bijgestelde AVBB-plan. Dit plan voorziet onder meer in een meldingsplicht voor de (hoofd)aannemer in alle gevallen waarin hij onderaannemers inschakelt. Wil dit plan evenwel bijdragen tot de bestrijding van malafide onderaanneming, dan zullen de bedrijfsvereniging en de fiscus met de binnengekomen meldingen iets moeten doen. De meldingen zullen op hun betrouwbaarheid moeten worden gecontroleerd en in de gevallen waarin de meldingen aanleiding geven tot nader onderzoek, zullen de bedrijfsverenigingen en de fiscus de nodige maatregelen moeten treffen om de inning van premies en belastingen te verzekeren. Het bijgestelde AVBB-plan is eenvoudiger en daarom minder bezwaarlijk dan een stelsel van voorlopige en definitieve vrijwaringsverklaringen, maar ook de uitwerking van dát plan vereist de nodige maatregelen in de uitvoerings sfeer. De door ons tegen een stelsel van vrijwaringsverklaringen aangevoerde bezwaren op het stuk van de reële mogelijkheden van uitwerking in voorschriften, in het leven roepen van administratieve instanties, bewerking van gegevens en beleidsbepaling, gelden – zij het in mindere mate – evenzeer het bijgestelde AVBB-plan. Ook dit plan zou eerst volledig op zijn verdiensten en uitvoerbaarheid moeten worden getoetst, alvorens daarover een uiteindelijk oordeel kan worden gegeven. In dit stadium van de behandeling van het wetsontwerp zien wij daartoe geen mogelijkheid. Een onaanvaardbare vertraging in de afhandeling zou daarvan immers het gevolg zijn.

Afgezien daarvan zien wij ook van het bijgestelde AVBB-plan niet de noodzaak in. Wij blijven immers van mening dat het wetsontwerp, zoals het er nu ligt, noodzakelijke stimulansen bevat voor het bedrijfsleven om in eigen kring de malafide praktijken te bestrijden en wij achten het bedrijfsleven ook in staat, aan de in de voorgestelde regeling impliciet gestelde opgaven behoorlijk te voldoen.

De aan het woord zijnde leden stellen dat het gebruik van stromannen om aan de consequenties van bepaalde regelingen te ontkomen nooit voor 100% kan worden tegengegaan. Het verschijnsel moet ook in samenhang met de mogelijkheden van andere tegen misbruik beraamde wettelijke maatregelen worden gezien. 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. Wij kunnen deze mening in het algemeen onderschrijven. Niettemin hechten wij er veel belang aan, dat de thans aan de orde zijnde wetsvoorstellen zo spoedig mogelijk tot wet worden verheven en in werking treden, ongeacht of andere voorstellen dan reeds effectief zijn.

Wat betreft de in de memorie van antwoord aangevoerde uitvoeringstechnische bezwaren menen de aan het woord zijnde leden, dat deze niet onoverkomelijk zijn, indien volstaan zou worden met een melding van gegevens door de (hoofd)aannemer en indien voorts moderne informatieverwerkingssystemen beschikbaar worden gemaakt. Wij hebben hiervoor reeds aangegeven, dat wij ook met betrekking tot het vereenvoudigde AVBB-plan de nodige bezwaren in de uitvoerings sfeer zien en dat wij over de uitvoerbaarheid van dit plan (en de mogelijke verdiensten daarvan) geen definitief oordeel kunnen geven zolang het niet volledig op zijn uitvoerbaarheid is getoetst.

De leden van de S.G.P.-fractie ten slotte zouden het bijzonder op prijs stellen, ons oordeel te vernemen over het voorstel van de Federatie van Werkgeversorganisaties in de Metaalnijverheid (FWM), vervat in een aan ons gerichtte brief van 20 oktober 1980.

In deze brief wijst de FWM het stelsel van het wetsontwerp af, omdat dit er toe zou leiden dat (hoofd)aannemers tal van voor onderaannemers belastende maatregelen zouden treffen om hun uit de wet voortvloeiende aansprakelijkheid te beperken of af te wentelen. Men voorziet een voor de onderaannemers funeste werking van de wet. Daarom zou moeten worden omgezien naar een andere mogelijkheid om fraude te bestrijden. Daarbij denkt de FWM aan een in het leven te roepen centrale instantie, waaraan be-

drijfsverenigingen, bedrijfspensioenfondsen, de belastingdienst, de loontechnische dienst, de economische controledienst moeten melden wanneer zij gegronde twijfels koesteren ten aanzien van de solvabiliteit of zelfs de bonafiditeit van een onderneming. De centrale instantie zou de bevoegdheid moeten hebben om naar aanleiding van dergelijke meldingen eigen onderzoek te verrichten naar de gedragingen van die onderneming. Aan de hand van dat onderzoek kan worden nagegaan of een ondernemer moet worden gerekend tot de bonafide ondernemingen, de ondernemingen met liquiditeitsmoeilijkheden, de insolvente ondernemingen, de malafide ondernemingen (koppelbazen of anderen). Afhankelijk van de uitkomst van het onderzoek zou de centrale instantie haar bevindingen moeten doorgeven naar diverse organisaties en instanties, die dan zo nodig maatregelen kunnen treffen ten aanzien van de gesignaleerde onderneming. Gedacht wordt onder meer aan het Gewestelijk Arbeidsbureau, het Ministerie van Economische Zaken, werkgevers- en werknemersorganisaties. Alle bij het onderzoek betrokken organisaties en instanties zouden ten opzichte van de centrale registratieinstantie en onderling ontheven moeten worden van geheimhoudingsplicht. De (hoofd)aannemer die gaat werken met onderaannemers die door de centrale instantie «besmet» zijn verklaard, blijft hoofdelijk aansprakelijk voor premie- en belastingschulden van die onderaannemers. Aldus in grote trekken het plan van de FWM.

Wij onderkennen als een verdienste van dit plan, dat het beoogt de samenwerking tussen de verschillende bij de bestrijding van fraude en malafide gedrag betrokken instanties en belanghebbenden vorm te geven en het effect van die samenwerking te verhogen, mede doordat de resultaten daarvan worden dienstbaar gemaakt aan de uitvoering van de wet, namelijk bij de aansprakelijkstelling van de (hoofd)aannemer voor premie- en belastingschulden van onderaannemers. Deze kan zich bevrijden wanneer blijkt dat een in gebreke blijvende onderaannemer niet als malafide is geregistreerd bij de centrale instantie. Wij zien evenwel de door de FWM aangewezen weg, die voorziet in de schepping van een nieuw, met vergaande onderzoeksbevoegdheden uitgerust centraal overheidsorgaan dat belast wordt met de signalering van malafide ondernemingen, niet als de meest voor de hand liggende en best begaanbare weg. Veeleer vrezen wij ook hier voor tal van administratieve, uitvoeringstechnische en ook juridische complicaties, die zeker niet minder groot zijn dan die bij de opstelling en uitvoering van een stelsel van vrijwaringsverklaringen zouden moeten worden overwonnen. Ook zien wij het als een bezwaar, dat een nieuwe overheidsinstantie naast de reeds bestaande opsporingsorganen met vergaande bevoegdheden ten aanzien van de controle van ondernemingen wordt uitgerust. Zoals in de memorie van antwoord en ook in deze nota herhaaldelijk is betoogd, menen wij dat het nodig is en ook mogelijk is, dat men in het bedrijfsleven uit eigen kracht orde op zaken stelt, mits daartoe de nodige stimulansen aanwezig zijn. Het wetsvoorstel beoogt die stimulansen te geven. Aan een dergelijke oplossing geven wij verre de voorkeur. Wij zien niet, dat de oplossing ligt in de richting van het opzetten van nieuwe administratieve overheidsapparaten met vergaande bevoegdheden ten aanzien van controle op bedrijven. Wat betreft de samenwerking op het gebied van de fraudebestrijding door de verschillende daarbij betrokken organen en instanties wijzen wij op het werk van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik Sociale voorzieningen (ISMO) en op de instelling bij het Ministerie van Justitie van een bijzondere fraude-centrale. Wij menen dat de verbetering van de samenwerking op het gebied van fraudebestrijding reeds een belangrijke zaak is en geven er de voorkeur aan, de resultaten van die verbeterde samenwerking af te wachten.

4. Gedeeltelijke inhouding dan wel storting op een bijzondere rekening

De leden van de C.D.A.-fractie zien in het NIVAG-plan of een variant daarvan nog steeds een andere mogelijkheid voor ontheffing van de ketenaan-

sprakelijkheid. Zij erkennen overigens dat de invoering van dit plan over de gehele linie een drastische ingreep betekent in het normale patroon van onderlinge betrekkingen, een ingreep die bovendien op gespannen voet zou staan met de opvatting dat de overgrote meerderheid van de onderaannemers bonafide is. Vervolgens geven de aan het woord zijnde leden in een uitvoerige uiteenzetting aan, waarom naar hun indruk het NIVAG-plan in een bedrijfstak als de bouwnijverheid wel goed zou kunnen werken in een variant waarbij bij voorbeeld 50% van de in een onderaannemingsom begrepen looncomponent gestort zou kunnen worden op de rekening van de betrokken onderaannemer bij een op te richten administratiekantoor. Dat administratiekantoor zou daaruit uitsluitend betalingen moeten doen aan de bedrijfsverenigingen en de fiscus. De problemen, voortvloeiende uit het feit dat de onderaannemers niet over dit bedrag kunnen beschikken zouden in de bouwnijverheid wel overkomelijk zijn.

De aan het woord zijnde leden zagen geen grote uitvoeringstechnische moeilijkheden aan dit plan kleven, immers naar hun indruk zou kunnen worden volstaan 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». Deze leden besluiten hun beschouwingen met het oordeel dat de Regering «wat al te krampachtig» elke medeverantwoordelijk voor een sanering van malafide praktijken afhoudt en «koudwatervrees» vertoont zodra gesproken wordt over de rol die de overheid zelf of bedrijfsverenigingen zouden kunnen spelen.

Zoals uit dit betoog wel blijkt, gaan de hier aan het woord zijnde leden er van uit dat de overheid zelf en (of) de bedrijfsverenigingen een actief aandeel moeten hebben in de bestrijding van malafide praktijken. Het NIVAG-plan – of een variant daarvan – biedt een basis voor een dergelijke actieve bemoeienis, aldus deze leden. Wij hebben in de memorie van antwoord (blz. 8–10) uitvoerig aangegeven, welke bezwaren wij voelen tegen de opnemings van het stelsel van het NIVAG-plan in de wet en de problemen die wij zien bij de uitvoering ervan. Het lijkt ons niet zinvol, onze bezwaren hier te herhalen. Wij achten deze bezwaren door het betoog van de leden van de C.D.A.-fractie niet weerlegd en wij houden onverkort vast aan onze mening, dat het uitwerken van het NIVAG-plan in de wet en het ontwerpen en in werking stellen van alle daartoe noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen en administratieve voorzieningen zeker in dit stadium van de behandeling van het wetsontwerp onmogelijk is. Wij zien ook niet de noodzaak of zelfs de wenselijkheid van een dergelijke onderneming in. Krampachtigheid noch koudwatervrees hebben ons tot die zienswijze gebracht. Veeleer vrezen wij dat het wetsontwerp zou worden belast en gecompliceerd door een moeilijk uitvoerbare regeling, die naar de aan het woord zijnde leden terecht hebben geconstateerd, een drastische ingreep betekent in het normale patroon van de onderlinge betrekkingen in de aannemerij en op gespannen voet zou staan met de opvatting – die wij met de aan het woord zijnde leden delen – dat de overgrote meerderheid van de onderaannemers bonafide is. Wellicht ten overvloede willen wij er nog op wijzen, dat het NIVAG-plan in beginsel voor de bedrijfstak van de bouw is ontworpen. Zou het plan in de wet moeten worden uitgewerkt, dan zou het moeten worden aangepast aan de situatie in andere bedrijfstakken. Immers een wettelijke regeling moet een algemene gelding hebben en kan niet beperkt blijven tot een of enkele specifieke bedrijfstakken. Wat betreft de uitvoeringstechnische moeilijkheden kan nog op het volgende worden gewezen. De volgens het plan te reserveren bedragen moeten de werkelijk verschuldigde bedragen zo goed mogelijk benaderen om te voorkomen dat op grote schaal restant-schulden moeten worden geïnd of te veel betaalde bedragen moeten worden verrekend. Voor de loonbelasting is dat niet gemakkelijk omdat deze belasting in feite per individuele werknemer verschuldigd is als voorheffing op de inkomstenbelasting. Er moet dus met de draagkracht en de individuele omstandigheden van elke werknemer worden rekening gehouden. Om dat mogelijk te maken zal de (hoofd)aannemer een eigen administratie moeten bijhouden, die als het ware een schaduwad-

ministratie vormt van de administratie van de eigenlijke werkgever, de onderaannemer. Die administratie zal per aangenomen werk en per onderaannemer moeten worden gevoerd. Immers de overmakingen naar het centrale administratiekantoor moeten nauwkeurig worden gespecificeerd. Daarnaast zal het nodig zijn dat het administratiekantoor de gestorte gelden beheert en administreert. Het gaat hier om een zeer groot aantal administratieve verichtingen. Zo zal voor iedere onderaannemer moeten worden bijgehouden welke bedragen voor hem zijn overgemaakt, met een specificatie van het werk, het aantal werknemers en het loontijdvak, alsmede welk deel van die bedragen telkens wordt overgemaakt voor betaling van premies en belastingen. Is het bedrag ontoereikend, dan zullen fiscus en bedrijfsvereniging de resterende schuld moeten innen bij de werkgever zelf. Een eventueel overschot zal het administratiekantoor moeten verrekenen met de werkgever. Deze administratie wordt verder gecompliceerd door de omstandigheid dat een (hoofd)aannemer vaak met meer dan één onderaannemer te maken heeft, terwijl een onderaannemer vaak tegelijkertijd voor meer dan één (hoofd)aannemer kan werken. Het uitwerken van een op het NIVAG-plan gebaseerde regeling zal derhalve noodzakelijkerwijs leiden tot het opzetten van een gecompliceerd administratief systeem, aan het beheer waarvan administratief-technisch hoge, wellicht zelfs niet vervulbare eisen worden gesteld. Zo het opzetten van een dergelijke administratie al mogelijk zou zijn, dan zouden in elk geval met de voorbereiding en inwerkingstelling ervan veel tijd en kosten gemoeid zijn. Daarbij moet toch wel aan enkele jaren worden gedacht. De kosten van een dergelijk systeem zouden waarschijnlijk aanzienlijk zijn.

Wij zien dit als een onbegaanbare weg, zulks te meer daar wij de wens van de aan het woord zijnde leden dat de afhandeling van het wetsontwerp niet wordt opgehouden geheel onderschrijven.

Ook al houden wij vast aan onze aanvankelijke, in de memorie van antwoord uiteengezette bezwaren tegen het NIVAG-plan, wij willen daarmee geenszins gezegd hebben dat de aan dit plan ten grondslag liggende gedachte door ons wordt verworpen. Wij menen evenwel, dat deze gedachte beter kan worden verwezenlijkt door middel van contractuele afspraken tussen (hoofd)aannemer en onderaannemer(s) in individuele gevallen waarin partijen het daarover eens kunnen worden, dan in uitvoerige en gecompliceerde wettelijke regelingen die een omvangrijk en wellicht kostbaar administratief apparaat voor de uitvoering ervan vergen. In een dergelijke contractuele regeling zou tussen de (hoofd)aannemer en zijn onderaannemer kunnen worden afgesproken, dat de eerste een deel van de aannemingsom dat globaal overeenkomt met het premie- en belastingbestanddeel daarvan stort op een speciale rekening van de onderaannemer, die daarover op grond van de overeenkomst tussen partijen alleen maar mag beschikken ter betaling van premies en belastingen. Zou de onderaannemer zijnerzijds het werk verder onder-uitbesteden, dan moeten tussen de onderaannemer en zijn contractpartner dezelfde afspraken worden gemaakt. De eerste (hoofd)aannemer moet er op toezien, dat dit inderdaad geschiedt. In een dergelijk stelsel wordt het deel van de aannemingsom dat overeenkomt met het bedrag aan ter zake van het werk verschuldigde premies en belastingen wel aan de onderaannemer uitbetaald doch de onderaannemer wordt slechts beperkt in het gebruik dat hij van dat saldo kan maken.

In een dergelijk op contractuele afspraken gebaseerde uitwerking van de grondgedachte van het NIVAG-plan zou nog het risico van aansprakelijkheid voor de (hoofd)aannemer niet volledig zijn uitgesloten, indien niet kan worden vastgesteld dat de premie- en belastingbetalingen uit de geblokkeerde rekening van de onderaannemer inderdaad zijn gedaan terzake van het werk waarop het aannemingscontract betrekking heeft. Om deze onzekerheid zoveel mogelijk uit de weg te ruimen zou het wetsvoorstel een oplossing kunnen aanreiken in die zin, dat elke betaling van premie- en belastingen uit een dergelijke geblokkeerde rekening wordt vermoed te zijn gedaan met betrekking tot het desbetreffende werk. Dit vermoeden kan door de bedrijfsver-

eniging c.q. de fiscus worden weerlegd in gevallen waarin er duidelijke aanwijzingen zijn dat de betaling niet op het werk betrekking kon hebben. In de hierbij overgelegde tweede nota van wijzigingen is een wettelijke regeling in die zin uitgewerkt. Wij menen, dat hierdoor in belangrijke mate tegemoet wordt gekomen aan de wens van de leden van de C.D.A.-fractie, dat in de wet een aangrijpingspunt wordt gegeven voor de praktische toepassing van de aan het NIVAG-plan ten grondslag liggende gedachte.

De leden van de V.V.D.-fractie komen eveneens terug op het NIVAG-plan, dat ook huns inziens nadere bestudering vraagt. Wij hebben in ons antwoord op de desbetreffende opmerkingen en beschouwingen van de C.D.A.-fractie reeds aangegeven dat ons standpunt daarover niet is gewijzigd. Wij zouden deze leden nog willen wijzen op ons voorstel in de hierbij aangeboden tweede nota van wijzigingen, dat is geïnspireerd door de aan het NIVAG-plan ten grondslag liggende gedachte.

5. Effectuering van de mede-aansprakelijkheid

De leden van de P.v.d.A.-fractie komen terug op het door hen in het voorlopig verslag aangestipte punt van opsplitsing van een bedrijf in verschillende besloten vennootschappen. Door het ontbreken van een wettelijke voorziening zouden de andere besloten vennootschappen van dezelfde ondernemer niet kunnen worden uitgewonnen. Hun vraag is of in gebreke blijven c.q. malafide gedrag niet in eerste instantie daar moet worden bestreden waar het kan ontstaan, met name daar waar bestuurders zichzelf verrijken ten koste van de bv, of waar zij de ene bv of groep van bv's verrijken ten koste van de andere. Uit het in december jl. ingediende bestuurdersaansprakelijkheidsontwerp blijkt dat wij die mening ook zijn toegeedaan. Op grond van dat ontwerp kunnen bestuurders van bv's aansprakelijk worden gesteld voor door de vennootschap verschuldigde premies, belastingen en bijdragen ter zake van verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds. In het wetsontwerp is eveneens bepaald dat degene die het beleid heeft bepaald of mede heeft bepaald als ware hij bestuurder als bestuurder wordt beschouwd en dus aansprakelijk is. De memorie van toelichting, blz. 18, vermeldt hierover dat onder beleidsbepalers ook moeten worden gerekend grootaandeelhouders of anderen die in de vennootschap een machtspositie bekleden en onder omstandigheden als feitelijke bestuurders kunnen worden beschouwd. Het is dus op grond van het bestuurdersaansprakelijkheidsontwerp mogelijk een moedervenootschap voor de premie-, bijdragen- en belastingsschulden van de dochtervenootschap aan te spreken. Zoals wij reeds in de memorie van antwoord hebben opgemerkt, kan de vraag of een groepsmaatschappij in het algemeen aansprakelijk moet kunnen worden gesteld voor de schulden van een andere groepsmaatschappij niet in het kader van de misbruikwetgeving worden opgelost. Aangezien het bestuurdersaansprakelijkheidsontwerp reeds de nodige oplossingen biedt, lijkt het ons ook niet wenselijk om, vooruitlopend op ontwikkelingen op Europees niveau, dienaangaande een regeling te treffen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vonden de uitlatingen in de memorie van antwoord, dat niet automatisch de hoofdaannemer zal worden aangesproken, wel geruststellend klinken, maar vragen toch wanneer er nu sprake is van willekeur, onbehoorlijk bestuur of van een onredelijke uitvoering van de wet en wat de aangesprokene daartegen op welk tijdstip kan ondernemen. In de memorie van antwoord (blz. 21/22 en 25/26) is aangegeven wat in beginsel de bedoeling is ter zake van de volgorde van het aanspreken van de (hoofd)aannemers waarbij ter adstructie genoemde begrippen zijn gehanteerd en aangeduid. Daarbij is gesteld dat er geen aanleiding is voor de vrees, dat automatisch steeds de eerste schakel in de keten zal worden aangesproken. Het beleid van fiscus en bedrijfsvereniging ter zake zal redelijk zijn. Zo nodig zullen over de volgorde van aansprakelijkstelling nog richtlijnen worden gegeven. Op het moment dat de aannemer aansprakelijk wordt gesteld door middel van een gemotiveerde voor beroep vatbare beslissing

of door een gemotiveerde beschikking van de inspecteur, kan hij tegen die aansprakelijkstelling in beroep gaan. Dit schort op zich zelf niet de verplichting tot betaling op. Wel is het gebruikelijk dat tegelijkertijd een verzoek tot uitstel van betaling wordt ingediend. Als het uitstel wordt verleend – wat eveneens gebruikelijk is – kan betaling achterwege blijven totdat op het beroep is beslist.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen nog de casus aan de orde dat de (hoofd)aannemer faillieert terwijl hij als garantie voor de betaling van premies en belastingen door de onderaannemer een deel van de aanneemsom heeft ingehouden. Zij vragen zich af of de bedrijfsvereniging en de fiscus dan toch de onderaannemer kunnen aanspreken. Men kan van mening zijn dat het in zijn algemeenheid niet op zijn plaats is, de onderaannemer aan te spreken indien vaststaat dat de hoofdaannemer het door de onderaannemer te betalen bedrag aan premies en belastingen heeft ingehouden. Bedacht moet echter worden dat tussen de hoofdaannemer en de onderaannemer afspraken gemaakt kunnen worden om te voorkomen dat het ingehouden deel van de aanneemsom in het faillissement van de (hoofd)aannemer valt. Hierbij kan gedacht worden aan overmaking van het ingehouden deel op een speciale geblokkeerde rekening van de onderaannemer bij diens bank, waarover alleen door hem kan worden beschikt met instemming van de (hoofd)aannemer. Bij goede afspreken tussen (hoofd)aannemer en onderaannemer behoeven zich dus de door de aan het woord zijnde leden geschetste moeilijkheden niet voor te doen. Doen zich deze moeilijkheden toch voor, dan is voorzichtigheid geboden omdat voorkomen moet worden dat malafide (hoofd)aannemers en onderaannemers onder één hoedje gaan spelen. Het lijkt ons dan ook gewenst dat de mogelijkheid van de bedrijfsvereniging en de fiscus om de onderaannemer, die ten slotte de hoofdschuldenaar blijft, ook in deze gevallen aan te spreken, onverlet blijft. Met betrekking tot een vraag van deze leden merken wij nog op, dat noch de bedrijfsvereniging en de fiscus, noch de onderaannemer een bevoorrechte vordering op de failliete (hoofd)aannemer hebben ter zake van de door deze ingehouden premies en belastingen. Deze schulden betreffen immers niet door de (hoofd)aannemer verschuldigde premies en belastingen maar betreffen gelden – een deel van de aanneemsom – die in beginsel toebehoren aan de onderaannemer. De onderaannemer heeft dan ook een normale, concurrente vordering op de hoofdaannemer. Slaagt de onderaannemer er in zijn geld terug te krijgen van de hoofdaannemer – en wellicht zal als stimulans de ontvanger de onderaannemer al op voorhand aanspreken – dan kan de ontvanger in elk geval van de onderaannemer vorderen dat deze zijn schulden betaalt. Ten overvloede zij nog opgemerkt dat een en ander uiteraard onverlet laat dat de hoofdaannemer hoofdelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor de door de onderaannemer niet betaalde premies en belastingen. Alsdan hebben bedrijfsvereniging en fiscus uiteraard wel een bevoorrechte vordering op de hoofdaannemer.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen nog hoe de fiscus en de bedrijfsvereniging in de praktijk aan de looncomponenten van karweien zouden moeten komen. Met betrekking tot deze vraag merken wij op dat in de memorie van antwoord reeds is gezegd dat dit wel tot enige praktische problemen aanleiding kan geven. Niettemin menen wij te moeten vasthouden aan een vorm van aansprakelijkheid die erop neerkomt dat de (hoofd)aannemer slechts aansprakelijk is voor belasting en premie welke op een door hem aan een onderaannemer opgedragen werk betrekking heeft. De relevante looncomponenten die nodig zijn om de schuld van de onderaannemer met betrekking tot deze vorm van aansprakelijkheid vast te stellen zullen zo nodig kunnen worden afgeleid uit de administratie van de hoofdaannemer. Artikel 49 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, alsmede artikel 61 van de Organisatiewet Sociale Verzekering, zoals door het onderhavige wetsontwerp voorgesteld (artikel II), scheppen daartoe de mogelijkheid.

De leden van de V.V.D.-fractie betreuren het dat een aannemer nog jaren na de oplevering van het werk kan worden aangesproken. Eindeloze proce-

dures zullen dan ontstaan over wie aansprakelijk is en over de omvang van de aansprakelijkheid, aldus deze leden. Bovendien worden bedrijven geconfronteerd met extra moeilijkheden inzake het afsluiten van hun jaarstukken. Immers na enige jaren kan een bedrijf nog overvallen worden met een aanzienlijke claim van de bedrijfsvereniging of de fiscus. Wij blijven van mening, dat het stellen van een korte termijn waarbinnen de (hoofd)aannemer aansprakelijk moet worden gesteld het effect van de voorgestelde regeling te zeer zou doorkruisen. Zoals reeds in de memorie van antwoord is opgemerkt (blz. 24/25), komt het juist bij malafide onderaanneming nogal eens voor, dat er lange tijd nodig is om premie- en belastingschulden vast te stellen. Afgezien daarvan vertrouwen wij dat, door een alert opsporingsbeleid van de fiscus en bedrijfsvereniging, de door de aan het woord zijnde leden gevreesde effecten van de regeling in de tijd gemeten, in de praktijk weinig zullen worden gevoeld. Ten slotte zij hier nog eens herhaald, dat de voorgestelde regeling in de eerste plaats gericht is op het voorkomen van malafide gedrag. Wordt die doelstelling bereikt, dan wegen de aan het ontbreken van een termijn voor aansprakelijkstelling klevende bezwaren minder zwaar. Het stellen van een korte termijn zou evenwel aan de beoogde preventieve werking afbreuk doen. Wij willen in dit verband nog eens wijzen op de voorstellen in de tweede nota van wijzigingen, die het risico van aansprakelijkheid voor een (hoofd)aannemer belangrijk beperken. De termijn speelt dan geen rol meer.

De aan het woord zijnde leden betreurden voorts dat geen wettelijke volgorde van aansprakelijkheid wordt voorgesteld. Wij mogen deze leden voor ons standpunt verwijzen naar hetgeen over deze kwestie in de memorie van antwoord is opgemerkt (blz. 21/22). Wij zien geen aanleiding, onze zienswijze op dit punt te wijzigen.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen ten slotte over welke instrumenten de bedrijfsverenigingen en de fiscus beschikken om de ketenaansprakelijkheid te kunnen effectueren. Malafide praktijken zullen door de bedrijfsvereniging en de fiscus ontdekt moeten worden terwijl naar het oordeel van deze leden de huidige mogelijkheden niet te veel soelaas bieden.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden op welke wijze het opsporen van mistoestanden bevorderd kan worden en de noodzakelijke coördinatie tussen bedrijfsverenigingen en opsporingsinstanties, zoals FIOD, Loontechnische Dienst en dergelijke functioneert mogen wij op de eerste plaats wijzen op de in de laatste jaren voor omvangrijke fraude-zaken uit de verschillende organen ad hoc gevormde opsporingsteams. Deze teams kwamen in een bepaalde regio tot stand indien er vermoedens waren van omvangrijke fraude-zaken. Deze teams, welke in eerste instantie worden opgezet voor de opsporing en de aangifte van de betreffende fraudezaak, hebben in de aantal gevallen initiatief van het openbaar ministerie de aanzet gegeven tot een permanente regionale overleggroep inzake gecoördineerde fraudebestrijding. De Centrale Recherche Informatiedienst heeft zich belast met de coördinatie tussen de verschillende teams. Dat het optreden van deze teams succesvol is, moge blijken uit recente perspublicaties over het oprollen van enkele omvangrijke fraude-zaken. Overigens zijn wij ons er van bewust, dat in verder verband een verbetering van de misbruikbestrijding en verbetering van de coördinatie tussen de verschillende organen wenselijk is. Deze zaken behouden dan ook de volledige aandacht van de Regering. Gewezen moge worden op het voorontwerp van wet inzake de wijziging van de Coördinatie Sociale Verzekering en de Organisatiewet Sociale Verzekering betreffende de verplichting van de werkgever tot opgave van het loon, waarover thans het advies van de Sociale Verzekeringsraad wordt afgewacht. Voorts maken het aanreiken van methoden voor een betere misbruikbestrijding en de verbetering van de samenwerking tussen de verschillende organen deel uit van het takenpakket van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik (ISMO). Deze in de loop van 1979 ingestelde stuurgroep heeft een aantal werkgroepen ingesteld, waarvan een zich bezig houdt met de problematiek van opsporing en aangifte van misbruik en een andere met de

onderlinge uitwisseling van gegevens. De taakopdracht van de ISMO-werkgroep opsporing en aangifte houdt naast de inventarisering van het bestaande apparaat onder meer in, dat wordt nagegaan, of het wenselijk is dat de betrokken instanties bij opsporing en aangifte van misbruik en fraude (verdergaand) samenwerken, waarbij gedacht kan worden aan het – voor zover wenselijk – initiëren van (verdergaande) samenwerking alsook het begeleiden ervan zolang deze zich nog in een experimenteel stadium bevindt, en het bevorderen van de totstandkoming van duurzame samenwerkingsverbanden, daar waar experimenten reeds een positief resultaat hebben gehad. De taakopdracht van de ISMO-werkgroep uitwisseling gegevens houdt onder meer in, dat wordt nagegaan in hoeverre gegevens die voorhanden zijn of worden verzameld bij het ene orgaan (mede) ten dienste van de bestrijding van genoemd misbruik en oneigenlijk gebruik worden verstrekt aan andere organen en welke resultaten daarmee worden bereikt. Tevens wordt gezien of en in hoeverre zich knelpunten voordoen bij het verstrekken van gegevens door het ene orgaan aan het andere en voorts welke oplossingen kunnen leiden tot opheffing van die knelpunten. De werkgroep gaat ook na of uitbreiding van het (gecoördineerd) verzamelen en verstrekken van gegevens voor c.q. aan andere overheidsorganen wenselijk is, zulks met afweging van alle belangen, waaronder de kosten en de te verwachten resultaten. Het is te verwachten, dat de verschillende werkgroepen, waarin zowel de overheidsopsporingsdiensten als de Sociale Verzekeringsraad en de bedrijfsverenigingen participeren, vóór 1 april aanstaande aan de stuurgroep zullen rapporteren.

De leden van de S.G.P.-fractie vragen of het gevolg van de verhaalsregeling is dat de malafide onderaannemer vrijuit gaat. In artikel 16e, eerste en derde lid van de Coördinatiewet en in de dienovereenkomstige bepaling in de andere wetten is bepaald dat degene die de premie van de onderaannemer betaald heeft, op deze verhaal heeft. Ook de andere aannemers in de keten die op grond van de verhaalsregeling aan de betaling van de schulden van de onderaannemer hebben bijgedragen, blijven gerechtigd van de onderaannemer terugbetaling te vorderen. In veel gevallen zal echter op de onderaannemer geen verhaal mogelijk zijn. Als de onderaannemer een rechtspersoon is, zal deze door faillissement ontbonden worden. Op grond van het bestuurdersaansprakelijkheidsontwerp kunnen de bestuurders van de onderaannemer-rechtspersoon dan wel voor de schulden van die rechtspersoon aansprakelijk worden gesteld. Ook is in het wetsontwerp bestuurdersaansprakelijkheid geregeld dat een aannemer die de premies en belastingen van een onderaannemer heeft betaald, hiervoor verhaal heeft op de bestuurders van de onderaannemer-rechtspersoon (artikel 16h, eerste lid Coördinatiewet en de dienovereenkomstige bepalingen in de andere wetten).

De leden van deze fractie vragen ook hoe gehandeld dient te worden indien een hoofdaannemer malafide blijkt te zijn. Voor het geval een hoofdaannemer bewust zijn belastingen en premies niet betaalt, biedt dit wetsontwerp geen oplossing. Wel kunnen, indien de hoofdaannemer een rechtspersoon is, de bestuurders van die rechtspersoon op grond van het bestuurdersaansprakelijkheidsontwerp worden aangesproken voor de schulden van die rechtspersoon terzake van premies en belastingen.

De leden van de S.G.P.-fractie zien een tegenstrijdigheid in de opmerking in de memorie van antwoord (blz. 29) dat de hoofdaannemer zoveel mogelijk zal vermijden dat hij in een lange keten van onderaanneming betrokken raakt en de opmerking op blz. 32 dat er door andere invloeden, 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. Wij zijn van mening dat beide opmerkingen los van elkaar moeten worden gezien. De eerste opmerking heeft betrekking op een mogelijk gevolg van de voorgestelde regeling; de tweede wijst op een verschijnsel dat zich ook zou kunnen voordoen, maar dat niet in verband staat met het wetsontwerp. Samenvattend kan worden

gesteld dat de hoofdaannemer, *indien mogelijk*, zal vermijden in een lange keten van onderaanneming te geraken.

Evenals de leden van de P.v.d.A.-fractie vragen deze leden of er in algemene zin aan een oplossing wordt gewerkt voor de vraag of een groepsmaatschappij aansprakelijk moet worden gesteld voor schulden van een andere groepsmaatschappij. Voor het antwoord hierop zouden wij willen verwijzen naar hetgeen hierboven met betrekking tot die vraag reeds is gesteld. Zij vragen voorts of niet al te zeer als eenzijdige doelstelling het veiligstellen van de inning van premies en belastingen naar voren wordt gehaald, omdat toch ook criteria als billijkheid, redelijkheid en beginselen van behoorlijk bestuur in het geding zijn. In de memorie van antwoord was namelijk gesteld dat, indien een aangesproken b.v. in gebreke blijft, de andere aannemer in de keten of de hoofdaannemer zullen moeten worden aangesproken. Zoals hiervoor reeds vermeld kunnen, onder omstandigheden, op grond van het bestuurdersaansprakelijkheidsontwerp moedermaatschappijen voor de premie- en belastingschulden van hun dochters worden aangesproken. Dit staat echter los van het onderhavige ontwerp.

De vraag van deze leden op welke wijze de grove regel, waarbij de aansprakelijkheid van de hoofdaannemer zich uitstrekt over alle schulden van de onderaannemer, in de praktijk de nodige verfijning kan krijgen moet naar onze mening op een misverstand berusten. In de desbetreffende passage op blz. 24 van de memorie van antwoord is gesteld, dat het feit dat zich in de praktijk moeilijkheden kunnen voordoen bij het vaststellen van het bedrag van de aansprakelijkheid, geen reden is om van de voorgestelde regeling geheel en al af te zien «of om zijn toevlucht te zoeken tot een grove regel, 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». Op grond van artikel 16b, vijfde lid, onder a van de Coördinatiewet (en de overeenkomstige bepalingen in de andere wetten) is de aannemer namelijk slechts aansprakelijk voor de premie en de belastingen die de onderaannemer(s) verschuldigd is in verband met het verrichten van werkzaamheden door zijn werknemers ter zake van dat werk. In de woorden «ter zake van dat werk» ligt dus een beperking van de omvang van de aansprakelijkheid.

6. De positie van de opdrachtgever

Voor de leden van de P.v.d.A.-fractie was het de vraag of de overheid ook altijd en onder alle omstandigheden de nodige zorgvuldigheid zal betrachten bij de keuze van haar hoofdaannemer. Dit is evenwel wenselijk, omdat immers op de hoofdaannemer de verantwoordelijkheid rust om zijn onderaannemer zodanig te kiezen, dat malafide praktijken in de onderaannemingsketen worden geweerd. De aan het woord zijnde leden gevoelden behoefte aan algemene richtlijnen, aan de hand waarvan de overheid met de door haar gekozen hoofdaannemers afspraken maakt welke zijn gericht op het voorkomen van malafide onderaannemingspraktijken. Als voorbeeld zouden daarvoor kunnen dienen de «Algemene voorwaarden onderaanneming», afgesproken tussen Rijkswaterstaat en de ondernemerscombinatie DOS-bouw, of de voorwaarden neergelegd in het besluit van B en W van Amsterdam van 27 maart 1979.

De hier gedane suggestie beoordelen wij in beginsel positief. Wij stellen ons voor, deze kwestie aan de orde te stellen met name bij de departementen van de centrale overheid waar de meeste opdrachten aan aannemers worden gegeven. Voorst zullen wij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wijzen op het Amsterdamse voorbeeld en de wenselijkheid, dat dit ook in andere gemeenten navolging vindt.

7. Overige vragen en opmerkingen

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen of wij de geheimhoudingsplicht die bestaat tussen bedrijfsverenigingen, fiscus, ECD, loontechnische dienst en FIOD willen opheffen. Voor het antwoord op die vraag mogen wij verwijzen naar wat hiervoor is medegedeeld over de werkzaamheid van de ISMO-werkgroep «uitwisseling van gegevens».

Wij onderschrijven de wens van de aan het woord zijnde leden, dat de in voorbereiding zijnde verbetering van de regeling van artikel 10 Coördinatie-wet Sociale Verzekering spoedig moet worden geëffectueerd. Zoals reeds is vermeld, ligt een ontwerp van wet sinds enige tijd voor advies bij de Sociale Verzekeringsraad.

Met betrekking tot de vraag of het minimumkapitaal voor naamloze en besloten vennootschappen wordt aangepast aan het prijsindexcijfer kan worden medegedeeld, dat momenteel gewerkt wordt aan de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van het prijsindexcijfer, bedoeld in artikel 67, tweede lid, tweede zin Boek 2 BW. Vervolgens zal worden nagegaan of een algemene maatregel van bestuur als daar bedoeld moet worden bevorderd.

De leden van de V.V.D.-fractie hebben ook bezwaren tegen dit wetsontwerp vanwege de door hen vermeende strijdigheid met artikel 21, eerste lid, van de z.g. zesde EG-richtlijn inzake omzetbelasting van 17 mei 1977. Naar de mening van deze leden is het op grond van deze bepaling alleen mogelijk om ten aanzien van handelingen, verricht door een in het buitenland gevestigde belastingplichtige, een andere persoon hoofdelijk aansprakelijk te stellen. Zoals reeds in de memorie van antwoord is gesteld, zijn wij van mening dat de laatste volzin van genoemde richtlijn-bepaling, luidende «De lid-staten kunnen tevens bepalen dat een andere persoon dan de belastingplichtige hoofdelijk verplicht is de belasting te voldoen.», zo algemeen is geformuleerd, dat deze bepaling ook toepassing kan vinden ten aanzien van handelingen, verricht door in het binnenland gevestigde belastingplichtigen.

De leden van de S.G.P.-fractie vragen wat verstaan dient te worden onder een goede informatie-uitwisseling en welke betrokken instanties er mee gemeed zijn. Wij mogen deze leden verwijzen naar ons hiervoor gegeven antwoord inzake de ISMO.

De leden van de fractie van de S.G.P. vragen zich af of de effectiviteit van een goede informatie-uitwikkeling tussen de betrokken overheidsinstanties ter zake van frauduleuze handelingen niet wordt beperkt als verschaffing van inlichtingen door bedrijfsvereniging en fiscus aan bij voorbeeld (hoofd) aannemers achterwege blijft. Wij menen deze vraag ontkennend te kunnen beantwoorden. Zodra immers duidelijk is dat er sprake is van frauduleuze handelingen zullen de betrokken overheidsorganen ingrijpen en degene aanpakken die zich schuldig heeft gemaakt aan dit handelen. Met dit antwoord is tevens de volgende vraag van de hier aan het woord zijnde leden beantwoord, waarin zij vragen of de aanwezige kennis bij bedrijfsvereniging en fiscus van dien aard is dat zij gemist kan worden voor een juiste beoordeling van de bonafiditeit en malafiditeit van de onderaannemer. Ook hier geldt dat zodra de bedrijfsvereniging en fiscus gegevens hebben waaruit frauduleus handelen blijkt, zij degene die zich aan dat handelen heeft schuldig gemaakt zullen aanpakken. Het opheffen van de geheimhoudingsplicht van de fiscus en bedrijfsvereniging tegenover particuliere ondernemers, die van de verkregen gegevens mogelijk een onjuist gebruik zouden maken, achten wij onaanvaardbaar. De geheimhoudingsplicht van ambtelijke instanties is een beginsel van grote maatschappelijke waarde, waarop niet lichtvaardig een inbreuk mag worden toegestaan. In de onderhavige gelegenheid zien wij geen dwingende reden om een dergelijke inbreuk te aanvaarden.

De aan het woord zijnde leden vragen vervolgens, of wij uitputtend uit de doeken kunnen doen waar het bedrijfsleven zonder al te veel belemmeringen de benodigde informatie zou kunnen krijgen teneinde tot verantwoorde

beslissingen te kunnen komen. Wij hebben hiervoor reeds betoogd, dat een (hoofd)aannemer die zijn wereld kent naar onze mening zeer wel in staat moet worden geacht, na te gaan of hij met bonafide onderaannemers te maken heeft. Behalve het trekken van informaties bij informatiebureaus staat hem ook de mogelijkheid ten dienste, inlichtingen te vragen bij bevriende collega-aannemers die reeds ervaring met de betrokken onderaannemer hebben opgedaan. Ook de antwoorden die hij krijgt op vragen die hij zelf aan de onderaannemer stelt kunnen hem helpen bij het vormen van een oordeel over de betrouwbaarheid van de betrokkene. Indien de aannemer lid is van een belangengroep of vereniging, die de bevordering van bonafide onderaanneming ten doel heeft, zal hij via die belangengroep of vereniging zijn inlichtingen kunnen krijgen.

Wat betreft de medebetrokkenheid van de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening kunnen wij mededelen, dat over de memorie van antwoord overleg met de departementen van deze bewindslieden heeft plaats gevonden en dat zij ook zo nodig bij de verdere afhandeling betrokken zullen worden. Op blz. 30, laatste volle alinea van de memorie van antwoord hebben wij ons standpunt ten aanzien van medeondertekening van het wetsontwerp door andere bewindslieden weergegeven. Wij zien geen aanleiding dit standpunt thans te herzien.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken,
L. de Graaf

De Staatssecretaris van Financiën,
M. J. J. van Amelsfoort

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter