

Vergaderjaar 2005–2006

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 326

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2006

1. Inleiding

Op 13 oktober 2005 hebben wij overleg gevoerd met Uw Kamer¹ over de bestrijding van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche. Daarbij constateerden wij dat er voortgang werd geboekt. Bij deze gelegenheid heb ik u toegezegd u nader te informeren op het moment dat de concept NEN-norm door de uitzendbranche is bekeken en vastgesteld. Inmiddels is ook het aangekondigde onderzoek naar het te verwachten draagvlak van de NEN-norm bij de betrokkenen in de uitzendbranche gereed. In deze brief informeren wij u over de laatste ontwikkelingen op dit dossier. Allereerst gaan wij in op het onderzoek omtrent het te verwachten draagvlak en effectiviteit van de NEN-norm als middel om fraude en illegaliteit in de uitzendbranche terug te dringen dan wel te voorkomen. Vervolgens gaan wij in op de inhoud van de door de branche ontwikkelde NEN-norm zelf.

Daarna zullen wij ingaan op de stand van zaken met betrekking tot eerder aangekondigde maatregelen en het handhavingsinstrumentarium. Deze brief wordt afgesloten met een beoordeling van de huidige inspanningen en of deze toereikend zijn voor een effectieve bestrijding van fraude en illegaliteit. Deze brief bevat de volgende bijlagen:²

- Onderzoek naar Zelfregulering ter bestrijding van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche; Eindrapport Ecorys, 16 maart 2006.
- NEN-norm 4400-1 van het Nederlands Normalisatie-instituut.
- Eindrapportage Proef werkgeversloket voor ID-verificatie met MRZ-apparatuur.

2. Het ex-ante onderzoek naar de gevolgen van invoering van de NEN-norm

Om zoveel mogelijk inzicht te krijgen in draagvlak en effecten van de zelfregulering via het keurmerk hebben wij een ex-ante onderzoek laten verrichten. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen weergegeven

¹ TK 2005–2006, 17 050, nr. 300.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

en geven wij een oordeel over de vraag of de voorgestelde NEN-norm bijdraagt aan het terugdringen of voorkomen van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche. Voor een samenvatting van het onderzoek verwijzen wij naar blz. 9 e.v. van het rapport .

Beleidsmatige beoordeling van de resultaten van het onderzoek

a. Draagvlak

Uit het onderzoek valt af te leiden dat er zowel bij uitzendondernemingen als onder inleners een (breed) draagvlak bestaat voor zelfregulering als instrument om de fraude en illegaliteit aan te pakken. Dat geldt ook voor de wijze waarop: via de NEN-norm. Een belangrijke kritische noot vanuit de inleners is dat zij zich afvragen in hoeverre het systeem hun voldoende meerwaarde biedt ten opzichte van het huidige. Daarbij wijzen zij erop dat ook de NEN-norm geen garanties kan bieden tegen naheffingen en boetes. De handhavers merken op dat administratieve controles en controles op de werkplek bij de inlener onverminderd noodzakelijk blijven.

Het gevonden draagvlak is op zich bemoedigend. Wel wijzen wij erop dat het hier gaat om een ex-ante onderzoek; dat betekent dat wij alert zullen moeten blijven en moeten volgen of het nu gevonden draagvlak er in de praktijk ook zal blijken te zijn. Daarom ook onderschrijven wij de opvatting van de handhavers, dat voor een effectieve controle het noodzakelijk blijft om naast de in de NEN-norm opgenomen administratieve controles ook controles op de werkplek (bij de inlener) uit te voeren.

b. Verwachte ontwikkeling certificering NEN-norm

Wat betreft de verwachte ontwikkeling van de certificering bestaat er onzekerheid, of de uitzendondernemingen die nu niet zijn opgenomen in één van de bestaande registers zich uit eigen beweging zullen laten certificeren. Op dit punt spelen de inleners een belangrijke rol. Het selectiegedrag van inleners die risico's van naheffingen willen beperken zal er toe kunnen leiden, dat uitzendondernemingen zich zullen (moeten) laten certificeren. Op dit punt moet worden afgewacht of dit daadwerkelijk gebeurt.

Voor de verdere ontwikkeling van de certificering is het derhalve van groot belang dat er draagvlak bij inlenende bedrijven en branches voor de NEN-norm ontstaat.

Niemand van de respondenten verwacht dat echt malafide uitzendbureaus zich zullen laten registreren. Malafide bureaus vragen noch keurmerken, noch vergunningen aan, maar opereren in de schemerzone. Alleen harde opsporing, handhaving en lik-op-stuk sanctionering helpen hier.

c. Verwachte effecten op fraude en illegaliteit

Wat de effecten op het terugdringen van fraude en illegaliteit betreft, zal dit vooral moeten komen van uitzendondernemingen die op dit moment nog niet zijn gecertificeerd, in het bijzonder bureaus die zich in het «grijze» segment bevinden: bureaus die nu nog af en toe in de fout gaan. Het selectiegedrag van inleners (zie hiervoor) zal op hen van grote invloed zijn. Hier komt het er dus op aan maximale overtuigingskracht/aantrekkingskracht te organiseren door alle betrokken partijen. Op de suggesties die in dit verband door de respondenten zijn genoemd, komen wij hierna terug.

De NEN-norm zal naar verwachting weinig effect hebben op de structureel malafide bureaus.

d. Randvoorwaarden

Het te verwachten effect van de introductie van de NEN-norm is naar de mening van partijen niet alleen afhankelijk van de kwaliteit van het instru-

ment zelf, maar ook van een aantal flankerende activiteiten of randvoorwaarden. Het is van cruciaal belang het instrument goed in de markt te zetten, zodat inleners worden overgehaald om voor een NEN-gecertificeerd uitzendbureau te kiezen. De aan de deze keuze verbonden voordelen moeten helder voor het voetlicht worden gebracht. Met name de branche-overkoepelende organisaties hebben hier een belangrijke taak. Verwacht mag worden dat dit een zelfreinigend effect heeft op de uitzenders. Door partijen wordt hierover een plan uitgewerkt. De overheid zal indien nodig hierbij ondersteuning bieden. Op de andere punten uit het onderzoek in de sfeer van randvoorwaarden (handhaving en vrijwaring) gaan wij nader in in bij paragraaf 4.

3. Beschrijving en kwalificatie NEN-norm

Doel en opzet van de NEN 4400-1

Onlangs is door het Nederlands Normalisatie-instituut de norm «Uitleners en (onder)aannemers – Eisen aan en beoordeling op afdracht van belastingen en sociale lasten en het gerechtigd zijn tot het verrichten van arbeid in Nederland – Deel 1: In Nederland gevestigde ondernemingen» (hierna: NEN 4400-1) officieel vastgesteld. Vanaf 6 juni is de norm beschikbaar en kunnen bedrijven zich laten certificeren. In de periode tot januari 2007 wordt ervaring opgedaan met de toepassing van de norm en wordt elke drie maanden geëvalueerd of het systeem voldoet. De NEN 4400-1 is onderdeel van een reeks van drie delen. Deel 2 zal gelden voor in het buitenland gevestigde ondernemingen. Daaraan wordt op dit moment gewerkt. Deel 3 zal gelden voor zelfstandigen zonder personeel. Het doel van de norm is het risico voor opdrachtgevers op verhaal en boetes van de Belastingdienst en andere (overheids)instanties te beperken. Verhaal en boetes kunnen worden veroorzaakt door onjuiste en onvolledige of niet-tijdige aangifte en afdracht van loon- en omzetbelasting en/of sociale verzekeringspremies en door niet of onvolledig uitvoeren van identiteitscontrole en controle op het gerechtigd zijn tot werken in Nederland. Uitgangspunt is dat volledige zekerheid omtrent deze verplichtingen niet mogelijk is, zelfs niet bij een 100% controle. Een 100% controle zou bovendien veel te kostbaar zijn.

Het instrument om dit doel te bereiken is het afgeven van een certificaat aan een beoordeelde (uitzend)onderneming bij gebleken conformiteit aan de NEN 4400-1. De verleende certificaten worden geregistreerd in een centraal register dat online raadpleegbaar is voor opdrachtgevers. De certificaten kunnen worden afgegeven door erkende certificeringsinstellingen.

De NEN 4400-1 komt in de plaats van 5 thans bestaande verschillende registers. Standaardisering en optimalisering van de bestaande registers is het oogmerk van de NEN 4400-1. Achterliggend maatschappelijk doel van de NEN 4400-1 is het bevorderen dat bonafide uitzendondernemingen en (onder)aannemers zo veel mogelijk worden gesteund om te handelen in overeenstemming met de regels voor de loon- en omzetbelasting en de sociale verzekeringspremies en het gerechtigd zijn tot werken in Nederland.

Inhoud van de normen in de NEN 4400-1

1. Eisen aan uitleners en (onder)aannemers

De eisen die in de NEN 4400-1 worden gesteld hebben betrekking op de onderneming, de personeelsadministratie, de loonadministratie en de financiële administratie. De eisen zijn gericht op een tijdige, juiste en volledige afdracht van de belastingen en sociale verzekeringspremies en het niet gebruikmaken van werknemers die niet gerechtigd zijn tot het verrichten van arbeid, wier identiteit niet is vastgesteld dan wel die een valse identiteit hebben aangenomen. Ook zijn de eisen gericht op de nale-

ving van de loonverhoudingsnorm van artikel 8 Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs. De eisen zien op een beoordeling van opzet, bestaan en werking van de procedures (procedurecontroles) en een beoordeling van de output van de deelprocessen (gegevenscontroles). Daarnaast bestaan er specifieke eisen voor enkele bijzondere situaties (uitbesteding van werk aan, en in- en doorlenen van niet NEN 4400-1 gecertificeerde ondernemingen; hanteren van een g-rekening; verstrekking van inlichtingen en documenten en aanvullende verplichtingen voor franchisegevers en franchisenemers).

2. Eisen aan de certificerende instelling

Algemene eisen aan een certificerende instelling zien op onafhankelijkheid en geheimhouding. Voorts worden eisen gesteld aan opleiding, deskundigheid en ervaring van het certificatiepersoneel.

3. De onderzoeksmethodiek

De certificerende instelling onderzoekt de naleving van de gestelde eisen door middel van audits. Tijdens een audit wordt gecontroleerd of alle procedures zijn vastgesteld, ingevoerd en onderhouden. Voorts worden steekproeven genomen in de personeels- loon- en financiële administratie. De omvang en frequentie van deze steekproeven zijn afhankelijk van een weging van de inherente risicofactoren (voorbeelden: nieuwe aanmelding voor certificaat, non-conformiteiten bij de vorige audit, omvang kasstroom), de interne beheersingsmaatregelen (voorbeelden: gebruik hulpmiddelen bij controle identificatie documenten, koppeling loonpakket met de aangiften, aanwezigheid g-rekening) en de financiële positie van de onderneming. Het uitgangspunt is dat elke onderneming twee keer per jaar wordt gecontroleerd. De vorenbedoelde factoren kunnen deze auditfrequentie verhogen tot 3 maanden of verlagen tot 12 maanden. De vorenbedoelde factoren bepalen tevens de omvang van de controle aspecten die varieert van 55 aspecten (bij 11 werknemers) tot 125 aspecten (bij 25 werknemers). Voor de controle van de identiteitsdocumenten gelden grotere steekproeven (tussen de 10 en 70 werknemers).

4. Beoordelingsmodaliteiten

De certificerende instelling neemt een beslissing op grond van de audit, de risico's, de aanwezige documentatie en het commentaar van de onderneming. Bij het voldoen aan alle eisen geeft de certificerende instelling een certificaat af en wordt de onderneming ingeschreven in het – via internet raadpleegbare- register NEN 4400-1. Bij het niet voldoen aan een gespecificeerde eis die op termijn een verhoogd risico inhoudt luidt de beoordeling: minor non-conformiteit. Bij het niet voldoen aan een gespecificeerde eis die onmiddellijk een hoog risico inhoudt luidt de beoordeling: major non-conformiteit. Bij een major non-conformiteit wordt de inschrijving in het register NEN 4400-1 geschorst. Schorsing betekent verwijdering uit het digitaal te raadplegen register. Binnen een maand kan de ondernemer correctiemaatregelen nemen. Als deze maatregelen het hoge risico wegnemen wordt de schorsing van het certificaat ingetrokken. Als de maatregelen niet voldoen worden het certificaat en de inschrijving in het register ingetrokken. Bij een minor conformiteit heeft de onderneming tot de volgende audit de gelegenheid om deze onvolkomenheid weg te nemen. Als dit lukt wordt het certificaat en de inschrijving bij de volgende audit gecontinueerd. Als de onvolkomenheid niet is gecorrigeerd wordt de minor non-conformiteit omgezet in een major non-conformiteit.

Beoordeling van de NEN 4400-1

1. Algemeen

De NEN 4400-1 kan een waardevol instrument worden om de nalevings-

bereidheid te bevorderen en vormt een aanvulling op de lopende beleid-simpuls versterking horizontaal toezicht van de Belastingdienst. De uitgebreide consultaties die de afgelopen periode zijn gevoerd over het concept hebben een NEN 4400-1 opgeleverd die niet alleen de 5 voorlopers van de NEN 4400-1 uniformeert, maar ook zo veel mogelijk rekening houdt met de eisen uit de praktijk. Wij zijn de opstellers van de NEN 4400-1 erkentelijk voor de uitgebreide en plezierige consultaties met de vertegenwoordigers van de ministeries van financiën en SZW. De effectiviteit van de NEN 4400-1 zal zich evenwel nog moeten bewijzen. Cruciaal wordt hoe groot het deel van de populatie van uitzendbureaus is dat vatbaar is voor het instrument NEN 4400-1. Het onderzoek van Ecorys geeft aan dat naast het bonafide en georganiseerde deel van het uitzendwezen ook groei mogelijk is in het «grijze» deel, maar dat niet verwacht moet worden dat het notoir malafide deel van het uitzendwezen er voor open staat om zich via de NEN 4400-1 op het goede pad te laten brengen. Een risico voor de effectiviteit van de NEN 4400-1 is dat malafide uitzendbureaus het certificaat als dekmantel trachten te gebruiken om malafide activiteiten te verhullen om zo de inleners, de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie op het verkeerde been te zetten. De NEN 4400-1 is op het aspect «volledigheid», dat wil zeggen het volledig nakomen van de fiscale en premie verplichtingen, het minst solide. Daarbij dient in aanmerking te worden genomen dat volledigheid ook het moeilijkste doel is. Dit geldt ook voor controles door de Belastingdienst. Het risico dat het certificaat gebruikt wordt om malafide activiteiten te verhullen moet niet te licht worden opgevat. Bij de discussies over het eerder voorgestelde vergunningstelsel is het verhullen van malafide activiteiten achter een vergunning nadrukkelijk als argument in stelling gebracht om de effectiviteit van een vergunningstelsel te betwisten. Dit risico is in het overleg met de vertegenwoordigers van het ministerie van financiën en SZW onderkend door de opstellers van de NEN 4400-1. Een waterdichte oplossing om dit risico uit te sluiten is niet voorhanden. Met het oog hierop is in de NEN 4400-1 de verplichting opgenomen voor de houder van een certificaat om aan de certificerende instelling de natuurlijke personen die bestuurder zijn kenbaar te maken en wijzigingen in de naamgeving en eigendomsverhoudingen door te geven. Deze verplichting verkleint weliswaar dit risico, maar neemt het niet weg. Dit blijft dus een aandachtspunt.

2. Aansluiting NEN 4400-1 op de handhaving door de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie

Voor de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie is het perspectief dat toezichtinspanningen op gecertificeerde uitzendbureaus verder kunnen worden verschoven naar het malafide deel van de uitzendbureaus aantrekkelijk. Dit moet met verstand gebeuren. De NEN 4400-1 zal zich in de praktijk moeten bewijzen. Cruciaal is dat de certificaathouders een homogene populatie blijken te zijn in die zin dat er geen rotte appels in de mand blijken te zitten. Het is van groot belang het hiervoor beschreven risico dat het certificaat als dekmantel voor malafide activiteiten wordt gebruikt te beheersen. Hier is alertheid geboden voor de overkoepelende beheerder van het register. Een en ander kan in de toekomst aanleiding zijn om de screening van nieuwe aanvragers van een certificaat op de gebleken risico factoren aan te scherpen.

Positief voor een goede aansluiting van de handhaving door de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie op de NEN 4400-1 is het in de NEN 4400-1 opgenomen «Protocol afwijking beoordelingssystematiek». In dit protocol zijn de signalen (voorbeelden: negatieve kas, veel chartaal verkeer, ongebruikelijke transacties, verhouding omzet/loonkosten wijkt af van wat in de markt gebruikelijk is) opgenomen die voor een certificerende instelling aanleiding zijn om de audits grondiger of frequenter te doen. Hier laten de opstellers van de NEN 4400-1 zien uit het zelfde hout te zijn gesneden als

de controleurs van de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie. Het transparant maken van deze factoren is een bouwsteen voor de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie om een verdere verschuiving van toezichtsaandacht naar malafide uitzendbureaus te funderen.

3. Automatische gegevensuitwisseling

De Belastingdienst zal ten aanzien van alle gecertificeerde uitzendbureaus 4 keer per jaar geautomatiseerd een verklaring omtrent het betalingsgedrag sturen naar de houder van het register. Gebleken betalingsachterstanden zijn een risicosignaal dat het certificaat mogelijk moet worden ingetrokken. Bij het verkrijgen van een certificaat zal een uitzendonderneming de Belastingdienst hier voor toestemming moeten geven. De Belastingdienst levert hiermee een bijdrage om het verlenen en intrekken van certificaten in de actualiteit te laten plaatsvinden.

4. Certificaat per onderneming en niet per vestiging.

Een voor de praktijk belangrijke uitwerking is dat het certificaat wordt verleend per uitzendonderneming en niet per vestiging. Dit is met name van belang bij relatief grotere uitzendondernemingen met vele vestigingen. Voor de branche is het kostenaspect hier beslissend geweest. Voor grote uitzendbureaus met veel vestigingen zouden de kosten van het certificaat sterk toenemen. Voorts wijzen de opstellers van de NEN 4400-1 op de centrale aansturing van alle werkprocessen bij grote uitzendbureaus. Een grondige controle van deze centrale back office zou dan moeten volstaan. De vertegenwoordigers van de ministeries van financiën en SZW hebben aangedrongen op een voorziening om het risico van decentrale malafide activiteiten bij een lokale vestiging van grote uitzendbureaus te beheersen. Dit is gebeurd door in de NEN 4400-1 op te nemen dat aanvullend extra audits zullen worden gehouden bij vestigingen. Om kostenredenen is deze aanvulling sober ingevuld: bij meer dan 30 vestigingen zal jaarlijks bij 3 vestigingen worden gecontroleerd naast de controle van de centrale back office. Of hiermee het risico van lokale malafide activiteiten is ingedamd zal in de gaten moeten worden gehouden. Uiteraard ligt hier een centrale rol voor de interne controle van grote uitzendbureaus.

5. De kwalificaties minor en major non-conformiteit

In de NEN 4400-1 is vrij precies geregeld wanneer het niet voldoen aan een eis leidt tot de kwalificatie minor of major non-conformiteit. De gemaakte verdeling is ingegeven door de wens om gecertificeerde uitzendbureaus bij relatief kleine onjuistheden niet meteen te confronteren met het verlies van het certificaat maar om de uitzendonderneming in de gelegenheid te stellen het gebrek te herstellen. Hiervoor hebben wij begrip. Het is wenselijk dat hierover van te voren zo veel mogelijk duidelijkheid bestaat zodat gecertificeerde ondernemingen en certificerende instellingen hier later geen geschillen over krijgen. Voor de toekomst zal in gaten moeten worden gehouden of de kwalificatie «major non-conformiteit» niet te terughoudend wordt gehanteerd.

6. Enkele praktische aspecten

De NEN 4400-1 is ook uitgewerkt met op maat gesneden aanvullingen voor in de praktijk voorkomende bijzondere situaties. Zo zijn er bijzondere bepalingen voor franchisegevers en franchisenemers en payrollers. Deze hebben onze instemming. Hier en daar is de NEN 4400-1 enigszins complex uitgewerkt. Zo denken wij dat in de praktijk discussie kan ontstaan over de frequentie van de audits. Bij een volgende aanpassing van de NEN 4400-1 zou dit, mede op basis van praktijk ervaringen, kunnen worden gestroomlijnd.

4. Voorgenomen maatregelen, handhaving en vrijwaring

Maatregelen: stand van zaken

De afgelopen jaren zijn door de regering diverse maatregelen genomen ter voorkoming en bestrijding van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche. Bij diverse gelegenheden hebben wij u hierover geïnformeerd¹, zoals bij het debat over Vrij Verkeer. De maatregelen zijn verder aangescherpt en zijn ook van belang voor het succes van de NEN-norm. Hieronder wordt een geactualiseerd overzicht gegeven van genoemde maatregelen. Een van de maatregelen betrof een proef voor ID-verificatie met MRZ-apparatuur van het CWI. Uit de bijgevoegde evaluatie blijkt dat, ondanks een intensieve voorlichtingscampagne, de belangstelling van werkgeverszijde gering is. De kosten wegen niet op tegen de baten. Overwogen is om de MRZ-scanner in te zetten bij de opsporing van fraude bij de uitkeringsintake. Het Algemeen Ketenoverleg (AKO) heeft geadviseerd dit niet te doen omdat ook hier is gebleken dat de opbrengsten niet opwegen tegen de baten. Gelet hierop zal worden onderzocht welke andere mogelijkheden er zijn om werkgevers ertoe over te halen eenvoudig toepasbare hulpmiddelen in te zetten bij de verificatie van de identiteitsgegevens.

Overzicht stand van zaken van maatregelen ter bestrijding van fraude en illegaliteit

Maatregel	Stand van zaken
1. Wijziging bestuurdersaansprakelijkheid gericht op voorkoming van het ontlopen van bestuurdersaansprakelijkheid. Invoering hoofdelijke aansprakelijkheid van bestuurders voor de aansprakelijkheidsschuld van een lichaam.	Opgenomen in wetsvoorstel Versterking fiscale Rechtshandhaving (30 322). Nota n.a.v. nader verslag van dit wetsvoorstel is onlangs bij TK ingediend. Er is een tweede nader verslag uitgebracht.
2. Premie over loon van onbekende werknemers, handhaving anoniementarief, uitgangspunt is het totaal bedrag aan loon zonder nader onderzoek naar gewerkte uren, uitbreiding van het toepassingsbereik van anoniementarief.	Invoeringswet Wfsv. Invoering 1 juli 2006. Zie ook Wetsvoorstel Versterking fiscale rechtshandhaving (30 322).
3. Inrichting verificatiepunten voor documenten bij CWI met behulp MRZ-apparatuur. Mogelijkheid voor werkgevers om ID te controleren.	Is door CWI geëvalueerd. Zie voor de evaluatie de bijlage. Belangstelling van werkgevers is bijzonder gering. Dit ondanks intensieve voorlichting.
4. Intensivering samenwerking AI met Vreemdelingenpolitie bij hercontroles.	Is in uitvoering.
5. Maatregelen mbt de Melding Sociale Verzekering: a) Invoering eerstedagsmelding (hiermee is de MSV binnen 30 dagen vervallen). b) Omdraaien van bewijslast bij aantonen dienstverband: niet meer door Belastingdienst maar door werkgever. Daarbij wordt uitgegaan van een fictief dienstverband van 6 maanden.	Invoeringswet Wfsv per 1 juli 2006; zie ook Wetsvoorstel Versterking fiscale rechtshandhaving (30 322).
6. Verbeteren functioneren interventieteams.	Landelijk dekkend stelsel is inmiddels gerealiseerd.
7. Invoering bestuurlijke boete als werkgever niet meewerkt bij het vaststellen van de identiteit.	Voorstel is opgenomen in wetsvoorstel dat thans bij Raad van State ligt. Invoering verwacht eind 2006.
8. Oplegging verplichting werkgever om zzp-schap aan te tonen.	Onderzoek loopt.

¹ Zie brief van 20 april 2006, 29 407, nr 33, waarin ook de maatregelen zijn genoemd die specifiek relevant zijn voor het dossier Werknemersverkeer met de MOE-landen.

Maatregel	Stand van zaken
9. Introductie van bestuurlijke boete op betaling onder WML-niveau; intensivering onderzoeken door AI naar WML-ontduiking	Wetswijziging WML wordt voorbereid
10. Versterking samenwerking en informatie-uitwisseling tussen Belastingdienst en AI	Loopt
11. Invoering bestuurlijke boete bij illegale tewerkstelling en, vanaf 1-1-2005, forse verhoging.	Is gerealiseerd

Handhaving

De respondenten wijzen op de positieve invloed die kan uitgaan van extra investeringen in de handhavingscapaciteit van de overheid. Hierover hebben wij bij herhaling met Uw Kamercommissie gesproken. Wij willen erop wijzen, dat op dit vlak de afgelopen periode reeds de nodige investeringen zijn gedaan. De capaciteit van AI voor de aanpak van illegale arbeid is de laatste jaren flink uitgebreid en de boete voor de inzet van illegale arbeid is aanzienlijk verhoogd. Per eind 2006 is het aantal inspecteurs dat zich met de bestrijding van arbeidsmarktfraude bezighoudt, uitgebreid van 65 naar 180. Het aantal inspecties neemt toe naar 10 500 in 2006 (bedroeg in 2003 3900). Om de pakkans specifiek voor malafide uitzendbureaus zo groot mogelijk te maken, zet de AI beschikbare capaciteit voor deze branche in via de inleners. Zij selecteert daartoe, op basis van tips en risicoanalyse, bedrijven waar mogelijk arbeidskrachten van malafide uitzendbureaus werkzaam zijn. Indien de AI bij deze controles arbeidskrachten zonder de benodigde tewerkstellingsvergunning aantreft, wordt niet alleen het uitzendbureau, maar ook het inlenende bedrijf aangepakt. De AI verwacht zo ook de animo bij inleners te verminderen om in zee te gaan met een malafide uitzendbureau. Bij alle overige controles, niet specifiek gericht op uitzendbureaus, is de AI alert op betrokkenheid van potentieel malafide uitzendbureaus. Het betreft hier zowel de controles in interventieteamverband, als de AI-controles. AI en SIOD werken op experimentele basis intensief en gelijktijdig samen in onderzoeken bij enkele inleners in de sector Tuinbouw en Fruitteelt. Indien sprake is van grotere malafide constructies, dan worden deze voor onderzoek doorgeleid naar de SIOD. Tenslotte voert de AI naast de inzet gericht op het malafide deel van de branche op basis van een landelijke aselecte steekproef administratieve controles uit op de naleving van de Wav. Doel van deze controles is een indicatie te krijgen van het nalevingsniveau.

De pakkans voor uitzendbureaus die de Wav overtreden is door deze maatregelen positief beïnvloed. In dit verband kan worden verwezen naar de door de AI in zijn jaarverslag over 2005 gemelde resultaten met name binnen de uitzendbranche, zie hiervoor paragraaf 4 van genoemd jaarverslag. Indien de NEN-norm een succes blijkt te zijn, in die zin dat certificaathouders bonafide zijn, zal de handhavingsdruk op het door de NEN-norm bestreken deel (verder) kunnen worden verlaagd. Dat kan zowel de aantrekkelijkheid van de norm ten goede komen, maar ook de verhoging van de pakkans ten gevolge van de verdere verschuiving van de inspectiecapaciteit naar het malafide deel van de branche.

In aanvulling op het bestaande toezicht op uitzendondernemingen zal de Belastingdienst in het kader van het zogenoemd «zichtbaar toezicht» in het Toezichtplan 2007 een gerichte versterking opnemen van het aansprakelijk stellen van inleners van uitzendbureaus. Daarbij zal het zwaartepunt komen te liggen bij inleners die gebruik maken van niet gecertificeerde uitzendbureaus. Met deze werkwijze wordt aangesloten bij het uitgangs-

punt om met name die inleners aan te pakken die bewust profiteren van malafide uitzendbureaus.

Gebleken is dat in de regio's waar de inlenersaansprakelijkheid actief wordt ingezet bij het bestrijden van malafide uitzendbureaus dat middel succesvol is. Naar aanleiding van een uitgevoerde controle bij één uitzendbureau worden vaak meerdere inleners tegelijk aangesproken. In de praktijk blijkt dat de aansprakelijk gestelde inleners hun – in financieel opzicht negatieve – ervaringen doorvertellen aan hun «collega» inleners. Aan de aansprakelijkstelling zal in het kader van het zichtbaar toezicht ook in andere regio's en landelijk gecoördineerd, navolging worden gegeven. De versterkende elementen zijn de volgende. Bij een fiscale controle bij een uitzendbureau zal ook worden gekeken met een invorderingsbril. Dit betekent dat al in die fase de gegevens zullen worden verzameld die nodig zijn voor een aansprakelijkstelling als blijkt dat verhaalbaarheid van de op te leggen naheffingsaanslagen illusoir is. Voorts zal een applicatie worden ontwikkeld ter vergemakkelijking van de ingewikkelde berekeningen die nodig zijn om elke inlener voor het juiste bedrag aansprakelijk te stellen. Daarnaast zal een coördinatie op in te nemen standpunten worden ontwikkeld om de gebruikelijke juridische verweren al bij de aansprakelijkstelling en het bezwaar daartegen zo grondig en secuur mogelijk te beoordelen.

Tijdens de besprekingen met de ministeries van Financiën en SZW over de NEN 4400-1 is een mogelijke aanscherping van de NEN 4400-1 besproken in samenhang met een wens van de branche in de situatie van een «fatsoenlijk» faillissement van een gecertificeerd uitzendbureau. De door de ministeries gesuggereerde aanscherping betrof de aan het eerder voorgenomen vergunningenstelsel ontleende eis dat een te certificeren uitzendbureau niet recent gefailleerd is. Als tegenprestatie wilden de opstellers van de NEN 4400-1 een verzachting van de inlenersaansprakelijkheid in de situatie van een «fatsoenlijk» faillissement van een gecertificeerd uitzendbureau. Onder een «fatsoenlijk» faillissement verstaan de opstellers van de NEN 4400-1 dat er bij het faillissement een openstaande belastingschuld is, die uitsluitend is veroorzaakt door bedrijfseconomische tegenwind, terwijl er geen naheffings- of navorderingsaanslagen zijn opgelegd in verband met onjuiste aangiftes. Het is in onze ogen te risicovol om de huidige, op risico aansprakelijkheid gebaseerde inlenersaansprakelijkheid te wijzigen. De actuele situatie bij uitzendbureaus staat dit niet toe. De huidige opzet van de inlenersaansprakelijkheid prikkelt inleners om alert te blijven bij het selecteren van uitzendbureaus en niet blindelings af te gaan op een certificaat. Dit strookt ook met de werkelijkheid omdat de NEN 4400-1 niet pretendeert een 100% garantie te geven op juiste en volledige belastingaangiften en -afdrachten. Een uitruil van het opnemen in de NEN 4400-1 van de eis dat een te certificeren uitzendonderneming niet recent gefailleerd mag zijn tegen een verzachting van de inlenersaansprakelijkheid heeft dan ook op dit moment niet plaatsgevonden.

Het is verstandig om bij gelegenheid van een volgende beoordeling van de werking van de NEN 4400-1 deze mogelijke uitruil opnieuw te bezien. Daarvoor is nodig om inzicht te krijgen in de kwantitatieve omvang van de situaties waarin inleners aansprakelijk worden gesteld in het geval van een «fatsoenlijk» faillissement van een gecertificeerd uitzendbureau. Niet uitgesloten kan worden dat de NEN 4400-1 zo goed gaat werken dat dit nauwelijks zal voorkomen. Met het oog hierop zal met de branche worden afgesproken dat zij de situaties waarin inleners aansprakelijk worden gesteld in het geval van een «fatsoenlijk» faillissement van een gecertificeerd uitzendbureau zullen melden bij het ministerie van Financiën. Het moet dan gaan om situaties waarin de melding betalingsonmacht, wanneer van toepassing, is nageleefd, geen onjuiste of onvolledige

aangiftes zijn gedaan en de fiscus als schuldeiser niet is achtergesteld ten opzichte van andere schuldeisers of anderszins gelden aan het uitzendbureau zijn onttrokken ten detrimente van de ontvanger.

Tenslotte, met de overkoepelende stichting van de certificerende instellingen zal worden besproken of zij een intermediaire rol willen vervullen bij het ontmaskeren van malafide uitzendbureaus. Gedacht wordt aan het onder de aandacht brengen van het liefst zo concreet mogelijke en betrouwbare informatie over malafide uitzendactiviteiten aan de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie. Dit kan een nuttige aanvulling zijn op de huidige mogelijkheden van personen en organisaties en kan de informatiepositie van de handhavende instellingen verder versterken.

5. Conclusie

Met het beschikbaar komen van het ex ante onderzoek van Ecorys en de definitieve NEN 4400-1 is de tijd rijp om de balans op te maken over de stand van de bestrijding van de malafiditeit in het uitzendwezen. Daarvoor is een samenhangende beoordeling nodig van de bestaande en voorgenomen handhavingsinspanningen van de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie, de reeds ingevoerde en voorgenomen wetswijzigingen en de effecten van de zelfregulering die wordt ondersteund door de NEN 4400-1. Deze moeten worden beoordeeld in het licht van de uitkomsten van het ex ante onderzoek van Ecorys.

De totstandkoming van de NEN 4400-1 sluit aan bij de in Uw Kamer levende wens om het bedrijfsleven meer te betrekken bij de aanpak van malafiditeit in de uitzendsector en past in het versterken van horizontaal toezicht, zoals dat door de Belastingdienst wordt ingezet.

Afgewacht zal moeten worden wat de effecten van het pakket zullen zijn. De NEN 4400-1 zal volgens het Ecorys onderzoek de volledig malafide uitzendbureaus niet bereiken. In hoeverre het de NEN 4400-1 lukt om het «grijze» segment van de uitzendbranche te bereiken zal, zo leert het Ecorys onderzoek, ook nog moeten worden gezien. Het onderzoek van Ecorys leert verder dat er een positief effect van uit zal gaan als de ministeries zich scharen achter de NEN 4400-1. De verantwoordelijkheid voor het slagen van de NEN-norm en voor het bredere, feitelijke gebruik daarvan ligt bij de branche.

Uitzendbureaus die zich volledig onttrekken aan de naleving van de regels zullen bovenaan moeten blijven staan op de prioriteitenlijst van de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst. De eerder genoemde versterking van de Arbeidsinspectie, de voorgenomen toename van het aantal inspecties en het eerder genoemde project inlenersaansprakelijkheid van de Belastingdienst zijn noodzakelijke impulsen. Het aansprakelijkheidsproject is mede geënt op de uitkomst van het Ecorys rapport dat inleners gevoelig zijn voor de te behalen financiële voordelen, maar ook voor de financiële nadelen van aansprakelijkheid. De toename van het risico dat deze financiële voordelen zullen worden afgeroomd zal inleners ertoe kunnen bewegen om over te stappen naar duurdere, gecertificeerde uitzendbureaus. Een bijkomend voordeel van het aansprakelijkheidsproject is de relatief grote slagkracht ervan. Bij een controle van één malafide uitzendbureau worden alle inleners direct financieel aangepakt.

In aanvulling op de hiervoor genoemde maatregelen kunnen – indien de toegenomen effectiviteit van één NEN-norm in vergelijking met de 5 vroegere keurmerken zich heeft bewezen – Belastingdienst en Arbeidsinspectie hun toezichtsinspanningen verder verschuiven van de gecertificeerde uitzendbureaus naar de niet gecertificeerde uitzendbureaus. Uitzendbureaus die niet zijn gecertificeerd vormen nl. een aanzienlijk groter risico voor de compliance dan de wel gecertificeerde.

6Gelet op het voorgaande zijn wij voornemens de ontwikkelingen in de uitzendbranche op de voet te blijven volgen, via monitoring/onderzoek. Begin 2008 zullen wij u hierover informeren. Afhankelijk van de resultaten van het onderzoek zal op dat moment worden bezien of het huidige pakket de beoogde trendbreuk heeft gerealiseerd dan wel of alsnog een vergunningstelsel en/of een waarborgsom moet worden ingevoerd.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn