Rapport Verkenning verplichte g-rekening voor toegelaten uitzendondernemingen

Datum 9 januari 2026
Status 1.0 Definitief

Colofon

Titel	Rapport Verkenning verplichte g-rekening voor toegelaten uitzendondernemingen
Auteur	G.A. Scholten – verkenner verplichte g-rekening voor toegelaten uitzendondernemingen

Inhoud

1 Samenvatting, aanbevelingen, tijdlijn en legenda 9
1.1 Managementsamenvatting 9
1.2 Puntsgewijze samenvatting van de voorstellen 10
1.3 Overzicht aanbevelingen 11
1.4 Tijdlijn inwerkingtreding voorstellen 14
1.5 Definitie bepaalde termen en afkortingen 14

2 Inleiding 16
2.1 Aanleiding van de verkenning 16
2.2 Waarom een verkenning 17
2.3 Taakomschrijving en opdracht 17
2.4 Opbouw van het rapport 18

3 Werking g-rekening en aansprakelijkheidsbepalingen 19
3.1 Wat is een g-rekening? 19
3.2 Belang g-rekening voor het bedrijfsleven 19
3.3 Belang g-rekening voor de Belastingdienst 21
3.4 Cijfermatige gegevens gebruik g-rekening 21

4 Uitkomst van de verkenning 23
4.1 Draagvlak voor de verkenning 23
4.2 Verloop van de verkenning 23
4.3 Unaniem akkoord voor verplichte g-rekening 23
4.4 De overeengekomen verbeteringen van het g-rekeningstelsel 24
4.5 Aanbevelingen verkenner hoofdstuk 4 25

5 De verplichting om een g-rekening te houden 26
5.1 Verplichte g-rekening en toelatingsstelsel 26
5.2 Nieuw toegelaten uitzendondernemingen 26
5.3 Toezicht en rechtsbescherming in het toelatingsstelsel 26
5.4 Tijdstip inwerkingtreding van de verplichting 27
5.5 Tijdlijn implementatie voorstellen 29
5.6 Publieke en private partners projectleiding implementatie 30
5.7 Buitenlandse toegelaten uitzendondernemingen 32
5.8 Piekbelasting en overgangsregelingen normenkader 33
5.9 Aanbevelingen verkenner hoofdstuk 5 35

6 Impact verplichting om een g-rekening te houden 36
6.1 Stijging van het aantal g-rekeningen 36
6.2 Impact op banken 36
6.3 Impact op ondernemers 38
6.4 Impact op de NAU en inspectie-instellingen 38
6.5 Impact op de Belastingdienst 39
6.6 Gegevensvertrekking Belastingdienst aan de NAU 39
6.7 Aanbevelingen verkenner hoofdstuk 6 41

7 Verbetering 1: het aanpassen en vereenvoudigen van bestaande werkprocessen 42
7.1 Afschaffen g-rekeningovereenkomst 42

7.2 Gevolgen afschaffing g-rekeningovereenkomst 42
7.3 Nieuw werkproces aanvragen g-rekening 43
7.3.1 Goedkeurende beschikking gebruik g-rekening 43
7.3.2 Aanvraag goedkeurende beschikking door de ondernemer 43
7.3.3 Toekenning goedkeurende beschikking door de Belastingdienst 43
7.3.4 Ontbindende voorwaarde goedkeurende beschikking 43
7.3.5 Rol van de bank bij opening g-rekening 44
7.3.6 Kennisgeving correct gemelde g-rekening 44
7.3.7 Duur en einde goedkeurende beschikking 45
7.3.8 Storting op de g-rekening (pandrecht en vrijwaring) 45
7.4 Nieuwe opzet werkproces opheffen g-rekening 46
7.5 Intrekking g-rekening door de Belastingdienst 46
7.5.1 Intrekking goedkeurende beschikking door de Belastingdienst 46
7.5.2 Betwisting intrekking door de ondernemer 46
7.5.3 Afwikkeling intrekking 47
7.6 Opzegging g-rekening door ondernemer of bank 47
7.7 Schema werkprocessen intrekking g-rekening door Belastingdienst en opzegging g-rekening door ondernemer of bank 48
7.8 Aanbevelingen verkenner Hoofdstuk 7 49
49

8 Verbetering 2: Digitalisering (standaard) berichtenverkeer tussen Belastingdienst en ondernemers 50
8.1 Mijn Belastingdienst Zakelijk 50
8.2 Uitwerking gebruik portaal 50
8.3 Aanbeveling verkenner Hoofdstuk 8 51

9 Verbetering 3: Meer digitale communicatie tussen de Belastingdienst en de banken 52
9.1 Keuzestelsel berichtenverkeer banken en Belastingdienst 52
9.2 Swift 52
9.3 Technische uitgangspunten bij communicatie via Swift 53
9.4 Aanbevelingen verkenner Hoofdstuk 9 55

10 Verbetering 4: Verkorten en vergemakkelijken deblokkeren g-rekening 56
10.1 Deblokkeren g-rekening 56
10.2 Verkenning en deblokkeren (verkorten en vergemakkelijken) 56
10.3 Verbeteringen in de periode van 2025 tot de inwerkingtreding van de voorstellen verkenning 57
10.4 Aanbevelingen verkenner Hoofdstuk 10 59

11 Impact op bestaande g-rekeningprocessen 60
11.1 Uitgangspunten inventarisatie impact 60
11.2 Rechtsvormwijziging 60
11.3 Mutatie van de gekoppelde subnummers van het fiscale nummer (toevoegen en/of afvoeren) en/of naamswijziging 60
11.4 Uitwinning g-rekening 61
11.5 Blokkade g-rekening 62
11.6 Camt.053-rapportages door de banken 62
11.7 Opheffen g-rekening 62

12 Inrichting transitie oude naar nieuwe stelsel in relatie tot bestaande g-rekeningen 64
12.1 Omzetting bestaande g-rekeningovereenkomsten 64
12.2 Oplossing bestaande g-rekeningen 64
12.3 Belang goede communicatie bestaande g-rekeninghouders 65
12.4 Unhappy flow 65
12.5 Aanbevelingen verkenner Hoofdstuk 12 66

13 Rechtsbescherming: bezwaar en beroep 67
13.1 Voldoende rechtsbescherming?67
13.2 Bezwaar en beroep 67
13.3 Uitwerking rechtsbescherming afgestemd op het toelatingsstelsel 68
13.4 Uitstellen keuzes over kanaalkeuze en werkproces bezwaar en beroep69
13.5 Aanbevelingen verkenner Hoofdstuk 13 71

14 Ontheffing verplichte g-rekening (buitenlandse uitzendondernemingen en toepassing artikel 34.6.2 LI) 72
14.1 Inleiding ontheffing verplichte g-rekening 72
14.2 Uitgangspunten ontheffing g-rekening 72
14.3 Uitgangspunten volledige vrijwaring inlener bij ontheffing g-rekening 73
14.4 Doelgroep van de ontheffingsmogelijkheid 73
14.5 Uitvoering ontheffing door de Belastingdienst 74
14.6 Verkrijgen ontheffing en openen g-rekening 74
14.7 Intrekkingsgronden ontheffing en g-rekening 75
14.8 Vrijwaring bij ontheffing (nieuw) en g-rekening (bestaand) 76
14.9 Voorwaarden volledige vrijwaring ontheffing en g-rekening 77
14.10 Geldigheidsduur ontheffing en volledige vrijwaring 79
14.11 Verlenging ontheffing en verklaring betalingsgedrag 80
14.12 Volledig betalen van de factuur80
14.13 Evaluatie na 3 jaar 81
14.14 Eerbiedigende werking artikel 34.6.2 LI 81
14.15 Aanbevelingen verkenner Hoofdstuk 14 82

15 Invoeringsperiode en voorkomen piekbelasting 83
15.1 Doelstelling maatregelen invoeringsperiode 83
15.2 Generieke maatregel: tijdelijke verlenging vervaltermijn van 10 weken 83
15.3 Overgangsmaatregelen specifiek voor toegelaten uitzendondernemingen: de verplichting om een g-rekening te houden treedt later in werking. 84
15.4 Maatregel specifiek voor overige aanvragers, niet zijnde toegelaten uitzendondernemingen. 85
15.5 Piekbelasting bij de Belastingdienst 85
15.6 Aanbevelingen verkenner Hoofdstuk 15 87

16 Gevolgen automatisering en uitvoeringskosten van de Belastingdienst 88
16.1 Context uitvoering Belastingdienst 88
16.2 Automatisering Belastingdienst (IV-portfolio) 88
16.3 Uitvoeringskosten en personele gevolgen 88
16.4 Inwerkingtreding 89
16.5 Eindoordeel 89
16.6 Aanbeveling verkenner Hoofdstuk 16 91

17 Bijlagen 92
17.1 Bijlage 1. Verkenning verplichte g-rekening - Taakopdracht en profielschets verkenner 92
17.1.1 Taakopdracht 92
17.1.2 Profielschets 92
17.2 Bijlage 2. Onderzochte en afgevallen varianten 94
17.2.1 Eerste oplossingsrichting 94
17.2.2 Ontheffing buitenlandse uitzendondernemingen 94
17.3 Bijlage 3 Juridisch kader verkenning 95
17.4 Bijlage 4. Tijdlijn controle en rechtsbescherming in het toelatingsstelsel 99
17.4.1 Proces bij inspectie-instelling (privaat) 99
17.4.2 Proces bij NAU (publiek) 100
17.4.3 Rechtsbescherming door verschillende herstel-, hoor-en-wederhoor- en Zienswijzetermijnen. 100
17.5 Bijlage 5. Onderbouwing stijging aantal g-rekeningen 102
17.6 Bijlage 6. Kenmerken wettelijk pandrecht van de ontvanger 104

1 Samenvatting, aanbevelingen, tijdlijn en legenda

1.1 Managementsamenvatting

De verplichting voor uitzendondernemingen om een g-rekening te houden is een voorstel van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (Commissie Roemer). Het voorstel kon bij de huidige stand van de techniek en gezien de huidige afspraken met de banken (over het maximaal aantal g-rekeningen) nog niet worden overgenomen[1]. Het aanpassen van de werkprocessen van de g-rekening heeft veel voeten in de aarde. Dit komt omdat er verschillende partijen bij zijn betrokken: de Belastingdienst, de ondernemers die de g-rekening houden en de banken die de g-rekening verstrekken. Om die reden heeft de leiding van de Belastingdienst besloten tot het instellen van een verkenning naar de verplichte g-rekening onder leiding van een verkenner die het vertrouwen geniet van alle betrokken partijen.

Alle bij de werking van het g-rekeningstelsel betrokken partijen (banken, ondernemers die de g-rekening gebruiken en de Belastingdienst) hebben deelgenomen aan de verkenning. De gezamenlijke investering in tijd en aandacht heeft uiteindelijk geleid tot een pakket aan voorgestelde verbeteringen van het g-rekeningstelsel dat draagvlak geniet bij alle partijen die hebben deelgenomen aan de verkenning. Als de in het eindrapport geadviseerde verbeteringen bij de banken en de Belastingdienst worden doorgevoerd, stemmen alle partijen in met een stijging van het aantal g-rekeningen als gevolg van het verplichten van toegelaten uitzendondernemingen om een g-rekening te houden.

Het draagvlak is er alleen voor het overnemen van de aanbeveling van het aanjaagteam Roemer om de g-rekening te verplichten voor toegelaten uitzendondernemingen. De aanbeveling van het aanjaagteam Roemer om een opdrachtgever van een toegelaten uitzendonderneming voor de betaling van zijn factuur te verplichten op de g-rekening te storten heeft geen draagvlak. De (volledige) vrijwaring voor de fiscale inlenersaansprakelijkheid geeft een opdrachtgever al een voldoende krachtige stimulans om op de g-rekening te storten.

De overeengekomen verbeteringen van het g-rekeningenstelsel zien op verschillende aspecten van het g-rekeningstelsel. Ten eerste het aanpassen en vereenvoudigen van bestaande werkprocessen. Zo zal de g-rekeningovereenkomst vervallen en komt een goedkeurende beschikking gebruik g-rekening daarvoor in de plaats. Ten tweede het meer digitaliseren van het berichtenverkeer in het g-rekeningstelsel. Dit betreft het berichtenverkeer tussen de Belastingdienst en banken en tussen de Belastingdienst en ondernemers die een g-rekening houden. Tot slot het verkorten en vergemakkelijken van deblokkeringen van de g-rekening. Om dit pakket mogelijk te maken is wet- en regelgeving nodig. De wetteksten zullen op de gebruikelijke wijze openstaan voor consultatie. De bestaande werking van de g-rekening blijft ongewijzigd.

Het is onwenselijk om twee stelsels (oud en nieuw) naast elkaar te laten bestaan. Om die reden zullen de nieuwe werkprocessen ook gaan gelden voor de bestaande g-rekeningen. Dan zijn in het nieuwe stelsel alle werkprocessen uniform.

[1] Zie Hoofdstuk 2.1

Alle toegelaten uitzendondernemingen worden op grond van de regels bij of krachtens de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten te zijner tijd verplicht om een g-rekening te houden. Bepaalde buitenlandse uitzendondernemingen kunnen echter niet of moeilijker een zakelijke rekening, met daaraan gekoppeld, een g-rekening openen. Deze categorie zal aan de Belastingdienst om een ontheffing moeten vragen van de verplichting om een g-rekening te houden. De voorwaarden van deze ontheffing zijn zo vorm gegeven dat zij de Belastingdienst waarborgen bieden die gelijkwaardig zijn aan de waarborgen van de verplichte g-rekening. Ook zullen de inleners van buitenlandse toegelaten uitzendondernemingen onder voorwaarden in aanmerking komen voor vrijwaring.

Na de inwerkingtreding van het toelatingsstelsel voor uitzendondernemingen zal op een later tijdstip het houden van een g-rekening een voorwaarde worden om als uitzendonderneming in Nederland te worden toegelaten. Weigering of intrekking van een g-rekening zal dan ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor een (voorlopig) toegelaten uitzendonderneming. Dit is reden voor extra rechtsbescherming boven de bestaande rechtsbescherming. Daarom komt de mogelijkheid voor bezwaar en beroep tegen een weigering of intrekking van een goedkeurende beschikking gebruik g-rekening. De mogelijkheid voor bezwaar en beroep komt er ook voor een weigering of intrekking van een ontheffing verplichte g-rekening voor buitenlandse partijen die geen g-rekening kunnen krijgen.

Het aantal g-rekeningen zal naar verwachting stijgen tussen de 1.000 en 5.100. De verwerking van deze stijging zal mogelijk piekbelastingen veroorzaken voor alle bij de g-rekening betrokken partijen (Belastingdienst, banken, toegelaten uitzendondernemingen, overige ondernemers, de inspectie-instellingen en de toelatende instantie van het nieuwe toelatingsstelsel). Om deze piekbelasting goed op te vangen zullen in de invoeringsperiode extra maatregelen worden getroffen. Deze maatregelen bestaan uit het verlengen van termijnen.

Als de politieke besluitvorming tot een go voor de uitkomst van de verkenning leidt, dan is het nodig om de implementatie van de wijzigingen zorgvuldig te organiseren en regisseren. Het instellen van een projectleiding implementatie die als taak heeft om alle stakeholders mee te nemen en zo nodig nadere besluitvorming te organiseren tussen banken, brancheorganisaties, Belastingdienst, de toelatende instantie van het nieuwe toelatingsstelsel en de ministeries van Financiën en SZW is hiervoor noodzakelijk.

1.2 Puntsgewijze samenvatting van de voorstellen

- Verplichtstelling g-rekening voor toegelaten uitzendondernemingen.
- Afschaffing bestaande g-rekeningovereenkomst. Daarvoor in de plaats komen nieuw werkprocessen voor het aanvragen en openen van een g-rekening.
- Digitalisering van het (standaard) berichtenverkeer tussen ondernemers en de Belastingdienst over de g-rekening.
- Meer digitale communicatie tussen de Belastingdienst en de banken over de g-rekening. Banken kunnen kiezen voor postaal berichtenverkeer.

- Verkorten en vergemakkelijken van de deblokkering van de g-rekening.
- De nieuwe werkprocessen gelden ook voor de bestaande g-rekeningen. De bestaande g-rekeninghouders hoeven daarvoor niets te doen.
- Invoering van een bestuursrechtelijke rechtsgang tegen een aantal beschikkingen van de Belastingdienst.
- Invoering van de mogelijkheid van een ontheffing onder voorwaarden van de verplichtstelling van een g-rekening voor bepaalde buitenlandse uitzendondernemingen.
- Instelling overgangsmaatregelen om een piekbelasting bij banken, ondernemers en de Belastingdienst te beheersen bij invoering van de voorstellen.

1.3 Overzicht aanbevelingen

Hierna volgt een overzicht van mijn aanbevelingen. De aanbevelingen zijn gerangschikt per hoofdstuk. Het betreft in totaal 35 aanbevelingen.

Hoofdstuk 4 Uitkomst van de verkenning:

- Verplicht toegelaten uitzendondernemingen om een g-rekening te houden. Hoofdstuk 4.3
- Neem de in de verkenning overeengekomen verbeteringen van het g-rekeningenstelsel over (Het aanpassen en vereenvoudigen van bestaande werkprocessen, het meer digitaliseren van het berichtenverkeer in het g-rekeningstelsel en het verkorten en vergemakkelijken van deblokkeringen van de g-rekening). Hoofdstuk 4.4

Hoofdstuk 5 De verplichting om een g-rekening te houden:

- Streef naar invoering van de verplichte g-rekening op 1-1-2029. Hoofdstuk 5.4
- Neem pas een definitief besluit over de inwerkingtreding als **alle** partijen er **gelijktijdig** klaar voor zijn. Hoofdstuk 5.4
- Rond de politieke besluitvorming over de verkenning, de wetgeving en de uitvoeringstoets zo snel mogelijk af. Hoofdstuk 5.4
- Stel hierna direct een projectleiding in die een krachtige regie en coördinatie voert over de implementatie van de voorstellen in overleg met alle betrokken publieke en private partijen (projectleiding implementatie). Hoofdstuk 5.4
- Laat de projectleiding implementatie actief blijven tot 1,5 jaar na inwerkingtreding van de voorstellen. Stel een tweede projectleiding in die zich concentreert op de implementatie van de verbeteringen van het digitale berichtenverkeer tussen banken en Belastingdienst. Hoofdstuk 5.4
- Geef bepaalde buitenlandse uitzendondernemingen die aantoonbaar geen g-rekening kunnen openen een ontheffing van de verplichte g-rekening onder voorwaarden. Hoofdstuk 5.7
- Maak twee overgangsregelingen in het normenkader voor de verplichte g-rekening om piekbelastingen te beheersen. Hoofdstuk 5.8

Hoofdstuk 6 Impact verplichting om een g-rekening te houden:

- Laat elke partij zelf de invoeringskosten dragen die met de implementatie van de wijzigingen gepaard gaan. Hoofdstuk 6.2

- Bezie direct na de politieke besluitvorming welke vorm van gegevensverstrekking door de Belastingdienst aan de NAU uitvoerbaar, noodzakelijk en proportioneel is. Hoofdstuk 6.6

Hoofdstuk 7 Verbetering 1: Het aanpassen en vereenvoudigen van bestaande werkprocessen:

- Schaf de g-rekeningovereenkomst af. Hoofdstuk 7.1
- Voer de nieuwe werkprocessen voor het openen en opheffen van een g-rekening in. Hoofdstuk 7.3 en 7.4
- Laat de Belastingdienst (onder verantwoordelijkheid van de projectleiding implementatie), de banken en de brancheorganisaties gezamenlijk tijdens de implementatie van de voorstellen van de verkenning:
  A. de acceptabele afwijkingen in de tenaamstelling van de g-rekening onderzoeken en vastleggen; en
  B. de opheffingsprocedures van de g-rekening gezamenlijk beoordelen op mogelijke verbeteringen. Hoofdstuk 7.3.5 (A) Hoofdstuk 7.6 (B)

Hoofdstuk 8 Verbetering 2: Digitalisering (standaard) berichtenverkeer tussen Belastingdienst en ondernemer:

- Digitaliseer het (standaard) berichtenverkeer over de g-rekening tussen de Belastingdienst en ondernemers. Hoofdstuk 8.1

Hoofdstuk 9 Verbetering 3: Meer digitale communicatie tussen de Belastingdienst en de banken:

- Laat de banken die de g-rekening aanbieden kiezen voor berichtenverkeer met de Belastingdienst via Swift of doorgaan met postaal verkeer. Hoofdstuk 9.1
- Stel een gezamenlijke projectorganisatie van de Belastingdienst (projectleiding digitaal berichtenverkeer Belastingdienst en banken) en de banken in om de migratie naar Swift vorm te geven. Hoofdstuk 9.2
- Laat de Belastingdienst (projectleiding digitaal berichtenverkeer Belastingdienst en banken) onderzoeken of postaal verkeer met de banken kan worden vervangen door secure e-mail. Hoofdstuk 9.2
- Neem de overeengekomen technische uitgangspunten bij communicatie via Swift over. Hoofdstuk 9.3

Hoofdstuk 10 Verbetering 4: Verkorten en vergemakkelijken deblokkeren g-rekening:

- Neem de voorstellen tot het verkorten en vergemakkelijken van het deblokkeren van de g-rekening over. Hoofdstuk 10.2
- Laat de Belastingdienst (projectleiding implementatie) in de periode tot de beoogde inwerkingtreding van de verplichte g-rekening nader analyseren of het aantal processtappen van de deblokkering kan worden teruggebracht waarbij de resultaten gereed zijn op 1-1-2028. Hoofdstuk 10.3

Hoofdstuk 12 Inrichting transitie oude naar nieuwe stelsel in relatie tot bestaande g-rekeningen:

- Laat de nieuwe werkprocessen ook gelden voor de bestaande g-rekeninghouders en zorg ervoor dat zij daar niets voor hoeven te doen. Hoofdstuk 12.2

- Laat de banken meelezen op de algemene communicatie-uitingen aan de bestaande g-rekeninghouders in de overgangsfase en informeer de banken ruim van tevoren wanneer de Belastingdienst deze gaat versturen. Hoofdstuk 12.3
- Laat de projectleiding implementatie in overleg met de banken en de brancheorganisaties voorafgaande aan de inwerkingtreding aandacht geven aan mogelijke unhappy flows. Hoofdstuk 12.4

Hoofdstuk 13 Rechtsbescherming: bezwaar en beroep:

- Stel een bestuursrechtelijke rechtsgang in tegen het afwijzen en intrekken van een beschikking gebruik g-rekening en een ontheffing g-rekening. Hoofdstuk 13.1 en 13.2
- Laat de Belastingdienst bij een (voorlopig) toegelaten uitzendonderneming de intrekkingsgrond dat een g-rekeninghouder niet (meer) de hoedanigheid bezit van uitlener met grote terughoudendheid toepassen. Hoofdstuk 13.3
- Stel nadere beslissingen over de kanaalkeuze (MBD-z of per post) in het werkproces bezwaar- en beroep uit tot na de politieke besluitvorming over de verplichte g-rekening. Hoofdstuk 13.4

Hoofdstuk 14 Ontheffing verplichte g-rekening (buitenlandse uitzendondernemingen en toepassing artikel 34.6.2 LI):

- Neem de overeengekomen doelgroepomschrijving en voorwaarden over voor een ontheffing van een g-rekening voor buitenlandse toegelaten uitzendondernemingen die aantoonbaar geen g-rekening kunnen openen. Hoofdstuk 14.2, 14.4, 14.6 en 14.7
- Geef de opdrachtgevers van deze ontheven ondernemingen de mogelijkheid van volledige vrijwaring voor de fiscale inlenersaansprakelijkheid onder voorwaarden. Hoofdstuk 14.3, 14.8 en 14.9
- Laat de Belastingdienst (projectleiding implementatie) 1-1,5 jaar na inwerkingtreding beginnen met de evaluatie van het regime voor buitenlandse toegelaten uitzendondernemingen en informeer de TK uiterlijk 3 jaar na de inwerkingtreding over de eerste bevindingen van deze evaluatie. Hoofdstuk 14.13
- Continueer de werking van artikel 34.6.2 LI voor de bestaande gevallen. Hoofdstuk 14.14

Hoofdstuk 15 Invoeringsperiode en voorkomen piekbelasting:

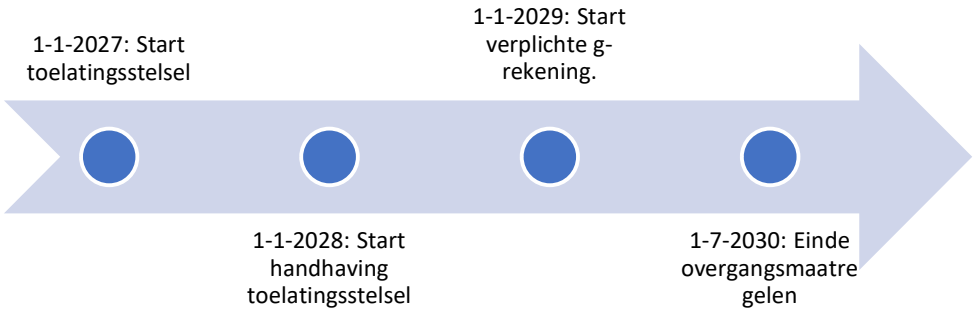
- Verleng bij de inwerkingtreding van de verplichte g-rekening tijdelijk de vervaltermijn van 10 weken van de goedkeurende beschikking gebruik g-rekening om werkpieken bij de Belastingdienst en de banken te beheersen. Hoofdstuk 15.2
- Laat de brancheorganisaties er bij hun leden op aandringen om na opening van een g-rekening deze zo spoedig mogelijk bij de Belastingdienst te melden. Hoofdstuk 15.2
- Laat de Belastingdienst aanvragers van een g-rekening die niet kwalificeren als toegelaten uitzendonderneming een beschikkingsnummer geven met een onderscheidend kenmerk en geef deze aanvragers prioriteit. Hoofdstuk 15.4

Hoofdstuk 16 Gevolgen automatisering en uitvoeringskosten van de Belastingdienst:

- Toets de uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst en herijk deze als de projectleiding implementatie daartoe aanleiding ziet.

1.4 Tijdlijn inwerkingtreding voorstellen

Deze tijdlijn is gebaseerd op de weging van alle factoren op dit moment en mijn daarop gebaseerde aanbeveling om te streven naar inwerkingtreding van de voorstellen van de verkenning per 1-1-2029. Bij uitstel van de start van het toelatingsstelsel zullen de andere mijlpalen met eenzelfde termijn opschuiven. Zie hoofdstuk 5.4 en hoofdstuk 15.



- 1-1-2027: Inwerkingtreding toelatingsstelsel voor uitzendondernemingen
- 1-1-2028: Start handhaving toelatingsstelsel
- 1-1-2029: Start verplichting om een g-rekening te houden en de 4 verbeteringen in de werkprocessen g-rekening. Start overgangsmaatregelen (tijdelijke verlenging vervaltermijn beschikking gebruik g-rekening, tijdelijk uitstel verplichting om een g-rekening te houden, maatregel herkennen overige aanvragers g-rekening). De bestaande g-rekeninghouders ontvangen eenmalig een kennisgeving.
- 1-7-2030: Einde alle overgangsmaatregelen.

1.5 Definitie bepaalde termen en afkortingen

Hieronder volgt een definitie van een aantal termen en afkortingen gebruikt in het rapport:

- Wtta: Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten, kamerstukken 36.446, aangenomen door de EK op 11 november 2025, gepubliceerd in Staatsblad 2025, 385.

- Het normenkader: de eisen die bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 12q Wtta gelden voor de naleving van arbeidswetten, sociale verzekeringswetten en fiscale wetten.
- WagwEU: de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie.
- Toegelaten uitzendondernemingen: alle ondernemingen of rechtspersonen die in het bezit zijn van een toelating of een voorlopige toelating op grond van de Wtta om arbeid ter beschikking te stellen aan een derde in Nederland (toegelaten uitleners). Hieronder vallen niet de ondernemingen en rechtspersonen die op grond van de Wtta zijn uitgezonderd of ontheven van de verplichte toelating.
- NAU: de Nederlandse Autoriteit voor de Uitleenmarkt. Dit is de uitvoeringsorganisatie van de Wtta. De NAU zal namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid besluiten nemen over toelatingen, schorsingen en intrekkingen van toelatingen op basis van rapporten van private inspectie-instellingen, gegevensuitwisseling met de Arbeidsinspectie en de Belastingdienst en signaalmanagement[2].
- SNA: De Stichting Normering Arbeid organiseert een keurmerk voor zelfregulering van de uitzendsector en (onder)aannemers van werk en beheert een register van volgens dit keurmerk gecertificeerde ondernemingen.
- IW: de Invorderingswet 1990.
- Awb: Algemene wet bestuursrecht.
- IKO-regeling: de Uitvoeringsregeling inleners-, keten- en opdrachtgeversaansprakelijkheid 2004.
- Ontvanger: de functionaris die op grond van artikel 3, eerste lid, IW, belast is met de invordering van rijksbelastingen.
- LI: de Leidraad Invordering 2008. Deze leidraad bevat regels, richtlijnen en procedures die de Belastingdienst toepast bij de invordering van openstaande belastingen en sociale verzekeringspremies.
- g-rekening: een geblokkeerde rekening als bedoeld in artikel 34, derde lid, en artikel 35, vijfde lid, IW juncto artikel 1, onderdeel l, van de IKO-regeling. Zie voorts hoofdstuk 3 voor een nadere toelichting op de werking van de g-rekening.

[2] TK, vergaderjaar 2024-2025, 36.446, nr.29, blz. 2.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding van de verkenning

Op verzoek van het toenmalige Kabinet heeft het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer op 30 oktober 2020 een rapport uitgebracht getiteld "Geen Tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan"[3]. In hoofdstuk 2.1 van dat rapport getiteld "Een sluitend systeem waarin alleen bonafide uitzendbureaus een kans maken" doet het Aanjaagteam de aanbeveling dat alle uitzendondernemingen verplicht gebruik moeten maken van een g-rekening. De g-rekening is een speciale bankrekening die een tijdige en volledige afdracht van belastingen en premies bevordert en die ondernemers de mogelijkheid biedt om hun aansprakelijkheid voor fiscale schulden van derden te matigen of te voorkomen[4]. Het toenmalige Kabinet heeft in een Kamerbrief van 14 december 2020[5] aangegeven positief te staan tegenover deze aanbeveling. "Verplicht gebruik van de g-rekening ligt ook in de rede als besloten wordt tot de invoering van een landelijke certificering. Het kabinet treedt in overleg met de banken en de Belastingdienst over de mogelijkheden en het bijbehorende tijdpad om verplicht bezit en gebruik van een g-rekening in te voeren. Vast staat dat medewerking en instemming van de banken nodig is en digitalisering van werkprocessen bij de Belastingdienst noodzakelijk zal zijn" aldus het toenmalige Kabinet.

Het Kabinet heeft in een Kamerbrief van 5 juli 2022[6] de wens herhaald om de g-rekening op termijn verplicht te stellen voor gecertificeerde uitzendondernemingen. Het Kabinet geeft in deze brief aan dat op dit moment een verplichte g-rekening niet haalbaar is vanwege de handmatige processen: het aantal g-rekeningen kan met de huidige procesinrichting en techniek niet stijgen. Het ministerie van Financiën en de Belastingdienst hebben zich in 2016 aan deze 'freeze' gecommitteerd.

Een publiek-private werkgroep bestaande uit banken, bedrijfsleven en Belastingdienst heeft op 23 maart 2016 het rapport Toekomst van de g-rekening vastgesteld over het eventueel afschaffen van de g-rekening[7]. De werkgroep heeft unaniem geadviseerd om de g-rekening niet af te schaffen. Om de uitvoering van de werkprocessen te verbeteren voor banken, de Belastingdienst en het bedrijfsleven is volgens de werkgroep doorontwikkeling van de g-rekening gewenst[8]. De staatssecretaris van Financiën en de Tweede Kamer hebben ingestemd met dit rapport[9]. Deze gedachten tot doorontwikkeling van de g-rekening[10] zijn in de verkenning meegenomen.

[3] Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 53
[4] Zie voorts hoofdstuk 3 met een nadere uitleg over de werking van de g-rekening en de aansprakelijkheidsbepalingen
[5] Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 55, bijlage reactie per aanbeveling (2.1.B)
[6] Kamerstukken II 2021/22, 29 861, nr. 92
[7] Kamerstukken II 2016/17, 31066, nr. 318 (bijlage bij de Halfjaarsrapportage Belastingdienst)
[8] Hoofdstuk 6 van het rapport "Toekomst van de g-rekening" Minfin 23-3-2016 bevat een analyse en inventarisatie van mogelijke toekomstige verbeteringen van de g-rekening.
[9] Kamerstukken II 2016/17, 31066, nr. 318
[10] Waaronder de voorstellen van de banken bekend als g-rekening 2.0

2.2 Waarom een verkenning

Het aanpassen van de werkprocessen van de g-rekening heeft veel voeten in de aarde. Dit komt omdat er verschillende partijen bij zijn betrokken: de Belastingdienst, de ondernemers die een g-rekening houden en de banken die de g-rekening verstrekken. Voorts hebben de stortingen op de g-rekening gevolgen voor de omvang van de aansprakelijkheid voor de fiscale inleners- en ketenaansprakelijkheid. Daardoor zijn naast de eerder genoemde partijen ook de opdrachtgevers van de ondernemers die storten op een g-rekening belanghebbende. Bovendien zijn de werkprocessen deels onderdeel van het betalingsverkeer en deels onderdeel van het publieke domein.

Deze complexiteit en verwevenheid maken het noodzakelijk om een aanpassing van deze werkprocessen zo op te zetten dat er volop ruimte is voor een grondige en systematische participatie en interactie tussen de partijen. Voorts is het belangrijk dat partijen vertrouwen hebben in het proces en dat zij in de gelegenheid zijn om hun ideeën, belangen en randvoorwaarden in beeld te brengen zonder externe druk op uitkomsten en zonder tijdsdruk. Zo'n manier van werken bevordert het gezamenlijk ontwikkelen van ideeën voor verbetering van de werkprocessen die op draagvlak kunnen rekenen van alle betrokken partijen.
Om die reden heeft de leiding van de Belastingdienst besloten tot het instellen van een verkenning naar de verplichte g-rekening onder leiding van een verkenner die het vertrouwen geniet van alle betrokken partijen. De verkenning is begin 2023 van start gegaan.

Op 8 april 2025 heeft de Tweede Kamer een motie van het lid Saris c.s. aangenomen[11]. De motie spreekt uit dat dat het wenselijk is dat een g-rekening ingevoerd wordt in het normenkader. De motie constateert dat er nog problemen zijn vanwege het aantal benodigde g-rekeningen en de huidige onmogelijkheid voor buitenlandse uitzendbureaus een g-rekening aan te houden. De motie verzoekt de regering om binnen 9 maanden te rapporteren of en op welke wijze de g-rekening (zo veel mogelijk) verplicht gesteld kan worden in het normenkader.

2.3 Taakomschrijving en opdracht

De verkenning mondt uit in een rapport met een heldere weergave van de onderzochte varianten, de voor- en nadelen, kosten, randvoorwaarden, een inschatting van het tijdpad en het budgettaire aspect[12]. Het rapport bevat een inventarisatie en ordening van de uitkomsten en de verwachtingen en ambities van partijen[13]. Uitkomsten worden zo nodig gerangschikt per partij. Knelpunten waarover partijen overeenstemming moeten bereiken voordat gestart kan worden met realisatie worden benoemd. Het rapport is de basis voor politieke besluitvorming en bevat zo mogelijk concrete aanbevelingen voor het vervolg.

[11] TK, vergaderjaar 2024-2025, 36446-77
[12] Bijlage 1 bevat de volledige taakopdracht van de verkenning en de profielschets van de verkenner.
[13] Betaalvereniging Nederland en de banken die de g-rekening als product aanbieden, de brancheorganisaties van de uitzendsector en de bouwsector, de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU), de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU), Bouwend Nederland (BN) en de Aannemersfederatie (AF), de Centrale Organisatie voor de vleessector (COV) en Schoonmakend Nederland alsmede het VNO-NCW. Daarnaast zijn de ministeries van Financiën en SZW betrokken.

2.4 Opbouw van het rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 1 bevat een samenvatting, de aanbevelingen, een tijdlijn en de definitie van bepaalde termen en afkortingen.
- Hoofdstuk 2 beschrijft de aanleiding, de keuze voor de verkenning en de taakopdracht van de verkenning.
- Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de werking van de g-rekening en de werking van de fiscale aansprakelijkheidsbepalingen.
- Hoofdstuk 4 beschrijft het verloop en de uitkomst van de verkenning.
- De hoofdstukken 5 en 6 beschrijven de verplichting voor toegelaten uitzendondernemingen om een g-rekening te houden en de impact die dat heeft op banken, bedrijfsleven, de NAU en inspecterende instellingen en de Belastingdienst.
- De hoofdstukken 7-10 beschrijven de 4 verbeteringen in de werkprocessen die de verkenning heeft opgeleverd.
- Hoofdstuk 11 beschrijft de impact van de 4 verbeteringen op de bestaande werkprocessen van de g-rekening.
- Hoofdstuk 12 beschrijft de inrichting transitie oude naar nieuwe stelsel in relatie tot bestaande g-rekeningen.
- Hoofdstuk 13 gaat over rechtsbescherming en de introductie van bezwaar en beroep voor 4 fiscale beschikkingen.
- Hoofdstuk 14 gaat over de ontheffing voor de verplichte g-rekening voor bepaalde toegelaten buitenlandse uitzendondernemingen.
- Hoofdstuk 15 gaat over de invoeringsperiode en het voorkomen van een piekbelasting.
- Hoofdstuk 16 beschrijft de gevolgen voor de automatisering en de uitvoeringskosten van de Belastingdienst.
- Hoofdstuk 17 bevat de bijlagen: taakopdracht en profielschets verkenner, onderzochte en afgevallen varianten, juridisch kader verkenning, tijdlijn controle en rechtsbescherming in het toelatingsstelsel, onderbouwing stijging aantal g-rekeningen, kenmerken wettelijk pandrecht van de ontvanger.

De hoofdstukken 4 tot en met 10 en 12 tot en met 16 worden afgesloten met één of meer aanbevelingen van de verkenner die op dat hoofdstuk betrekking hebben.

3 Werking g-rekening en aansprakelijkheidsbepalingen

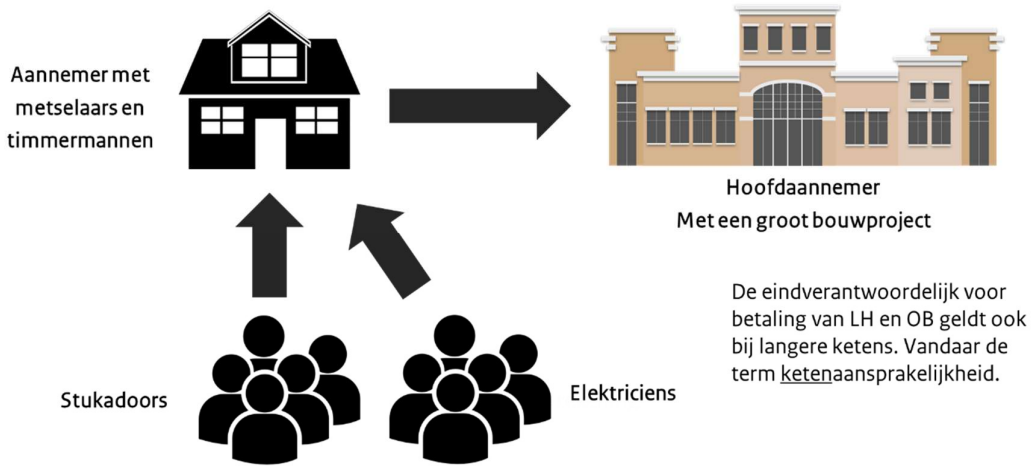
3.1 Wat is een g-rekening?

Een ondernemer die in Nederland arbeid ter beschikking stelt of als onderaannemer werk aanneemt kan een g-rekening openen. De g staat voor geblokkeerd. Een g-rekening is dus een geblokkeerde bankrekening. Een g-rekening is gekoppeld aan één of meer loonheffingensubnummers en/of omzetbelastingnummers van de houder van een g-rekening. Een ondernemer kan vanaf de g-rekening de loonheffingen en/of omzetbelasting die horen bij die gekoppelde nummers betalen aan de Belastingdienst. Dit doet de ondernemer door het geld over te maken naar een speciaal daarvoor bedoelde bankrekening van de Belastingdienst[14]. De ondernemer kan vanaf de g-rekening ook storten op een andere g-rekening. Aan deze betaling hoort dan wel een overeenkomst van uitlening of onderaanneming ten grondslag te liggen. De Belastingdienst (de ontvanger) heeft het eerste pandrecht op het saldo van de g-rekening. De ontvanger kan het saldo van de g-rekening uitwinnen voor schulden loonheffing en/of omzetbelasting in verband met uitlening, onderaanneming of het vervaardigen van kleding die door de houder van de g-rekening niet zijn betaald. Als het saldo van de g-rekening hoger is dan het bedrag aan loonheffingen en omzetbelasting dat moet worden betaald, dan kan de g-rekeninghouder een verzoek doen aan de Belastingdienst om dit overtollige saldo te deblokkeren. Na inwilliging van dit verzoek kan de ondernemer weer vrij over dit geld beschikken.

3.2 Belang g-rekening voor het bedrijfsleven

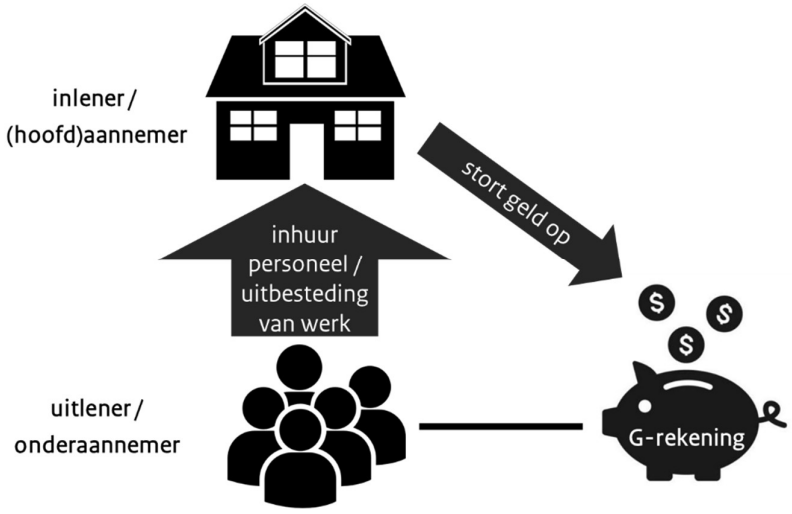
De g-rekening biedt ondernemers belangrijke voordelen. De fiscale inleners- keten- en opdrachtgeversaansprakelijkheid zijn een risicoaansprakelijkheid van de opdrachtgever van de ondernemer. Het gaat om schulden loonheffing en/of omzetbelasting in verband met uitlening, onderaanneming of het vervaardigen van kleding die door de ondernemer niet zijn betaald. De ontvanger kan de opdrachtgever van de ondernemer voor deze schulden aansprakelijk stellen op grond van een van de drie genoemde aansprakelijkheidsbepalingen.

[14] NL78INGB0000444040. In de loop van 2026 vindt een overgang plaats naar een ander rekeningnummer omdat de Rabobank als gevolg van een aanbesteding de nieuwe huisbank wordt voor de Belastingdienst en Toeslagen.



Afbeelding 1- Voorbeeld van een keten

De opdrachtgever van de ondernemer kan met behulp van de g-rekening het risico op aansprakelijkstelling door de ontvanger beperken. De opdrachtgever doet dit door een deel van de factuursom te storten op de g-rekening van de ondernemer in combinatie met het voldoen aan administratieve verplichtingen[15]. De opdrachtgever heeft dan vrijwaring tot een beloop van de storting op de g-rekening voor de drie genoemde aansprakelijkheidsbepalingen. Als voorts nog aan nadere voorwaarden is voldaan kan een opdrachtgever volledige vrijwaring krijgen voor de fiscale inlenersaansprakelijkheid[16].



Afbeelding 2 – Werking g-rekening

Het primaire belang van de g-rekening ligt daarom bij de opdrachtgevers van de ondernemers die een g-rekening houden. Het houden van een g-rekening door een ondernemer stelt zijn opdrachtgever in staat zich (deels) te vrijwaren voor de drie genoemde aansprakelijkheidsbepalingen. Het houden van een g-rekening maakt een ondernemer daarom aantrekkelijker voor zijn opdrachtgevers. Uit gesprekken met

[15] Artikel 6 IKO
[16] Artikel 34.6.2 LI

brancheverenigingen blijkt dat het hebben van een g-rekening vertrouwen uitstraalt over de betrouwbaarheid van de betreffende ondernemer.

3.3 Belang g-rekening voor de Belastingdienst

De g-rekening biedt ook de Belastingdienst belangrijke voordelen. Allereerst een grotere zekerheid van de volledige, tijdige en juiste afdracht van de loonheffingen en omzetbelasting van de g-rekeninghouder. Het saldo van de g-rekening kan alleen worden aangewend om deze afdrachten te betalen of om door te storten naar een andere g-rekening. Voorts heeft de ontvanger het pandrecht op het saldo van de g-rekening en kan hij zich bij betalingsachterstanden voor de loonheffingen en omzetbelasting op dit saldo verhalen. Het tweede voordeel is de actuele toezichtinformatie die de Belastingdienst krijgt van de banken. Dit betreft het door de banken verstrekken van de actuele saldo- en transactiegegevens van de g-rekeningen aan de Belastingdienst. De Belastingdienst krijgt daardoor inzicht in de omzet van de g-rekeninghouder, de opdrachtgevers, de identiteit en de rekeningnummers van de opdrachtgevers en de omvang en de samenstelling van de omzet per opdrachtgever.

3.4 Cijfermatige gegevens gebruik g-rekening

Per 24 maart 2025 zijn er 44.107 g-rekeningen. In het rapport zal verder worden uitgegaan van circa 45.000 g-rekeningen. In 2024 is vanaf g-rekeningen in totaal €15,4 miljard gestort (385.086 stortingen) op de bankrekening van de Belastingdienst die is gereserveerd voor betalingen vanaf de g-rekening:

- €2,88 miljard rechtstreeks door ondernemers ten behoeve van deblokkeringen.
- €23,8 miljoen door banken ten behoeve van opheffingen.
- €8,5 miljoen door banken ten behoeve van uitwinningen.
- restant ca. €12,5 miljard rechtstreeks door ondernemers ten behoeve van loonheffing en omzetbelasting.

Totaal bedrag aan bij-of afschrijvingen op g-rekeningen (euro)	**2024**	**2021**
Bijschrijvingen	19,67 miljard	15,02 miljard
Afschrijvingen	19,68 miljard	14,61 miljard

In deze bedragen zijn naast de betalingen aan de Belastingdienst ook de stortingen door opdrachtgevers op de g-rekening en de doorstortingen van g-rekening naar g-rekening verwerkt.

Operationele processen die correspondentie vragen (o.b.v. cijfers 2024)

Proces	**Aantal 2024**	**Gemiddeld aantal per week (gedeeld door 50)**
Aanvragen g-rekening door ondernemer	5.930	118
Deblokkeren (overtollig saldo op de g-rekening overmaken naar uitlener op verzoek van de uitlener)	34.513	690
Opheffen g-rekening[17]	3.171	64

[17] Alle opheffingen geïnitieerd door Belastingdienst, ondernemer of bank.

Uitwinnen (geld voor de Belastingdienst van een g-rekening halen op initiatief van de Belastingdienst)	379	8
Muteren g-rekening[18]	1.083	22
TOTAAL	**45.076**	**902**

[18] Wijziging in de tenaamstelling van de g-rekening of het op- of afvoeren van een subnummer van het fiscale nummer van de g-rekeninghouder.

4 Uitkomst van de verkenning

4.1 Draagvlak voor de verkenning

De verkenning is gestart medio januari 2023. In de eerste fase heeft de verkenner in kaart gebracht of er draagvlak voor de verkenning was bij alle belanghebbende partijen. De Betaalvereniging Nederland en de banken die de g-rekening als product aanbieden hebben eind februari 2023 op bestuurlijk niveau besloten mee te doen aan de verkenning. Ook de brancheorganisaties van de uitzendsector en de bouwsector, de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU), de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU), Bouwend Nederland (BN) en de Aannemersfederatie (AF) waren bereid om aan de verkenning deel te nemen. Sinds begin 2024 doen ook de Centrale Organisatie voor de vleessector (COV) en Schoonmakend Nederland mee aan de verkenning en sinds oktober 2024 is ook het VNO-NCW aangehaakt. Ten slotte heeft in 2025 ook de SNA inbreng geleverd voor de verkenning.

4.2 Verloop van de verkenning

In hoofdstuk 2.1 zijn het kader en de randvoorwaarden geschetst waarbinnen de verkenning is opgezet en vormgegeven. Alle bij de werking van het g-rekeningstelsel betrokken partijen (banken, ondernemers die de g-rekening gebruiken en de Belastingdienst) hebben deelgenomen aan de verkenning. Zij hebben blijk gegeven van grote betrokkenheid. Alle partijen hebben geïnvesteerd in de verkenning door het inbrengen van ideeën, het luisteren naar andere partijen en het aangeven van grenzen. Dit gebeurde op een zakelijke en hoffelijke wijze. Zo groeide de bereidheid om water bij de wijn te doen en het eigen deelbelang soms te overstijgen. Ook de ministeries van Financiën en SZW waren constructief betrokken bij de vorderingen van de verkenning en hebben op sleutelmomenten de tussentijdse uitkomsten van de verkenning beoordeeld.

4.3 Unaniem akkoord voor verplichte g-rekening

De verplichting voor uitzendondernemingen om een g-rekening te houden is een voorstel van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (Commissie Roemer). Het voorstel kan bij de huidige stand van de techniek nog niet worden overgenomen[19]. De eerste gedachte tot verbetering was om binnen de bestaande werkprocessen de interactie tussen de Belastingdienst, de ondernemers en de banken te verbeteren. Het volledig digitaliseren van het bestaande postale berichtenverkeer tussen banken, bedrijfsleven en Belastingdienst bleek echter geen oplossing te zijn (zie bijlage 2 voor een nadere toelichting).

De gezamenlijke investering in tijd en aandacht voor de verkenning heeft uiteindelijk geleid tot een pakket aan voorgestelde verbeteringen van het g-rekeningstelsel. Dit pakket geniet draagvlak bij alle partijen die hebben deelgenomen aan de verkenning. Zij waarderen en ondersteunen dit pakket. Wanneer de noodzakelijke technische verbeteringen bij de banken en de Belastingdienst zijn doorgevoerd, is er in de ogen van de aan de verkenning deelnemende partijen geen beletsel meer om uitvoering te geven aan de ambitie om het houden van een g-rekening voor toegelaten uitzendondernemingen te verplichten. Het ligt op de weg van de minister

[19] Zie Hoofdstuk 2.1

van SZW en de staatssecretaris van Financiën om een besluit te nemen over het resultaat van de verkenning.

Het draagvlak is er alleen voor het overnemen van de aanbeveling van het aanjaagteam Roemer om het houden van een g-rekening te verplichten voor toegelaten uitzendondernemingen op de voet van de Wtta. De verplichting geldt dus niet voor de ondernemingen en rechtspersonen die op grond van de Wtta zijn uitgezonderd of ontheven van de verplichte toelating.

Voorts komt er geen verplichting voor de opdrachtgevers van de toegelaten uitzendonderneming om een deel van de factuursom te storten op de g-rekening[20]. Het toezicht houden op zo'n stortingsverplichting is erg arbeidsintensief en daardoor feitelijk onuitvoerbaar. Het is ook niet nodig. De (volledige) vrijwaring voor de fiscale inlenersaansprakelijkheid geeft een opdrachtgever al een voldoende krachtige stimulans om op de g-rekening te storten. Er is op basis van deze verkenning voorts geen draagvlak voor een stijging van het aantal g-rekeningen om uitvoering te geven aan andere beleidsmatige wensen.

Om de verplichting voor toegelaten uitzendondernemingen om een g-rekening te houden en de verbeteringen in de werkprocessen van g-rekening te implementeren is wet- en regelgeving nodig. Bijlage 3 (Juridisch kader verkenning) bevat een overzicht welke regelgeving moet worden aangepast en welk ministerie of bestuursorgaan hiervoor verantwoordelijk is.

4.4 De overeengekomen verbeteringen van het g-rekeningstelsel

De overeengekomen verbeteringen van het g-rekeningenstelsel zien op verschillende aspecten van het g-rekeningstelsel. Ten eerste het aanpassen en vereenvoudigen van bestaande werkprocessen. Ten tweede het meer digitaliseren van het berichtenverkeer in het g-rekeningstelsel. Dit betreft het berichtenverkeer tussen de Belastingdienst en banken en tussen de Belastingdienst en ondernemers die een g-rekening houden. Tot slot het verkorten en vergemakkelijken van deblokkeringen van de g-rekening. De bestaande werking van de g-rekening blijft ongewijzigd.
De voorgestelde verbeteringen hangen inhoudelijk met elkaar samen en worden door de deelnemers aan de verkenning gezien als één pakket. Het weglaten van een van de verbeteringen zou de kwaliteit en de haalbaarheid van de andere verbeteringen aantasten zo niet onmogelijk maken. Ook zou dit het einde betekenen voor het unanieme draagvlak voor het pakket aan verbeteringen.

Hoofdstuk 5 beschrijft de vormgeving van de verplichting voor een toegelaten uitzendonderneming om een g-rekening te houden. Hoofdstuk 6 beschrijft de impact die deze verplichting heeft op banken, ondernemers, de NAU en de inspectie-instellingen en de Belastingdienst.

De hoofdstukken 7 tot en met 10 beschrijven de overeengekomen verbeteringen in werkprocessen en communicatie van het g-rekeningenstelsel. De beschrijving geeft de perspectieven van banken, ondernemers en de Belastingdienst geïntegreerd weer.

[20] Dit stelde het aanjaagteam Roemer ook voor.

4.5 Aanbevelingen verkenner hoofdstuk 4

1. Verplicht toegelaten uitzendondernemingen om een g-rekening te houden. Hoofdstuk 4.3
2. Neem de in de verkenning overeengekomen verbeteringen van het g-rekeningenstelsel over (Het aanpassen en vereenvoudigen van bestaande werkprocessen, het meer digitaliseren van het berichtenverkeer in het g-rekeningstelsel en het verkorten en vergemakkelijken van deblokkeringen van de g-rekening). Hoofdstuk 4.4

5 De verplichting om een g-rekening te houden

5.1 Verplichte g-rekening en toelatingsstelsel

Dit hoofdstuk bevat de uitwerking van de verplichting om een g-rekening te houden. Uitgangspunt is de samenhang met het nieuwe toelatingsstelsel voor uitzendondernemingen. Dit is de groep waarvoor de verplichting gaat gelden[21]. De verplichting om een g-rekening te houden zal worden opgenomen in het normenkader waaraan toegelaten uitzendondernemingen moeten voldoen om een toelating te verkrijgen en te behouden. De sociale partners hebben daarbij volgens de memorie van toelichting van de Wtta een zwaarwegende adviesrol[22]. Het normenkader is algemeen verbindende regelgeving gebaseerd op bestaande wettelijke en arbeidsvoorwaardelijke verplichtingen, waaronder eisen uit de Wtta[23]. Het normenkader komt tot stand in overleg met de sociale partners. Daarmee wordt de verplichting om een g-rekening te houden een onderdeel van het nieuwe toelatingsstelsel voor uitzendondernemingen.

5.2 Nieuw toegelaten uitzendondernemingen

Voor een startende uitzendonderneming verleent de NAU eerst een voorlopige toelating. De voorlopige toelating duurt 6 maanden en gaat vooraf aan de definitieve toelating. De verplichting om een g-rekening te houden zal direct gelden vanaf het moment van de voorlopige toelating. Op het moment van de voorlopige toelating moet de onderneming dus beschikken over een g-rekening. Het niet hebben van een g-rekening is een beletstel om een voorlopige toelating te verlenen. In de periode voor de voorlopige toelating zal de ondernemer de stappen moeten zetten om een g-rekening te openen bij zijn bank. Het openen van een g-rekening maakt onderdeel uit van alle andere voorbereidingen die vereist zijn om een voorlopige toelating te krijgen. In de overgangsregeling voor het normenkader is wel een bijzondere regeling opgenomen voor uitzendondernemingen die zijn toegelaten in het eerste jaar na de inwerkingtreding van de verplichting om een g-rekening te houden. Zie hiervoor hoofdstuk 5.8.

5.3 Toezicht en rechtsbescherming in het toelatingsstelsel

Het toezicht op het naleven van de verplichting om een g-rekening te houden zal plaatsvinden door private inspectie-instellingen en een nieuw op te richten publieke organisatie (de NAU[24]) die besluiten gaat nemen over toelatingen, schorsingen en intrekkingen binnen het toelatingsstelsel voor uitzendondernemingen. Het toelatingsstelsel valt onder de verantwoordelijkheid van SZW. Het niet hebben van een g-rekening zal leiden tot het verlies van de toelating, wanneer de overtreding blijvend is, niet wordt hersteld, en de oorzaak voor de overtreding bij de onderneming ligt. Als een toegelaten uitzendonderneming zijn g-rekening verliest (bijvoorbeeld bij opzegging door de bank of door de Belastingdienst) zullen eerst de inspectie-instelling en, als de non-conformiteit niet in de private hersteltermijn is hersteld, daarna de NAU hoor- en wederhoor toepassen en een hersteltermijn

[21] De verplichting geldt niet voor de ondernemingen en rechtspersonen die op grond van de Wtta zijn uitgezonderd of ontheven van de verplichte toelating. Zie hoofdstuk 4.3.
[22] TK, kamerstukken 36.446, nr. 3, blz.60
[23] Zie voorts hoofdstuk 1.1
[24] Zie voorts hoofdstuk 1.1

bieden. Door de verschillende termijnen zit er bij ernstige overtredingen doorgaans ongeveer vijf maanden tussen het constateren van overtredingen door de inspectie-instelling en, indien de non-conformiteit niet binnen de private hersteltermijn is hersteld, het schorsen of intrekken van een toelating door de NAU. Na de bekendmaking van de schorsing of intrekken van de toelating door de NAU volgen nog maximaal vier weken waarin bestaande terbeschikkingstellingen kunnen doorlopen. Bij minder ernstige overtredingen is deze termijn mogelijk enkele maanden langer.

Als de toegelaten uitzendondernemingen van mening zijn dat de toelating ten onrechte is geschorst of ingetrokken kunnen zij daartegen bezwaar instellen bij de NAU en beroep bij de rechter. De toegelaten uitzendonderneming moet dan wachten op een besluit op bezwaar van de NAU of, bij een beroep bij de rechter, op de uitspraak van de rechter. Als de toegelaten uitzendonderneming van mening is dat er in de tussentijd sprake is van bijvoorbeeld spoed of (mogelijk) onherstelbare gevolgen, kan hij bij de bestuursrechter een voorlopige voorziening aanvragen. Dit is een speciale maatregel waarmee kan worden bereikt dat de rechtsgevolgen van het bestreden besluit nog niet intreden tot een besluit op het bezwaar is genomen of de rechter uitspraak heeft gedaan in de bodemprocedure tegen het besluit van de NAU[25]. Zie voorts bijlage 4 voor een volledig overzicht van de tijdlijn controle en rechtsbescherming bij het toelatingsstelsel.

Tegelijkertijd heeft de toegelaten uitzendonderneming rechtsbescherming bij de Belastingdienst en de rechter. Zie hoofdstuk 13 voor welke besluiten van de Belastingdienst over een g-rekening bezwaar bij de Belastingdienst en beroep bij de rechter mogelijk is. De rechtsbescherming bij de NAU en de rechter onderscheidenlijk bij de Belastingdienst en de rechter bestaan naast elkaar.

5.4 Tijdstip inwerkingtreding van de verplichting

De verplichting om een g-rekening te houden zal niet gelijktijdig met het nieuwe toelatingsstelsel voor uitzendondernemingen in werking treden, maar op een later tijdstip[26]. Dit ontlast de inwerkingtreding van het nieuwe toelatingsstelsel. De handhaving in het toelatingsstelsel zal één jaar na inwerkingtreding starten. Het is de wens van SZW om de inwerkingtreding van de verplichte g-rekening ten minste één jaar na de start van de handhaving binnen het toelatingsstelsel te laten plaatsvinden. Alle aan de verkenning deelnemende partijen geven gehoor aan deze wens van SZW over het tijdstip van inwerkingtreding.

Het definitief bepalen van het tijdstip van inwerkingtreding is afhankelijk van het *gelijktijdig* vervuld zijn van alle verschillende randvoorwaarden. Alle stoplichten moeten *gelijktijdig* op groen staan.

De eerste randvoorwaarde is duidelijkheid over de inwerkingtreding van het nieuwe toelatingsstelsel. De minister van SZW heeft op 24 april 2025[27] een brief naar de TK gestuurd waarin hij meldt dat de beoogde inwerkingtredingsdatum voor het

[25] Brief van de minister van SZW van 26 maart 2025, TK, 36446, nr. 59, blz. 1-4
[26] In de periode tot de inwerkingtreding van de verplichting om een g-rekening te houden bevat het normenkader wel regels voor de g-rekening die vrijwillig wordt gehouden. Op grond van het normenkader moet de onderneming waarborgen dat de g-rekening wordt gebruikt in overeenstemming met de IKO-regeling en de g-rekeningovereenkomst.
[27] Brief van de minister van SZW van 24 april 2025, EK, 36446, D, blz. 2

toelatingsstelsel 1 januari 2027 is. Dit betekent dat op 1 januari 2028 handhaving op de toelatingsplicht zal starten. Vanaf dat moment zal de Nederlandse Arbeidsinspectie gaan handhaven op de toelatingsplicht en zullen in- en uitleners die zich niet aan de wet houden, worden beboet. De eerste randvoorwaarde is dus op zijn vroegst op 1 januari 2029 vervuld.

De tweede randvoorwaarde is of de banken en het bedrijfsleven in staat zijn om de wijzigingen in de werkprocessen uit te voeren. Met name de banken zullen aanpassingen in hun automatisering moeten doen. Voor de banken is het belangrijk om ruimschoots van tevoren te weten wanneer dit moet gebeuren en dat zij dit in hun IV-portfolio moeten inplannen. De derde afhankelijkheid is het IV-portfolio van de Belastingdienst. Dit zit overvol. Een fors deel van het beschikbare budget is nodig voor investeringen om het huidige inningssysteem in stand te houden. Dit heeft altijd de hoogste prioriteit. Na deze investeringen hebben de wijzigingen als gevolg van nieuwe wetgeving de hoogste prioriteit.

Tot slot is het van belang dat de uiteindelijke normeis in het normenkader zodanig wordt opgesteld dat deze uitvoerbaar is voor toegelaten uitzendondernemingen, en controleerbaar voor private inspectie-instellingen. SZW zal de normeis in overleg met sociale partners, brancheorganisaties en inspectie-instellingen vormgeven, met expliciete aandacht voor uitvoerbaarheid en controleerbaarheid.

Mijn aanbeveling is om de politieke besluitvorming over de verkenning af te ronden, de daarvoor benodigde wet- en regelgeving zo snel mogelijk op te stellen en daarna direct te starten met een UT[28] die hoort bij het ramen van de impact van een nieuw wetsvoorstel. De verkenning heeft daarover een globaal beeld opgeleverd, maar wel met ruime marges van onzekerheid. Met een UT wordt de impact preciezer vastgesteld. Na politieke besluitvorming en een UT zijn de impact en de prioritering duidelijk. Het is dan geschikt om te betrekken in de besluitvorming over het IV-portfolio van de Belastingdienst in de komende jaren.

Op basis van mijn weging van alle factoren op dit moment beveel ik aan om te streven naar inwerkingtreding van de voorstellen van de verkenning (de verplichting en de vier verbetervoorstellen) per 1-1-2029. De lange doorlooptijd tot aan de inwerkingtreding stelt hoge eisen aan de regie, planning en focus van de implementatie van de voorstellen. Uit de verkenning volgt dat invoering van de voorstellen alleen mogelijk is als bij de politieke besluitvorming over de voorstellen direct een beslissing wordt genomen over het invoeren en inrichten van twee projectleidingen.

De eerste projectleiding wordt ingesteld om implementatie van de verplichte g-rekening en de verbetervoorstellen in de volle breedte te realiseren (projectleiding implementatie). De projectleiding implementatie start zo vroeg mogelijk na een politiek besluit over de voorstellen van de verkenning in het implementatietraject bij de eerste stappen naar aanpassing van regelgeving. De projectleiding implementatie voert de regie over de vereiste aanpassingen, en monitort de ontwikkelingen, met interne partijen van de Belastingdienst en het ministerie van Financiën en externe partijen (bedrijfsleven dat gebruik maakt van de g-rekening, banken en Betaalvereniging Nederland, ministerie van SZW, Nederlandse Arbeidsinspectie en

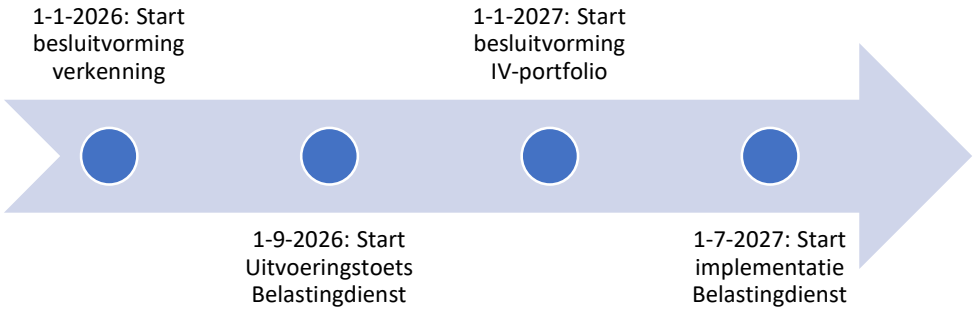
[28] UT staat voor uitvoeringstoets nieuwe fiscale regelgeving

de NAU[29]). De projectleiding implementatie heeft ook als taak om de banken en de ondernemers te ondersteunen en te adviseren wanneer zij capaciteit moeten reserveren om op tijd klaar te zijn. De projectleiding implementatie is daarnaast een makkelijk benaderbaar aanspreekpunt voor alle vragen die leven bij de private partijen. De projectleiding implementatie is actief tot 1,5 jaar na de inwerkingtreding van de verplichting om de g-rekening te houden. Een tweede projectleiding moet zich concentreren op de implementatie van de verbeteringen van het digitale berichtenverkeer tussen banken en Belastingdienst over de g-rekening (projectleiding digitalisering berichtenverkeer Belastingdienst en banken). De beide projectleidingen werken nauw samen en informeren elkaar over de voortgang.

Het voeren van een krachtige regie en coördinatie op de inwerkingtreding is noodzakelijk. Alle stoplichten (ministerie van SZW, de Nederlandse Arbeidsinspectie en de NAU, banken en bedrijfsleven, ministerie van Financiën en de Belastingdienst) zullen *gelijktijdig* op groen moeten staan.

5.5 Tijdlijn implementatie voorstellen

Deze tijdlijn is gebaseerd op de weging van alle factoren op dit moment en mijn daarop gebaseerde aanbeveling om te streven naar inwerkingtreding van de voorstellen van de verkenning per 1-1-2029. Deze tijdlijn implementatie sluit aan op de tijdlijn inwerkingtreding van hoofdstuk 1.3. Bij uitstel van de start van het toelatingsstelsel zullen de andere mijlpalen met eenzelfde termijn opschuiven. Zie hoofdstuk 5.4 en hoofdstuk 15.



1-1-2026: De verkenning is afgerond. De politieke besluitvorming over de verkenning en de daaruit voortvloeiende wetgeving begint. De TK wordt geïnformeerd. De wetgeving wordt opgesteld. Instelling projectleiding implementatie. Alles eind augustus 2026 afgerond.

[29] De NAU zal de inspectie-instellingen vertegenwoordigen

1-9-2026: Start van de UT Belastingdienst. Eind 2026 is de Uitvoeringstoets (UT) beschikbaar.
1-1-2027: Start besluitvorming over inpasbaarheid voorstellen in IV-portfolio. De projectleiding implementatie initieert en faciliteert deze besluitvorming.
1-7-2027: Start implementatie voorstellen in de Belastingdienst. De projectleiding implementatie initieert en faciliteert alle besluitvormingsmomenten in de Belastingdienst nodig voor de deze implementatie. De projectleiding implementatie monitort voorts de voortgang van de implementatie binnen de Belastingdienst. De projectleiding implementatie monitort eveneens de implementatie bij de overige publieke en private partijen. De projectleiding implementatie is tegelijkertijd het centrale aanspreekpunt voor de politieke en ambtelijke leiding en de overige publieke en private partijen over de voortgang van de implementatie. De projectleiding implementatie initieert en regisseert nadere besluitvorming over de implementatie indien nodig of gewenst. De werkzaamheden van de projectleiding eindigen 1,5 jaar na de inwerkingtreding van de voorstellen.

5.6 Publieke en private partners projectleiding implementatie

Hieronder is de relatie van de projectleiding implementatie met de publieke en private partijen grafisch weergegeven. De verticale lijn geeft de publieke partners weer en de horizontale lijn de private partners.



Toelichting:

- Minfin/BD: het ministerie van Financiën (fiscaal beleid en wetgeving) en de Belastingdienst.

- SZW/NAU: het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (beleid en wetgeving arbeidsmarkt), de Nederlandse Autoriteit voor de Uitzendmarkt en de Nederlandse Arbeidsinspectie.
- Banken: de Betaalvereniging Nederland en de banken die de g-rekening als product aanbieden.
- Ondernemers: de brancheorganisaties van de uitzendsector en de bouwsector, de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU), de Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU), Bouwend Nederland (BN) en de Aannemersfederatie (AF), de Centrale Organisatie voor de vleessector (COV), Schoonmakend Nederland, het VNO-NCW en de SNA.

5.7 Buitenlandse toegelaten uitzendondernemingen

Het nieuwe toelatingsstelsel voor ondernemingen die arbeid ter beschikking stellen zal gaan gelden voor binnenlandse en buitenlandse ondernemingen. De verplichting om een g-rekening te houden zal dus eveneens voor binnenlandse en buitenlandse toegelaten uitzendondernemingen gaan gelden. De g-rekening is een financiële dienst die alleen door 12 Nederlandse banken[30] wordt aangeboden en die gekoppeld is aan het hebben van een zakelijke betaalrekening. Er zijn geen buitenlandse banken die een g-rekening aanbieden. Banken doen klantonderzoek en op basis daarvan is de uitkomst of er een bancaire relatie kan worden aangegaan. De regelgever heeft aan de banken een poortwachtersfunctie opgelegd alvorens een bancaire relatie aan te gaan. Door deze poortwachtersfunctie moeten de banken nieuwe klanten grondig screenen op witwas- en andere integriteitsrisico's. De banken hebben voorts geen acceptatieplicht voor zakelijke klanten. De ervaring heeft geleerd dat buitenlandse uitzendondernemingen daardoor niet of moeilijker een zakelijke rekening, met daaraan gekoppeld, een g-rekening kunnen openen.

De vorenstaande beperking voor buitenlandse toegelaten uitzendondernemingen raakt het vrij verkeer van diensten. Ten aanzien van het vrije verkeer van diensten is het uitgangspunt dat degene die een "dienst" verricht, daartoe zijn werkzaamheden tijdelijk kan uitoefenen in de lidstaat waar die dienst wordt verricht, onder dezelfde voorwaarden als die welke de lidstaat aan zijn eigen onderdanen oplegt. Daarbij is van belang dat het feit dat voor Nederlandse en buitenlandse ondernemingen dezelfde wettelijke voorwaarden gelden niet automatisch resulteert in gelijke feitelijke voorwaarden. Het is daarom vaste rechtspraak dat ook naar het effect van de voorwaarden moet worden gekeken. Als er gelijke (wettelijke) voorwaarden bestaan, maar een maatregel de activiteiten van een buitenlandse onderneming in de praktijk verbiedt, belemmert of minder aantrekkelijk maakt ten opzichte van een binnenlandse onderneming, leidt dit tot een beperking van het vrij verkeer van diensten[31].

De verplichting om een g-rekening te houden gaat onderdeel uitmaken van het nieuwe toelatingsstelsel voor uitzendondernemingen. De verplichting om een g-rekening te houden en het toelatingsstelsel voor uitzendondernemingen zijn allebei voorstellen uit het rapport van het aanjaagteam Roemer en hangen inhoudelijk nauw samen. Het toelatingsstelsel geldt voor alle binnenlandse en buitenlandse uitzendondernemingen die arbeid in Nederland ter beschikking stellen. Om rekening houdend met de vorengenoemde omstandigheden deze beleidsmatige wens uit te voeren zal voor bepaalde[32] buitenlandse uitzendondernemingen die aantoonbaar geen g-rekening kunnen openen de alternatieve verplichting gaan gelden om een

[30] In de tweede helft van 2025 zal een 13e Bank toetreden tot het g-rekeningstelsel.

[31] HvJ EU 23 november 1999, C-369/96 (Arblade); HvJ EU 30 november 1995, C-55/94 (Reinhard Gebhard v Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano); HvJ EU 3 October 2000, C-58/98 (Corsten); HvJ EU, 5 juli 1991, C-76/90 (Säger); HvJ EU, 9 augustus 1994, C-43/93 (Vander Eist); HvJ EU 28 maart 1996, C-272/94 (Guiot); HvJ EU, 12 december 1996, C-3/95 (Reisebüro Broede); HvJ EU, 9 juli 1997, C-222/95 (Parodi).

[32] Zie hoofdstuk 14.4 welke buitenlandse toegelaten ondernemingen daaronder vallen.

door de Belastingdienst verleende ontheffing te hebben. Deze door de Belastingdienst verleende ontheffing van de verplichting om een g-rekening te houden werkt dus door naar het toelatingsstelsel.

Voor bepaalde buitenlandse uitzendondernemingen in het toelatingsstelsel betekent dit dat de toelating verkregen kan worden c.q. in stand kan blijven als de buitenlandse uitzendonderneming niet een g-rekening houdt, maar wel over een geldige door de Belastingdienst verleende ontheffing beschikt. Het intrekken van de ontheffing leidt - op dezelfde voet als bij het ontbreken van een g-rekening - uiteindelijk ook tot verlies van de toelating. De voorwaarden van deze ontheffing zijn zo vorm gegeven dat zij de Belastingdienst waarborgen bieden die gelijkwaardig zijn aan de waarborgen van de verplichte g-rekening. Ook zullen de inleners van buitenlandse toegelaten uitzendondernemingen onder voorwaarden[33] in aanmerking komen voor vrijwaring op de voet van de vrijwaring bij storting op de g-rekening. Een op deze leest geschoeide ontheffing zal voorzien in een level-playing field voor alle toegelaten uitzendondernemingen.

Hoofdstuk 14 bevat een beschrijving van en een toelichting op alle elementen van de regeling van de ontheffing van de verplichte g-rekening.

5.8 Piekbelasting en overgangsregelingen normenkader

Het aantal g-rekeningen zal door de verplichting om een g-rekening te houden gaan stijgen[34]. Deze stijging zal leiden tot een piekbelasting bij de banken en de Belastingdienst. Dit vraagt om een overgangsregeling in het normenkader zodat deze piekbelasting beter over de tijd wordt gespreid. Of de banken en de Belastingdienst de aanvragen dan binnen de bestaande bezetting kunnen verwerken kan nu nog niet worden bepaald. Vanuit de banken is de inschatting dat dit op zijn vroegst een jaar voor de inwerkingtredingsdatum kan worden bepaald. Voorts hebben de toegelaten uitzendondernemingen meer tijd om een g-rekening te gaan openen. Dit beschermt toegelaten uitzendondernemingen tegen de gevolgen van de langere doorlooptijd bij de banken en de Belastingdienst.

De eerste overgangsregeling in het normenkader houdt in dat de verplichting om een g-rekening te houden later ontstaat. In hoofdstuk 5.4 beveel ik aan om te streven naar inwerkingtreding van de verplichting per 1-1-2029. De overgangsregeling houdt in dat de verplichting om de g-rekening te houden 1,5 jaar later in werking treedt. Dus per 1-7-2030. Voor de overgangsregeling komen in aanmerking alle uitzendondernemingen die per 1-1-2029 zijn toegelaten (definitief of voorlopig). Om voor de overgangsregeling in het normenkader in aanmerking te komen moeten de toegelaten uitzendondernemingen in het eerste kwartaal van 2029 een aanvraag voor een goedkeurende beschikking bij de Belastingdienst hebben ingediend.

Om de piekbelasting bij de banken en de Belastingdienst te spreiden zal ook een tweede overgangsregeling gelden voor uitzendondernemingen die voorlopig zijn toegelaten in het eerste jaar na de inwerkingtreding van de verplichting om een g-rekening te houden. Deze overgangsregeling houdt in dat de verplichting om een g-rekening te houden nog niet geldt in de periode van de voorlopige toelating. Deze

[33] Zie hoofdstuk 14.9 voor de voorwaarden volledige vrijwaring ontheffing en g-rekening.
[34] Zie Hoofdstuk 6.1 over de omvang van de te verwachten stijging.

periode duurt 6 maanden en gaat vooraf aan de definitieve toelating. Uitgaande van het streven om de verplichting om de g-rekening te houden per 1-1-2029 in werking te laten treden betekent dit dat de uitzendondernemingen die voorlopig zijn toegelaten na 1-1-2029 maar wel vóór 1-1-2030 onder deze overgangsregeling vallen. Voor de in deze periode voorlopig toegelaten uitzendondernemingen geldt niet de hoofdregel dat de verplichting om een g-rekening te houden begint bij de start van de voorlopige toelating. Pas op het moment van de definitieve toelating moeten deze ondernemingen beschikken over een g-rekening.

Het is mijn inschatting dat deze overgangsregelingen voor alle partijen voldoende ruim bemeten is om de aanvraagpiek te verwerken. Het zal van de projectleiding implementatie vergen om in dialoog met de ondernemers en de banken flankerende maatregelen zoals communicatie te ontwikkelen om de werklast te spreiden en de piekbelasting te beheersen. Het is denkbaar dat uitzendondernemingen op de toelating kunnen gaan anticiperen door al voor 2029 een g-rekening te gaan aanvragen. De piekbelasting wordt dan nog verder in de tijd gespreid. Het is de verwachting dat in de aanloop naar de toelatingsplicht meer uitleners zich, ter voorbereiding op de toelatingsplicht, bij SNA zullen melden. Deze ondernemingen zullen dan ook over een g-rekening moeten beschikken. Een deel van de stijging van het aantal g-rekeningen wordt daarmee gerealiseerd voor de invoering van de toelatingsplicht.
Ook is het mogelijk dat de uiteindelijke stijging van het aantal g-rekeningen beperkt uitvalt waardoor de piekbelasting automatisch kleiner wordt.
In hoofdstuk 15 staat een volledig overzicht van de fiscale en niet-fiscale maatregelen om de piekbelasting bij banken en Belastingdienst te beheersen.

5.9 Aanbevelingen verkenner hoofdstuk 5

1. *Streef naar invoering van de verplichte g-rekening op 1-1-2029. Hoofdstuk 5.4*
2. *Neem pas een definitief besluit over de inwerkingtreding als **alle** partijen er **gelijktijdig** klaar voor zijn. Hoofdstuk 5.4*
3. *Rond de politieke besluitvorming over de verkenning, de wetgeving en de uitvoeringstoets zo snel mogelijk af. Hoofdstuk 5.4*
4. *Stel hierna direct een projectleiding in die een krachtige regie en coördinatie voert over de implementatie van de voorstellen in overleg met alle betrokken publieke en private partijen (projectleiding implementatie). Hoofdstuk 5.4*
5. *Laat de projectleiding implementatie actief blijven tot 1,5 jaar na inwerkingtreding van de voorstellen. Stel een tweede projectleiding in die zich concentreert op de implementatie van de verbeteringen van het digitale berichtenverkeer tussen banken en Belastingdienst. Hoofdstuk 5.4*
6. *Geef bepaalde buitenlandse uitzendondernemingen die aantoonbaar geen g-rekening kunnen openen een ontheffing van de verplichte g-rekening onder voorwaarden. Hoofdstuk 5.7*
7. *Maak twee overgangsregelingen in het normenkader voor de verplichte g-rekening om piekbelastingen te beheersen. Hoofdstuk 5.8*

6 Impact verplichting om een g-rekening te houden

6.1 Stijging van het aantal g-rekeningen

Door de verplichting voor toegelaten uitzendondernemingen om een g-rekening te houden zal het aantal g-rekeningen gaan stijgen. De Nederlandse Arbeidsinspectie heeft bij de uitvoeringstoets van de Wtta geschat dat het aantal toegelaten uitzendondernemingen circa 15.000 zal belopen. Het was bij de start van de verkenning niet bekend hoeveel uitzendondernemingen op dat moment al een g-rekening houden. Bij de start van de verkenning is er daarom van uitgegaan dat de verplichting om een g-rekening te houden zal leiden tot een stijging van het aantal g-rekeningen tussen 0 en 15.000. Dit is een brede marge van onzekerheid.

Sindsdien zijn er meer data beschikbaar gekomen. Allereerst heeft de minister van SZW in 2023 Regioplan onderzoek[35] laten doen naar het aantal te verwachten toegelaten uitzendondernemingen. De toenmalige minister van SZW gaf aan dat dit de best mogelijke inschatting was van het aantal te verwachten aanvragen tot toelating[36]. Vervolgens heb ik de Belastingdienst gevraagd opgave te doen hoeveel g-rekeningen zijn geopend met als bedrijfsactiviteit uitlening. Voorts heeft de SNA op mijn verzoek opgave gedaan van het aantal in het register van de SNA opgenomen ondernemingen die aan ter beschikking stellen van arbeid doen en die een g-rekening houden. Deze aanvullende data leiden tot een precisering van de te verwachten stijging van het aantal g-rekeningen.
Dit betekent dat de bij het begin van de verkenning geschatte stijging van het aantal g-rekeningen tussen de 0 en 15.000 kan worden aangescherpt tot tussen 1.000 en 5.100. In percentages is dit een stijging tussen de 2 en 12%.

Door de introductie van het toelatingsstelsel zal een gedeelte van de huidige g-rekeninghouders stoppen met hun bedrijfsactiviteit uitlening. Die afname van g-rekeningen is meegenomen in de bovenstaande berekening van de geschatte stijging van het aantal g-rekeningen. Enkel kijkend naar het aantal nieuwe g-rekeninghouders zullen er naar schatting eenmalig tussen de 5.700 en de 8.500 ondernemers een g-rekening aanvragen als gevolg van de introductie van het toelatingsstelsel. Ook zal er een eenmalige stijging zijn van het aantal opheffingen van de g-rekeningen. Deze stijging zal naar verwachting tussen de 3.400 en 4.700 belopen. Zie bijlage 5 voor een nadere toelichting op de stijging van het aantal g-rekeningen en de daaraan ten grondslag liggende cijfers.

6.2 Impact op banken

De impact op de banken kan worden onderscheiden in de impact die samenhangt met de structurele stijging van het aantal g-rekeningen en de incidentele impact op de banken bij inwerkingtreding van de voorstellen.
De structurele impact op de werkzaamheden van de banken verbonden aan het houden van een g-rekening zal evenredig meestijgen met de stijging van het aantal g-rekeningen (2-12%). Het houden van een g-rekening door de toegelaten uitzendonderneming betekent niet dat de inlener ook daadwerkelijk geld stort op de g-rekening. Het is dus met een marge van onzekerheid omgeven hoe vaak en

[35] TK, vergaderjaar 2023-2024, 36446, nr. 5, bijlage bij brief van de minister van SZW van 10 oktober 2023
[36] TK, vergaderjaar 2023-2024, 36.446, nr.5, blz. 5

hoeveel er zal worden gestort op de g-rekeningen die als gevolg van de ingevoerde verplichting worden geopend. Deze onzekerheid werkt door naar de werkzaamheden van de bank die gerelateerd zijn aan het aantal en de omvang van de transacties op de g-rekening.

De incidentele impact op de banken bij de inwerkingtreding van de voorstellen bestaat uit twee componenten. Ten eerste zullen de banken eenmalig kosten moeten maken om zich in te stellen op de nieuwe werkprocessen (it-kosten, opleiding en voorlichting). Ten tweede zal het aantal aanvragen van een nieuwe g-rekening eenmalig stijgen tussen de 5.700 en de 8.500 en zal het aantal opheffingen van de g-rekeningen eenmalig stijgen tussen de 3.400 en 4.700.

Voor de banken zal er dus bij het begin van de invoering van de voorstellen een piekbelasting optreden. Voor banken is het van belang dat zij die piekbelasting kunnen verwerken binnen de bestaande bezetting. Er worden maatregelen getroffen voor de invoeringsperiode om de piekbelasting voor de banken beheersbaar te houden[37]. De verkenning zal voorts een forse impact zal hebben op het Afsprakenstelsel g-rekeningen tussen de banken die de g-rekening aanbieden en de Belastingdienst. Dit Afsprakenstelsel wordt beheerd door Betaalvereniging Nederland.

Bij de start van de verkenning in 2023 hebben de banken geaarzeld of zij zouden deelnemen vanwege de werkbelasting en het volle IV-portfolio. Toch hebben zij besloten aan de verkenning deel te nemen. Zowel voorafgaand aan de verkenning als aan het slot van de verkenning is door de banken een verwachting uitgesproken dat zij van de overheid een vergoeding krijgen voor de eenmalige kosten van de banken (it-kosten, opleiding en voorlichting) die gepaard gaan met de invoering van de voorstellen van de verkenning.

Het g-rekeningenstelsel heeft sinds het midden jaren 80 van de vorige eeuw gefunctioneerd als onderdeel van het betalingsverkeer. Het is gepositioneerd als accessoire dienst naast de zakelijke betaalrekening. De exploitatie van de g-rekening vindt op dezelfde wijze plaats als de zakelijke betaalrekening zonder financiële ondersteuning van de overheid. Naar alle waarschijnlijkheid is hier een eenmalige uitzondering op geweest in de periode 2015-2017. In deze periode besloot de Belastingdienst de invoering van het voorgenomen depotstelsel als vervanging voor de g-rekening, te beëindigen. De banken, die erop rekenden dat de g-rekening zou worden afgeschaft, moesten toen investeringen doen om de g-rekening in te passen in het SEPA-stelsel. Ook werd het door de banken aan de Belastingdienst verstrekken van de saldo– en transactiegegevens van de g-rekening versneld en gedigitaliseerd. Navraag bij Minfin en de Belastingdienst heeft geleerd dat naar alle waarschijnlijkheid de banken die de g-rekening indertijd aanboden hiervoor een financiële tegemoetkoming van de Belastingdienst hebben gekregen. Het betreft een vergoeding voor procesverbeteringen waar uitsluitend de Belastingdienst en het ministerie van Financiën mee waren gebaat.

De uitkomst van de verkenning is dat het aantal g-rekeningen beperkt zal stijgen en dat werkprocessen van de g-rekening worden geoptimaliseerd op een wijze die op

[37] Deze drie maatregelen worden nader toegelicht in hoofdstuk 5.6 (normenkader) en hoofdstuk 15 (fiscaal)

steun kan rekenen van de banken, ondernemers en de Belastingdienst. Op een wijze die ook voordelen biedt voor banken (zoals het afschaffen van de g-rekeningovereenkomst en de mogelijkheid om meer digitaal te communiceren). Ook de ondernemers en de Belastingdienst genieten voordelen van de wijzigingen in de werkprocessen van de g-rekening. Tegen deze achtergrond acht ik het gepast dat elke partij zelf de invoeringskosten draagt die met de implementatie van de wijzigingen gepaard gaat.

Ik constateer dat in de periode 2015-2017 bij de banken een zeker verwachtingspatroon is ontstaan over toekomstige vergoedingen van de overheid. Daar komt bij dat uit het Mckinsey-onderzoek van oktober 2022[38] naar de kosten en baten van het betalingsverkeer voor financiële instellingen over 2021 blijkt dat het betalingsverkeer, met name in het particuliere segment, verlieslatend is. Met het oog hierop zal het bedrijfsleven dat een g-rekening houdt zich hierop moeten instellen.

Mocht in de toekomst, nadat de verplichte g-rekening voor toegelaten uitzendondernemingen is geïmplementeerd, behoefte ontstaan aan een verdere uitbreiding van de doelgroepen voor de g-rekening, dan geven de banken aan dat het kostenaspect van de noodzakelijke veranderingen – en het dragen van deze kosten – nadrukkelijk zal worden betrokken bij de interne afstemming en de afstemming met de overheid voordat aan een inhoudelijke verkenning kan worden meegewerkt.

6.3 Impact op ondernemers

Toegelaten uitzendondernemingen die nog niet over een g-rekening beschikken zullen een g-rekening moeten gaan openen. Zij zullen de saldo- en transactiegegevens en dagafschriften van de g-rekening moeten bewaren. Het houden van een g-rekening gaat gepaard met kosten die de bank aan de ondernemer in rekening brengt. Het verwerken van de stortingen op de g-rekening, het betalen vanaf de g-rekening en het verzoeken aan de Belastingdienst om deblokkering van een overtollig saldo op de g-rekening zijn extra activiteiten voor de ondernemer. Ook zal de ondernemer in zijn communicatie naar een opdrachtgever (offertes en facturen) zijn g-rekeningnummer gaan vermelden.

6.4 Impact op de NAU en inspectie-instellingen

De inspectie-instellingen zullen bij de periodieke inspecties moeten controleren of de toegelaten uitzendonderneming een g-rekening houdt of beschikt over een door de Belastingdienst verleende ontheffing[39] van de verplichting om een g-rekening te houden. De toegelaten uitzendonderneming kan dit relatief gemakkelijk aannemelijk maken. Het houden van een g-rekening door het tonen van dagafschriften en het beschikken over een ontheffing door het tonen van de meest recente verlenging van de ontheffing. Bij het ontbreken van een g-rekening of een ontheffing zullen de inspectie-instelling en eventueel ook de NAU een hersteltraject moeten ingaan met de toegelaten uitzendonderneming. De inspectie-instellingen kunnen in dit traject controleren op de aanwezigheid van alle boeken en bescheiden die samenhangen met het houden van een g-rekening of het beschikken over een ontheffing. Dit kan uiteindelijk leiden tot schorsing en intrekking van de toelating. Zie bijlage 4 voor de

[38] www.betaalvereniging.nl/actueel/nieuws/kosten-baten-betalingsverkeer-2021/
[39] Zie hoofdstuk 14.6 onder welke voorwaarden de Belastingdienst een ontheffing toekent

tijdlijn vanaf het begin van een controle door een private inspectie-instelling tot en met de besluitvorming door de NAU en de daarbij behorende rechtsbescherming.

6.5 Impact op de Belastingdienst

De werkzaamheden van de Belastingdienst die gerelateerd zijn aan het houden van een g-rekening zullen evenredig[40] meestijgen met de stijging van het aantal g-rekeningen (2-12%)[41]. Het is niet zeker in welke mate opdrachtgevers ook zullen storten op de nieuwe g-rekeningen. Werkzaamheden die gerelateerd zijn aan het aantal en het volume van de stortingen op een g-rekening zoals deblokkeringsverzoeken zullen eveneens stijgen maar de omvang van de te verwachten stijging is met meer onzekerheden omgeven. Zie voorts hoofdstuk 16.
Voorts zal de Belastingdienst voor bepaalde buitenlandse toegelaten uitzendondernemingen een nieuw werkproces inrichten te weten de ontheffing van de verplichting om een g-rekening te houden. De Belastingdienst zal ook door deze groep te verstrekken gegevens verwerken en toezicht houden. Zie voorts hoofdstuk 14.
Tot slot zal de Belastingdienst nieuwe werkprocessen moeten gaan inrichten voor bezwaar, beroep, hoger beroep en cassatie voor 4 verschillende beschikkingen[42]. Zie voorts hoofdstuk 13.

6.6 Gegevensvertrekking Belastingdienst aan de NAU

De volgende fiscale gegevens zijn mogelijk relevant voor de toezichthouder op het toelatingsstelsel:

- Het gegeven dat een toegelaten uitzendonderneming een g-rekening houdt.
- Het gegeven dat een buitenlandse toegelaten uitzendondernemingen over een (verlengde) ontheffing g-rekening beschikt.
- Het gegeven dat een beschikking goedkeuring gebruik g-rekening is ingetrokken[43].
- Het gegeven dat een ontheffing g-rekening is ingetrokken.
- Voor de overgangsregeling of de toegelaten uitzendonderneming in het eerste kwartaal van 2029 een aanvraag bij de Belastingdienst heeft gedaan.

Het houden van een g-rekening of het beschikken over een ontheffing g-rekening zijn gegevens die de toegelaten uitzendonderneming zelf aannemelijk kan maken vanuit zijn administratie als de inspectie-instelling en/of de NAU hierom vraagt. Dat geldt ook voor de indiening voor een aanvraag beschikking goedkeuring gebruik g-rekening tijdens de overgangsregeling. Het intrekken van een beschikking goedkeuring gebruik g-rekening en van een ontheffing g-rekening is moeilijker te detecteren door de inspecterende instelling of de NAU. Daarom zal de Belastingdienst de NAU over deze intrekkingen gaan informeren. De regelgever zal

[40] Vanwege de automatisering zal dit bij enkele afdelingen minder dan evenredig zijn.
[41] De verdeling van die toename over de verschillende dienstonderdelen van de Belastingdienst is als volgt ingeschat: 10% Directie Grote Ondernemingen, 65% Directie Midden- en Kleinbedrijf, 25% Directie Centrale Administratieve Processen/Landelijk Incasso Centrum en 1% Kennis- en Expertisecentrum Buitenland.
[42] Deze 4 beschikkingen betreffen: afwijzing verzoek goedkeurende beschikking gebruik g-rekening, intrekking goedkeurende beschikking gebruik g-rekening (na toepassing informele herziening door de primaire directie), afwijzing verzoek ontheffing verplicht houden van een g-rekening door een buitenlandse toegelaten uitzendonderneming en intrekking verleende ontheffing verplicht houden van een g-rekening door een buitenlandse toegelaten uitzendonderneming. Zie hoofdstuk 7 voor de eerste twee beschikkingen en hoofdstuk 14 voor de laatste twee beschikkingen.
[43] Deze beschikking wordt toegelicht in hoofdstuk 7.3.

hiervoor een juridische basis moeten creëren[44]. Deze (contra)gegevens hebben geen deel uitgemaakt van de uitvoeringstoets van de Belastingdienst die eind 2024 is uitgevoerd over het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met de invoering van een toelatingsplicht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten. Over de wijze waarop de gegevensverstrekking gaat plaatsvinden hoeft nu nog geen knoop te worden doorgehakt. Mijn aanbeveling is dat het ministerie van SZW, de NAU, het ministerie van Financiën en de Belastingdienst direct na de politieke besluitvorming zullen bezien welke vorm van gegevensverstrekking door de Belastingdienst uitvoerbaar, noodzakelijk en proportioneel is om het toezicht sluitend te maken. Ook zal er aandacht moeten worden geschonken aan de timing van het verstrekken van de gegevens, de doorlooptijden van de werkprocessen bij de Belastingdienst en de NAU en het mogelijk verzenden van latere wijzigingen van eerder verstrekte gegevens. De dan gemaakte keuzes zullen worden meegenomen bij de uitvoeringstoets van alle voorstellen. Gegevensdeling overeenkomstig de werkwijze van de gegevensdeling tussen de NAU en de Belastingdienst op grond van het Besluit allocatie arbeidskrachten door intermediairs in verband met de invoering van een toelatingsplicht voor het ter beschikking stellen van arbeidskrachten ligt voor de hand. Dit Besluit treedt gelijktijdig met het toelatingsstelsel in werking[45].

[44] Zie bijlage 3 Juridisch kader verkenning.
[45] https://www.eerstekamer.nl/overig/20250417/ontwerpbesluit_tot_wijziging_van/meta.

6.7 Aanbevelingen verkenner hoofdstuk 6

1. *Laat elke partij zelf de invoeringskosten dragen die met de implementatie van de wijzigingen gepaard gaan. Hoofdstuk 6.2*
2. *Bezie direct na de politieke besluitvorming welke vorm van gegevensverstrekking door de Belastingdienst aan de NAU uitvoerbaar, noodzakelijk en proportioneel is. Hoofdstuk 6.6*

7 Verbetering 1: het aanpassen en vereenvoudigen van bestaande werkprocessen

7.1 Afschaffen g-rekeningovereenkomst

De bestaande g-rekeningovereenkomst is de basis voor een ondernemer en een bank om met instemming van de Belastingdienst een g-rekening te openen. Voorts regelt de g-rekeningovereenkomst de rechten en plichten van de ontvanger, de g-rekeninghouder en de bank met betrekking tot de g-rekening. De g-rekeningovereenkomst is als bijlage opgenomen in de IKO-regeling. In de praktijk staat het ook wel bekend als de driepartijenovereenkomst.
Het afsluiten van de g-rekeningovereenkomst is omslachtig en foutgevoelig. Na het aanvragen van een g-rekeningovereenkomst door de ondernemer bij de Belastingdienst stelt de Belastingdienst een g-rekeningovereenkomst op. Drie partijen moeten een handtekening zetten. Het verzenden van de conceptovereenkomst gaat per post. De overige communicatie zoals rappelbrieven gaat ook per post. Het komt voor dat een g-rekening is geopend zonder dat de g-rekeningovereenkomst op de voorgeschreven wijze is afgesloten. Voorts moet de g-rekeningovereenkomst worden vernieuwd bij wijziging van de tenaamstelling van de ondernemer of bij het gebruik van nieuwe subnummers bij het loonheffingsnummer. Alle drie partijen moeten dan de nieuwe g-rekeningovereenkomst opnieuw tekenen ook als zij niet betrokken zijn bij deze wijzigingen. De bank bij wie de g-rekening is geopend moet het door de drie partijen ondertekende exemplaar van de g-rekeningovereenkomst ten minste 7 jaar bewaren en moet de andere partijen een kopie daarvan verstrekken[46].
De verkenning heeft geleerd dat alle betrokken partijen de nadelen van de g-rekeningovereenkomst onderschrijven. De unanieme uitkomst van de verkenning is: schaf de g-rekeningovereenkomst[47] af.

7.2 Gevolgen afschaffing g-rekeningovereenkomst

De g-rekeningovereenkomst regelt de rechten en plichten van de ontvanger, de g-rekeninghouder en de bank met betrekking tot de g-rekening. Deze rechten en plichten blijven hetzelfde en krijgen indien nodig een nieuwe juridische basis in algemeen verbindende regelgeving. Zo zal het pandrecht van de ontvanger worden opgenomen in de Invorderingswet 1990[48]. De bewaar- en verstrekkingsplicht van het getekende exemplaar van de g-rekeningovereenkomst die rust op de bank komt te vervallen.

Er wordt overgangsrecht opgesteld voor de bestaande gevallen zodat bestaande g-rekeninghouders geen actie hoeven te ondernemen.

Voorts komt er een geheel nieuw werkproces voor het aanvragen en opheffen van een g-rekening. De bestaande rapportageplicht van de bank aan de Belastingdienst over alle transacties op de g-rekening blijft ongewijzigd (camt.053-rapportage)[49].

[46] Artikel 5 IKO
[47] De g-rekeningovereenkomst als bedoeld in de bijlage van de IKO-regeling.
[48] De kenmerken van dit wettelijk pandrecht zijn beschreven in bijlage 6.
[49] Artikel 5a IKO

7.3 Nieuw werkproces aanvragen g-rekening

7.3.1 Goedkeurende beschikking gebruik g-rekening

In de plaats van de g-rekeningovereenkomst komt er een nieuw werkproces om een g-rekening te openen. Een ondernemer zal een 'beschikking goedkeuring gebruik g-rekening' (hierna: de goedkeurende beschikking) moeten aanvragen bij de Belastingdienst. De goedkeurende beschikking van de Belastingdienst is een voorwaarde om bij een bank een g-rekening te openen. Zonder een geldige goedkeurende beschikking is het niet toegestaan een g-rekening te openen of te houden.

7.3.2 Aanvraag goedkeurende beschikking door de ondernemer

De Belastingdienst kent de goedkeurende beschikking toe op aanvraag van de ondernemer. Bij de aanvraag moet de ondernemer de bank vermelden waar hij de g-rekening wil openen. De Belastingdienst vermeldt de beoogde bank op de goedkeurende beschikking. Deze vermelding is bedoeld om te voorkomen dat de ondernemer met één goedkeurende beschikking bij meerdere banken een g-rekening opent. Als de ondernemer toch een g-rekening wil openen bij een andere bank dan op de goedkeurende beschikking is vermeld, dan moet hij een nieuwe aanvraag doen. Dit is in overeenstemming met de huidige gang van zaken bij de g-rekeningovereenkomst.

7.3.3 Toekenning goedkeurende beschikking door de Belastingdienst

Bij het beoordelen van een aanvraag past de Belastingdienst dezelfde criteria[50] toe die de Belastingdienst nu toepast voorafgaand aan de ondertekening van de g-rekeningovereenkomst. Er geldt geen termijn waarbinnen de Belastingdienst op de aanvraag moet beslissen. De aanvragen worden zo veel mogelijk geautomatiseerd behandeld. De digitale aanvraag zal veel fouten en uitval voorkomen. De Belastingdienst stuurt de ondernemer een goedkeurende beschikking of een afwijzing van het verzoek. Er zal altijd menselijke betrokkenheid zijn voordat de Belastingdienst besluit tot afwijzing van een aanvraag tot een goedkeurende beschikking. Een afwijzing van het verzoek is vatbaar voor bezwaar (bij de Belastingdienst) en voor beroep (bij de rechtbank)[51]. De Belastingdienst kent de goedkeurende beschikking toe voor onbepaalde tijd. Bij afgifte van de goedkeurende beschikking komt de tenaamstelling van de goedkeurende beschikking overeen met de tenaamstelling bij de KvK. De Belastingdienst automatiseert het proces van de tenaamstelling. Op de goedkeurende beschikking staan vermeld: het KvK-nummer, gekoppelde subnummers, naam van de beoogde bank waar de g-rekening wordt geopend, een dagtekening en een uniek nummer of een unieke code (het beschikkingsnummer). Dit unieke nummer kent een nog nader vast te stellen standaardsleutel met nog vast te stellen controles om de authenticiteit van dit nummer te controleren.

7.3.4 Ontbindende voorwaarde goedkeurende beschikking

De Belastingdienst kent de goedkeurende beschikking toe onder de ontbindende voorwaarde dat de ondernemer een door een bank toegekend g-rekeningnummer en het bijbehorende beschikkingsnummer tijdig en correct meldt bij de Belastingdienst. Een melding is tijdig indien gedaan binnen tien weken na de dagtekening van de beschikking. Deze termijn is in de ogen van de banken en het bedrijfsleven

[50] Artikel 2 en 4 IKO
[51] Zie voorts hoofdstuk 13 Rechtsbescherming: bezwaar en beroep.

voldoende ruim om een g-rekening te openen. Twee weken voor afloop van de termijn van tien weken stuurt de Belastingdienst een rappel aan de houder van een goedkeurende beschikking als geen opgaaf g-rekeningnummer en ook het bijbehorende beschikkingsnummer is ontvangen. Een melding is correct als deze kan worden verwerkt op de door de Belastingdienst voorgeschreven wijze.

Als de ondernemer het g-rekeningnummer en ook het bijbehorende beschikkingsnummer niet tijdig en correct bij de Belastingdienst heeft gemeld, vervalt de beschikking goedkeuring gebruik g-rekening. De Belastingdienst stuurt in dat geval een bericht aan de ondernemer dat de beschikking goedkeuring gebruik g-rekening is vervallen en dat een eventueel op die beschikking geopende g-rekening wordt gesloten. De Belastingdienst stuurt ook een bericht naar de bank. De verwachting is dat dit slechts incidenteel zal gebeuren omdat de termijn van 10 weken voldoende ruim is bemeten.

7.3.5 Rol van de bank bij opening g-rekening

Bij opening van een g-rekening valideert de bank het nummer van de goedkeurende beschikking g-rekening met behulp van de standaardsleutel en afgestemde controles hierop. Dit beperkt de kans op fraude en fouten. De bank bewaart het beschikkingsnummer bij de twee-partijenovereenkomst tussen de bank en de ondernemer. Het beschikkingsnummer maakt geen onderdeel uit van de twee-partijenovereenkomst. Een bank mag alleen een g-rekening openen als de naam van de bank op de beschikking vermeld staat.

De tenaamstelling van de g-rekening mag in beperkte mate afwijken van de tenaamstelling van de KvK mits dit niet tot verwarring leidt. Ik doe de aanbeveling dat de banken en de Belastingdienst tijdens de implementatie van de voorstellen van de verkenning dit criterium preciseren door samen praktijkvoorbeelden te bespreken om vast te leggen welke afwijkingen acceptabel zijn en bij welke afwijkingen er verwarring kan ontstaan die niet acceptabel is.

De bank ontvangt van de Belastingdienst het bericht dat een goedkeurende beschikking door inwerkingtreding van de ontbindende voorwaarde is ingetrokken. De bank zal in dat geval een eventueel geopende g-rekening intrekken.

7.3.6 Kennisgeving correct gemelde g-rekening

Na melding van de geopende g-rekening valideert de Belastingdienst het g-rekeningnummer, het beschikkingsnummer en de termijn van maximaal 10 weken. Na een geslaagde validatie koppelt de Belastingdienst het g-rekeningnummer geautomatiseerd aan de goedkeurende beschikking gebruik g-rekening en stuurt een kennisgeving van de gekoppelde g-rekening naar de houder van de g-rekening. Deze kennisgeving kan de ondernemer tonen aan zijn opdrachtgevers. Op de kennisgeving staan de tenaamstelling, het g-rekeningnummer, het beschikkingsnummer, de bank waar de g-rekening wordt gehouden, het KvK-nummer en een dagtekening.

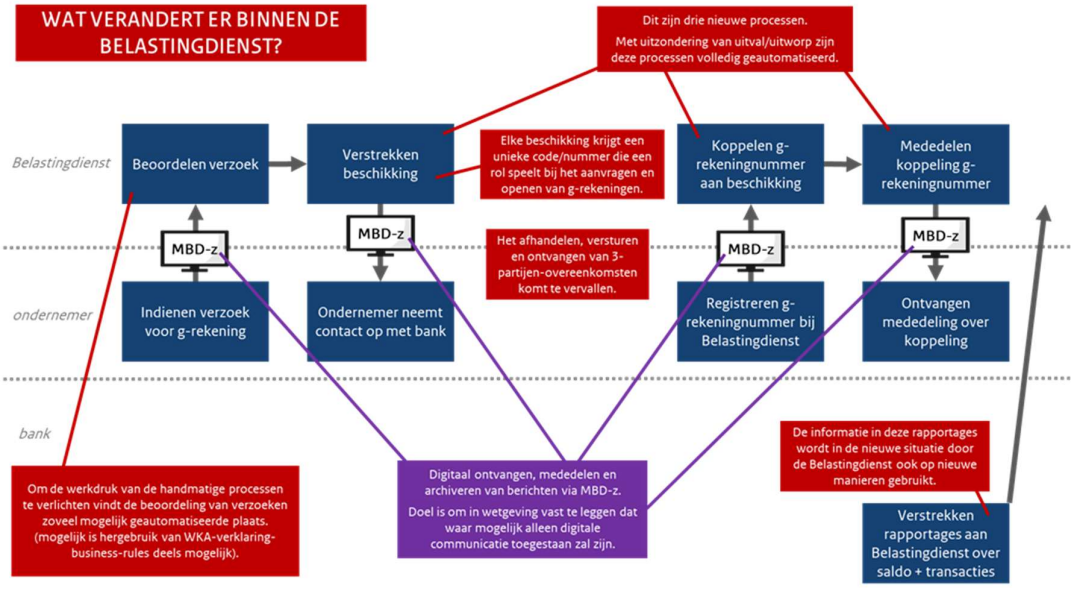
Als de validatie niet slaagt stuurt de Belastingdienst een foutmelding aan de ondernemer. Als de 10 weken termijn nog niet is verstreken kan de ondernemer na de foutmelding alsnog op correcte wijze melden. De foutmelding is service aan de ondernemer. De bank staat erbuiten.

7.3.7 *Duur en einde goedkeurende beschikking*

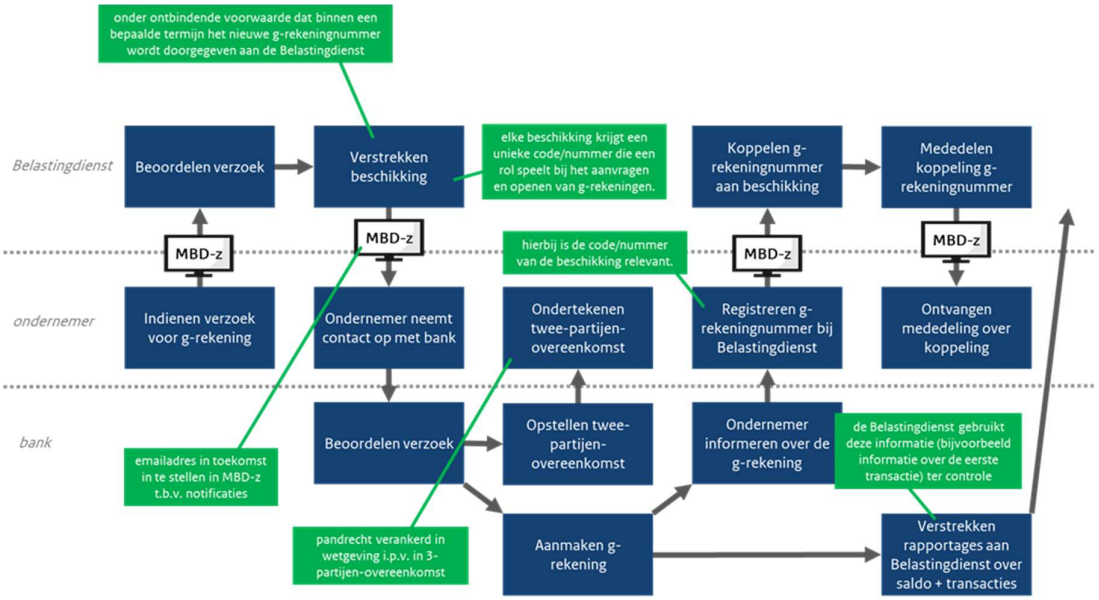
De goedkeurende beschikking geldt voor onbepaalde tijd en eindigt bij inwerkingtreding van de ontbindende voorwaarde (zie hoofdstuk 7.3.4). Voorts eindigt de goedkeurende beschikking bij intrekking van deze beschikking door de Belastingdienst of na opzegging van de g-rekening door de bank of de ondernemer.

7.3.8 *Storting op de g-rekening (pandrecht en vrijwaring)*

Op elke storting op een geopende g-rekening (gedurende de gehele levensduur van die g-rekening) is het wettelijk pandrecht van de ontvanger van toepassing en geldt voor de storter (wettelijke) vrijwaring voor de fiscale aansprakelijkheidsbepalingen (inleners-, keten- en opdrachtgeversaansprakelijkheid). Dit geldt ongeacht het wel of niet aanwezig zijn van een (geldige) goedkeurende beschikking. Een voorbeeld van zo'n situatie: stortingen op een recent geopende g-rekening waarvan later blijkt dat het rekeningnummer van de g-rekening niet tijdig en correct bij de Belastingdienst is gemeld en daardoor de ontbindende voorwaarde voor de goedkeurende beschikking in werking is getreden. De regel dat het wettelijk pandrecht en vrijwaring geldt voor alle stortingen gedurende de gehele levensduur van een g-rekening dient de eenvoud en rechtszekerheid. Een en ander voor zo ver dit niet in strijd is met de regels van faillissement, surséance van betaling en schuldsanering die van toepassing zijn op de ondernemer.



Afbeelding 3 – Het nieuwe proces voor het aanvragen en openen van een g-rekening en de veranderingen binnen de Belastingdienst weergegeven in rood en paars. MBD-z staat voor 'Mijn Belastingdienst-zakelijk': het digitale kanaal voor communicatie met ondernemers.



Afbeelding 4 – Het nieuwe proces voor het aanvragen en openen van een g-rekening

7.4 Nieuwe opzet werkproces opheffen g-rekening

In de nieuwe opzet kunnen net als in de bestaande situatie met de g-rekeningovereenkomst de Belastingdienst, de ondernemer en de bank het initiatief nemen tot opheffing van de g-rekening. De Belastingdienst doet dit door het intrekken van de beschikking goedkeuring gebruik g-rekening. De ondernemer en de bank doen dit door het opzeggen van de g-rekening. De intrekking van de beschikking door de Belastingdienst en de opzegging van de g-rekening door de ondernemer of de bank leiden vervolgens automatisch tot opheffing van de g-rekening.

7.5 Intrekking g-rekening door de Belastingdienst

7.5.1 Intrekking goedkeurende beschikking door de Belastingdienst

De Belastingdienst kan een beschikking goedkeuring gebruik g-rekening waaraan een geopende g-rekening is gekoppeld, op elk moment intrekken. Bij de beslissing over de intrekking past de Belastingdienst dezelfde criteria toe als bij het opzeggen door de Belastingdienst van de g-rekeningovereenkomst. De voorwaarden voor intrekking zijn te vinden in artikel 11 IKO. Na intrekking zal de bank de g-rekening moeten opheffen. Het opheffen van de g-rekening is een dwingende verplichting voor de bank. De bank heeft geen afwegingsruimte.

7.5.2 Betwisting intrekking door de ondernemer

De Belastingdienst zendt digitaal een bericht met het voornemen tot intrekking aan de ondernemer. Dit bericht heeft een dagtekening en vermeldt het aan de beschikking gekoppelde g-rekeningnummer, de tenaamstelling en het unieke

nummer van de goedkeurende beschikking die wordt ingetrokken en de reden(en) voor intrekking van de beschikking. De ondernemer heeft een termijn van 3 weken[52] om de intrekking te betwisten. Bij een tijdige en terechte betwisting door de ondernemer (conform bestaand proces) vervalt het voornemen tot intrekking en blijft de beschikking goedkeuring gebruik g rekening in stand. De Belastingdienst stuurt de ondernemer hierover een bericht. Als het voornemen tot intrekking niet binnen de termijn van 3 weken wordt betwist stuurt de Belastingdienst een bericht met dagtekening aan de ondernemer dat de beschikking is ingetrokken met ingang van de dagtekening van dit bericht. Na deze fase is er nog bezwaar, beroep, hoger beroep en beroep in cassatie mogelijk[53].

7.5.3 Afwikkeling intrekking

Tegelijkertijd met het bericht aan de ondernemer over de intrekking van de beschikking stuurt de Belastingdienst een bericht aan de bank dat de g-rekening opgeheven moet worden omdat de beschikking is ingetrokken. Dit bericht heeft een dagtekening en vermeldt de g-rekening en het unieke nummer van de ingetrokken beschikking. Het daaropvolgende berichtenverkeer tussen de bank en de Belastingdienst en de financiële afwikkeling van het opheffen van de g-rekening blijven gelijk aan de bestaande bankspecificaties in het Afsprakenstelsel g-rekeningen tussen de banken die de g-rekening aanbieden en de Belastingdienst.

Als het opheffen van de g-rekening achterwege blijft, stuurt de Belastingdienst een rappelbrief aan de bank. Als de bank na ontvangst van de rappelbrief van de Belastingdienst in gebreke blijft om de g-rekening op te heffen, dan zal uit de camt.053 rapportage blijken wanneer de g-rekening nog steeds actief is. Als dit blijkt dan stuurt de Belastingdienst een (digitale) herinnering aan de bank. Er is dus een controlemechanisme.

Bij een onterechte betwisting of een betwisting die de Belastingdienst ontvangt nadat de drie weken termijn om de intrekking te betwisten al is verstreken stuurt de Belastingdienst – onder opgaaf van redenen - een gedagtekend bericht aan de ondernemer dat de beschikking goedkeuring gebruik g-rekening definitief is ingetrokken met ingang van de dagtekening van dit bericht. Het lijkt praktisch om een te late betwisting alsnog te behandelen als bij ontvangst zou blijken dat het intrekkingsbericht nog niet is verzonden en te behandelen als bezwaarschrift als het intrekkingsbericht al wel is verzonden. Zie voorts hoofdstuk 13 Rechtsbescherming: bezwaar en beroep.

7.6 Opzegging g-rekening door ondernemer of bank

Tijdens de verkenning heb ik voorstellen geïnitieerd om de bestaande procedures bij opzegging van de g-rekening door de bank of door opzegging door de ondernemer te verbeteren. Het doel was om te kijken of het mogelijk was processtappen te besparen. Deze voorstellen bleken een grotere impact op de werkprocessen van de banken te hebben dan verwacht. Ik heb ze daarom ingetrokken.

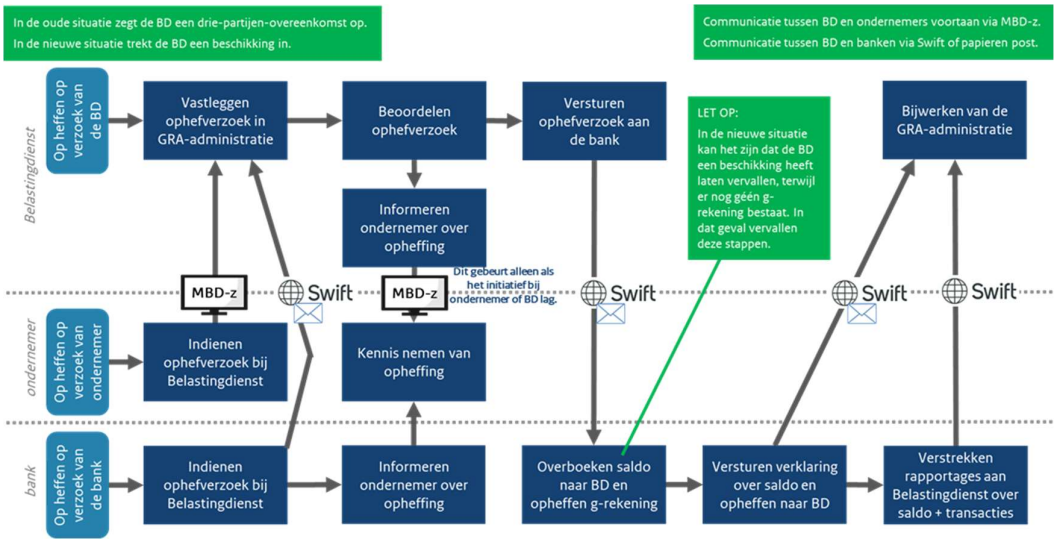
[52] De termijn van 3 weken is ontleend aan de werkwijze van de Belastingdienst bij een aansprakelijkstelling. De ontvanger stuurt de belanghebbende een vooraankondiging van de aansprakelijkstelling en stelt de belanghebbende in de gelegenheid om binnen drie weken na de dagtekening van de vooraankondiging zijn zienswijze kenbaar te maken (artikel 49.2a LI).
[53] Zie voor de fiscale rechtsbescherming voorts hoofdstuk 13

De bestaande procedures bij opzegging van de g-rekening door de g-rekeninghouder en door de bank blijven daarom in de nieuwe opzet bestaan. De g-rekeninghouder dient het verzoek in bij de Belastingdienst en de bank krijgt vervolgens een bericht van de Belastingdienst.

De bank meldt vormvrij bij de Belastingdienst het voornemen de g-rekening op te zeggen. Het daaropvolgende berichtenverkeer tussen de bank en de Belastingdienst en de financiële afwikkeling van het opheffen van de g-rekening blijven gelijk aan de bestaande bankspecificaties in het Afsprakenstelsel g-rekeningen tussen de banken die de g-rekening aanbieden en de Belastingdienst. In het opzeggingsformulier van de g-rekeninghouder vervalt vraag 3 Verklaring en machtiging. Voor deze machtiging komt algemeen verbindende regelgeving in de plaats die regelt dat de bank het saldo dat bij de opheffing van de g-rekening aanwezig is overmaakt naar de Belastingdienst. Het vervallen van deze vraag is een administratieve vereenvoudiging. Na opzegging van de g-rekening door de ondernemer of door de bank trekt de Belastingdienst de beschikking goedkeuring gebruik g-rekening in die bij de opgeheven g-rekening behoorde.

Als de politiek instemt met de voorstellen van de verkenning en besluit tot implementatie van de voorstellen doe ik de aanbeveling dat banken, bedrijfsleven en de Belastingdienst gezamenlijk de opheffingsprocedures van de g-rekening beoordelen op mogelijke verbeteringen. Om te zien of er verbeteringen mogelijk zijn die wél kunnen rekenen op draagvlak bij alle partijen. De periode van implementatie van de voorstellen voorafgaande aan de inwerkingtreding is voldoende ruim bemeten dat de Belastingdienst, de banken en de brancheorganisaties hierover zonder tijdsdruk in gesprek kunnen gaan. De regie hiervoor kan worden belegd bij de projectleiding implementatie die met de implementatie van de voorstellen wordt belast. Verbetering van de opheffingsprocedure is geen randvoorwaarde voor invoering van de verplichte g-rekening.

7.7 Schema werkprocessen intrekking g-rekening door Belastingdienst en opzegging g-rekening door ondernemer of bank



Afbeelding 5 – Schema werkprocessen opheffing g-rekening

7.8 Aanbevelingen verkenner Hoofdstuk 7

1. *Schaf de g-rekeningovereenkomst af. Hoofdstuk 7.1*
2. *Voer de nieuwe werkprocessen voor het openen en opheffen van een g-rekening in. Hoofdstuk 7.3 en 7.4*
3. *Laat de Belastingdienst (onder verantwoordelijkheid van de projectleiding implementatie), de banken en de brancheorganisaties gezamenlijk tijdens de implementatie van de voorstellen van de verkenning:*

A. *de acceptabele afwijkingen in de tenaamstelling van de g-rekening onderzoeken en vastleggen; en*
B. *de opheffingsprocedures van de g-rekening gezamenlijk beoordelen op mogelijke verbeteringen. Hoofdstuk 7.3.5 (A) Hoofdstuk 7.6 (B)*

8 Verbetering 2: Digitalisering (standaard) berichtenverkeer tussen Belastingdienst en ondernemers

8.1 Mijn Belastingdienst Zakelijk

Naast de in het vorige hoofdstuk beschreven verbeteringen in het werkproces van de g-rekening zal ook het (standaard) berichtenverkeer over de g-rekening tussen de Belastingdienst en de ondernemer worden gedigitaliseerd. Het standaard-berichtenverkeer tussen de Belastingdienst en een ondernemer over een g-rekening (ontvangen en mededelen) gaat uitsluitend via het portaal Mijn Belastingdienst Zakelijk (Hierna: MBD-z). Postverzending (en de verwerking van die post) vervalt voor deze standaardberichten. Ondernemers zijn al gewend om voor zakelijke belastingen aangifte te doen via dit portaal. Ze hebben dus ervaring met het inloggen op en het gebruiken van dit portaal. Deze verbetering en de verbeteringen in het werkproces liggen in elkaars verlengde en versterken elkaar. Deze combinatie is voor ondernemers en de Belastingdienst een substantiële verlichting van de werkprocessen betreffende de g-rekening.

8.2 Uitwerking gebruik portaal

De ondernemer ontvangt per e-mail notificaties van alle berichten die de Belastingdienst aan de ondernemer stuurt via MBD-z. Deze dienstverlening helpt de ondernemer overzicht te houden op het berichtenverkeer over de g-rekening via MBD-z. De ondernemer is verantwoordelijk voor het via MBD-z opgeven en beheren van een juist, geldig en actueel e-mailadres. De ondernemer ontvangt geen berichten per post als berichten of notificatie e-mails niet worden gelezen. De ondernemersorganisaties hebben hiermee ingestemd. Dit wordt zo nodig in de regelgeving vastgelegd. Dit laat onverlet dat bestuurlijke zorgvuldigheid met zich brengt dat de Belastingdienst actief monitort of een ondernemer een geldig notificatie e-mailadres heeft ingesteld in MBD-z. Het gebruik van een e-herkenningsmiddel voor MBD-z komt voor rekening van de ondernemer.

Een ondernemer kan alleen over zijn eigen g-rekeningen(en) en beschikkingen(en) communiceren via MBD-z[54]. Fiscaal dienstverleners/intermediairs kunnen via een machtiging toegang kunnen krijgen tot het g-rekening/WKA-gedeelte van MBD-z namens hun klanten. Voor buitenlandse ondernemingen is nog van belang dat zij hierop kunnen aansluiten omdat in de loop van het jaar 2024 het e-herkenningsmiddel beschikbaar is gekomen voor deze groep.

Het voornemen tot intrekking en het besluit tot intrekking of weigering worden altijd digitaal verzonden. Bij andere berichten dan standaardberichten wordt geen gebruik gemaakt van MBD-z maar blijft de bestaande postverzending bestaan. Deze berichten kunnen niet of moeilijk digitaal verwerkt worden omdat er veel feitelijke informatie moet worden verzonden. En voorbeeld hiervan als de Belastingdienst en de ondernemer in discussie zijn of een weigering of intrekking van een goedkeurende beschikking in verband met de status van de ondernemer terecht is. Het kan dan voorkomen dat de ondernemer eenmalig (omvangrijke) feitelijke

[54] Validatie van deze regel kan plaatsvinden binnen MBD-z of binnen de processen van Inning & Betalingsverkeer. Hiervoor zal de Belastingdienst te zijner tijd nog architectuurkeuzes maken.

informatie verstrekt over zijn bedrijfsvoering. Het is voor een ondernemer en de Belastingdienst eenvoudiger om dit per post te doen.

8.3 Aanbeveling verkenner Hoofdstuk 8

Digitaliseer het (standaard) berichtenverkeer over de g-rekening tussen de Belastingdienst en ondernemers. Hoofdstuk 8.1

9 Verbetering 3: Meer digitale communicatie tussen de Belastingdienst en de banken

9.1 Keuzestelsel berichtenverkeer banken en Belastingdienst

Naast de in hoofdstuk 7 en 8 beschreven verbeteringen in het werkproces van de g-rekening zal ook het berichtenverkeer tussen de Belastingdienst en de twaalf banken die g-rekeningen aanbieden worden verbeterd. De drie grootbanken hebben samen meer dan 97% van alle g-rekeningen. Een aantal banken heeft minder dan 100 g-rekeningen. Het palet aan banken is dus divers. Een verbetering van het berichtenverkeer voor alle twaalf banken die de g-rekening aanbieden vraagt daarom om een flexibele benadering.
Met het oog hierop wordt het bestaande postale berichtenverkeer vervangen door een keuzestelsel. Een bank kiest voor berichtenverkeer via Swift[55] of handhaven van het postaal verkeer. Gebruik van Swift is waarschijnlijk geschikt voor de drie grootbanken en postaal berichtenverkeer voor de overige banken die de g-rekening aanbieden.

Het keuzestelsel voor de banken en de verbeteringen in het werkproces van de g-rekening liggen in elkaars verlengde en versterken elkaar. In combinatie is dit voor banken en de Belastingdienst een substantiële verlichting van de werkprocessen betreffende de g-rekening.

9.2 Swift

Voor het digitaliseren van het berichtenverkeer over de g-rekening tussen de banken en de Belastingdienst is de keuze gevallen op het netwerk Swift. De banken en de Belastingdienst hebben ervaring met het gebruik van Swift. Het verzenden van de saldo- en transactiegegevens van de g-rekening door de banken aan de Belastingdienst vindt plaats via Swift (camt.053-rapportage). In de nieuwe opzet zal de Belastingdienst ook berichten over de g-rekening versturen aan de banken die daarvoor hebben geopteerd. Er komt een uniforme standaard voor het berichtenverkeer over de g-rekening via Swift. Het realiseren van deze uniforme standaard maakt onderdeel uit van de implementatie. De banken en de Belastingdienst stellen in onderling overleg de uniforme standaard op. Zij zullen dit uitwerken na politieke besluitvorming over de voorstellen van de verkenning. Betaalvereniging Nederland zal de uniforme standaard beheren, als onderdeel van het Afsprakenstelsel g-rekeningen. De uniforme standaard dient te zijn afgerond voorafgaand aan de inwerkingtreding van de voorstellen.

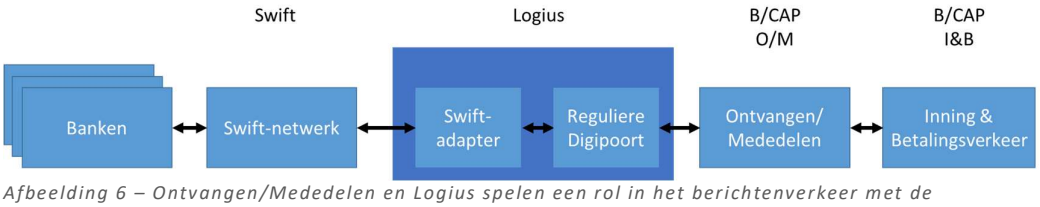
Een bank hoeft niet op het moment van de inwerkingtreding van de verplichte g-rekening de wijzigingen in Swift al geïmplementeerd te hebben. Als tegemoetkoming aan de banken zal het mogelijk zijn voor banken om de overstap naar Swift te maken in de periode tot 2 jaar na de inwerkingtreding van de voorstellen. Dit is van belang voor de banken die niet zeker weten of zij al klaar zijn om bij

[55] Swift is een netwerk dat banken gebruiken om veilig, nauwkeurig en snel berichten te kunnen uitwisselen.

inwerkingtreding van de voorstellen al direct over te stappen op Swift.[56] De Belastingdienst, onder regie van de projectleiding digitalisering berichtenverkeer Belastingdienst en banken, stelt samen met de banken een gezamenlijke projectorganisatie in om de migratie **naar** Swift vorm te geven en om dit binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de verplichte g-rekening te implementeren. De Swift-banken gezamenlijk en de Belastingdienst kunnen om kostenredenen in onderling overleg besluiten dunne werkstromen niet in Swift op te nemen.

In 2026 onderzoekt de Belastingdienst of postaal verkeer kan worden vervangen door secure e-mail. De Belastingdienst neemt in Q1 2027 contact op met Betaalvereniging Nederland over de uitkomsten hiervan.

Hierna volgt een stroomschema van het berichtenverkeer tussen banken en de Belastingdienst via het netwerk Swift.



Afbeelding 6 – Ontvangen/Mededelen en Logius spelen een rol in het berichtenverkeer met de banken via Swift.

9.3 Technische uitgangspunten bij communicatie via Swift

In Swift is voor het berichtenverkeer van de g-rekening de keuze gevallen op gebruik van het FileAct-kanaal in Swift. Dat is conform het huidige kanaal voor de aanlevering van camt.053-rapportages aan de Belastingdienst.

De payload[57] bestaat uit XML-berichten[58] (waarvan opbouw/structuur gezamenlijk wordt bepaald door Belastingdienst en de betrokken banken).

Compressie is mogelijk (waarschijnlijk zelfs wenselijk, want dat maakt transport over Swift goedkoper). Bij het versturen van berichten door de Belastingdienst naar de banken vindt compressie plaats binnen de Swift-adapter van Logius. Bij ontvangst van berichten afkomstig van de banken vindt eventuele decompressie eveneens plaats binnen de Swift-adapter. Dit is conform huidige situatie bij het gebruik van Swift voor de camt.053-rapportage.

Bij het versturen van berichten door de Belastingdienst naar de banken wordt er géén ontvangstbevestiging teruggestuurd door de banken.

Bij het versturen van berichten door de banken naar de Belastingdienst hoeft de Swift-adapter géén transportbevestiging terug te geven aan Swift. Ook hoeft er

[56] De banken die hiervan gebruik maken zullen in de periode tussen inwerkingtreding van de voorstellen en de overstap naar Swift de werkprocessen door postaal verkeer moeten uitvoeren.
[57] De payload zijn de gegevens die worden verzonden
[58] XML (Extensible Markup Language) is een standaard voor de syntaxis van formele opmaaktalen waarmee men gestructureerde gegevens kan weergeven in de vorm van platte tekst.

géén ontvangstbevestiging teruggestuurd te worden naar de banken. Dit is conform huidige situatie bij het gebruik van Swift voor de camt.053-rapportage.
Er vinden zowel bij ontvangen als verzenden van berichten géén berichtvalidaties (XSD-validaties[59] op de payload) plaats binnen Swift-adapter, Digipoort en het dienstonderdeel Onvangen/Mededelen[60]. Dit is conform huidige situatie bij het gebruik van Swift voor de camt.053-rapportage.
Als er binnen de Belastingdienst informatie gebundeld moet worden dan verzorgt het dienstonderdeel Inning & Betalingsverkeer[61] het bundelen. Het dienstonderdeel O/M hoeft dan dus maar één bericht mee te delen.

[59] Een XSD-validatie houdt in dat het XMl-bestand wordt gecontroleerd aan de hand van een vooraf gedefinieerd schema om te garanderen dat het voldoet aan de opgegeven regels en structuur
[60] Het dienstonderdeel Ontvangen/Mededelen van de directie Centrale Administratieve Processen van de Belastingdienst is verantwoordelijk voor het ontvangen en verzenden van gegevens tussen de Belastingdienst en externe partijen.
[61] Dit is een dienstonderdeel van Belastingdienst/CAP

9.4 Aanbevelingen verkenner Hoofdstuk 9

1. *Laat de banken die de g-rekening aanbieden kiezen voor berichtenverkeer met de Belastingdienst via Swift of doorgaan met postaal verkeer. Hoofdstuk 9.1*
2. *Stel een gezamenlijke projectorganisatie van de Belastingdienst (projectleiding digitaal berichtenverkeer Belastingdienst en banken) en de banken in om de migratie naar Swift vorm te geven. Hoofdstuk 9.2*
3. *Laat de Belastingdienst (projectleiding digitaal berichtenverkeer Belastingdienst en banken) onderzoeken of postaal verkeer met de banken kan worden vervangen door secure e-mail. Hoofdstuk 9.2*
4. *Neem de overeengekomen technische uitgangspunten bij communicatie via Swift over. Hoofdstuk 9.3*

10 Verbetering 4: Verkorten en vergemakkelijken deblokkeren g-rekening

10.1 Deblokkeren g-rekening

Naast de verbetermaatregelen uit de hoofdstukken 7, 8 en 9, is verbetering van het deblokkeringsproces noodzakelijk.

Ondernemers die een g-rekening houden gebruiken het saldo van de g-rekening om loonheffingen en omzetbelasting af te dragen of om door te storten naar een andere g-rekening. Het komt vaak voor dat opdrachtgevers meer op de g-rekening storten dan nodig is voor het afdragen van loonheffingen en omzetbelasting of het doorstorten naar een andere g-rekening. Dan ontstaat er een overtollig saldo op de g-rekening. Een ondernemer moet snel over het overtollige saldo kunnen beschikken vanwege zijn noodzakelijke gezonde liquiditeitspositie. Een ondernemer kan dat bereiken door een verzoek in te dienen bij de Belastingdienst om een overtollig saldo op de g-rekening vrij te laten komen (een deblokkeringsverzoek). Voor de Belastingdienst is het behandelen van een deblokkeringsverzoek meer dan een transactie in het betalingsverkeer. Bij deblokkering van een tegoed geeft de Belastingdienst ook het pandrecht op het te deblokkeren tegoed prijs. De Belastingdienst moet een goede inschatting maken of het verantwoord is voor deze ondernemer het pandrecht op het te deblokkeren tegoed prijs te geven. De Belastingdienst moet controleren of de ondernemer nog betalingsachterstanden heeft of in de nabije toekomst naheffingsaanslagen opgelegd krijgt.

De praktijk leert dat de doorlooptijd tussen het indienen van een deblokkeringsverzoek en het uit betalen van het te deblokkeren tegoed kan oplopen tot 4-6 weken. In de verkenning hebben de brancheorganisaties erop gehamerd dat deze doorlooptijd korter moet worden. Dit is een begrijpelijk verzoek. Verkorting van deze termijn versterkt de liquiditeitspositie van ondernemers. Tegelijkertijd moet de Belastingdienst in de gelegenheid blijven om te toetsen of een deblokkering verantwoord is. De criteria voor beoordeling van het verzoek tot deblokkering blijven dan ook ongewijzigd. Verkorten van de deblokkeringstermijn is een belangrijk thema geweest tijdens de verkenning.

10.2 Verkenning en deblokkeren (verkorten en vergemakkelijken)

De voorgestelde digitalisering van het (standaard) berichtenverkeer tussen de ondernemer en de Belastingdienst gaat ook gelden voor deblokkeringsverzoeken. De ondernemer hoeft het voorgeschreven formulier voor een deblokkeringsverzoek niet meer per post naar de Belastingdienst te versturen. Hij kan het formulier invullen en opsturen via het portaal MBD-z. Het niet meer ter post hoeven bezorgen, de doorlooptijd bij de post en de verwerking van de bezorgde post bij de Belastingdienst zal in de praktijk de doorlooptijd van een deblokkeringsverzoek met circa 5 werkdagen verkorten.

Verder zal het voorgeschreven formulier voor een deblokkeringsverzoek eenvoudiger worden. In het formulier vervalt de vraag naar toestemming van de ondernemer met het afboeken van het te deblokkeren tegoed op de overige belastingschulden. Er komt een bepaling in de Invorderingswet 1990 die deze bevoegdheid aan de

ontvanger toekent zodat toestemming van de ondernemer overbodig is. Het vervallen van deze vraag is administratieve winst voor de ondernemer. De werkwijze van afboeking op de overige belastingschulden voorafgaand aan de deblokkering blijft hetzelfde. Voorts is het streven om de bij de vraag over de contactgegevens de bij het vorige deblokkeringsverzoek opgegeven contactgegevens voor in te vullen. Als deze niet meer kloppen, dan kan de ondernemer de contactgegevens actualiseren.

Waar mogelijk zal de Belastingdienst de beoordeling van een deblokkeringsverzoek automatiseren met de benodigde waarborgen voor een zorgvuldig proces. Dit is primair bedoeld om de werkdruk bij de Belastingdienst te verlagen of in ieder geval niet te laten toenemen. Daarbij is het uitgangspunt dat efficiënte besluitvorming niet ten koste gaat van de kwaliteit van het toezicht. Automatiseren van de beoordeling van een deblokkeringsverzoek zal ook een positief effect hebben op de deblokkeringstermijn. Het is nu nog niet mogelijk dit effect te kwantificeren en een inschatting te maken wanneer automatisering van de beoordeling van het deblokkeringsverzoek tot een verkorting van de deblokkeringstermijn zal leiden.

10.3 Verbeteringen in de periode van 2025 tot de inwerkingtreding van de voorstellen verkenning

De gerechtvaardigde wens van de brancheorganisaties om naar de deblokkeringstermijnen te kijken is voor de Belastingdienst een aansporing geweest om, los van de verkenning, te kijken naar verdere verbeteringen.

De verwerking van de uit te betalen deblokkeringen wordt overgeheveld naar een ander onderdeel van de betalingsverkeersystemen binnen de Belastingdienst. Dit onderdeel verwerkt de betalingen sneller waardoor een tijdwinst van 3 werkdagen wordt bereikt. De Belastingdienst zal deze overheveling op afzienbare termijn implementeren en in ieder geval vóór de inwerkingtreding van de voorstellen van de verkenning. Deze verkorting van 3 werkdagen komt bovenop de in onderdeel 10.2 geschetste verkorting met 5 werkdagen. Door de overheveling vervallen ook handmatige controle -en overdrachtsmomenten, worden de medewerkers digitaal beter ondersteund en krijgen zij meer gebruiksgemak waardoor het proces veel efficiënter uitgevoerd zal worden. De uitwerking voor het bedrijfsleven hiervan zal zijn dat het risico op achterstanden en voorraden van deblokkeringsverzoeken veel kleiner wordt.

Voorts heeft de Belastingdienst plannen om na de digitalisering van de formulieren verklaringen betalingsgedrag ook het formulier 'deblokkering g-rekening' te digitaliseren. Dit betekent dat een ondernemer via de site van de Belastingdienst een digitaal formulier kan invullen en dit ook digitaal kan indienen. Als de Belastingdienst dit al vóór de inwerkingtreding van de voorstellen van de verkenning invoert, kan verkorting van de deblokkeringstermijn door het vervallen van de fysieke post nog sneller worden gerealiseerd.

Ik beveel aan om na de besluitvorming over de implementatie van de voorstellen van de verkenning het verder verkorten van de deblokkeringstermijn te blijven agenderen. Met het oog hierop acht ik het wenselijk om onder regie van de projectleiding implementatie de bestaande structuur van het deblokkeringsproces nader te analyseren. De analyse zou zich moeten concentreren op de vraag of het

aantal processtappen kan worden teruggebracht zonder dat dit ten koste gaat van het toezicht. De resultaten van deze analyse dienen gereed te zijn op 1-1-2028.

10.4 Aanbevelingen verkenner Hoofdstuk 10

1. *Neem de voorstellen tot het verkorten en vergemakkelijken van het deblokkeren van de g-rekening over. Hoofdstuk 10.2*
2. *Laat de Belastingdienst (projectleiding implementatie) in de periode tot de beoogde inwerkingtreding van de verplichte g-rekening nader analyseren of het aantal processtappen van de deblokkering kan worden teruggebracht waarbij de resultaten gereed zijn op 1-1-2028. Hoofdstuk 10.3*

11 Impact op bestaande g-rekeningprocessen

11.1 Uitgangspunten inventarisatie impact

In de hoofdstukken 7 tot en met 10 zijn de verbetervoorstellen voor de g-rekening beschreven en toegelicht. Dit hoofdstuk analyseert de impact van deze voorstellen op de overige werkprocessen van de g-rekening. Als blijkt dat aanpassingen nodig zijn, dan zijn die direct in kaart gebracht en uitgewerkt in dit hoofdstuk. Ook zijn de positieve effecten van de verbetervoorstellen op de bestaande werkprocessen in beeld gebracht. De belangen en perspectieven van ondernemers, banken en Belastingdienst worden bij deze analyse geïntegreerd in beeld gebracht.

11.2 Rechtsvormwijziging

Bij een rechtsvormwijziging, bijvoorbeeld van eenmanszaak naar BV, wijzigt het fiscaal nummer waaronder aangifte wordt gedaan. In de *bestaande* situatie moet de g-rekeningovereenkomst worden ingetrokken, een nieuwe g-rekeningovereenkomst worden gesloten en de ondernemer een nieuwe g-rekening openen. Bij verwerking van betalingen aan de Belastingdienst wordt een relatie gelegd tussen de g-rekening en het fiscale nummer voor de loonheffingen en omzetbelasting. In de bestaande situatie kan er sprake zijn van drie fiscale nummers: dat van de eenmanszaak, de BV i.o. en de BV. In de nieuwe situatie wordt zoveel mogelijk conform de bestaande situatie gehandeld.

In de *nieuwe* situatie moet de ondernemer een nieuwe beschikking goedkeuring gebruik g-rekening aanvragen. De Belastingdienst beoordeelt deze aanvraag volgens de bestaande criteria en verstrekt na akkoord een nieuwe beschikking goedkeuring gebruik g-rekening. Vervolgens moet de ondernemer met de nieuwe beschikking een nieuwe g-rekening openen. Bij een wijziging van de rechtsvorm mag de oude g-rekening gedurende 3 maanden blijven bestaan. Zo kunnen stortingen op de g-rekening van de oude entiteit nog enige tijd binnenkomen en kunnen LH en OB nog betaald worden vanaf de g-rekening. De oude beschikking goedkeuring gebruik g-rekening blijft in die periode van 3 maanden geldig. De Belastingdienst behoudt gedurende die periode uitwinmogelijkheden. De Belastingdienst zal de termijn van 3 maanden bewaken.

11.3 Mutatie van de gekoppelde subnummers van het fiscale nummer (toevoegen en/of afvoeren) en/of naamswijziging

In de *bestaande* situatie moet bij het toevoegen en/of afvoeren van subnummers van het fiscale nummer en/of naamswijziging de bestaande g-rekeningovereenkomst worden ingetrokken en moet een nieuwe g-rekeningovereenkomst worden gesloten. Dit is omslachtig omdat het gaat om veranderingen die uitsluitend relevant zijn in de rechtsverhouding tussen de Belastingdienst en de ondernemer. De bank staat hierbuiten. In de bestaande situatie moet de ondernemer aan de Belastingdienst verzoeken deze mutaties aan te brengen in een nieuwe g-rekeningovereenkomst die vervolgens door alle partijen moet worden ondertekend.

In de nieuwe opzet is het pandrecht op het saldo van de g-rekening gekoppeld aan de rekeninghouder in zijn hoedanigheid als aannemer/uitlener. Daarmee geldt het pandrecht automatisch op de mutaties van de subnummers. Voor het verwerken van de betaling is de mutatie intern wel nodig.

De reikwijdte van het pandrecht wordt in de voorstellen bepaald op het niveau van het fiscale nummer. Als er nu problemen zijn met de reikwijdte van het pandrecht dan worden die door de voorstellen opgelost. Het muteren van de subnummers is alleen van belang voor het kunnen afdragen van loonheffingen en omzetbelasting waarvoor aangifte is gedaan op die subnummers. Dit kan met een mutatie op de bestaande beschikking. De koppeling tussen de bestaande goedkeurende beschikking en de g-rekening blijft in stand.

In de nieuwe opzet kan in overeenstemming met de huidige situatie de ondernemer de Belastingdienst nog steeds verzoeken deze mutaties aan te brengen. Daarnaast krijgt de Belastingdienst de bevoegdheid om deze mutaties ambtshalve aan te brengen. De Belastingdienst gebruikt deze bevoegdheid alléén als een Belastingdienstmedewerker ziet dat er iets niet klopt in bijvoorbeeld de subnummers. De Belastingdienst stuurt een bericht aan de ondernemer waarin de gemuteerde gegevens in de beschikking zijn verwerkt. Aan het geldende beschikkingsnummer voegt de Belastingdienst een extensie toe. De gemuteerde beschikking krijgt een dagtekening.

Conform de wens van de banken ontvangen zij hierover geen bericht. De aan de beschikking goedkeuring gebruik g-rekening gekoppelde g-rekening blijft ook na mutatie in gebruik. Er hoeft dus geen nieuwe g-rekening te worden geopend.

In de regelgeving wordt opgenomen dat de Belastingdienst deze mutaties (subnummer en tenaamstelling) ambtshalve kan aanbrengen.
Dit bevordert een actuele en sluitende g-rekeningenadministratie en vergroot de rechtszekerheid voor de ondernemer. Voorts voorkomt het uitval van betalingen op nieuwe subnummers en onnodig hoge deblokkeringsverzoeken.

11.4 Uitwinning g-rekening

De werkprocessen voor het uitwinnen van een g-rekening veranderen niet. Uitwinnen blijft een discretionaire bevoegdheid van de ontvanger en blijft alleen mogelijk voor vorderingen waarvoor de ontvanger aansprakelijk kan stellen op grond van de keten- inleners- of opdrachtgeversaansprakelijkheid. Het pandrecht rust op het saldo van de g-rekening. Het pandrecht wordt gevestigd voor vorderingen op niveau fiscaal nummer van de ondernemer, die betrekking hebben op het ter beschikking stellen van arbeid of aanneming van werk. Er is geen afhankelijkheid van subnummers en mutaties daarin. Dit betekent dat er geen onduidelijkheid is over de verhaalsmogelijkheid van de ontvanger bij het toevoegen en/of afvoeren van subnummers van het fiscale nummer en/of naamswijziging.

11.5 Blokkade g-rekening

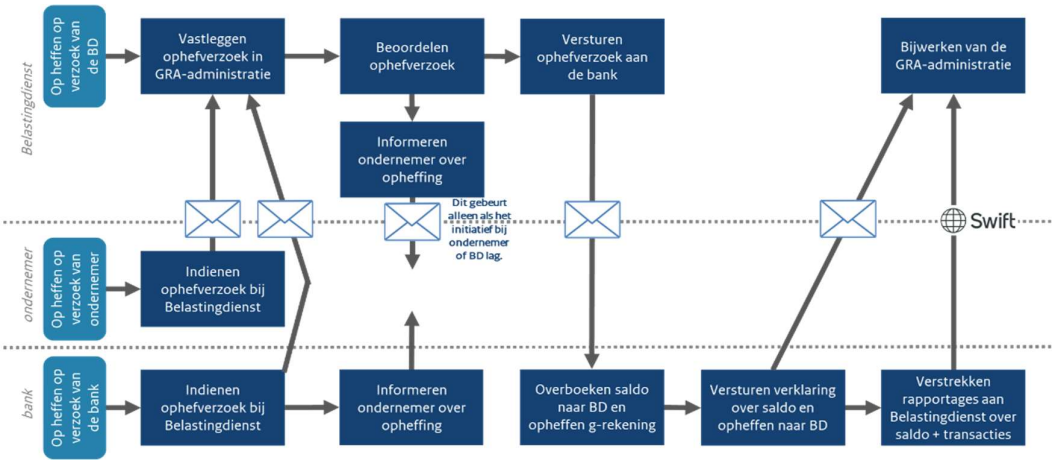
De werkprocessen voor blokkade[62] van een g-rekening veranderen niet. Er is geen impact.

11.6 Camt.053-rapportages door de banken

De ontvangst van door banken opgestuurde camt.053-rapportages verandert niet. De camt.053-rapportages geven de Belastingdienst controle-informatie of de actieve g-rekeningen gekoppeld zijn aan een geldige beschikking goedkeuring gebruik g-rekening. Tijdens de implementatie zal de Belastingdienst bepalen in welke mate er geautomatiseerd gecontroleerd wordt en in welke mate dit handmatig werk betekent. Streven is dit proces zoveel mogelijk te automatiseren. Voorafgaand aan de uitvoeringstoets zal de Belastingdienst hierover nadere keuzes maken. Voorafgaand aan inwerkingtreding van het nieuwe stelsel zal de Belastingdienst van alle bestaande g-rekeningen controleren of ze zijn gekoppeld aan een bestaande g-rekeningovereenkomst.

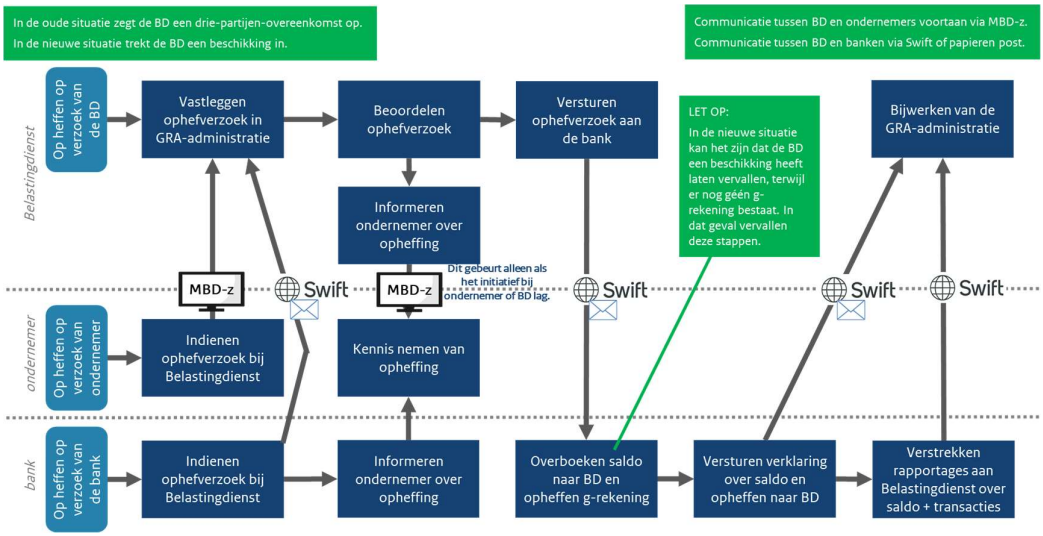
11.7 Opheffen g-rekening

In hoofdstuk 7.4 -7.7 zijn de voorstellen toegelicht voor intrekking van de beschikking goedkeuring gebruik g-rekening door Belastingdienst en opzegging van de g-rekening door de ondernemer en de bank en de daaruit automatisch voorvloeiende opheffing van een g-rekening. De afbeeldingen 7 en 8 laten zien wat de verschillen zijn tussen het huidige proces en het proces na invoering van de voorstellen van de verkenning.



Afbeelding 7 – Huidige proces voor het intrekken van een g-rekening

[62] De blokkade van de g-rekening is geregeld in het Afsprakenstelsel g-rekeningen tussen de banken die de g-rekening aanbieden en de Belastingdienst. Het wordt gebruikt voorafgaande aan intrekking van de g-rekening in verband met fraude. Dit werkproces moet niet worden verward met de deblokkeringsverzoeken die in hoofdstuk 5 worden behandeld. Overwogen kan worden deze blokkademogelijkheid in de nieuwe regelgeving op te nemen.



Afbeelding 8 – Nieuwe proces voor het opheffen van een g-rekening. In groen wordt aangegeven wat er is veranderd.

12 Inrichting transitie oude naar nieuwe stelsel in relatie tot bestaande g-rekeningen

12.1 Omzetting bestaande g-rekeningovereenkomsten

Bij een aanpassing van werkprocessen speelt altijd de vraag of de wijzigingen alleen gaan gelden voor de nieuwe gevallen of dat de gewijzigde werkprocessen ook gaan gelden voor de bestaande gevallen. Omdat de voorgestelde wijzigingen in het openen en opheffen van een g-rekening impact hebben op andere werkprocessen zoals intrekking van de g-rekening, mutaties in tenaamstelling of subnummers van het loonheffingsnummer (zie hoofdstuk 11 Impact op bestaande g-rekeningprocessen) zou voor deze werkprocessen twee varianten gaan gelden, te weten werkwijze -a- bij g-rekeningen die zijn geopend op grond van een g-rekeningenovereenkomst en werkwijze -b- bij g-rekeningen die zijn geopend op basis van een goedkeurende beschikking. Dit is een onwenselijke complicering van de praktijk die nog tientallen jaren zou duren. Het zal ook aanleiding geven tot het maken van fouten, ontstaan van misverstanden en het moeten verrichten van herstelhandelingen. Het is onwenselijk om twee stelsels (oud en nieuw) naast elkaar te laten bestaan.

Het is dan ook beter om in één keer door de zure appel heen te bijten en het nieuwe stelsel ook te laten gelden voor de bestaande g-rekeningen. Dan zijn in het nieuwe stelsel alle werkprocessen uniform. Ongeacht of de g-rekeningen zijn geopend na het sluiten van een g-rekeningovereenkomst of na het afgeven van een goedkeurende beschikking gebruik g-rekening.

12.2 Oplossing bestaande g-rekeningen

De Belastingdienst stuurt alle ondernemers die een g-rekening houden die is geopend met een g-rekeningovereenkomst eenmalig een kennisgeving dat van rechtswege[63] de g-rekeningovereenkomst is omgezet in een beschikking goedkeuring gebruik g-rekening die onherroepelijk vaststaat. De ondernemer hoeft richting Belastingdienst en bank niets meer te doen.

Deze kennisgeving bevat dezelfde gegevens die een beschikking goedkeuring gebruik g-rekening bevat. In plaats van de beoogde bank wordt het bestaande g-rekeningnummer vermeld.

De Belastingdienst stuurt aan de ongeveer 45.000 bestaande g-rekeninghouders een kennisgeving. Om het bereik te maximaliseren gebeurt dit zowel per post als digitaal via MBD-z. Het is wenselijk bij de kennisgevingen ook voorlichtingsmateriaal over het nieuwe stelsel te delen. De ondernemer hoeft de kennisgeving niet te tonen aan de bank. De ondernemer kan de kennisgeving desgewenst tonen aan opdrachtgevers. De Belastingdienst zal deze operatie buiten de reguliere uitvoering om zo veel mogelijk geautomatiseerd afwikkelen (productie kennisgevingen, adressering, verzending en archivering). De betreffende wijziging is een goed moment om te komen tot een schoning van het bestand (adressen). Een tijdelijke toename van het klantcontact ligt in de lijn der verwachtingen, wat een incidenteel

[63] Dit zal in algemeen verbindende regelgeving worden vastgelegd.

aanvullend capaciteitsbeslag met zich mee zal brengen voor de Belastingdienst, in het bijzonder bij de dienstonderdelen Belasting Telefoon en CAP/UPI.

12.3 Belang goede communicatie bestaande g-rekeninghouders

Het is van groot belang om de kennisgeving aan alle bestaande houders van een g-rekening te flankeren met precieze en effectieve communicatie. Het gaat immers om een groep van ongeveer 45.000 ondernemers. Het moet voor de bestaande g-rekeninghouders klip-en-klaar zijn dat zij richting Belastingdienst en bank niets hoeven te doen bij de transitie van het oude naar het nieuwe stelsel. Het moet voor deze groep ook direct duidelijk zijn dat de werking van de g-rekening ongewijzigd is.

Wat wel wijzigt voor deze groep is de communicatie met de Belastingdienst over de g-rekening via MBD-z. Een voorbeeld van regelmatig voorkomende communicatie is het verzoek om een deblokkering. De Belastingdienst stuurt naast de kennisgeving tegelijkertijd een brief aan de ondernemer om deze boodschap over te brengen. Goede communicatie zal onnodige klantcontacten naar aanleiding van de kennisgeving voorkomen. Het voorkomen van onnodige klantcontacten is een gezamenlijk belang van banken, ondernemers en Belastingdienst.

De banken verzoeken om in de begeleidende communicatie bij de kennisgeving ook te vermelden dat er voor de rekeninghouder contractueel niets verandert en dat de rekeningovereenkomst die de klant met de bank heeft blijft bestaan. De banken verzoeken voorts om de algemene communicatie-uitingen (zoals modellen van brieven, folders, teksten op de website van de Belastingdienst) voorafgaand ter consultatie voor te leggen aan de banken. Ten slotte willen de banken graag ruim van tevoren op de hoogte zijn van de tijdstip(pen) waarop de Belastingdienst de kennisgevingen verstuurt aan de bestaande g-rekeninghouders. Mijn aanbeveling is om aan deze verzoeken van de banken gehoor te geven en om de consultatie van de banken uit te breiden tot al het relevante communicatiemateriaal voorafgaand aan de verzending van de kennisgeving aan de bestaande g-rekeninghouders. Dit is een taak voor de projectleiding implementatie.

12.4 Unhappy flow

De voorgestelde transitie van het oude naar het nieuwe stelsel in relatie tot bestaande g-rekeninghouders is gebaseerd op een happy flow. De banken verzoeken in de periode van de implementatie aandacht te schenken aan mogelijke unhappy flows en de banken daarover te consulteren. Mijn aanbeveling is dat de Belastingdienst in de periode na de politieke besluitvorming en voorafgaande aan de inwerkintreding aandacht geeft aan mogelijke unhappy flows en de banken en de brancheorganisaties daarbij consulteert. Dit is een aandachtspunt voor de projectleiding implementatie.

12.5 Aanbevelingen verkenner Hoofdstuk 12

1. *Laat de nieuwe werkprocessen ook gelden voor de bestaande g-rekeninghouders en zorg ervoor dat zij daar niets voor hoeven te doen. Hoofdstuk 12.2*
2. *Laat de banken meelezen op de algemene communicatie-uitingen aan de bestaande g-rekeninghouders in de overgangsfase en informeer de banken ruim van tevoren wanneer de Belastingdienst deze gaat versturen. Hoofdstuk 12.3*
3. *Laat de projectleiding implementatie in overleg met de banken en de brancheorganisaties voorafgaande aan de inwerkingtreding aandacht geven aan mogelijke unhappy flows. Hoofdstuk 12.4*

13 Rechtsbescherming: bezwaar en beroep

13.1 Voldoende rechtsbescherming?

Op 22 april 2021 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Financiën het eindrapport "Burgers beter beschermd" van de adviescommissie "Praktische rechtsbescherming van burgers en kleine ondernemers in belastingzaken" aan de Tweede Kamer aangeboden[64]. Uit het rapport blijkt dat sommige burgers en kleine ondernemers in de praktijk op hindernissen stuiten bij het behalen van hun fiscale rechten en dat zij in de praktijk onvoldoende rechtsbescherming ervaren. In de verkenning zijn geen knelpunten in de rechtsbescherming gesignaleerd betreffende de bestaande g-rekeningen.

Na de inwerkingtreding van het toelatingsstelsel voor uitzendondernemingen zal het houden van een g-rekening een voorwaarde worden om als uitzendonderneming in Nederland te worden toegelaten. Weigering of intrekking van een g-rekening[65] zal dan het ingrijpende gevolg hebben dat een (voorlopig) toegelaten uitzendonderneming zijn toelating verliest[66]. Voor bepaalde buitenlandse uitzendondernemingen[67] die aantoonbaar geen g-rekening kunnen openen zal de alternatieve verplichting gaan gelden om een door de Belastingdienst verleende ontheffing te hebben. Weigering of intrekking van zo'n ontheffing zal eveneens het ingrijpende gevolg hebben dat een (voorlopig) toegelaten uitzendonderneming zijn toelating verliest[68]. Dit was voor de Belastingdienst en een enkele brancheorganisatie aanleiding om een lans te breken voor bezwaar en beroep tegen deze besluiten van de Belastingdienst. Ik heb dit voorstel overgenomen.

13.2 Bezwaar en beroep

Er komt bezwaar, beroep, hoger beroep en beroep in cassatie voor vier verschillende beschikkingen. Hoofdstuk V van de Algemene wet inzake rijksbelastingen zal hierop van overeenkomstige toepassing zijn. Het gaat om bezwaar, beroep, hoger beroep en beroep in cassatie zoals bijvoorbeeld bedoeld in artikel 7 Kostenwet invordering rijksbelastingen.

Bezwaar en beroep hebben geen schorsende werking volgens de hoofdregel uit de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent dat de g-rekening wordt opgeheven na een intrekking en de inlener niet meer vrijwarend kan storten.

Het bezwaar en beroep wordt behandeld door de primaire uitvoeringsdirecties van de Belastingdienst waaronder de betreffende belastingschuldige valt (LIC, MKB, GO en P[69]).

---

[64] Kamerstuk 31066, nr.820
[65] Dat betekent dat de inlener niet meer vrijwarend kan storten.
[66] Zie bijlage 4 voor de tijdlijn controle en rechtsbescherming in het toelatingsstelsel
[67] Zie hoofdstuk 14.4 welke buitenlandse toegelaten ondernemingen daaronder vallen.
[68] Zie hoofdstuk 5.5 en hoofdstuk 14
[69] LIC is het dienstonderdeel Landelijk Incassocentrum van de directie Centrale Administratieve Processen, MKB is de directie Midden- en Kleinbedrijf, GO is de directie Grote Ondernemingen en P is de directie Particulieren.

Het zullen naar verwachting dunne werkstromen zijn. De verwachting is dat de heroverweging (die blijft bij intrekking) in veel gevallen net als nu soelaas biedt. De g-rekeninghouder ontvangt immers eerst een voornemen tot intrekking met een reactietermijn van drie weken[70].

De volgende beschikkingen worden voor bezwaar en beroep vatbaar.
1. Afwijzing verzoek goedkeurende beschikking gebruik g-rekening.
Uitvoerder: LIC, MKB, GO of P;
Afwijzingsgronden zijn gelijk aan de bestaande gronden dat een ontvanger niet instemt met een g-rekeningovereenkomst[71].
2. Intrekking goedkeurende beschikking gebruik g-rekening (na toepassing informele herziening door de primaire directie);
Uitvoerder: LIC, MKB, GO of P.
Intrekkingsgronden zijn gelijk aan de bestaande opzeggingsgronden van de ontvanger bij een g-rekeningovereenkomst[72].
3. Afwijzing verzoek ontheffing verplicht houden van een g-rekening door een buitenlandse toegelaten uitzendonderneming;
Uitvoerder: P.
Afwijzingsgronden: zie Hoofdstuk 14 Ontheffing verplichte g-rekening voor buitenlandse uitzendondernemingen.
4. Intrekking verleende ontheffing verplicht houden van een g-rekening door een buitenlandse toegelaten uitzendonderneming.
Uitvoerder: P.
Intrekkingsgronden: zie hoofdstuk 14 Ontheffing verplichte g-rekening voor buitenlandse uitzendondernemingen.

13.3 Uitwerking rechtsbescherming afgestemd op het toelatingsstelsel

De afwijzing verzoek goedkeurende beschikking gebruik g-rekening en de intrekking goedkeurende beschikking gebruik g-rekening hebben betrekking op alle ondernemers die gerechtigd zijn om een g-rekening aan te vragen en te houden. Dit kunnen toegelaten uitzendondernemingen zijn maar ook andere ondernemers zoals (onder)aannemers. Het afwijzen van de aanvraag heeft voor alle aanvragers het primaire rechtsgevolg dat de ondernemer geen g-rekening kan openen en het intrekken van de goedkeurende beschikking heeft voor alle houders van de beschikking het primaire rechtsgevolg dat de bestaande g-rekening wordt gesloten en de opdrachtgever niet meer vrijwarend kan storten.

Voor zover de aanvragers of de houders van een goedkeurende beschikking (voorlopig) toegelaten uitzendondernemingen zijn, treedt bij afwijzing van de aanvraag of intrekking van de goedkeurende beschikking een secundair rechtsgevolg op. Zij verliezen namelijk hun toelating als uitzendonderneming en zijn niet meer gerechtigd om in Nederland arbeid ter beschikking te stellen.

De afwijzing verzoek ontheffing verplicht houden van een g-rekening door een buitenlandse toegelaten uitzendonderneming en de intrekking verleende ontheffing verplicht houden van een g-rekening door een buitenlandse toegelaten uitzendonderneming hebben uitsluitend betrekking op (voorlopig) toegelaten

[70] Zie hoofdstuk 7.4.2 Betwisting intrekking door de ondernemer.
[71] Artikel 2 en 4 IKO.
[72] Artikel 11 IKO.

uitzendondernemingen. Zij hebben als primair rechtsgevolg dat zij op grond van het normenkader verplicht zijn een g-rekening te houden en bij het niet naleven van deze verplichting hun toelating als uitzendonderneming verliezen en dus niet meer gerechtigd zijn om in Nederland arbeid ter beschikking te stellen.

Het verliezen van de toelating als uitzendonderneming is een begrijpelijk en tegelijkertijd ingrijpend gevolg voor de betrokken ondernemers. Dit rechtvaardigt om als algemene maatregel bezwaar, beroep, hoger beroep en beroep in cassatie voor deze vier beschikkingen te regelen. Voor de toegelaten uitzendonderneming betekent de bezwaar- en beroepsprocedure geen verslechtering van zijn positie. Binnen het bestuursrecht is het mogelijk om bij een spoedeisend belang een voorlopige voorziening aan te vragen. Er is dus geen sprake van een verslechtering ten opzichte van bestaande civielrechtelijke bescherming.

De Belastingdienst zal bij (voorlopig) toegelaten uitzendondernemingen met grote terughoudendheid de opzeggingsgrond toepassen dat de g-rekeninghouder niet meer de hoedanigheid bezit van uitlener. Andere partijen zoals inspectie-instellingen en de NAU hebben immers al controles uitgevoerd. Het ligt voor de hand dat de Belastingdienst de bevindingen van deze andere partijen overneemt. Dit is praktisch en tijdbesparend voor Belastingdienst en ondernemer. Deze terughoudendheid wordt vastgelegd in het beleid.

Bij andere opzeggingsgronden zoals onjuist gebruik van de g-rekening[73] zal de Belastingdienst de ondernemer benaderen voor een voorlichtend en zo nodig normoverdragend gesprek. Als de ondernemer na dit gesprek het onjuiste gebruik van de g-rekening continueert komt toepassing van deze opzeggingsgrond in beeld. De Belastingdienst zal deze beslissing in ieder geval vooraf laten gaan door een vooraankondiging aan de ondernemer. De doelen van het toelatingsstelsel en het belang van een individuele toegelaten uitzendonderneming zijn door deze opzet in balans.

Er is ook rechtsbescherming in het toelatingsstelsel. In bijlage 4 is de tijdlijn controle en rechtsbescherming beschreven die geldt voordat de toelating definitief is ingetrokken. Door de verschillende termijnen zit er bij ernstige overtredingen doorgaans ongeveer vijf maanden tussen het constateren van overtredingen door de inspectie-instelling en het schorsen of intrekken van een toelating, waarna nog maximaal vier weken volgen waarin bestaande terbeschikkingstellingen kunnen doorlopen. Bij minder ernstige overtredingen is deze termijn mogelijk enkele maanden langer. Omdat de Belastingdienst Awb-conform werkt zal in deze periode van 5 maanden het bezwaar op een afwijzing of intrekking zijn afgerond en is de ondernemer na de uitspraak op bezwaar in de gelegenheid geweest om een voorlopige voorziening bij de rechter aan te vragen en de rechter voldoende tijd heeft om uitspraak te doen.

13.4 Uitstellen keuzes over kanaalkeuze en werkproces bezwaar en beroep

In de verkenning worden geen keuzes worden gemaakt over de kanaalkeuze (MBD-z of per post) en het werkproces (behandeling bezwaar en beroep, vastlegging in systemen, bewaking, verwerking toewijzing bezwaar of beroep, nieuwe brieven etc.). De nadere keuzes over kanaalkeuze en werkproces worden ingevuld nadat de

[73] Artikel 11, eerste lid, onderdeel a, IKO

politiek de voorstellen van de verkenning heeft goedgekeurd en worden meegenomen bij de uitvoeringstoets op de wetswijziging.

13.5 Aanbevelingen verkenner Hoofdstuk 13

1. *Stel een bestuursrechtelijke rechtsgang in tegen het afwijzen en intrekken van een beschikking gebruik g-rekening en een ontheffing g-rekening. Hoofdstuk 13.1 en 13.2*
2. *Laat de Belastingdienst bij een (voorlopig) toegelaten uitzendonderneming de intrekkingsgrond dat een g-rekeninghouder niet (meer) de hoedanigheid bezit van uitlener met grote terughoudendheid toepassen. Hoofdstuk 13.3*
3. *Stel nadere beslissingen over de kanaalkeuze (MBD-z of per post) in het werkproces bezwaar- en beroep uit tot na de politieke besluitvorming over de verplichte g-rekening. Hoofdstuk 13.4*

14 Ontheffing verplichte g-rekening (buitenlandse uitzendondernemingen en toepassing artikel 34.6.2 LI)

14.1 Inleiding ontheffing verplichte g-rekening

In hoofdstuk 5.5 is de noodzaak toegelicht om voor bepaalde buitenlandse toegelaten uitzendondernemingen de mogelijkheid te introduceren van een ontheffing van de verplichting om een g-rekening te houden. Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van en een toelichting op alle elementen van de regeling van de ontheffing van de verplichte g-rekening. De uitgangspunten van de ontheffing en de vrijwaring, de doelgroep van de ontheffing en de voorwaarden van de verkrijging en intrekking van de ontheffing zullen de revue passeren. Ook de voorwaarden voor vrijwaring en de uitvoeringsaspecten komen aan de orde. Tijdens de verkenning hebben enkele brancheorganisaties onderwerpen aangesneden die verder diepgang hebben gegeven aan het voorstel. De uitkomsten daarvan zijn ook in dit hoofdstuk beschreven. Tot slot is er nog een separate categorie die een ontheffing nodig heeft. Dit betreft de toepassing van artikel 34.6.2 LI[74].

14.2 Uitgangspunten ontheffing g-rekening

In het normenkader voor toegelaten uitzendondernemingen wordt de regel opgenomen dat de toegelaten uitzendonderneming verplicht een g-rekening houdt dan wel beschikt over een geldige door de Belastingdienst verleende ontheffing van de verplichting om een g-rekening te houden. De inspectie-instelling en de NAU houden uitsluitend toezicht op de aanwezigheid van een g-rekening of een geldige door de Belastingdienst verleende ontheffing g-rekening in het kader van besluitvorming over de toelating. De inspectie-instelling en de NAU hebben verder geen rol, taak of verantwoordelijkheid bij het openen, intrekken en opheffen van een g-rekening of het verlenen, verlengen of intrekken van een ontheffing verplichte g-rekening.

De Belastingdienst verleent de ontheffing, verlengt deze automatisch per 6 maanden en trekt de ontheffing zo nodig (tussentijds) in. De Belastingdienst houdt toezicht op de naleving van de voorwaarden van de ontheffing. De Belastingdienst informeert de NAU over wijzigingen ten aanzien van de ontheffing.

De g-rekening biedt de Belastingdienst belangrijke voordelen. Allereerst een grotere zekerheid van de volledige, tijdige en juiste afdracht van de loonheffingen en omzetbelasting van de g-rekeninghouder. Het saldo van de g-rekening kan alleen worden aangewend om deze afdrachten te betalen of om door te storten naar een andere g-rekening. Voorts heeft de ontvanger het pandrecht op het saldo van de g-rekening en kan hij zich bij betalingsachterstanden voor de loonheffingen en omzetbelasting op dit saldo verhalen. Het tweede voordeel is de actuele toezichtinformatie die de Belastingdienst krijgt van de banken. Dit betreft het door de banken verstrekken van de actuele saldo- en transactiegegevens van de g-rekeningen aan de Belastingdienst. De Belastingdienst krijgt daardoor inzicht in de omzet van de g-rekeninghouder, de opdrachtgevers, de identiteit en de

[74] Zie paragraaf 14 van dit hoofdstuk

rekeningnummers van de opdrachtgevers en de omvang en de samenstelling van de omzet per opdrachtgever.

Het is dan ook passend om aan de ontheffing van de verplichting om een g-rekening te houden voorwaarden te verbinden die ervoor zorgen dat de Belastingdienst in een vergelijkbare positie komt te verkeren (verhaal en toezichtinformatie). Tevens wordt bereikt dat toegelaten buitenlandse uitzendondernemingen die een ontheffing voor de verplichte g-rekening hebben op vergelijkbare wijze worden behandeld als toegelaten uitzendondernemingen die een g-rekening houden.

14.3 Uitgangspunten volledige vrijwaring inlener bij ontheffing g-rekening

Het ligt voor de hand om het uitgangspunt dat de Belastingdienst op andere wijze dan via de g-rekening in een vergelijkbare positie (verhaal en toezichtinformatie) wordt gebracht ook toe te passen in de relatie Belastingdienst/inlener van de toegelaten buitenlandse uitzendonderneming. De ontvanger kan een inlener aansprakelijk stellen voor de niet afgedragen loonheffingen en omzetbelasting van een toegelaten buitenlandse uitzendonderneming. Door te storten op een g-rekening en aan andere voorwaarden te voldoen kan een inlener (volledige) vrijwaring voor de fiscale inlenersaansprakelijkheid krijgen. Het is passend om ook de inlener van een buitenlandse toegelaten uitzendonderneming met een ontheffing voor het verplicht houden van een g-rekening in de gelegenheid te stellen zich te kwalificeren voor (volledige) vrijwaring voor de fiscale inlenersaansprakelijkheid. Het is evenwichtig als de inlener daarvoor risico beperkende handelingen moet verrichten die de Belastingdienst in een vergelijkbare positie brengt als bij de inleners die voldoen aan de voorwaarden voor (volledige) vrijwaring bij een toegelaten uitzendonderneming die een g-rekening houdt. De voorwaarden voor volledige vrijwaring bij ontheffing moeten in balans zijn met de voorwaarden voor volledige vrijwaring die gelden bij de g-rekening. Onderdeel van dit evenwicht is dat er geen stimulans ontstaat voor inleners om zaken te doen met een uitzendonderneming met een ontheffing in plaats van een uitzendonderneming met een g-rekening.

14.4 Doelgroep van de ontheffingsmogelijkheid

De mogelijkheid tot ontheffing van de verplichting tot het houden van een g-rekening zal alleen openstaan voor bepaalde toegelaten buitenlandse uitzendondernemingen. Het betreft buitenlandse toegelaten uitzendondernemingen die uitsluitend inhoudingsplichtig zijn voor de loonheffingen omdat zij werkzaamheden verrichten die gericht zijn op het verlenen van tussenkomst ten behoeve van degenen die tegen beloning persoonlijke arbeid in Nederland verrichten en een derde ten behoeve van wie arbeid wordt verricht onder leiding en toezicht van de derde. Bovendien mogen deze toegelaten buitenlandse uitzendondernemingen geen vaste inrichting of vaste vertegenwoordiger in Nederland hebben[75]. Het maakt daarbij niet uit of de rechtspersoon van de onderneming is opgericht naar Nederlands recht of buitenlands recht. Deze eisen stellen voorts zeker dat een toegelaten binnenlandse uitzendonderneming de verplichting om een g-rekening te houden kan ontwijken door alleen op papier naar het buitenland te gaan maar feitelijk in Nederland actief te blijven. Ook zal een tot de doelgroep behorende onderneming aannemelijk moeten maken dat hij geen

[75] Deze omschrijving van de doelgroep is ontleend aan artikel 6, derde lid, onderdeel c van de Wet op de loonbelasting 1964.

zakelijke betaalrekening met een g-rekening kan openen, bijvoorbeeld door het tonen één of meer afwijzingen door een bank.

Volgens een expertinschatting van de Belastingdienst (Particulieren, Kennis- & expertisecentrum Buitenland) bestaat de doelgroep uit 500-600 buitenlandse uitzendondernemingen, waarvan er nu circa 125 een g-rekening houden. De toegelaten uitzendondernemingen die buiten de doelgroep vallen zullen naar verwachting al over een zakelijke betaalrekening beschikken dan wel in staat zijn om een zakelijke betaalrekening te openen bij een bank die de g-rekening als product aanbiedt.

14.5 Uitvoering ontheffing door de Belastingdienst

De doelgroep valt onder de competentie van de directie Particulieren, Kennis- & expertisecentrum Buitenland van de Belastingdienst. Het ligt voor de hand om de werkprocessen die voortvloeien uit de ontheffing verplichte g-rekening ook bij dit dienstonderdeel te beleggen. De inzet is dat het alternatief systeemtechnisch wordt ondersteund (een digitaal portaal, digitale verwerking en archivering en gestandaardiseerd dataformaat) en er bij de Belastingdienst – in de praktijk is dit het Kennis- en expertisecentrum Buitenland - voldoende capaciteit beschikbaar komt om toezicht te houden op de naleving van de voorwaarden van de doelgroep en de inleners van de doelgroep. Ook zullen er handreikingen moeten komen om makkelijk te kunnen bepalen of een ondernemer uit de doelgroep inderdaad niet een g-rekening heeft kunnen openen. Het tonen van een of meer afwijzingen om een zakelijke betaalrekening[76] te kunnen openen door een bank zou zich daar goed voor lenen. De andere werkprocessen zijn het om de 6 maanden stilzwijgend verlengen van de ontheffing en het intrekken van de ontheffing. De Belastingdienst kan de ontheffing op ieder moment intrekken en hoeft voor de intrekking dus niet te wachten tot het einde van de stilzwijgende verlenging met 6 maanden.

14.6 Verkrijgen ontheffing en openen g-rekening

Hieronder volgt in de linker kolom van de tabel een overzicht van de voorwaarden waaraan een voorlopig toegelaten uitzendonderneming moet voldoen om een ontheffing verplicht gebruik g-rekening te krijgen. Ter vergelijking is in de rechter kolom een overzicht opgenomen van de relevante elementen om in de opzet van het nieuwe stelsel een g-rekening te openen.

Ontheffing verplichte g-rekening	Openen g-rekening
De aanvrager is (voorlopig) toegelaten als uitzendonderneming en valt onder de doelgroep voor de ontheffingsvariant.	Het aanvragen of houden van een g-rekening is verplicht voor (voorlopig) toegelaten uitzendondernemingen.
Aanvragen beschikking goedkeuring gebruik g-rekening bij de Belastingdienst.	Aanvragen beschikking goedkeuring gebruik g-rekening bij de Belastingdienst.
Aanvragen beschikking ontheffing (aannemelijk maken dat aanvrager geen zakelijke betaalrekening met een g-rekening kan openen, bijvoorbeeld door het tonen	Openen g-rekening bij bank.

[76] Het openen van een zakelijke betaalrekening is een noodzakelijke voorwaarde voor het openen van een g-rekening.

van één of meer afwijzingen door een bank).	
Verstrekken aan de Belastingdienst van het btw-identificatienummer gebruikt voor voldoen aan verplichtingen van de WagwEU.	Correct en tijdig melden van het door de bank toegekende g-rekeningnummer bij de Belastingdienst.

14.7 Intrekkingsgronden ontheffing en g-rekening

Dit onderdeel bevat in de opzet van het nieuwe stelsel een beschrijving van de algemene en de specifieke intrekkingsgronden van de ontheffing en de g-rekening. De linker kolom ziet op de ontheffing en de rechter kolom ziet op de g-rekening. Om een goed beeld te krijgen van de noodzaak van de specifieke intrekkingsgronden van de ontheffing zijn in de rechterkolom de kenmerken en waarborgen van het g-rekeningenstelsel opgenomen en relevante regelgeving. De specifieke intrekkingsgronden compenseren het ontbreken van de voordelen van het g-rekeningstelsel voor de Belastingdienst (verhaals- en toezichtinformatie).
De weigering tot verlening en de intrekking van de ontheffing is voor bezwaar en beroep vatbaar, net als de beschikking goedkeuring gebruik g-rekening. Bezwaar en beroep heeft geen schorsende werking.

Algemene intrekkingsgronden ontheffing	**Algemene intrekkingsgronden g-rekening**
Verandering hoedanigheid ondernemer, beëindiging samenwerkingsverband, faillissement, surséance, schuldsanering natuurlijke personen[77]	Verandering hoedanigheid ondernemer, beëindiging samenwerkingsverband, faillissement, surséance, schuldsanering natuurlijke personen.[78]
Specifieke intrekkingsgronden ontheffing	**Specifieke intrekkingsgronden g-rekening**
Het niet meer behoren tot de doelgroep van de ontheffingsvariant, bijvoorbeeld doordat de toegelaten buitenlandse uitzendonderneming een vaste inrichting opent in Nederland. Het niet meer hebben van de status van (voorlopig) toegelaten uitzendonderneming.	Onjuist gebruik g-rekening, ten onrechte meer dan één g-rekening.[79]

[77] Artikel 11, eerste lid, onderdeel b, c, e, f en g, van de Uitvoeringsregeling Inleners-, keten- en opdrachtgeversaansprakelijkheid 2004, met dien verstande dat onder 'rekeninghouder' wordt verstaan 'houder van ontheffing'.
[78] Artikel 11, eerste lid, onderdeel b, c, e, f en g, van de Uitvoeringsregeling Inleners-, keten- en opdrachtgeversaansprakelijkheid 2004.
[79] Artikel 11, eerste lid, onderdeel a en d van de Uitvoeringsregeling Inleners-, keten- en opdrachtgeversaansprakelijkheid 2004.

Specifieke intrekkingsgronden ontheffing ter compensatie ontbreken g-rekening[80]	**Kenmerken en waarborgen g-rekeningenstelsel en regelgeving**
Het door de buitenlandse toegelaten uitzendonderneming niet tijdig, juist en volledig voldoen aan: – fiscale verplichtingen, zoals aangifte- en afdracht verplichting van OB en LH; – informatieverplichtingen; – administratieve vereisten en – het aanvragen van, en voldoen aan, een betalingsregeling bij liquiditeitsproblemen.	Het g-rekeningenstelsel biedt een grotere zekerheid van de volledige, tijdige en juiste afdracht van de loonheffingen en omzetbelasting van de g-rekeninghouder. Het saldo van de g-rekening kan alleen worden aangewend om deze afdrachten te betalen of om door te storten naar een andere g-rekening. Voorts heeft de ontvanger het pandrecht op het saldo van de g-rekening en kan bij resterende betalingsachterstanden voor de loonheffingen en omzetbelasting zich op dit saldo verhalen.
Het door de toegelaten buitenlandse uitzendonderneming niet voldoen aan de meldingsverplichting ingevolge de WagwEU. Nodig in verband met ontbreken toezichtinformatie bij de ontheffing.	Voldoen aan verplichtingen ingevolge de WagwEU geldt ook voor houders g-rekening, echter geen intrekkingsgrond.
Niet voldoen aan de periodieke informatieplicht aan de Belastingdienst: - Volledige facturen incl. factuurnummers en bedragen[81] die voldoen aan de administratieve vereisten van artikel 6 IKO; - Lijst betaalrekeningen waarvan de betalingen van inleners zijn ontvangen; - Overzicht WagwEU-meldingen incl. nummers.	De actuele toezichtinformatie die de Belastingdienst krijgt van de banken. Dit betreft het door de banken verstrekken van de actuele saldo- en transactiegegevens van de g-rekeningen aan de Belastingdienst. De Belastingdienst krijgt daardoor inzicht in de omzet van de g-rekeninghouder, de opdrachtgevers, de identiteit en de rekeningnummers van de opdrachtgevers en de omvang en de samenstelling van de omzet per opdrachtgever. Ook voor houders van een g-rekening geldt dat de factuur voldoet aan de administratieve vereisten van artikel 6 IKO.

14.8 Vrijwaring bij ontheffing (nieuw) en g-rekening (bestaand)

Toepassing van de fiscale inlenersaansprakelijkheid is een bevoegdheid van de ontvanger naar de inlener. Het gaat om schulden loonheffing en omzetbelasting in verband met uitlening die door de toegelaten uitzendonderneming niet zijn betaald. De ontvanger kan de inlener voor deze schulden aansprakelijk stellen op grond van de fiscale inlenersaansprakelijkheid. In de huidige situatie kan de inlener zich hier uitsluitend tegen vrijwaren door te storten op de g-rekening van de toegelaten

[80] Het betreft hier kan-bevoegdheden die in samenhang tot een afweging van belangen en risico's leiden over intrekking.
[81] Er geldt een bewijsvermoeden dat de gehele factuur ziet op inlening, voor zover op de factuur niet uitdrukkelijk anders staat aangegeven.

uitzendonderneming in combinatie met het voldoen aan administratieve verplichtingen. De inlener heeft vrijwaring tot een beloop van de storting op de g-rekening. Als voorts nog aan nadere voorwaarden is voldaan kan de inlener in de huidige situatie volledige vrijwaring krijgen[82].
In 14.3 is het voorstel toegelicht om vrijwaring onder voorwaarden ook mogelijk te gaan maken voor inleners van een toegelaten buitenlandse uitzendonderneming zonder g-rekening die beschikt over een ontheffing verplicht houden van een g-rekening. Dit is een verbetering voor het bedrijfsleven. De inlener krijgt een mogelijkheid om het risico op aansprakelijkstelling te beheersen bij inlening van een toegelaten buitenlandse uitzendonderneming met ontheffing. Het staat de inlener vrij om voor deze mogelijkheid te kiezen. De inlener kan een eigen afweging maken over de risico's die zij bij een toegelaten buitenlandse uitzendonderneming lopen en de voorwaarden waaronder volledige vrijwaring mogelijk is. In de volgende paragraaf worden deze voorwaarden toegelicht tegen de context van het g-rekeningen-stelsel.

14.9 Voorwaarden volledige vrijwaring ontheffing en g-rekening

Hieronder zijn in een schema de voorwaarden voor volledige vrijwaring voor de inlener opgenomen. In de linker kolom staan de voorwaarden voor volledige vrijwaring bij ontheffing en in de rechter kolom de bestaande voorwaarden voor volledige vrijwaring bij de g-rekening inclusief de institutionele waarborgen van het g-rekeningenstelsel en relevante regelgeving.

Voorwaarden voor volledige vrijwaring inlener bij ontheffing	**Voorwaarden voor volledige vrijwaring inlener bij storting op g-rekening, kenmerken en waarborgen g-rekeningstelsel en relevante regelgeving**
Voor volledige vrijwaring komen in aanmerking facturen die: - betrekking hebben op een periode waarvoor de toegelaten buitenlandse uitzendonderneming een geldige ontheffing voor het houden van een g-rekening heeft en die periode tevens ligt voor het tijdstip van een maand na de laatste dagtekening van de periodiek ontvangen WKA-verklaring (schone of voorbehoud-verklaring) van de toegelaten buitenlandse uitzendonderneming; - door de toegelaten buitenlandse uitzendonderneming zijn gemeld bij de Belastingdienst en die zien op projecten die de inlener in het kader van de WagwEU als dienstontvanger heeft gecontroleerd in het meldloket.	Voor volledige vrijwaring komen in aanmerking facturen die betrekking hebben op de periode dat de uitzendonderneming (voorlopig) is toegelaten en de uitzendonderneming in die periode ook een g-rekening houdt.

[82] Artikel 34.6 van de LI.

De factuur van de inlener voldoet aan de administratieve vereisten van artikel 6 IKO.	De inlener voldoet aan de administratieve vereisten van artikel 6 IKO.
De inlener betaalt de volledige factuur van de uitlener.[83] Dit vergroot de kans dat de toegelaten buitenlandse uitzendonderneming beschikt over voldoende middelen om de loonheffingen en omzetbelasting af te dragen. Een roodstand van de betaalrekening, beslag op de betaalrekening of een pandrecht op de betaalrekening zijn voorbeelden van omstandigheden dat de toegelaten buitenlandse uitzendonderneming ook bij volledige betaling van de factuur niet beschikt over de middelen om de loonheffingen en omzetbelasting af te dragen. Voorts is het mogelijk dat de toegelaten buitenlandse uitzendondernemer wel beschikt over voldoende middelen maar voorrang geeft aan het betalen van andere crediteuren dan de fiscus.	De inlener stort 35% van de factuursom op de g-rekening (toekomstige artikel 34.6.1 LI 2008).
De inlener voldoet aan zijn WagwEU-verplichtingen (melding controleren op afschrift) en bewaart zijn identificerende gegevens als dienstafnemer en het SVB-kenmerk van de meldingen van tewerkstelling.	De inlener is verplicht te voldoen aan zijn WagwEU-verplichtingen (melding controleren op afschrift) en is verplicht zijn identificerende gegevens als dienstafnemer en het SVB-kenmerk van de meldingen van tewerkstelling te bewaren. Het is echter geen voorwaarde voor vrijwaring.
De inlener verstrekt[84] desgevraagd aan de ontvanger: - Afschrift van de periodieke WKA-verklaring(en) (schone WKA-verklaring of een voorbehoudverklaring (artikel 35.12.2 LI)). Dit geeft met een zekere vertraging inzicht of de aangegeven bedragen ook zijn afgedragen dan wel de ontvanger uitstel van betaling heeft verleend. - Afschrift(en) geanonimiseerde informatie verstrekt aan de Belastingdienst in het kader van	Kenmerken en waarborgen g-rekeningstelsel: - De vrijwaring geeft de inlener een krachtige stimulans om te storten op de g-rekening (nu 25%, toekomst 35%). Omdat deze storting gereserveerd is voor de af te dragen loonheffingen en omzetbelasting reduceert dit het risico van het niet (volledig) afdragen van deze middelen. - Door de storting op de g-rekening verkrijgt de Belastingdienst via de saldo- en transactiegegevens van de bank inzicht in de omzet van de g-rekeninghouder, de

[83] Bankafschriften kunnen als bewijs dienen (vrije bewijsleer).
[84] De inlener zal deze gegevens moeten ontvangen van de toegelaten buitenlandse uitzendonderneming en ze vervolgens moeten bewaren.

de ontheffing[85]. Dit geeft inzicht in de juistheid van de aangiftes. De vrijwaring is beperkt tot deze facturen. - Afschrift ontheffing(en) g-rekening.	opdrachtgevers, de identiteit en de rekeningnummers van de opdrachtgevers en de omvang en de samenstelling van de omzet per opdrachtgever inclusief factuurnummers. Dit geeft inzicht in de juistheid van de aangiftes. - Storten op de g-rekening geeft automatisch zekerheid dat de toegelaten buitenlandse uitzendonderneming een g-rekening houdt.

Een vergelijking van de linker kolom (ontheffing) met de rechter kolom (g-rekening) leert dat de financiële waarborgen van de g-rekening voor het betalen van de loonheffingen en omzetbelasting aanzienlijk sterker zijn dan de eis om 100% te storten van de niet betwiste factuursom. Daar staat tegenover dat de eis van de geldige ontheffing de Belastingdienst een krachtig instrument geeft om bij de eerste signalen van het niet naleven van de fiscale verplichtingen om direct in te grijpen en de ontheffing in te trekken. Voorts geven de administratieve verplichtingen van de toegelaten buitenlandse uitzendondernemingen en zijn inleners compensatie voor het ontbreken van de toezichtinformatie die de Belastingdienst ontvangt via de g-rekening. De slotsom is dat de voorwaarden voor volledige vrijwaring bij ontheffing in balans zijn met de voorwaarden voor volledige vrijwaring die gelden bij de g-rekening. Onderdeel van dit evenwicht is dat er geen stimulans ontstaat voor inleners om vrijwaring te verkrijgen via de ontheffing in plaats van door te storten op de g-rekening.

14.10 Geldigheidsduur ontheffing en volledige vrijwaring

De ontheffing is geldig gedurende 6 maanden na de dagtekening van de ontheffing en wordt automatisch opnieuw verleend voor een nieuwe, aansluitende periode van 6 maanden. De ontheffing wordt dus niet voor onbepaalde tijd verleend. De Belastingdienst kan de ontheffing op ieder moment intrekken en hoeft voor de intrekking dus niet te wachten tot het einde van de stilzwijgende verlenging met 6 maanden.

In het overleg met het bedrijfsleven is de vraag gesteld of een ontheffing voor onbepaalde tijd kan worden verleend. Dit is niet wenselijk vanuit toezichtsperspectief.

De Belastingdienst verstrekt de ontheffing, de verlenging van de ontheffing en een intrekking van de ontheffing aan de toegelaten buitenlandse uitzendonderneming. De ontheffing is ook van belang voor een inlener van een toegelaten buitenlandse uitzendonderneming. De inlener moet om vrijwaring te krijgen desgevraagd een geldige ontheffing tonen. Dit veronderstelt dat de toegelaten buitenlandse uitzendonderneming de inlener voorziet van een kopie van elke met 6 maanden verlengde ontheffing. Door deze systematiek weet de inlener na ontvangst van de

[85] Het betreft een door de Belastingdienst gecreëerd bewijsstuk met de gegevens welke de toegelaten buitenlandse uitzendonderneming heeft aangeleverd (de factuurnummers en bedragen).

verlenging dat de ontheffing niet is ingetrokken in de periode van 6 maanden voorafgaand aan de dagtekening van de automatische verlenging. Volledige vrijwaring voor de facturen over deze periode is dan mogelijk mits aan de overige voorwaarden is voldaan. Als de inlener niet na 6 maanden een kopie van een automatische verlenging ontheffing ontvangt zullen de alarmbellen bij de inlener afgaan. Tenzij sprake is van een omissie van de toegelaten buitenlandse uitzendonderneming weet de inlener dat de ontheffing in deze periode van 6 maanden is ingetrokken en volledige vrijwaring niet meer mogelijk is. De automatische verlenging wapent de inlener tegen de gedraging van de toegelaten buitenlandse uitzendonderneming om zijn inleners op het verkeerde been zetten door een intrekking van een ontheffing niet te delen met zijn inleners. De inlener weet dat hij elke 6 maanden een verlenging van de ontheffing moet ontvangen. Zo heeft de inlener zekerheid dat de ontheffing op het moment van de ontheffing nog geldig is en niet in de voorafgaande periode is ingetrokken door de Belastingdienst. De regeling is daarom in het belang van de inlener.

14.11 Verlenging ontheffing en verklaring betalingsgedrag

In het overleg met het bedrijfsleven is de vraag gesteld of de verlenging van de ontheffing verplicht gebruik g-rekening kan worden weergegeven op een verklaring betalingsgedrag. Dit is uitvoeringstechnisch niet haalbaar. Het gaat hier om twee verschillende werkprocessen, waarvan de ontheffing een nieuw werkproces is, die operationeel, organisatorisch en it-technisch los van elkaar staan. Verder sluiten de werkprocessen niet aan omdat een toegelaten buitenlandse uitzendonderneming de verklaring betalingsgedrag initieert en de Belastingdienst de verlenging van de ontheffing verplicht gebruik g-rekening initieert. Tot slot is er een groot verschil in volume van de werkprocessen. Het aantal ontheffingen beloopt naar de huidige schatting circa 450 en het aantal aanvragen verklaringen betalingsgedrag beloopt circa 45.000 op jaarbasis (voor uiteenlopende doelgroepen en om uiteenlopende redenen). Het samenvoegen van de werkprocessen vergroot ook het risico op fouten of niet actuele verwerking van gegevens.

14.12 Volledig betalen van de factuur

In het overleg met het bedrijfsleven is de vraag gesteld of het volledig betalen van de factuur als voorwaarde voor het verkrijgen van volledige vrijwaring bij ontheffing een onbedoeld effect kan hebben. Het bedrijfsleven noemde de situatie dat er een geschil is over (een deel van) de factuur tussen de inlener en de buitenlandse toegelaten uitzendonderneming. De inlener zou dan om volledige vrijwaring te kunnen krijgen zijn eigen positie moeten benadelen door de betwiste factuur volledig te betalen. Op dit punt pas ik het voorstel aan. In het overleg heeft de Belastingdienst al aangegeven dat het gesignaleerde probleem zich in de praktijk nagenoeg niet zal voordoen. Tussen het moment van uitbrengen van de factuur en aansprakelijkstelling van de inlener zit in de regel een ruime periode, waarin het geschil vaak al opgelost zal zijn. Voor die situaties dat er binnen de betaaltermijn van de factuur een geschil is ontstaan ten aanzien van die factuur en dit geschil nog bestaat op het moment van aansprakelijkstelling, is het voldoende om het onbetwiste deel van de factuur te hebben betaald. De inlener kan het ontstaan en nog bestaan van het geschil aannemelijk maken ten tijde van de aansprakelijkstelling door het overleggen van bijvoorbeeld correspondentie en gedingstukken. Als de betwisting betrekking heeft op rechten en verplichtingen naar

derden zoals het niet, onjuist, onvolledig of te laat afdragen van de loonheffingen en omzetbelasting door de buitenlandse toegelaten uitzendonderneming dan geldt deze tegemoetkoming niet. Een voorbeeld hiervan is een beroep door de inlener op de bijzondere verhaalregelingen voor aansprakelijken[86].

14.13 Evaluatie na 3 jaar

Het ontwikkelen en ontwerpen van het voorgestelde regime voor buitenlandse toegelaten uitzendondernemingen heeft veel voeten in de aarde gehad. Het gaat om een nieuwe regeling en een nieuw werkproces. Het is mogelijk dat na de inwerkingtreding onverwachte effecten optreden die bijsturing behoeven. Om hier tijdig en adequaat op te kunnen reageren doe ik de aanbeveling het regime voor buitenlandse toegelaten uitzendondernemingen al na 1- 1,5 jaar na inwerkingtreding te beginnen te evalueren[87]. Het initiatief voor deze evaluatie wordt genomen door de projectleiding implementatie van de Belastingdienst in samenspraak met de directie Particulieren, Kennis- & expertisecentrum Buitenland. De Staatssecretaris van financiën zal uiterlijk 3 jaar na inwerkingtreding de TK informeren over de eerste bevindingen van deze evaluatie.

Voor de evaluatie worden de ervaringen van de Belastingdienst en de koepels (ABU, NBBU, BN, AF, Schoonmakend Nederland, COV en VNO-NCW) en een aantal buitenlandse uitzendondernemingen die gebruik maken van de ontheffingsvariant en diens inleners, uitgevraagd.

14.14 Eerbiedigende werking artikel 34.6.2 LI

Bedrijfsonderdelen die NEN 4400-1 of NEN 4400-2 gecertificeerd zijn van uitzendondernemingen die beursgenoteerd zijn in een OESO-land kunnen zekerheid stellen als alternatief voor de g-rekening[88]. Voor deze ondernemingen heeft het houden van een g-rekening onevenredige gevolgen. Voor de bestaande gevallen zal deze regeling worden gecontinueerd in het nieuwe stelsel. De te stellen zekerheid zal evenredig meestijgen met de komende verhoging van het stortingspercentage van 25 naar 35%. Op verzoek krijgen (de bedrijfsonderdelen) van deze ondernemingen van de Belastingdienst een ontheffing van de verplichting om een g-rekening te houden. Deze ontheffing is voor onbepaalde tijd. De Belastingdienst zal de NAU hierover informeren. De Belastingdienst kan de ontheffing intrekken indien (het bedrijfsonderdeel) van de onderneming niet meer is toegelaten als uitzendonderneming of als (het bedrijfsonderdeel) van de onderneming de voorwaarden van de te stellen zekerheid niet naleeft.

[86] Afdeling 3, Hoofdstuk VI, van de Invorderingswet 1990
[87] De NBBU onderstreept het belang al na 1-1,5 jaar na inwerkingtreding te beginnen met de evaluatie.
[88] Artikel 34.6.2 LI

14.15 Aanbevelingen verkenner Hoofdstuk 14

1. *Neem de overeengekomen doelgroepomschrijving en voorwaarden over voor een ontheffing van een g-rekening voor buitenlandse toegelaten uitzendondernemingen die aantoonbaar geen g-rekening kunnen openen. Hoofdstuk 14.2, 14.4, 14.6 en 14.7*
2. *Geef de opdrachtgevers van deze ontheven ondernemingen de mogelijkheid van volledige vrijwaring voor de fiscale inlenersaansprakelijkheid onder voorwaarden. Hoofdstuk 14.3, 14.8 en 14.9*
3. *Laat de Belastingdienst (projectleiding implementatie) 1-1,5 jaar na inwerkingtreding beginnen met de evaluatie van het regime voor buitenlandse toegelaten uitzendondernemingen en informeer de TK uiterlijk 3 jaar na de inwerkingtreding over de eerste bevindingen van deze evaluatie. Hoofdstuk 14.13*
4. *Continueer de werking van artikel 34.6.2 LI voor de bestaande gevallen. Hoofdstuk 14.14*

15 Invoeringsperiode en voorkomen piekbelasting

15.1 Doelstelling maatregelen invoeringsperiode

Deze maatregelen voor de invoeringsperiode van de verplichte g-rekening zijn bedoeld om de bij de inwerkingtreding optredende piekbelasting beheersbaar te houden. Een piekbelasting kan ontstaan door een tijdelijke stijging van het aantal aanvragen (eerst beschikkingen goedkeuring gebruik g-rekeningen en daarna te openen g-rekeningen) voor alle bij de g-rekening betrokken partijen (Belastingdienst, banken, toegelaten uitzendondernemingen, overige ondernemers en de toezichthouder op de verplichte g-rekening voor toegelaten uitzendondernemingen).

Voor banken en Belastingdienst is het belang dat zij de aanvragenpiek kunnen verwerken binnen de bestaande bezetting. Voor alle aanvragers van een g-rekening is van belang dat een langere doorlooptijd bij de banken niet leidt tot het vervallen van de goedkeurende beschikking g-rekening. Voor toegelaten uitzendondernemingen is het belang dat zij tijdig kunnen voldoen aan de verplichting van het normenkader voor toegelaten uitzendondernemingen om een g-rekening te houden. Voor de overige aanvragers (niet zijnde uitleners) van een g-rekening is het belang dat de totale doorlooptijd van de aanvraag beschikking en de opening van een g rekening zo min mogelijk oploopt ten opzichte van de huidige situatie.

15.2 Generieke maatregel: tijdelijke verlenging vervaltermijn van 10 weken

De Belastingdienst kent een beschikking goedkeuring gebruik g-rekening toe onder de ontbindende voorwaarde dat de ondernemer een door een bank toegekend g-rekeningnummer en het bijbehorende beschikkingsnummer tijdig en correct meldt bij de Belastingdienst. Een melding is tijdig als de melding binnen 10 weken na de dagtekening van de beschikking gebeurt (vervaltermijn). Als de melding niet tijdig en correct is vervalt de beschikking.

De maatregel is om tijdelijk voor alle aanvragen een *verlengde vervaltermijn* tot 1 juli ná het invoeringsjaar van de verplichte g-rekening te hanteren. Uitgaande van de in hoofdstuk 5.4 toegelichte inwerkingtreding van de voorstellen per 1 januari 2029 betekent dit dat de verlengde vervaltermijn gaat gelden geldt voor alle aanvragen die zijn gedaan in de periode van 1 januari 2029 tot en met 21 april 2030[89]. De vervaltermijn kan door deze verlenging oplopen tot maximaal 18 maanden. Voorbeeld: een beschikking goedkering gebruik g-rekening gedagtekend op 1 maart 2029 heeft een vervaltermijn die eindigt op 1 juli 2030 (16 maanden). Deze maatregel beschermt banken tegen de werkpiek.
Voor alle beschikkingen met als dagtekening 22 april 2030 of later geldt dus altijd de standaard vervaltermijn van 10 weken.

Mijn aanbeveling is om bij de implementatie van de voorstellen in overleg met de brancheorganisaties ondernemers te adviseren om na opening van een g-rekening

[89] 22 april 2030 is precies 10 weken voor 1 juli 2030.

zo spoedig mogelijk de g-rekening bij de Belastingdienst te melden en niet te wachten tot het einde van de tijdelijk verlengde vervaltermijn.

15.3 Overgangsmaatregelen specifiek voor toegelaten uitzendondernemingen: de verplichting om een g-rekening te houden treedt later in werking.

Dit betreft twee overgangsmaatregelen voor de toepassing van het normenkader van de NAU voor toegelaten uitzendondernemingen over het moment waarop de verplichte g-rekening gaat gelden bij toegelaten uitzendondernemingen. Zie hoofdstuk 5.6. Ter completering van het overzicht van alle maatregelen gericht op het voorkomen van overgangsproblemen en piekbelastingen is deze maatregel nogmaals opgenomen.

De verwachte stijging van het aantal aanvragen voor een g-rekening beloopt tussen de 5.700 en 8.500[90]. Deze stijging zal leiden tot een tijdelijke piekbelasting bij de banken en de Belastingdienst. De overgangsregelingen zijn bedoeld om deze piekbelasting beter over de tijd te spreiden. Of de banken en de Belastingdienst de aanvragen dan binnen de bestaande bezetting kunnen verwerken kan nu nog niet worden bepaald. Vanuit de banken is de inschatting dat dit op zijn vroegst een jaar voor de inwerkingtredingsdatum kan worden bepaald. Voorts hebben de toegelaten uitzendondernemingen meer tijd om een g-rekening te gaan openen.

De eerste overgangsregeling in het normenkader houdt in dat de verplichting om een g-rekening te houden later ontstaat. In hoofdstuk 5.4 beveel ik aan om te streven naar inwerkingtreding van de verplichting per 1-1-2029. De overgangsregeling houdt in dat de verplichting om de g-rekening te houden 1,5 jaar later in werking treedt. Dus per 1-7-2030[91]. Voor deze overgangsregeling komen in aanmerking alle uitzendondernemingen die per 1-1-2029 zijn toegelaten (definitief of voorlopig). Om voor de overgangsregeling in het normenkader in aanmerking te komen moeten de toegelaten uitzendondernemingen in het eerste kwartaal van 2029 een aanvraag voor een goedkeurende beschikking bij de Belastingdienst hebben ingediend.

Om de piekbelasting bij de banken en de Belastingdienst te spreiden zal een tweede overgangsregeling gelden voor uitzendondernemingen die voorlopig zijn toegelaten in het eerste jaar na de inwerkingtreding van de verplichting om een g-rekening te houden. Deze overgangsregeling houdt in dat de verplichting om een g-rekening te houden nog niet geldt in de periode van de voorlopige toelating. Deze periode duurt 6 maanden en gaat vooraf aan de definitieve toelating. Uitgaande van het streven om de verplichting om de g-rekening te houden per 1-1-2029 in werking te laten treden betekent dit dat de uitzendondernemingen die voorlopig zijn toegelaten na 1-1-2029 maar wel vóór 1-1-2030 onder deze overgangsregeling vallen. Voor de in deze periode voorlopig toegelaten uitzendondernemingen geldt niet de hoofdregel dat de verplichting om een g-rekening te houden begint bij de start van de voorlopige toelating. Pas op het moment van de definitieve toelating moeten deze ondernemingen beschikken over een g-rekening.

[90] Zie Hoofdstuk 6.1 Stijging van het aantal g-rekeningen.
[91] Deze termijn komt overeen met de fiscale overgangsregeling waarin de vervaltermijn van de beschikking goedkeuring gebruik tijdelijk tot 1-7-2030 wordt verlengd

Het is mijn inschatting dat de twee overgangsregelingen voor alle partijen voldoende ruim bemeten is om de aanvraagpiek te verwerken. Het is denkbaar dat uitzendondernemingen op de toelating kunnen gaan anticiperen door al voor 2029 een g-rekening te gaan aanvragen. De piekbelasting wordt dan nog verder in de tijd gespreid. Ook is het mogelijk dat de uiteindelijke stijging van het aantal g-rekeningen beperkt uitvalt waardoor de piekbelasting automatisch kleiner wordt.
Het is de verwachting dat in de aanloop naar de toelatingsplicht meer uitleners zich, ter voorbereiding op de toelatingsplicht, bij de SNA zullen melden. Deze ondernemingen zullen dan ook over een g-rekening moeten beschikken. Een deel van de stijging van het aantal g-rekeningen wordt daarmee gerealiseerd voor de invoering van de toelatingsplicht.

15.4 Maatregel specifiek voor overige aanvragers, niet zijnde toegelaten uitzendondernemingen.

De piekbelasting kan tot gevolg hebben dat andere aanvragers van een g-rekening dan toegelaten uitzendondernemingen in het gedrang komen. Vaak hebben deze ondernemers op afzienbare termijn een g-rekening nodig om te kunnen starten met hun onderneming of opdracht. Bijvoorbeeld een startende bouwonderneming die niet tegelijkertijd kwalificeert als toegelaten uitzendonderneming. De Belastingdienst zal prioriteit geven aan het behandelen van deze aanvragen. Voorts zal de Belastingdienst bij de af te geven beschikking eveneens een onderscheidend kenmerk opnemen (bijvoorbeeld een extensie bij het unieke nummer van beschikking). De banken kunnen door dit onderscheidende kenmerk direct aflezen dat de goedkeurende beschikking betrekking heeft op andere aanvragers van een g-rekening dan toegelaten uitzendondernemingen. Indien dit uitvoerbaar is voor de banken, kunnen zij prioriteit geven aan deze categorie bij het openen van een g-rekening. De banken zijn nu nog niet in staat om de uitvoerbaarheid van dit voorstel te beoordelen. Deze maatregel bevordert dat de aanvraag van een g-rekening voor overige aanvragers zo min mogelijk vertraging oploopt ten opzichte van de bestaande doorlooptijd. Deze maatregel raakt de toegelaten uitzendondernemingen niet. De maatregel is bedoeld om vertraging in het aanvraagproces voor een g-rekening door onderaannemers zo veel mogelijk te beperken.

15.5 Piekbelasting bij de Belastingdienst

Pieken in de werkvoorraad zijn lastig te voorspellen. De stijging van het aantal g-rekeningen is met veel onzekerheden omgeven. De verwachte stijging van het aantal aanvragen voor een g-rekening beloopt tussen de 5.700 en 8.500 (65% MKB, 10% GO en 25% LIC)[92].

Voorts zijn de pieken afhankelijk van het gedrag van zowel uitzendondernemingen/onderaannemers, als inleners/hoofdaannemers, als banken. Ook de communicatie en adviezen van de brancheorganisaties naar hun leden kunnen hier invloed op hebben.
Er kan vóór invoeringsdatum van het nieuwe stelsel een piek ontstaan. Bijvoorbeeld direct na het bekend worden van de verplichtstelling voor g-rekeningen. Of net voor de 1 januari waarop het nieuwe g-rekeningstelsel voor toegelaten uitzendondernemingen ingaat. Er kan een piek ontstaan net vóór de beëindiging van de tijdelijke verlenging (21 april in het jaar na het invoeringsjaar) van de

[92] Zie hoofdstuk 6.1 Stijging van het aantal g-rekeningen.

vervaltermijn van 10 weken. Wordt er ook geld gestort op al die nieuwe g-rekeningen? Een onzekere factor is of er wel (veel) geld gestort gaat worden op de nieuwe g-rekeningen. Bij weinig storten: weinig toename deblokkeringen. Kortom: het is moeilijk, zo niet onmogelijk, om over de timing en de intensiteit van de piekbelastingen bij de Belastingdienst een betrouwbare voorspelling te doen. Dit vraagt om monitoring door de projectleiding implementatie.

15.6 Aanbevelingen verkenner Hoofdstuk 15

1. *Verleng bij de inwerkingtreding van de verplichte g-rekening tijdelijk de vervaltermijn van 10 weken van de goedkeurende beschikking gebruik g-rekening om werkpieken bij de Belastingdienst en de banken te beheersen. Hoofdstuk 15.2*
2. *Laat de brancheorganisaties er bij hun leden op aandringen om na opening van een g-rekening deze zo spoedig mogelijk bij de Belastingdienst te melden. Hoofdstuk 15.2*
3. *Laat de Belastingdienst aanvragers van een g-rekening die niet kwalificeren als toegelaten uitzendonderneming een beschikkingsnummer geven met een onderscheidend kenmerk en geef deze aanvragers prioriteit. Hoofdstuk 15.4*

16 Gevolgen automatisering en uitvoeringskosten van de Belastingdienst

16.1 Context uitvoering Belastingdienst

Voor het tijdpad van de realisatie is het van belang dat het portfolio voor de inning overvol zit. Ter illustratie: voor 2025 is het portfolio met 20.000 IV-dagen overvraagd. Op dit moment is de modernisering van het ICT-landschap cruciaal voor de stabiliteit en betrouwbaarheid van processen, de continuïteit van de belastinginning en om structuur- en stelselwijzigingen door te kunnen voeren. Het is daarom noodzakelijk dat de modernisering volgens plan wordt uitgevoerd en dat er wordt vastgehouden aan de planning van ICT-projecten van de Belastingdienst (via het Meerjaren-portfolio (MJP)). Deze planning kent gedurende langere tijd geen ruimte voor de implementatie van nieuwe wetten en regels die structuurwijzigingen vergen. Daarnaast moet er voor het MJP rekening worden gehouden met de impact van wetgeving die bredere werking heeft en waar de Belastingdienst aan moet voldoen. Aanpassingen in de huidige (centrale) programmatuur is, zeker waar het gaat om structuurwijzigingen, uiterst risicovol omdat het gaat om oude systemen.

De uitvoering kampt met een capaciteitstekort en in de huidige krappe arbeidsmarkt is het niet eenvoudig om benodigde capaciteit te werven. Daarnaast kost het tijd om nieuw geworven medewerkers op te leiden zodat zij ook daadwerkelijk inzetbaar zijn.

16.2 Automatisering Belastingdienst (IV-portfolio)

De impact van de verplichte g-rekening op het IV-portfolio wordt vooralsnog in potlood verwerkt in het portfolio 2027 en 2028. Over die jaren moet de besluitvorming nog volgen. Mijn planning is dat het rapport wordt gefiatteerd door de politieke leiding van Financiën en SZW. Na politieke fiattering heeft het voorstel de status van voorgenomen wetgeving. Dit is de hoogste prioriteringsstatus voor prioritering in het IV-portfolio na investeringen die nodig zijn om het geautomatiseerde inningsstelsel in stand te houden. Na politieke fiattering wordt een uitvoeringstoets gedaan waarmee de impact van het voorstel op de uitvoering wordt vastgesteld (met bijbehorende geldigheidsduur).

16.3 Uitvoeringskosten en personele gevolgen

Het voorstel is voor de uitvoeringsdirecties uitvoerbaar als aan de randvoorwaarden is voldaan. Het gaat dan met name over de gerealiseerde en nog te realiseren (vergaande) automatisering, beschikbare capaciteit en de wervingsopgave die hieruit volgt. Het is op dit moment niet mogelijk om in te schatten wat de gevolgen van dit nieuwe proces zijn voor de uitvoering. In een later stadium (één jaar voor de daadwerkelijke inwerkingtreding van het voorstel) moet in een uitvoeringstoets een beter inzicht worden verkregen in de kosten en de uitvoerbaarheid van het voorstel voor de uitvoeringsorganisatie en de daarbij behorende extra benodigde capaciteit. Op grond van de uitgevoerde impactscan lijkt de capaciteitsvraag per uitvoeringsdirectie vooralsnog beperkt.

De lange doorlooptijd tot aan de inwerkingtreding stelt hoge eisen aan de regie, planning en focus van de implementatie van de voorstellen. Uit de verkenning volgt dat invoering van de voorstellen alleen mogelijk is als bij de politieke besluitvorming over de voorstellen direct een beslissing wordt genomen over de implementatie.

Handhaafbaarheid
De voorgestelde maatregelen zijn niet moeilijker te handhaven dan de huidige.

Fraudebestendigheid
De voorgestelde maatregelen zijn ingericht om frauduleus handelen te beperken.

Complexiteitsgevolgen
Er is sprake van:
- een toename van het aantal g-rekeningen;
- een toename van het aantal te ontvangen en verzenden berichten (netwerkbelasting);
- extra toepassing van gegevensportalen en koppelingen;
- piekverwerkingen.

Het voorstel is erop gericht om het proces voor de verplichte g-rekening voor toegelaten uitzendondernemingen zo soepel mogelijk te laten verlopen en tegelijk de risico's voor verhaalsmogelijkheden bij belastingschulden te beperken. Over het algemeen stijgen de complexiteitsgevolgen nauwelijks.

Risico procesverstoringen
Uitgangspunt is de in het voorstel genoemde mate van geautomatiseerde ondersteuning van het proces. Door geautomatiseerde ondersteuning wordt de kans op fouten kleiner. Het risico op procesverstoringen is dan ook klein.

16.4 Inwerkingtreding

Uit de verkenning volgt de aanbeveling van de Belastingdienst om inwerkingtreding in ieder geval niet eerder te laten plaatsvinden dan één jaar na de start van de handhaving van het toelatingsstelsel voor uitzenddondernemingen (Wtta). Dit is naar de huidige inschatting per 1-1-2029. Voor het bepalen van het definitieve tijdstip van de inwerkingtreding van de verplichte g-rekening is bepalend of de Belastingdienst hiervoor klaar is. Een uitvoeringstoets (of een herijking daarvan) moet plaatsvinden kort vóór de inwerkingtreding van de Wtta, zodat een reëel beeld kan worden verkregen van de uitvoerbaarheid van het voorstel. Belangrijk daarbij is ook dat processen in het IV-landschap gewijzigd zullen zijn tegen de tijd dat van realisatie sprake is. Dat maakt dat de huidige inschatting van de gevolgen een grote mate van onzekerheid kent.

16.5 Eindoordeel

De Belastingdienst kan zich in beginsel vinden in het proces voor de verplichte g-rekening voor toegelaten uitzendondernemingen. Het voorstel is uitvoerbaar, maar ingrijpend en kan mede op grond van de beperkte capaciteit en de huidige

prioritering binnen het portfolio van de keten Inning & Betalingsverkeer niet op korte termijn gerealiseerd worden.
De kosten worden vooralsnog als volgt geraamd.

	omschrijving	berekening	kosten in €
Incidenteel			
CDC	communicatieadvies	0,2 fte S12	28.600
	PR-campagne		25.000
	communicatiemiddelen		25.000
IV	Automatisering	7.300 IV-dagen	8.351.200
CAP		1 fte S10	114.000
MKB		2 fte C	180.000
		0,5 fte E	49.500
TOTAAL automatisering			8.351.200
TOTAAL uitvoering incidenteel			422.100
Structureel			
CAP		1 fte E	99.000
MKB		0,75 fte F	88.500
		0,75 fte I	105.750
		3 fte F	354.000
GO		1,25 fte F	148.750
		1,25 fte I	176.250
K&E Buitenland		0,5 fte C	45.000
		1,5 fte E	148.500
		4 fte F	472.000
		0,5 fte I	70.500
TOTAAL uitvoering structureel			1.708.250

Bij de inschatting van de voor het voorstel benodigde capaciteit geldt als uitgangspunt dat de diverse werkstromen geautomatiseerd ondersteund worden op de manier zoals wordt voorgesteld. Niet gerealiseerde geautomatiseerde ondersteuning heeft gevolgen voor de uitvoerbaarheid van het voorstel.

Alleen een uitvoeringstoets geeft uitsluitsel over de uitvoeringsgevolgen van het voorstel. Naarmate de inwerkingtredingsdatum van het voorstel verder in de tijd ligt, neemt de noodzaak voor een herijking van de toets toe. De toets moet in ieder geval herijkt worden als de inwerkingtredingsdatum van de Wtta wordt uitgesteld. Mijn aanbeveling is om de beoordeling van de noodzaak tot herijking van de uitvoeringstoets te beleggen bij de projectleiding implementatie.

16.6 Aanbeveling verkenner Hoofdstuk 16

Toets de uitvoeringsgevolgen voor de Belastingdienst en herijk deze als de projectleiding implementatie daartoe aanleiding ziet.

17 Bijlagen

17.1 Bijlage 1. Verkenning verplichte g-rekening - Taakopdracht en profielschets verkenner

17.1.1 Taakopdracht

Aanleiding en context: Het Kabinet heeft in een Kamerbrief van 5 juli 2022[93] de wens herhaald om de g-rekening op termijn verplicht te stellen voor gecertificeerde uitzendondernemingen. Op dit moment is een verplichte g-rekening niet haalbaar vanwege de handmatige processen: het aantal g-rekeningen kan met de huidige procesinrichting en techniek niet stijgen.

Opdracht: Het in overleg met de Betaalvereniging, banken[94], Belastingdienst en marktpartijen[95] onderzoeken van de mogelijkheid of mogelijkheden en voorwaarden om de g-rekening verplicht te kunnen stellen voor uitzendondernemingen.

Resultaat: De verkenning mondt uit in een rapport met een heldere weergave van de onderzochte varianten, de voor- en nadelen, kosten, randvoorwaarden, een inschatting van het tijdpad en het budgettaire aspect. Het rapport bevat een inventarisatie en ordening van de uitkomsten en de verwachtingen en ambities van partijen. Uitkomsten worden zo nodig gerangschikt per partij. Knelpunten waarover partijen overeenstemming moeten bereiken voordat gestart kan worden met realisatie worden benoemd. Het rapport is de basis voor politieke besluitvorming en bevat zo mogelijk concrete aanbevelingen voor het vervolg.

De uitkomst van de verkenning is onzeker en op voorhand niet te geven. Inzet is om een door alle partijen acceptabele variant voor te leggen. De uitkomst kan zijn dat er geen voor alle betrokken partijen acceptabele mogelijkheid is om de g-rekening verplicht te stellen. Mocht dat zo zijn, dan blijkt dit gemotiveerd uit het rapport.

Tijdpad: Een harde deadline kan niet gegeven worden maar de ambitie is om de verkenning in Q3 2023 af te ronden met een rapport. Gedurende de verkenning wordt tussentijds over de voortgang gerapporteerd. Deze verkenningstermijn maakt het voor betrokken partijen mogelijk actieve medewerking te verlenen en over-en-weer op elkaars inbreng te reageren.

17.1.2 Profielschets

De verkenner onderzoekt de mogelijkheden om de g-rekening verplicht te stellen en rapporteert over de resultaten in een rapport met aanbevelingen. De verkenner voert overleg met banken, Betaalvereniging, Belastingdienst en marktpartijen die de g-rekening gebruiken en zoekt naar draagvlak voor een mogelijkheid om de g-rekening verplicht te stellen. De verkenner heeft een open blik en staat open voor verschillende invalshoeken en betrokken belangen. De verkenner is in staat de

[93] Kamerstukken II 2021/22, 29 861, nr. 92.
[94] banken bieden de g-rekening als product aan.
[95] Het bedrijfsleven dat gebruik maakt van de g-rekening is de bouw- en uitzendbranche.

informatie te verwerken en in een helder, congruent en overzichtelijk rapport te vervatten, met aanbevelingen, dat de basis biedt voor verdere (politieke) besluitvorming.

Competenties:

- Affiniteit met en oog en oor voor de belangen van de verschillende (markt)partijen.
- Bestuurlijke sensitiviteit en ervaring met beleidsadvisering.
- Kennis van de g-rekeningprocessen en affiniteit met de inleners- en ketenaansprakelijkheid.
- Oplossingsgericht, resultaatgericht, verbindend, geduldig, diplomatiek en creatief zodat kansen gezien worden en niet onbenut blijven.
- Besluitvaardig en gezaghebbend richting marktpartijen met het oog op beoordeling van de haalbaarheid van de varianten en het doen van concrete aanbevelingen.

Verantwoordelijkheden:

- Partijen bijeen brengen en draagvlak creëren voor een gezamenlijke zoektocht naar een mogelijkheid om de g-rekening verplicht te kunnen stellen.
- Met partijen de mogelijkheden om de g-rekening verplicht te kunnen stellen verkennen.
- Uitwerken van de mogelijkheden in concrete voorstellen waarbij voor partijen duidelijk is wat hun bijdrage zal worden.
- Voortgangsproces bewaken, tussentijds rapporteren en knelpunten in het proces tijdig signaleren en zo mogelijk verhelpen.
- Resultaten van de verkenning weergeven in een rapport, voorzien van aanbevelingen, dat herkend en onderschreven wordt door partijen. Het afgeronde rapport biedt de basis voor verdere (politieke) besluitvorming.

17.2 Bijlage 2. Onderzochte en afgevallen varianten

De taakopdracht (Bijlage 1) bevat de opdracht dat de verkenning uitmondt in een rapport met een heldere weergave van de onderzochte varianten. Deze bijlage geeft inzicht in enkele onderzochte varianten die geen haalbare kaart bleken te zijn.

17.2.1 Eerste oplossingsrichting

De eerste gedachte tot verbetering was om binnen de bestaande werkprocessen de interactie tussen de Belastingdienst, de ondernemers en de banken te verbeteren. De g-rekeningovereenkomst bleef in deze gedachte bestaan. Het digitaliseren van het bestaande postale berichtenverkeer tussen banken, bedrijfsleven en Belastingdienst leek een oplossing tot verbetering. De gedachte is verkend om een "centrale omgeving" voor de g-rekening te ontwikkelen als vervanging van de huidige poststroom (de Centrale Omgeving g-rekening, hierna: de COG). In de COG vindt al het berichtenverkeer tussen banken, ondernemingen en de Belastingdienst op digitale wijze plaats. De banken en de ondernemer benaderen de centrale locatie door middel van een portaal of een API[96].

Voor de Belastingdienst zou het dragen van de eindverantwoordelijkheid voor het goed functioneren van deze COG een te grote belasting zijn. De technische, budgettaire en juridische uitdagingen waren groot en de risico's waren nauwelijks te overzien. Het in de lucht houden van de COG zou voorts het takenpakket van de Belastingdienst te buiten gaan. De COG bleek derhalve geen haalbare kaart. Alle bij de verkenning betrokken partijen waren het hiermee eens.

17.2.2 Ontheffing buitenlandse uitzendondernemingen

Tijdens de verkenning was er bij alle deelnemende partijen unanieme steun voor het uitgangspunt van levelplaying field voor binnenlandse en buitenlandse uitzendondernemingen dat tevens juridisch solide is. De ontheffing onder voorwaarden was de logische uitwerking van dit uitgangspunt. De invulling van de voorwaarden is een zoektocht geweest. Gekeken is naar alternatieve vormen van zekerheid als verplichting voor buitenlandse uitzendondernemingen die niet (kunnen) beschikken over een g-rekening. Gebleken is dat onderzochte alternatieve vormen van zekerheid een disproportioneel grote impact hadden op de Belastingdienst en tegelijkertijd niet goed aansloten op de grootte van het betalingsrisico bij de individuele ondernemer en de fluctuaties van dit risico. Uiteindelijk is de keus gevallen op het intensiever gebruiken van bestaande instrumenten zoal uitstel van betaling, verklaring betalingsgedrag en de WagwEU-meldingen.

[96] API staat voor Application Programming Interface. Het is software die verbinding maakt twee verschillende applicaties waardoor deze met elkaar kunnen communiceren. Een API is een toegankelijke manier om gegevens binnen en tussen organisatie te extraheren en te delen.

17.3 Bijlage 3 Juridisch kader verkenning

Invoering van de verplichte g-rekening vraagt om aanpassing van regelgeving op diverse niveaus, zowel op het gebied van regelgeving van het ministerie van Financiën als van het ministerie van SZW. De wetteksten zullen zoals gebruikelijk ter consultatie worden aangeboden.

Hieronder wordt het juridisch kader weergegeven zodat betrokken partijen een beeld krijgen van de implicaties van verplichtstelling van de g-rekening. Daarvoor worden de wijzigingen geschetst, verdeeld over de niveaus van regelgeving en verantwoordelijk departement.

Aanpassingen in fiscale regelgeving

Wet - Invorderingswet 1990

In de wet wordt het pandrecht en de reikwijdte hiervan vastgelegd.

De werkwijze bij afboeking van een overtollig saldo wordt in de wet geregeld.

De rechtsbescherming wordt in de wet geregeld.

Het juiste gebruik van de g-rekening wordt in wet geregeld.

Er komt een delegatiegrondslag die ruimte biedt voor uitwerking van de ontheffingsvariant voor bepaalde toegelaten buitenlandse uitzendondernemingen.

Tot slot worden de bestaande bepalingen over de inleners- en ketenaansprakelijkheid aangepast in lijn met de nieuwe bepaling over het wettelijk pandrecht.

Uitvoeringsregeling - Uitvoeringsregeling inleners-, keten- en opdrachtgeversaansprakelijkheid 2004 (IKO-regeling)

1. Beschikking goedkeuring gebruik g-rekening (vervallen g-rekeningovereenkomst) - artikel 1, onderdeel m.
2. Terminologie aanpassen in artikel 2 vanwege vervallen g-rekeningovereenkomst.
3. Behouden huidige weigeringsgronden voor toekenning beschikking - artikel 4.
4. Bewaarplicht bank beschikking goedkeuring gebruik g-rekening - artikel 5.
5. Wijzigingen gedurende de looptijd van de beschikking.
6. Regelen welke betalingen ten laste van de g-rekening mogen worden gedaan - artikel 7.
7. In artikel 8 alleen behouden bevoegdheid tot uitwinnen van de ontvanger.
8. Artikel 10 aanpassen in verband met lid 5 wet.
9. Aanpassen artikel 11: geen opzegging overeenkomst maar intrekking beschikking goedkeuring gebruik g-rekening.
10. Opheffen g-rekening.
11. Artikel 13 aanpassen.

12. Artikel 13a omvormen naar de beschikking: daar staat het BSN ook in genoemd- zodat de grondslag nodig blijft.
13. Vervallen g-rekeningovereenkomst (bijlage bij de IKO-regeling).

Beleid - Leidraad Invordering 2008

1. Ruimhartig toekennen beschikking gebruik g-rekening bij voorlopig toegelaten uitzendondernemingen.
2. 34.4.3. Wanprestatie/onrechtmatig handelen en inlenersaansprakelijkheid + 35.5.3. Wanprestatie/onrechtmatig handelen en ketenaansprakelijkheid.
   Vervallen term wanprestatie nu de g-rekeningovereenkomst vervalt.
3. 34.4.4. Surseance en inlenersaansprakelijkheid + 35.5.4. Surseance en ketenaansprakelijkheid.
   Terminologie aanpassen: intrekking beschikking, geen opzegging overeenkomst.
4. 34.6.2. Eerbiedigende werking regeling voor beursgenoteerde ondernemingen en verhoging percentage naar 12,6.
   Nieuwe gevallen kunnen geen gebruik meer maken van de faciliteit. Overgangsrecht voor bestaande gevallen.

Instructie Invordering en Belastingdeurwaarders (IIB)

De IIB wordt aangepast (Hoofstukken 45, 46, 47).

Invoering verplichte g-rekening

1. Invoering verplichte g-rekening ten minste één jaar na de start van de handhaving binnen het verplichte toelatingsstelsel voor ter beschikkingstelling van arbeid (Wtta).
   Inwerkingtredingsdatum wijzigingen wet en IKO-regeling.
2. Invoeringstermijn om een piekbelasting aanvragen beschikking g-rekening te voorkomen.
   Verlengde vervaltermijn van de beschikking tot 1 juli ná het invoeringsjaar regelen in de IKO-regeling.

Overgangsrecht

1. Vervallen beschikking goedkeuring gebruik g-rekening pas 1 juli ná het overgangsjaar voor alle aanvragen beschikking g-rekening tot 1 mei na het overgangsjaar. Onderdeel van het normenkader van SZW.
2. Overgangsrecht voor bestaande g-rekeningovereenkomsten.
   De g-rekeningovereenkomst wordt ambtshalve omgezet in een beschikking goedkeuring gebruik g-rekening. De g-rekeninghouder ontvangt automatisch een beschikking.

Overig

1. Berichtenverkeer tussen Belastingdienst en ondernemer over de g-rekening loopt uitsluitend via het digitale kanaal voor zover het standaardberichten betreft.
   In de IKO-regeling opnemen dat de communicatie alleen digitaal verloopt, tenzij het andere berichten dan de standaardberichten betreft.

2. Alternatief voor buitenlandse ondernemingen in de IKO-regeling op basis van de delegatiegrondslag in de IW 1990.

Aanpassingen door het Ministerie van SZW

1. Gegevensdeling
   Gegevensdeling (opgenomen in de BAADI) tussen Belastingdienst en NAU over toekenning en intrekking van de beschikking gebruik g-rekening, de toekenning of intrekking van de ontheffing verplichte g-rekening of het opzeggen van de g-rekening door de ondernemer of de bank.

2. Verplichting in normenkader
   Aanpassing normenkader (ministeriële regeling): opnemen verplichting om een g-rekening te houden of om te beschikken over een geldige ontheffing verplichte g-rekening van de Belastingdienst. Voor een startende uitzendonderneming zal de verplichting om een g-rekening te gaan houden of om te beschikken over een geldige ontheffing verplichte g-rekening van de Belastingdienst gelden vanaf het moment van de voorlopige toelating. Deze periode duurt 6 maanden en gaat vooraf aan de definitieve toelating. Op het moment van de voorlopige toelating moet de onderneming dus beschikken over een g-rekening. Saldo van de g-rekening is bedoeld voor voldoening van LH of OB die verband houdt met inlening of doorlening. Controle door de NAU en inspectie-instellingen op het houden g-rekening (i) en juist gebruik g-rekening (ii). Beoogde inwerkingtreding: 1-1-2029.

3. Overgangsrecht in normenkader
   De overgangsregelingen in het normenkader houden in dat de verplichting om een g-rekening te houden later ontstaat. In hoofdstuk 5.4 beveel ik aan om te streven naar inwerkingtreding van de verplichting per 1-1-2029. De eerste overgangsregeling houdt in dat de verplichting om de g-rekening te houden 1,5 jaar later in werking treedt. Dus per 1-7-2030. Voor de overgangsregeling komen in aanmerking alle uitzendondernemingen die per 1-1-2029 zijn toegelaten (definitief of voorlopig). Om voor de overgangsregeling in het normenkader in aanmerking te komen moeten de toegelaten uitzendondernemingen in het eerste kwartaal van 2029 een aanvraag voor een goedkeurende beschikking bij de Belastingdienst hebben ingediend. Om de piekbelasting bij de banken en de Belastingdienst te spreiden zal ook een tweede overgangsregeling gelden voor uitzendondernemingen die voorlopig zijn toegelaten in het eerste jaar na de inwerkingtreding van de verplichting om een g-rekening te houden. Deze overgangsregeling houdt in dat de verplichting om een g-rekening te houden nog niet geldt in de periode van de voorlopige toelating. Deze periode duurt 6 maanden en gaat vooraf aan de definitieve toelating. Uitgaande van het streven om de verplichting om de g-rekening te houden per 1-1-2029 in werking te laten treden betekent dit dat de uitzendondernemingen die voorlopig zijn toegelaten na 1-1-2029 maar wel vóór 1-1-2030 onder deze overgangsregeling vallen. Voor de in deze periode voorlopig toegelaten uitzendondernemingen geldt dat pas op het moment van de definitieve toelating deze ondernemingen moeten beschikken over een g-rekening. Beide overgangsmaatregelen beschermen toegelaten uitzendondernemingen

tegen de gevolgen van de langere doorlooptijd bij de banken en de Belastingdienst.

17.4 Bijlage 4. Tijdlijn controle en rechtsbescherming in het toelatingsstelsel

De tijdlijn vanaf het begin van een controle door een private inspectie-instelling is als volgt[97]. Deze tijdlijn is opgedeeld in de volgende delen: het proces bij de inspectie-instelling en het proces bij de NAU. Bij beide instanties zullen de verschillende elementen van rechtsbescherming in dit proces de revue passeren.

17.4.1 Proces bij inspectie-instelling (privaat)

1. De inspectie-instelling voert ter plaatse bij de uitlener een controle uit. De controle mag maximaal vijf werkdagen duren, om te voorkomen dat late nazending van stukken te veel mogelijkheden biedt tot het vervalsen van bewijsstukken. (Deze vijf werkdagen zijn exclusief eventuele voorbereidende werkzaamheden.)
2. De inspectie-instelling stelt een concept-inspectierapport op en deelt dat met de uitlener. In dat rapport geeft de inspectie-instelling aan of er non-conformiteiten zijn en zo ja, waarom. Ook kan de inspectie-instelling ingaan op omstandigheden die zij voor de NAU relevant acht bij de beoordeling en duiding van de non-conformiteit.
3. De uitlener heeft in het kader van hoor en wederhoor de gelegenheid om bevindingen of conclusies uit het conceptrapport ter discussie te stellen.
4. Als de inspectie-instelling van mening blijft dat er onderdelen van het normenkader overtreden zijn ('non-conformiteiten'), vangt een herstelperiode aan. De inspectie-instelling moet de uitlener minstens 30 werkdagen (zes weken) bieden om te herstellen.
5. De inspectie-instelling beoordeelt het herstel. Afhankelijk van de aard van de non-conformiteit kan dat op afstand of via een fysiek bezoek. De inspectie-instelling vult het inspectierapport hierop aan. De inspectie-instelling beoordeelt herstel volgens de "4O-systematiek":
    - Oorzaak: de onderneming heeft vastgesteld wat de oorzaak is van de geconstateerde non-conformiteit;
    - Omvang: de onderneming heeft vastgesteld wat de omvang is van de geconstateerde non-conformiteit;
    - Oplossing: de onderneming heeft vastgesteld wat de oplossing is voor de desbetreffende oorzaak en kan dit, voor zover mogelijk, inzetten om de geconstateerde non-conformiteit met terugwerkende kracht te herstellen;
    - Operationalisatie: de onderneming voert de oplossing toekomstbestendig door voor de volledige populatie ter beschikking gestelde arbeidskrachten.
6. De uitlener heeft in het kader van hoor en wederhoor de gelegenheid om te reageren op de bevindingen of conclusies over herstel uit het aangevulde inspectierapport.
7. Na verwerking van de reactie van de uitlener moet het definitieve inspectierapport binnen 75 werkdagen (15 weken) aan de NAU worden verstrekt. De termijn van 75 werkdagen loopt vanaf het begin van de inspectie (m.u.v. voorbereidende werkzaamheden) en is opgenomen om te voorkomen dat uitleners zeer lang wachten met het aanbieden van inspectierapporten en de tussentijd gebruiken om het normenkader te overtreden.

[97] Brief van de minister van SZW van 26 maart 2025, TK, 36446, nr. 59, blz. 1-4

17.4.2 Proces bij NAU (publiek)

Na ontvangst beoordeelt de NAU het inspectierapport. Daarbij betrekt de NAU ook de rest van het dossier van de betreffende uitlener. De NAU kan afwijken van het inspectierapport als de inhoud daarvan of andere feiten of omstandigheden – bijvoorbeeld inbreng van de uitlener richting de NAU, of signalen van de Arbeidsinspectie of Belastingdienst – daar aanleiding toe geven. Bij haar beoordeling moet de NAU alle relevante feiten en omstandigheden betrekken, waaronder de omstandigheden die het schorsen of intrekken van een toelating onevenredig zouden doen zijn. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij non-conformiteiten die de uitlener niet op tijd heeft kunnen herstellen door uitzonderlijke omstandigheden die hem niet te verwijten zijn. Hetzelfde kan gelden als een uitlener dat herstel door dergelijke uitzonderlijke omstandigheden wel kan doorvoeren, maar niet kan aantonen. Vanzelfsprekend is daarvoor noodzakelijk dat de uitlener de NAU onverwijld op de hoogte stelt van dergelijke feiten en omstandigheden.

De stappen bij de NAU zien er als volgt uit:

8. Als de NAU concludeert dat schorsing of – in de ernstigste gevallen – intrekking van een toelating aan de orde is, stelt de NAU de uitlener daarvan in kennis via een voorgenomen besluit (een voornemen).
9. De inlener krijgt een bepaalde periode om daarop zijn zienswijze te geven. De NAU stelt die periode vast en houdt daarbij rekening met de ernst van de overtreding. Bij minder ernstige overtredingen is de zienswijzeperiode ten minste vier maanden. De uitlener kan in de zienswijzeperiode nog steeds herstel aantonen, bijvoorbeeld als dat tijdens het private proces niet op tijd gelukt is.
10. Na ontvangst van de zienswijze neemt de NAU een besluit. Een besluit dat negatief uitpakt voor de uitlener, zoals een schorsing, treedt als het ware gefaseerd in werking. Nadat het besluit is bekendgemaakt aan de uitlener en via het register, kan de uitlener nog maximaal vier weken bestaande terbeschikkingstellingen laten doorlopen. Daarna moeten alle terbeschikkingstellingen zijn gestopt. De NAU kan deze periode van vier weken verkorten, bijvoorbeeld als er sprake is van ernstige misstanden.

Als de schorsing volledig in werking is getreden, mag de uitlener niet meer uitlenen. De uitlener heeft nog een allerlaatste mogelijkheid om richting de NAU herstel aan te tonen voordat hij zijn toelating definitief verliest.

17.4.3 Rechtsbescherming door verschillende herstel-, hoor-en-wederhoor- en Zienswijzetermijnen.

Door de verschillende termijnen zit er bij ernstige overtredingen doorgaans ongeveer vijf maanden tussen het constateren van overtredingen door de inspectie-instelling en het schorsen of intrekken van een toelating, waarna nog maximaal vier weken volgen waarin bestaande terbeschikkingstellingen kunnen doorlopen. Bij minder ernstige overtredingen is deze termijn nog enkele maanden langer. Daarbij is, in samenspraak met sociale partners, een balans gevonden tussen met name de effectieve bescherming van kwetsbare arbeidskrachten enerzijds en de rechtsbescherming van uitleners anderzijds.

Als uitleners van mening zijn dat de toelating ten onrechte is geschorst of ingetrokken kunnen zij daartegen bezwaar en beroep instellen. De uitlener moet dan wachten op een besluit op bezwaar van de NAU of op de uitspraak van de

rechter. Als de uitlener van mening is dat er in de tussentijd sprake is van bijvoorbeeld spoed of onherstelbare gevolgen, kan hij bij de bestuursrechter een voorlopige voorziening aanvragen. Dit is een speciale maatregel waarmee kan worden bereikt dat zij de rechtsgevolgen van het bestreden besluit nog niet intreden tot een besluit of bezwaar is genomen of de rechter uitspraak heeft gedaan in de bodemprocedure tegen het besluit van de NAU.
Onderdelen van bovenstaande processen, waaronder de "4O-systematiek", zijn geïnspireerd door de huidige werkwijze van de SNA.
Een belangrijke extra waarborg ten opzichte van de huidige werkwijze van SNA is dat in het toelatingsstelsel het inspectierapport pas na een eventuele herstelinspectie aan de NAU wordt verstrekt. SNA schorst certificaathouders bij ernstige overtredingen ('major non-conformiteiten') al voordat de uitlener herstel heeft kunnen doorvoeren en zonder dat de uitlener daar richting SNA een zienswijze op heeft kunnen geven.

17.5 Bijlage 5. Onderbouwing stijging aantal g-rekeningen

Regioplan heeft een enquête gehouden onder de ondernemingen die bij de Kamer van Koophandel hebben aangegeven arbeidskrachten ter beschikking te stellen. Op basis van de gegevens van de KvK heeft Regioplan de onderzoekspopulatie bepaald op 36.107[98]. Op basis van de respons op de enquête schat Regioplan het aantal van de onderzoekspopulatie te verwachten aanvragen om als uitzendonderneming te worden toegelaten in tussen de 14.000 en 19.500[99].
Volgens opgave van de Belastingdienst zijn van de 44.107 g-rekeningen 17.752 g-rekeningen met als bedrijfsactiviteit uitlening. Dit is ongeveer 49% van de onderzoekspopulatie van Regioplan.
Op 1 april 2025 stonden er 3.823 ondernemingen geclassificeerd onder 'ter beschikking stellen van arbeid' (3.611 Nederlandse ondernemingen en 212 buitenlandse ondernemingen)[100]. De SNA schat in dat hiervan minimaal 3.600 ondernemingen met een SNA-keurmerk over een g-rekening beschikken[101].
Regioplan schat in dat 77% van de houders van het SNA-keurmerk een aanvraag zullen doen om als uitzendonderneming te worden toegelaten[102]. Dit betreft dus circa 2.800 ondernemingen die al over een g-rekening beschikken[103].

Op basis van deze data is de te verwachten stijging van het aantal aanvragen van een g-rekening.

	Minimale variant Regioplan	Maximale variant Regioplan
Aantal aanvragen voor toelating	14.000	19.500
Instroom SNA-keurmerk met g-rekening	2.800 -/-	2.800 -/-
Instroom overig	11.200	16.700
Waarvan 49 % met g-rekening	5.500 -/-	8.200 -/-
Verwachte stijging van het aantal aanvragen van een g-rekening	5.700	8.500
Resterende[104] g-rekeningen met bedrijfsactiviteit uitlening	17.752 8.300 -/- = 9.452	17.752 11.000 -/- =6.752

Het vorenbedoelde schema leert dat niet alle van de bestaande 17.752 g-rekeningen met als bedrijfsactiviteit inlening opgaan in het nieuwe toelatingsstelsel voor uitzendondernemingen. Het is verboden om buiten het toelatingsstelsel nog aan

[98] Blz. 11 Regioplan
[99] Blz. 15 Regioplan
[100] Op 1 april 2025 stonden er in totaal 5.183 ondernemingen ingeschreven bij SNA
[101] Het SNA-keurmerk verplicht het houden van een g-rekening.
[102] Blz. 21 Regioplan
[103] Het is de verwachting dat in de aanloop naar de toelatingsplicht meer uitleners zich, ter voorbereiding op de toelatingsplicht, bij SNA zullen melden. Deze ondernemingen zullen dan ook over een g-rekening moeten beschikken. Een deel van de stijging van het aantal g-rekeningen wordt daarmee gerealiseerd voor de invoering van de toelatingsplicht.
[104] Die niet opgaan in het toelatingsstelsel. 8.300 is het totaal van 2.800 en 5.500. 11.000 is het totaal van 2.800 en 8.200.

uitlening te doen[105]. Dit zou beteken dat deze g-rekeningen niet meer ter zake van bedrijfsactiviteit uitlening kunnen worden gebruikt en overbodig zijn. Volgens artikel 11, eerste lid, onderdeel b van de IKO-regeling dienen zij dan te vervallen. Naar mijn inschatting zal dit niet voor alle gevallen zo zijn. Er zijn situaties denkbaar dat ook bij toegestane incidentele uitlening buiten de toelating partijen met een g-rekening willen werken. Of (onder)aanneming als nevenactiviteit hebben. Voorzichtigheidshalve schat ik in dat 50% van de g-rekeningen met als bedrijfsactiviteit uitlening die niet opgaan in het nieuwe toelatingsstelsel zullen vervallen.

De te verwachten stijging van het aantal g-rekeningen wordt dan als volgt:

	Minimale variant Regioplan	Maximale variant Regioplan
Verwachte stijging van het aantal aanvragen van een g-rekening	5.700	8.500
Verwachte daling g-rekeningen met als bedrijfsactiviteit uitlening	4.700 -/-	3.400 -/-
Per saldo verwachte stijging van het aantal g-rekeningen	1.000	5.100

Dit betekent dat de bij het begin van de verkenning geschatte stijging van het aantal g-rekeningen tussen de 0 en 15.000 kan worden aangescherpt tot tussen 1.000 en 5.100. In percentages is dit een stijging tussen de 2 en 12%.

[105] Afgezien van toegestane vormen van incidenteel uitlenen

17.6 Bijlage 6. Kenmerken wettelijk pandrecht van de ontvanger

De g-rekeningovereenkomst regelt thans de vestiging en uitoefening van een pandrecht voor de ontvanger. Door het vervallen van de g-rekeningovereenkomst gaat dit pandrecht vervallen. Ter vervanging van dit pandrecht zal in de Invorderingswet 1990 een nieuw wettelijk pandrecht voor de ontvanger worden gevestigd. De wetteksten zullen zoals gebruikelijk ter consultatie worden aangeboden. Dit wettelijke pandrecht heeft de volgende kenmerken:

- De ontvanger heeft een eerste pandrecht op het saldo van de g-rekening voor al hetgeen de ontvanger nu of op enig moment van de rekeninghouder te vorderen heeft of te vorderen zal krijgen;
- Op elke storting op een geopende g-rekening (gedurende de gehele levensduur van die g-rekening) is het wettelijk pandrecht van de ontvanger van toepassing;
- De reikwijdte van de vorderingen waarvoor het pandrecht geldt blijft hetzelfde[106];
- De reikwijdte van het pandrecht wordt bepaald op het niveau van het fiscale nummer[107];
- Het saldo van de g-rekening is niet vatbaar voor beslag door enig ander schuldeiser;
- Het saldo van de g-rekening is niet vatbaar voor verpanding door enig ander schuldeiser zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de ontvanger;
- De ontvanger kan voorwaarden verbinden aan die toestemming;
- In de goedkeurende beschikking gebruik g-rekening verleent de ontvanger standaard een onvoorwaardelijke toestemming voor verpanding ten gunste van de bank bij wie de g-rekening wordt aangehouden;
- Verzoeken om toestemming voor verpanding ten gunste van derden worden pas door de ontvanger in behandeling genomen nadat de bank (uit hoofde van haar eigen voorwaarden) schriftelijk met een dergelijke verpanding heeft ingestemd;
- De bank bij wie die g-rekening wordt gehouden mag haar verrekeningsbevoegdheden niet uitoefenen indien dat afbreuk zou kunnen doen aan het eerste pandrecht van de ontvanger op het saldo van de g-rekening voor al hetgeen de ontvanger nu of op enig moment van de rekeninghouder te vorderen heeft of te vorderen zal krijgen. Verrekening door de bank van de kosten van de g-rekening met het saldo van de zakelijke betaalrekening blijft mogelijk;
- De rekeninghouder wendt het saldo van de g-rekening aan voor betalingen aan de ontvanger of naar een andere g-rekening[108];
- De rekeninghouder stort bedragen, die een ander in strijd met het bepaalde in de vorige volzin vanaf diens g-rekening op zijn g-rekening heeft gestort, onmiddellijk terug, waarbij de rekeninghouder deze bedragen rechtstreeks aan de ontvanger afdraagt indien de storter in staat van faillissement is verklaard, aan hem surseance van betaling is verleend dan wel ten aanzien

[106] De vorderingen ter zake van verschuldigde loonbelasting. omzetbelasting en premies voor sociale verzekeringen in verband met uitlening of aangenomen werk door de rekeninghouder.
[107] Dus niet op het niveau van subnummers.
[108] Als deze betaling betrekking heeft op uitlening of op aanneming van werk in de zin van de artikelen 35, vijfde lid, en 35a, eerste lid Invorderingswet 1990.

van hem de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is verklaard;
- Het pandrecht strekt tot zekerheid van hetgeen de ontvanger nu of te eniger tijd van de rekeninghouder te vorderen heeft ten gevolge van misbruik van de g-rekening;
- Het pandrecht strekt zich niet uit tot rente die over het saldo van de g-rekening wordt vergoed en evenmin tot een creditering nadat de rekeninghouder in staat van faillissement is verklaard, aan hem surseance van betaling is verleend dan wel ten aanzien van hem de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is verklaard.