

Vergaderjaar 2003–2004

17 050

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

Nr. 267

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 18 juni 2004

De vaste commissies voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ en voor Financiën² hebben op 26 mei 2004 overleg gevoerd met staatssecretaris Rutte van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en staatssecretaris Wijn van Financiën over:

- **Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies (17 050, nr. 261).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies¹ Samenstelling:

Leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Bibi de Vries (VVD), De Wit (SP), Van Gent (GroenLinks), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), voorzitter, Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Mosterd (CDA), Smits (PvdA), Örgü (VVD), Weekers (VVD), Rambocus (CDA), De Ruiter (SP), Ferrier (CDA), ondervoorzitter, Huizinga-Heringa (ChristenUnie), Bruls (CDA), Varela (LPF), Eski (CDA), Koomen (CDA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Kraneveldt (LPF) en Hirsi Ali (VVD).

Plv. leden: Depla (PvdA), Dittrich (D66), Blok (VVD), Kant (SP), Halsema (GroenLinks), Smilde (CDA), Verbeet (PvdA), Timmer (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Omtzigt (CDA), Adelmund (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Visser (VVD), Algra (CDA), Vietsch (CDA), Van der Vlies (SGP), Hessels (CDA), Hermans (LPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van Dijk (CDA), Van Egerschot (VVD), Van Dijken (PvdA), Blom (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Van As (LPF) en Schippers (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Giskes (D66), Crone (PvdA), Van Egerschot (VVD), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Eurlings (CDA), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée

Mevrouw **Smeets** (PvdA) is verheugd over het voornemen van het kabinet om het onaanvaardbaar grote probleem van fraude in de uitzendbranche aan te pakken. Tegenover 650 000 legaal bemiddelde uitzendkrachten staan 100 000 illegaal bemiddelde krachten. Er zijn vele keren vragen over gesteld door de Kamer. Nu ligt er eindelijk een plan van aanpak, en dat is een vooruitgang. Voorgesteld wordt het verhogen van de boetes voor werkgevers, het invoeren van een vestigingsvergunningsstelsel voor uitzendbureaus en het invoeren van de eerstedagsmelding (EDM). Evenals de Algemene Bond van Uitzendondernemingen pleit mevrouw Smeets voor een soort APK voor uitzendbureaus, waarbij overheid en bedrijfsleven samen bepalen op welke punten er wordt gecontroleerd. Zij denkt zelf aan uitbetaling van het wettelijk minimumloon, afdracht van sociale premies en belastingen en het zich houden aan de Wet arbeid vreemdelingen (WAV). De overheid moet periodiek laten controleren door gecertificeerde particulieren. Van zo'n controle gaat een preventieve werking uit.

tot Babberich (CDA), Koomen (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Heemskerk (PvdA) en Dezentjé Hamming (VVD).

Plv. leden: Rouvoet (ChristenUnie), Bakker (D66), Koenders (PvdA), Van Beek (VVD), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Duyvendak (GroenLinks), Van

Gent (GroenLinks), De Ruiter (SP), Mosterd (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eedmans (LPF), Noorman-den Uyl (PvdA), Van Bommel (SP), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Rambocus (CDA), Samsom (PvdA), Luchtenveld (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA) en Bibi de Vries (VVD).

Moet goed gedrag niet worden beloond en moeten derhalve geregi-
streerde ondernemingen niet worden gevrijwaard van de administratieve
rompslomp van EDM's, uiteraard onder de voorwaarde dat – maar dat
gebeurt al – de actuele informatie van de uitzendbranche wekelijks wordt
gemeld aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV)?
De voorgenomen aanpak kan niet los gezien worden van Europa. Met
name het werklandbeginsel zal in alle gevallen moeten gelden.

De proef met de MRZ-scanner (machine readable zone scanner) heeft
aangetoond dat de scanner een waardevolle ondersteuning is bij de
identiteitscontrole, maar mevrouw Smeets ziet veel meer in het instellen
van een (door de sector gevraagd) verificatiepunt. Wanneer worden de
resultaten verwacht van de pilot die het CWI gaat uitvoeren? Wat gaat het
kabinet daarmee doen?

De uitzendbranche en de schoonmaakbranche roepen vaak om een
helpende hand van de Belastingdienst. Werkgevers hebben er behoefte
aan in geval van twijfel voorafgaand aan de indienstneming het sofi-
nummer in combinatie met de identiteitsgegevens te controleren. De
Belastingdienst zal, zo staat in het stuk, nagaan of er een verificatiepunt in
dezen kan komen. Gegeven de behoefte van de werkgevers is hiermee
snelheid geboden.

De voorgestelde maatregelen lijken effectief, maar om dat ook in de prak-
tijk te zijn, moet de handhaving op orde zijn. De inzet van de Arbeidsin-
spectie (AI) bij het bestrijden van illegale arbeid moet worden vergroot. Is
het kabinet bereid daarvoor extra gelden uit te trekken?

De samenwerking tussen de Arbeidsinspectie, de Belastingdienst, de IWI,
de Sociale Verzekeringsbank en het openbaar ministerie (OM) is verbe-
terd. Begin 2004 zijn er nieuwe interventieteams gestart. Zijn er knel-
punten die nog moeten worden weggenomen en die niet in het stuk zijn
genoemd?

Ook mevrouw **Van Gent** (GroenLinks) memoreert dat er vaak in de Kamer
is gesproken over de uitzendbranche, mede in het kader van het vrije
verkeer van werknemers. Er zijn vele constructies waarbij mensen aan het
werk worden gezet onder slechtere omstandigheden dan in Nederland
gebruikelijk is. De huidige wantoestanden waarbij werkgevers mensen in
dienst nemen via malafide uitzendbureaus moeten zo snel mogelijk
worden uitgebannen. Hoe groot de problemen zijn, blijkt uit het feit dat er
280 uitzendbureaus zijn met een keurmerk van de Algemene Bond
Uitzendondernemingen (ABU) en 6600 malafide uitzendbureaus. Het is
maar de vraag of zulke bureaus een vestigingsvergunning zullen aanvra-
gen als die wettelijk verplicht wordt. Daarvoor moet een verklaring van
goed gedrag worden overgelegd en daarna wordt er nauwelijks meer
gecontroleerd. Dat is dus geen strenge aanpak. Mevrouw Van Gent pleit
voor een keiharde aanpak van al diegenen die illegale arbeid aanbieden
en buiten de marges van de wetgeving in de branche werkzaam zijn.
Bedrijven die structureel gebruikmaken van zulke malafide uitzendbureaus
dienen ook structureel te worden aangepakt. Er moeten hoge boetes
worden opgelegd. Is een inschatting gemaakt van de effecten van de
hoogte van de boetes voor de malafide in- en uitleners? Over de hoofden
van hun werknemers heen, die vaak vies en rottig werk moeten doen en
zwaar onderbetaald worden, verdienen de malafide uitzendbureaus zo
ontzettend veel dat een boete waarschijnlijk als een gering bedrijfsrisico
wordt gezien.

Was het een verstandige zet van Paars-1 om in het kader van de MDW-
operatie en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) in
1998 het vergunningenstelsel af te schaffen? Volgens de ABU zijn via die
6600 malafide uitzendbureaus 210 000 illegale arbeiders actief in Neder-
land. De Arbeidsinspectie wordt uitgebreid met 80 mensen. Mevrouw Van
Gent betwijfelt of het aantal inspecteurs voldoende is om dit allemaal op
een adequate manier te controleren en aan te pakken. Is vastgelegd

binnen welke periode men het grootste deel van de problemen aangepakt wil hebben? Ook op dit punt moet er sprake zijn van VBTB: er moeten doelstellingen worden vastgelegd met vermelding van wat er nodig is om die binnen welke tijd te bereiken. Waarom is er gekozen voor de weg van de vestigingsvergunning? Met welke aantallen denkt men de malafide bureaus en de illegale arbeid terug te dringen? Is het opnieuw invoeren van een uitgebreide vergunningsplicht overwogen? Zo'n systeem kan efficiënt en effectief worden georganiseerd.

Er is natuurlijk controle nodig op de APK die de ABU voorstelt. De ABU is zeer kritisch over de vestigingsvergunning. Waarom is er geen of onvoldoende gebruikgemaakt van het aanbod van de ABU om in onderling overleg tot een betere regeling te komen?

De AI wordt wel uitgebreid, maar moet ook veel meer controleren. Immers, steeds meer branches maken gebruik van (semi-)illegale arbeid. Het lijkt mevrouw Van Gent goed om een soort klokkenluidersregeling in te stellen voor in- en/of uitleners. Volgens haar moet de Arbeidsinspectie de mogelijkheid krijgen het bedrijf van de inlener tijdelijk te sluiten. Na heropening moet het dan volcontinu worden gecontroleerd. De opbrengsten van de extra belasting- en premiebetalingen moeten ten goede komen van de AI die dan de eigen capaciteit kan uitbreiden. Het lijkt haar ook redelijk de onderbetaling van werknemers door de malafide uitzendbureaus te compenseren, aangezien er sprake is van een soort moderne slavernij. Als een werkgever keer op keer sjoemelt en gebruikmaakt van illegale arbeid, mag hij wat mevrouw Van Gent betreft aan de virtuele schandpaal worden gezet. Haar inziens is het vreemd om geregistreerde bedrijven die zich gewoon aan de regels houden daarvoor te belonen door deze vrij te stellen van de EDM-verplichting. Immers, iedereen moet zich aan de regels houden.

De heer **Weekers** (VVD) sluit zich aan bij de opmerkingen van mevrouw Van Gent over de klokkenluidersregeling en de schandpaal. Ook hij meent dat er sprake is van moderne slavernij van enorme omvang en wenst een keiharde aanpak van de bedrijven. De door het kabinet voorgestelde aanpak verdient zijns inziens een compliment, al vreest hij dat een vestigingsvergunning, een EDM en de uitbreiding van de AI onvoldoende zijn om een lik-op-stukbeleid te voeren, aangezien malafide praktijken blijven voortwoekeren als de pakkans klein is.

De Stichting van de Arbeid pleit voor zelfregulering. Is het onderzoek van de stichting naar de mogelijkheden die de instellingen van een product- of bedrijfstak bieden voor zelfregulering van de uitzendbranche al afgerond? Zo nee, wanneer gebeurt dat en wanneer is het resultaat in de Kamer te verwachten? Het is de vraag of zelfregulering een adequaat antwoord kan zijn op dit probleem, omdat er geen instrument is om wie zich er niet aan houdt aan te pakken. De heer Weekers neigt ertoe het kabinetsstandpunt te volgen dat overheidsregulering gewenst is. Hij verzoekt de bewindslieden in te gaan op de nadelen van het tot 1998 geldende vergunningstelsel én dat stelsel te vergelijken met het nu voorgestelde. Een eigentijds stelsel is noodzakelijk.

Ook de heer Weekers is van mening dat de EDM-verplichting voor iedereen moet gelden. De EDM is een heel goed instrument om illegale praktijken tegen te gaan en de bewijsvoering rond te hebben zonder dat er later ellenlange discussies over mogelijk zijn. Wel moet de eerstedagsmelding zo eenvoudig mogelijk zijn. Hij herinnert aan zijn suggestie, gedaan bij de behandeling van de Wet Walvis, om het Belgische systeem te volgen. In België moeten slechts vier gegevens worden doorgegeven: het nummer bij de Kamer van Koophandel, het sofi-nummer, de begindatum van het contract en de einddatum ervan. Van minister De Geus heeft hij toen begrepen dat het Nederlandse sofi-nummer nog niet zodanig is dat de EDM met deze vier gegevens sluitend te krijgen is. Hoe kijkt de staatssecretaris van Financiën hier tegen aan? Het moet toch

mogelijk zijn, aan de hand van het sofi-nummer de volledige identiteit van de werknemer vast te stellen? Uiteraard moet dan niet aan 150 personen hetzelfde sofi-nummer worden toegekend zoals in het verleden is gebeurd onder de naam F. Vogelpest. Wanneer zal het sofi-nummer waterdicht zijn, zodat de EDM kan worden beperkt tot het doorgeven van vier gegevens? De bezwaren van de bonafide uitzendbranche zouden daarmee kunnen worden weggelaten.

Het is van belang malafide uitzendbureaus al voor hun start te kunnen tegenhouden. Hoe stelt het kabinet zich de controle voor op zich nieuw vestigende uitzendbureaus? Er mag dan een verklaring van goed gedrag worden geëist, een kwaadwillende figuur zet een stroman in. Hoe wil het kabinet de financiële duurzaamheid en de transparantie van de personeelsadministratie controleren? Hoe denkt het te voorkomen dat er bij de start van het nieuwe systeem nog rotte appels in de mand zitten? Gegeven het aantal AI-medewerkers en het aantal uitzendbedrijven mag ervan worden uitgegaan dat een bedrijf slechts eenmaal in de vijf of tien jaar wordt gecontroleerd. Kan dat dan als een adequate controle worden aangemerkt? Alleen bij een zeer grote pakkans werkt een harde aanpak. Bonafide bureaus die alles op orde hebben, hoeven niet steeds te worden gecontroleerd, maar andere bedrijven wel. Bestaat er voldoende zicht op waar welke bedrijven zijn gevestigd? Kan een bedrijf dat bij controle niet over een vestigingsvergunning blijkt te beschikken voor een aantal jaren worden gesloten? Hoe wordt de financiële duurzaamheid gecontroleerd en wat is het verschil tussen het nieuwe en het oude stelsel? Waarom wil het kabinet per se geen vrijwaring voor de bedrijven die een geblokkeerde rekening (g-rekening) hebben?

De heer Weekers was al voor dit overleg voornemens het idee van de Vereniging van Internationale Arbeidsbemiddelaars (VIA) aan de orde te stellen om een meldpunt in te richten waar werknemers misstanden bij bemiddelaars en inleners kunnen melden, zodat een gerichte controle mogelijk is. Dat komt overeen met de door mevrouw Van Gent bepleite klokkenluidersregeling.

Hoe gaat het kabinet illegale werknemers aanpakken? Dezen hebben er immers belang bij via illegale uitzendbureaus te werken. Ook voor hen moet gelden dat illegale praktijken niet mogen lonen.

In de nota ontbreekt de Europese component. Hoe zijn bepaalde zaken in de omliggende landen geregeld? Onder welke voorwaarden mogen uitzendbedrijven die net over de grens zijn gevestigd in Nederland werken? Voorkomen moet worden dat de problemen met illegale arbeid vanuit de grensstreken worden geïmporteerd.

De heer **Bruls** (CDA) constateert dat men er niet omheen kan, het plan van aanpak van fraude in de uitzendbranche te plaatsen in het kader van de bredere aanpak van illegale arbeid. Vandaar dat het ook onderdeel is van de illegalennota. Zijn fractie is sinds jaar en dag voorstander van een harde en duidelijke aanpak van alles wat met illegale arbeid te maken heeft om oneerlijke concurrentie tegen te gaan, evenals uitbuiting van werkzoekenden, imagooverlies en schade voor economische sectoren en een verlies van tientallen miljoenen aan belastingen en sociale premies, wat de draagkracht van de solidariteit in de samenleving aantast.

De heer Bruls is daarom verheugd over de introductie van de bestuurlijke boete en over de ontwerp-Wet arbeid vreemdelingen die bij de Kamer ligt. Ook stemt het tot verheugen dat het amendement-Verburg wordt uitgevoerd waardoor er 10 mln extra beschikbaar is voor de uitbreiding van de AI. De nieuwe AI-inspecteurs zouden eind 2004 aan het werk zijn, maar in de Illegalennota is sprake van 2005, wat zou betekenen dat allerlei strenge maatregelen nog niet uitvoerbaar zijn. Dat kan niet.

De situatie in de uitzendbranche is zeer ernstig. Malafide zijn is voor uitzendbureaus blijkbaar de norm. Dat schreeuwt om maatregelen van de sector zelf en van de overheid. Het kabinet stelt een set goede repressieve

en controlerende maatregelen voor. Evenzeer moet er volgens de heer Bruls sprake zijn van herstel van het zelfregulerende vermogen van de uitzendbranche. Daarbij kan de overheid een ondersteunende rol spelen, zonder gelijk zaken over te nemen en zo de administratieve lastendruk en de regelgeving te vergroten.

Vanuit dit perspectief kan hij de voorgestelde maatregelen in stuk nr. 261 over het algemeen ondersteunen. De heer Bruls vraagt om een concrete tijdplanning voor de invoering van de voorgestelde maatregelen. Hij heeft geen goed inzicht in het beoogde vestigingsvergunningstelsel. Ook hij wil weten welke effecten de bewindslieden van de maatregelen verwachten. De EDM bijvoorbeeld doet sympathiek aan, zeker gekoppeld aan de invoering van de Wet Walvis per 1 januari 2006, maar leidt tot een enorme administratieve lastendruk. Immers, in de uitzendbranche zijn er dagelijks meer eerstedagsmeldingen dan in de rest van de economie. Deze maatregel moet dan wel aantoonbaar effect hebben.

In wezen is er sprake van een gedeeltelijke herintroductie van de vestigingsvergunning. Wie een verklaring van goed gedrag overlegt en bij de Kamer van Koophandel is ingeschreven, kan een uitzendbureau beginnen, ook al heeft hij absoluut geen verstand van zaken. Betrokkene kan vervolgens een stroman inhuren om illegale activiteiten te ontwikkelen. Ook is de kans groot dat een malafide ondernemer gewoon het systeem van vestigingsvergunningen zal gaan ontduiken. Het kabinet heeft bezwaren tegen een publiek keurmerk. Zijn niet dezelfde bezwaren aan te voeren tegen een vestigingsvergunning? De heer Bruls verzoekt het kabinet de pogingen van de sector (ABU en de Vereniging van Internationale Arbeidsbemiddelaars) te ondersteunen om te komen tot een keurmerk. Er moet dan wel slechts één keurmerk komen en dat certificaat moet ook iets voorstellen. Het moet worden afgegeven door een onafhankelijke stichting die met de overheid heeft afgestemd welke eisen eraan worden gesteld. Daarnaast moet de overheid hard en streng optreden. De heer Bruls is vooralsnog niet overtuigd van de meerwaarde van een licht systeem van vestigingsvergunningen boven een systeem van publieke certificering, waarbij uiteraard sprake blijft van controle.

De heer Bruls mist in de voorstellen een positieve prikkel van de branche om tot zelfreiniging te komen. Vandaar zijn pleidooi voor het uitwerken van een publiek keurmerkstelsel, eventueel gekoppeld aan een bonus/malussysteem. Wie heeft aangetoond goed te hebben gewerkt, krijgt te maken met een andere controlefrequentie dan wie dat niet heeft gedaan. Mogelijk moet voor deze branche een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in het leven worden geroepen.

Het kabinet gaat onderzoek doen naar de mogelijkheid van premieheffing van illegale werknemers, iets wat de heer Bruls zeer wenselijk voorkomt. Wanneer worden de resultaten van het onderzoek en het daaropvolgende voorstel tot premieheffing verwacht? Terecht wordt de inlener en de bemiddelaar van illegale werknemers een bestuurlijke boete opgelegd, maar waarom zal dat alleen gebeuren in gevallen van verwijtbaarheid? Wie illegale praktijken in huis haalt, kan zich niet verschuilen achter de opmerking dat hij het niet wist en de bemiddelaar vertrouwde. De grootste winst die op korte termijn op dit dossier te boeken is, is wellicht het verbeteren van de samenwerking tussen de verschillende instanties. In de illegalenbrief staat dat er een landelijk dekkend netwerk van interventieteams komt. In stuk nr. 261 worden slechts enkele regio's genoemd die niet het hele land representeren. De heer Bruls wenst effectivering van de toezegging in dezen in de Illegalenbrief.

Hij ondersteunt het pleidooi voor een meldpunt of klokkenluidersregeling. VIA wil zo'n meldpunt zelf opzetten en wil een klacht snel kunnen doorgeven aan de AI, opdat die er snel iets mee gaat doen.

De **staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid** stelt vast dat er op veel punten sprake is van overeenstemming tussen Kamer en kabinet. Het gaat om een uitermate vervelende maatschappelijke materie waarbij partijpolitieke tegenstellingen minder zwaar wegen. Dit voorstel kon niet eerder worden gedaan, omdat datgene wat in gang was gezet moest worden voortgezet en afgemaakt. In het bijzonder gaat het daarbij om de uitbreiding van de AI, de opbouw van de Sociale informatie opsporingsdienst (SIOD) en het opzetten van het landelijk dekkend netwerk van interventieteams. In deze eerste fase van de aanpak van de problematiek van illegale arbeid wordt geprobeerd alle repressie- en opsporingscapaciteit op orde te krijgen. Helaas voldoet de wetgeving waarop dit is gebaseerd nog niet in alle opzichten. In de nota is daarom naast de schets van wat er allemaal is gebeurd een schets gegeven van wat er op juridisch vlak nodig is om het probleem sluitend aan te pakken. Uiteraard moet dat nog in wetgeving worden omgezet. Vandaar dat er nu in wezen sprake is van een contourendiscussie. De effectiviteit van de aanpak moet worden gezocht in de volle breedte van de voorgestelde maatregelen om de echt malafide bedrijven door repeterende en daardoor verlammende controles plat te krijgen. Daarvoor zijn nodig inspectiecapaciteit, repressiecapaciteit en uitstekende wet- en regelgeving om te kunnen handhaven, inclusief zo nodig het uitzetten van vreemdelingen. De staatssecretaris is en blijft een tegenstander van het oude vergunningstelsel, maar denkt dat het voorgestelde lichte en verplichtende stelsel goed is. Het APK-stelsel is een zwaar stelsel met veel eisen, dat in zichzelf buitengewoon succesvol kan zijn als een branche het zelf organiseert. De bewindsman heeft alle hulp aangeboden die nodig is om het op te zetten, maar wil geen vermenging van het publieke en het private stelsel. Niet alleen vanwege de slechte ervaring die in het verleden is opgedaan met dergelijke mengvormen, maar vooral omdat dan in feite het oude vestigingsvergunningstelsel weer wordt ingevoerd dat veel zwaarder en complexer is dan het nu voorgestelde stelsel. Dat doet een groter beroep op de inspectiecapaciteit die overigens door hem wordt gecoördineerd. Verder coördineert hij het geheel samen met zijn collega van Financiën.

Mocht de sector de inspectie zelf verzorgen, dan is er een stelsel nodig als nu geldt voor de arbodienstverlening met veel zelfcertificering en zelfcontrole en een grote administratieve rompslomp. Het kabinet is tegen vrijwaring, maar kiest voor koppeling van de g-rekening aan de vestigingsvergunning, wat lastig is in een gemengd stelsel, omdat dan private certificering publiek wordt «afgezegend». De staatssecretaris pleit er dan ook voor, beide stelsels naast elkaar te zien. Een gemengd stelsel zal leiden tot hoge uitvoeringslasten voor de overheid, omdat er minimaal eenmaal, maar eigenlijk tweemaal per jaar moet worden gescreend. De niet-georganiseerde uitzendbureaus zullen zich niet voor de APK aanmelden, terwijl ze wel een vestigingsvergunning moeten aanvragen, omdat ze anders de g-rekening niet krijgen, waardoor de inleners grote risico's lopen bij het afdragen van premies aan UWV en Belastingdienst. Het oude vergunningstelsel behelsde aanzienlijk zwaardere administratieve lasten. In het nieuwe stelsel keren niet terug de eisen inzake het ondernemingsplan, de accountantsverklaring over het voldoen van de administratie aan de wettelijke eisen en de diploma's en getuigschriften. In het nieuwe stelsel blijft ongeveer eenderde verplicht van wat er in het oude stelsel verplicht was. Bovendien was de inlener niet aansprakelijk voor belastingen en premies als hij personeel inleende van een vergunninghoudend uitzendbureau, terwijl hij dat in het nieuwe stelsel wel is, waardoor er geen financieel risico is voor Belastingdienst en UWV. In het nieuwe stelsel wordt de ondernemer in persoon vergunninghouder, waardoor hij juridisch gemakkelijker aan te pakken is. In het oude stelsel was

de AI veel capaciteit kwijt aan de controle op de naleving van het stelsel. In de toekomst gaat de AI controles uitvoeren op basis van risicoanalyses. Dat betekent dat gerenommeerde uitzendbureaus weinig bezoek van de AI zullen krijgen, terwijl ze in het verleden juist veel werden bezocht. Bedrijven die niet over een vestigingsvergunning beschikken, zullen worden beboet.

Om voor een nieuwe vestigingsvergunning in aanmerking te komen, moet men een bewijs van inschrijving bij de Kamer van Koophandel overleggen, een verklaring van goed gedrag, de loonbelasting- en sociale-verzekeringsnummers waaronder de afdrachten gaan, een verklaring van de accountant of bank waaruit de financiële duurzaamheid van de onderneming blijkt en, bij bestaande bedrijven, een verklaring van de Belastingdienst en het UWV dat de afdrachten in een bepaalde periode ook zijn gedaan.

Dat het aantal illegale uitzendbureaus na het vervallen van het oude vergunningstelsel zo is toegenomen, is voornamelijk het gevolg van een opleving van de conjunctuur en van de veranderingen van het geheel van wetten regelgeving op het gebied van de vestiging van ondernemingen en het vreemdelingenrecht.

De effecten van de maatregelen zijn niet vooraf onderzocht, omdat het de staatssecretaris erom gaat dat bonafide uitzendbureaus weer vestigingen openen in Noordwest-Limburg en Zuidoost-Brabant, het Westland en de Bollenstreek, aangezien het dan weer zin heeft om in die delen van het land aan de slag te gaan. Hij is bereid om te zorgen voor een cijfermatige onderbouwing van de opbrengst van de maatregelen bij het eerste wetsvoorstel op dit terrein dat hij aan de Kamer zal voorleggen.

In reactie op de bij interruptie gemaakte opmerking dat vrijwaring wellicht ook goede elementen in zich bergt, zegt de bewindsman dat vrijwaring een «afzegening» in de publieke sfeer zal beteken van zaken die zich in de vrije markt voordoen en nooit zodanig te controleren zijn dat die vrijwaring gerechtvaardigd is. De «carrot and stick»-benadering is noodzakelijk. Het LTO-project met 200 gecertificeerde handmatige agrarische loonbedrijven vertoont duidelijk een zuiverend effect. De g-rekening die zonder vestigingsvergunning niet wordt afgegeven, is nog belangrijker, omdat de inlener door geld op die rekening te storten minder risico loopt dan bij een bedrijf zonder vergunning en g-rekening. De staatssecretaris kan zich vinden in de gedachte dat indien bij controle geen vergunning wordt aangetroffen het betreffende bedrijf moet kunnen worden gesloten, maar zal de haalbaarheid hiervan juridisch laten onderzoeken en bij het wetsvoorstel op dit stuk daarover nadere informatie verstrekken. Met de Kamers van Koophandel wordt gesproken over de controle op onder andere de financiële duurzaamheid. Tussen de bureaus die goed willen en de bureaus die echt niet goed willen, is een hele tussengroep. Die heeft er met name belang bij, te kunnen zeggen te beschikken over een g-rekening. De echte boeven maken er toch geen gebruik van en moeten via de rest van het stelsel worden gepakt. Met het APK-stelsel zullen bonafide uitzendbureaus een extra positie in de markt krijgen bij al die mensen die in zee willen met een bureau dat zich aan de wet houdt, maar de grote groep bedrijven tussen die groep bedrijven en de echt malafide bedrijven wordt niet bereikt als de g-rekening aan de APK wordt gekoppeld. Op deze manier wordt niet bereikt wat Kamer en kabinet willen, namelijk dat er een zeef komt om bonafide en kwaadwillende bureaus en die tussenliggende groep te scheiden. De bedrijven die niet voor de g-rekening en dergelijke kiezen, zullen worden aangepakt via de repressie- en opsporingscapaciteit.

De sector kan zelf een publiekrechtelijk bedrijfslichaam initiëren, maar over de ordenende werking van het PBO-stelsel is een debat gaande. Mocht de sector een aanvraag indienen, wat de staatssecretaris niet verwacht, dan zal die op de gebruikelijke wijze worden beoordeeld. De pilot voor de verificatiepunten gaat op 1 september van start en duurt

tot 1 maart 2005. Daarbij zal gebruikgemaakt worden van de MRZ-scanner, maar de scanner moet altijd worden gezien in de context van de organisatie. Nagegaan wordt of als onderdeel van de pilot een informatiepunt kan worden gerealiseerd waar werkgevers kunnen laten kijken naar de papieren van mensen die zij in dienst willen nemen. De bewindsman zal de Kamer zo snel mogelijk informeren over de resultaten van de pilot. De Arbeidsinspectie treedt in deze kwestie op samen met bijvoorbeeld de SIOD, die dit jaar op volledige sterkte komt, terwijl dat voor de AI medio 2005 het geval zal zijn, omdat dan de laatste 20 fte's instromen. Dat houdt verband met de opleidingscapaciteit. Illegale uitzendbureaus maken vrijwel altijd onderdeel uit van criminele netwerken, wat ook voor ondernemers die ermee in zee gaan grote risico's met zich brengt, naast het risico van een boete van overheidswege. Het aanpakken van zulke bureaus overstijgt de bevoegdheden van de Arbeidsinspectie. Daarvoor wordt dan een interventieteam opgezet waarin de AI een belangrijke rol speelt, evenals de SIOD die over mensen beschikt met veel verstand van computersystemen en criminaliteit via netwerken. Ook zijn erbij betrokken de Belastingdienst, de UWV en zo nodig de Vreemdelingenpolitie. Het landelijk dekkende netwerk van interventieteams is in opbouw. Er is net een team gestart in Zuidoost-Brabant en Noordwest-Limburg waar grote problemen zijn. Er zijn ook teams opgezet, gericht op specifieke sectoren, bijvoorbeeld de horeca. Binnen die sector worden zo nodig ook lokale teams opgezet. Bij de opheffing van het oude stelsel van regionale inspectie- en fraudeteams heeft de staatssecretaris besloten de gemeentelijke capaciteit om regelend en sturend op te treden te blijven faciliteren via een aantal linking pins in die regio's.

In de Landelijke stuurgroep interventieteams dragen de verschillende kolommen, bijvoorbeeld Belastingdienst, UWV of AI, zaken aan waarvan zij denken dat die in samenhang moeten worden bekeken. Geschoeid op de leest van het Westlands Interventieteam wordt dan een team opgezet. Desgevraagd verklaart de staatssecretaris dat de sociale rechercheurs wel de bevoegdheid hebben om identificatie te vragen en dat zij een belangrijke rol in het geheel vervullen. Hun betrokkenheid loopt via de VNG en Divosa, omdat zij gekoppeld zijn aan sociale diensten of regionale netwerken waarin sociale diensten samenwerken.

Er vindt volop overleg plaats met de ABU en de Nederlandse Bond voor Bemiddelings- en Uitzendondernemingen (NBBU). Daarmee zal nog nader worden gesproken, bijvoorbeeld over het wetsvoorstel over de vestigingsvergunning.

Ook een buiten Nederland wonende of gevestigde uitlener die arbeidskrachten uitleent aan een derde voor het verrichten van werkzaamheden in Nederland, moet over een vestigingsvergunning beschikken. Om die te verkrijgen, zal hij onder meer in Nederland een vaste inrichting of vaste vertegenwoordiging moeten hebben. Dit hangt samen met de Wet op de loonbelasting 1964.

Om illegale werknemers te kunnen aanpakken, is nadere samenwerking nodig met de Vreemdelingenpolitie. Waar nodig moet het mogelijk zijn mensen uit te zetten als is vastgesteld dat zij illegaal in Nederland werken.

Op 20 juni 2003 heeft de Stichting van de Arbeid een advies vastgesteld over een klokkenluidersregeling ten bate van bedrijven. Ook uitzendbureaus kunnen zo'n regeling vaststellen. In 2006 zal de situatie binnen de bedrijven worden geëvalueerd. De staatssecretaris is zelf voorstander van zo'n regeling. Op 13 mei 2004 is de SER advies gevraagd over het mogelijk instellen van een centrale commissie voor klokkenluiders. Als zo'n commissie er komt, kunnen ook werknemers uit de uitzendbranche zich daar melden. De bewindsman beschouwt de aandrang uit de Kamer als een aanmoediging om op volle snelheid door te gaan met de acties die al in gang zijn gezet.

Wat de schandpaalgedachte betreft, wijst hij erop dat aan specifieke publi-

catie van naam en toenaam van bedrijven juridische bezwaren kunnen kleven. Hij zal de juridische mogelijkheden in dit opzicht nagaan. De Wet op de economische delicten biedt in bepaalde gevallen de mogelijkheid over te gaan tot bedrijfssluiting, maar die maatregel moet door de rechter worden opgelegd. Wel geldt voor bepaalde delicten dat de vergunning vervalt en een aantal jaren niet kan worden aangevraagd.

De **staatssecretaris van Financiën** stelt dat een van de belangrijkste sleutels voor de aanpak van het probleem ligt in samenwerking tussen de diverse diensten en departementen. Zowel de mensen in het veld als de bewindslieden willen het probleem gezamenlijk adequaat aanpakken om het fors te reduceren.

Het eerste wat een werkgever doet die iemand in dienst neemt, is nagaan of hij betrokkene kan identificeren en of alles klopt. Bij de Belastingdienst wordt onderzocht of er een informatiepunt kan worden ingericht waar de werkgever het sofi-nummer kan verifiëren. Een probleem is dat de Belastingdienst ingevolge het regeerakkoord met 10% minder mensen moet gaan werken. Voor de introductie van zo'n verificatiepunt zijn veel mensen nodig. Misschien kunnen er ter bestrijding van de kosten leges worden gevraagd. Het sofi-nummer moet natuurlijk gekoppeld zijn aan identiteitspapieren. Het afgeven van sofi-nummers is sinds de vogelpestaffaire gecentreerd bij 13 belastingkantoren in combinatie met de douane, die expertise heeft om de echtheid vast te stellen van een paspoort of ander identificatiebewijs. De dienstverlening is hierdoor verminderd, maar dat kon niet anders. De FIOD ECD is een project Identiteitsfraude gestart, omdat de indruk bestaat dat de identiteitsvastlegging in loonadministraties niet goed gebeurt. Tot nu toe zijn 378 werkgevers en reguliere uitzendbureaus onderzocht. Verreweg de meeste bedrijven voldeden niet of niet volledig aan de wettelijke verplichtingen inzake de personeelsadministratie. Er waren veel valse, vervalste of ongeldige identiteitsbewijzen. Ook was vaak genoeg genomen met het overleggen van een kopie in plaats van het origineel. Verder was er vaak geen kopie gemaakt van de achterkant van het identiteitsbewijs, ontbraken in de personeelsdossiers kopieën van het identiteitsbewijs of loonbelastingverklaringen. Er is voor 70 mln euro nagevorderd en er zijn 15 strafrechtelijke onderzoeken gestart. Besloten is dat indien er bij controle ook maar iets niet blijkt te kloppen en niet adequaat kan worden vastgesteld wanneer iemand in dienst is getreden, de fictiebepaling van kracht wordt die inhoudt dat ervan wordt uitgegaan dat betrokkene zes maanden in dienst is. Voor die periode moet worden afgerekend en dat tegen het anoniementarief voor de loonbelasting (52%). De boete bedraagt de eerste keer doorgaans 25%. Dat percentage loopt bij recidive op tot 100. Daarbovenop komt nog de boete van Sociale Zaken van 3500 euro per illegaal. Kortom, uitgangspunt is: laat ze maar dokken.

De EDM staat los van de fictiebepaling. De EDM-verplichting gaat generiek gelden. Liefst moet de melding worden gedaan voor aanvang van het werkverband en anders voor 9 uur van de desbetreffende werkdag. Met de uitzendbranche zal worden overlegd over de manier waarop dat zo gemakkelijk mogelijk elektronisch kan worden geregeld. De staatssecretaris verwacht niet dat dit per 1 januari 2006 kan worden ingevoerd, omdat de wetgeving nog moet worden geregeld en de automatiseringssystemen nog moeten worden aangepast.

Een bedrijf dat een werknemer inhuurt via een uitzendbureau en geld op een g-rekening stort, weet dat de Belastingdienst en het socialezekerheidsdomein daarop pandrecht hebben. Storten op zo'n rekening geeft niet altijd juridische vrijwaring.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Smeets** (PvdA) zal de staatssecretaris van SZW houden aan zijn toezegging over de cijfermatige onderbouwing van de effecten van de voorgestelde maatregelen.

Het door de staatssecretaris van Financiën genoemde onderzoek heeft veel stof doen opwaaien in de branche, mede omdat die al geruime tijd om een verificatiepunt heeft gevraagd om de identiteitspapieren goed te kunnen controleren. Mevrouw Smeets hoopt dat ondanks de taakstelling voor de Belastingdienst een verificatiepunt kan worden ingesteld. Zij veronderstelt dat het niet veel extra menskracht hoeft te vergen, gegeven de digitale mogelijkheden die er zijn.

Mevrouw Smeets wacht de uitkomsten af van het overleg met de branche om de EDM zo eenvoudig mogelijk te regelen voor de uitzendbureaus, die er vele malen meer mee te maken hebben dan andere ondernemers.

Mevrouw **Van Gent** (GroenLinks) vindt het cruciaal dat veel wordt gezegd over hoe alles zal worden aangepakt, maar dat de voorstellen niet van tevoren zijn voorzien van meetbare en goed onderbouwde doelstellingen. Zij vraagt de staatssecretaris van SZW bij het indienen van het wetsvoorstel niet alleen de effecten van het nieuwe vestigingsvergunningensysteem in te schatten, maar ook aan te geven wat de effecten waren van het systeem dat tot 1998 heeft gefunctioneerd, zodat de effecten kunnen worden vergeleken en het effectiefste systeem kan worden gekozen. De bonafide uitzendbureaus zeuren niet over administratieve lastendruk en dergelijke, want die willen hun branche beschermen.

Leges betalen voor de verificatie lijkt mevrouw Van Gent prima. De burger moet immers ook een fiks bedrag betalen voor een paspoort of zo.

Mevrouw Van Gent pleit voor een actieve aanpak, waarbij bedrijven vanwege overtredingen van de Wet economische delicten kunnen worden gesloten en aan de schandpaal kunnen worden genageld.

De heer **Weekers** (VVD) geeft de bewindslieden groen licht voor uitwerking van de plannen in wet- en regelgeving en voor het goed regelen van de handhaving. Ook hij is benieuwd naar een nadere onderbouwing van de te verwachten effecten. Wanneer kan de Kamer welke deel van de wetgeving verwachten? Als dat bekend is, is duidelijk wanneer het complete pakket van maatregelen zal zijn ingevoerd.

De heer Weekers herhaalt dat malafide uitzendbureaus die geen vestigingsvergunning aanvragen, maar wel als uitzendbureau fungeren voor geruime tijd moeten worden uitgesloten van de mogelijkheid om een vergunning te verkrijgen. Uiteraard moet via een strafrechtelijke procedure de onderneming feitelijk lamgelegd worden.

Nogmaals vraagt hij te kijken naar het Belgische systeem. Wordt dat overgenomen, dan moeten de systemen van sofi-nummer en Kamer van Koophandelnummer waterdicht zijn. Koppeling met bestaande geautomatiseerde systemen, zoals de gemeentelijke basisadministratie en de systemen van de Vreemdelingendienst en de fiscus, moet mogelijk zijn. De heer Weekers heeft niet willen pleiten, zoals de ABU, voor vrijwaring indien op privaatrechtelijke wijze aan nadere eisen wordt voldaan. Hij heeft ervoor gepleit om de inlener die op de g-rekening precies stort wat hij moet betalen aan sociale premies en andere lasten, ook in juridische zin te vrijwaren.

De heer **Bruls** (CDA) vindt dat er een systeem moet zijn waarbij de inlener zo hard en duidelijk mogelijk kan worden gestraft, omdat het weinig zin heeft de bemiddelingsbranche aan te pakken, maar niet de echt economisch belanghebbenden.

De heer Bruls heeft geen antwoord gekregen op zijn vragen over het onderzoek naar de mogelijkheid van premieheffing van illegalen. Hij is het

ermee eens dat als een totaalpakket wordt gepresenteerd, de onderdelen ervan bij voorkeur tegelijkertijd moeten worden ingevoerd. Ook hij benadrukt dat de Kamer inzicht moet krijgen in de effecten van de beoogde maatregelen.

De heer Bruls gaat ervan uit dat de maatregelen bedoeld zijn voor iedereen die zich met arbeidsbemiddeling bezighoudt, omdat anders uitzendbureaus zich detachingsbureau gaan noemen en de problemen hetzelfde blijven.

Hij zou het uitermate betreuren als de initiatieven van ABU en VIA voor branchebrede zelfregulering zouden worden beëindigd, omdat de overheid overgaat tot het vestigingsvergunningensysteem zonder enige stimulans voor goedwillende bedrijven om de administratieve last van een APK of zo iets op zich te nemen. De heer Bruls wil dan ook dat én die initiatieven én het vestigingsvergunningensysteem worden uitgewerkt.

De **staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid** zegt aanvullend op zijn toezegging over de doelen dat men niet moet proberen tot in alle details de effecten te berekenen. Net als voor reclame geldt, is vaak niet precies te bepalen welke maatregelen welk effect opleveren.

De bewindsman deelt mee dat er ook interventieteams worden opgezet voor de vleesindustrie en de schoonmaaksector.

Bij bepaalde delicten vervalt overigens de vergunning en geldt dat deze gedurende een aantal jaren niet opnieuw worden aangevraagd.

De bewindslieden streven ernaar het gehele pakket vanaf 1 mei 2005 operationeel te hebben. Het gaat dan om de vestigingsvergunning, de wijziging van de inleners- en ketenaansprakelijkheid, de wijziging van de bestuursaansprakelijkheid, de wijziging van de verificatie- en bewaarplicht, het uitbreiden van het toepassingsbereik van het anoniementarief, de bestuurlijke boete op de melding SV en de invoering van de fictiebepaling. De EDM zal, zoals de staatssecretaris van Financiën al zei, waarschijnlijk na 1 januari 2006 van kracht worden. De bewindslieden zoeken nog zaken uit, zoals het wijzigen van de premieheffing en premierestitutie bij illegalen, de verificatie- en informatiepunten, de bevoegdheden van inspecteurs en het reduceren van het aantal types identiteitsdocumenten. De Kamer zal op een later tijdstip worden geïnformeerd over het moment waarop een en ander in wet- of regelgeving zal worden omgezet.

De staatssecretaris heeft het gevoel dat de Kamer wel wil meedenken over een vestigingsvergunningensysteem, maar precies wil weten hoe dit zich verhoudt tot een privaat vergunningensysteem. Mocht zijn conclusie onjuist zijn, dan wil hij dit graag weten om te voorkomen dat zijn ambtenaren veel tijd steken in het opstellen van een wetsvoorstel dat toch verworpen wordt. Hij verklaart zich desgevraagd bereid absolute prioriteit te geven aan de gevraagde onderbouwing.

De **staatssecretaris van Financiën** wijst erop dat het onderzoek naar de mogelijkheid van verificatiepunten geen afbreuk doet aan de bestaande wettelijke fiscale verplichtingen om de identiteit van werknemers vast te leggen via een kopie van het identiteitsbewijs. Op grond van het door hem genoemde resultaat van het project Identiteitsfraude is de bewindsman niet enthousiast over de wijze waarop uitzendbureaus die als bonafide zijn gekwalificeerd zich op dit moment houden aan de wetgeving over het vastleggen van de identiteit van hun werknemers.

Geprobeerd zal worden de administratieve lasten van de eerstedagsmeldingen beperkt te houden, maar het is niet mogelijk de melding te beperken tot vier gegevens.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Hamer

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Tichelaar

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Post