

**Maatregelen ter bestrijding van
fraude en illegale bemiddeling
in de uitzendbranche**

Een ex ante evaluatie

Een onderzoek in opdracht van Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid en Ministerie van Financiën

Peter Bolhuis
Mirjam Engelen
Marco Zuidam

B2932

Leiden, 2 februari 2005

Voorwoord

Voor u ligt het rapport van de ex ante evaluatie van de maatregelen die de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën willen nemen ter bestrijding van fraude en illegale bemiddeling in de uitzendbranche.

In april 2004 hebben de staatssecretarissen van de Ministeries SZW en Financiën een pakket maatregelen voorgesteld om de fraude in de uitzendbranche ten aanzien van illegale tewerkstelling tegen te gaan. Deze maatregelen komen bovenop de al bestaande maatregelen uit het Handhavingsprogramma 2003-2006. Het doel van de nieuwe maatregelen is het verder verhogen van het nalevingsniveau van de huidige wet- en regelgeving. De staatssecretarissen hebben aan de Kamer toegezegd een beredeneerde inschatting van de effecten van de maatregelen op de fraude en illegaliteit in de uitzendbranche te zullen leveren. Om deze toezegging te kunnen invullen is besloten een extern onderzoek uit te voeren.

Research voor Beleid heeft in het najaar van 2004 in opdracht van de Ministeries van SZW en Financiën een kwalitatief onderzoek gehouden om de effecten van de nieuw voorgestelde partijen te meten. Hiervoor zijn diepte-interviews uitgevoerd met alle betrokken partijen: (brancheorganisaties van) inleners, (brancheorganisaties van) intermediairs, handhavers en uitvoerende instanties. Op deze plaats willen wij de vertegenwoordigers van deze partijen nogmaals hartelijk danken voor de medewerking aan het onderzoek.

Vanuit de Ministeries is het onderzoek begeleid door: Mevr. A. van der Zijde, Dhr. A. de Graaf, Dhr. W. Knoppe (allen vanuit Ministerie van SZW) en Dhr. J. Groot (Ministerie van Financiën). De evaluatie is uitgevoerd door Peter Bolhuis en Marco Zuidam, onder begeleiding van ondergetekende.

Mirjam Engelen
Projectleider

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	7
1 Doelstelling en onderzoeksaanpak	15
1.1 Aanleiding en doel onderzoek	15
1.2 Betrokken partijen	17
1.3 Analyse kader	18
1.4 Onderzoeksverantwoording	19
1.5 Leeswijzer	20
2 Vestigingsvergunning	21
2.1 Inleiding	21
2.1.1 Maatregel en betrokken partijen	21
2.2 Draagvlak	23
2.3 Uitvoerbaarheid	24
2.4 Handhaafbaarheid	25
2.5 Kosten en baten	26
2.6 Omstandigheden	27
2.7 Conclusie: Effecten	27
3 Wetsveranderingen uitvoeringsorganisaties	29
3.1 Inleiding	29
3.1.1 Maatregelen en betrokken partijen	30
3.2 Premies	31
3.2.1 Draagvlak	31
3.2.2 Uitvoerbaarheid	32
3.2.3 Handhaafbaarheid	32
3.2.4 Kosten/baten	33
3.2.5 Omstandigheden	33
3.2.6 Conclusie: Effecten	34
3.3 Aansprakelijkheid	34
3.3.1 Draagvlak	34
3.3.2 Uitvoerbaarheid	35
3.3.3 Handhaafbaarheid	35
3.3.4 Kosten/baten	35
3.3.5 Omstandigheden	36
3.3.6 Conclusie: effecten	37
3.4 Melding Sociale Verzekeringen	37
3.4.1 Draagvlak	37
3.4.2 Uitvoerbaarheid	37
3.4.3 Handhaafbaarheid	38
3.4.4 Kosten/baten	38
3.4.5 Omstandigheden	38
3.4.6 Conclusie: Effecten	39

4	Verificatie en informatiepunten	41
4.1	Inleiding	41
4.1.1	Maatregelen en betrokken partijen	41
4.2	Verificatiepunt	42
4.2.1	Draagvlak	42
4.2.2	Uitvoerbaarheid	42
4.2.3	Handhaafbaarheid	43
4.2.4	Kosten/baten	43
4.2.5	Omstandigheden	43
4.2.6	Conclusie: Effecten	44
4.3	Wijziging verificatieplicht	45
4.3.1	Draagvlak	45
4.3.2	Uitvoerbaarheid	45
4.3.3	Handhaafbaarheid	45
4.3.4	Kosten/baten	46
4.3.5	Omstandigheden	46
4.3.6	Conclusie: Effecten	47
5	Handhaving	49
5.1	Inleiding	49
5.1.1	Maatregelen en betrokken partijen	50
5.2	Draagvlak	51
5.3	Uitvoerbaarheid	51
5.4	Handhaafbaarheid	52
5.5	Kosten/baten	53
5.6	Omstandigheden	53
5.7	Conclusie: Effecten	54
6	Evaluatie heel pakket	55
6.1	Omvang probleem	55
6.2	Redenen ontduiken	56
6.3	Pakket maatregelen	58
6.4	Signaalfunctie pakket	59
6.5	Verwacht effect heel pakket	62
Bijlage 1	Lijst van geïnterviewde organisaties	65
Bijlage 2	Checklist	67

Samenvatting en conclusies

Het onderzoek

De kernvraag van dit onderzoek luidt:

“Wat zijn de verwachte effecten van het door de Ministeries van SZW en Financiën voorgestelde pakket aan maatregelen ter bestrijding van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche?”

Om antwoord op deze vraag te kunnen geven heeft Research voor Beleid in het najaar van 2004 een ex ante evaluatie gehouden. De data voor deze evaluatie zijn verzameld door middel van 36 diepte-interviews met: (brancheorganisaties van) inleners, (brancheorganisaties van) intermediairs, handhavers en uitvoerende instanties. Om de effectiviteit te meten is een analysekader ontworpen vanuit de Tafel van elf¹. De effectiviteit van de maatregelen wordt daarin bepaald door: draagvlak, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, kosten/baten en de omstandigheden/context.

Context

De fraude in de uitzendbranche is een veel voorkomend verschijnsel. De hoofdreden voor inleners en intermediairs om zich niet aan de wet te houden is financieel gewin dan wel kostenreductie. Andere redenen zijn: warsheid van regelgeving, onwetendheid en noodsituaties. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat de arbeidsmarktsituatie voor laaggeschoold arbeid een hogere vraag kent dan legaal aanbod.

De effectiviteit van de tien maatregelen

Hieronder worden de tien maatregelen één voor één besproken, waarbij de effectiviteit besproken wordt aan de hand van de eerdergenoemde indicatoren van de Tafel van elf.

1. *Het invoeren van een exploitatievergunning voor uitzendbureaus*

De staatssecretarissen hebben de Kamer voorgesteld een exploitatievergunning te introduceren zonder welke uitzendbureaus zich niet op de markt mogen begeven.

Er is veel draagvlak voor het instellen van een exploitatievergunning, maar nagenoeg alle partijen willen dat de eisen om een vergunning te verkrijgen hoger worden gesteld. Een aantal partijen wil dat vrijwaring wordt geboden aan inleners, wanneer er gewerkt is met vergunninghoudende intermediairs. De door de overheid voorgestelde eisen aan de vergunning zijn te laagdrempelig en geven geen goede scheiding tussen bonafide en malafide intermediairs. De voorgestelde waarborgsom van € 75.000,- wordt weliswaar als een forse drempel voor niet serieuze startende ondernemers gezien, maar voor malafide intermediairs die onderdeel uitmaken van de georganiseerde misdaad, zal de waarborgsom geen belemmering vormen voor het continueren van hun praktijken. Opgemerkt wordt ook dat de waarborgsom de vrije marktwerking aantast. Voor reeds bestaande kleine bonafide intermediairs kan de waarborgsom namelijk leiden tot het einde van de bedrijfsvoering.

Het uitvoeren van het voorgestelde vergunningstelsel geeft in de praktijk de nodige moeilijkheden. De belangrijkste moeilijkheid is dat er een schijnlegaliteit gewekt wordt, omdat door de gestelde criteria ook malafide intermediairs een vergunning kunnen bemachtigen.

¹ Bron: “De Tafel van elf” een beknopte toets voor de handhaafbaarheid van regels, Expertisecentrum Rechtshandhaving, Ministerie van Justitie. (http://www.justitie.nl/Images/11_7735.doc).

De handhaving van de vergunning is op het eerste gezicht eenvoudig, gekeken moet worden of een intermediair een vergunning heeft of niet. Echter bij de controles is het wenselijk ook te kijken naar de mate waarin desbetreffende intermediair rechtmatig de beschikking over een vergunning heeft en daarom dienen er periodieke controles plaats te vinden. Deze periodieke controles kosten de nodige capaciteit en tevens zijn er voor intermediairs ontwijkingmogelijkheden. De overheid onderkent het belang van periodieke controles en geeft aan dat met de voorgestelde maatregel controle 'tijdens de rit' plaatsvindt door de wederzijdse signaalfunctie die de Kamer van Koophandel en de uitvoerende en handhavende instanties hebben.

Er zijn diverse kosten verbonden aan het invoeren van een vergunningstelsel, zowel voor intermediairs (aanvragen vergunning) als voor de handhavende instanties (controleren vergunning). De baten van de vergunning worden laag ingeschat, omdat de pakkans laag is. Een stevige handhaving wordt noodzakelijk geacht bij deze maatregel. De handhavende instanties geven aan dat zij vraagtekens zetten bij de haalbaarheid van het innen van de bestuurlijke boete.

Conclusie is dat de effectiviteit van de maatregel in de huidige vorm naar verwachting van de respondenten onvoldoende is. De effectiviteit kan verbeterd worden door een strengere invulling van de vereisten bij de vergunning en door voldoende aandacht voor de aanwezigheid en rechtmatigheid van de vergunning tijdens controles.

2. Premierestitutie en premieheffing

De betaalde premie voor illegaal tewerkgestelde personen wordt in de huidige regelingen op verzoek van de werkgever door het UWV teruggestort. Voorgesteld wordt om deze terugstorting af te schaffen. Verder wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om premie te heffen voor illegaal tewerkgestelde personen. Bij loonbetaling aan onbekende werknemers wordt in de toekomst geen onderzoek gedaan naar de gewerkte periode, maar wordt direct het SV premie tarief zonder franchise- en maximeringsbepalingen over het hele uitbetaalde loon toegepast.

Er is veel draagvlak van het doorvoeren van deze maatregelen, omdat het de winsten van malafide intermediairs vermindert. De wenselijkheid voor het heffen van premies voor illegalen kent de goedkeuring van het merendeel van de respondenten. Van het afschaffen van de premierestitutie wordt door de respondenten geen effect verwacht. In de praktijk blijkt vrijwel geen gebruik gemaakt te worden van de mogelijkheid tot premierestitutie. De conclusie luidt dat er veel draagvlak is voor deze maatregelen, maar dat ze geen grote bijdrage zullen leveren aan het terugdringen van fraude en illegale bemiddeling.

3. Inlenersaansprakelijkheid en ketenaansprakelijkheid

Er komt een aanpassing in de Coördinatiewet sociale verzekeringen en in de Invorderingswet. Hierdoor kunnen inleners aansprakelijk gesteld worden voor de bestuurlijke boete die is opgelegd aan een intermediair.

Deze vorm van aansprakelijkheid kent draagvlak onder zowel uitvoerende instanties als vertegenwoordigers van inleners, mits de omschrijvingen van verwijtbaar gedrag helder worden gemaakt en eenduidig toegepast. Uitvoerende organisaties twijfelen of het mogelijk is om deze vorm van aansprakelijkheid ook daadwerkelijk en effectief toe te passen, omdat dit zware juridische procedures zijn. De uitvoering zal dus veel capaciteit vergen voor de handhavende organisaties, terwijl er naar verwachting van de respondenten, weinig boetes worden opgelegd. Hierbij komt

dat er voor malafide inleners tal van ontwijkconstructies zijn, zoals het kopen en verkopen van oogst waardoor de inlener niet langer aansprakelijk is voor de arbeidskrachten die de oogst binnenhalen. De verwachting van de respondenten is, dat er weinig effecten zullen uitgaan van deze maatregel.

4. Bestuurdersaansprakelijkheid

De vierde maatregel is de mogelijkheid om bestuurders van een rechtspersoon ook aansprakelijk te stellen voor de aansprakelijkheidsschuld van de rechtspersoon die hij bestuurt. Ook geeft de maatregel de mogelijkheid om bestuurders van een fiscale eenheid voor de omzetbelasting aansprakelijk te stellen voor de 'eigen' omzetbelastingsschuld van die fiscale eenheid.

Onder brancheorganisaties van inleners is er nauwelijks draagvlak voor deze maatregel, omdat men vindt dat het fraudeprobleem wordt verschoven richting de inlener en niet bij de bron wordt aangepakt, oftewel de malafide intermediairs. De regering wil juist bereiken dat inleners meer verantwoordelijkheid krijgen en nemen om ook via deze weg de malafide intermediairs aan te pakken. Onder inleners zelf is er meer draagvlak voor deze maatregel, mits er een duidelijke definitie van verwijtbaar gedrag gegeven wordt. Uitvoerende organisaties twijfelen bij deze maatregel, meer nog dan bij de inlenersaansprakelijkheid, of het mogelijk is om deze vorm van aansprakelijkheid ook toe te passen, omdat dit ook zware juridische procedures zijn en omdat gezocht moet worden naar een natuurlijk rechtspersoon. De uitvoering zal dus veel capaciteit vergen voor de handhavende organisaties, terwijl er naar verwachting van de respondenten weinig boetes worden opgelegd. Ook hier zijn tal van ontwijkconstructies denkbaar, zoals inzetten van stromannen of het aannemen van werk als ZZP-er. De verwachting van de respondenten is dan ook dat er weinig effecten zullen uitgaan van deze maatregel.

5. Anoniementarief

Er zijn twee maatregelen rond het anoniementarief voorgesteld:

- a. Striktere toepassing van het anoniementarief door de Belastingdienst. Indien een inlener inleent bij een niet vergunninghoudende intermediair, dan kan hij geen aanspraak maken op een matiging van het anoniementarief
- b. Er komt een uitbreiding van het toepassingsbereik van het anoniementarief. Indien de uitzendkracht niet beschikt over een tewerkstellingsvergunning of beschikt over een onjuist SOFI-nummer, wordt ook het anoniementarief gebruikt.

Bij intermediairs is er veel draagvlak voor deze maatregelen, omdat het de winsten van hun malafide collega's kan indammen. Wel moet er sprake zijn van verwijtbaar gedrag van intermediairs alvorens het anoniementarief wordt toegepast bij het ontbreken van ID-bewijs, SOFI-nummer of TWV, omdat bonafide intermediairs bij het vaststellen van de documenten ook ongewild fouten maken. Bij uitvoerende instanties is het draagvlak voor deze maatregel minder groot, omdat men enkele praktische bezwaren ziet bij de uitvoering en omdat het een aanzienlijk beslag legt op hun capaciteit. Alle partijen zijn het erover eens dat de financiële schade voor malafide intermediairs minimaal zal zijn, door de lage pakkans en hoge inventiviteit. De kans bestaat hierdoor dat vooral bonafide intermediairs worden getroffen door deze maatregelen als ze ongewilde fouten maken. De ingeschatte effectiviteit van deze maatregelen wordt, afhankelijk van de mate van handhaving, gedeeltelijk positief ingeschat.

6. *Wijziging van de verificatie- en bewaarplicht voor inleners*

De inleners moeten niet alleen van vreemdelingen, maar van al hun ingeleende krachten de identiteit vaststellen en afschriften bewaren in hun administratie.

Onder brancheorganisaties van inleners is er geen draagvlak voor deze maatregel, omdat door deze maatregel de verantwoordelijkheid teveel naar inleners wordt geschoven. Er wordt op gewezen dat inleners niet de kennis en faciliteiten in huis hebben om identiteit vast te stellen, dit behoort meer tot de expertise van de intermediair. De inleners zelf gaven aan dat ze vaak alle documenten al controleren en bewaren en zien dus geen grote problemen met het uitbreiden van de verificatieplicht. Onder handhavers is er veel draagvlak voor deze maatregel, omdat hun controles hierdoor beter uitvoerbaar worden. De sancties voor overtreding van de verificatieplicht zijn nog onbekend, maar ook hier zal gelden dat deze hoog moeten zijn om een effectieve werking te kunnen hebben. De ingeschatte effectiviteit van deze maatregelen is positief, maar uiteraard afhankelijk van de mate van handhaving.

7. *Melding Sociale verzekeringen en Eerstedagsmelding*

Hierbij horen vier maatregelen:

- a. Als een werkgever niet kan aantonen wanneer een werknemer in dienst getreden is, dan geldt de fictiebepaling dat deze werknemers 6 maanden in dienst is. Er wordt voor deze fictieve 6 maanden belasting en premie afgedragen.
- b. Er wordt strikter toezicht gehouden dat de melding voor Sociale Verzekeringen binnen 30 dagen gebeurd.
- c. Er volgt een bestuurlijke boete bij het niet melden van een dienstverband binnen 30 dagen.
- d. Uiteindelijk wordt gestreefd naar eerstedagsmelding: alle werkgevers moeten vóór dat werknemer begint het dienstverband hebben aangemeld. Deze maatregel maakt geen onderdeel uit van onderhavig onderzoek

Er is bij zowel uitvoerende organisaties als bij vertegenwoordigers van intermediairs veel draagvlak voor het doorvoeren van de eerste drie maatregelen. Gesteld wordt dat bonafide intermediairs zich al houden aan deze regels en malafide intermediairs niet, zodat ze hierdoor aangepakt kunnen worden. Het invoeren van deze regels geeft geen moeilijkheden, bij de handhaving telt dat het soms lastig is om iemand werkend aan te treffen. Door het aanpassen van de wet zal het in de toekomst minder tijdrovend worden voor uitvoerende instanties om de controles uit te voeren. Er bestaat enige scepsis, bij de respondenten, over de mate waarin malafide intermediairs echt financieel geraakt worden door deze maatregel. Toch wordt het effect van de voorgestelde maatregel door de respondenten als positief beschouwd.

8. *Verificatiepunten*

Het inrichten van verificatiepunten (CWI/Belastingdienst) waar werkgevers naar toe kunnen om documenten op echtheid te laten controleren.

Er is een groot draagvlak voor het invoeren van deze maatregel. Er moet wel duidelijkheid komen over de vrijwaring die deze verificatiepunten bieden aan inleners en intermediairs die de verificatiepunten inschakelen. Hierbij wordt aangegeven dat vrijwaring zeker niet op de persoon gegeven kan worden, hooguit op het document. De verificatiepunten bieden echter geen uitkomst tegen bijvoorbeeld het oprukkende fenomeen van look-a-likes. Mogelijke faalfactoren voor de verificatiepunten zijn: men kan niet snel genoeg uitsluitsel geven, men is niet buiten kantooruren geo-

pend en het ene verificatiepunt geeft ander advies dan een ander verificatiepunt. De verificatiepunten zullen niet direct de fraude in de branche verminderen, omdat het gebruikmaken van de verificatiepunten vrijblijvend is. Wellicht kan er op termijn een positief neveneffect uitgaan van de verificatiepunten, omdat de kennis van inleners en intermediairs over documenten kan groeien door het gebruik maken van de verificatiepunten.

9. *Handhaving*

Hierbij zijn er drie maatregelen voorgesteld:

- a. Intensivering van de samenwerking tussen de Arbeidsinspectie en de Vreemdelingendienst.
- b. Onderzoek naar uitbreiding van bevoegdheden van inspecteurs.
- c. Inleners die in de fout gaan worden herhaaldelijk onderzocht (=verlammende hercontroles).

Handhavers zien het als een must om intensiever samen te werken. De samenwerking tussen Arbeidsinspectie en Vreemdelingendienst verloopt nu nog niet optimaal omdat beiden andere prioriteiten hebben. Het toepassen van verlammende hercontroles wordt toegejuicht. Deze maatregel heeft nu in de praktijk al de nodige succes geboekt. Nadeel hierbij is wel de grote beslag op de handhavingcapaciteit. De effectiviteit van deze maatregelen ten aanzien van malafide intermediairs wordt echter niet hoog ingeschat, omdat de praktijk leert dat malafide intermediairs vaak de dans ontspringen en omdat ze moeilijk te controleren zijn. Makkelijker controleerbaar zijn de inleners, zodat hier verwacht wordt dat er wel een vermindering zal plaatsvinden van het aantal malafide inleners. Daardoor neemt de afzetmarkt voor malafide intermediairs af. Het effect van de maatregel wordt dan ook als positief beschouwd.

10. *Interventieteams*

Hierbij zijn er vijf maatregelen voorgesteld:

- a. Opzet nieuwe teams (horeca, schoonmaak, zwarte markten, vlees en regio's Brabant Zuid-oost en Limburg Noord)
- b. Onderzoek naar kruiselings toepassen van bevoegdheden
- c. Onderzoek naar mogelijkheden op elkaar afstemmen van bevoegdheden
- d. Onderzoek naar bevoegdheden voor Arbeidsinspectie om te kunnen doorpakken.
- e. Wegnemen van belemmeringen van gegevensuitwisseling tussen UWV, Belastingdienst en Arbeidsinspectie.

Het opzetten van nieuwe teams en het kruiselings toepassen van bevoegdheden worden van harte ondersteund door de handhavers. Er zijn hierbij wel twijfels in hoeverre gegevens uitwisselbaar zijn, gezien de Wet bescherming persoonsgegevens. Ten tweede dient bij de samenwerking duidelijk te zijn welke partij een coördinerende rol heeft. Er gaat enige effectiviteit uit van deze maatregelen ten aanzien van inleners, voor intermediairs ligt dit lager. Dit kan verbeterd worden door malafide inleners en intermediairs nog harder financieel aan te pakken en door het toepassen van 'naming and shaming'. Al met al wordt de effectiviteit gedeeltelijk positief ingeschat. De effectiviteit zou sterk kunnen toenemen indien de Vreemdelingendienst structureel deel uitmaakt van de interventieteams.

Totaal pakket

De regering is van mening dat inleners meer verantwoordelijkheid moeten krijgen bij het proces van inlenen. Het pakket maatregelen roept bij de deelnemende partijen diverse reacties op. Het draagvlak voor de maatregelen is overwegend positief, zij het dat er wel kanttekeningen bij wor-

den geplaatst. Voor inleners komt dit met name voort uit de mening dat de regering de problematiek van illegale tewerkstelling verschuift naar inleners, zonder dit bij de bron (malafide intermediairs) aan te pakken. Het verschuiven van verantwoordelijkheid naar inleners is, naar de mening van de respondenten, te rechtvaardigen als de regering ook zorg draagt voor transparantie en kennis voor inleners over hun verantwoordelijkheid.

Bij intermediairs heerst er angst dat het pakket vooral de bonafide intermediairs verder belemmert in hun kerntaak, namelijk het uitzenden van tijdelijk personeel, terwijl de malafide intermediairs buiten schot blijven. Alle partijen zijn het erover eens dat de regering bij het instellen van het nieuwe pakket veel aandacht moet besteden aan de communicatie van dit pakket. Hierbij heeft de regering direct de mogelijkheid om de genoemde bezwaren te nuanceren.

Nagenoeg alle partijen menen dat het pakket maatregelen weinig tot geen preventieve werking heeft, maar dat dit zal afhangen van de controle die bij dit pakket hoort. De respondenten geven aan dat de effectiviteit van het pakket aan maatregelen in sterke mate afhangt van de handhaving. Naast het pakket maatregelen lijkt daarom, volgens de respondenten, een intensivering van de handhaving gewenst. Gegeven de hiaten in de huidige wetgeving, is het zeker te rechtvaardigen dat de regering een nieuw pakket maatregelen heeft geïntroduceerd. Het is hierbij wel noodzakelijk dat het pakket vooral als middel gezien moet worden en niet als doel. Het pakket maatregelen zal vooral effectief zijn als de regering erin slaagt met het nieuwe pakket maatregelen beter en vaker te controleren.

Samenvattende tabel

Hieronder geven wij als samenvatting een overzicht van alle tien maatregelen en het totale pakket aan maatregelen, waarbij aangegeven is in hoeverre de maatregelen en het totale pakket scoren op de dimensies van de Tafel van elf. De dimensie 'kosten/baten' moet daarin gezien worden als een afweging in hoeverre de investering van tijd en geld bijdraagt aan het terugdringen van de fraude en illegaliteit in de uitzendbranche.

Tabel S.1 Score per maatregel op dimensies Tafel van elf

Maatregel	Dimensie Draagvlak	Uitvoerbaarheid	Handhaafbaarheid	Kosten/baten	Effect
Exploitatievergunning	+	-	+	0	0
Premieheffing / afschaffing restitutie	+	0	+	+/-	+/-
Inlenersaansprakelijkheid	+	-	-	-	-
Bestuurdersaansprakelijkheid	0	-	-	-	-
Anoniementarief	+	-	+/-	-	+/-
Verificatieplicht	+/-	+/-	+	+/-	+
Melding SV	+	+	0	+	+
Verificatiepunt	+	0	n.v.t.	+/-	+/-
Handhaving	+	+/-	+	0	+
Interventieteam	+	0	+	0	+/-
Totaal pakket	+	0	+	-	+/-

Legenda: + overwegend positief; +/- gedeeltelijk positief; 0 neutraal; - overwegend negatief

Effectiviteit pakket

Het onderzoek laat zien dat het totale pakket aan maatregelen op zichzelf weinig effect zal hebben om de fraude en illegaliteit in de uitzendbranche tegen te gaan. Verwacht mag worden dat malafide intermediairs en inleners niet direct hun gedrag zullen veranderen na introductie van het pakket. De effectiviteit van de maatregelen kan aanzienlijk verhoogd worden indien naast het pakket maatregelen er voldoende aandacht is voor handhaving. Het pakket moet daarom ook niet als losstaand pakket gezien worden, maar een middel om de fraude en illegale bemiddeling te bestrijden door een krachtig handhavingsbeleid. Van groot belang is het in ieder geval dat de ervaren pakkans en de ervaren sanctie-ernst bij zowel malafide inleners als malafide intermediairs verhoogd wordt door meer, meer gerichte en efficiëntere controles. Ten aanzien van de handhaving biedt het pakket meer mogelijkheden om malafide intermediairs aan te pakken. Dit komt voornamelijk door de instelling van de exploitatievergunning, de verificatie- en bewaarplicht en door het toepassen van kruislingse bevoegdheden dan wel het gezamenlijk optrekken van handhavende instanties tegen de fraude en illegaliteit. De pakkans en sanctie-ernst kunnen hierdoor vergroot worden, hoewel er rekening mee gehouden moet worden dat malafide intermediairs en inleners inventief zijn in de ontduiking van wetgeving.

Verder is het noodzakelijk dat de overheid goed communiceert over de impact en de gevolgen van de maatregelen voor intermediairs en inleners. Dit geldt voornamelijk voor de intrekking van de exploitatievergunning. De effectiviteit van het pakket kan worden verhoogd als de overheid ook na de introductie blijvend communiceert over de gevolgen van de maatregelen, bijvoorbeeld door het toepassen van het 'naming and shaming'.

Aandachtspunten

Als afsluiting geven wij ter overweging een aantal signalen mee, die meegenomen kunnen worden bij het definitief vaststellen van het pakket.

1. De indruk in het veld bestaat dat het pakket vooral bedoeld is om gedragsverandering bij inleners te bewerkstelligen. Probleem is daarbij dat het beeld bestaat dat de regering er niet in slaagt het fenomeen malafide intermediairs 'aan de voorkant' op te lossen. De uitstraling van het pakket moet vooral zijn dat de overheid zowel malafide intermediairs als inleners wil aanpakken, waarbij er een accentverschuiving komt naar meer verantwoordelijkheid bij inleners.
2. Door het nieuwe pakket maatregelen zullen bonafide intermediairs en inleners een taakverzwaring ervaren. Anderzijds zullen malafide inleners en intermediairs niet direct hun werkwijze veranderen. Van het pakket maatregelen moet een zekere balans uitgaan in het belasten van goedwillende inleners en intermediairs en het aanpakken van kwaadwillenden.
3. De primaire taak van intermediairs is het inzetten van flexibele krachten voor de arbeidsmarkt. De primaire taak van inleners is het produceren van producten en diensten. Door het pakket maatregelen komen de inleners en intermediairs minder toe aan hun kerntaken. Gezien de economische recessie is dit niet gunstig. Aan de andere kant geldt dat te lage drempels voor de uitzendbranche juist fraude en illegale bemiddeling in de hand werken.
4. Er is bij de bestrijding van fraude en illegaliteit winst te behalen als bij de handhaving rekening gehouden wordt met de verschillende motieven van zowel inleners als intermediairs om de wet te overtreden. Immers het doorgronden van de rationaliteit van malafide bemiddeling geeft de mogelijke handvatten voor de bestrijding ervan.
5. Tenslotte worden in het pakket positieve prikkels gemist voor degenen die zich wel aan de wet houden. Het zou goed zijn als de regering bij het presenteren van het pakket maatregelen ook aangeeft welk voordeel bonafide gedrag heeft voor intermediairs en inleners.



1 Doelstelling en onderzoeksanpak

1.1 Aanleiding en doel onderzoek

Aanleiding onderzoek

In 1998 is door de komst van de wet WAADI (wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs) een grote verandering opgetreden in de uitzendbranche. De wet maakte een einde aan de vergunningsplicht voor uitzendondernemingen. Doel hiervan was de marktwerking te stimuleren en deregulering te bewerkstelligen. Door het beëindigen van het vergunningstelsel is het aantal uitzendondernemingen de laatste jaren sterk gegroeid. In de periode 1995-2001 is het aantal uitzendondernemingen verviervoudigd, waarbij zowel voor afschaffing van de WAADI als na de afschaffing van WAADI nagenoeg een verdubbeling heeft plaatsgevonden.

Er zijn ook steeds sterke signalen dat er uitzendondernemingen zijn bijgekomen die de wetgeving minder strikt hanteren. Onder andere door Project Bezem van het UWV, de jaarverslagen van het WIT (Westland Interventie Team) en de Arbeidsinspectie zijn er praktijken aan het licht gebracht van illegaal in Nederland verblijvende personen die door malafide intermediairs te werk gesteld worden. Malafide uitzendbureaus bieden doorgaans goedkopere arbeidskrachten aan inleners aan, omdat er geen of slechts gedeeltelijke afdracht van sociale premies plaatsvindt. Dit kan zowel door het tewerkstellen van illegaal in Nederland verblijvende personen als legaal verblijvende personen. Ontduiking van sociale premies door malafide uitzendondernemingen leidt niet alleen tot inkomstenderving voor het Rijk en de sociale fondsen, maar verschaft de malafide intermediairs ook een sterke concurrentiepositie ten opzichte van bonafide (uitzend)ondernemingen. Het leidt bovendien tot verdringing van legaal arbeidsaanbod en creëert de mogelijkheid van illegaal verblijf voor illegalen. Bij bemiddeling van illegalen is tevens sprake van overtredingen in het kader van de WAV (Wet Arbeid Vreemdelingen). Beide verschijnselen, premiefraude en illegale tewerkstelling, gaan vaak samen met overtreding van andere wetten op het gebied van arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en arbeidsverhoudingen.

Het Ministerie van SZW heeft eind 2002 het Handhavingprogramma 2003-2006 opgesteld. Dit programma is bedoeld identiteitsfraude, zwart werk en internationale fraude tegen te gaan. De belangrijkste maatregelen uit dit programma zijn:

- Een landelijk dekkend netwerk van interventieteams waarin opsporingsambtenaren van Belastingdienst, Arbeidsinspectie, UWV en gemeenten nog efficiënter samenwerken aan bestrijding van fraude. Dit landelijk netwerk is in oktober 2003 van start gegaan.
- Naast administratieve controles wordt er meer gecontroleerd bij uitkeringsgerechtigden thuis en op de werkplek.
- Er wordt veel aandacht besteed aan identiteitsfraude, onder andere met een systeem dat signaleert of één Sofi-nummer voor verschillende dienstverbanden wordt gebruikt.
- Er wordt doorgegaan met de samenwerking met andere landen om te controleren of Nederlandse bijstandgerechtigden vermogen hebben in het buitenland.

De afgelopen jaren heeft de regering ook enkele maatregelen genomen om illegale uitzendondernemingen tegen te gaan, het WIT (Westland Interventie Team) en de SIOD (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst) houden zich hier, naast andere taken, ook mee bezig. Mede door de kennis en ervaringen van deze handhavingorganisaties heeft het Ministerie steeds beter zicht gekregen op de praktijken van malafide intermediairs. Teneinde deze praktijken een halt toe te roe-

pen, hebben de staatssecretarissen Wijn en Rutte in april 2004 een aanvullend pakket maatregelen voorgesteld. Tijdens de bespreking met de vaste Kamercommissies van SZW en Financiën van 26 mei 2004 heeft de staatssecretaris van SZW toegezegd een beredeneerde inschatting van de effecten van deze maatregelen op de fraude en illegaliteit in de uitzendbranche te zullen leveren. Om deze toezegging te kunnen invullen is besloten een extern onderzoek te laten uitvoeren.

Doel onderzoek

Het doel van het onderzoek luidde als volgt:

Het geven van een beredeneerde inschatting van de effecten van het door de Ministeries van SZW en Financiën voorgestelde pakket aan maatregelen ter bestrijding van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche.

De centrale probleemstelling van het onderzoek is:

Wat zijn de te verwachten effecten van het door de Ministeries van SZW en Financiën voorgestelde pakket aan maatregelen ter bestrijding van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche?

Op basis van deze probleemstelling zijn de volgende algemene onderzoeksvragen geformuleerd:

- Wat is de uitgangssituatie?
- Hoe zit de keten van uitzenden in elkaar en waar grijpen de maatregelen in?
- Is het pakket aan maatregelen voor alle betrokken partijen goed uitvoerbaar?
- Geven de maatregelen de afzonderlijke instanties voldoende mogelijkheden om malafide inleners en intermediairs aan te pakken?
- Bieden de maatregelen de mogelijke overtreders voldoende gronden om de wet- en regelgeving na te leven?
- Zijn de sancties voldoende om het nalevingsniveau te verhogen? Is de pakkans voldoende?
- In welke mate sluit de regelgeving aan bij de omstandigheden die een rol spelen bij al dan niet naleven van de regelgeving?
- Op welke wijze kunnen de voorgestelde maatregelen eventueel verder worden verbeterd?
- Welke andere maatregelen zouden een bijdrage kunnen leveren aan het verhogen van het nalevingsniveau van de huidige wetgeving?

Bij dit onderzoek wordt de volgende definitie van malafide intermediair gebruikt:

Een arbeidsbemiddelaar/organisatie die zich op minimaal één van de volgende manieren doelbewust of met bewuste nalatigheid bezondigt aan één van de twee volgende vormen van illegaal gedrag:

- bemiddeling van illegaal tewerkgestelde buitenlanders¹
- bemiddeling van legaal tewerkgestelde arbeiders waarbij geen of niet voldoende afdracht van sociale premies en/of loonbelasting plaatsvindt.

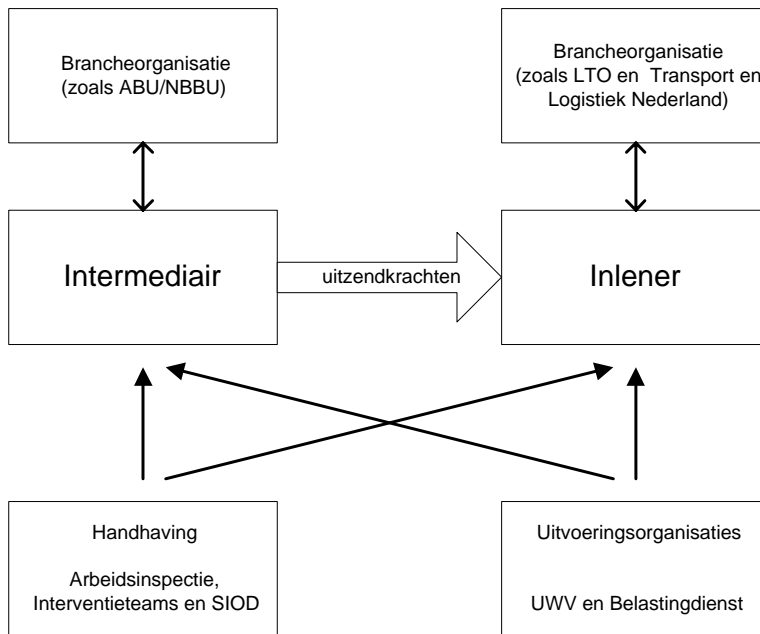
Onder malafide inlener wordt verstaan een werkgever die doelbewust in zee gaat met een malafide intermediair.

¹ Op grond van de Wet Arbeid Vreemdelingen mogen werknemers van buiten de Europese Economische Ruimte (de Europese Unie plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) alleen met een Tewerkstellingsvergunning in Nederland te werk worden gesteld.

1.2 Betrokken partijen

Bij het onderzoek zijn schematisch de volgende partijen betrokken:

Figuur 1.1 Betrokken partijen rond bemiddeling



Intermediairs

Na het afschaffen van de vergunningenstelsel in 1998 is de term uitzendbureau enigszins verwaagd. Om deze reden spreken wij van intermediairs. Belangrijkste kenmerk van intermediairs is het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (TBA). Naast uitzendbureaus zijn er meer bedrijven die arbeidskrachten aanbieden aan werkgevers, zoals handmatige loonbedrijven.

Brancheorganisaties intermediairs

In de uitzendbranche zijn er twee grote brancheorganisaties actief, de ABU en NBBU. De ABU heeft 280 leden en representeert 2.600 uitzendondernemingen. NBBU heeft 228 leden en representeert 450 vestigingen. Deze twee brancheorganisaties behartigen de belangen van de bonafide uitzendbureaus in Nederland.

Inleners

Ieder bedrijf in Nederland kan gebruik maken van een intermediair om tijdelijk te beschikken over extra personeel. Hierdoor is iedere werkgever in Nederland een mogelijke inlener. Voor dit onderzoek zijn voornamelijk werkgevers interessant in sectoren waar veel malafide bemiddelingen voorkomen, zoals bijvoorbeeld tuinbouw en de bouw¹.

¹ Zie het rapport "Over de grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid. M. Zuidam en D.H. Grijpstra. Research voor Beleid, april 2004.

Brancheorganisaties inleners

Iedere sector heeft een eigen overkoepelende branche-organisatie die de belangen behartigt van bedrijven uit de eigen sector. Bekende voorbeelden zijn: LTO (land- en tuinbouw), Transport en Logistiek Nederland en Bouwned¹.

Handhaving

- De Arbeidsinspectie (AI) houdt toezicht op de naleving van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV) en de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi). Daarnaast verricht de AI lichte en middelzware opsporingsonderzoeken ter bestrijding van illegale tewerkstelling.
- In oktober 2003 is een landelijk dekkend netwerk van interventieteams opgericht. Hiervan maken Arbeidsinspectie, UWV, Belastingdienst, gemeenten en SVB deel uit. Het doel is de bestrijding van illegale tewerkstelling en fraude op het terrein van sociale zekerheid.
- De SIOD richt zich op het aanpakken van zware zaken rond identiteitsfraude, illegale tewerkstelling van vreemdelingen, grensoverschrijdende fraude, subsidiefraude en zwarte fraude.

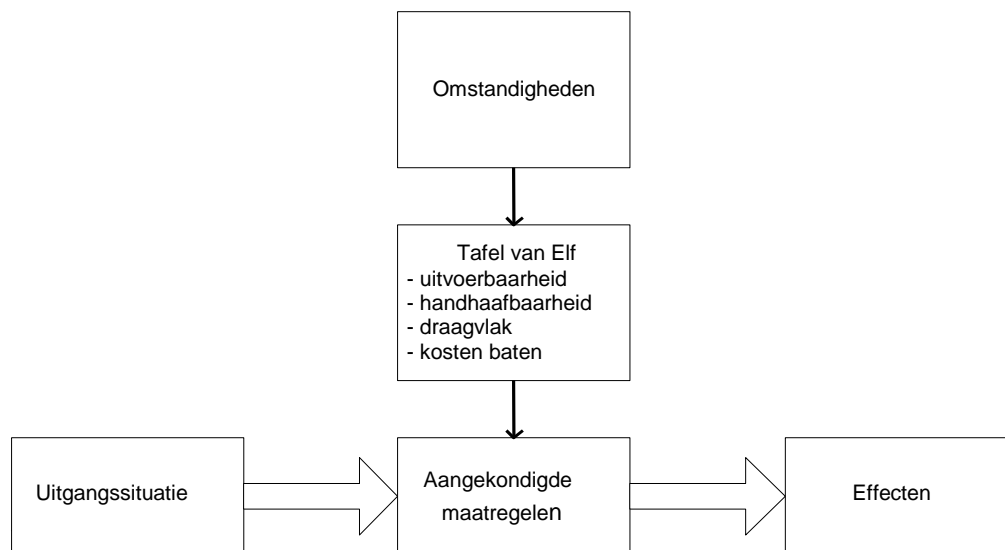
Uitvoeringsorganisaties

- Iedere werkgever² is premies voor de werknemersverzekeringen verschuldigd aan UWV. Voor de Handhaving controleert UWV de afdracht van sociale premies door de werkgevers en de uitkeringen aan ex-werknemers.
- De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de heffing van de loonbelasting en premie volksverzekeringen (tezamen loonheffing genoemd). De Belastingdienst houdt zich bij de Handhaving bezig met het vaststellen of de werkgever voldoet aan de verplichtingen zoals deze zijn vastgelegd in de Wet op de Loonbelasting en/of de Wet op de Identificatieplicht.

1.3 Analyse kader

Voor dit onderzoek is het volgende analysekader ontwikkeld:

Figuur 1.2 Analyse kader



¹ Bouwned is per 22 december 2004 opgegaan in Bouwend Nederland.

² Bij een bemiddeling is de intermediair de werkgever.

Om de te verwachten effecten van het pakket maatregelen in kaart te brengen is het van belang aandacht te besteden aan de *uitgangssituatie*, met andere woorden hoe is het op dit moment gesteld met het nalevingsniveau?

Daarnaast is per maatregel een aantal dimensies in kaart gebracht. De hier gebruikte vier dimensies zijn samengesteld op basis van de 'Tafel van elf'. 'De Tafel van elf' is een analysemodel bestaande uit een opsomming van elf factoren die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving.

De vier dimensies die wij voor dit onderzoek hebben gebruikt, zijn:

- *Uitvoerbaarheid*: om te kunnen voldoen aan regelgeving moeten de opgestelde regels uitvoerbaar zijn voor diegene die daarmee te maken krijgen. In dit geval voor de inleners en de intermediairs. Een belangrijk onderdeel hiervan is voldoende kennis over de opgestelde regelgeving.
- *Handhaafbaarheid*: om een goede naleving van wet- en regelgeving te bevorderen dienen de daarvoor verantwoordelijke partijen ook voldoende mogelijkheden te hebben om de wet te handhaven (sanctiehoogte, sanctiemogelijkheden, controlemogelijkheden enz.).
- *Draagvlak*¹: naast uitvoerbaarheid speelt ook het draagvlak dat bij de betrokken partijen bestaat om de wet- en regelgeving na te leven een belangrijke rol. De betrokken partijen dienen de 'meerwaarde' of de 'redelijkheid' van de opgestelde regels te zien. De ervaring leert dat begrip voor de bepalingen het nalevingsniveau positief beïnvloedt.
- *Kosten/baten*: het nalevingsniveau wordt ook beïnvloed door de (im) materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regelgeving volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite.

Ook indien de wet- en regelgeving bekend is en naleefbaarheid mogelijk is, kan men onder druk van bepaalde *omstandigheden* alsnog besluiten deze niet na te leven. Om het nalevingsniveau te verhogen is het van belang dat de maatregelen aansluiten bij de omstandigheden. Hierbij zijn ook de motieven voor intermediair en inleners om al dan niet via legale wijze uitzendkrachten in te zetten, in ogenschouw genomen. Dit geeft goed inzicht in het waarom van het overtreden van de wet.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Voor dit onderzoek is gekozen te werken met *diepte-interviews* als onderzoeksinstrument. Hierbij zijn niet alleen interviews met inleners zelf gehouden maar ook met vertegenwoordigers van brancheorganisaties van inleners. Deze organisaties hebben immers goed zicht op wat er speelt bij de bij hen aangesloten werkgevers (bijv. waarom men eventueel gebruik maakt van malafide intermediairs) en zijn daarmee ook in staat een inschatting te geven van de effecten. Ook de benodigde kwantitatieve informatie, zoals gegevens over de uitgangssituatie, is op deze wijze goed te verkrijgen.

Om de effecten van de opgestelde maatregelen in beeld te brengen zijn alle verschillende partijen in het onderzoek betrokken. Dit zijn:

- Brancheorganisaties van intermediairs en intermediairs zelf
- Brancheorganisaties van inleners en inleners zelf
- Handhavers (Arbeidsinspectie, SIOD, interventieteams)
- Uitvoeringsorganisaties (Belastingdienst, UWV).

¹ Het draagvlak van de maatregelen wordt voor een deel bepaald door de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid.

In bijlage 1 staat een overzicht van alle geïnterviewde instanties. Voorafgaand aan de interviews is de selectie van respondenten voorgelegd aan de opdrachtgever.

Voor dit onderzoek is in totaal gesproken met 49 vertegenwoordigers van 36 organisaties. Van deze 36 organisaties zijn er 20 face-to-face geïnterviewd en 16 telefonisch. In tabel 1.1 staat een overzicht van het aantal benaderde organisaties naar de zes partijen.

Tabel 1.1 Aantal interviews naar partij

Partij	Aantal gehouden interviews
Intermediairs	9
Brancheorganisaties intermediairs	4
Inleners	6
Brancheorganisaties inleners	10
Handhavers	4
Uitvoerende instanties	3
Totaal	36

De interviews zijn afgenomen door de onderzoekers zelf aan de hand van een voor dit onderzoek ontworpen checklist. De checklist (bijlage 2) is vooraf voorgelegd aan de opdrachtgever. De checklisten werden meestal vooraf toegestuurd aan de respondenten, zodat men zich goed kon voorbereiden op het interview. De persoonlijke interviews duurde ongeveer anderhalf uur tot twee uur en vonden plaats op de werkplek van de respondenten. De telefonische interviews duurden gemiddeld drie kwartier tot één uur.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee tot en met vijf wordt ingegaan op effectiviteit van de verschillende maatregelen. In hoofdstuk twee staat de exploitatievergunning centraal en in hoofdstuk drie worden een drietal voornamelijk fiscale maatregelen behandeld. Hoofdstuk vier draait om de maatregelen die betrekking hebben op verificatie en in hoofdstuk vijf staat de handhaving centraal. Het slothoofdstuk gaat in op de context en effectiviteit van het totale pakket.

2 Vestigingsvergunning

2.1 Inleiding

Sinds de afschaffing van de vergunning voor uitzendbureaus in 1998 is het aantal uitzendbureaus fors toegenomen. Afgaand op gegevens van de arbeidsinspectie waren er vóór 1998 ongeveer 750 vergunninghoudende uitzendbureaus. Momenteel zijn er zo'n 2.500 ondernemingen, die in totaal zo'n 11.000 vestigingen representeren. Daarnaast zijn er nog zo'n 12.000 handmatige loonbedrijven (dit is inclusief alle filialen) actief. Bovendien worden, met name in de bouw, tijdelijke krachten vaak ingehuurd via informele netwerken ('ons kent ons').

Het aantal malafide intermediairs is moeilijk vast te stellen maar wordt geschat op zo'n 5.000¹, inclusief de intermediairs die gedeeltelijk bonafide en gedeeltelijk malafide werken (grijs gebied). Malafide praktijken variëren van het niet afdragen van loonbelasting en/of sociale verzekeringspremies, het tewerkstellen van vreemdelingen zonder tewerkstellingsvergunning tot het tewerkstellen van illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen.

Uitgangssituatie

De afdracht van loonbelasting en sociale verzekeringspremies door intermediairs is door bedrijven die uitzendkrachten inlenen (inleners) niet te controleren. Door de Wet Ketenaansprakelijkheid (WKA) kunnen inleners echter wel aansprakelijk gesteld worden voor het ontduiken van die afdracht door intermediairs. Inleners kunnen van intermediairs verlangen dat zij (de inleners) de loonbelasting en de premies voor sociale verzekeringen van de ingeleende arbeidskrachten op een zogenaamde geblokkeerde rekening (G-rekening) storten. Vanaf deze G-rekening kunnen alleen betalingen worden gedaan aan het UWV en de Belastingdienst. Hierdoor hebben de inleners meer zekerheid dat belasting en premies ook daadwerkelijk worden afgedragen. Inleners kunnen overigens ook de sociale verzekeringspremies en loonbelasting rechtstreeks overmaken naar het UWV en de Belastingdienst, de zogenaamde depotstorting.

2.1.1 Maatregel en betrokken partijen

De staatssecretarissen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Financiën hebben op 23 april 2004 in een brief² aan de Tweede Kamer laten weten, in de WAADI vestigingseisen te willen stellen aan de ondernemer of het samenwerkingsverband van ondernemers die, respectievelijk dat zijn bedrijf maakt van het ter beschikking stellen van werknemers aan derden om onder diens toezicht of leiding werkzaam te zijn.

Doel van de maatregel

Het doel van deze maatregel is het terugdringen van de wildgroei aan (malafide) uitzendbureaus.

¹ *Over de grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid.* M. Zuidam en D.H. Grijpstra. Research voor Beleid, april 2004.

² Kamerstukken II 2003/04, 17 050, nr. 261.

Criteria voor het verkrijgen van een vestigingsvergunning

Een ondernemer die in aanmerking wil komen voor een vestigingsvergunning van een uitzendonderneming, dient aan de volgende criteria te voldoen:

- inschrijving bij Kamer van Koophandel en Fabrieken (KvK),
- gevestigd zijn in Nederland of een leider van een vaste inrichting of een vaste vertegenwoordiger in Nederland hebben,
- verklaring bank/accountant,
- verklaring onbesproken gedrag (VOG), loonbelasting- en sociale verzekeringsnummers,
- verklaring van goed betalingsgedrag (bij bestaande bedrijven).

Hierbij is het van belang te weten dat de vergunning wordt afgegeven op naam (en dus niet op bedrijf). Verder wordt het ter beschikking stellen van arbeidskrachten zonder vestigingsvergunning bij wet niet toegestaan en volgt bij overtreding een bestuurlijke boete¹. Daarnaast geldt dat zonder een vestigingsvergunning geen G-rekening wordt afgegeven door Belastingdienst en UWV.

Aanpassingen

De bovengenoemde criteria zijn, na vergelijking met de eisen die gesteld werden aan de vergunning zoals voor de invoering van WAADI en vergelijking met de eisen die de uitzendbranche stelt, verder aangescherpt. Deze aanpassingen zijn beschreven in de aanvullende brief² van 5 november 2004. De aanpassingen hebben betrekking op:

- het financiële verleden van de aanvrager
tot een jaar voor datum van de aanvraag mag de aanvrager niet in surseance van betaling of in staat van faillissement hebben verkeerd of in een wettelijke schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (WSNP) zijn betrokken.
- de dekking van mogelijke belasting-, premie- en SZW-schulden
de aanvrager moet ter dekking van mogelijke belasting-, premie- en SZW-schulden, een waarborgsom storten € 75.000,- op een geblokkeerde rekening.
- periodieke controles
er zullen in het nieuwe vergunningenstelsel periodiek controles gehouden worden op basis waarvan de vergunning kan worden ingetrokken. Het gaat om controle van aangifte- en betalingsverplichtingen voor de loon- en omzetbelasting en SV-premies en om illegale tewerkstelling.

Daarnaast zal, om misverstanden te voorkomen, de vergunning worden aangeduid als 'exploitatievergunning' en niet als vestigingsvergunning. Het gaat tenslotte om een vergunning die er toe strekt arbeidskrachten daadwerkelijk ter beschikking te stellen en niet (uitsluitend) de toestemming tot het vestigen van een onderneming die arbeidskrachten ter beschikking stelt.

¹ De bestuurlijke boete is in het onderzoek niet bij alle respondenten behandeld, enkele opmerkingen hierover staan in paragraaf 2.3.

² Kenmerk: AAM/BR/04/65581

Betrokken partijen

De invoering van de exploitatievergunning heeft gevolgen voor de bedrijfsvoering van de volgende partijen:

- Intermediairs: aanvragen van de vergunning
- Kamer van Koophandel en Fabrieken (KvK): verlenen, weigeren en intrekken van vergunningen
- Arbeidsinspectie (AI): controle op (rechtmatig) bezit van de vergunning
- UWV en Belastingdienst: signaalfunctie aan KvK met betrekking tot nakomen betalingsverplichtingen door intermediair en met betrekking tot de afgifte van een G-rekening (alleen indien een intermediair over een vergunning beschikt)
- Inleners: raadplegen actuele lijst van vergunninghoudende intermediairs (keuze zakenpartner).

Hierna worden de reacties van de respondenten verwoord aan de hand van vijf dimensies uit de Tafel van elf: draagvlak, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, kosten/baten en omstandigheden.

Tenslotte volgt een totaalbeeld in de paragraaf conclusies en effecten.

2.2 Draagvlak

Aan de respondenten is gevraagd hoe zij staan tegenover het invoeren van een vestigingsvergunning voor de uitzendbranche. Achtereenvolgens komen aan de orde: de algemene reactie van de respondenten op deze maatregel en hun reacties op specifieke onderdelen als:

- keuze van het bestuursorgaan die voor de afgifte, weigering en intrekking van de exploitatievergunning zorg draagt,
- invoering van de waarborgsom voor het verkrijgen van een exploitatievergunning en
- de koppeling met de G-rekening.

Algemeen

Intermediairs en hun brancheorganisaties zien op zich wel iets in een vergunningstelsel, mits deze gebaseerd is op goede criteria. De criteria, die de overheid heeft gesteld aan het verkrijgen van een exploitatievergunning, worden door intermediairs en hun brancheorganisaties, inhoudelijk als onvoldoende beschouwd. De vakinhoudelijke kwaliteitseisen die door de branche aan intermediairs worden gesteld, worden door hen als een omissie gezien in de overheidscriteria voor het verkrijgen van een exploitatievergunning. Het opnemen van de private kwaliteitseisen wordt door intermediairs en hun brancheorganisaties als absoluut noodzakelijk gezien voor een effectief werkend vergunningstelsel. Hierbij zien zij een periodieke controle van de overheid als onontbeerlijk voor een goede handhaving.

De inleners en hun branche-, werkgevers- en werknemersorganisaties zien de exploitatievergunning als een vooruitgang maar geven daarbij aan dat de vergunning ook daadwerkelijk discriminerend moet zijn tussen bonafide en malafide intermediairs. Als het zaken doen met een exploitatievergunning houdende intermediair niet leidt tot vrijwaring van aansprakelijkheid voor de inleners, beschouwen zij de invoering als weinig zinvol.

Handhavers en uitvoerende instanties zijn positief over de invoering van de exploitatievergunning, zij het dat de uitvoerbaarheid van de controles nog vragen oproept. In de paragraaf over de uitvoerbaarheid wordt hier nader op ingegaan.

Bestuursorgaan

De Kamer van Koophandel en Fabrieken (KvK) wordt door vrijwel alle partijen niet gezien als het juiste bestuursorgaan voor het verlenen, weigeren of intrekken van de vergunning omdat de KvK alleen in staat is een administratieve controle uit te voeren. De KvK zelf onderschrijft deze kritiek, maar geeft aan een belangrijke signaalfunctie te kunnen vervullen naar controlerende instanties indien ingeschreven intermediairs niet over de vereiste exploitatievergunning beschikken.

Waarborgsom

De voorgestelde waarborgsom van €75.000,- wordt door de meeste partijen enerzijds **niet** gezien als een drempel voor de georganiseerde misdaad en anderzijds als een (te) hoge drempel voor startende ondernemers. Volgens vrijwel alle partijen staat een dergelijke hoge drempel een vrije marktwerking in de weg. Een kleine intermediair ziet de waarborgsom als een onoverkomelijk probleem voor de kleine organisaties en stelt dat zo een concurrentievervalsing in het leven wordt geroepen ten gunste van de grote, meer draagkrachtige ondernemingen.

Koppeling met de G-rekening

Voor inleners is het gebruik kunnen maken van een G-rekening niet altijd een criterium bij hun keus voor een bepaald uitzendbureau. Gebruikmaking van een G-rekening biedt namelijk geen vrijwaring voor de inlener van aansprakelijkheid voor naheffingen van loonbelasting en sociale verzekeringspremies. Indien door de koppeling van de G-rekening en de exploitatievergunning die vrijwaring wel wordt verkregen, beschouwen de inleners de koppeling als zinvol. Het merendeel van de intermediairs en van hun brancheorganisaties zijn geen voorstander van de koppeling tussen exploitatievergunning en de G-rekening. Zij ervaren de G-rekening als een bureaucratische lastenverzwaring voor de branche. Bovendien zal, volgens één van de intermediaire brancheorganisaties, de voorgestelde koppeling tussen de G-rekening en de exploitatievergunning lastig zijn omdat de exploitatievergunning persoonsgebonden en de G-rekening bedrijfsgebonden is.

De overige partijen (werkgevers-, werknemers- en brancheorganisaties van inleners; handhavers; uitvoerders) zijn van mening dat de koppeling tussen de G-rekening en de exploitatievergunning bij kan dragen malafide intermediairs te weren op de markt.

2.3 Uitvoerbaarheid

De respondenten is gevraagd welke voor- en nadelen er kleven aan de invoering van de exploitatievergunning.

Nadelen

Aan de invoering van een exploitatievergunning voor intermediairs kleven, volgens de verschillende partijen, een aantal nadelen. Uitgaande van de overheidscriteria voor het verkrijgen van de exploitatievergunning, kunnen malafide intermediairs gemakkelijk beschikken over een vergunning waarmee een schijnzekerheid wordt gecreëerd in de scheiding van bonafide en malafide intermediairs. De exploitatievergunning, gebaseerd op de huidige criteria, wordt op die manier een legalisatie van malafide praktijken.

Zowel hun brancheorganisaties als de intermediairs zelf voorzien ook een administratieve lastenverzwaring voor henzelf bij de invoering van de exploitatievergunning.

De handhavende instanties zien vooral praktische bezwaren in de handhaving van de exploitatievergunning: de grotere inzet van personeel voor de controle van de vergunning gaat ten koste van andere activiteiten. Ook zetten ze vraagtekens bij de uitvoering van het innen van de bestuurlijke boete bij een niet vergunninghoudende intermediair. Er zijn vragen als: “wie gaat het doen” en “hoe te innen als iemand geen waarborgsom heeft betaald”. Over de bestuurlijke boete is verder door een brancheorganisatie van inleners aangegeven dat inleners niet bekend zijn met de bestuurlijke boete, dus dit niet als risico calculeren.

Tenslotte wordt een nadeel gezien in de afgifte van de exploitatievergunning op naam. Met name de beursgenoteerde intermediairs zien hierin een belangrijke belemmering. Er zou niet meer geschoven kunnen worden met directeurs indien de exploitatievergunning aan een natuurlijk persoon gekoppeld wordt. Werkgeversorganisaties vragen zich in dit kader ook af hoe behoud van de vergunning gezien moet worden in het licht van bedrijfsovernames.

Voordelen

Het invoeren van een exploitatievergunning brengt ook voordelen met zich mee. Volgens vrijwel alle partijen kan een exploitatievergunning, mede gebaseerd op de inhoudelijke criteria (conform de eisen van de branche voor het verkrijgen van een keurmerk), een belangrijke bijdrage leveren aan de scheiding van bonafide en malafide intermediairs. Ook wordt, door een deel van de intermediaire brancheorganisaties, op de lange termijn een vermindering van de lastenverlaging mogelijk geacht wanneer er meer duidelijkheid is welke eisen worden gesteld aan een intermediair om als bonafide te worden aangemerkt.

Tot slot geven handhavende instanties als voordeel aan dat een inlener gemakkelijker kan worden aangepakt wanneer deze in zee gaat met een niet vergunninghoudende intermediair.

2.4 Handhaafbaarheid

Aan de handhavende instanties in het bijzonder is de vraag gesteld of zij over voldoende middelen beschikken om toezicht te kunnen houden op het vergunningsstelsel. Ook andere partijen hebben gevraagd of ongevraagd hun mening hierover gegeven.

Handhavende instanties

De handhavende instanties zien, mede door het gebrek aan capaciteit, weinig heil in een algehele controle van de criteria voor een exploitatievergunning bij intermediairs¹. Een gerichte controle op basis van een verantwoorde risico-analyse zet volgens de handhavers meer zoden aan de dijk.

Overige partijen

De door de branche gestelde kwaliteitseisen aan intermediairs worden momenteel één of twee maal per jaar gecontroleerd. Intermediairs worden zo gedwongen blijvend hun procesvoering op orde te hebben, willen zij hun keurmerk behouden.

¹ Het controleren van de criteria is niet als taak voor de arbeidsinspectie of andere handhavers bedoeld, het voor-nemen van de regering is om dit bij de Kamer van Koophandel neer te leggen.

De inleners en intermediairs en hun respectievelijke brancheorganisaties zijn van mening dat ook de overheid na afgifte van de vergunning periodiek dient te controleren of intermediairs nog voldoen aan de kwaliteitseisen die aan de vergunning zijn gesteld.

Alle partijen zijn het erover eens dat invoering van een exploitatievergunning voor intermediairs alleen effectief kan zijn indien periodieke controles plaatsvinden die toezien in hoeverre de intermediairs voldoen aan de criteria voor het behoud van de vergunning. De overheid onderkent dit, en geeft aan dat met de voorgestelde maatregel controle 'tijdens de rit' plaatsvindt door de wederzijdse signaalfunctie die de KvK en de uitvoerende c.q. handhavende instanties hebben. Verschillende partijen noemen mogelijke ontwijkingconstructies als nadeel van het voorgestelde vergunningsstelsel. Hierbij denkt men aan het gebruik van stromannen (geleende naam) die ieder halfjaar wisselen of aan vestiging van het bedrijf in het buitenland.

2.5 Kosten en baten

De vraag naar kosten en baten van de invoering van een vestigingsvergunning richt zich op een tweetal aandachtsgebieden, namelijk het grijze gebied en de pakkans.

Grijs gebied

Met het grijze gebied wordt bedoeld dat deel van de intermediairs die in hun bedrijfsvoering deels conform de wet- en regelgeving uitvoert (wit gedeelte) en deels zich onttrekt aan de wet- en regelgeving (zwart gedeelte). De voorgestelde criteria voor het verkrijgen van de exploitatievergunning worden door de meeste partijen als onvoldoende beschouwd en stellen malafide intermediairs gemakkelijk in staat een exploitatievergunning te bemachtigen. Geen van de partijen is dan ook van mening dat malafide intermediairs zullen terugschrikken voor het aanvragen van een exploitatievergunning op grond van de voorgestelde criteria. Malafide bedrijven zullen deels wit gaan werken met gebruikmaking van de exploitatievergunning en de G-rekening. Dit witte gedeelte wordt gebruikt als dekmantel voor de malafide praktijken die onttrokken worden aan de administratie. Met meeste partijen, maar met name de intermediairs zijn dan ook van mening dat het verkrijgen van een vestigingsvergunning op grond van de voorgestelde criteria, het grijze gebied eerder zal uitbreiden dan zal indammen. Daarnaast bestaat de kans dat malafide bedrijven geheel zonder vergunning gaan opereren, afhankelijk van de pakkans.

Pakkans

Over de pakkans zijn alle partijen het ook eens: het invoeren van een exploitatievergunning is niet voldoende voor het verhogen van de pakkans van malafide intermediairs. Alleen indien de handhaving geïntensiveerd wordt neemt de pakkans van malafide intermediairs toe. De handhavers voegen hier aan toe dat meer gerichte controles op basis van een risicoprofiel de pakkans meer zal verhogen dan een uitbreiding van het aantal controles an sich. Het simpel toetsen van het wel of niet beschikken over een vergunning tijdens reguliere controles is het minst tijdrovend. Indien handhavende instanties ook de voorwaarden moeten gaan toetsen, dan wordt de controle al intensiever. Indien jaarlijks een bepaald percentage gecontroleerd moet worden op de voorwaarden van vergunning wordt het een dure operatie.

2.6 Omstandigheden

Bij het inschatten van de naleving van voorgestelde wet- en regelgeving is het belangrijk rekening te houden met de motivatie van intermediairs om af te zien van naleving. Met betrekking tot de exploitatievergunning is de respondenten gevraagd naar deze motivatie.

Naast de motivatie van de intermediair zelf voor het zich onttrekken aan wet- en regelgeving, kunnen ook de keuzecriteria van de inlener voor een intermediair een rol spelen bij het al dan niet naleven van wet- en regelgeving.

Motivatie intermediair voor onttrekking aan de exploitatievergunning

Onttrekking aan de exploitatievergunning heeft, volgens alle partijen, bovenal een financiële reden. Economisch gewin staat voorop en er is veel geld te verdienen met malafide praktijken. Eventuele boetes zijn in mum van tijd terugverdiend en bovendien ligt aansprakelijkheid bij de inlener indien bij de malafide intermediair niets te halen valt.

Een tweede reden die door met name intermediairs en hun brancheorganisaties, genoemd wordt voor onttrekking aan een vergunningsstelsel, is dat intermediairs wars zijn van alle regelgeving die hen treft en de daarmee gepaard gaande lastenverzwaring.

Keuzecriteria van de inlener

Het hebben van een G-rekening is, volgens de brancheorganisaties van de inleners, een belangrijk criterium voor de inlener bij hun keuze van intermediair. Er wordt door deze organisaties ook op gewezen bij de aangesloten inleners. De intermediairs en hun brancheorganisaties zijn van juist van mening dat de beschikking over een G-rekening geen criterium is voor de inlener. Veel kleine inleners zijn niet op de hoogte van het bestaan ervan en bij grotere intermediairs wordt er nooit om gevraagd.

De keuze van een inlener voor een bepaalde intermediair wordt, volgens een deel van de brancheorganisaties van intermediairs en volgens de inleners zelf, in de eerste plaats bepaald door de relatie die de inlener heeft met de intermediair. Volgens deze brancheorganisaties is daarnaast de kwaliteit van dienstverlening een selectiecriterium en tenslotte de prijs. Voor de inleners is echter de prijs belangrijker dan de kwaliteit van dienstverlening. Voor inleners die in het verleden te maken hebben gehad met aansprakelijkheidstelling speelt de certificering van de intermediair een belangrijkere rol dan de prijs.

2.7 Conclusie: Effecten

Algemeen

Afgaande op de meningen van de verschillende partijen draagt een exploitatievergunning, gebaseerd op de voorgestelde criteria, niet bij aan een goede scheiding tussen bonafide en malafide bedrijven. De pakkans van malafide intermediairs zal met het huidige voorstel niet toenemen. De meeste partijen zien echter een meerwaarde in een exploitatievergunning indien deze mede gebaseerd wordt op inhoudelijke criteria conform de certificeringseisen van de branche. Verder wordt gepleit dat naast de vergunning ook aandacht besteed moet worden aan de handhaving van vereisten achter de vergunning.

Grijs gebied

De verschillende partijen zijn van mening dat er met de invoering van een exploitatievergunning, gebaseerd op de voorgestelde criteria, een schijnzekerheid wordt gecreëerd, waardoor het grijze gebied (intermediairs die een deel legaal bemiddelen en een deel illegaal) kan blijven voortbestaan. Malafide bedrijven zullen hun praktijken niet staken door de invoering van de exploitatievergunning, maar creatieve oplossingen bedenken voor de ontstane situatie. De verwachting hierbij is dat velen een exploitatievergunning gaan aanvragen, wat gezien de toetsingcriteria ook goed mogelijk is.

Handhaving

De handhavende instanties zijn van mening dat toezicht op de exploitatievergunning, op basis van inhoudelijke criteria, leidt tot een aanzienlijke lastenverzwaring. Zij zijn overigens wel van mening dat de huidig voorgestelde criteria voor het verkrijgen van een exploitatievergunning, de malafide intermediairs geen strobreed in de weg leggen om hun praktijken voort te zetten. De handhavende instanties zien weinig in het uitvoeren van controles door private instanties vanwege het ontbreken van de juiste bevoegdheden bij deze instanties. Wel kunnen private instanties een signaalfunctie bekleden waardoor meer gerichte controles, op basis van risico-profielen, kunnen worden uitgevoerd door de publieke instanties. De brancheorganisaties van intermediairs en hun controlerende instantie zien hiervan wel het nut in.

Conclusies

Op basis van het voorgaande, kunnen met betrekking tot het invoeren van een exploitatievergunning de volgende conclusies worden getrokken:

De exploitatievergunning zal

- een drempel opwerpen voor niet serieuze intermediairs,
- gebonden aan een waarborgsom, mogelijk vrije marktwerking in de weg staan,
- mede gebaseerd moeten zijn op inhoudelijke criteria,
- duidelijkheid kunnen verschaffen aan de inlener over de beoogde intermediair,
- niet een eerste criterium zijn voor een inlener bij de keuze van intermediair,
- alleen zinvol zijn als er een goede handhaving plaats vindt,
- leiden tot een lastenverzwaring voor de branche,
- leiden tot een lastenverzwaring voor handhavende instanties,
- het opereren van malafide intermediairs niet indammen en
- de pakkans van malafide intermediairs niet verhogen

3 Wetsveranderingen uitvoeringsorganisaties

3.1 Inleiding

Uitgangssituatie

Het bemiddelen van illegalen heeft voor zowel degenen die deze illegaal uitzendt als voor degenen die hem inleent vaak financiële voordelen ten opzichte van het bemiddelen en inlenen van een legale uitzendkracht. De overheid kan via diverse wetgeving bij geconstateerde overtreding een financiële sanctie op leggen. In de praktijk blijkt het nu vaak lastig om deze sancties daadwerkelijk op te leggen aan de overtreders. De administratie van zowel malafide opererende inleners als malafide intermediairs is ondoorzichtig en er is vaak sprake van tussenpersonen. Er zijn hierdoor bij controles veel belemmeringen voor uitvoerende organisaties, terwijl inlener en intermediair veel geld blijven verdienen aan illegaal tewerkgestelden¹. Handhavers en uitvoerende instanties worden met de volgende praktijken geconfronteerd:

1. Veel door malafide intermediairs ingezette uitzendkrachten zijn niet aangemeld bij het UWV. Bij controle wordt gemeld dat men recent begonnen is en dat men binnen de hiervoor gestelde termijn van 30 dagen alsnog aangemeld wordt via een MSV (Melding Sociale Verzekeringen). Het UWV dient bij twijfel een onderzoek in te stellen naar hoe lang de desbetreffende werknemer aan het werk is gesteld. In de praktijk is het vaak erg lastig om dit met terugwerkende kracht vast te stellen. Indien vaststaat dat niet binnen 30 dagen een MSV is ingediend, dan moet het UWV hiervan aangifte doen, wat in de praktijk zelden toegepast wordt.
2. Voor een illegaal tewerkgestelde worden geen sociale premies betaald, dus de overheid mist hierdoor een bron van inkomsten. Anderzijds is het niet wenselijk om premies te heffen voor deze groep werkenden, omdat hiermee een vorm van schijnlegaliteit wordt gecreëerd.
3. Indien voor een illegaal tewerkgestelde toch op enige wijze sociale premies zijn betaald, dan kan dit bedrag op verzoek van de werkgever worden teruggestort door het UWV. Het UWV geeft hierbij aan dat deze verzoeken in de praktijk zelden tot nooit voorkomen.
4. Een intermediair die zich schuldig maakt aan het bemiddelen van illegaal tewerkgestelde arbeiders krijgt een strafrechtelijke boete opgelegd. In de praktijk ontloopt de intermediair deze boete vaak, omdat niet exact te achterhalen is wie als intermediair heeft opgetreden, door bijvoorbeeld het inzetten van tussenpersonen. De inlener die een bemiddelde illegaal in dienst heeft genomen bij een malafide intermediair kan in deze situatie niet aansprakelijk gesteld worden voor de boete die is opgelegd aan de intermediair. De boete wordt dus uiteindelijk niet opgelegd aan één van de schuldige partijen.
5. Bestuurders van rechtspersonen kunnen uitsluitend aansprakelijk gesteld worden voor de eigen belastingschulden van de rechtspersoon. Medebestuurders van een inlener of intermediair die de wet heeft overtreden, kunnen niet aansprakelijk gesteld worden voor de boete van deze inlener of intermediair. Hetzelfde geldt voor de omzetbelastingsschulden. Hierdoor mist de overheid veel inkomsten, omdat de boetes en de omzetbelasting niet geïnd kunnen worden.
6. Een inlener die aansprakelijk gesteld is voor het inzetten van een illegaal, waarbij in eerste instantie het anoniementarief voor de loonbelasting van 52% is toegepast, krijgt als hij alsnog de identiteit op deugdelijke wijze kan aantonen een correctie op dit tarief.

¹ Zie ook: *Project Bezem, Dweilen of de kraan dicht*, UWV, Amsterdam, maart 2003.

7. Voor de naheffing van sociale premies voor een illegaal tewerkgestelde dient uitgezocht te worden welke periode er gewerkt is. In de praktijk is dit vaak erg lastig, door de gebrekkige administratie, waardoor veel naheffing van sociale premies wordt misgelopen.
8. Bij het ontbreken van het (juiste) Sofi-nummer kan het UWV of de Belastingdienst vaak niet of pas na veel onderzoek de identiteit van de werknemer vaststellen. Hierna kan overgegaan worden op het al dan niet toepassen van het anoniementarief.

3.1.1 Maatregelen en betrokken partijen

Bovenstaande constatering van de praktijk geven aan dat er een noodzaak ligt om de wetgeving aan te passen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op een aantal maatregelen die betrekking hebben op wetwijzigingen waar overheidsuitvoerders, vooral UWV en Belastingdienst, bij betrokken zijn. De wetwijzigingen zijn bedoeld om inleners en intermediairs die zich schuldig maken aan het tewerkstellen van illegale arbeiders financieel te benadelen. Met deze wijzigingen wordt beoogd om inleners en intermediairs ervan te weerhouden om met illegalen te werken, omdat hieraan grote financiële risico's verbonden zijn. Deze maatregelen zijn in drie verschillende categorieën in te delen:

1. Premies: premierestitutie & premieheffing en anoniementarief,
2. Aansprakelijkheid: inlener- en ketenaansprakelijkheid, bestuurdersaansprakelijkheid,
3. Melding Sociale Verzekeringen (MSV).

Premierestitutie & premieheffing en anoniementarief

Premierestitutie

De betaalde premie voor illegaal tewerkgestelde personen kan in de huidige regelingen op verzoek van de werkgever door het UWV teruggestort worden. De maatregel houdt in dat deze terugstorting wordt afgeschaft.

Premieheffing

Er wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om premie te heffen voor illegaal tewerkgestelde personen. Verder is er een voorstel om in de toekomst bij loonbetaling aan onbekende werknemers geen onderzoek mee te doen naar de gewerkte periode, maar direct het sociale verzekering-premie tarief zonder franchise- en maximeringsbepalingen over het hele uitbetaalde loon toe te passen.

Anoniementarief

Er zijn twee maatregelen rond het anoniementarief voorgesteld:

- a. Striktere toepassing van het anoniementarief door de Belastingdienst. Indien een inlener inleent bij een niet vergunninghoudende intermediair, dan kan hij geen aanspraak maken op een matiging van het anoniementarief
- b. Er komt een uitbreiding van het toepassingsbereik van het anoniementarief. Indien de uitzendkracht niet beschikt over een tewerkstellingsvergunning of over een onjuist Sofi-nummer wordt ook het anoniementarief gebruikt.

Inlener- en ketenaansprakelijkheid, bestuurdersaansprakelijkheid

Er komt een aanpassing in de Coördinatiewet sociale verzekeringen en in de Invorderingswet. Hierdoor kunnen inleners aansprakelijk gesteld worden voor de bestuurlijke boete die is opgelegd aan een intermediair. Verder wordt het mogelijk om bestuurders van een rechtspersoon aansprakelijk te stellen voor de aansprakelijkheidsschuld en voor de omzetbelastingsschuld van de rechtspersoon die hij bestuurt.

Melding Sociale Verzekeringen

Er zijn vier maatregelen aangekondigd die betrekking hebben op het aanmelden van nieuwe werknemers bij het UWV via het MSV-formulier. Dit zijn:

- a. Als een werkgever niet kan aantonen wanneer werknemer in dienst getreden is, dan geldt de fictiebepaling dat deze werknemers 6 maanden in dienst is. Er vindt naheffing plaats over deze fictieve 6 maanden voor loonbelasting en sociale premies.
- b. Er wordt strikter toezicht gehouden dat de melding voor Sociale Verzekeringen binnen 30 dagen gebeurt.
- c. Er volgt een bestuurlijke boete bij het niet melden van een dienstverband binnen 30 dagen.
- d. Uiteindelijk wordt gestreefd naar eerstedagsmelding (EDM): alle werkgevers moeten vóór dat werknemer begint het dienstverband hebben aangemeld.

De laatste maatregel valt buiten het bestek van dit onderzoek, omdat hier een apart onderzoek naar wordt verricht. In de interviews hebben velen wel hun mening gegeven over de EDM en wordt hierop kort ingegaan. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt net als het vorige hoofdstuk voor ieder van de drie categorieën maatregelen ingegaan op de verschillende dimensies van de Tafel van elf. Dit doen wij per categorie maatregel.

3.2 Premies

3.2.1 Draagvlak

Het heffen van premies voor illegalen kent de nodige politieke gevoeligheid, omdat dit expliciet een erkenning betekent van hun bestaan en hun arbeidsparticipatie. Desgevraagd menen intermediairs en hun brancheorganisaties dat de overheid in de toekomst zou moeten overgaan tot het heffen van premies voor illegalen. Er bestaat dus draagvlak voor deze aangekondigde maatregel. Dit draagvlak is er omdat het voordeel dat geldt bij het heffen van premies voor illegalen volgens betrokkenen zwaarder weegt dan de erkenning van het bestaan van illegalen. Het voordeel is dat malafide intermediairs geraakt worden in hun portemonnee en dat ligt gevoelig bij malafide intermediairs menen ze.

Er is ook een groot draagvlak onder intermediairs voor het afschaffen van de premierestitutie. Veel intermediairs kenden deze regeling niet en snappen de logica achter de restitutie niet, want feitelijk wordt hiermee toegegeven dat er met illegalen gewerkt is, zodat er premies terug gekregen kunnen worden. Bonafide intermediairs werken niet met illegalen en komen dus ook niet in aanmerking voor deze restitutie.

Voor het anoniementarief geldt dat bonafide intermediairs zelden werken met anoniemen en dus ook weinig te maken hebben met dit tarief. Sommige bonafide intermediairs wijzen erop dat werknemers zonder geldige ID, TWV of Sofi-nummer niet tewerkgesteld moeten worden, kortom in hun ogen kan het anoniementarief worden afgeschaft. Ze geven aan dat dit soort tarieven door malafide intermediairs alleen maar gebruikt worden om te frauderen, door bijvoorbeeld meer anoniemen te laten werken dan wordt doorgegeven.

Gegeven het feit dat er een anoniementarief is, vindt men het goed om de toepassing ervan uit te breiden en de matiging af te schaffen indien ingeleend wordt bij een niet vergunninghoudende intermediair. Hierdoor wordt het minder aantrekkelijk om uitzendkrachten te bemiddelen zonder de juiste papieren.

Uitvoerende instanties kennen enige voorzichtigheid als het gaat om het afschaffen van de matiging van het anoniementarief indien ingeleend is bij een niet vergunninghoudende intermediair. Eén uitvoerende instantie acht deze maatregel overbodig als de WID (Wet identificatie bij dienstverlening) goed wordt toegepast. Een andere uitvoerende instantie geeft aan dat deze maatregel niet moet doorslaan naar vergunninghoudende intermediairs.

3.2.2 Uitvoerbaarheid

Het heffen van premies voor illegalen kent naast de politieke gevoeligheden ook de nodige praktische bezwaren in de uitvoering. De wijze waarop deze premies in de toekomst geïnd kunnen worden en welke consequenties dit heeft voor de status van de illegaal, wordt momenteel nader onderzocht door het Ministerie van SZW.

De afschaffing van de premierestitutie kent qua uitvoering geen enkel bezwaar. Het UWV meldt dat in de praktijk zelden tot nooit aanspraak wordt gemaakt op deze restitutie, dus de maatregel betekent het formaliseren van de praktijksituatie.

Rond de wijzigingen van het anoniementarief zijn er wel enkele praktische problemen geconstateerd door zowel intermediairs als door de uitvoerende instanties. Bij het controleren van de papieren kunnen er door de soms ingewikkelde regelgeving fouten gemaakt worden. Als er dan een hoger anoniementarief geheven wordt bij een bonafide intermediair, lijkt de maatregel zijn doel voorbij te schieten, vinden intermediairs.

Voor uitvoerende instanties zijn er soms enkele praktijksituaties, waarbij de maatregelen niet toegepast kunnen worden.

3.2.3 Handhaafbaarheid

De handhaafbaarheid wordt vooral bepaald door de controle mogelijkheden en de sanctiemogelijkheden. Bij deze drie maatregelen zijn de maatregelen zelf de mogelijke sancties voor het inzetten van illegalen, namelijk het heffen van premies, geen aanspraak op matiging van anoniementarief of het toepassen van dit tarief.

De controle mogelijkheden voor deze nieuwe maatregelen zijn aanwezig tijdens de huidige controles die gehouden worden bij intermediairs. Er hoeven derhalve geen extra nieuwe controles te worden opgezet.

3.2.4 Kosten/baten

De Belastingdienst geeft aan dat de maatregelen rond anoniementarief een zwaar beslag zullen leggen op hun capaciteit. De uitbreiding van het tarief zorgt dat vaker onderzocht moet worden of dit tarief toegepast moet worden. Het afschaffen van de matiging van het anoniementarief bij inlenen bij een niet vergunninghoudende intermediair maakt dat verzoeken van matiging uitgebreider onderzocht moeten worden. Er is voor de uitvoerende instanties zeker geen sprake van lastenverlichting door het afschaffen van matiging van het anoniementarief en van de premierestitutie.

Intermediairs menen dat de aangekondigde maatregelen rond premies en het anoniementarief de malafide intermediairs slechts beperkt financieel raken. De winsten die malafide intermediairs maken, zijn vele malen groter dan de gelden die via deze maatregelen bij hen worden ingenomen. Door het verhogen van het aantal controles kan in de toekomst de winsten minder groot worden, maar de bijdrage van deze maatregelen zelf zullen hierbij slechts beperkte financiële gevolgen hebben voor malafide intermediairs.

Inleners kunnen te maken krijgen met het afschaffen van de matiging van het anoniementarief, indien ze inlenen bij een niet vergunninghoudende intermediair. Sommige inleners menen dat inleners door het afschaffen van deze matiging in de toekomst bewuster gaan kiezen met wie ze zaken doen door de kostenconsequenties die deze maatregel heeft. In welke mate dit preventief werkt voor de fraude in de uitzendbranche is voor hen lastig te voorspellen. Andere inleners stellen dat malafide inleners slechts beperkte financiële schade oplopen door het afschaffen van de matiging van het anoniementarief, zodat grote gedragsveranderingen geen realistische verwachting zijn.

3.2.5 Omstandigheden

Voor intermediairs geldt dat van hen verwacht wordt dat ze de papieren (identiteit, TWV en/of Sofi-nummer) van hun uitzendkrachten goed controleren en dat ze alle regelgeving omtrent werken met vreemdelingen kennen. In de praktijk is dit soms lastig en kan het voorkomen dat hierbij fouten gemaakt worden. De nieuwe maatregelen kunnen dan financiële gevolgen hebben voor bonafide intermediairs.

Het heffen van premies voor illegalen geeft de overheid een tweetal problemen vinden intermediairs. Ten eerste kan het heffen van premies ook rechten geven aan illegalen, zoals het recht op uitkering en het recht op verzekering. Dit is in strijd met de huidige wetgeving omtrent illegalen. Ten tweede wordt gevreesd dat de uitbuiting van illegalen groter zal worden door deze maatregel, omdat malafide intermediairs de betaalde premies zullen aftrekken van de beloning van de illegalen.

De Belastingdienst merkt bij de aangekondigde maatregel omtrent het uitbreiden van het anoniementarief op dat ze nu ook al mogelijkheden hebben om dit tarief toe te passen bij werknemers zonder TWV of zonder geldig Sofi-nummer en er feitelijk geen sprake is van een nieuwe maatregel.

3.2.6 Conclusie: Effecten

Er is bij vertegenwoordigers van intermediairs meer draagvlak voor het aanscherpen van de wetgeving rond premies en het anoniementarief dan bij uitvoerende instanties. De weerstand van de uitvoerders komt vooral omdat het hen veel extra capaciteit gaat kosten door de extra onderzoeken die gedaan moeten worden bij het toepassen van het anoniementarief. Daarnaast zijn er volgens hen ook enige praktische problemen bij de uitvoering.

De maatregelen met betrekking tot de premies zullen weinig effect hebben op het gedrag van malafide intermediairs. Dit komt doordat deze maatregelen malafide intermediairs nauwelijks financieel raken. Malafide intermediairs zijn vaak erg inventief in het vinden van manieren om wet- en regelgeving te omzeilen. Bonafide intermediairs proberen zich nu en in de toekomst wel aan de wetgeving rond identiteit te houden, maar ondervinden soms beperkingen omdat de uitvoering veel kennis vergt. De vrees is dat de nieuwe maatregelen in sommige gevallen eerder de bonafide intermediairs zullen treffen dan de malafide intermediairs. Ook wordt verwacht dat het afschaffen van de matiging van het anoniementarief weinig effect zal hebben op het gedrag van inleners. De financiële consequenties voor malafide inleners zijn hiervoor te laag.

3.3 Aansprakelijkheid

3.3.1 Draagvlak

Inlenersaansprakelijkheid

De inlenersaansprakelijkheid heeft onder inleners en hun brancheorganisaties draagvlak, omdat kwaadwillende inleners hiermee gestraft worden. Tegelijkertijd is er enige scepsis over de maatregel als goedwillende inleners ook geconfronteerd worden met deze aansprakelijkheid. De definitie van verwijtbaar gedrag moet dus helder gemaakt worden.

De uitvoerende instanties vinden het goed dat deze maatregel doorgevoerd worden, maar hebben de nodige scepsis over de uitvoerbaarheid en de effecten ervan.

Bestuurdersaansprakelijkheid

Er is verdeeldheid onder inleners over de maatregel omtrent de bestuurdersaansprakelijkheid. De brancheorganisaties van inleners vinden het geen goede maatregel, maar onder inleners zelf is er wel de nodige draagvlak. De brancheorganisaties van inleners vinden dat met deze maatregel het kwaad niet bij de bron (=de malafide intermediair) wordt aangepakt, maar dat het probleem van de malafide intermediair wordt doorgeschoven naar inleners. Hierin zien deze brancheorganisaties ook het falen van de overheid om malafide intermediairs zelf aan te pakken. De overheid heeft door de maatregelen in het pakket aan inleners een signaal willen afgeven dat zij meer verantwoordelijkheid moeten nemen bij het inlenen van personeel. Immers omdat inleners via malafide intermediairs inlenen, creëren zij een afzetmarkt voor malafide intermediairs. Onder inleners is wel draagvlak onder de voorwaarde dat degenen bestraft worden waarvan verwijtbaar gedrag aangetoond kan worden.

Eén uitvoerende instantie beschouwt deze maatregel als iets marginaals, omdat er weinig tot geen effecten verwacht worden. Een andere uitvoerende instantie staat vierkant achter deze maatregel, maar kent dezelfde twijfels over de effectiviteit.

3.3.2 Uitvoerbaarheid

Inlenersaansprakelijkheid

Beide uitvoerende instanties hebben grote twijfels of de inlenersaansprakelijkheid kan worden uitgevoerd in de praktijk. Het blijkt vaak lastig om aansprakelijkheid van bijvoorbeeld naheffingsaanslagen te verhalen bij inleners. Eén instantie wijst erop dat dit verbeterd kan worden door de bewijslast om te keren. Nu moet de Belastingdienst aantonen dat de inlener niet heeft voldaan aan zijn verplichtingen, de maatregel wordt veel beter uitvoerbaar als inleners moeten aantonen dat ze wel hebben voldaan aan de verplichtingen.

Bestuurdersaansprakelijkheid

Ook voor de bestuurdersaansprakelijkheid zien de uitvoerende instanties moeilijkheden in de uitvoering. Ze wijzen erop dat er veel extra handelingen nodig zijn om bestuurdersaansprakelijkheid te verhalen. Immers niet alleen de inlener moet aansprakelijk gesteld worden wat vaak al een langdurig traject is, maar ook de natuurlijk persoon achter de inlener. Complicerende factor hierbij is dat er naar een natuurlijk persoon gezocht moet worden, maar achter een BV kan weer een nieuwe BV hangen of een mistige Ltd. en dan wordt er dus geen natuurlijk persoon gevonden.

3.3.3 Handhaafbaarheid

De handhaving van deze maatregelen zal plaatsvinden tijdens de reguliere controles van de uitvoerende instanties. Er hoeven derhalve geen extra controles in het leven geroepen te worden om deze maatregelen te handhaven.

De sanctiemogelijkheden bij deze maatregelen zijn de maatregelen zelf, namelijk het verhalen van boetes op inleners. Bij de handhaving komen derhalve dezelfde problemen naar voren als bij de uitvoering, namelijk dat het lastig en tijdrovend is om de beide vormen van aansprakelijkheid daadwerkelijk te verhalen op inleners.

3.3.4 Kosten/baten

De uitvoerende instanties geven aan dat het hen heel veel extra capaciteit gaat kosten om deze twee maatregelen te handhaven. De kosten voor de overheid van deze maatregelen worden derhalve dus hoog ingeschat.

Uitvoerende instanties verwachten dat deze maatregelen nauwelijks zullen leiden tot het daadwerkelijk beboeten van malafide inleners. Dit komt door de lange juridische procedures en de moeilijkheid hierbij om aansprakelijkheid aan te tonen. Ook speelt hierbij dat inleners het risico van aansprakelijkheid kunnen incalculeren, mede doordat ze weten dat het voor de overheid juridisch lastig is om de aansprakelijkheid te verhalen op inleners.

3.3.5 Omstandigheden

Door deze twee maatregelen kunnen intermediairs bij verwijtbaar gedrag aansprakelijk gesteld worden. De kernvraag voor inleners bij deze maatregel is wanneer er sprake is van verwijtbaar gedrag. Deze criteria dienen helder te zijn vinden inleners. In de brief van 23 april van de twee staatssecretarissen waarin de maatregelen worden aangekondigd, staat hierover:

“Van verwijtbaarheid is sprake als de inlener wist of behoorde te weten dat de onderaannemer van wie hij arbeidskrachten heeft ingeleend de verschuldigde loonbelasting niet zou afdragen en aldus een bestuurlijke boete zou belopen. Van verwijtbaarheid in vorenbedoelde zin is in ieder geval sprake wanneer personeel wordt ingeleend van een ondernemer die niet beschikt over een vestigingsvergunning.”

Aangezien in de plannen de vereisten voor het verkrijgen van de vergunning niet hoog zijn, leeft bij inleners de angst dat het hebben van een vergunning geen garantie is dat intermediairs uitsluitend legale uitzendkrachten bemiddelen. Hierdoor is er de vrees bij inleners dat ze zaken doen met een vergunninghoudende intermediair en later hiervoor de rekening gepresenteerd te krijgen, indien blijkt dat een intermediair toch met illegalen werkte. Inleners benadrukken dat ze niet altijd invloed op hebben wie de intermediair bij hen tewerkstelt en dat ze dus door deze maatregel benadeeld kunnen worden. Stichting VRO (Verificatie Registratie Ondernemingen) onderschrijft dat bij veel inleners er onwetendheid is over aansprakelijkheid en kwaliteitskenmerken van intermediairs. Hierdoor bestaat ook volgens hen de kans dat veel goedwillende inleners geconfronteerd worden met aansprakelijkheid voor malafide bemiddelingen door hun intermediair.

Bonafide inleners vinden het terecht als hun bewust frauderende collega's harder worden aangepakt. Uit eigen ervaring weten inleners dat hun malafide collega's in de praktijk vaak werken met tussenpersonen om zo zelf buiten schot te blijven en het is goed dat de regering dit euvel probeert aan te pakken door het instellen van de bestuurdersaansprakelijkheid.

Een ander punt is of er ontwijkingmogelijkheden zijn voor malafide inleners en intermediairs om buiten de wetgeving om door te gaan met hun praktijken. Brancheorganisaties van inleners, inleners en uitvoerende instanties zien zeker mogelijkheden voor ontwijken van de inlenersaansprakelijkheid. Malafide inleners zijn altijd creatief en inventief. Juist omdat bij het inlenen van personeel veel wetgeving en regelingen gemoeid zijn (WAV, TWV etc.), is het vrij eenvoudig om ontwijkingconstructies toe te passen. Dit geldt ook voor de nieuwe, verschillende regelingen rond arbeiders uit nieuwe toetredingslanden. Er zijn ook nieuwe constructies om het inlenen zelf goed te maskeren, zoals het verkopen van land en de zogenaamde Polenconstructies. Bij de Polenconstructie is een werknemer een kleine zelfstandige die de oogst 'opkoopt' en kant en klaar weer aflevert. Zo hoeven er geen sociale lasten en premies afgedragen te worden.

Ook voor de bestuurdersaansprakelijkheid zijn er tal van ontwijkingmogelijkheden. De volgende voorbeelden worden hierbij genoemd: aannemen van werk als ZZP-er, zorgen voor een nepbestuurder, inzetten van stromannen en het hebben van hoofdvestiging en bestuurders in het buitenland van een nevenvestiging in Nederland. Deze ontwijkingmogelijkheden geven aan dat het effect van deze maatregelen in de praktijk wel eens minimaal zou kunnen zijn.

Werkgeversorganisatie VNO-NCW meent dat de maatregelen rondom aansprakelijkheid zichzelf in de staart kunnen bijten. Als inleners daadwerkelijk meer beboet gaan worden, zullen zij op den

duur voorzichtiger worden en wellicht minder gebruik gaan maken van uitzendkrachten, dit is niet goed voor de uitzendbranche.

3.3.6 Conclusie: effecten

Er worden minimale effecten verwacht van beide maatregelen rondom aansprakelijkheid. Dit komt enerzijds omdat de uitvoering voor veel problemen zorgt en erg arbeidsintensief is en anderzijds omdat er tal van ontwijkingmogelijkheden zijn. Indien het de overheid lukt om malafide inleners aansprakelijk te stellen, kan op termijn wel enige effect uitgaan van deze maatregelen, omdat het voor inleners erg gevoelig ligt als ze financieel geraakt worden. De mate van toepassing en de intensiteit van controles bepaalt dus het succes van de maatregelen. Met klem wordt erop gewezen dat de regering wel heldere criteria moeten opstellen aangaande verwijtbaarheid van inleners.

Verder bestaat er weerstand tegen deze maatregelen, omdat gesteld wordt dat de regering de problematiek in de ogen van inleners niet bij de bron (lees: malafide intermediairs) aanpakt, maar dit doorschuift naar de inleners. Malafide intermediairs blijven zodoende de dans ontspringen en dus ook voortbestaan. De overheid kiest voor deze strategie om uiteindelijk de afzetmarkt voor malafide intermediairs in te dammen.

3.4 Melding Sociale Verzekeringen

3.4.1 Draagvlak

Bij zowel uitvoerende organisaties als bij intermediairs en hun brancheorganisaties is draagvlak voor het doorvoeren van de maatregelen rond fictiebepaling, strenger toezicht op de MSV en bestuurlijke boete bij niet aanmelden. Het meest enthousiast is men over de fictiebepaling. Het draagvlak is hoog omdat men ervan overtuigd is dat bonafide intermediairs zich al aan de MSV houden en hierdoor niet getroffen worden. Malafide intermediairs houden zich hier niet aan en kunnen hierdoor aangepakt worden.

Tegen de EDM is vanuit intermediairs en hun brancheorganisaties veel weerstand omdat het veel extra administratieve lasten en enorme kosten, hun systemen moeten worden omgegooid, met zich meebrengt en omdat dit het flexibele karakter van uitzenden aantast. Zoals eerder aangegeven, is EDM geen onderdeel van dit onderzoek en daarom wordt er verder niet meer ingegaan op dit onderwerp.

3.4.2 Uitvoerbaarheid

Uitvoerende instanties zien geen obstakels bij de invoering van deze nieuwe maatregelen. Volgens hen is goed te werken met de voorgestelde maatregelen en zijn deze dus zeker goed uitvoerbaar. Intermediairs en hun brancheorganisaties menen dat bonafide intermediairs zonder veel moeite de eerste drie maatregelen kunnen toepassen in hun werkzaamheden. Gesteld wordt dat bonafide intermediairs zich al houden aan deze maatregelen.

3.4.3 Handhaafbaarheid

De handhaving van deze maatregelen zullen plaatsvinden tijdens de reguliere controles van de uitvoerende instanties en van de Arbeidsinspectie. Bij controles geldt als mogelijk obstakel dat men iemand werkend moet aantreffen om de fictiebepaling in werking te zetten. Dit is in de praktijk soms nog wel eens lastig voor AI en Belastingdienst bijvoorbeeld bij ploegendienst. Dit kan volgens een uitvoerder mogelijk opgelost worden door te stellen dat iedereen die zich in de directe omgeving van de werkplek begeeft als werknemer wordt beschouwd, tenzij men kan aantonen dat dit niet het geval is. Als 2^e complicerende factor geldt dat malafide intermediairs er geen of een zeer gebrekkige administratie op nahouden, wat controles lastig maakt. Het is hierdoor moeilijk vast te stellen dat een illegaal via hen is uitgezonden.

Ook voor deze maatregelen geldt dat de sanctiemogelijkheden de maatregelen zelf zijn. Het toepassen van de sancties zal dus bepaald worden door het aantal controles.

3.4.4 Kosten/baten

Uitvoerende instanties kennen een takenverbreding door het instellen van de fictiebepaling. Ook moeten ze strikter toezien op het tijdig insturen van MSV en een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding ervan. Echter deze taakuitbreidingen zijn aanzienlijk minder tijdsintensief dan de procedures die nu gevolgd moeten worden bij overtreding melding SV, zoals het instellen van een onderzoek en aangifte doen. Voor uitvoerders geldt dus naar waarschijnlijkheid een verlichting qua tijdsbesteding. In ieder geval zal door deze maatregelen vaker geld verhaald kunnen worden bij de malafide intermediair, wat de tijdsinvesteringen efficiënter maakt.

Voor bonafide intermediairs geldt dat ze zelf inzien dat er voor de eerste drie maatregelen niet of nauwelijks extra inspanningen nodig zijn om te voldoen aan de nieuwe maatregelen, omdat ze zich namelijk houden aan de wetgeving rond MSV.

Als het gaat om de financiële nadelen voor malafide intermediairs na invoering van deze maatregelen, bestaat er de nodige scepsis over de impact hiervan. Er wordt gesteld dat de boetes en de pakkans nu nog laag zijn. Het instellen van de fictiebepaling zal malafide intermediairs financieel benadelen, maar gesteld wordt dat dit vaak maar een klein deel is van de winsten die gemaakt worden aan de illegale tewerkstellingen. Dit geldt natuurlijk zeker als een illegaal langer dan 6 maanden te werk gesteld is. Ook na instellen van deze maatregelen geldt dat als de pakkans laag is, vele intermediairs nog zonder MSV kunnen blijven werken, want dan zijn de winsten vele malen hoger dan de eventuele boetes en kosten.

3.4.5 Omstandigheden

De algemene verwachting is dat bonafide intermediairs door deze maatregelen nog beter gaan letten op het tijdig insturen van de MSV. Van malafide intermediairs wordt verwacht dat ze blijven doorgaan met hun huidige praktijken, dat wil zeggen dat ze hun illegale uitzendkrachten niet zullen aanmelden bij het UWV. Ze werken buiten het reguliere systeem om, zorgen voor geen of zeer gebrekkige administratie, zodat er moeilijk bewijslast geleverd kan worden. Er zijn ook creatieve oplossingen naar voren gekomen die toegepast kunnen worden door malafide intermediairs

om de boetes en fictiebepaling te ontlopen, mocht men wel onderzocht worden. Dit zijn het opstellen van fictieve arbeidscontracten met aangepaste data, het aanmelden voor minder uur per week dan dat er werkelijk gewerkt wordt en het werken met katvangers om zelf buiten schot te blijven.

Verder merkt een intermediair op dat veel werknemers zich niet bewust zijn van de melding bij het UWV, zolang ze zelf geen contact hebben met het UWV. Dit geeft malafide intermediairs ruimte om legale werknemers aan het werk te stellen zonder dat ze zijn aangemeld. Inleners en uitzendkrachten zijn dan in de veronderstelling dat het een bonafide bemiddeling betreft, maar dit hoeft in de praktijk niet zo te zijn.

3.4.6 Conclusie: Effecten

Het effect van de maatregelen rondom MSV is naar verwachting dat bonafide intermediairs beter zullen opletten dat men tijdig het MSV formulier inlevert. Malafide intermediairs houden zich er nu niet aan en zullen dit naar verwachting in de toekomst ook niet doen. De pakkans wordt vrij laag ingeschat mede door het gebrek van administratie bij malafide intermediairs. Verder zijn, volgens de respondenten, de behaalde winsten door malafide intermediairs, vele malen hoger dan de boetes of de kosten ten gevolge van de fictiebepaling. Ze calculeren de zes maanden als risico-verlies in of werken via hun katvangers om zo zelf buiten schot te blijven.

4 Verificatie en informatiepunten

4.1 Inleiding

Uitgangssituatie

Veel illegale tewerkgestelden werken met valse identiteitsdocumenten. Intermediairs hebben de wettelijke verplichting om de identiteit van hun uitzendkrachten vast te stellen aan de hand van een origineel identiteitsdocument. Hierbij bestaat ook de plicht om een kopie van het document te bewaren. Inleners hebben deze twee wettelijke verplichtingen ook ten aanzien van ingehuurd personeel van niet-Nederlandse afkomst. Dit heeft als consequentie dat bij controles vaak niet dezelfde documenten worden aangetroffen bij intermediair en inlener. Dit laatste speelt vooral bij vervalsingen of foutief gebruikmaking van Nederlandse identiteitsdocumenten, omdat deze niet bewaard hoeven te worden. Bij zowel bonafide inleners als bonafide intermediairs is er een sterke behoefte om de identiteitsdocumenten te verifiëren op echtheid. Hierbij spelen in de praktijk een aantal problemen:

1. Het aantal documenten neemt toe, er is inmiddels een grote diversiteit van documenten in omloop. Dit aantal wordt momenteel geschat op rond de 130.
2. Er komen steeds meer en betere falsificaties in omloop;
3. Er lijkt een nieuwe trend van look-a-likes op te komen, er wordt gewerkt met een geldig identiteitsdocument door een werknemer die erg op de eigenlijke eigenaar van het document lijkt;
4. De ontwikkelingen omtrent het controleren van identiteitsdocumenten volgen elkaar snel op en zijn voor met name inleners niet allemaal te volgen.

Inleners en intermediairs nemen momenteel bij twijfel soms contact op met de Koninklijke Marechaussee op Schiphol om de identiteitsdocumenten bij twijfel te verifiëren. Men ontvangt per fax bericht retour, waaraan geen rechten ontleend kunnen worden en er dus geen vrijwaring is.

4.1.1 Maatregelen en betrokken partijen

De regering heeft een aantal maatregelen aangekondigd, enerzijds om inleners en intermediairs te ondersteunen om in de toekomst de identiteit van werknemers beter vast te kunnen stellen en anderzijds om de controle met identiteitsdocumenten beter uitvoerbaar te maken. De maatregelen zijn:

1. Er worden verificatie- en informatiepunten in het leven geroepen waar werkgevers terecht kunnen om documenten op echtheid te kunnen laten controleren.
2. Inleners moeten niet alleen van vreemdelingen, maar van al hun ingeleende krachten de identiteit vaststellen en kopieën van hun identiteitsbewijzen bewaren.

Bij deze maatregelen zijn dus vooral intermediairs en inleners betrokken. Bij het inrichten van de verificatie- en informatiepunten zijn als deelnemende partijen het CWI en de Belastingdienst genoemd. De uitbreiding van de bewaarplicht voor inleners moet meer mogelijkheden geven voor de Arbeidsinspectie om bij werkplekcontroles de fysieke werkelijkheid te toetsen aan de administratieve gegevens. Deze twee maatregelen en de partijen die hierbij een rol spelen, worden in dit hoofdstuk apart behandeld.

4.2 Verificatiepunt

4.2.1 Draagvlak

Er is onder zowel inleners als intermediairs een groot draagvlak voor het oprichten van verificatie- en informatiepunten. Inleners menen dat als ze meer aansprakelijk gesteld worden, het voor hen ook mogelijk moet zijn om identiteit vast te kunnen stellen. Zij ervaren het zeer positief dat de overheid hen hierbij tegemoet wil komen.

Handhavers en uitvoerders zijn ook positief over het inrichten van verificatie- en informatiepunten, maar willen richting inleners en intermediairs de verwachtingen temperen. Handhavers en uitvoerende instanties menen dat de verificatie- en informatiepunten helpen om bij twijfel enige uitsluit- sel te geven over de echtheid van het document. Zij wijzen erop dat het verificatie- en informatiepunt geen uitsluit- sel kan geven of de persoon die bij de werkgever aanwezig is, dezelf- de persoon is die op het document staat.

4.2.2 Uitvoerbaarheid

De uitvoerende instanties en handhavers menen dat het mogelijk is om verificatie- en informatie- punten op te richten. Eén instantie werpt de vraag op of de verificatie- en informatiepunten niet in strijd zijn met de Wet bescherming persoonsgegevens. Ook worden er vraagtekens gezet bij de rol van de Belastingdienst bij de verificatie- en informatiepunten. Hun primaire taak is namelijk niet het controleren van identiteit. De positie van de Belastingdienst bij de verificatie- en informatie- punten is momenteel een punt van onderzoek.

Er zijn wel enkele vraagtekens gezet of de verificatie- en informatiepunten in de praktijk ook goed gaan functioneren. Dit geldt voornamelijk voor de snelheid, de bereikbaarheid, de eenduidigheid van advies en de benodigde expertise.

Ten aanzien van de snelheid is gesuggereerd dat de verificatie- en informatiepunten enige tijd nodig hebben om uitsluit- sel te geven aan intermediairs en inleners. Gevreesd wordt dat deze wachttijd langer is dan de tijd die inleners en intermediairs hierop willen wachten, aangezien er veel flexibele krachten ingezet worden.

Voor wat de betreft de bereikbaarheid, moet er rekening mee gehouden worden dat er bij bedrij- ven veel in ploegdienst wordt gewerkt en dan wordt het inschakelen van verificatie- en informa- tiepunten lastig. In de grote distributiecentra wordt veel 's avonds en 's nachts gewerkt, ook door illegalen, omdat er dan minder controle is. De toegankelijkheid van de verificatie- en informatie- punten moet daarom zo hoog mogelijk zijn en er zouden dus regionale verificatie- en informatie- punten moeten komen die dus ook buiten kantooruren bereikt kunnen worden.

Het is erg belangrijk dat de verificatie- en informatiepunten eenduidig zijn in hun oordeel van de documenten. Dit vergt een structurele en continue afstemming tussen de verificatie- en informa- tiepunten. Dit om te voorkomen dat inleners en intermediairs naar het meest 'tolerante' verificatie- en informatiepunt komen waar vervolgens een 'goedkeurende verklaring' wordt afgegeven.

Tenslotte worden de vervalste documenten steeds beter en dienen er dus experts aanwezig te zijn op de verificatie- en informatiepunten. De instanties zijn het eens met elkaar dat de verifica- tie- en informatiepunten niet de toenemende problematiek van de look-a-likes kunnen oplossen.

Indien de verificatie- en informatiepunten goed functioneren, kunnen ze ten onder gaan aan hun eigen succes. Immers als de verificatie- en informatiepunten snel en eenduidig uitsluitel geven waarbij er enige vrijwaring is, dan zullen heel veel inleners en intermediairs er gebruik van willen maken. De vraag is of de capaciteit hiervoor toereikend is.

4.2.3 Handhaafbaarheid

Bij deze maatregel geldt dat er geen controle en sanctiemogelijkheden zijn, omdat dit een preventieve maatregel is en geen curatieve. Deze maatregel is voor zowel gebruikers als handhavers een middel om de handhaving te verbeteren. Door het inschakelen van de verificatie- en informatiepunten wordt namelijk de kennis van inleners en intermediairs over documenten verbeterd en kunnen zij in de toekomst eerder valse documenten herkennen. Voor handhavers geldt dat als er veel gebruik gemaakt wordt van de verificatie- en informatiepunten er meer valse documenten opgespoord kunnen worden.

4.2.4 Kosten/baten

Het gebruikmaken van de verificatie- en informatiepunten kost de inleners en in intermediairs de nodige tijd en dus ook het nodige geld. Verwacht wordt door velen dat de controles niet via fax of fotokopie kunnen, dus dat men zelf naar het verificatie- en informatiepunt toe moet. Zeker geldt dit als in de toekomst gebruik gemaakt gaat worden van MRZ-scanner en biometrie. De meesten hebben dit er wel voor over indien het verificatie- en informatiepunt uitsluitel en vrijwaring biedt. Hiermee kunnen in de toekomst namelijk boetes worden ontlopen.

4.2.5 Omstandigheden

Allereerst is het van belang op te merken dat het gebruik maken van de verificatie- en informatiepunten vrijblijvend is. Bonafide intermediairs en inleners zullen bij eventuele twijfel zelf beslissen of ze gebruik maken van de verificatie- en informatiepunten. Ze zullen hierbij iedere keer de baten (duidelijkheid over echtheid document) en lasten (tijd en kosten) tegen elkaar afwegen. Vanzelfsprekend geldt dat malafide inleners en intermediairs valse documenten niet zullen laten controleren. Wel zouden ze de verificatie- en informatiepunten kunnen inschakelen om een geldig document te laten goedkeuren en vervolgens iemand anders op dit document tewerk te stellen.

De verificatie- en informatiepunten zullen dus goed werken als inleners bij twijfel de documenten van de door hen aangeleverde uitzendkrachten laten controleren. De vraag is of dit in de praktijk vaak gebeurt. Inleners leggen de verantwoordelijkheid voor documentcontrole vaak neer bij de intermediairs. Een inlener heeft namelijk minder kennis van documenten dan intermediairs. Als de intermediair aangeeft dat de documenten correct zijn, dan is het zeer de vraag of inleners dit nog een keer laten controleren. Hiermee wordt ook aangegeven hoe malafide intermediairs hun praktijken kunnen voorzetten, ook na instellen van de verificatie- en informatiepunten. Ze proberen vertrouwen te kweken bij inleners en zodra dit vertrouwen er is, kunnen zij mensen met valse documenten bij deze inlener aan het werk stellen.

Hierbij komt ook dat bij illegale tewerkstelling in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van geldige documenten door een ander (look-a-like) dan de rechtmatige eigenaar. Hiervoor bieden de verificatie- en informatiepunten geen uitsluitel.

Inleners en intermediairs zullen de verificatie- en informatiepunten voornamelijk willen inzetten als het gebruikmaken ervan enige vorm van vrijwaring geeft.

Als bij de check van het verificatie- en informatiepunt blijkt dat het document vals is, dan moet betreffende werkgever niet direct strafbaar zijn. Als dit wel het geval is, dan wordt er door inleners en intermediairs geen gebruik gemaakt van het verificatie- en informatiepunt, terwijl dit juist wel zou moeten.

Indien inleners of intermediairs gebruik maken van het verificatie- en informatiepunt en akkoord hebben gekregen op het document, dan willen ze niet achteraf alsnog kunnen opdraaien indien er toch sprake is van illegale tewerkstelling. Als het verificatie- en informatiepunt geen enkele vorm van vrijwaring biedt, vervalt voor intermediairs en inleners de meerwaarde ervan. De overheid dient bij het instellen van de verificatie- en informatiepunten dus goed duidelijk te maken aan de partijen welke vrijwaring het gebruik maken ervan heeft. Vrijwaring op het document is wel haalbaar, vrijwaring voor de tewerkgestelde persoon niet.

4.2.6 Conclusie: Effecten

Er is bij inleners en intermediairs met enthousiasme gereageerd op het voorstel om verificatie- en informatiepunten in te richten. De verificatie- en informatiepunten kunnen hen uitsluitel geven over de echtheid van documenten en zij verwachten dat bij goedkeuring er ook vrijwaring is. De uitvoerende instanties temperen het enthousiasme van de inleners en intermediairs door erop te wijzen dat de verificatie- en informatiepunten weinig tot geen vrijwaring kunnen bieden. Bij de uitwerking van de maatregelen dient hierover helderheid te komen. In ieder geval is duidelijk dat uitsluitel niet gegeven kan worden op de persoon die met het document werkt, maar hooguit op de echtheid van het document.

Het succes van de verificatie- en informatiepunten hangt verder af van de snelheid waarmee het uitsluitel geeft, de bereikbaarheid en de eenduidigheid van de uitkomsten. De verificatie- en informatiepunten zullen het beste functioneren als ze snel en eenduidig uitsluitel kunnen geven en daarnaast ook buiten kantooruren bereikbaar zijn.

Als het gaat om het tegengaan van de fraude, dan mag van deze maatregel weinig effect verwacht worden. Het inschakelen van de verificatie- en informatiepunten is immers vrijblijvend en malafide intermediairs en inleners zullen er zelf geen gebruik van maken om valse documenten te laten verifiëren. Ook bieden de verificatie- en informatiepunten voor inleners geen positieve prikkel om met bonafide intermediairs in zee te gaan. Op termijn kunnen de verificatie- en informatiepunten wel enige positieve neveneffecten krijgen. De kennis bij inleners en intermediairs door het gebruikmaking ervan, zal namelijk groeien en zo kan men zelf wellicht beter valse documenten herkennen.

4.3 Wijziging verificatieplicht

4.3.1 Draagvlak

Er is een verschil in draagvlak voor de verificatieplicht tussen enerzijds de brancheorganisaties van inleners en anderzijds de inleners zelf. Onder brancheorganisaties van inleners is er weinig draagvlak voor de wijziging van de verificatieplicht. Men ziet het als doorschuiven van verantwoordelijkheden omtrent identiteitscontrole van intermediairs naar inleners.

De inleners die bij dit onderzoek betrokken zijn, zien geen grote onoverkomelijkheden, omdat ze zich nu al houden aan de eisen van de verificatieplicht. Kanttekening hierbij is dit niet gesproken is met werkgevers van grote bedrijven, de verwachting is dat voor hen deze maatregel wel de nodige consequenties heeft.

Handhavers vinden dit een goede maatregel. Zowel AI als Vreemdelingendienst weten dat er nu veel fraude plaatsvindt met valse Nederlandse identiteitsbewijzen en vreemdelingen met Nederlands paspoort en dat kan na invoering van de maatregelen bestreden worden.

4.3.2 Uitvoerbaarheid

De maatregel vereist dat inleners de identiteit van alle ingeleende uitzendkrachten vaststellen en ten tweede dat ze de afschriften van alle uitzendkrachten bewaren. De brancheorganisaties van inleners menen dat het voor inleners in de praktijk erg lastig is om de identiteit vast te stellen. Inleners hebben niet zoveel kennis en middelen als intermediairs om de identiteit vast te stellen. Deze brancheorganisaties achten daarom de uitvoerbaarheid van deze maatregel als problematisch. Dat geldt in mindere mate ook voor de bewaarplicht, wat wel uitvoerbaar is, maar veel tijd en ruimte zal kosten. Inleners zelf hebben aangegeven vaak al op deze manier te werken en in hun ogen geeft het dus geen problemen om zich in de toekomst te conformeren aan deze nieuwe regels.

De handhavers menen dat deze maatregel wel uitvoerbaar is voor inleners. Ze erkennen wel dat deze maatregel de nodige kennis vereist omtrent identiteitscontrole van inleners en dat hierin nog een slag te winnen is.

4.3.3 Handhaafbaarheid

De verificatieplicht zal tijdens de reguliere controles van de Arbeidsinspectie gecontroleerd worden. Een groot deel van de brancheorganisaties van inleners en inleners zelf denken dat door deze maatregel de controles van de Arbeidsinspectie beter uitvoerbaar worden. Een klein deel van deze brancheorganisaties meent dat deze maatregel geen invloed heeft op de controles, omdat malafide intermediairs en inleners diverse mogelijkheden zullen vinden deze maatregel te ontwijken (bijvoorbeeld het bijhouden van een schaduwadministratie).

De AI en Vreemdelingendienst menen dat deze maatregel de controles zeker beter uitvoerbaar maakt. Men hoeft immers niet meer iedere keer van achter het bureau te controleren, omdat de papieren ter plaatse al aanwezig zijn.

Bij overtreding van de verificatieplicht zullen sancties volgen. Welke sancties bij overtreding van deze maatregel worden opgelegd is niet bekend.

4.3.4 Kosten/baten

Brancheorganisaties van inleners vinden dat deze maatregel inleners veel extra tijd en dus ook geld gaat kosten. Brancheorganisaties zien voor hun inleners een grote extra hoeveelheid administratieve lasten. Ook vrezen sommigen dat dit de flexibiliteit van inlenen niet ten goede komt. Men voorziet de nodige probleem als inleners alle ingeleend personeel moet geen controleren, daar zijn ze niet voldoende voor geëquipeerd. Daarentegen zeggen de inleners vaak op deze manier te werken en zien ze weinig tot geen extra werk.

Voor AI kost het geen tijd, maar scheelt het veel tijd, omdat controles beter uitvoerbaar zijn als alle documenten bij de inlener aanwezig zijn. Men vindt dat de bezwaren van inleners van extra administratie niet opwegen tegen de winsten die gemaakt kunnen worden rond fraudebestrijding.

Malafide inleners die bewust illegalen in dienst nemen, zullen naar verwachting zich net als hun malafide intermediairs niet houden aan de verificatieplicht. Bij controles lopen zij de kans om gesanctioneerd te worden en kennen zij dus financiële nadelen. Wel geldt dat als zowel intermediair als inlener geen documenten bewaren, het voor de Arbeidsinspectie moeilijk wordt om achteraf na te gaan of een illegaal te werk gesteld is. De pakkans geldt derhalve alleen voor de illegalen die bij een waarneming ter plaatse worden aangehouden. De mate waarin inleners deze maatregel gaan naleven, hangt sterk af van de mate van controle door de handhavers. Indien in de praktijk blijkt dat er niet streng en niet vaak gecontroleerd wordt, zullen op den duur niet veel inleners zich gaan houden aan deze maatregel.

4.3.5 Omstandigheden

Intermediairs zijn als werkgevers primair verantwoordelijk voor de juistheid van de papieren van hun uitzendkrachten. Brancheorganisaties van inleners zien geen meerwaarde om deze verplichtingen ook aan inleners op te leggen. Immers een inlener moet snel uitzendkrachten kunnen inzetten en het is hierbij overbodig dat zij voor de tewerkstelling dezelfde handelingen moeten verrichten als de intermediairs. Dit komt de flexibiliteit van het uitzenden niet ten goede en op termijn kan als de regelgeving doorslaat dit zelfs ten koste gaan van het hele fenomeen uitzenden. Hiertegenover geldt wel dat malafide praktijken goed kunnen gedijen als de overheid weinig regelgeving instelt omtrent het uitzenden. Daarom is een balans vereist tussen regelgeving aan de ene kant en ook voor het flexibele karakter van uitzenden aan de andere kant.

Indien inleners in de toekomst toch verplicht worden gesteld de documenten te verifiëren, dan vinden ze dat de overheid ook de mogelijkheden moet bieden om deze controles goed te kunnen uitvoeren. Sommige inleners zijn sceptisch over de effectiviteit van deze maatregel. Ze wijzen erop dat de verificatieplicht nu al geldt voor het vaste personeel. In de praktijk is bekend dat hiermee ruimschoots gefraudeerd wordt.

Daarnaast is het voor malafide intermediairs niet heel lastig om ondanks deze nieuwe maatregelen toch illegalen tewerk stellen bij goedwillende inleners. Een constructie die genoemd wordt: inleners controleren alleen de 1^e dag de papieren en een malafide intermediair kan de 1^e dag een legaal sturen en de 2^e dag een look-a-like. Malafide inleners kunnen trachten onder de verplichting uit te komen door het opzetten van dubbele administraties met standaard personeel bestand.

4.3.6 Conclusie: Effecten

Er is een groot verschil in beleving ten aanzien van deze maatregel tussen enerzijds de brancheorganisaties van inleners en anderzijds de inleners zelf. De brancheorganisaties vinden dat deze maatregel niet bijdraagt aan de bestrijding van fraude in de uitzendbranche. Dit komt vooral voort omdat men van mening is dat deze maatregel niets doet om het probleem bij de bron aan te pakken, namelijk de malafide intermediairs. Deze malafide intermediairs zijn dermate inventief dat ze zelf vaak buiten schot blijven en nu moeten inleners dus opdraaien voor de fouten van een ander. Daarnaast leeft er bij hen grote onvrede over deze maatregel omdat het in hun ogen dubbel werk is en omdat het veel tijd en geld kost.

Inleners zelf geven aan dat ze nu vaak al werken volgens de nieuwe eisen van de verificatieplicht. Ze menen dat er weinig tot geen veranderingen voor hen zullen plaatsvinden na invoering van deze maatregel. Ze hopen dat door deze maatregelen hun malafide concurrenten worden aangepakt. Dit kan indien de overheid streng gaat controleren en daarnaast mogelijkheden biedt aan inleners om beter te kunnen controleren.

Wat handhaving betreft is de verwachting dat er wel enige preventie uitgaat van de voorgestelde wijziging van de verificatieplicht. Door te eisen dat inleners goed controleren, kunnen malafide praktijken de kop ingedrukt worden. De pakkans van malafide intermediairs wordt vergroot, omdat het door deze maatregel voor hen moeilijker wordt om malafide bemiddelingen te regelen. Bovendien wordt het voor de AI makkelijker controles uit te voeren. De daadwerkelijke pakkans voor malafide inleners wordt bepaald door het aantal controles ter plaatse wat uitgevoerd zal worden. Wel blijft de problematiek van de look-a-likes bestaan. Verder is veel kennis over documenten nodig bij inleners en dit is er momenteel nog onvoldoende.

5 Handhaving

5.1 Inleiding

De Arbeidsinspectie (AI) handhaaft de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV). Door middel van controles op locatie worden inleners gecontroleerd op het tewerk stellen van illegale vreemdelingen en legale vreemdelingen zonder tewerkstellingsvergunning (TWV). Daarnaast controleert de AI of de inlener de regelgeving van de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) naleeft en of er geen uitzendkrachten worden ingezet ten tijde van een staking of werkonderbreking (onderkruipersverbod). De AI heeft geen bevoegdheid aangetroffen illegale vreemdelingen te arresteren en heeft daar de hulp van de Vreemdelingendienst (VD) voor nodig. De inspectie van de AI richt zich met name op die bedrijfstakken waarvan, op basis van een risico-analyse, is vastgesteld dat er een aanzienlijke kans is dat de WAV wordt overtreden.

Omdat naast overtreding van de genoemde wetten ook vaak fraude op het gebied van loonbelasting en sociale verzekeringspremies plaatsvindt, worden de controles van de AI gecombineerd met controles door andere instanties in zogenaamde Interventieteams.

Interventieteams zijn multidisciplinaire teams met medewerkers afkomstig van de AI, de Belastingdienst (BD), het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), gemeenten en het Openbaar Ministerie (OM). Deze organisaties werken samen bij de aanpak van illegale tewerkstelling¹ en bestrijding van fraude met loonbelasting en sociale verzekeringspremies. Indien bij controles het vermoeden bestaat dat men te maken heeft met zware georganiseerde fraude op het gebied van sociale zaken en werkgelegenheid, wordt de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD) ingeschakeld.

Uitgangssituatie

De handhaving van intermediairs door de AI kent een duale aanpak: aan de aanbodkant worden intermediairs zelf gecontroleerd, terwijl aan de vraagkant inleners doorgelicht worden waardoor de AI ook terecht kan komen bij intermediairs. Veelal vinden controles reactief plaats (op basis van tips). De AI werkt momenteel aan risicoprofielen op basis waarvan bepaalde intermediairs meer gecontroleerd worden. Nu zijn er al bepaalde sectoren waar intensiever op de WAV gecontroleerd wordt, zoals de land- en tuinbouw, de horeca en de bouw. Ook in deze sectoren komt de AI vaak uit bij intermediairs en loonbedrijven. Er treedt vaak een sneeuwbal effect op: de AI controleert inlener A die malafide zaken doet met intermediair A. Intermediair A doet ook zaken met inlener B, waarna ook inlener B aan een controle wordt onderworpen. De AI heeft goede successen geboekt met het uitvoeren van hercontroles, deze zijn echter zeer arbeidsintensief en vragen om een goede afstemming met andere partijen van het interventieteam, wat niet altijd even goed mogelijk is gebleken.

De rol van de VD is die van politieman ter plekke. De VD zorgt voor o.a afzetting, veiligheid, het op één locatie brengen van alle werknemers en, indien nodig, het in bewaring stellen van illegale vreemdelingen. De controle zelf ligt primair bij AI, want het gaat om WAV-overtredingen, en niet om Vreemdelingencontroles.

¹ Kamerstukken II 2003/04, 17 050, nr. 261.

Interventieteams

Momenteel zijn er diverse interventieteams in verschillende sectoren actief. De opzet is te komen tot een landelijk dekkend netwerk van interventieteams voor de meest risicovolle sectoren. Volgens een aantal handhavende instanties is de huidige samenwerking in de interventieteams niet bevredigend doordat de VD niet altijd aanwezig kan zijn vanwege andere kerntaken. Door het regelmatig ontbreken van de VD bij de huidige controles, kan geen follow-up gegeven worden aan het aantreffen van illegale vreemdelingen waardoor deze na verwijdering van het terrein op een later tijdstip weer terugkeren. Ambtenaren van de verschillende handhavende instanties hebben verschillende bevoegdheden, waardoor het interventieteam niet altijd even efficiënt kan werken. De controletechniek en de strafrechtelijke bevoegdheden lopen niet synchroon. Zo mogen ambtenaren van de Belastingdienst en opsporingsambtenaren van UWV zich toegang verschaffen, maar fraude inspecteurs van het UWV niet. Ze mogen allemaal vragen naar ID-bewijzen maar mogen niet fouilleren (met uitzondering van opsporingsfunctionarissen van het UWV). Ook bij het vermoeden van een vervalst ID-bewijs zijn er knelpunten als de VD niet aanwezig is. De overdracht van vreemdelingen wordt dan bemoeilijkt door de vraag wie verantwoording draagt voor het transport van de vreemdeling als de VD hiervoor geen capaciteit kan vrijmaken.

Op grond van een proces verbaal van het interventieteam kan de SIOD ingeschakeld worden. Een fraudegeval met betrekking tot sociale zekerheid wordt in principe strafrechtelijk afgedaan als de schade een vastgesteld minimumbedrag overschrijdt (€ 6.000,- in het geval van werknemersfraude en € 12.000,- in het geval van werkgeversfraude). Ook overtredingen van de WAV zijn strafbare feiten¹. De justitiële procedures vergen echter, volgens sommige respondenten, veel tijd en moeten daardoor veel aan effectiviteit inboeten.

5.1.1 Maatregelen en betrokken partijen

Bovenstaande beeld van de uitgangssituatie heeft geleid tot een pakket nieuwe maatregelen die zowel direct van invloed zijn op de handhaving als op de inzet en effectiviteit van de interventieteams. De nieuwe maatregelen hebben tot doel de effectiviteit van de handhaving te verhogen.

De volgende maatregelen zijn voorgesteld:

Handhaving:

- Intensivering van de samenwerking tussen de Arbeidsinspectie en de Vreemdelingendienst;
- Onderzoek naar uitbreiding van bevoegdheden van inspecteurs;
- Inleners die in de fout gaan worden herhaaldelijk onderzocht (=verlammende hercontroles);
- Opzet nieuwe teams (horeca, schoonmaak, zwarte markten, vlees en regio's Brabant Zuidoost en Limburg Noord).

Interventieteams

- Onderzoek naar mogelijkheden op elkaar afstemmen van bevoegdheden van de instanties die deel uitmaken van de interventieteams;
- Onderzoek naar bevoegdheden voor Arbeidsinspectie om te kunnen doorpakken;

¹ Opsporingsbeleidsplan Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2004.

- Wegnemen van belemmeringen van gegevensuitwisseling tussen de verschillende partijen die deel uit maken van de interventieteams;
- Invoering van een bestuurlijke boete in de WAV (strafrechtelijke vervolging zal alleen nog plaatsvinden in situaties van herhaalde recidive);
- Verhoging van de boetes¹ voor werkgevers naar € 8.000,- per illegaal en voor particulieren naar € 4.000,-.

De betrokken partijen hierbij zijn:

- Arbeidsinspectie: intensivering van de samenwerking met andere partijen, ruimere bevoegdheden van inspecteurs (onder andere om te kunnen doorpakken), uitvoeren van verlamdende hercontroles
- SIOD: aanpak van grotere fraudezaken en het verschaffen van informatie aan handhavende partijen
- AI, UWV, BD, VD, Gemeenten, SVB, OM: uitbreiding aantal interventieteams, breder toepassen en afstemmen van wederzijdse bevoegdheden

Hierna worden de reacties van de respondenten verwoord aan de hand van vijf dimensies uit de tabel van elf: draagvlak, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, kosten/baten en omstandigheden.

5.2 Draagvlak

De handhavende instanties zien een duidelijke meerwaarde in de voorgestelde maatregelen, sterker nog, een intensievere samenwerking wordt als een 'must' ervaren omdat deze problematiek om een multidisciplinaire aanpak vraagt. Het voordeel is dat de fraudebestrijding meer als ketenbenadering zal verlopen. Hierdoor kan in de toekomst een malafide inlener of intermediair drie rekeningen gepresenteerd krijgen, van AI, UWV en Belastingdienst.

5.3 Uitvoerbaarheid

De handhavende instanties is gevraagd in hoeverre de maatregelen uitvoerbaar zijn, waarbij dieper is ingegaan op een drietal deelaspecten, namelijk het uitwisselen van informatie, een multidisciplinaire aanpak en het uitvoeren van verlamdende hercontroles.

Uitwisselen van informatie

Veelal zijn de verschillende instanties terughoudend in het vrijgeven van informatie aan andere instanties, zich, al dan niet terecht, beroepend op de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP). Deze terughoudendheid wordt door de meeste handhavende instanties dan ook gezien als het belangrijkste struikelblok voor de uitvoerbaarheid van de maatregelen. Zij zijn van mening dat de WBP hierin haar doel voorbij schiet. Er zijn echter geen wettelijke belemmeringen voor het uitwisselen van persoonsgegevens indien het vermoeden bestaat van criminele activiteiten.

¹ Kamerstukken II 2003/04, 17 050, nr. 261 en Persbericht "Hoge boete en 'lik-op-stuk' bij illegaal werk", Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Directie Communicatie, 30 november 2004; Nr. 04/245

Multidisciplinaire aanpak

De handhavende instanties zijn een voorstander van een multidisciplinaire aanpak omdat iedere instantie haar eigen deskundigheid heeft. Als voorbeeld wordt aangegeven dat een permanente toevoeging van een politiefunctaris van de VD het optreden van een interventieteam meer inhoud zal geven. Het niet altijd beschikbaar zijn van alle betrokken partijen leidt, volgens een deel van de handhavende instanties, tot een inefficiënte uitvoering van de controles.

Ook ontbreekt het volgens meerdere handhavende instanties aan een geïntegreerde aanpak, zolang huisvestingsproblematiek (huisjesmelkerij) en buurtoverlast niet gelijktijdig wordt aangepakt. Illegale huisvesting speelt namelijk een belangrijke rol bij het in stand houden van het aanbod aan goedkope (illegale) arbeidskrachten. Huisvesting van (veel) illegalen in bepaalde buurten, kan leiden tot overbewoning en gepaard gaan met buurtoverlast.

Betere samenwerking AI en VD

De samenwerking tussen AI en Vreemdelingendienst loopt nu niet altijd optimaal, omdat beiden andere prioriteiten hebben. De prioriteit bij de Vreemdelingenpolitie ligt vooral bij criminele vreemdelingen en minder bij voor de AI interessante groepen, zoals Polen zonder tewerkstellingsvergunning die als EU-onderdanen legaal in Nederland kunnen verblijven.

Verlammende hercontroles

Alle handhavende instanties zien de verlammende hercontroles als een goed middel om notoire overtreders te bestrijden. Volgens het interventieteam zijn er goede resultaten geboekt in die zin dat de hercontroles hebben geleid tot een verbetering van de bedrijfsadministratie. Toch zou volgens één van de handhavende instanties de impact nog veel groter zijn als de financiële nadelen voor malafide bedrijven fors zou toenemen: 'de taal van de ondernemer is geld'. Ook zou er volgens deze instantie, veel meer media aandacht moeten komen voor aangepakte bedrijven zodat de voorbeeldfunctie meer effect sorteert. Als nadeel van veelvuldige hercontroles noemt deze instantie dat er minder capaciteit overblijft voor primaire controles.

5.4 Handhaafbaarheid

De maatregelen om de effectiviteit van de handhaafbaarheid te bevorderen zijn onder te verdelen in een drietal deelgebieden, namelijk het verhogen van de bestuurlijke boete, uitbreiding van de bevoegdheden van de inspecteurs en uitbreiding van de interventieteams.

Bestuurlijke boete

Volgens alle handhavende instanties kan de bestuurlijke boete, gebaseerd op het aantal illegaal tewerkgestelden, niet hoog genoeg zijn. De maatregelen worden door de partijen als goed ervaren, maar de werkelijke oplossing ligt volgens hen in het hinderen van het economische gewin. Een hoge boete is daarom een belangrijk sanctiemiddel.

Bevoegdheden

Volgens de partijen vergroot het kruislings toepassen van bevoegdheden de slagkracht bij controles en geeft dit een signaal af richting inlener en intermediair. Beperking hierbij is wel dat deze bevoegdheden alleen toegepast mogen worden indien de andere partijen ook aanwezig zijn.

Uitbreiding interventieteams

Alle vrijwel partijen zijn het erover eens dat uitbreiding van de interventieteams zinvol is. Echter volgens een enkeling heeft uitbreiding van het handhavings/opsporingsapparaat geen zin, maar moeten de partijen heel gericht gaan werken. De partijen constateren nu een toename in het aantal uitgevoerde controles en een deel van de handhavende instanties stelt duidelijk dat er prioriteiten gesteld moeten worden welke controles in de toekomst het beste uitgevoerd kunnen worden. De partijen zijn het erover eens dat het vooral duidelijk moet zijn welke instantie een coördinerende functie heeft en wie welke verantwoordelijkheid draagt.

5.5 Kosten/baten

Volgens de meeste handhavende instanties zijn de kosten van het uitbreiden van controles en van het aantal interventieteams hoog. De controles zijn namelijk erg arbeidsintensief. Daarnaast zijn, volgens de handhavende instanties, de opbrengsten beperkt doordat de financiële nadelen voor malafide bedrijven gering zijn, omdat de pakkans momenteel klein is en de sanctie-ernst vrij laag is.

De resultaten van intensievere controles zijn, volgens de handhavende instanties, bemoedigend te noemen maar zouden nog beter kunnen zijn wanneer:

- de financiële nadelen voor malafide bedrijven (inleners en intermediairs) veel hoger zijn (de taal van de ondernemer is 'geld')
- er in de media meer aandacht wordt geschonken aan de aangepakte bedrijven ('naming & shaming' en de voorbeeldfunctie die dit heeft).

5.6 Omstandigheden

Ondanks alle maatregelen zijn de handhavende instanties het erover eens dat malafide intermediairs en malafide inleners hun praktijken zullen voortzetten. Ze zien het als een simpele kwestie van vraag en aanbod.

Vraagkant

De inlener is, volgens de handhavende instanties, uit op winstmaximalisatie en zal inzetten op zo laag mogelijke arbeidskosten. De afweging die hij daarbij maakt is in hoeverre de winstvergroting opweegt tegen de financiële nadelen van de pakkans. De handhavende instanties zijn het erover eens dat zolang die afweging positief uitpakt voor de winstvergroting, er vraag zal blijven naar goedkope arbeidskrachten. De financiële nadelen van het gepakt worden zien de inleners, volgens de handhavende instanties, als een *calculated-risk* die wordt doorberekend in de kostprijs van de producten.

Aanbodkant

Vreemdelingen zonder TWV en illegale vreemdelingen zullen in hun onderhoud moeten voorzien. Volgens een deel van de handhavende instanties zijn dit 'gewone werktoeristen' die hier komen om hun financiële positie te verbeteren. Zolang de leefomstandigheden in de plaats van herkomst niet verbeteren, zal het aanbod blijven.

Een ander aanbod wordt, volgens enkele handhavende instanties, gecreëerd door criminele organisaties die van bovenstaand principe gebruik maken door de vreemdelingen in hun thuisomgeving wijzen op de armoedige leefomstandigheden en hen gouden bergen beloven in het rijke Westen. Zolang deze organisaties zelf gouden bergen blijven vergaren, worden deze praktijken voortgezet, eventueel aangepast aan nieuwe maatregelen ter bestrijding van deze praktijken.

Een bekend voorbeeld van de werkwijze van malafide bedrijven is het waterbedeffect. In regio's waar een intensivering van de inspecties plaatsvindt, verdwijnen malafide intermediairs als sneeuw voor de zon om vervolgens ergens anders weer op te duiken. Het komt ook voor dat bedrijven zich naar het buitenland verplaatsen en vandaar uit gaan opereren.

5.7 Conclusie: Effecten

Er zijn een aantal maatregelen aangekondigd om de handhaving te versterken. Het gaat hierbij vooral om een kwalitatieve verbeterslag door bijvoorbeeld meer en betere samenwerking tussen de verschillende handhavers, maar er is ook kwantitatieve uitbreiding gepland. De handhaving speelt een cruciale rol als het gaat om de naleving van de wetgeving in de uitzendbranche. Wanneer er meer en efficiënter gehandhaafd wordt door controles, wordt de ingeschatte pakkans van malafide intermediairs en inleners hoger. Een hogere boete kan zorgen voor een grotere sanctie-ernst voor malafiden en kan de mate waarin malafide praktijken plaatsvinden verminderen.

Bestuurlijke boete

De sanctie-ernst ligt momenteel laag. Er zijn twee manieren om dit verhogen, namelijk:

1. het aanzienlijk verhogen van de bestuurlijke boetes;
2. het toepassen van zogenaamde 'naming and shaming', oftewel bedrijven die de regels overtreden publiekelijk bekend maken en hen als voorbeeld stellen voor andere bedrijven.

Uitbreiding bevoegdheden

Uitbreiding van de bevoegdheden en uitbreiding van gegevensuitwisseling zijn een voorwaarde voor een effectieve handhaving van de maatregelen, maar vereist een goede coördinatie en een duidelijke beschrijving van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Uitbreiding interventieteams

Uitbreiding van het aantal interventieteams vergroot de slagkracht van de handhaving. Een permanente toevoeging van de VD aan de interventieteams is een belangrijk winstpunt.

Handhaving

De handhaving moet geïntensiveerd worden op basis van een verantwoorde risico-analyse voor verschillende sectoren en intermediairs.

Pakkans

De pakkans van malafide intermediairs wordt door deze maatregelen niet vergroot. Op basis van een verantwoord risico-profiel en daarmee meer gerichte controle kan de pakkans van malafide inleners toenemen. Dit kan leiden tot een vermindering van malafide bemiddelingen. Een probleem hierbij is echter dat malafide intermediairs creatieve constructies om de maatregelen te omzeilen verzinnen en zo buiten schot blijven.

6 Evaluatie heel pakket

In de voorgaande hoofdstukken zijn de maatregelen afzonderlijk besproken. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op enkele aspecten van het totale pakket aan maatregelen.

1. Eerst wordt de context van malafide bemiddelingen gegeven.
 - a. Ingegaan wordt op de omvang van deze vorm van fraude in de uitzendbranche.
 - b. Ten tweede wordt stilgestaan bij de redenen voor zowel intermediairs als inleners om zich bezig te houden met malafide bemiddelingen.
2. Vervolgens wordt een korte samenvatting gegeven van het totaalpakket en een eerste beschouwing gegeven in hoeverre dit pakket zich richt op de redenen voor intermediairs en inleners om zich te onttrekken aan de wetgeving.
3. Tenslotte komt aan bod of de partijen die bij het pakket betrokken zijn, zelf vinden:
 - a. In hoeverre er een signaalfunctie vanuit de regering uitgaat door dit pakket;
 - b. hoe effectief dit pakket de fraude in de uitzendbranche tegengaat.

6.1 Omvang probleem

De omvang van de fraude in de uitzendbranche is moeilijk exact aan te geven. Research voor Beleid heeft in 2004 in opdracht van ABU onderzoek gedaan naar deze omvang van de fraude. Hoewel de cijfers met enige voorzichtigheid gepresenteerd moeten worden, geven wij hier een samenvattend tabel uit dit onderzoek¹.

Tabel 6.1 Samenvattende tabel omvang fraude in de uitzendbranche

	Aantal ondernemingen (vestigingen)	Aantal malafide vestigingen	Aantal illegaal tewerkgestelden	Aantal arbeidsjaren illegale tewerkstelling
Georganiseerde uitzendondernemingen	500 (3.050)	Minimaal	Minimaal	Minimaal
Geregistreerde, niet-georganiseerde uitzendondernemingen	1.500 (1.900)	750 (600 – 900)	12.000 (7.000 – 15.000)	5.250 (3.000 – 7.500)
Niet in Nederland/niet als uitzendonderneming geregistreerde uitleners	10.000	4.000 (3.500 – 5.000)	30.000 (25.000 – 35.000)	13.750 (10.000 – 17.500)
Niet-geregistreerde uitzendbureaus	300 – 750	300 – 750	23.000 (16.000 – 30.000)	8.500 (5.000 – 12.000)
Totaal illegale tewerkstelling	12.000 +	Plm. 5.000	65.000 (48.500 – 80.000)	27.500 (20.000 – 35.000)
Premiefraude	?	200 extra	17.500 (12.500 – 22.500)	9.000 (6.000 – 12.000)
Totaal malafide activiteiten		Ruim 5.000	Ruim 80.000 (60.000 – 100.000)	Ruim 35.000 (26.000 – 47.000)

¹ *Over de grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid.* M. Zuidam en D.H. Grijpstra. Research voor Beleid, april 2004.

Uit het onderzoek blijkt dat er in totaal ongeveer 5.000 malafide intermediairs zijn, die in totaal op jaarbasis zo'n 80.000 illegalen bemiddelen die tezamen zo'n 35.000 arbeidsjaren actief zijn. In dit huidig onderzoek is gevraagd wat naar de beleving van de verschillende partijen de omvang van de fraude is. Deze vraag is vooral bedoeld om bij de partijen te peilen of naar hun beleving de fraude in de uitzendbranche een aanzienlijk fenomeen is of dat het gaat om een randverschijnsel. Mochten partijen namelijk vinden dat de fraude in de uitzendbranche een marginaal probleem is, dan is de vraag legitiem of de overheid hier een nieuw pakket met maatregelen voor moet inzetten om deze fraude te bestrijden.

De meeste deelnemende partijen achten de cijfers uit het rapport voor de ABU aannemelijk. Nog belangrijker is dat nagenoeg iedereen het erover eens is dat fraude in de uitzendbranche zeker geen randverschijnsel is, maar een grootschalig probleem, waarbij krachtig overheidsingrijpen gewenst is. Enkel menen dat het fenomeen de komende jaren zou kunnen afnemen, omdat er steeds meer goedkope legale krachten op de markt komen.

Sommige respondenten geven aan dat de overheid mede schuldig is aan de vrij omvangrijke fraude in de uitzendbranche. Door het opstellen door een keur aan regels, werkt de overheid fraude zelf in de hand. Als voorbeeld wordt genoemd de gecompliceerde overgangsregeling van Polen.

Geconcludeerd kan worden dat fraude in de uitzendbranche, als het gaat om illegale tewerkstelling, veelvuldig voorkomt en dat het nodig is dat de regering hier krachtig tegen gaat optreden.

6.2 Redenen ontduiken

Er zijn bij de verschillende maatregelen diverse ontwijkingmogelijkheden genoemd, waaruit blijkt dat er voor malafide inleners en intermediairs veel mogelijkheden zijn om de regelgeving te ontduiken. Gevraagd is tevens naar de redenen voor zowel intermediairs als voor inleners om de wetgeving te ontduiken. Dit geeft voor de overheid ook inzicht in de motivatie voor illegale bemiddeling.

Intermediairs

Voor intermediairs is iedereen het erover eens dat de hoofdreden voor het ontduiken van de wetgeving winstbejag is. Met het bemiddelen van illegalen is veel geld te verdienen voor intermediairs, omdat er geen afdracht plaatsvindt van premies en omdat illegalen voor een zeer laag uurtarief bereid zijn te werken. De partijen zijn het erover eens dat in het huidige stelsel met een lage pakkans en lage boetes, het zeer lucratief is om zich bezig te houden met illegale bemiddelingen.

Een enkeling noemt ook andere redenen voor ontduiking naast winstbejag. Intermediairs kunnen wars zijn van regels en geen administratieve rompslomp willen, omdat men niet het nut inziet van de wetgeving of omdat men niet zichtbaar wil zijn voor de overheid. Verder is genoemd dat voor laaggeschoolde arbeid er een tekort aan Nederlandse uitzendkrachten is. Een intermediair wil soms geen nee wil verkopen aan klanten uit angst voor negatieve publiciteit en grijpt bij gebrek aan alternatieven naar illegale uitzendkrachten. Als laatste wordt ook genoemd dat sommige intermediairs enigszins onwetend zijn van alle verplichtingen die zij hebben. De hoeveelheid aan

wetgeving bij het uitlenen van personeel speelt hierbij een rol en ook het loslaten van het oude vergunningsstelsel, waardoor het voor iedereen mogelijk is geworden als intermediair te starten.

Inleners

Voor inleners geldt in de eerste plaats dat men zich onttrekt aan de wetgeving om een kostenreductie te realiseren. Dit doet zich vooral voor bij inleners die structureel de wet ontduiken en door de laag ervaren pakkans bijna structureel met illegalen werken. In een markt waar scherp geconcurrereerd wordt, is het zoeken naar mogelijkheden voor kostenreductie altijd aanwezig en in sommige gevallen zelfs noodzakelijk om het hoofd boven water te houden. De inleners geven ook als reden aan dat iedereen in hun branche met illegalen werkt, wat dit soort praktijken in hun ogen ook legitiem maakt. Indien een inlener een boete oploopt, dan zal hij proberen om deze boete te laten betalen door zijn intermediair.

Met verschillende partijen is gediscussieerd over de rol die de hoogte van lonen heeft bij het inhuren van uitzendkrachten. Duidelijk is dat inleners zoeken naar zo goedkoop mogelijke arbeidskrachten en de vraag spitste zich toe of inleners bij de prijsstelling altijd kunnen weten of het een legale of een illegale uitzendkracht betreft als men een prijs aangeboden krijgt die lager is dan bij een andere intermediair. Inleners en hun brancheorganisaties geven aan dat dit voor hen niet altijd duidelijk is. Een intermediair met een keurmerk zal wellicht iets hogere prijzen doorberekenen dan een bonafide intermediair zonder keurmerk. Ook komt het voor dat er voor sommige uitzendkrachten een subsidie is van lokale overheden, bijvoorbeeld vanuit de Wet Werk en Bijstand, hetgeen de uurprijs ook kan drukken. Tenslotte is door de eenwording van Europa een groot aanbod van legale, goedkope arbeidskrachten voorhanden gekomen. Bij prijzen die lager zijn dan de tarieven van bonafide, gecertificeerde intermediairs, begint er een grijs gebied waarbij een inlener niet altijd kan weten of er volledig gewerkt wordt volgens alle wet- en regelgeving. Dit komt mede omdat inleners geen inzage hebben in de loonstrook van de uitzendkracht. Wel zijn alle partijen het erover eens dat er ook een ondergrens is aan dit grijze gebied. Vanaf een bepaald uurtarief is het niet meer aannemelijk dat de intermediair zich houdt aan de wet. Indien een inlener kiest om in te lenen volgens dit uurtarief, dan is in ieder geval duidelijk dat er sprake is van verwijtbaar gedrag.

Voor inleners geldt naast de kostenreductie ook een diversiteit van andere redenen om zich aan de wetgeving te onttrekken. Er zijn volgens inleners en hun brancheorganisaties ook situaties mogelijk dat inleners ongewild de wet overtreden. Sommige inleners zijn oprecht naïef en lenen periodiek krachten in. Ze kennen de wetgeving niet of nauwelijks en zijn dus een makkelijke klant voor malafide intermediairs. Inleners voelen het vaak ook niet als hun verantwoordelijkheid wie er te werk gesteld wordt, het gaat hen er primair om dat er mensen aan het werk gesteld worden.

Een andere categorie inlener is degene die in bepaalde situaties bewust kiest om illegalen in te lenen. Twee bekende voorbeelden zijn de tuinder die acuut zijn producten moet oogsten of de bouwondernemer die een hoge boeteclaim krijgt als hij voor een bepaalde datum het werk niet heeft opgeleverd. Deze inleners overtreden de wet omdat, naar eigen zeggen, de bonafide intermediairs niet de beschikking hebben over legale uitzendkrachten die snel inzetbaar zijn en bereid zijn dit zware werk op zich te nemen. Bovendien geldt dat het inzetten van legale krachten veel papieren rompslomp met zich meebrengt en die tijd is op dat moment niet voorhanden. Ook tijdelijke oplossingen zoals het project Seizoensarbeid of het werken met TWV bieden geen uitkomst, omdat ook hier de nodige papieren rompslomp aan vast zit.

In het algemeen zeggen meerdere inleners en hun brancheorganisaties dat de vraag en aanbod van de arbeidsmarkt in Nederland niet goed op elkaar zijn afgestemd. Dit geldt vooral voor het laagbetaalde, ongeschoolde arbeidssegment. Illegalen zijn voor dit segment een goed alternatief voor legale arbeidskrachten, omdat ze hard werken, goed gemotiveerd zijn, nooit ziek zijn, niet klagen, de strenge arbowetgeving niet nageleefd hoeft te worden en bovendien zijn ze ook nog goedkoop.

Conclusie

Voor zowel intermediairs als inleners geldt dat het maken van winst c.q. het drukken van de kosten de belangrijkste drijfveer is om met illegalen te werken. Het werken met illegalen levert aanzienlijk meer op dan de boetes die men krijgt bij overtreden, wat enerzijds komt door de lage boetes en anderzijds door de geringe pakkans als gevolg van het beperkte aantal controles. Een tweede reden voor het werken met illegalen is de onwetendheid bij zowel inleners als intermediairs. Door de hoeveelheid wetgeving met betrekking tot het inlenen zijn de partijen soms moeilijk in staat zich aan alle regels te houden. Ook beschikt men niet over voldoende kennis en mogelijkheden om de papieren van uitzendkrachten te verifiëren.

Een derde reden voor het inschakelen van illegalen zijn noodsituaties of korte termijn problematiek van zowel inleners als intermediairs. Voor inleners geldt dat men in bepaalde situatie acuut krachten nodig heeft, die niet via legale kanalen voorhanden zijn. Voor intermediairs geldt dat ze toegezegd hebben om een aantal uitzendkrachten te leveren, maar zij hebben zelf niet voldoende legale krachten voorhanden. Hierbij speelt dat de arbeidsmarktsituatie voor laaggeschoolde arbeid zich kenmerkt door een te laag aantal Nederlandse werknemers, waardoor er veel gezocht wordt naar alternatieven.

Een vierde reden is de keuze van intermediairs en inleners om zich aan de regelgeving te onttrekken, omdat men vindt dat er teveel papieren rompslomp mee gemoeid is. Indien men niet het nut van de regelgeving ervaart en ook de kans voor sancties laag inschat, dan willen inleners en intermediairs zich onttrekken aan de papieren tijgers.

6.3 Pakket maatregelen

In de twee voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat fraude in de uitzendbranche veelvuldig voorkomt en zijn tevens de redenen naar voren gekomen waarom intermediairs en inleners zich onttrekken aan de huidige wet- en regelgeving. De regering was in grote mate al bekend met de omvang en de genoemde argumenten en heeft daarom een nieuw pakket maatregelen voorgesteld om de fraude in de uitzendbranche tegen te gaan. Dit pakket zal dus vooral succesvol zijn indien het inspringt op de genoemde argumenten om met illegalen te werken.

De tien maatregelen zijn apart behandeld in de vier voorgaande hoofdstukken. We volstaan hier met een bondige samenvatting van het pakket. De tien maatregelen zijn onder te brengen in vier verschillende soorten maatregelen. Deze zijn:

1. Exploitatievergunning voor alle intermediairs. Deze maatregel dient om bonafide intermediairs beter van malafide intermediairs te scheiden. Ook de andere maatregelen dienen dit doel. Bij de exploitatievergunning zijn met name intermediairs betrokken.
2. Verandering van wetten om uitvoerders meer handvatten te geven om malafide intermediairs en inleners te bestraffen en/of te frustreren. Hieronder vallen de maatregelen rond premieheffing, aansprakelijkheid, anoniementarief, aanmelden Sociale Verzekeringen en verificatie- en

bewaarplicht. Bij deze maatregelen zijn met name Belastingdienst en UWV betrokken. Deze maatregelen zorgen ervoor dat het voor zowel inleners als intermediairs (financieel) minder aantrekkelijk wordt om malafide bemiddelingen te doen.

3. Het inrichten van verificatie- en informatiepunten waar werkgevers naartoe kunnen om documenten op echtheid te controleren en het reduceren van het aantal documenten. Deze maatregelen zijn bedoeld om werkgevers te ondersteunen om identiteitsfraude te voorkomen. De overheid speelt hierbij zelf een belangrijke rol.
4. Handhavers meer tijd, bevoegdheden en mogelijkheden geven bij de handhaving en ook meer onderlinge samenwerking en uitwisseling bij de handhavers realiseren. Deze maatregelen geven handhavers meer mogelijkheden om malafide bemiddelingen te bestrijden.

Op het eerste oog richt het pakket zich inderdaad op een aantal argumenten die aangegeven zijn om met illegalen te werken. De belangrijkste reden voor zowel intermediair als inlener was het financiële component. Door wetten te veranderen en meer handhaving in te zetten, wordt de pakkans van vooral malafide intermediairs vergroot en het financieel gewin ingedamd. Verder wordt tegemoet gekomen aan de onwetendheid die aanwezig kan zijn bij zowel inleners als intermediairs door het instellen van een exploitatievergunning, door het publiceren van een lijst met vergunninghoudende intermediairs en door het oprichten van verificatie- en informatiepunten. Voor enkele andere redenen die genoemd zijn, biedt het pakket op het eerste oog geen uitkomst. Dit geldt vooral voor intermediairs die wars zijn van wet- en regelgeving en voor inleners die incidenteel in bepaalde noodsituaties illegalen te werk stellen. Ook wordt in het pakket maatregelen geen notie gegeven van de specifieke arbeidsmarktsituatie voor ongeschoolde arbeid. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op wat de verschillende partijen zelf vinden van het totale pakket aan maatregelen.

6.4 Signaalfunctie pakket

De regering wil door het nieuwe pakket van maatregelen een signaal geven aan intermediairs en inleners dat ze de aanpak van de fraude in de uitzendbranche serieus neemt. Voor malafide intermediairs en inleners betreft het een signaal dat hun praktijken niet meer geaccepteerd worden en dat ze harder worden aangepakt. Voor bonafide inleners en intermediairs is het een signaal dat de regering hen voorgaat in de strijd tegen de valse concurrenten op hun markt. In deze paragraaf wordt ingegaan in hoeverre de vier betrokken partijen menen dat de regering met deze maatregelen de juiste signaalfunctie afgeeft richting intermediairs en inleners.

Inleners en hun brancheorganisaties

Veel inleners en hun brancheorganisaties vinden dat de regering met het voorgestelde pakket aan maatregelen niet het juiste signaal afgeeft. Dit komt vooral omdat in hun ogen de regering de verantwoordelijkheid voor de fraude in de uitzendbranche steeds meer legt bij de inleners. In hun ogen is dit een verkeerde keuze en moet de regering het probleem bij de bron aanpakken en dat zijn de malafide intermediairs. In de ogen van inleners zijn de maatregelen vooral administratieve maatregelen die malafide gedrag corrigeren, maar niet preventief werken. Een enkeling spreekt zelfs van het toedekken van het falen van het handhavingssysteem.

De discussie of dit pakket zich vooral richt op inleners en in hoeverre dit terecht is, is met alle partijen gevoerd. De meeste erkennen dat de verantwoordelijkheid inderdaad meer richting inleners geschoven wordt door dit nieuwe pakket. Er is verdeeldheid over de vraag in hoeverre dit rechtvaardig is. Een deel van de partijen, vooral de handhavers, meent dat het zeker terecht is, omdat inleners de keuzevrijheid hebben met betrekking tot hun intermediair en hiermee dus bepalen of er een marktaanbod is voor malafide intermediairs. Het pakket geeft inleners meer verantwoordelijkheid bij het inlenen, want deze verantwoordelijkheid was tot op heden gering. Eén handhavende partij meent ook dat het aanpakken van malafide intermediairs lastig en tijdrovend is, wat de accentverschuiving om die reden ook rechtvaardigt.

Een ander deel van de partijen, voornamelijk inleners en sommige intermediairs, meent dat het niet terecht is dat er een accentverschuiving komt richting de inleners. Naast het al eerder genoemde argument dat hier sprake is van symptoombestrijding in plaats van aanpakken van de bron, worden er ook andere argumenten aangedragen. Gesteld wordt dat inleners geen experts zijn als het gaat om de wetgeving van inlenen, omdat die expertise verondersteld wordt bij de intermediairs. Een deel van inleners kan zelfs als onwetend bestempeld worden op dit terrein en hebben dus weinig notie van hun taken en verantwoordelijkheid bij het inlenen. Daardoor is het voor inleners soms lastig te bepalen of het legale of illegalen bemiddelingen betreft.

In het algemeen wordt aangegeven dat de overheid een balans moet zoeken tussen het aanpakken van malafide inleners en het belasten van bonafide inleners met nieuwe maatregelen. Ten tweede vindt men dat de regering niet alleen moet sanctioneren, maar vooral moet communiceren richting inleners hoe ze vrijwaring kunnen krijgen. In het huidige pakket staat dat er sprake is van verwijtbaar gedrag, indien ingeleend wordt bij een niet vergunninghoudende intermediair. Het pakket biedt echter geen uitsluitel over wanneer een inlener vrijwaring heeft wanneer er ondanks de vergunning toch sprake is van illegale bemiddeling, bijvoorbeeld bij het inschakelen van een verificatie- en informatiepunt of het inlenen via een vergunninghoudende intermediair. Er moet dus aandacht komen voor preventie.

Intermediairs en hun brancheorganisaties

Intermediairs en hun brancheorganisaties zien dat het pakket maatregelen extra administratieve lasten met zich mee zal brengen voor intermediairs. Dit zou in hun ogen te rechtvaardigen zijn, als hierdoor de malafide intermediairs aangepakt worden, maar hierover bestaan volop twijfels. Het pakket maatregelen zal dus in hun ogen vooral de bonafide intermediairs treffen, terwijl de malafide intermediairs door kunnen gaan met hun huidige praktijken. Hierbij telt dat intermediairs vrezen dat het uitzenden op zichzelf steeds minder flexibel wordt, terwijl dit juist één van de kernpunten is waarop inlenen van tijdelijk personeel is gestoeld. De overheid heeft hierin een dubbel belang: men wil de uitzendbranche vrijwaren van malafide intermediairs, maar tegelijkertijd moet de overheid gezien de economische tegenwind er zorg voor dragen dat inlenen makkelijk en eenvoudig kan worden toegepast. Indien de overheid steeds meer barrières opwerpt in het proces van inlenen, bestaat de kans dat hiermee het inlenen voor zowel intermediairs als inleners steeds minder aantrekkelijk wordt. Op termijn zou het kunnen inhouden dat steeds meer bonafide intermediairs stoppen met hun activiteiten of er voor kiezen door te gaan buiten de grenzen van de wetgeving. Het pakket maatregelen zorgt er in ieder geval voor dat intermediairs minder tijd hebben om zich bezig te houden met het uitzenden zelf en meer belast worden met de bijkomende administratieve handelingen. Voor inleners kan het betekenen dat ze door de vele vereisten en hoge kosten die bonafide intermediairs rekenen ervoor kiezen om niet meer in te lenen, gaan in-

lenen via buitenlandse intermediairs of gaan inlenen via intermediairs die minder eisen stellen. Vanaf twee kanten kan het pakket maatregelen zich dus op lange termijn zelfs tegen zich keren, betogen intermediairs.

Ook intermediairs pleiten ervoor dat de regering veel publiciteit besteedt aan de bekendmaking van het nieuwe pakket, zodat de signaalfunctie goed tot zijn recht kan komen.

Handhavers

De meeste handhavers menen dat de regering met het pakket maatregelen een juist signaal afgeeft richting inleners en intermediairs. Ze geven hierbij aan dat gedragverandering van inleners en intermediairs gerealiseerd kan worden als de regering ervoor zorgt dat er voldoende publiciteit komt rondom de nieuwe maatregelen en indien de pakkans van malafide inleners en intermediairs omhoog gaat. Handhavers zijn ervan overtuigd dat door dit pakket de pakkans en de sanctie-ernst voor malafide intermediairs en inleners zal stijgen.

Uitvoerders

De uitvoerende instanties hebben enige twijfels over de signaalfunctie van het pakket. Ze vinden het lastig in te schatten welke uitstraling dit pakket heeft bij intermediairs en inleners. Verder bestaan er twijfels over de wijze waarop controles uitgevoerd worden en of de pakkans daadwerkelijk omhoog gaat door het pakket. Tenslotte zien uitvoerders enige spanning in het pakket als het gaat om illegalen. De regering geeft in het pakket niet duidelijk aan wat ze met de illegalenproblematiek willen doen. Er wordt niet meer ontkend dat ze er zijn, maar er wordt wel geworsteld met de vraag in hoeverre het erkennen van de werkstatus van illegalen nodig is en in hoeverre verdere uitbuiting van deze groep wordt toegelaten.

Conclusie

Het pakket maatregelen roept bij de deelnemende partijen verschillende reacties op. Belangrijk signaal is dat zowel inleners als intermediairs de nodige scepsis kennen ten aanzien van het pakket. Voor inleners komt dit met name voort omdat ze vinden dat de regering de problematiek van illegale tewerkstelling verschuift naar inleners, zonder dit bij de bron (malafide intermediairs) aan te pakken. Het verschuiven van verantwoordelijkheid naar inleners is te rechtvaardigen als de regering ook zorg draagt voor transparantie en kennis voor inleners over hun verantwoordelijkheid. Brancheorganisaties van inleners zouden hierbij zelf ook een belangrijke rol kunnen spelen en sommige zijn hier al volop mee bezig, zoals de landbouw met de kiesRIA lijst. Bij intermediairs heerst er angst dat het pakket vooral de bonafide intermediairs verder belemmert in hun kerntaak, namelijk het uitzenden van tijdelijk personeel, terwijl de malafide intermediairs buiten schot blijven. Alle partijen zijn het erover eens dat de regering bij het instellen van het nieuwe pakket veel aandacht moet besteden aan de communicatie van dit pakket. Hierbij heeft de regering direct de mogelijkheid om de genoemde bezwaren te nuanceren.

6.5 Verwacht effect heel pakket

De effectiviteit van de tien afzonderlijke maatregelen is reeds naar voren gekomen in de eerdere hoofdstukken. Er is aan alle partijen ook gevraagd hoe effectief het totale pakket de fraude in de uitzendbranche tegen kan gaan.

Inleners en hun branche-organisaties

Inleners en hun brancheorganisaties zijn het haast unaniem eens over de effectiviteit van het pakket maatregelen. Het pakket maatregelen zal niet of nauwelijks een preventief effect hebben. Als het de regering lukt om met het pakket maatregelen de pakkans daadwerkelijk te verhogen door middel van meer controles, dan kan een gedragsverandering het resultaat zijn. Hiervoor is meer aandacht voor handhaving noodzakelijk.

Intermediairs en hun brancheorganisaties

Ook intermediairs en hun brancheorganisaties denken dat pakket weinig tot geen preventief effect van zichzelf heeft, maar dat het aantal controles, de beleving van de pakkans en hogere boetes de effectiviteit van het pakket zullen gaan bepalen. Als ook na de introductie van het pakket de regering blijvend aandacht geeft aan de aanpak, dan kan dit op langere termijn ook effecten hebben. Men ziet dit momenteel al terug in de landbouwsector, waar blijvende publiciteit een positieve bijdrage heeft voor het terugdringen van fraude.

Intermediairs zien het als een gemiste kans dat de overheid in het pakket maatregelen niet de kwaliteitseisen van de private partijen heeft opgenomen. In het huidige pakket maatregelen, wordt door de vergunning met een aantal minimum eisen, de scheiding van bonafide en malafide intermediairs niet bevorderd. Intermediairs vrezen namelijk dat de overheid een vrijbrief geeft aan malafide intermediairs om zich als bonafide op de markt te presenteren. Andere partijen geven aan dat het niet mogelijk is om de vereisten van de private partijen mee te nemen. Aangegeven wordt dat de marktwerking mogelijk moet blijven en dus moeten de eisen voor nieuwe intreders niet te hoog worden gesteld. Het instellen van de vereisten van private partijen zou bovendien teveel geld en capaciteit kosten. Tenslotte wordt aangegeven dat brancheorganisaties van intermediairs de kwaliteitseisen voornamelijk willen inzetten om vrijwaring te krijgen richting de handhavers en uitvoerders. Aangezien ook bij gecertificeerde intermediairs er fouten geconstateerd worden, zal dit nooit mogelijk zijn.

Handhavers

Handhavers denken dat het pakket de nodige effecten zal hebben, omdat in hun ogen de pakkans en de boetes zullen stijgen. Eén handhavende instantie is wel enigszins sceptisch over de effectiviteit van het pakket, omdat het pakket maatregelen te weinig de malafide intermediairs aanpakt.

Uitvoerders

De uitvoerders vinden net als inleners en intermediairs dat de effectiviteit van het pakket vooral zal afhangen van de wijze en de mate van controle. Als door meer en slimmere controles de pakkans wordt vergroot, dan zal op termijn ook een gedragsverandering gerealiseerd worden.

Conclusie

Nagenoeg alle deelnemende partijen menen dat het pakket maatregelen weinig tot geen preventieve werking uit zichzelf heeft, maar dat dit zal afhangen van de intensiteit van de handhaving die bij dit pakket hoort. Dit roept tegelijk de vraag op of het pakket maatregelen in de ogen van de partijen een meerwaarde heeft. Een deel van de partijen zegt dat de regering met haar huidig beleid al voldoende mogelijkheden in handen heeft om de malafide praktijken tegen te gaan, maar dat de beperkte handhavingcapaciteit en de lage boetes ervoor zorgen dat deze praktijken momenteel volop bestaan. In hun ogen is het overbodig om een nieuw pakket maatregelen te introduceren, de regering zou beter kunnen volstaan met het intensiveren van de handhaving. Een ander deel van de partijen ziet wel dat juist door de nieuwe maatregelen de controles beter uitvoerbaar zijn. In hun ogen heeft het nieuwe pakket dus zeker meerwaarde, maar dan wel onder de voorwaarde dat er in de praktijk ook voldoende aandacht voor handhaving aanwezig moet zijn.

Gegeven de beschreven hiaten in de huidige wetgeving, is het zeker te rechtvaardigen dat de regering een nieuw pakket maatregelen heeft geïntroduceerd. Het is hierbij wel noodzakelijk dat het pakket vooral als middel gezien moet worden en niet als doel. Het pakket maatregelen zal vooral effectief zijn als de regering erin slaagt om met het nieuwe pakket maatregelen beter en vaker te controleren.

Bijlage 1 Lijst van geïnterviewde organisaties

ABU
Aldogan Uitzendbureau
Arbeidsinspectie
Aspergeteler C.van Tiggelen
AVBB
AWVN
Belastingdienst
Bouwmediair
Bouwned
COV Vleessector
Dactylo
Dumeco
Dura Vermeer
Dyflex
EP 92
EVO
Flexmen
FNV Bondgenoten
Tuinbedrijf G. Bouten
Koninklijke Horeca Nederland
KvK
LTO
NBBU
NestrX
SIOD
Stichting VRO
Tence
Transport & Logistiek NL
Tuinder P. Steyn
UWV
Van Bourgondiën Bloembollen Export
Vedior
VIA
VNO-NCW
Vreemdelingendienst R'dam/Rijnmond
Westland Interventie Team



Bijlage 2 Checklist

Maatregel A Het invoeren van een vestigingsvergunning voor uitzendbureaus

Vraag A1 : Hoe staat u tegenover het invoeren van een vestigingsvergunning voor de uitzendbranche?

A1a : Is het invoeren van een waarborgsom bij een vestigingsvergunning zinvol?

Vraag A2 : Welke nadelen kleven er aan de invoering van een vestigingsvergunning?

Vraag A3 : Wat zijn de voordelen van de invoering van een vestigingsvergunning?

Vraag A4 : Is de invoering van en het werken met een vestigingsvergunningsstelsel uitvoerbaar?

A4a : Zo ja: hoe ziet u dat?

A4b : Zo nee, waarom niet?

Vraag A5 : Waarom zou een intermediair (uitzendbureau) zich onttrekken aan een dergelijk vergunningsstelsel?

A5a : Hoeveel intermediairs zijn er?

Vraag A6 : Denkt u dat het wel of niet hebben van een vestigingsvergunning een criterium is voor een **inlener** te kiezen voor een bepaald uitzendbureau?

A6a : Zo ja: Waarom denkt u dat?

A6b : Zo nee: Waarom denkt u dat?

A6c : Hangt er van af: Van welke criteria hangt dat af?

Vraag A7 : Denkt u dat het wel of niet hebben van een G-rekening een criterium is voor een **inlener** om te kiezen voor een bepaald uitzendbureau?

A7a : Zo ja : Waarom denkt u dat?

A7b : Zo nee: Waarom denkt u dat?

A7c : Hangt er van af: Van welke criteria hangt dat af?

Vraag A8 : Denkt u dat een koppeling van vestigingsvergunning en G-rekening een zinvolle koppeling is?

A8a : Zo ja: waarom denkt u dat? / hoe ziet u dat?

A8b : Zo nee: waarom denkt u dat?

A8c : Hoe vaak wordt een G-rekening aangevraagd?

Vraag A9 : *(zuiverende werking)*

Kan het invoeren van een stelsel voor vestigingsvergunning effectief zijn in het scheiden van bonafide en malafide uitzendbureaus?

A9a : Zo ja: op welke manier? / hoe ziet u dat?

A9b : Zo nee: waarom bent u van mening dat invoering van een vergunningsstelsel niet effectief is?

Vraag A10: Denkt u dat de invoering van een vestigingsvergunning, met als criterium het hebben van een G-rekening, de uitzending van uitzendkrachten door malafide intermediairs bemoeilijkt?

A10a : Zo ja: op welke manier?

A10b : Zo nee: waarom niet?

Vraag A11: Denkt u dat uw organisatie over voldoende middelen beschikt om toezicht te houden op het vergunningensysteem? (afgifte, controle, intrekking)

A11a : Zo nee: aan welke middelen ontbreekt het uw organisatie?

Vraag A12: Denkt u dat met deze maatregel de pakkans van malafide intermediairs wordt vergroot?

Maatregel B Premierestitutie en premieheffing

Vraag B1 : Onder welke voorwaarden kan een werkgever (intermediair/inlener) premierestitutie ontvangen voor illegaal tewerkgestelde personen?

Vraag B2 : Wat zijn de voordelen van premierestitutie voor malafide intermediairs/inleners?

Vraag B3 : Hoeveel restitutie is gegeven over het jaar 2003?

B3a : Hoeveel werkgevers betrof dit?

Vraag B4 : Is het afschaffen van premierestitutie voor illegaal tewerkgestelde personen haalbaar?

B4a : Zo nee, wat zijn de knelpunten?

Vraag B5 : Is het heffen van premies voor illegaal tewerkgestelde personen wenselijk?

Vraag B6 : Denkt u dat het afschaffen van de premierestitutie voor illegaal tewerkgestelden bijdraagt aan een betere identiteitscontrole door de intermediair?

B6a : Zo nee: Waarom niet? (in combinatie met verbeterde verificatiemethoden wellicht wel?)

Vraag B7 : Wat is de zuiverende werking van afschaffing van premierestitutie voor de uitzendbranche?

B7a : Wat is de zuiverende werking van het heffen van premies voor de uitzendbranche?

B7b : Welke financiële nadelen zijn er voor malafide intermediairs/inleners?

Maatregel C Wijziging inleners- en ketenaansprakelijkheid

Vraag C1 : Hoe staat u tegenover een wijziging van de Coördinatiewet Sociale verzekeringen (CSV) en de Invorderingswet waarbij de inlener aansprakelijk gesteld kan worden voor de bestuurlijke boete die is opgelegd aan de intermediair?

Vraag C2 : Is bekend in hoeveel gevallen de inlener aansprakelijkheid ontloopt anno 2003 bij malafide bemiddeling?

Vraag C3 : Welke administratieve handelingen hebben wijziging van de CSV en Invorderingswet m.b.t. deze kwestie tot gevolg?

C3a : Wat zijn de kosten qua tijd en geld om de wijzigingen uit te voeren?

Vraag C4 : Geeft aanpassen van de CSV en Invorderingswet inzake ketenaansprakelijkheid extra mogelijkheden om malafide bemiddeling tegen te gaan?

C4a : Welke financiële nadelen zijn er voor malafide intermediairs/inleners?

Vraag C5 : Geven de in het pakket genoemde maatregelen t.a.v. inleners- en ketenaansprakelijkheid mogelijkheden om ontwijkingconstructies toe te passen?

Vraag C6 : Heeft het geven van aansprakelijkheid voor de bestuurlijke boete bij verwijtbaar gedrag een afschrik-effect?

C6a : Zo nee, waarom niet?

Maatregel D Bestuurdersaansprakelijkheid

Vraag D1 : Hoe staat u tegenover een wijziging van de Coördinatiewet Sociale verzekeringen (CSV) en Invorderingswet waarbij de bestuurder van een rechtspersoon aansprakelijk gesteld kan worden voor de aansprakelijkheidsschuld van de rechtspersoon?

Vraag D2 : Is bekend in hoeveel gevallen bestuurders van rechtspersonen aansprakelijkheidsschuld ontlopen anno 2003 bij malafide bemiddelingen?

Vraag D3 : Welke administratieve handelingen zijn het gevolg van wijziging van de CSV en Invorderingswet

D3a : Wat zijn de kosten qua tijd en geld om de wijzigingen uit te voeren?

Vraag D4 : Geven de in het pakket genoemde maatregelen t.a.v. bestuurdersaansprakelijkheid mogelijkheden om ontwijkingconstructies toe te passen?

Vraag D5 : Heeft het geven van bestuurdersaansprakelijkheid een afschrik-effect voor inleners?

D5a : Zo nee, waarom niet?

D5b : Welke financiële nadelen zijn er voor malafide intermediairs/inleners?

Maatregel E Aanpassing Anoniementarief

Vraag E1 : Denkt u dat een uitbreiding van het toepassen van het anoniementarief voor 'onbekenden' bijdraagt aan een betere identiteitscontrole door de inlener?

E1a : Zo nee: Waarom niet? (in combinatie met verbeterde verificatiemethoden wellicht wel?)

E1b : Hoe vaak wordt een beroep gedaan op matiging van het anoniementarief?

Vraag E2 : Heeft het afschaffen van de matiging van het anoniementarief een preventieve werking?

E2a : Zo nee, waarom niet?

E2b : Wat zijn de kosten qua tijd en geld om de wijzigingen uit te voeren?

Vraag E3 : Welke lastenverlichting geeft het afschaffen van de matiging van het anoniementarief?

Vraag E4 : In hoeverre is het afschaffen van de matiging van het anoniementarief uitvoerbaar?

Maatregel F Wijziging van de verificatie- en bewaarplicht

Vraag F1 : Hoe staat u tegenover identiteitscontrole en bewaarplicht (van gegevens) van **alle** ingeleende uitzendkrachten?

Vraag F2 : Wat zijn de extra inspanningen en kosten voor de identiteitscontrole en bewaarplicht (van gegevens) van **alle** ingeleende uitzendkrachten?

Vraag F3 : Welke preventie gaat er uit van identiteitscontrole en bewaarplicht (van gegevens) van **alle** ingeleende uitzendkrachten?

Vraag F4 : Wat zijn de extra inspanningen en kosten voor de controle op de identiteitscontrole en bewaarplicht (van gegevens)?

F4a : Welke financiële nadelen zijn er voor malafide intermediairs/inleners?

Vraag F5 : Worden door verplichte identiteitscontrole en bewaarplicht (van gegevens) van **alle** ingeleende uitzendkrachten controles beter uitvoerbaar?

F5a : Zo nee: waarom niet?

Vraag F6 : Op welke manier zouden malafide intermediairs/inleners hierop kunnen anticiperen?

Vraag F7 : Denkt u dat met deze maatregel de pakkans van malafide intermediairs wordt vergroot?

Vraag F8 : Werkgevers beweren dat controleren op ID moeilijk is. Wat is uw mening daarover?

Maatregel G Melding Sociale Verzekeringen en Eerstedagsmelding

Vraag G1 : Hoe staat u tegenover deze voorgestelde maatregelen in het algemeen?

Vraag G2 : *(fictiebepaling)*

Denkt u dat het omkeren van de bewijslast m.b.t het in dienst treden van uitzendkrachten (WG i.p.v. UWV), die nog niet zijn aangemeld bij het UWV, bijdraagt aan het terugdringen van fraude? (preventief effect op het inzetten van 'zwartwerkers'?)

G2a : Zo nee: Waarom denkt u dat?

G2b : Op welke manier zou hierop geanticipeerd kunnen worden door malafide intermediairs/inleners?

G2c : Is het uitvoeren van de fictiebepaling mogelijk in de praktijk?

- Vraag G3 : (striktere toepassing aanmelding MSV)*
Denkt u dat door het strikter naleven van het sanctiebeleid (dmv een bestuurlijke boete) m.b.t. het niet of te laat insturen van een MSV bijdraagt aan het terugdringen van fraude?
- G3a : Zo nee: Waarom denkt u dat?
- G3b : Op welke manier zou hierop geanticipeerd kunnen worden door malafide intermediairs/inleners?
- Vraag G4 : Welke lastenverzwaring geeft het vorderen van een bestuurlijke boete?*
- Vraag G5 : Welke lastenverlichting dan wel lastenverzwaring heeft uw organisatie door de fictiebepaling van zes maanden bij zwart-werkers?*
- Vraag G6 : Welke lastenverzwaring geeft het strikter toepassen van de verplichting het MSV binnen 30 dagen?*
- G6a : Wat zijn de kosten qua tijd en geld om de wijzigingen uit te voeren?
- Vraag G7 : Welke mogelijkheden heeft uw organisatie voor de controle van deze maatregelen?*
- Vraag G8 : Welke lastenverzwaring geven deze maatregelen bij een intermediair?*
- G8a : Wat zijn de kosten qua tijd en geld om de wijzigingen uit te voeren?
- Vraag G9 : Denkt u dat met deze maatregel de pakkans van malafide intermediairs wordt vergroot?*

Maatregel H Verificatie

- Vraag H1 : Hoe staat u tegenover het inrichten van verificatie- en informatiepunten voor de controle van identiteitsbewijzen?*
- H1a : Hoeveel soorten documenten zijn er in omloop?
- H1b : Bestaat er behoefte om documenten te controleren (bij inleners en intermediairs)?
- H1c : Is het naar uw mening mogelijk centrale verificatie- en informatiepunten in te richten in de praktijk?
- H1d : Zo nee, waarom niet?
- Vraag H2 : Welke voor- en nadelen kleven er aan het gebruik maken van een verificatie- en informatiepunt bij identiteitscontrole?*
- Vraag H3 : Denkt u dat gebruikmaking van verificatie- en informatiepunten bijdraagt tot het terugdringen van fraude in de uitzendbranche?*
- H3a : Zo ja: waarom denkt u dat?
- H3b : Zo nee: Waarom niet?
- H3c : Op welke manier zouden malafide intermediairs hierop kunnen anticiperen?
- Vraag H4 : Tot welke lastenverzwaring leidt gebruikmaking van verificatie- en informatiepunten?*
- H4a : Wat zijn de kosten qua tijd en geld om de wijzigingen uit te voeren?

Vraag H5 : Op welke manier valt gebruikmaking van de verificatie- en informatiepunten te controleren?

Vraag H6 : Denkt u dat met deze maatregel de pakkans van malafide intermediairs wordt vergroot?

Maatregel I Handhaving

Vraag I1 : Hoe is de handhaving georganiseerd?

Vraag I2 : Denkt u dat de voorgestelde handhavingsmaatregelen realiseerbaar zijn?

I2a : Zo nee, welke wel, welke niet?

Vraag I3 : (*samenwerking met andere diensten*)

Is er een meerwaarde bij controles door samenwerking tussen verschillende diensten? (AI, VD, SIOD, BD, UWV)

I3a : Zo ja: waaruit bestaat die meerwaarde?

I3b : Zo nee: waarom niet?

Vraag I4 : (*preventie*)

Is er een preventief effect op het voorkomen van illegale tewerkstelling door het uitvoeren van hercontroles?

I4a : Op welke manier zijn deze effecten te meten?

Vraag I5 : Welke extra bevoegdheden voor inspecteurs worden noodzakelijk geacht?

Vraag I6 : Wordt met het uitvoeren van hercontroles de pakkans vergroot?

I6a : Op welke manier zouden malafide intermediairs hierop kunnen anticiperen?

Vraag I7 : Denkt u dat met deze handhavingsmaatregelen de pakkans van malafide intermediairs wordt vergroot?

Maatregel J Interventieteams

Vraag J1 : Welke (extra) mogelijkheden zijn er bij het kruislings toepassen en afstemmen van bevoegdheden?

Vraag J2 : Welke knelpunten ziet u bij het kruislings toepassen en afstemmen van bevoegdheden?

Vraag J3 : Welke (extra) mogelijkheden ziet u bij het uitwisselen van gegevens tussen SIOD, AI, BD, UWV?

Vraag J4 : Welke knelpunten ziet u bij het uitwisselen van gegevens tussen SIOD, AI, BD en UWV?

Vraag J5 : Bent u van mening dat uitbreiding van zgn. Interventieteams de pakkans van illegaal tewerkgestelden vergroot en daarmee bijdraagt aan het terugdringen van fraude in de branche?

J5a : Zo nee: Waarom denkt u dat?

J5b : Op welke manier zouden malafide intermediairs hierop kunnen anticiperen?

Maatregel K Effect maatregelen

Vraag K1 : Denkt u dat intermediairs en inleners door deze maatregelen gaan beseffen dat de overheid de bestrijding van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche serieus neemt?

K1a : Zo nee, waarom niet?

Vraag K2 : Denkt u dat met dit pakket aan maatregelen de fraude en illegaliteit in de uitzendbranche effectief worden bestreden?

K2a : Zo ja, waarom denkt u dat?

K2b : Zo nee: waarom niet?

Maatregel L Omgeving

Vraag L1 : Wat zijn argumenten voor intermediairs zich te onttrekken aan wet- en regelgeving in de uitzendbranche?

Vraag L2 : Wat zijn argumenten voor inleners zich te onttrekken aan wet- en regelgeving in de uitzendbranche?

Vraag L3 : Wat is naar uw mening de omvang van de fraude in de uitzendbranche (aantal illegalen/jr ; arbeidsjaren)?

Research voor Beleid
Schipholweg 13 - 15
Postbus 985
2300 AZ Leiden
telefoon: (071) 5253737
telefax: (071) 5253702
e-mail: rvb@rvbh.nl
www.researchvoorbeleid.nl