

Vergaderjaar 2005–2006

17 050

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

Nr. 313

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 23 november 2005

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ en de vaste commissie voor Financiën² hebben op 13 oktober 2005 overleg gevoerd met staatssecretaris Van Hoof van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en staatssecretaris Wijn van Financiën over:

- **de bestrijding van fraude in de uitzendbranche (17 050, nr. 300);**
- **de brief d.d. 8 september 2005 van de staatssecretaris van Financiën over de uitvoering van de motie-Koşer Kaya c.s. over de mogelijkheden van aansprakelijkheidsstelling van bestuurder van malafide uitzendbureaus en het verhalen van de schade (17 050, nr. 294);**
- **de brief d.d. 13 september 2005 over de afwijzing dispensatieverzoek van Vereniging van Internationale Arbeidsbemiddelaars (VIA) en Landelijke Bedrijfsorganisatie Verkeer (LBV) voor hun cao arbeidsbemiddeling buitenlandse werknemers (29 800-XV, nr. 89);**
- **de brief d.d. 28 september 2005 over bestrijding fraude uitzendbranche (17 050, nr. 309).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

¹ Samenstelling:

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

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

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Crone (PvdA), Bakker (D66), Hofstra (VVD), De Haan (CDA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Smits (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Tichelaar (PvdA), voorzitter, Koopmans (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Koomen (CDA), Fierens (PvdA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Heemskerk (PvdA), Dezentjé Hamming

(VVD), Van Egerschot (VVD), Irrgang (SP). Plv. leden: Rouvoet (ChristenUnie), Koenders (PvdA), Dittrich (D66), Baemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), De Krom (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Noorman-den Uyl (PvdA), Mosterd (CDA), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Rambocus (CDA), Stuurman (PvdA), Luchtenveld (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Bibi de Vries (VVD), Van Beek (VVD), Gerkens (SP).

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Mosterd** (CDA) wijst erop dat de overheid 160 mln. misloopt door fraude in de uitzendsector. Bovendien worden degenen die zich wel aan de regels houden in een onmogelijke positie gebracht. Als niet effectief tegen fraude wordt opgetreden, wordt het vertrouwen in de overheid geschaad. Het is te hopen dat de maatregelen van beide staatssecretarissen ertoe leiden dat fraude niet meer loont. Van de vrijwillige certificering wordt het meest verwacht. In de toekomst zal alleen via gecertificeerde bedrijven arbeid ingeleend kunnen worden. Op verzoek van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is met veel organisaties uitvoerig over de vrijwillige certificering gesproken. Wordt deze maatregel echt gedragen door de betrokken bedrijven?

Bij de bestrijding van fraude moeten de verschillende instanties samenwerken. De Arbeidsinspectie kan het niet alleen. Kan in voorkomende gevallen een beroep op andere instanties worden gedaan? Is sprake van een integrale controle? Verloopt de communicatie tussen UWV en Belastingdienst adequaat?

Terecht staat het aansprakelijk stellen van de werkgever centraal, maar de vraag is hoe ver dit moet gaan. In sommige branches heeft men het idee dat men zich geen ongeoorloofde praktijken kan permitteren, terwijl in andere sectoren de pakkans klein lijkt. In alle sectoren moet men het gevoel hebben, gemakkelijk op de vingers te kunnen worden getikt. Wordt «naming and shaming» overwogen? Krijgen bonafide werkgevers die door een omvangrijke controle «overvallen» worden een vorm van nazorg? Fouten kunnen nooit helemaal worden voorkomen, maar bonafide werkgevers mogen niet onnodig in de problemen worden gebracht. Wordt ook gedacht aan omkering van de bewijslast, bijvoorbeeld als men zich uitgeeft voor een zelfstandige zonder personeel (zzp'er)? Wordt met het nemen van maatregelen gewacht op de wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen (WAV)? Is er al meer informatie over de beroepszaak van de Vereniging van Internationale arbeidsbemiddelaars (VIA) tegen de afwijzing van het dispensatieverzoek?

De heer **De Wit** (SP) herinnert eraan dat de SP-fractie destijds de voorstellen van de staatssecretaris inzake het invoeren van een vergunningplicht en van een waarborgsom van € 75 000 heeft gesteund, maar dat een meerderheid van de Kamer alle hoop heeft gevestigd op zelfregulering. Inmiddels is er een ontwerp-NEN-norm (Nederlands Normalisatie Instituut) voor Nederlandse uitzendbureaus. Komen dergelijke normen er ook voor buitenlandse vestigingen en voor zzp'ers?

Het lijkt erop dat de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie worden gepri vatiseerd nu zij de NEN-norm moeten hanteren. Private certificeerders nemen essentiële controletaken van de overheid over. Deze certificeerders moeten met elkaar concurreren en de kosten van de controle worden betaald door degenen die gecontroleerd worden. Het gevaar is groot dat fraude niet goed wordt bestreden. Een vergunningstelsel is veel sluitender dan certificering op grond van de NEN-norm.

Ook volgens de staatssecretarissen ontbreekt er het nodige aan de NEN-norm. Zo worden geen eisen gesteld aan de financiële duurzaamheid van de uitzendbedrijven. Evenmin wordt gecontroleerd of de ondernemer het afgelopen jaar is geconfronteerd met een faillissement of een schuldsanering. Een verklaring omtrent het gedrag is niet vereist. De overheid heeft geen mogelijkheden om een boete te stellen op ontbrekende certificering. Voor starters is geen verklaring van de Belastingdienst nodig dat er geen onbetwiste belastingschulden openstaan. Bovendien kan de staatssecretaris de onzekerheid over de fiscale scholing van de medewerkers van de certificeringsinstellingen niet wegnemen. Verder worden er geen eisen gesteld aan de solvabiliteit en wordt niet nagegaan of het uitzendbedrijf kan voldoen aan de betalingsverplichtingen van de Belas-

tingdienst, UWV en de eigen werknemers. De norm bevat ook geen bepalingen ten aanzien van de concurrentie tussen uitzendkrachten en vaste krachten. Kortom, een effectieve controle is niet mogelijk. Wie controleert de certificeerders? Hebben de staatssecretarissen nog wel fiducia in vrijwillige certificering?

Het is verheugend dat de VIA geen dispensatie heeft gekregen voor haar «uitbuit-cao». Bij deze organisatie aangesloten ondernemers doen alsof deze cao nog steeds geldt. In de cao voor internationale chauffeurs staat dat bij in Nederland gevestigde internationale transportbedrijven het buitenlandse recht van toepassing is op buitenlandse chauffeurs. Kamervragen daarover zijn nog niet beantwoord. Is daar al iets over te zeggen? Werkgevers die illegale werknemers in dienst hebben gehad, worden beboet. Waarom is daarna premierestitutie niet mogelijk?

Mevrouw **Adelmund** (PvdA) vraagt zich af of het toeval is dat kort voor dit algemeen overleg een rapport is uitgekomen over de wijze waarop uitzendbureaus omgaan met de regels. De uitzendbranche heeft zich ontwikkeld van oneigenlijke arbeidsbemiddeling tot een goed geregleerde vorm van tijdelijke arbeid, waarvan zowel werkgevers als werknemers kunnen profiteren. Men heeft zich voortdurend afgevraagd op welke wijze het misbruik en oneigenlijk gebruik konden worden uitgebannen. De PvdA-fractie blijft op zichzelf voorstander van zelfregulering, maar voor de bedrijven die niet aan de norm voldoen, is een vergunningstelsel nodig. Alleen dan is het systeem sluitend.

Mevrouw Adelmund mist dezelfde elementen in de NEN-norm als de staatssecretarissen. Bovendien ontbreekt het toezicht op het uitbetalen van het juiste loon. Uitzendarbeid raakt aan de concurrentieverhoudingen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Nergens is vastgelegd dat de naleving van de Wet op het minimumloon dient te zijn gewaarborgd. Het is van groot belang dat er snel NEN-normen voor buitenlandse ondernemingen en voor zzp'ers worden ontwikkeld. Op welke wijze wordt in de tussenperiode gecontroleerd? In het najaar volgt nog een discussieronde over de NEN-norm. Moeten de door de staatssecretarissen genoemde punten in de uiteindelijke norm zijn geregeld of zijn dit gedachten die in het overleg worden meegegeven? Worden de interventieteams versterkt en uitgebreid?

In de motie-Bussemaaker wordt de regering opgeroepen om de controle vooral op malafide ondernemingen te richten. In reactie daarop wordt echter gesteld dat een verdere verschuiving onwenselijk is. Kan de staatssecretaris dit toelichten? Wil hij daarbij ingaan op de intensievere samenwerking van SIOD (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en Arbeidsinspectie)? Zijn beide organisaties erin geslaagd hun capaciteit complementair te maken? Vaak blijken samenwerking en ontkokering zeer veel energie te vergen.

Het antwoord van de bewindslieden

De **staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid** wijst erop dat het gaat om een tussenrapportage van de zelfregulering in de uitzendbranche. Er moet nog een uitgebreide procedure worden doorlopen voordat de NEN-norm een feit is. Nadat de Kamer een vergunningstelsel heeft afgewezen, is de zelfregulering in beeld gekomen. De praktijk zal uitwijzen of deze aanpak werkt. Er zal een onderzoek ex ante naar de effectiviteit van het pakket maatregelen worden verricht. Blijkt dit pakket onvoldoende, dan zal een herbezinning moeten plaatsvinden. Voor het vaststellen van de definitieve NEN-norm is het wellicht goed dat kabinet en Kamer de stand van zaken bespreken.

Er zijn goede convenanten gesloten tussen de Arbeidsinspectie en de andere controlerende instanties. Over de interventieteams zijn sluitende afspraken gemaakt. In de praktijk kan soms blijken dat er hier en daar een

tandje bij moet, maar er zijn zeker verbeteringen zichtbaar. De vreemdelingenpolitie gaat alleen mee op controle als men verwacht illegale werknemers aan te treffen. De regering is voornemens om een medewerkingsverplichting van de werkgever in de Wet arbeid vreemdelingen op te nemen. Dan kan bij een controle waaraan de vreemdelingenpolitie niet deelneemt toch de identiteit van een individu worden vastgesteld. De boete op het niet voldoen aan deze verplichting wordt net zo hoog als ware er een illegaal werkende aangetroffen. Deze wijziging van de WAV is een reactie op de pleidooien voor omkering van de bewijslast. De bezwaren die daaraan kleven, kunnen op deze manier worden onderzocht.

De Arbeidsinspectie moet haar capaciteit effectief inzetten. Dat vereist veel voorwerk. Door ervaring en opgebouwde deskundigheid weet men steeds beter waar en wie men moet controleren. De inspectie kan echter niet delen van de sector volledig negeren, dus worden ook verondersteld bonafide werkgevers gecontroleerd. De nadruk ligt uiteraard op de vijver waar men denkt de meeste vissen te kunnen vangen. Bij invoering van het keurmerk zal ook steekproefsgewijs de effectiviteit daarvan getoetst worden. Het bezit van een keurmerk kan nooit betekenen dat de Arbeidsinspectie niet op bezoek komt. Voldoet een bedrijf niet aan de normen van de branche, dan bevindt het zich aan de verkeerde kant van de streep en zal de Arbeidsinspectie regelmatig langskomen.

Het aantal inspecteurs dat wordt ingezet, is afhankelijk van de grootte van het bedrijf. Daarbij komt dat de veiligheid van de betrokkenen gegarandeerd moet worden. Soms lijkt een bedrijf door een grote overmacht aan controleurs benaderd te worden, maar daar zijn altijd zeer goede redenen voor. De staatssecretaris zal met de Arbeidsinspectie overleggen over de vraag of in sommige gevallen nazorg kan worden geboden.

In sommige branches wordt vaker en met meer nadruk gecontroleerd dan in andere vanwege de risicoafweging. Er is echter geen algemeen pakkanscriterium te ontwikkelen. Van de 500 administratieve controles door de Arbeidsinspectie in 2005 is 75% uitgevoerd bij niet-gecertificeerde en 25% bij gecertificeerde uitzendbureaus. In 2006 zullen in totaal 11 000 controles worden uitgevoerd, inclusief de specifieke controles op uitzendbureaus. Ook buitenlandse ondernemingen worden gecontroleerd.

Sinds 1 oktober werken Arbeidsinspectie en SIOD intensiever samen bij onderzoeken naar inleners, onder andere in tuinbouw en fruitteelt.

Wanneer er na de controle door de Arbeidsinspectie een vermoeden van fraude bestaat, stelt de SIOD direct een strafrechtelijk onderzoek in. Intensivering van de samenwerking van SIOD en Arbeidsinspectie met andere handhavingsinstanties heeft de aandacht van de staatssecretaris.

De maatregelen om fraude te bestrijden worden niet opgehouden door de wijziging van de WAV. Arbeidsinspectie en SIOD zijn al uitgebreid. Op 1 januari 2005 is de bestuurlijke boete geïntroduceerd. De interventieteams zijn gestart en deze werkwijze wordt voortgezet. Op 1 juli van het volgend jaar zal de eerstedagsmelding zijn ingevoerd.

Het principe van «naming and shaming» heeft een aantal nadelen. Het kan tot verwarring leiden en het kan contraproductief werken. Mocht echter blijken dat de aangekondigde maatregelen niet voldoende zijn, dan kan overwogen worden om alsnog een vorm van naming and shaming in te voeren.

De behandeling van het verzoek van de VIA tot het instellen van een voorlopige voorziening heeft vandaag plaatsgevonden. De uitkomst daarvan is nog niet bekend.

Het is zeker niet de bedoeling om de taken van de Arbeidsinspectie bij bestrijding van de fraude door de introductie van de NEN-norm te privatiseren. Deze inspectie blijft zelfstandig controleren, ook bij bedrijven met een keurmerk. De Kamervragen over de internationale chauffeurs worden binnen de gestelde termijn beantwoord.

Het uitbrengen van het rapport over uitzendbureaus had geen enkele relatie met de agendering van dit algemeen overleg.

Via de NEN-norm wordt niet gecontroleerd of het cao-loon wordt uitbetaald. Dat is een zaak van de betrokken partijen. Individuele werknemers die menen een te laag loon te ontvangen, kunnen naar de rechter stappen. Dat is geen taak van de Arbeidsinspectie. Het is de bedoeling dat artikel 8 van de Wet Allocatie arbeidskrachten Door Intermediairs (WAADI) inzake de loonverhoudingsnorm onderdeel wordt van de NEN-norm. De staatssecretaris zegt toe, de Kamer daarover schriftelijk nader te informeren. In de brief van 8 juni is met verwijzing naar de vierde tranche van de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht aangegeven dat het opleggen van een bestuurlijke boete verboden is wanneer aan een overtreder wegens dezelfde overtreding reeds eerder een bestuurlijke boete is opgelegd (ne bis in idem).

De **staatssecretaris van Financiën** herinnert eraan dat de regering aanvankelijk voorstellen heeft gedaan voor een vergunningstelsel voor uitzendbureaus omdat de branche te weinig aanzetten deed tot zelfregulering. De afgelopen maanden heeft de staatssecretaris zich een aantal malen zeer hard over deze sector uitgelaten en dat heeft tot positieve resultaten geleid. Dit geldt echter nog voornamelijk voor het brancheniveau, want uit veldonderzoek blijkt dat er op bedrijfsniveau nog steeds problemen zijn. Na sterke druk heeft de sector stappen in de richting van zelfregulering via certificering gezet.

De NEN-norm betreft puur private zelfregulering. De Belastingdienst controleert op basis van risicoselectie. Het is goed dat een branche zelf zicht houdt op de indicatoren. Uitgangspunt is het geven van vertrouwen. De betrokken departementen en de sector hebben een goede inhoudelijke dialoog gevoerd die uitzicht biedt op een goede samenwerking, ook voor de volgende fases.

De NEN-norm bevat veel goede elementen, zoals de frequentie van de audits, en lijkt redelijk compleet. De eisen bij certificering gaan minder ver dan bij vergunningverlening. Het is gewenst dat nog een aantal bepalingen wordt toegevoegd, zoals een verklaring van goed gedrag en informatie over een eventueel faillissement. Een andere goede aanvulling is een verklaring van de Belastingdienst omtrent het betalingsgedrag van de betrokken ondernemer. Dit alles kan bijdragen aan verbetering van het imago van de sector.

Invoering van de NEN-norm betekent geen privatisering van het toezicht. Een en ander wordt echter wel betrokken bij de risicoselectie. Naarmate de certificering beter vorm krijgt, zal zij een sterkere indicator voor de Belastingdienst worden. Als de zelfregulering niet blijkt te werken, zal de Kamer ongetwijfeld aandringen op een vergunningensysteem.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Mosterd** (CDA) zal ten aanzien van de zelfregulering de vinger aan de pols houden.

De heer **De Wit** (SP) merkt op dat de Kamer in actie zal komen als blijkt dat de certificering ondeugdelijk is. Hij roept de staatssecretaris op, waakzaam te blijven ten aanzien van de beroepszaak van de VIA. Er dient adequaat gecontroleerd te worden op naleving van de juiste cao.

Mevrouw **Adelmund** (PvdA) wacht de ontwikkelingen rond de NEN-norm af.

De **staatssecretarissen** nemen kennis van de conclusies van de Kamer.

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

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Tichelaar

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