

Vergaderjaar 2004–2005

17 050

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

Nr. 292

¹ Samenstelling:

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

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

² Samenstelling:

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

Plv. leden: Rouvoet (ChristenUnie), Dittrich (D66), Koenders (PvdA), Van Beek (VVD), Balemans (VVD), Kortenhorst (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Duyvendak (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), De Ruiter (SP), Mosterd (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Omtzigt (CDA), Eerdmans (LPF), Noorman-den Uyl (PvdA), Van Bommel (SP), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), Rambocus (CDA), Stuurman (PvdA), Luchtenveld (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA) en Bibi de Vries (VVD).

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 31 maart 2005

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ en de vaste commissie voor Financiën² hebben op 2 maart 2005 overleg gevoerd met staatssecretaris Van Hoof van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en staatssecretaris Wijn van Financiën over:

- **de brief van de staatssecretarissen van SZW en van Financiën d.d. 5 november 2004 inzake vergunningen uitzendbranche (17 050, nr. 274);**
- **de brief van de staatssecretarissen van SZW en van Financiën d.d. 24 februari 2004 inzake bestrijding fraude uitzendbranche (17 050, nr. 285).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Bruls** (CDA) merkt op dat illegale arbeid en frauduleus handelen op de arbeidsmarkt leidt tot oneerlijke concurrentie, uitbuiting van werkzoekenden, imagooverlies voor vele sectoren in Nederland, schade voor economische sectoren en een verlies van miljoenen aan sociale premies en belastingen. Volkomen terecht maakt het kabinet er werk van om werkgevers, tussenpersonen en bemiddelingsorganisaties die wet- en regelgeving ontduiken hard en snel aan te pakken. Daarbij moet het niet alleen gaan om repressieve maatregelen en een controlerende taak van de overheid. Het is van belang dat het zelfregulerend vermogen van de uitzendbranche versterkt wordt. Daar kan de overheid bijvoorbeeld een rol in spelen door een onafhankelijke stichting die via certificering probeert de bokken van de schapen te scheiden publiekelijk te ondersteunen. Een belangrijke conclusie uit het rapport van Research voor Beleid is dat elk systeem waarvoor gekozen wordt, staat of valt met handhaving. Hoe staat het met de uitvoering van de maatregelen die vorig jaar zijn aangekondigd en die besproken zijn in het algemeen overleg van mei 2004? Welke effecten worden hiermee gerealiseerd? Wanneer krijgt de Kamer meer inzicht in de kwantitatieve effectmetingen die al verschillende malen zijn toegezegd? Een zekere regulering van de branche is nodig. Het is echter de vraag of invoering van een exploitatievergunning de illegale arbeid en fraude terug zal dringen. Op 1 juli 1998 is het vergunningstelsel

afgeschaft omdat het geen effect had. De praktijk was dat degenen die illegaal of frauduleus wilden handelen «onder water» gingen. De CDA-fractie is voorstander van een keurmerksysteem waar men vrijwillig lid van kan worden. Degenen die daaraan meedoen hebben niets te verbergen. Degenen die niet meedoen zullen extra gecontroleerd worden. Dit systeem stimuleert dat de goedwillende bedrijven mee willen doen aan de financiering van een dergelijk certificeringstelsel. Overigens hoeft hieraan, zoals de ABU (Algemene Bond Uitzendondernemingen) ook voorstelt, geen vrijwaring van aansprakelijkheid van inlenende werkgevers gekoppeld te worden.

De heer Bruls stelt dat het voorstel van beide staatssecretarissen de nodige vragen oproept. Waarom moet de exploitatievergunning op naam van de onderneming komen? Waarom is ervoor gekozen dat de beleidsbepalers in de onderneming een verklaring omtrent het gedrag leveren? Wie zijn de beleidsbepalers in de onderneming? Die zijn toch gemakkelijk te wisselen? Gaat het dan om elke onderneming die zich incidenteel of structureel bezighoudt met personeelsbemiddeling c.q. inleen of gaat het alleen om uitzendbureaus? Het zou niet alleen om uitzendbureaus mogen gaan, anders wordt het voor elke ondernemer interessant om zich niet meer uitzendbureau te noemen, geen vergunning aan te vragen en vervolgens duizenden illegale werknemers aan het werk te zetten. Het voorstellen van de bewindslieden is een voortdurende controle van de vergunning tijdens de rit. Dat is een belangrijk verschil met een certificeringstelsel. De overheid zal dit moeten uitvoeren en betalen. Hoeveel extra kosten zal dit genereren? Welke positieve prikkel is er voor bedrijven om zich aan de wet te houden als het voor iedereen verplicht wordt een vergunning aan te vragen. De waarborgsom van € 75 000 vormt een belemmering voor startende en kleine ondernemers. België heeft in dit opzicht als lichtend voorbeeld gediend. Zijn de fraude en illegaliteit in België sinds de invoering van een waarborgsom afgenomen? Het mag niet zo zijn dat de kleine gespecialiseerde uitzendbureaus door de invoering van zo'n waarborgsom het loodje moeten leggen terwijl de grote malafide bedrijven, die genoeg geld uit het zwarte circuit hebben verdiend, vrolijk verdergaan alsof er niets aan de hand is.

De heer **Weekers** (VVD) is er niet van overtuigd dat het systeem van overheidsregulering via een vergunningstelsel tot de gewenste resultaten leidt, namelijk een stevige aanpak van malafide praktijken in de uitzendbranche. Dat wil zeggen dat er sprake moet zijn van een grote pakkans. Malafide praktijken blijven namelijk voortwoekeren als de pakkans klein is. Uit het onderzoek dat het kabinet heeft laten instellen blijkt dat het effect van invoering van een exploitatievergunning neutraal is. Het leidt echter wel tot extra bureaucratie. Tegen die achtergrond is het beter om er niet aan te beginnen, want dan ontstaat er alleen maar extra onvrede onder de bonafide ondernemers. Het is immers de bedoeling om de malafide uitzenders uit te schakelen. Hoe staat het met de rapportage over de kwantificering van de effecten?

De heer Weekers vindt dat de invoering van een waarborgsom van € 75 000 een te hoge drempel opwerpt. Wat is het effect van de invoering van een waarborgsom in België geweest? Heeft men daar alle malafide ondernemers het ondernemerschap kunnen ontnemen? Zijn die ondernemers niet «onder water» gegaan? Het opwerpen van extra drempels leidt ertoe dat nieuwe bonafide ondernemers niet tot deze markt kunnen toetreden. Dit staat toch lijnrecht tegenover de maatregel die in 1998 is genomen, namelijk afschaffing van het toenmalige vergunningensysteem juist om de marktwerking en de arbeidsparticipatie te bevorderen? Een goed certificeringssysteem, zoals de branche zelf heeft opgezet, waardoor het kaf van het koren gescheiden wordt, kan een hulpmiddel zijn bij een goede handhaving door de overheid. De handhavers zouden zich dan vooral moeten richten op ondernemers die niet gecertificeerd zijn. Wel zal

er af en toe steekproefsgewijs bij de gecertificeerde bedrijven moeten worden gecontroleerd. Het blijft namelijk zelfregulering. Dat kan zich niet geheel aan overheidscontrole onttrekken.

Het kabinet is positief over «naming and shaming». Op welke wijze wordt dit uitgewerkt? Wordt gedacht aan een aanpassing van het boetesysteem in de Wet arbeid vreemdelingen? Wil het kabinet dit wellicht exclusief koppelen aan het invoeren van een vergunningsstelsel? Een groot bezwaar tegen een vergunningsstelsel is, zoals ook het kabinet aangeeft, dat het geen garantie is voor bonafiditeit. Vinden de bewindslieden dat dit schijnzekerheid biedt?

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66) deelt de intentie van beide staatssecretarissen om van de uitzendbranche weer een gezonde branche te maken. Eind jaren negentig is de uitzendvergunning afgeschaft met als doel de markt te flexibiliseren. Dat doel is goed. Er is echter een probleem. Naast de 3000 goede uitzendbureaus zijn er 6600 malafide uitzendbureaus. Dat houdt in dat de goede uitzendbureaus een omzet van 1 mld euro mislopen. Het houdt ook in dat er wordt gesjoemeld en gefraudeerd. Daardoor loopt de Staat zo'n 250 mln euro aan belastingen en premies mis. Per jaar worden honderdduizenden aan werk geholpen die daar niet de papieren voor hebben.

Mevrouw Koşer Kaya wil graag dat het gezonde deel van de branche kan blijven werken zoals nu. Er moeten geen oplossingen gezocht worden die de bureaucratie versterken waardoor het werken gewone werkgevers onmogelijk wordt gemaakt. De overheid moet waar nodig hard optreden. Het heeft geen zin vergunningen verplicht te stellen voor bedrijven die al hebben bewezen zich niets aan te trekken van welke wetgeving dan ook. De overheid moet problemen aanpakken en geen problemen scheppen. Met de invoering van een waarborgsom van € 75 000 voor uitzendbureaus wordt schijnbonafiditeit gecreëerd. Verder versterkt het de ondoorzichtigheid en de bureaucratie. Sjoemelende bedrijven betalen dat bedrag wel. Bovendien ontmoedigt het startende bedrijven. Het Europese Hof heeft in eerdere zaken bepaald dat een waarborgsom ter dekking van te betalen sociale premies in strijd is met artikel 49 van het EG-verdrag. Momenteel is een soortgelijke zaak aanhangig bij het Hof. In dit verband is er ook een relatie met de dienstenrichtlijn. Hierin streeft Nederland naar het verbeteren van de voorwaarden voor het vrije verkeer van diensten en de vrije vestiging. De dienstenrichtlijn laat de mogelijkheid open om vergunningen te vereisen. Deze dienen echter wel proportioneel en noodzakelijk te zijn. Mede in het licht van de aangehaalde jurisprudentie is de voorgestelde vergunning niet proportioneel. Bovendien geeft het een verkeerde indruk in de Brusselse onderhandelingen.

Mevrouw Koşer Kaya is voorstander van certificering. De inleners die zaken doen met een gecertificeerd bureau zouden geen naheffingen en boetes moeten krijgen als er onregelmatigheden optreden. Als er bij een gecertificeerd uitzendbureau toch onregelmatigheden aan het licht komen, lopen de bureaus de financiële en de strafrechtelijke risico's. Daarna moet de certificering uiteraard worden afgepakt. Met inleners die in het sjoemelende circuit op zoek gaan naar uitzendkrachten hoeft de overheid geen clementie te hebben.

Aanscherping van de controles is noodzakelijk. Daarvoor is een plan van aanpak nodig. Kunnen de bewindslieden toezeggen zo snel mogelijk met een gericht plan te komen om de slechte bureaus aan te pakken? Worden die sjoemelende bureaus eigenlijk wel gecontroleerd? Zo ja, met welke frequentie? Worden er resultaten geboekt? Bestaat er angst om de controletaak uit te voeren? In het Jaarplan Arbeidsinspectie 2005 wordt de indruk gewekt dat de Arbeidsinspectie een reactieve en ambtelijke werkwijze hanteert en er te weinig op uittrekt om ter plekke te controleren. Kan dit punt meegenomen worden in het plan van aanpak?

Er zijn instrumenten om slechte bureaus aan te pakken, waaronder boetes, strafrechtelijke vervolging, civiele procedures. Dit om valsheid in geschrifte, fraude, moderne slavernij en geleden schade aan te pakken. Hier moet zwaar op worden ingezet. Maakt de overheid gebruik van deze instrumenten? Zo ja, levert het iets op? Waarom zijn er drie diensten – de Belastingdienst, het UWV en de Arbeidsinspectie-nodig om in de uitzendwereld controles uit te voeren? Dat moet toch doeltreffender kunnen en, zo nodig, met de sterke arm.

Mevrouw **Bussemaker** (PvdA) constateert dat het kabinetsvoorstel inzake bestrijding fraude uitzendbranche geen oplossingen biedt die leiden tot het weren van malafide uitzendbureaus van de markt. Een kabinet dat minder regels wil, voert met het voorstel van de exploitatievergunning meer regels in, waarvan het bovendien twijfelachtig is of zij zullen werken. Hiermee wordt een schijnoplossing gecreëerd, omdat bedrijven maar een keer, bij oprichting, gecontroleerd worden. Bovendien is het de vraag wie zomaar € 75 000 borg kan betalen. Nieuwe toetreders zullen alleen maar belemmerd worden om de markt op te gaan, terwijl de overheid die nieuwe toetreders juist een kans wil geven. Invoering van een vergunning betekent een lastenverzwaring voor bedrijven. De situatie in België leert dat malafide bedrijven op deze manier hun bonafiditeit min of meer kunnen kopen. Is er op dit punt informatie over de Belgische aanpak beschikbaar?

Het recente rapport over maatregelen ter bestrijding van fraude en illegale bemiddeling in de uitzendbranche wijst uit dat het invoeren van een exploitatievergunning geen positief effect heeft. De conclusie van het rapport is 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. Wat is dan de zin van het invoeren van zo'n ingewikkelde en omslachtige vergunning? Het rapport stelt onder andere op pagina 27 dat afgaande op de meningen van de verschillende partijen een exploitatievergunning gebaseerd op de voorgestelde criteria niet bijdraagt aan een goede scheiding tussen bonafide en malafide bedrijven. Er moet in ieder geval een begrip zijn van de bedrijven waar het om gaat om maatregelen met effect uit te kunnen voeren. Kunnen beide bewindslieden reageren op deze conclusie uit het rapport? In de brief van de regering van 24 februari staat dat het weren van de malafide uitzendbureaus zwaarder weegt dan de waarborgsom. Uit dit onderzoek blijkt echter dat het maar de vraag is of die malafide uitzendbureaus geweerd worden.

Mevrouw Bussemaker is voor zelfregulering binnen de uitzendbranche met ondersteuning door de overheid via een APK-keuring (Algemene Periodieke Keuring), waarbij de overheid een periodieke toetsing voorschrijft, maar de uitvoering daarvan overlaat aan gecertificeerde particulieren. Dit is een effectieve maatregel die bovendien op draagvlak kan rekenen. Dat is geen onbelangrijke factor als het erom gaat dat maatregelen daadwerkelijk effect hebben. Volgens het kabinet is een systeem van certificering met APK voor de uitzendbranche duurder dan een exploitatiesysteem. De bijbehorende berekening is echter niet overtuigend. Het is toch vreemd dat de werkgevers en de uitzendbranche zelf een duidelijke voorkeur uitspreken voor certificering met het APK-model ondanks deze kostenfactor. Blijkbaar is het effectiever dan een exploitatiesysteem. Zij vindt dat alleen in het uiterste noodgeval, als er geen andere oplossing meer voorhanden is, overgegaan kan worden tot toepassing van artikel 12 WAADI (Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs).

Het is van belang dat de pakkans vergroot wordt. Steeds vaker komt naar voren dat vooral gecontroleerd wordt bij bonafide ondernemingen waar de administratie op orde is. Hoe gaat het kabinet ervoor zorgen dat de

Arbeidsinspectie gaat controleren bij malafide ondernemingen? Wellicht kan «naming and shaming» hierin een rol spelen.

De heer **De Wit** (SP) vindt het een slechte zaak dat uit het rapport van Research voor Beleid blijkt dat twee derde van de uitzendsector malafide is. Hij steunt het voorstel van de staatssecretarissen van SZW en Financiën om een vergunning in te voeren om de malafide praktijken in de uitzendbranche te bestrijden. De reactie van de gezamenlijke werkgeversorganisaties is verbijsterend. Zij hebben weliswaar kritiek op de voorgestelde exploitatievergunning, maar zij denken niet mee over alternatieven en reiken geen oplossingen aan. Geconstateerd kan worden dat er een markt is voor de malafide uitzendbureaus. Deze bureaus zouden niet kunnen functioneren, als de werkgevers geen gebruik van hun diensten maken. Hoe is het mogelijk dat de werkgeversorganisaties dit probleem zo gemakkelijk terzijde schuiven? Kennelijk zijn er onder hun achterban mensen die profiteren van deze wantoestanden. Het is belangrijk daar de vinger op te leggen.

De bewindspersonen vinden dat de exploitatievergunning verstrekt moet worden door de Kamer van Koophandel. Is dat de juiste instantie? De Kamer van Koophandel is toch min of meer een belangenvertegenwoordiger van de gezamenlijke ondernemingen in een bepaalde regio. In hoeverre is de onafhankelijkheid van de Kamer van Koophandel gewaarborgd ten opzichte van de verschillende bureaus? De exploitatievergunning is het juiste middel om de uitzendbureaus aan te pakken. Deze maatregel alleen nog niet ver genoeg. Gezien de huidige praktijk, waarin mensen moeten werken onder slechte arbeidsomstandigheden, met slechte huisvesting, is het beter om terug te gaan naar de situatie van voor 1998 waarin een strakke vergunning werd verleend. Die vergunning zou dan wel uitgebreid moeten worden tot zaken als arbeidsomstandigheden en huisvesting. Zijn de bewindspersonen het ermee eens dat de voorgestelde vergunning niet ver genoeg gaat? De heer De Wit wijst op het belang van een strikte handhaving. Hoe wordt die handhaving vormgegeven?

Hoe denken de bewindslieden over de privé-aansprakelijkheid van de ondernemer die een malafide onderneming drijft? Zijn werkgevers die gebruik maken van malafide uitzendbureaus aansprakelijk te stellen? In feite profiteren zij van illegale praktijken.

Het antwoord van de bewindslieden

De **staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid** verwijst naar het algemeen overleg van 26 mei 2004 waarin een pakket maatregelen is voorgesteld ter bestrijding van de fraude en de illegaliteit in de uitzendbranche. Onder andere is toen voorgesteld een vestigingsvergunning te introduceren. De kritiek van de Kamer daarop was dat een dergelijke vergunning te licht is en dat er te weinig controlemogelijkheden zijn tijdens de looptijd van die vergunning. Die kritiek is meegenomen en vertaald in het voorstel dat de Kamer met brief van 5 november 2004 is toegezonden.

In het voorstel van beide staatssecretarissen wordt teruggekomen op de deregulering van 1998 omdat de sector met eigen regulering en een eigen vergunningstelsel geen kans heeft gezien om de ontstane chaos te voorkomen. Er is in ernstige mate sprake van fraude en illegaliteit in de uitzendbranche. De inzet van het kabinet is om aan die problemen een einde te maken met behulp van een vergunningstelsel dat de zelfregulering niet aantast. Dat stelsel wordt ingevoerd zonder dat er extra administratieve lasten gegenereerd worden buiten wat voor de huidige certificering aan de orde is. Men hoeft dus geen andere gegevens aan te reiken dan men in het kader van de certificering doet.

Het rapport van Research voor Beleid, dat een inventarisatie heeft

gemaakt van alle betrokken spelers op het veld – de NBBU, de ABU, VNO-NCW, de inleners, de controleurs, Belastingdienst en UWV – geeft verschillende bezwaren tegen de certificering. Een van die bezwaren is dat dit instrument ongeschikt is als handhavingsinstrument. Handhavingsinstrumenten moeten direct en krachtig overheidsingrijpen mogelijk maken. Dat is niet het geval bij certificatie vanwege de manier waarop het georganiseerd is en de periodiciteit tussen de momenten waarop men in het kader van de certificering wordt aangesproken. Daarnaast is bestrijding van misstanden als belastingen premiefraude, illegale tewerkstelling en uitbuiting een taak die behoort bij de door de wetgever aangewezen handhavers en niet elders. Bij de invoering van een certificatiestelling zou in de controle- en handhavingskolom sprake zijn van een nieuw privaatrechtelijk stelsel naast het huidige publiekrechtelijk stelsel. De certificerende instelling gaat als het ware op de stoel van de handhaver zitten, terwijl de certificerende instelling bijvoorbeeld niet kan vaststellen of de certificaathouder aan zijn belasting- en premieplicht heeft voldaan. Die rol hoort bij de overheidsinstanties. Het zou een stelsel zijn dat zeer hybride is. Dat hybride karakter vindt het kabinet onwenselijk vanwege de risico's voor interferentie tussen verschillende signalen en conclusies die daaruit getrokken zouden kunnen worden. Dat betekent dat er een overlap in taken zou ontstaan met als gevolg een onduidelijke rol van alle spelers in het veld, onduidelijkheid in de verdeling van verantwoordelijkheden en bovendien een grote rechtsonzekerheid. Het verplichtende karakter van een APK-keuring betekent dat bedrijven met een keurmerk zich niet langer kunnen onderscheiden van bedrijven zonder keurmerk. Daarmee vervalt een van de belangrijke voordelen voor het bedrijfsleven. Een verplichting tot het bezit van een certificaat geeft geen onderscheidend vermogen. De APK-keuring stelt veel meer eisen aan de certificaathouder dan de vestigingsvergunning. Dat leidt tot hogere administratieve lasten. Bovendien is het systeem aanmerkelijk duurder dan de vestigingsvergunning. Desgevraagd stelt de staatssecretaris dat het niet invoeren van een vestigingsvergunning betekent dat er geen mogelijkheid is om bestuurlijke boetes op het uitzenden zonder vergunning op te leggen. Dat betekent ook dat er geen combinatie mogelijk is met G-rekeningen. De controle tijdens de rit is dan heel ingewikkeld. Een vestigingsvergunning is het ideale middel om een permanente monitoring mogelijk te maken, naast alle andere handhavingsinstrumenten. De staatssecretaris stelt dat de vergunning een drempel moet vormen voor toetreding tot de markt. Tevens is het een middel om achterstallige betalingen en boetes te innen. Er wordt zeker geen schijnbonafiditeit mee gecreëerd, omdat in combinatie met de eigen verantwoordelijkheid van de inlener een tweede slot op het systeem wordt gezet, waardoor het alleen maar beter functioneert. Naar aanleiding van de vraag wat de positieve prikkel is om een exploitatievergunning aan te vragen stelt hij dat het zonder vergunning niet mogelijk is om uit te zenden. Het zonder vergunning uitzenden levert een boete op van maximaal € 450 000 per rechtspersoon. Met betrekking tot de handhaving merkt de staatssecretaris op dat het aantal inspecteurs wordt uitgebreid. Naar verwachting zal in de loop van dit jaar de gewenste sterkte zijn bereikt. Daarnaast is de bestuurlijke boete een zeer effectief middel. Voor een deel zijn er al interventieteams samengesteld. Voor het andere deel vindt nog verdere invulling plaats. Nagegaan wordt hoe de capaciteit maximaal kan worden ingezet. Er wordt een risicoanalyse gemaakt waaruit moet blijken of effectief geopereerd kan worden, zodat er een grote pakkans is van de malafide ondernemers. Er worden repeterende controles uitgevoerd bij notoire overtreders. Er vinden verbeteringen plaats in de samenwerking tussen de verschillende instanties die betrokken zijn bij handhaving. Een aanzienlijk deel van de capaciteit van de SIOD (Sociale inlichtingen- en opsporingsdienst) wordt ingezet op de aanpak van malafide constructies in het uitzendwezen. Er

zijn mogelijkheden om over te gaan tot «naming and shaming». Hierover zal de staatssecretaris meer duidelijkheid geven bij het aanbieden van het wetsvoorstel.

De staatssecretaris legt uit dat gekozen is voor de Kamer van Koophandel als verstrekker van de vergunning, omdat dit de instantie is waar alle ondernemers geregistreerd worden, men al ervaring heeft met het verstrekken van vergunningen en de kosten laag zijn. Het is daarom mogelijk de vergunning snel en efficiënt te verstrekken. Ook de bereikbaarheid van de Kamer van Koophandel is groot, omdat de verschillende kamers over het land verspreid zijn. De Kamer van Koophandel staat onder toezicht van het ministerie van Economische Zaken.

De **staatssecretaris van Financiën** ziet de uitzendbranche niet als een branche die bekend staat om zijn proactief zelfreinigend vermogen. De problematiek van de illegaliteit en fraude in deze branche is een heel weerbarstige, die niet van de ene op de andere dag op te lossen is. Het kabinet presenteert nu de harde aanpak waar de Kamer in het algemeen overleg van 26 mei 2004 om heeft gevraagd. Er is op dit moment in deze markt sprake van een te vrije toe- en uittreding van bedrijven. Handhavers worden daar gek van. Op het moment dat het ene bedrijf gepakt is, komt het volgende alweer op de markt. Het is van belang ervoor te zorgen dat er een drempel wordt opgeworpen waardoor die al te vrije toe- en uittreding moeilijk wordt. Daarvoor is de waarborgsom in het leven geroepen. De staatssecretaris stelt dat men in Vlaanderen al naar tevredenheid met een waarborgsom werkt. Hij legt de werking van dit instrument uit. Er wordt € 75 000 gestort op een G-rekening, een geblokkeerde rekening. Dat bedrag kan worden aangesproken voor boetes en voor naheffingen. Dat geld mag pas vrijgegeven worden als Belastingdienst en UWV daar toestemming voor verlenen. Het onderliggende bedrijf kan toe- en uittreden, maar dat geld staat er. Daarmee heeft de overheid een claim, wat er onderliggend ook gebeurt. In de praktijk zullen bonafide uitzendbureaus er geen nadeel van ondervinden, omdat banken over het algemeen toe zullen staan dat zij op een andere rekening hetzelfde bedrag negatief staan. Dan worden de bedragen met elkaar gesaldeerd en per saldo staat het desbetreffende bedrijf op nul. Daar rekenen de banken gemiddeld 0,5% voor, wat neerkomt op € 375 op jaarbasis. Dit zullen banken natuurlijk niet doen voor malafide uitzendbureaus. De malafide uitzendbureaus hebben in ieder geval de financiële pijn van € 75 000 als zij van de markt verdwijnen.

Aan de hand van een voorbeeld verklaart de staatssecretaris waarom de waarborgsom van € 75 000 proportioneel is. Een klein uitzendbureau dat met 10 volledig zwart betaalde uitzendkrachten werkt met een uurloon per werknemer van € 8, waarbij de kosten voor de inlener € 15 zijn, heeft een periode tussen de 6 tot 9 maanden nodig om een winst te maken van € 75 000. Die periode is ongeveer gelijk aan de tijd die Belastingdienst en Arbeidsinspectie nodig hebben om malafide uitzendbureaus op het spoor te komen. In die zin is het bedrag proportioneel.

De staatssecretaris gaat in op de jurisprudentie volgens het Europese recht. Het betreft hier een Italiaanse zaak waarbij het gaat om een waarborgsom van € 350 000. Bij de proportionaliteit daarvan kunnen vraagtekens geplaatst worden. Voorts heeft de Europese Unie te maken met eerlijke concurrentie, vrije vestiging van bedrijven. Bij het Europese recht kan het fout gaan als het gaat om de vraag of er sprake is van generieke werking. Daarom is ervoor gekozen dat alle bedrijven die in Nederland opereren, van welke origine dan ook, die € 75 000 op een G-rekening hebben. Uiteraard kan er rekening mee gehouden worden als een onderneming in een ander land al een hoge waarborgsom heeft moeten betalen. Wat de eventuele strijdigheid met de concept-dienstenrichtlijn betreft stelt de staatssecretaris dat het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid niet aangetast mag worden. Er wordt dan ook voor gewaakt dat

het gewenste niveau van sociale bescherming in Nederland niet wordt aangetast. Dat betekent dat het instellen van vergunningsvoorschriften of een waarborgsom volstrekt in overeenstemming kunnen zijn met de concept-dienstenrichtlijn.

De staatssecretaris vat samen dat de waarborgsom van € 75 000 de bonafide bedrijven van de malafide bedrijven scheidt. De kosten ervan zijn te overzien. Het is een drempel die, gegeven de chaos die momenteel op de markt heerst, gerechtvaardigd is. Het bedrag is proportioneel. Het instrument biedt de handhavers een handvat.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Bruls** (CDA) is buitengewoon teleurgesteld over het antwoord van beide bewindslieden. De staatssecretaris van Sociale Zaken heeft niets toegevoegd aan de argumenten in de brief van 5 november. Eerst wordt een certificeringstelsel als handhavingsinstrument voorgeschoteld en vervolgens wordt er gesteld dat het niet klopt. Alsof een vergunningstelsel een handhavingsinstrument is. Er is toch ook geen vergunningstelsel nodig om premies en sociale lasten bij de bakker te halen? Het is te absurd voor woorden. De heer Bruls deelt mede dat zijn fractie hierover een VAO zal aanvragen en daarbij een motie zal indienen.

De heer **Weekers** (VVD) is er door het antwoord van beide bewindslieden niet van overtuigd dat het vergunningsstelsel dat zij voorstellen echt effectief is. In het rapport van Research voor Beleid staat duidelijk dat er op zichzelf veel draagvlak is voor het instellen van een exploitatievergunning, maar dat het dan wel een fatsoenlijke exploitatievergunning moet zijn. Dat kan niet van het voorgestelde systeem gezegd worden. In zijn ogen zal een waarborgsom van € 75 000 voor malafide intermediairs, zeker degenen die onderdeel uit maken van de georganiseerde misdaad, geen belemmering vormen voor continuering van hun praktijken. Voor startende bonafide ondernemers kan de drempel hierdoor juist te hoog zijn om toe te treden. Hij onderschrijft de conclusie in het rapport van Research voor Beleid dat de effectiviteit van de maatregel in de huidige vorm onvoldoende is, dat het alleen verbeterd zou kunnen worden door een strenge invulling van de eisen en dat een aanpassing van de waarborgsom nodig is. Het kabinet is niet bereid om die aanpassingen door te voeren. De VVD-fractie is daarom tegen invoering van het voorgestelde vergunningsstelsel.

Mevrouw **Koşer Kaya** (D66) is eveneens zeer teleurgesteld over de antwoorden van beide staatssecretarissen. Naar aanleiding van het antwoord van de staatssecretaris van Financiën merkt zij op dat de overheid kennelijk een periode van 6 tot 9 maanden nodig heeft om door te krijgen of een bureau sjoemelt. Hoe moet een bank dan weten of dat bureau bonafide of malafide is? Het probleem zit bij de sjoemelende bedrijven. Die bedrijven moeten aangepakt worden. Daar zijn al instrumenten voor. Die zouden verzaamd moeten worden. Eventueel kan de privaatrechtelijke kant van de zaak meegenomen worden. Zij benadrukt dat er maatwerk geleverd moet worden.

Mevrouw **Bussemaker** (PvdA) is voorstander van invoering van een APK-systeem. Zij is geneigd een aantal nadelen van het door het kabinet voorgestelde systeem voor lief te nemen als de garantie gegeven kan worden dat de malafide bureaus van de markt worden geweerd. Die overtuiging heeft zij echter niet. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is niet ingegaan op door haar gestelde vragen en heeft veel nieuwe onduidelijkheid gecreëerd. Zij verzoekt de staatssecretaris van Financiën een aantal zaken met betrekking tot de waarborgsom op

papier te zetten voor de Kamer, zoals de werking van de G-rekening, de ervaringen in Vlaanderen en de zesmaandenproblematiek.

De heer **De Wit** (SP) verzoekt de staatssecretaris van Sociale Zaken alsnog in te gaan op de vraag over de privé-aansprakelijkheid van de ondernemer en op de aansprakelijkheid van werkgevers die gebruik maken van malafide praktijken, die daarmee in feite het strafrecht ondersteunen.

De heer De Wit steunt de lijn van het kabinet, zij het dat hij nog een aanscherping voor ogen heeft. Bij de behandeling van het wetsvoorstel zal daar echter nog voldoende mogelijkheid voor zijn.

De **staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid** verwijst wat de aansprakelijkheid van de ondernemer betreft naar de bestuurders-aansprakelijkheid op grond van de invorderingswet. De inlener van het personeel via een malafide bedrijf blijft aansprakelijk volgens de Invorderingswet artikel 34 en de Coördinatiewet artikel 16a. Eventueel zouden die artikelen nog aangescherpt kunnen worden.

De staatssecretaris betreurt het dat zijn antwoord in eerste termijn niet overtuigend was. Hij vindt certificeringssystemen aangevuld met een APK-keuring geen goed alternatief. Hij is bereid te onderzoeken of het voorliggende vergunningsstelsel nader kan worden aangescherpt en benadrukt dat alleen met dit stelsel een goede handhaving mogelijk is.

De **staatssecretaris van Financiën** zegt toe de Kamer nadere informatie met betrekking tot de waarborgsom voor de behandeling van het VAO toe te sturen.

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

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Tichelaar

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