

Vergaderjaar 2003–2004

17 050

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

Nr. 261

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 april 2004

1. Inleiding

De uitzendbranche wordt momenteel verstoord door grootschalige fraude en illegaliteit. Deze fraude en illegaliteit neemt vele vormen aan en diverse spelers (uitlener, inlener en uitzendkracht) zijn daarbij betrokken. De economische en sociale ordening wordt bedreigd: uitleners en inleners die zich wél aan de regels houden dreigen weggeconcentreerd te worden; werkzoekenden (veelal illegaal) worden uitgebuit (onderbetaling, slechte huisvesting, slechte arbeidsomstandigheden). Dit zijn in het kort de problemen waar de uitzendbranche thans mee kampt. Precisering van de omvang van het probleem is vanwege de aard van de «duistere» zaken lastig, maar de signalen uit de uitzendbranche en uit inlenende sectoren, alsmede van de inspectie- en controlediensten zijn verontrustend¹. De vormen van wetsovertreding hebben nagenoeg betrekking op elke relevante regelgeving: er wordt geen of te weinig belasting of premie betaald; er werken vreemdelingen zonder de benodigde vergunning; het wettelijk minimumloon of het CAO-loon wordt niet betaald; er wordt met valse of vervalste identiteitsdocumenten geopereerd; regels met betrekking tot arbeidsomstandigheden en werktijden worden met voeten getreden. Door dit alles wordt onder de marktprijs gewerkt en worden bonafide uitleners en inleners uit de markt gedrukt.

Zoals bekend zijn door het kabinet reeds diverse maatregelen getroffen. De uitbreiding van de Arbeidsinspectie (AI), het opzetten van de Sociale Informatie en Opsporingsdienst (SIOD) en het tot stand brengen van interventieteams maken daarvan deel uit; zo ook de invoering van de bestuurlijke boete in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Maar dat is naar onze opvatting nog niet voldoende om het probleem van de fraude en illegaliteit in de uitzendbranche effectief aan te pakken. In de Illegalennota die de Tweede Kamer zeer onlangs heeft bereikt, is een omvangrijk pakket van aanvullende maatregelen aangekondigd.

¹ Bijvoorbeeld het onderzoek van de ABU «Over de grens. Een onderzoek naar illegale activiteiten op het gebied van uitzendarbeid», april 2004.

In deze brief worden deze maatregelen nader uitgewerkt. De maatregelen zullen elk voor zich een eigen weg richting invoering afleggen. Sommige kunnen snel en zonder wetswijziging worden verwezenlijkt, andere zijn complex of vergen wetswijziging. Ook is bij enkele van de voorstellen nog precisering, met nadere raming van kosten, nodig. Een en ander neemt niet weg, dat het hierna te presenteren pakket naar onze mening voor uw kamer een goed beeld geeft van de inzet die wij kiezen om de ontstane situatie krachtig tegemoet te treden.

Overigens heeft de Stichting van de Arbeid op 2 april 2004 gereageerd op de evaluatie van de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs (Waadi) uit mei 2001. Ten aanzien van de bestrijding van het malafide handelen in de uitzendbranche is de Stichting van mening dat in de eerste plaats op zelfregulering moet worden ingezet. De uitzendsector zelf wil nagaan welke mogelijkheden de instelling van een product- of bedrijfsschap voor haar sector zou bieden. Dit onderzoek wachten wij af. Verder brengt de Stichting de mogelijkheid van een (sectorspecifiek) regime op grond van artikel 12 van de Waadi en de invoering van een beperkte vorm van preventief overheidstoezicht in de vorm van vergunning- en/of registratieplicht voor uitzendbureaus naar voren. Deze gedachten komen hierna aan de orde.

2. Ordening van de uitzendbranche

Zoals in de inleiding gesteld, is de economische en sociale ordening in de branche in het geding. Zelfregulering als instrument voor ordening van de branche is op zich de koninklijke weg. Partijen in de branche hebben op dat punt ook veel ondernomen. Zij hebben keurmerken ingesteld; hun cao's bevatten belangrijke ordeningsafspraken en er worden aparte projecten met sectoren gestart om de branche te saneren en fraude en illegaliteit te bestrijden. Deze weg dient verder te worden bewandeld door partijen in de branche. Dat ondersteunen wij van harte. Van groot belang is dat partijen in de branche proberen om meer leden aan zich te binden. Wij weten immers dat het georganiseerde deel van de branche zich doorgaans beter aan de regels houdt dan het andere deel van de branche. Maar, met zelfregulering alleen zijn we er niet. De uitleners en inleners die met ontduiking van regels en uitbuiting van (vaak illegale) werzoekenden, winstkansen zien zijn niet via het instrument van de zelfregulering door de branche tot de orde te roepen.

De afgelopen periode zijn door diverse partijen (bijvoorbeeld ABU en UWV) verschillende voorstellen gedaan die in essentie een of andere vorm van interventie van de overheid behelzen. In de context van ordening is met name het idee van een publiek keurmerk relevant, soms ook wel aangeduid met APK-keuring. Wij zijn nagegaan of het verstandig is de bestaande private keurmerken op te waarderen tot publieke keurmerken; dus publieke certificering.

De voorstellen van ABU en UWV bevatten als belangrijk element dat degene die personeel inleent van een uitlener die over een dergelijk keurmerk beschikt van rechtswege (en onvoorwaardelijk) wordt gevrijwaard van aansprakelijkheid voor de door deze uitlener niet betaalde belastingen en premies. De ratio van deze component uit de voorstellen is dat de vrijwaring als «carrot» zou kunnen werken voor inleners om uitsluitend (risicoloos) zaken te doen met gecertificeerde uitleners. Aldus zou het publieke keurmerk een aantrekkelijk «bezit» worden. Het idee van publieke certificering als instrument voor ordening en sanering van de uitzendbranche hebben wij gewogen en te licht bevonden:

- het geeft veel administratieve rompslomp, voor bedrijven en overheid, elk jaar weer;

- het heeft te weinig aantrekkingskracht op niet-georganiseerden. Een certificeringssysteem bereikt namelijk vooral het gezonde segment van de markt, maar malafide uitleners en inleners niet of nauwelijks. De sanerende werking valt dus naar verwachting tegen;
- de voorgestelde vrijwaring leidt tot belasting- en premiederving;
- het voegt weinig toe aan bestaande handhavinginstrumenten.

In de verkenning van instrumenten is ook gekeken naar de optie om het oude (tot 1 juli 1998 geldende) vergunningstelsel opnieuw in te voeren. Hoewel het oude vergunningstelsel een aantal merites had, is herinvoering geen goede optie. De nadelen die gelden voor een publiek keurmerk doen zich ook voor ten aanzien van een vergunningstelsel zoals we dat kenden. Daar komt bij dat die vergunning teveel inbreuk maakte op de marktwerking.

Dat neemt niet weg, dat de recente wildgroei in de branche zodanige vorm en omvang heeft aangenomen dat, in het totaal van maatregelen, een maatregel die de toegang tot deze markt reguleert gewenst is. Daarom hebben wij gezocht naar een systeem waarin de filterende werking van een vergunningstelsel behouden kan blijven, maar waarbij de nadelen tot een minimum worden beperkt. Wij stellen daarom een lichtere vergunningsvariant voor: een op de ondernemer gerichte vestigingsvergunning. Omdat hij maar één keer hoeft te worden aangevraagd veroorzaakt hij minder administratieve lasten, terwijl hij toch als een zeef of barrière kan dienen. De vestigingsvergunning kan een rol spelen bij de beslissing van de Belastingdienst en UWV om op verzoek van een uitlener met deze een g-rekeningovereenkomst aan te gaan.

Een vestigingsvergunning kan, complementair aan de overige maatregelen, een waardevolle bijdrage leveren aan de sanering van de branche. De vestigingsvergunning zal uiteraard niet de malafide uitleners bereiken; die zullen onverkort hard moeten worden aangepakt (zie hierna te noemen maatregelen).

2a. De hoofdlijnen van de vestigingsvergunning

Om de wildgroei aan (malafide) uitzendbureau's in te dammen zullen in de Waadi (vestigings)eisen worden gesteld 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 (hierna: de ondernemer). Om dergelijke uitleenactiviteiten te kunnen verrichten, dient een ondernemer voor ieder van zijn ondernemingen – waarin dergelijke activiteiten (zullen) plaatsvinden – over een zogenoemde vestigingsvergunning te beschikken. Voorzover niet opgenomen in de vergunningsvereisten genoemd in de Vestigingswet Bedrijven 1954 moet de onderneming zijn ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en Fabrieken en in Nederland gevestigd zijn. Aan een niet in Nederland gevestigd lichaam wordt de eis gesteld dat dit lichaam een leider van een vaste inrichting of een vaste vertegenwoordiger in Nederland heeft. Als in Nederland loonbelasting of sociale verzekeringspremies zijn verschuldigd en het lichaam niet in Nederland is gevestigd, kan de inning van belasting en premies in beginsel worden veilig gesteld door middel van een thans al in de Invorderingswet 1990 respectievelijk de Coördinatiewet Sociale Verzekering (CSV) opgenomen aansprakelijkheidsbepaling ten aanzien van de leider van de vaste inrichting of de vaste vertegenwoordiger in Nederland.

De vestigingsvergunning moet worden aangevraagd door en wordt afgegeven aan de ondernemer. Op basis van deze vestigingsvergunning heeft de ondernemer de bevoegdheid een onderneming of samenwerkingsver-

band van ondernemingen te exploiteren die respectievelijk dat zijn bedrijf maakt van het ter beschikking stellen van werknemers aan een derde om onder diens toezicht of leiding werkzaam te zijn. De vestigingsvergunning wordt derhalve niet verleend op naam van de onderneming. Indien de hiervoor bedoelde ondernemer aan de daartoe gestelde voorwaarden voldoet, wordt de vestigingsvergunning in beginsel voor onbepaalde tijd verleend. De vestigingsvergunning wordt in ieder geval ingetrokken bij gebleken misbruik of fraude. De ondernemer die meerdere ondernemingen exploiteert of gaat exploiteren, dient voor elke onderneming over een afzonderlijke vestigingsvergunning te beschikken. Indien een vergunninghouder zijn onderneming – waarin uitleenactiviteiten plaatsvinden – geheel of gedeeltelijk overdraagt, dient degene die deze activiteiten wil voortzetten over een «eigen» afzonderlijke vestigingsvergunning te beschikken alvorens hij deze activiteiten mag voortzetten.

Ook de ondernemer die voor het tijdstip waarop de vergunningplicht van kracht wordt zijn bedrijf maakt van het ter beschikking stellen van arbeidskrachten aan derden, dient over een vestigingsvergunning te beschikken. Dat betekent dat een dergelijke ondernemer die niet kan voldoen aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een vestigingsvergunning in voorkomend geval geen vestigingsvergunning zal worden verleend.

Om in aanmerking te komen voor een vestigingsvergunning moet de onderneming van degene die de vergunning aanvraagt voldoen aan een aantal kwaliteitseisen (te denken valt aan eisen ten aanzien van onbesproken gedrag, financiële duurzaamheid en transparante personeelsadministratie). De eisen worden nader uitgewerkt.

Het niet voldoen aan de eisen, betekent dat er geen vergunning wordt verstrekt. Indien die reeds is verstrekt en bij controle blijkt dat er niet aan de eisen wordt voldaan, kan de vergunning worden ingetrokken.

Indien wordt gewerkt zonder vergunning of indien de vergunningvoorschriften worden overtreden dienen er sancties te kunnen worden toegepast jegens de uitzender. In het oude vergunningsregime verliep de sanctionering via de Wet op de economische delicten. Met deze wijze van sanctionering zijn geen goede ervaringen opgedaan. Een adequaat lik-op-stuk beleid vereist (ook hier) de inzet van een bestuurlijke boete. Dit aspect wordt meegenomen bij de hiervoor aangekondigde wijziging van de Waadi.

Een lijst van vergunninghoudende uitzendbureaus wordt op Internet (online, actueel) geplaatst of gepubliceerd op ander wijze zodat iedere inlener eenvoudig kan zien of hij te maken heeft met een vergunninghouder. Nog nader te bezien is wie de vergunningen gaat verstrekken. Het toezicht zal bij de Arbeidsinspectie kunnen worden neergelegd.

2b. De vestigingsvergunning en de g(eblokkeerde)-rekening

Aan het inlenen van personeel van een ondernemer die niet over een vestigingsvergunning beschikt, wordt voor de desbetreffende inlener het rechtsgevolg verbonden dat deze zich niet kan vrijwaren van zijn aansprakelijkheid door storting van de loonbelasting en sociale verzekeringspremies op de g(eblokkeerde)-rekening van de ondernemer.

In verband daarmee stemmen de Belastingdienst en UWV alleen in met het verzoek om een g-rekeningovereenkomst aan te gaan indien de ondernemer die de g-rekening aanvraagt over een (geldige) vestigingsvergunning beschikt. Aan de ondernemingen die bij invoering van het hiervoor beschreven vergunningstelsel reeds bestaan, wordt een korte termijn

gegund om aan de voorwaarden voor het verlenen van een vestigingsvergunning te gaan voldoen. Indien de betrokken ondernemer hierin niet slaagt, zullen UWV en Belastingdienst (gezamenlijk) de g-rekeningovereenkomst opzeggen. Teneinde te voorkomen dat de inlener die personeel inleent van een niet-vergunninghouder zijn aansprakelijkheidsrisico alsnog kan afdekken door rechtstreeks gelden te storten in een depot bij de Belastingdienst of bij UWV zal een dergelijke rechtstreekse storting niet in mindering worden gebracht op het bedrag waarvoor betrokkene aansprakelijk is.

3. Afschaffing premierestitutie voor illegaal tewerkgestelde personen/onderzoek mogelijkheid premieheffing van illegalen

Voor een illegaal tewerkgestelde persoon wordt geen premie voor de sociale verzekeringen afgedragen. Deze persoon kan immers ook niet verzekerd zijn. Als deze premies toch zijn betaald, wordt het bedrag op verzoek van de werkgever teruggestort door UWV.

Vanwege het maatschappelijke belang van het tegengaan van illegale tewerkstelling, wordt de vraag opgeworpen, of het toch niet mogelijk moet zijn om in dit geval SV-premies te heffen. Deze vraag is ook bij de parlementaire behandeling van de Koppelingswet¹ en in een Algemeen Overleg over de evaluatie van deze wet² aan de orde geweest. De voorkeur ging ook destijds uit naar uitsluiting aan de uitkeringskant onder handhaving van de verzekeringsplicht van de illegaal tewerkgestelde personen. Uiteindelijk heeft de regering toch geconcludeerd dat het uitsluiten van illegalen van het recht op uitkering onder handhaving van de verzekeringsplicht strijdig is met het verzekeringskarakter van de werknemersverzekeringen. Met de uitsluiting van de kring van verzekerden werd voorkomen dat een schijnlegaliteit werd gecreëerd. Voorts bleek dat ook strijdigheid met in internationale verdragen neergelegde rechtsbeginselen zou kunnen ontstaan indien verzekeringsjaren en pensioenrechten, opgebouwd met illegaal verblijf, vervallen zouden worden verklaard.

De bestrijding van illegale tewerkstelling en daarmee samenhangende fraude is een belangrijk speerpunt van dit kabinet. In het kader van de samenwerking in bijvoorbeeld interventieteams is het belangrijk dat organisaties zoals de Belastingdienst, AI en UWV gelijk gerichte belangen hebben m.b.t. het wegnemen van financieel gewin door de werkgever. Daarom zal opnieuw worden onderzocht of en zo ja welke mogelijkheden er zijn om toch premie te heffen. Bij de uitwerking van de mogelijkheden zullen de destijds gewogen aspecten opnieuw worden gezien en zullen de uitkomsten van eerdere onderzoeken³ worden betrokken. Op korte termijn wordt gezocht naar oplossingen waarbij de Koppelingswet (en daarmee het koppelingsbeginsel) in stand wordt gelaten. Daarbij wordt in overleg met UWV gezien hoe voorkomen kan worden dat UWV gehouden is reeds afgedragen premie terug te betalen aan de werkgever.

4. Wijziging inleners- en ketenaansprakelijkheid

De huidige in de Invorderingswet 1990 en CSV opgenomen regelingen inzake de inleners- en ketenaansprakelijkheid sluiten de aansprakelijkheid uit van de inlener respectievelijk aannemer voor de bestuurlijke boete die is opgelegd aan de uitlener respectievelijk onderaannemer. De artikelen 34 en 35 van de Invorderingswet 1990 en de artikelen 16a en 16b van de CSV zullen zodanig worden aangepast dat de inlener respectievelijk aannemer ook voor deze bestuurlijke boete aansprakelijk kan worden gesteld.

De inlener en aannemer kunnen alleen voor de bestuurlijke boete aansprakelijk worden gesteld als hen een verwijt treft. Van verwijtbaarheid is sprake als (bijvoorbeeld) de inlener wist of behoorde te weten dat de

¹ Wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland, Kamerstukken II 1994/95, 24 233.

² d.d. 1 november 2001.

³ Naar aanleiding van adviesaanvraag heeft Sociale Verzekeringraad aan de Erasmus Universiteit Rotterdam opdracht gegeven te onderzoeken of het bij uitsluiting aan de verzekeringskant mogelijk is om in de fiscale sfeer een maatregel te treffen die het concurrentievoordeel van werkgevers zou wegnemen.

ondernemer van wie hij arbeidskrachten heeft ingeleend de verschuldigde loonbelasting of premies 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. Van iedere inlener mag immers worden verwacht dat hij de nodige zorgvuldigheid betracht bij de selectie van zijn «uitlener». Deze zorgvuldigheid wordt niet in acht genomen indien personeel wordt ingeleend van een niet-vergunninghouder.

5. Wijziging bestuurdersaansprakelijkheid

In het kader van de bestrijding van de fraude in de uitzendbranche wordt de wettelijke regeling inzake bestuurdersaansprakelijkheid op twee onderdelen gewijzigd. Deze wijzigingen, die wij noodzakelijk achten voor een adequate bestrijding van de fraude in deze branche, strekken ertoe om ontwijkingsgedrag te voorkomen zodat de betrokken bestuurders niet langer aansprakelijkheid kunnen ontlopen.

5a. Aansprakelijkheid van de bestuurder voor de aansprakelijkheidsschuld van de rechtspersoon

Bestuurders van rechtspersonen kunnen uitsluitend aansprakelijk worden gesteld voor de «eigen» belastingschulden van de rechtspersoon. Als die rechtspersoon als inlener of aannemer aansprakelijk is, werkt die aansprakelijkheid niet door naar de bestuurder(s) van de rechtspersoon. De aansprakelijkheid van een bestuurder voor de aansprakelijkheidsschuld van de rechtspersoon – waarvan hij bestuurder is – is thans bij wet uitgesloten. Artikel 36 van de Invorderingswet 1990 en artikel 16d van de CSV zullen zodanig worden gewijzigd dat een bestuurder tevens aansprakelijk kan worden gesteld voor de aansprakelijkheidsschuld van het lichaam waarvan hij bestuurder is. Daarmee wordt bewerkstelligd dat (bijvoorbeeld) een inlener diens aansprakelijkheid ten aanzien van een dergelijke aansprakelijkheidsschuld niet (meer) kan ontlopen door het «tussenschuiven» van een rechtspersoon.

5b. Aansprakelijkheid van de bestuurder van een fiscale eenheid voor de omzetbelasting

Voorts zal een lacune in de Invorderingswet 1990 worden weggenomen die hierin bestaat dat bestuurders van lichamen die deel uitmaken van een fiscale eenheid voor de omzetbelasting niet aansprakelijk gesteld kunnen worden voor de «eigen» omzetbelastingsschulden van een dergelijke fiscale eenheid.

Gebleken is dat een bestuurder van een rechtspersoonlijkheid bezittend lichaam in de zin van de Algemene wet inzake rijksbelastingen dat volledig rechtsbevoegd is, voor zover het aan de heffing van de vennootschapsbelasting is onderworpen, niet krachtens artikel 36 van de Invorderingswet 1990 en evenmin krachtens een andere bepaling uit die wet aansprakelijk kan worden gesteld voor omzetbelastingsschulden van de fiscale eenheid waarvan het door hem bestuurde lichaam deel uitmaakt (HR 21 juni 1996, nr. 16 038, V-N 1996, pt. 23). Dit terwijl een bestuurder van een niet tot een fiscale eenheid voor de omzetbelasting behorend lichaam op grond van artikel 36 van de Invorderingswet 1990 wel aansprakelijk kan worden gesteld voor de omzetbelastingsschuld van het lichaam in kwestie.

Een dergelijk groot verschil achten wij ongewenst. In de eerste plaats om mogelijk misbruik te voorkomen wanneer bestuurders van lichamen die

tot een fiscale eenheid voor de omzetbelasting behoren niet op gelijke wijze als de bestuurders van niet tot een dergelijke eenheid behorende lichamen behoren, kunnen worden aangesproken.

In de tweede plaats vanwege het gelijkheidsbeginsel. Dit pleit voor een zoveel mogelijke gelijke behandeling van bestuurders van lichamen die ingevolge artikel 36 van de Invorderingswet 1990 aansprakelijk zijn voor de omzetbelastingsschulden van het door hen bestuurde lichaam en van bestuurders van lichamen die deel uitmaken van een fiscale eenheid voor de omzetbelasting.

Doelstelling van de in de Invorderingswet 1990 op te nemen bepaling is bestuurders van lichamen die deel uitmaken van een fiscale eenheid voor de omzetbelasting aansprakelijk te kunnen stellen voor de omzetbelastingsschulden van de fiscale eenheid in kwestie op zoveel mogelijk dezelfde wijze als de bestuurders van lichamen die thans op grond van artikel 36 van de Invorderingswet 1990 reeds aansprakelijk zijn voor de omzetbelastingsschulden van het door hen bestuurde lichaam.

6a. Aansprakelijkheid voor het tegen anoniementarief gebruteerd nettoloon

Bij de heffing van de loonbelasting wordt het 52%-tarief toegepast in de situatie waarin niet of onvoldoende vast staat wie de betreffende werknemer is. Dit zogeheten anoniementarief strekt ertoe de loonbelastingheffing veilig te stellen wanneer dit op andere wijze niet mogelijk is. Een werknemer is anoniem als deze zijn naam, adres of woonplaats niet aan de inhoudingsplichtige heeft verstrekt of als niet is voldaan aan de in artikel 26b, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964 neergelegde verificatie- en administratieplicht. Naast de formele werkgever kan door aansprakelijkstelling (ook) de inlener worden geconfronteerd met het tegen anoniementarief gebruteerde nettoloon van de ingeleende werknemer. Als de aansprakelijk gestelde inlener de identiteit van een werknemer – met betrekking tot wiens loon het anoniementarief is toegepast – alsnog op deugdelijke wijze kan aantonen, wordt op grond van het thans geldende beleid het anoniementarief, voorzover de inlener voor dit tarief aansprakelijk is gesteld, gecorrigeerd. Voorgesteld wordt deze aanpassing en de beperking van de hoogte van de aansprakelijkheid in de toekomst achterwege te laten als de aansprakelijk gestelde personeel heeft ingeleend van een uitlener die gedurende de uitleenperiode van die werknemer niet over een (geldige) vestigingsvergunning beschikte.

6b. Premieheffing over loon van onbekende werknemers

Voor de premieheffing werknemersverzekeringen geldt één tarief en kunnen geen verschillende tarieven worden toegepast zoals voor de loonbelasting wel het geval is. Dat wil zeggen dat over het loon van onbekende werknemers geen «anoniementarief» kan worden geheven. Wanneer bij een looncontrole blijkt dat loon is uitbetaald aan onbekende werknemers, dienen premies te worden nageheven en wel conform de bepalingen van de CSV. Omdat in de administratie van de werkgever in dit soort gevallen vaak geen of heel weinig gegevens zijn opgenomen omtrent aantal werknemers en gewerkte perioden, is het niet mogelijk zonder meer over het totale verzwegen bedrag aan loon premies na te heffen. Voor de toepassing van de franchise- en maximeringsbepalingen van artikel 9 van de CSV op het loon is het noodzakelijk dat per werknemer de gewerkte periode wordt vastgesteld. Wanneer die gegevens niet direct blijken uit de administratie van de werkgever moet worden geprobeerd op basis van de wel aanwezige gegevens het aantal werknemers en de gewerkte perioden te achterhalen. Alleen als dat niet lukt, is het toege-

staan om premies na te heffen zonder toepassing van de franchise- en maximeringbepalingen. Dit betekent dat om tot een juiste wetstoepassing te komen bij het naheffen van premies in dergelijke – doorgaans frauduleuze – situaties veel werk moet worden verricht. Bij de naheffing van de loonheffing is dit nader onderzoek niet nodig. Naheffing vindt in dit soort gevallen op eenvoudige wijze plaats door het anoniementarief toe te passen. De werkgever kan ook zelf het anoniementarief toepassen.

Dit achten wij een onwenselijke situatie. Daarom is in het kader van de Wet financiering sociale verzekeringen besloten om in dezelfde situaties waarin voor de loonheffing het anoniementarief van toepassing is de franchise- en maximeringbepalingen bij de premieheffing buiten toepassing te laten. Met ingang van 1 januari 2006 geldt dat wanneer dan bij looncontrole blijkt dat loon is uitbetaald aan onbekende werknemers het niet meer nodig is onderzoek te doen naar aantallen personen en tijdvakken. Als gevolg van de invoering van deze anoniemenheffing kan over het totale bedrag aan loon zonder meer premies worden nageheven. Dit betekent dat veel sneller dan voorheen een naheffingsaanslag van premies kan worden opgelegd.

7. Uitbreiding toepassingsbereik anoniementarief

Voorgesteld wordt de Wet op de loonbelasting 1964 in die zin te wijzigen dat het anoniementarief ook kan worden toegepast wanneer van een werknemer geen of een onjuist sofi-nummer in de (loon)administratie van de werkgever in kwestie wordt aangetroffen. Wij achten deze maatregel gerechtvaardigd omdat de Belastingdienst of UWV bij het ontbreken van het (juiste) sofi-nummer – bijvoorbeeld op een loonbelastingverklaring – de identiteit van de werknemer veelal niet of slechts met grote moeite kan vaststellen.

Tevens wordt in het kader van de bestrijding van het illegaal tewerkstellen van buitenlandse werknemers het mogelijk gemaakt het anoniementarief toe te passen als de betreffende werknemer niet beschikt over een tewerkstellingsvergunning als bedoeld in artikel 2 van de Wet arbeid vreemdelingen.

8. Verificatie- en informatiepunten

Bij de toetreding tot de arbeidsmarkt wordt onder andere door illegalen veelvuldig gebruik gemaakt van valse of vervalste identiteitsdocumenten. Van werkgeverszijde en vanuit uw kamer is aangegeven dat er behoefte bestaat aan een informatie- en verificatiepunt waar werkgevers de identiteitsdocumenten van hun werknemers kunnen laten controleren op echtheid. In het Handhavingsprogramma 2003–2006 (Soza-02-847, 2 december 2002) is een onderzoek aangekondigd naar dergelijke informatiepunten voor werkgevers en branche-organisaties. Bij de opzet van deze informatiepunten is van belang dat de primaire verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de identiteit van werknemers berust bij de werkgever in zijn hoedanigheid als formele werkgever, uitlener of inlener. De werkgever kan nu reeds gebruik maken van een breed scala aan hulpmiddelen, zoals UV-lampen, handboeken en cursussen. Daarnaast worden door diverse departementen voorlichtingsbrochures en websites aangeboden, zoals bijvoorbeeld de brochure «Vreemdelingen en werk», met daarin opgenomen een stappenplan voor identificatieverificatie, die vanuit SZW is toegezonden aan bijna 700 000 werkgevers. In het najaar van 2003 is een proef gestart bij een aantal uitzendbureaus en een aantal CWI-vestigingen om een zogenoemde MRZ-scanner te testen. Het rapport met de bevindingen uit het onderzoek is bijgevoegd¹. De scanner wijst degene die een identiteitsdocument verifieert op eenvoudige manier en

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

met een goede betrouwbaarheid op verdachte aspecten van het document, zodat de «controleur» zich een oordeel kan vormen over de validiteit van het document. Uit het onderzoek blijkt dat de inzet van document-scanners de kwaliteit van de identiteitsverificatie bij werkgevers en uitvoeringsinstellingen verhoogt, vooral wanneer dat gecombineerd wordt met documenttraining. Verder onderneemt SZW initiatieven om door standaardisering het aantal typen identiteitsdocumenten te reduceren, zodat de werkgever met minder verschillende documenten ter verificatie wordt geconfronteerd. Tenslotte wordt ter bestrijding van de *look-alike* fraude bekeken op welke wijze biometrie kan worden gebruikt in combinatie met identiteitsdocumenten.

In aanvulling hierop start het CWI binnenkort met een pilot voor de inrichting van een verificatiepunt. Hierbij zullen de ervaringen uit de MRZ-proef worden meegenomen. Werkgevers kunnen bij dit punt, bij wijze van service, de identiteitsdocumenten van hun werknemers laten controleren op echtheid. Ook de Belastingdienst gaat na of het mogelijk is om een verificatiepunt in te stellen voor werkgevers waar de combinatie sofinummer-identiteitsgegevens kan worden gecontroleerd. De uitkomsten van het onderzoek komen in de loop van 2004 beschikbaar. Daarnaast heeft de Belastingdienst sinds januari 2004 het aantal locaties voor het uitgeven van sofinummers beperkt tot 16 kantoren. Door de concentratie kan doelmatiger expertise opgebouwd worden waardoor identiteitsfraude (en valse of vervalste (reis)documenten) sneller aan het licht kan komen.

9. Wijziging verificatie- en bewaarplicht voor inleners

Werkgevers die als uitlener van personeel optreden hebben de verplichting om de identiteit van hun werknemers vast te stellen aan de hand van een origineel identiteitsdocument (verificatieplicht), en vervolgens een afschrift van het getoonde document in de administratie op te nemen en te bewaren (bewaarplicht). Inleners van personeel hebben deze wettelijke verplichting alleen ten aanzien van vreemdelingen die zij arbeid laten verrichten en dus niet voor Nederlandse werknemers.

Het voorstel is de verificatie- en bewaarplicht voor inleners uit te breiden naar alle werknemers en niet alleen werknemers die vreemdeling zijn. Hiermee kan de bestrijding van een vorm van identiteitsfraude worden versterkt, waarbij een ander persoon de werkzaamheden verricht bij de inlener dan degene die formeel is uitgezonden. Daarnaast kan met deze maatregel tijdens controles op de werkplek effectiever de fysieke werkelijkheid vergeleken worden met de administratieve werkelijkheid, waardoor sociale en fiscale fraude en illegale tewerkstelling eerder aan het licht gebracht kan worden.

Een groot aantal uitzendbureaus legt op dit moment al de verplichting op aan hun inleners om voornoemde verificatie- en bewaarplicht toe te passen. Dit geldt niet voor de uitzendbureaus die deel uitmaken van het malafide segment van de uitzendbranche.

Voor uitbreiding van de verificatie- en bewaarplicht voor inleners is een wetswijziging vereist.

10. Handhavingsmaatregelen

De AI handhaaft de Wav. Via werkplekcontroles worden werkgevers gecontroleerd op illegale tewerkstelling. In het geval van illegale tewerkstelling is de werkgever degene die de wet overtreedt. De AI richt zich daarom alleen op de werkgever en maakt tegen hem proces-verbaal op. Het is niet de AI maar de Vreemdelingendienst (VD) die de betrokkenen

vreemdeling kan oppakken. Alleen bij gezamenlijke inspecties van AI en VD kunnen beide partijen, dus werkgever en vreemdeling (mits deze illegaal in Nederland verblijft), aangepakt worden. De AI inspecteert in die sectoren en bedrijven waarvan, op basis van een risico-analyse, is vastgesteld dat de kans dat werkgevers gebruik maken van illegale arbeid en er illegale vreemdelingen of vreemdelingen die handelen in strijd met de Vreemdelingenwet worden aangetroffen aanzienlijk is. In het kader van de aanpak van illegaliteit is het noodzakelijk dat de samenwerking tussen de vreemdelingenpolitie en de Arbeidsinspectie wordt geïntensiveerd. De participatie van de vreemdelingenpolitie in de controles van de Arbeidsinspectie wordt gestimuleerd en de aangetroffen illegalen effectief uitgezet. Er zal worden onderzocht, of uitbreiding van bevoegdheden voor inspecteurs om onderzoek te doen naar de identiteit van de persoon mogelijk en wenselijk is. Naast de AI is de SIOD actief op het terrein van de fraudebestrijding; de SIOD pakt de zware georganiseerde fraude op het terrein van sociale zaken en werkgelegenheid aan. Om het handhavingsbeleid effectiever te maken heeft het kabinet besloten tot invoering van de bestuurlijke boete in de Wav. Alleen in situaties van herhaalde recidive zal nog strafrechtelijk worden vervolgd. Hiermee wordt een lik-op-stuk beleid gerealiseerd. Bovendien worden de boetes fors verhoogd van gemiddeld 980 Euro naar 3 500 Euro. Het desbetreffende wetsvoorstel wordt in april 2004 bij de Tweede Kamer ingediend en zal volgens planning uiterlijk 1 januari 2005 of indien mogelijk eerder in werking treden.

10a. Hercontroles

De AI hanteert een beleid van hercontroles waarbij ondernemers die de Wav hebben overtreden binnen een bepaalde tijd opnieuw worden gecontroleerd. In combinatie met de invoering van de bestuurlijke boete Wav krijgt de AI hiermee een effectief handhavingsinstrument in handen. De opgelegde boetebedragen kunnen per onderneming immers fors oplopen, vooral als er sprake is van herhaalde overtredingen met meerdere illegaal tewerkgestelden. Voor sommige probleemgebieden of notoire overtreeders is echter een aanvullende methode vereist. Deze kan worden toegepast op zowel de inlener als de uitlener. Uitgangspunt van deze methode is dat de werkgever die bij voortduring de Wav overtreedt net zo vaak onderworpen wordt aan controles totdat hij zich houdt aan de wet- en regelgeving. De achterliggende gedachte hierbij is dat de inleners en uitleners tot gedragsverandering worden gebracht, doordat zij niet alleen worden geconfronteerd met forse boetes, maar dat ook het productieproces wordt geschaad door gebrek aan personeel. Bijkomend voordeel is dat de malafide uitzendbureaus met deze methode een deel van hun markt verliezen

11. Melding Sociale Verzekeringen en de Eerstedagsmelding

Op grond van de huidige wetgeving moet de werkgever binnen 30 dagen na indienstreding van een werknemer, het dienstverband aanmelden bij UWV. Dit moet gebeuren door middel van een Melding Sociale Verzekeringen (MSV). Bij het niet dan wel te laat insturen van een MSV kan UWV aangifte doen bij het Openbaar Ministerie. Omdat de melding niet vóór of op de eerste dag van het dienstverband plaats hoeft te vinden, is het bij controles lastig aan te tonen dat een aangetroffen werknemer al een langere periode werkzaam is en dat voor die periode de verschuldigde loonbelasting en premies werknemersverzekeringen niet zijn afgedragen. De werkgever en werknemer stellen dat de betrokken werknemer pas de dag ervoor zou zijn begonnen. Om in deze situaties fraude daadkrachtiger te kunnen bestrijden, wordt een aantal maatregelen voorgesteld. Twee maatregelen hebben betrekking op de huidige MSV en de introductie van een fictiebepaling bij aangetroffen «zwart werkers». Deze maatregelen kunnen op korte termijn worden ingevoerd. Een derde maatregel is reeds

in het Hoofdlijnenakkoord aangekondigd en ziet op de invoering van een verplichte aanmelding door werkgevers van dienstverbanden op de eerste werkdag, de zogenaamde eerstedagsmelding.

11a. Fictiebepaling bij aangetroffen «zwart werkers»

Ingeval bij een controle een werknemer wordt aangetroffen die (nog) niet is aangemeld, moet thans UWV aantonen hoe lang de desbetreffende werknemer bij de werkgever werkzaam is. Dit is uiteraard niet eenvoudig. Daarom is besloten om in deze situatie de bewijslast om te keren. Dit houdt in dat in geval de werkgever *niet* kan aantonen op welk tijdstip de werknemer in dienst is getreden, wordt vermoed dat de werknemer, op het moment dat de werknemer wordt aangetroffen, tenminste zes maanden in dienst is. Dit heeft tot gevolg dat de werknemer wordt geacht over die periode loon te hebben ontvangen en de werkgever dus over diezelfde periode premies en belasting dient te betalen. De werkgever zal derhalve een naheffingsaanslag opgelegd krijgen door UWV respectievelijk de Belastingdienst. Bij de uiteindelijke vormgeving van deze fictiebepaling is de anticumulatie ten opzichte van het anoniementarief en de daarbij tevens op te leggen boete op grond van de AWR punt van aandacht. Ook zal moeten worden bezien of de procedurele bepalingen die opgenomen zijn in artikel 12 e.v. van de CSV (waarin de bestuurlijke boete in de vorm van verhoging van de premie is geregeld) van toepassing moeten zijn.

11b. MSV

Afgesproken is dat UWV strikter zal toezien op naleving van de verplichting van de werkgever om de MSV binnen 30 dagen in te sturen. Hiertoe zullen met UWV bestuurlijke afspraken worden gemaakt. In de praktijk blijkt dat van de mogelijkheid om strafaangifte te zeer weinig gebruik wordt gemaakt. Het zou ook onwenselijk zijn UWV bij elke geconstateerde overtreding te verplichten aangifte te doen. Daarom is besloten het niet of niet tijdig insturen van een MSV door de werkgever te sanctioneren met een bestuurlijke boete. Hiertoe wordt een wetswijziging voorbereid.

11c. Eerstedagsmelding

In het Hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet zich voorgenomen om illegale tewerkstelling en daarmee samenhangende fraude krachtiger aan te pakken, onder meer door een verplichte aanmelding door werkgevers van dienstverbanden op de eerste werkdag. Deze maatregel wordt gehandhaafd met bestuurlijke boetes.¹

Deze eerstedagsmelding (EDM) stelt de inspectie- en opsporingsdiensten in staat tot gerichte aanpak van zwart werk, van illegale arbeid en van daarmee samenhangende fraude.

Met een EDM kan gelijk worden geverifieerd of de aangetroffen werknemer door de werkgever is aangemeld bij de Belastingdienst. Partijen kunnen zich niet langer verschuilen achter de bewering dat de werknemer pas de dag ervoor is begonnen. In geval van overtreding kan dan meteen worden opgetreden (lik-op-stuk) met een bestuurlijke boete.

Het voorstel is om een EDM voor alle dienstverbanden bij alle werkgevers in te voeren. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt naar branches of sectoren. Elke werkgever dient voor aanvang van de eerste werkdag bepaalde gegevens over een nieuw dienstverband van de werknemer aan de Belastingdienst te melden. Op een EDM zullen naast identificerende gegevens van werkgever en werknemer, ook gegevens worden uitgevraagd met betrekking tot de aanvang c.q. het einde van de dienstbetrekking en de aard van de arbeidsverhouding.

Het is de bedoeling dat de werkgever met een druk op de knop het elek-

¹ Hoofdlijnenakkoord, bijlage Financieel kader, pag. 3, maatregel 9.

tronische bericht kan aanleveren. Gedacht wordt om voor EDM dezelfde infrastructuur te gaan gebruiken die ook voor de loonaangifte gebruikt gaat worden in het kader van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv). De Wfsv draagt de uitvoering van de premieheffing en -inning werknemersverzekeringen per 1 januari 2006 over van UWV aan de Belastingdienst, die deze samen met de inning van de loonbelasting en premies volksverzekeringen combineert tot één loonaangifte. Tegelijkertijd wordt de polisadministratie bij UWV ingevoerd.

Afgesproken is dat de EDM zal worden ingevoerd wanneer de infrastructuur voor elektronische loonaangifte bij de Belastingdienst gereed is en EDM daarbinnen ingepast kan worden. Indien mogelijk wordt de EDM per 1 januari 2006 ingevoerd.

12. Uitbreiding landelijk dekkend netwerk van interventieteams

Samenwerking door overheidsorganisaties op het terrein van repressieve controles is van groot belang om illegale tewerkstelling en daarmee gepaard gaande fraude gezamenlijk aan te pakken. Sinds het begin van 2004 zijn er nieuwe interventieteams gestart waarin de AI, de Belastingdienst, UWV, de Sociale Verzekerings Bank, gemeenten en het Openbaar Ministerie samenwerken in de aanpak van illegale tewerkstelling door o.a. stevige werkplekcontroles uit te voeren. Behalve het al eerder bestaande Westland- en Bouwinterventieteam zijn op het terrein van warehouses en distributie en de problematiek in de grote steden nieuwe teams gestart. In 2004 zullen ook voor de horeca, de schoonmaaksector, de zwarte markten, en de vleesindustrie interventieteams van start gaan om illegaliteit, zwartwerk, premie- en belastingfraude te gaan aanpakken. Tot slot zal er in 2004 voor de regio Brabant Zuidoost/Limburg Noord een interventieteam van start gaan om de illegale bewoning en tewerkstelling sector breed te bestrijden. Het landelijk dekkend netwerk aan teams zal een einde moeten maken aan de misstanden die er op bovengenoemde terreinen in een aantal sectoren bestaan, waarbij de aanpak van malafide uitzendbureaus steeds bijzondere aandacht zal krijgen. Er wordt gezorgd voor het kruislings toepassen van de huidige bevoegdheden van de deelnemende organisaties – op het SZW terrein – in interventieteam verband. Bovendien zal het interventieteam altijd beschikken over de vereiste bevoegdheden om te kunnen doorpakken wanneer het stuit op illegaal in Nederland verblijvende personen. Tevens zal op de drie terreinen te weten fiscaliteit, sociale zekerheid en de Wav bevoegdheden op elkaar worden afgestemd. Belemmeringen voor gegevensuitwisseling in het interventieteam zullen – binnen de grenzen van de privacyregelgeving – worden weggenomen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M. Rutte

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn