



INVORDERING

Toekomst van de g-rekening

Eindrapport van de werkgroep Verkenning afschaffing g-rekening en eventuele alternatieven

Datum 23 maart 2016

Colofon

Titel	Toekomst van de g-rekening Eindrapport Werkgroep Verkenning afschaffing g-rekening en eventuele alternatieven
Datum	23 maart 2016

Inhoud

1. Managementsamenvatting	7
2. Opbouw en opdracht rapport	9
2.1. Opbouw rapport	
2.2. Taakomschrijving en opdracht	
2.3. Aanleiding voor de werkgroep	
2.4. Werkgroepvertegenwoordiging	
3. Speelveld g-rekeningen	11
3.1. Algemeen	
3.2. Kenmerken g-rekening	
3.3. G-rekening 1.5	
4. Gevolgen afschaffen g-rekening	13
4.1. Inleiding	
4.2. Algemene effecten: wegvallen van de ordenende effecten van de g-rekening op de (arbeids)markt	
4.3. Effecten voor de Belastingdienst	
4.4. Effecten voor de Inspectie SZW	
4.5. Effecten voor de banken	
4.6. Effecten voor de g-rekeninghouder (opdrachtnemer)	
4.7. Effecten voor de potentieel aansprakelijk gestelde (opdrachtgever)	
4.8. Gevolgen voor het systeem van zelfregulering	
4.9. Conclusie	
5. Alternatieven voor de g-rekening	20
5.1. Proces	
5.2. Denkrichtingen voor alternatieven	
5.2.1. Private oplossingen en zelfregulering	
5.2.2. Gebruik betalingsverkeer door de opdrachtnemer	
5.2.3. Mogelijkheden bij de Belastingdienst	
5.2.4. Vereenvoudiging aansprakelijkstelling	
5.2.5. Andere vormen van zekerheid	
5.3. Nader onderzochte alternatieven	
5.3.1. Alternatief 1: rechtstreeks storten bij de Belastingdienst op aangifte	
5.3.2. Alternatief 2: beheer g-rekeningen door de SNA	
5.3.3. Alternatief 3: (gedeeltelijke) disculpatie privaat regelen	
5.4. Toetsingscriteria	
5.5. Conclusie	
6. Verbeteren g-rekening 1.5	27
6.1. Inleiding	
6.2 Beperkingen van de g-rekening versie 1.5	

- 6.3. Eerste categorie verbetermaatregelen: realiseerbaar op redelijk korte termijn
 - 6.3.1. Verbeteren aanvraagproces g-rekening
 - 6.3.2. Versnellen deblokkeren
 - 6.3.3. Geautomatiseerd uitwinnen g-rekening
- 6.4. Tweede categorie verbetermaatregelen: niet op korte termijn realiseerbaar
 - 6.4.1. Versnellen deblokkeren: vervolg
 - 6.4.2. Koppeling g-rekening aan LB/OB-nummer
 - 6.4.3. Automatische incasso ten behoeve van de g-rekening
- 6.5. Derde categorie verbetermaatregelen: nader onderzoek nodig
- 6.6. Conclusie

7. Eindadvies met conclusies en aanbevelingen

33

- 7.1. Algemeen
- 7.2. Conclusie 1: Behoud de g-rekening
- 7.3. Conclusie 2: Er is geen geschikt alternatief voor de g-rekening
- 7.4. Aanbeveling: Kies voor een geleidelijke modernisering van de g-rekening en houd de dialoog tussen de stakeholders gaande

Bijlagen

- 1. Instellingsbesluit
- 2. Startnotitie Werkgroep Verkenning afschaffen g-rekening
- 3. Tabel met beoordeling van alternatieven voor de g-rekening
- 4. Onderzoek Heroriëntatie Systeem Vrijwarende Stortingen

1 Managementsamenvatting

De staatssecretaris van Financiën heeft een publiek/private-werkgroep ingesteld¹ met als opdracht om de gevolgen van afschaffing van de g-rekening en eventuele alternatieven voor de g-rekening in kaart te brengen. De gedachte om de g-rekening af te schaffen vloeit voort uit de Brede Agenda² van de staatssecretaris.

De g-rekening is een bijzondere rekening die bij de bank wordt gehouden door een ondernemer die arbeid ter beschikking stelt (uitlener) of een (onder)aannemer met personeel. De ontvanger (Belastingdienst) heeft een eerste pandrecht op het tegoed op de g-rekening. Om het risico op de fiscale inleners- en ketenaansprakelijkheid³ te beperken, kan een deel van de factuursom door de opdrachtgevers (inlener of de aannemer) worden gestort op de g-rekening van respectievelijk de uitlener of de (onder)aannemer. Dit bedrag komt in mindering op een eventuele aansprakelijkheidsschuld. Het geld op de g-rekening kan alleen worden doorgestort naar een andere g-rekening of naar de Belastingdienst voor de betaling van loonheffingen en omzetbelasting. Een overschot kan, na toestemming van de Belastingdienst, worden vrijgegeven aan de g-rekeninghouder (het zogenoemde deblokkeren).

Vanwege het maatschappelijk belang van de g-rekening was er vertegenwoordiging in de werkgroep zowel uit de private als de publieke sector. Vanuit de private sector de bouw- en uitzendbranche, de banken, de vleessector, de landbouwsector, VNO/NCW, FNV en de stichting die het register van gecertificeerde ondernemingen bijhoudt (SNA)⁴. Vanuit de publieke sector de ministeries van EZ, SZW en Financiën en de Belastingdienst.

De Belastingdienst heeft geen eenduidig belang bij de g-rekening. De automatisering en ondersteuning van de g-rekening kosten tijd en geld, net als de bijbehorende werkprocessen. Dit zou pleiten voor afschaffing. Echter, de g-rekening speelt ook een belangrijke rol als toezichtsinstrument en om de inning van belastingen en premies veilig te stellen. Dit pleit weer voor behoud van de g-rekening.

De werkgroep heeft allereerst gekeken naar de gevolgen van afschaffing van de g-rekening. De negatieve gevolgen worden als groot ingeschat op uiteenlopende terreinen. De juiste heffing en effectieve inning van belastingen en premies, de werking van de arbeidsmarkt, het bestaande systeem van zelfregulering, zekerheid en vertrouwen in de markt en voorkomen en bestrijden van fraude met belastingen en premies zijn de revue gepasseerd. Vervolgens heeft de werkgroep gekeken naar alternatieven voor de g-rekening. Denk bijvoorbeeld aan een bankgarantie, gebruik van instrumenten uit het betalingsverkeer of een private verzekering tegen het risico op aansprakelijkheid. Uiteindelijk zijn er drie alternatieven nader onderzocht door de werkgroep: rechtstreeks storten bij de Belastingdienst, beheer van de g-

1 Zie het Instellingsbesluit in bijlage 1.

2 Kamerstukken II 2013/14, 31 066, nr. 201.

3 Deze fiscale aansprakelijkheidsbepalingen moet worden onderscheiden van de in artikel 616a-616f, van Boek 7 BW, opgenomen ketenaansprakelijkheid voor de betaling van het loon.

4 Sinds 1 juli 2012 bestaat de mogelijkheid om volledige vrijwaring voor de fiscale aansprakelijkheid te krijgen. Die vrijwaring kan alleen gekregen worden als er zaken worden gedaan met SNA-geregistreerde ondernemingen, er 25% van de factuursom wordt gestort op de g-rekening en de bijbehorende administratieve verplichtingen worden nageleefd.

rekening door een private partij en een private verzekering of fonds. De werkgroep heeft geconcludeerd dat de onderzochte alternatieven tekortschieten als alternatief voor de g-rekening.

Met het oog op deze uitkomsten adviseert de werkgroep unaniem om door te gaan met de g-rekening. De banken hebben daarbij verdere modernisering van de g-rekening als voorwaarde gesteld, in het bijzonder het efficiënter inrichten van de processen voor aanvraag en beheer van de g-rekening. Die aspiratie wordt ondersteund door de overige leden van de werkgroep.

De werkgroep heeft onderzocht welke verbeteringen er mogelijk zijn om de huidige g-rekening te optimaliseren. Een doorontwikkeling van de g-rekening genereert een belangrijke besparing op uitvoeringslasten voor de banken en de Belastingdienst maar vergt wel een eenmalige investering door de banken en de Belastingdienst. Een reductie van de administratieve lasten, die samenhangt met doorontwikkeling van de g-rekening, is een wens van het bedrijfsleven. Ook zijn er voorstellen gedaan om fraude met de g-rekening verder tegen te gaan.

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de werkgroep:

- Behoud de g-rekening en de daarbij behorende mogelijkheden voor fiscale vrijwaring. Er is geen maatschappelijk draagvlak om de g-rekening af te schaffen en ook niet voor een van de onderzochte alternatieven voor de g-rekening.
- Kies voor een geleidelijke modernisering van de g-rekening. Doorontwikkeling van de g-rekening vermindert de administratieve lasten van het bedrijfsleven, verbetert de werkprocessen bij de banken en de Belastingdienst en versterkt het toezicht door de Belastingdienst (inning en heffing) in lijn met de Investeringsagenda⁵. Kies voor het stapsgewijs doorvoeren van verbeteringen die winst bieden voor de Belastingdienst, de banken en het bedrijfsleven dat gebruik maakt van de g-rekening.
- Gelet op de verschillende belangen van de betrokkenen rondom de g-rekening, doet de werkgroep de aanbeveling om de dialoog tussen de stakeholders gaande te houden om de voorstellen voor verdere verbeteringen van de g-rekening uit te werken.

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 31 066, nr. 236.

2 Opbouw en opdracht rapport

2.1. Opbouw rapport

Voor u ligt het eindresultaat van de werkgroep Verkenning afschaffing g-rekening. In het rapport komen de gevolgen van het afschaffen van de g-rekening aan bod, gevolgd door de beoordeling van alternatieven voor de g-rekening en tot slot worden voorstellen ter verbetering van de g-rekening toegelicht.

Hoofdstuk 3 bevat een beknopte beschrijving van het juridische kader en de werkprocessen die het speelveld vormen van de werkzaamheden van de werkgroep. In hoofdstuk 4 leest u wat de gevolgen zijn als de g-rekening wordt afgeschaft. Vervolgens worden in hoofdstuk 5 eventuele alternatieven voor de g-rekening behandeld. In hoofdstuk 6 staan verbetervoorstellen voor de huidige g-rekening. Het rapport wordt afgesloten in hoofdstuk 7 met het eindadvies van de werkgroep bestaande uit conclusies en aanbevelingen.

2.2. Taakomschrijving en opdracht

Op 19 juni 2015 heeft de staatssecretaris van Financiën bij besluit⁶ een publiek/private-werkgroep Verkenning afschaffing g-rekening ingesteld. De werkgroep heeft, kort samengevat, als taak om de gevolgen van het afschaffen van de g-rekening en alternatieven voor de g-rekening in kaart te brengen. Officieel luidt de taakopdracht als volgt: het in overleg en samenspraak met de gebruikers van de g-rekeningen en de overige belanghebbende in kaart brengen van de effecten die afschaffen van de g-rekening zou kunnen hebben op belasting- en premieopbrengst, fraudebestrijding, ondernemingen, sectoren, markten en vestigingsklimaat, het verkennen of er compenserende maatregelen denkbaar zijn om deze effecten te beheersen of te redresseren, zo mogelijk voorstellen te doen die kunnen rekenen op voldoende maatschappelijk draagvlak, het geven van een eindadvies over het afschaffen van de g-rekeningen en haar bevindingen en eindadvies vast te leggen in een rapport.

2.3. Aanleiding voor de werkgroep

Aanleiding voor de werkgroep was de boodschap uit de Brede agenda⁷ van de staatssecretaris van Financiën. In lijn met de Brede Agenda wordt gekeken naar vereenvoudigingsmogelijkheden bij de Belastingdienst. Terug naar de kerntaken is het devies. Daarbij gelden geen taboes en is een open blik onontbeerlijk. Zo wordt ook gekeken naar de werkzaamheden en processen rondom de g-rekening.

2.4. Werkgroepvertegenwoordiging

De g-rekening vervult een maatschappelijke functie naast het publieke belang. Om die reden is besloten om een publiek/private-werkgroep in te stellen. Zo is zeker gesteld dat alle belangen van verschillende partijen rondom de g-rekening en alle functies van de g-rekening, in beeld worden gebracht.

⁶ Zie bijlage 1.

⁷ Kamerstukken II 2013/14, 31 066, nr. 201.

De volgende organisaties zijn vertegenwoordigd:

- Ministerie van Financiën (tevens voorzitter en secretaris)
- Belastingdienst
- Ministerie van SZW
- Ministerie van EZ
- VNO/NCW
- Betaalvereniging Nederland
- Bouwend Nederland
- Aannemersfederatie Nederland
- ABU
- NBBU
- COV
- LTO
- FNV
- Stichting Normering Arbeid

3 Speelveld g-rekeningen

3.1. Algemeen

De g-rekening maakt onderdeel uit van de wetgeving inzake de fiscale keten- en inlenersaansprakelijkheid⁸. De inleners- en ketenaansprakelijkheid komt voort uit antimisbruikwetgeving die stamt uit het begin van de jaren 80. Doel was het bestrijden van malafide werkgevers, het bevorderen van de inning van belastingen en premies en het bestrijden van oneerlijke concurrentie.

Om de mogelijkheid te bieden de risico's van aansprakelijkstelling te beheersen, werd de g-rekening (bij wet) ingevoerd. De inlener of aannemer kan de financiële gevolgen van een aansprakelijkstelling beperken door het belasting- en premiebestanddeel van de factuur die hij van de uitlener of onderaannemer ontvangt, te storten op een g-rekening. Het gestorte bedrag op de g-rekening vermindert zijn eventuele aansprakelijkheidsschuld. Op het tegoed op de g-rekening rust een eerste pandrecht van de ontvanger (Belastingdienst). Het tegoed is bedoeld om belastingenschulden van te betalen. Een overschot kan pas na toestemming van de Belastingdienst worden vrijgegeven, een zogenoemde deblokkering.

Sinds 1 juli 2012 bestaat de mogelijkheid voor gecertificeerde ondernemingen⁹ om volledig vrijwaring voor de fiscale inlenersaansprakelijkheid te krijgen mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Een van de voorwaarden voor vrijwaring is storting van een percentage van de factuursom op de g-rekening. Certificering vindt plaats door private, geaccrediteerde inspectie-instellingen die toetsen aan het SNA-schema (de normen NEN 4400-1/2 plus aanpassingsrapporten). Juiste heffing en afdracht van belastingen en premies vormt een belangrijke component van het SNA-schema. Deze vorm van zelfregulering, in nauwe samenwerking met de overheid, is een initiatief van de marktpartijen en bedoeld om het risico op aansprakelijkstellingen te beheersen en weg te nemen. Het SNA-keurmerk, dat op basis van het SNA-schema wordt afgegeven, staat open voor uitzendondernemingen en aannemers van werk. Er zijn inmiddels meer dan 4.000 ondernemingen volgens het SNA-schema gecertificeerd en in het register van de SNA opgenomen.

3.2. Kenmerken g-rekening

De g-rekening kan worden aangevraagd door een uitlener of aannemer die zijn werk geheel of nagenoeg geheel maakt van uitlening van personeel of aanneming van werk. De Belastingdienst beoordeelt de aanvraag en na toewijzing komt er een driepartijenovereenkomst tot stand tussen de ondernemer, bank en de Belastingdienst. De g-rekening wordt geopend bij de bank op naam van de belastingschuldige / inhoudingsplichtige.

De g-rekening is een geblokkeerde rekening bestemd voor de afdracht van belastingen en premies. De banken hebben een speciaal kenmerk gegeven aan de g-rekening: het IBAN begint, na de landcode, de twee controlecijfers en de

⁸ Artikelen 34 en 35 van de Invorderingswet 1990.

⁹ Eind februari 2016 hebben de werknemersorganisaties besloten niet langer deel te nemen aan het SNA-schema. De werknemersorganisaties vinden het onderscheidend vermogen tussen wel en niet gecertificeerd te klein met betrekking tot juiste CAO-toepassing en willen geen vermenging van uitzendarbeid met andere vormen van arbeid in dezelfde norm.

bankcode, met 099. Geld op de g-rekening kan alleen worden doorgestort naar een andere g-rekening of naar de Belastingdienst. Een overschot op de g-rekening kan na toestemming van de Belastingdienst worden overgemaakt naar de vrije rekening van de ondernemer, een zogenoemde deblokkering.

Enkele kengetallen over de g-rekening:

- Er zijn circa 43.000 g-rekeningen.
- De ervaring leert dat het bedrag dat jaarlijks over de g-rekeningen loopt ligt in een bandbreedte tussen de € 15-23 mld. Over 2014 beloopt dit bedrag circa € 18 mld. (€ 9 mld. bijschrijvingen en € 9 mld. afschrijvingen). Grofweg bestaat dit voor 1/3^e deel uit stortingen van vrije rekeningen, 1/3^e deel uit doorstortingen en 1/3^e deel uit betalingen van belastingen en premies. In 2014 is het bedrag aan loonheffingen en omzetbelasting dat vanaf de g-rekeningen werd betaald derhalve circa € 6 mld.
- Het gemiddelde saldo op de g-rekeningen is € 550 mln. (gemeten in 2013).
- Er worden jaarlijks circa 18.000 deblokkeringen gedaan (gedeblokkeerd bedrag circa € 600 mln.).
- Jaarlijks zijn er gemiddeld 269 uitwinningprocedures waarmee de Belastingdienst € 4,8 mln. int¹⁰.
- In onderzoek is nog hoeveel de Belastingdienst aan loonheffingen en omzetbelasting derft indien de g-rekening vervalt.

3.3. G-rekening 1.5

Op 1 januari 2016 is de ondersteuning van de g-rekening bij de banken en de Belastingdienst gemoderniseerd. De g-rekening is SEPA-bestendig gemaakt. De rapportage over de mutaties op de g-rekening is geautomatiseerd en geüniformeerd. Hiermee is efficiencywinst behaald door de banken en de Belastingdienst.

¹⁰ Zie ook paragraaf 6.3.3.

4 Gevolgen afschaffen g-rekening

4.1. Inleiding

De eerste taak van de werkgroep bestond uit het in kaart brengen van de gevolgen van het afschaffen van de g-rekening. In dit hoofdstuk worden per belanghebbende de gevolgen geschetst die het afschaffen van de g-rekening zou kunnen hebben. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat er geen alternatief wordt ingevoerd. De fiscale inleners- en ketenaansprakelijkheid blijft bestaan maar vrijwaring door storting op de g-rekening is niet langer mogelijk¹¹. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

4.2. Algemene effecten: wegvallen van de ordenende effecten van de g-rekening op de (arbeids)markt

De g-rekening geeft vertrouwen in de markt, biedt duidelijkheid aan partijen en voorkomt fraude op verschillende terreinen. De g-rekening stimuleert het naleven van regels en het tijdig reserveren van gelden voor de betaling van belastingen en premies. Met het afschaffen van de g-rekening verdwijnen deze voordelen. Hieronder worden deze voordelen nader uitgewerkt.

- *Flexibiliteit van de arbeidsmarkt*

De Nederlandse arbeidsmarkt kenmerkt zich door een vaste en flexibele schil. De flexibele schil is heel divers en bestaat uit verschillende vormen waaronder uitzendarbeit en aanneming van werk. Juist in die sectoren wordt de g-rekening gebruikt. Ondernemers kunnen hun vraag naar arbeid soepel aanpassen aan onzekere ontwikkelingen in hun afzetmarkt en hun orderportefeuille. De g-rekening biedt zekerheid voor deze ondernemers dat zij, indien wordt voldaan aan de voorwaarden, niet geconfronteerd worden met aansprakelijkstellingen door de Belastingdienst. Door het bestaan van de g-rekening, wordt de drempel verlaagd voor ondernemers om te kiezen voor uitzendarbeit. Zo heeft de g-rekening een ordenende werking bij flexibele arbeid.

- *Gezond ondernemersklimaat*

Een ondernemersklimaat dat bedrijven in staat stelt succesvol, duurzaam en innovatief te ondernemen, vereist dat het bonafide bedrijfsleven wordt bevorderd en het malafide bedrijfsleven wordt bestreden. Het g-rekeningensysteem biedt houvast bij het zakendoen omdat het risico op aansprakelijkstelling wordt beperkt. De g-rekening voorkomt fraude en waarborgt de inning van belastingen en premies. Een bedrijf kan zich wapenen tegen aansprakelijkstellingen en daarmee voorkomen dat het in moeilijkheden komt omdat het wordt aangesproken om de rekening van een ander bedrijf te voldoen. Zo draagt de g-rekening bij aan een goed ondernemersklimaat.

Voorts biedt de g-rekening een onderscheidend kenmerk tussen bonafide en malafide ondernemingen. De Belastingdienst voert een toets vooraf uit

¹¹ Deze fiscale aansprakelijkheidsbepalingen moeten worden onderscheiden van de in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, artikelen 616a-616f, opgenomen ketenaansprakelijkheid voor de betaling van het loon.

voordat een g-rekening kan worden geopend bij de bank. Het verzoek kan worden afgewezen door de Belastingdienst bij een vermoeden van misbruik. De g-rekening is daarmee een van de manieren waarop bonafide ondernemingen kunnen worden onderscheiden van malafide ondernemingen. Zo wordt de markt geordend. Binnen het huidige systeem zijn wel verbeteringen mogelijk voor het bedrijfsleven, zie hiervoor de verbetervoorstellen in hoofdstuk 6.

- *Voorkomen van schijnconstructies*

De g-rekening draagt bij aan het voorkomen van onderbetaling van werknemers en schijnconstructies, zo is de inschatting van de ministeries van SZW en EZ en de FNV. Dit hangt samen met het belang die bepaalde gegevens van de g-rekening kunnen hebben voor de Inspectie SZW, zie ook paragraaf 4.4.

De g-rekening maakt het makkelijker om opdrachtgeving te onderscheiden van uitzendarbeid of aanneming van werk. Het maken van dit onderscheid is ook van belang voor een goede naleving van een sectorale algemeen verbindend verklaarde CAO of de Uitzend-CAO dan wel een verplicht gestelde pensioenregeling. Zo wordt bijgedragen aan het voorkomen van schijnconstructies.

4.3. Effecten voor de Belastingdienst

- *Wegvallen en vereenvoudiging van werkprocessen en vereenvoudiging van de automatisering*

Bij de Belastingdienst worden verschillende werkprocessen uitgevoerd rondom de g-rekening: aanvraag van een g-rekening, deblokkering, uitwinning en opheffing. Met deze werkprocessen is circa 60 fte gemoeid. Dit is circa 0,2% van de medewerkers van de Belastingdienst. De bedrijfsvoeringskosten daarvan belopen circa € 3 mln.

De g-rekening wordt ondersteund door de automatisering. Er is een g-rekeningenadministratie en een g-rekeningentransactieoverzicht. De Belastingdienst ontvangt gegevens van de banken over mutaties op de g-rekening en ontsluit deze gegevens voor het toezicht en de invordering op de kantoren van de Belastingdienst. Met het afschaffen van de g-rekening kunnen deze systemen verdwijnen. Dit bespaart onderhoudskosten à € 350.000 per jaar.

- *Meer loonheffingen en omzetbelasting zullen oninbaar blijken en daarnaast stijgt het werkaanbod in de invordering¹²*

Geld op de g-rekening is veilig. De belastingschuldige kan het tegoed alleen gebruiken voor de voldoening van belastingen en premies of voor een doorstorting. Voor een deblokkering van het tegoed is expliciete toestemming van de Belastingdienst nodig. Dit betekent dat de g-rekening een groot deel van de belastinginkomsten voor de gehele keten garandeert zonder inzet van capaciteit voor de dwanginvordering.

Als een belastingschuld toch onbetaald blijft, kan de Belastingdienst het pandrecht op het tegoed van de g-rekening uitwinnen. Dit is veel minder

¹² Zie paragraaf 3.2. De omvang van het bedrag aan loonheffingen en omzetbelasting dat bij afschaffing van de g-rekening wordt gederfd is nog niet bekend. De Belastingdienst doet hier onderzoek naar.

arbeidsintensief en een stuk sneller dan een aansprakelijkstelling van een derde. Belastingsschulden kunnen dus gemakkelijker en eerder in de tijd worden geïnd zonder dat derden (aansprakelijken) daarbij worden betrokken.

Zonder de g-rekening kan het geld door de belastingsschuldige worden gebruikt voor andere doeleinden dan het betalen van belastingen en premies en zullen de schulden oplopen. Dit leidt tot meer oninbare vorderingen en een vergroting van het werkaanbod in de dwanginvordering ten aanzien van de uitlener of onderaannemer.

- *Meer aansprakelijkstellingen van de inlener of (hoofd)aannemer door de Belastingdienst, mogelijk gevolgd door een toename van het aantal faillissementen*

De g-rekening zorgt ervoor dat geld wordt veiliggesteld voor de belasting- en premie-inning. Het is de stellige verwachting dat de oplopende schulden niet volledig met extra dwanginvorderingsmaatregelen kunnen worden geïnd, zeker bij gelijkblijvende capaciteit. De enige nog openstaande weg is dan om derden aansprakelijk te stellen vanwege belastingsschulden van de uitlener of onderaannemer.

Aansprakelijkstellingen kennen een lange doorlooptijd en zijn door de complexiteit vaak aanleiding voor een procedure. Door het wegvallen van de g-rekening, en daardoor de mogelijkheid vrijwaring te krijgen tegen aansprakelijkheidsclaims, zal de weerstand en proceduregevoeligheid van de aansprakelijkstellingen toenemen. Het ontbreken van de gegevens van de g-rekening zal het moeilijker maken om de aansprakelijk te stellen ondernemingen te identificeren. Vaak zal blijken dat de uiteindelijke aansprakelijkheidsvordering niet voldaan kan worden, bijvoorbeeld omdat het anoniementarief is toegepast, dit kan leiden tot het faillissement van de aansprakelijk gestelde.

- *Verminderde mogelijkheden voor toezicht gevolgd door een toename van fraude en het ontstaan van nieuwe fraudepatronen*

De mutaties op de g-rekening bieden informatie over de omzet van de g-rekeninghouder en informatie over wie diens klanten zijn. Hoge stortingen op de g-rekening betekenen ook een hoge omzet. Deze informatie dient als contra-informatie voor de aangiftes loonheffingen en omzetbelasting. De informatie van stortingen op de g-rekening wordt ook gebruikt om potentieel aansprakelijke derden te identificeren. Zonder de stortingen op de g-rekening zijn aansprakelijken lastig of niet te identificeren omdat een administratie veelal ontbreekt bij de uitlener of aannemer. Kortom, aansprakelijk stellen wordt moeilijker terwijl het werkaanbod in de invordering zal toenemen wat zal leiden tot een daling van het bedrag dat door aansprakelijkstellingen wordt geïnd.

Bedacht moet worden dat de fiscale keten- en inlenersaansprakelijkheid in de jaren 80 is ingevoerd om een antwoord te geven op de onbeheersbaar geworden fraude met koppelbazen. Het moeilijker maken van aansprakelijkstellingen en het afschaffen van de g-rekening waarop gelden zijn gestald genereren nieuwe frauderisico's. Malafide partijen zijn er op uit om de aangiftes loonheffingen en omzetbelasting niet te betalen en ontvangen gelden van de opdrachtgevers weg te sluizen. Malafide opdrachtgevers zullen zich administratief en financieel zo onzichtbaar

mogelijk maken en daarmee een aansprakelijkstelling door de Belastingdienst te bemoeilijken. Malafide opdrachtnemers en opdrachtgevers kunnen zo onder de marktprijs opereren en het bonafide bedrijfsleven het nakijken geven. Het is ongewenst om dergelijke frauduleuze praktijken de ruimte te geven.

4.4. Effecten voor de Inspectie SZW

- *Wegvallen van een toezichtsinstrument*

De g-rekening geeft informatie die relevant is voor de Inspectie SZW om haar taak te vervullen. De omvang van de storting op de g-rekening biedt informatie over de omvang van de onderliggende overeenkomst tussen inlener en uitlener. Dit geeft weer informatie over de schaal waarop een uitzendonderneming opereert. Wanneer bij een inspectie maar weinig werknemers worden aangetroffen, kan een hoge storting op de g-rekening op zwart werk wijzen. Omgekeerd kan een lage storting op de g-rekening voor de Inspectie SZW een indicatie vormen voor het betalen onder het wettelijk minimumloon. De g-rekening is dan ook een nuttig toezichtsinstrument voor de Inspectie SZW.

- *Toename van schijnconstructies*

Met het wegvallen van het toezichtsinstrument g-rekening wordt mogelijk de deur opengezet naar schijnconstructies. Op papier zijn er 20 werknemers in dienst, in werkelijkheid zijn het er 50.

4.5. Effecten voor de banken

- *Vereenvoudiging productportfolio, werkprocessen en automatisering*

Besparing op de exploitatiekosten van het product g-rekening bij de banken. Omdat deze kosten bankspecifiek worden gerapporteerd en verbijzonderd, is de potentiële besparing met de afschaffing van de g-rekening onvoldoende nauwkeurig te kwantificeren. Met de invoering van de g-rekening 1.5 op 1 januari 2016 en het daarmee verdwijnen van de arbeidsintensieve en handmatige WKA-rapportage¹³, is reeds een substantiële besparing bij de banken gerealiseerd waardoor een belangrijk argument om de g-rekening te willen beëindigen voor de banken is weggenomen.

4.6. Effecten voor de g-rekeninghouder (opdrachtnemer)

- *Toename onzekerheid bij opdrachtgevers en minder vertrouwen in de markt*

De g-rekening geeft vertrouwen zodat partijen zaken (durven te) doen. Met het afschaffen van de g-rekening zullen er andere eisen worden gesteld om dit vertrouwen te krijgen. Op dit moment draagt het hebben van een g-rekening bij aan een betrouwbaar imago van de opdrachtnemer. Partijen zullen minder snel met elkaar in zee willen gaan wat een goede marktwerking belemmert. Het gebrek aan zekerheid kan leiden tot verlies aan omzet. Het bedrijfsleven vindt dit het meest zwaarwegende argument en de reden om voor behoud van de g-rekening te pleiten. De voordelen van

¹³ De rapportage van de banken aan de Belastingdienst over de mutaties op de g-rekening.

het afschaffen van de g-rekening – zie hieronder – wegen minder zwaar.

- *Vermindering administratieve lasten*

De g-rekening aanvragen en aanhouden brengt kosten en administratieve lasten met zich mee. Die verdwijnen met het afschaffen van de g-rekening. Verder hoeft de opdrachtnemer voor zijn debiteurenbeheer alleen de stortingen te monitoren en te verwerken die gedaan zijn op de vrije rekening en valt het monitoren en verwerken van stortingen op de g-rekening weg.

- *Verbeterde liquiditeitspositie*

Het saldo op de g-rekening kan niet vrij besteed worden door de g-rekeninghouder, de rekening is immers geblokkeerd. De ondernemer kan het geld alleen gebruiken om betalingen 'in de keten' te doen van g-rekening naar g-rekening of om zijn belastingen te betalen. Dit geld valt vrij met het afschaffen van de g-rekening.

4.7. Effecten voor de potentieel aansprakelijk gestelde (opdrachtgever)

- *Vergroting risico en onzekerheid mogelijke aansprakelijkstelling*

De vergroting van het risico op fiscale aansprakelijkstelling en het verdwijnen van de mogelijkheid om dit risico te beperken, zal leiden tot veranderingen in de markt die de marktwerking geen goed doen. Marktpartijen zoeken nieuwe manieren om hun risico te beperken. Denk aan het inhouden van een deel van de factuursom, meer verantwoordelijkheden nemen rondom de inlening van personeel en uitgebreider vooronderzoek naar de opdrachtnemer en andere ketenschakels die daaronder liggen¹⁴. Partijen zullen minder snel met elkaar in zee willen gaan wat een goede marktwerking belemmert.

- *Gevolgen voor de administratieve lasten*

Met het afschaffen van de g-rekening verdwijnen er administratieve lasten. De factuursom kan met het afschaffen van de g-rekening volledig worden betaald op één rekening. Splitsing van de factuursom naar de vrije rekening en de g-rekening is niet langer nodig. Storting op de g-rekening alleen, is onvoldoende om vrijwaring te krijgen. Daarnaast moet er een groot aantal administratieve voorschriften worden nageleefd. Zo worden er eisen gesteld aan de onderliggende factuur, de vermelde kenmerken bij een storting op de g-rekening en de administratie van de inlener of aannemer. Die voorwaarden vervallen zodat de administratieve lasten dalen. Echter, er zullen andere waarborgen worden gezocht voor het beperken of beheersen van het risico op aansprakelijkstelling. Dit zorgt weer voor nieuwe administratieve lasten. Voor de matiging van het anoniementarief is het nodig om een deugdelijke administratie van het ingeleende personeel bij te houden¹⁵. De potentieel aansprakelijke wil vanwege de risico's niet

¹⁴ De FNV vindt deze gedragseffecten wel wenselijk als het gaat om nakoming van de Wet aanpak schijnconstructies (WAS).

¹⁵ De FNV vindt het bijhouden van deze administratie belangrijk in het tegengaan van schijnconstructies.

afhankelijk zijn van de administratie van de uitlener of aannemer en zal zelf alles nogmaals administreren. Denk verder aan verklaringen betalingsgedrag, facturen en auditprocessen.

4.8. Gevolgen voor het systeem van zelfregulering¹⁶

Om het certificaat te behouden, moeten gecertificeerde ondernemingen voldoen aan hun belasting- en premieverplichtingen, zo is vastgelegd in het SNA-schema (de normen NEN 4400-1/2 plus aanpassingsrapporten). De Belastingdienst levert driemaandelijkse gegevens aan over het betaalgedrag van de gecertificeerde ondernemingen. Bij betalingsachterstanden kan het certificaat worden ingetrokken. Een ander vereiste uit het SNA-schema is het hebben van een g-rekening. Om volledige vrijwaring te kunnen krijgen moet er 25% worden gestort op de g-rekening van de uitlener¹⁷. Het systeem van zelfregulering leunt dus sterk op een juiste belasting- en premieheffing en het storten van gelden op de g-rekening. Het is de vraag of het verantwoord is gehele of gedeeltelijke vrijwaring van aansprakelijkheid te geven zonder storting op de g-rekening. Dit is een gevoelig vraagstuk waarbij een inschatting over de risico's op wanbetaling een rol speelt en het belang dat wordt gehecht aan het huidige stelsel van zelfregulering. Vaststaat dat bij het wegvallen van vrijwaring voor de fiscale inleners- en ketenaansprakelijkheid het draagvlak bij het bedrijfsleven om substantiële kosten te maken voor zelfregulering weg zal vallen.

Er is naar schatting € 10 mln. gemoeid met het toezicht door de SNA en private inspectie-instellingen bij ruim 4000 ondernemingen. Dit bedrag wordt door het bedrijfsleven betaald.

4.9. Conclusie

Veel partijen uit de publieke sector en uit de markt zouden worden geraakt door het afschaffen van de g-rekening. Het is niet eenvoudig om een sluitend beeld te krijgen van de gevolgen die afschaffing van de g-rekening kan hebben omdat gedragseffecten een rol spelen zoals de aanzuigende werking op frauduleuze partijen. Het staat vast dat de banken een vereenvoudiging van de uitvoeringslast krijgen door het wegvallen van werkzaamheden en opdrachtnemers een beperkte vereenvoudiging van administratieve lasten. Het bedrijfsleven vreest echter dat tegenover de afname van de administratieve lasten weer nieuwe administratieve lasten ontstaan vanwege de toegenomen onzekerheid in de markt en de wens om het risico op aansprakelijkstelling te beheersen. Het bedrijfsleven verwacht een negatief effect op de marktwerking bij het afschaffen van de g-rekening. De Inspectie SZW en de FNV vrezen een toename van fraude en schijnconstructies. Bij de Belastingdienst vallen werkzaamheden weg. Daar staat tegenover een toename van het werkaanbod in de dwanginvordering en een daling van de efficiency en effectiviteit van het toezicht en de inning. Dit heeft ook negatieve budgettaire gevolgen.

Het gedrag van marktpartijen is moeilijk te voorspellen en de gevolgen zijn niet altijd in getallen uit te drukken. Wel was al gauw duidelijk dat de gevolgen van afschaffing in potentie groot zijn en tot grote verschuivingen kunnen leiden in de betreffende branches en de huidige zelfregulering binnen de sector. Bestaande werkwijzen en de bestaande praktijk worden op z'n kop gezet, juist nu het systeem

¹⁶ Voor een toelichting op het systeem van zelfregulering, zie paragraaf 3.1.

¹⁷ Daarnaast moet er aan verschillende administratieve voorwaarden worden voldaan om fiscale vrijwaring te krijgen.

van zelfregulering een steeds vastere voet aan de grond krijgt¹⁸ en het kabinet hier expliciet voor heeft gekozen¹⁹. De toename van onzekerheid in branches als de bouw, uitzendondernemingen, de schoonmaak en andere sectoren die gebruik maken van terbeschikkingstelling van arbeid en onderaanneming, kan leiden tot een verlies aan omzet. Toenemende frauderisico's zullen het bonafide bedrijfsleven verder onder druk zetten. De onzekerheid die dreigt te ontstaan in de markt bij het afschaffen van de g-rekening weegt zwaar voor het bedrijfsleven en is reden om voor behoud van de g-rekening te pleiten.

18 Eind februari 2016 hebben de werknemersorganisaties besloten niet langer deel te nemen aan het SNA-schema. De werknemersorganisaties vinden het onderscheidend vermogen tussen wel en niet gecertificeerd te klein met betrekking tot juiste CAO-toepassing en willen geen vermenging van uitzendarbeid met andere vormen van arbeid in dezelfde norm.

19 Kamerstukken II 2014/15, 29 544, nr. 641.

5 Alternatieven voor de g-rekening

5.1. Proces

De tweede taak van de werkgroep bestond uit het zoeken naar alternatieven voor de g-rekening. Om dit proces te ondersteunen is in de startnotitie van de werkgroep een beschouwing opgenomen waarin vijf denkrichtingen zijn uitgewerkt²⁰. Die denkrichtingen worden kort toegelicht in paragraaf 5.2.

De werkgroep heeft de hulp van externen ingeroepen in haar zoektocht naar mogelijke alternatieven voor de g-rekening. Jeroen Kruijd van Vereniging Platform Inspectie-instellingen (PII) heeft een presentatie gegeven over de meest recente ontwikkelingen in de technologie en toepassing in meer actuele ketengerichte signaleringen. Tijdens de tweede bijeenkomst van de werkgroep is onder leiding van Haiko van der Voort, universitair docent aan de TU in Delft en gepromoveerd op het gebied van zelfregulering²¹, een brainstorm gehouden. Uit de brainstorm zijn verschillende alternatieven voor de g-rekening voortgekomen. Enkele alternatieven uit de brainstorm kregen de kwalificatie 'het onderzoeken waard'. Dat onderzoek is uitgevoerd en de resultaten staan in paragraaf 5.3.

De werkgroep heeft eveneens een lijst met toetsingscriteria voor de alternatieven opgesteld (paragraaf 5.4). Een waardering van de alternatieven aan de hand van die toetsingscriteria ziet u in de vorm van een tabel (bijlage 3). De werkgroep merkt op dat de overgang naar een alternatief altijd transitiekosten met zich meebrengt.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 5.5.

5.2. Denkrichtingen voor alternatieven

Alternatieven voor de g-rekening zijn grofweg in te delen in vijf categorieën. Die categorieën worden hieronder beschreven.

5.2.1. Private oplossingen en zelfregulering

Om de gevolgen van aansprakelijkstelling te beperken kan gedacht worden aan een private verzekering of de oprichting van een fonds. Zelfregulering met voldoende waarborgen voor de juiste afdracht van belastingen en premies is ook een optie. Nadeel hiervan is dat slechts een beperkt gedeelte van de markt in beeld is, en dat zal het bonafide bedrijfsleven zijn.

Deze denkrichting is nader uitgewerkt in alternatief 3 (paragraaf 5.3.3) en gedeeltelijk in alternatief 2 (paragraaf 5.3.2).

5.2.2. Gebruik betalingsverkeer door de opdrachtnemer

De ontwikkelingen op het gebied van betalingsverkeer zijn de laatste jaren hard gegaan, denk aan iDeal, contactloos betalen en de invoering van het IBAN. De vraag ligt voor of die ontwikkelingen een goed alternatief kunnen

²⁰ Zie voor de startnotitie bijlage 2.

²¹ Voort, Haiko van der (2013) Naar een drie-eenheid van co-regulering; Over spanningen tussen drie toezichtregimes, Nootdorp: Sandedruk.

bieden voor het storten op de g-rekening.

Volgens de banken zijn er in het bestaande betalingsverkeer geen geschikte alternatieven voorhanden. De regels voor het betalingsverkeer zijn inmiddels strikt geüniformeerd en gereguleerd door SEPA. Ruimte voor nationale betalingsverkeerproducten is er niet.

5.2.3. Mogelijkheden bij de Belastingdienst

Gedacht kan worden aan het rechtstreeks betalen op aangifte door de inlener of aannemer zodat de belastingschuld en daarmee de mogelijke aansprakelijkheidsschuld daalt. De inlener en de aannemer betalen een deel van de factuursom aan de Belastingdienst en een deel van de factuursom aan de uitlener of onderaannemer.

Deze denkrichting is nader uitgewerkt in alternatief 1 (paragraaf 5.3.1.).

5.2.4. Vereenvoudiging aansprakelijkstelling

Aansprakelijkstelling door de ontvanger (Belastingdienst) is een langdurig en onzeker traject. Het vergt uitgebreid onderzoek naar potentieel aansprakelijken, een uitgebreide berekening en motivering van de hoogte van de aansprakelijkheidsschuld en de beschikking aansprakelijkstelling is veelal aanleiding om te procederen. Al met al duurt het jaren voordat er duidelijkheid is over de uitkomst en opbrengst van het proces. Een enorme tijdsinvestering met een onzekere uitkomst. Wellicht zijn er op dit punt vereenvoudigingen te vinden zodat de Belastingdienst het geld sneller binnen heeft en de aansprakelijkgestelde sneller duidelijkheid heeft.

5.2.5. Andere vormen van zekerheid

De ontvanger (Belastingdienst) heeft een eerste pandrecht op het tegoed op een g-rekening. Met het afschaffen van de g-rekening verdwijnt dit zekerheidsrecht. Gezocht kan worden naar alternatieve vormen van zekerheid zoals een bankgarantie.

Deze denkrichting is expliciet aan de orde geweest tijdens de brainstorm van de werkgroep. Een bankgarantie wordt nu ook gebruikt bij grote, beursgenoteerde, uitzendondernemingen om disculpatie te krijgen²². In de praktijk is een bankgarantie echter niet ideaal, zo bleek tijdens de brainstorm. De Belastingdienst zal voortdurend moeten monitoren of de bankgarantie nog wel hoog genoeg is en voldoende zekerheid biedt voor de belastingschuld. Ook is het uitwinnen van de bankgarantie niet eenvoudig. Voor marktpartijen is het kostbaar om een bankgarantie te verstrekken. Dit gaat ten koste van hun kredietwaardigheid. Al met al reden om de bankgarantie niet te kwalificeren als een van de alternatieven die het onderzoeken waard zijn.

²² Overigens bestaat de wens bij sommige niet-beursgenoteerde, grote ondernemingen om ook gebruik te kunnen maken van het geven van een bankgarantie.

5.3. Nader onderzochte alternatieven

De werkgroep heeft een door Haiko van der Voort²³ begeleide brainstorm uitgevoerd naar alternatieven voor de g-rekening. Deze methode, die de deelnemers stimuleerde om de ketenen van de eigen belangen af te werpen, heeft de werkgroep geholpen om een selectie te maken bestaande uit drie alternatieven die het onderzoeken waard zijn volgens de werkgroep. De Belastingdienst en de leden van de werkgroep hebben de uitvoerbaarheid en wenselijkheid van deze alternatieven op hoofdlijnen beoordeeld.

5.3.1. Alternatief 1: rechtstreeks storten bij de Belastingdienst op aangifte

De inlener, respectievelijk de aannemer, betaalt rechtstreeks een deel van de aangifte loonheffingen en/of omzetbelasting van de uitlener respectievelijk de onderaannemer aan de Belastingdienst.

Aan dit alternatief is een aantal praktische problemen verbonden. Rechtstreeks storten op aangifte veronderstelt dat de inlener of aannemer de bij een aangifte horende 16-cijferige betaalcode ontvangt, weet wanneer de aangifte wordt gedaan door de opdrachtnemer / inhoudingsplichtige en daarna binnen de betalingstermijn onder vermelding van deze betaalcode betaalt aan de Belastingdienst. De inlener of aannemer communiceert tegelijkertijd het bedrag dat hij heeft betaald zodat de inhoudingsplichtige het restantbedrag aan belastingen en premies tijdig kan afdragen. Dit vergt een serie op elkaar afgestemde nauwkeurige handelingen van opdrachtgevers en opdrachtnemers met een groot risico op foutieve berichten of timingsfouten met als gevolg boetes wegens te late betaling bij de opdrachtnemers / inhoudingsplichtigen.

Het bedrijfsleven acht actueel inzicht in de schuldenpositie bij de Belastingdienst onontbeerlijk bij dit alternatief. De ondernemer moet weten of zijn klanten daadwerkelijk betalen op zijn aangifte en welk deel van de belastingschuld nog openstaat om boetes te voorkomen. Dit vraagt om een portaal voor de ondernemer waarlangs hij actueel inzicht heeft in zijn schuldenpositie bij de Belastingdienst. Idealiter zou dit worden gekoppeld aan het debiteurenbeheer van de ondernemer: de betalingen moeten met elkaar corresponderen. Het is zeer de vraag of de Belastingdienst binnen afzienbare tijd zo'n portaal zou kunnen ontwikkelen en hoe actueel en volledig het portaal kan zijn. Zonder een portaal is de opdrachtnemer afhankelijk van gegevensstromen van de opdrachtgever die hij niet kan monitoren en verifiëren. Het is voor hem onbekend of en wanneer de opdrachtgever daadwerkelijk heeft betaald. Het risico op boetes wegens te late betaling neemt toe. Het bedrijfsleven vreest daarnaast een negatief effect op de cashflow.

Het past bij dit alternatief om de aangiftetermijnen te verkorten. Op die manier is er sneller zekerheid over de hoogte van de belastingschuld en kan de Belastingdienst het geld dat rechtstreeks gestort wordt ook kwijt op de aangifte. De Belastingdienst kijkt in een ander kader, in samenwerking met het UWV, al naar de mogelijkheid om de termijnen te verkorten. Het betreft

²³ Universitair docent aan de TU in Delft en gepromoveerd op het gebied van zelfregulering.

een verkorting op basis van vrijwilligheid: aan de ondernemer de keuze om gebruik te maken van de verkorte termijnen. In de regelgeving zal geen verkorting worden opgenomen. Er hoeft ook nooit eerder op aangifte te worden betaald. Dit traject met het UWV loopt en heeft nog niet tot besluitvorming geleid.

5.3.2. Alternatief 2: beheer g-rekeningen door de SNA

De SNA (of een andere private partner) beheert de g-rekening van de uitlener of aannemer en is bevoegd hierover eenzijdig te beschikken. De g-rekening als middel verandert niet, maar de rol van de Belastingdienst wordt gedeeltelijk overgenomen. De aanvraag- en uitgifteprocedure verandert niet; dat blijft de Belastingdienst doen. De SNA houdt toezicht of de aangifte tijdig en volledig wordt betaald en gebruikt het saldo van de g-rekening om dit zoveel mogelijk te bevorderen. Bij een betalingsachterstand volgt schorsing uit het register van de SNA²⁴. Bij overschotten op de g-rekening informeert de SNA of de private inspectie-instelling bij de Belastingdienst of er nog aanslagen openstaan en betaalt vervolgens deze aanslagen.

Bij dit alternatief geldt dat bepaalde taken rondom de g-rekening volledig weggaan bij de Belastingdienst. De SNA kan mogelijk ook de g-rekening beheren van niet-gecertificeerden. Een andere mogelijkheid is dat alleen gecertificeerden nog een g-rekening kunnen openen. Dit heeft weer als belangrijk nadeel dat de voordelen die samenhangen met de g-rekening voor de Belastingdienst en daarbuiten, verdwijnen ten aanzien van de groep niet-gecertificeerden.

De Belastingdienst gebruikt de informatie op de g-rekening voor toezichtsdoeleinden. De g-rekening geeft een indicatie over de omzet en identificeert potentieel aansprakelijken. Die informatie verdwijnt als het beheer van de g-rekening gedeeltelijk naar de SNA overgaat. Daarom is een voorwaarde bij dit alternatief dat de gegevens over de mutaties op de g-rekening ook naar de Belastingdienst gaan.

Dit alternatief stelt eisen aan gegevensuitwisseling en gegevensbescherming, ondersteuning van de automatisering bij de SNA en eisen aan de betrouwbaarheid van partijen. Het betekent een ingrijpende aanvullende taak voor de SNA. De SNA beheert nu een register van ondernemingen die zijn gecontroleerd door geaccrediteerde private inspectie-instellingen. De SNA zou bij het aanvaarden van de nieuwe taak actief uitvoering moeten geven aan een deel van het ondernemerschap, namelijk het tijdig en volledig betalen van de aangiftes loonheffingen en omzetbelasting. Dit kan tot afstemmingsproblemen leiden met het management van een onderneming en brengt de SNA in conflict met haar onafhankelijke rol als hoeder van het keurmerk. Daarnaast komen andere vragen op. Wanneer heeft de SNA doorzettingsmacht in het beschikken over de g-rekening? En strekt deze doorzettingsmacht zich ook uit tot de vrije rekeningen? En hoe zullen in de praktijk verschillen van inzicht tussen de ondernemersleiding en de SNA worden opgelost? En onder welke omstandigheden is de SNA aansprakelijk voor geleden schade? Hoe wordt de financiering van deze aanvullende werkzaamheden geregeld? Wat is de rol

²⁴ Ondernemingen die thans voldoen aan de eisen van het SNA-schema worden geregistreerd in het register van de SNA.

van de private inspectie-instellingen? De private inspectie-instellingen kunnen mogelijk een deel van deze taak overnemen, maar dat zal weer leiden tot conflicterende rollen.

Het is daarom de vraag of de SNA, of een andere private organisatie, geschikt is om deze taak te vervullen. Daar bestaan grote twijfels over omdat deze werkzaamheden ver af staan van de huidige taak van de SNA en daarmee zelfs kunnen conflicteren. De expertise en infrastructuur ontbreken bij de SNA. Het ministerie van SZW heeft grote bezwaren tegen dit alternatief omdat het leidt tot een hybride stelsel²⁵. Er ontstaat al met al een ingewikkeld, versnipperd en hybride systeem.

5.3.3. Alternatief 3: (gedeeltelijke) disculpatie privaats regelen

Een private verzekering tegen het risico van aansprakelijkstelling om gedeeltelijk disculpatie te krijgen bij een aansprakelijkstelling. Partijen die verzekerd zijn krijgen een korting of volledige disculpatie bij een aansprakelijkstelling. Dit alternatief biedt zekerheid voor marktpartijen en beschermt tegen de financiële risico's van een aansprakelijkstelling.

Certificering (zelfregulering) kan helpen om het risico en daarmee de kosten voor verzekering tegen aansprakelijkheid te drukken. Gecertificeerde partijen worden als betrouwbaarder gezien en hoeven daardoor naar verwachting minder premie te betalen.

De verzekeraars zullen alleen de goede risico's willen verzekeren. Bij de verzekerden kan slechts een gedeelte van de aansprakelijkheidsschuld worden verhaald vanwege de disculpatie. De slechte risico's kunnen niet worden verzekerd. Grote kans dat juist die groep geen verhaal biedt bij een aansprakelijkstelling. De Belastingdienst blijft met lege handen achter.

De verzekeringsgedachte is niet nieuw. Er is eerder naar gekeken. Toen bleek dat het risico op aansprakelijkstelling dusdanig onzeker is en in potentie leidt tot hoge claims, dat de premie navenant zou zijn. Praktisch onbetaalbaar voor marktpartijen.

Er zijn opnieuw oriënterende gesprekken gevoerd met verschillende verzekeraars om te horen of er inmiddels nieuwe ontwikkelingen of inzichten zijn. Zo zijn er informele verkenningen gedaan²⁶ bij traditionele borgtochtverzekeraars. Gevreesd wordt dat een alternatief voor de g-rekening vooral aantrekkelijk is voor bedrijven waarvan de liquiditeit krap is. Zo ontstaat een negatieve selectie waardoor borgtochtverzekeringen ook niet de oplossing zijn.

Uit de gesprekken met verzekeraars volgt voorts dat de argumenten tegen een verzekering nog onverminderd gelden. Het risico voor de verzekeraar is niet inzichtelijk zodat het lastig te verzekeren is²⁷. Er zal een sterke risicoselectie plaatsvinden door de verzekeraars. Dit maakt het voor bijvoorbeeld starters uiterst moeilijk om een verzekering af te sluiten of

²⁵ Dat wil zeggen dat publieke en private taken en verantwoordelijkheden door elkaar gaan lopen.

²⁶ Door Bouwend Nederland.

²⁷ In het verleden is gevraagd aan een verzekeraar om een inschatting te maken van de premie. Het zou gaan om circa 1% van de omzet.

alleen tegen zeer hoge premies. Ook is er het gevaar dat malafide partijen hierop instappen en de kosten afwentelen op het bonafide bedrijfsleven.

In het kader van dit alternatief is ook gekeken naar fondsvorming zoals in de reisbranche. In de reisbranche bestaat de Stichting Garantiefonds Reisgelden (SGR). Een gedupeerde reiziger kan een beroep doen op de SGR als hij zijn reis heeft geboekt bij een aangesloten reisorganisatie welke reisorganisatie bijvoorbeeld failliet is gegaan of de geboekte accommodatie niet heeft betaald. Nadeel van een fonds is het negatieve effect. De goeden – die veel bijdragen aan het fonds – lijden onder de slechten die een beroep doen op het fonds. Het bedrijfsleven vindt het niet aanvaardbaar dat bonafide ondernemingen gevraagd wordt om te betalen voor minder professionele partijen of malafide ondernemingen. Het wegvallen van het ordenende effect van de g-rekening wordt daarmee niet gecompenseerd maar juist verergerd. De potentiële claims bij een aansprakelijkstelling zijn fors. De bijdragen aan het fonds moeten dus ook hoog zijn.

Dit alternatief concentreert zich op het verzachten van de gevolgen voor het bedrijfsleven van het wegvallen van de vrijwarende werking als de g-rekening wordt afgeschaft. Er is bij dit alternatief geen compensatie voor de Belastingdienst voor de zekerheid die de g-rekening biedt. De andere twee alternatieven voorzien wel in deze zekerheid. Jaarlijks wordt circa € 6 miljard aan belastingen en premies betaald vanaf de g-rekening. Indien dit bedrag op de vrije rekening van de ondernemer staat vervalt de waarborg dat dit bedrag voor het afdragen van fiscale verplichtingen is bestemd.

De in hoofdstuk 4.3 beschreven gevolgen van het afschaffen van de g-rekening voor de Belastingdienst (toename werkaanbod in de invordering, toename aansprakelijkstellingen terwijl aansprakelijk stellen moeilijker wordt, stijging frauderisico's en wegvallen van data die interessant zijn voor het toezicht door de Belastingdienst) zullen zich bij dit alternatief voordoen. Verder wordt verwacht dat het tegenspel bij aansprakelijkstellingen verder toeneemt als verzekeraars daar ook een partij bij worden.

De verwachting is dat dit alternatief tot een forse verhoging van het werkaanbod zal leiden bij de Belastingdienst en, als dit niet met extra uitvoeringscapaciteit wordt gecompenseerd, tot een budgettaire derving.

5.4. Toetsingscriteria

De werkgroep heeft een lijst met criteria opgesteld waaraan de alternatieven voor de g-rekening zijn getoetst. Met een kleur wordt aangegeven of dit alternatief op dat punt positief (groen), neutraal (oranje) of negatief (rood) scoort. De uitkomsten staan in de tabel in bijlage 3.

- Budgettaire effecten (belasting –en premieopbrengsten)
- Uitvoerbaarheid Belastingdienst (getoetst op hoofdlijnen)
- Toezicht en fraudebestrijding Belastingdienst
- Administratieve lasten ondernemers
- Uitvoerbaarheid banken (regulier betalingsverkeer)
- Werking arbeidsmarkt
- Ondernemersklimaat en toegankelijkheid
- Invloed op risico aansprakelijkstelling (zekerheid & vertrouwen)

5.5. Conclusie

Er is geen bevredigend alternatief voorhanden voor de g-rekening. Er is gekeken naar de mogelijkheid van rechtstreeks storten bij de Belastingdienst, beheer van de g-rekening door een private partij en een private verzekering of een fonds. Geen van deze alternatieven scoort overwegend groen op de toetsingscriteria²⁸. De werkgroep concludeert dan ook dat de g-rekening de beste werkwijze blijft en de onderzochte alternatieven tekortschieten als alternatief voor de g-rekening.

²⁸ Zie de tabel in bijlage 3.

6 Verbeteren g-rekening 1.5

6.1. Inleiding

De werkgroep sprak tijdens de eerste bijeenkomst unaniem de wens uit om de g-rekening te behouden. Binnen de werkgroep bestond een sterke behoefte om naast het analyseren van mogelijke alternatieven voor de g-rekening ook te kijken naar mogelijkheden tot verbetering van de huidige g-rekening. Voor de banken is doorontwikkeling van de g-rekening een voorwaarde om tot uitbreiding van de doelgroep van g-rekeninghouders te komen.

Gelet op de unanieme wens om de g-rekening te behouden knelde de taakopdracht van de werkgroep. De werkgroep heeft het belang onderschreven om een analyse te maken van verbeteringen van de g-rekening. Een subwerkgroep onder leiding van Piet Meij van de NBBU heeft daarom onderzoek verricht naar verbeteringen van de g-rekening. De subwerkgroep heeft haar bevindingen gerapporteerd aan de werkgroep. Deze bevindingen zijn in de laatste bijeenkomst van de werkgroep besproken. Dit hoofdstuk betreft een weergave van de voorstellen die op de korte en lange termijn perspectief bieden om de g-rekening toekomstvast te maken. Voorliggend hoofdstuk is daardoor meer verkennend en inventariserend van karakter en geeft een doorkijkje naar de mogelijkheden in de toekomst.

Hieronder treft u eerst een opsomming aan van de belangrijkste beperkingen van het huidige g-rekeningensysteem (paragraaf 6.2). De verbetervoorstellen zijn verdeeld in drie categorieën. De eerste categorie bestaat uit verbetervoorstellen die op redelijk korte termijn realiseerbaar zijn. Die verbetervoorstellen zijn opgenomen in paragraaf 6.3. De tweede categorie bestaat uit verbetervoorstellen – paragraaf 6.4 – die meer tijd kosten om te realiseren. Van de maatregelen die tot categorie één en categorie twee behoren, bestaat op hoofdlijnen consensus binnen de werkgroep over de wenselijkheid ervan. Tot slot is er een derde categorie met verbetervoorstellen die nader onderzoek behoeven en moeten worden beoordeeld op wenselijkheid en juridische en praktische haalbaarheid. Deze derde categorie verbetervoorstellen staat in paragraaf 6.5. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 6.6.

Door de indeling in categorieën kan stapsgewijs worden gezien of implementatie mogelijk is en past binnen de ICT-portfolio van de Belastingdienst en de banken. Dit vraagt om een goede en tijdige afstemming tussen de Belastingdienst en de banken. Doorontwikkeling van de g-rekening vraagt in lijn met de aanpak voor de realisatie van g-rekeningen 1.5, nog nader door de banken te kwantificeren eenmalige investeringen. De banken verwachten dat deze kosten, in lijn met eerdere, vergelijkbare trajecten worden gedragen door het ministerie van Financiën.

6.2. Beperkingen van de g-rekening versie 1.5

De overstap op 1 januari 2016 naar de g-rekening versie 1.5 heeft belangrijke efficiencywinst opgeleverd voor de banken en de Belastingdienst. Toch zijn er nog veel verbeteringen mogelijk. De g-rekening versie 1.5 wordt op diverse punten als te beperkend ervaren:

- De geautomatiseerde ondersteuning van de g-rekening vergt capaciteit bij de Belastingdienst en de banken.

- De Belastingdienst is tijd en menskracht kwijt met de processen rondom aanvragen, beheer en toezicht op de g-rekening. Dit hangt mede samen met de beperkte geautomatiseerde ondersteuning van de g-rekening.
- Het aanvragen van een g-rekening is een administratieve last voor ondernemers en kost tijd doordat wordt gewerkt met een driepartijenovereenkomst.
- Deblokkeren van het tegoed op de g-rekening naar de vrije rekening van de ondernemer kost tijd²⁹. De ondernemer wenst juist zo snel mogelijk over zijn tegoed te kunnen beschikken.
- Het al dan niet doorstorten van geld op de g-rekening leidt tot onoverzichtelijke situaties en is fraudegevoelig.
- De administratieve voorwaarden voor vrijwaring, naast het storten op de g-rekening, zijn een administratieve last voor ondernemers.

In de onderstaande paragrafen worden voorstellen voor verbetering toegelicht die bovenstaande beperkingen grotendeels wegnemen.

6.3. Eerste categorie verbetervoorstellen: realiseerbaar op redelijk korte termijn

Met de invoering van de g-rekening 1.5 op 1 januari 2016 is een belangrijke eerste stap gezet naar modernisering van de g-rekening. De g-rekening is SEPA-bestendig gemaakt. Bij de Belastingdienst zijn een g-rekeningenadministratie en een g-rekeningentransactieoverzicht ingericht. Banken leveren gegevens over mutaties op de g-rekening digitaal aan. Deze verbeteringen zijn vooral merkbaar voor de banken en de Belastingdienst. De ondernemer merkt hier niets van.

In 2014 is er onderzoek gedaan naar het depotstelsel³⁰. Het depotstelsel zou het huidige g-rekeningenstelsel vervangen. Het depotstelsel werd echter te risicovol geacht en daarom is in het onderzoek ook gekeken naar alternatieven waaronder de g-rekening 2.0. Versie 2.0 is een doorontwikkelde versie van huidige g-rekening 1.5. Een doorontwikkeling naar een g-rekening 2.0 biedt voordelen voor zowel ondernemer, banken als Belastingdienst. Er wordt bespaard op administratieve lasten en uitvoeringslasten.

De belangrijkste verbeteringen om te komen tot doorontwikkeling van de g-rekening staan hieronder opgesomd:

6.3.1. Verbeteren aanvraagproces g-rekening

Het huidige aanvraagproces is tijdrovend. Er zijn drie partijen betrokken en de overeenkomst wordt afgesloten op papier. Dit betekent dat het document heen en weer gaat tussen partijen. Er zijn efficiencyverbeteringen mogelijk.

De subwerkgroep adviseert om de huidige driepartijenovereenkomst te vervangen door een tweepartijenovereenkomst tussen bank en ondernemer. De ondernemer vraagt zijn g-rekening rechtstreeks aan bij de bank. De bank bekijkt het verzoek en vraagt de Belastingdienst of wordt ingestemd met

²⁹ Gemiddeld duurt het (naar boven afgerond) 8 dagen voordat een verzoek om deblokking is beoordeeld door de ontvanger. Het duurt in totaal (naar boven afgerond) 23 dagen voordat de ondernemer vervolgens over het gedeblokkeerde tegoed kan beschikken. Mocht de ontvanger aanleiding zien voor een uitgebreider onderzoek, dan worden deze termijnen uiteraard langer.

³⁰ Zie bijlage 4 Onderzoek Heroriëntatie Vrijwarende Stortingen.

opening van de g-rekening door deze ondernemer. Na instemming van de Belastingdienst kan de g-rekening worden geopend.

Er zijn wat haken en ogen verbonden aan deze verbetermaatregel. De Belastingdienst moet een punt inrichten zodat de communicatie met de verschillende banken goed verloopt. Op dit moment is er nog geen communicatielijns waarbij informatie van de Belastingdienst naar de banken loopt. Hier is aanpassing in de automatisering voor nodig. Ook is er een beoordeling van de aanvraag nodig door de Belastingdienst. Dit kost tijd en dit proces moet intern worden ingericht en digitaal ondersteund. Er is nader onderzoek nodig naar de vraag hoe het huidige proces in stappen kan worden gedigitaliseerd. Er is een minder vergaande eerste stap mogelijk door de communicatie tussen bank en Belastingdienst te digitaliseren. Dat bespaart uitvoeringskosten voor beide partijen.

In combinatie met de digitalisering van het aanvraagproces, is onderdeel van dit voorstel om het pandrecht van de Belastingdienst wettelijk vast te leggen zodat een driepartijenovereenkomst ook juridisch niet meer nodig is om het eerste pandrecht bij de ontvanger te vestigen. Volstaan kan worden met een tweepartijenovereenkomst tussen de bank en de aanvrager van de g-rekening.

Deze vereenvoudigingsmaatregel stelt eisen aan de communicatie tussen de Belastingdienst en de banken vanwege de vereiste instemming van de Belastingdienst met een opening van een g-rekening. Doel is om stapsgewijs tot een digitalisering van het aanvraagproces te komen.

6.3.2. Versnellen deblokkeren (realiseerbaar op redelijk korte termijn)

Het huidige deblokkeringsproces is tijdrovend zodat de ondernemer op zijn geld moet wachten. Er is op verschillende onderdelen in het proces van deblokkeren winst te behalen zodat de ondernemer sneller over het tegoed op zijn g-rekening kan beschikken:

- Verzoek tot deblokkeren digitaliseren.

De ondernemer verzoekt digitaal om deblokking van het saldo op de g-rekening via een portaal.

- Beoordeling van het verzoek tot deblokking door de Belastingdienst op basis van risico-indicatoren. Het gebruik van risico-indicatoren past in de lijn van de Investeringsagenda³¹.

Op basis van een te ontwikkelen toetsingskader bepaalt de Belastingdienst geautomatiseerd welke verzoeken direct gehonoreerd of afgekeurd moeten worden en welke verzoeken nader onderzoek behoeven. Deze toetsing kan gefaseerd verbeterd worden zodat een steeds groter deel geautomatiseerd afgehandeld kan worden. De doorontwikkeling van risico-indicatoren draagt daaraan bij.

- Betaling van het gedeblokkeerde bedrag op de vrije rekening versnellen. De huidige werkwijze waarbij de ondernemer eerst zelf het te deblokkeren geld overmaakt naar de Belastingdienst, die dit bedrag eerst weer op een tussenrekening boekt voordat het naar de vrije rekening van de ondernemer wordt gestort, kan versneld worden. Toepassing van een onomkeerbare betaling ten laste van de g-rekening geïnitieerd door de Belastingdienst is een oplossing. De Belastingdienst stort de bedragen vervolgens op de

31 Kamerstukken II 2014/15, 31 066, nr. 236.

tussenrekening. Na verrekening van openstaande belastingschulden wordt het te deblokken bedrag overgemaakt naar de vrije rekening van de ondernemer. Bezien zal moeten worden welke investeringen hiermee gemoeid zijn.

- Geautomatiseerd verrekenen van het saldo op de g-rekening met openstaande belastingschulden.

Na goedkeuring van het verzoek tot deblokking, zal de Belastingdienst na verrekening van de nog openstaande belastingschulden het resterende bedrag overboeken op de vrije rekening van de ondernemer. Er is wellicht winst te behalen in versnelling van dit verrekenproces.

Versnellen van de deblokking vergt hoofdzakelijk aanpassingen in de automatisering van de Belastingdienst. Alleen voor het gebruik van een onomkeerbare betaling ten laste van de g-rekening, is samenwerking met de banken en aanpassing van de automatisering van de banken noodzakelijk. Deze door de Belastingdienst geïnitieerde onomkeerbare betaling moet worden vertaald naar een bestaand SEPA-product. Er is nader onderzoek nodig naar de technische en juridische randvoorwaarden.

6.3.3. Geautomatiseerd uitwinnen g-rekening

Bij niet tijdige betaling van de openstaande belastingschuld kan de Belastingdienst het tegoed op de g-rekening uitwinnen. Het huidige uitwinningsproces is tijdrovend en arbeidsintensief³².

Er is verbetering mogelijk. De Belastingdienst maakt dan gebruik van een onomkeerbare betaling ten laste van de g-rekening indien er vrijwillig geen tijdige betaling van de openstaande belastingschulden heeft plaatsgevonden. Zo wordt het pandrecht van de ontvanger op het tegoed op de g-rekening geëffectueerd. Dit maakt het voor de Belastingdienst eenvoudiger om het pandrecht uit te winnen om betalingsachterstanden aan te zuiveren. De huidige procedure waarbij de Belastingdienst de bank verzoekt het saldo op de g-rekening naar de Belastingdienst over te boeken wordt vervangen door een efficiënte manier van uitwinning die de Belastingdienst zonder medewerking van de bank kan toepassen. Deze techniek komt overeen met de hiervoor voorgestelde door de Belastingdienst geïnitieerde onomkeerbare betaalopdracht bij het versnellen van de deblokking.

Voor deze wijziging is een aanpassing in de automatisering van de banken en de Belastingdienst vereist. Deze door de Belastingdienst geïnitieerde onomkeerbare betaling moet worden vertaald naar een bestaand SEPA-product. Er is nader onderzoek nodig naar de technische en juridische randvoorwaarden.

Er is een minder vergaande eerste stap mogelijk door de communicatie tussen bank en Belastingdienst te digitaliseren³³. Dat bespaart uitvoeringskosten voor beide partijen.

Met de hierboven beschreven verbeteringen wordt er bespaard op de administratieve lasten doordat processen sneller en geautomatiseerd plaatsvinden en kan het aantal g-rekeninghouders worden uitgebreid overeenkomstig de politieke wensen daartoe. Deze doorontwikkeling van de g-rekening biedt een basis om

³² Het aantal van gemiddeld 269 uitwinningsprocedures per jaar lijkt te wijzen op een onderbenutting van dit instrument.

³³ Zie de parallel met paragraaf 6.3.1.

verdere verbeteringen zoals beschreven in de volgende paragraaf te verkennen en uit te werken.

6.4. Tweede categorie verbetervoorstellen: niet op korte termijn realiseerbaar

Met de verbeteringen zoals beschreven in paragraaf 6.3, wordt de deur geopend naar verdere verbeteringen. Deze verbeteringen worden door de werkgroep wenselijk geacht maar zijn niet op korte termijn realiseerbaar. Ook deze verbetermaatregelen bieden efficiencyvoordelen voor banken, bedrijfsleven en Belastingdienst.

6.4.1. Versnellen deblokken: vervolg

Mogelijk zijn alle onderdelen om het deblokken te versnellen niet in één keer te realiseren. De maatregelen kunnen losgekoppeld worden en later worden ingevoerd.

6.4.2. Koppeling g-rekening aan LB/OB-nummer

Deze maatregel bestaat uit twee onderdelen:

- De g-rekening wordt bij de Belastingdienst gekoppeld aan het LB/OB-nummer³⁴ van de ondernemer. Zo wordt het tegoed op de g-rekening altijd afgeboekt op de juiste belastingschuld.
- Ondernemers kunnen vooraf controleren of zij op de juiste g-rekening storten dankzij een omrekentool op de website van de Belastingdienst. Die omrekentool is gebaseerd op de koppeling tussen de g-rekening en het LB/OB-nummer van die ondernemer. In de praktijk worden door opdrachtgevers g-rekeningovereenkomsten opgevraagd om zeker te stellen dat er gestort wordt op de juiste g-rekening. Dat leidt tot vertraging in het betalingsverkeer en administratieve lasten. Bedoelde omrekentool kan dit voorkomen.

Voor deze wijzigingen is een aanpassing in de automatisering van de Belastingdienst vereist.

6.4.3. Automatische incasso ten behoeve van de g-rekening

Het instrument automatische incasso wordt mogelijk bij de g-rekening. Dit betekent dat er vanaf een vrije rekening met automatisch incasso geld wordt overgemaakt naar de g-rekening. Dit is behulpzaam als partijen op regelmatige basis samenwerken en er dus regelmaat zit in de facturatie. Deze maatregel bevordert de keuzevrijheid van opdrachtgever en opdrachtnemer dat op een van te voren afgesproken exact tijdstip een deel van de factuursom wordt bijgeschreven op de g-rekening van de opdrachtnemer. De hiermee toegenomen voorspelbaarheid wordt door ondernemingen als een verbetering van hun liquiditeitspositie ervaren.

Voor deze maatregel moeten de banken onderzoeken onder welke voorwaarden een zakelijk incassocontract, geïncasseerde bedragen zijn namelijk niet storneerbaar, afgesloten kan worden op een g-rekening.

³⁴ Loonbelasting- of omzetbelastingnummer.

Voor deze wijziging is een aanpassing in de automatisering van de banken vereist.

6.5. Derde categorie verbetervoorstellen: nader onderzoek nodig

De derde categorie bevat verbetervoorstellen die nader onderzoek behoeven. De ideeën vragen om een beoordeling op wenselijkheid en juridische en praktische uitvoerbaarheid. Er bestaat binnen de werkgroep geen consensus over de wenselijkheid van deze ideeën en eventuele oplossingsrichtingen. Om deze beoordeling goed te kunnen uitvoeren is het belangrijk dat de dialoog tussen partijen doorgaat.

Het betreft de volgende ideeën die vanuit het bedrijfsleven dat gebruik maakt van de g-rekening, zijn opgebracht:

- Tegengaan stortingen op de g-rekening die onnodig zijn voor het verkrijgen van vrijwaring.
- Een verbod op doorstorten onder de voorwaarde dat de deblokkingstermijn sterk is verkort.
- De g-rekening voor een Stichting Derdegelden mogelijk maken.
- Terugbrengen van het aantal g-rekeningen per concern of per groep van ondernemingen.

6.6. Conclusie

De werkgroep komt tot de conclusie dat er verbeteringen mogelijk zijn bij de huidige g-rekening. Er is winst te behalen voor alle partijen: banken, bedrijfsleven en Belastingdienst. De verbeteringen laten zich indelen in verschillende categorieën waarbij de voorstellen in categorie één op redelijk korte termijn realiseerbaar zijn. Aanbevolen wordt om hiermee voortvarend aan de slag te gaan. Het digitaliseren van de aanvraag, het verkorten van de deblokkingstermijn en het geautomatiseerd uitwinnen van de g-rekening bieden een opstap naar verdere verbeteringen. Om ook de verbetervoorstellen uit de andere twee categorieën niet uit het oog te verliezen, is de aanbeveling om de dialoog tussen de partijen uit de werkgroep gaande te houden. Deze categorieën verbetermaatregelen bieden namelijk aanvullende voordelen voor het bedrijfsleven.

7 Eindadvies met conclusies en aanbevelingen

7.1. Algemeen

De publiek/private-werkgroep Verkenning afschaffing g-rekening heeft de taak om de gevolgen van afschaffen van de g-rekening in kaart te brengen en eventuele alternatieven te onderzoeken. Dit onderzoek heeft geleid tot voorliggend eindrapport. Hieronder treft u de belangrijkste conclusies aan. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen voor de toekomst.

Storting op de g-rekening zorgt voor vrijwaring voor de fiscale inleners- en ketenaansprakelijkheid, mits aan een aantal administratieve voorwaarden is voldaan. Hiermee biedt de g-rekening zekerheid in de markt en een mogelijkheid om het risico op aansprakelijkstelling te beheersen. Het geld op de g-rekening is in de eerste plaats bedoeld om belastingen en premies van te voldoen. Pas na toestemming van de Belastingdienst wordt een overschot vrijgegeven. Dit versterkt de positie van de Belastingdienst.

7.2. Conclusie 1: Behoud de g-rekening³⁵

Veel partijen uit de publieke sector en uit de markt zouden worden geraakt door het afschaffen van de g-rekening: het bedrijfsleven (met name de uitzendbranche, schoonmaakbranche en de bouwbranche), de banken, de Inspectie SZW en de Belastingdienst. Het is niet eenvoudig om een sluitend beeld te krijgen van de gevolgen die afschaffing van de g-rekening kan hebben omdat gedragseffecten een rol spelen. Vast staat dat de banken een vereenvoudiging van de uitvoeringslasten krijgen door het wegvallen van werkzaamheden en opdrachtnemers een beperkte vereenvoudiging van administratieve lasten. Het bedrijfsleven vreest echter dat tegenover het vervallen van de administratieve lasten die samenhangen met de vrijwaring door storting op de g-rekening, weer nieuwe administratieve lasten ontstaan vanwege de toegenomen onzekerheid in de markt en de wens om het risico op aansprakelijkstelling te beheersen. Het bedrijfsleven verwacht een negatief effect op de marktwerking bij het afschaffen van de g-rekening. De Inspectie SZW en de FNV vrezen een toename van fraude en schijnconstructies. Er is daarmee geen maatschappelijk draagvlak voor het afschaffen van de g-rekening.

Bij de Belastingdienst vallen werkzaamheden weg. Daar staat tegenover een toename van het werkaanbod in de dwanginvordering en een daling van de efficiency en effectiviteit van het toezicht en de inning. Dit heeft ook negatieve budgettaire gevolgen.

Het gedrag van marktpartijen is moeilijk te voorspellen en de gevolgen zijn niet altijd in getallen uit te drukken. Wel was al gauw duidelijk dat de gevolgen van afschaffing in potentie groot zijn en tot grote verschuivingen kunnen leiden in de betreffende branches en het bestaande systeem van zelfregulering binnen de sector. Bestaande werkwijzen en de bestaande praktijk worden op z'n kop gezet, juist nu het systeem van zelfregulering een steeds vastere voet aan de grond krijgt³⁶ en het

³⁵ Voor een uitgebreide toelichting: zie hoofdstuk 4.

³⁶ Eind februari 2016 hebben de werknemersorganisaties besloten niet langer deel te nemen aan het SNA-schema. De werknemersorganisaties vinden het onderscheidend vermogen tussen wel en niet gecertificeerd te klein met

kabinet hier expliciet voor heeft gekozen³⁷. De toename van onzekerheid in branches als de bouw, uitzendondernemingen, de schoonmaak en andere sectoren die gebruik maken van terbeschikkingstelling van arbeid en onderaanneming, kan leiden tot een verlies aan omzet. Toenemende frauderisico's zullen het bonafide bedrijfsleven verder onder druk zetten. De onzekerheid die dreigt te ontstaan in de markt bij het afschaffen van de g-rekening weegt zwaar voor het bedrijfsleven en is reden om voor behoud van de g-rekening te pleiten.

Het bedrijfsleven was vanaf de start van de werkgroep unaniem en duidelijk in de wens om de g-rekening te behouden. De banken zouden weliswaar werkzaamheden kwijtraken met het afschaffen van de g-rekening, maar zij zien ook het maatschappelijke belang van de g-rekening. Dat is de reden dat banken geen grote bezwaren hebben de g-rekening te behouden. De banken hebben daarbij verdere modernisering van de g-rekening als voorwaarde gesteld, in het bijzonder het efficiënter inrichten van de processen voor aanvraag en beheer van de g-rekening. Die aspiratie wordt ondersteund door de overige leden van de werkgroep. Het oordeel van de werkgroep is helder: behoud de g-rekening.

7.3. Conclusie 2: Er is geen geschikt alternatief voor de g-rekening³⁸

De werkgroep heeft gezocht naar een alternatief voor de g-rekening die de negatieve effecten van afschaffen zoveel mogelijk kan beperken of beheersen. Er zijn verschillende alternatieven naar voren gekomen waarvan er drie overbleven die nader zijn onderzocht. Die drie alternatieven worden hieronder kort toegelicht. In een tabel - bijlage 3 - zijn de alternatieven aan de hand van toetsingscriteria beoordeeld.

Ten eerste de mogelijkheid om rechtstreeks te storten op aangifte bij de Belastingdienst. De potentieel aansprakelijke – de opdrachtgever – betaalt een deel van de factuursom door aan de Belastingdienst op de openstaande belastingschuld van de opdrachtnemer (uitlener of aannemer). Dit alternatief scoort slecht op uitvoerbaarheid door de Belastingdienst en heeft een hoge foutkans. De Belastingdienst moet de storting kunnen toerekenen aan een belastingschuld. De belastingschuldige wil een actueel inzicht in zijn schuldenpositie bij de Belastingdienst om overzicht te houden op zijn openstaande belastingschulden om boetes wegens te late betaling te voorkomen.

Ten tweede het overhevelen van bepaalde taken die samenhangen met de g-rekening naar een private instelling, zoals de SNA³⁹. De SNA (of een andere private instelling) beheert de g-rekening van de uitlener of aannemer en is bevoegd hierover eenzijdig te beschikken. De g-rekening als middel verandert niet, maar de rol van de Belastingdienst wordt gedeeltelijk overgenomen. De aanvraag- en uitgifteprocedure blijft de Belastingdienst doen. De SNA houdt toezicht of de belastingaangifte tijdig en volledig wordt betaald en gebruikt het saldo van de g-rekening om dit te bevorderen. Bij een betalingsachterstand volgt schorsing uit het register van de SNA. Bij overschotten op de g-rekening informeert de SNA bij de Belastingdienst of er nog aanslagen openstaan en betaalt vervolgens deze aanslagen. Dit alternatief levert verschillende praktische en juridische vragen en problemen op. Zo is gegevensuitwisseling en gegevensbescherming nodig: de g-

betrekking tot juiste CAO-toepassing en willen geen vermenging van uitzendarbeid met andere vormen van arbeid in dezelfde norm.

37 Kamerstukken II 2014/15, 29 544, nr. 641.

38 Voor een uitgebreide toelichting: zie hoofdstuk 5.

39 Stichting Normering Arbeid (stichting inzake zelfregulering).

rekening is een toezichtsinstrument voor de Belastingdienst en moet dat blijven. Beheer van de g-rekening betekent een ingrijpende aanvullende taak voor de SNA. Het is sterk de vraag of de SNA een geschikte organisatie is om deze taak erbij te krijgen. Er ontstaat een ingewikkeld, versnipperd en hybride systeem.

Ten derde de mogelijkheid om (gedeeltelijke) disculpatie (vrijwaring) privaat te regelen door een verzekering of een fonds. Partijen die verzekerd zijn krijgen een korting of volledige disculpatie bij een aansprakelijkstelling. Dit alternatief biedt zekerheid voor marktpartijen en beschermt tegen de financiële risico's van een aansprakelijkstelling. Bij dit alternatief loopt de Belastingdienst geld mis. De verzekeraars zullen alleen de goede risico's willen verzekeren. Bij de verzekerden kan slechts een gedeelte van de aansprakelijkheidsschuld worden verhaald vanwege de disculpatie. De slechte risico's kunnen niet worden verzekerd. Grote kans dat juist die groep geen verhaal biedt bij een aansprakelijkstelling. Een ander probleem bij dit alternatief is de hoge premie: het risico is onzeker en in potentie is de claim van de verzekerde hoog.

Een variant op de verzekeringsgedachte is de vorming van een fonds. Nadeel van een fonds is het negatieve effect. De goeden – die veel bijdragen aan het fonds – lijden onder de slechten die een beroep doen op het fonds. Het bedrijfsleven vindt het niet aanvaardbaar dat bonafide ondernemingen gevraagd wordt om te betalen voor minder professionele partijen of malafide ondernemingen. Het wegvallen van het ordenende effect van de g-rekening wordt daarmee niet gecompenseerd maar juist verergerd. De potentiële claims bij een aansprakelijkstelling zijn fors. De bijdragen aan het fonds moeten dus ook hoog zijn.

Er is bij dit derde alternatief – (gedeeltelijke) disculpatie privaat regelen – geen compensatie voor de Belastingdienst voor het wegvallen van de zekerheid van de g-rekening. Een deel van de factuursom wordt afgezonderd en gereserveerd voor de belastingen en premies. De andere twee alternatieven voorzien wel in een vorm van zekerheid. Jaarlijks wordt circa € 6 miljard aan belastingen en premies betaald vanaf de g-rekening. Indien dit bedrag op de vrije rekening van de ondernemer staat, valt de waarborg weg dat dit bedrag is bedoeld voor de voldoening van belastingen en premies. De negatieve gevolgen van het afschaffen van de g-rekening voor de Belastingdienst, te weten een toename van het werkaanbod in de invordering, toename van aansprakelijkstellingen terwijl aansprakelijk stellen moeilijker wordt, stijging van de frauderisico's en het wegvallen van data die interessant zijn voor het toezicht door de Belastingdienst, zullen zich bij dit alternatief voordoen. Verder wordt verwacht dat het tegenspel bij aansprakelijkstellingen toeneemt als verzekeraars daar ook een partij bij worden.

De verwachting is dat dit alternatief tot een forse verhoging van het werkaanbod zal leiden bij de Belastingdienst en, als dit niet met extra uitvoeringscapaciteit wordt gecompenseerd, tot een budgettaire derving.

De onderzochte alternatieven scoren overwegend negatief op de toetsingscriteria. Dit leidt dan ook tot de conclusie dat er geen geschikt alternatief voorhanden is voor de g-rekening.

7.4. Aanbeveling: Kies voor een geleidelijke modernisering van de g-rekening en houd de dialoog tussen de stakeholders gaande⁴⁰

Op 1 januari 2016 is de g-rekening gemoderniseerd naar een 1.5-versie. Hiermee wordt belangrijke efficiencywinst behaald. Verouderde, arbeidsintensieve, handmatige processen bij de banken en de Belastingdienst zijn vervangen door efficiëntere processen waardoor voortzetting van de g-rekening voor de huidige gebruikers mogelijk is geworden. De rapportage aan de Belastingdienst over mutaties op de g-rekening is geautomatiseerd. Er zijn verdere efficiencyvoorstellen denkbaar, waarvan de voordelen neerslaan bij alle gebruikers van de g-rekening. Een doorontwikkelde versie van de g-rekening vermindert de administratieve lasten van het bedrijfsleven, verbetert de werkprocessen bij de banken en de Belastingdienst en versterkt het toezicht door de Belastingdienst (inning en heffing) in lijn met de Investeringsagenda⁴¹. Handmatige processen worden geautomatiseerd en informatie wordt slimmer gebruikt door de Belastingdienst. Het aanvraagproces wordt gedigitaliseerd, de deblokkeringstermijn wordt verkort en uitwinning van de g-rekening door de Belastingdienst wordt geautomatiseerd. Doorontwikkeling van de g-rekening biedt de mogelijkheid om de doelgroep van g-rekeninghouders te vergroten. Dit bespaart de Belastingdienst uitvoeringskosten en opent de deur om politieke wensen te verwezenlijken. Doorontwikkeling van de g-rekening vraagt in lijn met de aanpak voor de realisatie van g-rekening 1.5, nog nader door de banken te kwantificeren eenmalige investeringen. De banken verwachten dat deze kosten, in lijn met eerdere, vergelijkbare trajecten worden gedragen door het ministerie van Financiën.

Een belangrijk aandachtspunt is een zorgvuldige afstemming tussen banken en Belastingdienst over de planning en organisatie van de doorontwikkeling van de g-rekening en de dekking van de financiële consequenties. Dit vraagt om een tijdige afstemming in verband met de beperkte budgettaire ruimte in het ICT-budget van de Belastingdienst en het volle ICT-portfolio.

Stapsgewijs kunnen verbeteringen worden doorgevoerd om meer efficiencywinst te behalen voor de verschillende gebruikers. Gelet op de verschillende belangen van de betrokken partijen rondom de g-rekening, doet de werkgroep de aanbeveling om de dialoog op gang te houden om gezamenlijk de voorstellen tot verbetering van de g-rekening verder uit te werken.

⁴⁰ Voor een uitgebreide toelichting: zie hoofdstuk 6.

⁴¹ Kamerstukken II 2014/15, 31 066, nr. 236.