

Bijlage 2 Analyse van het Belgische meldingssysteem Limosa

Inleiding

In de kabinetsbrief van 18 november 2011¹ is, naar aanleiding van een verzoek van de commissie-Lura, toegezegd te onderzoeken in hoeverre een meldingsplicht voor zelfstandigen en gedetacheerde werknemers, zoals het zogeheten Limosa-systeem in België, bijdraagt aan de aanpak van schijnconstructies. Hiertoe heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een analyse uitgevoerd, in samenwerking met de Belgische Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, de Inspectie SZW en de Belastingdienst.

In deze analyse wordt Limosa nader toegelicht, ingegaan op registraties die Nederland kent, de handhaving in Nederland, de infractieprocedure van de Europese Commissie tegen België en de mogelijkheid van een verplichte melding van werkzaamheden in de ontwerp-Handhavingsrichtlijn.

Wat is Limosa?

Doelgroep Limosa

Limosa is op 1 april 2007 ingevoerd op verzoek van het Belgische kabinet in verband met de toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen tot de Europese Unie. Doel was om zicht te krijgen op een ieder die in België werkt. De meeste mensen die in België werken, zijn verzekerd op grond van het Belgische socialezekerheidsstelsel. In het Dimona-systeem staan de verzekerde werknemers geregistreerd. Zelfstandigen die verzekerd zijn, staan geregistreerd in het register voor zelfstandigen.

Werknemers en zelfstandigen die niet in België zijn verzekerd, zoals gedetacheerde werknemers en zelfstandigen die in hun woonland verzekerd blijven, staan niet geregistreerd. Voor deze groepen is Limosa ontworpen. Limosa is een meldingsplicht (op straffe van een boete) voor alle buitenlanders die in België werken en niet onderworpen zijn aan de Belgische sociale zekerheid. Schijnconstructies worden voorkomen doordat alle soorten arbeid (werknemers, zelfstandigen, stagiairs) moeten worden geregistreerd.

Op de registratieplicht in Limosa is een aantal uitzonderingen gemaakt, bijvoorbeeld voor zakelijke besprekingen, werknemers in het internationaal vervoer, personen die voor internationale organisaties werken, sporters en artiesten.

De melding in Limosa of Dimona staat los van de melding bij de Federale overheidsdienst financiën (de Belgische Belastingdienst).

Registratie van gegevens

In Limosa moet voor de bovengenoemde doelgroep van werknemers, stagiairs en zelfstandigen worden gemeld:

- wie: de identificatiegegevens van de werknemers of de zelfstandige;
- wanneer: de datum waarop de opdracht in België begint en eindigt;
- wat: soort diensten die in België verricht zullen worden of de betreffende economische sector;
- waar: de plaats in België waar er daadwerkelijk gewerkt wordt;
- bij wie: de identificatiegegevens van de Belgische klant of opdrachtgever.

Daarnaast moet er voor werknemers worden gemeld hoeveel uur er per week gewerkt gaat worden en wat het rooster van de werknemer is. Het salaris van de werknemers hoeft niet in Limosa ingevoerd te worden, omdat loon in verschillende landen anders gedefinieerd wordt.

¹ *Kamerstukken II 2011-2012, 29 407, nr. 132.*

Bij stagiairs moet naast bovenstaande informatie ook de buitenlandse instelling gemeld worden waar de stagiair zijn studie volgt.

Wie is meldingsplichtig?

Limosa legt de verantwoordelijkheid voor melding van de werknemer niet alleen bij de (buitenlandse) werkgever, maar stelt ook de opdrachtgever/inlener in België verantwoordelijk om voor aanvang van de werkzaamheden te controleren of de werknemers zijn aangemeld. Dit is een extra controle in het systeem die het meldingspercentage vergroot.

Sancties

Op de overtreding van de meldingsplicht staan hoge boetes (tot maximaal €55.000 voor de buitenlandse werkgever en € 33.000 voor de Belgische inlener/opdrachtgever) en zelfs gevangenisstraf (tot ten hoogste zes maanden). Boetes (en gevangenisstraf) worden echter alleen maar opgelegd als de overtreding van de meldingsplicht samenvalt met andere overtreding van de arbeidswetgeving en fraude. Is alleen de meldingsplicht overtreden, dan wordt volstaan met een waarschuwing of een termijnstelling waarbinnen de arbeidsrelatie alsnog kan worden gemeld. Er zijn geen gegevens beschikbaar over het aantal opgelegde sancties op basis van Limosa.

Procedure

Limosa is een digitaal systeem (www.limosa.be), maar de melding kan ook via de post gedaan worden.² De aangifte bestaat uit maximaal zeven stappen. De melding moet voor aanvang van de werkzaamheden worden gedaan; dat kan ook één minuut voor aanvang van de werkzaamheden zijn. De opdrachtgever/inlener voor wie de klus wordt gedaan of waar personeel wordt ingezet moet voorafgaand aan de werkzaamheden controleren of de mensen zijn gemeld in Limosa. Als er geen melding is gedaan kan de opdrachtgever/inlener het werk weigeren, of de melding alsnog laten doen. De melding kan voor één specifieke opdracht of maximaal één jaar worden gedaan.

Aantallen

In 2011 zijn er bijna 340.000 meldingen gedaan, over 2012 worden er 400.000 verwacht. Er kunnen meerdere meldingen zijn gedaan voor één persoon in de loop van een kalenderjaar. De meldingen werden gedaan voor werknemers (85%), zelfstandigen (15%), (zelfstandige) stagiairs (<1%). De werknemers kwamen voornamelijk uit Nederland, Polen, Duitsland, Frankrijk en Roemenië. Het merendeel van de meldingen had betrekking op de bouw- en metaalsector.

Oordeel Belgische overheid

De Belgische overheid is positief over Limosa. Veel mensen worden gemeld en werkgevers en werknemers ervaren geen praktische problemen bij het registreren. Met Limosa heeft het Belgische handhavingssysteem de beschikking over een grote databank waarvan bij opsporingsonderzoeken gebruik wordt gemaakt. Op dit moment zijn de gemelde gegevens in Limosa voor een beperkt aantal inspectiediensten toegankelijk. Er wordt nu een nieuwe interface ontwikkeld die meer inspectiediensten en andere gemachtigde instellingen toegang moet geven tot Limosa. Dit moet het gebruik van de gemelde gegevens bij de handhaving vergroten.

Infractieprocedure

De Europese Commissie is bij het Europese Hof van Justitie een infractieprocedure begonnen tegen België wegens het mogelijk belemmeren van het vrij verkeer van diensten. De infractieprocedure heeft alleen betrekking op de verplichte melding van zelfstandigen in Limosa. Het opleggen van een meldingsplicht aan werknemers die tijdelijk of gedeeltelijk in België werken en die in principe niet onderworpen zijn aan de Belgische sociale zekerheid, staat dus niet ter discussie.

² Het aantal meldingen per post of fax in 2011 en 2012 was nul.

De infractieprocedure is in een vergevorderd stadium. De advocaat-generaal heeft in deze zaak op 19 juli jl. conclusie genomen en is van mening dat de meldingsplicht voor zelfstandigen binnen Limosa een ongeoorloofde beperking is van de vrijheid van dienstverrichting. Naar verwachting zal het Europese Hof van Justitie aan het einde van het jaar uitspraak doen in deze zaak.

Registratie in Nederland

In Nederland worden EU-burgers op verschillende plekken geregistreerd, onder andere wanneer ze ergens gaan wonen en als ze gaan werken. Hieronder is een overzicht opgenomen van de verschillende registraties.

Wonen in Nederland

EU-burgers die voornemens zijn gedurende een half jaar, minstens twee derde van de tijd in in Nederland te blijven, moeten zich inschrijven in de GBA. Bovendien moeten EU-burgers die langer dan drie maanden in Nederland willen blijven zich melden bij de IND. Op dit moment werkt het kabinet aan verbetering van de naleving van deze bestaande inschrijvingsplichten, zoals aangekondigd in de kabinetsbrieven aan de Tweede Kamer van 14 april 2011 en 18 november 2011.³

Begin 2013 treedt de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) in werking. Dan zal het sofinummer voor niet-ingezetenen vervallen en krijgt iedereen voortaan een burgerservicenummer. Deze zullen door achttien RNI-loketten worden verstrekt. Het kabinet wil straks het eerste contactmoment tussen EU-arbeidsmigranten en de Nederlandse overheid, bij inschrijving in de RNI, gebruiken om het eerste verblijfsadres te registreren.

Buitenlandse werknemers in Nederland

Als buitenlandse werknemers in Nederland werken dan zijn er verschillende registratieplichten:

Belastingdienst/polisadministratie

Als iemand in Nederland werkt, is hij in beginsel bekend bij de belastingdienst. Daarbij kunnen de volgende situaties worden onderscheiden:

- Als de werknemer verzekerd is voor de werknemersverzekeringen of voor de volksverzekeringen of als de werkgever inhoudingsplichtige is voor de loonbelasting moet de werkgever binnen een maand na de eerste loonuitbetaling Aangifte Loonheffingen bij de Belastingdienst doen. De door de werkgever verstrekte gegevens worden door tussenkomst van de Belastingdienst opgenomen in de polisadministratie van het UWV.
- Een uitzondering geldt voor werknemers van een buitenlands bedrijf die voor hun buitenlandse werkgever korter dan een half jaar in Nederland werken. Zij zijn niet verzekerd voor de werknemersverzekeringen noch belastingplichtig, zodat zij ook niet in de polisadministratie zijn opgenomen. Andere uitzonderingen gelden bijvoorbeeld voor artiesten en sporters die korte tijd in Nederland verblijven.
- Als er sprake is van terbeschikkingstelling van personeel (uitzendarbeid) is een sofinummer noodzakelijk vanaf de eerste dag van tewerkstelling. Uitzondering daarop is de ter beschikkingstelling van personeel binnen een concern en voor werkzaamheden korter dan 60 dagen.

Detacheringsverklaring

Mensen die tijdelijk met hun buitenlandse werkgever, of als zelfstandige, in een ander EU-land gaan werken kunnen in hun woonland verzekerd blijven voor de sociale zekerheid. Hiervoor moet er wel een A1-formulier (vroeger E101-formulier) worden afgegeven door de Sociale verzekeringsbank in het woonland. Dit wordt de detacheringsverklaring genoemd. Het A1-formulier

³ Kamerstukken II 2010-2011, 29 407, nr. 118 en Kamerstukken II 2011-2012, 29 407, nr. 132.

bevestigt welke sociale zekerheidswetgeving van toepassing is en daarmee tevens dat sociale zekerheidswetgeving van andere lidstaten niet van toepassing is.

In de toekomst zullen de A1-verklaringen digitaal worden uitgewisseld tussen de lidstaten. Op dat moment zal die informatie beter gebruikt kunnen worden bij de handhaving.

De ontwerp-handhavingsrichtlijn

De Europese Commissie heeft in het voorjaar van 2012 de ontwerp-Handhavingsrichtlijn gepresenteerd. Dit richtlijnvoorstel beoogt bij te dragen aan een betere handhaving van de toepasselijke arbeidsvoorwaarden, zoals deze voortvloeien uit de Detacheringsrichtlijn. In de ontwerp-Handhavingsrichtlijn worden de mogelijkheden benoemd voor lidstaten om werkzaamheden in het kader van detachering te melden. Bij de melding zou dan bijvoorbeeld de volgende informatie moeten worden gemeld: het aantal gedetacheerde werknemers, de loonstroken en de datum van aanvang van de werkzaamheden. Deze mogelijkheden zijn in jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie omschreven. Op dit moment wordt er in Brussel onderhandeld over deze richtlijn, inclusief de exacte bewoordingen van de mogelijkheden tot de verplichte melding van werkzaamheden. Het is nog onduidelijk op welke termijn de onderhandelingen over de richtlijn worden afgerond.

Notificatie en tewerkstellingsvergunningen

Een in een EER-land gevestigde werkgever die in Nederland met zijn eigen personeel zijn diensten komt aanbieden en hierbij gebruik maakt van Roemenen, Bulgaren of derdelanders die niet vrij zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt dient dit voor aanvang van de werkzaamheden te melden bij het UWV. Deze notificatieplicht is bedoeld om misbruik van het vrij verkeer van diensten tegen te gaan. Nederlandse werkgevers die Bulgaren, Roemenen of derdelanders in dienst willen nemen die niet vrij zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt, dienen hiervoor een tewerkstellingsvergunning aan te vragen bij het UWV.

Buitenlandse zelfstandigen

- Zelfstandigen dienen in verband met de omzetbelasting voor uitschrijven van de eerste factuur een BTW-nummer aan te vragen. Dit is niet verplicht maar omdat zij hiermee de BTW terug kunnen krijgen is dit een positieve prikkel om zich inderdaad te melden bij de Belastingdienst.
- Zelfstandigen die in Nederland gevestigd zijn moeten zich inschrijven bij de Kamer van Koophandel.

Conclusie

Uit de bovenstaande analyse komt naar voren dat Limosa voor Nederland interessante kanten heeft, maar ook gepaard gaat met invoeringskosten en administratieve lasten voor bedrijven. Daar komt bij dat het Europese Hof tevens nog uitspraak moet doen in de infractieprocedure van de Europese Commissie tegen de registratieplicht voor zelfstandigen zoals die geldt in Limosa.

Voor de meeste werknemers en zelfstandigen die vanuit het buitenland in Nederland werken en hun werkgevers gelden al registratieplichten: in de GBA, bij de Belastingdienst, het UWV, de SVB en/of de IND. Zoals eerder gemeld treedt in aanvulling daarop begin 2013 de Registratie Niet-Ingezetenen (RNI) in werking. Op dat moment ontvangen ook niet-ingezetenen, zoals tijdelijke arbeidsmigranten die zich niet in de GBA hoeven in te schrijven, een Burgerservicenummer (BSN). Voor veel groepen migranten is er dus een vorm van registratie in Nederland. Slechts personen die in dienst zijn van een buitenlandse werkgever en hier gedurende een half jaar korter dan vier maanden verblijven en korter dan een half jaar werken, staan niet geregistreerd, omdat zij noch belastingplichtig zijn, noch verzekerd voor de werknemersverzekeringen en zich ook niet in de GBA hoeven in te schrijven. Ook zijn er uitzonderingen op de belasting- en verzekeringsplicht voor artiesten en sporters die korte tijd in Nederland verblijven. Limosa zou bovenstaande groepen beter in beeld krijgen. Ook is een voordeel van Limosa dat de registratie verplicht is. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de GBA en de meldplicht bij de IND maar niet voor de RNI. Tevens bevat

Limosa meer informatie over de werkzaamheden die werknemers verrichten. Dit zou behulpzaam kunnen zijn bij de handhaving van Nederlandse wet- en regelgeving. Echter, vanuit de Inspectie SZW bereiken mij geen signalen dat het ontbreken van een registratie van deze tijdelijke in Nederlandse verblijvende arbeidsmigranten de handhaving Nederlandse wet- en regelgeving bemoeilijkt.

In Brussel wordt nog onderhandeld over de ontwerp-Handhavingsrichtlijn en de daarin opgenomen teksten over de registratie van tijdelijk in een andere EU-land gedetacheerde werknemers. Het Europese Hof moet tevens nog uitspraak doen in de infractieprocedure van de Europese Commissie tegen de registratieplicht voor zelfstandigen zoals die geldt in Limosa. De uitkomst van deze processen speelt een belangrijke rol in het beantwoorden van de vraag of een dergelijk systeem mogelijk en wenselijk zou zijn voor Nederland. Ik zal de ontwikkelingen nauwlettend blijven volgen en na uitspraak over de infractieprocedure hierop terug komen.