
Malafide onderaanneming en uitlening

MR. J.M. VERHEUL*

In 1970 werd het uitlenen van arbeid aan een vergunning gebonden. Veel koppelbazen reageerden daarop met een voortzetting van hun activiteiten onder het mom van onderaanneming. Daarbij werd dikwijls gebruik gemaakt van de BV-vorm vanwege de ruime mogelijkheden die deze biedt om de bedrijfsvoering te versluieren en de financiële aansprakelijkheid te ontgaan. In de jaren zeventig kwamen diverse grote koppelbaasaffaires aan het licht, waarbij voor miljoenen aan belastingen en sociale premies bleek te zijn ontdoken. De bestrijding van de malafide onderaanneming werd geïntensiveerd, maar tot dusver met beperkt resultaat. In dit artikel laat de auteur een aantal aspecten van de malafide koppelbazerij de revue passeren. Hij gaat onder meer in op de aard en omvang van het verschijnsel, enkele economische effecten en de bestrijding door de justitie. De Wet ketenaansprakelijkheid, die in 1982 is ingevoerd om de malafide praktijken de kop in te drukken, heeft volgens de auteur slechts een beperkt effect. De fraudeurs vinden nieuwe ontsnappingswegen en belangrijke medeplichtigen blijven buiten schot.

Vraag en aanbod

Koppelbazerij in haar „malafide” verschijningsvorm is het in strijd met de voorschriften uitlenen van arbeidskrachten (d.w.z. zonder vergunning of in strijd met de aan die vergunning verbonden voorwaarden). Het verschijnsel wordt veelal in ruimere

zin verstaan en vereenzelvigd met de belasting- en premie-ontduiking die ermee gepaard gaat en de schijnconstructies die de

* De auteur is wetenschappelijk medewerker bij het Seminarium voor Strafrecht en Strafrechtspleging „Van Hamel” van de Universiteit van Amsterdam.

koppelbaas pleegt te hanteren om zijn illegale activiteiten te verbergen: malafide onderaanneming en rechtspersonenmisbruik 1).

De term koppelbaas had aanvankelijk een juridisch-ethisch neutrale lading: beroepsmatige uitlener van arbeidskrachten in tijdelijk verband. Een beroep dat van oudsher tegemoet komt aan de wisselende personeelsbehoefte in bepaalde bedrijfstakken waarin de werkzaamheden een seizoensmatig karakter 2) hebben (b.v. land- en tuinbouw, horeca, recreatie- en reiswezen) of gekenmerkt worden door een anderszins discontinue vraagontwikkeling, al dan niet samen met een frequente wisseling van werklokatie (b.v. bouw- en metaalsector). Bij de laatstgenoemde sectoren zijn abrupte piekbelastingen geen onbekend verschijnsel (inhalen van produktiestagnatie, vermijden van geclausuleerde boete, opstrijken van premies op versnelde oplevering), terwijl de opvang-elasticiteit in het algemeen gering is (onmogelijkheid van voorraadvorming, minimalisering van het vaste personeelsbestand).

Uitleenarbeiders zijn naar hun aard uitwisselbaar naar werkgever en naar werkplek. Dat werkt door in de arbeidsverhoudingen. Het min of meer traditionele patroon van een zekere loyaliteit aan of identificatie met een en dezelfde werkgever over een langere periode heeft plaatsgemaakt voor uitsluitend zakelijke en kortstondige relaties met uitleners. (Wat voor effect dit heeft op arbeidsproductiviteit, -motivatie en -ethos is op zich zelf een interessante arbeidssociologische vraag, die overigens ook speelt voor het erratische legioen van werknemers dat de laatste decennia door de talrijke uitzendbureaus in omloop is gebracht 3).) Dit vervreemdingseffect wordt nog versterkt doordat de inlenende werkgever voor deze arbeiders nauwelijks of geen „verzorgingsstructuur” hoeft in te zetten (personeelsdienst, medische, bedrijfsmaatschappelijke of andere voorzieningen), geen bemoeienis heeft met arbeidsbureau, vakbond en ondernemingsraad en de nodige werknemersbeschermende voorzieningen kan negeren (afvloeiingsregeling, ontslagvergunning enz.). De hieruit voortvloeiende kostenbesparingen kan de werkgever optellen bij andere voordelen, zoals besparing op loonkosten en kosten van werving, selectie, opleiding en loonadministratie.

Samenvattend kan men stellen dat werkgevers inleners worden door de discontinuïteit van de produktie, door overwegingen van financieel profijt en door weerstanden tegen arbeidsrechtelijke dwangregels. Uitleenarbeiders worden voornamelijk aangetrokken door de hoogte van het loon, vooral mogelijk gemaakt doordat de uitlener/koppelbaas voor deze werknemers geen loonbelasting en sociale premies pleegt af te dragen.

Conflicten en maatregelen

Dat de „loklonen” van uitleenarbeiders schril afsteken tegen die van de collega's van het vaste werknemersbestand is de voornaamste bron geweest van een aantal conflicten dat zich vanaf de jaren vijftig vooral in de scheepsbouw- en reparatiesector van het Rotterdamse gebied en omstreken heeft voorgedaan 4). Toezeggingen van bedrijfsdirecties de inlening te zullen beperken brachten het verschijnsel niet tot staan. Zo raamde *Het Vrije Volk* in april 1958 het aantal destijds actieve koppelbazen in de Rotterdamse regio op 350 en het aantal uitleenarbeiders op 3.000.

Om de toenemende premie-ontduiking tegen te gaan maakte de wetgever in 1960 de inlener in beginsel mede-aansprakelijk voor de premiebetaling 5), een eerste stap op de lange weg naar de in 1982 ingevoerde ketenaansprakelijkheid. Deze maatregel nam de oorzaak van de onrust overigens niet weg. In 1963 laaide het protest tegen de loonverschillen in alle hevigheid op, met name in de metaal- en havensector van het Waterweggebied. De daarop volgende loonexplosies maakten dat een deel van de zwarte lonen werd „gewit”, maar de koppelbazerij werd er niet minder door.

Wel werd intussen een regeling voorbereid om de uitlening te beperken door middel van een vergunningstelsel. In 1957 was dit al in het parlement aan de orde geweest, maar pas in 1965 volgde de wettelijke basis voor zo'n stelsel. Het duurde tot 1970 voordat de minister van zijn bevoegdheid gebruik maakte en de uitlening aan een vergunning bond 6).

In datzelfde jaar sloeg de onrust over in massale stakingen in het Waterweggebied (de tweede grote naoorlogse staking na die van 1947) waaraan ongeveer 20.000 werknemers van scheepswerven en havens meededen. Ook nu ging het in de eerste plaats om het aanzienlijke verschil in beloning tussen de vaste en de ingeleende arbeiders, waarvan er inmiddels in het Rotterdamse gebied naar schatting 7.000 werkzaam waren, uitgeleend door tussen de 500 en de 700 koppelbazen. Daarnaast richtte het verzet zich echter ook tegen het gebrek aan vakkennis bij deze werknemers, merendeels bestaande uit pendelarbeiders, bijverdieners en werkstudenten. Inzet werd een extra loonsverbetering van f. 400 gulden over dat jaar, een eis die uitstraalde over het hele land en een van de omvangrijkste sociaal-politieke crises van na de oorlog inluide.

In de regio Rotterdam, waar net als elders de f. 400-eis werd ingewilligd, werd een koppeling afgesproken tussen de uitleenlonen en de „vaste lonen” (met een verschil van 10% als mobiliteitspremie). Daarnaast zegden de werkgevers toe nog hooguit een jaar gebruik te zullen maken van koppelbazen, terwijl van werknemerszijde het toezicht op de inschakeling daarvan werd verscherpt. (Volgens enkele cao's was voor het inschakelen van uitleners voorafgaand overleg nodig 7).)

Constructies en rechtsvormen

In 1973 werden de teugels strakker aangehaald door een verbod op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten in de metaal- en bouwsector van de regio's Rotterdam en Dordrecht. Om te ontkomen aan vergunningsplicht of uitleenverbod gingen de koppelbazen daarop hun activiteiten verkopen als onderaanneming. Dat wil zeggen, de onderaannemer (in feite de uitlener/koppelbaas) verricht op papier werkzaamheden van stoffelijke aard in opdracht van de (hoofd)aannemer (in feite de inlener) tegen een vooraf overeengekomen aanneemsom, of wel – in geval van onderaanneming in regie – tegen een na afloop uit loon en andere kosten plus een winstopslag opgebouwd bedrag (in beide gevallen in feite de vergoeding voor de inlening) 8). Door deze schijnconstructie ontliet de inlener/pseudo(hoofd)aannemer het risico van medeaansprakelijkheid voor de premiebetaling.

Onderaanneming lijkt in sociaal-economisch opzicht sterk op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (vooral ingeval van een regiecontract). In beide gevallen maakt de ondernemer (inlener of (hoofd)aannemer) gebruik van personeel dat bij een

1) Over koppelbazerij o.a.: C.W.M. van Ballegooijen, Het malafide onderaannemen door koppelbazen, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, jg. 110 (1981), nr. 5505, blz. 745-753; N.J.M. Donders, De malafide onderaanneming en haar bestrijding, *Bouwrecht*, jg. 21 (1980), nr. 6, blz. 434-439; *ISMO-rapport*, Den Haag, 1981, blz. 126-157; J.M. Verheul, Het koppelbaaswezen; van ronselarij tot arbeidsmaffia, in: A.C. Berghuis e.a. (red.), *Witteboordencriminaliteit*, Nijmegen, 1984, eerste editie, blz. 167-188.

2) Seizoensgebonden (trek)arbeid kwam al voor in de 17e eeuw. Zie J. Lucassen, *Naar de kusten van de Noordzee; trekarbeid in Europees perspectief*, Gouda, 1984.

3) Vgl. W. van Voorden, Uitzendarbeid in een nieuwe arbeidsmarktorde, *ESB*, 27 juli 1983, blz. 670-672.

4) Over deze conflicten: G.B.H. Niestadt, Het ter beschikking stellen van arbeidskrachten met winstogmerk, *Sociaal Maandblad Arbeid*, jg. 27 (1972), nr. 7/8, blz. 459-478.

5) Wet van 6 april 1960 S 145.

6) Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (31 juli 1965, S 379), gevolgd door het KB van 10 september 1970, S 410. Over de uitleenwetgeving o.a. S.V. Langeveld, Ketenaansprakelijkheid bij aanneming van werk of een schampschot voor de koppelbaas, *WPNR*, jg. 152 (1981), nr. 5575, blz. 555-560.

7) Deze CAO-bepalingen werden zo vaak geschonden dat de Christelijke Metaalbedrijfsbond de naleving ervan afdwingbaar wilde maken via lijfsdwang of gijzeling van bedrijfsdirecties (*Algemeen Dagblad*, 12 juni 1971).

8) Over onderaanneming als bijzondere overeenkomst: Asser-Coehorst, De Leede en Thunnissen, *Bijzondere overeenkomsten*, Zwolle, 1983, blz. 302-304 en R. Overeem, *Aspecten van onderaanneming*, Deventer, 1981, blz. 48-64.

derde onder contract staat. Met dit verschil dat de onderaannemer de feitelijke leiding en verantwoordelijkheid heeft voor de uitvoering van het (deel)werk (te weten een bepaald omschreven werk van stoffelijke aard), terwijl de uitlener niet meer doet dan werknemers ter beschikking stellen (voor een werk dat bij de inlener gebruikelijk is) 9). Door deze sluikmethode heeft de koppelbazerij jarenlang een expansief bestaan gekend, ongehinderd door de voorschriften en in weerwil van de op gezette tijden aantrekkende activiteiten van opsporende instanties.

Daarbij werd de BV-vorm, en in mindere mate de coöperatieve vereniging en de stichting, een uitnemend instrument om de bedrijfsvoering te versluieren en de verhaalsaansprakelijkheid te ontlopen, vaak met behulp van ingewikkelde netwerken van rechtspersonen. Ook de z.g. plofstrategie werd daarbij populair: bij dreigende controle laat men de rechtspersoon doelbewust failliet gaan, waarna de innings- en handelscrediteuren met lege handen komen te staan 10). In latere jaren werd in toenemende mate gebruik gemaakt van moeiteloos in den vreemde gekochte buitenlandse rechtspersonen (GmbH, Ltd), die hier op grond van regels van internationaal privaatrecht zonder meer worden erkend. Op die wijze kan men zich aan preventieve controle onttrekken (geen oprichtingseisen), terwijl de bedrijfsleiding nagevoeg ongrijpbaar wordt 11).

Sectoren en regio's

In- en uitlening en onderaanneming komen zoals gezegd het meest voor in arbeidsintensieve sectoren met een wisselende opdrachtverstrekking resp. produktvraag. In de eerste plaats in de bouwnijverheid: volgens een onder bouwbedrijven gehouden panelonderzoek (over 1983) maakt gemiddeld 47% van de bedrijven gebruik van onderaannemers, variërend van 39% (kleine bedrijven) tot 92% (grote bedrijven) 12). Als belangrijkste redenen daarvoor worden vermeld dat de uitbestede werkzaamheden specialistisch zijn en niet passen binnen de bestaande bedrijfsomvang; ook wordt gewezen op de vaste relatie die men met bepaalde onderaannemers heeft; personeelsgebrek en tijdnood zijn volgens dit onderzoek minder zwaarwegende motieven. Wat de malafide vormen betreft is uit onderzoek van gefailleerde BV's gebleken dat bij 90% van de bouw-BV's sprake was van enerlei misbruik; 31% daarvan betrof koppelbaasactiviteiten, hetgeen ver uitstak boven andere sectoren 13).

In de tweede plaats moet worden gewezen op de metaalconstructie-, scheepsbouw- en havensector. Daarnaast komt (malafide) in- en uitlening relatief vaak voor in sectoren als: petrochemie, offshore-bouwplaatsen, schoonmaakondernemingen (waaronder classificeerbedrijven), pluimveehouderij, slachterij (en andere onderdelen van de vleessector), verpakkingindustrie, horeca en toerisme, land- en tuinbouw. Een deel van de genoemde sectoren is regionaal gebonden zoals metaal- en havenbedrijvigheid, land- en tuinbouw, toerisme. Als gevolg daarvan kennen bepaalde regio's een verhoogde fraudeconcentratie, ook door de aanweziging van arbeidskrachten uit andere regio's. Zo kan men opmerkelijke verschillen constateren in fraudetolerantie per gebied, mede als gevolg van het per arrondissement uiteenlopende engagement van de justitie. De laatste jaren is er een opvallende opleving van het verschijnsel in het Amsterdamse en Rotterdamse havengebied (stuk- en massagoedsector) en in de grensregio's (zie hierna).

Grensoverschrijdende fraude

Aparte vermelding verdient de grensoverschrijdende koppelbazerij, een uiterst florerende tak van onze dienstenexport, die lijkt aan te zwellen na elke saneringsmaatregel van onze nationale wetgever op dit terrein (uitleenregels, ketenaansprakelijkheid enz.) 14).

Net als in de Rotterdamse regio komt de z.g. pendelfraude al in de jaren vijftig voor in de grensstreken. Aan het eind van de jaren zestig ontstaat het „ronselaarsrijk” van Van E., een koppelbaas die binnen enkele jaren duizenden grensarbeiders in zijn gelederen telt, waardoor de inningsorganen in Nederland en West-Duitsland aanzienlijk worden benadeeld. Dat gaat ge-

paard met dreiging en geweld, ook tegenover functionarissen van de inningsorganen die daarop geen passend antwoord hebben. In de vakbondspers wordt de situatie vergeleken met die uit het Chicago van de Amerikaanse drooglegging 15). De GAK-kantoren van Nijmegen en Venlo worden overstromd met valse aanspraken op kinderbijslag. Maar alle alarmberichten – reeds vanaf 1970 – halen niets uit, totdat op aanraden van het GAK te Nijmegen een anonieme brief uitgaat naar de staatssecretaris van Sociale Zaken (Rietkerk), die daarop een onderzoek laat instellen door de Sociale Verzekeringsraad. Dit onderzoek legt de affaire in haar volle omvang bloot (1972). De jaarwinst, die Van E. met zijn netwerk van bedrijven ten nadele van fiscus en bedrijfsverenigingen boekt, wordt geraamd op f. 16 mln. De zaak blijft nog lange tijd de aandacht opeisen van uitvoerende en opsporingsinstanties, ook na de arrestatie en veroordeling van Van E. in 1975, met „malafide uitlopers” van aanzienlijke omvang.

De bestrijding van de grensoverschrijdende fraude is per traditie bijzonder problematisch 16). De wettelijke regelingen van de grenslanden en de toepasselijke verdragsbepalingen blijken meer dan eens onderling te conflicteren of een handhavingsvacuüm te scheppen. Daarbij komen allerhande competentievragen, stagnerende internationale rechtshulp enz. Extra complicerend zijn deze fraudes door het uitgebreide arsenaal van documenten die zich stuk voor stuk lenen voor valsheid in geschrift.

Het verplaatsingseffect treedt ook op na sanerende regelgeving in het buitenland. Zo richtte na invoering van de Westduitse uitleenwet in 1973 17) een aantal koppelbazen zich op België, ten dele met het oog op doorlening naar Duitsland. In 1976 werd door het Belgische Ministerie van Arbeid het aantal in België werkzame zwartwerkers dat in Nederland een uitkering ontving, tussen 5.000 en 10.000 geschat 18). Enkele maanden later werd ook in België een uitleenwet aangenomen, die aan de Bijzondere Opsporingsbrigade van dat land vergaande bevoegdheden gaf 19). Maar ook toen werden de sluikwegen weer snel gevonden, getuige de bij herhaling opduikende berichten over busjes met illegale grensarbeiders richting Antwerpen en dergelijke 20). Ook de Westduitse uitleenwet voldeed hoegenaaft niet aan de verwachtingen, geruistellende mededelingen aan onze Tweede Kamer ten spijt 21). In datzelfde jaar telde het Centraal Meldingspunt 60 tot 90 koppelbazen die met 5.000 grensarbeiders in Duitsland opereerden.

Vooraf van de tweede helft van de jaren zeventig heeft het koppelbaasbedrijf aan onze oostgrenzen een nooit vermoede omvang aangenomen. Veelvuldig werd gebruik gemaakt van fictieve (onder)aanneemcontracten om te ontsnappen aan de werking van Westduitse afdracht- en uitleenvoorschriften, alsook van buitenlandse rechtspersonen terwijl behalve Nederlandse ook met name Britse arbeiders werden uitgeleend (z.g. drielandenfraude). Onder andere aan de Tielse en de Renkumse fraudezaak kan men aflezen hoe de moderne, grensoverschrijdende

9) Over het verschil: Van Ballegooijen, op. cit., blz. 746 en Donders, op. cit., blz. 435.

10) A.C. Berghuis en G. Paulides, *Faillissementen bij besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid*, Den Haag, 1982, blz. 44-45. Zie ook ISMO-rapport, op. cit., blz. 144-145 en Verheul, op. cit., blz. 171-173.

11) Zie W. Debets en W.C. Rossen, *Buitenlandse rechtspersonen: wat doen we ermee?*, *Algemeen Politieblad*, jg. 132 (1983), nr. 1, blz. 10-14.

12) Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, *Ontwikkelingen in het bouwbedrijf 1982-1983*, Amsterdam, 1984, blz. 55-56.

13) Berghuis en Paulides, op. cit., blz. 51.

14) Over deze fraudetak: Verheul, op. cit., blz. 176-178.

15) *Industrievu* (NKV) 5 januari 1973, blz. 16.

16) Zie de *Verlagen van het Centraal Meldingspunt*, Amstelveen, 1974 e.v. en H. Franzheim en H. Stüllenber, *Illegale Arbeitsvermittlung – ein Dauerbrenner?*, *Kriminalistik*, 1982, nr. 11, blz. 556-560.

17) *Gesetz zur Regelung der gewerbmässigen Arbeitsnehmerüberlassung* (7.8.1972, BGBl. 1972.83).

18) *Eindhovens Dagblad*, 25 februari 1976.

19) Wet van 28 juni 1976, BS 7 augustus 1976.

20) Zie b.v. Aanh. Hand. II 1977/1978, nr. 1796 (antwoord op kamervragen).

21) „Beperkte omvang” (Aanh. Hand. II 1973/1974, nr. 1371, antwoord op kamervragen).

koppelbazerij opereert 22). Veelal wordt op de Westduitse bouwmarkt gewerkt onder dekmantel van onderaanneming, waarbij personeel wordt geoffereerd tegen een uurloon dat ongeveer 40% onder het reguliere bedrag zit, terwijl de inleners worden voorzien van valse aannemingscontracten en facturen.

Omvang

Door dergelijke werkwijzen lopen de inningsorganen aanzienlijke bedragen mis, hetgeen in de voornoemde twee fraudezaken aan Nederlandse zijde neerkwam op ruim boven de f. 100 mln. gulden (de schade aan gene zijde moet vele malen hoger worden geschat) 23).

Sinds de grote affaires van het einde van de jaren zeventig (Haarlemse bouwfraude en Papa-Blanca-affaire) 24) is er een stijgende benadelingsomvang merkbaar 25). In West-Duitsland verneemt men wilde schattingen van de totale derving aan belastingen en premies als gevolg van de illegale uitleenarbeid (niet alleen via Nederlandse koppelbazen); die schattingen liggen tussen de DM 2 mrd. en DM 30 mrd. per jaar 26).

Niet alleen het benadelingstotaal, maar ook de omvang van het verschijnsel zelf is moeilijk vast te stellen. Onderaanneming vormt een rubriek van de statistische categorie „intermediaire leveringen” tussen de bedrijven, te weten goederen en diensten die worden benut in de productie van andere bedrijven. De omvang van deze rubriek is statistisch niet te traceren, laat staan de malafide variant daarvan. De ramingen van het aantal werknemers en andere bij de malafide onderaanneming betrokken personen variëren van enkele tienduizenden tot zo'n 300.000 27), waarbij het grensoverschrijdende contingent de grootste witte vlek vormt 28). Juist in de laatstgenoemde sector ligt het „premiënadeel” echter grotendeels in het buitenland (wij krijgen overwegend de uitkeringsfraude te verwerken), een factor die de voortvarendheid bij de bestrijding niet bevordert.

Bestrijdingslijnen

De justitiële bestrijding is jarenlang uiterst verbrokkeld en rudimentair geweest. Niet in de laatste plaats door de omvang, de ingewikkeldheid en het raffinement van de fraudes in relatie tot de onmacht van het handhavingssysteem ten opzichte van het fraudefenomeen in het algemeen 29). Pas de laatste jaren wordt – mede dank zij de signalerende en politiserende werking van de ISMO-rapportage – geleidelijk een rationelere aanpak zichtbaar: beleids- en werkoverleg, gegevensuitwisseling, operationele informatievoorziening, enz. Ook de historie van de niet-strafrechtelijke aanpak laat stagnaties en tekorten zien. Zo ontbreekt het nog altijd aan een redelijke afstemming tussen het strafrechtelijke en administratieve sanctiebeleid in de uitvoerings- en handhavingssfeer.

Ook de wetgever heeft zich allesbehalve slagvaardig getoond. De voorbereiding van de regeling op de uitlening (1970, zie boven) heeft zo'n 14 jaar geduurd, terwijl de ketenaansprakelijkheid pas acht jaar na de introductie van deze gedachte door De Leede (1974) is ingevoerd. De belangenstrijd tussen werkgevers en werknemers heeft meermalen voor vertraging gezorgd, zoals ten aanzien van een evenwichtiger aanpak van zowel werkgevers- als werknemersfraude de afschaffing van het fraude-genererende zegelsysteem in de bouw, de invoering van een toereikend registratiesysteem en een eventuele rechtstreekse inhouding van belasting en premies door de als bouwopdrachtgever optredende overheid.

Sinds de invoering van de Wet ketenaansprakelijkheid in 1982 is de inlener/hoofdaannemer aansprakelijk voor de afdracht van loonbelasting en sociale premies 30). Deze aansprakelijkheid strekt zich bovendien uit tot de afdrachtplicht van alle onderaannemers aan wie hij en zijn onderaannemers het werk uitbesteden (ketenaansprakelijkheid). Daarnaast is de Verleggings-regeling omzetbelasting ingevoerd: de BTW wordt voortaan in plaats van bij de onderaannemer geheven bij de (hoofd)aannemer (die de btw aan zijn opdrachtgever in rekening brengt). De Wet ketenaansprakelijkheid creëerde een vergaande risico-aansprakelijkheid, disculpatie is maar beperkt mogelijk. Daarnaast

wordt als het ware een wig gedreven tussen actoren die tot dusver in een hechte profijtconstellatie aan elkaar waren verklonken.

Hierna komt een aantal economische effecten van deze wetgeving aan de orde, voorafgegaan door enkele economische aspecten van het verschijnsel malafide onderaanneming (waaronder ik tevens de malafide in- en uitlening versta) 31).

Economische aspecten van malafide onderaanneming

Hierboven is al gewezen op enkele gedragsmotieven tot het inschakelen van malafide onderaannemers. Een onderneming met in tijd en/of plaats wisselende bedrijvigheid (discontinue produktvraag op de afzetmarkt) heeft een flexibele personeelsbehoefte. Deze flexibele vraag staat evenwel haaks op het rigide systeem van ontslag- en andere arbeidsbeschermende voorschriften 32). Leenarbeid, bij voorbeeld onder dekmantel van onderaanneming, komt daaraan tegemoet, vooral als deze een relatief hoge produktiviteit weet te verschaffen. Ook om die reden komt het zelfs voor dat ondernemers eigen personeel ontslaan om daarvoor in de plaats leenarbeiders te nemen.

Dominerend motief is evenwel het financiële profijt als gevolg van het niet afdragen van belasting en sociale premies, zowel aan ondernemerskant (de z.g. malafiditeitspremie 33)) als aan werknemerskant (zwart werk tegen hoog loon). De malafiditeitspremie correleert met de relatieve omvang van de loonkosten ten opzichte van de onderaannemsom, zoals bij voorbeeld in de bouw 34): 30-45% (grondwerkers, dakdekkers), 45-55% (loodgieters, timmerlieden, slopers), 55-70% (schilders, tegelzetters, elektriciens), 80-90% (metselaars, voegers, stukadoors). De directe benadeling van de fiscus en de bedrijfsvereniging is tevens het voornaamste effect van malafide onderaanneming op micro-economisch niveau.

Op meso-niveau heeft de malafide onderaanneming – in de reële sfeer – een produktieverschuiving tot gevolg van de formele naar de informele sector. Dit speelt zich zowel af op de onderaannemingsmarkt, tussen (hoofd)aannemers en onderaannemers, als op de afzetmarkt, waar opdrachtgevers en (hoofd)aannemers de partijen zijn. Naarmate de malafide onderaannemer zijn onderaannemsom lager stelt verbetert zijn concurrentiepo-

22) Opperold in 1981-1983 in twee zeer intensieve teamonderzoeken (30 resp. 16 mensjaren). Zie Verheul, op. cit., blz. 177-178.

23) Zo zou in de Tielse zaak alleen al de schade in de regio Hamburg op DM 200 mln. te ramen zijn geweest (CRI Fraude Centrale, *Jaarverslag 1982*, par. 2.3).

24) Over de Haarlemse bouwfraude (onderzoek 1978-1979, schade ca. f. 18 mln.) en de Papa-Blanca-zaak (onderzoek 1980-1981, schade ca. f. 31,5 mln.) o.a. ISMO-rapport, op. cit., blz. 149-154 (bewerking van het requisitoir van Van Riel) en blz. 139-148 (requisitoir van De Doelder).

25) Vgl. de jaarverslagen van de CRI Fraude Centrale, Den Haag, 1981 e.v.

26) O.a. *Die Zeit*, 14 oktober 1983 (minstens DM 10 mrd. per jaar).

27) B.v. ISMO-rapport, op. cit., blz. 130 (tienduizenden werknemers) en *De Nieuwe Revu*, 16 april 1982 (200 à 300.000).

28) In de Renkumse zaak werd geconstateerd dat het totale „kolommenverkeer” tot diep in Duitsland in handen is van koppelbazen. De „Bundesgrenzschutz” schatte over 1983/1984 tussen Aken en Emden een pendelstroom van bijna 200.000 Nederlanders per dag. Hoeveel daarvan is illegaal?

29) Zie H.G. van de Bunt en P.C. van Duyn, Een beeld van de fraude-aanpak door het OM, in: *De macht van het OM*, Nijmegen, 1983, blz. 278-308. Zie ook P.C. van Duyn, Tien jaar fraudebeleid, *Justitiële Verkenningen*, 1983, nr. 3, blz. 5-59.

30) Wet van 4 juni 1981, S 370. Voor de premieheffing volksverzekering was de inlener voordien al aansprakelijk (art. 16 Coördinatiewet Sociale Verzekering) maar dit was geen ketenaansprakelijkheid.

31) Hierbij heb ik gebruik gemaakt van de deelrapporten van de Sociale Verzekeringsraad (SVR), *Evaluatie Wet ketenaansprakelijkheid*, Zoetermeer, 1984. Vgl. ook: C. Sas, De Wet ketenaansprakelijkheid; enige overwegingen bij een evaluatie-onderzoek, *Beleid en Maatschappij*, jg. 11 (1984), nr. 9, blz. 255-265.

32) Hetgeen advocaat O.H. van Wijk in zijn pleidooi in de Haarlemse bouwfraudezaak op 31 oktober 1980 deed verzoeken: „Waarom wordt het Gewestelijk Arbeidsbureau geen koppelbaas?”.

33) Term uit het SVR-rapport, op. cit., nr. 4, blz. 29.

34) Zie *Fed's Actualiteiten*, nr. 3, blz. 77.

sitie, terwijl tot dusver bonafide onderaannemers in het malafide circuit worden getrokken. Door dit multiplier-effect dreigt er een marktverzadiging op te treden, waarbij door de steeds scherper wordende offerertes de frauduleuze slang zich zelf dreigt te verorberen. Maar er zijn factoren die dit voorkomen: de zwarte componenten die bovenop de zichtbare aanneemsom worden gelegd, de dreigende overcapaciteit aan eigen personeel bij de (te) gretige inlener, de controle- en repressiemaatregelen van de (semi-)overheid en de mede als gevolg daarvan voortgaande introductie van nieuwe fraudeconstructies. Ook op de afzetmarkt wordt de concurrentievervalsing zichtbaar. Bonafide bedrijven zien zich genoodzaakt in het circuit te participeren door zwarte lonen uit te keren en/of door zelf rechtstreeks met koppelbazen in zee te gaan.

Een ander meso-effect van malafide onderaanneming is het feit dat de nominale sfeer achterblijft bij de reële en de geldsfeer: het zwarte circuit neemt toe en de inningsorganen en handelscrediteuren blijven met hun vorderingen zitten.

Ook op de arbeidsmarkt brengt het verschijnsel verstoringen mee. Door het geboden arbeidsloon (afgewogen tegen het nadeel van een onzekere arbeidsverbintenis en het risico van betrapting als zwartwerker resp. uitkeringsfraudeur) ontstaat een zuigkracht naar de malafide ondernemingen toe. Dit gaat gepaard aan loonclaims en arbeidsonrust wegens loonverschillen bij het vaste personeel, terwijl de eventuele gedwongen ontslagen de stroom naar het malafide arbeidscircuit nog zullen vergroten. Dit alles heeft ten slotte ook weer zijn effect in de sfeer van de heffingen (belasting- en premie-ontduiking) en van de uitkeringen (volume-groei), terwijl het besteedbare inkomen en de (niet geregistreerde) werkgelegenheid in de betrokken bedrijfstak een relatieve stijging laten zien.

De effecten van malafide onderaanneming op macro-niveau zijn door de spreiding minder expliciet en meer onderhevig aan compenserende en substituerende invloeden (35). Er treden hoogstens verschuivingen op tussen deelverschijnselen en sectoren. Dit kan echter wel een aanzienlijke statistische vertekening teweegbrengen (zoals de toeneming van de geregistreerde werkloosheid) die tot terughoudendheid noodzaakt bij de daarop te baseren macro-economische beleidsbeslissingen (36). Het grotere beroep op de sociale zekerheid als gevolg van de grotere, zichtbare werkloosheid leidt tot stijging van belasting- en premiedruk, waarvoor het draagvlak – gelet op de toenemende ontduiking – verder verkleint, terwijl de discrepantie tussen de officieel geregistreerde en de werkelijke inkomensverdeling zich verder vergroot.

De Wet ketenaansprakelijkheid

Doelstellingen van de Wet ketenaansprakelijkheid zijn zowel het voorkomen van belasting- en premie-ontduiking en concurrentievervalsing (preventief) als het mogelijk maken van verruimde invordering in geval van fiscale en sociale wanbetaling (repressief). De laatste doelstelling is in de korte duur van het bestaan van de wet nauwelijks zichtbaar geworden. Eind maart 1984 was er nog maar in ongeveer 115 gevallen een aansprakelijkstelling in gang gezet (door de fiscus 42 gevallen en door bedrijfsverenigingen 75 gevallen) (37). Oorzaak van deze geringe oogst is voornamelijk het problematische karakter van het voor-

afgaande onderzoek. De stortingen op de g-rekeningen zijn nauwelijks of niet naar uitgevoerd werk te traceren en de administratieve voorschriften zijn veelal onvoldoende nageleefd. Ook de noodzakelijke verwijtbaarheid is moeilijk vast te stellen, mede door de trucages die door onderaannemers in het spel zijn gebracht.

De conclusie tot dusver mag zijn dat het accent ligt op het garanderen van de inkomsten ten behoeve van de staat en niet op het beteugelen van de fraude-uitwassen op dit terrein. Indicaties voor het rendement van de wet liggen vooral op het preventieve vlak: de te constateren toeneming van belasting- en premie-opbrengsten, met name in de bouw, scheepsbouw en metaalconstructie en de afnemende van het aantal faillierende BV's.

Ten slotte

Het totaal van de economische activiteiten en de werkgelegenheid zal door de Wet ketenaansprakelijkheid nauwelijks of niet wezenlijk veranderen, afgezien van een aantal verschuivings- en substitutie-effecten, zoals de afname van de officieel geregistreerde werkloosheid en de overname van productie van – mede door deze wet – financieel in de knel gekomen bedrijven (38). De statistische vertekening, voor zover door deze informele sector veroorzaakt, zal afnemen, waardoor het geformaliseerde overheidsbeleid ten aanzien van heffing en herverdeling althans in dat opzicht een rationelere grondslag krijgt.

Dat brengt ons tot het belangrijkste argument voor een preventieve en repressieve aanpak van het koppelbazenprobleem: de noodzaak de publieke lasten een rechtvaardiger draagvlak te geven (39). In hoeverre de Wet ketenaansprakelijkheid hier effectief aan bijdraagt is nog de vraag. De angel van de aansprakelijkstelling is onvolgroeid en weinig giftig; de wet genereert nieuwe fraudemodellen en belangrijke co-actoren (de opdrachtgevers, de werknemers) blijven buiten schot.

Vooralsnog zal de strafrechtelijke repressie niet kunnen worden gemist, met name niet in de excessieve gevallen. Daarbij mag niet worden vergeten dat de in deze fraudesector verkregen revenuen meer dan eens het beginkapitaal vormen voor andere, grootschalige projecten, zoals EG-, scheeps- en oliefraude of andere varianten die de bouwstenen vormen voor een ongrijpbare „frauduleuze wereldorde”.

J.M. Verheul

35) Afgezien van de grensoverschrijdende koppelbazerij, die de „internationale fraudebalans” aardig kan scheeffrekken.

36) Vgl. M.M.G. Fase, *Informele economie en geldomloop*, Leiden/Antwerpen, 1984, blz. 87.

37) Als men afziet van die ene ontvanger die in 115 gevallen een aansprakelijkstelling inzette, is de belastingdienst dus opvallend „rustig” geweest.

38) De invloed van de economische teruggang op het volume van de bemiddelde arbeidskrachten vertroebelt hier wel het beeld.

39) Vgl. Fase, op. cit., blz. 87.