

N siod bevraging A2
MH/JC/AS
830-2020

Brussel, 20 oktober 2020

ADVIES

over

DE SIOD BEVRAGING SOCIALE FRAUDE

(goedgekeurd door het bureau op 8 juli 2020,
bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 20 oktober 2020)

De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) heeft de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO gevraagd deel te nemen aan hun bevraging over sociale fraude ter voorbereiding van het ontwerp van actieplan Sociale fraude 2021.

Na raadpleging van de betrokken beroeps- en interprofessionele organisaties heeft het bureau van de Hoge Raad op 8 juli 2020 bij hoogdringendheid onderstaand advies uitgebracht, dat werd bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 20 oktober 2020.

CONTEXT

Jaarlijks wordt er een actieplan Sociale fraudebestrijding opgesteld. De voorbije twee jaar werd er over het ontwerp van dat actieplan een overleg georganiseerd tussen de Hoge Raad enerzijds en de minister bevoegd voor de bestrijding van de sociale fraude, de minister bevoegd voor zelfstandigen en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) anderzijds. De Hoge Raad heeft de voorbije twee jaar ook telkens, na een adviesvraag van de minister bevoegd voor de sociale fraudebestrijding, een advies over het ontwerp van actieplan uitgebracht. Dit jaar heeft de SIOD de Hoge Raad gevraagd ook reeds deel te nemen aan de bevraging die zij organiseren ter voorbereiding van het ontwerp van actieplan. Zoals de voorbije jaren zal er in oktober dan nog een overleg over het ontwerp van actieplan plaatsvinden en er de mogelijkheid zijn een advies over het ontwerp te formuleren.

ANTWOORDEN OP DE BEVRAGING

De antwoorden van de Hoge Raad zijn hieronder in het blauw aangeduid.

1. Fraudefenomenen

Vraag 1: In het Actieplan Sociale Fraudebestrijding 2020 zijn zes prioritaire fraudefenomenen opgenomen. Deze werden als prioritair beschouwd door een scoring op verschillende criteria, o.a. omvang van de fraude, evolutie van de fraude en problematische aanpak van de fraude. Het gaat om de volgende fenomenen: sociale dumping, niet-aangegeven arbeid, fraude met sociale zekerheidsbijdragen, mensenhandel, grootstedenproblematiek en domiciliefraude-uitkeringsfraude. Zijn deze zes fraudefenomenen nog steeds prioritair aan te pakken fenomenen?

Ja / Neen

Ja, voor de HRZKMO blijven de zes fraudefenomenen die vorig jaar als prioritair werden aangeduid, ook dit jaar de prioritair aan te pakken fenomenen. Van die zes fraudefenomenen zijn voor de zelfstandigen en de kmo's de sociale dumping en de niet-aangegeven arbeid de belangrijkste aangezien zij daarvan oneerlijke concurrentie ondervinden en deze fraudefenomenen het imago van en het vertrouwen in de reguliere ondernemingen ondermijnen. Deze fraudefenomenen zijn, wat hun betreft, dan ook de belangrijkste prioriteiten.

Vraag 2: Indien u hierboven ja antwoordde, gelieve de eventuele nieuwe trends binnen de fenomenen te beschrijven (bv. nieuwe sectoren, andere profielen van overtreeders, ...).

sociale dumping:

In de vervoerssector zouden de inspectiediensten zich moeten voorbereiden op de wijzigingen ten gevolge van het Europese mobiliteitspakket. Bij controles kunnen de bevoegde overheidsdiensten al sensibiliseren en wijzen op die toekomstige nieuwe regels.

Door de corona-crisis is de e-commerce en daardoor ook de 'camionettisering' toegenomen. Dat leidt ook tot bijkomende risico's inzake sociale fraude in de vervoerssector en deze vormen van vervoer blijven vaker onder de radar van controles. In het verleden werd deze problematiek reeds aangekaart maar deze is ondertussen enkel maar groter geworden. Tevens wordt er meer en meer beroep gedaan op particulieren voor het vervoer van pakjes terwijl in België een transportvergunning verplicht is vanaf meer dan 500kg nuttig laadvermogen van het voertuig wat overeenstemt met een doorsnee personenwagen.

In de bouwsector wordt door buitenlandse zelfstandigen vaak gebruik gemaakt van het statuut van zelfstandig helper. Hierdoor kunnen ze de arbeidsreglementering en loon- en arbeidsvoorwaarden ontwijken.

In de vertaalsector wordt er melding gemaakt van schijnzelfstandigen. Doordat men bovendien geen gemeenschappelijke prijsonderhandelingen (waaronder afspraken inzake de indexering van de tarieven) mogen voeren, is het voor hen erg moeilijk zich te beschermen. Daarom zou de beroepsorganisatie bepaalde mogelijkheden moeten krijgen om raamovereenkomsten te sluiten. In deze sector wordt men eveneens geconfronteerd met de concurrentie van goedkope diensten vanuit niet-Europese lage loonlanden wat een zeer zware druk legt op de prijzen in de sector die de consumptieprijsindex niet volgen. Daarvoor zou een invoerheffing een oplossing kunnen bieden.

niet-aangegeven arbeid:

Sinds de coronamaatregelen worden er in de bouwsector geen C3.2a-kaarten meer afgeleverd. Binnen de sector bestaat de indruk dat het ontbreken van dit controlemechanisme door malafide ondernemingen misbruikt wordt.

Daarnaast is er in sommige sectoren ook nog steeds het veel voorkomend fenomeen van het vrijwilligerswerk waarbij de scheidingslijn tussen arbeid en vrijetijd toch vaak erg dun is.

fraude met sociale zekerheidsbijdragen: -

mensenhandel en economische uitbuiting: nagelstudio's

grootstedenproblematiek: -

domiciliefraude - uitkeringsfraude: -

Vraag 3: Indien u neen aankruiste in de eerste vraag: welke zijn volgens u wel de prioritair aan te pakken fenomenen en waarom?

fraude in het kader van de werking van dienstverrichters: ja/neen
fraude met sociale woningen: ja/neen
fraude in het kader van grote evenementen: ja/neen
faillissementscarrousels: ja/neen
fraude in het kader van e-commerce: ja/neen
andere (gelieve aan te vullen):

Vraag 4: Welke zijn de criteria die u - naast omvang, evolutie en problematische aanpak – hanteert om te oordelen of een fenomeen al dan niet prioritair is (bv. aantal geregistreerde inbreuken, ernst inbreuken, schade, ...)?

Als federale adviesraad hebben we geen goed zicht op de frequentie van soorten inbreuken. Ook de beroeps- en interprofessionele organisaties beschikken doorgaans over weinig data daaromtrent. De overheid heeft op dat vlak een belangrijke rol inzake dataverzameling want de frequentie is een belangrijke objectieve indicator om prioriteiten te stellen.

Andere belangrijke criteria voor zelfstandigen en kmo's zijn de schade die zij oplopen ten gevolge van de fraude (met name de mate van oneerlijke concurrentie) en daarmee samenhangend het vermogensvoordeel dat de overtreder bekomt door bijvoorbeeld gebruik te maken van sociale dumping.

Tevens dient er een belangrijk onderscheid gemaakt te worden tussen intentionele en niet-intentionele inbreuken. Ondernemers die opzettelijk de regels niet volgen moeten streng aangepakt worden. Ondernemers die bijvoorbeeld door gebrek aan informatie en kennis de regels onopzettelijk overtreden moeten geholpen en begeleid worden. Dus de intentie is ook bepalend voor het al dan niet prioritair zijn.

De ernst van de inbreuk is vanzelfsprekend ook belangrijk maar zal eerder tot uitdrukking komen door middel van andere criteria (schade voor alle betrokkenen, vermogensvoordeel, intentie, frequentie).

Vraag 5: Welke andere fenomenen - die niet noodzakelijk hoog scoren op omvang, toename en problematische aanpak - moeten volgens u opgenomen worden in het Actieplan 2021 en waarom?

De vervoerssector heeft te kampen met heel wat vormen van fraude, zoals illegale cabotage (waarbij men soms gebruik maakt van voertuigen met Belgische kentekens zodat fraude moeilijker op te sporen is), sociale dumping, postbusvennootschappen, tachograaffraude, enz.

Daarnaast vormen in die sector de deelplatformen en vrachtbeurzen en de personen die via deze kanalen hun diensten aanbieden een specifiek aandachtspunt.

In de vervoerssector moet er in samenwerking met Federale Overheidsdienst Mobiliteit (en in de toekomst met de gewestelijke overheden) ook meer gecontroleerd worden op de vergunningsplicht. Via datamining kan een vergelijking gemaakt worden tussen ondernemingen die in de KBO onder de Nace-code Transport geregistreerd staan, de ondernemingen die vallen onder de RSZ-categorie 083 en de ondernemingen met vervoersvergunning. Wie namelijk onder die Nace-code en in die RSZ categorie thuishoort, zal doorgaans ook over een vervoersvergunning moeten beschikken.

Vraag 6: Door de Covid-19 pandemie duiken nieuwe gevallen van fraude op (bv. m.b.t. mondkmaskers). Zijn er door de Covid-19 crisis ook evoluties waar te nemen op het gebied van sociale fraude? Bv. nieuwe fraudefenomenen, toename niet-aangegeven arbeid etc.?

Wij beschikken niet over informatie die daar op wijst behalve in twee specifieke gevallen. Zie de eerdere opmerkingen bij vraag 2 m.b.t.:

- de C3.2a kaarten in de bouwsector
- de toename van de e-commerce en de verdere 'camionettisering' in de vervoerssector

2. Aanpak - handhavingsketen

Vraag 7: Projecten – gecoördineerde acties die een gemeenschappelijk doel beogen - spelen een belangrijke rol in de aanpak van fraudefenomenen. Deze kunnen gefocust zijn op één of meerdere onderdelen van de handhavingsketen. Een voorbeeld van een project is 9 werven. Zijn er projecten in het kader van de zes fenomenen lopende binnen uw dienst? Zo ja, dewelke:

Deze vraag is niet op ons van toepassing aangezien we geen inspectiedienst zijn.

- Sociale dumping:
- Niet-aangegeven arbeid:
- Fraude met sociale zekerheidsbijdragen:
- Mensenhandel en economische uitbuiting:
- Grootstedenproblematiek:
- Domiciliefraude - uitkeringsfraude:

Vraag 8: Programma's – verschillende projecten die door interne coherentie en synergiën toewerken naar het behalen van strategische doelstellingen - spelen een belangrijke rol in de aanpak van fraudefenomenen. Zijn er programma's in het kader van de zes fenomenen lopende binnen uw dienst? Zo ja, dewelke?

Deze vraag is niet op ons van toepassing aangezien we geen inspectiedienst zijn.

- Sociale dumping:
- Niet-aangegeven arbeid:
- Fraude met sociale zekerheidsbijdragen:
- Mensenhandel en economische uitbuiting:
- Grootstedenproblematiek:
- Domiciliefraude - uitkeringsfraude:

Vraag 9: Indien er projecten en programma's bestaan, zijn er elementen bij de projecten en programma's die beter tot hun recht zouden komen indien dit organisatie-overschrijdend zou gebeuren? M.a.w. bij welke programma's of projecten kan ondersteuning geboden worden door andere organisaties?

Samenwerking tussen de verschillende diensten is essentieel, zowel op het vlak van preventie en begeleiding als controle, en dit in de geest van het charter van 9 maart 2018 tussen werkgevers- en zelfstandigenorganisaties en sociale inspectiediensten. Zelfstandigen en kmo's maken geen onderscheid tussen de verschillende controlediensten. Als zij informatie of controles krijgen vanuit verschillende diensten, leidt dat voor hen alleen maar tot extra complexiteit en tijdverlies.

Daarenboven bestaat het risico dat een onderneming er na een controle door één bepaalde dienst verkeerdelijk van uitgaat dat de onderneming op alle gebieden in orde is wanneer die controle goed verlopen is. Belangrijk dan is dat de controleurs duidelijk maken welke aspecten zij controleren en welke andere aspecten door andere controlediensten kunnen gecontroleerd worden.

Ondernemingen die bij een controle door één bepaalde inspectiedienst slecht scoren, zouden sneller moeten gecontroleerd worden door andere inspectiediensten. Omgekeerd, zouden ondernemingen die goed scoren bij een controle, lager op de prioriteitenlijst moeten komen te staan bij de andere inspectiediensten.

De wegcontroles in de vervoerssector kunnen efficiënter door een betere samenwerking tussen de federale en regionale overheidsdiensten.

Tot slot wil de Hoge Raad hier ook opnieuw het belang van internationale samenwerking benadrukken aangezien verschillende fraudefenomenen waarmee de zelfstandigen en kmo's geconfronteerd worden hun oorsprong in het buitenland vinden.

Vraag 10: Uit de resultaten van de bevraging van vorig jaar is gebleken dat er meer aandacht moest besteed worden aan preventie, bv. binnen de horeca. Vindt u dat er in het Actieplan 2021 minder, evenveel of meer aandacht moet besteed worden aan onderstaande stappen in de handhavingsketen (gelieve een kruisje te zetten in de juiste kolom).

	Minder	Evenveel	Meer
Preventie			X
Detectie		X	
Controle		X	
Sanctionering		X	
Invordering		X	
Multidisciplinaire samenwerking			X
Programmawerking			X

Vraag 11: Preventie maakt een essentieel onderdeel uit van de handhavingsketen. Hoe kan preventie geoptimaliseerd worden voor de volgende fenomenen:

- Sociale dumping:

In de vervoerssector is er nood aan een duidelijke website met daarop de minimumlonen en arbeidsvoorwaarden.

- Niet-aangegeven arbeid:

Voor zowel sociale dumping als niet-aangegeven arbeid, zal preventie t.o.v. de overtreders weinig uithalen als het over intentionele overtredingen gaat. Het verhogen van de pakkans door gerichte controles en het daadwerkelijk opleggen en uitvoeren van de opgelegde sancties en boetes kan voor dat type overtreders wel een ontradend effect hebben. Zuivere preventieve maatregelen kunnen wel gericht worden op onderaannemers en zeker ook op de consumenten. In ons advies over het ontwerp van actieplan 2020¹ hebben we reeds opgemerkt dat er in dat ontwerp nagenoeg niet over de consument gesproken werd. De consument kan echter ook een belangrijke rol spelen in het tegengaan van sociale fraude. Er zouden meer acties moeten komen die zich richten op het informeren en sensibiliseren van de consument zodat de consument beter kan inschatten wanneer een onderneming niet volgens de regels werkt en de consument ook beseft dat hij of zij zelf nadelen heeft en risico's loopt door beroep te doen op een aanbieder van diensten die nergens mee in orde is of bijvoorbeeld zelfs niet als onderneming geregistreerd is. In sommige gevallen is het de consument zelf die vraagt om "in het zwart" te betalen. In de bouwsector bijvoorbeeld worden bonafide bedrijven vaak met die vraag geconfronteerd.

- Fraude met sociale zekerheidsbijdragen:
- Mensenhandel en economische uitbuiting:
- Grootstedenproblematiek:
- Domiciliefraude - uitkeringsfraude:

¹ Advies nr. 814 van 19 november 2019 over het ontwerp van actieplan Sociale fraudebestrijding 2020

Vraag 12: Detectie is de tweede stap in de handhavingsketen. Hoe kan detectie geoptimaliseerd worden voor de volgende fenomenen:

- **Sociale dumping**: In de vervoerssector moeten de deelplatformen en vrachtbeurzen onderzocht worden.

- **Niet-aangegeven arbeid**:

Voor zowel sociale dumping als niet-aangegeven arbeid, is detectie momenteel een belangrijk pijnpunt. Het probleem is vooral dat men de verkeerde personen en ondernemingen controleert. In ons advies over het ontwerp van actieplan 2020 hebben we reeds gesteld dat vanuit heel wat sectoren de opmerking komt dat de verkeerde ondernemingen of personen gecontroleerd worden. De inspectiediensten vertrekken doorgaans vanuit lijsten, bijvoorbeeld op basis van de NACE-code, van de in specifieke sectoren gekende ondernemingen. De sociale fraude, en zeker de zwaarste vormen ervan, komt echter van ondernemingen en personen die helemaal niet in die lijsten voorkomen. Het gaat dan om ondernemingen die officieel in een andere sector werkzaam zijn, om buitenlandse ondernemingen of om personen die zelfs niet als onderneming geregistreerd zijn. Er moet dus gericht opgetreden worden. En hoewel de Hoge Raad ten volle het belang van het gebruik van dataminingtechnieken onderschrijft, zullen deze hiervoor niet volstaan. Om de groepen te vinden die het strengst gecontroleerd dienen te worden, zullen de inspectiediensten dus ook andere manieren moeten gebruiken:

- Zo kan men zich in de eerste plaats al de vraag stellen hoe de klanten van malafide aanbieders van diensten deze aanbieders terugvinden en kan men vervolgens via diezelfde kanalen op zoek gaan.

- In sectoren zoals de transport is het logisch dat men vooral wegcontroles uitvoert aangezien heel wat beroepsbeoefenaars in deze sector helemaal geen vestiging in België hebben en daar dus ook niet kunnen gecontroleerd worden.

- In sectoren als de bouw, elektrotechniek en verhuis verdienen werfcontroles de voorkeur.

Dus bij het richten van acties op bepaalde deelgroepen, dienen er binnen de verschillende sectoren, rekening houdend bovendien met het type actie, verschillende keuzes te worden gemaakt. Daarvoor wordt best samengewerkt met de sectororganisaties.

- **Fraude met sociale zekerheidsbijdragen**:
- **Mensenhandel en economische uitbuiting**:
- **Grootstedenproblematiek**:
- **Domiciliefraude - uitkeringsfraude**:

Vraag 13: Controle is de derde stap in de handhavingsketen. Hoe kan de controle op de volgende fenomenen geoptimaliseerd worden:

- Sociale dumping: in de vervoerssector wegcontroles met focus op buitenlandse voertuigen
- Niet-aangegeven arbeid: voor intentionele, herhaaldelijke overtredingen zeer streng controleren. Ondernemers die niet-intentioneel een regel hebben overtreden, helpen en begeleiden.
- Fraude met sociale zekerheidsbijdragen:
- Mensenhandel en economische uitbuiting:
- Grootstedenproblematiek:
- Domiciliefraude - uitkeringsfraude:

Vraag 14: Op welke aspecten van de handhavingsketen wenst u voor onderstaande sectoren meer in te zetten in vergelijking met het Actieplan 2020 (gelieve een kruisje te zetten in de juiste kolom) en waarom/hoe? 'Andere' verwijst naar een sector die u zelf kan kiezen, een sector die naar uw mening aandacht verdient. U kan deze sector verduidelijken door hem in te benoemen naast het dubbele punt.

	Preventie	Detectie	Controle	Sanctie	Invordering	Waarom/hoe?
Bouw	X	X				
Horeca	X					
Goederenvervoer	X	X				De pakkans voor buitenlandse ondernemingen vergroten door wegcontroles
Grootsteden						
elektro	X	X			X	Detectie richten op fraudeleuze ondernemingen en daar dan de opgelegde sancties ook daadwerkelijk uitvoeren.
schoonmaak	X	X				
Carwash	X	X	X			
Land-en tuinbouw	X					
Metaal en technologie	X					
Vlees	X	X				
Taxi	X	X				
Verhuis	X	X				
Begravenis	X					
bewaking	X					
Andere:						

Vraag 15: Vindt u dat er in vergelijking met het Actieplan 2020 in het Actieplan 2021 minder, evenveel of meer controles zouden moeten voorzien worden in de volgende sectoren (gelieve een kruisje te zetten in de juiste kolom)? Gelieve ook aan te geven waarom.

	Minder	Evenveel	Meer	Waarom?
Bouw			X	Maar gerichte controles! Zie het antwoord bij vraag 12.
Dumping			X	Idem
Horeca				
Goederenvervoer			X	Idem
Grootsteden				
elektro				Idem
schoonmaak				
Carwash			X	Idem
Land-en tuinbouw				
Metaal en technologie				
Vlees		X		Idem
Taxi				
Verhuis			X	Idem
Begrafenis				
Bewaking				

3. Trends

Vraag 16: Er bestaan diverse trends in onze maatschappij die een impact (kunnen) hebben op de werking van de sociale inspectiediensten en sociale fraudebestrijding. Hoe groot schat u de impact van onderstaande trends in op de werking van uw dienst (gelieve een kruisje te zetten in de juiste kolom)? Gelieve te verduidelijken hoe deze trends een impact hebben. Bij 'Andere' kan u zelf een trend toevoegen die u belangrijk acht.

Deze vraag is niet op ons van toepassing aangezien we geen inspectiedienst zijn.

	Klein	Middelmatig	Groot	Verduidelijking
Covid-19-crisis				
Flexibilisering van werk				
Evolutie arbeidsmarkt				
Technologische ontwikkelingen (bv. digitalisering, robotisering, artificiële intelligentie)				
Internationalisering				
Migratie				
Andere:				

Vraag 17: Welke best practices (uit het buiten-en binnenland) rond de aanpak van sociale fraude zouden ook opgenomen kunnen worden in het Actieplan 2021?

Best practices inzake (fiscaal) horizontaal toezicht. Overtreders die de regels bewust en gericht overtreden moeten streng aangepakt worden. Ondernemers die de regels onbewust of zonder de intentie daartoe overtreden moeten op een preventieve en begeleidende wijze benaderd worden. Bij het versterken van die preventieve en begeleidende rol, kunnen projecten uit binnen- en buitenland rond horizontaal fiscaal toezicht als inspiratiebron dienen. Op dit vlak wordt er ook best met de FOD Financiën samengewerkt omdat er bij hun een project inzake horizontaal toezicht loopt.