

**N Actieplan soc fraude 2020 A2**  
MH/JC/AS  
814-2019

**Brussel, 10 december 2019**

**ADVIES**

**over**

**HET ONTWERP VAN ACTIEPLAN SOCIALE FRAUDEBESTRIJDING 2020**

(goedgekeurd door het bureau op 19 november 2019,  
bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 10 december 2019)

*In zijn brief van 4 oktober 2019 heeft de heer Philippe De Backer, Minister bevoegd voor Bestrijding van de Sociale fraude, het advies van de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO gevraagd over het ontwerp van actieplan Sociale fraudebestrijding 2020.*

*Na raadpleging van de betrokken beroeps- en interprofessionele organisaties en na een vergadering van de commissie Algemeen KMO-beleid op 22 oktober 2019 tijdens dewelke de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), het kabinet van Minister De Backer en het kabinet van Minister Ducarme, bevoegd voor Middenstand, Zelfstandigen en KMO's, het ontwerp van actieplan hebben toegelicht, heeft het bureau van de Hoge Raad op 19 november 2019 onderstaand advies uitgebracht, dat werd bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 10 december 2019.*

## ALGEMENE STANDPUNTEN

### 1. Betrokkenheid zelfstandigen en kmo's

De Hoge Raad verwelkomt deze adviesvraag want het is belangrijk de organisaties die zelfstandigen en kmo's vertegenwoordigen, te betrekken bij de bestrijding van sociale fraude. De ondernemingen zelf zijn het best geplaatst om in te schatten welke maatregelen het meeste effect zullen hebben en zij kunnen tevens het best inschatten welke lasten bepaalde maatregelen voor hen met zich mee zullen brengen. De ondernemersorganisaties kunnen tevens een rol spelen bij het informeren van de zelfstandigen en de kmo's.

### 2. De doelstellingen van het actieplan

De Hoge Raad is voorstander van het opstellen van een actieplan sociale fraude. Zelfstandigen en kmo's zijn zelf ook het slachtoffer van sociale fraude. Tal van ondernemingen worden getroffen door oneerlijke concurrentie die het gevolg is van sociale fraude en sociale dumping en deze misbruiken ondermijnen zowel het economisch als sociaal weefsel. De Hoge Raad onderschrijft dan ook ten volle de doelstellingen van het ontwerp van actieplan Sociale fraudebestrijding 2020. De zwakke concurrentiepositie van de Belgische ondernemingen ten gevolge van onder meer de hoge fiscale en parafiscale lasten alsook de complexe regelgeving en de belangrijke administratieve lasten waarmee onze ondernemingen te kampen hebben, maken dat gewerkt moet worden aan het wegnemen van een belangrijke voedingsbodem van de sociale fraude. In het actieplan komen lastenverlaging, administratieve vereenvoudiging en preventieve maatregelen dan ook terecht maar nog niet voldoende aan bod.

### 3. Naar een preventieve en begeleidende rol

Het is positief dat in dit ontwerp van actieplan het belang van preventieve en begeleidende maatregelen wordt onderstreept. Het gebruik van de interventiemix / werkgeverspiramide, waarbij het soort van maatregelen of interventies wordt afgestemd op de motieven en karakteristieken van de overtredders en overtredingen, is een zeer goed initiatief. Die benadering laat toe streng en repressief op te treden ten opzichte van overtredders die de regels bewust en gericht overtreden, terwijl groepen die de regels onbewust of zonder de intentie daartoe overtreden op een preventieve en begeleidende wijze kunnen benaderd worden. Deze benadering sluit volledig aan bij de visie die de Hoge Raad daaromtrent eerder in zijn advies

over het ontwerp van actieplan 2019 heeft ingenomen.<sup>1</sup> Ook de aandacht voor andere maatregelen van eerder preventieve of begeleidende aard, zoals flitscontroles, guidelines & checklists, de begeleiding van startende ondernemingen en nudging, vindt de Hoge Raad positief.

Deze versterkte aandacht voor preventie is dus zeker een positieve stap, maar moet nog veel sterker uitgebouwd worden. Veel inbreuken gebeuren onbewust of ongewild. Er moet dan ook nog meer ingezet worden op preventieve en begeleidende maatregelen zoals de flitscontroles. Vergeleken met het aantal gewone controles vinden er momenteel zeer weinig flitscontroles plaats. Tevens valt op dat van de vijf strategische objectieven van het actieplan er slechts drie goed uitgewerkt zijn: hogere pakkans, meer slagkracht voor de sociale inspectiediensten en grensoverschrijdende sociale fraude. De strategische objectieven lagere lasten op arbeid en eenvoudigere wetgeving en administratieve vereenvoudiging zijn veel minder uitgewerkt terwijl die objectieven juist eerder preventief van aard zijn en ze juist de oorzaken van een deel van de problemen aanpakken.

Verder werkend op het charter Sociale Inspectie van maart 2018<sup>2</sup>, moet er naar een zo goed en efficiënt mogelijke relatie tussen de controleur en de gecontroleerde gestreefd worden. Dat begint bij het ter beschikking stellen van duidelijke informatie inzake de te volgen regels en de juiste interpretatie van die regels. Zo zouden bij de aankondiging van een flitscontrole ook de contactgegevens van een hulplijn bij de sociale inspectiediensten moeten vermeld worden waar men terecht kan met vragen over wat men juist moet doen om in orde te zijn met de verschillende regels.

Deze evolutie van een puur controlerende en voornamelijk repressieve rol naar een meer begeleidende of coachende rol, vergt ook cultuurverandering bij het personeel van de inspectiediensten. Het is positief dat het ontwerp van actieplan alvast de noodzaak van die cultuurverandering erkent maar er moet daar nog een hele weg worden afgelegd. Uit de resultaten van de controles blijkt dat er bij de flitscontroles, dus de aangekondigde controles, verhoudingsgewijs meer inbreuken worden vastgesteld dan bij de gewone, onaangekondigde controles. De Hoge Raad vindt daar maar één mogelijke verklaring voor, namelijk dat de controleurs bij de flitscontroles strenger zijn omdat ze van mening zijn dat de ondernemingen in orde moesten zijn aangezien ze vooraf op de hoogte waren of hadden kunnen zijn van de controle. Dit terwijl de Hoge Raad van mening is dat de inspectiediensten ook tijdens die flitscontroles zelf best begeleidend optreden. Er dient bijvoorbeeld ook vastgesteld te worden dat controleurs nog vaak geen naamkaartje geven aan de gecontroleerde zodat die nadien niet weet bij wie hij terecht kan. Dit terwijl het belang van de identificatie van de inspecteur van bij het begin van de controle één van de essentiële elementen is van het eerder vermelde charter Sociale Inspectie.

Ook bij de fiscale inspectiediensten werkt men aan de evolutie van een verticaal naar een horizontaal toezicht. De fiscale en sociale inspectiediensten kunnen mogelijk uit elkaars ervaringen leren. Samenwerking op onder meer dit vlak is dan ook aangewezen.

---

<sup>1</sup> Advies nr. 800-2018 van 14 november 2018 over het ontwerp van actieplan Sociale fraudebestrijding 2019

<sup>2</sup> Charter tussen werkgevers- en zelfstandigenorganisaties en sociale inspectiediensten dd. 9/3/2018

#### 4. De juiste personen en ondernemingen controleren

Een opmerking die vanuit heel wat sectoren terugkomt is 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. Ook in het voorliggend ontwerp van actieplan komt die benadering tot uiting. 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. Uit een analyse van de beroepsorganisatie van de verhuissector blijkt bijvoorbeeld dat van de ondernemingen en personen die verhuisdiensten aanbieden en die zij via allerhande kanalen konden terugvinden, er slechts 20% correct zijn ingeschreven. In de transportsector is het algemeen bekend dat een groot deel van de vrachtwagens op onze wegen buitenlandse vervoerders zijn.

Er moet dus gericht opgetreden worden. En hoewel de Hoge Raad ten volle het belang van het gebruik van dataminingstechnieken 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 bepaalde sectoren komt men dan bijvoorbeeld terecht bij zoekertjeswebsites en sociale mediaplatformen. In dit opzicht is de in het ontwerp van actieplan vermelde techniek van webscraping zeker een verder te uit te bouwen piste waarvoor ook best met de FOD Financiën wordt samengewerkt. Er dient onderzocht te worden hoe de inspectiediensten meer ruimte kunnen krijgen om gericht naar overtreders te zoeken en deze te controleren. Bijvoorbeeld in gevallen waar een persoon op een zoekertjeswebsite zijn diensten aanbiedt en daarbij alleen zijn gsm-nummer vermeldt.
- 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.
- In de taxisector worden er voornamelijk grotere ondernemingen gecontroleerd, terwijl de controles meer gericht zouden moeten zijn op de zelfstandigen die werken voor platformen (andere dan de deeleconomieplatformen).

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.

Het is alvast positief dat de meldingen van ondernemersorganisaties aan het meldpunt prioritair behandeld worden.

## **5. Terugkoppeling naar de ondernemersorganisaties**

Met het oog op de betrokkenheid van de ondernemersorganisaties is het belangrijk dat er naar deze organisaties toe tevens een goede en snelle terugkoppeling plaatsvindt over de verschillende acties, zoals de sectorale flitscontroles, en de resultaten van die acties: hoeveel controles werden er uitgevoerd, waar werden deze uitgevoerd, welke groepen werden gecontroleerd (aandeel kleine ondernemingen en zelfstandigen zonder personeel, aandeel buitenlandse ondernemingen), percentage inbreuken, soorten inbreuken, inbreuken per categorie ondernemingen, soorten sancties, enz. Dergelijke informatie laat de ondernemersorganisaties bovendien toe zelf ook gerichte acties te nemen om mee te helpen het aantal inbreuken in hun sectoren te verminderen. Ook zou er feedback gegeven moeten worden wanneer ondernemersorganisaties via het meldpunt klachten doorgeven die betrekking hebben op meerdere ondernemingen.

## **6. Een evidence based benadering**

De Hoge Raad verwelkomt ook de evidence-based benadering die door de SIOD wordt nagestreefd. Het is belangrijk te werken op basis van empirische bewijzen. Daardoor zullen de inspectiediensten efficiënter en effectiever kunnen werken maar dat zal tevens helpen te vermijden dat er aan de ondernemingen onnodige lasten worden opgelegd. De evaluatie van de uitvoering van het vorige actieplan, de raadpleging van de stakeholders en de strategische risico-analyse zijn volgens de Raad terecht gekozen als de drie informatiebronnen voor het opstellen van het ontwerp van actieplan 2020. Ook de oprichting van een kenniscentrum binnen de SIOD is een belangrijke stap richting een meer evidence-based beleid. Vanuit diezelfde aandacht voor betere regelgeving en beleid, vindt de Hoge Raad het ook een goede zaak dat er met een programmawerking wordt gestart waardoor een betere afstemming tussen verschillende acties en een betere lange termijn werking zal kunnen gerealiseerd worden. Ook nudging is zeker een interessante, verder uit te bouwen piste. De Hoge Raad heeft eerder dit jaar een advies<sup>3</sup> over dat onderwerp uitgebracht met het oog het gebruik van dat soort technieken door de overheid te stimuleren en hij is dan ook verheugd dat nudging in dit ontwerp van actieplan is opgenomen.

## **7. Preventieve maatregelen gericht op de consument**

In het actieplan wordt nagenoeg niet over de consument gesproken. 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.

---

<sup>3</sup> Advies nr.806-2019 van 4 juni 2019 over gedragseconomie en KMO-beleid

## **8. Buitenlandse sociale fraude en internationale samenwerking**

Sociale fraude die haar oorsprong vindt in het buitenland blijft een erg belangrijk probleem. De Hoge Raad is blij dat er een Europese Arbeidsautoriteit werd opgericht en heeft belangrijke verwachtingen ten opzichte van deze recent opgerichte instelling. In het actieplan wordt best ook reeds wat meer informatie gegeven over de rol die de SIOD kan spelen bij de verdere uitwerking en operationalisering van deze Europese Arbeidsautoriteit.

## **9. Deeleeconomie-platformen**

Ook de deeleeconomie (platformeconomie zou in veel gevallen een betere omschrijving zijn) blijft voor de Hoge Raad een belangrijke aandachtspunt. Het is positief dat dit ontwerp van actieplan specifiek aandacht aan de deeleeconomie besteedt maar die aandacht blijft nog te beperkt in verhouding tot het totaal van de acties in het actieplan.

## **10. Samenwerking met de fiscale controlediensten**

Sociale en fiscale fraude gaan vaak hand in hand. Het is alvast positief dat er in het kader van de SIOD een samenwerking tussen de verschillende sociale inspectiediensten is. Met de fiscale controlediensten dient er echter ook nog naar een meer intensieve samenwerking gestreefd te worden.

# **SPECIFIEKE BEMERKINGEN BIJ DE ACTIES**

## **Strategisch objectief 1 – Verlagen van de lasten op arbeid om de aantrekkelijkheid van sociale fraude te doen afnemen**

De Hoge Raad steunt vanzelfsprekend deze doelstelling. Momenteel worden er onder dit strategisch objectief echter geen acties voorzien. De Hoge Raad vraagt dat op zijn minst de acties die in het actieplan 2019 met betrekking tot lastenverlaging voorzien waren, verder worden uitgevoerd en dat de interpretatieproblemen over de lastenverlaging voor ploegenarbeid voor werken in onroerende staat in samenspraak met alle betrokken sectoren worden oplost zodat alle desbetreffende ondernemingen gebruik kunnen maken van deze lastenverlaging. In het ontwerp staat dat er in 2020 bij ongewijzigd Regeringsbeleid (in lopende zaken) geen nieuwe maatregelen lastenverlaging op arbeid worden ingevoerd. Dit is eerder een politieke boodschap die niet thuis hoort in een operationeel actieplan.

## **Actie 3 – Guidelines & Checklists: Actualiseren van bestaande - opstellen in nieuwe sectoren**

Zoals eerder bij de algemene standpunten opgemerkt, is de Hoge Raad een groot voorstander van het gebruik van deze guidelines en checklists. Hij verwelkomt dan ook dat de bestaande guidelines en checklists in samenspraak met de ondernemingssectoren zullen geactualiseerd worden en dat er voor enkele nieuwe sectoren ook guidelines en checklists zullen opgesteld worden. Zeker voor de sector van de deeleeconomie is dat erg belangrijk.

### **Actie 5 – Onderzoek van de objectieve toezichtslasten en subjectieve irritatielasten van een controle**

De Hoge Raad verwelkomt dit onderzoek. Enerzijds sluit het nauw aan bij de doelstellingen van het sociaal charter. Anderzijds is het een goede toepassing van de evidence based benadering. Door middel van goede afspraken en een cultuurverandering dienen de lasten van controles voor ondernemingen te worden teruggedrongen.

### **Actie 6 – Instrumenten voor het meten van de effectiviteit van preventie**

Ook dit is volgens de Hoge Raad een goede actie en kadert ten volle binnen de evidence based benadering. Die effectiviteitsmeting moet echter ook voor de andere maatregelen uitgevoerd worden. De uitkomst van de meting wat de preventie betreft, heeft namelijk alleen maar betekenis als ze vergeleken wordt met de resultaten van metingen voor andere maatregelen die binnen dezelfde context genomen werden.

### **Actie 10 – Flitscontroles**

Zoals eerder uitgelegd, vindt de Hoge Raad dit soort controles dus zeer nuttig gezien hun preventief karakter en zouden er verhoudingsgewijs meer van dit soort controles moeten georganiseerd worden zonder de strijd tegen georganiseerde fraude te verzaken.

### **Actie 41– Gemeenschappelijke onderzoeken binnen de deeleconomieën in het kader van de strijd tegen schijnstatuten**

De Hoge Raad vraagt dus extra aandacht voor deze problematiek want het belang dat er aan wordt besteed in het actieplan blijft nog te beperkt in verhouding tot het totaal van de acties van het actieplan. Vijf gemeenschappelijke onderzoeken binnen deze sector, die een sterke groei kent, zijn te weinig.

### **Actie 45 – Onderzoeken bij uitkeringsgerechtigden arbeidsongeschiktheidsuitkering op basis van definitieve beslissingen RSVZ inzake ‘niet-onderwerping**

Vanuit de optiek dat met dit actieplan in de eerste plaats de bestrijding van de georganiseerde sociale fraude wordt nagestreefd, beoogt deze actie eerder personen met gezondheidsproblemen binnen het stelsel van de zelfstandigen met zijn erg strikte voorwaarden. Dat soort actie lijkt eerder deel uit te maken van de lopende werkzaamheden van de RSVZ en het RIZIV.

### **Actie 70 – Informatie-uitwisseling met de FOD Financiën**

Dit is een goed voorbeeld van hoe de samenwerking tussen de fiscale en sociale inspectiediensten kan versterkt worden. De Hoge Raad pleit voor een betere samenwerking op verschillende vlakken tussen de fiscale en sociale inspectiediensten. Die samenwerking tussen overheidsdiensten zou eveneens over de verschillende overheidsniveaus heen moeten plaatsvinden.

### **Strategisch objectief 5 – Bestrijden van grensoverschrijdende Sociale fraude en sociale dumping**

Deze strijd blijft voor de zelfstandigen en kmo's een absolute prioriteit. Twee acties uit het ontwerp van actieplan wil de Hoge Raad als bijzonder belangrijk aanduiden:

- Actie 71 – Preventie binnen overheidsopdrachten
- Actie 85 – Uitwerking van een kader rond grensoverschrijdende invordering van sociale zekerheidsbijdragen en terugvordering van socialezekerheidsuitkering

### **Actie 86 – Totstandkoming en operationalisering van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) en verderzetting van de actieve deelname in het kader van Platform Zwartwerk (UDW)**

De Hoge Raad heeft dus grote verwachtingen wat het ELA betreft. Het ontwerp van actieplan blijft nogal vaag over de rol die de SIOD concreet kan opnemen in het operationaliseren van de ELA en wat betreft de liaison functie voor België. Dit zou in het actieplan best wat verder worden uitgewerkt.

### **Actie 90 – Programmatorische aanpak uitbouwen**

Zoals eerder opgemerkt vindt de Hoge Raad het dus positief dat er een programmatorische aanpak wordt uitgebouwd.

### **Franstalige versie van het ontwerp van actieplan**

De Franstalige versie van het ontwerp van actieplan dient taalkundig nog verbeterd te worden. Momenteel zijn er stukken die geen goede vertaling van de Nederlandstalige versie vormen.

## **BESLUIT**

De Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO ondersteunt ten volle de doelstellingen van het ontwerp van actieplan Sociale fraudebestrijding 2020. Echte sociale fraude gaat voornamelijk uit van een kleine groep van ondernemingen. De grote meerderheid van de ondernemingen probeert zo goed mogelijk alle regels na te leven. De Hoge Raad verwelkomt dan ook de aanpak van het actieplan die het soort van maatregelen afstemt op de motieven en karakteristieken van de overtreeders en overtredingen. Daarenboven is het belangrijk dat de inspectiediensten zich bij controles daadwerkelijk richten op de overtreeders, waaronder zij die zelfs niet officieel binnen de gecontroleerde sector werkzaam zijn. De Hoge Raad vindt het positief dat er in het actieplan aandacht aan preventieve en begeleidende acties wordt besteed en vraagt dat soort acties nog verder uit te bouwen.