

**Advies 2020/21**

**Uitgebracht op vraag van de SIOD**

## **Ontwerp van Actieplan Sociale Fraudebestrijding 2021**

### Inhoud

Inhoud .....	1
Samenvattend .....	1
1 Ontwerp van Actieplan Sociale fraudebestrijding 2021.....	1
2 Opzet van het Actieplan.....	2
3 Actiedomeinen .....	2
4 Advies van het ABC.....	5
4.1 Onderbouwing van de inbreng .....	5
4.2 Prioritering van de acties .....	6
4.3 Strategische versus operationele doelstellingen .....	6
4.4 Programmatische aanpak.....	6
4.5 Looptijd .....	6

### Samenvattend

Het ABC werd gevraagd om uiterlijk op 22 oktober 2020 advies uit te brengen over het Ontwerp van Actieplan Sociale Fraudebestrijding 2021. Omdat het niet in de mogelijkheid is geweest om binnen het voorzien tijds kader een inhoudelijk advies voor te bereiden, formuleert het uitsluitend enkele opmerkingen van algemene aard.

## **1 Ontwerp van Actieplan Sociale fraudebestrijding 2021**

De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) is er wettelijk toe gehouden<sup>1</sup> om jaarlijks een operationeel actieplan op te maken. Voor het ontwerp van Actieplan Sociale fraudebestrijding 2021 werd het Actieplan 2020 geactualiseerd en geëvalueerd, gebeurde een

---

<sup>1</sup> Artikel 3 van het Sociaal Strafwetboek

bevraging van de stakeholders en werd een risicoanalyse "light" uitgevoerd van actuele fraudefenomenen.

Het actieplan omvat 5 strategische doelstellingen voor sociale fraudebestrijding (lagere lasten op arbeid, eenvoudiger wetgeving en administratieve vereenvoudiging, hogere pakkans, meer slagkracht voor de sociale inspectiediensten en grensoverschrijdende sociale fraude) die vertaling hebben gekregen in tal van acties.

## 2 Opzet van het Actieplan

Het Actieplan 2020 is op een andere wijze gestructureerd dan de voorgaande edities. Anders dan in het verleden zijn de vooropgestelde werkzaamheden niet langer geclusterd rond de strategische objectieven maar rond actiedomeinen. Deze actiedomeinen hebben betrekking op:

- fraudefenomenen;
- fraudegevoelige sectoren;
- (transversale) processen.

Daarnaast is er naar aanleiding van de Coronacrisis in het Actieplan 2020 ook een specifiek actiedomein rond de impact van COVID-19 voorzien.

Deze manier van werken laat volgens de SIOD toe om te evolueren naar een meer programmatische aanpak van de socialefraudeproblematiek. Een programma wordt gedefinieerd als "een reeks projecten die hetzelfde doel nastreven". Het idee is om de betrokken actoren samen te brengen en te coördineren rond een gemeenschappelijk doel. De fraudebestrijding zou op deze manier een meer holistisch karakter krijgen. Terzelfdertijd laat deze benadering ook toe om de aanpak van sociale fraude binnen een ruimer tijds kader te plaatsen. De algemene duur van een programma zal immers 4 jaar bedragen.

## 3 Actiedomeinen

### 3.1 COVID-19

De Coronacrisis heeft een impact (gehad) op de werking van de verschillende inspectiediensten<sup>2</sup>. Het actieplan 2021 voorziet de mogelijke verderzetting van de COVID-specifieke opdrachten die door de verschillende inspectiediensten tijdens de voorbije periode (actie 3) werden opgezet. Daarnaast bevat het plan ook het engagement om de impact van de Coronacrisis op de werking van de inspectiediensten in kaart te brengen (actie 2) en de opgedane ervaring en kennis van de betrokken diensten samen te brengen. Dit laatste moet toelaten om na te gaan welke lessen hieruit kunnen getrokken worden voor de toekomst (actie 1).

De dienst Eerlijke Concurrentie van het RSVZ zal in deze werkzaamheden betrokken worden maar het actieplan voorziet in dit domein geen afzonderlijke acties, specifiek gericht op zelfstandigen.

---

<sup>2</sup> Zowel voor wat betreft de werkwijze als voor wat betreft de inhoud van de inspectie-opdrachten.

## 3.2 Fraudefenomenen

Het actieplan 2021 schuift zes fraudefenomenen naar voor waarvoor in het komende jaar acties zullen worden ondernomen. Deze zes fraudeverschijnselen werden door de inspectiediensten en de diverse stakeholders aangeduid als prioritair aan te pakken vormen van sociale fraude.

### 3.2.1 Sociale dumping

Een eerste fraudefenomeen waartegen acties zullen worden ondernomen is sociale dumping. Hieronder begrijpt men een reeks (opzettelijke) misbruikpraktijken die aanleiding geven tot oneerlijke concurrentie.

In de eerste plaats zullen een reeds bestaande acties worden gecontinueerd. Specifiek voor het sociaal statuut zijn de acties die betrekking hebben op het opsporen (via Limosa-zelfstandigen en A1-attesten) en sanctioneren van misbruik bij grensoverschrijdende zelfstandige activiteit. Ruimer in opzet maar ook relevant voor het sociaal statuut zijn daarnaast ook het gebruik van dataminingstechnieken en de initiatieven tot (grens)overschrijdende samenwerking tussen inspectiediensten.

In de tweede plaats bevat het actieplan 2021 ook enkele nieuwe acties ter bestrijding van sociale dumping. Het gaat om initiatieven inzake sensibilisering (via informatiecampagnes - actie 6), opleiding (actie 7) en de participatie in internationale samenwerkingsinitiatieven (Europese Arbeidsautoriteit en Platform Zwartwerk – actie 8). Daarnaast is het de bedoeling om via een programmatische aanpak te komen tot een betere onderlinge afstemming en kennisuitwisseling tussen de verschillende (bestaande) initiatieven ter bestrijding van sociale dumping (actie 5).

### 3.2.2 Niet-aangegeven arbeid

Een tweede fraudefenomeen waartegen acties zullen worden ondernomen is niet-aangegeven arbeid. Het gaat om betaalde activiteiten die legaal zijn van aard maar niet (volledig) formeel zijn aangegeven, waardoor de overheid (parafiscale) inkomsten misloopt.

Specifiek van belang voor het sociaal statuut is de verderzetting van de strijd tegen niet-aangegeven arbeid bij zelfstandigen. Van de nieuwe acties die in het actieplan 2021 worden voorop gesteld, zijn er twee met directe relevantie voor het sociaal statuut en de dienst ECL van het RSVZ : het opzetten van een preventie- en informatiecampagne (actie 11) en het uitwerken een geïntegreerde aanpak van de problematiek inzake niet-aangegeven arbeid (actie 9).

### 3.2.3 Mensenhandel en economische uitbuiting

Een derde fraudefenomeen waartegen acties zullen worden ondernomen is mensenhandel en economische uitbuiting. Ook hier zal via een programmatische aanpak gestreefd worden naar meer gecoördineerde actie. Uitgezonderd de mogelijke betrokkenheid van het RSVZ bij het opzetten van een mobiele applicatie voor het elektronisch melden van mensenhandel (actie 14), zijn er in dit actiedomein geen specifieke initiatieven voorzien die genomen worden door de dienst ECL of die uitsluitend op zelfstandigen zullen gericht zijn.

### 3.2.4 Uitkerings- en domiciliefraude

Een vierde fraudefenomeen waartegen acties zullen worden ondernomen is uitkeringsfraude, met bijzonder aandacht voor domiciliefraude. Men wil vooral inzetten op initiatieven ter preventie van deze fraudevormen. Zoals bij de hogergenoemde fraudevormen zal ook hier, met behulp van een programmatische aanpak (actie 15), gestreefd worden naar een gecoördineerde en meer geïntegreerde aanpak van de problematiek. Daarnaast zullen reeds bestaande acties op het niveau van de verschillende instellingen worden gecontinueerd. Voor de aanpak van de uitkerings- en domiciliefraude in het sociaal statuut betekent dit dat het RSVZ zal inzetten op de verdere verfijning van de controleprocedure die ervoor moet zorgen dat op gepaste wijze gevolg wordt gegeven aan een beslissing inzake de 'niet-onderwerping' van een zelfstandige aan het sociaal statuut.

### 3.2.5 Bijdragefraude

Het vijfde fraudefenomeen waartegen het actieplan 2021 acties voorziet is fraude met sociale zekerheidsbijdragen.

Opnieuw wordt via een programmatische aanpak (actie 16) voorzien in een meer gestroomlijnde aanpak van het probleem. Verder zal er aandacht gaan naar deze vorm van misbruik bij meer flexibele (actie 17) en/of nieuwe arbeidsvormen (zoals in de deeleconomie – actie 18) en naar de verdere uitwerking van een kader rond grensoverschrijdende invordering (actie 19).

Specifiek voor wat het sociaal statuut betreft, zal men in het kader van de bijdragefraude verder blijven inzetten op de strijd tegen de fictieve aansluitingen en op de detectie van schijnzelfstandigheid.

### 3.2.6 Geneeskundige zorgen

Een zesde en laatste fraudefenomeen dat aan bod komt in het actieplan 2021 is het misbruik bij de facturatie voor geneeskundige prestaties, m.n. het aanrekenen van niet uitgevoerde prestaties en het duurdere aanrekenen van wel uitgevoerde prestaties.

## 3.3 Fraudegevoelige sectoren

Naast prioritaire fraudefenomenen, worden er het actieplan 2021 ook een aantal sectoren opgesomd waarvoor gerichte controleacties zullen worden op- of verdergezet. Het gaat met name om de sectoren van de bouw, het transport, de horeca, de schoonmaak, de taxi's en de vleesverwerking. Het is echter de bedoeling om ook hierbij een programmatische aanpak te hanteren, wat betekent dat per fraudefenomeen zal geanalyseerd worden in welke sectoren een bepaalde vorm van misbruik hoofdzakelijk voorkomt. De concrete controleacties zullen dan in functie hiervan worden vastgelegd.

### 3.4 Processen

Tot slot zijn er in het actieplan 2021 nog een reeks acties opgenomen ter verbetering van i) de samenwerking tussen inspecties en ii) van de werkmethodologieën. Deze hebben o.m. betrekking op :

- de tools van de inspecteurs;
- gezamenlijke inspecties;
- kennisverhoging;
- gegevensuitwisseling.

## 4 Advies van het ABC

Het ABC werd gevraagd om uiterlijk op 22 oktober 2020 advies uit te brengen over het Ontwerp van Actieplan Sociale Fraudebestrijding 2021. Het actieplan werd door de SIOD aan het Comité toegelicht op 6 oktober 2020. Het Comité is niet in de mogelijkheid geweest om in deze tussenliggende periode een inhoudelijk advies voor te bereiden over de afzonderlijke doelstellingen en acties die in het actieplan worden vooropgesteld omdat het :

- omwille van de recente ontwikkelingen op het vlak van COVID-19 voorrang moest verlenen aan crisis gerelateerde dossiers;
- onvoldoende zicht heeft op de realisaties en resultaten van het Actieplan 2020 (cf. infra).

Bijgevolg ziet het Comité zich genoodzaakt om zich in dit advies te beperken tot enkele algemene, meer strategische opmerkingen.

### 4.1 Onderbouwing van de inbreng

Het Comité waardeert de inspanningen die vanuit de SIOD worden geleverd om bij de voorbereiding van zijn jaarlijkse actieplannen consultatiemomenten<sup>3</sup> te voorzien die de verschillende adviesorganen de gelegenheid moet geven tot een actieve inbreng. Het waardeert evenzeer dat met die inbreng ook rekening wordt gehouden.

Het Comité merkt evenwel op dat de adviesorganen hun inbreng telkens formuleren zonder enige terugkoppeling vanuit de SIOD over de uitvoering van de acties die in vroegere actieplannen werden vooropgesteld of over de resultaten die als gevolg hiervan konden worden geboekt. Nochtans meent het Comité dat het noodzakelijk is om over deze informatie te beschikken om op een onderbouwde wijze advies te kunnen uitbrengen over toekomstige acties ter bestrijding van sociale fraude of over de prioritering ervan.

Het Comité stelt in dit kader vast dat het actieplan elk kwartaal door de SIOD wordt geëvalueerd, in samenwerking met de inspectiediensten. Het vraagt om in de toekomst over de resultaten van deze evaluaties te kunnen beschikken om zo te kunnen komen tot een meer gefundeerde inbreng.

---

<sup>3</sup> De bevragingen in het voorjaar en de consultatierondes in het najaar.

## 4.2 Prioritering van de acties

Het Comité erkent de relevantie, het nut en het belang van de in het ontwerp van actieplan opgesomde acties. Het stelt terzelfdertijd echter vast dat deze acties groot zijn in aantal en het actieplan bijgevolg ambitieus is opgevat. Het vergt voldoende capaciteit om dit alles te kunnen realiseren. Het Comité vraagt zich daarom af of er - in het licht van de beschikbare middelen en personeel - geen werk moet worden gemaakt van een verdere prioritering van acties, rekening houdend met eerder gerealiseerde objectieven. Op die manier kan de focus in de eerste plaats komen te liggen op de acties die men in het komende jaar ook daadwerkelijk wil en kan realiseren.

## 4.3 Strategische versus operationele doelstellingen

Het Actieplan 2021 zet sterk in op een strategische benadering van sociale fraude. Het Comité erkent het belang hiervan, zeker in het licht van de aanpak van de problematiek op langere termijn. Het Comité wijst echter op het onverminderd belang van het operationele aspect van de fraudebestrijding.

In dit verband merkt het Comité op dat de inspectiedienst van het RSVZ (ECL) in de eerste plaats zal blijven inzetten op zijn operationele doelstellingen (i.c. preventie en controle van sociaal misbruik) en zal waken over de kwaliteit van de acties die nodig zijn om ze te realiseren. Omdat de dienst i) beperkter is in capaciteit dan sommige van de collega-inspectiediensten en terzelfdertijd ii) betrokken is in een groot aantal van de acties die in het Actieplan 2020 worden vooropgesteld, moet men er rekening mee houden dat de strategische doelstellingen die zijn opgenomen in het actieplan mogelijk niet of niet volledig zullen kunnen gerealiseerd worden binnen de voorgestelde termijnen.

## 4.4 Programmamatische aanpak

Het Comité onderschrijft de nood aan een visie inzake socialefraudebestrijding op langere termijn. De programmamatische aanpak die de SIOD met deze bedoeling naar vorschuift, is waardevol. Deze werkwijze laat immers toe om een overkoepelende visie op fraudebestrijding uit te werken, om beter de prioriteiten op middellange termijn te bepalen en de problematiek van sociale fraude op een meer gecoördineerde en geïntegreerde wijze aan te pakken.

Terzelfdertijd wijst het Comité erop dat opereren in een snel veranderende samenleving (VUCA) de nodige wendbaarheid veronderstelt. Men zal dus binnen de programmamatische benadering voldoende ruimte moeten creëren om soepel en tijdig de nodige bijstellingen te doen (bv. Via kleine deelprojecten) in functie van wijzigende omstandigheden en/of noden.

## 4.5 Looptijd

Tot slot plaatst het Comité vraagtekens jaarlijks weerkerende spoed waarmee een advies moet worden uitgebracht. Het stelt bovendien vast dat de opmaak van het actieplan bijna een volledig jaar in beslag neemt.

In dit kader stelt het zich vragen bij de looptijd van de actieplannen.

Momenteel bedraagt die telkens 1 kalenderjaar. Volgens het Comité zijn er valabele argumenten om in de toekomst te evolueren naar actieplannen met een langere looptijd, bv. van 2 jaar. Het meent dat een langere looptijd :

- meer in overeenstemming zou zijn met de strategische benadering en de bijhorende programmatische aanpak die in het Actieplan 2021 wordt vooropgesteld;
- meer dan vandaag een grondige evaluatie van reeds gebruikte methodieken en uitgevoerde acties zou toelaten en het mogelijk zou maken om met de resultaten hiervan rekening te houden bij de uitwerking van nieuwe actieplannen (zie ook punt 4.1).

Een alternatief kan eruit bestaan de methodologie aan te passen, zodat het Comité de tijd kan nemen voor reflectie en de zelfstandigenorganisaties hun sectoren kunnen raadplegen.

Het is daarbij evenwel van het allergrootste belang dat er ruimte blijft voor de nodige tussentijdse bijstellingen (cf. 4.4) om in te spelen op nieuwe fenomenen en veranderende omstandigheden.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 5 november 2020:

**Veerle DE MAESSCHALCK,**

**Secretaris**

**Jan STEVERLYNCK,**

**Voorzitter**