

Advies 2022/14

Uitgebracht op vraag van de SIOD

Ontwerp van Operationeel plan voor sociale fraudebestrijding 2023-2024

Samengevat.....	2
1 Bestrijding van sociale de sociale fraude	3
1.1 Strategisch plan voor sociale fraudebestrijding 2022-2025.....	3
1.2 Ontwerp van Operationeel plan voor sociale fraudebestrijding 2023-2024	3
2 Advies van het Comité.....	4
2.1 Draagwijdte van het Actieplan	5
2.2 Fraudefenomenen.....	5
2.2.1 Controle van de crisismaatregel overbruggingsrecht	6
2.2.2 Grensoverschrijdende invordering.....	6
2.3 Samenwerking in het kader van de ELA.....	6
2.4 Samenwerking met de regio's.....	7
2.5 Versterking van de inspectiediensten	7
2.6 Datamining and -matching.....	7

Samengevat

Het Comité brengt een positief advies uit over het ontwerp van Operationeel plan voor sociale fraudebestrijding 2023-2024. Het formuleert echter een aantal opmerkingen. Het ABC :

- waardeert de inspanningen om de stakeholders te betrekken en de middelen die worden ingezet om sociale fraude te bestrijden, niettegenstaande de recente crisissituaties.
- stelt met tevredenheid vast dat het Operationeel Actieplan voor de eerste keer voor een periode van 2 jaar werd opgesteld, een continuïteit vertoont met de voorgaande actieplannen en de wil weerspiegelt om het beleid inzake sociale fraudebestrijding aan te passen aan de diversiteit van de fenomenen en hun snelle evolutie. Dit beantwoordt aan de verwachtingen van het ABC.
- onderstreept dat een omgeving van eerlijke concurrentie een essentiële voorwaarde is om de welvaart te waarborgen van de zelfstandigen die te goeder trouw zijn en verheugt zich over het feit dat opnieuw prioriteit wordt gegeven aan niet aangegeven arbeid, schijnstatuten en fictieve aansluitingen.
- merkt op het Actieplan geen melding maakt van een derde type van fraudegevallen in het kader van de controle op de crisisoverbruggingsrecht : het gaat om identiteitsfraude, pogingen tot phishing, enz. Het ABC benadrukt dat het belangrijk is om deze fenomenen eveneens te bestrijden.
- wijst op het belang om vooruitgang te boeken in het domein van de grensoverschrijdende invordering.
- merkt op dat de nieuwe bemiddelingsprocedure van de ELA parallel bestaat met de bestaande OSIRIS-procedure en meent dat het noodzakelijk is om de meerwaarde van de nieuwe procedure te evalueren.
- toont zich verheugd over de geplande integratie van het RSVZ in het Regioprotocol dd. 1 juni 2011
- is tevreden met de wil om de federale inspectiediensten te versterken maar wijst erop dat het behoud van de bestaande capaciteit de eerste prioriteit is.
- verwelkomt het engagement van het RSVZ om de structuur inzake datamining/datamatching verder ontwikkelen omdat het meent dat dit een essentiële pijler vormt van de strijd tegen sociale fraude.

Het ABC wordt gevraagd om advies uit te brengen over het 'Operationeel Actieplan voor de bestrijding van sociale fraude 2023-2024.

1 Bestrijding van sociale de sociale fraude

In het kader van het beleid van de strijd tegen de sociale fraude en de illegale arbeid wordt in de schoot van de SIOD periodiek een strategisch plan voor de bestrijding van sociale fraude opgesteld¹. De strategische plannen worden vervolgens verder geconcretiseerd in operationele actieplannen voor de bestrijding van sociale fraude.

1.1 Strategisch plan voor sociale fraudebestrijding 2022-2025

Op 4 februari 2022 werd door de Ministerraad het Strategisch plan 2022-2025² goedgekeurd dat voor een periode van 4 jaar het strategisch referentie- en beleidskader voor de strijd tegen de sociale fraude³ vastlegt. Het houdt rekening met de bestuursovereenkomsten van de OISZ en van de FOD's en omschrijft:

- de transversale uitdagingen in de strijd tegen de sociale fraude,
- de strategische doelstellingen van de strijd tegen de sociale fraude en
- de aan te pakken fraudefenomenen.

1.2 Ontwerp van Operationeel plan voor sociale fraudebestrijding 2023-2024

Het Operationeel plan dat aan het ABC voor advies wordt voorgelegd, omvat een reeks concrete maatregelen om in 2023 en 2024 uitvoering te geven aan de 7 doelstellingen uit het Strategisch plan 2022 - 2025 :

1. Sociale fraude en sociale dumping verminderen door de Europese en internationale samenwerking te versterken.
2. Het waarborgen van het concurrentievermogen van onze bedrijven en daarmee het garanderen van eerlijke concurrentie.
3. Een inclusieve arbeidsmarkt creëren die de veiligheid en de gezondheid op het werk garandeert voor alle werknemers.
4. Versterking van de inspectiediensten om te zorgen voor een grotere capaciteit om op te treden en een grotere slagkracht.
5. Vereenvoudiging van de administratie (met inbegrip van de digitalisering), de wetgeving en verbetering van de informatie om de transparantie te vergroten, onbedoelde onregelmatigheden te voorkomen en social engineering te bestrijden.
6. Verhogen van het risico om gepakt te worden en verbeteren van de effectiviteit van de sancties.
7. Het voorkomen van sociale fraude

¹ Art. 2 van het Sociaal Strafwetboek

² Overeenkomstig het Sociaal Strafwetboek wordt het beleid van de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude bepaald door de Ministerraad, die de ministers bevoegd voor Sociale Zaken, Werk, Justitie, Zelfstandigen en de Bestrijding van de sociale fraude belast met de uitvoering ervan. Deze ministers delen dit beleid mee aan de SIOD.

³ Het ABC bracht hierover advies 2021/23 uit op 17 november 2021.

Voor het eerst heeft het Operationeel plan van de SIOD, betrekking op een periode van twee jaar. Deze verlenging van de looptijd van het Plan maakt het mogelijk om beter aan te sluiten bij de door de SIOD nagestreefde strategische en programmatische aanpak van de bestrijding van sociale fraude, maakt een betere evaluatie van de beoogde aanpak mogelijk en beantwoordt aan een verzoek van de actoren die betrokken zijn bij de opstelling van de strategische en operationele plannen.

Het Operationeel plan is gericht op 3 types van fraude: fraude op het gebied van de loon- en arbeidsvoorwaarden, uitkeringsfraude en bijdragefraude. De maatregelen zijn evenwichtig verdeeld over deze 3 types van fraude.

Het Operationeel plan 2023-2024 omvat in totaal 82 acties, waaronder 11 beleidsinitiatieven, 25 specifieke acties en 46 gezamenlijke acties. Zeven acties zijn specifiek gericht op de bestrijding van fraude ten aanzien van het sociaal statuut van de zelfstandigen:

Doelstelling	Maatregel	
1	17	Strijd tegen grensoverschrijdende fraude bij zelfstandigen
3	28	Controle van de crisismaatregel Overbruggingsrecht
4	49	Strijd tegen niet-aangegeven arbeid bij zelfstandigen
	50	Onderzoeken schijnstatuten
	51	Strijd tegen de fictieve aansluitingen in het statuut van de zelfstandigen
	57	Onderzoeken bij uitkeringsgerechtigden arbeidsongeschiktheidsuitkering op basis van definitieve beslissingen RSVZ inzake 'niet-onderwerping'
6	73	Datamining/datamatching binnen RVA en RSVZ

Al deze acties hebben een recurrent karakter.

2 Advies van het Comité

Het Comité brengt een positief advies uit over het ontwerp van Operationeel Plan Sociale Fraudebestrijding 2023.

Het ABC waardeert de inspanningen van de SIOD om de stakeholders te betrekken en met hun bezorgdheden en opmerkingen rekening te houden. Het wenst dus vooreerst de SIOD te bedanken voor zijn presentatie van het ontwerp van Operationeel plan bij het ABC en voor de aanvullende toelichtingen die werden gegeven. Het wenst eveneens de SIOD en de directie ECL te feliciteren voor de middelen die zij, niettegenstaande de recente crisissituaties, inzetten om sociale fraude te bestrijden.

Bij wijze van inleiding wil het Comité herinneren aan enkele opmerkingen die het formuleerde in zijn advies 2022/23 over het ontwerp van Strategisch plan 2022-2025. Zo:

- erkent het Comité het belang van de controle- en sanctionerende opdrachten van de inspectiediensten maar vraagt dat er ook voldoende oog zou zijn voor preventieve en begeleidende acties.
- onderstreept het dat inbreuken ook gepleegd kunnen worden door individuen die te goeder trouw handelen.
- meent het dat het aangewezen zou zijn om de uitvoeringsinstellingen (OISZ en private spelers) te betrekken in het operationele aspect van de preventie en van de fraudebestrijding en om samen te werken met de representatieve werkgevers- en zelfstandigenorganisaties, alsook met de sectororganisaties.

Het Comité wenst vervolgens de volgende elementen onder de aandacht te brengen.

2.1 Draagwijdte van het Actieplan

Het ABC stelt met genoeg vast dat het ontwerp van Operationeel plan 2023-2024:

- opnieuw continuïteit vertoont met de voorgaande actieplannen en dat de erin opgenomen acties en initiatieven op beleidsvlak aan de verwachtingen van het ABC beantwoorden.
- voor de eerste keer voor een duur van 2 jaar werd opgesteld. De SIOD heeft op die manier de aanbeveling van het ABC⁴ gevolgd om de looptijd van de operationele plannen te verlengen. Het Comité is ervan overtuigd dat de SIOD en de inspectiediensten, indien nodig, voldoende flexibiliteit aan de dag zullen leggen om zich tijdens die periode aan de evolutie van de sociale fraude en aan het optreden van nieuwe fraudefenomenen aan te passen.
- opnieuw een aanzienlijk aantal acties oplijst en bijgevolg ambitieus is in zijn doelstellingen. Het Comité onderstreept dat dit het gevolg is van de diversiteit en de snelle evolutie van de fraudefenomenen en de wil weerspiegelt om het beleid inzake sociale fraudebestrijding daarop af te stemmen.

2.2 Fraudefenomenen⁵

Het Comité verheugt zich erover dat opnieuw voorrang werd gegeven aan de niet-aangegeven arbeid, de schijnstatuten en de fictieve aansluitingen. Het Comité merkt op dat het om prioritaire actierreinen gaat voor het RSVZ⁶. Het onderstreept dat een omgeving van eerlijke concurrentie een essentiële voorwaarde is om de welvaart te waarborgen van de zelfstandigen die te goeder trouw zijn. Het Comité meent dat een evaluatie van de huidige opsporings- en controleprocessen aangewezen zou kunnen zijn om ze verder te verbeteren.

Daarnaast formuleert het Comité een aantal opmerkingen betreffende de controle op het gebruik van de crisismaatregelen en betreffende de grensoverschrijdende invordering.

⁴ Zie Advies ABC 2020/21 'Ontwerp van Actieplan Sociale Fraudebestrijding 2021' van 5 november 2020 en Advies ABC 2022/06 'Ontwerp van Operationeel plan voor sociale fraudebestrijding 2022' van 6 mei 2022.

⁵ De acties 49, 50 en 51 van het ontwerp van Operationeel plan hebben betrekking op deze fraudefenomenen.

⁶ Zie ook Advies ABC 2022/06 'Ontwerp van Operationeel plan voor sociale fraudebestrijding 2022' van 6 mei 2022.

2.2.1 Controle van de crisismaatregel overbruggingsrecht⁷

Het ontwerp van Operationeel plan noemt twee types van fraude-/misbruik op die in het kader van de controle op de crisismaatregel overbruggingsrecht zijn geïdentificeerd: diegene die specifiek gelinkt zijn aan de toekenning van de crisismaatregel, en de klassiekere gevallen van fraude m.b.t. het sociaal statuut. Het Comité onderstreept dat er een derde type van fraudegevallen bestaat: het gaat om identiteitsfraude, pogingen tot phishing, enz. Het ABC benadrukt dat het belangrijk is om deze fenomenen eveneens te bestrijden.

2.2.2 Grensoverschrijdende invordering⁸

Het Comité is zich ervan bewust dat grensoverschrijdende invordering bijzonder complex blijft. Het ontbreken van een coherent en transparant geheel aan (inter)nationale regels inzake grensoverschrijdende invordering van de sociale schulden en van de administratieve geldboeten heeft voor gevolg dat heel wat buitenlandse zelfstandigen de facto hun sociale bijdragen niet betalen en biedt dus een zekere straffeloosheid aan een groep werkenden op grond van hun woonplaats. Dit is des te betreuenswaardiger omdat de sociale zekerheid een reglementering van openbare orde is.

Het Comité wijst echter op het belang om vooruitgang te boeken in dit domein⁹. Het Comité vermoedt dat buitenlanders minder geneigd zullen zijn om zich als schijnzelfstandige te vestigen of bijdragebetaling te ontwijken als ze weten dat hun een snelle invordering van sociale schulden te wachten staat.

2.3 Samenwerking in het kader van de ELA¹⁰

Het Comité is verheugd om te vernemen dat de samenwerking tussen de inspectiediensten op Europees niveau versterkt wordt dankzij gezamenlijke acties, seminaries en opleidingen die worden gerealiseerd in het kader van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA). Het merkt echter op, evenals de SIOD, dat de nieuwe bemiddelingsprocedure van de ELA parallel met de bestaande OSIRIS-procedure bestaat. Het heeft vragen bij de meerwaarde van de nieuwe procedure in het kader van de detacheringsfraude en meent dat een evaluatie nodig is.

⁷ Actie 28 van het ontwerp van Operationeel plan heeft betrekking op de controle op de crisismaatregel overbruggingsrecht.

⁸ Actie 19 van het ontwerp van Operationeel plan beoogt de problemen te identificeren en mogelijke oplossingen voort te brengen betreffende de grensoverschrijdende invorderingen van de schulden met betrekking tot de belastingen en de sociale zekerheid en betreffende de grensoverschrijdende invordering van de administratieve geldboeten.

⁹ Het Comité betreurde het gebrek aan concrete vooruitgang reeds in zijn advies 2022/06 'Ontwerp van Operationeel plan voor sociale fraudebestrijding 2022' van 6 mei 2022.

¹⁰ Actie 20 van het ontwerp van Operationeel fraudeplan beoogt de bemiddelingsprocedure van de Europese Arbeidsautoriteit op Belgisch niveau operationeel te maken.

2.4 Samenwerking met de regio's

Zoals in zijn advies 2022/06 is het Comité het eens met de vaststelling van het Rekenhof betreffende de noodzaak van een gecoördineerde en gestructureerde aanpak over de bevoegdheidsniveaus heen om de sociale fraude te bestrijden. In dat verband herinnert het ABC eraan dat uit de coronacrisis is gebleken dat het van essentieel belang is dat de inspectiedienst van het RSVZ met de regio's kan samenwerken in het kader van zijn controleopdracht. Het ABC is dan ook verheugd over de geplande integratie van het RSVZ in het Regioprotocol dd. 1 juni 2011¹¹.

2.5 Versterking van de inspectiediensten¹²

In het verleden¹³ heeft het Comité al meermaals gewezen op de centrale rol van de sociale inspectiediensten in de bestrijding van sociale fraude en op de noodzaak om hen voldoende middelen ter beschikking te stellen om de verschillende doelstellingen te verwezenlijken. Bijgevolg verheugt het zich over de wil om de federale sociale inspectiediensten te versterken. Het Comité wijst er echter op dat er in de eerste plaats over gewaakt moet worden om de huidige capaciteit van deze diensten te behouden. Een aantal sociaal controleurs en inspecteurs zullen in de komende jaren met pensioen gaan en het RSVZ moet over voldoende middelen kunnen beschikken om hun vervanging te kunnen waarborgen. Het Comité wijst er tevens op dat de versterking van de inspectiediensten niet kan gebeuren ten nadele van andere diensten van het Rijksinstituut.

2.6 Datamining and -matching¹⁴

Het RSVZ zal in 2023 en 2024 de structuur omtrent datamining/datamatching verder ontwikkelen. Het objectief van deze structuur is om de detectie te verbeteren van fraudefenomenen gelinkt aan het sociaal statuut van de zelfstandigen en hierdoor de onderzoeken beter op elkaar te kunnen afstemmen. Het ABC verwelkomt dit engagement omdat het meent dit een essentiële pijler vormt van de strijd tegen sociale fraude.

¹¹ Actie 27 van het ontwerp van Operationeel plan.

¹² Actie 35 van het ontwerp van Operationeel plan voorziet in de versterking van de federale sociale inspectiediensten.

¹³ Zie Advies ABC 2020/21 'Ontwerp van Actieplan Sociale Fraudebestrijding 2021' van 5 november 2020, Advies ABC 2021/23 'Ontwerp van Strategisch plan voor sociale fraudebestrijding Periode 2022-2025' van 17 november 2021 en Advies ABC 2022/06 'Ontwerp van Operationeel plan voor sociale fraudebestrijding 2022' van 6 mei 2022.

¹⁴ Actie 73 van het ontwerp van Operationeel plan.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 20 oktober 2022:

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secretaris

Jan STEVERLYNCK,
Voorzitter