

Advies 2019/12

Uitgebracht op vraag van de minister van Zelfstandigen en de minister voor de Bestrijding van de sociale fraude

Artikel 110, §1 van de wet van 30 december 1992 houdende sociale en diverse bepalingen

Ontwerp van Actieplan Sociale Fraudebestrijding 2020

Inhoud

Inhoud	1
Samenvattend	2
1 Actieplan Sociale fraudebestrijding 2020	4
2 Vooropgestelde acties.....	4
2.1 Transversale acties.....	4
2.2 Acties die specifiek op de zelfstandigen zijn gericht.....	4
3 Advies van het ABC.....	7
3.1 Schijnzelfstandigheid.....	7
3.2 Strijd tegen de fictieve aansluitingen.....	9
3.3 Grensoverschrijdende sociale fraude.....	10
3.4 Dataming en -matching.....	11
3.5 Uitkeringsfraude.....	11
3.6 Fiscale en sociale schuldvergelijking	12
3.7 Register werkende vennoten	12
3.8 9 werven.....	14
3.9 Prioritering	15

Samenvattend

Het Comité brengt een positief advies uit over het ontwerp van actieplan 2020 ter bestrijding van de sociale fraude. Het stelt immers met tevredenheid vast dat heel wat van de aanbevelingen die het ABC in het recente verleden formuleerde ter voorkoming en bestrijding van misbruik in het sociaal statuut van de zelfstandige, een vertaling hebben gekregen in de doelstellingen en concrete initiatieven die in het ontwerp van actieplan 2020 worden vooropgesteld. Het merkt evenwel het volgende op inzake :

- Schijnzelfstandigheid :
 - schijnzelfstandigheid is niet altijd per definitie een vorm van sociale fraude. Voor wat betreft de sanctionering zou men een onderscheid moeten maken al naargelang er bij de kwalificatie van de arbeidsrelatie te goeder of kwader trouw werd gehandeld.
 - het is voor de opsporing ervan van belang om de verschillende vormen van fraude (schijnzelfstandigheid, misbruik bij grensoverschrijdende zelfstandige activiteit, het oneigenlijk gebruik van de mogelijkheid tot het fiscaal inbrengen van beroepsonkosten) goed van elkaar te onderscheiden.
 - de samenwerking tussen de RSZ en het RSVZ in het kader van het protocol dat zij afsloten in de strijd tegen schijnstatuten (cf. Actieplan 2019) leidt tot goede resultaten
- Strijd tegen de fictieve aansluitingen :

De dienst Eerlijke Concurrentie van het RSVZ zal zich in 2020 buigen over een hervorming van de bestaande procedure voor de verwerking van de AFA-dossiers. Het is niet zeker is dat de concrete acties die nu zijn opgenomen in het ontwerp van actieplan nog langer deel zullen uitmaken van de nieuwe werkwijze. Het Comité acht het daarom beter om ze niet als dusdanig op te nemen in het nieuwe actieplan. Volgens het Comité is het eerder aangewezen om een verwijzing op te nemen naar de vooropgestelde hervorming en de ambitie om door de verhoging van de efficiëntie en effectiviteit van de procedures, de strijd tegen de fictieve aansluitingen te versterken.
- Grensoverschrijdende sociale fraude :
 - een aantal praktische problemen en juridische zaken moeten worden uitgeklaard vooraleer een systeem van grensoverschrijdende invordering kan worden uitgewerkt in het zelfstandigenstelsel.
 - het beschikbare personeel en de middelen van de dienst Internationaal van het RSVZ worden momenteel prioritair ingezet voor de verwerking van groeiende aantal dossiers van buitenlandse zelfstandigen die in ons land een activiteit (willen) verrichten, om te vermijden dat de behandelingstermijnen niet (verder) oplopen. Volgens het RSVZ zal de dienst maar kunnen investeren in de uitwerking van een regeling inzake grensoverschrijdende invordering in de mate dat het hiertoe de nodige bijkomende middelen vindt.

- Dataming en -matching :

Het Comité is blij met elk van de in het ontwerp van actieplan opgenomen acties die moeten bijdragen tot de (verdere) uitbouw van databanken en de (verdere) ontwikkeling van dataminingprocessen. Het verwelkomt in het bijzonder actie 48 die de oprichting van een specifieke cel voor datamatching- en -mining beoogt binnen de dienst Eerlijke concurrentie van het RSVZ.

- Uitkeringsfraude :

Momenteel worden de gevallen opgespoord waarin een arbeidsongeschiktheidsuitkering werd toegekend op basis van een periode van zelfstandige activiteit die – als gevolg van schrapping - niet langer als een periode van aansluiting geldt. Het Comité stelt voor om een vergelijkbare procedure uit te werken voor de tak van de gezondheidszorgen.

- Fiscale en sociale schuldvergelijking :

Het is te voorbarig om op dit moment reeds een intentie rond het opzetten van schuldvergelijking in het zelfstandigenstelsel op te nemen in het actieplan voor 2020. Het Comité stelt voor om de verwijzing hiernaar in actie 78 te vervangen door het voornemen om de mogelijke obstakels voor de invoering van dergelijk systeem in het zelfstandigenstelsel grondig in kaart te brengen en hiervoor de mogelijke oplossingen te verkennen.

- Register werkende vennoten :

Het ABC is nog steeds voorstander van de invoering van het voorgestelde register maar er moet volgens het Comité bekeken worden of het wenselijk is om het register nog vorm te geven op de manier die het in het verleden voorstelde. De invoering van het UBO heeft immers veel problemen opgeleverd en er moet vermeden worden dat dezelfde of vergelijkbare moeilijkheden zich voordoen bij de eventuele invoering van een register van werkende vennoten.

- De 9 werven :

De uitvoering van de 9 werven betekent voor het RSVZ een bijkomende budgettaire inspanning, bovenop de andere maatregelen die moeten worden uitgewerkt. Zonder additionele financiering kan de instelling zich moeilijk engageren voor de volledige realisatie van wat in het kader van de 9 werven wordt vooropgesteld.

- Prioritering :

Het Comité wijst erop dat het in zijn advies 2018/20 een prioritering voor de uitvoering van fraudemaatregelen aangaf.

De vertegenwoordigers van de minister van zelfstandigen verwelkomen het positief advies en begrijpen dat het voor het RSVZ niet altijd eenvoudig is om met de beschikbare middelen de vele opdrachten kwaliteitsvol uit te voeren. Zij zijn echter van mening dat dit niet onmogelijk is. De bestrijding van de sociale fraude is een prioriteit van de regering die ten uitvoer wordt gelegd in nauwe samenwerking met de verschillende inspectiediensten. Het is dan ook onontbeerlijk dat eveneens op vlak van het sociaal statuut van de zelfstandigen alles geïmplementeerd wordt, zodat het daarin niet achterblijft.

1 Ontwerp van Actieplan Sociale fraudebestrijding 2020

De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) is er wettelijk toe gehouden¹ om jaarlijks een operationeel actieplan op te maken. Voor het ontwerp van Actieplan Sociale fraudebestrijding 2020 werd het Actieplan 2019 geactualiseerd en geëvalueerd, gebeurde een bevraging van de stakeholders en werd een risicoanalyse uitgevoerd van de actuele fraudefenomenen. Het ontwerp van 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 vertaald worden in 90 acties op nationaal en internationaal vlak.

2 Vooropgestelde acties

De voorgestelde acties worden in het ontwerp van actieplan thematisch weergegeven. Vele ervan zijn transversale acties waaraan ook het RSVZ zal meewerken (cf. 2.1). Een aantal zijn echter specifiek gericht op de bestrijding van sociale fraude in het sociaal statuut van de zelfstandigen (cf. 2.2).

2.1 Transversale acties

De transversale acties zijn bedoeld om:

- processen te digitaliseren (acties 1 en 2);
- het wetgevend kader te versterken (acties 3 en 7);
- de sectorspecifieke (acties 8, 9, 10, 12 en 14), de thematische (acties 15, 16, 17, 18 en 19) en de multidisciplinaire (actie 41) aanpak van de bestrijding van sociale fraude verder uit te bouwen;
- de datamining en datamatching verder uit te bouwen (acties 46 en 47);
- de coördinatie tussen de verschillende inspectiediensten (acties 52, 53, 54, 54, 54, 54, 55, 56, 56, 56, 56, 57, 59, 61, 62 en 64) voort te zetten en te versterken;
- verdere samenwerking en gegevensuitwisseling te bewerkstelligen tussen inspectiediensten onderling en tussen inspectiediensten en andere actoren (acties 65, 66, 68 en 69) en,
- een gemeenschappelijke en gerichte Europese aanpak van sociale fraude en sociale dumping (acties 71, 72, 73, 76, 77, 78, 79, 82, 84, 86, 88 en 89) verder te ontwikkelen.

2.2 Acties die specifiek op de zelfstandigen gericht zijn

De hieronder voorgestelde acties hebben specifiek betrekking op de zelfstandigen.

¹ Artikel 3 van het Sociaal Strafwetboek

Actie 24 : Strijd tegen niet-aangegeven arbeid bij zelfstandigen

De strijd tegen de niet-aangegeven arbeid is een van de prioriteiten in de strijd tegen de sociale fraude. Overeenkomstig zijn Bestuursovereenkomst 2019-2021 zal het RSVZ:

- de klachten via het Meldpunt Eerlijke Concurrentie onderzoeken en opvolgen;
- de klachten die rechtstreeks naar het RSVZ worden verstuurd, behandelen.

De doelstelling is dat het RSVZ 80% van de ontvangen klachten binnen een termijn van 180 dagen behandelt vanaf hun datum van ontvangst op het RSVZ.

Actie 25 : Ontmoeting met de personen die bij de aansluiting bij een sociaalverzekeringsfonds een attest van aansluiting vragen – sociale bijdragen zelfstandigen

Personen die een specifiek aansluitingsattest vragen om het verblijfsrecht te bekomen, vereisen bijzondere aandacht. Bijgevolg zal het RSVZ onder deze groep i) de personen identificeren die een specifieke coaching nodig hebben inzake rechten en verplichtingen en ii) de personen identificeren die zich in een bijzonder risicovolle fraudesituatie bevinden, om deze personen te ontmoeten. Deze contacten hebben een dubbel doel: zij zullen het mogelijk maken om deze personen te coachen over hun rechten en verplichtingen en toelaten om sneller verdachte situaties op te sporen.

Actie 26 : Strijd tegen de fictieve aansluitingen in het statuut van de zelfstandigen

In samenwerking met de socialeverzekeringsfondsen zal het RSVZ zijn actie tegen de fictieve aansluitingen voortzetten². De doelstelling is om 80 % van de dossiers die door de socialeverzekeringsfondsen worden doorgestuurd betreffende de niet-Belgische Europese aangeslotenen die het specifiek attest van aansluiting met het oog op hun inschrijving bij de gemeente hebben aangevraagd, af te handelen binnen een termijn van 1 jaar.

Actie 27 : Opsporing en onderzoek van schijnaansluitingen in het statuut van de zelfstandigen (gegevensuitwisseling RSZ)

In het kader van de operationalisering van het Protocol schijnstatuut dat het RSVZ en de RSZ in 2018 hebben afgesloten, zal het RSVZ het onderzoek van de potentiële schijnaansluitingen voortzetten. Binnen een termijn van 30 dagen (te tellen vanaf de afsluiting van het onderzoek) zal het RSVZ aan de RSZ alle dossiers overdragen waarvoor de directie Eerlijke Concurrentie (ECL) schijnaansluitingen in het statuut van de zelfstandigen heeft vastgesteld (met uitzondering van de dossiers die bestemd zijn voor het arbeidsauditoraat).

² D.w.z. personen die zich aansluiten zonder dat zij werkelijk een beroepsactiviteit uitoefenen, dit teneinde onrechtmatig een verblijfsrecht van langer dan 3 maanden en/of sociale uitkeringen te verkrijgen.

Actie 40 : Onderzoeken schijnstatuten

De voorkeur van de inspectiediensten gaat uit naar het opvolgen van de klachten en de gevallen die naar boven komen bij concrete controles en onderzoeken die betrekking hebben op frauduleuze constructies inzake schijnstatuten.

In het kader van het beroepskostenforfait dat ingevoerd wordt voor zelfstandigen moet erover gewaakt worden dat misbruiken op het vlak van de detachingsfraude rond het zelfstandigenstatuut wordt vermeden. Hiertoe zal er een gegevensstroom tussen de Fiscus en de bevoegde sociale inspectiediensten worden ontwikkeld.

In 2020 zullen de betrokken inspectiediensten in totaal minstens 100 onderzoeken schijnstatuten verrichten en 70% zullen zij afhandelen binnen een termijn van 18 maanden na de start van het onderzoek.

Actie 45 : Onderzoeken bij uitkeringsgerechtigden in de arbeidsongeschiktheidsverzekering op basis van definitieve beslissingen RSVZ inzake niet onderwerping

Het recht op een arbeidsongeschiktheidsuitkering is afhankelijk van een aantal toelaatbaarheidsvoorwaarden. Indien de uitkeringsaanvraag is gebaseerd op een periode van activiteit die naar aanleiding van een definitieve beslissing van het RSVZ niet langer kan beschouwd worden als een periode van aansluiting, dan kan dit invloed hebben op het recht op een uitkering.

Het RSVZ en het RIZIV zullen in 2020 verder werken met de betrokken inspectiediensten om deze controleprocedure op punt te stellen.

Action 48 : Het RSVZ organiseert, binnen de directie Eerlijke Concurrentie (ECL), een structuur omtrent datamining/datamatching

In de schoot van de directie Eerlijke Concurrentie van het RSVZ wordt een nieuwe structuur opgericht om fraudefenomenen gelinkt aan het sociaal statuut van de zelfstandigen beter te detecteren en het onderzoek hiernaar meer te coördineren.

Actie 74 : Strijd tegen grensoverschrijdende fraude: sectorspecifieke aanpak Limosa – zelfstandigen

De algemene meldingsplicht (Limosa-aangifte) voor zelfstandigen werd op vraag van Europa beperkt tot sommige risicogevoelige sectoren (de bouw-, vlees- en de schoonmaaksector). In dit kader zal het RSVZ de cijfers opvolgen die betrekking hebben op inbreuken van zelfstandigen per sector (dankzij datamining en datamatching). Er zullen 600 verdachte situaties (verdachte A1 of afwezigheid A1) worden geanalyseerd en opgevolgd.

Actie 78 : Fiscaal-sociale gegevensuitwisseling tussen fiscus en de sociale inspectiediensten

In 2018 werd een project m.b.t. de schuldvergelijking opgezet tussen de RSZ en de Fiscus. Dit project leverde positieve resultaten op. Daarom wordt in 2020 tevens een project van schuldvergelijking tussen het RSVZ en de Fiscus opgezet.

Actie 85 : Uitwerking van een kader rond grensoverschrijdende invordering van socialezekerheidsbijdragen en terugvordering van socialezekerheidsuitkering

Wanneer het zendland akkoord is met de intrekking van een A1-atteest en de betrokken werknemer/zelfstandige aangegeven moet worden aan de Belgische sociale zekerheid, dringt zich de vraag op hoe de socialezekerheidsbijdragen kunnen aangegeven en betaald worden aan de RSZ of aan het RSVZ (afhankelijk van het statuut van de persoon). Een methodologie van grensoverschrijdende invordering van de sociale bijdragen en van terugvordering van uitkeringen moet dus worden uitgewerkt en dit tegen eind 2019.

3 Advies van het ABC

Het Comité brengt een positief advies uit over het ontwerp van actieplan 2020 ter bestrijding van de sociale fraude. Net zoals bij de vorige editie, stelt het immers met tevredenheid vast dat heel wat van de aanbevelingen die het ABC in het recente verleden formuleerde ter voorkoming en bestrijding van misbruik in het sociaal statuut, een vertaling hebben gekregen in de doelstellingen en concrete initiatieven van het actieplan. Niettemin formuleert het Comité graag enkele opmerkingen en/of aanvullingen bij sommige van de voorgestelde acties.

3.1 Schijnzelfstandigheid

In het verleden wees het Comité erop dat schijnzelfstandigheid niet mag ontbreken als aandachtspunt in de bestrijding van sociale fraude in het zelfstandigenstelsel. Het is dan ook tevreden dat het ontwerp van actieplan 2020 hierrond concrete initiatieven (nr. 27 en 40) voorziet. Het Comité wenst echter drie zaken op te merken.

Ten eerste onderstreepte het Comité vroeger reeds meermaals dat schijnzelfstandigheid een vorm van sociale fraude kan zijn, maar dit zeker niet altijd per definitie is. Het is voor de partijen in een arbeidsrelatie immers niet steeds eenvoudig om de aard van hun arbeidsovereenkomst correct te kwalificeren. Voor wat betreft de sanctionering meent het Comité dat er in geval van een foutieve kwalificatie van de arbeidsrelatie een onderscheid zou moeten worden gemaakt al naargelang er door de betrokkenen te goeder of kwader trouw werd gehandeld.

Ten tweede stelt het Comité vast dat het ontwerp van actieplan in het kader van het onderzoek naar schijnstatuten (actie 40) een verband legt tussen de invoering van een kostenforfait voor zelfstandigen, schijnzelfstandigheid en detachingsfraude. Het Comité wijst erop dat hierbij verschillende problematieken die niet noodzakelijk onderling verband houden, met elkaar worden vermengd, nl.:

- Schijnzelfstandigheid, d.i. de foutieve kwalificatie (al dan niet intentioneel) van de arbeidsrelatie;
- Misbruik bij grensoverschrijdende zelfstandige activiteit (cf. 3.3), d.i. detachingsfraude en de deloyale concurrentie die eruit voortvloeit. Het kan om schijnzelfstandigheid gaan maar de problematiek beperkt zich hier niet toe.

- Het oneigenlijk gebruik van de mogelijkheid tot het fiscaal inbrengen van beroepsonkosten en de deloyale concurrentie die eruit voortvloeit. Twee vormen van misbruik doen zich in dit kader voor³ :
 - Fictieve onderwerping : in deze gevallen is er een aansluiting als zelfstandige zonder dat er daadwerkelijk sprake is van een zakelijke activiteit (cf. 3.2). Op de aangegeven maar onbestaande (negatieve of zeer lage) "bruto" inkomsten, brengt men beroepsonkosten in mindering waarvan het bedrag groter is dan het aangegeven inkomen. De betrokkenen trachten op die manier een fiscaal voordeel te doen ontstaan. In het verleden wees het Comité op het fenomeen van de onderwerping als zelfstandige in bijberoep op basis van een fictieve activiteit teneinde bepaalde onkosten te kunnen aftrekken
 - Overschatten van de beroepsonkosten : In vergelijking met de voorgaande fraudevorm is er bij dit fenomeen wel degelijk sprake van een zelfstandige activiteit en is het opgegeven inkomen reëel. De betrokkenen schatten hun beroepsonkosten in deze gevallen bewust hoger in (soms hoger dan het aangegeven inkomen) dan ze in werkelijkheid zijn om ervoor te zorgen dat het inkomen waarop na aftrek van de (beroeps)kosten bijdragen en/of belastingen worden berekend, zeer laag, nul of negatief is. Op die manier wordt getracht het bedrag van de sociale bijdragen en/of belastingen te reduceren.

Het is voor de opsporing ervan van belang om deze verschillende vormen van fraude van elkaar te onderscheiden.

Ten derde wijst het Comité op de samenwerking tussen de RSZ en het RSVZ in het kader van het protocol⁴ dat zij afsloten in de strijd tegen schijnstatuten (cf. Actieplan 2019) dat tot resultaten leidt. Zo maakte de dienst ECL in 2019 (tot en met oktober) 59 dossiers over aan de RSZ⁵. Van deze 59 dossiers zijn er:

- 49 dossiers waarvoor het RSVZ de herkwalificatie vraagt in het stelsel van de werknemers.
De overige 10 gevallen zijn dossiers die deel uitmaken van het onderzoeksrapport, maar waarvoor het RSVZ de herkwalificatie niet vraagt. Dit kan gaan over de zaakvoerders (werkgevers) of werkende vennoten waarvoor onvoldoende elementen zijn om de arbeidsrelatie te herkwalificeren.
- 43 dossiers waarvoor het RSVZ (VOB) de aansluiting als zelfstandige heeft geschrapt (of mogelijks zal schrappen) naar aanleiding van een herkwalificatie door de RSZ. Voor een deel van deze dossiers heeft de RSZ in een eerste reactie laten weten dat ze de mening delen van het RSVZ en de betrokkenen zullen onderwerpen aan de sociale zekerheid voor werknemers, maar heeft het RSVZ nog geen officiële beslissing tot regularisatie ontvangen.
- 1 dossier waarvoor de aansluiting als zelfstandige werd behouden wegens geen herkwalificatie door de RSZ. Het betreft een dossier waarvoor de verjaringstermijn van 3 jaar verstreken was.

³ Beschreven in o.m. het ABC-verslag 2014/04

⁴ Gesloten met het oog op een betere uitwisseling van gegevens en dossiers

⁵ Daarnaast heeft ECL in 2019 40 dossiers overgemaakt aan het Arbeidsauditoraat.

- 13 dossiers waarvoor het RSVZ nog op een antwoord van de RSZ wacht. Het gaat om dossiers die door het RSVZ slechts recent werden overgemaakt.
- De overige 2 dossiers zijn dossiers van zaakvoerders die deel uitmaken van een onderzoeksrapport en waarvoor de herkwalificatie niet gevraagd is door het RSVZ.

Bovendien zijn het Coördinatiecomité in 2019 3 keer en de Operationele werkgroep vijf keer samengekomen in het kader van het protocol tussen het RSVZ en de RSZ.

3.2 Strijd tegen de fictieve aansluitingen

Het Comité is tevreden met de intentie om onverminderd in te zetten op de bestrijding van fictieve aansluitingen en verder werk te maken van de geïntegreerde aanpak ervan. In zijn verslagen 2016/04 en 2017/04⁶, benadrukte het immers telkens dat deze strijd slechts doeltreffend kan zijn als de andere betrokken instellingen (Dienst Vreemdelingenzaken, gemeenten, OCMW, Famifed) een passend gevolg geven aan de beslissingen tot schrapping die door het RSVZ worden genomen. Het Comité meent dan ook dat de versterking van het overleg en de samenwerking die in het ontwerp van actieplan 2020 opnieuw worden vooropgesteld tussen de verschillende inspectiediensten en de andere relevante actoren, in dit kader van cruciaal belang zijn. Hetzelfde geldt voor goede informatie- en gegevensverzameling en -uitwisseling. Deze zijn volgens het Comité een noodzakelijke voorwaarde voor de uitbouw van databanken die - met het oog op de detectie van sociaal misbruik – nodig zijn voor een doorgedreven datamining (cf. 3.4).

Het Comité vraagt echter om de verwijzingen naar concrete acties⁷ ter bestrijding van fictieve aansluitingen in het ontwerp van het Actieplan 2020 te schrappen. De dienst Eerlijke Concurrentie van het RSVZ zal zich in 2020 immers buigen over een hervorming van de bestaande procedure voor de verwerking van de AFA-dossiers. Hiermee wil de dienst komen tot een meer gerichte selectie van de dossiers die een meer uitgebreid onderzoek zouden vergen. De gerichtere selectie is noodzakelijk omdat het aantal inkomende dossiers voortdurend toeneemt⁸. De dienst ECL zal meer bepaald nagaan hoe een betere analyse van de AFA-databank kan bijdragen tot de meer gerichte selectie van risicodossiers. Terzelfdertijd zal de dienst ook onderzoeken op welke manier de handelingen die vandaag in het AFA-proces nog manueel gebeuren, in de toekomst kunnen geautomatiseerd⁹ worden. De beoogde hervormingen moeten de behandeling van AFA-dossiers efficiënter laten verlopen en de effectiviteit ervan te verhogen. Fraudeurs weten immers steeds beter hoe ze moeten handelen om een schrapping omwille van fictieve aansluiting te vermijden.

Omdat het niet zeker is dat de concrete acties die nu zijn opgenomen in het ontwerp van actieplan nog langer deel zullen uitmaken van de nieuwe werkwijze¹⁰, acht het Comité het beter

⁶ Verslag ABC 2017/04 'Evaluatie van de nieuwe AFA-procedure', 28 september 2017.

⁷ M.n. actie 25 (persoonlijke coaching van personen die een specifiek aansluitingsattest vragen) en de doelstelling in actie 26 om 80% van de nieuwe aansluitingen door niet-Belgische Europeanen binnen het jaar te controleren.

⁸ terwijl het aandeel schrappingen van aansluiting voortdurend afneemt

⁹ Bijvoorbeeld door het gebruik van Sequoia en artificiële intelligentie

¹⁰ die in de loop van 2020 van toepassing moeten worden

om ze niet als dusdanig op te nemen in het nieuwe actieplan. Volgens het Comité is het eerder aangewezen om een verwijzing op te nemen naar de vooropgestelde hervorming en de ambitie om door de verhoging van de efficiëntie en effectiviteit van de procedures de strijd tegen de fictieve aansluitingen te versterken.

Het ABC zal de hervorming van de AFA-procedure overigens aangrijpen om zijn rapporten uit 2016 en 2017 te actualiseren.

3.3 Grensoverschrijdende sociale fraude

In het ontwerp van actieplan 2020 ziet het Comité ook opnieuw de aanbevelingen vertaald die het in zijn verslag 2016/05 over grensoverschrijdende zelfstandige activiteit deed. Daarin vroeg het Comité onder andere dat meer werk zou gemaakt worden van een betere internationale samenwerking, (verplichte) gegevensuitwisseling en informatiedoorstroming op Europees niveau en een verkenning van de mogelijkheden tot grensoverschrijdende invordering van (achterstallige) sociale bijdragen. Het Comité constateert met tevredenheid dat deze elementen opnieuw als aandachts- of actiepunten zijn opgenomen in het actieplan.

Voor wat betreft de grensoverschrijdende invordering wijst het Comité er echter op dat er een aantal praktische problemen en juridische zaken moeten worden uitgeklaard vooraleer dergelijk systeem kan worden uitgewerkt in het zelfstandigenstelsel. Het merkt in dit verband het volgende op :

- voor wat betreft uitgaande verzoeken¹¹ inzake grensoverschrijdende invordering startte de dienst Internationaal van het RSVZ in het verleden met de verkenning van de mogelijkheden tot uitwerking van een beleid (inz. internationale samenwerking). Er werd begonnen met de voorbereiding van een mogelijke testcase ter zake. Volgens het Comité is dergelijke testcase waardevol omdat dit toelaat mogelijke problemen te identificeren en hiervoor oplossingen te zoeken. Het verdient volgens het Comité dan ook de aanbeveling om de werkzaamheden in het kader van dit proefproject verder te zetten.
- het opzetten van samenwerkingsakkoorden rond grensoverschrijdende invordering veronderstelt een zekere mate van wederkerigheid. Europese lidstaten die overgaan tot de invordering van sociale bijdragen ten behoeve van een Belgische inningsinstelling, zullen logischerwijze op deze instellingen een beroep willen doen voor de inning van de in ons land aan hen verschuldigde bijdragen (inkomende verzoeken). Vooraleer aan dergelijke vragen kan tegemoet gekomen worden, is het echter essentieel om na te gaan hoe inkomende verzoeken behandeld kunnen worden. De socialeverzekeringsfondsen treden in ons land immers op als inningsorganen van de sociale bijdragen van zelfstandigen, maar als private instellingen met een openbare opdracht hebben ze geen enkele juridische band met zelfstandigen verzekerd in het buitenland.

Het Comité stelt verder vast dat de dienst Internationaal de voorbije jaren geconfronteerd werd met een exponentiële groei van het aantal dossiers van buitenlandse zelfstandigen die in ons land een activiteit (willen) verrichten. Het beschikbare personeel en de middelen van de dienst

¹¹ Bijdragen die voor ons land in het buitenland moeten worden geïnd.

worden daarom prioritair ingezet voor de verwerking ervan zodat de behandelingstermijnen niet (verder) oplopen. Het Comité vindt deze dagelijkse dienstverlening aan de zelfstandigen prioritair. Het RSVZ geeft aan dat het op dit moment niet beschikt over het nodige personeel en de middelen om daarnaast substantiële vooruitgang te boeken in de uitwerking van een systeem van grensoverschrijdende invordering. Volgens de instelling zal het maar kunnen investeren in de uitwerking van een regeling inzake grensoverschrijdende invordering in de mate dat het daarvoor de nodige bijkomende middelen vindt.

Voor wat betreft de Limosaverplichting voor zelfstandigen, stelt het Comité vast dat met het ontwerp van actieplan 2020 wordt tegemoet gekomen aan de vraag die het formuleerde in zijn advies 2018/08¹² om de fraudegevoeligheid van activiteitsectoren te objectiveren en te monitoren aan de hand van cijfergegevens. Het merkt in het kader van actie 74 nog op dat er voor wat betreft de instrumenten tot opsporing van sociale fraude door buitenlanders, een onderscheid gemaakt moet worden tussen Limosa en de A1-attesten. Via de Limosa-aangifte, die enkel in bepaalde risicosectoren van toepassing is, kan men diverse gevallen van fraude door buitenlanders opsporen, terwijl de controle van de A1-attesten uitsluitend wordt gebruikt in de strijd tegen detachingsfraude. Actie 74 bevat elementen die verband houden met elk van deze twee instrumenten.

Tot slot geeft het Comité graag mee dat het in de komende maanden een actualisering plant van zijn rapport uit 2016 over grensoverschrijdende zelfstandige activiteit.

3.4 Dataming en -matching

In verschillende van zijn verslagen en adviezen over socialefraudebestrijding in het zelfstandigenstelsel benadrukte het Comité het belang van systematische gegevensverzameling, van de uitbouw van databanken en van de kruising van gegevens, om de aard, de frequentie en de evolutie van de sociale fraude in kaart te brengen en regelmatig op te volgen. Het is volgens het Comité noodzakelijk dat ook dit aspect deel uitmaakt van het ruimere streven om de gegevensverzameling in het kader van de fraudebestrijding verder uit te breiden, te verbeteren, te uniformiseren en te digitaliseren. Het Comité is dan ook blij met elk van de in het ontwerp van actieplan opgenomen acties die moeten bijdragen tot de (verdere) uitbouw van databanken en de (verdere) ontwikkeling van dataminingprocessen. Het verwelkomt in het bijzonder actie 48 die de oprichting van een specifieke cel voor datamatching- en -mining beoogt binnen de dienst Eerlijke concurrentie van het RSVZ.

3.5 Uitkeringsfraude

In het ontwerp van actieplan 2019 werd de uitwerking van een procedure vooropgesteld om de gevallen op te sporen waarin een arbeidsongeschiktheidsuitkering werd toegekend op basis van een periode van activiteit die niet langer als een periode van aansluiting geldt. In het ontwerp van het nieuwe actieplan wordt het engagement genomen om de procedure die ondertussen werd uitgewerkt op punt te stellen. Het Comité stelt vast dat de dienst ECL van het RSVZ in de eerste fase van dit project via versleutelde bestanden aan het RIZIV individuen heeft signaleerd :

¹² Advies ABC 2018/08 'Limosaverplichting zelfstandigen: definitie van de risicosectoren', 24 Mei 2018.

- die in het vizier kwamen van de AFA-procedure en die actief waren in een onderneming waar fraude werd vastgesteld of vermoed (i.c. waar er een schrapping gebeurde van meer dan 100 personen die met de onderneming een band hadden).
- waarvoor tussen 1.1.2016 en 31.12.2016 een AFA-onderzoek werd opgestart en wiens aansluiting als gevolg hiervan werd geschrapt.

Het RIZIV onderzocht al deze zaken en heeft de dienst ECL in 81 gevallen om het volledige onderzoeksverslag gevraagd (met het oog op de verdere opvolging van deze individuen).

Het Comité stelt voor om een vergelijkbare procedure uit te werken voor de tak van de gezondheidszorgen.

3.6 Fiscale en sociale schuldvergelijking

In zijn advies 2018/20 wees het Comité erop dat talrijke knelpunten zouden moeten worden opgelost vooraleer in het stelsel van de zelfstandigen een volwaardig systeem van sociale en fiscale schuldvergelijking zou kunnen worden uitgewerkt (onder meer inzake de betrokkenheid van de socialeverzekeringsfondsen, de rol van het RSVZ of de manier om rekening te houden met het systeem van voorlopige bijdragen). Bovendien stelt zich de vraag of de ontwikkelingskost voor de informatica-technische omkadering van een dergelijk systeem te verantwoorden is in functie van de mogelijke opbrengsten ervan¹³.

Volgens het Comité is het dan ook te voorbarig om op dit moment al, als dusdanig een intentie rond het opzetten van schuldvergelijking in het zelfstandigenstelsel op te nemen in het actieplan voor 2020. Het Comité stelt dan ook voor om de verwijzing hiernaar in actie 78 te vervangen door het voornemen om de mogelijke obstakels voor de invoering van dergelijk systeem in het zelfstandigenstelsel grondig in kaart te brengen en hiervoor de mogelijke oplossingen te verkennen.

3.7 Register werkende vennoten

Een vorm van oneigenlijk gebruik van het sociaal statuut die niet aan bod komt in het ontwerp van actieplan en waarvoor het Comité de voorbije jaren aandacht vroeg, is de oprichting van frauduleuze vennootschapsconstructies door buitenlandse ondernemers. Die laatsten schrijven aanzienlijke aantallen van hun landgenoten in als werkende vennoten¹⁴ die zich op hun beurt registreren als zelfstandige bij een sociaal verzekeringsfonds. Deze praktijk blijkt samen te gaan met twee belangrijke vormen van sociale fraude.

¹³ Eerste ramingen van het RSVZ (van januari 2017) suggereren dat dit niet het geval is.

¹⁴ Een werkend vennoot oefent in de vennootschap een activiteit uit met de bedoeling om het kapitaal dat deels het zijne is te doen renderen.

Ten eerste stelt men vaak vast dat deze zogenaamde werkende vennoten in de feiten loontrekkende werknemers zijn¹⁵, die verkeerdelijk worden 'tewerkgesteld' als zelfstandige¹⁶ (cf. punt 3.1).

Ten tweede stelt men vast dat in de oprichting van dergelijke vennootschappen een manier wordt gezien om op een oneigenlijke wijze een verblijfsrecht te bekomen en/of oneigenlijk toegang te krijgen tot een aantal sociale rechten (cf. 3.2).

Het ABC stelde in het verleden vast dat de opsporing van deze vorm van misbruik o.m. bemoeilijkt wordt door het ontbreken van een databank waarin die gegevens worden samengebracht, die noodzakelijk zijn om deze vorm van sociale fraude op een efficiënte en gerichte wijze te detecteren (bv. het aantal vennoten per vennootschap, veranderingen van vennootschap, vennoten die lid zijn van meerdere vennootschappen, informatie over het al dan niet actief zijn van een vennoot, etc.). Daarom stelde het Comité in zijn adviezen voor¹⁷ om een instrument te ontwikkelen dat gegevens samenbrengt, afkomstig uit:

- enerzijds het zogenaamde "register van de uiteindelijke begunstigen"¹⁸ waarover elke Europese lidstaat moeten beschikken;
- anderzijds een (nog aan te leggen) "register van werkende vennoten" dat informatie bevat over de werkende vennoten die in de onderneming actief zijn, nl. hun identiteit, hun startdatum¹⁹ en – na de beëindiging van hun activiteit in de onderneming – de eventuele einddatum²⁰.

Dergelijk register zou ook voordelen hebben voor de bestuurders: op dit moment is het mogelijk om zich tot actieve aandeelhouder van een onderneming uit te geven zonder de toestemming van deze onderneming te vragen en bestaat er een hoofdelijke aansprakelijkheid tussen de onderneming en haar actieve aandeelhouders.

¹⁵ Werkende vennoten zijn verzekeringsplichtig in het sociaal statuut en dit voor zover zij een activiteit uitoefenen waarvan het essentiële kenmerk erin bestaat dat ze buiten de banden van een arbeidsovereenkomst wordt uitgeoefend.

¹⁶ De problematiek van schijnzelfstandigheid bij werkende vennoten beperkt zich overigens niet tot zelfstandigen met een buitenlandse nationaliteit.

¹⁷ Advies 2016/11 'Opsporing van sociaal misbruik via frauduleuze vennootschapsconstructies'

¹⁸ In het kader van de vierde anti-witwasrichtlijn werden de Europese lidstaten verplicht om uiterlijk tegen midden 2017 een soort van centraal register aan te leggen, het zogenaamde UBO register (Ultimate Beneficial Owners), waarin voor vennootschappen en andere juridische entiteiten (bv. trusts) die binnen grondgebied zijn opgericht, gegevens worden bijgehouden omtrent de personen die de uiteindelijke begunstigde zijn (ultimate beneficial owner). Gegevens worden vermeld omtrent juridische entiteiten maar ook over de achterliggende natuurlijke personen. De uiteindelijke begunstigde van een juridische entiteit is de natuurlijke persoon die wordt gezien als de uiteindelijke eigenaar van of degene die zeggenschap heeft over die entiteit (niet een beursvennootschap) door een direct of indirect eigendomsbelang van een bepaald percentage van de aandelen of het kunnen uitoefenen van een zeker percentage van de zeggenschapsrechten. In dit kader wordt als indicatie van een (in)direct eigendom een percentage van meer dan 25% gegeven. Het zou dus gaan om natuurlijke personen die i) een belang hebben van minstens 25 procent in het kapitaal van de rechtspersoon, ii) minstens 25 procent van de stemrechten kunnen uitoefenen in een algemene vergadering, iii) begunstigen zijn van minstens 25 procent van het vermogen van de rechtspersoon.

¹⁹ Die ten laatste geregistreerd wordt op het moment dat de werkende vennoot zijn activiteit aanvangt.

²⁰ Die ten laatste geregistreerd wordt op de eerste dag na het beëindigen van de juridische band.

Een wetsontwerp om aan het voorstel tot uitbouw van dergelijk register uitvoering te geven, werd in juni 2018 aan het Comité voorgelegd. Door de ontwikkelingen op regeringsvlak heeft het ontwerp geen verder politiek verloop gekend.

Het ABC is weliswaar nog steeds voorstander van de invoering van het voorgestelde register maar er moet volgens het Comité bekeken worden of het wenselijk is om het register nog vorm te geven op de eerder voorgestelde manier. De invoering van het UBO heeft immers veel problemen opgeleverd en er moet vermeden worden dat dezelfde of vergelijkbare moeilijkheden zich voordoen bij de eventuele invoering van een register van werkende vennoten.

Het Comité merkt verder ook op dat de doeltreffendheid van het register als instrument in de strijd tegen de sociale fraude afhangt van de mate waarin de nieuwe registratieverplichting door de vennootschappen wordt nageleefd. De invoering van het register veronderstelt dus niet enkel de uitbouw van een registratietool maar vergt eveneens de nodige investering in controle-²¹ en sanctiemechanismen^{22 23}. Zonder deze begeleidende maatregelen is het risico groot dat de oprichting van het register van de werkende vennoten niet het verwachte voordeel oplevert in de strijd tegen de sociale fraude en dus ook niet leidt tot de geraamde opbrengsten. Dit alles impliceert dat het opzetten van een register van de werkende vennoten, een grootschalig project is dat een aanzienlijke middeleninzet vergt. Het Comité gaf in zijn advies 2018/20 dan ook aan dat het aangewezen is om te onderzoeken in welke mate het mogelijk en wenselijk is om het register gefaseerd in te voeren (en welke timing dan kan worden aangehouden).

3.8 9 werven

Het Comité brengt in herinnering²⁴ dat het RSVZ verantwoordelijk is voor de implementatie van de zogenaamde "9 werven"²⁵ binnen zijn organisatie. Er werd eerder weliswaar een budget vrijgemaakt voor de uitvoering van de projecten die gemeenschappelijk zijn voor alle OISZ, maar aan het RSVZ werd geen enkele financiering toegewezen voor de ontwikkeling en aanpassing van de eigen informatica-infrastructuur en toepassingen. Het Comité onderstreept dat de uitvoering van de 9 werven niettemin een bijkomende budgettaire inspanningen betekent voor het RSVZ, bovenop de andere maatregelen die moeten worden uitgewerkt. Zonder additionele financiering kan de instelling zich moeilijk engageren voor de volledige realisatie van wat in het kader van de 9 werven wordt vooropgesteld.

²¹ Via datamining en datamatching

²² De uitbreiding van het systeem van administratieve geldboetes.

²³ Het Comité brengt in herinnering dat de mogelijkheid om administratieve geldboetes op te leggen wegens geen of onvolledige registratie, in de eerste plaats moet aangewend worden om vennootschappen die hardnekkig weigeren te registreren, te sanctioneren. De voorafgaande procedure van contactname en verwittigingen moet er echter toe leiden dat vennootschappen te goeder trouw uiteindelijk hun verplichtingen vervullen en dus niet gesanctioneerd worden.

²⁴ Het Comité wees hierop in zijn advies 2019/18

²⁵ Deze beogen de verdere uniformisering en digitalisering van de backoffice van de sociale inspectiediensten, teneinde onder meer de uitwisseling van gegevens, en dus de strijd tegen de sociale fraude, te verbeteren.

3.9 Prioritering

In navolging van zijn advies over het actieplan sociale fraude 2019, bracht het ABC eind 2018 een advies uit over de prioriteiten van het Comité inzake sociale fraudebestrijding in het zelfstandigenstelsel. Het bedrag van de bijkomende middelen die het RSVZ volgens de budgettaire notificaties van 28 september 2018 specifiek zou ontvangen (500.000 EUR) voor de uitvoering van 4 fraudemaatregelen, lag ver beneden de jaarlijkse kostprijs ligt die hiervoor door het RSVZ werd geraamd. Er was volgens het ABC dan ook een zekere prioritering van de maatregelen vereist – rekening houdend met hun kost - die er volgens het Comité als volgt moest uitzien :

1. Strijd tegen de fictieve aansluitingen: met beperkte middeleninzet en binnen een kort tijdsbestek kan hier vooruitgang geboekt worden;
2. Datamining en data matching: de versterking ervan kan de doeltreffendheid van de opsporing van de mogelijke gevallen van sociaal misbruik aanzienlijk verbeteren en een meer gerichte controle ervan toelaten. Deze maatregel heeft bovendien een positieve impact op alle situaties van sociale fraude
3. Register van de werkende vennoten
4. Sociale en fiscale schuldvergelijking

3.10 Opmerking van de vertegenwoordigers van de minister van zelfstandigen

De vertegenwoordigers van de minister van zelfstandigen verwelkomen het positief advies van het Comité en begrijpen dat het voor het RSVZ niet altijd eenvoudig is om met de beschikbare middelen de vele opdrachten kwaliteitsvol uit te voeren. Zij zijn echter van mening dat dit niet onmogelijk is. De bestrijding van sociale fraude is een prioriteit van de regering die ten uitvoer wordt gelegd in nauwe samenwerking met de verschillende inspectiediensten. Het is dan ook onontbeerlijk dat eveneens op vlak van het sociaal statuut van de zelfstandigen alles geïmplementeerd wordt, zodat het daarin niet achterblijft.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 15 november:

Veerle DE MAESSCHALCK,

Secretaris

Jan STEVERLYNCK,

Voorzitter