

ALGEMEEN BEHEERSCOMITE

VOOR HET SOCIAAL STATUUT DER ZELFSTANDIGEN

Opgericht bij de wet van 30 december 1992

Jan Jacobsplein, 6
1000 Brussel
Tel.: 02 546 45 96
Fax: 02 546 47 34

Brussel, 26 januari 2012

Verslag 2012/02

**Tussentijds Verslag : Inventaris van problemen inzake
sociale fraude en social engineering in het sociaal
statuut der zelfstandigen en mogelijke oplossingen**

Inleiding

De werkgroep "sociale fraude" van het Algemeen Beheerscomité is tussen september 2011 en januari 2012 meermaals samengekomen om de problemen inzake sociale fraude en social engineering in het sociaal statuut der zelfstandigen te inventariseren en om mogelijke oplossingen voor te stellen. De besprekingen hebben geleid tot dit Tussentijds Verslag dat werd goedgekeurd tijdens de plenaire vergadering van 26 januari 2012. Dit verslag zal worden gevolgd door een eindverslag waarin de voorgestelde maatregelen zullen verfijnd en becijferd worden.

Het Comité benadrukt voorafgaandelijk het belang van de strijd tegen de sociale fraude en social engineering en de gevolgen ervan, meer bepaald voor de begroting of inzake oneerlijke concurrentie.

Tot slot wenst het Comité met dit verslag een eerste antwoord te bieden op het regeerakkoord van 1 december 2011 (*"De strijd tegen de sociale fraude zal worden voortgezet en versterkt, onder andere door het toepassen van de voorstellen uit "de fundamenten van de strijd tegen de fraude" van het College ter bestrijding van de fraude, de voorstellen van de OISZ en FOD's en van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen."*).

Inventaris van de problemen

Tijdens zijn werkzaamheden heeft het Comité onderstaande problemen inzake sociale fraude en social engineering die het sociaal statuut der zelfstandigen raken opgesteld.

- **Oneigenlijk gebruik van het sociaal statuut der zelfstandige - Fictieve aansluitingen**

Personen die geen zelfstandige activiteit uitoefenen kunnen beweren dat dit wel het geval is en zich aansluiten bij een sociaalverzekeringsfonds. Het doel van zo'n aansluiting kan uiteenlopend zijn: een verblijfsvergunning of sociale uitkeringen bekomen of ook fiscaal bepaalde kosten aftrekken. Als er geen zelfstandige activiteit wordt uitgeoefend, worden deze voordelen ten onrechte toegekend.

a) Het verkrijgen van een verblijfsvergunning

De nota aan de Fondsen P.736/10/22 van 1 oktober 2010 verduidelijkt:

"Een EU-burger die in België zelfstandige of helper wenst te worden, dient in theorie een inschrijving bij de Kruispuntbank van ondernemingen voor te leggen (of enig ander bewijs van zijn zelfstandige activiteit). In vele gevallen vraagt het gemeentebestuur hiervoor een aansluiting bij een sociaal verzekeringsfonds.

In de praktijk ziet men het aantal fictieve aansluitingen toenemen: personen, meestal van vreemde nationaliteit, sluiten zich aan als "zelfstandige" (veelal "werkend vennoot" of "helper") en laten zich na enkele kwartalen – al of niet retroactief – schrappen. Dikwijls worden geen sociale bijdragen betaald of wordt vrijstelling van bijdragen toegekend door de Commissie voor vrijstelling van bijdragen. Vastgesteld wordt dat deze personen, eens aangesloten, zo vlug mogelijk een "attest van aansluiting" wensen. Zij gebruiken het statuut van zelfstandige / helper om bepaalde voordelen zoals bijvoorbeeld een duurzaam verblijfsrecht te bekomen".

Deze praktijk maakt het voor deze personen ook mogelijk een leefloon van het OCMW te bekomen.

Om deze misbruiken tegen te gaan voorziet de nota aan de Fondsen P.736/10/22 van 1/10/2010 dat de Fondsen een *specifiek attest* moeten afleveren, (en niet langer enkel de gewone aansluitingsverklaring) aan de EU-burgers die een aansluitingsattest nodig hebben in het kader van de legalisering van hun verblijfsrecht. Dit attest is specifiek bestemd om een inschrijving te bekomen in het vreemdelingenregister.

Tegelijk moet aan de betrokkene ook een bijhorende vragenlijst overhandigd worden. Eens ingevuld, gedateerd en ondertekend, moet deze lijst binnen 3 maanden na ontvangst, opgestuurd worden naar het RSVZ. Het specifiek attest is slechts geldig voor zover de betrokkene binnen 3 maanden de bijgevoegde vragenlijst volledig ingevuld bezorgt.

Volgens de informatie waarover het Comité beschikt passen de gemeenten deze maatregel niet op dezelfde manier toe: sommige aanvaarden nog het klassieke aansluitingsattest. Het zou aangewezen zijn om de gemeenten een richtlijn te geven zodat ze allemaal rekening houden met het specifiek attest.

b) Kinderbijslag

De band tussen het betalen van bijdragen en het genot van kinderbijslag is afgeschaft in de regeling der zelfstandigen. Deze afschaffing kan enerzijds fictieve aansluitingen genereren, met als enig doel het genot van kinderbijslag te verkrijgen, en anderzijds, een negatieve invloed hebben op de inning van de bijdragen.

Er moet evenwel worden opgemerkt dat het regeerakkoord van 1 december 2011 een verankering van het recht op kinderbijslag in de grondwet en een communautarisering van de kinderbijslag voorziet.

c) Recht op geneeskundige verzorging

Inzake geneeskundige verzorging, is het recht op uitkeringen onderworpen aan een dubbele voorwaarde, namelijk:

- in orde zijn met de bijdragen voor het refertejaar;
- de hoedanigheid van gerechtigde behouden hebben gedurende het laatste kwartaal van het refertejaar of tijdens het volgende jaar.

In geval van inschrijving (of herinschrijving) als zelfstandige gerechtigde in de ziekteverzekering kan de hoedanigheid van gerechtigde verworven worden op grond van een bewijs van onderwerping in het sociaal statuut der zelfstandigen. Het kan gebeuren dat het attest van onderwerping in het sociaal statuut door het fonds wordt afgeleverd zonder dat sociale bijdragen zijn betaald.

De inschrijving als gerechtigde gaat in op de 1e dag van het kwartaal waarin de hoedanigheid van gerechtigde is verworven. Dat recht wordt behouden tot 31 december van het kalenderjaar dat volgt op dat waarin het recht wordt geopend. Daarna is de verlenging van het recht afhankelijk van de hoedanigheid en het nakomen van de verplichting bijdragen te betalen voor het refertejaar.

Dit mechanisme kan tot gevolg hebben dat een persoon gedurende meer dan een jaar rechten inzake geneeskundige verzorging geniet, zonder bijdragen te betalen. Er zijn dus fictieve aansluitingen mogelijk om rechten inzake geneeskundige verzorging te genieten.

d) Andere fictieve aansluitingen

Sommige personen verklaren dat zij een zelfstandige activiteit (in hoofd- of bijberoep) uitoefenen terwijl dit niet zo is. De bedoeling is om bepaalde kosten fiscaal af te kunnen trekken alsook om bepaalde rechten (zoals pensioenrechten via de betaling van minimumbijdragen) te genieten.

Dit kan zich vertalen in een fictieve aansluiting maar ook in het niet meedelen van een stopzetting van activiteit.

• **Het misbruik van het statuut van zelfstandige in bijberoep**

Sommige zelfstandigen in bijberoep hebben "0" euro inkomsten of negatieve inkomsten. Deze personen betalen geen sociale bijdragen maar trekken bepaalde onkosten af.

De onderstaande tabel geeft het aantal zelfstandigen met inkomsten "0" of negatief en het percentage in verhouding tot de categorie weer.

Tabel 1: Aantal en percentage (per categorie) zelfstandigen met inkomsten "0"¹ of negatief

| | Zelfstandigen in bijberoep | Zelfstandigen art. 37 §1 ARS | Zelfstandigen in hoofdberoep |
|---------------|-------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| 2008 | | | |
| Inkomsten "0" | 65.539 | 8.602 | 86.423 |
| Totaal | 140.330 | 17.859 | 565.672 |
| % | 46,7% | 48,17% | 15,28% |
| 2009 | | | |
| Inkomsten "0" | 82.224 | 9.479 | 86.217 |
| Totaal | 158.667 | 19.855 | 575.659 |
| % | 51,82% | 47,74% | 14,98% |
| 2010 | | | |
| Inkomsten "0" | 93.343 | 11.950 | 94.335 |
| Totaal | 177.915 | 21.674 | 602.618 |
| % | 52,46% | 55,13% | 15,65% |

Het percentage zelfstandigen in bijberoep en "gelijkgestelden" (artikel 37,§1 van het ARS), dat inkomsten "0" of negatieve inkomsten ontvangt is zeer hoog. In 2010 betrof dit meer dan de helft van deze categorie.²

Men stelt daarentegen vast dat dit percentage veel lager is bij de zelfstandigen in hoofdberoep (ongeveer 15% in 2010).

Het misbruik van het statuut van zelfstandige in bijberoep heeft vooral een impact op het fiscaal niveau: sommigen trekken fiscaal onkosten af op basis van een zelfstandige activiteit die in werkelijkheid niet uitgeoefend wordt.

Indirect raakt deze problematiek ook de sociale verzekeringsfondsen: zij moeten de dossiers van deze personen beheren terwijl ze geen zelfstandige activiteit uitoefenen.

- **Toepassing van de Verordeningen (EG) nr. 883/2004 en 987/2009**

De Verordeningen (EG) nr. 883/2004 en 987/2009 zijn in werking getreden op 1 mei 2010 en beogen de Europese socialezekerheidsstelsels te coördineren.

Inzake de toepasselijke wetgeving zijn er 3 elementen problematisch voor het Belgisch stelsel der zelfstandigen.

¹ Met inkomsten worden de bruto beroepsinkomsten op jaarbasis bedoeld, verminderd met beroepsuitgaven, beroepslasten en eventuele beroepsverliezen zoals vastgesteld overeenkomstig de wetgeving over de inkomensbelasting. Het betreft de laatst gekende inkomsten ongeacht het inkomstenjaar. De verzekeringsplichtigen waarvan de inkomsten niet gekend zijn, zijn niet in de tabel opgenomen (Bron: Dienst Statistiek RSVZ).

² Het is normaal dat bij de zelfstandigen die in toepassing van art. 37, §1 van het ARS zelfstandigen in bijberoep zijn, een hoger percentage inkomsten "0" of negatief hebben. De inkomsten van deze mensen moeten lager zijn dan 6.599,05 € (jaar 2012) om beschouwen te worden als zelfstandigen in bijberoep.

De detachering laat iemand die een activiteit in een land uitoefent toe om tijdelijk zijn activiteit in een ander land uit te oefenen terwijl hij onderworpen blijft aan de wetgeving in het eerste land (en dus sociale bijdragen in dat land betaalt).

Het gebeurt dat personen beweren gedetacheerd te zijn in België (merk op dat deze personen in het stelsel der zelfstandigen "zichzelf detacheren"), terwijl dit in werkelijkheid niet zo is (ze oefenen geen activiteit uit in hun land van herkomst). Dit mechanisme zorgt er voor dat ze kunnen ontsnappen aan de Belgische sociale bijdragen en er wel betalen in een ander land.

Dit fenomeen wordt versterkt doordat het land van detachering deze detachering slechts na 24 maanden kan controleren, als de belanghebbende een verlenging van de detachering vraagt via het artikel 16 van Verordening 883/2004 (en als hij een dergelijke verlenging vraagt).

Parallel daarmee geven bepaalde zelfstandigen niet het totaal van hun ontvangsten aan in het detacheringsland. De niet aangegeven inkomsten worden niet in rekening gebracht om de verschuldigde sociale bijdragen in het land van herkomst te berekenen.

Het artikel 13, §2 van Verordening (EG) Nr. 883/2004 bepaalt:

"Op degene die in twee of meer lidstaten werkzaamheden anders dan in loondienst pleegt te verrichten, is van toepassing:

a) de wetgeving van de lidstaat waar hij woont, indien hij aldaar een substantieel gedeelte van zijn werkzaamheden verricht;

of

b) de wetgeving van de lidstaat waar zich het centrum van belangen van zijn werkzaamheden bevindt, indien hij niet woont in een van de lidstaten waar hij een substantieel gedeelte van zijn werkzaamheden verricht."

Deze bepaling gebruikt noties die vatbaar zijn voor interpretatie zoals "pleegt te verrichten", "substantieel gedeelte van zijn werkzaamheden" of "centrum van belangen".

Zelfs als de uitvoerende Verordening deze vage begrippen probeert te verduidelijken, brengen ze een juridische onzekerheid voort voor de personen die in meerdere lidstaten een zelfstandige activiteit uitvoeren. Deze juridische onzekerheid kan een bron zijn voor fraude: mensen gebruiken deze vage begrippen om fictief onderworpen te zijn in de ene lidstaat in plaats van in een andere lidstaat.

Parallel hiermee is de procedure om het bevoegde land te bepalen relatief zwaar en onzeker. Ze impliceert regularisaties tussen de bevoegde landen met een impact op de uitkeringen.

Wanneer een persoon een activiteit als zelfstandige uitoefent in een lidstaat en een activiteit als werknemer in een andere lidstaat, is de wetgeving van die laatste staat van toepassing voor alle activiteiten. Zo zal een persoon die werknemer is in Frankrijk en zelfstandige in België, aan de Franse sociale zekerheid onderworpen zijn voor zowel zijn activiteit als werknemer als voor zijn activiteit als zelfstandige. Gelet op het feit dat de overdracht van inkomsten tussen lidstaten niet altijd efficiënt is, kan deze regel tot de volgende sociale kunstgreep leiden: een zelfstandige die in een lidstaat aan de betaling van zijn bijdragen wenst te ontsnappen of er minder wenst te betalen, vat fictief een bezoldigde activiteit aan in een andere lidstaat teneinde aan de wetgeving van die lidstaat te worden onderworpen.

- **Het misbruik van het statuut van kunstenaar**

De kunstenaars³ worden verondersteld werknemers te zijn. Ze kunnen evenwel hun socio-economische zelfstandigheid ten aanzien van een opdrachtgever bewijzen en beschouwd worden als zelfstandigen.

Bepaalde personen die niet als kunstenaar beschouwd worden in de betekenis van de wet van 27/06/1969, beweren wel kunstenaar te zijn om te genieten van het voordelig kunstenaarsstatuut. Daarvoor gaan ze eventueel langs sociale bureaus voor kunstenaars.

- **Fictieve stopzetting van activiteit – Fictieve verandering van categorie**

In toepassing van het artikel 38, §1 van het ARS is er begin van bezigheid:

- als er geen enkele zelfstandige activiteit uitgeoefend is in de loop van het voorgaande burgerlijk kwartaal, of
- in geval van wijziging van categorie (hoofdberoep, bijberoep of meewerkende echtgenoten – maxi statuut).

Gelet op deze bepaling zetten sommige personen hun activiteiten stop of veranderen ze van categorie (bijvoorbeeld met een fictieve arbeidscontracten) met als enig doel zich in een periode van beginnende activiteit te bevinden en het referte inkomen af te breken. Zo kunnen ze ontsnappen aan bijdragen die berekend zijn op aanzienlijke inkomsten.

- **Onterechte aanvragen voor vrijstelling**

In zijn verslag 2010/01⁴ heeft het Comité vastgesteld dat een aantal vrijstellingen ook toegekend waren aan personen met een aanzienlijk inkomen. Dit is met name te wijten aan het feit dat de Commissie niet altijd beschikt over alle gegevens betreffende het inkomen van zelfstandigen (cf. de inkomsten zijn pas achteraf gekend).

Onterechte vrijstellingen kunnen, ook al is dit niet altijd het geval, ook toegekend zijn ten gevolge van een fraude van de zelfstandige.

³ Paragraaf 2 van het artikel 1bis van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de sociale zekerheid der werknemers preciseert: "*Onder het leveren van artistieke prestaties en/of het produceren artistieke werken dient te worden verstaan de creatie en/of uitvoering of interpretatie van artistieke oeuvres in de audiovisuele en de beeldende kunsten, in de muziek, de literatuur, het spektakel, het theater en de choreografie.*"

⁴ Verslag 2010/01 van 30 juni 2010 aan de Minister van KMO's, Zelfstandigen, Landbouw en Wetenschapsbeleid over de hulp aan zelfstandigen in moeilijkheden - Voorstellen tot hervorming van de Commissie voor vrijstelling van bijdragen en de toepassing van artikel 48 van het ARS.

Mogelijke oplossingen

In dit deel heeft het Comité mogelijke oplossingen opgesomd die het bestrijden van de hierboven aangehaalde problemen moeten mogelijk maken. De mogelijke oplossingen zijn opgesplitst in 2 categorieën: oplossingen die uitsluitend de sociale fraude betreffen en oplossingen die een betere inning betreffen. Een betere inning laat immers indirect toe om de sociale fraude te bestrijden.

Het Comité stelt ten slotte voor om het artikel 6bis van het ARS te schrappen. De gevallen waarbij de mensen geen beroepskaart hebben zouden gemeld worden aan de FOD Economie.

Het spreekt voor zich dat deze mogelijke oplossingen slechts werkzaam zullen kunnen zijn als bijkomende middelen toegekend worden aan het stelsel van de zelfstandigen, en meer in het bijzonder, middelen voor de inspectiediensten van het RSVZ. Het Comité zal met de hulp van de dienst verplichtingen van het RSVZ een kosten/baten analyse van deze voorgestelde maatregelen opstellen. Dat zal opgenomen worden in het eindverslag van het Comité.

Het herinnert er aan dat de ontwerpverklaring over het regeerakkoord van 1 december 2011 voorziet dat: *"er zullen middelen worden uitgetrokken voor een uitbreiding van het personeelsbestand van de inspectiediensten die belast zijn met de strijd tegen fiscale en sociale fraude, teneinde de fraude efficiënter te kunnen bestrijden"* (p. 82).

Het Comité meent ook dat een gedeelte van de administratieve geldboetes die geïnd worden in het kader van het toepassen van het Sociaal Strafwetboek moet terugkeren naar het globaal beheer "zelfstandigen", aangezien een deel van de beoogde overtredingen door het wetboek het sociaal statuut der zelfstandigen betreft. Bovendien preciseert het artikel 5 van het Koninklijk besluit van 11 juli 2011 dat de inspectiediensten van het RSVZ tot de sociale inspecteurs behoren die belast zijn met het vaststellen van inbreuken op de artikelen 232 tot 235 van het Sociaal Strafwetboek. Het instituut neemt daardoor eveneens deel aan de strijd tegen de fraude in het kader van het Sociaal Strafwetboek.

➤ **Mogelijke oplossingen om de sociale fraude en de social engineering te bestrijden**

● **Betaling van de eerste bijdrage op het ogenblik van de aansluiting**

In zijn advies 2011/07 "Stijging van de onbetaalde bijdragen – mogelijke oplossingen" van 5 oktober 2011 heeft het Comité het volgende drievoudig idee uitgebracht:

- een samenwerking tussen de ondernemingsloketten en de socialeverzekeringsfondsen zou een kruising van de gegevens en van een eenmalige inschrijvingskosten mogelijk maken;
- de betaling van de inschrijvingskost op het moment van de aansluiting;
- de betaling van de 1^{ste} bijdrage op het moment van de aansluiting⁵.

⁵ De twee laatste voorstellen zouden niet van toepassing zijn op personen die in België een zelfstandige activiteit uitoefenen en onderworpen zijn aan de sociale wetgeving van een ander land (bijvoorbeeld in toepassing van de Verordening (EG) 883/2004).

Het Comité meent dat de betaling van de 1^{ste} bijdrage op het ogenblik van de aansluiting het mogelijk maakt om de sociale fraude en social engineering te bestrijden, in het bijzonder de fictieve aansluitingen. In de praktijk zou deze 1^{ste} sociale bijdrage moeten betaald worden binnen de 10 werkdagen volgend op de aansluiting. Starters zouden bijgevolg niet meer het genot hebben van een uitstel van betaling voor de eerste 2 kwartalen van onderwerping. Bovendien zou een vrijstelling voor deze 1^{ste} sociale bijdrage niet langer mogelijk zijn. Een lid van het Comité onthoudt zich over dit voorstel.

Van zodra de 1^{ste} bijdrage betaald is, zou het fonds aan de belanghebbende een "attest tot opening van recht" bezorgen. Dit attest zou toelaten om rechten te openen inzake geneeskundige verzorging en kinderbijslag. Dit attest tot opening van recht mag dus niet verward worden met het attest van aansluiting.

Als de betaling gebeurd is binnen de 10 werkdagen volgend op de aansluiting, zou het "attest tot opening van recht" geldig zijn vanaf de 1^{ste} dag van het kwartaal waarin de aansluiting plaats had. Als de betaling gebeurd is na die 10 dagen, zou het "attest tot opening van recht" geldig zijn vanaf de eerste dag van het kwartaal dat volgt op de betaling.

In geval van fictieve aansluiting en de toepassing van een administratieve boete, (zie hieronder) zou het betaald bedrag toegekend worden aan de betaling van deze boete via een compensatiemechanisme.

Het Comité meent dat de effecten van deze maatregel kunnen worden versterkt door de betaling van inschrijvingskosten op het ogenblik van de aansluiting. Dit bedrag zou de inschrijvingskosten van de sociale verzekeringsfondsen dekken op het ogenblik van de aansluiting⁶.

- **Wijziging van het toepassingsgebied van de administratieve geldboetes**

- a) Administratieve geldboetes in het sociaal statuut der zelfstandigen

Momenteel voorziet het koninklijk besluit nr. 38 erin dat administratieve geldboetes opgelegd worden:

- in geval van laattijdige aansluiting;
- als de zelfstandige een andere zelfstandige beroepsactiviteit uitoefent dan deze die meegedeeld is aan de Kruispuntbank ondernemingen en die daarvoor niet gesanctioneerd is;
- als de beroepsinkomsten van de zelfstandige naar boven herzien zijn door de vaststelling van een fiscale fraude door de Fiscale Administratie.

Het ABC herinnert er aan dat het in zijn advies 2009/08 van 19 november 2009 stelt (voorontwerp van programmawet – december 2009) dat "deze maatregelen (d.w.z. administratieve boetes) moeten omkaderd worden met:

- de mogelijkheid voor de sociale verzekeringsfondsen om dossierkosten aan te rekenen aan zelfstandigen die dergelijke administratieve boetes verschuldigd zijn;
- bepalingen over de bestemming van de betaling;

⁶ Ter herinnering: het advies 2011/07 van 5 oktober "Stijging van de onbetaalde bijdragen – Mogelijke oplossingen" voorziet dat indien later beheerskosten van het fonds moeten berekend worden op basis van verschuldigde sociale bijdragen, de inschrijvingskost zou afgetrokken worden van deze beheerskosten. In dit kader zouden diegenen die geen bijdragen betalen het forfaitair bedrag met betrekking tot de inschrijving moeten betalen en zou de beheerskost voor de zelfstandige die zijn bijdragen betaalt niet toenemen.

- de afschaffing van het recht voor beginnende zelfstandigen om de betaling van de eerste twee kwartalen van de onderwerping uit te stellen teneinde verwarring te vermijden."

De artikelen 232 tot 235 van het Sociaal Strafwetboek bestraffen met een sanctie van niveau 4:

- de valsheid en het gebruik van valse stukken met het oogmerk ten onrechte een sociaal voordeel te bekomen of te behouden ofwel geen (of minder bijdragen) te betalen,
- de onjuiste of onvolledige verklaringen om ten onrechte een sociaal voordeel te bekomen of te behouden,
- de onjuiste of onvolledige verklaringen betreffende de bijdragen (om er geen of minder te betalen),
- de oplichting (gebruik van valse namen, valse hoedanigheden of valse adressen, of enige andere frauduleuze handeling) om ten onrechte een sociaal voordeel te bekomen of te behouden ofwel geen (of minder) bijdragen te betalen.

Ter herinnering, een sanctie van niveau 4 "bestaat uit **hetzij** een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar en een strafrechtelijke geldboete van 600 tot 6000 euro of uit een van die straffen alleen, **hetzij** een administratieve geldboete van 300 tot 3000 euro".

b) Voorstel tot wijziging van het toepassingsgebied van de administratieve geldboetes vervat in het KB nr. 38

Gelet op de problemen door het oneigenlijk gebruik van het statuut der zelfstandigen, stelt het Comité voor om KB nr. 38 te wijzigen door een bepaling in te voegen die een administratieve geldboete voorziet in geval van fictieve aansluiting bij de sociale zekerheid van de zelfstandigen.

• **Het bestrijden van het misbruik van het statuut van zelfstandige in bijberoep bestrijden**

Het misbruik van het statuut van de zelfstandige in bijberoep heeft vooral gevolgen op het fiscaal niveau. In dit kader zal het Comité een brief schrijven aan de FOD Financiën om hem op de hoogte te brengen van het belang van deze problematiek en van de noodzaak om samen met het stelsel van de sociale zekerheid der zelfstandigen een oplossing te vinden.

Door de indirecte invloed van dit probleem op het niveau van het sociaal statuut der zelfstandigen heeft het ABC nagedacht over 2 pistes :

a) Instellen van een vermoeden van afwezigheid van zelfstandige activiteit

De zelfstandigen in bijberoep en de gelijkgestelden (artikel 37, §1 van het ARS) die gedurende een bepaald aantal jaar geen inkomsten gehad hebben zouden verondersteld worden geen zelfstandige activiteit uit te oefenen.

b) Minimumbijdrage

De zelfstandigen in bijberoep en de gelijkgestelden zijn (artikel 37, §1 van het ARS) zouden een minimumbijdrage verschuldigd zijn waarvan het bedrag afhangt van het aantal jaar dat men reeds actief is in deze hoedanigheid. Zo zouden deze personen bijvoorbeeld:

- o geen minimumbijdragen verschuldigd zijn gedurende de eerste 5 jaar van activiteit als zelfstandige in beroep;
- o een minimumbijdrage van 50 € per kwartaal verschuldigd zijn gedurende de 3 daarop volgende jaren;
- o een minimumbijdrage van 100 € per kwartaal verschuldigd zijn vanaf het 8^{ste} jaar.

De jaren zouden elkaar niet noodzakelijk moeten opvolgen.

Deze maatregel zou gepaard gaan met de instelling van pensioenrechten voor de zelfstandigen in beroep die momenteel bijdragen betalen zonder rechten te openen.

In 2010, tijdens zijn werkzaamheden over specifieke groepen zelfstandigen heeft het Comité een formule bedacht om dit "pensioensupplement" ten voordele van de zelfstandigen in beroep en gelijkgestelden (art. 37, §1 van het ARS) te berekenen:

$$\text{Pensioensupplement} = \text{Inkomsten (tussen 1.341,96 € en 12.129,76 €)}^7 \times 0,30 \text{ (uniek tarief dat overeenstemt met de helft van het tarief alleenstaanden)} \times 0,66325 \text{ (harmonisatiecoëfficiënt)} \times 1/45$$

In mei 2010 werd de kostprijs van dit "pensioensupplement" op kruissnelheid geraamd op 16.783.940 € (cf. Bijlage 1). Het spreekt voor zich dat de kostprijs door de instelling van een voortschrijdend minimum zou stijgen. De maatregel zou immers op meer mensen betrekking hebben (er zouden evenwel ook meer bijdragen geïnd worden).

• Aflevering van het specifiek aansluitingsattest

Zoals hierboven reeds gesteld (cf. Het verkrijgen van een verblijfsvergunning, pagina 3), moeten de fondsen een *specifiek* attest afleveren aan de burgers van de EU die een aansluitingsattest nodig hebben in het kader van de wetgeving over hun verblijfsvergunning. Dit attest dient specifiek voor het bekomen van een inschrijving in het vreemdelingenregister en is slechts geldig indien de belanghebbende een ingevulde vragenlijst binnen de 3 maanden terugstuurt.

Het Comité stelt voor dat de fondsen dit specifiek attest slechts aan de belanghebbenden zouden afgeven als zij de genoemde vragenlijst teruggestuurd hebben.

• Begin van activiteit

Om fictieve stopzettingen te bestrijden stelt het Comité voor:

- om een wijziging van categorie (hoofdberoep, bijberoep, meewerkende echtgenoten maxi statuut) niet meer als een begin van activiteit te beschouwen. Bij verandering van categorie, zouden de inkomsten bijgevolg berekend worden op N-3;
- om bij stopzetting en hervatting van de activiteit de belanghebbende niet langer te beschouwen als opnieuw aan het begin van activiteit, tenzij de stopzetting ten minste 1 jaar (4 volledige kalenderkwartalen) geduurd heeft. Als de periode van stopzetting minder dan 1 jaar bedraagt, zouden de bijdragen van belanghebbende berekend worden op de inkomsten van N-3.

⁷ Of inkomsten waarop de betaalde bijdrage gebaseerd is in geval een minimumbijdrage ingesteld is.

- **Commissie voor de vrijstelling van bijdragen – Herziening van de beslissingen van de CVB⁸**

Ten gevolge van een fraude van een zelfstandige kan onrechtmatig een vrijstelling toegekend zijn.

Om dit type sociale fraude te bestrijden, is het Comité van oordeel dat de beslissingen van de Commissie moeten kunnen herzien worden op vraag van de directeur-generaal van de DG Zelfstandigen. In het kader van het behoud van juridische zekerheid zou het mechanisme van herziening slechts kunnen toegepast worden in geval van manifeste fraude.

In dit kader zouden de inkomsten die voor het aanvragen van een vrijstelling opgegeven zijn, vergeleken worden met de definitieve inkomsten van de zelfstandige van zodra deze gekend zijn. Als de Commissie een manifeste fraude vaststelt, zou de beslissing moeten herzien worden⁹.

Dergelijk mechanisme zou het de Commissie enerzijds mogelijk maken om a posteriori de beslissingen te controleren (wat nu niet het geval is). Anderzijds zou het een waarschuwing zijn voor de personen die een vrijstelling willen aanvragen terwijl ze weten dat ze zich niet in een toestand van behoefte bevinden.

- **Betere overdracht van de inkomsten tussen Lidstaten**

Om de Europese bepalingen over de toepasselijke wetgeving inzake sociale zekerheid efficiënter toe te passen, en om zo sociale fraude en social engineering te vermijden, is het noodzakelijk dat de lidstaten een efficiënte informatieuitwisseling hebben.

De huidige Richtlijn 79/799 EEG¹⁰ beantwoordt niet aan deze vereiste. De werkgroep op hoog niveau "Sociale Fraude" wees in zijn verslag aan de Raad van 22 mei 2000¹¹ met name op de volgende zwaktes van de Richtlijn:

- de verschillende wettelijke bepalingen over de geheimhouding op het nationale en communautaire niveau verhinderen of vertragen de uitwisseling van informatie;
- onvoldoende implementatie van spontane of automatische uitwisseling.

Richtlijn 2011/16/EU¹² trekt Richtlijn 77/779/EEG in. Deze Richtlijn is niet van toepassing op de sociale zekerheid (art. 2, §2). Ze voorziet toch dat de fiscale informatie ook kan gebruikt worden om verplichte sociale zekerheidsbijdragen vast te stellen of in te vorderen (artikel 16). De lidstaten moeten met ingang van 1 januari 2013 aan deze Richtlijn voldoen.

Een overeenkomst tussen België en Frankrijk¹³ vergemakkelijkt de uitwisseling van de inkomsten tussen de 2 landen door te voorzien dat (artikel 7, §1) " *met het oog op*

⁸ Cf. 1e Verslag 2010/01 van 30 juni 2010 aan de Minister van KMO's, Zelfstandigen, Landbouw en Wetenschapsbeleid over de hulp aan zelfstandigen in moeilijkheden – Voorstellen tot hervorming van de Commissie voor vrijstelling van bijdragen en de toepassing van artikel 48 van het ARS.

⁹ Het spreekt vanzelf dat de nieuwe beslissing zich dan zal baseren op de situatie van de aanvrager op het moment dat de Commissie voor het eerst over deze aanvraag samengekomen is.

¹⁰ EEG Richtlijn van de Raad van 19 december 1977 betreffende de wederzijdse bijstand van de bevoegde autoriteiten van de Lid-Staten op het gebied van de directe belastingen, Publikatieblad van 27 december 1977, L.336, p. 15, gewijzigd door de Richtlijn 92/12/EEG van 25 februari 1992, Publicatieblad van 23 maart 1992, L.76, p.1

¹¹ Document nr. 8668/00 van de Raad.

¹² Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/79/EEG, Publikatieblad, van 11 maart 2011, L.64, p.1

¹³ Overeenkomst tussen de Regering van de Republiek Frankrijk en de Regering van het Koninkrijk België voor de ontwikkeling van de samenwerking en van de wederzijdse administratieve bijstand op het

de toepassing van dit Akkoord mogen de instellingen van beide akkoordsluitende Partijen persoonsgegevens mededelen, met inbegrip van de gegevens over de inkomens van personen die, krachtens hun wetgeving, nodig zijn voor de invordering van de aan de instelling van een van de akkoordsluitende Partijen verschuldigde bedragen, voor de vastlegging van het bedrag van de verschuldigde bijdragen of heffingen, en voor de aanspraak op prestaties bedoeld in artikel 3".

Het Comité meent dat andere overeenkomsten van dit type moeten afgesloten worden om de communicatie van de lidstaten over de inkomsten te optimaliseren.

➤ **Mogelijke oplossingen voor een betere inning van de sociale bijdragen**

• **De instelling van een 6e weg**

Het principe van de 6e weg zou inhouden dat in het geval van een terugbetaling door de fiscale administratie, door de RSZ of door een sociaalverzekeringsfonds, men voorafgaand aan de terugbetaling nagaat of de persoon geen andere schulden heeft ten aanzien van een van deze andere autoriteiten. Als de persoon inderdaad zulke schulden heeft, zou het terug te storten bedrag prioritair gebruikt worden voor een terugbetaling aan deze autoriteiten.

Gelet op de vereiste termijn om dit in te stellen meent het Comité dat de administraties reeds zouden moeten overleggen. Indien nodig, zou de procedure in een eerste fase uitsluitend voor het stelsel der zelfstandigen in werking kunnen worden gesteld, in samenwerking met de fiscale administratie (sociaal statuut der zelfstandigen / fiscale administratie).

In dezelfde geest wenst het Comité ook dat de maatregel die opgenomen is in de regeerakkoord van 1 december 2011 (*"In het kader van de erfenissen zal er een procedure worden ingevoerd om de notarissen in staat te stellen na te gaan of de overledene of zijn erfgenamen sociale of fiscale schulden hebben. Wanneer er geen beroep gedaan wordt op een notaris, zal er een automatische procedure van kennisgeving aan de andere fiscale diensten worden ingevoerd"*) zo snel mogelijk zou ingesteld worden.

• **De implementering van de grensoverschrijdende invordering van de sociale bijdragen**

Er zou moeten worden onderzocht hoe de grensoverschrijdende invordering van de sociale bijdragen van de zelfstandigen op een efficiënte manier kan geïmplementeerd worden, in het bijzonder in het kader van de EG-verordeningen nr. 883/2004 en 987/2009. De grensoverschrijdende invordering zou het mogelijk maken om 'Belgische' bijdrageschulden in te vorderen in een ander land, maar ook voor autoriteiten van andere landen om bijdrageschulden in te vorderen in België. Als dergelijke invordering ingesteld is, moet het RSVZ het contactorganisme zijn ten opzichte van organismen in andere landen. Bovendien moet het Instituut noodzakelijkerwijze investeren, zowel in middelen en personeel voor de oprichting van een speciale cel "grensoverschrijdende invordering" binnen het Instituut zelf. Het is mogelijk dat de Centrale Administratie van het kadaster, de registratie en de domeinen de gedwongen terugvordering op zich neemt.

gebied van de sociale zekerheid, getekend te Parijs op 17 november 2008. Dit akkoord moet nog goedgekeurd worden door de Belgische wet.

- **De fondsen toegang geven tot het centraal bestand van berichten van beslag**

Dit houdt in dat aan de fondsen toegang gegeven wordt tot het centraal bestand van berichten van beslag. Dat zou hen toelaten om indicaties te verkrijgen inzake de opportuniteit van een roerend of onroerend beslag bij bepaalde zelfstandigen.

- **Attestering die een fiscale aftrek mogelijk maakt**

Momenteel kunnen de zelfstandigen slechts hun bijdragen voor het vrij aanvullend pensioen zelfstandigen aftrekken als ze een attest hebben dat ze in orde zijn met hun sociale bijdragen "KB nr. 38". Deze koppeling zou ook moeten ingevoerd worden voor andere aanvullende verzekeringsproducten (cf. groepsverzekering, individuele pensioenverzekering of ook de verzekering gewaarborgd inkomen).

➤ **Artikel 6bis van het ARS**

- **Principe**

Artikel 10, §2, 7° van het KB nr. 38 stelt het volgende :

"De Koning bepaalt de gevallen waarin het sociaal verzekeringsfonds, teneinde misbruiken te voorkomen, een aansluiting kan of moet weigeren evenals de modaliteiten aangaande het toezicht terzake ".

Volgens de voorbereidende werkzaamheden beoogt deze bepaling :

- een beter beheer van de socialezekerheidsbijdragen van de zelfstandigen,
- de vermindering van het contentieux ter zake,
- de strijd tegen de illegale arbeidskrachten en de sociale fraude ("waarbij opgetreden wordt tegen een vorm van legalisering van deze arbeidskrachten die erin bestaat illegalen te doen aansluiten als zelfstandigen door koppelbazen die de sociale zekerheid willen oplichten").

Artikel 6bis van het ARS voert deze bepaling uit door te voorzien dat de fondsen de aansluiting weigeren van vreemdelingen die geen beroepskaart kunnen voorleggen als ze over een beroepskaart moeten beschikken. Het RSVZ maakt deze gegevens over aan de dienst Vreemdelingenzaken en aan de dienst Economische Vergunningen van de FOD Economie (DEV)¹⁴.

Artikel 6bis van het ARS laat toe om een paradoxale situatie te vermijden waarin een persoon zich kan aansluiten terwijl hij of zij geen zelfstandige activiteit in België mag uitoefenen.

Maar het zorgt ook voor nadelen, meer bepaald omdat de weigering tot aansluiting geen weigering van onderwerping inhoudt. De vreemdeling die in een onrechtmatige situatie verkeert en een zelfstandige activiteit uitoefent moet daarom onderworpen worden. Als de betrokkene niet aangesloten is zal hij in de praktijk geen sociale bijdragen kunnen betalen en zijn de fondsen niet bij machte om de verschuldigde bijdragen te vorderen (meer bepaald door het dwangbevel of de 4e weg), wat oneerlijke concurrentie kan teweeg brengen.

¹⁴ Nota aan de socialeverzekeringsfondsen P.735/05/20 van 3 oktober 2005.

Bovendien is deze bepaling niet altijd gemakkelijk te interpreteren omwille van de grote lijst van uitzonderingen.

Tijdens zijn werkzaamheden heeft het Comité vastgesteld dat er reeds maatregelen bestaan die de afwezigheid van een beroepskaart bestraffen. Strafmaatregelen bestaan reeds¹⁵ en er is voorzien dat de ondernemingsloketten de vraag tot inschrijving als handels- of ambachtonderneming of ambacht in de Kruispuntbank Ondernemingen te weigeren als de aanvragende onderneming geen beroepskaart kan voorleggen¹⁶.

Gelet op het voorgaande heeft het Comité over meerdere mogelijkheden nagedacht om dit probleem te verhelpen:

- Aangezien de beroepskaart op zich geen bevoegdheid is van het sociaal statuut der zelfstandigen, stelt het ABC voor om artikel 6bis van het ARS te schrappen. De fondsen zouden evenwel de gevallen waarbij personen geen beroepskaart hebben (het is aan de DEV om te verifiëren of deze persoon al dan niet vrijgesteld is van een beroepskaart en desgevallend gepaste sancties te nemen) overmaken aan de DEV.
In geval van schrapping, moet men evenwel opletten voor het volgende: men moet zeker zijn dat men verschuldigde bijdragen kan innen zonder het risico te lopen om een groter aantal aanvragen bij de Commissie voor Vrijstelling te genereren.
- Het 2^{de} voorstel bestaat erin om de bepaling te behouden terwijl een betere samenwerking tussen de FOD Economie, de ondernemingsloketten en de sociale verzekeringsfondsen voorzien wordt (om aldus de toepassing ervan te vergemakkelijken).

Er dient opgemerkt dat het actieplan 2009-2010 voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude preciseert (punt 1.11 – Oneigenlijk gebruik van het sociaal statuut der zelfstandigen:

*"Niet-EU onderdanen moeten een beroepskaart aanvragen bij de Dienst Economische vergunningen die een onderzoek instelt naar de uit te oefenen activiteit. Een uitwisseling van de resultaten van deze onderzoeken met andere partners zoals RSVZ, Dienst vreemdelingenzaken zou bijdragen tot een vroegtijdige opsporing van een aantal misbruiken"*¹⁷.

¹⁵ Artikel 13 van de wet van 19/02/1965.

¹⁶ Artikel 1 van het KB van 22 juni 2003 betreffende de controletaak van de ondernemingsloketten ter gelegenheid van de inschrijving van handels- of ambachtondernemingen in de Kruispuntbank van Ondernemingen.

¹⁷ Carl Devlies, College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude. Actieplan 2009-2010.

Samenvattende tabel

Onderstaande tabel zet de problemen en de voorgestelde oplossingen naast elkaar.

| | Problemen | Mogelijke oplossingen |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Oneigenlijk gebruik van het sociaal statuut der zelfstandige – fictieve aansluitingen | <p>Betaling van de 1e bijdrage bij de aansluiting</p> <p>Aflevering van een attest tot opening van recht (voor de fictieve aansluitingen met het doel op het bekomen van een recht op geneeskundige verzorging of kinderbijslag)</p> <p>Aflevering van een specifiek attest van aansluiting na het terugsturen van de vragenlijst aan het RSVZ (ter bestrijding van fictieve aansluitingen die als doel hebben een verblijfsvergunning te bekomen).</p> <p>Toepassing van de bestaande sancties (cf. Sociaal Strafwetboek).</p> <p>In het KB nr. 38 administratieve sancties voorzien in geval van fictieve aansluiting</p> |
| 2 | Misbruik van het statuut van zelfstandige in bijberoep | <p>In het KB nr. 38 administratieve sancties voorzien in geval van fictieve aansluiting</p> <p>Mogelijke oplossingen met het oog op het bestrijden van het misbruik van het statuut van zelfstandige in bijberoep.</p> |
| 3 | Toepassing van de Verordeningen (EG) nr. 883/2004 en 987/2009 | Betere overdracht van de inkomsten tussen de Lidstaten (Cf. via de toepassing van Richtlijn 2011/16/EU en het sluiten van overeenkomsten). |
| 4 | Fictieve stopzetting van activiteit – Wijziging van categorie | <p>De bepalingen van het begin van activiteit wijzigen</p> <p>Toepassing van de bestaande sancties (Cf. Sociaal Strafwetboek)</p> |
| 5 | Ongerechtvaardigde aanvragen tot vrijstelling als gevolg van een fraude | Mogelijkheid om de beslissingen van de Commissie tot vrijstelling van bijdragen te herzien. |

Besluit

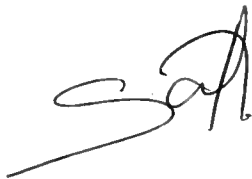
Tijdens zijn werkzaamheden heeft het Comité geoordeeld om prioriteit te geven aan de bestrijding van de sociale fraude en social engineering. De regeerakkoord van 1 december 2011 legt eveneens de nadruk op het belang van de strijd tegen deze fenomenen.

In deze context wenst het ABC in het voorliggend tussentijds verslag mogelijke oplossingen voor te stellen om deze fenomenen in het kader van het sociaal statuut der zelfstandigen te bestrijden. Deze voorstellen zullen verfijnd en becijferd worden in een eindverslag.

Om de maatregelen betreffende sociale fraude te optimaliseren, meent het Comité dat het van het allergrootste belang is om de inspectiediensten van het RSVZ te versterken.

Het Comité wenst ten slotte iedereen te bedanken die deelgenomen heeft aan zijn werkzaamheden, zowel de leden van het Comité als personeel van het RSVZ (in het bijzonder de vertaaldienst, VOB, juridische dienst en statistieken) en het RIZIV.

Namens het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, op 26 januari 2012:



Muriel GALERIN,
Secretaris



Anne VANDERSTAPPEN,
Voorzitter

Inhoudsopgave

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Inleiding..... | 2 |
| Inventaris van de problemen | 3 |
| • <i>Oneigenlijk gebruik van het sociaal statuut der zelfstandige - Fictieve aansluitingen</i> | 3 |
| • <i>Het misbruik van het statuut van zelfstandige in bijberoep</i> | 4 |
| • <i>Toepassing van de Verordeningen (EG) nr. 883/2004 en 987/2009</i> | 5 |
| • <i>Het misbruik van het statuut van kunstenaar</i> | 7 |
| • <i>Fictieve stopzetting van activiteit – Fictieve verandering van categorie</i> | 7 |
| • <i>Onterechte aanvragen voor vrijstelling</i> | 7 |
| Mogelijke oplossingen | 8 |
| ➤ Mogelijke oplossingen om de sociale fraude en de social engineering te bestrijden..... | 8 |
| • <i>Betaling van de eerste bijdrage op het ogenblik van de aansluiting</i> | 8 |
| • <i>Wijziging van het toepassingsgebied van de administratieve geldboetes</i> | 9 |
| • <i>Het bestrijden van het misbruik van het statuut van zelfstandige in bijberoep bestrijden</i> | 10 |
| • <i>Aflevering van het specifiek aansluitingsattest</i> | 11 |
| • <i>Begin van activiteit</i> | 11 |
| • <i>Commissie voor de vrijstelling van bijdragen – Herziening van de beslissingen van de CVB</i> | 12 |
| • <i>Betere overdracht van de inkomsten tussen Lidstaten</i> | 12 |
| ➤ Mogelijke oplossingen voor een betere inning van de sociale bijdragen..... | 13 |
| • <i>De instelling van een 6e weg</i> | 13 |
| • <i>De implementering van de grensoverschrijdende invordering van de sociale bijdragen</i> | 13 |
| • <i>De fondsen toegang geven tot het centraal bestand van berichten van beslag</i> | 14 |
| • <i>Attestering die een fiscale aftrek mogelijk maakt</i> | 14 |
| ➤ Artikel 6bis van het ARS | 14 |
| • <i>Principe</i> | 14 |
| Samenvattende tabel..... | 16 |
| Besluit | 17 |
| Inhoudsopgave | 18 |