



# STRATEGISCH PLAN

Strijd tegen sociale fraude en  
sociale dumping - Regering De Croo I



# INHOUD

<b>VOORWOORD</b>	<b>6</b>
<b>WAAROM EEN STRATEGISCH PLAN - STRIJD TEGEN SOCIALE FRAUDE EN SOCIALE DUMPING</b>	<b>9</b>
<b>HOE GAAN WE DE SOCIALE FRAUDE AANPAKKEN?</b>	<b>13</b>
<b>Beleid</b>	<b>14</b>
I. Een risico georiënteerde en evidence-based aanpak.....	14
<b>Preventie, controle en handhaving</b>	<b>15</b>
II. De samenhang tussen de interventiemix, de werkgeverspiramide en de handavingsketen .....	15
III. Technologische ontwikkelingen .....	17
Digitalisering & uniformisering van de processen.....	17
Datamining/datamatching.....	17
Gegevensuitwisseling .....	18
IV. Continuering betekent investeren in mensen en middelen .....	19
V. Geïntegreerde en integrale sectorale aanpak van de prioritaire fraudefenomenen.....	19
VI. Programmawerking.....	20
VII. Internationalisering, flexibilisering en (arbeids)migratie.....	21
VIII. De samenwerking versterken .....	21
<b>Conclusie: een maatschappelijke impact realiseren</b>	<b>23</b>
<b>WAT GAAN WE PRIORITAIR AANPAKKEN: STRATEGISCHE OBJECTIEVEN (SO)</b>	<b>24</b>
Strijd tegen sociale dumping.....	25
Strijd tegen niet-aangegeven arbeid .....	25
Strijd tegen bijdragefraude.....	26
Strijd tegen uitkeringsfraude.....	26
Strijd tegen mensenhandel en economische uitbuiting .....	27
Een inclusieve arbeidsmarkt die de veiligheid en de gezondheid op het werk garandeert voor alle werknemers .....	28
<b>Opvolgingsprocedure</b>	<b>28</b>
<b>BIJLAGE: “WETENSCHAPPELIJKE ONDERBOUWING” VAN HET STRATEGISCH PLAN 2022-2025</b>	<b>29</b>
<b>Traject</b>	<b>29</b>
Bevraging stakeholders.....	29
Risico-evaluatie .....	30
<b>Onderbouwing</b>	<b>34</b>
Programmawerking.....	34

Evidence-based .....	34
Datamining/datamatching.....	34
Interventiemix .....	35
Holistische aanpak.....	35
<b>Fraudefenomenen</b>	<b>37</b>
Sociale Dumping .....	37
Niet-aangegeven arbeid.....	48
Mensenhandel & Economische Uitbuiting (incl. Grootstedenproblematiek).....	52
Uitkerings- & domicilie fraude.....	56
Bijdragefraude.....	58
Geneeskundige zorgen .....	60
<b>Sectorale aanpak</b>	<b>61</b>



# VOORWOORD

De maatschappij wordt steeds meer met complexe fraudefenomenen- en constructies geconfronteerd. Om deze efficiënt aan te pakken, is een strategisch, multidisciplinair en integraal optreden nodig. Elk jaar komt de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) daarom met een operationeel actieplan dat de strategische doelstellingen en de prioritaire acties vastlegt. Voor het eerst publiceert SIOD daarnaast een ambitieus overkoepelend strategisch plan, dat zich toespitst op de periode 2022-2025.

Wetenschappelijke onderbouwing, programmawerking en samenwerking zijn de sleutelbegrippen doorheen dit strategisch plan. Ze moeten ervoor zorgen dat de SIOD haar jaarlijkse operationele actieplannen kan enten op het beleid en de strategie die in dit plan uitgetekend worden.

De programmawerking, een nieuw gegeven sinds 2020, houdt in dat er wordt toegewerkt naar overkoepelende strategische doelstellingen via interne coherentie en synergiën. Dat moet een logische samenhang creëren tussen verschillende projecten en leiden tot een grotere maatschappelijke impact van de sociale fraudebestrijding.

Het strategisch plan 2022-2025 vormt eveneens het sociale luik van het Actieplan van het College in de strijd tegen de fiscale en sociale fraude. Met het oog op een optimale coördinatie en samenwerking, zijn SIOD en de sociale inspectiediensten vast vertegenwoordigd in het overleg binnen het College. Binnen het College geven ze via concrete samenwerking mee vorm aan het gecoördineerde fraudebeleid van de federale regering.

Ook de internationale dimensie is onmiskenbaar aanwezig in de partnerschappen die de SIOD aangaat. In dat opzicht is het signaal van de Nationale Arbeidsraad belangrijk, die een intensievere samenwerking met de European Labour Organisation voluit mee onderschrijft. België zal in 2024 overigens een centrale rol opnemen op Europees niveau, wanneer België het voorzitterschap van de Europese Unie overneemt.

De noodzaak om interdisciplinair te werken, ligt aan de basis van de essentiële toevoeging van een 7e strategische doelstelling: een inclusieve arbeidsmarkt met gezonde en veilige werkplekken, waar het welzijn van de werknemers wordt gegarandeerd. We kunnen immers niet heen rond het feit dat sociale fraude, sociale dumping en economische uitbuiting vaak hand in hand gaan met het inbreuken op de regelgeving die gezondheid, veiligheid en welzijn op het werk centraal stelt.

In het plan komt duidelijk naar voor dat het succes van fraudebestrijding niet enkel kan afgemeten worden in functie van de opbrengsten. Positieve effecten van controles door inspectiediensten zonder directe budgettaire opbrengst, zoals bij de Inspectie Toezicht op het Welzijn op het Werk het geval is, mogen niet over het hoofd worden gezien.

Een strategisch plan bestrijding sociale fraude zou niet volledig zijn zonder de nodige aandacht voor preventie en begeleiding. Daarom wordt in dit plan onder meer voorzien in de evaluatie van het Charter afgesloten tussen de ondernemers- en zelfstandigenorganisatie en de sociale inspectiediensten. Sociale fraudebestrijding wordt samen met alle actoren op het terrein gerealiseerd. Iedereen heeft immers baat bij een eerlijke concurrentie tussen de verschillende actoren: ondernemers, zelfstandigen, werkgevers en werknemers.

Daarnaast maakt het plan ook een onderscheid tussen fraude en onvrijwillige vormen van overtredingen. De reactie van de inspectiediensten en justitie zal dan ook geval per geval anders zijn. Concreet betekent dit dat elke overtreder weliswaar onderhevig is aan zowel preventie, detectie, opsporing, sanctionering en invordering, maar welke specifieke maatregel wordt opgelegd, zal afhankelijk zijn van de reden en karakteristieken van de overtreding.

Dit plan van de federale regering vormt de leidraad voor de strijd tegen sociale fraude in de komende jaren. Het plan kwam tot stand dankzij de expertise en de inzichten van de SIOD, de steun en inbreng vanwege de verschillende sociale inspectiediensten en de sociale partners en werd uiteindelijk ook goedgekeurd door het voltallige Strategische Comité.



**Pierre-Yves Dermagne**

Vice-eersteminister en minister  
van Economie en Werk



**Frank Vandebroucke**

Vice-eersteminister en minister van Sociale  
Zaken en Volksgezondheid



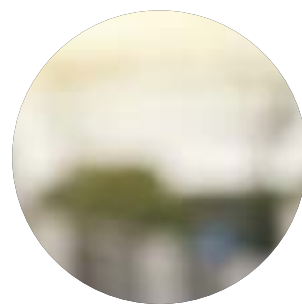
**Vincent Van Quickenborne**

Vice-eersteminister en minister van  
Justitie en Noordzee



**David Clarinval**

Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's  
en Landbouw, Institutionele Hervormingen en  
Democratische Vernieuwing



**“Samen werken aan een samenleving  
waar eerlijk en veilig werken loont en  
sociale fraude geen plaats kent.”**



# WAAROM EEN STRATEGISCH PLAN - STRIJD TEGEN SOCIALE FRAUDE EN SOCIALE DUMPING

Dit Strategisch Actieplan stelt, zoals voorzien in artikel 2 van het Sociaal Strafwetboek, voor een periode van 4 jaar en rekening houdende met de bestuursovereenkomsten van de Openbare Instellingen van de Sociale Zekerheid en de federale overheidsdiensten, het strategisch referentie- en beleidskader vast voor de strijd tegen de sociale fraude<sup>1</sup>. Dit Strategisch Plan is voorbereid door het Strategisch Comité van de SIOD<sup>2</sup> en is deels gebaseerd op een risico-evaluatie o.b.v. een survey ingevuld door diverse stakeholders (sociale inspectiediensten, sociale partners, Federale Politie, Raad van Auditeurs, academische wereld<sup>3</sup>). Het plan wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Ministerraad.

Dit Strategisch Plan vormt tevens het sociaal luik van het Actieplan van het College in de strijd tegen de fiscale en sociale fraude<sup>4</sup>. Het richt zich naar alle betrokken actoren in de strijd tegen sociale fraude, inzonderheid de sociale inspectiediensten, die dit plan als leidraad dienen te gebruiken in hun strijd tegen de sociale fraude. Conform artikel 2 van het Sociaal Strafwetboek wordt het Strategisch Plan jaarlijks geconcretiseerd in operationele actieplannen<sup>5</sup>.

Het is zinvol om toe te lichten waarom sociale fraude moet bestreden worden, alvorens te focussen op hoe dat zal gebeuren en wat de strategische beleidsprioriteiten tijdens deze periode zullen zijn<sup>6</sup>.

*Sociale fraude is een maatschappelijke realiteit.*

De diverse schattingen omtrent de omvang van de zwarte economie tonen aan dat een exacte omvang van sociale fraude moeilijk te becijferen is.

*De strijd tegen sociale fraude en sociale dumping wordt opgevoerd en versterkt omdat sociale fraude het draagvlak van onze sociale zekerheid – die alle Belgen nauw aan het hart ligt en een belangrijke pijler van onze democratie vormt – aantast, de goede werking van de arbeidsmarkt belemmert, de economie verstoort en tot oneerlijke concurrentie leidt die nefast is voor het aantal banen en de kwaliteit ervan. Sociale fraude ondermijnt de solidariteit, de basis van ons welvaartsstelsel. Daarom moet sociale fraude met zijn vele verschijningsvormen hard en kordaat worden aangepakt, of het nu bijdrage-, uitkerings- of grensoverschrijdende sociale fraude betreft.*

1 *Het strategisch plan houdt rekening met het Regeerakkoord en de verschillende beleidsverklaringen van de Ministers bevoegd voor Sociale Fraudebestrijding. Naast een eerste input van de diverse stakeholders werden deze ook betrokken in het verder traject. Het ontwerp Strategisch plan werd toegelicht bij de Nationale Arbeidsraad, het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en KMO & de Raad van Arbeidsauditeurs.*

2 *Art. 4 Sociaal Strafwetboek: Het strategisch comité van SIOD is samengesteld uit: 1° het regeringslid dat bevoegd is voor de bestrijding van sociale fraude of zijn vertegenwoordiger; 2° de ministers bevoegd voor Sociale Zaken, Werk Justitie en Zelfstandigen of hun vertegenwoordiger; 3° de directeur van de SIOD; 4° de administrateurs-generaal van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, het Rijksinstituut voor de sociale verzekering der zelfstandigen, de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening en het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering; 5° de voorzitter van het directiecomité van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg; 6° de procureur-generaal aangesteld door het College van procureurs-generaal;*

3 *Risico- evaluatie: zie bijlage*

4 *Cfr. Advies NAR 2021 - 156 betreffende het Strategisch Plan Sociale fraudebestrijding 2022-2025 dd. 16/11/2021.*

5 *Cfr. Advies academici nr. 1/2021 inzake Strategisch Plan sociale fraudebestrijding dd. 12/10/2021 en Advies HRZKMO over het ontwerp van het Strategisch Plan 2022 – 2025 dd. 16/11/2021.*

6 *Zie hiervoor ook de theorie van de "golden circle van Simon Sinek" <https://www.youtube.com/watch?v=5wsybl79Ruk>*

*De strijd tegen sociale fraude en sociale dumping wordt opgevoerd en versterkt omdat we als Regering niet kunnen aanvaarden dat de loon- en arbeidsvoorwaarden en de sociale zekerheidsregels niet gerespecteerd en nageleefd worden.*

*“Werk is niet alleen een kwestie van geld; het heeft ook alles met mensenrechten te maken. Er kan maar sprake zijn van waardig werk als de rechtvaardigheid en de waardigheid die iedereen binnen zijn functie wenst, gewaarborgd zijn. In de 21<sup>ste</sup> eeuw gaat het om het hebben van een job, maar niet tegen gelijk welke prijs en in gelijk welke omstandigheden<sup>7</sup>.”*

Sociale fraude bestrijden is evenwel niet alleen de inkomenspositie van de werknemers beschermen, het is ook een rechtvaardige houding aannemen ten aanzien van alle ondernemingen die wel de spelregels volgen (het vrijwaren van de eerlijke concurrentie)<sup>8</sup>.

Zonder het eerlijk speelveld brengen we niet alleen de betaalbaarheid van onze sociale zekerheid, de solidariteit, maar ook de interne markt zelf in gevaar. Als we de vruchten van een eerlijke concurrentie willen blijven plukken, dan moeten de misbruiken eruit. Doen we dat niet, komt het draagvlak binnen de maatschappij onder druk te staan. Bovendien moeten in moeilijke economische tijden na de Pandemicrisis de ondernemingen en zelfstandigen met gelijke wapens de concurrentiestrijd kunnen aangaan.

*De strijd tegen sociale fraude en sociale dumping wordt opgedreven en versterkt omdat elke vorm van fraude de rechtvaardigheid van het systeem ondermijnt.*

Om deze redenen maakt het Regeerakkoord van de Regering De Croo I<sup>9</sup> duidelijke beleidskeuzes: *“De aanpak van sociale dumping en sociale fraude blijft een prioriteit voor de regering. Daarnaast zal de regering ook de strijd opvoeren tegen sociale fraude binnen de uitkeringsstelsels en tegen het zwartwerk<sup>10</sup>”.*

Fraude is een misdrijf. Misdrijven moeten we blijven aanpakken zodat iedereen die het nodig heeft, op onze solidariteit kan blijven rekenen. Wie fraudeert, moet op de blaren zitten.

De Belgische handhavingsdiensten staan momenteel aan de top binnen Europa inzake fraudebestrijding. Om deze koppositie te behouden, moeten we dan ook de komende jaren keuzes maken en investeren (in mensen en middelen, in gegevensuitwisseling, een transparant reglementair kader met duidelijke regels ...). Het is eigen aan fraudeurs dat zij zich aanpassen en altijd de zwakste schakel zoeken binnen de keten. De uitdaging bestaat erin voor de handhavingsdiensten om slimmer en sneller te zijn dan de fraudeurs.

Elke euro die we kunnen ophalen met de strijd tegen sociale fraude kunnen we terug investeren in een sociaal beleid, in de sociale zekerheid, waardoor ook het concurrentievermogen van de ondernemingen die de spelregels wel naleven versterkt wordt<sup>11</sup>. Tijdens de eerste legislatuur van de looptermijn van dit strategisch plan beogen we op zijn minst 1 miljard meer opbrengsten (zowel fiscaal als sociaal) te genereren. Dit plan bundelt de inspanningen op sociaal vlak om deze doelstelling te realiseren. Fraudebestrijding mag echter niet afgemeten worden in functie van haar opbrengsten alleen. De bestrijding van sociale fraude vertrekt vanuit het stellen van correcte prioriteiten

7 IAB, *Agenda global pour l'emploi : résumé, Forum global sur l'emploi, Genève, p. 5, 1-3 novembre 2001.*

8 Cfr. Advies HRZKMO over het ontwerp van het Strategisch Plan 2022 - 2025 dd. 16/11/2021.

9 [https://www.premier.be/sites/default/files/articles/accord\\_de\\_gouvernement\\_-\\_Regeerakkoord.pdf](https://www.premier.be/sites/default/files/articles/accord_de_gouvernement_-_Regeerakkoord.pdf)

10 Regeerakkoord 30 september 2020, p. 20.

11 Cfr. Advies HRZKMO over het ontwerp van het Strategisch Plan 2022 - 2025 dd. 16/11/2021.

en het nemen van de juiste maatregelen en acties; niet vanuit een budgettair doel. Door een doelgerichte aanpak willen we fraude maximaal tegengaan of waar mogelijk stopzetten omdat dit maatschappelijk relevant is, de verzorgingsstaat en de publieke financiën in het algemeen versterkt.

Ook dat is een kwestie van rechtvaardigheid: als iedereen zijn sociale bijdragen correct betaalt en elke uitkeringsgerechtigde de wettelijke voorwaarden vervult, dan genereert dit extra inkomsten en een besparing op de uitgaven. Dan kan de sociale zekerheid beter en gericht worden ingezet voor de burgers die het echt nodig hebben.

Sociale fraudebestrijding vormt daarom niet het sluitstuk van de begroting.

**Een doeltreffende fraudebestrijding omvat noodzakelijkerwijs het preventieve aspect<sup>12</sup>.** Daarom mogen de potentiële positieve effecten van "niet-financiële" inspectiediensten, zoals bijvoorbeeld de inspectie Toezicht op het Welzijn op het Werk, niet over het hoofd worden gezien.

Hoe succesvoller de sociale fraudebestrijding is en wordt, hoe meer het bedrag afkomstig van sancties/boeten zal afnemen. De inkomsten uit sociale bijdragen zullen daarentegen toenemen. Er kunnen geen stijgingen van beide plaatsvinden.

Een verhoging van de inkomsten uit sociale bijdragen en belastingen van geregulariseerde werknemers zal leiden tot een daling van de inkomsten uit boeten/sancties. Daarin schuilt ook de meerwaarde van een strategie gericht op het voorkomen van sociale fraude.

Met dit strategisch plan geloven wij als Regering De Croo I in een aanpak die maatschappelijke impact (maatschappelijk effect) nastreeft. Het maatschappelijk bewustzijn moet groeien dat sociale fraude niet loont.

**De Regering wil door middel van de diverse acties een gelijk speelveld voor alle bedrijven en zelfstandigen en hun werknemers realiseren (loyale concurrentie vrijwaren)<sup>13</sup>, de sociale zekerheid vrijwaren door de correcte inning van de sociale zekerheidsbijdragen (principe van solidariteit). Met haar acties wil de Regering zorgen voor de correcte uitbetaling van lonen en uitkeringen aan werknemers en rechthebbenden en streeft zij naar een inclusieve arbeidsmarkt die de veiligheid, welzijn en gezondheid op het werk garandeert voor alle werknemers. Streefdoel moet zijn dat in onze maatschappij sociale fraude en sociale dumping niet wordt getolereerd en eerlijk werken en eerlijk ondernemen<sup>14</sup> wordt beloond.**

En zo kan tegelijk ook voor een deel worden bijgedragen aan het bereiken van een werkzaamheidsgraad van tenminste 80%.

<sup>12</sup> Cfr. Advies ABC 2021/23 betreffende het Ontwerp van Strategisch Plan voor sociale fraudebestrijding Periode 2022-2025 dd. 16/11/2021 en Advies NAR 2021 - 156 betreffende het Strategisch Plan Sociale fraudebestrijding 2022-2025 dd. 16/11/2021.

<sup>13</sup> Cfr. Advies HRZKMO over het ontwerp van het Strategisch Plan 2022 - 2025 dd. 16/11/2021.

<sup>14</sup> Cfr. Advies HRZKMO over het ontwerp van het Strategisch Plan 2022 - 2025 dd. 16/11/2021.



# HOE GAAN WE DE SOCIALE FRAUDE AANPAKKEN?

Het Sociaal Strafwetboek legt vast dat het beleid van de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude wordt bepaald door de Ministerraad, die de ministers bevoegd voor Sociale Zaken, Werk, Justitie, Zelfstandigen en de Bestrijding van de sociale fraude met de uitvoering ervan belast. Dit beleid wordt door deze ministers meegedeeld aan de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)<sup>15</sup>.

De SIOD speelt dus een essentiële rol bij de uitvoering van dit beleid, met name door de (preventieve) acties die nodig zijn voor de uitvoering ervan te begeleiden en uit te voeren. Daartoe verricht zij ook studies over het probleem van de illegale tewerkstelling en de sociale fraude, waardoor de te nemen maatregelen beter kunnen worden gericht. Ook ontwikkelt zij een visie en bereidt zij strategieën voor om sociale fraude tegen te gaan. Ten slotte bereidt zij ook samenwerkingsprotocollen voor tussen de federale overheid en de Gewesten om zo de gecoördineerde aanpak van sociale fraude en de controles inzake illegale arbeid te optimaliseren en organiseert zij structureel overleg met de diverse betrokken instellingen waaronder de regio's<sup>16,17</sup>.

Voor de vertaalslag van deze strategieën op het terrein spelen de verschillende operationele inspectiediensten (RIZIV, RSVZ, RVA, RSZ, TSW, TWW, ...), de partners van de SIOD, een essentiële rol.

Door middel van acties van de sociale inspectiediensten en het Arbeidsauditoraat wordt een strikte en afdruipende controle uitgerold met betrekking tot sociale dumping en sociale fraude.

In dit strategisch plan worden meerdere uitdagingen geformuleerd die doorheen de aanpak van meerdere fenomenen heen lopen en transversaal moeten genoemd worden. Deze worden gebundeld in drie categorieën: (1) beleid; (2) preventie, controle en handhaving; (3) samenwerking.

- **Beleid**
  - I. Een risico georiënteerde en evidence based (wetenschappelijke) aanpak
- **Preventie, controle en handhaving**
  - II. De samenhang tussen de interventiemix en de handavingsketen
  - III. Technologische ontwikkelingen
  - IV. Continuering betekent investeren in mensen en middelen
- **Samenwerking**
  - V. Geïntegreerde en integrale sectorale aanpak van de prioritaire fraudefenomenen
  - VI. Programmawerking
  - VII. Internationalisering en (arbeids)migratie
  - VIII. (Internationale) samenwerking op bestuurlijk en strafrechtelijk vlak

<sup>15</sup> Art. 2 SSW.

<sup>16</sup> Cfr. Advies HRZKMO over het ontwerp van het Strategisch Plan 2022 - 2025 dd. 16/11/2021 en Advies NAR 2021 - 156 betreffende het Strategisch Plan Sociale fraudebestrijding 2022-2025 dd. 16/11/2021.

<sup>17</sup> Art. 3 SSW.

# Beleid

## I. Een risico georiënteerde<sup>18-19</sup> en evidence-based aanpak

Er is meer en meer sprake van *georganiseerde sociale* (en fiscale) fraude die frequent de vorm van mensenhandel en economische uitbuiting aanneemt.

Gelet op het beperkt aantal sociaal inspecteurs (ongeveer een 1000 tal op het terrein) beoogt dit strategisch plan zich **te focussen op de prioritaire fraude-fenomenen zoals sociale dumping, niet aangegeven arbeid, uitkeringsfraude, bijdragefraude, ...** vanuit een meerjaren-aanpak. Bovendien moet het antifraudebeleid georiënteerd worden op risicobeheersing of -vermijding.

Frauduleuze en bij uitstek criminele praktijken (fraudefenomenen) moeten zo vroeg mogelijk vastgesteld worden om vervolgens de meest passende middelen in te zetten in functie van de vastgestelde risico's: *bijvoorbeeld mensenhandel en economische uitbuiting*.

Voor de aanpak van bestaande en nieuwe fraudefenomenen moet nog meer gebruik gemaakt worden van recente onderzoeksresultaten en professionele expertise. Evidence-based werken betekent concreet dat beslissingen genomen worden op basis van de meest recente en kwaliteitsvolle informatie voorhanden<sup>20</sup>.

De komende jaren moet nog meer worden ingezet op het meer wetenschappelijk onderbouwen van de fraudebestrijding, zowel op het vlak van de analyses als van de mogelijke werkmethodes voor de aanpak van de fraudefenomenen<sup>21</sup>.

Finaliteit moet zijn om de *juiste controles op de juiste plaats op het juiste moment te verrichten om zo veel mogelijk fraude op te sporen of te voorkomen*.

Meten is weten. De Regering De Croo I zal een haalbaarheidsstudie uitvoeren om op recurrente basis de omvang van de sociale fraude (zowel nationaal als internationaal) en de sociale dumping in kaart te brengen<sup>22</sup>. Dit moet toelaten om evoluties omtrent de omvang van sociale fraude op de voet te volgen.

18 Stefanov, R., Mineva, D. & Karaboev, S. (2018). *Toolkit on risk assessments for more efficient inspections as a means to tackle undeclared work*. Luxembourg: Publications Office of the European Union (European Platform Undeclared Work).

19 Williams, C. & Horodnic, I.A. (2020). *Horizon scanning: early warning signals of future trends in undeclared work*. European Platform tackling Undeclared Work.

20 Cfr. Advies HRZKMO over het ontwerp van het Strategisch Plan 2022 - 2025 dd. 16/11/2021.

21 Cfr. Advies NAR 2021 - 156 betreffende het Strategisch Plan Sociale fraudebestrijding 2022-2025 dd. 16/11/2021 en art 3, 7° SSW.

22 Cfr. Advies HRZKMO over het ontwerp van het Strategisch Plan 2022 - 2025 dd. 16/11/2021.

## Preventie, controle en handhaving

### II. De samenhang tussen de interventiemix, de werkgeverspiramide en de handhavingsketen

Inzetten op de gehele handhavingsketen<sup>23</sup> met een mix van interventies in een multidisciplinaire samenwerking en met een gedifferentieerde aanpak van overtreders (cfr. de werkgeverspiramide<sup>24</sup>) draagt bij tot een hogere impact van de inzetbare capaciteit.

Het gebruik van een interventiemix betekent kiezen voor een gedifferentieerde aanpak van overtreders. Concreet betekent dit dat elke overtreder onderhevig is aan zowel preventie, detectie, opsporing, sanctionering en invordering. Welke specifieke maatregel wordt opgelegd, is echter ook afhankelijk van de reden en karakteristieken van de overtreding<sup>25</sup>.

Een mix aan interventietechnieken draagt bij tot een hogere *impact* van de ingezette capaciteit. Bovendien wordt ernaar gestreefd om via een *mix* aan instrumenten in te werken op oorzaken van sociale fraude<sup>26</sup>. Terzelfdertijd dient het aangeven van niet-aangegeven arbeid ook gestimuleerd te worden via *verschillende interventies*.

De Hoge Raad en de NAR zijn grote voorstanders van het gebruik van de interventiemix waarbij het soort van maatregelen of interventies wordt afgestemd op de motieven en karakteristieken van de overtreders en overtredingen. Het onderscheid tussen fraude en onvrijwillige vormen van overtredingen moet in de interventiekeuzes meegenomen worden<sup>27</sup>.

Door een systemische aanpak waarbij de regelgeving kwalitatief en ondubbelzinnig is, alle actoren preventief en repressief optreden, de pakkans voldoende groot is en het sanctioneringsbeleid afgestemd is, moet het maatschappelijk bewustzijn groeien dat fraude niet getolereerd wordt.

Tegelijk moet de bestrijding van sociale fraude ook betekenen dat we het plegen ervan minder aantrekkelijk maken om zo de eerlijke concurrentie te garanderen voor onze bedrijven. Deloyale concurrentie zal om deze reden dan ook hard aangepakt worden<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> De handhavingsketen omvat diverse schakels van: preventie, detectie, controle, sanctionering en invordering.

<sup>24</sup> De werkgeverspiramide, gebaseerd op de theorie van responsieve regulering van Ian Ayres en John Braithwaite (1992) geeft enerzijds verschillende types werkgevers weer, naargelang hun motivatie om zich aan de regelgeving te houden. Aan de basis van de piramide bevinden zich de werkgevers die zich aan de wet willen en kunnen houden. De meeste werkgevers vallen binnen deze categorie. Helemaal bovenaan de piramide bevinden zich werkgevers die zich wetens en willens niet aan de regelgeving houden, de zogenaamde criminele werkgevers. Daartussen bevinden zich werkgevers die zich aan de wet willen houden, maar dit (nog) niet kunnen (bv. door gebrek aan kennis), werkgevers die zich niet aan de wet willen houden en werkgevers die de regelgeving af en toe bewust overtreden. Dit model kan ook toepast worden op zelfstandige ondernemers (zonder personeel). Uit de wetenschappelijke literatuur en benchmarking blijkt het belangrijk om interventies te koppelen aan motieven en karakteristieken van overtreders en overtredingen. Hoewel hier uiteraard uitzonderingen op bestaan, is de algemene regel dat de meeste inspectie-aandacht en de zwaarste interventies en straffen voorbehouden zijn voor de werkgevers die hoger staan in de piramide. Om dit efficiënt te kunnen uitvoeren, is een integrale aanpak nodig, waarbij aandacht nodig is voor multidisciplinaire samenwerking.

<sup>25</sup> Zo zullen er andere maatregelen genomen worden voor mensen die de wet wel willen volgen maar dit niet kunnen (bv. omwille van onwetendheid) dan voor mensen die wetens en willens frauderen. In dezelfde lijn zullen de maatregelen voor herhaalde overtreders verschillen van deze voor personen of ondernemingen die voor de eerste keer een overtreding begaan.

<sup>26</sup> De NAR dringt er ook op aan dat in het praktische optreden een evenwicht wordt gevonden tussen preventie en bestraffing. Zie bovengenoemd advies NAR 2021 - 156 betreffende het Strategisch Plan Sociale fraudebestrijding 2022-2025 dd. 16/11/2021, blz. 5. Ook de Hoge Raad formuleert een gelijkaardig advies. Zie Advies HRZKMO over het ontwerp van het Strategisch Plan 2022 - 2025 dd. 16/11/2021, blz. 3.

<sup>27</sup> Zie Advies HRZKMO over het ontwerp van het Strategisch Plan 2022 - 2025 dd. 16/11/2021, blz.3 en Advies NAR 2021 - 156 betreffende het Strategisch Plan Sociale fraudebestrijding 2022-2025 dd. 16/11/2021, blz. 5.

<sup>28</sup> Cfr. Advies HRZKMO over het ontwerp van het Strategisch Plan 2022 - 2025 dd. 16/11/2021.

De komende jaren zal hierop verder ingezet worden o.a. door het versterken van preventie (bv. dankzij informatiecampagnes, de informerende rol van sociale inspectiediensten)<sup>29</sup>, detectie (bv. datamining, datamatching, ...), doelgerichte controles (de juiste controles gericht op de juiste doelgroep), adequate sanctionering en betere invordering. Deze aspecten kunnen verder uitgewerkt worden in bijvoorbeeld uniforme controlemethodieken, checklists, ... . Bovendien zijn deze aspecten eveneens opgenomen in het Charter met ondernemingen. Dit Charter met ondernemingen dd. 09/03/2018 wordt in 2022 geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie zal dit Charter eventueel in samenwerking met alle stakeholders bijgestuurd worden.

De NAR vraagt ook specifieke aandacht voor de preventie en bestrijding van sociale fraude bij de uitvoering van het nationale herstel- en veerkrachtplan (bijvoorbeeld: sociale clausules in overheidsinvesteringen voor de renovatie van bestaande gebouwen)<sup>30</sup>.

*Inzetten op preventieve maatregelen en gezamenlijke preventieve activiteiten is een absolute meerwaarde bij het voorkomen van sociale fraude<sup>31</sup>.*

Het communiceren over de resultaten van sociale fraudebestrijding<sup>32</sup> moet het ontradend effect voor het plegen van sociale fraude eveneens maximaliseren. Verscheidene internationale organisaties (bijvoorbeeld ELA via het Platform UDW; SZW in Nederland) wijzen op het nut om de zichtbaarheid te verhogen wat een impact kan hebben op het gedrag (zoals bijvoorbeeld de perceptie dat er slechts een klein risico is dat men gecontroleerd kan worden) en aldus een belangrijk preventief effect hebben. Duidelijke en eenduidige externe communicatie zal dus niet enkel een rol spelen in termen van informatie en ontrading, maar kan ook bijdragen tot maatschappelijke steun en instemming. De sociale partners en de meewerkende instellingen (bv. uitbetalingsinstellingen, verzekeringsfondsen, ...) kunnen hierbij ook een belangrijke rol vervullen.

---

29 In dit verband acht ABC het wenselijk dat de inspectiediensten voldoende aandacht besteden aan preventieve en ondersteunende acties - zie bovengenoemd advies blz. 2.

30 Zie het hierboven geciteerde advies, blz. 9.

31 Cfr. Advies ABC 2021/23 betreffende het Ontwerp van Strategisch Plan voor sociale fraudebestrijding Periode 2022-2025 dd. 16/11/2021 en Advies NAR 2021 - 156 betreffende het Strategisch Plan Sociale fraudebestrijding 2022-2025 dd. 16/11/2021

32 Cfr. Advies HRZKMO over het ontwerp van het Strategisch Plan 2022 - 2025 dd. 16/11/2021.



### III. Technologische ontwikkelingen

#### Digitalisering & uniformisering van de processen

De Regering zal verder investeren in de professionalisering en de modernisering (digitalisering) van de sociale inspectiediensten. Voldoende ondersteunen en versterken van de sociale inspectiediensten, zowel op het vlak van tools, als op het vlak van gegevensuitwisseling, is daarbij het doel.

Technologische ontwikkelingen gaan razendsnel en fraudeurs maken hier gretig gebruik van. Cybercrime en identiteitsdiefstal zijn voorbeelden van fraude die worden gefaciliteerd door ICT-ontwikkelingen en waar nog geen passend antwoord op bestaat. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden, moet vooruitgekeken worden. Temeer omdat er ook nieuwe methodes ontstaan om fraude te bestrijden. Vooral op het gebied van fraudedetectie is de technologische vooruitgang nauwelijks bij te benen. De noodzakelijke analysetools om fraude te determineren dienen bijgevolg in lijn te liggen van deze ontwikkelingen<sup>33</sup>. Tegelijkertijd veranderen door technologische ontwikkelingen het karakter en de eigenschappen van fraude in rap tempo. Fraudeurs zijn extreem innovatief. Zij maken gretig gebruik van alle mogelijkheden die beschikbaar zijn. Fraude stopt niet aan de institutionele, nationale en óók niet aan de technologische grenzen. ICT en haar mogelijkheden én het internet op zichzelf zijn een waar Walhalla voor fraudeurs.

Er wordt verder geïnvesteerd om een uniforme rapportering te garanderen en om de verschillende inspectieprocessen over de verschillende inspectiediensten heen op elkaar af te stemmen.

#### Datamining/datamatching

Een efficiënte sociale fraudebestrijding betekent ook doelmatig gebruik maken van datamining/datamatching<sup>34</sup>.

Daarnaast zal vanuit een multidisciplinaire samenwerking de pakkans verhoogd worden. Wij leven in een tijdperk van big data, deze niet koppelen en analyseren zou een gemiste kans zijn. Datamatching waarbij twee sets van data worden vergeleken en datamining waarbij gericht gezocht wordt naar verbanden tussen verschillende datasets met als doel nieuwe profielen te ontwikkelen, zijn niet meer weg te denken uit de maatschappij. Ook de sociale inspectiediensten trekken voluit de kaart om binnen de handhavingsketen volop in te zetten op detectie van nieuwe fraudefenomenen en/of hun bestaande controles makkelijker te kunnen sturen. Datamining staat centraal in het Risk Management van de toekomst.

Deze technieken van datamining en datamatching zullen worden aangewend met respect voor de privacywetgeving. Er zal ook gewaakt worden dat er geen blind gebruik gemaakt wordt van deze technieken, zodat ongewenste effecten van profilering vermeden worden.

<sup>33</sup> Cfr. Advies HRZKMO over het ontwerp van het Strategisch Plan 2022 - 2025 dd. 16/11/2021.

<sup>34</sup> Zie Advies HRZKMO over het ontwerp van het Strategisch Plan 2022 - 2025 dd. 16/11/2021, blz. 3.



## Gegevensuitwisseling

De Regering blijft verder inzetten op digitalisering en het verbeteren van de gegevensuitwisseling, niet alleen tussen de sociale inspectiediensten onderling, maar ook, en vooral ook, met andere diensten zoals de FOD Financiën, FOD Economie, de politiediensten, de regionale inspectiediensten, ...

Misbruiken moeten beter in kaart worden gebracht via een ontsluiting en koppeling van de beschikbare databanken. Er moet verder ingezet worden op gegevenskruising in bepaalde sectoren, en/of tussen diensten (b.v. sociaal en fiscaal) of tussen beleidsniveaus (federaal en regionaal).

In dit kader is het ook belangrijk om te verwijzen naar de verschillende werven die in het kader van de werking van het Fraudecollege inzake sociale en fiscale fraudebestrijding in de komende jaren worden uitgewerkt, in het bijzonder om de samenwerking tussen economische inspectiediensten, parket, gerechtelijke politie en de sociale en fiscale inspectiediensten te verbeteren en te optimaliseren<sup>35</sup>.

De mogelijkheden van *artificiële intelligentie* zullen de komende jaren verder worden geëxploreerd met respect voor de privacywetgeving.

35

Cfr. Advies NAR 2021 - 156 betreffende het Strategisch Plan Sociale fraudebestrijding 2022-2025 dd. 16/11/2021.

## IV. Continuering betekent investeren in mensen en middelen

Een beleid van voorkomen én bestrijden van sociale fraude vergt investeringen, zowel op het vlak van mensen als van middelen<sup>36</sup>.

**De Regering zal er blijvend op toezien dat bijkomende middelen worden uitgetrokken voor een uitbreiding van het personeelsbestand van de inspectiediensten die belast zijn met de strijd tegen sociale fraude en sociale dumping.**

Het aantal inspecteurs zal in dat kader dan ook geleidelijk opgetrokken worden, teneinde de sociale inspectiediensten te voorzien van de nodige slagkracht.

De coronacrisis bevestigde dat onze sociale inspectiediensten in zeer moeilijke omstandigheden in staat gebleken zijn om blijvend controles te verrichten. Hierbij werd vaak inventief en innovatief te werk gegaan. Deze innovatieve technieken bv. controles op afstand of verhoor op afstand moeten nu omgezet worden in structurele maatregelen.

## Samenwerking

## V. Geïntegreerde en integrale sectorale aanpak van de prioritaire fraudefenomenen

Een *integrale aanpak* streeft ernaar zoveel mogelijk aspecten van een fenomeen in het beleid en de aanpak te betrekken. Hierbij wordt een *strategische holistische*<sup>37</sup> *aanpak* vooropgesteld, met name acties ondernemen

- Om eerder het “non compliant” gedrag te vermijden dan de situatie achteraf proberen te herstellen;
- Door het promoten van aangegeven werk i.p.v. het achteraf proberen te detecteren en het te bestraffen;
- Door een veilige en gezonde werkomgeving en het welzijn voorop te stellen;
- Door betere detectie en door uniforme controlemethodieken te hanteren;
- Door de pakkans te vergroten;
- Door effectievere sanctionering i.s.m. de diverse actoren.

Een integraal beleid tussen de diverse actoren impliceert o.a. dat verschillende *directe* en *indirecte* maatregelen gebruikt moeten worden om niet-aangegeven arbeid – en bij uitbreiding andere vormen van sociale fraude – te voorkomen (preventie) en aan te pakken<sup>38</sup>.

De beleidsprioriteiten die opgenomen zijn in dit strategisch plan zullen ook worden toegepast in de strategie van elke dienst. De inspectiediensten en (hun gespecialiseerde) cellen zullen op een samenhangende manier hun eigen strategie, en hun eigen prioriteiten in lijn brengen

<sup>36</sup> Cfr. Advies Raad van Arbeidsauditeurs betreffende het strategisch plan 2022-2025 dd. 9/11/2021, Advies NAR 2021 - 156 betreffende het Strategisch Plan Sociale fraudebestrijding. 2022-2025 dd. 16/11/2021 en Advies ABC 2021/23 betreffende het Ontwerp van Strategisch Plan voor sociale fraudebestrijding Periode 2022-2025 dd. 16/11/2021.

<sup>37</sup> Williams, C. (2016). *Developing a Holistic Approach for Tackling Undeclared Work* Colin C Williams University of Sheffield. A learning resource from the Seminar of the European Platform Tackling Undeclared Work, Brussels, 2nd December 2016.

<sup>38</sup> Williams, C. & Horodnic, I.A. (2020). *Trends in the undeclared economy and policy approaches*. Brussels, European Commission.

met de vooropgestelde beleidsprioriteiten en voor zover als nodig zal dit ook vertaald worden in de bestuursovereenkomsten van deze diensten<sup>39</sup>. Ze zullen daarbij dubbel werk vermijden en voorrang geven aan convergenties. Het ligt voor de hand dat alle acties van de inspectiediensten die overeenstemmen gezamenlijk zullen worden uitgevoerd volgens een geïntegreerde strategie. Een betere samenwerking met de Gewesten wordt vooropgesteld en zal worden versterkt: immers fraude houdt niet op aan de institutionele grenzen.

**De strijd tegen sociale fraude is ook een gemeenschappelijke strijd van werkgeversorganisaties en vakbonden om de Belgische jobs en het concurrentievermogen van de Belgische ondernemingen<sup>40</sup> te vrijwaren<sup>41</sup>.** Het spreekt vanzelf dat de bijdrage van de sociale partners een cruciale rol spelen zowel bij de verhoging van de pakkans als inzake de preventie, in het bijzonder op sectoraal niveau.

**De sectorspecifieke aanpak bleek in het verleden succesvol en wordt onverwijld voortgezet.**

Vakbonden, werkgevers, sociale inspectiediensten en regering worden in de komende jaren rond de tafel gebracht om bijvoorbeeld voor de strijd tegen sociale dumping gemeenschappelijke oplossingen te vinden en samen concrete maatregelen te nemen voor het vrijwaren van de eerlijke concurrentie en ter vrijwaring van de rechten van hun werknemers, op maat van hun sector. In bepaalde sectoren, zoals bv. de transportsector, is het nodig om dit ook op het internationale niveau te doen.

Feedback aan stakeholders en een terugkoppeling van de concrete acties zal daarbij gebeuren<sup>42</sup>. Door het benutten van de sector kennis kunnen onderzoeken en controles beter worden afgestemd<sup>43</sup>.

## VI. Programmawerking

De prioritair gerangschikte fenomenen worden gekoppeld aan een programma-werking en aan sectoren. Onder *programma* wordt het volgende verstaan: een geheel van projecten die hetzelfde doel nastreven. Een programma is niet alleen wenselijk om de specialistische kennis (experten) bij elkaar te brengen maar ook omwille van de bestuurlijke complexiteit, nl. het samenbrengen en coördineren van verschillende actoren, rond een specifiek gemeenschappelijk doel.

39 Cfr. art. 2 SSW en Advies NAR 2021 - 156 betreffende het Strategisch Plan Sociale fraudebestrijding 2022-2025 dd. 16/11/2021.

40 Cfr. Advies HRZKMO over het ontwerp van het Strategisch Plan 2022 - 2025 dd. 16/11/2021.

41 Zie NAR-advies nr. 2.227 betreffende de Bevraging sociale fraude 2021 ter voorbereiding van het strategisch plan 2022-2025 en het operationeel actieplan 2022 van de SIOD dd. 29/6/2021 blz. 6, ABC-advies 2021/14 betreffende de SIOD-bevraging ter voorbereiding van het Strategisch Plan Sociale Fraudebestrijding 2022-2025 dd. 23/6/2021, blz. 2. en Advies HRZKMO 856-2021 over de SIOD bevraging ter voorbereiding van het Strategisch Plan Sociale Fraudebestrijding 2022-2025 en van het operationeel actieplan Sociale Fraudebestrijding 2022 dd. 8/7/2021 blz. 3.

42 Zie NAR-advies nr. 2.227 betreffende de Bevraging sociale fraude 2021 ter voorbereiding van het strategisch plan 2022-2025 en het operationeel actieplan 2022 van de SIOD dd. 29/6/2021 blz. 9; en ABC-advies 2021/14 betreffende de SIOD-bevraging ter voorbereiding van het Strategisch Plan Sociale Fraudebestrijding 2022-2025 dd. 23/6/2021 blz. 2 en Advies HRZKMO 856-2021 over de SIOD bevraging ter voorbereiding van het Strategisch Plan Sociale Fraudebestrijding 2022-2025 en van het operationeel actieplan Sociale Fraudebestrijding 2022 dd. 8/7/2021 blz. 3.

43 Zie de voorstellen voor de sectoren bouw, metaal en uitzendwerk die de NAR in bovengenoemd advies heeft geformuleerd, blz. 6-7.

Einddoel van een programma is *impact* hebben op het specifiek fraudefenomeen en het effect te maximaliseren<sup>44</sup>. Een programma is per definitie multidisciplinair. Het is een instrument en geen doel op zich (waar bovendien voldoende flexibel en “agile”<sup>45</sup> mee moet omgegaan worden).

## VII. Internationalisering, flexibilisering en (arbeids) migratie

De fraudeschema’s hebben meer en meer een grensoverschrijdend karakter, wat de aanpak ervan bemoeilijkt. Het vrij verkeer van diensten en werknemers binnen Europa is goed voor de Europese economie, maar illegale constructies en misbruiken leiden ertoe dat de nationale loon- en arbeidsvoorwaarden niet gerespecteerd worden en vragen doen rijzen over de toepassing van de sociale zekerheidsregels.

Een andere trend die eveneens een impact heeft op de werking van de inspectiediensten is de toename van de flexibilisering van de arbeidsmarkt, met inbegrip van de zogenaamde “deelplatformen”<sup>46</sup>.

Migratie kan er bovendien voor zorgen dat (buitenlandse) werknemers in een zwakke positie staan wat het risico op uitbuiting kan verhogen<sup>47</sup> en vervolgens ook kan leiden tot deloyale concurrentie tussen ondernemingen.

Om maximaal succes te hebben dienen alle krachten en competenties op nationaal en internationaal vlak gebundeld te worden via een gestructureerd en gecoördineerd overleg en aanpak.

## VIII. De samenwerking versterken

De strijd tegen de sociale fraude moet op alle niveaus onverkort worden verdergezet. De substantiële versterking van het reglementair kader voor de aanpak van sociale dumping en sociale fraude zowel op Europees als op nationaal niveau maakt dat mogelijk.

Er wordt geen tabula rasa gemaakt van de inspanningen vanuit het verleden, integendeel, er wordt hierop verder gebouwd om te kijken waar we als overheid nog meer de krachten kunnen bundelen, waar meer samenwerking mogelijk is, waar we efficiënter kunnen werken, ...

Een verdere uitbreiding van het operationeel kader (menselijke middelen)<sup>48</sup> en het verder optimaliseren van de organisatie ervan moet ertoe bijdragen dat de aanpak van sociale dumping en sociale fraude als een blijvende prioriteit wordt gezien.

44 Zie Janssens, J. & Vander Beken, T. (2020). *Programmawerking. Wat, waarom en hoe?* Gent: Universiteit Gent. Paper voorbereid in het kader van de workshop programmawerking 11/9/2020.

45 Deze aanpak komt tegemoet aan de bezorgdheid van het ABC, dat vraagt om voldoende ruimte om de nodige aanpassingen tijdig en met de nodige flexibiliteit (b.v. via deelprojecten) uit te voeren naar gelang van de omstandigheden en/of nieuwe behoeften. Zie bovengenoemd advies blz. 3.

46 Cfr. Advies NAR 2021 - 156 betreffende het Strategisch Plan Sociale fraudebestrijding 2022-2025 dd. 16/11/2021 en Advies HRZKMO over het ontwerp van het Strategisch Plan 2022 - 2025 dd. 16/11/2021.

47 Van Nierop, P. Schöenberg, L. & Terziev, P. (2021). *Counteracting undeclared work and labour exploitation of third country national workers. European Platform Tackling Undeclared Work.*

48 Cfr. Advies Raad van Arbeidsauditeurs betreffende het strategisch plan 2022-2025 dd. 9/11/2021 en Advies ABC 2021/23 betreffende het Ontwerp van Strategisch Plan voor sociale fraudebestrijding Periode 2022-2025 dd. 16/11/2021.

Een succesvolle fraudebestrijding vraagt dat we snel kunnen optreden en controleren op basis van accurate informatie. Daarom moeten de inspectiediensten in het binnen- en buitenland beter gaan samenwerken en gegevens uitwisselen.

De laatste jaren werd op dat vlak al heel wat vooruitgang geboekt en die inspanningen worden voortgezet. Door middel van acties van de sociale inspectiediensten en het Arbeidsauditoraat wordt een strikte en ontradende controle uitgerold met betrekking tot sociale dumping en sociale fraude. De overheid zet zich actief in bij de ontwikkeling van de European Labour Authority en ondersteunt de oprichting van een sociale Europol die er mee belast wordt om de detachering van werknemers op Europees niveau te controleren<sup>49</sup>.

Uitwisseling van informatie, samenwerking en coördinatie zijn daarbij belangrijke uitgangspunten zodat alle inspanningen rond fraudebestrijding, de sociale én de fiscale fraude, geïntegreerd en gecoördineerd bijdragen tot de vooropgestelde doelstellingen.

Om illegale praktijken een halt toe te roepen en/of het risico tot het plegen van fraude te beperken, moet er gewerkt worden op *nationaal en supranationaal vlak*. Op nationaal vlak moet op alle niveaus samengewerkt worden: met de federale en de regionale diensten, maar ook met de plaatselijke besturen, bvb. in het kader van de bestuurlijke handhaving<sup>50</sup>.

Bovendien zien we een evolutie naar de noodzaak van een *multidimensionale* aanpak: fraudefenomenen evolueren naar een internationale dimensie in combinatie met een sociale en fiscale of economische dimensie waar bovendien door fraudeurs de “scheidslijnen” tussen instellingen (bevoegdheden) handig worden uitgebuit.

De aanpak van fraudefenomenen vraagt tot slot om een grotere data-oriëntatie (data delen, kruisen en ‘minen’) en een intensievere samenwerking tussen diverse actoren (tussen sociale inspectiediensten onderling (zowel federaal als regionaal); tussen sociale inspectiediensten, justitie en de federale politie; tussen sociale inspectiediensten en FOD FIN; met de buurlanden en ruimer binnen EU-verband).

Hiertoe zal de samenwerking nog meer worden versterkt vanuit een gecoördineerde aanpak georiënteerd op de georganiseerde sociale fraude en sociale dumping.

**Conform het Regeerakkoord<sup>51</sup> van de Regering De Croo I worden de mogelijkheden bekeken om de *bestuurlijke aanpak* te integreren in een integrale aanpak van sociale fraude, in samenwerking met de steden en gemeenten, met respect voor de scheiding der machten.** Onder "bestuurlijke aanpak" begrijpen we het geheel van preventieve en repressieve bestuurlijke maatregelen dat kan verhinderen dat de (georganiseerde) criminaliteit zich, verdoken onder legale activiteiten, in onze maatschappij kan vestigen of, met respect voor de basisbeginselen van een goede rechtspleging, ontdekte (georganiseerde) criminaliteit een halt kan toeroepen of kan sanctioneren. Enkele voorbeelden van bestuurlijke aanpak: gemeentelijke administratieve sancties; het intrekken of weigeren van vergunningen<sup>52</sup>.

49 Regeerakkoord De Croo I dd. 30/9/2020, [https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord\\_2020.pdf](https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord_2020.pdf) en cfr. Advies NAR 2021 - 156 betreffende het Strategisch Plan Sociale fraudebestrijding 2022-2025 dd. 16/11/2021.

50 Cfr. Advies Raad van Arbeidsauditeurs betreffende het strategisch plan 2022-2025 dd. 9/11/2021.

51 Regeerakkoord De Croo I dd. 20/9/2020 : "Er komt een structurele versterking van de mogelijkheden van bestuurlijke handhaving via lokale besturen, met respect voor de scheiding der machten".  
[https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord\\_2020.pdf](https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord_2020.pdf)

52 <https://www.besafe.be/nl/veiligheidsthemas/bestuurlijke-aanpak/algemene-informatie/wat-is-bestuurlijke-aanpak>

De samenwerking en de wisselwerking tussen de Arrondissementale Cellen en *het Arrondissementeel Informatie- en Expertise Centrum (ARIEC)* wordt in deze context ook verder bekeken.

## **Conclusie: een maatschappelijke impact realiseren**

De Regering zal de komende jaren maximaal inzetten op het realiseren van meer impact (maatschappelijk effect) inzake sociale fraudebestrijding en sociale dumping door een risico gestuurde aanpak in programma's georiënteerd op de handhavingsketen. Sociale fraude en sociale dumping zal dan ook de komende jaren door alle actoren, elk met hun specifieke competenties en bevoegdheden integraal en geïntegreerd aangepakt worden vanuit een gemeenschappelijke benadering.

Dit doen we door gebruik te maken van een mix aan "interventies" die worden aangewend in functie van de vooropgestelde doelgroep en sectoren (werkgeverspiramide). De maatregelen bestrijken de volledige handhavingsketen (van preventie, tot detectie, over controle tot sanctionering en nazorg) binnen het stelsel van de uitkeringen -en bijdragen van zelfstandigen en werknemers.

Een multidisciplinaire programmatorische, wetenschappelijk onderbouwde aanpak wordt vooropgesteld. Dit betekent dat de focus ligt op de georganiseerde sociale fraude en sociale criminaliteit die we met alle mogelijke middelen moeten aanpakken. Dit betekent bovendien dat de ingezette interventies proportioneel moeten zijn en gelieerd aan de overtreding (niet met een kanon op een mug schieten).

# WAT GAAN WE PRIORITAIR AANPAKKEN: STRATEGISCHE OBJECTIEVEN (SO)

Hierboven werd geschetst hoe sociale fraude en sociale dumping bestreden zal worden. Dit onderdeel richt zich op wat er prioritair aangepakt wordt. Vooreerst worden de strategische doelstellingen overlopen waaraan de Regering de komende vier jaar wil werken: wat wil men de komende vier jaar bereiken op strategisch vlak? Vervolgens worden de voornaamste prioritaire fenomenen belicht die de Regering wenst aan te pakken<sup>53</sup>.

De bevraging van de stakeholders leidde tot een rangschikking (in termen van belangrijkheid) van zes strategische doelstellingen. Het Strategisch Comité wijzigde deze volgorde lichtjes en voegde een zevende strategisch objectief toe:

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

Om deze objectieven te realiseren, zal worden ingezet op alle fasen van de handhavingketen, namelijk preventie, detectie, controle, sanctionering en invordering; en worden de inspectie-interventies maximaal gekoppeld aan de motieven en de karakteristieken van overtreders en overtredingen.

De strategische doelstellingen worden in de jaarlijkse operationele actieplannen vertaald naar concrete operationele doelstellingen en acties door deze te koppelen aan volgende fraudefenomenen en beleidsprioriteiten:

1. Strijd tegen sociale dumping
2. Strijd tegen niet-aangegeven arbeid
3. Strijd tegen bijdragefraude
4. Strijd tegen uitkeringsfraude
5. Strijd tegen mensenhandel en economische uitbuiting
6. Een inclusieve arbeidsmarkt die de veiligheid en de gezondheid op het werk garandeert voor alle werknemers

---

53 Cfr. Advies academici nr. 1/2021 inzake Strategisch Plan sociale fraudebestrijding dd. 12/10/2021.



Deze beleidsprioriteiten zijn eveneens gebaseerd op de risico-evaluatie. Ook hier heeft het Strategisch Comité de rangorde lichtjes aangepast en werd een zesde prioriteit (inclusieve arbeidsmarkt) toegevoegd<sup>54</sup>.

## Strijd tegen sociale dumping

Sociale dumping kan omschreven worden als “Een brede waaier aan opzettelijke misbruikpraktijken en de omzeiling van bestaande Europese en nationale wetgeving (met inbegrip van wetten en algemeen toepasselijke collectieve overeenkomsten), die oneerlijke concurrentie mogelijk maken door de arbeids- en werkingskosten op illegale wijze te minimaliseren, en resulteren in de schending van de rechten en de uitbuiting van werknemers” (Verslag over sociale dumping in de Europese Unie, 2015/2255(INI), 18 augustus 2016). Dit fenomeen wordt vaak in één adem genoemd met grensoverschrijdende sociale fraude en onwettige detachering van werknemers en zelfstandigen.

Sociale dumping heeft niet alleen nefaste gevolgen voor de betrokken onderneming, maar ook voor de overheid (mislopen inkomsten sociale zekerheid), de Belgische arbeidsmarkt (oneerlijke concurrentie omwille van lagere prijzen) én de betrokken werknemer of zelfstandige in kwestie.

Uit de praktijk blijkt dat sociale dumping ook vaak de vorm aanneemt van het niet naleven van de regelgeving inzake veiligheid en welzijn op het werk. Een ander belangrijk luik betreft de onderaannemingsketen. In de praktijk wordt vastgesteld dat het probleem inzake sociale dumping zich vooral voordoet in het kader van onderaanneming. De strijd tegen sociale dumping moet ervoor zorgen dat de sociale normen in de gehele onderaannemingsketen worden nageleefd.

Een sterk wapen in de strijd tegen de sociale dumping vormt de wet overheidsopdrachten. Vanuit haar voorbeeldrol zullen de overheidsdiensten systematisch in het kader van deze wet de sociale clausules controleren om malafide aannemers of ongeoorloofd lage prijzen te weren.

De strijd tegen de sociale dumping vergt een programmatorische aanpak, vanuit een integrale benadering, samen te nemen met de strijd tegen frauduleuze economische migratie.

In dit verband roept de NAR op tot maximale samenwerking met de ELA door de bijdrage van de sociale partners structureel te integreren<sup>55</sup>.

## Strijd tegen niet-aangegeven arbeid

Niet-aangegeven arbeid omvat alle betaalde activiteiten die legaal zijn qua aard, maar die niet (volledig) zijn aangegeven aan de overheid waardoor sociale zekerheidsbijdragen en belastingen ontdoken worden.

Dit kan dus verscheidene vormen aannemen, zoals het niet (volledig) aangeven van prestaties (zowel als werknemer als zelfstandige) – al dan niet in combinatie met een uitkering, niet-aangegeven prestaties door werknemers met een vreemde nationaliteit (zonder geldig verblijf,

<sup>54</sup> Cfr. Advies academici nr. 1/2021 inzake Strategisch Plan sociale fraudebestrijding dd. 12/10/2021.

<sup>55</sup> Zie het hierboven geciteerde advies, blz. 8.

zonder arbeidskaart of gecombineerde vergunning), schijnzelfstandigen (in bijberoep), misbruik van Dimona-aangiftes en het ontbreken van een Limosamelding voor inkomende gedetacheerden. Ook deloyale concurrentie in bepaalde sectoren, bv. uitgaande van feitelijke verenigingen en vzw's binnen bv. de horecasector, kan hieronder vallen.

Via een programmawerking met een geïntegreerde en integrale strategie moeten de diverse acties rond dit fenomeen meer met elkaar in verbinding worden gebracht zodat met een gedifferentieerde aanpak van overtredders kan gewerkt worden.

## Strijd tegen bijdragefraude

Bijdragefraude is een zeer ruim concept dat verschillende types van sociale fraude omvat zoals bv. de betaling van prestaties en vergoedingen die niet zijn onderworpen aan de sociale zekerheid, de aangifte van fictieve prestaties die aanleiding geven tot betaling van (vervangings)-uitkeringen, stilzwijgersdossiers, schijnzelfstandigen.

Het primaire doel van de inbreukpleger is dus minder of geen sociale bijdragen te betalen, soms aan de hand van ingewikkelde frauduleuze constructies en soms met raakvlakken met andere ernstige en georganiseerde vormen van criminaliteit, zoals mensenhandel, drugshandel en schriftvervalsing.

Enerzijds biedt flexibilisering mogelijkheden voor bedrijven die in de problemen dreigen te komen en heeft het ook voor werknemers positieve gevolgen op de werk-levensbalans als daarbij een aantal kenmerken en voorwaarden worden nagestreefd en nageleefd. Anderzijds kan flexibilisering ook het risico op (bijdrage)fraude vergroten en brengt het eventueel ook nog andere risico's of nadelen met zich mee (onveilige werkomstandigheden, niet correcte verloning, ...).

Omwille van hun impact op de sociale fraudebestrijding moeten de nieuwe werkvormen, de flexibelere organisatievormen van het werk, en de digitalisering van het maatschappelijk verkeer aandacht krijgen. Het ABC is van mening dat de juiste toepassing van het recht inzake arbeidsverhoudingen (bijvoorbeeld in het geval van werk via een platform) een belangrijk element is<sup>56</sup>.

Een concrete methodologie, gestoeld op een solide juridische basis, moet uitgewerkt worden om op internationaal vlak de grensoverschrijdende invordering van de sociale zekerheidsbijdragen en de terugvordering van uitkeringen op een efficiënte manier te implementeren (zeker in het kader van de EG-verordeningen nr. 883/2004 en 987/2009).

## Strijd tegen uitkeringsfraude

Het onverschuldigd genieten van socialezekerheidsuitkeringen door het handelen of net nalaten te handelen met het oog op het genot van een uitkering of een onrechtmatige verhoging van die uitkering, al dan niet met een grensoverschrijdend karakter, is een fenomeen waaraan de inspectiediensten bijzondere aandacht moeten besteden, gelet op de impact van dit fenomeen op de maatschappij.

<sup>56</sup> Zie ABC-advies 2021/14 betreffende de SIOD-bevraging ter voorbereiding van het Strategisch Plan Sociale Fraudebestrijding 2022-2025 dd 23/6/2021 blz. 2., Advies NAR 2021 - 156 betreffende het Strategisch Plan Sociale fraudebestrijding 2022-2025 dd. 16/11/2021 en Advies HRZKMO over het ontwerp van het Strategisch Plan 2022 - 2025 dd. 16/11/2021.

## Strijd tegen mensenhandel en economische uitbuiting

Mensenhandel is als misdrijf omschreven in het Strafwetboek (art. 433quinquies). Het kan meerdere vormen aannemen, waarvan economische uitbuiting er één van is (“tewerkstelling in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid”).

Mensenhandel door economische uitbuiting wordt te weinig gedetecteerd. Nochtans is het fenomeen, waarvan zowel buitenlandse als Belgische onderdanen het slachtoffer kunnen zijn, in onze maatschappij ruim aanwezig. De meerderheid van de door de gespecialiseerde opvangcentra begeleide slachtoffers van mensenhandel zijn slachtoffers van economische uitbuiting, gevolgd door seksuele uitbuiting. Internationale organisaties, zoals de Raad van Europa, dringen dan ook aan op het verhogen van de aandacht voor deze vorm van mensenhandel.

Het bestrijden van economische uitbuiting sluit aan bij de kernopdrachten van de sociale inspectiediensten, die ruim aanwezig zijn op werkplaatsen in uiteenlopende sectoren. Immers, mensenhandel door economische uitbuiting is in de regel altijd gelinkt aan diverse sociaalrechtelijke misdrijven.

De laatste jaren werden meerdere gevallen van economische uitbuiting vastgesteld bij gedetacheerde werknemers, die soms via frauduleuze constructies worden tewerkgesteld.

De eerste rol van sociaal inspecteurs bestaat in de detectie van potentiële situaties van economische uitbuiting en het informeren en doorverwijzen van potentiële slachtoffers naar een gespecialiseerd opvangcentrum. Deze detectiefunctie kan worden vervuld door alle sociaal inspecteurs uit de verschillende sociale inspectiediensten (hiertoe noodzakelijk: continue sensibilisering en vorming).

Daarnaast dienen gespecialiseerde sociaal inspecteurs ook onderzoeken te voeren inzake mensenhandel door economische uitbuiting.

Deze onderzoekvoering dient te verlopen in een multidisciplinaire context, met de arbeidsauditeurs als spilfiguur. De aanpak van economische uitbuiting vereist een financieel gericht onderzoek, de illegaal verworven vermogensvoordelen dienen bepaald en in beslag genomen te worden met het oog op een latere verbeurdverklaring.

Het is noodzakelijk dat de inspectiediensten voldoende proactieve controles uitvoeren in de risicosectoren, zoals bijvoorbeeld de nagelstudio's, de transportsector (zowel nationaal als internationaal), de carwashsector, ... Er zal ook bijzondere aandacht worden geschonken om mogelijke economische uitbuiting die via deelplatformen onder de radar blijft, aan te pakken.

Bij de strijd tegen de mensenhandel door economische uitbuiting dient specifieke aandacht te gaan naar de grootstedenproblematiek, die wordt gekenmerkt door de verwevenheid tussen de legale, informele en illegale economie, waarbij economische uitbuiting soms gelinkt is aan onder andere drugstrafiek, handel in wapens en verboden middelen. Concrete afspraken, via de Arbeidsauditeur, met de procureur des konings moeten voorkomen dat controleacties interfereren met lopende onderzoeken rond georganiseerde criminaliteit van gemeen recht.

## Een inclusieve arbeidsmarkt die de veiligheid en de gezondheid op het werk garandeert voor alle werknemers

De niet-naleving van de regels rond de veiligheid en de gezondheid op het werk is vaak vervlochten met sociale fraude.

Het welzijn van werknemers wordt met name bevorderd door maatregelen aangaande veiligheid op de werkplek en de bescherming van de gezondheid te garanderen; door te voorzien in persoonlijke beschermingsmiddelen (bijvoorbeeld bij asbestverwijdering), door ergonomische werkplekken aan te bieden en de hygiëne te bewaken, de werkomgeving te verfraaien en in het algemeen door maatregelen te nemen die tot doel hebben om al deze aspecten te bevorderen.

Uit de praktijk blijkt dat sociale fraude, sociale dumping en economische uitbuiting ook vaak kan samengaan met het niet naleven van de regelgeving rond veiligheid en welzijn op het werk, naast de andere problemen die zich voordoen rond het arbeids- en sociaal zekerheidsrecht, waaronder ook de verschillende vormen van discriminatie op de werkvloer<sup>57</sup>.

De recente actualiteit heeft aangetoond dat het belangrijk is de controle te versterken van de regels die het mogelijk maken het welzijn, de veiligheid en de gezondheid op het werk te waarborgen (COVID-19 crisis, dramatische ongevallen, ...).

In dit verband is het belangrijk te kunnen rekenen op een samenwerking met de inspectie Toezicht op het Welzijn op het Werk (TWW) evenals met de sociale inspectiediensten van de Gewesten en van de Duitstalige Gemeenschap.

### Opvolgingsprocedure

Met het oog op het opvolgen en monitoren van de realisatiegraad van de strategische (en operationele) doelstellingen ten aanzien van de Regering fungeert SIOD als intermediair orgaan. Meer in het bijzonder worden per strategische doelstelling één of meerdere kritische prestatie-indicator(en) (KPI's) vastgelegd waarover gerapporteerd wordt door de verschillende betrokken actoren<sup>58</sup>.

57 Ook uit de literatuur blijkt dat gezondheid en veiligheid op het werk, en het niet respecteren ervan, een wezenlijk deel kan uitmaken van zwartwerk (De Wispelaere, F. & Gillis, D. (2020). De impact van de Covid-19 pandemie op de evolutie van en de strijd tegen zwartwerk in België. Belgisch Tijdschrift voor Sociaal Zekerheidsrecht, 1/2020, p. 227-272; De Wispelaere, F. & Gillis, D. (2021). COVID-19 and the fight against undeclared work, Working paper HIVA, KUL, 22 p.).

58 Advies academici nr. 1/2021 inzake Strategisch Plan sociale fraudebestrijding dd. 12/10/2021.

# BIJLAGE: “WETENSCHAPPELIJKE ONDERBOUWING” VAN HET STRATEGISCH PLAN 2022-2025

## Traject

Het Strategisch Comité heeft als taak om het vierjaarlijks strategisch plan voor te bereiden zoals bepaald binnen artikel 2 van het Sociaal Strafwetboek. Het Strategisch Comité vertrekt hierbij niet vanaf een wit blad, maar probeert verder te werken op basis van voorgaande initiatieven en in te spelen op nieuwe fraudefenomenen.

Het traject dat heeft geleid tot het Strategisch Plan 2022-2025 is het resultaat van 2 informatiebronnen die gebruikt worden als input:

- Een bevraging van de stakeholders;
- Een risico-evaluatie.

Het Strategisch plan houdt eveneens rekening met de bestuursovereenkomsten van de Openbare Instellingen van de Sociale Zekerheid en de federale overheidsdiensten.

## Bevraging stakeholders

Het Strategisch plan 2022-2025 is deels gebaseerd op input vanuit de diverse stakeholders van de SIOD. Alle stakeholders zijn daartoe op verschillende manieren bevraagd. Eerst en vooral werd een bevraging uitgevoerd bij de partners van het Structureel Overlegcomité, de sociale partners en de Federale Politie (*zie infra*). De (formele en informele) contacten met de sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties) en de academische wereld dienen eveneens als input voor het Strategisch Plan 2022-2025.

Naast een eerste input van de diverse stakeholders worden deze ook betrokken bij het verder finaliseren van het traject. Het ontwerp Strategisch plan werd toegelicht bij de Nationale Arbeidsraad, het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen, de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en KMO & de Raad van Arbeidsauditeurs. Deze adviesorganen hebben een formeel advies geformuleerd over dit ontwerp, waarmee zoveel als mogelijk rekening werd gehouden in de aanpassing van het plan. Ook academici werd om advies gevraagd op het ontwerp Strategisch plan.

## Risico-evaluatie

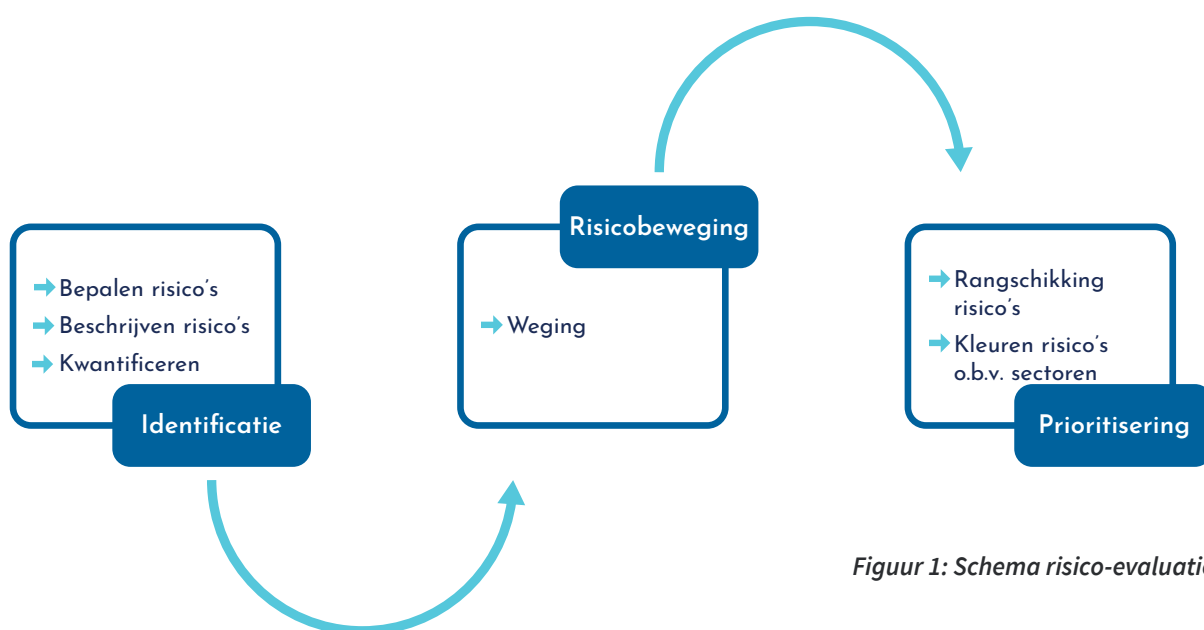
De SIOD stuurde midden mei 2021 een bevraging uit aan alle betrokken sociale inspectiediensten, de Federale Politie, het Parket-Generaal te Luik en de stakeholders (NAR, ABC, Hoge Raad voor de Zelfstandigen en KMO's, Raad van Arbeidsauditeurs) ter voorbereiding van het Strategisch Plan 2022-2025 en het Operationeel Actieplan 2022. Voor het eerst werden ook academici bevraged. De bevraging bestond uit 20 vragen en had een driedelig doel:

- Identificeren van uitdagingen en strategische doelstellingen op middellange termijn (komende vier jaar);
- Het actualiseren van de beeldvorming van (prioritaire) fraudefenomenen;
- Het versterken van programmawerking.

Om de kwaliteit van de vragenlijst te verhogen, werd vooraf feedback op de vragenlijst gevraagd aan vijf academici. Van drie academici werd feedback ontvangen, waarmee zoveel als mogelijk rekening werd gehouden bij de aanpassing van de vragenlijst.

De bevraging werd uitgestuurd naar 21 potentiële respondenten, waarvan 6 academici aan wie vrijblijvende medewerking werd gevraagd. De totale responsgraad bedroeg 66,7% (14/21). Indien geen rekening wordt gehouden met de academici (omdat hun bijdrage vrijblijvend was), stijgt de responsgraad naar 86,7% (13/15). Wat de sociale inspectiediensten en de Federale Politie betreft, werd de bevraging uitgestuurd naar leidinggevende ambtenaren. De vraag t.a.v. de sociale partners en de Raad van Arbeidsauditeurs was gericht aan de voorzitters van deze organen.

De resultaten van de bevraging werden gebruikt om een risico-evaluatie uit te voeren, met als doel prioritaire fraudefenomenen te identificeren en te rangschikken. De risico-evaluatie bestaat uit zes stappen<sup>1</sup>, die ondergebracht worden in drie resultaatgebieden (zie *Figuur 1*).



*Figuur 1: Schema risico-evaluatie*

<sup>1</sup> Hiertoe werd gebenchmarkt met de Inspectie SZW te Nederland en de FOD Economie in België.

## **Identificatie**

### **Stap 1: bepalen risico's**

Op basis van voorgaande risico-evaluatie en het actieplan 2021 werd een lijst opgesteld van vijf risico's of fraudefenomenen. Voor elk van deze fenomenen werden verschillende vragen gesteld doorheen de vragenlijst. Daarbovenop werd gevraagd om andere (eventueel nieuwe) fenomenen op te sommen die volgens de respondenten een risico inhouden en dus zouden moeten worden opgenomen in de plannen.

### **Stap 2: beschrijven risico's**

Er werd gevraagd om de beschrijving van de vooraf bepaalde risico's te actualiseren. De initiële beschrijvingen zijn gebaseerd op de risico-evaluatie die in 2019 werd uitgevoerd en die leidde tot fraudefenomeenfiches. Voor elk aspect van de fiches werd gevraagd om aan te geven wat de nieuwe inzichten, trends en/of noden zijn. Daarbovenop werd gevraagd om de fenomenen die de respondenten zelf konden aangeven meer in detail te beschrijven. De risico's zijn in se dus niet door SIOD beschreven.

### **Stap 3: kwantificeren – dimensies van risico's bepalen**

SIOD heeft zes criteria voorgesteld om de fraudefenomenen te scoren en te ranken: omvang, evolutie, problematische aanpak, impact, politieke aandacht en intentie. De eerste drie criteria werden reeds gehanteerd binnen de eerste risico-evaluatie. De drie laatste criteria zijn gebaseerd op de resultaten van de risico-evaluatie 'light' van 2020. In die bevraging werd aan de respondenten gevraagd welke criteria zij hanteren om te oordelen of een fenomeen al dan niet prioritair is. Uit alle antwoorden selecteerde SIOD de drie criteria die door het meest aantal respondenten werden aangehaald. Met andere woorden: de criteria die door verschillende respondenten worden gebruikt om prioriteit te bepalen werden geselecteerd.

## **Risicoweging**

### **Stap 4: wegen van risico's op basis van scores**

Elk criterium wordt geacht even belangrijk te zijn om de prioriteit van een fenomeen te bepalen. Met andere woorden, elk criterium krijgt hetzelfde gewicht toegekend. Nog anders geformuleerd: het belang van elk criterium wordt even groot geacht.

## Prioritisering

### Stap 5: risico's rangschikken

In deze stap worden de risico's gerangschikt op basis van het relatief gewicht van elk fenomeen. In een eerste stap werd per fenomeen voor elke dimensie de som gemaakt van de scores die de respondenten gaven aan die dimensie ( $GS_d$ ). Zo bekomt men bijvoorbeeld de totaalscore op omvang van sociale dumping. Vervolgens wordt per fenomeen de som gemaakt van alle dimensiesommen<sup>2</sup> om tot een globale fenomeenscore te komen. Bv. voor sociale dumping werd de som van alle scores op de dimensie omvang ( $GS_{d1}$ ) opgeteld met de som van alle scores op de dimensie evolutie ( $GS_{d2}$ ) enzo verder. Formules:

$$GS_f = GS_{d1} + GS_{d2} + \dots + GS_{d6}^3$$

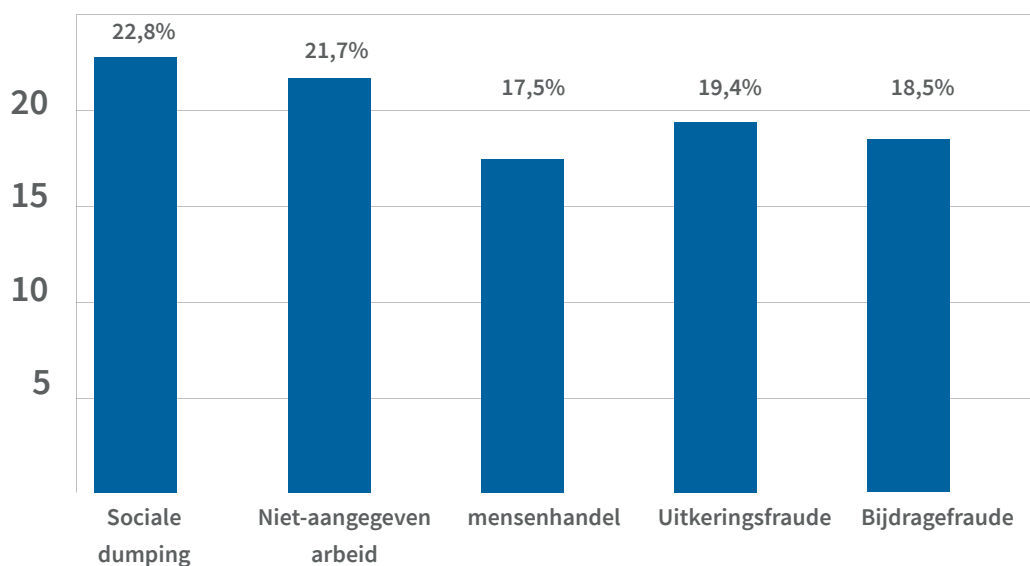
Vervolgens werd een globale som gemaakt van alle globale fenomeenscores om tot een globale score te komen. Formule:

$$GS = GS_{f1} + GS_{f2} + \dots + GS_{f5}$$

In laatste instantie wordt het relatief gewicht van elk fraudefenomeen berekend (uitgedrukt in percentage). Formule:

$$RG_f = GS_f / GS^4$$

Het resultaat van deze rangschikking wordt in onderstaande figuur weergegeven.



2 De scores op evolutie werden gestandaardiseerd zodat ze even sterk meetelden als de andere criteria. Dit was nodig omdat er met twee verschillende schalen werd gewerkt: een van 0-5 en een van 0-3.

3 Waarbij  $GS_f$  = Globale Score fenomeen;  $GS_{d1}$  = Globale Score dimensie 1.

4 Waarbij  $RG_f$  = Relatief Gewicht fenomeen;  $GS$  = Globale Score.



## Stap 6: risico's indelen

In een laatste stap worden de prioritair gerangschikte fenomenen met de nodige aandacht meegenomen in de plannen. Zo worden ze opgenomen als prioritaire fenomenen in het Strategisch plan 2022-2025. Dit betekent dat de strategische keuzes omtrent hoe sociale fraude aangepakt dient te worden, toegepast zullen worden op deze fenomenen. Het gaat bv. om een geïntegreerde en integrale sectorale aanpak en de koppeling aan programmawerking.

### Benchmarking met voorgaande jaren

In 2019 werd voor het eerst een risico-evaluatie uitgevoerd, die resulteerde in volgende rangschikking van prioritaire fraudefenomenen:

1. sociale dumping en niet-aangegeven arbeid
2. fraude met sociale zekerheidsbijdragen
3. mensenhandel & economische uitbuiting
4. grootstedenproblematiek
5. domiciliefraude

In 2020 werd een risico-evaluatie 'light' gedaan, met de bedoeling de resultaten uit de voorgaande risico-evaluatie te actualiseren. Uit deze analyse bleek dat de zes prioritaire fraudefenomenen nog steeds prioritair aan te pakken waren. Uiteraard werd voor elk van deze zes fenomenen nieuwe trends gevraagd.

### Schematisch overzicht evolutie

Ranking	2019	2020	2021
1	Sociale dumping Niet-aangegeven arbeid	Sociale dumping Niet-aangegeven arbeid	Sociale dumping
2	Fraude met sociale zekerheidsbijdragen	Fraude met sociale zekerheidsbijdragen	Niet-aangegeven arbeid
3	Mensenhandel & economische uitbuiting	Mensenhandel & economische uitbuiting	Uitkeringsfraude
4	Grootstedenproblematiek	Grootstedenproblematiek	Bijdragefraude
5	Domiciliefraude	Domiciliefraude	Mensenhandel

Het verschil tussen 2019 en 2020 enerzijds en 2021 anderzijds kan verklaard worden door verschillende factoren, zoals bv. een wijziging in methodologie<sup>5</sup> van risico-evaluatie of wijzigingen in de gepercipieerde realiteit.

Naast het identificeren en rangschikken van prioritaire fraudefenomenen, heeft de bevraging ook de mogelijkheid geboden een rangschikking (in termen van belangrijkheid) te maken van zes strategische doelstellingen. De rangschikking van het belang van de uitdagingen, op basis van het relatief gewicht, ziet er als volgt uit:

<sup>5</sup> *Uitbreiding respondenten, geen weging en scoring meer door SIOD, elke dimensie die even zwaar doorweegt, andere categorisatie van fenomenen (grootstedenproblematiek is opgenomen in mensenhandel & economische uitbuiting; domiciliefraude uitgebreid naar uitkeringsfraude).*

1. Versterking van de inspectiediensten om te zorgen voor een grotere capaciteit om op te treden en een grotere slagkracht
2. Verhogen risico gepakt te worden en verbeteren van de effectiviteit van de sancties
3. Sociale fraude en sociale dumping verminderen door de Europese en internationale samenwerking te versterken.
4. Waarborgen van het concurrentievermogen van onze bedrijven en daarmee het garanderen van eerlijke concurrentie
5. Vereenvoudigen administratie, wetgeving en verbetering van de informatie om de transparantie te vergroten, onbedoelde onregelmatigheden te voorkomen en social engineering te bestrijden
6. De veiligheid, de gezondheid, het welzijn, de arbeidsomstandigheden en de sociale bescherming van de werknemers garanderen

## Onderbouwing

### Programmawerking

Er is een belangrijke rol weggelegd voor programmawerking. Onder programma wordt het volgende verstaan: een geheel van projecten die hetzelfde doel nastreven. Een programma is niet alleen wenselijk om de specialistische kennis (experten) bij elkaar te brengen maar ook omwille van de bestuurlijke complexiteit, nl. het samenbrengen en coördineren van verschillende actoren rond een specifiek gemeenschappelijk doel. Door programmatorisch te werken wordt de klemtoon nog meer gelegd op de holistische, integrale<sup>6</sup> aanpak van het fenomeen en op het bereiken van een meerdoelstelling<sup>7</sup>.

### Evidence-based

Het evidence-based werken is eveneens een belangrijke doelstelling. Hieronder wordt verstaan: het werken op basis van empirische evidentie. Empirische evidentie omvat bijvoorbeeld recente onderzoeksresultaten en professionele expertise van mensen op het terrein. Evidence-based werken betekent concreet dat beslissingen genomen worden op basis van de meest recente en kwaliteitsvolle informatie die voorhanden is. In dit kader stelt bv. de SIOD fraudefenomeenfiles en procedures op, organiseert het masterclasses/opleidingen en werkt het samen met externe partners om studies uit te (laten) voeren.

### Datamining/datamatching

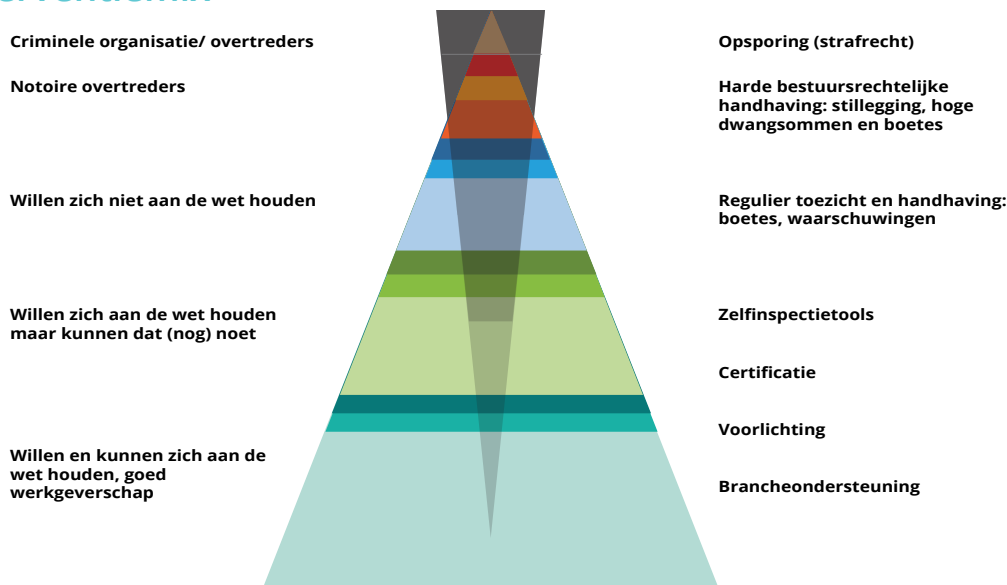
Uit diverse bronnen (o.a. de bevraging) blijkt dat datamining en datamatching nog steeds essentieel zijn in sociale fraudebestrijding. Datamatching waarbij twee sets van data worden vergeleken en datamining waarbij gericht gezocht wordt naar verbanden tussen

<sup>6</sup> Williams, C. (2016). *Developing a Holistic Approach for Tackling Undeclared Work* Colin C Williams University of Sheffield. A learning resource from the Seminar of the European Platform Tackling Undeclared Work, Brussels, 2nd December 2016.

<sup>7</sup> De meerdoelstelling is een doelstelling die "meer" is dan de som van de onderliggende projecten. Het resultaat van het programma is de evolutie die gemeten wordt tussen de bestaande en de nieuwe situatie van de outcome-indicatoren. De outcome-indicatoren zijn gericht op de meerdoelstelling, het uiteindelijke overkoepelende doel. De output-indicatoren zijn de resultaten van de individuele projecten onderling. De output-indicatoren dragen natuurlijk bij tot de resultaten van de outcome-indicatoren. Het werken via een programma heeft bijgevolg als doel om de individuele projecten en hun output te richten op de overkoepelende doelstelling en haar outcome.

verschillende datasets met als doel nieuwe profielen te ontwikkelen, worden door de sociale inspectiediensten gebruikt om nieuwe fraudefenomenen te detecteren en/of om hun bestaande controles makkelijker te kunnen sturen. Deze technieken worden aangewend met respect voor de privacywetgeving. Er zal ook over gewaakt worden dat er geen blind gebruik gemaakt wordt van deze technieken, teneinde ongewenste effecten van profilering te vermijden.

## Interventiemix



Figuur 2: Werkgeverspiramide

De werkgeverspiramide en de interventiemix krijgen een belangrijke rol in het Strategisch plan. Toepassing hiervan impliceert dat interventies van sociale inspectiediensten zoveel als mogelijk gekoppeld worden aan de motieven en karakteristieken van overtreders en overtredingen<sup>8</sup>. Dit betekent dat er nood is aan een uitgebreid palet aan verschillende mogelijke interventies (cfr. interventiemix), verspreid over de verschillende stappen uit de handhavingketen.

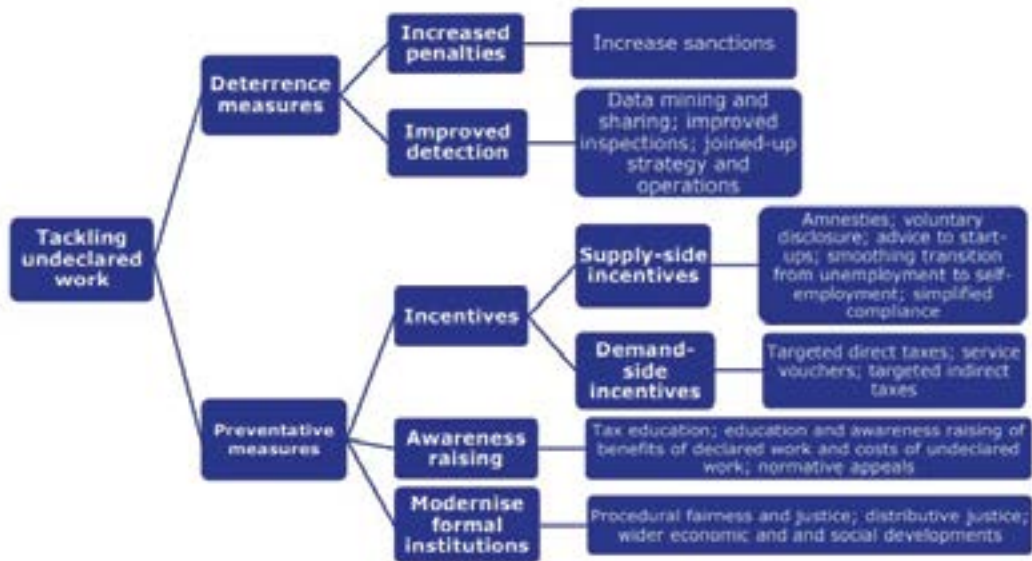
## Holistische aanpak

De werkgeverspiramide en interventiemix impliceren dat bepaalde fraudefenomenen niet enkel met controles op het terrein kunnen worden bestreden. Het European Platform for Tackling Undeclared Work verwijst naar een holistische aanpak om niet-aangegeven arbeid aan te pakken<sup>9</sup>. Deze holistische aanpak impliceert o.a. dat verschillende directe en indirecte maatregelen gebruikt moeten worden om niet-aangegeven arbeid – en bij uitbreiding andere vormen van sociale fraude – te voorkomen (preventie) en aan te pakken. Terzelfdertijd dient het aangeven van niet-aangegeven arbeid ook gestimuleerd te worden via verschillende interventies. Deze maatregelen worden hieronder schematisch weergegeven.

<sup>8</sup> Zie de theorie van responsieve regulering van Ayres en Braithwaite (1992) en het meerjarenplan 2019-2022 van de Inspectie SZW.  
<sup>9</sup> European Platform for Tackling Undeclared Work (2020). Working Group. Holistic approach to tackling undeclared work and developing national strategies.

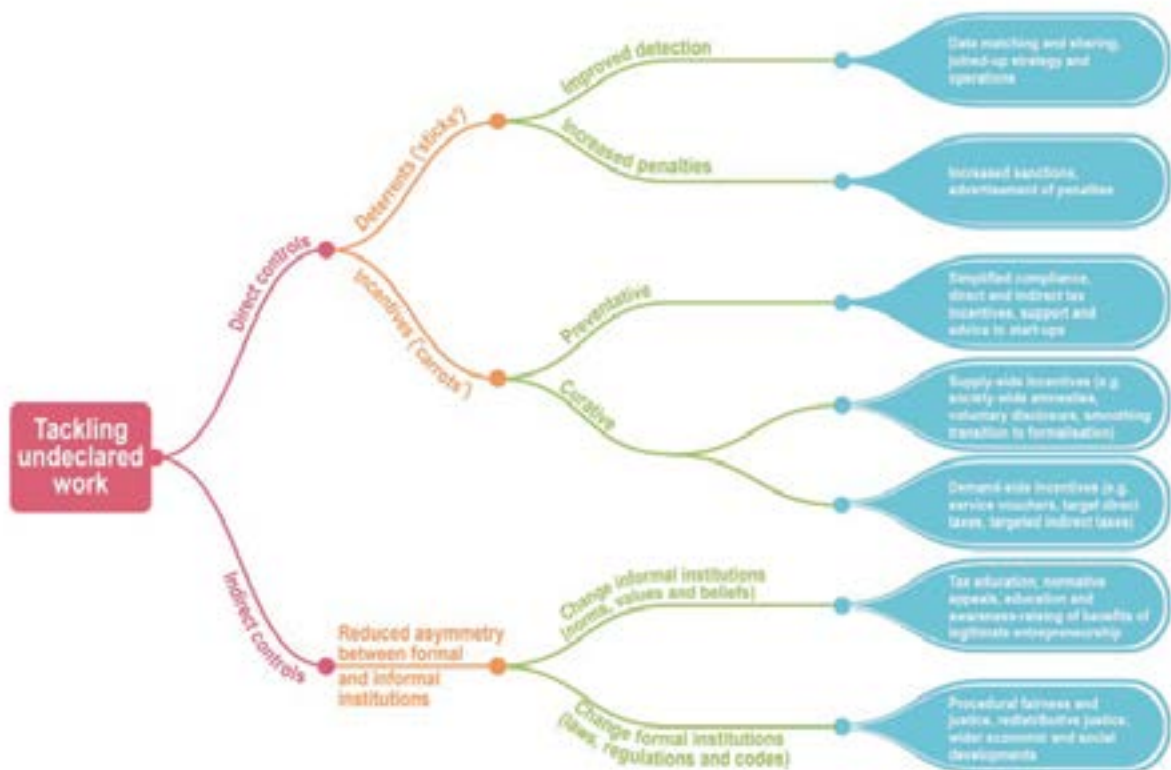
Figuur 3<sup>10</sup>:

**Range of policy measures to address undeclared work**



Figuur 4<sup>11</sup>:

**Figure 1: Policy approaches and measures available for transforming undeclared work into declared work**



10 European Platform for Tackling Undeclared Work (2020). Working Group. Holistic approach to tackling undeclared work and developing national strategies.

11 Williams, C. (2016). Developing a holistic approach for tackling undeclared work.

# Fraudefenomenen

De risico-evaluatie heeft een aantal fraudefenomenen als prioritair geïdentificeerd (zie *supra*). Deze worden hieronder kort besproken. Voor sociale dumping wordt eveneens de programmawerking (uitwerking van de eerste strategische doelstelling) toegelicht, daar er voor dit fenomeen reeds een programma loopt. Dit wordt na de fenomeenschrijving toegelicht.

## Sociale Dumping

### Fenomeenfiche<sup>12</sup>

#### Fenomeenfiche: sociale dumping

##### Risicoanalyse:

**TYPE FRAUDE:** omzeilen Europese verordeningen & nationale minimumlonen; (onrechtelijke) detachering WN's om in België te werken; misbruik zelfstandigenstatuut; zwartwerk; vrijwillige schapping detachering om aangesloten te worden in België om te kunnen genieten van crisismaatregel overbruggingsrecht; shopping/misbruik paritaire comités; omzeilen gunningscriteria, overheidsaanbestedingen. Specifieke vorm: detachering WN's uit derde landen, via WG's uit EU-lidstaat of via postbusconstructies in de EU opgezet vanuit niet-EU lidstaten

**CRIMINELE RAAKVLAKKEN:** met verboden terbeschikkingstelling, socio-economische uitbuiting, criminele organisaties, witwassen, illegale migratiestromen, identiteitsfraude

**ERNSTIGE EN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT:** soms tot vaak. Schatting omvang: €10.000.000/jaar - *schatting dark number: x10*

**BETROKKENEN:** N=5000. Profiel: grote ondernemingen die werken in onderaanneming geven aan buitenlandse ondernemingen zonder reële activiteiten in land van herkomst; bouwsector, verregaande outsourcing in de vleessector aan OA's die afwisselend met binnen- en buitenlandse vennootschappen opereren in bewust opgezette fraudenetwerken; ondernemingen en zelfstandigen met buitenlandse origine/nationaliteit; gebruik digitale platformen

**GELDSTROMEN NAAR BUITENLAND:** ja, economische zoektocht naar lidstaat met minste belasting en wegsluiten crimineel verworven vermogens naar bv. buitenlandse vastgoedprojecten

**EXTERNE INVLOEDEN op fenomeen:** vrij verkeer WN's, verschillen in loon tussen landen, aantrekkende beroepen lage of geen kwalificaties vereist (gebrekkige invulling vacante plaatsen in België), Covid-19-crisis, buitenlandse economische (crisis)situatie, niëging van ondernemingen en consumenten om transport en arbeid zo snel, flexibel en goedkoop mogelijk te willen.

##### Multidisciplinaire samenwerking: (heel) erg nuttig!

=> Meer samenwerking nodig met FOD Financiën, FOD Mobiliteit, Federale Politie, regionale en federale (inspectie)diensten, justitie, sociale partners, diensten overheidsopdrachten

##### Methodologie Handhaving:

**PREVENTIE:** (heel) erg belangrijk o.a. flitscontroles, informatiecampaagnes - nood aan o.a. eenvoudiger wetgeving, media coverage bij grote acties met inhoudelijk duiding achteraf, duidelijkheid over interpretatie (nieuwe) regels en uniforme interpretatie in de EU, sensibilisering (incl. burgers)

**DETECTIE:** (heel) erg belangrijk — o.a. knowhow inspecteurs, internationale samenwerking (moet beter) nood aan sensibiliseren andere inspectiediensten, verspreiden basiskennis, beschikbaarheid gespecialiseerde teams, datamining en datamatching

**CONTROLE:** heel erg belangrijk— o.a. samenwerking (SID, politie, int), diverse types controles nood aan uitdiepen samenwerking met fiscale administratie, internationaal simultane controles (met rogatoire uitwisseling), nieuwe methodes

**SANCTIES:** heel erg belangrijk administratieve & penale sancties, ambtshalve regularisatie —nood aan o.a. gegevensuitwisseling, intensieve samenwerking met justitie en voorafgaandelijke gezamenlijke strategiebepaling, goed uitgewerkte administratieve procedures, verruimde M.S., HA voor sancties, snellere sancties

**INVORDERING:** Heel erg belangrijk — nood aan uitwerken procedures en mogelijkheden tot internationale inning, mee aansprakelijk maken lokale mededaders, maximaal uitspelen wettelijke middelen inzake TBS, overwegen boetes aan buitenlanders laten innen door land van herkomst

### Context<sup>13</sup>

*In het Verslag over sociale dumping binnen de Europese Unie wordt het fenomeen gedefinieerd als “een brede waaier aan opzettelijke misbruikpraktijken en de omzeiling van bestaande Europese en nationale wetgeving (met inbegrip van wetten en algemeen toepasselijke collectieve overeenkomsten), die oneerlijke concurrentie mogelijk maken door de arbeids- en werkingskosten op illegale wijze te minimaliseren, en resulteren in de schending van de rechten en de uitbuiting van werknemers<sup>14</sup>”.*

*Sociale dumping kan eveneens worden omschreven als: “het verlagen van de arbeidskost en de arbeidsvoorwaarden door het ene land wegens de druk die hierop is ontstaan door het concurrentiële voordeel dat andere landen hebben door de verschillen in nationale wetgeving welke niet geremedieerd zijn door de Europese wetgeving<sup>15</sup>”. Of anders geformuleerd: “het*

<sup>12</sup> Gebaseerd op de bevraging van 2019, 2020 en 2021.

<sup>13</sup> Voor meer informatie over sociale dumping wordt verwezen naar de Fraudefenomeenfiche Sociale Dumping die door de SIOD werd geredigeerd in 2021.

<sup>14</sup> Verslag over sociale dumping in de Europese Unie (2015/2255(INI)), 18 augustus 2016.

<sup>15</sup> De Wispelaere & Pacolet (2017) in De Wispelaere, F. (2020). De strijd tegen zwartwerk in de Belgische bouwsector – een stand van zaken. Discussiepaper. TUWIC.

*tewerkstellen van werknemers in een lidstaat zonder dat zij aan de sociale wetgeving van deze lidstaat onderworpen zijn maar aan de wetgeving van een andere lidstaat die voor de werknemers minder gunstige rechten biedt en voor hun werkgever goedkoper is. Deze werknemers werken in dat geval onder de prijs die normaal geldt op de arbeidsmarkt waar zij worden ingezet. Dit leidt niet enkel tot een behandeling die verschillend is van die van de werknemers die normaal in de betrokken lidstaat werken, maar het betekent ook een concurrentievoordeel voor de betrokken werkgevers t.a.v. de werkgevers die gevestigd zijn in deze lidstaat<sup>16</sup>”.*

In het PEC Transport wordt sociale dumping als volgt omschreven: *“Sociale dumping en sociale fraude (in de transportsector) moet (hier) begrepen worden als een geheel van handelingen waarbij door middel van het niet naleven van de geldende nationale, Europese en internationale regelgeving afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de werknemer of de zelfstandige in kwestie waardoor de opdrachtgever (of transporteur) een oneerlijk verkregen concurrentieel voordeel geniet dat hij zonder de overtreding van de regelgeving niet zou kunnen bekomen hebben en waardoor de overheid op deze manier inkomsten misloopt<sup>17</sup>”.*

Sociale dumping wordt vaak in één adem genoemd met grensoverschrijdende sociale fraude en onwettige detachering van werknemers en zelfstandigen. Sociale dumping is een vorm van oneerlijke concurrentie tussen nationale en internationale bedrijven omdat de Europese en nationale regels niet worden nageleefd. In het bijzonder gaat het hier om de regels inzake het arbeidsrecht, het sociaal zekerheidsrecht en de fiscale wetgeving. Hierdoor kunnen bedrijven/zelfstandigen een voordeel halen zodat zij goedkoper een dienst kunnen verlenen binnen de eigen landsgrenzen of grensoverschrijdend. De term zelf wordt meestal enkel gebruikt voor grensoverschrijdende non-compliance in het kader van de transnationale uitvoering van diensten via detachering.

Detachering of terbeschikkingstelling van arbeid is niet gedefinieerd in het arbeids- of sociaalzekerheidsrecht. Detachering houdt in dat een buitenlandse werknemer of zelfstandige tijdelijk in België komt werken, maar onderworpen blijft aan de sociale zekerheid van zijn land van herkomst. Dit betekent dat de gedetacheerde (en zijn werkgever) sociale bijdragen moet(en) blijven betalen in het land van herkomst. De onderwerping aan de sociale zekerheid in het land van herkomst wordt aangetoond aan de hand van een A1-formulier. Een tweede voorwaarde om wettig gedetacheerd te zijn is dat de harde kern aan loon - en arbeidsvoorwaarden wordt gerespecteerd. Dankzij de herziening van de Europese detachingsrichtlijn<sup>18</sup> zijn gedetacheerde werknemers niet alleen onderworpen aan het minimumloon van de ontvangende lidstaat, maar ook aan alle andere regels inzake bezoldiging. Wanneer werknemers voor meer dan twaalf maanden naar een andere EU-lidstaat worden gedetacheerd, zijn ook de regels van het arbeidsrecht van die lidstaat van toepassing. Onwettige detachering wordt dan gekenmerkt door de niet-naleving van de loon - en arbeidsvoorwaarden die van toepassing zijn in België en/of fraude op het gebied van het regime van sociale zekerheid dat van toepassing is (met de bedoeling de betaling van de sociale bijdragen in België en vaak ook in het land van herkomst te omzeilen). Daarnaast zijn er ook bepalingen inzake de Limosamelding die gevolgd moeten worden.

16 Verschueren H. (2006). *Sociale zekerheid en detachering binnen de Europese Unie. De zaak Herbosch Kiere: een gemiste kans in de strijd tegen grensoverschrijdende sociale dumping en sociale fraude*, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 3, 403-449.

17 *Plan voor Eerlijke Concurrentie in de Transportsector*, 3 februari 2016, p. 2.

18 *Omgezet naar Belgisch recht via de wet van 12 juni 2020 houdende diverse bepalingen inzake de detachering van werknemers*, B.S. 18/6/2020. Inwerkingtreding 30/7/2020.

Sociale dumping heeft niet alleen nefaste gevolgen voor de betrokken onderneming, maar ook voor de overheid (mislopen inkomsten sociale zekerheid), de Belgische arbeidsmarkt (oneerlijke concurrentie omwille van lagere prijzen) én de betrokken werknemer of zelfstandige in kwestie<sup>19</sup>. De bevraging die de SIOD in 2019 onder de leden van het SOC verspreide, suggereert dat sociale dumping in bepaalde gevallen criminele raakvlakken heeft, bv. met verboden terbeschikkingstelling, socio-economische uitbuiting en criminele organisaties. Diezelfde bevraging geeft aan dat er diverse externe invloeden zijn op sociale dumping, zoals bv. het vrij verkeer van werknemers, de verschillen in loon tussen landen en de aantrekkingskracht van beroepen waarvoor weinig of geen kwalificaties nodig zijn.

Sociale dumping kan o.a. de volgende kenmerken vertonen:

- De stelselmatige en georganiseerde inzet van schijnzelfstandigen, waarbij werknemers tijdelijk naar België worden gedetacheerd in de valse hoedanigheid van zelfstandige;
- Het bewust niet melden van gedetacheerde werknemers in Limosa om mogelijke controle/detectie te ontlopen;
- Het gebruik van valse formulieren A1 om de detachingsvoorwaarden te ontlopen;
- Fictieve of valse detacheringen (al dan niet via buitenlandse ondernemingen zonder reële activiteiten) om verplichtingen in het werkland te ontlopen;
- Niet-erkende uitzendkantoren die “goedkope” arbeidskrachten ter beschikking stellen van Belgische bedrijven

Er kan sprake zijn van aanverwante misdrijven van sociale dumping, zoals:

- Inbreuken op de Welzijnswet;
- Fiscale fraude en witwassen;
- Economische inbreuken;
- Inbreuken aangaande volksgezondheid;
- Milieumisdrijven;
- Illegale migratiestromen;
- Identiteitsfraude.

Daarbovenop bestaan er een aantal risicosectoren voor sociale dumping zoals bv. de transportsector, bouwsector, IT-sector, metaalverwerkende nijverheid, horeca, vleesverwerkende nijverheid, schoonmaak, land-en tuinbouw etc.

Het is niet eenvoudig om de omvang van sociale dumping te bepalen. Vaak wordt verwezen naar het aantal gedetacheerde personen naar België, maar deze cijfers geven evenwel enkel een idee omtrent de omvang van de geregistreerde detachering. In 2019 werden in totaal 728.457 Limosameldingen gedaan voor werknemers en werden 224.082 unieke werknemers geteld (235.305 indien ook de geannuleerde meldingen in aanmerking worden genomen). Voor zelfstandigen werden in totaal 153.318 Limosa-meldingen in 2019 gedaan<sup>20</sup>. In 2020 werden in totaal 608.273 Limosameldingen gedaan voor werknemers en werden 199.699 unieke werknemers geteld. Voor zelfstandigen werden in 2020 in totaal 147.080 Limosa-meldingen gedaan voor 36.678 unieke personen.

<sup>19</sup> Morsa (2015). Invoering van een Europese samenwerking in de strijd tegen grensoverschrijdende sociale fraude, BTSZ,3, p.609-631.

<sup>20</sup> Parlementaire Vraag 57, gesteld door Wouter Raskin op 16/12/2019, Legislatuur 55, Kamer van Volksvertegenwoordigers. [https://www.dekamer.be/QRVA/pdf/55/55K0010.pdf\\_\(consultatie\\_17/8/2020\)](https://www.dekamer.be/QRVA/pdf/55/55K0010.pdf_(consultatie_17/8/2020)).

België is dan ook een van de landen die het grootste aantal gedetacheerden ontvangt<sup>21</sup>. Het merendeel van de detacheringen vertonen dan ook geen indicaties van fraude.

Een andere indicator kan gevonden worden in het aantal behandelde dossiers in het kader van de A1-procedure (de zogenaamde dialoog- en bemiddelingsprocedure). Sinds de ingebruikname van het Osiris-platform in juni 2015 tot en met 1 oktober 2021 werden in totaal 1681 dossiers behandeld. Hiervan bevinden zich 1335 dossiers in fase 1 (dialoog bij de bevoegde instellingen/inspecties), 337 in fase 2 (bemiddeling bij de bevoegde overheden) en 9 in fase 3 (onderzoek bij de Administratieve Commissie)<sup>22</sup>.

Een indicatie omtrent de omvang van sociale dumping kan gevonden worden in de controlecijfers, het aantal afgesloten positieve onderzoeken<sup>23</sup> en de financiële opbrengsten van de strijd tegen dit fenomeen.

	2019	2020	2021 (tem 30/09/2021)
N afgesloten onderzoeken	5.308	5.270	3.843
N positief afgesloten onderzoeken	2.048	2.705	2.573
Ratio pos/tot	38,6%	51,3%	67,0%

Een andere indicator, zijn de financiële resultaten in het kader van de strijd tegen de sociale dumping.

Sociale dumping	Vordering van niet betaalde bijdragen (incl. bijkomend opgelegde bijdragen)	Rechtzetting rechten/plichten burger <sup>24</sup>
2018	€ 21.779.601,02	€ 16.993.980,00
2019	€ 35.592.132,24	€ 21.769.873,00
2020	€ 8.396.831,48	€ 19.799.741,98
2021 (tem 30/9/2021)	€ 14.568.254,08	€ 14.812.679,54

Sinds de start van het Meldpunt voor een Eerlijke Concurrentie (MEC) op 5 oktober 2015 tot en met 31 december 2020 werden in totaal 1.510 meldingen omtrent mogelijke sociale dumping ontvangen<sup>25</sup>. Hoewel dit 3,4% van het totaal aantal ontvangen meldingen omvat, betreft het omvangrijke dossiers met vaak meerdere betrokken binnen- en buitenlandse ondernemingen. Dergelijke meldingen worden voor verder gevolg aan de gespecialiseerde cellen bij RSVZ, TSW en RSZ overgemaakt.

Daarnaast vormen meldingen sociale dumping de hoofdmoot bij aangiftes door de professionele gebruikers, zijnde de werknemers- en werkgeversorganisaties waarmee een Plan voor Eerlijke Concurrentie en/of samenwerkingsakkoord werd afgesloten.

21 *Lens, Mussche en Marx (2019). Europe's ever-expanding mobility patterns – posting, third country nationals and the single European market. Working paper 19.08. Universiteit Antwerpen.*

22 *FOD Sociale Zekerheid. Monitoring Osiris op 1 oktober 2021. Verslag over de opvolging van de bemiddelingsdossiers in het kader van de dialoog-en bemiddelingsprocedure A1.*

23 *Bron: Rapportering KPI's SO5.*

24 *Bedrag aan lonen en vergoedingen bijbetaald aan de burger. Bron: Rapportering Financiële opbrengsten.*

25 *Jaarverslag 2020 Meldpunt voor een eerlijke concurrentie. [https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/Downloads/MEC/SIOD\\_MEC\\_2020\\_NL.pdf](https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/Downloads/MEC/SIOD_MEC_2020_NL.pdf)*



## Nieuwe trends

Volgens de bevraging die de SIOD in juni 2020 en mei 2021 heeft uitgevoerd onder de leden van het SOC en de sociale partners, zijn er een aantal nieuwe trends binnen sociale dumping. Het gaat bijvoorbeeld over (niet exhaustief):

- het misbruik van vrijwilligersstatuut door buitenlandse studenten;
- detachingsfraude met arbeidskaarten;
- meer inzet van derdelanders – toename van het aantal gedetacheerde werknemers van buiten de EU die (via malafide constructies) toch in België gedetacheerd kunnen worden<sup>26</sup>;
- cascade in ketens van onderaanneming waardoor verantwoordelijkheden en de organisatie van de arbeid vaak schimmig verloopt;
- vrijwillige schrapping detachering om aangesloten te worden in België om te kunnen genieten van de crisismaatregel overbruggingsrecht;
- Het vanuit niet-EU-lidstaten opzetten van postbusconstructies binnen de EU om zich zo toegang te verschaffen tot de Europese (arbeids)markt en nationale arbeidsvergunning-wetgeving te ontwijken;
- Organisatie van sociale dumping op het grondgebied van België, dus niet op basis van detachering, maar via ‘paritair comité shopping’;
- Omzeilen/niet naleven gunningscriteria overheidsaanbestedingen.

Andere nieuwe trends, bv. inzake handhaving en samenwerking, zijn opgenomen in de aangepaste fraudefenomeenfiche.

**Strategische Doelstelling: Sociale fraude en sociale dumping verminderen door de Europese en internationale samenwerking te versterken.**



De programmawerking inzake sociale dumping maakt tevens integraal deel uit van het Actieplan van het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude via projectfiche F20.

In uitvoering van het Strategisch plan wordt hiervoor verder ingezet op de Programmawerking en hierbij rekening houdend met de interventiemix binnen de handhavingketen.

## Actie 1: Programma Sociale Dumping

### Fase en looptijd van het programma

Het programma loopt van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2025. In 2021 bevindt het programma zich in het eerste jaar van de plannings – en uitvoeringsfase. Het programmaplan is eind 2020 opgesteld en is in die periode goedgekeurd door het Strategisch comité van de SIOD.

### Focus van het programma

Sociale dumping is een vorm van oneerlijke concurrentie tussen nationale en internationale bedrijven omdat de Europese en nationale regels niet worden nageleefd. In het bijzonder gaat het hier om de regels inzake het arbeidsrecht, het sociaal zekerheidsrecht en de fiscale wetgeving. Hierdoor kunnen bedrijven/zelfstandigen een voordeel halen zodat zij goedkoper een dienst kunnen verlenen binnen de eigen landsgrenzen of grensoverschrijdend. De term zelf wordt meestal enkel gebruikt voor grensoverschrijdende non-compliance in het kader van de transnationale uitvoering van diensten via detachering.

<sup>26</sup> Mensen uit niet-EU-landen kunnen gedetacheerd worden naar België indien zij over een geldige arbeids- en verblijfsvergunning beschikken in een EU-lidstaat (zie hiervoor Lens, Mussche en Marx, 2019).

Meer informatie over het fenomeen kan worden gehaald uit de Fenomeenfiche Sociale dumping die door SIOD werd overgemaakt in samenwerking met de betrokken federale en regionale sociale inspectiediensten en de gerechtelijke autoriteiten. Ook de fiscus zal een bijdrage leveren aan de betrokken fenomeenfiche (cfr. Actie 20 College voor sociale en fiscale fraudebestrijding).

**De meerwaarde die een programmawerking** biedt en dus haar finaal doel is het groeien naar **de meerdoelstelling**<sup>27</sup>.

**De slagkracht verhogen van de bestrijding sociale dumping** door een gezamenlijke en verbeterde multidisciplinaire en interdepartementale (RSZ, WASO, ...) samenwerking en gegevensuitwisseling met externe partners op nationaal (Politie, Justitie, Regionale inspecties, TWW, fiscus., academici, ...) en grensoverschrijdend vlak binnen een Europese context (Fr, ...), op verschillende niveaus (terrein en management) met binnen de handhavingsketen meer aandacht voor preventie, detectie en effectievere regularisatie, inning en invordering.

Essentiële voorwaarde tot het slagen van een programma:

“Wel vond men het belangrijk dat de samenwerking tot stand diende te komen a.d.h.v. pilootprojecten **en dat het programma op die manier dient ingericht dat ook het hoger management zich inschreef in de samenwerking.**”

SIOD als coördinerend orgaan bouwt verder aan de uitbouw van de programmawerking dit jaar en dit op 3 assen<sup>28</sup>:

- **As 1: Implementatie projectwerking**

- Projectfiche
- Milestones
- Doelstellingen
- Kosten en Baten

- **As 2: PMO uitbouwen**

- Coördinatie
- Methodologie en Tools
- Monitoring
- Dashboard

<sup>27</sup> Workshop SIOD in samenwerking met CATIE (consultant) 2.7.2021 “kick-off programmawerking”. De meerdoelstelling is een doelstelling die “meer” is dan de som van de onderliggende projecten. Het resultaat van het programma is de evolutie die gemeten wordt tussen de bestaande en de nieuwe situatie van de outcome-indicatoren. De outcome-indicatoren zijn gericht op de meerdoelstelling, het uiteindelijke overkoepelende doel. De output-indicatoren daarentegen zijn de resultaten van de individuele projecten onderling. De output-indicatoren dragen maximaal bij tot de resultaten van de outcome-indicatoren. Het werken via een programma heeft bijgevolg als doel om de individuele projecten en hun output te richten op de overkoepelende doelstelling en haar outcome. De SIOD heeft hierbij een centrale rol te spelen om deze wijzigingen te capteren en samen met haar stakeholders om te zetten in concrete voorstellen.

<sup>28</sup> Workshop SIOD in samenwerking met CATIE (consultant) dd. 2.7.2021 “kick-off programmawerking”: Een PMO is noodzakelijk om een gedegen projectmanagement cultuur en bij uitbreiding een programma te kunnen uitbouwen en te kunnen behouden. De PMO betreft een cel die binnen een structuur instaat voor het onderhoud en de structuur van het projectmanagement.

- **As 3: Outcomes**

- KPI verdere uitrol
- ELA KPI's
- 'outcome' indicatoren

## Meerwaardedoelstelling van het programma

De verschillende projecten of acties onder het programma worden voor opstart én periodiek geëvalueerd op het realiseren van één of meerdere van deze vier doelstellingen:

1. Kennis en competenties verhogen
2. Multidisciplinaire en interdepartementale samenwerking intensifiëren
3. Gegevensuitwisseling met nationale interne-externe partners optimaliseren (vb. Politie, Justitie, Regionale inspecties, Fiscus, Academics, beleidscellen, sociale partners).
4. Gestructureerde gegevensuitwisseling met EU-partners (ELA en lidstaten) uitbouwen.

Het totale **effect** (outcome) van de programmawerking en elk van de onderliggende projecten of acties wordt gemeten op de realisatie van deze 4 bovenstaande effecten. De output (= *deliverables*) van elk van de projecten draagt maximaal bij tot één of meer effecten (= *outcome*). Projecten onder het programma "Sociale dumping" worden voor opstart o.b.v. van hun projectfiche geëvalueerd en goedgekeurd op het maximaal realiseren van deze effecten. Daarom is een **nulmeting** aangewezen om de realisatie en evolutie van deze vier effecten van het gehele programma periodiek te evalueren. Deze kan nulmeting kan op een "light" manier gebeuren middels een rekenkundig gemiddelde van geargumenteerde, periodieke scores door de leden van de stuurgroep op elk van de 4 effecten.

Gezien de beperkte middelen van SIOD en haar partners worden enkel die projecten/acties opgestart en uitgevoerd die maximaal bijdragen aan de 4 effecten. **"Less is more: niet alles kan prioriteit zijn."** Daarnaast is een **agile-werking** binnen elk project aangewezen om op korte termijn te plannen, resultaten te boeken en bij te sturen in elk van de projecten (stop- start- of verander).

## Communicatie over het programma

Een communicatieplan voor het programma "sociale dumping" wordt opgesteld en uitgevoerd. Dit communicatieplan kan de vorm aannemen van een matrix waarin de goedgekeurde projectfiches vermeld worden en hun specifieke communicatienoden en -dragers op een tijdslijn staan aangeduid. Deze matrix laat een overzicht toe in de tijd, per drager en per projectfiche binnen het programma.

In elke projectfiche wordt een luik "communicatie" voorzien met daarin aanduiding van dragers, doelgroepen of stakeholders, tijdslijn en benodigde middelen.

## Doelen van het programma

Met het oog op een correcte toepassing van de Europese en Belgische sociale wetgeving in geval van detachering, is **een integrale aanpak noodzakelijk**. Hoewel een repressieve aanpak cruciaal is, heeft preventie ook een belangrijke meerwaarde. Hier moet uiteraard verwezen worden naar de Programmawerking die van toepassing is op dit fraudefenomeen (*preventie – detectie – controle – sanctionering – invordering*).

De toepassing van bestuurlijke maatregelen van repressieve of preventieve aard, gekoppeld aan versterkte en regelmatige controles, zowel wat betreft de tewerkstelling van personeel als de correcte tewerkstelling van gedetacheerde zelfstandigen, moet bijdragen aan het bedwingen van de oneerlijke concurrentie in de sector.

Een regelmatige en gerichte uitwisseling van informatie tussen de sociale inspectiediensten en hun stakeholders, zowel op nationaal als op Europees vlak, met inachtneming van elkaars prerogatieven, zal de controle op de sociale dumping verbeteren en fraude-intenties tegengaan.

Er wordt ingezet op de gehele handavingsketen namelijk:

- Preventie
- Detectie
- Controle
- Sanctionering
- Invordering

## **Programmadoel 1: Het opzetten van een gemeenschappelijke informatiecampagne ter preventie van sociale dumping**

### **Risico's en doelgroepen**

Binnen de risicogroepen voor sociale dumping vormen de derdelanders een belangrijke risicogroep. Het informeren over hun rechten en plichten vormt dan ook een belangrijk onderdeel. Een deel van de preventie moet dan ook hierop gericht worden. De risicosectoren waar zich het fenomeen zich voordoen zijn gekend namelijk zijn transport, bouw, ... Vooral in de laatste sector is er sprake van zogenaamde Braziliaanse filières.

Bovendien wil het programma ook de publieke overheden periodiek informeren en opleiden aangezien zij een belangrijke rol hebben in het kader van de overheidsopdrachten.

De rol van de sociale partners bij het uitrollen van preventieve informatiecampagnes in samenwerking met de ELA, dient in dit kader gevaloriseerd te worden, door eveneens de sociale partners te betrekken in werkgroepen hierover. ELA, en het UDW Platform, voorzien voor in 2022 diverse Europese (sociale media) campagnes/ Week of Actions in het kader van detachering en andere vormen van tewerkstelling, de bestrijding van zwartwerk inclusief.

Tot slot dienen alle sociale inspecteurs, de politiediensten en de publieke overheden waarmee een protocol werd afgesloten een opleiding te kunnen volgen rond sociale dumping met het oog op een betere detectie ervan en betere controles en sanctionering

### **Oorzaken/motieven/beïnvloeding**

Het informeren van derdelanders over hun rechten en plichten op de arbeidsmarkt versterkt hun positie en maakt hen minder gevoelig voor economische uitbuiting. Met relatief beperkte middelen kan zo een grote groep werkenden c.q. potentiële slachtoffers worden bereikt.

In het kader van de wetgeving over overheidsopdrachten heeft de publieke sector een voorbeeldfunctie. In dat kader werden tussen SIOD en verschillende openbare diensten

protocollen afgesloten. Deze overheden moeten gewapend worden om maximaal potentiële risico's op sociale dumping te kunnen en detecteren en a fortiori bij de bron te vermijden. De praktijkgids "strijd tegen sociale dumping in het kader van overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten" vormt hierbij een belangrijk instrument.

De wisselwerking tussen de sociale partners en hun leden moet ertoe bijdragen dat er hogere *awareness raising* ontstaat op het vlak van de kennis over sociale dumping (en sociale fraude) en welke risico's dat met zich meebrengt. Het maatschappelijk bewustzijn verhogen daar actieve informatiecampagnes moet daartoe bijdragen.

## **Interventies en acties in 2022**

*Zie hiervoor het operationeel Actieplan 2022.*

### **Programmadoel 2: Snellere en betere detectie van gevallen van sociale dumping**

#### **Risico's en doelgroepen**

Inzetten op een goede detectie is essentieel om malafide constructies en gevallen van sociale dumping te vinden. Het vinden van het "onvindbare" in de databanken (aangezien malafide ondernemingen zich niet melden in geen enkele databank) vormt evenwel dé uitdaging. Tevens moeten alle betrokken organisaties (bv. sociale partners, publieke overheden) en personen die in aanraking kunnen komen met sociale dumping, geïnformeerd worden over het fenomeen en welke risico's dit inhoudt, waar ze eventuele mogelijke gevallen kunnen melden en ervoor te zorgen voor een goede terugkoppeling op hun meldingen. Het programma streeft ernaar om op basis van informatie gestuurd werken sociale dumping aan te pakken en het maatschappelijk bewustzijn hieromtrent te vergroten. Als praktijken inzake sociale dumping worden vastgesteld, dan kan bv. de aanbestedende overheid deze melden via het meldpunt voor eerlijke concurrentie: [www.meldpunt.socialefraude.belgie.be](http://www.meldpunt.socialefraude.belgie.be). Ook grensoverschrijdende meldingen zouden moeten beter in kaart worden gebracht.

#### **Oorzaken/motieven/beïnvloeding**

Zoveel mogelijk burgers, ondernemingen, sociale partners, organisaties, ... zouden op de hoogte moeten zijn van wat sociale dumping is zodat zij gaan melden wanneer zij het waarnemen. Deze bewustwording richt zich enerzijds op burgers in het algemeen en anderzijds op overheidsmedewerkers. Detectievermogen kan ook digitaal worden georganiseerd via het doorzoeken van open bronnen op het internet, via het scannen van financiële transacties en het in beeld krijgen van misstanden die gelieerd zijn namelijk welzijn en huisvesting. Tot slot willen de sociale inspectiediensten een aantal actuele casussen analyseren om nieuwe fenomenen van sociale dumping in beeld te krijgen waarbij aandacht is op welke manier deze fenomenen gestructureerd zouden kunnen gedetecteerd en bijgevolg gecontroleerd worden.

SIOD treedt hierbij op als initiator en stimulator.

## **Interventies en acties in 2022**

*Zie hiervoor het operationeel Actieplan 2022.*

## **Programmadoel 3: het opzetten van doelgerichte onderzoeken en controles in sociale dumping**

### **Risico's en doelgroepen**

In de handhavingsketen ter bestrijding van de sociale dumping is er een belangrijke plaats voorzien voor het uitvoeren van inspecties. Zonder controle/inspecties kan de rest van de keten niet worden uitgevoerd (sancties en invordering). Doelstelling is immers dat de onwettige detachering van werknemers en zelfstandigen en/of de niet-naleving van de wettelijk verplichte loon- en arbeidsvoorwaarden door de buitenlandse werkgevers wordt gedetecteerd en geremedieerd. Compliance is hierbij het hoofddoel. Wanneer een Belgisch bedrijf beroep doet op de diensten van een in een ander Europees land gevestigde onderneming, dan komen die de betrokken werknemers niet rechtstreeks bij de Belgische werkgever in dienst, maar gaat het om detachering. Het kan daarbij gaan om een officieel buitenlands uitzendkantoor dat personeel aan de Belgische werkgever ter beschikking stelt, maar vaker gaat het om ondernemingen die officieel andere activiteiten uitvoeren maar toch in de praktijk fungeren als een uitzendkantoor want hun personeel wordt illegaal ter beschikking gesteld. Dit komt voornamelijk voor in de bouwsector, maar ook in andere sectoren zoals de metaalconstructie en de chemische reiniging. Sinds het regionale erkenningsnummer van het buitenlands uitzendkantoor moet worden gemeld op de Limosa-aangifte werd een aanzienlijke vermindering van het aantal buitenlandse uitzendbureaus vastgesteld.

Een bijkomend probleem is dat de werknemers die tewerkgesteld worden door de buitenlandse niet-aangemelde uitzendbureaus wel rechten verwerven als uitzendkracht, onder meer op de sociale voordelen van de sector (zoals een eindejaarspremie) zonder dat daar bijdragen tegenover staan.

Daarnaast stelt men op het terrein vast dat er een samenhang is met bovenstaande problematiek en inbreuken inzake veiligheid en gezondheid.

Tot slot vormt de Europese Arbeidsautoriteit (met inbegrip van het Platform Undeclared Work) een belangrijke partner die zal bijdragen aan de gemeenschappelijke strijd tegen grensoverschrijdende sociale fraude van de sociale inspectiediensten van de verschillende lidstaten.

### **Oorzaken/motieven/beïnvloeding**

In het bijzonder betreft hier enerzijds de vaststelling (via Limosa en op het terrein) dat de detachering van werknemers/zelfstandigen uit derde landen (via een EU-onderneming) gestaag toeneemt. Dit is een verontrustende vaststelling aangezien deze personen mogelijks nog meer slachtoffer kunnen worden/uitgebuit worden door hun buitenlandse werkgever aangezien zij wat hun verblijf en hun werk (arbeidsvergunning nodig) in een precaire situatie zitten. Anderzijds dienen er ook onderzoeken te worden uitgevoerd in het kader van de Braziliaanse filières die via zogenaamde detachering via Portugal hier personen te werk stellen die met valse identiteits- en detacheringsformulieren aan de slag gaan en worden uitgebuit (cfr. strijd mensenhandel en economische uitbuiting).

### **Interventies en acties in 2022**

*Zie hiervoor het operationeel Actieplan 2022.*

## **Programmadoel 4: Het uitwerken van een effectieve sanctionering**

### **Risico's en doelgroepen**

Sluitstuk van een efficiënte handhavingsketen vormen de sancties: zonder sanctionering hebben de verschillende controles en onderzoeken geen zin. Doelstelling is immers dat de onwettige detachering van werknemers en zelfstandigen en/of de niet-naleving van de wettelijk verplichte loon- en arbeidsvoorwaarden door de buitenlandse werkgevers wordt gedetecteerd en geremedieerd. Compliance is hierbij het hoofddoel.

Betrokken actoren vormen de diensten administratieve geldboeten maar ook justitie op het vlak van de strafrechtelijke geldboeten of veroordelingen.

In dit verband zal de komende jaren moeten bekeken worden of het project E-dossier en EPV hiertoe meer inzicht kan geven in de verdere afhandeling van dossiers (*zie hiervoor verder project rond EPV/Edossier*).

Daarnaast kan het op te richten wetenschappelijk comité SIOD in de komende jaren bijkomend onderzoek verrichten ter ondersteuning van het beleid in samenwerking met de adviesraad SSW. Dit zal evenwel nog niet geprogrammeerd worden in 2022. Ook de uitrol van MACH de komende jaren zal haar impact hebben op het voorhanden zijnde statistisch materiaal om een evidence-based aanpak te realiseren.

Ook de bestuurlijke handhaving kan hierin een rol spelen.

### **Oorzaken/motieven/beïnvloeding**

Daders bevinden zich in de top van de werkgeverspiramide. Het is van belang dat zij effectief worden gesanctioneerd. Daartoe zullen alle mogelijkheden worden benut die tot de beschikking staan van de inspectiediensten (opstellen pro justitia's, strafrapporten), de Fiscus en Justitie maar ook van de genomen maatregelen van de lokale besturen.

### **Interventies en acties in 2022**

*Zie hiervoor het operationeel Actieplan 2022.*

## **Programmadoel 5: Efficiënte en effectievere invordering en terugvordering**

### **Risico's en doelgroepen**

Wanneer het zendland akkoord is met de intrekking van de detachingsbewijzen en de betrokken werknemers /zelfstandigen aangegeven moeten worden aan de Belgische sociale zekerheid dringt zich de vraag op hoe de sociale zekerheidsbijdragen kunnen aangegeven en betaald worden. In geval van sociale fraude/dumping moeten de bijdragen correct worden betaald in het land van onderwerping aan de sociale zekerheid. Ook binnen ELA en de mediation-werkgroep wordt de problematiek van de intrekking A1 bekeken. Belangrijk is om aan te geven dat de rechten van de werknemers /zelfstandigen moet gevrijwaard blijven, maar tegelijkertijd moet de correcte aangifte van de bijdragen vooropgesteld worden.

De FOD Sociale Zekerheid heeft met haar centrale rol samen met RSZ en RSVZ een belangrijke rol te vervullen naast de "administratieve commissie" en de ELA.

Ook op het vlak van de terugvordering van de onverschuldigde uitkeringen in grensoverschrijdende situaties vormen eveneens een belangrijk onderdeel hiervan.

## Oorzaken/motieven/beïnvloeding

Een maximale beïnvloeding van de noodzaak tot samenwerking in het kader van de strijd tegen sociale dumping ook op het vlak van de terugvordering is essentieel. De voormelde actoren samen met de beleidscellen bevoegd voor sociale fraudebestrijding kunnen hiertoe bijdragen.

## Interventies en acties in 2022

Zie hiervoor het operationeel Actieplan 2022.

## Niet-aangegeven arbeid

### Fenomeenfiche<sup>29</sup>

#### Fenomeenfiche: niet-aangegeven arbeid

##### Risicoanalyse:

**TYPE FRAUDE:** tewerkstelling WN's BL nationaliteit (zonder geldig verblijf, zonder arbeidskaart of gecombineerde vergunning), cumul uitkeringen, niet-aangegeven WN's in Dimona, gebruik vervalste detacheringsdocumenten en geen onderwerping WN's aan SZ in land van herkomst, Kleine individuele fraude & belangrijke fraude.

**CRIMINELE RAAKVLAKKEN:** soms met georganiseerde MH (bv. nagelstudio's); smokkel van drugs en auto's; exotische restaurants; witwassen.

**ERNSTIGE EN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT:** soms tot geregeld

**BETROKKENEN:** erg veel; divers profiel: WG's & WN's vaak van BL origine (maar zeker niet uitsluitend), individuele betrokkenen, spookbedrijven, digitale platformen, risicosectoren: bouw, schoonmaak, horeca, transport, shyshabars..., bouw: KMO's, transport: grote ondernemingen.

**GELDSTROMEN NAAR BUITENLAND:** geen consensus. Indien wel: omvang moeilijk te bepalen, moeilijk op te sporen en stil te leggen

**EXTERNE INVLOEDEN op fenomeen:** vrij verkeer goederen & WN's, Bolkestein-richtlijn, gebrek internationale samenwerking, loonkost, complexiteit wetgeving, vluchtelingencontext, sociale netwerken, technologie, gebrek gegevensuitwisseling, Covid-19-crisis

##### Methodologie Handhaving:

**PREVENTIE:** (matig) belangrijk — o.a. waarschuwing, flitscontroles — nood aan o.a. betere informatiecampaagnes, ruimere bekendmaking flitscontroles, digitale registratie-en controlemiddelen (na overleg met sociale partners)

**DETECTIE:** heel erg belangrijk o.a. knowhowinspecteurs, datamining & data-matching, detectie via intern dossierbeheer -nood aan o.a. samenwerkingsakkoorden, internationale samenwerking, samenwerking met ELA

**CONTROLE:** heel erg belangrijk — o.a. desktopcontroles, gerechtelijke onderzoeken, samenwerking SID's en Lokale Politie — nood aan o.a. grensoverschrijdende gemeenschappelijke controles, anonieme voertuigen, nieuwe methodes

**SANCTIES:** heel erg belangrijk= administratieve & penale sancties, ambtshalve regularisatie — nood aan o.a. communicatie naar andere betrokken diensten, administratieve sancties ook voor natuurlijke personen, hoofdelijke aansprakelijkheid voor sancties

**INVORDERING:** erg belangrijk — te optimaliseren via onmiddellijke inning, schuldvergelijking, internationale samenwerking, inbeslagname en confiscatie, overwegen boetes aan buitenlanders te laten innen door land van herkomst

#### Multidisciplinaire samenwerking: erg nuttig!

=> Meer samenwerking nodig met FOD Financiën, FOD Economie, FOD Mobiliteit, Lokale en Federale Politie, regionale en federale (inspectie)diensten, sociale partners, ELA, gewestenn internationale samenwerking.

## Context

Verschillende termen worden vaak door elkaar gebruikt, zoals niet-aangegeven arbeid, zwartwerk, zwarte economie, etc<sup>30</sup>. In overeenstemming met de Europese Commissie wordt in het Strategisch plan de voorkeur gegeven aan de term niet-aangegeven arbeid (cfr. *undeclared work*) en worden zowel de niet-aangegeven activiteiten van werknemers als van zelfstandigen geïncorporeerd. Sluikwerk, wat omschreven wordt als “het uitvoeren van een zelfstandige activiteit zonder te voldoen aan de wettelijke voorschriften die van toepassing zijn”<sup>31</sup>, wordt dus niet apart besproken. Indien de term ‘zwartwerk’ doorheen het plan wordt gehanteerd, wordt hiermee verwezen naar niet-aangegeven arbeid.

<sup>29</sup> Gebaseerd op de bevraging in 2019, 2020 en 2021.

<sup>30</sup> Williams, C. (2014). *Out of the shadows. a classification of economies by the size and character of their informal sector*, *Work, Employment and Society*, 28 (5), 735-753. Boels, D. (2016). *The informal economy. Seasonal work, street selling and sex work*. Palgrave Macmillan.

<sup>31</sup> <https://www.siod.belgie.be/nl/sociale-fraude/risicos-verband-met-sluikwerk> (consultatie op 20/8/2020).



De Europese Commissie<sup>32</sup> definieert niet-aangegeven arbeid (*undeclared work*) als “alle betaalde werkzaamheden die op zich wettig zijn, maar niet aan de overheid worden gemeld waarbij rekening moet worden gehouden met verschillen in de wetgeving van de lidstaten”. Dit impliceert dat illegale en criminele activiteiten, en activiteiten die niet gemeld hoeven te worden, uitgesloten worden.

Niet-aangegeven arbeid omvat dus betaalde activiteiten die legaal zijn qua aard, maar die niet (volledig) zijn aangegeven aan de overheid waardoor sociale zekerheidsbijdragen en belastingen ontdoken worden<sup>33</sup>. Dit kan verscheidene vormen aannemen, zoals het niet (volledig) aangeven van prestaties (zowel als werknemer als zelfstandige) – al dan niet in combinatie met een uitkering, niet-aangegeven prestaties door werknemers met een vreemde nationaliteit (zonder geldig verblijf, zonder arbeidskaart of gecombineerde vergunning), schijnzelfstandigen (in bijberoep), misbruik van Dimona-aangiftes en het ontbreken van een Limosamelding voor inkomende gedetacheerden<sup>34</sup>.

Door deze fenomenen wordt het betalen van sociale zekerheidsbijdragen en belastingen vermeden. Daarnaast leidt niet-aangegeven arbeid tot diverse risico's voor werknemers, zelfstandigen en bedrijven (de eerlijke concurrentie).

Hoewel criminele activiteiten niet onder de noemer niet-aangegeven arbeid vallen, zijn er soms wel raakvlakken met (ernstige en georganiseerde) criminele activiteiten zoals mensenhandel, witwassen en drugshandel.

De omvang van niet-aangegeven arbeid is per definitie moeilijk exact te bepalen. Toch bestaan er verschillende methoden die een inschatting ervan toelaten. Op Europees niveau wordt bv. geregeld een bevraging gedaan van burgers in de lidstaten omtrent niet-aangegeven arbeid. De Eurobarometer uit 2019 toont aan dat 16% van de bevroagde Belgen in de voorbije twaalf maanden voor een goed of dienst betaald had waarbij hij/zij goede reden had om aan te nemen dat er niet-aangegeven arbeid mee gemoeid was. Dit percentage ligt hoger dan het Europees gemiddelde (10%).

De voornaamste reden hiervoor is de lagere prijs (47%), gevolgd door diensten onder vrienden, familie of collega's (25%). Daarnaast gaf 6% van de bevroagde Belgen toe zelf niet-aangegeven betaalde activiteiten te hebben uitgevoerd in de afgelopen 12 maanden. Dit is hoger dan het Europees gemiddelde (3%). 41% van de Belgische bevroagden stelt persoonlijk mensen te kennen die werken zonder hun volledige inkomen of een deel ervan aan te geven bij de fiscus of sociale zekerheidsinstanties.

Deze onderzoeken tonen aan dat niet-aangegeven arbeid geen marginaal feit is in onze samenleving. Ook de controlecijfers bevestigen deze vaststelling. De SIOD-statistieken betreffende de Arrocellen tonen aan dat zowel het aantal controles als het aantal vastgestelde inbreuken zwartwerk hoog blijven (zie Tabel 1).

32 Europese Commissie (1998), Mededeling van de Commissie betreffende het zwartwerk (COM (98) 219), Brussel: Europese Commissie.

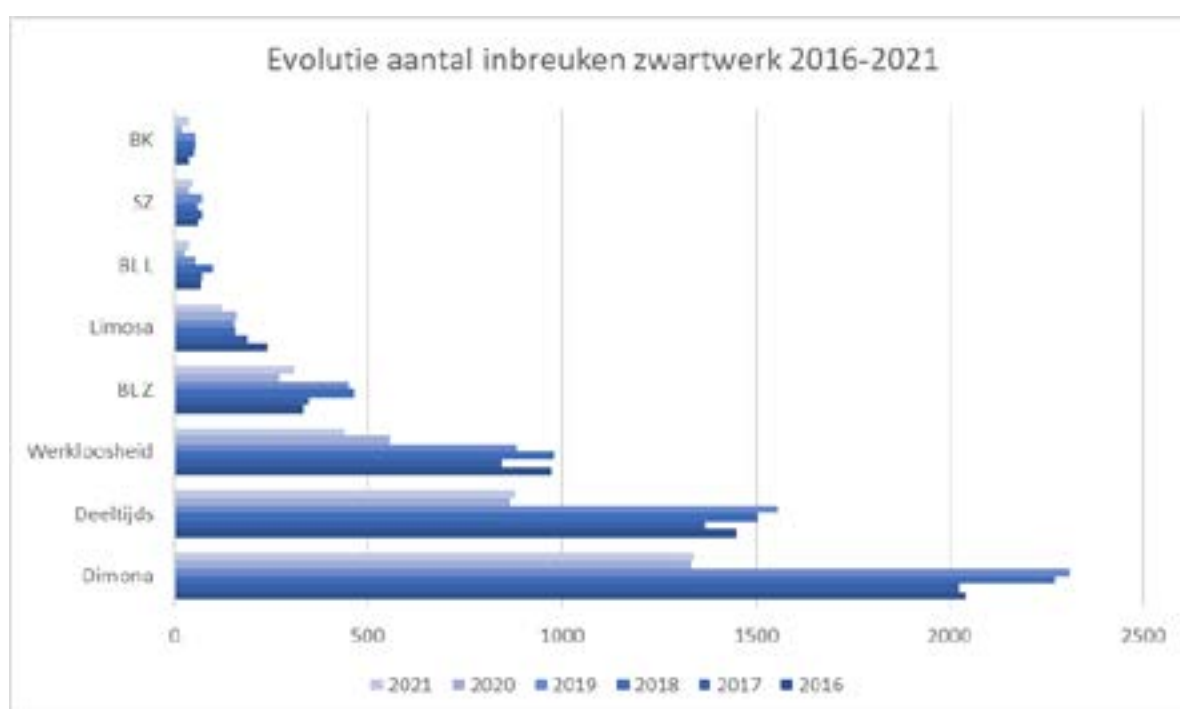
33 De Wispelaere F. (2020). De strijd tegen zwartwerk in de Belgische bouwsector – een stand van zaken. Discussiepaper. TUWIC.

34 De Wispelaere F. (2020). De strijd tegen zwartwerk in de Belgische bouwsector – een stand van zaken. Discussiepaper. TUWIC; European Platform Undeclared Work (2017). Member State Factsheets – Factsheet on Undeclared Work Belgium.

**Tabel 1: Aantal controles en inbreuken zwartwerk 2016-2021**

	N contr.	N inbr. zwartwerk
2016	11.988	5.202
2017	12.649	4.966
2018	14.051	5.590
2019	14.658	5.535
2020	10.080	3.277
2021 <sup>35</sup>	11.547	3.218

Wanneer er meer in detail<sup>36</sup> naar het type inbreuken wordt gekeken, blijkt dat het merendeel van de inbreuken betrekking heeft op de Dimona-aangifte, de deeltijdse arbeid en de cumul met werkloosheid.



**Figuur 3: Type inbreuken zwartwerk 2016-2021- gemeenschappelijke controles<sup>37</sup>**

<sup>35</sup> De cijfers van 2021 hebben betrekking op de periode januari-september 2021.

<sup>36</sup> BK: Beroepskaart, SZ: Sociale Zekerheid (niet betalen sociale bedragen), BL L: buitenlandse arbeid lichte inbreuk, BL Z: buitenlandse arbeid zware inbreuk.

<sup>37</sup> De cijfers van 2021 hebben betrekking op de periode januari – september 2021.

De financiële resultaten vormen een andere indicator.

		2018 <sup>38</sup>	2019 <sup>39</sup>	2020 <sup>40</sup>	2021 <sup>41</sup>
Bijdragefraude		€171.529.341,9	€208.019.812,21	€160.893.016,07	€138.298.347,96
	Waarvan vordering niet-betaalde bijdragen	€15.144.123,90	€17.798.370,97	€12.190.988,94	€7.283.023,88
Administratieve geldboeten voor niet-aangegeven arbeid		€84.800,00	€113.350,00	€243.950,00	€166.600,00

Ook de meldingen t.a.v. het MEC geven een bijkomend beeld. Sedert de start van het MEC tot en met 31 december 2020 werden 27.313 meldingen ontvangen inzake zwart- en sluiwerk (61,5% van het totaal aantal ontvangen meldingen)<sup>42</sup>.

Onder deze noemer vallen niet enkel werkgevers die één of meerdere werknemers deeltijds of voltijds niet-aangegeven tewerkstellen, maar ook uitkeringsgerechtigde personen die voor eigen rekening of die van een werkgever niet-aangegeven arbeid leveren.

### Nieuwe trends

De SIOD-bevragingen identificeren ook voor niet-aangegeven arbeid een aantal nieuwe trends. Deze zijn opgenomen in de fenomeenfiche (zie hierboven). Onderstaande tabel geeft het aantal controles en inbreuken zwartwerk weer in de door de respondenten aangeduide risicosectoren.

De statistieken van de celcontroles bevestigen het aantal inbreuken in de voornoemde sectoren, zoals onderstaande tabel weergeeft. Er zijn geen aparte statistieken voor shyshabars en nagelstudio's. Deze laatste maken deel uit van de sector schoonheidszorgen. Ook het vervoer van kleine pakketten wordt niet apart geregistreerd (wel goederenvervoer).

<sup>38</sup> Het Jaarverslag Sociale Fraudebestrijding van 2018. De samenvatting van het jaarverslag is te consulteren via - <https://www.siod.belgie.be/nl/publicaties/jaarverslag-sociale-fraudebestrijding-2018>

<sup>39</sup> Jaarverslag Sociale Fraudebestrijding 2019. De samenvatting van het jaarverslag is te consulteren via [https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/jaarverslag\\_siod\\_2019\\_.pdf](https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/content/download/files/jaarverslag_siod_2019_.pdf) (consultatie 20/8/2020).

<sup>40</sup> Jaarverslag Sociale Fraudebestrijding 2020. De samenvatting van het jaarverslag is te consulteren via <https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/Downloads/Jaarverslag%20SIOD/Jaarverslag%20Sociale%20Fraudebestrijding%20Summary%202020.pdf> (consultatie 18/11/2021)

<sup>41</sup> De bedragen voor 2021 hebben betrekking op de periode januari – september 2021.

<sup>42</sup> Jaarverslag 2020 Meldpunt voor een eerlijke concurrentie. [https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/Downloads/MEC/SIOD\\_MEC\\_2020\\_NL.pdf](https://www.siod.belgie.be/sites/default/files/Downloads/MEC/SIOD_MEC_2020_NL.pdf)

**Tabel 2: Aantal controles en inbreuken zwartwerk 2016-2021 in de sectoren carwash, schoonheidszorgen, horeca, goederenvervoer, bouw en schoonmaak**

	Carwash		Schoonheidszorgen		Horeca		Goederenvervoer		Bouw		Schoonmaak	
	N contr	N inbr. ZW	N contr	N inbr. ZW	N contr	N inbr. ZW	N contr	N inbr. ZW	N contr	N inbr. ZW	N contr	N inbr. ZW
2016	160	154	28	24	3.475	2.452	335	88	3.665	715	325	171
2017	130	113	42	25	3.573	2.438	512	115	2.988	528	263	94
2018	317	309	63	56	3.728	2.556	747	188	2.976	511	273	107
2019	217	172	89	54	4.047	2.607	906	206	3.290	656	318	138
2020	96	73	69	38	1.803	1.132	534	178	3.219	522	339	120
2021 <sup>43</sup>	252	193	31	6	1.418	853	634	236	2.903	472	261	86

## Mensenhandel & Economische Uitbuiting (incl. Grootstedenproblematiek)

### Fenomeenfiche<sup>44</sup>

#### Fenomeenfiche: mensenhandel en economische uitbuiting

##### Risicoanalyse:

**TYPE FRAUDE:** MH is een gemeenrechtelijk misdrijf dat vaak samenhangt met sociaal-rechtelijke inbreuken (bv. tewerkstelling BL arbeidskrachten zonder arbeidskaart, zwartwerk, geen respect arbeidswetgeving, tewerkstelling (BL) schijnzelfstandigen, niet betalen RSVZ-bijdragen, ...) en met preciaire situatie welzijn op het werk en huisvesting

**CRIMINELE RAAKVLAKKEN:** ja, bv. huisjesmelkerij, mensensmokkel, witwassen, oplichting

**ERNSTIGE EN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT:** Soms, maar er zijn ook veel kleinere cases van individuele werkgevers

**BETROKKENEN:** moeilijk om inschatting te geven van aantal betrokkenen, stijging aantal (aantal gedetecteerde slachtoffers = topje ijsberg), zowel Belgen als EU-burgers en niet EU-burgers, risicosectoren: handcarwashes, land-en tuinbouw, nagelstudio's, nachtwinkeis, exotische horeca, huishoudelijke arbeid (au pairs, schoonmaakpersoneel, verzorgend personeel) en plaatsen waar potentiële slachtoffersgeen direct contact hebben met het publiek

**GELDSTROMEN NAAR BUITENLAND:** Soms. Uitbuiters en in mindere mate slachtoffers transfereren soms (een deel van) hun inkomsten naar (familie in) het land van herkomst

**EXTERNE INVLOEDEN op fenomeen:** sancties t.a.v. werkgevers zijn onvoldoende financieel afschrikwekkend

##### Methodologie Handhaving:

**PREVENTIE:** erg belangrijk — o.a. informatiecampagnes, samenwerkingsakkoorden- nood aan o.a. optimalisatie flitscontroles, internationale samenwerking, sensibiliseringsterreinenactoren (kennis van indicatoren)

**DETECTIE:** erg belangrijk —o.a. knowhow inspecteurs, meldingen en verzoeken, detectie via intern dossierbeheer, informatie afkomstig van andere instanties—nood aan o.a. internationale samenwerking, doorgedreven vorming niet-gespecialiseerde sociaal inspecteurs met het oog op detectie van indicatoren, informatie afkomstig van diverse inspectiediensten, andere diensten en derden

**CONTROLE:** erg belangrijk— o.a. samenwerking (SID, politie, int.), diverse types controles- nood aan o.a. systematische controles in risicosectoren In samenwerking met politiediensten, openbronnenonderzoek

**SANCTIES:** heel erg belangrijk — o.a. administratieve & penale sancties, ambts-halve regularisatie nood aan o.a. uitbouw kadaster, communicatie naar andere betrokken instanties, gegevensuitwisseling, inbeslagname, verzegelingen, voldoende zware correctieone sancties

**INVORDERING:** heel erg belangrijk— te optimaliseren via schuldvergelijking, onmiddellijke inning, internationale samenwerking, tijdelijke inbeslagname, toewijzen van verbeurdverklarde goederen aan slachtoffers voor hun compensatie

#### Multidisciplinaire samenwerking: heel erg nuttig!

=> Meer samenwerking nodig met FOD Financiën, regionale en federale (inspectie)diensten, Federale Politie, FOD Economie

### Context

In tegenstelling tot vele andere fraudefenomenen kent mensenhandel een wettelijke omschrijving. Artikel 433quinquies § 1 van het Strafwetboek omschrijft mensenhandel als volgt: *“de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting, de opvang van een persoon, het nemen of de overdracht van de controle over hem met als doel:*

<sup>43</sup> De statistieken voor 2021 hebben betrekking op de periode januari – september 2021.

<sup>44</sup> Gebaseerd op de bevraging in 2019, 2020 en 2021.

1. de uitbuiting van prostitutie of andere vormen van seksuele uitbuiting;
2. de uitbuiting van bedelarij;
3. het verrichten van werk of het verlenen van diensten, in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid;
4. de uitbuiting door het wegnemen van organen of van menselijk lichaamsmateriaal;
5. of deze persoon tegen zijn wil een misdad of een wanbedrijf te doen plegen.

*Behalve in het in 5<sup>e</sup> bedoelde geval is de toestemming van de in het eerste lid bedoelde persoon met de voorgenomen of daadwerkelijke uitbuiting van geen belang.”*

*Deze wettelijke definitie toont aan dat slachtofferschap van mensenhandel niet beperkt is tot buitenlandse onderdanen; Belgen kunnen evengoed slachtoffer zijn. In Belgisch recht, dit in tegenstelling tot de internationale en Europese instrumenten, is de modus operandi (waaronder dwang) geen onderdeel van het misdrijf mensenhandel voor de meerderjarigen maar is het een verzwarende omstandigheid<sup>45</sup>. Naast dwang wordt ook gebruik gemaakt van misleiding en/of misbruik van macht om een, veelal kwetsbaar, persoon uit te buiten<sup>46</sup>. Slachtoffers zijn om diverse redenen kwetsbaar. Een precaire verblijfssituatie, het niet kennen van de taal en van het land, wantrouwen in de overheid, culturele, emotionele of psychologische verbondenheid met de organisator, afwezigheid van een netwerk om op terug te vallen, ... maken slachtoffers kwetsbaar en erg afhankelijk van de groep waarbinnen mensenhandel plaatsvindt.*

De definitie toont tevens aan dat economische uitbuiting gelinkt is aan mensenhandel. Diverse indicatoren kunnen wijzen op omstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid, waaronder lage lonen, niet uitbetalen van lonen, lange werktijden, erbarmelijke huisvesting, inhouden van loon onder diverse voorwendsels, afhankelijkheid t.o.v. de werkgever (bv. door het afnemen van het paspoort), erbarmelijke veiligheid en welzijn (bv. geen beschermingskledij)<sup>47</sup>. Deze indicatoren zijn bedoeld om de tenlastelegging mensenhandel eenvoudiger te kunnen bewijzen<sup>48</sup>. Ze tonen eveneens de ernst van het misdrijf aan, waarbij overtreders zich doorgaans hoog in de werkgeverspiramide (zie ‘Onderbouwing’) bevinden en dus zelden handelen uit onwetendheid of onkunde.

Mensenhandel met het oog op economische uitbuiting komt in verschillende sectoren en beroepsgroepen voor zoals bouw, landbouw, horeca, nachtwinkels, carwashes, bakkerijen, slagerijen, maneges, schoonmaak, huishoudelijk werk.

Hoewel mensenhandel vaak samen genoemd wordt met mensensmokkel is er een duidelijk onderscheid tussen de twee fenomenen. Mensensmokkel wordt strafbaar gesteld via artikel 77bis van de Vreemdelingenwet, dat mensensmokkel als volgt definieert: “*ertoe bijdragen, op welke manier ook, rechtstreeks of via een tussenpersoon, dat een persoon die geen onderdaan is van een lidstaat van de Europese Unie het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie of van een Staat die partij is bij een internationale overeenkomst betreffende de overschrijding*

45 Myria (2019). *Jaarlijks evaluatieverslag 2019 Mensenhandel en mensensmokkel. Slagkracht voor slachtoffers*. Brussel; Vermeulen, G. (2009). “Mensenhandel met het oog op seksuele exploitatie. Analyse en evaluatie van de Wet van 10 augustus 2005 vanuit strafrechtelijk beleids- en internationaalrechtelijk perspectief” in Masset (Ed.), *De vervolging en behandeling van daders van seksuele misdrijven*, Brussel, La Chartre, 161-176.

46 Payoke (2014). *Human trafficking: what to do? A practical guide for health care providers, law enforcement, NGO's and border guards*.

47 Omzendbrief nr. COL 1/2007 van het College van Procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep. Betreft Mensenhandel – Ministeriële richtlijn inzake het opsporings- en vervolgingsbeleid betreffende mensenhandel.

48 Daarnaast heeft Payoke – een van de drie opvangcentra voor slachtoffers van mensenhandel – een gids uitgewerkt om betrokkenen (bv. politie en inspectiediensten) te helpen bij de identificatie van slachtoffers.

van de buitengrenzen, die België bindt, binnenkomt, erdoor reist of aldaar verblijft, zulks in strijd met de wetgeving van deze Staat, met het oog op het direct of indirect verkrijgen van een vermogensvoordeel.”

*Belangrijke verschilpunten tussen mensenhandel en mensensmokkel zijn o.a.:*

**Nationaliteit slachtoffer:** bij mensensmokkel gaat het per definitie om buitenlandse slachtoffers, terwijl dit niet het geval is bij mensenhandel. Slachtoffers van mensenhandel kunnen de Belgische nationaliteit hebben en uitgebuit worden in België.

**Mobiliteitsaspect:** bij mensensmokkel worden landsgrenzen overschreden, wat niet per definitie het geval is bij mensenhandel.

**Tabel 3: Aantal controles en inbreuken mensenhandel 2016-2020 – gemeenschappelijke controles**

	2016		2017		2018		2019		2020		2021 <sup>49</sup>	
	N contr.	inbr. MH	N contr.	inbr. MH	N contr.	inbr. MH	N contr.	inbr. MH	N contr.	inbr. MH	N. contr.	Inbr. MH
Andere	976	0	1.069	0	899	0	1.017	6	1.919	4	2.969	0
Kleinhandel	1.559	4	1.639	0	1.684	1	1.811	0	1.151	0	1.638	0
Groothandel	201	0	223	2	312	1	287	2	188	0	301	0
Bouw	3.665	1	2.988	1	2.976	1	3.290	2	3.219		2.903	2
Electrotechniek	0	0	281	1	664	0	636	0	570	0	570	0
Garages & carwash	386	0	357	1 <sup>50</sup>	632	7 <sup>51</sup>	499	2 <sup>52</sup>	275	0	646	0
Horeca	3.475	6	3.573	5	3.728	3	4.047	6	1.809	1	1.418	0
Industrie	403	0	271	1	256	0	301	1	204	0	250	0
Metaal	0	0	188	1	212	0	191	0	151	0	201	0
Goederenvervoer	335	0	512	1	747	0	906	0	534	34	634	0
Schoonheidszorgen (bv. nagelsalons)	28	0	42	0	63	1	89	2	71	7	31	0

Een aantal kanttekeningen zijn op hun plaats bij deze statistieken. Aangezien het om celstatistieken gaat, omvatten deze cijfers niet de inbreuken vastgesteld door de gespecialiseerde cellen mensenhandel van RSZ en TSW. Bovendien kunnen de controles in het kader van de cellen in een latere fase nog aanleiding geven tot inbreuken mensenhandel. Omwille van de moeilijkheid om mensenhandel vast te stellen (cfr. omstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid, beperkte medewerking slachtoffers<sup>53</sup>) kan er soms een uitgesteld effect zijn: de inbreuk mensenhandel wordt pas later vastgesteld. Tevens kan er een vermoeden zijn van mensenhandel, zonder dat deze als dusdanig wordt vastgesteld en dus in de statistieken weerspiegeld wordt. Verder wordt mensenhandel vaak vastgesteld door bv. politiediensten. De cijfers van de politiediensten zijn niet opgenomen. De celstatistieken geven dus een onderschatting van het reëel aantal gevallen van mensenhandel.

<sup>49</sup> De cijfers betreffen de periode januari – september 2021. De statistieken zijn getrokken op 13 oktober 2021.

<sup>50</sup> Inbreuk vastgesteld in garages, niet in carwashes.

<sup>51</sup> Inbreuken vastgesteld in carwashes en niet in garages.

<sup>52</sup> Inbreuken vastgesteld in carwashes en niet in garages.

<sup>53</sup> Zie bv. de recente studie van de ILO in dit verband:

[https://www.ilo.org/brussels/publications/WCMS\\_793053/lang--nl/index.htm](https://www.ilo.org/brussels/publications/WCMS_793053/lang--nl/index.htm)

Mensenhandel kan, maar hoeft zeker niet altijd, plaatsvinden binnen de context van de grootstedenproblematiek. De grootstedenproblematiek onderscheidt zich van deze van eerder landelijke en kleinstedelijke gebieden doordat grootsteden te maken hebben met een mindere mate van sociale controle, meer anonimiteit, hoge migratie-en emigratiecijfers, een economisch centrum, hoge werkgelegenheid, etc. waardoor specifieke fraudefenomenen ontstaan.

De grootstedenproblematiek wordt gekenmerkt door de verwevenheid tussen de legale, informele en illegale economie, door een amalgaam aan legale, informele en illegale activiteiten. Het vormt een voedingsbodem voor ernstige en georganiseerde sociale fraude met een crimineel oogpunt. Concreet gaat het om diverse problematieken zoals economische uitbuiting, maar ook domiciliefraude, misbruik van vennootschapsstructuren, ... met een potentiële link naar o.a. drugstrafieken, handel in wapens en verboden middelen. Volgens de SIOD-bevraging uit 2020 (en meer in het bijzonder volgens RSVZ en ABC) wordt de grootstedenproblematiek gekenmerkt door fraude binnen door faillissement-carrouzels, schijnstatuten, postbusbedrijven en stromannen in ondernemingen. De onderstaande tabel geeft het aantal onderzoeken in de grootsteden (inclusief mensenhandel) aan.

#### *Onderzoeken in de grootsteden (inclusief mensenhandel)<sup>54</sup>*

	2018	2019	2020	Q3_2021
RSZ	284		694	444
RVA			389	107
TSW			Nb	NB
RIZIV DAC			In SIOD-acties	In SIOD-acties
RSVZ			In SIOD-acties	In SIOD-acties
SIOD	435	569	342	471

In 2020 ontving het Meldpunt voor een Eerlijke Concurrentie tot en met juni in totaal 43 meldingen omtrent mogelijke inbreuken in nagelstudio's. Er werden eveneens 28 meldingen aangaande mogelijke inbreuken in de prostitutie ontvangen. Beide sectoren zijn vatbaar voor mogelijke mensenhandel.

#### *Opbrengsten*

Mensenhandel	Vordering van niet-betaalde bijdragen (incl. bijkomend opgelegde bijdragen) <sup>55</sup>
2018	€1.590.000,00
2019	€360.000,00
2020	570.000,00 €
2021 Q3	740.000,00 €

<sup>54</sup> Bron: Monitoring opvolging Actieplan Sociale Fraudebestrijding

<sup>55</sup> Bron : Monitoring SIOD

## Nieuwe trends

De nieuwe trends, gebaseerd op de bevragingen uit 2020 en 2021, zijn opgenomen in de fenomeenfiche.

### Uitkerings- & domicilie fraude

#### Fenomeenfiche<sup>56</sup>

#### Fenomeenfiche: uitkerings-en domiciliefraude

##### Risicoanalyse:

**TYPE FRAUDE:** fictieve aansluiting, identiteitsdiefstal, misbruik systeem van werkloosheid-of onderbrekingsuitkeringen (bv. tijdelijke werkloosheid voor BE werknemers en werk terzeldertijd verder laten uitvoeren door BL werknemers via postbusvennootschap), incorrecte gezinssituatie en/of domicilie opgeven om een hogere tegemoetkoming/ uitkering te verkrijgen.

**CRIMINELE RAAKVLAKKEN:** soms

**ERNSTIGE EN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT:** soms

**BETROKKENEN:** begunstigen van uitkeringen (bv. werkloosheid, arbeidsongeschiktheid) die onterecht een uitkering wensen te ontvangen, die een hogere uitkering wensen te ontvangen alsmede een preferentiële terugbetaling van gezondheidszorgen en afgeleide voordelen, WG's die soms economische werkloosheid inroepen om lonen tijdelijk door de sociale zekerheid te laten dragen maar terzeldertijd goedkopere OA's aanwerven.

**GELDSTROMEN NAAR BUITENLAND:** soms, indien link met criminele netwerken of indien de begunstigde of rechtgevendende personen feitelijk in het buitenland verblijft.

**EXTERNE INVLOEDEN op fenomeen:** socio-demografische gegevens zoals nieuwe samenwoningsvormen (bv. co-housing), invloed wetgeving inzake vergoeding van sociaal verzekerden volgens hun gezinssamenstelling, zowel in de materie werkloosheid als ziekte-en invaliditeitsverzekering, afhankelijkheid sociale uitkeringen van de gezinssituatie, Covid-19-crisis, gebrek aan grondigheid van sommige controles op inschrijvingen in het bevolkingsregister.

##### Multidisciplinaire samenwerking: heel erg nuttig!

=> Meer samenwerking nodig met Lokale en Federale Politie, gemeenten, regionale en federale (inspectie)diensten, juridische diensten

#### Context

Uitkeringsfraude bestaat uit het onverschuldigd genieten van socialezekerheidsuitkeringen<sup>57</sup>. Het gaat met andere woorden om het overtreden van regels (door het handelen of net nalaten te handelen<sup>58</sup>) met het oog op het genot van een uitkering of een onrechtmatige verhoging van die uitkering. Veelal gaat het om het verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie of verzwijgen van relevante gegevens waardoor men onterecht een uitkering (of verhoging van die uitkering) ontvangt<sup>59</sup>. Het gaat bv. om de combinatie tussen een uitkering en werken zonder dat dit is toegelaten en gemeld. Op die manier tracht men een uitkering te behouden waar men geen recht op heeft. Een ander voorbeeld betreft het gebruiken van een vals document (bv. C4) om een uitkering te ontvangen waar men geen recht op heeft.

Een specifiek type van uitkeringsfraude is domiciliefraude. Domiciliefraude houdt in dat gerechtigden zich inschrijven op een adres waar ze niet werkelijk wonen (of nalaten een verhuis

<sup>56</sup> Gebaseerd op de bevraging in 2019, 2020 en 2021.

<sup>57</sup> Pacolet, J. & Marchal, A. (2001). *Sociale fraude in België*, HIVA KULeuven, Leuven, 261p.

<sup>58</sup> Morsa, M. (2015). *Invoering van een Europese samenwerking in de strijd tegen grensoverschrijdende sociale fraude*, BTSZ, p.609-631.

<sup>59</sup> Goudswaard, K.P. & van Voss, H. (2014). *Handhaving in de sociale zekerheid*, in Michiels & Muller (Eds), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Kluwer, Deventer, blz. 565 – 581.



te melden) om een hogere uitkering en/of tegemoetkoming te verkrijgen. Uit de bevraging is gebleken dat dit een prioritair aan te pakken fraudefenomeen is.

Het bedrag van diverse uitkeringen (bv. werkloosheidsuitkering, arbeidsongeschiktheidsuitkering) is afhankelijk van de gezinssituatie en dus ook van het domicilieadres. Een concreet voorbeeld betreft de situatie waarin twee personen daadwerkelijk samenwonen, terwijl ze beiden als alleenstaand ingeschreven zijn – elk op een ander adres – waardoor een van hen of zelfs allebei een hogere uitkering geniet(en). In het kader van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen gaat het bv. om begunstigden die een hogere uitkering wensen te ontvangen alsmede een preferentiële terugbetaling (hogere interventie) van gezondheidszorgen en afgeleide voordelen (vermindering openbaar vervoer, voordelen toegekend door sommige gemeentes, ...) die eruit voortvloeien.

Domiciliefraude kan ook een grensoverschrijdend karakter hebben. Door fictief het domicilieadres in België te houden, kan de inbreukpleger bepaalde uitkeringen genieten die hij anders niet zou kunnen ontvangen en/of lager zouden zijn indien hij zijn domicilie zou verplaatsen naar zijn gewoonlijke woonplaats in het buitenland.

Domiciliefraude kan volgens de resultaten van de SIOD-bevraging 2019 mogelijks criminele raakvlakken hebben met huisjesmelkerij, oplichting en financieel-economische delicten. Soms kan er zelfs sprake zijn van ernstige en georganiseerde sociale fraude. De handhaving wordt bemoeilijkt gezien de wetgeving niet meteen is afgestemd op de nieuwe samenlevingsvormen.

#### Aantal controles:

- RIZIV:
  - 2020: 1.995 onderzoeken domiciliefraude waarvan 499 met inbreuk
  - 2019: 847 onderzoeken domiciliefraude waarvan 399 met inbreuk
- RVA: beperkt tot terreinonderzoeken
  - 2020: 7.306 onderzoeken domiciliefraude waarvan 4.859 met inbreuk
  - 2019: 10.135 onderzoeken domiciliefraude waarvan 6.871 met inbreuk

#### Opbrengsten uitkeringsfraude:

Uitkeringsfraude	Totaal uitkeringen
2018	€89.193.634,26
2019	€90.300.585,92
2020	€85.304.900,54
Q3 2021	€80.835.836,59

In deze cijfers omtrent uitkeringsfraude zit niet alleen de strijd tegen domiciliefraude vervat, maar ook o.a. misbruik tijdelijke werkloosheid, loopbaanonderbreking/ tijdskrediet-anomalieën, verboden cumul van uitkeringen, ...

Het Meldpunt voor een Eerlijke Concurrentie registreerde sinds de start op 5 oktober 2015 tot en met 31 december 2020 in totaal 7.475 meldingen domiciliefraude (16,8% van het totaal aantal ontvangen meldingen). Dit kan slaan op het niet-aangegeven samenwonen van één of meerdere uitkeringsgerechtigde personen met het oog op het behouden van een hogere uitkering of het niet-aangegeven (langdurig) verblijf of verhuis naar het buitenland.

Verder werden eveneens 27.313 meldingen zwart- en sluiwerk ontvangen (61,5% van het totaal), waarbij onder andere ook uitkeringsgerechtigde personen niet-aangegeven arbeid leveren ofwel voor eigen rekening als voor rekening van een werkgever.

## Nieuwe trends

COVID-19 heeft ervoor gezorgd dat er een resem specifieke maatregelen zijn genomen. Een aantal van deze maatregelen betroffen ook uitkeringen. Gezien de COVID-19 crisis ongezien was, werd veel gebruik gemaakt van deze specifieke uitkeringen waardoor er ook misbruik is ontstaan. De overige nieuwe trends zijn opgenomen in de fenomeenfiche.

## Bijdragefraude

### Fenomeenfiche<sup>60</sup>

#### Fenomeenfiche: bijdragefraude

##### Risicoanalyse:

**TYPE FRAUDE:** zeer uiteenlopend, bv. betaling prestaties vergoedingen niet onderworpen aan SZ, aangifte fictieve prestaties -> uitkeringen, niet-aangegeven arbeid, schijnstatuten, schijnzelfstandigheid via digitale platformen, gebruik van vennootschapsroules/faillissementsroules om aan betaling van bijdragen te ontsnappen, gebruik tijdelijke werkloosheid voor BE werknemers en terzelfdertijd werk verder laten uitvoeren door BL werknemers

**CRIMINELE RAAKVLAKKEN:** mogelijks met mensenhandel, criminele netwerken, drugshandel, schriftvervalsing, ...

**ERNSTIGE EN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT:** soms

**BETROKKENEN:** zeer divers, bv. actieve vennoten, helpers, fysieke zelfstandigen, digitale platformen. Risicosectoren: bouw, horeca, transport, land-en tuinbouw, carwash, recuperatie lomp en vodden, ...

**GELDSTROMEN NAAR BUITENLAND:** vermoedelijk, bv. buitenlandse digitale platformen

**EXTERNE INVLOEDEN op fenomeen:** socio-economisch, socio-demografisch, moeten betalen bijdragen, loonkost, complexiteit wetgeving, gebrek uniforme toepassing Europese wetgeving, sociale netwerken, technologie, gebrek aan gegevensuitwisseling

##### Methodologie Handhaving:

**PREVENTIE:** erg belangrijk - o.a. flitscontroles, termijn om zich in regel te stellen — nood aan o.a. nudging, informatiedeling door digitale platformen met overheid, digitale registratie-en controlemiddelen (na overleg met sociale partners)

**DETECTIE:** erg belangrijk= o.a. datamining, meldingen en verzoeken, informatie andere diensten — nood aan o.a. drones en webscraping

**CONTROLE:** (heel) erg belangrijk o.a. controle-instructies, diverse types controles, bestuurlijke handhaving, samenwerking nood aan o.a. optimalisatie mobiele toegang tot databanken, toename administratieve controles en controles ter plaatse

**SANCTIES:** (heel) erg belangrijk — administratieve & penale sancties, ambts-halve regularisatie - nood aan o.a. uitbouw kadaster en gegevensuitwisseling

**INVORDERING:** (heel) erg belangrijk — te optimaliseren via schuldvergelijking en internationale samenwerking

#### Multidisciplinaire samenwerking: heel erg nuttig!

=> Meer samenwerking nodig met FOD Financiën, FOD Economie, FOD Mobiliteit, Lokale en Federale Politie, regionale en federale (inspectie)diensten, sociale partners, gewesten en inspectiediensten uit andere lidstaten.

## Context

Fraude met sociale zekerheidsbijdragen is een zeer ruim concept, dat verschillende types van sociale fraude omvat zoals bv. de betaling van prestaties en vergoedingen die niet zijn onderworpen aan de sociale zekerheid, de aangifte van fictieve prestaties die aanleiding geven tot betaling van (vervangings)-uitkeringen, stilzwijgersdossiers, schijnzelfstandigen. Pacolet en De Wispelaere<sup>61</sup> omschrijven bijdragefraude als het zich onttrekken aan de betaling van bijdragen. Het primaire doel van de inbreukpleger is dus minder of geen sociale bijdragen te betalen.

Dit type fraude is indirect gelinkt met andere belangrijke fraudefenomenen zoals niet-aangegeven arbeid, sociale dumping en schijnzelfstandigheid. In sommige gevallen is er sprake van georganiseerde fraude, waarbij aan de hand van ingewikkelde frauduleuze

<sup>60</sup> Gebaseerd op de bevraging in 2019, 2020 en 2021.

<sup>61</sup> Pacolet, J. & De Wispelaere, F. (2009). Naar een observatorium ondergrondse economie. Leuven: Acco.

constructies (bv. spinconstructies) geambieerd wordt om geen aangifte te doen en/of geen sociale bijdragen te betalen.

Uit de bevraging van 2019 blijkt dat er soms raakvlakken zijn tussen deze fraude en ernstige en georganiseerde vormen van criminaliteit, zoals mensenhandel, drugshandel en schriftvervalsing. Net zoals bij niet-aangegeven arbeid worden volgende factoren geacht een invloed te hebben op fraude met socialezekerheidsbijdragen: socio-economische factoren (situatie in land van herkomst), socio-demografische factoren (vluchtelingencontext), de loonkost, de complexiteit van de wetgeving, een gebrek aan uniforme toepassing van de Europese wetgeving, sociale netwerken, technologie en gebrek aan gegevensuitwisseling.

**Om een indicatie te hebben van het fenomeen bijdragefraude kunnen we de financiële resultaten vermelden:**

Bijdragefraude	2018	2019	2020	2021 <sup>62</sup>
	€171.529.341,92	€208.019.812,21	€160.893.016,07	€138.298.347,96

Een andere indicatie m.b.t. het fenomeen bijdragefraude, zijn de meldingen aan het MEC: 27.313 ontvangen meldingen zwart- en sluiwerk sinds 5 oktober 2015 tot en met 31 december 2020 (61,5% van het totaal aantal ontvangen meldingen). Dit toont het belang van de problematiek aan.

Uit de adviezen van de sociale partners blijkt eveneens dat er via bepaalde deelplatformen sociale fraude plaatsvindt die een oneerlijke concurrentie voor de kmo's en zelfstandigen vormt. Ook dient er voldoende aandacht uit te gaan naar de niet erkende digitale platformen, daar een aantal grote en internationale spelers in de deeleconomie afwezig zijn op de lijst van erkende platformen.

## Nieuwe trends

De SIOD-bevraging van 2020 peilde naar een aantal nieuwe trends inzake fraude met sociale zekerheidsbijdragen. Net zoals bij niet-aangegeven arbeid identificeerde men een aantal domeinen die gevoelig zijn voor deze fraude, bv. nagelstudio's, ...

De bevraging (o.a. Federale Politie, Regionale Inspectiediensten) toonde ook aan dat flexibilisering<sup>63</sup> het risico op (bijdrage)fraude vergroot. De literatuur ter zake toont aan dat flexibilisering van arbeid nog andere risico's of nadelen met zich kan meebrengen, zoals bv. preciaire jobs. Anderzijds kan flexibilisering ook als buffer dienen voor bedrijven die in de problemen dreigen te komen en kan het ook voor werknemers positieve gevolgen hebben, zoals bv. het beter kunnen organiseren van arbeidstijd (glijdende uren) waardoor de druk op de werk-levensbalans kan verlicht worden. Of flexibilisering van arbeid positief of negatief ervaren wordt door werknemers, heeft echter veel te maken met een aantal kenmerken en voorwaarden zoals bv. de mate van vrijwilligheid: flexibiliteit is immers slechts voordelig voor de werknemer als ze vrijwillig wordt georganiseerd<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Opbrengsten hebben betrekking op de periode januari-september 2021.

<sup>63</sup> Flexibilisering kent verschillende dimensies zoals flexibiliteit in arbeidsuren, in arbeidsplaats en in arbeidsorganisatie (vb. tijdelijke contracten, dienstencheques, uitzendarbeid, jobdelen etc.) (Van Gasse & Mortelmans, 2016).

<sup>64</sup> Van Gasse, D. & Mortelmans, D. (2016). Flexibele arbeidscontracten: van algemeen begrip tot taxonomie, *BTSZ*, 2, p.233-265.

## Geneeskundige zorgen

### Context

Het opsporen en proactief opvolgen van fraude met fictieve prestaties (geneeskundige zorgen) is een onderdeel van de inspectieactiviteiten van de DGEC-RIZIV. Concreet gaat het om het aanrekenen aan de ziekteverzekering van niet uitgevoerde prestaties (fictieve prestaties) of het duurder aanrekenen van uitgevoerde prestaties (upcoding).

### Nieuwe trends

Uit de bevraging van de Dienst Geneeskundige Evaluatie en Controle (DGEC) van het RIZIV blijkt dat een digitalisering van de facturatie kan leiden tot een potentieel stijgend aantal niet uitgevoerde prestaties. Zeker gezien deze elektronische facturatie, na de sector van de thuisverpleegkundigen (MyCareNet), nu ook bij de huisartsen (eAttest/e-Fact) is gestart.

## Sectorale aanpak

### Nieuwe Trends

Binnen een aantal sectoren worden in de bevragingen 2020 en 2021 nieuwe trends opgesomd.

#### Bouwsector

De bevragingen uit 2020 en 2021 tonen aan dat sommige sociale partners merken dat veel gedetacheerde bouwondernemingen in Limosa niet de sector bouw opgeven, maar zich eerder laten indelen in de restcategorie om zo bepaalde verplichtingen (= de zegelverplichtingen) te ontlopen. In 2021 gaf een sociale partner aan een significante daling te merken van het aantal buitenlandse uitzendbureaus sedert de verplichting om het (regionale) erkenningsnummer op de Limosa-aangifte in te geven. Volgens hun interpretatie gaat men verder met onderaanneming, waardoor de illegale uitzendbureaus verdwijnen, maar de onderliggende problematiek niet.

#### Horeca

Binnen bijvoorbeeld de horeca zijn ondernemingen actief waarbij vaak sprake is van piekarbeid: door de dag, de week en door het jaar heen. Bedrijven hebben te maken met tekorten aan personeel; forse concurrentie in de horeca en detailhandel spelen risico's in de hand als overtreding van werk- en rusttijden (vooral voor jongeren), onderbetaling, overtredingen reglementering tijdelijke werkloosheid, illegale tewerkstelling, alsook economische uitbuiting.

#### Goederenvervoer

De vervoerssector heeft volgens de respondenten te kampen met heel wat vormen van fraude, zoals bijvoorbeeld illegale cabotage (waarbij men soms gebruik maakt van voertuigen met Belgische kentekens zodat fraude moeilijker op te sporen is), sociale dumping, postbusvennootschappen, tachograaffraude. Daarnaast vormen in die sector de deelplatformen en vrachtbeurzen en de personen die via deze kanalen hun diensten aanbieden een specifiek aandachtspunt. Uit de bevraging komen een aantal suggesties inzake controles in de vervoerssector naar voren op het vlak van controle (bv. samenwerking met FOD Mobiliteit, meer controle op gebruik van voertuigen -3,5 ton, meer controle op opdrachtgevers), betere detectie via alternatieve taxidiensten en multidisciplinaire samenwerking.

Specifiek voor de taxisector stelt een sociale partner dat er in bepaalde gevallen sprake is van misbruik van prestatiecode 30 (Dmfa: verlof zonder wedde) wanneer er wel gewerkt wordt.

#### Schoonmaak

Een sociale partner meldt dat onderaanneming van de housekeeping in hotels meer en meer lijkt voor te komen. Soms gaat het om nieuwe uitbesteding, soms ook van werfovername van ondernemingen die de regels volgen naar dubieuze ondernemingen (soms zelfs naar ondernemingen "in oprichting" zonder KBO-nummer, waarbij het personeel ingeschreven is in een andere, wellicht even dubieuze onderneming). Feiten komen meestal aan het licht via het niet-respecteren van de sectorale CAO werfovername.

## Groene Sectoren

**In de land- en tuinbouwsector wordt veelvuldig gewerkt met seizoenarbeiders:** de combinatie van kostenbesparing, seizoensgebonden pieken in het werk, en het inschakelen van flexibel en laaggeschoold personeel, kan bijgevolg leiden tot risico's op het gebied van eerlijke concurrentie.

## Vleessector

Volgens de bevraging van 2021 bestaat er verregaande outsourcing binnen de vleessector aan twijfelachtige onderaannemers die afwisselend met binnen- en buitenlandse vennootschappen opereren in bewust opgezette fraudenetwerken.





# STRATEGISCH PLAN

## Strijd tegen sociale fraude en sociale dumping - Regering De Croo I

2022 - 2025

Verantwoordelijke uitgever: Bart Stalpaert  
Directeur-Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)  
Ernest Blerotstraat 1 – 1070 Brussel

[info@siod.belgie.be](mailto:info@siod.belgie.be)  
[www.siod.belgie.be](http://www.siod.belgie.be)