



SIOD
SOCIALE INLICHTINGEN-
EN OPSPORINGSDIENST



Bijlage 1: Onderbouwing Strategisch plan 2026-2029

Inhoud

1. Traject	4
1.1. Bevraging stakeholders	4
1.2. Risico-evaluatie	5
2. Werkgeverspiramide en Interventiemix	8
3. Holistische aanpak	9
4. Fraudefenomenen	11
4.1. Sociale Dumping	11
4.1.1. Fenomeenfiche: sociale dumping	11
4.1.2. Context	12
4.1.3. Nieuwe trends	15
4.1.4. Programmawerking	16
4.2. Niet-aangegeven arbeid	22
4.2.1. Fenomeenfiche: niet-aangegeven arbeid	22
4.2.2. Context	22
4.2.3. Nieuwe trends	24
4.3. Mensenhandel & Economische Uitbuiting (incl. Grootstedenproblematiek)	25
4.3.1. Fenomeenfiche: mensenhandel en economische uitbuiting	25
4.3.2. Context	25
4.3.3. Nieuwe trends	30
4.4. Uitkerings- & domiciliefraude	30
4.4.1. Fenomeenfiche: uitkerings-en domiciliefraude	30
4.4.2. Context	31
4.4.3. Nieuwe trends	32
4.5. Bijdragefraude	33
4.5.1. Fenomeenfiche: bijdragefraude	33
4.5.2. Context	33
4.5.3. Nieuwe trends	34
4.6. Geneeskundige zorgen	35
4.6.1. Context	35
4.6.2. Nieuwe trends	35
4.7. Samenlevingsontwrichtende fraude	35
4.7.1. Context	35
4.7.2. Nieuwe trends	35

1. 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 tracht bij het opstellen van dit plan om verder te werken op basis van voorgaande initiatieven en aandacht te hebben voor mogelijke nieuwe fraudefenomenen.

Het traject dat heeft geleid tot het Strategisch Plan 2026-2029 is het resultaat van twee informatiebronnen die gebruikt worden als input. Enerzijds betreft dit een bevraging die gericht wordt aan de stakeholders van de SIOD (en hieraan gekoppeld een risico-evaluatie die wordt uitgevoerd op basis van de bevraging). Anderzijds betreft dit relevante inzichten uit de literatuur. Daarnaast houdt het ook rekening met bestuursovereenkomsten van de Openbare Instellingen van de Sociale Zekerheid en de federale overheidsdiensten.

1.1. Bevraging stakeholders

Het Strategisch plan 2026-2029 is deels gebaseerd op input vanuit de diverse stakeholders van de SIOD. Alle stakeholders zijn daartoe op verschillende manieren bevraged. Er werd een bevraging uitgevoerd bij de partners van het Structureel Overlegcomité en de sociale partners. In april 2024 stuurde de SIOD een bevraging uit naar de federale en regionale sociale inspectiediensten, de Federale Politie, het Parket-Generaal te Luik, de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) en de sociale partners en organen van sociaal overleg. Wat de sociale inspectiediensten en de federale politie betreft, werd de bevraging uitgestuurd naar leidinggevende ambtenaren. De vraag t.a.v. de sociale partners, organen van sociaal overleg en de Raad van Arbeidsauditeurs was gericht aan de voorzitters van deze organen. De bevraging bestond uit 25 vragen en had vier doelen:

- Identificeren en rangschikken van de strategische uitdagingen en doelstellingen op middellange termijn;
- Identificeren en rangschikken van prioritaire fraudefenomenen;
- De beeldvorming van (prioritaire) fraudefenomenen actualiseren en nieuwe trends hierin identificeren;
- De aanpak van fraudefenomenen optimaliseren.

De bevraging werd uitgestuurd naar negentien respondenten, waarvan de totale responsgraad 94,7% (18/19) bedroeg.

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 het Wetenschappelijk Comité werd om advies gevraagd op het ontwerp Strategisch plan.

1.2. Risico-evaluatie

Op basis van de resultaten uit de bevraging werd een risico-evaluatie opgesteld. Deze evaluatie heeft als doel om prioritaire fraudefenomenen te identificeren en te rangschikken. Naar analogie van FOD Economie (België) en Inspectie SZW (Nederland) wordt er binnen de risico-evaluatie gebruik gemaakt van zes stappen (zie verder). Deze stappen worden op hun beurt ondergebracht in drie resultaatgebieden (identificatie, risicobeweging en prioritering).

Identificatie bestaat uit drie stappen, namelijk: bepalen van risico's, beschrijven van risico's en de dimensies van risico's bepalen. Risicobeweging bestaat uit slechts uit één stap: wegen van risico's op basis van een score. Het laatste resultaatgebied is prioritering en bestaat uit enerzijds het rangschikken van de risico's en het kleuren van risico's op basis van de sectoren.

Identificatie

Stap 1: Bepalen risico's

Op basis van een voorgaande risico-evaluatie werd een lijst opgesteld van twintig fraudefenomenen.

Stap 2: Beschrijven risico's

Bij de tweede stap, beschrijven van risico's, werd er gevraagd om de vijf originele fraudefenomenen te actualiseren (m.n. sociale dumping, bijdragefraude, uitkeringsfraude, domiciliefraude en niet-aangegeven arbeid). De focus lag op het verkrijgen van nieuwe inzichten/trends en noden. De respondenten hadden ook de mogelijkheid om zelf fenomenen aan te kaarten, indien ze dit deden werd er gevraagd om deze zelf te beschrijven.

Stap 3: Dimensies van risico's bepalen (kwantificeren)

Om de fraudefenomenen te kunnen kwantificeren en te ranken werd er gebruik gemaakt van zes criteria (omvang, evolutie, mogelijkheid tot effectieve aanpak, fysieke en socio-economische impact, politieke aandacht en de mate van intentie om te frauderen). Op basis van voorgaande bevragingen werd er vastgesteld dat deze criteria door de verschillende respondenten worden gebruikt om de prioriteit van de fraudefenomenen te bepalen.

Risicoweging

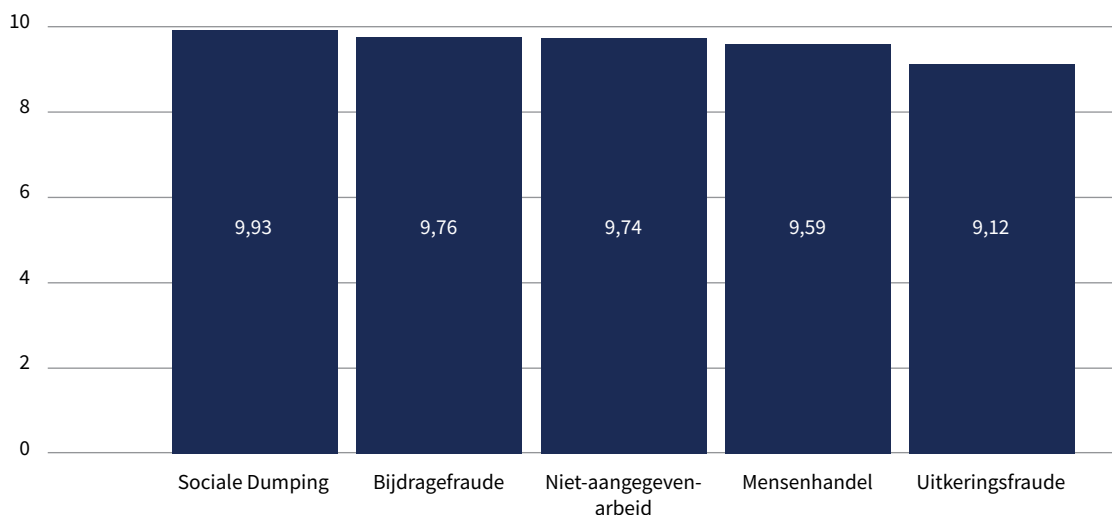
Stap 4: Wegen van risico's op basis van scores

Vervolgens werd aan de respondenten gevraagd om een gewicht (1 – 3) te geven aan elk van de zes gehanteerde criteria. Een gewicht van 3 toont aan dat een criterium zwaarder moet wegen dan een criterium dat een gewicht van 1 krijgt. Het gewicht dat een bepaalde dienst aan een bepaald criterium gaf, werd vermenigvuldigd met de score die door de diensten werd gegeven op de zes criteria. Vervolgens werd er per criterium per fenomeen een gemiddelde genomen. Van deze gemiddeldes per fenomeen werd er een algemeen gemiddelde genomen.

Prioritering

Stap 5: Risico's rangschikken

Door de weging toe te passen werd het mogelijk om de fraudefenomenen te rangschikken. Hierbij werd gebruik gemaakt van de gemiddelde scores. Het resultaat van deze rangschikking wordt in onderstaande figuur weergegeven.



Figuur 1: Rangschikking prioritaire fenomenen

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 2026-2029. 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. De oefening werd opnieuw gedaan in 2021 en in 2024.

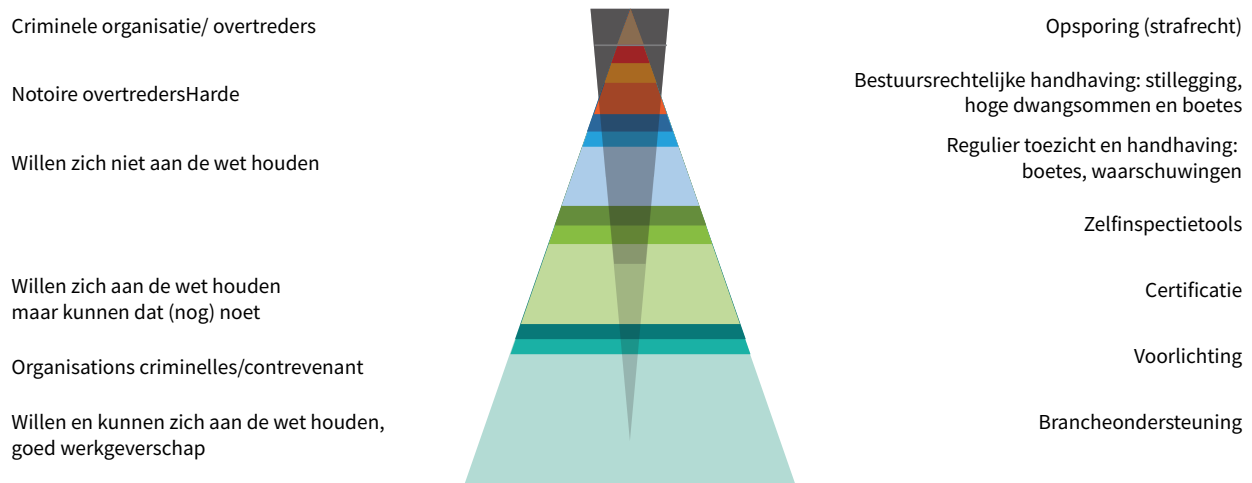
Het verschil tussen de jaren kan verklaard worden door verschillende factoren, zoals bv. een licht gewijzigde methodologie¹ of door wijzigingen in gepercipieerde realiteit.

Ranking	2019	2020	2021	2024
1	Sociale dumping Niet aangegeven arbeid	Sociale dumping Niet aangegeven arbeid	Sociale dumping	Sociale dumping
2	Fraude met sociale zekerheidsbijdragen	Fraude met sociale zekerheidsbijdragen	Niet-aangegeven arbeid	Bijdragefraude
3	Mensenhandel en economische uitbuiting	Mensenhandel en economische uitbuiting	Uitkeringsfraude	Niet-aangegeven arbeid
4	Grootstedenproblematiek	Grootstedenproblematiek	Bijdragefraude	Mensenhandel
5	Domiciliefraude	Domiciliefraude	Mensenhandel	Uitkeringsfraude

Tabel 1: Overzicht evolutie prioritaire fraudefenomenen

¹ Uitbreiding respondenten, geen weging en scoring door SIOD, andere categorisatie van fenomenen, rangschikking o.b.v. gemiddeldes i.p.v. relatief gewicht.

2. Werkgeverspiramide en Interventiemix

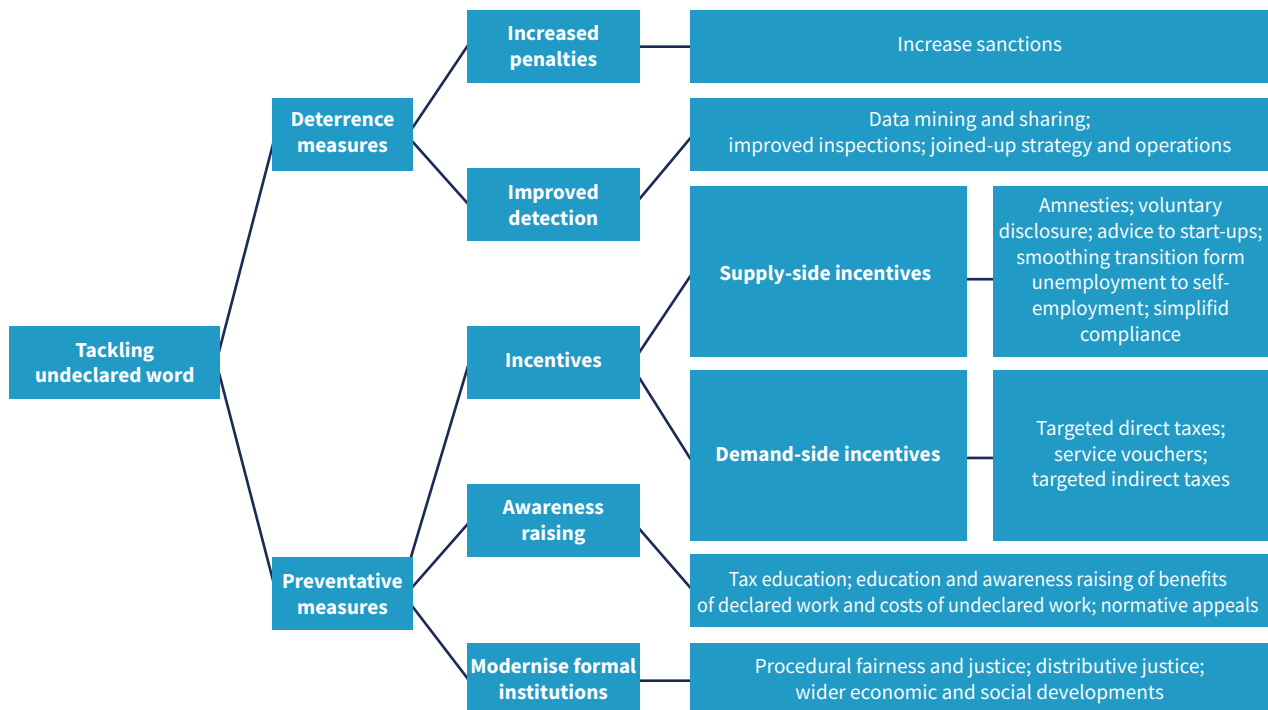


Figuur 2: Werkgeverspiramide

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. Toepassing van de werkgeverspiramide betekent dat er nood is aan een uitgebreid palet aan verschillende mogelijke interventies (cfr. interventiemix), verspreid over de verschillende stappen uit de handhavingketen.

3. Holistische aanpak

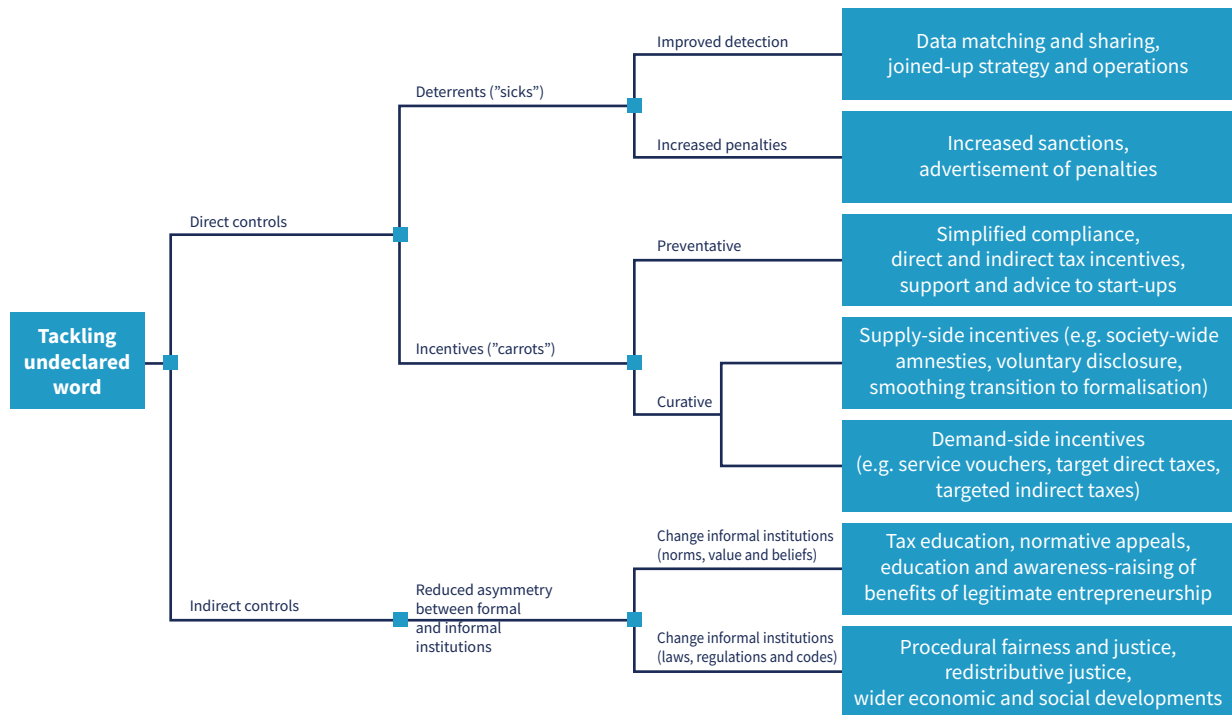
De werkgeverspiramide en interventiemix impliceren dat bepaalde fraudefenomenen niet enkel met controles op het terrein kunnen worden bestreden. Het European Platform for Tackling Undeclared Work verwijst naar een holistische aanpak om niet-aangegeven arbeid aan te pakken². Deze holistische aanpak impliceert 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.



Figuur 3³: Range of policy measures to address undeclared work

² European Platform for Tackling Undeclared Work (2020). Working Group. Holistic approach to tackling undeclared work and developing national strategies.

³ European Platform for Tackling Undeclared Work (2020). Working Group. Holistic approach to tackling undeclared work and developing national strategies.



Figuur 4⁴: Policy approaches and measures available for transforming undeclared work into declared work

⁴ Williams, C. (2016). Developing a holistic approach for tackling undeclared work. European Platform Undeclared Work.

4. Fraudefenomenen

De risico-evaluatie heeft een aantal fraudefenomenen als prioritair geïdentificeerd (zie supra). Deze worden hieronder kort besproken.

4.1. Sociale Dumping

4.1.1. Fenomeenfiche: sociale dumping⁵

<p>Risicoanalyse:</p> <p>TYPE FRAUDE: omzeilen Europese verordeningen & nationale minimumlonen; (onterechte) 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 partitaire 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.</p> <p>CRIMINELE RAAKVLAKKEN: met verboden terbeschikkingstelling, socio-economische uitbuiting, crimine organisaties, witwassen, illegale migratiestromen, identiteitsfraude.</p> <p>ERNSTIGE EN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT: soms to vaak. Schatting omvang: €10.000.000/jaar - schatting dark number: x10.</p> <p>BETROKKENEN: N-5000. Profiel: grote ondernemingen die werken in onderaanneming geven aan buitenlandse ondernemingen zonder reële activiteiten in land van herkomst; bouwsector, verregeande 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.</p> <p>GELDSTROMEN NAAR BUITENLAND: ja, economische zoektocht naar lidstaat met minste betaling en wegsluiten crimineel verworven naar bv. buitenlandse vastgoedprojecten.</p> <p>EXTERNE INVLOEDEN OP FENOMEEN: vrij verkeer WN's, verschillen in loon tussen landen, aantrekkings beroepen lage of geen kwalificaties vereist (gebrekkige invulling vacante plaatsen in België), Covid-19-crisis, buitenlandse economische (crisis)situatie, nieging van ondernemingen en consumenten om transpor en arbeid zo snel, flexibel en goedkoop mogelijk te willen.</p>	<p>Methodologie handhaving:</p> <p>PREVENTIE: (heel) erg belangrijk o.a. flitscontroles, informatiecampagnes - 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).</p> <p>DETECTIE: (heel) erg belangrijk - o.a. knowhow inspecteurs, internationale samenwerking (moet beter) nood aan sensibiliseren andere inspectiediensten, verspreiden basiskennins, beschikbaarheid gespecialiseerde teams, datamining en datamatching.</p> <p>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.</p> <p>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 sancites, snellere sancites; door de verhoging van de boetebedragen voor de looninbreuken gepleegd vanaf 01/07/2024 zullen er hogere en effectievere boetes kunnen worden opgelegd.</p> <p>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.</p>
---	--

Multidisciplinaire Samenwerking: (Heel) nuttig: Meer samenwerking nodig met FOD Financiën, FOD Mobiliteit, Federale Politie, regionale en federale (inspectie)diensten, justitie, sociale partners, diensten overheidsopdrachten

⁵ Gebaseerd op de bevraging van 2019, 2020, 2021 en 2024.

4.1.2. Context⁶

Dankzij de hervorming van het Sociaal strafwetboek, omvat dit wetboek nu een definitie voor sociale dumping: *“Een brede waaier aan opzettelijke misbruikpraktijken en de omzeiling van bestaande Europese en/of 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.”*⁷

Sociale dumping is nauw verwant 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.

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 concreet dat gedetacheerden (en zijn werkgever) sociale bijdragen moet(en) blijven betalen in het land van herkomst. Om wettig gedetacheerd te zijn moet er voldaan zijn aan volgende zaken:

- Onderwerping aan sociale zekerheid in land van herkomst wordt aangetoond via **A1-formulier**
- De **harde kern aan loon- en arbeidsvoorwaarden** wordt gerespecteerd⁸
- Bepalingen inzake **Limosamelding**

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 kwestie⁹. De bevraging die de SIOD in 2019 onder de leden van het SOC verspreidde, 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.

⁶ Voor meer informatie over sociale dumping wordt verwezen naar de Fraudefenomeen fiche Sociale Dumping die door de SIOD werd geredigeerd in 2021.

⁷ Art. 1/1 Sociaal strafwetboek.

⁸ 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.

⁹ Morsa, M. (2015). Invoering van een Europese samenwerking in de strijd tegen grensoverschrijdende sociale fraude, BTSZ, 3, p. 609-631.

Sociale dumping kan o.a. herkend worden aan de hand van volgende kenmerken:

- 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 gedaan¹⁰. 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. Een recente studie toont aan dat er in 2023 231.820 gedetacheerde personen geregistreerd waren: 196.607 werknemers en 38.875 zelfstandigen¹¹. België is dan ook een van de landen die het grootste aantal gedetacheerden ontvangt¹². Het merendeel van de detacheringen vertoont dan ook geen indicaties van fraude.

¹⁰ 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).

¹¹ De Smedt, L. & De Wispelaere, F. (2024). Posted workers from and to Belgium. Facts and figures. POSTING.STAT 2.0 Project.

¹² 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.

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 30 september 2024 werden in totaal 2.770 dossiers behandeld. Hiervan bevinden zich 2.312 dossiers in fase 1 (dialoog bij de bevoegde instellingen/inspecties), 458 in fase 2 (bemiddeling bij de bevoegde overheden) en 7 in fase 3 (onderzoek bij de Administratieve Commissie). De meeste dossiers m.b.t. de A1-procedure worden met Polen geopend, in het bijzonder voor fase 1. Dit toont aan dat de meeste dossiers met deze lidstaat in fase 1 worden afgesloten. Met Roemenië is het aantal dossiers in fase 2 het hoogst, gevolgd door Portugal en Slovenië. Sedert 1 september 2023 zijn ook gegevens m.b.t. de nationaliteit van de werknemers beschikbaar. Uit de gegevens van de FOD Sociale Zekerheid blijkt dat de Roemeense nationaliteit overheerst onder de werknemers die een dossier hebben lopen via de procedure. Zij worden gevolgd door de Portugezen. Bij de derdelanders zijn de Wit-Russische en Braziliaanse nationaliteiten het meest vertegenwoordigd¹³.

Een andere indicatie omtrent de omvang van sociale dumping kan gevonden worden in de controlecijfers, het aantal afgesloten positieve onderzoeken^{14 15} en de financiële opbrengsten van de strijd tegen dit fenomeen.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
N afgesloten onderzoeken	5.308	5.270	4.830	7.718	7.759	8.723
N positief afgesloten onderzoeken	2.048	2.705	3.173	3.154	3.429	3.722
Ratio pos/tot	38,6%	51,3%	65,7%	40,9%	44,2%	42,67%

Tabel 2: Evolutie aantal (afgesloten onderzoeken) sociale dumping

Sociale dumping	Vordering van niet betaalde bijdragen (incl. bijkomend opgelegde bijdragen)	Rechtzetting rechten/plichten burger ¹⁶
2019	€ 35.592.132,24	€ 21.769.873,00
2020	€ 8.396.831,48	€ 19.799.741,98
2021	€ 15.315.602	€ 20.259.060
2022	€ 31.986.644	€ 18.525.752
2023	€ 7.433.924	€ 14.793.932
2024	€ 46.430.621	€ 32.440.101

Tabel 3: Evolutie financiële resultaten strijd tegen sociale dumping

¹³ FOD Sociale Zekerheid. Monitoring Osiris op 3e kwartaal - 2024. Verslag over het toezicht op dossiers in het kader van de dialoog- en bemiddelingsprocedure A1.

¹⁴ Bron: Rapportering KPI's SO5.

¹⁵ Bedrag aan lonen en vergoedingen bijbetaald aan de burger. Bron: Rapportering Financiële opbrengsten.

¹⁶ Bedrag aan lonen en vergoedingen bijbetaald aan de burger. Bron: Rapportering financiële opbrengsten

Sinds de start van het Meldpunt voor een Eerlijke Concurrentie (MEC) op 5 oktober 2015 tot en met 31 december 2024 werden in totaal 2.049 meldingen omtrent mogelijke sociale dumping ontvangen¹⁷. Hoewel dit slechts 2,7% 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 een belangrijk deel van de aangiftes door de professionele gebruikers, zijnde de werknemers- en werkgeversorganisaties waarmee een Plan voor Eerlijke Concurrentie en/of samenwerkingsakkoord werd afgesloten.

4.1.3. Nieuwe trends

Volgens de bevestigingen die de SIOD in juni 2020, mei 2021 en 2024 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;
- Detacheringsfraude 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 worden¹⁸;
- 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 toegang te verschaffen tot de Europese (arbeids)markt en nationale arbeidsvergunningwetgeving 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.

Daarnaast speelt ook het internationale element een rol. Met behulp van ELA is het mogelijk om een meer rechtstreekse samenwerking met buitenlandse instellingen van de sociale zekerheid te hebben. Desondanks is het nog steeds belangrijk om voldoende te focussen op Europese initiatieven inzake grensoverschrijdende sociale fraude. Een stap in de goede richting is de realisatie van de mogelijkheid voor het overmaken van invorderingsdossiers aan de FOD Financiën m.b.t. buitenlandse ondernemingen die niet beschikken over een KBO-nummer. Dit heeft als gevolg dat het aantal gevallen waarop er beroep kan gedaan worden op een IMI-procedure zal toenemen.

¹⁷ Jaarverslag Meldpunt voor een Eerlijke Concurrentie 2020 - SIOD_MEC_2020_NL.pdf

¹⁸ Niet-EU-ondernemers kunnen gedetacheerd worden naar België als ze een geldige werk- en verblijfsvergunning hebben van een EU-lidstaat (zie Lens, Mussche en Marx, 2019).

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

4.1.4. Programmawerking

Sociale dumping wordt aangepakt aan de hand van een programmawerking, waarbij rekening wordt gehouden met de interventiemix binnen de handhavingsketen.

Fase en looptijd van het programma

Het programma loopt van 1 januari 2026 tot en met 31 december 2029.

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.

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.

De meerwaarde die een programmawerking biedt - en dus haar finaal doel - is het groeien naar de meerdoelstelling¹⁹.

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, fiscus, academici, ...) en grensoverschrijdend vlak binnen een Europese context, op verschillende niveaus met binnen de handhavingsketen meer aandacht voor preventie, detectie en effectievere regularisatie, inning en invordering.

¹⁹ 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.

Ondersteuning vanuit het management voor de programmawerking is een essentiële voorwaarde voor het succes van een programma.

SIOD als coördinerend orgaan bouwt verder aan de uitbouw van de programmawerking op drie assen²⁰:

As 1: Implementatie projectwerking

- Projectfiche
- Milestones
- Doelstellingen
- Kosten en Baten

As 2: PMO uitbouwen

- Coördinatie
- Methodologie en Tools
- Monitoring
- Dashboard

As 3: Outcomes

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

Communicatie over het programma

Er wordt semestrieel gecommuniceerd over het programma, onder de vorm van een "Rapport sociale dumping", waarin de voortgang per project wordt beschreven.

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**. Hiertoe wordt ingezet op de gehele handhavingsketen namelijk:

- Preventie
- Detectie
- Controle
- Sanctionering
- Invordering

²⁰ 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.

Programmadoel 1: Het opzetten van een initiatieven 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 het fenomeen zich voordoet zijn gekend, namelijk transport, bouw, ... Vooral in de laatste sector is er sprake van zogenaamde filières van het Braziliaanse type.

Het communiceren over de aanpak van sociale inspectiediensten en justitie kan een ontradende invloed hebben. Om die reden wordt voldoende aandacht besteed aan communicatie over controle-en andere activiteiten.

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 diverse Europese (sociale media) campagnes/Week of Actions in het kader van detachering en andere vormen van tewerkstelling, de bestrijding van zwartwerk inclus.

In samenwerking met ELA dient ook ingezet te worden op opleiding en verbeterde internationale samenwerking, bv. aan de hand van gemeenschappelijke staff visits en samenwerkingsovereenkomsten.

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 wisselwerking tussen de sociale partners en hun leden moet ertoe bijdrage 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

Zie hiervoor de actieplannen die de periode 2025-2028 beslaan.

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. Ook grensoverschrijdende meldingen zouden beter in kaart moeten gebracht worden.

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. Tot slot willen de sociale inspectiediensten een aantal trends/fenomenen analyseren om nieuwe deelfenomenen van sociale dumping in beeld te krijgen waarbij aandacht is op welke manier deze fenomenen gestructureerd zouden kunnen gedetecteerd en bijgevolg gecontroleerd worden.

Interventies en acties

Zie hiervoor de actieplannen die de periode 2025-2028 beslaan.

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 controles. Zonder controle 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 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 toeneemt²¹. 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 filières van het Braziliaanse type die via zogenaamde detachering via bepaalde landen hier personen te werk stellen die met valse identiteits- en detacheringsformulieren aan de slag gaan en worden uitgebuit (cfr. strijd mensenhandel en economische uitbuiting).

²¹ Zie ook De Smedt, L. & De Wispelaere, F. (2024). Posted workers from and to Belgium. Facts and figures. POSTING.STAT 2.0 Project voor meer informatie over detachering in 2023.

Interventies en acties

Zie hiervoor de actieplannen die de periode 2025-2028 beslaan.

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, directie e-pv maar ook justitie op het vlak van de strafrechtelijke geldboeten of veroordelingen.

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

Zie hiervoor de actieplannen die de periode 2025-2029 beslaan.

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 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.

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.

Interventies en acties

Zie hiervoor de actieplannen die de periode 2025-2028 beslaan.

4.2. Niet-aangegeven arbeid

4.2.1. Fenomeenfiche: niet-aangegeven arbeid²²

<p>Risicoanalyse:</p> <p>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.</p> <p>CRIMINELE RAAKVLAKKEN: soms met georganiseerde MH (bv. nagelstudio's); smokkel van drugs en auto's; exotische restaurants; witwassen.</p> <p>ERNSTIGE EN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT: soms tot geregeld</p> <p>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.</p> <p>GELDSTROMEN NAAR BUITENLAND: geen consensus. Indien wel: omvang moeilijk te bepalen, moeilijk op te sporen en stil te leggen.</p> <p>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.</p>	<p>Methodologie handhaving:</p> <p>PREVENTIE: (matig) belangrijk — o.a. waarschuwing, flicscontroles — nood aan o.a. betere informatiecampagnes, ruimere bekendmaking flicscontroles, digitale registratie-en controlemiddelen (na overleg met sociale partners).</p> <p>DETECTIE: heel erg belangrijk o.a. knowhowinspecteurs, datamining & datamatching, detectie via intern dossierbeheer -nood aan o.a. samenwerkingsakkoorden, internationale samenwerking, samenwerking met ELA.</p> <p>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.</p> <p>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. Sinds 01/07/2024 is het mogelijk om een hogere boete te geven en dus effectievere boetes te kunnen opleggen. De cumul van solidariteitsbijdrage Dimona en strafrechtelijke of administratieve geldboete leidt tot een grote impact op de overtreder en dus een groot potentieel schrikkend effect.</p> <p>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.</p>
--	--

Multidisciplinaire Samenwerking: (Heel) nuttig: Meer samenwerking nodig met FOD Financiën, FOD Mobiliteit, Federale Politie, regionale en federale (inspectie)diensten, justitie, sociale partners, ELA, gewesten en internationale samenwerking

4.2.2. Context

Verschillende termen worden vaak door elkaar gebruikt, zoals niet-aangegeven arbeid, zwartwerk, zwarte economie, etc²³. 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 geïntegreerd. Sluikwerk, wat omschreven wordt als *“het uitvoeren van een zelfstandige activiteit zonder te voldoen aan de wettelijke voorschriften die van toepassing zijn”*²⁴, wordt dus niet apart besproken. Indien de term "zwartwerk" doorheen het plan wordt gehanteerd, wordt hiermee verwezen naar niet-aangegeven arbeid.

²² Gebaseerd op de bevraging in 2019, 2020, 2021 en 2024.

²³ 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.

²⁴ <https://siod.belgie.be/nl/sociale-fraude/risicos-sluikwerk> (consultatie op 13/0/2025).

De Europese Commissie²⁵ 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 worden²⁶. Bovendien leidt het niet aangeven van arbeid tot verschillende risico's voor zowel de werknemers, de zelfstandigen als de bedrijven.

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. Desondanks zijn er verschillende methoden die een inschatting trachten te maken. Volgens een studie van de ELA bedroeg de omvang van niet-aangegeven arbeid in de privésector (in 2019, dus voor de COVID-pandemie) in België 14,0% van de bruto toegevoegde waarde²⁷. Daarmee flirt België met het Europees gemiddelde (14,8% van de bruto toegevoegde waarde). Hoewel de cijfers iets lager liggen dan de vorige meting in 2013, scoort België slechter dan de buurlanden en de Scandinavische landen. Voor dezelfde periode, maar gebruik makend van een andere methode (met name interviews), wijst de Eurobarometer 2020 aan dat 6% van de bevroegden zelf niet-aangegeven betaalde activiteiten zou hebben uitgevoerd in het afgelopen jaar²⁸.

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 4).

	N contr.	N inbreuken zwartwerk
2019	14.658	5.535
2020	10.080	3.277
2021	15.174	4.575
2022	14.559	4.739
2023	15.664	5.152
2024	13.930	4.694

Tabel 4: Evolutie aantal controles en inbreuken zwartwerk 2019-2024

²⁵ Europese Commissie (1998), Mededeling van de Commissie betreffende het zwartwerk (COM (98) 219), Brussel: Europese Commissie.

²⁶ De Wispelaere F. (2020). De strijd tegen zwartwerk in de Belgische bouwsector – een stand van zaken. Discussiepaper. TUWIC.

²⁷ ELA (2023). Extent of undeclared work in the European Union. Te consulteren via <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-03/Study-on-the-extent-of-undeclared-work-in-the-EU.pdf>

²⁸ European Commission (2020). Special Eurobarometer 498 Undeclared work in the European Union - Factsheet Belgium. De factsheet is te consulteren via deze link: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2250>

De financiële resultaten vormen een andere indicator.

	Bijdragefraude	Waarvan vordering niet-betaalde bijdragen	Administratieve geldboetes voor niet-aangegeven arbeid
2019 ²⁹	208.019.812,21 €	17.798.370,97 €	113.350,00 €
2020 ³⁰	160.893.016,07 €	12.190.988,94 €	243.950,00 €
2021	189.620.141,30 €	10.441.731,38 €	224.550,00 €
2022	180.735.172 €	13.483.819 €	168.750,00 €
2023	200.679.273 €	18.937.356 €	167.450,00 €
2024	269.839.144 €	20.880.337 €	540.150,00 €

Tabel 5: Evolutie financiële resultaten niet aangegeven werk

Ook de meldingen t.a.v. het MEC geven een bijkomend beeld. Sedert de start van het MEC tot en met 31 december 2024 werden 46.426 meldingen ontvangen inzake zwart- en sluikwerk (61.22% van het totaal aantal ontvangen meldingen)³¹.

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.

4.2.3. 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.

	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
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	291	220	44	13	2.174	1.372	1.045	374	3.651	672	322	111
2022	250	197	73	46	2.875	1.895	1.374	341	3.507	537	329	138
2023	260	184	91	70	2.781	1.821	1.583	269	3.835	755	387	170
2024	221	171	77	34	2.723	1.716	1.474	249	3.236	700	283	121

Tabel 6: Aantal controles en inbreuken zwartwerk 2019-2024 in de sectoren carwash, schoonheidszorgen, horeca, goederenvervoer, bouw en schoonmaak

²⁹ Plan annuel de Lutte contre la fraude sociale 2019. Le résumé du rapport annuel est à consulter via - <https://www.sirs.belgique.be/fr/publications/plan-d'action-lutte-contre-la-fraude-sociale-2019> (consulté le 20/02/2020)

³⁰ Plan annuel de Lutte contre la fraude sociale 2020. Le résumé du rapport annuel est à consulter via - <https://www.sirs.belgique.be/fr/publications/plan-d'action-lutte-contre-la-fraude-sociale-2020> (consulté le 18/11/2021)

³¹ Jaarverslag Meldpunt voor een Eerlijke Concurrentie 2023. Te consulteren via <https://www.siod.belgie.be/nl/publicaties/jaarverslag-meldpunt-2023>

4.3. Mensenhandel & Economische Uitbuiting (incl. Grootstedenproblematiek)

4.3.1. Fenomeenfiche: mensenhandel en economische uitbuiting³²

<p>Risicoanalyse:</p> <p>TYPE FRAUDE: MH is een gemeenrechtelijk misdrijf dat vaak samenhangt met sociaalrechtelijke 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</p> <p>CRIMINELE RAAKVLAKKEN: ja, bv. huisjesmelkerij, mensensmokkel, witwassen, oplichting.</p> <p>ERNSTIGE EN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT: Soms, maar er zijn ook veel kleinere cases van individuele werkgevers.</p> <p>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, nachtwinkels, exotische horeca, huishoudelijke arbeid (au pairs, schoonmaakpersoneel, verzorgend personeel) en plaatsen waar potentiële slachtoffers geen direct contact hebben met het publiek.</p> <p>GELDSTROMEN NAAR BUITENLAND: Soms. Uitbuiters en in mindere mate slachtoffers transfereren soms (een deel van) hun inkomsten naar (familie in) het land van herkomst.</p> <p>EXTERNE INVLOEDEN op fenomeen: sancties t.a.v. werkgevers zijn onvoldoende financieel afschrikwekkend.</p>	<p>Methodologie handhaving:</p> <p>PREVENTIE: erg belangrijk — o.a. informatiecampagnes, samenwerkingsakkoorden- nood aan o.a. optimalisatie flitscontroles, internationale samenwerking, sensibilisering terreinactoren (kennis van indicatoren).</p> <p>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 derden, samenwerking met slachtofferorganisaties m.b.t. mensenhandel.</p> <p>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.</p> <p>SANCTIES: heel erg belangrijk — o.a. administratieve & penale sancties, ambtshalve regularisatie nood aan o.a. uitbouw kadaster, communicatie naar andere betrokken instanties, gegevensuitwisseling, inbeslagnames, verzegelingen, voldoende zware correctionele sancties.</p> <p>INVORDERING: heel erg belangrijk— te optimaliseren via schuldvergelijking, onmiddellijke inning, internationale samenwerking, tijdelijke inbeslagname, toewijzen van verbeurdverklaarde goederen aan slachtoffers voor hun compensatie.</p>
--	--

Multidisciplinaire samenwerking: heel erg nuttig: Meer samenwerking nodig met FOD Financiën, regionale en federale (inspectie)diensten, Federale Politie, FOD Economie

4.3.2. Context

Net zoals sociale dumping kent ook dit fenomeen 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:*

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 misdaad of een wanbedrijf te doen plegen.*

³² Gebaseerd op de bevraging in 2019, 2020, 2021 en 2024.

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

Deze definitie toont aan zowel Belgen als buitenlandse onderdanen slachtoffer van mensenhandel kunnen 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 omstandigheid³³. Naast dwang wordt ook gebruik gemaakt van misleiding en/ of misbruik van macht om een, veelal kwetsbaar, persoon uit te buiten³⁴. Slachtoffers zijn om diverse redenen kwetsbaar. Een preciaire 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. Dit maakt het voor de personen in kwestie niet makkelijk om hulp te zoeken.

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)³⁵. Deze indicatoren zijn bedoeld om de tenlastelegging mensenhandel eenvoudiger te kunnen bewijzen³⁶. Ze tonen eveneens de ernst van het misdrijf aan, waarbij overtreders zich doorgaans hoog in de werkgeverspiramide (zie "*Werkgeverspiramide en Interventiemix*") 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: *“het 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*

³³ 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.

³⁴ Payoke (2014). *Human trafficking: what to do? A practical guide for health care providers, law enforcement, NGO's and border guards*.

³⁵ 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.

³⁶ 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.

of van een Staat die partij is bij een internationale overeenkomst betreffende de overschrijding 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.

	2019		2020		2021		2022		2023		2024	
	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	1.017	6	1.919	4	2.969	0	540	0	525	0	510	0
Kleinhandel	1.811	0	1.151	0	2.143	0	1731	0	1.943	0	1.580	0
Groothandel	287	2	188	0	372	0	328	0	415	0	327	0
Bouw	3.290	2	3.219		3.651	2	3.508	4	3.835	0	3.236	0
Electrotechniek	636	0	570	0	698	0	618	0	683	0	537	0
Garages & carwash	499	2 ³⁷	275	0	762	0	568	0	602	0	603	0
Horeca	4.047	6	1.809	1	2.174	0	2.876	1	2.781	0	2.723	1
Industrie	301	1	204	0	306	0	273	0	266	0	190	0
Metaal	191	0	151	0	243	0	347	0	279	0	220	0
Goederenvervoer	906	0	534	34	1045	0	1.374	0	1.583	0	1.474	0
Schoonheidszorgen (bv. nagelsalons)	89	2	71	7	44	0	73	0	91	0	77	0

Tabel 7: Evolutie aantal controles en inbreuken mensenhandel 2019-2024 – gemeenschappelijke controles

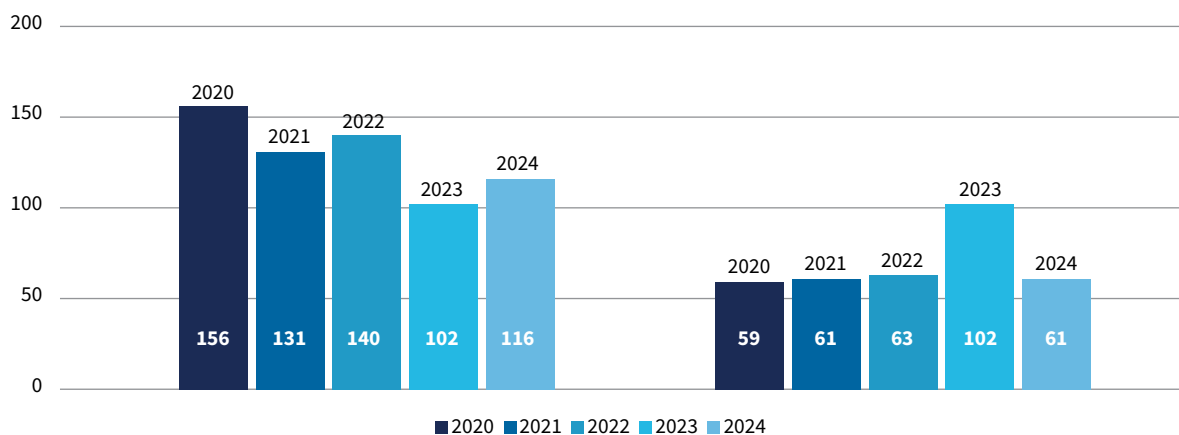
Een aantal kanttekeningen zijn op hun plaats bij deze statistieken. Aangezien het om celstatistieken gaat, omvatten deze cijfers niet de inbreuken vastgesteld door de gespecialiseerde cellen mensenhandel van RSZ en TSW. Bovendien kunnen de controles in het kader van de cellen in een latere fase nog aanleiding geven tot inbreuken mensenhandel. Omwille van de moeilijkheid om mensenhandel vast te stellen (cfr. omstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid, beperkte medewerking slachtoffers³⁸) 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.

³⁷ Inbreuken vastgesteld in carwashes en niet in garages.

³⁸ Zie bv. de studie van de ILO in dit verband: ILO (2021). Toegang tot bescherming en rechtsmiddelen voor slachtoffers van mensenhandel gericht op arbeidsuitbuiting in België en Nederland. Te raadplegen via https://www.ilo.org/brussels/publications/WCMS_793053/lang--nl/index.htm

Sedert 2020 registreert het Meldpunt voor een Eerlijke Concurrentie het aantal ontvangen meldingen in de sectoren "nagelstudio's" en "prostitutie", twee sectoren die gevoelig zijn voor mensenhandel en economische uitbuiting. Figuur 5 toont de evolutie in het aantal ontvangen meldingen voor deze twee sectoren. Deze cijfers moeten met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden omwille van twee redenen. Ten eerste zijn deze resultaten gebaseerd op het totaal aantal ontvangen meldingen door burgers en ondernemingen vóór de analyse door de sociaal inspecteurs van het MEC waardoor ze dus het geheel aan weerhouden en niet-weerhouden meldingen bevatten. Ten tweede zijn de cijfers slechts indicatief, gezien de sector pas na de controle op het terrein met zekerheid kan worden bepaald. Toch geeft dit een bepaalde indicatie.

De tabel toont een grilliger verloop voor meldingen in de nagelstudio's dan in de prostitutiesector, wat gekenmerkt wordt door een stijging in het aantal meldingen. In vergelijking met andere sectoren waarin meldingen gedaan worden, zijn dit echter niet de voornaamste sectoren. Vooral de stijging in het aantal meldingen in de prostitutiesector en de relatieve stabiliteit van het aantal meldingen in nagelstudio's – ondanks extra aandacht voor deze sector (cf. fraudefenomeen) - is opmerkelijk.



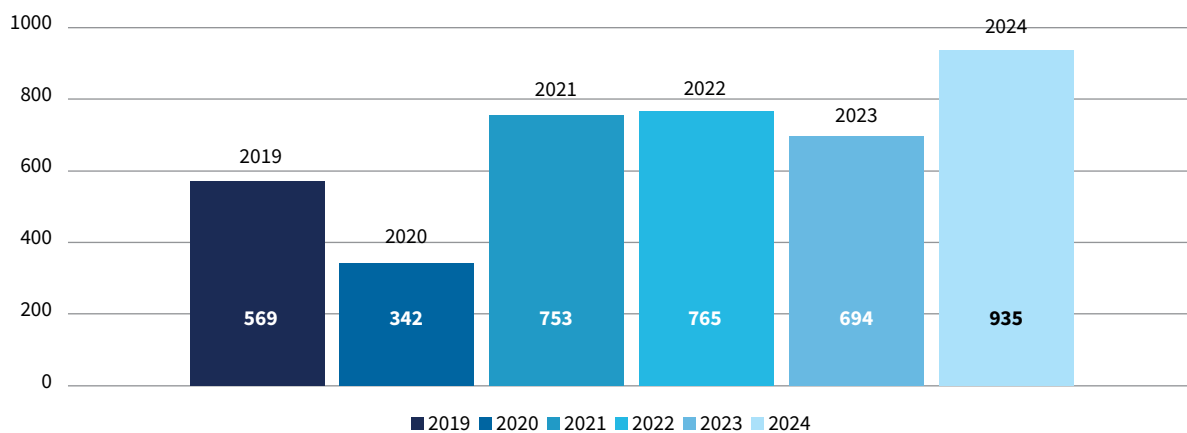
Figuur 5: Evolutie aantal meldingen ontvangen door het MEC voor de sectoren nagelstudio's en prostitutie (2020-2024)³⁹.

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.

³⁹ De cijfers zijn afkomstig uit de jaarverslagen van het Meldpunt voor een Eerlijke concurrentie, die beschikbaar zijn op de SIOD-website: <https://www.siod.belgie.be/nl/publicaties/jaarverslag-meldpunt-2023>.

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-carrousels, schijnstatuten, postbusbedrijven en stromannen in ondernemingen. De onderstaande tabel geeft het aantal onderzoeken in de grootsteden (inclusief mensenhandel) aan.



Figuur 6: Onderzoeken in de grootsteden (inclusief mensenhandel)⁴⁰

Mensenhandel	Vordering van niet-betaalde bijdragen (incl. bijkomend opgelegde bijdragen)
2019	€ 360.000,00
2020	€ 570.000,00
2021	€ 760.000,00
2022	€ 420.000,00
2023	€ 120.000,00
2024	€ 200.000,00

Tabel 8: Evolutie financiële resultaten strijd tegen mensenhandel⁴¹

⁴⁰ Bron: Monitoring SIOD van het Actieplan Sociale Fraudebestrijding.

⁴¹ Bron: Monitoring SIOD van het Actieplan Sociale Fraudebestrijding.

4.3.3. Nieuwe trends

De nieuwe trends, gebaseerd op de bevragingen uit 2020, 2021 en 2024 zijn opgenomen in de fenomeenfiche.

In het jaarrapport van Myria⁴² wordt er aangehaald dat mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting met Latijns-Amerikaanse slachtoffers nieuw is. Bijgevolg neemt het aantal sekswerkers met Latijns-Amerikaanse slachtoffers, waaronder cismannen, toe. Veelal betreft dit meerderjarige personen tussen de twintig en vijftig jaar oud met een Braziliaanse en Colombiaanse nationaliteit. Het aanpakken van seksuele uitbuiting is niet eenvoudig omdat het gaat over kwetsbare groepen, het sekswerk onzichtbaarder is, de uitbuiting subtiel verloopt en er verschillende landen betrokken zijn.

4.4. Uitkerings- & domiciliefraude

4.4.1. Fenomeenfiche: uitkerings-en domiciliefraude⁴³

<p>Risicoanalyse:</p> <p>TYPE FRAUDE: fictieve aansluiting, identiteitsdiefstal, misbruik systeem van werkloosheid-of onderbrekingsuitkeringen (bv. tijdelijke werkloosheid voor BE werknemers en werk terzelfdertijd verder laten uitvoeren door BL werknemers via postbusvennootschap), incorrecte gezinssituatie en/of domicilie opgeven om een hogere tegemoetkoming/uitkering te verkrijgen.</p> <p>CRIMINELE RAAKVLAKKEN: soms</p> <p>ERNSTIGE EN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT: soms</p> <p>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 terzelfdertijd goedkopere OA's aanwerven.</p> <p>GELDSTROMEN NAAR BUITENLAND: soms, indien link met criminele netwerken of indien de begunstigde of rechtgevendende personen feitelijk in het buitenland verblijft.</p> <p>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.</p>	<p>Methodologie handhaving:</p> <p>PREVENTIE: (erg) belangrijk — o.a. informatiecampagnes/voorlichting, gebruik sociale media-nood aan o.a. optimalisatie informatiecampagnes en samenwerkingsakkoorden.</p> <p>DETECTIE: matig tot heel erg belangrijk — o.a. datamining, datamatching, meldingen, informatie van andere instanties — nood aan optimalisatie datamining, informatie van andere instanties, samenwerking met fondsen voor bestaanszekerheid.</p> <p>CONTROLE: erg belangrijke, o.a. samenwerking met inspectiediensten en politie, controles domicilie, gegevensuitwisseling — nood aan o.a. optimalisatie samenwerking en gegevensuitwisseling. Het e-dossier zal hier verbetering in brengen.</p> <p>SANCTIES: erg belangrijk — administratieve sancties, strafrechtelijke geldboetes, terugvordering onverschuldigd bedrag — nood aan uitbouw kadaster.</p> <p>INVORDERING: erg belangrijk te optimaliseren via schuldvergelijking (afhankelijk van persoonlijke financiële situatie sociaal verzekerde).</p>
--	--

Multidisciplinaire samenwerking: heel erg nuttig: Meer samenwerking nodig met Lokale en Federale Politie, gemeenten, regionale en federale (inspectie)diensten, juridische diensten

⁴² Myria (2024). Jaarlijks evaluatieverslag 2024. Mensenhandel en mensensmokkel. Sekswerk uit Latijns-Amerika, een carrousel met risico's.

⁴³ Gebaseerd op de bevraging in 2019, 2020, 2021 en 2024.

4.4.2. Context

Uitkeringsfraude bestaat uit het onverschuldigd genieten van socialezekerheidsuitkeringen⁴⁴. Het gaat met andere woorden om het overtreden van regels (door het handelen of net nalaten te handelen⁴⁵) 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) ontvangt⁴⁶. 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 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 begunstigen 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.

⁴⁴ Pacolet, J. & Marchal, A. (2001). Sociale fraude in België, HIVA KULeuven, Leuven, 261p.

⁴⁵ Morsa, M. (2015). Invoering van een Europese samenwerking in de strijd tegen grensoverschrijdende sociale fraude, BTSZ,3, p.609-631.

⁴⁶ 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.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de evolutie van de opbrengsten van de strijd tegen uitkeringsfraude.

Uitkeringsfraude	Totaal uitkeringen
2019	€ 90.300.586
2020	€ 85.304.901
2021	€ 141.435.580
2022	€ 133.525.355
2023	€ 139.120.548
2024	€ 125.730.070

Tabel 9: Evolutie financiële resultaten strijd tegen uitkeringsfraude⁴⁷

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

Het Meldpunt voor een Eerlijke Concurrentie registreerde sinds de start op 5 oktober 2015 tot en met 31 december 2024 in totaal 12.154 meldingen domiciliefraude (16,03% 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.

4.4.3. 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.

⁴⁷ Bron: SIOD monitoring.

4.5. Bijdragefraude

4.5.1. Fenomeenfiche: bijdragefraude⁴⁸

<p>Risicoanalyse:</p> <p>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 vennootschapscarousel/faillementscarrouels om aan betaling van bijdragen te ontsnappen, gebruik tijdelijke werkloosheid voor BE werknemers en terzelfdertijd werk verder laten uitvoeren door BL werknemers.</p> <p>CRIMINELE RAAKVLAKKEN: mogelijks met mensenhandel, criminele netwerken, drugshandel, schriftvervalsing, ...</p> <p>ERNSTIGE EN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT: soms</p> <p>BETROKKENEN: zeer divers, bv, actieve vennoten, helpers, fysieke zelfstandigen, digitale platformen. Risicosectoren: bouw, horeca, transport, land-en tuinbouw, carwash, recuperatie lompen en vodden, ...</p> <p>GELDSTROMEN NAAR BUITENLAND: vermoedelijk, bv. buitenlandse digitale platformen.</p> <p>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.</p>	<p>Methodologie handhaving:</p> <p>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).</p> <p>DETECTIE: erg belangrijk= o.a. datamining, meldingen en verzoeken, informatie andere diensten — nood aan o.a, drones en webscraping.</p> <p>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.</p> <p>SANCTIES: (heel) erg belangrijk — administratieve & penale sancties, ambtshalve regularisatie - nood aan o.a. uitbouw kadaster en gegevensuitwisseling.</p> <p>INVORDERING : (heel) erg belangrijk —te optimaliseren via schuldvergelijking en internationale samenwerking.</p>
---	--

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.

4.5.2. 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, stilzijgersdossiers, schijnzelfstandigen. Pacolet en De Wispelaere⁴⁹ 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 constructies (bv. spinconstructies) geambieerd wordt om geen aangifte te doen en/of geen sociale bijdragen te betalen.

⁴⁸ Gebaseerd op de bevraging in 2019, 2020, 2021 en 2024.

⁴⁹ Pacolet, J. & De Wispelaere, F. (2009). Naar een observatorium ondergrondse economie. Leuven: Acco.

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 (zie tabel).

Bijdragefraude	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	€ 208.019.812	€ 160.893.016	€ 189.620.141	€ 180.735.172	€ 200.679.273	€ 269.839.144

Tabel 10: Evolutie financiële resultaten strijd tegen bijdragefraude⁵⁰

Een andere indicatie m.b.t. het fenomeen bijdragefraude, zijn de meldingen aan het MEC: 46.426 ontvangen meldingen zwart- en sluiwerk sinds 5 oktober 2015 tot en met 31 december 2024 (61.22% van het totaal aantal ontvangen meldingen). Dit toont het belang van de problematiek aan.

4.5.3. 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 flexibilisering⁵¹ 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 werklevensbalans 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 georganiseerd⁵².

⁵⁰ Bron: SIOD Monitoring.

⁵¹ Flexibilisering kent verschillende dimensies zoals flexibiliteit in arbeidsuren, in arbeidsplaats en in arbeidsorganisatie (vb. tijdelijke contracten, dienstencheques, uitzendarbeid, jobdelen etc.) (Van Gasse & Mortelmans, 2016).

⁵² Van Gasse, D. & Mortelmans, D. (2016). Flexibele arbeidscontracten: van algemeen begrip tot taxonomie, BTSZ, 2, p.233-265.

Een bijzondere vorm van flexibele arbeid die de laatste jaren een enorme groei kent is platformwerk⁵³. Gelet op haar snelle groei en bijzondere karakteristieken (bv. gebruik van algoritmes) is bijzondere aandacht nodig voor de platformeconomie.

4.6. Geneeskundige zorgen

4.6.1. 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 doelbewust misbruik van terugbetalingssysteem, het aanrekenen aan de ziekteverzekering van niet uitgevoerde prestaties (fictieve prestaties) of het duurder aanrekenen van uitgevoerde prestaties (upcoding).

4.6.2. 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.

4.7. Samenlevingsontwrichtende fraude

4.7.1. Context

Samenlevingsontwrichtende sociale fraude gaat verder dan individuele misleiding — ze tast het fundament van solidariteit, rechtvaardigheid en vertrouwen in publieke instellingen aan. Wanneer sociale systemen doelbewust worden misbruikt, ontstaan scheefgroei, wantrouwen en maatschappelijke spanningen. Het ondermijnt de draagkracht van sociale zekerheid, zet eerlijke burgers en bedrijven op achterstand, en voedt cynisme tegenover de overheid.

4.7.2. Nieuwe trends

Uit de praktijk blijkt dat sociale fraude ook wordt aangewend voor het witwassen van crimineel vermogen. Dit vraagt een nieuwe aanpak bv. buitgericht onderzoeken.

⁵³ Hauben, H., Lenaerts, K. & Waeyaert, W. (Eds) (2020). The platform economy and precarious work. Publication for the committee on Employment and Social Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg.



2026 - 2029

STRATEGISCH PLAN

**Strijd tegen sociale fraude,
illegale arbeid en sociale dumping
Regering De Wever I**

Verantwoordelijke uitgever: Bart Stalpaert
Directeur - Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)
Zuidertoren - Europaesplanade 1 - 1060 Brussel