

Strijd tegen sociale en fiscale fraude

Een groeiende prioriteit... ook in het werkgelegenheidsbeleid?

In de discussie over sociale en fiscale fraude zijn drie fenomenen te onderscheiden: de fiscale fraude waarmee de belastingadministratie wordt geconfronteerd en de bijdrage- en de uitkeringsfraude waarmee de sociale zekerheid wordt geconfronteerd. Wij bepleiten dat al deze systemen van ontwijking en ontduiking samen moeten worden bekeken, omdat zij alle hetzelfde perfide effect hebben op de overheidsfinanciën en ook de betaalbaarheid en de geloofwaardigheid van de verzorgingsstaat ondermijnen.¹

Ook 'Europa' kijkt toe

Om die reden moeten op de drie domeinen initiatieven genomen worden. Een groeiend politiek bewustzijn (vanaf de jaren '90) om krachtadig op te treden in de strijd tegen sociale en fiscale fraude, heeft het laatste decennium tot tal van preventieve en repressieve maatregelen geleid. Ook de jongste regeringsverklaring en de besluiten van de Werkgelegenheidsconferentie leggen de klemtoon op 'een krachtige aanpak van sociale fraude als een absolute vereiste voor het welslagen van de werkgelegenheidsdoelstellingen'.² Daarmee past België zich voorbeeldig in in het Europees beleid ter zake dat ondermeer in zijn richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid prioriteit geeft aan de omvorming van zwartwerk tot reguliere jobs.³

Het 'witten' van zwartwerk⁴ heeft niet alleen een tewerkstellingscreërend effect, maar draagt ook bij tot de kwaliteit van de arbeid door veelal betere arbeidsomstandigheden, meer veiligheid en sociale bescherming voor de werknemers. Tegelijk zal de beteugeling van malafide bedrijven, die de bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie de markt uit prijzen, zelfstandigen en ondernemers (in risicosectoren) aanmoedigen om toch op legale wijze nieuwe initiatieven te nemen of te blijven verder werken.

Waarom frauderen we?

Uit internationaal onderzoek blijkt dat meerdere factoren bijdragen tot het verrichten van zwartwerk, waaronder de voornaamste zijn: de gepercipieerde belastingdruk, de densiteit en complexiteit van de overheidsbesluiten, de kansberekening op controle door inspectie en het strafbeleid van de inspec-

ties, de kwantiteit en kwaliteit van openbare diensten en de houding van de belastingbetalers ten aanzien van de overheid.

Er wordt herhaaldelijk verwezen naar een positief verband tussen de belastingdruk en fraude, waarbij de (para)fiscale druk zelfs als een van de hoofdoorzaken van zwartwerk wordt beschouwd. Wanneer belastingdruk een uitlokkende factor voor zwartwerk is, dan zou belastingverlaging deze fraude moeten doen dalen. In werkelijkheid wordt dit niet altijd geobserveerd. Evenzeer valt in Europa een Noord-Zuid gradiënt te ontwaren waarin Scandinavische landen met een hoog belastingpercentage relatief minder fraude kennen, terwijl landen met een lage belastingdruk, zoals de Mediterrane landen, toch gekenmerkt worden door een hoog fraudepercentage.

Hoe aanpakken?

In het verleden werd veel geïnvesteerd in de uitbreiding en materiële toerusting van het controleapparaat (en deze beweging zal nog verder worden gezet). Dit kunnen wij alleen maar toejuichen aangezien uit vorig onderzoek aangetoond werd dat door de inspectiediensten uitgevoerde controles meer dan productief zijn (Pacolet & Marchal,

2001). Bovendien is een (verhoogde) pakkans een van de prohiberende factoren om arbeid in het zwart te verrichten en creëert, indien voldoende zichtbaar, een preventief effect. Tegelijk concludeerden we in een vorige studie dat het justitieel beleid inzake sociale fraude een noodzakelijke maar ontbrekende schakel is. Er werden in verhouding tot de investering in het controle-apparaat te weinig middelen ingezet in het vervolgingsapparaat (administratieve en strafrechtelijke betuiging). Dit leidt tot wanverhoudingen tussen het aantal geverbaliseerde inbreuken en het aantal administratieve of gerechtelijke vervolgingen en dus tot een achterstand in afhandeling, met de nodige frustratie tot gevolg, zowel bij de inspectiediensten als bij het gerecht/de dienst voor administratieve geldboeten.⁵ Ook op het terrein verlopen de contacten tussen inspectiediensten en arbeidsauditeurs soms gebrekkig. De (nieuwe) installatie van de Federale Raad tegen de illegale arbeid en het Coördinatiecomité onder voorzitterschap van een arbeidsauditeur, die de arrondissementale acties zullen leiden en ondersteunen, zou op termijn een stap in de goede richting kunnen betekenen. De justitiële desinteresse is dan misschien een neveneffect van de algemene malaise waarin Justitie verkeert, toch hopen we dat binnen de nieuwe beleidsperiode meer toenadering zal groeien tussen beide departementen.

Tegelijk zou ook de inflatie en de complexiteit van de wetgeving moeten worden aangepakt. Meer in het bijzonder zouden een vereenvoudiging van de sociale wetgeving (sociale zekerheidsrecht en arbeidswetgeving) en een harmonisering van het sociaal handhavingsrecht (administratieve en strafsancties) doeltreffend zijn. Dit zou niet alleen een daling van fout gebruik en misbruik in hoofde van de rechtsonderhorige in de hand werken, maar ook bijdragen tot efficiëntere controles.⁶ Eveneens zou de vereenvoudiging de informatieve en preventieve taak van de inspectiediensten verlichten, zodat meer tijd beschikbaar wordt voor de controletaak. We verwachten dan ook veel van de voorbereidende werkzaamheden van de Commissie tot hervorming van het sociaal handhavingsrecht, die in 2001 werd ingesteld onder de vorige legislatuur bij de FOD Arbeid en nu door Minister Onkelinx werd meegenomen naar de FOD Justitie (is dit een begin van een eerste toenadering tussen Arbeid en Justitie?).

Hoger, lager?

Ook België is gevat door een controverse over de omvang van zwartwerk en fraude: is deze hoog of laag? Internationale studies klasseren België bij de koplopers van fraude (ongeveer 22% van het BNP); eigen onderzoek op basis van informatie bij de sociale inspecties leidt tot een raming van ongeveer 6% niet aangegeven werknemersbijdragen; officiële schattingen (onder meer bij het opstellen van de Nationale Rekeningen) liggen nog lager.⁷ Deze onzekerheid over de cijfers heeft tot gevolg dat men het te verwachten en gerealiseerde resultaat van een beleid moeilijk kan inschatten. De EU nodigt de lidstaten uit om komaf te maken met deze controverse en zelf op zoek te gaan naar precieze cijfers over de omvang van de fraude. Deze behoefte is duidelijk voor zowel de fiscale fraude, de bijdrage- als de uitkeringsfraude. Informatie over de verschijningsvormen, de frequentie en de omvang van de fraude is immers essentieel in de fraudebestrijding. De combinatie van bestaande analysemethoden, methoden vanuit de nationale rekeningen, wetenschap van de betrokken administraties en onderzoeksveld kunnen bijdragen tot de verdere bewustwording rond het belang van fraudebestrijding.

Al bij al kunnen we ons scharen achter het toemend belang die de strijd tegen zwartwerk en fraude in het Belgisch en Europees debat inneemt, en de plaats die het verworven heeft in het werkgelegenheidsbeleid. Toch hopen we dat België werk maakt van een gedegen statistisch instrumentarium, zowel met betrekking tot de controle- en sanctieactiviteiten, als met betrekking tot de omvang van de fraude, zodat het effectief resultaat van de talrijke maatregelen op de omvang van zwartwerk ook zichtbaar wordt.

*An Marchal
Jozef Pacolet
HIVA
K.U.Leuven*

Noten

1. Wij organiseerden in april 2003 in opdracht van het Europees Centrum voor Werknemersvraagstukken een Bel-

gisch-Europees colloquium onder de titel 'Sociale fraude en zwartwerk: een bedreiging voor de verzorgingsstaat'. Alle referaten van dit colloquium worden gepubliceerd in het derde nummer van het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid 2003.

2. Nieuw aangekondigde maatregelen zijn onder meer: de samenwerking tussen en versterking van de inspectie-diensten, een doorgedreven informatisering, het gebruik van fraude-analyses, de inrichting van een Federaal Coördinatiecomité (bijgestaan door het team ter detectie van computerfraude en strategische analisten), uitbreiding personeel Studiedienst FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (Dienst adm. GB), meer actieve arbeidsbemiddeling en persoonlijke begeleiding van moeilijk te plaatsen werkzoekenden, betere samenwerking tussen RVA en VDAB (Een creatief en solidair België. Zuurstof voor het land, 10 juli 2003; Besluiten van de Werkgelegenheidsconferentie 2003; <http://vandenbroucke.fgov.be/werkgelegenheidsconferentie>).
3. Guidelines for the employment policies of the Member States, 2003, Guideline 9 'Transform undeclared work into regular employment).
4. Door allerhande maatregelen zoals lastenverlagingen, stimulansen voor diegene die in het officiële circuit willen stappen, vereenvoudiging van aangifte van nieuwe banen, ...
5. Het stelsel van de administratieve geldboeten neemt een belangrijke plaats in in de handhaving van het sociaal

recht. De geldboete wordt opgelegd door de directeur-generaal van de Studiedienst van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid, en Sociaal Overleg.

6. Zo bijvoorbeeld is de regelgeving inzake werkgevers- en werknemersbijdragen dermate uitgebreid tot allerhande bijkomende bijdragen, soms met verschillend toepassingsgebied en veranderende bijdragevoeten en -verminderingen, in het kader van tewerkstellingsprogramma's, risicogroepen, ..., dat de RSZ-controleurs voor een quasi onmogelijke controletaak komen te staan. Meer algemeen kunnen de implicaties van het tewerkstellingsbeleid op de aard van de wetgeving en de controleerbaarheid daarvan fundamenteel in vraag gesteld worden (Pacolet & Marchal, 2001).
7. Pacolet, J. & Marchal, A. (2003). *Sociale fraude en zwartwerk in België: zoektocht naar het ondefinieerbare?*, Bijdrage voor het Belgisch-Europees colloquium 'Sociale fraude en zwartwerk: een bedreiging voor de verzorgingsstaat', georganiseerd door het HIVA in opdracht van het Europees Centrum voor Werknemersvraagstukken, Brussel, april 2003, gepubliceerd in het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, najaar 2003.

Bibliografie

Pacolet, J. & Marchal, A. (2001). *Sociale fraude in België. Controle- en bestrijdingsmechanismen en omvang*. Leuven: HIVA-K.U.Leuven