

IS DE STRIJD TEGEN SOCIALE FRAUDE VERWAARLOOSD TIJDENS DE COVID-19- PANDEMIE?

Frederic De Wispelaere
Dirk Gillis
HIVA - KU Leuven

Het voorbije jaar zijn de bezorgdheden die we bij het uitbreken van de Covid-19-pandemie hadden over de strijd tegen sociale fraude helaas te vaak waarheid geworden. Het is een verhaal van gemiste kansen. De vraag is of het hier gaat om een bepaalde naïviteit ('Handhaven? Neen, we rekenen op het gezond verstand van de ondernemingen en de mensen')? Of eerder om een bewuste strategie, waarbij de (repressieve) rol van sociale inspectiediensten (verder) werd uitgehold?

Wat waren onze bezorgdheden? Vooreerst vreesden we dat sociale fraude tijdens de Covid-19-pandemie in bepaalde sectoren of voor bepaalde beroepen (sterk) zou toenemen. Daarnaast vreesden we dat de redenering in beleidskringen zou zijn dat gedurende de coronacrisis, en de economische herstelperiode nadien, die strijd geen prioriteit hoeft te zijn, en dat de handhaving wel 'even minder streng' mag. Tenslotte opperden we dat er binnen de discussies over sociale fraude onvoldoende aandacht gaat naar gezondheid en veiligheid op het werk (hierna: GVW), en het niet respecteren ervan.¹ Iets wat ons inziens een negatieve weerslag zou

hebben op de noodzakelijke handhaving van regels in het kader van het bestrijden van de Covid-19-pandemie zelf.

In deze bijdrage beschrijven we bondig de omvang van sociale fraude, alsook van de strijd ertegen, tijdens de Covid-19-pandemie.² GVW maakt, althans volgens ons, een wezenlijk deel uit van die strijd. We stellen onomwonden dat in de strijd tegen de Covid-19-pandemie, de controle op veiligheid en gezondheid van primordiaal belang zijn om zowel de volksgezondheid als de economie zo goed mogelijk te beschermen.

DE OMVANG VAN SOCIALE FRAUDE TIJDENS DE COVID-19-PANDEMIE

De economische bedrijvigheid in België kende ten gevolge van Covid-19 een enorme terugval. In sommige sectoren was die groter dan in andere. De vraag is hoe de 'zwarte economie', gezien die sterke krimp, is geëvolueerd. Op het moment dat we die vraag stelden en er een antwoord op wensten te formuleren, omstreeks het derde kwartaal van 2020, waren er geen of slechts onvolledige data beschikbaar. Het verplichtte ons te benadrukken dat we slechts tentatieve bevindingen en conclusies konden formuleren. Op dit moment beschikken we over iets meer empirische evidentie om een meer onderbouwd antwoord te formuleren.³ Een aantal instanties hebben ondertussen interessante data gepubliceerd over de omvang van en de strijd tegen sociale fraude in België tijdens de coronacrisis.⁴ Daarbij denken we in de eerste plaats aan de informatie die door de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) beschikbaar werd gesteld, via hun 'Covid-waarschuwingen' gepubliceerd in april en augustus 2020 alsook in hun recent verschenen jaarverslag voor 2020.

Op basis van data, verkregen uit een antwoord op een parlementaire vraag van federaal kamerlid Steven Matheï, blijkt dat in 2020 in 58% van de onderzoeken op 'zwartwerk' een inbreuk werd vastgesteld door de sociale inspectie. Daarnaast deed de CFI 464 meldingen over sociale fraude, goed voor een bedrag van 292 miljoen euro.⁵ De impact van de Covid-19-pandemie op de zwarte economie is uiteraard niet in elke sec-

In 2020 werd in 58% van de onderzoeken op 'zwartwerk' een inbreuk vastgesteld door de sociale inspectie.

tor dezelfde. Volgens de huidige consensus is naleving van regels tijdens een economische crisis anticyclisch, met andere woorden: ze daalt, nog meer in zwaar getroffen sectoren. Bedrijven en individuen proberen immers het verlies aan inkomsten te compenseren door (meer) activiteiten ‘in het zwart’ te verrichten. Dat blijkt duidelijk uit de evidentie verstrekt door de CFI. Reden te meer, zou men denken, om niet minder maar meer te controleren en niet minder maar meer te handhaven.

Bovendien bleek in sectoren zoals de vleesverwerkende sector en de transportsector, onder meer door de problematische werk- maar ook leefomstandigheden van werknemers, de toestand nog meer precair dan voor de pandemie. Dergelijke omstandigheden, hebben regelmatig geleid tot nieuwe uitbraken en brandhaarden van Covid-19, met alle negatieve gevolgen van dien voor de inspanningen om de pandemie in te dammen. Die wantoestanden waren voor de coronacrisis reeds veelvuldig beschreven én aangekaart, onder meer in het kader van de strijd tegen ‘sociale dumping’. Pas nu lijkt die problematiek de volledige aandacht van beleidsmakers te hebben. De vraag is evenwel in hoeverre het deze keer menens is, dan wel of het hier ook en weer maar eens over niet meer dan aankondigingspolitiek gaat.

10 tot 15 procent van de coronapremies werd onrechtmatig verkregen. Daarnaast ontdekte de CFI dat grote sommen aan werkloosheidsuitkeringen en coronapremies werden betaald op rekeningen van een crimineel netwerk dat valse bedrijven en valse identiteiten gebruikte.

Een andere vorm van (sociale) fraude, een die meer tot uiting kwam tijdens de coronacrisis, was het onterecht gebruikmaken van allerlei ‘tegemoetkomingen’ (bijvoorbeeld van tijdelijke werkloosheid, van het overbruggingsrecht, van ‘coronapremies’).⁶ Zo stelde Graydon dat 10 tot 15 procent van de coronapremies onrechtmatig verkregen is.⁷ Daarnaast ontdekte de CFI dat grote sommen aan werkloosheidsuitkeringen en coronapremies werden betaald op rekeningen van een crimineel netwerk dat valse bedrijven en valse identiteiten gebruikte.⁸ Tenslotte, heeft de RVA 26 173 controles uitgevoerd op het ontvangen van tijdelijke werkloosheid corona. Daarbij werd in ⁸ 388

(of één op de drie!) van die onderzoeken een inbreuk vastgesteld. Dat betekent dat bij minstens 5% van de werkgevers die ervan gebruikmaakte een inbreuk werd vastgesteld. Wetende dat minder dan één op de vijf werkgevers gecontroleerd is, zal dat percentage meer dan waarschijnlijk nog veel hoger liggen.⁹

Het is evident dat de bijkomende regels door de Covid-19-pandemie in vele sectoren een enorme impact hebben op de productiviteit(skosten). Het niet naleven ervan kan dus een groot concurrentieel voordeel opleveren, zij het met gevaar. Dat gevaar is er eerste instantie voor de betrokken werknemers, maar potentieel ook voor de klanten en dus de volksgezondheid en de economie in het algemeen. Van de 8 854 onderzoeken bij werkgevers, uitgevoerd door Toezicht Welzijn op het Werk (TWW), waren 5 168 werkgevers (58%!) in overtreding. Echter, als de autoriteiten al vaststelden dat de maatregelen niet werden nageleefd, werd veelal ... een waarschuwing gegeven. Dat de maatregelen tegen de pandemie nodig waren en zijn, staat wat ons betreft buiten kijf. Maar ook hier – of moeten we zeggen ‘vooral’ hier – geldt dat zachte heelmeeesters stinkende wonden maken. Immers, hoe langer de pandemie duurt, en zeker de mate waarin ze woedt, hoe meer de economie eronder lijdt.¹⁰

DE STRIJD TEGEN SOCIALE FRAUDE TIJDENS DE COVID-19-PANDEMIE

De coronacrisis vergde zonder de minste twijfel een aanpassing van de interne organisatie van de sociale inspectiediensten alsook van de manier dat zij hun controles dienden te organiseren. Bovendien was er ook voor de leden van de sociale inspectiediensten een tekort aan het nodige beschermingsmateriaal zoals mondklappers! Ondanks dat zij samen met mensen uit de zorg, de distributie en kleinhandel, politie-en hulpdiensten ‘in de vuurlinie’ stonden, en hun rol van enorm belang was, is dit zelden of nooit onder de aandacht geweest.

Eén van de administratieve bijwerkingen van Covid-19 is mogelijks de wijze waarop inspecties, nu en in de toekomst, georganiseerd worden. Het kruisen van databanken alsook het benoemen van risico-indicatoren en alarmen voor het selecteren van controles zijn de voorbije jaren ingeburgerd geraakt. Ook al is die (r)evolutie reeds een tijdje ingezet, tijdens

de Covid-19-pandemie lijkt er nog meer op ingezet te zijn. Al zijn digitale tools in de strijd tegen sociale fraude handig, sommige vormen van fraude kunnen onmogelijk louter met data gedetecteerd worden. Echt veldwerk is en blijft een onontbeerlijk onderdeel van de processen die kwaliteit van de data verzekeren. Echter, sinds meerdere jaren worden modewoorden als 'datamining' en 'datamatching' en het gebruik van 'big data' en 'Artificial Intelligence', middelen die inderdaad kunnen helpen om sociale fraude efficiënter op te sporen, vooral gebruikt om te verdoezelen dat de personeelsbezetting en financiering van de inspectiediensten onder druk staan.

De compensatie- en ondersteuningsmaatregelen die zowel de federale als de regionale overheden genomen hebben ter ondersteuning van (specifieke groepen van) de bevolking en ondernemingen die door de coronacrisis economisch en financieel getroffen zijn, temperen (gedeeltelijk) de financiële gevolgen en op die manier ook (enigszins) de nood om ter compensatie (meer) fiscaal- en sociaalrechtelijke inbreuken te plegen. Al scheppen die maatregelen evenzeer, zoals we hierboven reeds aangetoond hebben, nieuwe mogelijkheden om fraude te plegen. Daarbij stelt zich de vraag of het gehanteerde devies om eerst de economische brand te blussen en daarna pas te controleren niet naïef was en het niet beter was geweest het repressieve aan het preventieve te koppelen?

Het is duidelijk en al lang geweten, dat het niet respecteren van GVW-regels, net zoals bij andere vormen van sociale fraude, een oneigenlijk concurrentieel voordeel opleveren, met bovendien verstrekkende gevolgen voor de volksgezondheid en de economie in het algemeen. In dat opzicht is het positief om vast te stellen dat zich alvast op operationeel niveau een sterkere verwevenheid tussen de strijd tegen sociale fraude en controles op GVW lijkt voor te doen. Zo werd beslist dat niet enkel sociaal inspecteurs van TWW expliciet bevoegd zijn voor het toezicht op de naleving van de Covid-19-preventiemaatregelen in ondernemingen maar evenzeer de inspecteurs van de andere sociale inspectiediensten. Aanvankelijk mochten zij enkel waarschuwingen opstellen. Ernstige inbreuken dienden gemeld te worden bij TWW, die dan sanctionerend kon optreden, als zij daar de middelen voor hadden. In november 2020 werd het geweer

van schouder veranderd richting een meer repressief beleid. Ook werden specifieke ‘flitscontroles Covid-19’ georganiseerd. ‘Too little, too late’? Op basis van de hoge inbreukpercentages en het aantal (cluster)besmettingen op de werkvloer, is men geneigd daar positief op te antwoorden.

BESLUIT EN AANBEVELINGEN

Deze crisis heeft duidelijk aangetoond dat het respect voor en de handhaving van GVW zeker tijdens de eerste maanden van de pandemie ruimschoots onvoldoende was. Waarbij de vraag zich opwerpt of met een meer effectieve en een meer repressief beleid de pandemie niet sneller bedwongen of ingetoomd had kunnen worden, en de schade voor de volksgezondheid en de economie dus niet beperkter had kunnen zijn?¹¹ Daarom onze aanbeveling om de bevoegdheden, competenties en capaciteit van handhavingdiensten, onder meer voor wat betreft GVW te (her)bekijken en aan te sterken, zowel op nationaal als op Europees niveau.

Tenslotte lijkt zich tijdens de Covid-19-pandemie een verdere verschuiving van de opdracht van de sociale inspectiediensten voorgedaan te hebben. De nadruk lag immers – tijdelijk(?) – op hun preventieve en adviserende rol. Mede gelet op het feit dat er sterke aanwijzingen zijn dat de evolutie van de zwarte economie anticyclisch is, en dus toeneemt in tijden van crisis, stellen we dat dergelijke keuzes uiterst nefaste gevolgen hebben gehad. Tijdens de economische herstelperiode doet zich een tweede kans voor. De kans is immers reëel dat bedrijven en individuen, in het beste geval als overlevingsstrategie, ook dan geneigd zullen zijn om in toenemende mate de kantjes eraf te lopen. Een betere handhaving is niet alleen voor het bestrijden van de pandemie en het ‘gelijk houden van het speelveld’ nodig, maar kan ook voor de begroting interessant zijn. Zo kan de verlaging aan publieke inkomsten deels gecompenseerd worden via meer controles en een strengere handhaving en inning. Dat veronderstelt evenwel dat de verschillende bevoegde inspectiediensten versterkt worden, net in een periode van budgettaire krapte en besparingen. Al is het maar de vraag of dat ook gerealiseerd zal worden. De tendens was de voorbije jaren immers het stiefmoederlijk behandelen van de inspectiedienst die instaat voor de controle op veiligheid en gezondheid, het opdoeken van de performante sociale inspectiedienst van de FOD Sociale

Zekerheid, een steeds meer centralistisch beleid met steeds minder ruimte voor de appreciatiebevoegdheid van de individuele inspecteur, minder controles op sociale fraude en minder inspecteurs.

N

- 1 De Nationale Arbeidsraad (NAR) wees er bij de evaluatie van het Actieplan Sociale Fraudebestrijding 2021 terecht op dat een gebrekkige naleving van de reglementering inzake welzijn op het werk vaak vervlochten is met sociale fraude.
- 2 Voor een meer gedetailleerde bespreking zie: De Wispelaere, F. & Gillis, D. (2021), De impact van de Covid-19-pandemie op de evolutie van en de strijd tegen zwartwerk in België, BTSZ; De Wispelaere, F. & Gillis, D. (2021), Covid-19 and the fight against undeclared work, Discussion Paper, Leuven: HIVA - KU Leuven.
- 3 Al blijft voorzichtigheid geboden. Het is onder meer wachten op de berekeningen van de Nationale Bank van België van het Bruto Binnenlands Product voor 2020 en de ophogingen die ze maakt voor de ondergrondse economie.
- 4 Zie ook het recente dossier verschenen in *Le Vif* over (sociale) fraude tijdens de Covid-19-pandemie (o.a. 'A crise exceptionnelle, fraude considérable', 'Méga crise, méga fraude: beaucoup de contrôles, peu de poursuites judiciaires' (27 mei 2021)).
- 5 Een vergelijking met voorgaande jaren, past jammer genoeg niet binnen het bestek van deze bijdrage.
- 6 Zie *De Tijd* 'Bedrijven knoeien om coronapremie te krijgen' (6 maart 2021) alsook *De Tijd* 'Serieuzere coronasteun onterecht toegekend' (10 maart 2021).
- 7 Zie *De Tijd* 'Tot 15 procent fraude met coronasteun' (16 december 2020).
- 8 De RVA heeft bovendien ongeveer 900 klachten binnengekregen in 2020 i.v.m. tijdelijke werkloosheid ingevolge de Covid-19-pandemie. Omtrent het gebruik van het 'Meldpunt voor een Eerlijke Concurrentie' zie ook *De Tijd* 'Recordaantal bedrijven en burgers verklikken sociale fraudeurs' (19 mei 2021). De vraag of een stijgend aantal meldingen niet nét een symptoom is van een falende handhaving, dient evenwel gesteld te worden.
- 9 Aangezien wellicht de 'meest risicovolle' ondernemingen reeds gecontroleerd zijn door het kruisen van databanken. Daardoor kunnen deze cijfers niet zomaar geëxtrapoleerd worden.
- 10 Meermaals is de vergelijking gemaakt met het betalen van belastingen en sociale bijdragen. Het getuigt van gezond verstand om dat te doen. Maar hoeveel mensen zouden het ook effectief doen indien deze regels niet gehandhaafd werden? Dezelfde vraag kan gezegd m.b.t. regels zoals snelheidsbeperkingen, verbod van rijden onder invloed, etc.
- 11 Om elk misverstand te vermijden, we hebben het hier over 'het beleid', en niet over de inzet van de inspecteurs zelf. Ook zij hebben immers in de moeilijkste omstandigheden hun uiterste best gedaan, al werd er voor hen, voor zover wij weten, door slechts weinigen geapplaudisseerd.