

Informatie- en analysecentrum of observatorium ondergrondse economie (OBSOE): haalbaarheidsstudie

Jozef Pacolet & Frederic De Wispelaere

Projectleiding: Prof. dr. Jozef Pacolet

Onderzoek in opdracht van de POD Wetenschapsbeleid en de FOD Sociale Zekerheid.

Actie ter ondersteuning van de strategische prioriteiten van de federale overheid

Onderzoeksovereenkomst nr. AP/01/29

29 mei 2008

Dit onderzoeksrapport kwam tot stand in opdracht van de POD Wetenschapsbeleid ten behoeve van de FOD Sociale Zekerheid in het kader van het programma *'Actie ter ondersteuning van de strategische prioriteiten van de federale overheid'*.

Dit programma werd in het leven geroepen om snel en efficiënt te kunnen inspelen op de behoeften van de federale overheidsdepartementen inzake gerichte onderzoeksacties van bepaalde duur (6 maanden tot 1 jaar) en/of verkennend onderzoek met betrekking tot strategische gebieden. Het betreft een "horizontale" actie: ze staat open voor de financiering van onderzoeksprojecten binnen de verschillende beleidsthema's die in het kader van de regeringsbeslissingen naar voren worden geschoven.

Met dank aan de respondenten in de interviewronde in de sector: zij hebben ons overtuigd van de wenselijkheid zonet noodzakelijkheid van een observatorium en ons tal van suggesties gedaan omtrent de vele denkbare mogelijkheden om dit te realiseren.

Voorwoord

Dit onderzoek kadert in een reeks van wetenschappelijke studies die door de POD Wetenschapsbeleid de jongste jaren wordt georganiseerd omtrent de sociale fraude.

Wij danken hier dan ook de opdrachtgever de POD Wetenschapsbeleid die dit onderzoek heeft mogelijk gemaakt, en de FOD Sociale Zekerheid die het noodzakelijk heeft gemaakt door de strijd tegen de fraude en de ondergrondse economie prioritair te blijven stellen. Vooral willen wij in deze respectievelijke organisatie de heer Aziz Naji en de heer Didier Verbeke danken, die elk op hun terrein maar met dezelfde gedrevenheid en toewijding, dit onderzoek stimuleerden. Voor de eerste was wetenschappelijk onderzoek, dataontginning, wetenschappelijk capaciteitsvorming, nationaal en internationaal, prioritair. Voor de tweede stond de strijd tegen alle vormen van sociale en fiscale fraude op de eerste plaats, door het probleem zichtbaar te maken, maar ook de inspanningen om het te bestrijden, en hun effect. Voor een onderzoeker die vanuit zijn eigen opdracht van het onderzoek van de levensvatbaarheid van de verzorgingsstaat, was dit het gedroomde team om tegelijk het onderzoek vooruit te helpen, als het beleid en de administraties hiervoor verantwoordelijk te nutte te zijn. Dit onderzoek ligt in de lijn van een reeks van HIVA-studies omtrent de sociale en fiscale fraude, ontwijking, de kost van niet belasten, of het niet kunnen belasten. Het onderzoek kon dan ook steunen op een parallel onderzoek dat wij voor het Europees Centrum voor werknemersvraagstukken EZA in diezelfde periode organiseerden. Drie jaar na een eerste colloquium over de strijd tegen de fraude konden wij dit thema opnieuw op de voorgrond brengen, zoekende/hopende/vindende het 'momentum' om dit in een stroomversnelling te brengen, en ook uit te breiden naar een ruime definitie waarin sociale en fiscale fraude, evenzeer als uitkeringsfraude maar ook alle vormen van ontwijking, aan bod zouden komen. Wij kozen er ook voor weinig illusie over te laten omtrent vermeende positieve aspecten van sommige fraudemechanismen maar ook de permanente dreiging van werkelijk illegale tot criminele dimensies aan bod te laten komen. Het EZA en de Europese Commissie financierden het Europees comparatief colloquium dat wij aangrepen om de Belgische plannen van een observatorium te inspireren. Het Europees colloquium werd

gecombineerd met een Belgische studiedag terzake en hier past het de FOD Sociale Zekerheid en meer specifiek opnieuw Didier Verbeke en Tom Auwers en Koen Vleminckx te danken voor hun steun en samenwerking, en hun visie dat samenwerking tussen Universiteit en Administratie, onderzoek en beleid, inspireert en doet bewegen. De medewerking van het conferentieteam onder leiding van Anita Bastin was hier garantie voor de beste omstandigheden om elkaar te ontmoeten en daaruit te leren. De buitenlandse experts en de Belgische collega's en betrokken beleidsverantwoordelijkheden zorgden voor de inspiratie (programma in bijlage).

Wij wilden in dit project niet louter theoretische werkvormen of internationale goede voorbeelden verkennen om in België de creatie van een soort documentatie en informatiecentrum of observatorium over de ondergrondse economie te bepleiten. Dit initiatief moest vooral de betrokken instanties ten goede komen in hun strijd tegen de fraude, en daarom hebben wij hen ofwel al in vroeger onderzoek, ofwel hier in een expliciete bevragingronde, of in de stuurgroep, of in diverse panels en studiedagen beluisterd en gevraagd naar hun plannen en desiderata. Eens te meer was het hoopvol kennis te kunnen nemen van een reeks van eigen ambities en plannen, kritische bedenkingen en constructieve suggesties, en bereidheid tot dialoog, openheid, medewerking en wederzijdse waardering. Doorheen deze gesprekken, soms met tal van kritische bedenkingen, hadden wij niet het gevoel dat wij onze gesprekspartners wilden overtuigen van de mogelijkheden en wenselijkheden van een observatorium - wij moesten dat enkel onderzoeken -, maar werden wij zelf door hen overtuigd van de noodzakelijkheid en de wenselijkheid. Zij gaven zelf tal van suggesties omtrent de talrijke mogelijkheden om dit te realiseren, zodanig dat wij op het einde zelfs meer overtuigd waren dan toen wij de opdracht aanvaardden. Wij danken deze gesprekspartners voor hun openheid en bereidwilligheid en hopen met deze initiatieven ook de weg te effenen voor de verdere uitwerking van één of andere vorm van observatorium. Doorheen de vele gesprekken en de voorliggende rapportering klonken en klinken soms elementen van evaluatie. Het spreekt voor zich dat dit hier niet kan gaan over de evaluatie van het fraudebestrijdingsbeleid, de gehanteerde middelen, instrumenten en resultaten. Eventuele partiele elementen van evaluatie moeten in die context dan ook gelezen worden wat niet betekent dat er, trouwens ook Europees, geen grote behoefte is aan dergelijke evaluatie.

Dit onderzoek moet je best niet alleen doen. Daarom hebben wij eerst op dr. Kathleen Baeyens en nadien op Frederic De Wispelaere kunnen rekenen als wetenschappelijk medewerker en 'compagnon de route' voor de vele 'visites' bij de stakeholders, waarvoor dank.

Ons Europees-Belgisch colloquium van juni 2007 stelde de vraag of het 'momentum' aanwezig was om in België en Europa de strijd tegen de fraude te versterken.

Net als vier jaar terug ging ons Europees colloquium gepaard met de aankondiging van nieuwe Europese initiatieven terzake. In België is in de nieuwe regering die sindsdien tot stand kwam een Staatssecretaris bevoegd voor fiscale en sociale fraude aangesteld. Wij hebben het gevoel dat dit momentum effectief aanwezig is. Hopelijk kan dit rapport dit versterken.

Wat dit observatorium uiteindelijk zal worden, is niet aan ons om te beslissen. Wij hebben enkel de mogelijkheden opgelijst, maar met de zekerheid dat wat ook de keuze en de vorm zal worden, het telkens een verdere stap vooruit zal zijn. Waar wij wel ons advies over kunnen geven is dat het effectief nu het moment is om die stap te zetten.

Prof. dr. Jozef Pacolet

Inhoud

Lijst van afkortingen xiii

Inleiding 1

- | | |
|---|---|
| 1. Perimeter | 2 |
| 2. Doelstellingen van het steunpunt | 3 |
| 3. Werkwijze van het steunpunt | 5 |
| 4. Vorm | 6 |
| 5. Met wie: vrijwaren van een goede nationale en institutionele verankering | 6 |
| 6. Internationale vergelijking en verankering | 7 |

Hoofdstuk 1/ Afbakening van het ondefinieerbare: de ondergrondse economie – op zoek naar exhaustiviteit 9

- | | |
|--|----|
| 1. De ondergrondse economie: terreinafbakening | 9 |
| 1.1 De ondergrondse economie | 9 |
| 1.2 Sociale fraude: het plegen van sociale bijdrage- en/of uitkeringsfraude | 15 |
| 1.3 Fiscale fraude | 18 |
| 1.4 Het meten van de omvang van de sociale en fiscale fraude, zwartwerk | 20 |
| 1.5 Het ontwijken/vermijden van belastingen: ook vermijding moet vermeden worden | 21 |

Hoofdstuk 2/ Meten van de omvang van het zwartwerk: reconciliatie van methoden 23

- | | |
|---------------------|----|
| 1. Huidige situatie | 23 |
|---------------------|----|

2. Overzicht van gehanteerde methodologie	24
2.1 De macro-economische benadering	25
2.2 De micro-economische benadering	29
2.3 Nationale rekeningen	30
2.4 Administratieve informatie	31
3. Conclusie	33

Hoofdstuk 3/ De organisatie van de strijd tegen de ondergrondse economie en de rol van een observatorium ondergrondse economie: goede voorbeelden in Europa	35
--	-----------

1. EU-lidstaten	36
1.1 Het Verenigd Koninkrijk	36
1.2 Nederland	39
1.3 Denemarken	46
1.4 Frankrijk	48
1.5 Malta	51
1.6 Roemenië	51
1.7 Spanje	52
1.8 Italië	52
1.9 Zweden	55
1.10 Ierland	55
1.11 Besluit	55
2. Andere 'good practice': Zwitserland	56
3. Het beleid in de strijd tegen de ondergrondse economie vanuit de Europese Commissie	58
3.1 De focus op de strijd tegen zwartwerk ter bevordering van de Europese werkgelegenheid	58
3.2 De Europese Commissie en het verband tussen zwartwerk, sociale fraude en fiscale fraude	62
3.3 Europese aandacht voor een geïntensifieerde en gecoördineerde strijd tegen diverse andere vormen van fiscale fraude	64
3.4 Conclusies	66

Hoofdstuk 4/ De betrokken stakeholders in de strijd tegen de ondergrondse economie in België	69
---	-----------

1. De sociale inspectiediensten	69
1.1 De Sociale Inspectie (SI)	71
1.2 Toezicht Sociale Wetten (TSW)	72

1.3	RSZ-inspectiedienst	74
1.4	RVA-inspectie	75
1.5	Het RSVZ	77
1.6	De regionale sociale inspectiediensten	78
1.7	Sociale Inlichtingen – en Opsporingsdienst (SIOD)	79
1.8	Algemeen overzicht bevoegdheden/opdrachten inzake zwartwerk	81
1.9	De meerwaarde van databanken in de strijd tegen de sociale fraude	82
2.	De fiscale controle- en inspectiediensten	87
2.1	De Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit (AOIF)	87
2.2	Bijzondere Belastinginspectie (BBI)	89
2.3	Anti-Fraude Comité (AFC)	90
3.	Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI)	90
4.	Federale gerechtelijke politie: Directie Economische en Financiële Criminaliteit (DJF)	93
4.1	De Centrale Dienst voor de bestrijding van de Georganiseerde Economische en Financiële Delinquentie (CDGEFID)	94
4.2	Nationaal veiligheidsplan (NVP) 2008-2011	95
5.	Justitie	95
6.	Statistische instanties	95
6.1	Het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR)	95
6.2	Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI)	96
7.	De Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ)	97
8.	De Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding	98
9.	De sociale partners	100
Hoofdstuk 5/ Ontwikkeling van een informatie- en analysecentrum: opdracht en organisatie		103
1.	Uitgangspunt: vernieuwde en versterkte aandacht voor de strijd tegen fraude en de ondergrondse economie	104
1.1	Vaststellingen	104
2.	Is er bijgevolg nood aan een observatorium?	106
3.	Opdracht en inhoudsbepaling	107
3.1	Perimeter	107
3.2	Doelstellingen van het steunpunt:	110
3.3	Opinie van de stakeholders	116

4. Onder welke vorm komt het observatorium tot ontwikkeling?	123
4.1 Mogelijke organisatievormen	123
4.2 Opinie van de stakeholders	132
5. Kritische succesfactoren	136
5.1 Wetenschappelijke input, kenniscentrum maar ook onafhankelijkheid en autonomie	137
5.2 Vrijwaren van een goede nationale en institutionele verankering	137
5.3 Bewustmaking	138
5.4 Politiek draagvlak versterken en tegelijk onafhankelijkheid vrijwaren	139
5.5 Internationale netwerking	140
Hoofdstuk 6/ Samenvatting en besluit	141
Bijlagen	145
Bijlage 1 / Stuurgroepleden en gecontacteerde personen	147
Bijlage 2 / Programma Belgische studiedag	148
Bijlage 3 / Programma internationaal colloquium	150
Bibliografie	155
Lijst van publicaties in het kader van dit project	
Liste des publications dans le cadre de la recherche	161
Andere recent afgesloten en lopende projecten POD Federaal Wetenschapsbeleid 2008-2009 omtrent de ondergrondse economie en de strijd tegen fraude	162

Lijst van afkortingen

AAV	Administratie van de Arbeidsveiligheid
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACV	Algemeen Christelijk Vakverbond
ADSEI	Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie
ADCB	Algemene Directie Controle en Bemiddeling
AFC	Anti-Fraude Comité
AHG	Administratie van de Arbeidshygiëne en -geneeskunde
AID	Algemene Inspectiedienst
AOIF	Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit
ATFS	Anti Tax Fraud Strategy
BIVV	Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid
BBI	Bijzondere Belastinginspectie
BBP	Bruto Binnenlands Product
BNRM	Bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel
BTW	Belasting op Toegevoegde Waarde
CDGEFID	Centrale Dienst voor de bestrijding van de Georganiseerde Economische en Financiële Delinquentie
CFI	Cel voor Financiële Informatieverwerking
COIV	Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring
CRB	Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
Defra	Department of Food and Rural Affairs
DIMONA	Déclaration Immédiate - Onmiddellijke Aangifte
DILTI	Délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal
DJF	Directie Economische en Financiële Criminaliteit
DMFA	Déclaration Multifonctionnelle/Multifunctionele Aangifte
DNLF	Délégation Nationale de Lutte contre la Fraude
DTI	Department of Trade and Industry
DVZ	Dienst Vreemdelingenzaken
DWP	Department for Work and Pensions
EC	Europese Commissie
ESR	Europees Stelsel van Rekeningen
ETC	Employment and Training Corporation

EU	Europese Unie
FAO	Fonds voor Arbeidsongevallen
FBB	Forfaitair gedeelte van de buitenlandse belastingen
FBZ	Fonds voor beroepsziekten
FIOD-ECD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst – Economische Controle- dienst
FOD	Federale Overheidsdienst
FPB	Federaal Planbureau
GENESIS	Gathering Evidences from National Enquiries for Social Inspection Services
GOTOT	Grensoverschrijdende Tewerkstelling – Occupation Transfrontalière
HMRC	HM Revenu & Customs
IAMM	Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel
IAO	Internationale Arbeidsorganisatie
IESG	Informal Economy Steering Group
INR	Instituut voor de Nationale Rekeningen
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistici
IWSE	Inspectie Werk & Sociale Economie
JoFIT	Joint Fashion Industry Team
KBO	Kruispuntbank van Ondernemingen
LIMOSA	Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratie- Onderzoek bij de Sociale Administratie
MAT	Multi-Agency Team
MIA	Migratie en Inspectie Administratie
MSA	Mutualité sociale agricole
NAR	Nationale Arbeidsraad
NAVB	Nationaal Actiecomité voor Veiligheid en Hygiëne in het Bouwbe- drijf
NBB	Nationale Bank van België
NIOD	Nationale en Internationale Opsporingsafdeling
NIS	Nationaal Instituut voor de Statistiek
NOD	Nationale Opsporingsdirectie
NVP	Nationaal veiligheidsplan
OASIS	Organisation Anti-fraude des Services d’Inspection Sociale
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OM-FP	Openbaar Ministerie – Functioneel Parket
POD	Programmatorische Federale Overheidsdienst
RIZIV	Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering
RJV	Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie
RKW	Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers
RSVZ	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening

RVP	Rijksdienst voor Pensioenen
SBS	Small Business Service
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SI	Sociale Inspectie
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SNA	System of National Accounts
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TCU	Tax Compliance Unit
TSW	Toezicht op de Sociale Wetten
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VAD	Vereniging voor Alcohol en Drugproblemen
VROM-ID	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer Inlichtingen- en Opsporingsdienst
WASO	Werk, Arbeid en Sociaal Overleg

Inleiding

De interesse voor het fenomeen zwartwerk en sociale en fiscale fraude schijnt in een stroomversnelling te zijn gekomen in België, zowel vanuit de administratie, de wetenschappelijke wereld, de economische wereld, de vakbonden, de politieke wereld. Ook de strijd tegen de fraude, de toenemende mate van registratie en meer specifiek elektronische registratie, de uitwisselbaarheid van de informatie, de strijd tegen mensenhandel, diverse initiatieven binnen de inspectiediensten van data sharing, data matching en datamining¹ of risicoanalyse, zijn tal van voorbeelden die illustreren dat België een voorbeeldfunctie kan vervullen in internationaal perspectief voor de aandacht die zij wenst te schenken aan dit probleem. Ook Europees is na de integratie van de strijd tegen zwartwerk in de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid, eind 2007 de aandacht hiervoor herbevestigd via een nieuwe Mededeling over het zwartwerk.

De vergelijkingen in internationaal perspectief (o.m. het recente European Network Against Undeclared Work waarin zowel oude als nieuwe lidstaten van de EU aanwezig waren) tonen aan dat er in België in het verleden en tot vandaag al bij al weinig onderzoek gedaan werd over zwartwerk en dat ook de informatie naar buiten beperkt blijft, of tegenstrijdig is. Maar misschien is dit ook een indicator dat de interne informatie nog beperkt of alvast versnipperd zoniet onvolledig is. De initiatieven van datamining illustreren ook de ambitie om vooreerst zichzelf te versterken. De confrontatie van de Belgische situatie met de internationale literatuur terzake toont aan dat België dreigde onontgonnen gebied te blijven, of opnieuw te worden. Want tegelijk heeft België met pioniers als Prof. Max Frank een meer dan veertigjarige traditie van studie van de ondergrondse economie, en dit toen reeds in zijn ruimste betekenis. Het aantal studies hierover was in de jaren zeventig en tachtig overigens groter dan nu. Nochtans kan wetenschappelijke belangstelling en statistische herkenning van het probleem bijdragen tot een verbeterde strijd tegen zwartwerk.

¹ Het regeerakkoord Letermé I (2008, p. 31) vermeldt dat 'de regering alle middelen zal inzetten (bv. datamining en een betere gegevensuitwisseling) opdat voldoende fiscale en sociale controles zouden uitgevoerd worden'.

Dit is ook de basisopvatting van deze onderzoeksopdracht, en van zijn opdrachtgever de POD Wetenschapsbeleid en zijn promotor de FOD Sociale Zekerheid, m.n. nagaan hoe dat een informatie- en analysecentrum, een kenniscentrum, een observatorium, een instrument om beter onderzoek te kunnen doen over dit fenomeen, en ook om het beleid verder te ondersteunen en performanter te maken, er mogelijks kan uitzien. In dit rapport gaan wij achtereenvolgens volgende dimensies na:

- wat dergelijk informatie- en analysecentrum dient te zijn;
- waarover het dient te gaan, met name wat is de perimeter van de term ondergrondse economie;
- welke aspecten van de ondergrondse economie op welke wijze dienen in beeld te worden gebracht;
- waarom dergelijk informatiecentrum nodig is;
- met wie het dient georganiseerd te worden;
- en waar en hoe het dient te functioneren.

Over al deze aspecten combineren wij theoretische inzichten, internationale ervaringen en confronteren wij dit met de Belgische standpunten terzake.

Bij de afbakening vertrekken wij van de gangbare internationale definities, maar vertalen het naar de Belgische discussie die zoals al gesteld in zijn veertigjarige traditie van in het begin een ruime definitie aankleefde, en dit waarschijnlijk met goede redenen. Deze keuze voor ‘exhaustiviteit’ wordt overigens in het internationaal deel ook getoetst aan buitenlandse opinies.

In dit rapport dienen wij ons eens te meer te beperken tot het aspect haalbaarheid van informatieverzameling en verspreiding rond fraude en fraudebestrijding. Tot een eigenlijke evaluatie van het beleid en de organisatie van de fraudebestrijding komen wij hier niet. Hieraan is evenwel grote noodzaak. Misschien kan het observatorium dit op termijn wel verder faciliteren.²

1. Perimeter

Een ruime definitie van sociale fraude (bijdragefraude en uitkeringsfraude, niet naleving van de sociale wetgeving en de wetgeving op diverse domeinen) en fiscale fraude en ontwijking dient te worden gehanteerd. Een mobilisatie van alle betrokken stakeholders is noodzakelijk rond deze dataverzameling en

² Ook hier zal de intensifiëring van het beleid aangekondigd door de regering Letermé I een bijdrage releveren. De aspecten van performantie van de controle-inspanningen worden immers aan de orde gesteld in de mededeling van de regering omtrent de oprichting van een ‘Ministerieel Comité’ en een ‘College’ voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude: “Het zal onder meer voorstellen formuleren om de werklast van de verschillende controlediensten te meten” (Persbericht Ministerraad, 25 april 2008).

-disseminatie. Een doorgedreven triangulatie en onderlinge confrontatie van informatie is gewenst, wat ook toelaat producenten en gebruikers van informatie met elkaar in contact te brengen zodat er een gemeenschap ('community') van stakeholders ontstaat.

Bij de afbakening moet wel een zekere afbakening van de wetgeving worden nagestreefd aangezien in principe alle niet-naleving van mogelijke wetgeving soms economisch voordeel oplevert, en dat diverse vormen van niet respecteren van regelgeving samen voorkomen en ook samen beteugeld worden. De scope van de inspectiediensten die thans binnen de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude zijn opgenomen, is dan ook het vertrekpunt voor de scope van het steunpunt beeldvorming ondergrondse economie, wat reeds een ruime groep is. Toch zal dit hierna nog worden uitgebreid met andere stakeholders die op het terrein van de fraudebestrijding of de statistiekverzameling een rol te spelen hebben.

Het steunpunt zal dan ook een multidisciplinaire invalshoek van economen, juristen, criminologen, statistici, psychologen, fiscalisten noodzakelijk maken. De klemtoon ligt evenwel op de kwantificering.

Qua dimensie moet men zowel sectoraal, socio-professioneel als regionaal een zicht krijgen op de omvang en de verschijningsvormen van sociale en fiscale fraude, de uitkeringsfraude, de ontwijkingsmechanismen. Zowel in de fiscaliteit als in de sociale bijdragen wordt, naarmate de controle wordt opgedreven, de sociale en fiscale ontwijking een belangrijkere bron van minderontvangsten voor de overheden en geeft aanleiding tot concurrentievervalsing.³ Om die reden zal de aandacht in de informatieverzameling zowel omtrent de ontduiking als de ontwijking gaan.

2. Doelstellingen van het steunpunt

In dit rapport gaan wij na in welke mate volgende doelstellingen dienen gerealiseerd te worden:

- meting;
- informatie-uitwisseling en informatieconfrontatie tussen de stakeholders;
- mogelijkheid verder verkennen van de bestaande instrumenten door methodiekontwikkeling en evaluatie van bestaande methodes (bv. OASIS, de protocols met stakeholders);
- informatie naar de overheid, het grote publiek en de publieke opinie ter vergroting van de bewustwording over de negatieve gevolgen voortkomend uit sociale en fiscale ontduiking en ontwijking;

³ Een specifiek voorbeeld is hoe schijnzelfstandigheid moeilijker en moeilijker te beteugelen valt.

- analyse van de informatie;
- ondersteuning van wetenschappelijk onderzoek.

Informatiebehoeften en evenveel onderzoeksvragen die onvoldoende of onvoldoende actueel beantwoord zijn, dienen aan bod te komen in de activiteiten van het steunpunt:

- omtrent de te hanteren meetmethode;
- omtrent de vormen en de aard van de ontduiking en ontwijking;
- omtrent nieuwe fraudefenomenen;
- omtrent het profiel van zowel de vrager als aanbieder van ondergrondse activiteiten;
- omtrent de motieven;
- omtrent de bestrijdingsvormen;
- omtrent de controles en de resultaten van de controles;
- omtrent het handhavingsbeleid;
- omtrent de evaluatie van het beleid in de strijd tegen fraude.

Statistiekverzameling en disseminatie vormen een belangrijke basis bij elke studie, zeker ook als zij beleidsgericht wensen te zijn. Deze statistiekverzameling kan zowel over de omvang, de aard als de bestrijding van de ondergrondse economie gaan. De conclusies van de vroegere DWTC studie⁴ over een indicator voor de omvang van het zwartwerk, illustreren dat op het methodologisch vlak er verre van een consensus bereikt is wat de beste methodologie is om het zwartwerk te meten, dat nieuwe vooropgestelde methoden (als de ad hoc survey methode versus ramingen gebaseerd op bestaande gezinsbudgetenquêtes) even tegenstrijdige resultaten opleveren als de oude macro-economische methoden (via bijvoorbeeld geldomloop versus de ramingen in de nationale rekeningen), dat de inventaris van de inspanningen (maar ook het afwezig zijn van inspanningen) ver van volledig is en tegelijk perspectieven opent voor verdere controle, dat zowel op vlak van methodiekontwikkeling als evaluatie een hele achterstand in te winnen is. Maar evenzeer is duidelijk dat de in België voorgenomen methode van triangulatie van administratieve informatie, gebruik van bestaande enquêtes, ad hoc informatie via ad hoc enquêtes, in tal van landen wordt gevolgd. In welke mate deze inspanningen baat kunnen vinden bij een observatorium ondergrondse economie, zullen wij hier verder onderzoeken.

Statistiekverzameling en analyse dragen er toe bij dat wij ons een BEELD kunnen VORMEN van het fenomeen ondergrondse economie en de strijd ertegen. Maar het moet het beleid en de publieke opinie ook informeren over de mogelijkheden die er zijn om de strijd aan te gaan, en te verbeteren. Dit is een kwestie van informatieverspreiding en bewustmaking.

⁴ Pacolet J., Baeyens K., Pestieau P. & Perelman S. (2008), *Een indicator voor de omvang en de evolutie van zwartwerk in de Belgische economie*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

De verspreiding van deze informatie naar buiten heeft een onmiskenbaar voordeel van verhoogde politieke en maatschappelijke bewustwording van de problemen van zwartwerk en zijn negatieve gevolgen voor de samenleving, en de economie in het bijzonder. Er zal moeten uitgemaakt worden naar wie deze beeldvorming gericht is (publieke overheden, administraties, stakeholders, grote publiek).

De verspreiding van informatie tussen de diensten is ook aan de orde. Zo ontdekken wij dat de protocols die de voorbije jaren tussen de werkgevers en de werknemersorganisaties en de controle instanties vanuit bepaalde sectoren zijn afgesloten, niet alleen zorgen voor onderlinge informatie-uitwisseling, en verbetering van de controle, maar ook kunnen bijdragen tot een betere systematische informatieverzameling, bijvoorbeeld via ad hoc enquêtes over bepaalde aspecten.⁵ Deze kunnen de controle instanties verder informatie opleveren.

De vragen waar, met wie, hoe, voor wie, worden niet alleen theoretisch gesteld, maar ook aan de stakeholders die nu reeds op de één of andere manier verantwoordelijkheid opnemen in deze materie. Het is immers voor en met deze stakeholders dat dergelijk observatorium zijn voornaamste rol moet spelen. De eigen ervaring in het kader van vroeger en thans lopend onderzoek toont aan dat de leemten groter zijn dan vermoed, maar ook dat de bereidheid bij alle stakeholders om daaraan te verhelpen ook aanzienlijk is. Dit wordt bevestigd in het voorliggend onderzoek. Een soort steunpunt 'beeldvorming' kan deze gunstige evolutie verder ondersteunen.

3. Werkwijze van het steunpunt

Verder wordt in dit rapport onderzocht welke de werkwijze van het steunpunt dient te zijn:

- definiëren en meten van de ondergrondse economie, naar omvang, verschijningsvormen, in zijn sectorale, socio-professionele en regionale dimensie;
- verzamelen en harmoniseren van de informatie;
- stimuleren van vernieuwende methoden en gebruik van de informatie;
- stimuleren van wetenschappelijk onderzoek;
- publiceren en verspreiden: ingebed in de ontwikkeling van een interne en externe informatie- en communicatiestrategie zoals voorzien binnen SIOD voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude;
- vulgariseren van de informatie;
- verspreiding van deze informatie naar het middenveld.

⁵ Zo organiseerden wij in het kader van een project over zwartwerk in samenwerking met twee bedrijfsfederaties in Vlaanderen en één in Wallonië, een enquête over de omvang van deloyale concurrentie/zwartwerk; zie Pacolet J. & Baeyens K., 2007.

4. Vorm

Diverse vormen van een steunpunt die de beeldvorming van de ondergrondse economie moet bevorderen zijn denkbaar:

- in functie van de bevoegde ministers;
- in functie van de betrokken administraties en parastatalen;
- in functie van de bestaande statistische instanties;
- als een ad hoc entiteit binnen een administratie;
- als een protocol van samenwerking;
- als een extern kenniscentrum dat op federaal niveau informatie kan ter beschikking stellen, maar met voldoende antennes op regionaal en decentraal vlak (cf. belang arrondissementscellen in de strijd tegen zwartwerk);
- aansluitend bij de sociaal-economische adviesorganen of alvast met een nauwe betrokkenheid van deze adviesorganen (cf. de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven die het Verslag over de concurrentiepositie opmaakt, de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven die advies geven over het Tweejaarlijks Verslag van de Bestrijding van de Armoede en ook meer wensen betrokken te worden bij de opstelling ervan);
- aansluitend bij de traditie van wetenschappelijke steunpunten die via wetenschapsbeleid of op regionaal niveau hun rol hebben weten te vervullen en een duurzame plaats hebben verworven in de dataverzameling en -verspreiding;
- aansluitend bij Hoge Raad van Financiën, bijvoorbeeld de werking van de Commissie van de Vergrijzing;
- Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, in zijn jaarlijks rapport over de arbeidsmarkt;
- als een selectie of combinatie van deze vormen.

5. Met wie: vrijwaren van een goede nationale en institutionele verankering

Het initiatief moet goed ingebed zijn en aanvaard worden door alle betrokken stakeholders en eenieders inbreng moet maximaal gevaloriseerd worden. De strijd tegen de fraude is geen solistenwerk, maar een spinnenweb van relaties.

De opinie van diverse instanties werd in dit rapport bevraagd. Door het exhaustieve karakter van de beeldvorming die wij willen verkennen (geen partieel zicht), is het niet wenselijk om bepaalde stakeholders niet van bij het begin te betrekken, zelfs te mobiliseren. Volgende instanties werden in het kader van vorige onderzoeken reeds bevraagd en werden ook nu betrokken: FOD WASO, FOD Sociale Zaken, FOD Financiën, de Staatssecretaris bevoegd voor de strijd tegen de Fiscale fraude, SIOD, sociale inspecties, sociale parastatalen, statistische diensten, overlegorganen.

6. Internationale vergelijking en verankering

Internationale benchmarking is kenmerkend voor wetenschappelijk onderzoek. Voor dit beleidsgericht onderzoek biedt het ook een opportuniteit om een 'community' te creëren van gelijkgezinde onderzoekers en instanties om op een vergelijkbare manier deze problematiek te benaderen, en deze werkwijze ook verder te bevorderen. Ook zal blijken dat het fenomeen aanzienlijke grensoverschrijdende aspecten heeft waardoor niet alleen 'mutual learning' maar ook internationale samenwerking belangrijk wordt. Dit beleid heeft ook een belangrijke Europese beleidsrelevantie.

Voor het internationale deel is een literatuurstudie voorzien van wat hierover internationaal en Europees en in de wetenschappelijke wereld recent is gepubliceerd: wat is de stand van zaken omtrent identificatie en meten van de ondergrondse economie, hoe kan een verbeterde visibiliteit de strijd tegen fraude verbeteren en wordt daarin een rol weggelegd voor specifieke instanties als informatie en documentatiecentra. Het internationale overzicht kon dankzij het parallel lopende HIVA-EZA project over de organisatie van een colloquium en een internationaal vergelijkend onderzoek over 'Undeclared work, tax evasion and avoidance: a momentum for change in Belgium and Europe' worden opgesteld en liet toe rechtstreeks aan onze collega's in niet minder dan 20 landen vragen te stellen over:

- bestaande (en zichtbare) systemen van beeldvorming en informatie-verzameling en verspreiding;
- wetenschappelijke referenties hierover in elk land;
- appreciatie over de doeltreffendheid en efficiëntie;
- impact op het beleid en de strijd tegen/omvang van zwartwerk;
- suggesties voor wenselijke verbetering van dergelijke systemen.

Er is in het verleden herhaaldelijk Europees en internationaal aandacht besteed aan het fenomeen van zwartwerk en de strijd tegen fraude. Hieruit resulteren handboeken, voorbeelden van 'good practices' en monitoring, zodanig dat het een minimale ambitie moet zijn om te participeren aan deze initiatieven en de gevraagde informatie aan te leveren. Een inventaris zal worden gemaakt van deze internationale vergelijkende studies, en de mate van 'compliance'.

Op basis van deze studies zal ook een up to date (maar uiteraard partieel) overzicht gemaakt worden van voorgestelde werkwijzen voor zowel de statistiekverzameling, de beteugeling, als de beeldvorming en de organisatie van het maatschappelijke debat.

Hoofdstuk 1

Afbakening van het ondefinieerbare: de ondergrondse economie – op zoek naar exhaustiviteit

1. De ondergrondse economie: terreinafbakening

1.1 De ondergrondse economie

Alvorens het eigenlijke onderzoeksonderwerp aan te vatten, lijkt een goede terreinafbakening van deze opdracht zich op te dringen. De vaststelling doet zich namelijk voor dat bij de studie van deze materie zich een wildgroei van terminologie heeft voorgedaan. Enige consensus over de te hanteren terminologie is echter binnen de internationale lectuur niet voorhanden waardoor volgende niet-exhaustieve lijst aan terminologie regelmatig door elkaar wordt gebruikt: ondergrondse economie, informele economie, verborgen economie, zwarte economie, illegale economie, irreguliere economie, schaduw economie, zwartwerk, sociale fraude, fiscale fraude, uitkeringsfraude, bijdragefraude.⁶ Verschillende termen dekken min of meer dezelfde lading of zijn gewoon een subelement van een andere term. In het licht van de haalbaarheidsstudie van een observatorium ondergrondse economie lijkt daarom een consequent termgebruik onontbeerlijk. Het feit dat geen consequente terminologieafbakening voorhanden is, doet namelijk sommige auteurs besluiten dat bijgevolg geen betekenisvolle raming mogelijk is (citaat Konijn, 2003, p. 825, “Eurostat considers that no practicle definition of underground, hidden or illegal economy has been developed so far that could be used to compile comparable and meaningfull estimates”). Dit gebrek aan eenduidigheid heeft te maken met de verschillende of partiële invalshoeken die men wenst te maken. Indien dit niet wordt geëxpliciteerd, leidt dit bij een oppervlakkige lectuur tot verwarring. Daarom opteren wij voor een ruime definitie waarbij ondanks het gebrek aan eenduidigheid het toch moet mogelijk zijn om tot een werkbare terreinafbakening te komen van de ondergrondse economie.

⁶ Van Eck geeft een overzicht van 27 termen die als synoniem voor of gerelateerd aan het begrip ondergrondse economie kunnen worden: alternate, autonomous, black, cash, clandestine, concealed, counter, dual, grey, hidden, invisible, irregular, marginal, moonlight, occult, other, parallel, peripheral, secondary, shadow, submerged, subterranean, twilight, unexposed, unofficial, untaxed, underwater (Van Eck, geciteerd in OESO (2002), *Measuring the Non-Observed Economy. A handbook*, p. 141).

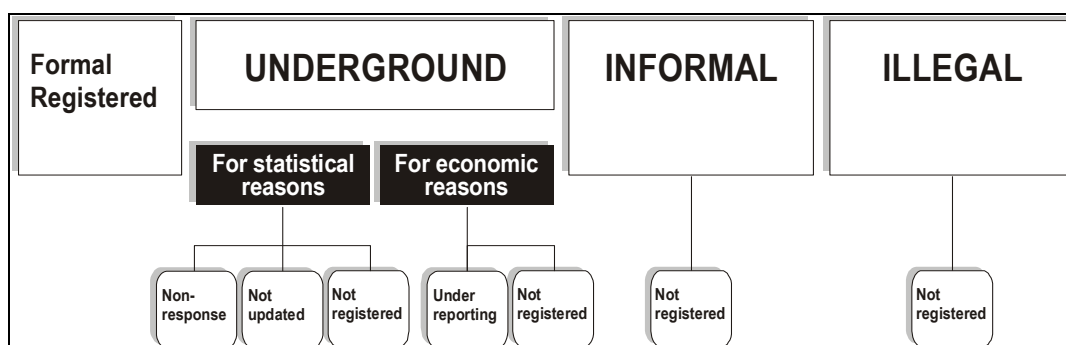
1.1.1 Het systeem van nationale rekeningen

Vooreerst kan de ondergrondse economie gesitueerd worden via de meest recente internationale standaard voor macro-economische statistieken, het '1993 System of National Accounts' waarbij een overzicht wordt gegeven van de '**niet geobserveerde**' economie (OESO, geciteerd in Pacolet & Marchal, 2003, p. 698). Dit omvat:

1. Ondergrondse economie en zwartwerk
 - activiteiten om betaling van inkomsten, BTW of andere taksen te vermijden;
 - activiteiten om betaling van sociale zekerheidsbijdragen te vermijden;
 - activiteiten om andere wettelijke regels te ontwijken onder meer m.b.t. minimumloon, arbeidstijden, arbeidsveiligheid;
 - activiteiten om andere administratieve verplichtingen te vermijden;
2. Illegale productie:
 - productie van goederen en diensten waarvan de productie, verkoop of bezit verboden is;
 - productie van doorgaans legale activiteiten maar die illegaal worden wanneer zij worden uitgeoefend door niet geautoriseerd personeel;
3. Informele economie:
 - activiteiten die vooral in minder ontwikkelde landen belangrijk zijn en die de productie bevatten van entiteiten met het doel werk en inkomen te verwerven, maar opererend op een doorgaans laag niveau van arbeidsverdeling, organisatie, arbeidsregulering en met arbeidsrelaties die vaak occasioneel, via familiale banden en persoonlijke en sociale relaties tot stand komen, eerder dan door arbeidscontracten. Hun activiteiten kunnen al dan niet ondergronds of al dan niet illegaal zijn;
4. Huishoudelijke productie voor eigen gebruik;
5. Economie die door deficiënties van het administratief statistisch apparaat uit het beeld verdwenen, hetzij doordat de entiteiten niet geregistreerd zijn, of omdat hun informatie niet verwerkt is, of omdat zij hun activiteiten onderreporteren.

De Italiaanse statistische dienst (ISTAT) hergroepeert deze indeling in haar streven een officiële raming van de ondergrondse economie bekend te maken, waarbij er een ondergrondse economie voor statistische en voor economische redenen bepaald wordt.⁷

⁷ In een later hoofdstuk wordt dit gehanteerde schema verder geanalyseerd.



Bron: OESO (2002)

Figuur 1.1 ISTAT analytisch kader voor de niet-geobserveerde economie

Het is duidelijk dat hier de begrippen ‘ondergrondse economie’ en ‘zwartwerk’ in een ruime betekenis worden gebruikt, waarbij wij in de Belgische en Europese context (van werkgelegenheidsbeleid) eerder een beperkte definitie voor ogen hebben. Dan is zwartwerk een deel van de ondergrondse economie, naast andere niet aangegeven inkomens, transacties. Belangrijker is echter dat een duidelijk overzicht gegeven wordt van de inhoud binnen de ondergrondse economie. Misbruiken binnen de ondergrondse economie situeren zich volgens voorgemeld overzicht voornamelijk op het vlak van fiscaliteit, arbeidswetgeving, sociale zekerheid en overige administratieve verplichtingen. Voorbeelden van activiteiten die aan de ondergrondse economie gelinkt kunnen worden zijn onder meer (OESO, 2002, p. 38):

- ondernemingen die er voor kiezen om slechts een deel of niets van de verkregen inkomsten aan te geven om zo directe of indirecte belastingen te vermijden of te ontduiken;
- ondernemingen die de sociale wetgeving of de migratiewetgeving niet respecteren bij grensoverschrijdende tewerkstelling;
- ondernemingen die niet officieel actief zijn binnen de reguliere markt omwille van de tijdsroevende en dure administratie;
- werklozen die hun werkloosheidsvergoeding cumuleren met niet aangegeven betaalde activiteiten.

De scope van de ondergrondse economie blijkt zich dus in concreto te richten op fiscale en sociale fraude met daarnaast een luik inbreuken administratieve verplichtingen.⁸ Het is daarom weinig verwonderlijk dat zwartwerk hieraan wordt verbonden daarmede zwartwerk vaak gepaard gaat met inbreuken op het sociaal en fiscaal recht en de administratieve verplichtingen. Sociale en fiscale fraude impliceren echter nog een veel ruimere omschrijving dan zwartwerk.

⁸ Prof. Schneider hanteert bij de definiëring van het begrip ‘schaduw economie’ exact dezelfde omschrijving die SNA93 gebruikt bij de definiëring van het begrip ‘ondergrondse economie’ (Schneider, 2003).

1.1.2 De praktijk van de nationale rekenaars in België

Eurostat (en ook andere internationale instanties) verwacht een correct berekend nationaal inkomen, met inbegrip van illegale activiteiten en het niet aangegeven inkomen of zwartwerk. Hierdoor verwacht zij van de opstellers van de nationale rekeningen dat zij ‘exhaustief’ zijn. Hierbij bestaat de ondergrondse economie uit de zwarte plus de illegale economie (INR, 2006, p. 410). Wij verkennen op basis van hun definitie de problematiek verder.



Bron: Pacolet & Marchal (2003)

Figuur 1.2 De geregistreerde, geobserveerde en aangegeven economische activiteiten

Tot de illegale economie behoren volgens de nationale rekenaars: “activiteiten die volgens de concepten van de nationale rekeningen binnen de productiegrens vallen, doch wettelijk niet toegelaten zijn” (Ibidem, p. 410). Voorbeeld hiervan is het verhandelen van drugs.⁹

De zwarte economie kan uitgesplitst worden in twee luiken, namelijk de verborgen ondernemingen en de verborgen activiteiten. Met verborgen ondernemingen wordt bedoeld: “productie gerealiseerd door niet geregistreerde producerende eenheden”.¹⁰ “Deze ondernemingen voldoen niet aan de wettelijke voorschriften inzake betaling van sociale zekerheidsbijdragen, enz. De correctie om een exhaustieve toegevoegde waarde te ramen, wordt ‘correctie voor verborgen arbeid’ genoemd” (Ibidem, p. 410). Door het negeren van zijn administratieve verplichtingen pleegt men automatisch inbreuken op het sociaalzekerheidsrecht en arbeidsrecht.

⁹ De nationale rekenaars passen momenteel nog geen correctie voor illegale activiteiten toe (INR, 2006, p. 412, voetnoot 129).

¹⁰ Niet geregistreerd: niet inschrijving in de statistische registers van economisch actieve eenheden.

Met verborgen activiteiten wordt bedoeld: "het niet volledig declareren van activiteiten door ondernemingen, waarvan de productie en toegevoegde waarde wel zou moeten opgenomen zijn via de berekeningen gebaseerd op de registers van productie-eenheden". De correctie om een exhaustieve toegevoegde waarde te ramen, wordt 'correctie voor fiscale fraude' genoemd (Ibidem, p. 410).

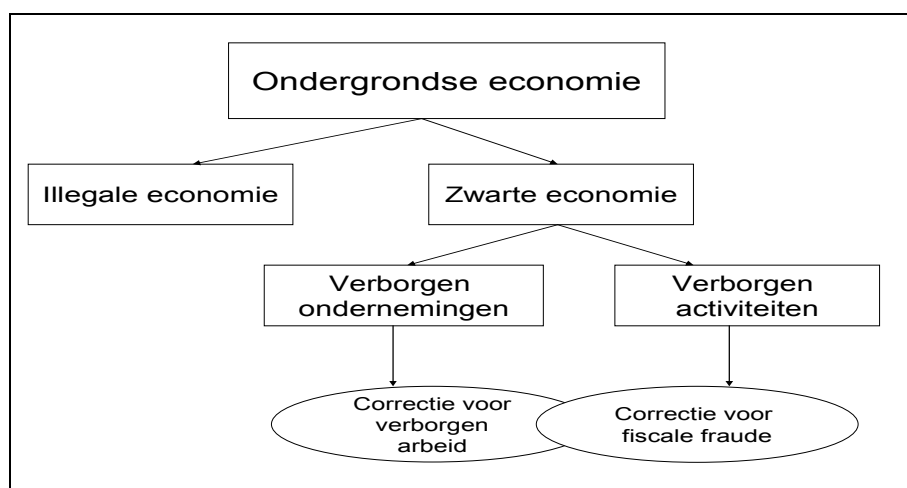
De correctie voor fiscale fraude omvat gedeeltelijk een correctie voor ondergedecclareerd belastbaar inkomen en gedeeltelijk een correctie voor BTW-fraude.

"De correctie voor BTW-fraude heeft betrekking op BTW-fraude zonder medeplichtigheid. Bij BTW-fraude met medeplichtigheid komen de verkoper en de koper overeen de BTW niet te factureren. Er is dus geen transactie betreffende de wettelijke toepasbare BTW, en het gefraudeerde bedrag maakt dus geen deel uit van het BBP. Bij de BTW-fraude zonder medeplichtigheid daarentegen, betaalt de aankoper de BTW, maar de verkoper stort deze niet door aan de overheid" (Ibidem, p. 410-411).

De nationale rekenaars "erkennen dat in de praktijk er een overlapping is tussen verborgen arbeid en fiscale fraude". "Een geregistreerde onderneming kan fiscale fraude plegen door te werken met niet gedeclareerde arbeid: overuren gepresteerd door geregistreerd personeel, of prestaties door niet door de onderneming geregistreerd personeel" (inbreuk gepleegd op de DIMONA-aangifte).¹¹ "Een niet geregistreerde onderneming die (per definitie) louter met verborgen arbeid werkt, pleegt tegelijkertijd fiscale fraude. Bemerkt dat verondersteld mag worden dat de BTW-fraude die in dit geval gepleegd wordt, louter BTW-fraude met medeplichtigheid is. Indien het BTW-fraude zonder medeplichtigheid zou betreffen, en de BTW is voor de aankoper aftrekbaar, dan loopt de verborgen onderneming het risico ontdekt te worden" (Ibidem, p. 412).

Wij brengen deze correctiemechanismen gehanteerd door het INR in beeld in onderstaand schema. Merk op dat voor het OESO-handboek 'Measuring the Non-Observed Economy' ondergrondse economie en zwarte economie identiek zijn (zie overzicht hierboven en schema ISTAT).

¹¹ DIMONA: Déclaration Immédiate – Onmiddellijke Aangifte.



Figuur 1.3 Afbakening van de ondergrondse economie INR

Ook bij de berekening van de exhaustiviteit volgen de nationale rekenaars blijkbaar een duidelijke begripsbepaling van de ondergrondse economie. De focus wordt hierbij tevens gesteld op inbreuken op het sociaal recht, fiscaal recht en de administratieve verplichtingen. De opname van de illegale economie naast de ondergrondse economie is voor de nationale rekenaars evident omdat zij alle activiteiten wensen te meten in het BBP. Voor de geïnteresseerde in de ondergrondse economie is het even evident omdat de grens tussen zwartwerk (zwart inkomen) en illegaliteit ook soms flinterdun is. De opsplitsing gemaakt door de OESO tussen de ondergrondse economie en de illegale economie kan bij fraudebestrijding en het meten van de omvang van de fraude niet gemaakt worden daar vaak sociaal en fiscaalrechtelijke inbreuken gepaard zullen gaan met andere illegale en criminele activiteiten. De omvang van de grijze zone tussen wat gewone fraude is en wat illegaal, crimineel is, is te omvangrijk om beide begrippen van elkaar te scheiden. De toegepaste omschrijving van de ondergrondse economie door het INR, waarin de zwarte en de illegale economie geïntegreerd zijn, leunt daarom veel dichter bij de realiteit aan, en zit ook in de aanbevelingen van de OESO over de 'unobserved economy'.

1.1.3 Noodzaak aan een ruime definitie: ook vermijding moet vermeden worden

De scope is breed daar zowel ontduiking als ontwijking/vermijding in rekenschap moet worden gebracht. Ontwijking is in se volledig wettelijk maar is voor een economist even relevant als ontduiking daar beide begrippen resulteren in een minder belastbare basis voor de overheid. Ook sociale of fiscale niet-belasting en fiscale onderschatting genereren een verlaging van de belastbare basis en dus lagere fiscale inkomsten voor de overheid. Daar ontduiking, ontwijking, subsidiëring om fraude te vermijden, amnestie omdat men toch niet kan beteugelen, niet of minder belasting en fiscale onderschatting het zelfde negatieve effect teweegbrengt, moeten deze begrippen in één adem genoemd worden.

Fiscale bijdragen	Ontduiking	Grijze zone	Ontwijking	Het wettelijk niet of minder belasten omdat niet volledig wil belasten	Grijze zone	niet volledig kan belasten	P.m. fiscale onderschatting
	Inkomen niet aangegeven		<ul style="list-style-type: none"> • naar vorm • verplaatsen bel. basis • in de tijd spreiden 	Roerend vermogen		KI eigen woning Spaarboek	Forfaits van bepaalde beroepen
	Sociale bijdragen		Zwartwerk	<ul style="list-style-type: none"> • naar vorm • verplaatsen bel. basis • in de tijd spreiden 		Vrijstelling en subsidie	Huiselijke hulp PWA, amnestie
Sociale uitkeringen	Uitkeringsfraude en misbruik						
Criminele en illegale activiteiten							

Bron: Gebaseerd op Pacolet & Geeroms (1995)

Figuur 1.4 Noodzaak van een ruime definitie van fiscale en sociale ontduiking en ontwijking, niet belasten en onderschatten

Hierna gaan wij in op de inhoud, in concreto zullen de begrippen sociale en fiscale fraude en ontwijking besproken worden.

1.2 Sociale fraude: het plegen van sociale bijdrage- en/of uitkeringsfraude

1.2.1 Sociale fraude

Vooreerst kan een blik geworpen worden op het begrip 'sociale fraude'. In de wetsbepaling tot oprichting van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) wordt sociale fraude en illegale arbeid omschreven als "iedere inbreuk op een sociale wetgeving die tot de bevoegdheid van de federale overheden behoort".¹² Deze bevoegdheden worden uitgebreid tot een aantal competenties op gewestelijk niveau.¹³

Deze definitie leunt dicht aan bij de ruime definitie die wij in vroegere studies over sociale fraude gehanteerd hebben (Pacolet & Geeroms, 1995). Hierbij heet sociale fraude "elk misbruik inzake de sociale wetgeving (sociaalzekerheidsrecht, het arbeidsrecht en de sociale bijstand) waarbij men zich probeert te onttrekken

¹² Art. 309 van de Programmawet van 27 december 2006 (BS 28 december 2006).

¹³ Denken we hierbij aan de controle op de toepassing van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en het KB van 9 juni 1999 in uitvoering van deze wet, door de regionale sociale inspectiediensten.

aan de regelgeving en de bijhorende lasten van de overheid". Het omvat niet alleen het zich onttrekken aan de betaling van bijdragen (bijdragefraude) maar ook aan andere arbeidsreglementering ter bescherming van werknemers en ook het plegen van uitkeringsfraude.

De Vos (1997, p. 121) omschrijft sociale fraude als "de handelswijze waarbij de rechtsonderhorige op intentionele wijze een inbreuk pleegt op een sociaalrechtelijk voorschrift". Volgens De Vos bestaat de bedoelde inbreuk erin "dat de rechtsonderhorige, hetzij de verplichtingen die het sociaal recht oplegt geheel of gedeeltelijk niet naleeft of helpt niet na te leven, hetzij het sociaal recht aanwendt of helpt aanwenden om ten gunste van hemzelf of ten gunste van derden rechten of voordelen te bekomen die de correcte aanwending van het sociaal recht niet kan opleveren" (Ibidem, p. 121).

Het materieel toepassingsgebied richt zich in deze definiëringen op de sociale wetgeving. Er wordt door Pacolet en Geeroms gekozen voor een ruime omschrijving van de sociale wetgeving, namelijk het arbeidsrecht, sociaalzekerheidsrecht en de sociale bijstand. Hierbij sluiten zij zich aan bij de begripsomschrijving van het sociaal recht zoals geformuleerd door H. Lenaerts (Pacolet & Marchal, 2001, p. 4). De erkenning van het recht op arbeid en het recht op bestaanszekerheid, de mate waarin en de wijze waarop zij aan de betrokkenen worden toegekend, vormen het wezenlijke onderwerp van het sociaal recht. Het sociaal recht is het geheel van rechtsregels die het recht op arbeid en het recht op bestaanszekerheid regelen (Lenaerts, 1995).

Het plegen van sociale fraude zorgt ervoor dat de overheid haar inkomsten zal zien dalen terwijl haar uitgaven zullen stijgen. Sociale fraude impliceert namelijk mogelijke vormen van bijdrage- en uitkeringsfraude die negatieve gevolgen teweegbrengen voor de financiële rekeningen van de overheid.¹⁴ Vaak zullen beide vormen van sociale fraude gezamenlijk voorkomen, voorbeelden hierbij zijn een werkloze die niet aangegeven arbeid verricht of een gepensioneerde die op onwettige wijze niet aangegeven arbeid cumuleert met zijn pensioen.

1.2.2 Bijdragefraude en het plegen van zwartwerk

Daar het begrip 'sociale fraude' gedefinieerd is in de wetgeving, is dit voor het begrip 'zwartwerk' niet het geval ondanks het feit dat met de wet van 23 maart 1994 'houdende bepaalde maatregelen op arbeidsrechtelijk vlak tegen het zwartwerk' beoogd werd het zwartwerk strenger te bestrijden, onder meer door de bestaande strafrechtelijke en administratieve sancties aanzienlijk te verzwaren.

¹⁴ Naast het plegen van bijdrage- en uitkeringsfraude kan sociale fraude eveneens inbreuken op arbeidsrechtelijke wetgeving ter bescherming van de werknemer impliceren.

Door het feit dat geen juridische definiëring voorhanden is, hebben reeds enkele auteurs een inspanning geleverd dit begrip te omschrijven. Advocaat-generaal Drubbel (2004, p. 843) omschrijft zwartwerk als “de mogelijkheid die door een sociaalrechtelijke overtreding wordt gecreëerd om een tewerkstelling of een gedeelte daarvan niet bij de RSZ aan te geven”. Hierbij stelt hij als wijze van voorbeeld dat een overtreding bestaande in het niet inschrijven van een werknemer in het personeelsregister of het niet correct opstellen van zijn individuele rekening gepaard kan gaan met niet aangifte bij de RSZ en om die reden als zwartwerk wordt omschreven.

Deze definiëring sluit dicht aan bij de definiëring gegeven door De Vos (1997, p. 121). Zwartwerk kan omschreven worden als “de handelswijze die erin bestaat arbeid te verrichten of te doen verrichten met de intentionele gehele of gedeeltelijke niet-naleving van de sociaalrechtelijke voorschriften waarvan de betrokken arbeid onderworpen is”. Toegespitst op de inning van de sociale zekerheidsbijdragen, is er in het bijzonder van zwartwerk sprake wanneer “arbeid wordt verricht met een intentionele, gehele of gedeeltelijke ontduiking van de verschuldigde sociale zekerheidsbijdragen of bedrijfsvoorheffing”.

Daarnaast heeft de Europese Commissie in haar ‘Mededeling van de Commissie betreffende het zwartwerk’ (COM (98) 219) het zwartwerk gedefinieerd als “alle betaalde werkzaamheden die op zichzelf wettig zijn, maar niet aan de overheid worden gemeld waarbij rekening moet worden gehouden met verschillen in de wetgeving van de lidstaten”. De toepassing van deze definitie betekent dat criminele en illegale activiteiten, alsmede werk dat niet behoeft te worden gemeld, uitgesloten worden.

De vraag kan gesteld worden of dit niet om een te enge definiëring van het zwartwerk vanuit Europa gaat. Aangezien het niet naleven van sociale en fiscale regels op zich reeds strafrechtelijk kan vervolgd worden, en dat in de praktijk de grens tussen fraude en criminaliteit overschreden wordt, tot in de meest extreme situaties zoals mensenhandel, andere georganiseerde fraude en witwaspraktijken, is het niet evident om dit onderscheid te handhaven. Ook de praktijk van het vervolgingsbeleid toont aan dat de grens (als die er al is) vaak overschreden wordt. Ook hier opteren wij voor een brede definitie. In die zin zet de voorstelling van de OESO waar naast ondergrondse economie, ook de illegale economie in beeld komt ons op het juiste spoor van een gezamenlijke benadering. De vraag is hoe ‘poreus’ de grens is tussen illegale en ondergrondse economie, laat staan dat het communicerende vaten kunnen zijn (bijvoorbeeld witwaspraktijken).

Het melden van betaalde werkzaamheden aan de overheid is in se onvoldoende om te waarborgen dat geen zwartwerk wordt geleverd. Vaak worden de werknemers wel correct aangegeven zodat ze sociaal verzekerd zijn maar worden de bijdragen door de werkgever niet doorgestort aan de Rijksdienst voor Sociale Zeker-

heid en de belastingen. Dit systeem wordt onder andere gehanteerd in de koppelaarbaascircuits (Blomme, 2007, p. 5). Het louter melden van betaalde werkzaamheden moet dus worden uitgebreid met het effectief betalen van deze activiteiten. Positief is evenwel dat de Europese Commissie in haar recentste Mededeling (COM (2007) 628) benadrukt dat “de definitie van zwartwerk een verband legt tussen zwartwerk en belasting- en socialezekerheidsfraude”. Deze benadering komt terug bij de definiëring van zwartwerk in de Eurobarometerenquête nr. 284 naar zwartwerk bij de 27 EU-lidstaten waarbij zwartwerk gedefinieerd wordt als: “activities not or not fully reported to the tax or sociale security authorities and where the person who acquired the good or service was aware of this”.¹⁵ Het uitsluiten van illegale activiteiten heeft dan wel zin omdat men moeilijk kan veronderstellen dat zij netjes zouden aangegeven worden aan belasting- en sociale zekerheids autoriteiten. Voor de fraudebestrijding maakt het evenwel geen verschil uit.

1.2.3 Uitkeringsfraude

Uitkeringsfraude bestaat uit het onverschuldigd genieten van socialezekerheidsuitkeringen (Pacolet & Marchal, 2001, p. 6). Zoals reeds gesteld zal uitkeringsfraude vaak voorkomen waar eveneens zwartwerk (bijdragefraude) wordt gepleegd waarbij het zwarte loon gecumuleerd wordt met een uitkering zoals werkloosheidsuitkering, ziekte- en invaliditeitsuitkering, uitkering van het OCMW, ... Maar op zich is elke vorm van misbruik van sociale uitkeringen sociale fraude, en dient dus voorwerp te zijn van strikte controle.

1.3 Fiscale fraude

Zwartwerk en sociale fraude gaan niet zelden gepaard met fiscale fraude (directe belastingen en/of BTW). Zo zal BTW ontdoken worden wanneer iemand een bepaald werk laat uitvoeren zonder dat hierbij een factuur wordt opgemaakt. De persoon die geen BTW betaalt bezorgt daarbij de uitvoerder de nodige zwarte inkomsten om zwarte lonen uit te betalen en draagt zo bij tot de instandhouding van het zwartwerkcircuit (Heirman et al., 1993, p. 14). Voornaamste inbreuken op fiscaal vlak betreffende zwartwerk betreffen dan ook inbreuken op het wetboek

¹⁵ Met het moreel bestanddeel (intentioneel plegen van sociale fraude/zwartwerk) wordt bij de definiëring van zwartwerk in de Eurobarometerenquête nr. 284 naar zwartwerk rekening gehouden. Bij de gehanteerde definitie van sociale fraude in artikel 309 van de Programmawet van 27 december 2006 is dit intentioneel element echter niet expliciet opgenomen. Binnen het sociaal strafrecht zal men echter wel rekening houden met het wel of niet intentioneel inbreuk plegen op sociale wetgeving. Ook in de rechtsleer wordt dit geponoerd, De Vos merkt hierbij op dat “wanneer de rechtsonderhorige niet de bewuste wil en bedoeling heeft om wettelijke of reglementaire voorschriften met de voeten te treden, enkel het materieel bestanddeel vervuld is en er van fraude dus geen sprake is” (De Vos, 1997, p. 123). Bij het preventief optreden van de sociale inspectiediensten zal in elk geval rekening gehouden worden met dit intentioneel element. In volgende zal men ook bmerken dat in het fiscaal recht het concept ‘fiscale fraude’ een intentioneel element vereist.

van de inkomstenbelasting (directe belastingfraude) en het wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde (BTW-fraude). Daarnaast zijn ook alle andere vormen van niet naleven van de belastingwetgeving fraude.¹⁶

De strafrechtelijke bepalingen uit de diverse wetboeken over directe en indirecte belastingen zijn geüniformiseerd waardoor over de verschillende wetboeken heen tot een uniforme definitie gekomen kan worden: "hij die met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden de bepalingen van de diverse fiscale wetboeken of van de ter uitvoering ervan genomen besluiten overtreedt, pleegt een misdrijf" (De Nauw, 2007, p. 3).

Het steeds wederkerend moreel bestanddeel bestaat in een bijzonder opzet: hetzij het bedrieglijk opzet, hetzij het oogmerk om te schaden.¹⁷ Het gelijktijdig bestaan van beide vormen is dus niet vereist. Het intentioneel element bij inbreuken op de

¹⁶ Fiscale fraude kan worden bestraft op basis van inbreuken gepleegd op vijf verschillende wetboeken:

- Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 (artikel 449):
Onverminderd de administratieve sancties, wordt hij die met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, de bepalingen van dit Wetboek of van de ter uitvoering ervan genomen besluiten overtreedt, gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot twee jaar en met geldboete van 250 euro tot 125 000 euro of met één van die straffen alleen;
- Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde (artikel 73):
Onverminderd de fiscale geldboeten, wordt hij die met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, de bepalingen van dit Wetboek of van de ter uitvoering ervan genomen besluiten overtreedt, gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot twee jaar en met geldboete van 250 euro tot 125 000 euro of met één van die straffen alleen;
- Wetboek der registratierechten (artikel 206):
Onverminderd de fiscale boeten, wordt hij die met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, de bepalingen van dit Wetboek of de ter uitvoering ervan genomen besluiten overtreedt, gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot twee jaar en met geldboete van 250 euro tot 12 500 euro of met één van die straffen alleen.
Wanneer de overtreding werd begaan in het kader van een registratierecht dat geen gewestelijke belasting is volgens het bepaalde in artikel 3, eerste lid, 6° tot 8°, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, wordt het bedrag van het in het eerste lid bepaalde maximum van de boete gebracht op 125 000 euro.
- Wetboek der successierechten (artikel 133):
Onverminderd de fiscale geldboeten, wordt hij die met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, de bepalingen van dit Wetboek of van de ter uitvoering ervan genomen besluiten overtreedt, gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot twee jaar en met geldboete van 250 euro tot 12 500 euro of met één van die straffen alleen.
- Wetboek diverse rechten en taksen (artikel 207):
Onverminderd de fiscale geldboeten, wordt hij die met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden, de bepalingen van dit Wetboek of van de ter uitvoering ervan genomen besluiten overtreedt, gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot twee jaar en met geldboete van 250 tot 125 000 euro of met één van die straffen alleen.

¹⁷ Het bedrieglijk opzet is het 'opzet om zichzelf of een ander een onrechtmatig voordeel te verschaffen, zonder te onderscheiden of aldus een privaat of een openbaar belang wordt gekrenkt'. Of het voordeel effectief wordt gerealiseerd, is hierbij zonder belang. Het oogmerk te schaden is 'de wil om een ander schade toe te brengen, ongeacht het bereikte resultaat' (Delrue, 2006).

fiscale wetgeving is duidelijk opgenomen wat echter, zoals reeds beschreven, niet expliciet bij inbreuken op de sociale wetgeving het geval is.

Daar waar het begrip ‘fiscale fraude’ nergens expliciet wordt gedefinieerd, is dit wel het geval bij het begrip ‘ernstige en georganiseerde fiscale fraude’. In de Memorie van toelichting bij de Programmawet van 27 april 2007 omschrijft de wetgever het begrip ‘ernstig en georganiseerde fraude’ als “het onwettig ontwijken of een onwettige terugbetaling van belastingen, door middel van valsheid in geschrifte, gepleegd ter uitvoering van een constructie die hiervoor in het leven werd geroepen, met een opeenvolging van verrichtingen en/of de tussenkomst van één of meerdere tussenpersonen, alsook het aanwenden, op nationaal niveau, van simulatie- of verbergingsmechanismen, zoals vennootschapsstructuren of juridische constructies”.¹⁸

Het ernstig karakter van de fraude valt af te leiden uit “de aanmaak en/of het gebruik van een constructie die opeenvolgende verrichtingen voorziet en/of tussenkomst van één of meerdere tussenpersonen, waarin hetzij complexe mechanismen worden gebruikt, hetzij procédés van internationale omvang (ook al worden ze gebruikt op nationaal niveau)”.

1.4 Het meten van de omvang van de sociale en fiscale fraude, zwartwerk

Sociale en fiscale fraude en zwartwerk zijn begrippen die elkaar in zekere zin overlappen waarbij zwartwerk aanzien wordt als een onderdeel van sociale en fiscale fraude. Dit omdat niet elke inbreuk op de sociale of fiscale wetgeving onmiddellijk kan gekwalificeerd worden als zijnde zwartwerk.

Bij het meten van de omvang van sociale en fiscale fraude en zwartwerk dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de economische en juridische interpretatie van deze begrippen. Het wel of niet intentioneel plegen van sociale en fiscale fraude of zwartwerk heeft juridische gevolgen bij het handhavingsbeleid maar is niet relevant bij het meten van de omvang.¹⁹ Economen willen namelijk elke inbreuk, ook deze begaan door onwetendheid, onder de vlag van sociale en/of

¹⁸ Toelichting naar aanleiding van de Programmawet van 27 april 2007, Titel VII, Hoofdstuk IV Wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

¹⁹ De juridische interpretatie vertrekt van de vaststelling dat in beginsel een misdrijf twee basiscomponenten bevat, een materieel en moreel bestanddeel. Het materieel bestanddeel is de uiterlijk waarneembare gedraging die krenkend of gevaarlijk wordt geacht voor beschermde waarden of rechtgoederen. Het kan hier zowel gaan om een handeling (stellen van een daad) die verboden is als het nalaten (verzuim) een daad te stellen die opgelegd wordt door de strafwet (Baranyai et al., 2005, p. 109). Naast dit materieel bestanddeel is ook een moreel bestanddeel vereist opdat een misdrijf strafbaar zou zijn, ook wanneer dit niet expliciet in de strafbaarstelling is vermeld. Het moreel bestanddeel van het misdrijf wordt meestal opgesplitst in twee grote categorieën van schuldvorm, nl. het opzet en de onachtzaamheid (Baranyai et al., 2005, p. 110).

fiscale fraude en/of zwartwerk catalogiseren, omdat ook deze inbreuken financiële gevolgen hebben op het overheidsbeleid (Pacolet & Marchal, 2001).

1.5 Het ontwijken/vermijden van belastingen: ook vermijding moet vermeden worden

In het gehanteerde schema verruimen wij de sociale en fiscale fraude tot ook vermijding, vormen van niet willen of niet kunnen belasten en finaal allerlei vormen van fiscale en sociale uitgaven. Prof. Max Franck hanteerde bijna 40 jaar geleden reeds de ruime definitie van allerlei vormen van niet kunnen en niet willen belasten (zie overzicht in doctoraat Geeroms, 1988), en ook H. Geeroms analyseerde zowel belastingontduiking als ontwijking. Zoals reeds op diverse plaatsen gesteld is het onderscheid niet altijd te maken, of zijn de fenomenen niet te scheiden. Een wens tot ontduiken van de belastingdruk kan 'gelegaliseerd' worden door 'ontwijking' of 'vermijding'.²⁰ Bij 'vermijding' zal de activiteit vermoedelijk niet meer 'verdoken', 'ondergronds', 'ongeregistreerd' gebeuren zodat het probleem van een exhaustieve meting van het nationaal inkomen niet aan de orde is, maar het probleem van minderontvangsten, verbreding van de belastbare basis, onbillijke spreiding van de belastingdruk, blijft even belangrijk, zodat deze fenomenen evenzeer moeten geteld worden. Om die reden stellen wij ook voor om een soort 'satelliettabel sociale en fiscale ontduiking en ontwijking' op te stellen, waar de elementen in beeld kunnen gebracht worden (Pacolet & Verbeke, 2007d). Dat dit onderscheid, en de ambitie om een ruime definitie te hanteren, al bijna 40 jaar in België aan de orde wordt gesteld, mogen wij als 'voorbeeldig' typeren. Het is in alle geval ook niet gedateerd, omdat steeds nieuwe fenomenen opduiken met gelijkaardige gevolgen (van minder ontvangsten of meer uitgaven voor de publieke financiën). Varianten die wij vandaag zien, zijn ondermeer subsidies (om zwartwerk te vermijden door bijvoorbeeld de dienstencheques) en amnestie (omdat men toch niet kan beteugelen).

²⁰ Zie ook Vanistendael F (2006), 'Belastingvermijding, belastingontduiking en het witwassen van zwart geld', in B. Raymaekers & G. Van Riel (red.), *Weten in woorden en daden. Lessen voor de eenentwintigste eeuw*, Universitaire Pers Leuven, Leuven, p. 179-204.

Hoofdstuk 2

Meten van de omvang van het zwartwerk: reconciliatie van methoden

1. Huidige situatie

Een eerste opdracht van een observatorium ondergrondse economie is het meten van de omvang van dit fenomeen, in enge of ruime betekenis. Daarmee duiken wij in een steriele methodenstrijd die op bepaalde momenten zelfs de indruk gaf dat men met elkaar niet wilde praten (zie hierover diverse bijdragen in het verslagboek van de internationale conferentie in 2003, Pacolet & Marchal, 2003). Het is kenschetsend dat één van de internationale pioniers op het vlak van de meting van de ondergrondse economie, Prof. E.L. Feige, ondertussen emeritus,²¹ november 2007 ook tot de conclusie moet komen: “it’s time to acknowledge how little we really know about unobserved economy despite forty years of effort to measure their size and growth” (2007, p. 24). Reeds op ons colloquium van 2003 brachten wij voorstanders van uiteenlopende methoden (terug?) samen. Ook Prof. Feige beklemtoont de noodzaak van het zoeken naar convergentie tussen diverse metingen, om geloofwaardig over te komen (ibidem). Wij concluderen hierna dat deze combinatie van methoden de enig zinvolle is, waarbij finaal ook aansluiting dient gezocht te worden bij de nationale rekeningen. Eerste objectief blijft om uit de impasse te geraken van de tegenstrijdige ramingen. Dan pas zal een antwoord kunnen gegeven worden of de ondergrondse economie een majeur of marginaal probleem is. Bijvoorbeeld in België bevinden de schattingen van het zwartwerk (ondergrondse economie) zich tussen de 4,1% en 18,3% van het BBP afhankelijk van de gehanteerde methodologie. Hierdoor krijgt men te maken met verschillende schattingen over de omvang van zwartwerk geciteerd door stakeholders met uiteenlopende belangen. In tweede instantie zal dit kwantificeren van de diverse vormen van sociale en fiscale fraude ook toelaten de effecten te berekenen op de publieke financiën, de sociale bescherming, de economie in het algemeen. Ten slotte zal deze informatie de controleurs zelf helpen om hun controles meer selectief en performant te maken en het beleid te evalueren.

²¹ Reeds vijf jaar terug constateerden wij, verwijzend naar de Belgische pionier terzake Prof. Max Frank, dat het blijkbaar een levenswerk vraagt om hier vooruitgang in te boeken.

2. Overzicht van gehanteerde methodologie

Op het vlak van methoden kunnen drie invalshoeken worden vergeleken: de ad hoc academische invalshoek met diverse methoden (bv. macro-economisch, enquête); de optiek van de nationale rekenaars die vanuit een 'bottom up' benadering een geaggregeerd resultaat wensen te bekomen, en de administratieve en controlerende invalshoek die vanuit haar administratieve informatie en controle-informatie een zicht kan geven op de ondergrondse economie. Deze drie benaderingen worden nu reeds complementair uitgebouwd waarbij bijvoorbeeld de wetenschappelijke studies gebruik maken van administratieve informatie. Enquêtes kunnen ad hoc of recurrent zijn en zowel door onderzoekers als nationale rekenaars gebruikt worden om bepaalde fenomenen te onderzoeken. Enquêtes kunnen georganiseerd worden bij de gebruikers, bij de beroepsbevolking die in het zwart werkt of een zwart inkomen heeft, bij de ondernemers, maar ook bij de controle-instanties zelf (Pacolet, Perelman, Pestieau & Baeyens, 2008).

De methoden om de ondergrondse economie te schatten zijn van a) macro-economische aard: monetaire methode, discrepantie analyses (tussen uitgaven en inkomen, bestedingen en productie, officiële en eigenlijke arbeidsmarktgegevens), analyse via latente variabelen, b) micro-economische aard: belastingaangiften, overige administratieve data, micro-observaties en enquêtes. De laatste reeks van methodes zijn rechtstreeks en dragen de voorkeur van diverse experts waarbij ook wij tot de conclusie komen dat de administratieve methoden en de gedetailleerde sectorale informatie het meest geloofwaardige resultaat zou moeten opleveren (Pacolet, Perelman, Pestieau & Baeyens, 2008). Maar ook bij Schneider lezen wij deze voorkeur voor dit soort van informatie, die helaas niet steeds beschikbaar is. Schneider (2003) stelt dat audits en controle-informatie finaal de beste informatie oplevert, terwijl de nationale rekenaars de voordelen van hun gecombineerde en ook gedetailleerde werkmethode voorstellen, met inbegrip van gebruik van diverse enquêtegegevens en administratieve gegevens. Het moet duidelijk zijn dat diverse methoden om een beeld te krijgen over de omvang en het profiel van de fraude elkaar kunnen aanvullen.

Tabel 2.1 Een indeling van de methoden die worden gebruikt om de omvang van de ondergrondse economie in te schatten

Macro-economisch	Monetaire methoden * Chartaal geld/deposito's-methode * Transactiemethode * Vraag-naar-chartaal-geld-methode Discrepantiemethode Gevoeligheidsanalyse Latente variabelenmethode (DYMIMIC) Fysieke-inputmethode
Micro-economisch	Discrepantieanalyse op individuele gegevens Belastingscontroles Gezinsbudgetenquêtes * Vraag naar zwartwerk * Aanbod van zwartwerk * Methode van gerandomiseerde respons Enquêtes bij ondernemers Enquêtes bij controle-instanties Administratieve data Audit
Andere methoden	Waarneming en participatie Delphi-methode

Bron: bewerking op basis van tabel Kazemier (2003)

2.1 De macro-economische benadering

2.1.1 De monetaire methoden

Bij de macro-economische benadering kan vooreerst gebruik gemaakt worden van drie monetaire methoden, namelijk de chartaal geld/deposito's-methode, de transactiemethode en de vraag-naar-chartaal-geld-methode. De grondgedachte achter deze methoden is een verband te leggen tussen monetaire ontwikkelingen en officiële BBP-ramingen, aan de hand van regressietechnieken en een aantal hypothesen omtrent de 'cash'-aard van ondergrondse transacties, de belastingdruk, enz. Aangenomen wordt dat alle monetaire ontwikkelingen die niet worden verklaard door het welbepaalde model, te wijten zijn aan een onderschatting van het officiële BBP (Kazemier, 2003, p. 922).

De chartaal geld/deposito's-methode steunt op de evolutie van de verhouding tussen het aanhouden van chartaal geld en zichtrekeningen. Een plotse groei van de ondergrondse economie moet immers een wijziging van de verhouding tot gevolg hebben. Het toenemende aantal transacties dat contant wordt betaald, moet worden veroorzaakt door een toename van de ondergrondse economie. Ondergrondse transacties worden namelijk vaak in biljetten betaald om te ontsnappen aan elke vorm van controle waardoor deze verhouding toeneemt (Paco-

let, Perelman, Pestieau & Baeyens, 2008). Onze economie kent echter ook andere ontwikkelingen zoals het toenemende gebruik van kredietkaarten, hetgeen op zich weer zorgt voor een daling van deze verhouding.

Bij de transactiemethode is het uitgangspunt de vergelijking van Fisher: $M \times V = P \times T$. In woorden betekent dit dat de totale voorraad geld (M) vermenigvuldigd met de omloopsnelheid (V) gelijk is aan het totale aantal transacties (T) vermenigvuldigd met de prijs van deze transacties (P) (Kazemier, 2003, p. 924). Deze methode vertoont echter een aantal zwakke punten: bijvoorbeeld de veronderstelling dat er een basisjaar zonder schaduw economie zou zijn (Schneider, 2003, p. 868). Om bovendien betrouwbare schattingen over de ondergrondse economie te bekomen, moeten precieze cijfergegevens van het totale volume van de transactie beschikbaar zijn. Deze beschikbaarheid kan bijzonder moeilijk haalbaar zijn voor cashtransacties, omdat deze onder meer afhangen van de duurzaamheid van de bankbiljetten, in termen van kwaliteit van het papier waarop ze worden gedrukt (Schneider, Ibidem).

De vraag-naar-geld-methode of de 'currency demand'-benadering veronderstelt dat de schemertransacties (of de verborgen transacties) ondernomen worden in de vorm van contante betalingen, zodat ze geen voor de overheid waarneembare sporen nalaten. Een toename in de omvang van de ondergrondse economie leidt bijgevolg tot een grotere vraag naar valuta. Om de 'buitenmatige' valutavraag die daar het gevolg van is, te isoleren, wordt econometrisch een vergelijking gemaakt in de tijd. Alle traditionele factoren, zoals de ontwikkeling van het inkomen, betalingsgewoonten, interestvoeten worden gecontroleerd. Bovendien zijn variabelen, zoals druk van directe en indirecte belastingen, overheidsbesluiten en de complexiteit van het belastingstelsel - factoren die doorgaans worden beschouwd als belangrijke factoren die mensen ertoe aanzetten om in de schaduw economie te gaan werken - in deze geschatte vergelijking opgenomen.

De 'currency demand'-benadering is één van de meest gebruikte benaderingen. Deze benadering werd op vele OESO-landen reeds toegepast, maar werd desondanks om verschillende redenen bekritiseerd.²²

Eén van de meest aantrekkelijke eigenschappen van de monetaire methode ligt niet zozeer in een precieze schatting van de ondergrondse economie, maar in de mogelijkheid om een tijdreeks terzake op te stellen (Pacolet, Perelman, Pestieau & Baeyens, 2008). Deze methode staat ons dus niet alleen toe om te becijferen wat de omvang van de ondergrondse economie vandaag is, maar geeft ook de mogelijkheid om een beeld te vormen van de evolutie in de loop van de afgelopen decen-

²² Voor een opsomming van opmerkingen verwijzen we naar Schneider F. (2003), 'De schaduw-economieën in de wereld: omvang, oorzaken en gevolgen', in J. Pacolet & A. Marchal (red.), *Zwartwerk en fraude: een bedreiging voor de verzorgingsstaat in België en Europa*, BTSZ, Brussel, p. 870-871.

nia. Voorzichtigheid is hier echter geboden: deze tijdreeksen weerspiegelen immers veeleer een wijziging van de fiscale druk of van bepaalde monetaire kerncijfers dan de hypothetische ontwikkeling van de ondergrondse economie.

De OESO is heel sceptisch tegenover het gebruik van monetaire methoden. Er wordt gesteld dat “such methods are discussed in this chapter not because they are considered usefull in obtaining exhaustive estimates of GDP or in estimating underground production, but because they tend to produce spectacularly high measures, which attract much attention from politicians and newspapers” (OESO, 2002, p. 187). “Monetary macro-models are unsuitable for estimating the underground economy primarily because they are based on modeling assumptions that cannot be justified” (OESO, 2002, p. 189). Ook Eurostat aanziet de monetaire methode als zijnde ongeschikt om de zwarte economie te integreren in de nationale rekeningen.

2.1.2 De discrepantiemethode

“In een discrepantieanalyse worden twee of meer statistieken of gegevensbronnen met elkaar vergeleken. Beide statistieken of bronnen moeten informatie verschaffen over dezelfde (economische) variabelen, of er worden verschillende methoden gebruikt om informatie af te leiden uit dezelfde gegevensbron. Deze methode wordt al tientallen jaren gebruikt door instituten voor de statistiek om de kwaliteit en de geldigheid van hun statistieken te beoordelen” (Kazemier, 2003, p. 927).

2.1.3 De gevoeligheidsanalyse

“Experts hebben dikwijls een bepaald beeld van de omvang van de ondergrondse economie in de verschillende sectoren van de economie. Deze kennis in combinatie met informatie over de relatieve grootte van de sectoren kan worden gebruikt om een beeld te krijgen van de gevoeligheid van het nationale inkomen voor het bestaan van ondergrondse activiteiten” (Kazemier, 2003, p. 929).

2.1.4 De latente variabelenmethode

De raming van de omvang van de ondergrondse economie gebeurt op basis van wijzigingen in de variabelen die een invloed hebben op de omvang en de groei van de ondergrondse economie en de sporen die de ondergrondse activiteiten achterlaten.

“Volgens Frey en Weck kan de ondergrondse economie worden verklaard door onder meer de werkelijke belastingdruk, de perceptie van de belastingdruk, het werkloosheidscijfer, de last van de wetgeving (bv. het aantal wetten), de houding tegenover het betalen van belastingen en het beschikbare inkomen per hoofd. Sporen die in de economie worden achtergelaten zijn

het percentage actieven in de mannelijke bevolking, het aantal werkuren per week en de groei van het BBP” (Kazemier, 2003, p. 931).

Een onderdeel van de latente variabelenmethode (DYMIMIC-methode) werd door Schneider verder gehanteerd om tot een schatting van de schaduw economie te komen. Hierbij werden variabelen bepaald op basis van zeven hypothesen (Schneider, 2007, p. 15-16):

- een verhoging van de directe en indirecte belastingen verhoogt de schaduw economie ceteris paribus;
- een verhoging van de sociale zekerheidsbijdrage verhoogt de schaduw economie ceteris paribus;
- hoe meer een land gereguleerd is, hoe hoger de stimulans om in de schaduw economie te werken, ceteris paribus;
- hoe lager de kwaliteit van de overheidsinstellingen, hoe hoger de stimulans om in de schaduw economie te werken, ceteris paribus;
- hoe lager de belastingsmoraal, hoe hoger de stimulans om in de schaduw economie te werken, ceteris paribus;
- hoe hoger de werkloosheid, hoe meer mensen zich begeven in de schaduw economie, ceteris paribus;
- hoe lager het BBP per capita in een land, hoe hoger de stimulans om in de schaduw economie te werken, ceteris paribus;

Op basis van de DYMIMIC-methode werd de omvang van de schaduw economie in België voor 2007 op 18,3% BBP geschat (Schneider, 2007, p. 29).

2.1.5 De fysieke-inputmethode

“Indien er een sterk verband bestaat tussen een correct gemeten variabele en het nationale inkomen, kan deze variabele worden gebruikt om de economische groei van de ondergrondse economie te voorspellen. Kaufman en Kaliberda (1996) gaan ervan uit dat er een stabiel verband bestaat tussen het gebruik van elektriciteit en het nationaal inkomen. Dus indien het gebruik van elektriciteit sneller toeneemt dan het nationaal inkomen wordt het verschil tussen beide groeicijfers veroorzaakt door de ondergrondse economie” (Kazemier, 2003, p. 933).

Onder andere de OESO (2002, p. 191) heeft kritiek op deze methode. De meest aangehaalde bezwaren voor deze methode zijn:

- Niet alle ondergrondse activiteiten vereisen een grote hoeveelheid elektriciteit (bv. persoonlijke diensten) en er kunnen ook andere energiebronnen worden gebruikt (gas, olie, ...), zodat slechts een deel van de ondergrondse economie wordt gevat.
- Met de tijd is ook de techniek aanzienlijk vooruitgegaan. Zowel de productie als het gebruik van elektriciteit zijn doeltreffender dan in het verleden en dat geldt niet alleen voor het officiële, maar ook voor het niet-officiële gebruik.

- Er kunnen aanzienlijke verschillen of wijzigingen bestaan in de elasticiteit van elektriciteit/BBP in functie van het land en de periode.

2.2 De micro-economische benadering

De micro-economische benaderingen maken gebruik, hetzij van degelijk ontworpen onderzoeken en steekproeven gebaseerd op vrijwillige antwoorden of belastingcontroles en andere methoden gebaseerd op de medewerking van de respondent. Steekproefonderzoeken worden in een aantal landen regelmatig gebruikt om de ondergrondse economie te meten. Het belangrijkste nadeel van deze methode is dat de gemiddelde precisie en resultaten in grote mate afhangen van de bereidwilligheid van de geënquêteerden om mee te werken. De meeste geënquêteerden aarzelen om frauduleus en sociaal niet wenselijk gedrag toe te geven en in veel gevallen zijn de antwoorden niet echt betrouwbaar waardoor het moeilijk is om op basis van dit type van antwoorden een echte schatting te maken van de omvang van de ondergrondse economie.

“Resultaten van enquêteonderzoek naar ondergrondse activiteiten moeten erg zorgvuldig worden geïnterpreteerd, vooral wanneer de enquête gericht is op het aanbod van zwartwerk. Het is erg waarschijnlijk dat het niet reageren selectief is. Mensen die betrokken zijn bij zwartwerk zullen eerder weigeren mee te werken dan mensen die geen betrokken partij zijn. Deze weigering is moeilijk te beperken en is ook moeilijk te corrigeren. Bovendien zijn pogingen om het gebrek aan respons te verminderen niet noodzakelijk beter voor de resultaten. Doorgedreven overreding om deel te nemen aan de enquête kan ertoe leiden dat mensen beslissen dat ook te doen, maar niet noodzakelijk dat ze correct antwoorden op de gevoelige vragen. Er zijn verschillende manieren om de bereidwilligheid om correct te antwoorden aan te moedigen. Eén daarvan is de gevoelige vragen erg zorgvuldig in te leiden. Een andere methode is de techniek van gerandomiseerde antwoorden” (Kazemier, 2003, p. 936-937). Het belangrijkste voordeel van enquêteonderzoek ligt in de gedetailleerde informatie over de structuur van de ondergrondse economie. De resultaten van dit soort van onderzoeken zijn echter bijzonder gevoelig voor de manier waarop de vragenlijst is opgesteld (Schneider & Enste, 2000, p. 91-92).

In de zoektocht naar een optimale maatstaf voor zwartwerk heeft het Directoraat ‘Werkgelegenheid, Sociale zaken & Gelijke kansen’ van de Europese Commissie ook de surveymethode uitgeprobeerd. Haalbaarheidstudies hadden immers aangetoond dat dit een doenbare methode was. Uiteindelijk werd in de Eurobarometer nr. 284 naar zwartwerk een reeks vragen gesteld. De zojuist beschreven problemen komen ook in deze peiling naar voor waardoor de conclusie van de EC uiteindelijk is “dat grote voorzichtigheid bij het interpreteren van de resultaten moet gehanteerd worden en dat het vermoedelijk niet zo bruikbaar is om het

niveau van de fraude in te schatten” (EC, 2007, p. 5). Daarentegen zijn de analyses op microniveau wel consistent bruikbaar om het fenomeen te begrijpen, misschien het niveau verder in te schatten, en ook om het beleid bij te sturen en te richten op bepaalde risicogroepen. Het resultaat dat 5% van de burgers binnen de EU-27 aan zwartwerk doet, laat inderdaad vermoeden dat dit als een ondergrens beschouwd moet worden.

In 2008 is voor België het onderzoeksproject SUBLEC van start gegaan waarbij een enquête naar de bevolking gericht zal worden met de betrachting een inzicht te krijgen in de consumptievraag naar en het aanbod van activiteiten binnen de ondergrondse economie.²³

Fraudefenomenen tussen ondernemingen ‘business to business’ komen echter bij directe bevragingen nog te weinig aan bod. Een recent uitgevoerde studie over de deloyale concurrentie in de bouwsector (Pacolet & Baeyens, 2007a) toont aan dat ook in de intermediaire vraag van toelevering en in ketens van onderaanneming de omvang van de fraude aanzienlijk kan zijn. Gebruikmakend van ad hoc enquêtes bij de bouwbedrijven is aangetoond dat mits een gepaste vraagstelling en de steun van de betrokken sector ook op dit niveau informatie over zwartwerk kan gevonden worden.

2.3 Nationale rekeningen

De voorgaande methoden en schattingen bieden niet de nodige details om nuttig te kunnen zijn voor de nationale rekeningen. In plaats van top-down te werken, zijn nationale rekenaars genoodzaakt bottom-up te werken. Ze starten met de gegevensbronnen die beschikbaar zijn waarbij ze zorgvuldig de kwaliteit en de geldigheid van de cijfers die voor elke industrietak of elke sector beoordelen. Indien er aanwijzingen zijn dat de gegevensbronnen niet volledig zijn, worden uitdrukkelijke aanpassingen gedaan voor de ontbrekende ondergrondse activiteiten. Indien mogelijk worden de aanpassingen gebaseerd op de resultaten van de onderzoeken die door de academische wereld of de statistische bureaus zelf werden verkregen.

De nationale rekenaars hebben zowel in de theorie als in de praktijk een belangrijke opdracht om de omvang van het zwartwerk in te schatten. Theoretisch moeten zij immers het nationaal inkomen exhaustief schatten, met inbegrip van diverse vormen van economische activiteiten die niet altijd zo formeel georganiseerd zijn. Praktisch hebben in de EU de nationale rekeningen een belangrijke rol omdat het BBP de basis vormt voor de bijdragebetaling aan de EU-begroting. Het is als het ware de collectieve belastingaangifte van een land, waarbij Eurostat er

²³ Deze enquête wordt thans voorbereid door een equipe van de KUL, ULg en ULB, als AGORA-project van de POD Wetenschapsbeleid, en op vraag van de FOD Sociale Zekerheid.

nauwgezet op toeziet dat deze 'aangifte' exhaustief is. Zowel Eurostat als UNECE hebben de jongste jaren de nationale rekenaars doorgelicht op het vlak van de werkwijzen die zij hanteren om tot hun cijfers te komen. België die zijn methode in 1997 en opnieuw in 2003 nauwkeurig documenteerde heeft hierbij overigens een goede waardering gekregen. Zij voorzien niet alleen in een confrontatie van uiteenlopende informatiebronnen maar ook drie berekeningswijzen (op basis van productie, inkomen en bestedingen) die een sluitende 'raming' moet opleveren van het nationaal inkomen. Voldoende controlemogelijkheden zouden moeten aanwezig zijn om betrouwbare cijfers te bekomen. Tevens zijn deze macro-economische statistieken opgebouwd op basis van sectorale en micro-informatie zodat de controles en correcties op een zeer gedetailleerd niveau mogelijk zijn. Zowel de administratieve als steekproefgegevens worden gehanteerd door de nationale rekenaars. Wanneer uiteenlopende regionale en sectorale verschillen kunnen optreden in de fraude, is het juist dit gedetailleerde niveau dat aantrekkelijk is om een nauwkeurige raming te maken van de fraude.

Vaststelling is dat er een toenemend gebruik is van enquêtemateriaal en ad hoc studies door de nationale rekenaars om hun ramingen te verfijnen, maar ook wordt er vooruitgang geboekt op het vlak van de valorisatie van deze enquêtes voor de inschatting van meer specifiek het zwartwerk.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat ondanks het feit dat fiscale audits in enkele landen toegelaten hebben de correcties voor de zwarte economie te valideren, de Belgische toepassing van deze exhaustiviteitstest geen bruikbare resultaten heeft opgeleverd. De correcties voor fiscale fraude waren voor sommige bedrijfstakken, waarvoor geweten is dat zij aanzienlijk moeten zijn, niet significant (INR, 2006, p. 417).

2.4 Administratieve informatie

De controle instanties worden het meest geconfronteerd met de fraudefenomenen aangezien zij de opdracht hebben deze te bestrijden. Zij bezitten hierdoor het inzicht om fraudescenario's te omschrijven en fraudegevoelige sectoren te detecteren. Meer en meer verstrekken zij informatie over zowel de omvang van de inspanning als het resultaat van de fraudebestrijding. Jaarverslagen vormen dan ook voor elke betrokken instelling een eerste valorisatie van hun administratieve informatie. Voor onderzoek en gebruik voor externen, inclusief de publieke opinie en de beleidsmakers geven zij een belangrijk zicht op deze informatie. Daarom ook dat de betrokken instellingen verder in de toekomstige rol van het observatorium zoveel belang hechten aan een eigen additionele rapportering over de omvang van de fraude, de inspanningen in de strijd er tegen, een satellietrekening over de ondergrondse economie en de 'cost of non compliance'. Daarenboven

levert het gebruik van datamining binnen deze controle-instanties mogelijke nieuwe fraudefenomenen en risicosectoren op.

Het gebruik van administratieve informatie zal in de toekomst verder essentieel blijven, zowel omdat een veelvoud aan informatiebronnen nodig is, als omwille van het feit dat de visibiliteit van de controle-instanties en hun strijd tegen fraude een preventief karakter kan hebben. Daarenboven zal een verdere exploitatie van deze gegevens mogelijks ook kunnen bijdragen tot een verbeterde effectiviteit en efficiëntie van de fraudebestrijding.

Aangezien wij zowel de sociale als de fiscale fraude in beeld willen brengen bij alle beroepsgroepen en economische agenten, is het nodig een ruime reeks van administratieve bronnen aan te spreken.

De vaststelling is er dat België meer en meer uitgebouwd is met een performante informatisering van de administratie. Zo kunnen onder meer volgende databanken geraadpleegd worden door de sociale inspectiediensten: DIMONA, DMFA, DUC, de KBO-kruispuntbank van de ondernemingen, GOTOT-In en GOTOT-Out voor grensoverschrijdende tewerkstelling, GENESIS en het daarbij horend 'kadaster van onderzoeken', OASIS voor systematische risicoanalyse bij de sociale inspectie, LIMOSA voor buitenlandse activiteiten in België.

Wanneer in het verleden een zekere vorm van terughoudendheid bestond om de administratieve informatie ook bruikbaar te maken voor de schattingen van de omvang van de fraude, is dit nu meer en meer aan het veranderen. Vooreerst hebben de diensten het operationele belang ingezien om aan datamining te doen en op basis hiervan hun controles meer gericht en efficiënt te maken. Daarenboven hebben zij zelf een steeds grotere verantwoordingsplicht zodat zij ook moeten aantonen welke middelen ingezet worden en welk resultaat dit oplevert.

Informatie over het controleapparaat, controle-inspanningen, vaststellingen van inbreuken en fraude, pakkans, fraudeomvang, regularisaties, boetes en handhaving zijn meer en meer beschikbaar. Dit geldt tevens voor gedetailleerde informatie naar regio en sector.

Op het vlak van de inschatting van de omvang van de fraude is er beperkte data-uitwisseling, zowel op het micro-vlak van het operationele als op het meso-vlak van het analytische. De samenwerking staat duidelijk nog in de kinderschoenen (Pacolet, Perelman, Pestieau & Baeyens, 2008).

Op het analytische vlak is er maar een beperkte samenwerking en uitwisseling van individuele en geaggregeerde informatie tussen de sociale inspecties, het RSVZ (zat tot voor kort niet in SIOD) en de fiscale administraties. Voor het meten van de omvang van de fraude is er ook weinig uitwisseling van informatie met de natio-

nale rekenaars, die theoretisch een belangrijke rol hebben bij het exhaustief inschatten van de fraude. Vaststelling is dat er hier belangrijke mogelijkheden liggen bij de implementatie van een 'informatie- en analysecentrum ondergrondse economie', zonder daarom op het operationele terrein te komen van 'datamining' en 'data matching'.

3. Conclusie

We hebben moeten vaststellen dat er geen goede eenvoudige manier bestaat om het relatieve belang van de ondergrondse economie te meten. Toch kunnen we alvast een beeld vormen van de ondergrondse economie op basis van administratieve gegevens van de controlediensten en op basis van gerichte enquêtes.

Via verdergaande reconciliatie van de informatie tussen sociale, fiscale en parafiscale administraties, versterking van de controle bij het RSVZ, integratie van deze informatie in de nationale rekeningen en ad hoc verificatie en verrijking via diverse vormen van enquêtes, zijn zeker nog verbeteringen mogelijk. Algemene of sectorgerichte enquêtes over zwartwerk zijn verder mogelijk maar worden nog te veel aanzien als te duur. Het is daarbij van belang dat zulke enquêtes niet systematisch en doorlopend uitgevoerd worden: het verrassingseffect en het unieke karakter van deze enquêtes moet immers voorkomen dat we een strategisch antwoordgedrag verkrijgen (Pacolet, Perelman, Pestieau & Baeyens, 2008).

Het moet de betrachting zijn om binnen het observatorium tot een verdere reconciliatie van methoden te komen zodat de beschikbare informatie tot een betere schatting van de omvang kan leiden. Dit kan wellicht het best via een methode van triangulatie van administratieve informatie, gebruik van enquêtes en ad hoc informatie via ad hoc enquêtes. Finaal is een synthese mogelijk in een soort van 'satellietrekening' van de ondergrondse economie (zie Pacolet & Verbeke, 2007d). Daarenboven is de databehoeft evenzeer nodig bij het bepalen van de kosten (mogelijke baten?) van de inspanningen in de strijd tegen de fraude, het resultaat ervan, de evaluatie van de maatregelen.

Dit denken wordt voor zwartwerk ondersteund door de Europese Commissie in de recente 'Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's - Intensievere bestrijding van zwartwerk' (COM (2007) 628) van 24 oktober 2007. Hierbij wordt gesteld dat "om een goed inzicht te krijgen in de omvang van zwartwerk en de oorzaken ervan, moeten indirecte en directe methoden derhalve worden gecombineerd. Bovendien bestaat er een schat aan administratieve gegevens, die niet systematisch wordt benut en die zou kunnen worden gebruikt om de bevin-

dingen aan de hand van directe en indirecte analyses (zoals statistische gegevens betreffende inspecties) aan te vullen".²⁴

²⁴ Zie ook Pacolet, 2007c, Syntheseopdracht voor de Europese Unie.

Hoofdstuk 3

De organisatie van de strijd tegen de ondergrondse economie en de rol van een observatorium

ondergrondse economie: goede voorbeelden in Europa

Parallel met de haalbaarheidsstudie van een 'observatorium ondergrondse economie' in België, organiseerde het HIVA in juni 2007 een internationaal colloquium over 'Undeclared Work, Tax Evasion and Avoidance: A Momentum for Change in Belgium and Europe'. Het was de bedoeling de situatie te vergelijken tussen de lidstaten op het vlak van de omvang van de fraude en de strijd daartegen. Zoals uit de titel van het colloquium kan opgemaakt worden, werd ook hier een ruime definitie gehanteerd van sociale en fiscale ontduiking, maar ook ontwijking (zie bijlage). Het viel op dat in een aantal landen deze brede benadering ook al bestond (in sommige landen is de sociale zekerheid met belastingmiddelen gefinancierd, of is de inning van sociale en fiscale bijdragen geglobaliseerd zodat sociale en fiscale fraude samenvallen). Ook sociale uitkeringsfraude of bijstandsfraude valt in onze interessesfeer. Wij hebben van deze internationaal vergelijkende studie gebruik gemaakt om ook te informeren welk het beleid was van dataverzameling en verspreiding rond meting van en strijd tegen de fraude, of daarvoor specifieke instituten werden gecreëerd of ingebed waren in de opdracht van fiscale en/of sociale administraties of statistische diensten, en of er goede voorbeelden te vinden waren, relevant voor België. Dit colloquium betrof 20 van de 27 lidstaten van de EU waar wij informatie voor binnen kregen, en is hierna nog aangevuld met een aantal andere studies en bronnen.²⁵ Ook in Zwitserland vonden wij een vermeldenswaardige praktijk. Ten slotte verwijzen wij naar initiatieven terzake op Europees niveau.

²⁵ De gegevens voor elke lidstaat zijn voornamelijk gebaseerd op volgende vraag gesteld naar aanleiding van het colloquium van 20-22 juni 2007 'Undeclared Work, Tax Evasion and Avoidance: A Momentum for Change in Belgium and Europe': "Who is responsible for the collection and analysis of data on fraud and tax evasion (national accounts, statistic offices, social security and tax administrations, justice, police)? Is there a system of knowledge distribution, and who is participating in it? Does it contribute to a clearer visibility of the phenomenon of undeclared work and fraud, its negative aspects on the economy, and does it contribute to a rising awareness of the need to improve the fight against it? Who is participating in this rising awareness, and which strategies are used to distribute information (advisory councils, national reports, websites, press releases, research centers specialized in the matter). How would you judge these strategies and their success?".

1. EU-lidstaten

1.1 Het Verenigd Koninkrijk²⁶

Door het feit dat geen enkele Minister of departement exclusief verantwoordelijk is voor de ondergrondse economie en elk departement zich focust op verschillende segmenten, wordt de verantwoordelijkheid om de relevante data te verzamelen, verdeeld over de betrokken overheidsdepartementen en de statistische diensten.

De verschillende overheidsdepartementen die zich bezighouden met één of meerdere segmenten van de ondergrondse economie zijn (Williams, 2007b, p. 8):

- ‘*HM Revenue & Customs*’ (HMRC) is verantwoordelijk voor de inzameling van de belastinginkomsten en betaalt daarnaast onder meer belastingkredieten en kindergelden uit. Het departement zal betreffende de ondergrondse economie zich voornamelijk richten op de ontduiking van directe en indirecte belastingen. Het vragen van uitkeringen terwijl men inkomsten niet gaat aangeven omwille van fiscale redenen zal daarom de interesse wekken van dit departement;
- het ‘*Department for Work and Pensions*’ (DWP) zal betreffende de ondergrondse economie zich voornamelijk richten op burgers die in het zwart werken terwijl ze uitkeringen van de overheid ontvangen;
- het ‘*Department of Food and Rural Affairs*’ (Defra) richt zich op het detecteren van georganiseerde aanbieders van informele arbeid in de landbouw en de visserij;
- het ‘*Home Office*’ richt zich op illegale werknemers;
- het ‘*Health and Safety Inspectorate*’ houdt zich bezig met de controle op de gezondheids- en veiligheidsstandaarden op de werkvloer;
- het ‘*Department of Trade and Industry*’ (DTI) en het departement ‘*Small Business Service*’ (SBS) richten zich op de naleving van de wetgeving op de werkvloer.

Er bestaat weinig twijfel over het feit dat de Britse regering zich de laatste jaren gefocust heeft op afschrikingsmaatregelen betreffende de ondergrondse economie. Dit is er voornamelijk gekomen nadat de overheid in 2000 een rapport publiceerde over hoe ‘informele arbeid’ aangepakt moet worden.²⁷ De weg die gevolgd moet worden volgens dit rapport, kan samengevat worden in volgend citaat van de auteur Lord Gabor (voorzitter Crown Court): “As long as people can profit by not declaring their work, it will be impossible entirely to eradicate the informal economy. Therefore, the most effective way of tackling the problem is significantly

²⁶ Gebaseerd op presentatie en paper C. Williams (Undeclared Work and Fraud in the United Kingdom) gepresenteerd op colloquium van 20-22 juni 2007 aangevuld met recente studies en bronnen.

²⁷ HM Treasury (2002), *The Informal Economy. A report by Lord Gabor QC*, London, 43 p.

to improve the likelihood of detecting and penalizing offenders. What is needed is a strong environment of deterrence" (2000, p. 19).

Het rapport resulteerde in een aanbeveling voor hardere sancties en een verbetering van de detectiemethoden. Dit hield onder meer in: verhoging van sancties voor werknemers en werkgevers bij misbruiken, verhoging van het niveau van de straffen, meer controles, verhoging van samenwerking en data-uitwisseling tussen autoriteiten op nationaal en internationaal niveau, introductie van 'kliklijnen' (fraud hotlines), verhoging registratie- en identificatiebehoefte, onaangekondigde huisbezoeken bij uitkeringsgerechtigden.²⁸

Hierdoor is er sinds 2000 een significante versterking aan maatregelen om de opsporing naar fraude te verbeteren, voornamelijk door een grotere coördinatie op het strategische en operationele niveau via de uitwisseling van data. Dit voornamelijk vanuit het geloof dat wanneer departementen samenwerken, ze meer effectieve opsporingen naar participatie binnen de ondergrondse economie kunnen doen.²⁹

Ten gevolge van het gepubliceerde rapport en de daarin verkondigde aanbevelingen is men vervolgens overgegaan tot een overschrijdende samenwerking tussen departementen via de 'Informal Economy Steering Group' (IESG). Deze stuurgroep heeft de overkoepelende verantwoordelijkheid over de te bepalen strategie (Williams, 2007a, p. 13).

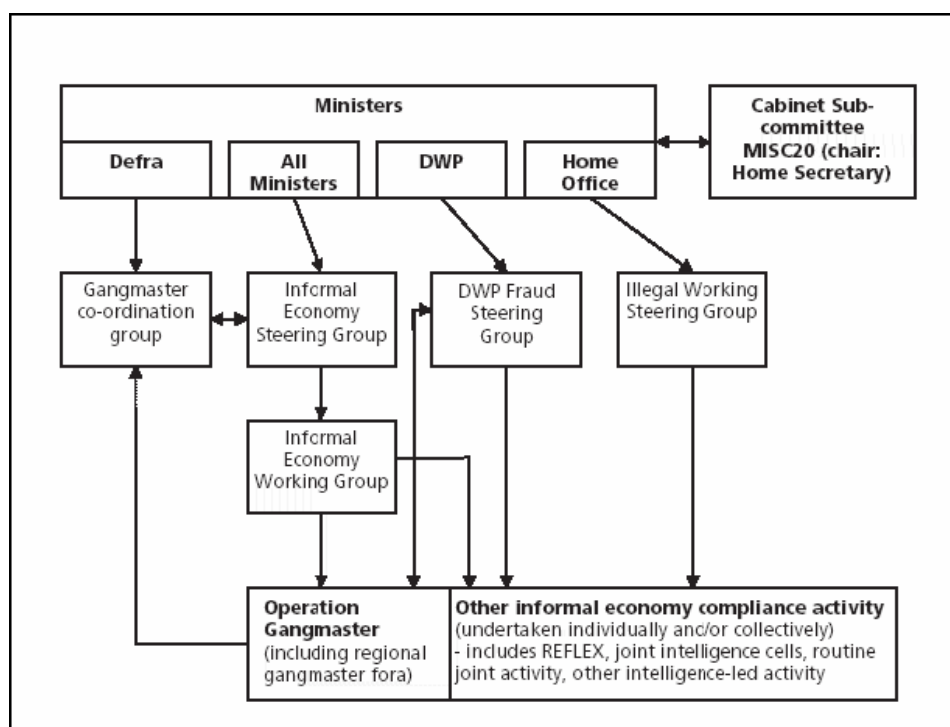
Ondertussen gebeurt de coördinatie op het operationele niveau door de 'Informal Economy Working Group' via de implementatie van een reeks gecoördineerde acties verbonden aan 'Joint Shadow Economy Teams' (JoSETs), 'Joint Fashion Industry Teams' (JoFITs), het 'Multi-Agency Team' (MAT) en 'Operation Gangmaster', die elk de strijd tegen de ondergrondse economie tot doel hebben (Williams, 2007a, p. 14). 'JoSets' brengt ambtenaren van DWP en HMRC samen om vier sectoren aan te pakken waaronder onder meer de bouwsector. 'JoFITs' brengt de ambtenaren van DWP, HMRC en het hoofd van het 'Health and Safety Inspectorate' samen om zich op de textielindustrie te kunnen richten. 'MAT' bestaat uit leden van HMRC, DWP, Jobcentre Plus en het Child Support Agency met als doel de naleving van belasting-, uitkerings- en werkgeversbijdragen te verbeteren bij ondernemingen en werknemers en het verminderen van de armoede bij kinderen. 'Operation Gangmaster' richt zich op zes sectoren, voorna-

²⁸ Het wantrouwen tegenover de calculerende uitkeringstrekker en de aandacht voor fraude-detectie was overigens in tal van verzorgingsstaten (UK, Nederland) reeds vroeger te observeren (zie Pacolet, 2002, p. 37).

²⁹ We refereren hier naar volgende aanbeveling van Lord Grabiner (2000, p. 27): "I recommend that Departments should work together to establish clear and practical guidelines for their staff on data sharing. Their should be a central point of contact whose role would be to co-ordinate the exercise and to monitor its effectiveness. Given the nature of the subject matter, this task might be linked to the Government's work to provide services electronically".

melijk de landbouw en de visserij. Het mikt op een soort van koppelbazen voor (illegale) arbeidskrachten (gangmasters) die het aanbod van arbeidskrachten organiseren naar werkgevers die tijdelijke arbeid vragen (voornamelijk seizoensarbeid).

Volgend figuur verschaft een overzicht van de gecoördineerde acties betreffende de strijd tegen de ondergrondse economie:



Bron: Williams (2005)

Figuur 3.1 Overzicht van de gecoördineerde acties betreffende de strijd tegen de ondergrondse economie

De laatste jaren bestaat er tevens een grotere coördinatie bij het voeren van data matching (datakoppeling) en data sharing (data-uitwisseling) in het VK. Binnen de beperkingen van het 'Data Protection Act' en het 'Human Rights Act', beide van 1998, zijn de legale wegen om data sharing tussen de departementen mogelijk te maken enorm uitgebreid. Onder meer het DWP brengt data samen over Sociale Verzekeringsbijdragen en belastingkredieten van het HMRC alsook data over niet-aangegeven vermogen dat misschien een invloed heeft op de uitkeringsrechten. Het brengt ook data samen van banken en andere financiële instellingen in relatie met diegenen die beschouwd worden als een hoog risico tot het begaan van fraude (Williams, 2005, p. 46).

1.2 Nederland

In Nederland zijn er vier bijzondere opsporingsdiensten:

- de ‘Algemene Inspectiedienst’ (AID), ressorterend onder de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
- de ‘Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer Inlichtingen- en Opsporingsdienst’ (VROM-IOD), ressorterend onder de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer;
- de ‘Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst – Economische Controledienst’ (FIOD-ECD), ressorterend onder de Minister van Financiën;
- de ‘Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst’ (SIOD), ressorterend onder de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Niet enkel de bijzondere opsporingsdiensten SIOD en FIOD houden zich bezig met de strijd tegen de sociale en fiscale fraude maar ook instellingen bevoegd voor de controle op deelaspecten van de sociale en fiscale wetgeving, houden zich hiermee bezig.³⁰ In volgende wordt kort de inhoudelijkheden van de bijzondere opsporingsdiensten FIOD-ECD en SIOD geschetst.

1.2.1 De Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD-ECD)

Wanneer de Belastingdienst fraude vermoedt, wordt de zaak voorgelegd aan de FIOD-ECD. Vervolgens beoordeelt de FIOD-ECD of er inderdaad sprake is van fraude. Is dat het geval, dan kan de FIOD-ECD in overleg met het Openbaar Ministerie besluiten een strafrechtelijk opsporingsonderzoek in te stellen. Daarbij wordt vooral gekeken naar het maatschappelijk belang om te vervolgen en naar de haalbaarheid ervan. De FIOD-ECD doet ook onderzoeken op het terrein van economische ordening, financiële integriteit en goederenbewegingen. Het gaat hier dan om zaken zoals faillissementsfraude, anti-witwaswetgeving en de Wet tarieven gezondheidszorg. Daarnaast draagt de FIOD-ECD bij tot de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en terrorisme door geldstromen van criminele en terroristische organisaties in kaart te brengen (Belastingdienst, 2007).

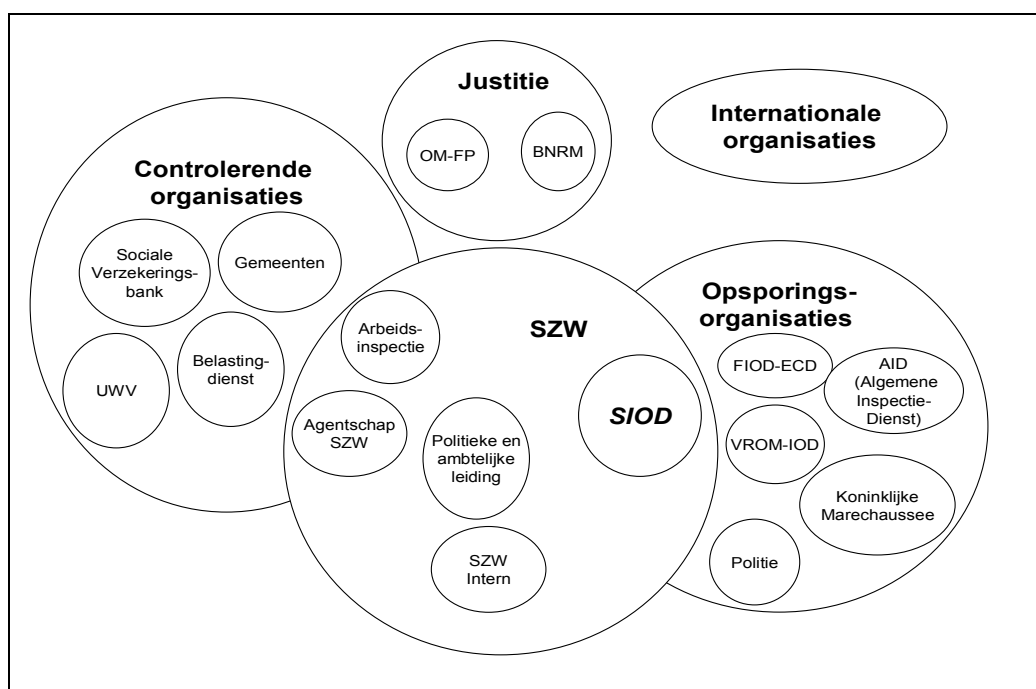
1.2.2 De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD)

De missie van SIOD luidt als volgt: “De SIOD is een handhavingsorganisatie die door opsporing van zware en/of sectoroverschrijdende strafbare feiten beoogt misbruik van sociale wetgeving en de voorzieningen die hieruit voortvloeien, tegen te gaan en aldus een bijdrage te leveren aan het behoud van het maatschappelijke draagvlak voor deze wetgeving en voorzieningen”.³¹

³⁰ Voor een overzicht van betrokken partners zie figuur 6.

³¹ www.siod.nl.

In 2006 is een partneroptiek ontwikkeld die aangeeft wanneer en hoe SIOD wil samenwerken met de verschillende partners. Dit kan gaan om het uitwisselen van informatie, maar ook om operationele samenwerking in een onderzoek. SIOD streeft hierbij naar 'goed partnerschap' met deze partners. Door kennis te delen ontstaat een beter beeld van de fraudeproblemen en wordt de opsporing professioneler (SIOD, 2007, p. 17). In volgend schema worden de verschillende partners weergegeven:



Bron: SIOD (2007)

Figuur 3.2 Partners SIOD Nederland

De SIOD ondersteunt het landelijk netwerk van Interventieteams (IT's) door middel van risico- en resultaatanalyse.

“Risicoanalyse richt zich op het benoemen van personen of bedrijven die een verhoogd risico op overtreding van wettelijke regelingen hebben. Op grond hiervan kan een gerichte, effectievere controle plaatsvinden. De analyse start met een intakegesprek met de opdrachtgever, waarbij afspraken worden gemaakt over de wijze van samenwerking en het te leveren product. Op basis van de doelstelling van de controleactiviteiten benoemt de analist risico-indicatoren. Vervolgens interpreteert de analist informatie uit verschillende bronnen en formuleert een advies over het al dan niet controleren van personen of bedrijven”.³²

“Bij resultaatanalyse worden resultaten uit controles als input gebruikt. De analist koppelt hierbij zoveel mogelijk informatie van partnerorganisaties in een database. Na een controle van een subject in het aangewezen gebied bekijkt de analist het resultaat op achterliggende structuren. Dit genereert informatie waarmee men een vervolgccontrole kan uitvoeren op deze nieuwe ontdekte subjecten. In de meest effectieve vorm wordt de risicoanalyse gevolgd door een resultaatanalyse. Door deze methodiek zijn er minder fysieke controles nodig, terwijl er toch een verbeterd resultaat is” (Ibidem).

1.2.3 Handhavingsprogramma 2007-2010

Het Handhavingsprogramma van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schetst de stand van zaken en beschrijft de voor de jaren 2007-2010 voorgenomen maatregelen.

Volgend accent zal worden gelegd in de strijd tegen het zwartwerk: “De komende jaren zal opnieuw worden geïnvesteerd in het bestrijden van zwartwerk en van illegale tewerkstelling van vreemdelingen. Ook aan het nog verder verbeteren van de samenwerking tussen de handhavende instanties wordt een aantal nieuwe impulsen gegeven” (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2006, p. 7).

Daarnaast vermeldt het Handhavingsprogramma volgende belangrijke punten (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2006, p. 7-8):

- de bestrijding van illegale tewerkstelling wordt geïntensiveerd en er wordt extra aandacht gegeven aan oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden;
- het gebruik van risicoanalyses en risicoprofielen bij de handhavende organisaties wordt naar een hoger niveau gebracht;
- het stimuleren van een vernieuwde aanpak door gemeenten gericht op re-integratie van bijstandsgerechtigden die worden betrapd;
- de gegevens van de zogenaamde eerstedagsmelding (EDM) worden optimaal benut om zwartwerk en illegale tewerkstelling beter aantoonbaar te maken;
- SIOD richt een informatieknooppunt in om externe informatie over SZW-fraude beter door te kunnen geleiden naar de samenwerkingspartners;³³
- er komen nieuwe vormen van nationale en internationale gegevensuitwisseling om uitkeringsfraude en illegale tewerkstelling tegen te gaan;

³³ ‘Dit informatieknooppunt vervult de rol van informatiemakelaar op het terrein van werk en inkomen waarbij alle signalen over regelovertreding binnen het SZW-domein, die de SIOD van externe partijen (bv. politie, ...) ontvangt, bij elkaar worden gebracht in één loket’. ‘Binnen het informatieknooppunt worden controle- en toezichtsinformatie vervolgens daar neergelegd waar het thuishoort’. ‘Een andere doelstelling van het informatieknooppunt is inzicht te genereren op het terrein van werk en inkomen. Dit betreft zowel strategische als operationele analyses, alsmede de managementinformatie die daaruit voortkomt. Met name de inzichten die worden verkregen door de strategische analyses worden verstrekt aan de beleidsdirecties van het ministerie en leveren input voor het handhavingsbeleid van SZW’ (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2006, p. 35-36).

- er komt een intensievere samenwerking tussen het Functioneel parket en SIOD om de afdoening van opgespoorde ernstige strafbare feiten te verbeteren.

1.2.4 Verruimde aandacht voor dataverzameling en analyse³⁴

Het onderzoek heeft betrekking op het inwinnen, beheren en uitwisselen van gegevens uit geautomatiseerde bestanden ten behoeve van het veiligheidsdomein (terrorismebestrijding, criminaliteitsbestrijding en crisisbeheersing). Er wordt vertrokken vanuit de vaststelling dat “iedereen informatie van cruciaal belang vindt voor het werk van inlichting- en opsporingsdiensten (waaronder FIOD-ECD en SIOD). Maar de belangrijkste grondstof daarvoor, gegevens of data, en de manier waarop die grondstof wordt verkregen, krijgen nauwelijks aandacht. Wat ontbreekt is systematische, strategische aandacht voor de basis van het inlichtingen- en opsporingswerk. Daardoor verloopt het informatieproces te weinig samenhangend, onvoldoende effectief en zonder doelmatigheidstoets. Dat heeft met een grote mate van waarschijnlijkheid tot gevolg dat op het veiligheidsterrein verbanden over het hoofd worden gezien en kansen worden gemist. Daardoor worden minder resultaten bereikt dan mogelijk zou zijn” (Adviescommissie Informatiestromen Veiligheid, 2007, p. 8).

De Adviescommissie Informatiestromen Veiligheid heeft onderzoek gedaan naar de systematiek van het inwinnen van gegevens uit externe databanken (publieke (Belastingdiensten, UWV, ...) en particuliere) door inlichtingen- en opsporingsdiensten. Zo een systematiek blijkt niet te bestaan. Er blijkt eerder een veelheid aan benaderingen te zijn, waarbij elke organisatie zijn eigen systematiek en werkwijze kent.

In het rapport trekt de adviescommissie enkele conclusies die eveneens van toepassing zouden kunnen zijn voor de Belgische situatie (Adviescommissie Informatiestromen Veiligheid, 2007, p. 10-12):

- Gegevens in externe gegevensbestanden hebben in de afgelopen decennia een steeds grotere betekenis voor het veiligheidsdomein gekregen. Desondanks krijgt het proces van inwinnen van gegevens uit die bestanden door inlichtingen- en opsporingsdiensten weinig tot geen bestuurlijke en politieke aandacht.
- Data zijn een essentieel onderdeel voor de ontwikkeling van ‘intelligence’. Binnen de opsporing staat de ontwikkeling van intelligence nog teveel in de kinderschoenen, zowel in Nederland als in andere landen.

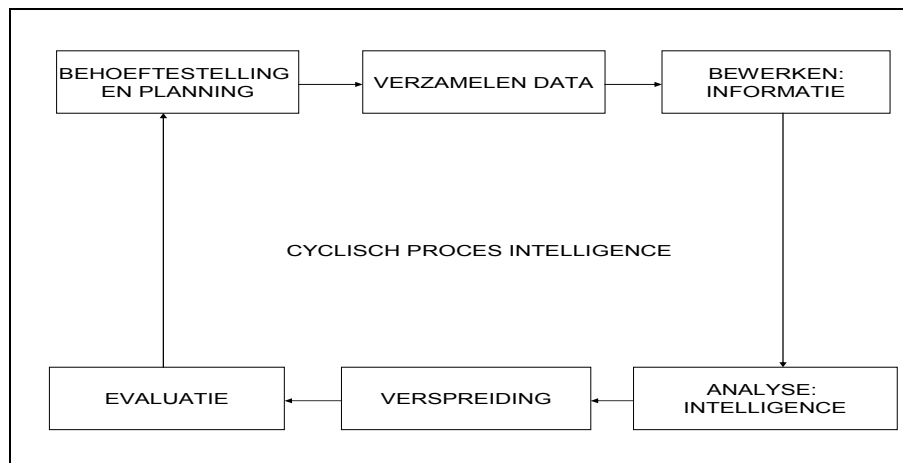
³⁴ Rapport ‘Data voor daadkracht. Gegevensbestanden voor veiligheid: observaties en analyse. Alles wat wij hier schrijven is met het oog op mogelijke elementen die een meerwaarde kunnen bieden bij de organisatie van OBSOE. Het rapport is niet gesitueerd en lijkt zich te richten op veiligheidsbeleid.

- Er is weinig bekend over het gebruik van geautomatiseerde gegevensbestanden voor het veiligheidsdomein in andere landen. Het delen van informatie tussen inlichtingen- en opsporingsdiensten blijkt wereldwijd een groot probleem te zijn. In de Verenigde Staten is de afgelopen jaren het concept van de ‘fusion centers’ ontwikkeld.
- Er is geen sprake van een eenduidige systematiek waarmee partijen in het veiligheidsdomein gegevens inwinnen uit externe databanken. Strategische aansturing en bestuurlijke aandacht daarvoor ontbreken.
- Politieke discussie over voor- en nadelen van toepassing van nieuwe technieken zoals datamining vindt ten onrechte niet plaats.
- Uitwisseling van gegevens binnen de politie en tussen inlichtingendiensten en politie is nog steeds een moeizaam proces.
- De partijen in het veiligheidsdomein hebben geen gemeenschappelijke visie op het belang van externe databanken voor de ontwikkeling van informatie en intelligence.
- De partijen in het veiligheidsdomein werken onvoldoende met elkaar samen bij het inwinnen, delen en analyseren van gegevens uit externe gegevensbanken en bij het zoeken naar toepassingsmogelijkheden van nieuwe technieken.
- Het risico dat een onbalans tussen privacy en veiligheid ontstaat wordt door de overheid onvoldoende onder ogen gezien.
- Nut en noodzaak van het fysiek binnenhalen van aantallen databanken ten behoeve van het veiligheidsdomein verdienen nader onderzoek.

Tegelijk biedt dit rapport op theoretisch vlak een meerwaarde voor het onderzoeksproject. Volgende punten zijn hierbij van belang:

Onder ‘intelligence’ verstaat de adviescommissie: “de combinatie van informatie met analyse en verbinding. Intelligence maakt onderdeel uit van een keten die begint met gegevens (data), welke in een context worden geplaatst en gecombineerd met andere gegevens. Daardoor ontstaat informatie. Vervolgens leidt deze informatie via analyse en onderzoek tot intelligence, de basis voor besluitvorming over te nemen acties (kennis). Intelligence is van cruciaal belang voor besluitvorming, planning, strategieontwikkeling en preventie” (Adviescommissie Informatiestromen Veiligheid, 2007, p. 20).

Hierbij wordt de volgende cyclische benadering van het ‘intelligence-proces’ voorzien:



Bron: Adviescommissie Informatiestromen Veiligheid (2007)

Figuur 3.3 Intelligence-proces

'Intelligence' is in deze opvatting geen keten met een begin en eind, maar een proces. In de eerste fase, 'behoeftestelling en planning', wordt bepaald waarom welke informatie nodig is en op welke wijze die kan worden verkregen. In de volgende fase worden de noodzakelijke gegevens (data) verzameld. Daarna worden de verschillende gegevens bewerkt en gecombineerd tot informatie. Deze informatie wordt geanalyseerd. Dit analyseproces leidt tot 'intelligence'. Het resultaat wordt vervolgens voorgelegd aan de leiding die beslist over het vervolg en over eventuele verdere verspreiding van de intelligence. De laatste stap in dit proces is de evaluatie. Dan wordt de vraag bekeken of de verkregen 'intelligence' voldoet aan de eisen uit de behoeftestelling en waar verbeteringen in het proces kunnen worden aangebracht (Adviescommissie Informatiestromen Veiligheid, 2007, p. 24).

Deze sequentie lijkt voorbeeldig voor de datamining en data matching die binnen de diverse inspectiediensten in België plaatsgrijpt: 'behoeftestelling en planning', 'dataverzameling', 'analyses', 'verspreiding van intelligence' zijn onderscheiden stappen. Het is de primaire dataverzameling en analyse dat wij voor België voor ogen hebben. Het observatorium ondergrondse economie is daarbij slechts een secundaire rol weggelegd.

1.2.5 Systematiek in het analyseren van het handhavingsbeleid: de 'Tafel van Elf'

Zoals wij elders stellen dat de analyse van de omvang en de verschijningsvorm van fraude zich dient te situeren in een driehoek belastingmoraliteit - belastingdruk - en pakkans en handhavingbeleid, is een zorgvuldige doorlichting van het laatste eveneens van belang. In Nederland is er sinds 1994 in het Ministerie van Justitie een Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving operationeel. Het is een "kennisinstituut voor naleving en handhaving" dat voor diverse

instanties die met beleid en handhaving geconfronteerd worden, instrumenten aanreiken om dit te verbeteren. Eén daarvan is de 'Tafel van Elf'.³⁵

De 'Tafel van elf' is een opsomming van factoren die van belang zijn voor de naleving van regels. Sterke en zwakke kanten van de handhaving en naleving ervan kunnen met behulp van de 'Tafel van elf' in kaart worden gebracht. De 'Tafel van elf' is opgebouwd uit elf dimensies die met elkaar bepalend zijn voor de mate van naleving van wetgeving. De elf dimensies zijn geformuleerd met het oog op een zo groot mogelijke bruikbaarheid voor de praktijk van de beleidsontwikkeling en de rechtshandhaving (Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, 2006, p. 7).

De 'Tafel van elf' is een hulpmiddel om de naleving van regels, wetgeving in het bijzonder, te kunnen bepalen en verbeteren en wel op verschillende manieren (Ibidem, p. 7):

- Met behulp van de 'Tafel van elf' kan de mate van naleving van toekomstige wetgeving beter en meer gefundeerd worden geschat dan 'uit de losse pols'. Hiervoor zijn schattingstechnieken ontwikkeld die een sterke relatie hebben met de 'Tafel van elf'.
- Met behulp van de 'Tafel van elf' kunnen de handhavinginspanningen van een handhavinginstantie systematisch worden geanalyseerd. Ook kan men daarmee de mogelijke effecten op de naleving inschatten.
- Met een op de 'Tafel van elf' gebaseerde checklist kan bij het ontwerpen van beleid en wetgeving de kwaliteit daarvan nog worden vergroot.
- De 'Tafel van elf' kan worden gebruikt bij de inrichting en evaluatie van de handhaving.

De 'Tafel van elf' bevat elf dimensies voor naleving van wetgeving, ondergebracht in twee groepen: dimensies van spontane naleving en handhavingdimensies.

³⁵ www.justitie.nl.

Tabel 3.2 De Tafel van Elf

Dimensies	Definiëring
<i>A) De dimensies voor spontane naleving</i>	
1. Kennis van regels	De bekendheid met en duidelijk van wet- en regelgeving bij de doelgroep
2. Kosten/baten	De (im)materiële voor- en nadelen die uit overtreden of naleven van de regel(s) volgen, uitgedrukt in tijd, geld en moeite
3. Mate van acceptatie	De mate waarin het beleid en de regelgeving acceptabel worden gevonden door de doelgroep
4. Normgetrouwheid doelgroep	De mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid
5. Maatschappelijke controle	De door de doelgroep ingeschatte kans op positieve of negatieve sanctionering van hun gedrag door anderen dan de overheid
<i>B) De handhaving-dimensies</i>	
6. Meldingskans	De door de doelgroep ingeschatte kans dat een overtreding die is geconstateerd door anderen dan de overheid wordt gemeld aan de overheid
7. Controlekans	De door de doelgroep ingeschatte kans dat men door de overheid gecontroleerd wordt op het begaan van een overtreding
8. Detectiekans	De door de doelgroep ingeschatte kans op constatering van de overtreding indien door de overheid gecontroleerd wordt
9. Selectiviteit	De (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven, personen, handelingen of gebieden
10. Sanctiekans	De door de doelgroep ingeschatte kans op een sanctie indien na controle een overtreding is geconstateerd
11. Sanctie-ernst	De hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging

Bron: samenvatting van de 'Tafel van Elf'

Elementen die ook voor het beleid in België meer en meer relevant worden geacht, als objectieve pakkans, impact op de samenleving, vinden hier expliciet hun plaats in.

1.3 Denemarken

Uit de Deense praktijk i.v.m. de strijd tegen de ondergrondse economie vallen twee elementen op: het belang in het meten van de fraude, en het gebruik van informatie- en sensibiliseringscampagnes. Het meten van de fraude gebeurt sinds 1980 reeds op basis van surveys bij de bevolking tussen 18 en 74 jaar (Pedersen, 2008). Deze surveys werden ondermeer uitgevoerd door het onderzoeksbureau 'Rockwool Foundation'.³⁶

³⁶ Voor meer informatie zie het SUBLEC-project van de POD Wetenschapsbeleid: http://socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws_publicaties/conferences/250208.htm

In de strijd tegen het zwartwerk voert Denemarken sinds de zomer van 2004 een opmerkelijke informatie- en sensibiliseringscampagne (Pedersen, 2008). Deze campagne focust op het concept 'Fair Play' waarbij duidelijk wordt gemaakt dat zwartwerk niet alleen zorgt voor een vermindering van de publieke inkomsten maar dat er tevens onfaire concurrentie ontstaat met andere ondernemingen en een onfair verschil ontstaat met burgers die wel belastingen betalen. Een specifieke doelgroep van deze campagne zijn jongeren waarbij zowel in 2005 en 2007 een aantal tv-spots en advertenties in kranten deze jongeren informeerden over hoe billijk het is om belastingen te betalen en over de risico's van zwartwerk.³⁷ Specifieke campagnes naar jongeren, of campagnes die bewustwording wensen te verhogen en het gedrag te beïnvloeden zijn 'good practices' die ook binnen een 'informatie en analysecentrum ondergrondse economie' in België aan de orde kunnen zijn.

Bij het opstarten van de campagne 'Fair Play' in de zomer van 2004 werd een duidelijke link gelegd met sport om zo jongeren beter te bereiken. Zo wordt op de affiche een professionele Deense voetbalscheidsrechter in de kleren van een bouwvakker weergegeven of wordt een professionele Deense handbalspeelster weergegeven als een opdienster in de horeca. Onderaan elke affiche staat een hand die een gele kaart toont als teken dat zwartwerk de fair play overtreedt.

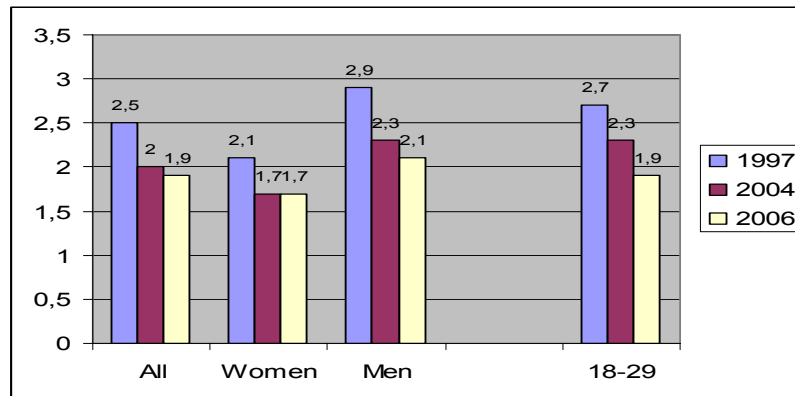
Anno september 2007 is de campagne voornamelijk gericht op de negatieve gevolgen van zwartwerk. Een ludieke campagne legt de link tussen zwartwerk en de keuze van materialen met een lagere kwaliteit. Daarnaast toont men ook aan dat men bij zwartwerk geen garantie heeft op de materialen en de geleverde prestaties waardoor men nergens terecht kan met eventuele klachten.

De gevoerde campagnes willen niet onmiddellijk een moraliserende sfeer creëren maar in de eerste plaats duidelijk maken wat er gebeurt indien iedereen aan zwartwerk doet, niemand belastingen betaalt en waarom men belastingen gaat betalen.³⁸

Er werd ook nagegaan wat het effect op het gedrag van de bevolking is van deze 'Fair Play'-campagne. Pedersen (2008) concludeert uit onderstaande figuur dat zich een stijgend bewustzijn van de bevolking voordoet over de negatieve gevolgen van zwartwerk (belastingontduiking): er valt een grotere afkeuring te noteren bij de bevolking voor belastingontduiking. Deze trend die reeds voor 2004 werd geobserveerd, zet zich bij de bevraging van 2006 verder.

³⁷ Meer informatie is terug te vinden op <http://www.skm.dk>.

³⁸ Voornamelijk de campagne van 2005 was hierop gericht met als titel: "Tænk hvis alle arbejdede sort ..." (wat gebeurt er wanneer iedereen aan zwartwerk doet ...). Verwezen kan worden naar volgend spotje: <http://www.skm.dk/presse/kampagner/fairplay/4888.html>.



Gemiddelde op een schaal van 1 (volledige afkeuring) tot 10 (volledige goedkeuring)

Bron: Pedersen (2008)

Figuur 3.4 Gedrag Deense bevolking: op vraag 'in welke mate keur je belastingontduiking goed of af indien de mogelijkheid zich aanbiedt?'

1.4 Frankrijk

In de strijd tegen het zwartwerk en de illegale arbeid werd via het 'décret n° 97-213 du 11 mars 1997 relatif à la coordination de lutte contre le travail illégal' overgegaan tot de oprichting van een 'comité interministériel pour la lutte contre le travail illégal', voorgezeten door de Eerste Minister, een 'commission nationale de lutte contre le travail illégal' ondergebracht door de Eerste Minister bij de Minister van Werk en een 'délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal' (DILTI).

Op operationeel niveau werd de strijd tegen het zwartwerk en de illegale arbeid dus gecoördineerd via 'DILTI' (délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal).³⁹ DILTI is een coördinerend en operationeel orgaan die gemachtigd is om politieke beslissingen, bepaald door de leden van 'la commission national de lutte contre le travail illégal', te implementeren en een ex-post evaluatie te maken van deze politieke beslissingen.

Uit het jaarverslag van DILTI (2007) kan volgende omschrijving en missie gehaald worden:

"DILTI regroupe une vingtaine de chargés de mission mis à disposition par sept ministères (justice, travail, agriculture, transports, intérieur, défense, finances) et par deux établissements publics (ACOSS et MSA). La DILTI assure le secrétariat de la commission nationale contre le travail illégal. Elle coordonne l'action des administrations et organismes compétents. Elle communiqué aux préfets les orientations de la commission nationale; elle porte à

³⁹ Voor de wettelijke bepalingen verwijzen we naar het volgende decreet: Décret n° 97-213 du 11 mars 1997 relatif à la coordination de lutte contre le travail illégal.

la connaissance des procureurs de la République toute information susceptible de donner lieu à l'ouverture d'une procédure judiciaire" (DILTI, 2007, p. 5).

"Les cinq missions de la DILTI:

- *La DILTI anime le dispositif interministériel national et départemental;*
- *La DILTI réalise des études et analyse la verbalisation;*
- *La DILTI apporte un appui juridique aux agents de contrôle et aux magistrates;*
- *La DILTI accompagne les actions de prévention;*
- *La DILTI développe des initiatives de coopération internationale".*⁴⁰

Het komt ons voor dat de Belgische SIOD een groot aantal kenmerken vertoont met het indertijd opgerichte Franse DILTI.⁴¹

De decreetbepalingen betreffende de oprichting van een 'comité interministériel pour la lutte contre le travail illégal', een 'commission nationale de lutte contre le travail illégal' en DILTI worden echter opgeheven door een nieuw decreet van 18 april 2008 ingesteld bij de Minister van Budget.⁴² Om de strijd aan te gaan tegen zowel de sociale als de fiscale fraude gaat het decreet over tot de oprichting van onder meer een 'délégation nationale à la lutte contre la fraude' (DNLF) en een 'comité national de lutte contre la fraude'.

Het 'délégation nationale à la lutte contre la fraude', is door de Eerste Minister ondergebracht bij de Minister van Budget. De 'délégation' voorziet in haar missie dat zij zal waken over de efficiëntie en de coördinatie tijdens de uitgevoerde controles betrekking hebbende op de strijd tegen de fraude. Daarnaast zal zij meer inzicht proberen krijgen over fraudefenomenen, de samenwerking tussen administraties verhogen betreffende informatieuitwisseling,⁴³ preventie- en communicatie-initiatieven ontwikkelen, buitenlandse samenwerking verhogen en beleidsvoorstellen formuleren.

Het 'comité national de lutte contre la fraude', wordt voorgezeten door de Eerste Minister en wordt belast met de oriëntatie van het overheidsbeleid inzake de strijd

⁴⁰ www.travail-solidarite.gouv.fr.

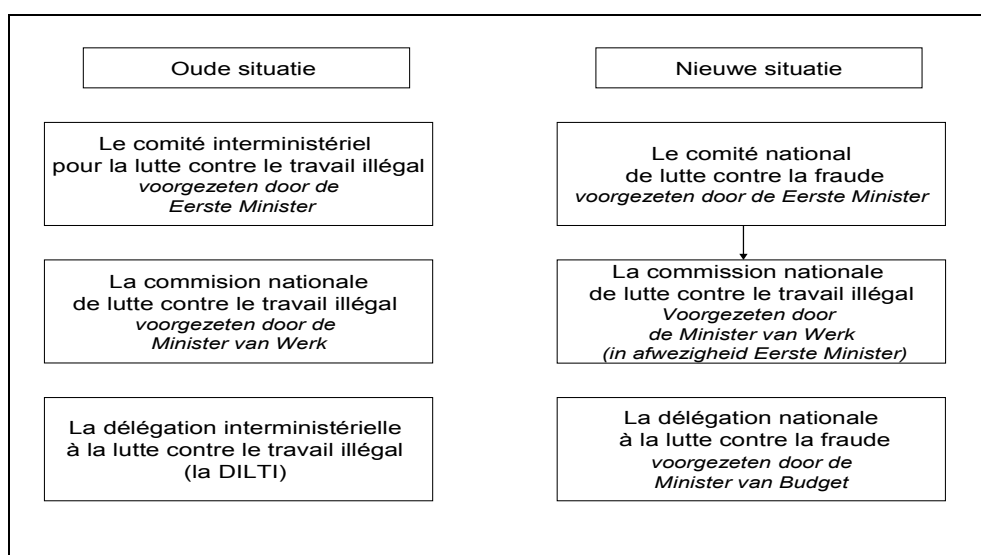
⁴¹ Zie art. 316 van de Programmawet van 27 december 2006.

⁴² Décret n° 2008-371 du 18 avril relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude. Artikel 12 van dit decreet voorziet deze opheffing.

⁴³ In het licht hiervan is reeds een conventie gesloten tussen fiscale en sociale instellingen met als doelstelling "organiser et faciliter les échanges de données à caractère personnel et à accroître l'efficacité de la lutte contre la fraude entre les administrations fiscales, et les administrations chargées de l'application de la législation sociale et du travail et de organismes de protection sociale" (Convention Nationale conclue entre la direction générale des impôts, la direction de la sécurité sociale et les organismes nationaux de protection sociale, 2008, p. 1).

tegen de fraude.⁴⁴ Wanneer dit comité samenkomt om vragen te onderzoeken betreffende de strijd tegen de illegale arbeid, dan wordt dit comité 'commission nationale de lutte contre le travail illégal' genoemd en wordt voorgezeten, in geval van afwezigheid van de Eerste Minister, door de Minister van Werk.

Volgend schema geeft zowel de oude situatie weer waarin de strijd enkel nog gericht was op zwartwerk en illegale arbeid (décret n° 97-213 du 11 mars 1997 relatif à la coordination de lutte contre le travail illégal) en de nieuwe situatie waarin de strijd gericht wordt op zowel de sociale als de fiscale fraude (décret n° 2008-371 du 18 avril relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude).



Bron: DILTI (2007) en op basis van décret n° 2008-371

Figuur 3.5 De strijd tegen sociale en fiscale fraude in Frankrijk

Opmerkelijk in deze institutionele verschuiving is het groeiend belang van een integrale benadering van sociale (bijdrage- en uitkerings-)fraude en fiscale fraude, de behoefte aan samenwerking tussen de betrokken ministeries en de sociale zekerheidsinstellingen, en het aanzienlijk politieke belang dat gehecht wordt aan deze fraudebestrijding, en het belang van informatieverzameling en uitwisseling.

⁴⁴ De andere aanwezigen binnen dit 'comité' zullen de Ministers van begroting, werk, sociale zekerheid, volksgezondheid, justitie, defensie, binnenlandse zaken, landbouw en migratie zijn. Afhankelijk van de agenda kunnen nog andere Ministers uit de regering uitgenodigd worden tot deelname. Daarnaast zullen verscheidene voorzitters uit de sociale zekerheidsinstellingen, de instellingen bevoegd voor het beheer van de werkloosheidsverzekering, ... zetelen. Ook de werknemers- en werkgeversorganisaties kunnen gehoord worden door het comité.

1.5 Malta⁴⁵

In Malta verloopt de strijd tegen de fiscale en sociale fraude via diverse instellingen:

- *Tax Compliance Unit (TCU)*: controle directe belastingen;
- *Departement BTW*: controle BTW;
- *Benefit Fraud and Investigation Department*: controle sociale uitkeringen;
- *Employment and Training Corporation (ETC)*: controle sociale bijdragen;
- *Politie*.

De 'Tax Compliance Unit' (TCU) werd in 2001 opgericht met als doel informatie te verzamelen en te analyseren om te controleren of elke burger wel zijn of haar deel van de belastingen betaalt, en dit aan de hand van een databank. Momenteel beschikt de TCU over een eigen 'kennisdatabank' die zo up-to-date mogelijk wordt gehouden. Deze organisatie moet als afschrikmiddel dienen tegen belastingontduikers.

De 'Employment and Training Corporation (ETC)' voert onderzoek naar mogelijk sociale bijdragefraude. De onderzoeksbevoegdheden worden vaak gehanteerd in samenwerking met de andere stakeholders in de strijd tegen de sociale en fiscale fraude. Inbreuken kunnen door de burger worden gemeld via de telefoon, per brief of per email.

Door de uitgevoerde onderzoeken van de 'Benefit Fraud and Investigation Departement' werd in 2006 voor 3,6 miljoen euro aan uitkeringen teruggevorderd.

1.6 Roemenië⁴⁶

De instituten verantwoordelijk voor dataverzameling over belastingontduiking en fraude zijn het 'National Agency for Fiscal Administration' (NAFA) en de 'Economic Guard'.

Daarnaast werden in Roemenië de laatste jaren enkele bewustmakingscampagnes ontwikkeld. Zo heeft de Britse Ambassade een campagne gelanceerd in openbare plaatsen om mensen te waarschuwen over het gevaar van illegale arbeidsmigratie naar het Verenigd Koninkrijk. NAFA voert een gelijklopende campagne in alle openbare plaatsen, die mensen waarschuwt over de gevaren van corruptie, steekpenningen, belastingontduiking onder de slagzin: "Better Pay in Cash than with Time in Prison". De campagne maakt gebruik van verschillende vormen van 'slang' en straattaal om zo de attractiviteit en visibiliteit van de campagne bij

⁴⁵ Gebaseerd op presentatie D. Agius gepresenteerd op HIVA-EZA-FOD Sociale Zekerheid colloquium van 20-22 juni 2007: Undeclared Work, Tax Evasion and Avoidance.

⁴⁶ Gebaseerd op presentatie C. Ghinararu en C. Mocanu gepresenteerd op HIVA-EZA-FOD Sociale Zekerheid colloquium van 20-22 juni 2007: Undeclared Work, Tax Evasion and Avoidance.

jongeren te vergroten. Eén campagne van NAFA is specifiek gericht op voetbalclubs, een sector die een hoge neiging tot belastingontduiking vertoonde.

1.7 Spanje⁴⁷

‘Oficina Nacional de Investigación’ (Nationaal Fraude Onderzoekscentrum) is een fiscale eenheid die het onderzoek en de preventie van fraude moet versterken. Haar opdrachten zijn om:

- gespecialiseerde technieken in te zetten bij de detectie en de planning van acties tegen fenomenen van zware fraude;
- preventieve en repressieve plannen te ontwerpen voor elke specifieke vorm van fraudedetectie.

De data worden verzameld door het ‘Departamento de Informática Tributaria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria’ (Department of Tributary Information Technology of the Tax Administration’s Agency). Deze instelling heeft onder meer volgende verplichtingen:

- verzamelen en verwerken van data over de belastingplichtigen, komende van de publieke en private sectoren;
- de zorgvuldige behandeling, langs de lijnen van andere departementen heen, van informatie nodig voor die diensten om zo de verschillende activiteiten van het agentschap te kunnen plannen, bestuderen, controleren en opsporen.

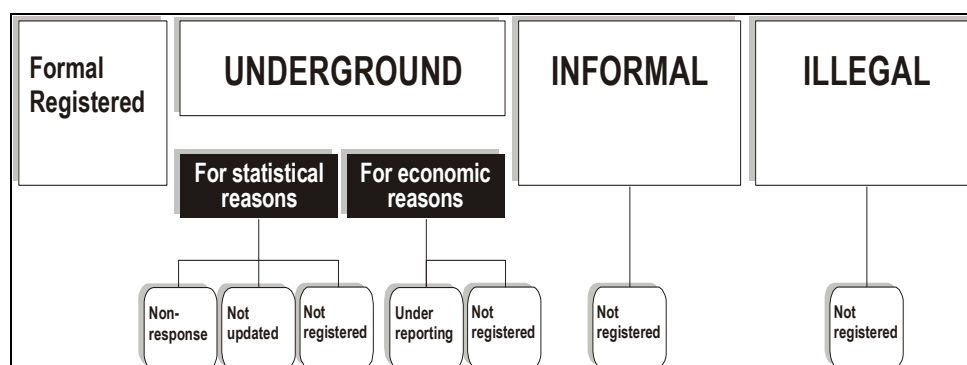
1.8 Italië⁴⁸

Jaarlijks wordt een officiële raming van de ondergrondse economie door het ISTAT (Istituto Nazionale di Statistici) gepubliceerd. De gehanteerde definities zijn overgenomen van de meest recente internationale standaard voor macro-economische statistieken ‘the 1993 System of National Accounts’ waarbij een overzicht wordt gegeven van de ‘niet geobserveerde’ economie.

Er dient te worden opgemerkt dat ISTAT deze indeling hergroepeert in volgend schema:

⁴⁷ Gebaseerd op presentatie J.P. Rodriguez gepresenteerd op HIVA-EZA-FOD Sociale Zekerheid colloquium van 20-22 juni 2007: Undeclared Work, Tax Evasion and Avoidance.

⁴⁸ Gedeeltelijk gebaseerd op presentatie L. Castellucci (Fighting the Shadow Economy in Italy: dilemmas and policies effectiveness) gepresenteerd op HIVA-EZA-FOD Sociale Zekerheid colloquium van 20-22 juni 2007: Undeclared Work, Tax Evasion and Avoidance.



Bron: OESO (2002)

Figuur 3.6 ISTAT analytisch kader voor de niet-geobserveerde economie

De ondergrondse economie vertegenwoordigt de legale productie die niet direct geobserveerd wordt omwille van economische en statistische redenen. Het gedeelte van de ondergrondse economie dat zich voordoet omwille van economische redenen is het resultaat van niet aangegeven arbeid of onderrapportering van legale productie. Het gedeelte van de ondergrondse economie dat zich voordoet omwille van statistische redenen is hoofdzakelijk te wijten aan het niet terugvinden van productieactiviteiten door bijvoorbeeld nalatigheid bij het invullen van administratieve formulieren of het niet invullen van statistische vragenlijsten (UNECE, 2003, p. 3).

Binnen het opgestelde kader kunnen drie vormen van statistische problemen optreden: niet geregistreerde eenheden, non-respons en onderrapportering.

- *Niet geregistreerde eenheden*, kan zowel een statistisch of economisch probleem zijn. Het eerste is te wijten aan de moeilijkheden om een exhaustief register aan eenheden te definiëren en te herzien via bedrijvenquêtes en gezinsquêtes. Het laatste is te wijten aan de weloverwogen keuze van economische entiteiten om registratieverplichtingen te vermijden, en als gevolg, de additionele kosten van toegevoegde waardebelastingen, sociale zekerheidsbijdragen, ... niet aan te geven.
- *Non-respons* is hoofdzakelijk een statistisch probleem veroorzaakt door ondernemingen en huishoudens die vragenlijsten niet beantwoorden omwille van de benodigde tijd deze in te vullen of omdat ze bezorgd zijn dat de aangeleverde informatie gebruikt zal worden voor administratieve bedoelingen.
- *Onderrapportering* kan de vorm aannemen van het overdrijven in gemaakte kosten of ingehouden inkomsten. Dit zal zich voornamelijk voordoen omwille van belastingdoelstellingen waarbij men uiteindelijk een valse aangifte doet aan de fiscale autoriteiten.

De gevolgde procedure om de economische en statistische ondergrondse economie te meten aan de hand van een minimum en een maximum is in hoofdzaak de volgende (Castellucci, 2007):

Twee stappen voor het minimum:

- correctie microdata van de ondernemingen via de resultaten van consistentiecontroles (belastingen, tussentijdse kosten, zwart huren van vastgoed);
- toegevoegde waarde geproduceerd door het gebruik van niet reguliere werknemers.

Door beide componenten samen te nemen, wordt de minimumschatting aan zwart BBP verkregen. Door een derde stap toe te voegen, verkrijgt men het maximum aan zwart BBP:

- het afwegen van het aanbod en de vraag naar goederen en diensten (men kan namelijk inkomen verbergen maar niet de consumptie).

De gehanteerde data komen voornamelijk uit:

- vanuit huishoudensperspectief: Volkstelling en Arbeidskrachtentelling;
- vanuit ondernemingsperspectief: tellingen gedaan in de landbouw, industrie, diensten en daarnaast data vanuit de belastingaangiften.

Daarnaast is er via de wet nr. 448/98 van 1998 de creatie van het 'Comitato per l'emersione del lavoro non regolare' (National Committee for Surfacing of Irregular Work). Het 'Comitato' tracht via het creëren van een institutioneel netwerk tussen de centrale overheid en de regionale autoriteiten kennis in te winnen over de kwantitatieve en kwalitatieve karakteristieken van de ondergrondse economie. Op basis van deze informatie formuleert zij dan vervolgens beleidsaanbevelingen. Ook tracht zij werknemers en werkgevers aan te zetten tot het regulier aangeven van belastingaangiften. Ten slotte probeert zij werknemers te verplaatsen van het 'zwartcircuit' naar een reguliere tewerkstelling (Bàculo & Gaudino, 2008).⁴⁹

Volgende 'stakeholders' zijn betrokken bij de organisatie van dit orgaan:

- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, CNEL (National Council for Economics and Labour);
- Agenzia delle Entrate (Tax Authority);
- Istituto Nazionale Previdenza Sociale, INPS (National Social Security Institute);
- Arbeidsinspectie;
- ISTAT.

⁴⁹ Zie ook Pacolet J. (2006), Dimensions et caractéristiques de l'économie souterraine en Europe, in Ministero del lavoro e Della Previdenza Sociale, avec pour la Belgique le Service public fédéral Emploi, Travail, et Concertation Sociale e.a., *Projet Européen 'Apprentissage réciproque et divulgation. Le réseau Européen contre le travail non déclaré', Rapport final: synthèse des résultats du projet et première version des 'Lignes directrices stratégiques pour lutter contre le travail non déclaré'*, Rome.

1.9 Zweden⁵⁰

Zweden heeft in 2000 een informatiecampagne ontwikkeld die specifiek op jongeren was gericht. Door het verspreiden van informatie op scholen en media trachtte men jongeren in te lichten over de risico's van niet-participatie aan de sociale zekerheid. Uit onderzoek bleek achteraf dat er een duidelijke wijziging van houding waar te nemen was. De informatiecampagne was het resultaat van een samenwerking tussen de belastinginstanties en de 'Economic Crime Authority' (Ekobrottsmyndigheten). Deze campagne heeft model gestaan voor de nadien gehanteerde informatie- en sensibiliseringscampagnes in Denemarken.

1.10 Ierland

Recentelijk is in Ierland de 'Hidden Economy Working Group' opgericht. Deze werkgroep komt uit een akkoord tussen de sociale partners getiteld 'Towards 2016'.⁵¹ In essentie gaat het hier om een adviserende en controlerende werkgroep, waarbij de hoofddoelstelling erin bestaat efficiënte manieren in de strijd tegen de ondergrondse economie te vinden. De organisatie en opvolging zijn in handen van een tripartite bestaande uit de overheid en de sociale partners.

1.11 Besluit

Vanuit het bovenstaand partieel overzicht van een aantal lidstaten komen enkele 'good practices' naar voor die inspirerend kunnen zijn in de organisatie van een Belgisch observatorium. Zo valt in Frankrijk de (nog eens in 2008 versterkte) organisatie op van de operationele en politieke coördinatie van de strijd tegen de fraude onder de hoge politieke verantwoordelijkheid van de Eerste Minister. Voor Nederland kan verwezen worden naar de versterkte aandacht voor coördinatie, de noodzaak aan data-analyse (en de creatie van 'intelligence'), ook vanuit 'veiligheidsbeleid' en de noodzaak om het handhavingsbeleid permanent bij te sturen (Tafel van Elf). Goed gerichte campagnes zijn dan weer terug te vinden in Denemarken, Zweden en Roemenië. Opmerkelijk is dat in een aantal lidstaten de gevoerde campagnes voornamelijk gefocust worden op jongeren. De organisatie van ISTAT is zonder enige twijfel een modelvoorbeeld bij het streven naar een schatting van de omvang van zwartwerk. Een goed afgebakende omschrijving van de ondergrondse economie en een volgehouden procedure van dataverzameling zijn van cruciaal belang voor de organisatie van een Belgisch observatorium. Ook het bestaan van zowel nationale als regionale/lokale structuur van coördinatie

⁵⁰ Gebaseerd op presentatie G. Guibourg & B. Segendorff gepresenteerd op HIVA-EZA-FOD Sociale Zekerheid colloquium van 20-22 juni 2007: Undeclared Work, Tax Evasion and Avoidance.

⁵¹ http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/RTF%20files/Towards%202016PartnershipAgreement.rtf

van de strijd tegen de fraude vallen op (Italië, Frankrijk). Het moge ten slotte een troost zijn dat in geen enkel land een eenvoudige of transparante, en zelfs niet duurzame structuur bestaat, maar dat een veelvoudig netwerk van verantwoordelijke instanties moet gelijkgestemd raken, een systeem dat permanent ook wordt gewijzigd op zoek naar de optimale structuur.

2. Andere 'good practice': Zwitserland

Op 1 januari 2008 zijn in Zwitserland een wet en een ordonnantie betreffende de strijd tegen het zwartwerk van kracht verklaard.⁵² Deze wet en ordonnantie verschaffen een aantal verbeteringen die de strijd tegen het zwartwerk efficiënter zouden moeten laten verlopen. Het gaat voornamelijk om:

- het voeren van administratieve vereenvoudiging;
- het instellen van een controleorgaan binnen de kantons;
- het verspreiden van inspectieresultaten tussen de verschillende instellingen;
- het verzwaren van de sancties.

Het doel van de wet wordt als volgt omschreven:⁵³

“La présente loi vise à lutter contre le travail au noir. Elle institue des simplifications administratives ainsi que des mécanismes de contrôle et de répressions”.

In de Zwitserse wet is een sectie rond samenwerking voorzien. Hierin wordt onder meer het volgende gesteld:

“Art. 11 Collaboration des organes de contrôle avec d'autres autorités ou organisations

1. *Les autorités cantonales ou fédérales compétentes en matière d'inspection du travail, de marché du travail et d'assurance-chômage, d'emploi, de police, d'asile, de police des étrangers et d'état-civil ainsi qu'en matière fiscale collaborent activement avec les organes de contrôle cantonaux; il en va de même des autorités cantonales ou fédérales et des organisations privées chargées de l'application de la législation relative aux assurances sociales.*
2. *Ces autorités et organisations informent l'organe de contrôle cantonal lorsqu'elles relèvent des indices de travail au noir dans le cadre de leurs activités courantes”.*

Ook op het vlak van gevoerde sensibiliseringscampagnes is Zwitserland voorbeeldig. Zo ging de invoering van de wet en de ordonnantie betreffende de strijd tegen het zwartwerk gepaard met zo een campagne. Deze informatiecampagne laat toe om de burger te sensibiliseren rond het probleem van zwartwerk. Het doel

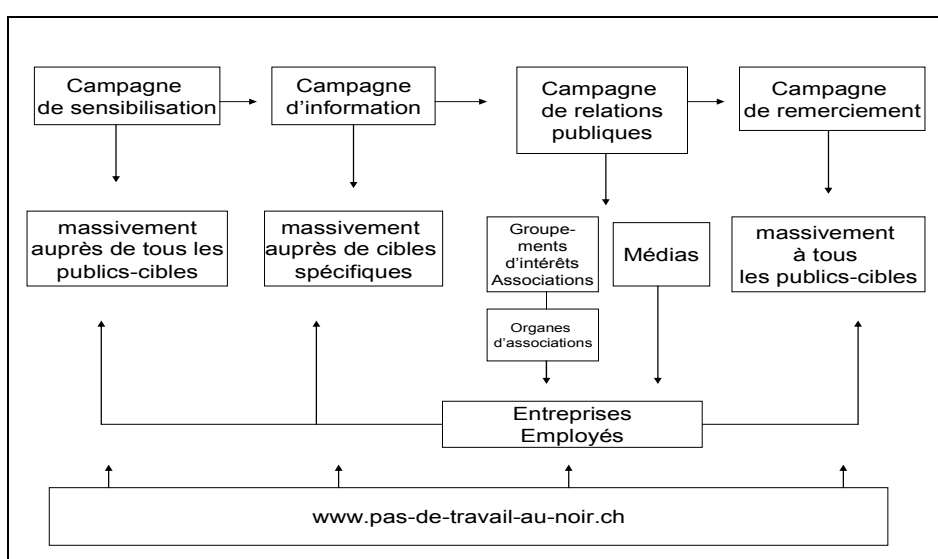
⁵² 'Loi fédérale du 17 juin 2005 concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir' en 'Ordonnance du 6 septembre 2006 concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir'.

⁵³ Art. 1, Loi fédérale du 17 juin 2005 concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir.

van deze campagne is een bewustwording teweeg te brengen en aan te tonen dat er een negatieve spiraal van gevolgen op sociaal en financieel gebied bestaat. De campagne had daarnaast de ambitie de noodzakelijke kennis over te brengen bij zowel werkgevers als bij werknemers over de juiste toepassing van de van kracht zijnde wetgeving.

Om dit te realiseren wordt gebruik gemaakt van o.m. affiches en daarnaast is een volledige website gewijd aan de strijd tegen het zwartwerk.⁵⁴

Deze campagne kan als volgt worden weergegeven:



Bron: SECO (2007).

Figuur 3.7 Organisatie van de campagne

Daarnaast wordt een volledige website gewijd aan informatie over de bestrijding tegen het zwartwerk. Deze website heeft twee objectieven, namelijk vooreerst informeren over het nieuwe juridische kader en ten tweede de aandacht trekken van de burger over de verschillende problemen verbonden aan zwartwerk.

De website is onderverdeeld in volgende rubrieken:

- ‘*Thème*’: waar een overzicht wordt gegeven over de nieuwe wetgeving, de gevoerde campagnes en wetenschappelijke publicaties.
- ‘*Travailleurs*’: informatie over vragen zoals: wat is zwartwerk?, welke zijn de risico’s verbonden aan dit fenomeen?, welke zijn de voordelen om arbeid aan te geven?, enz.
- ‘*Employeurs*’: rubriek waar een overzicht wordt gegeven van de sancties, een checklist wordt weergegeven waar werkgevers kunnen controleren of ze in orde zijn, informatie over de wetgeving en hoe ze kan nageleefd worden.

⁵⁴ <http://www.pas-de-travail-au-noir.ch>.

- ‘Partenaires’: voornamelijk een link naar de betrokken partners, waaronder de sociale partners.
- ‘Cantons’: aangeven van ‘best practices’ uit de verschillende kantons, nuttige informatie voor de verschillende kantons en de adressen van deze kantons.
- ‘Outils’: informatie voor particulieren, kantons, werkgever en werknemers.
- ‘A télécharger/boutique’: overzicht van campagnes en promotiemateriaal.
- ‘Merci!’: lijst met ondernemingen en particulieren die onderschrijven geen zwartwerk te vragen of aan te bieden.
- ‘Nouveautés/médias’: recente publicaties in de pers.

Voor het op te richten Belgisch observatorium kunnen wij hier als voorbeeldig omschrijven de aandacht voor de coördinatie tussen federale en cantonale competenties, het belang gehecht aan informeren en sensibiliseren van de burger en het gebruik hiertoe van multimedia als affiches, website.

3. Het beleid in de strijd tegen de ondergrondse economie vanuit de Europese Commissie

Verschillende Mededelingen inzake zwartwerk en fiscale fraude zijn het voorbije decennia gepubliceerd door de Europese Commissie. Ondanks het feit dat deze onderzoeksopdracht tot doel heeft een ruimer inzicht te krijgen in de ondergrondse economie dan alleen maar zwartwerk en ondanks de door ons geformuleerde opmerkingen inzake definiëring van de EC van het begrip zwartwerk, kan men niet ontkennen dat de geformuleerde beleidsaanbevelingen inzake zwartwerk grotendeels van toepassing zijn op de ondergrondse economie en kunnen dienen bij de inhoudelijke bepalingen van de opdrachten van een op te richten observatorium ondergrondse economie.

3.1 De focus op de strijd tegen zwartwerk ter bevordering van de Europese werkgelegenheid

In het streven naar een hoog niveau van werkgelegenheid, is er het besef dat zwartwerk negatieve gevolgen teweegbrengt op de reguliere arbeidsmarkt. Bij de strijd tegen het zwartwerk voert Europa sinds een decennium een beleid dat lidstaten moet aanzetten tot het nemen van noodzakelijke maatregelen.⁵⁵ Bepaalde aanbevelingen sluiten nadrukkelijk aan bij de doelstellingen van een Belgisch observatorium.

De Europese Commissie brengt voor het eerst het begrip ‘zwartwerk’ ter sprake in haar ‘Mededeling van de Commissie betreffende het zwartwerk’ (COM (98) 219). De Mededeling zal de richting aangeven bij het opstellen van volgende publicaties

⁵⁵ ‘Informeel arbeid’ transformeren in formele jobs is het doel van dit beleid.

inzake zwartwerk en is bijna een decennium na publicatie nog altijd even actueel als toen.

In het kader van de EWS (Europese Werkgelegenheidsstrategie), wordt in het 'Besluit van de Raad van 22 juli 2003 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten' (2003/578/EG) een richtsnoer betreffende het zwartwerk gedefinieerd. Werkgelegenheidsrichtsnoer nr. 9 'Omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid' stelt dat "om zwartwerk uit te bannen, moeten de lidstaten brede acties en maatregelen ontwikkelen en uitvoeren, bestaande uit een combinatie van vereenvoudiging van het ondernemingsklimaat, afschaffing van belemmeringen en verschaffing van de nodige prikkels in de belasting- en uitkeringsstelsels, een betere wetshandhaving en de toepassing van sancties. Zij moeten de nodige inspanningen op nationaal en EU-niveau leveren om de *omvang van het probleem* en de op nationaal niveau bereikte vooruitgang te meten". Tevens wordt in de overwegingen van dit Besluit gesteld dat "de *verbetering van de statistische kennis van de omvang van zwartwerk* in de lidstaten en in de Europese Unie dient te worden bevorderd".

In navolging van werkgelegenheidsrichtsnoer nr. 9, volgt een 'Resolutie van de Raad over het omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid' (2003/C260/1). Volgende elementen zijn in het kader van dit project belangrijk:

" ...

2.5. *verscherpen van de controle, eventueel met de actieve steun van de sociale partners, en opleggen van passende sancties, in het bijzonder ten aanzien van degenen die illegale arbeid organiseren of daarvan profiteren, en tegelijkertijd zorgen voor een goede bescherming van de slachtoffers van zwartwerk door middel van samenwerking tussen de betrokken autoriteiten (onder meer belastingdiensten, arbeidsinspecties, politie) overeenkomstig de nationale praktijk;*

2.7. *vergroten van de maatschappelijke bewustwording, teneinde de doeltreffendheid van dit maatregelenpakket te verhogen, door het publiek te informeren over de negatieve effecten van zwartwerk op de sociale zekerheid en over de consequenties ervan voor solidariteit en billijkheid;*

2.8. *een beter zicht krijgen op de omvang van zwartwerk, door de omvang van de informele economie en van zwartwerk op nationaal niveau te ramen op basis van de gegevens waarover de instellingen voor sociale zekerheid, de belastingdiensten, de ministeries of de nationale bureaus voor de statistiek beschikken;*

2.9. *voor zover nodig, een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van metingen van de omvang van zwartwerk op EU-niveau om de vooruitgang te kunnen meten die is geboekt bij het verwezenlijken van de beoogde omzetting van zwartwerk in regulier werk;*

2.10. streven naar samenwerking tussen de nationale bureaus voor de statistiek op het gebied van de methodologie, en bevorderen van de uitwisseling van deskundigheid en kennis inzake deze materie;

...

3.3. Verzoekt de sociale partners het aanmelden van economische activiteit en werkgelegenheid te bevorderen en zwartwerk te bestrijden door bewustmakingscampagnes en andere maatregelen, zoals in voorkomend geval, collectieve arbeidsovereenkomsten, volgens de nationale traditie en praktijk en op een wijze die onder meer bijdraagt aan de vereenvoudiging van de regelgeving, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen".

Vervolgens wordt in een Mededeling aan de Europese Voorjaarsraad 'Samen werken aan werkgelegenheid en groei – Een nieuwe start voor de Lissabon-strategie' van 2 februari 2005 enkel het volgende vermeld over de bijdrage die zwartwerk kan leveren als maatregel ten bate van groei & werkgelegenheid: "De lidstaten moeten ervoor zorgen dat hun eigen regelgevingstelsels beter worden afgestemd op de behoeften van de EU-markt. Het is van cruciaal belang om, waar nodig, de rol van de nationale regeringen bij het bewerkstelligen van de gewenste marktomstandigheden te verbeteren (bijvoorbeeld meer gebruik van on-linediensten, e-overheid, bestrijding van corruptie en fraude)".

In de 'Beschikking van de Raad van 12 juli 2005 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten' (2005/600/EG) wordt geen expliciet werkgelegenheidsrichtsnoer betreffende het zwartwerk meer opgenomen. Enkel in richtsnoer 21 staat vermeld "met gepaste aandacht voor de rol van de sociale partners, flexibiliteit gecombineerd met werkzekerheid bevorderen en segmentering van de arbeidsmarkt verminderen, door ondermeer zwartwerk aan te pakken".

Wanneer begin van de jaren 2000 de strijd tegen de fraude onder Europese impuls prominent aanwezig was in de nationale actieplannen voor werkgelegenheid, dreigde de verwaterde Europese aandacht nadien, ook gelijkaardig effect te hebben op het nationaal beleid.

Hieraan kwam echter opnieuw een kentering door recente publicaties vanuit Europa. In het Groenboek 'De modernisering van het arbeidsrecht met het oog op de uitdagingen van de 21ste eeuw' (COM (2006) 708) is een hoofdstuk voorbehouden betreffende 'aspecten in verband met de handhaving en zwartwerk'. Men wijst hierbij op het feit dat zwartwerk "een verontrustend en hardnekkig probleem is op de huidige arbeidsmarkten, dat dikwijls met grensoverschrijdend verkeer van arbeidskrachten verband houdt". Hierbij ziet men een cruciale rol weggelegd voor de Ministeries van Arbeid en hun diensten die onder meer "doeltreffende en afschrikkende sancties ter bestrijding van zwartwerk en verkapte arbeid in loondienst" zouden moeten instellen. Tevens wordt geopperd dat op nationaal

niveau de diverse handhavinginstanties van de overheid, zoals arbeidsinspecties, sociale verzekeringsinstellingen en belastingdiensten effectiever dienen samen te werken.

Eind 2007 wenste de Europese Commissie de strijd tegen zwartwerk een nieuwe impuls te geven met de 'Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's - Intensievere bestrijding van zwartwerk' (COM (2007) 628) van 24 oktober 2007. De conclusie dat "er geen overtuigende tekenen zijn die erop wijzen dat zwartwerk de afgelopen jaren in aanzienlijke mate is afgenomen" moet ervoor zorgen dat lidstaten een intensievere strijd tegen het zwartwerk gaan voeren. Hierbij stelt de Commissie "dat het de hoogste tijd is dat de lidstaten bij de bestrijding van zwartwerk harder gaan optreden". Volgende elementen uit deze Mededeling van de Commissie zijn relevant voor het observatorium ondergrondse economie dat wij voor België beogen:

"Daar zwartwerk niet waarneembaar is of wordt geregistreerd en het in de nationale wetgevingen op verschillende wijze gedefinieerd kan zijn, is het moeilijk om betrouwbare schattingen van de omvang ervan in de lidstaten te verkrijgen. Toch is een schatting van de omvang en de kenmerken van zwartwerk onontbeerlijk om de juiste beleidsmaatregelen te kunnen nemen".

"Zwartwerk kan op zowel directe als indirecte wijze worden gemeten. De indirecte methoden berusten op de vergelijking van macro-economische grootheden (zoals de nationale rekeningen, stroomverbruik, geldtransacties). Bij indirecte (in het bijzonder monetaire) methoden wordt vaak het percentage zwartwerk overschat en de resultaten zeggen weinig over de sociaaleconomische kenmerken ervan. Directe methoden daarentegen zijn gebaseerd op statistische enquêtes en bieden een grotere mate aan vergelijkbaarheid en gedetailleerde gegevens, maar hierbij wordt vaak de omvang van zwartwerk ondergerapporteerd. Om een goed inzicht te krijgen in de omvang van zwartwerk en de oorzaken ervan, moeten beide methoden derhalve worden gecombineerd. Bovendien bestaat er een schat aan administratieve gegevens, die niet systematisch wordt benut en die zou kunnen worden gebruikt om de bevindingen aan de hand van directe en indirecte analyses (zoals statistische gegevens betreffende inspecties) aan te vullen".

"Beleidslessen:

- het publiek moet nog beter bewust worden gemaakt van de aan zwartwerk verbonden risico's, met name voor zover het sancties betreft; voor de sociale partners is hier een sleutelrol weggelegd;*
- het is belangrijk dat de burgers duidelijk wordt gemaakt dat de volledige betaling van belastingen positieve gevolgen heeft en de socialezekerheidsbijdragen een vorm van verzekering zijn".*

Deze accenten zijn ook terug te vinden in de synthese van speciale rapporten voor het EEO-European Employment Observatorium⁵⁶ en het recente overzicht van de strijd tegen zwartwerk in de lidstaten van de EU door Pacolet (2008c) ter voorbereiding van deze Mededeling.

Ter voorbereiding van de Mededeling had de Commissie in het tweede kwartaal van 2007 in de Eurobarometerenquête nr. 284 een module over het zwartwerk in de EU-27 toegevoegd. Hierbij werd voornamelijk gefocust op omvang, profiel en redenen van zwartwerk, en hoopte men finaal ook een betere micro-economische raming te bekomen. Dat laatste dient evenwel met de nodige omzichtigheid benaderd te worden (zie presentaties kick-off seminarie SUBLEC-project).⁵⁷

3.2 De Europese Commissie en het verband tussen zwartwerk, sociale fraude en fiscale fraude

Zoals reeds omschreven bestrijkt ook de fiscale fraude een omvangrijk domein.⁵⁸ Daarom zal in volgende voornamelijk gefocust worden op de fiscale fraude die een rechtstreeks verband heeft met inbreuken op de sociale fraude en het zwartwerk.⁵⁹ Dit betekent echter niet dat andere fiscale inbreuken minder relevant zouden zijn bij het meten van de omvang van de ondergrondse economie, en de strijd tegen belastingontduiking.

Vooreerst wordt in de 'Mededeling van de Commissie betreffende het zwartwerk' (COM (98) 219) erop gewezen dat "de hoogte van de belastingen en de sociale premies van invloed is op de omvang van zwartwerk. Een zware belastingdruk betekent zowel voor de werknemers als voor de werkgever een stimulans zich in de informele economie te begeven". Daarnaast is één van de voorgestelde beleidsmaatregelen in de strijd tegen het zwartwerk "het verminderen van de belastingen op arbeid". In het overzicht van ingevoerde maatregelen door de verschillende lidstaten betreffende het zwartwerk zijn door de meeste lidstaten fiscale maatregelen genomen. Zo wordt vermeld dat "de meeste lidstaten wijzigingen hebben aangebracht in de belastingwetgeving wat betreft de hoogte van de inkomstenbelasting en de aftrekmogelijkheden".

Bij de opgestelde werkgelegenheidsrichtsnoer nr. 9 betreffende 'het omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid' in het 'Besluit van de Raad van 22 juli 2003 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten'

⁵⁶ Het Belgische rapport hierover is te vinden onder J. Pacolet (2007), <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reports/BelgiumUDW2007.pdf>.

⁵⁷ http://socialsecurity.fgov.be/nl/nieuws_publicaties/conferences/250208.htm.

⁵⁸ Supra hoofdstuk 1.

⁵⁹ Het gaat hier binnen de Belgische wetgeving om inbreuken op het wetboek inkomstenbelastingen en het wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde.

(2003/578/EG) wordt gewezen op de noodzaak tot "afschaffing van belemmeringen en verschaffing van de nodige prikkels in de belasting- en uitkeringsstelsels".

In de 'Resolutie van de Raad over het omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid' (2003/C260/1) wordt volgende preventieve maatregel voorgesteld:

" ...

2.4. ...

- *het belasting- en uitkeringsstelsel en de wisselwerking daartussen nader bezien en, waar nodig hervormen, teneinde hoge marginale effectieve belastingtarieven te verlagen en eventueel laagbetaalde werknemers minder te belasten.*"

De recente 'Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's - Intensievere bestrijding van zwartwerk' (COM (2007) 628) benadrukt de invloed van belastingen op het fenomeen van zwartwerk. Hierbij wordt ten eerste gesteld dat "de definitie van zwartwerk een verband legt tussen zwartwerk en belasting- en socialezekerheidsfraude". In het deel 'Financiële prikkels om te gaan zwartwerken' schrijft de Commissie dat "de beschikbare gegevens bevestigen dat de hoogte, de structuur en de toepassing van verschillende soorten belasting (met name de loonbelasting en de sociale zekerheidspremies) worden gezien als redenen die in belangrijke mate bevorderlijk zijn voor zwartwerken. Ook andere factoren spelen echter een rol, zoals bijvoorbeeld het vertrouwen in de fiscale en socialezekerheidsstelsels".

"Enkele beleidslessen:

- ...
- *er moet onder meer op de volgende punten worden gelet: (i) de belasting op overuren, (ii) naleving van het minimumloon of door middel van CAO's vastgestelde lonen en de mogelijke rol ervan als referentiewaarde voor uitbetalingen onder 'envelope wages', (iii) de wanverhouding wat betreft de belastingen tussen werknemers en zelfstandigen, en (iv) belastingverlaging voor banen met een geringe productiviteit".*

Tevens wordt in de Mededeling de link gelegd met indirecte belastingen: "aangezien zwartwerk kan samengaan met de ontduiking van indirecte belastingen, hebben sommige lidstaten gebruik gemaakt van de door Richtlijn 1999/85/EG geboden mogelijkheid, namelijk om op bepaalde arbeidsintensieve diensten een verlaagd BTW-tarief toe te passen" (COM (2007) 628).

De conclusie in de Mededeling benadrukt nogmaals de invloed van het belastingsregime op zwartwerk: "zwartwerk blijkt een in financieel opzicht aantrekkelijke optie, in het bijzonder in combinatie met BTW-fraude en de mogelijkheden om op grotere schaal op EU-niveau actief te zijn. Ondanks enige vorderingen (zoals ten aanzien van de loonbelasting voor laagbetaalden) moet - rekening houdend met

de omstandigheden in de afzonderlijke lidstaten - meer worden gedaan om de loonbelasting nog verder te verlagen, door de kwaliteit van de overheidsfinanciën te verbeteren, met name de efficiëntie van systemen voor overheidsuitgaven en belastingen, door de indirecte loonkost omlaag te brengen en door de belastingsdruk te verschuiven naar andere bronnen van inkomsten. Ook zouden de ingewikkelde aspecten van de belasting- en uitkeringsstelsels moeten worden vereenvoudigd; deze stelsels kunnen prikkels voor zwartwerk bieden, met name voor zelfstandigen en kleine bedrijven" (COM (2007) 628).

3.3 Europese aandacht voor een geïntensifieerde en gecoördineerde strijd tegen diverse andere vormen van fiscale fraude

Naast het feit dat binnen de verschillende Mededelingen van de Commissie over zwartwerk, de nadruk wordt gelegd op de organisatie van het belastingsregime en de combinatie met BTW-fraude, kan gewezen worden op enkele Mededelingen van de Commissie die specifiek handelen over de strijd tegen de fiscale fraude.

In de 'Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Strategie ter verbetering van de werking van het BTW-stelsel in het kader van de interne markt' (COM (2000) 348) wordt gesteld dat "het duidelijk is dat het BTW-stelsel gemoderniseerd, vereenvoudigd en versterkt moet worden en dat het op een meer uniforme wijze moet worden toegepast, teneinde het up-to-date te maken en ervoor te zorgen dat het een grotere bijdrage levert aan legale handelstransacties op de interne markt, terwijl het tegelijkertijd een extra toename van gevallen van fraude tegengaat. Het is dan ook duidelijk dat het aspect 'modernisering en vereenvoudiging' onlosmakelijk is verbonden met het aspect 'administratieve samenwerking en fraudebestrijding' en dat een parallelle actie geboden is".

Het beleid hiervoor nodig, zal voornamelijk gericht zijn op BTW-fraude, en meer in het bijzonder de BTW-carrouselfraude. In de 'Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité - Balans en bijstelling van de prioriteiten van de BTW-strategie' (COM (2003) 614) wordt een hoofdstuk gewijd aan de 'bestrijding van de fraude'. Hierbij wordt gesteld dat: "er geen betrouwbare cijfers over de carrouselfraude in de Europese Unie beschikbaar zijn, maar het geen twijfel lijdt dat het om aanzienlijke bedragen gaat".

Daarnaast heeft de 'Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de noodzaak om een gecoördineerde strategie te ontwikkelen ter verbetering van de bestrijding van belastingfraude' (COM (2006), 254) tot doel een reeks van realistische en pragmatische maatregelen voor te stellen die op korte termijn kunnen worden gerealiseerd ter bestrijding van belastingfraude. Hierbij wordt benadrukt dat het functioneren van de belastingstelsels een nationale bevoegdheid is maar het wel de taak van de

Commissie is "om de samenwerking tussen de lidstaten te stimuleren en te vergemakkelijken om aldus de goede werking van de interne markt en de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap te garanderen". Binnen de Commissie is men er zich van bewust dat belastingfraude de goede werking van de interne markt belemmert door het feit dat de concurrentieverhoudingen tussen belastingbetalers worden verstoord.

De Mededeling stelt dat fraudebestrijding noodzakelijk is op het vlak van BTW, accijnzen en directe belastingen. Hierbij kan BTW-fraude verschillende vormen aannemen, gaande van de grijze economie tot de binnenlandse fraude (foute aangiften, onterechte aftrek). Tevens wordt in de Mededeling verwezen naar carousel-fraude. Daarnaast wordt beklemtoond dat "BTW-fraude de financiële belangen van de Gemeenschap schaadt waarnaar wordt verwezen in artikel 280 van het EG-verdrag".⁶⁰

De Commissie benadrukt in dezelfde Mededeling de noodzaak tot samenwerken door te stellen dat "multilaterale controles bovendien de regel moeten worden, gelet op de communautaire dimensie van het handelsverkeer. Belastingfraude is immers vaak verbonden met georganiseerde misdaadstructuren die vertakkingen hebben op verschillende criminaliteitsgebieden. De opbrengsten van fiscale misdrijven (zoals BTW-fraude of sigarettensmokkel) worden zeer vaak geïnvesteerd in andere criminele activiteiten. *Het is derhalve zaak een algemene en multidisciplinaire aanpak voor fraudebestrijding vast te stellen*".

Ten slotte kan gewezen worden op de 'Mededeling van de Commissie aan de Raad over enkele basiselementen voor de ontwikkeling van een BTW-fraudebestrijdingsstrategie in de EU' (COM (2007) 758). Hierin wordt bekendgemaakt dat in aansluiting op de Ecofin-conclusie van 28 november 2006, de Commissie met de lidstaten een nieuwe deskundigengroep heeft opgericht, de zogenaamde ATFS (Anti Tax Fraud Strategy)-deskundigengroep, om de door de Raad genoemde prioriteitsgebieden nader in te vullen. Daarnaast stelt de Commissie onder meer volgende conclusies:

"De belastingdiensten kunnen niet tijdig over de nodige gegevens beschikken om efficiënt op te treden tegen BTW-fraude en met name carousel-fraude. De nauwkeurigheid van de gegevens die thans bij de bedrijven worden verzameld, en het gebruik ervan door de belastingdiensten moeten grondig worden geanalyseerd".

"Fraudemechanismen die misbruik maken van de voordelen van de interne markt, kunnen niet goed worden bestreden met een in hoofdzaak nationale aanpak. Als het beheer van het

⁶⁰ De verstoringen als gevolg van de BTW-fraude doen afbreuk aan het algehele evenwicht van het stelsel van eigen middelen, dat 'billijk en transparant' moet zijn en zo de goede werking van de Gemeenschap moet garanderen.

BTW-stelsel door de nationale autoriteiten een echte communautaire insteek krijgt, zal dit tot een betere bescherming van de inkomsten van alle lidstaten leiden”.

Ook op het vlak van kapitaalinkomstenbelasting en de ontduiking daarvan heeft de Europese Commissie belangrijke initiatieven genomen. De Europese Spaarrichtlijn en ook de volgehouden strijd tegen de belastingparadijzen (in overleg met het OESO-beleid terzake) vormen belangrijke referentiepunten voor een beter belastingsbeleid in de lidstaten. Afspraken om fraude te voorkomen worden genomen, en tevens zorgt de Europese Spaarrichtlijn ervoor dat in alle lidstaten belastingtarieven worden ingevoerd die een betere belasting naar draagkracht impliceren.

3.4 Conclusies

Zowel voor de strijd tegen het zwartwerk, als voor de strijd tegen sociale en fiscale fraude in ruime betekenis, kunnen een aantal elementen van de Europese richtsnoeren inspirerend zijn voor een ‘observatorium ondergrondse economie’.

Wij denken o.m. aan:

- De nodige inspanningen op nationaal niveau leveren om de omvang van zwartwerk en de vooruitgang te meten. Hierbij is het de bedoeling de statistische kennis van de omvang van zwartwerk te bevorderen en daarnaast ook een zicht te krijgen op de efficiëntie van de uitgevoerde inspectieonderzoeken. De omvang van het zwartwerk kan onder meer geraamd worden op basis van de gegevens waarover de instellingen voor sociale zekerheid, de belastingdiensten, de ministeries of de nationale bureaus voor de statistiek beschikken. Door een meer accurate schatting van de omvang van het zwartwerk en een inzicht te krijgen op de kenmerken hiervan, zal het mogelijk zijn om meer gerichte beleidsmaatregelen te nemen.
- Een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van metingen van de omvang van zwartwerk op EU-niveau waarbij gestreefd moet worden naar een samenwerking tussen de nationale bureaus voor de statistiek op het gebied van de methodologie.
- Het stimuleren van de samenwerking op nationaal niveau van de diverse handhavinginstanties van de overheid, zoals arbeidsinspecties, sociale verzekeringsinstellingen en belastingdiensten zodat zowel operationeel als beleidsmatig vorderingen kunnen worden gemaakt op het vlak van de strijd tegen het zwartwerk.
- Het vergroten van de maatschappelijke bewustwording ‘rising awareness’ door het publiek te informeren over de negatieve effecten van zwartwerk op de sociale zekerheid en over de consequenties ervan voor solidariteit en billijkheid. Hierbij kunnen onder meer de sociale partners een belangrijke ondersteunende rol spelen.

- Het formuleren van voorstellen waardoor zowel de kans op sociale fraude, inbreuken op het arbeidsrecht, de kans op directe belastingfraude en BTW-fraude gerelateerd aan zwartwerk, in bepaalde mate gaat afnemen en verbeterde samenwerking tussen alle betrokken instanties wordt verzekerd.

Hoofdstuk 4

De betrokken stakeholders in de strijd tegen de ondergrondse economie in België

In de strijd tegen de sociale en fiscale fraude zijn er verschillende stakeholders betrokken. Dit is ook in België zo. In dit hoofdstuk zullen deze instanties in beeld worden gebracht waarbij een overzicht zal gegeven worden van de aan hun toevertrouwde taken. Het vormen evenveel aanknopingspunten voor de definitie en uitbouw van een observatorium ondergrondse economie.

1. De sociale inspectiediensten

Volgens het IAO-Verdrag 81 van 11 juli 1947 dient elke lidstaat een systeem van arbeidsinspectie te handhaven. Voornaamste opdracht hierbij is 'het verzekeren van de naleving van de wettelijke bepalingen in verband met de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsbescherming'.⁶¹ Daarnaast dient men informatie en advies te verstrekken aan werkgevers en werknemers welke de meest effectieve middelen zijn ter naleving van de sociale wetgeving.

Het georganiseerde toezicht is in België ruimer dan dat wordt opgelegd door het IAO-Verdrag 81. Het omvat immers zowat het gehele arbeids- en sociale zekerheidsrecht waarbij met uitzondering van de Arbeidsovereenkomstenwet, de meeste arbeidsrechtelijke wetten één of meerdere bepalingen bevatten die het toezicht op de naleving van de betreffende wet toevertrouwen aan sociale inspecteurs (Buelens, 2007, p. 74).

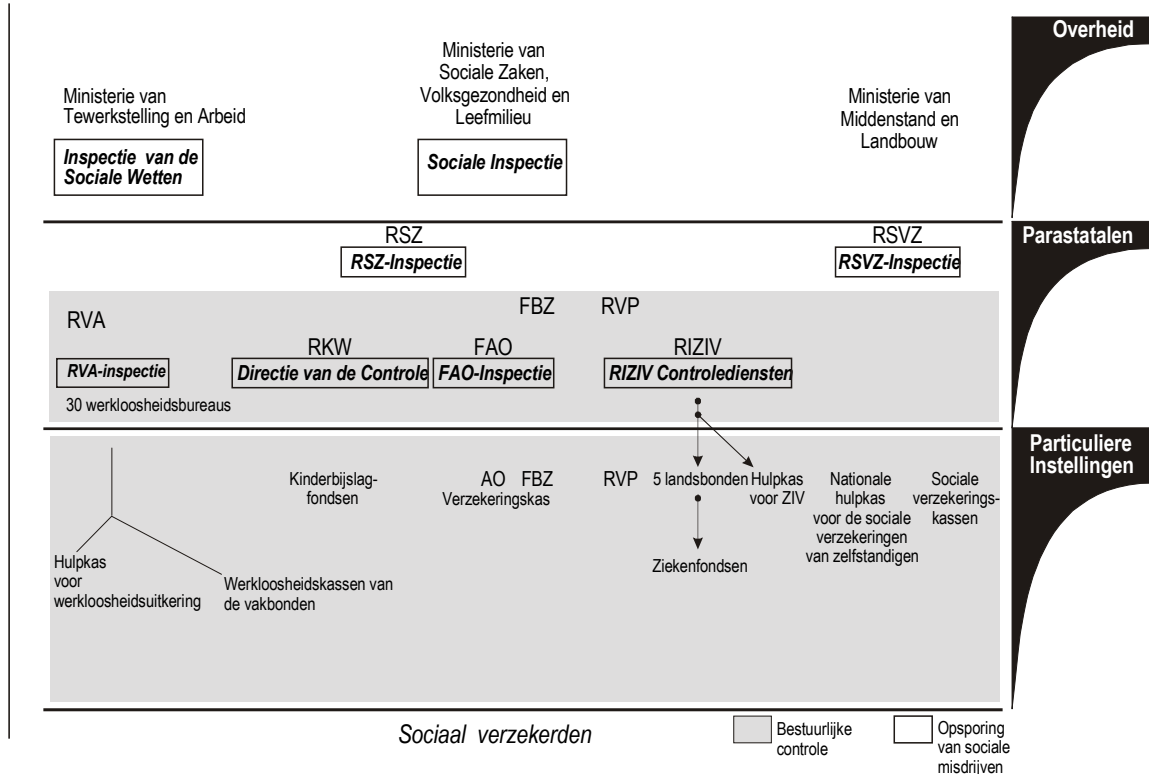
In de strijd tegen de sociale fraude zijn verschillende federale sociale inspectiediensten bevoegd. In onderstaand schema worden deze weergegeven, waarbij dient opgemerkt te worden dat ook de regionale sociale inspectiediensten bevoegd zijn voor de controle op inbreuken op de sociale wetgeving.⁶² De strijd tegen de

⁶¹ IAO-verdrag 81: 'Convention concerning Labour Inspection in Industry and Commerce', 11 juli 1947, art. 3.

⁶² Het betreffen de regionale sociale inspectiediensten van de Vlaamse Gemeenschap, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap die bevoegd zijn voor de controle op de tewerkstelling van buitenlandse werknemers volgens de wet van 30 april 1999 en het uitvoerend KB van 9 juni 1999.

sociale fraude wordt echter niet enkel op individuele basis gevoerd maar er worden ook structurele samenwerkingen tussen deze sociale inspectiediensten gevormd. Zo doet zich onder meer een samenwerking voor binnen de opgerichte Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), arrondissementscellen en via samenwerkingsprotocollen 'mensenhandel' en 'vervoer'.⁶³

Bestuurlijke controle op de sociale wetgeving en opsporing van sociale misdrijven



Bron: Pacolet J. & Marchal A. (2001)

Figuur 4.1 De sociale inspectiediensten gesitueerd in de sociale zekerheid

Zoals reeds voorgaandelijk werd opgemerkt kan het begrip 'sociale fraude' ingedeeld worden in bijdrage- en uitkeringsfraude met daarnaast inbreuken op de sociale wetgeving zonder evenwel een inbreuk te plegen op één van beide fenomenen.

Zo gebeurt de controle op uitkeringsfraude voornamelijk via specifieke inspectiediensten zoals de RVA voor de werkloosheidsfraude, het RIZIV voor fraude met

⁶³ Het protocol van 31 mei 2001 betreffende de samenwerking inzake de bestrijding van de mensenhandel gesloten tussen de SI en TSW teneinde gezamenlijke controles op eigen initiatief te organiseren op de naleving van de sociale wetgeving die een verhoogd risico inhouden op mensenhandel (prostitutiesector, land- en tuinbouw, exotische restaurants, confectieateliers, lompenbedrijven en schoonmaakbedrijven); het actieplan van 20 november 2001 betreffende de samenwerking tussen de verschillende controlediensten met het oog op de coördinatie van de controles van het personen- en goederenvervoer over de weg. De sociale inspectiediensten hierbij betrokken zijn SI, TSW en de RSZ-inspectie.

ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, de RKW voor de kinderbijslag⁶⁴, de RVP voor pensioensuitkeringen, het FAO voor de uitkeringen betreffend arbeidsongevallen en de RJV voor uitkeringen betreffende jaarlijkse vakantie.

De vier federale sociale inspectiediensten die het nauwst betrokken zijn/worden in de strijd tegen de sociale fraude en het zwartwerk zijn afkomstig uit verschillende ministeries en parastatalen.⁶⁵ Het gaat in het bijzonder om:

- Toezicht op de Sociale Wetten (TSW) van de Federale Overheidsdienst van Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg;
- de Sociale Inspectie (SI) van de Federale Overheidsdienst van Sociale Zekerheid;
- de controledienst van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA);
- de controledienst van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ).

1.1 De Sociale Inspectie (SI)

De Sociale Inspectie ressorteert onder de FOD Sociale Zekerheid en heeft als hoofdtaak het controleren van de naleving van de wetgeving betreffende de sociale zekerheid van werknemers. De Sociale Inspectie omvat een Hoofdbestuur, een dienst 'Logistieke ondersteuning' en een afdeling 'Controle der werkgevers' georganiseerd in 8 regio's (buitendiensten).⁶⁶ Verschillende gespecialiseerde onderzoekscellen zijn binnen elke regio ingesteld. Het gaat hier om de cellen 'Grote ondernemingen', 'Mensenhandel', 'Grensoverschrijdende tewerkstelling', 'Transport', 'Algemeen', 'Coördinatie' (SI, Jaarverslag 2004, p. 14).

De opdrachten uitgeoefend door SI kunnen zowel van repressieve als van inlichtende aard zijn. Zo hebben de sociaal inspecteurs het recht om waarschuwingen te geven en om de overtreder een termijn op te leggen binnen dewelke hij zich in regel moet stellen, of processen-verbaal op te stellen. De voorlichtingsopdrachten hebben betrekking op de toepassing van de sociale wetgeving en dit bij werkgevers, werknemers en uitkeringsgerechtigden (SI, Jaarverslag 2004, p. 4).

Daar de hoofdtaak erin bestaat controle uit te oefenen op de naleving van de wetgeving inzake de sociale zekerheid van werknemers, zal de SI voornamelijk focussen op volgende materies: de RSZ-wetgeving (inschrijving bij de instelling belast met de inning van de sociale zekerheidsbijdragen en de aangifte van de onderworpen lonen bij deze instelling), de jaarlijkse vakantie, de kinderbijslag, de

⁶⁴ Zo wordt de strijd aangebonden door de RKW tegen bedrijven die gezinnen ten onrechte aan kinderbijslag geholpen hebben. Hierbij heeft men 76 bedrijven en 476 gezinnen in het vizier waarbij het totale bedrag aan uitkeringen zou oplopen tot 1,28 miljoen euro (De Standaard, 3 april 2008).

⁶⁵ Deze betrokkenheid blijkt onder meer door hun aanwezigheid in SIOD.

⁶⁶ De organisatie werd vastgesteld door het Ministerieel Besluit van 28 maart 2003 houdende maatregelen van organisatie en werking van de Sociale Inspectie (BS 14 juli 2003).

arbeidsongevallen, de ziekte- en invaliditeitsverzekering, het bijhouden van de sociale documenten, het toezicht op de reglementering inzake bekendmaking van de uurroosters van de deeltijdse werknemers en het toezicht op de naleving van de reglementering betreffende de illegale tewerkstelling van de buitenlandse werknemers.

De strijd tegen de sociale fraude en het zwartwerk kan beschouwd worden als één van de voornaamste taken van de SI. De focus van de controleopdrachten richt zich dan ook op veel voorkomende fenomenen inzake sociale fraude en zwartwerk. Hierbij zal de SI zich, naast haar 'gewone onderzoeken', in het bijzonder richten op de strijd tegen de mensenhandel, koppelbazen, inbreuken 30bis en malafide praktijken van buitenlandse ondernemingen.

De SI tracht niet enkel individueel maar ook via gezamenlijke initiatieven de strijd tegen de sociale fraude/zwartwerk aan te binden.⁶⁷ Daarnaast moet een duidelijke taakverdeling tussen de SI en de RSZ-inspectie (die beide onder de FOD Sociale Zekerheid ressorteren) ervoor zorgen dat controles op een efficiënte wijze kunnen plaatsvinden. Door het samenwerkingsprotocol van 23 april 1998 zal de SI zich bij voorrang bezighouden met het preventieve en repressieve toezicht op de sociale fraude (zwartwerk) en met systematische controleacties gericht op ontwijkingsmechanismen inzake sociale bijdragen in de ondernemingen met meer dan 50 werknemers (SI, Jaarverslag 2004, p. 5). Met het laatste illustreert de praktijk dat een ruime definitie van ontduiken en ontwijken thuishoort in de logica van de inspectiediensten, zoals wij die ook theoretisch herhaaldelijk naar voor schuiven.

Het interne informaticaplatform van de sociale inspectie heet 'PEGASIS'. Dit platform omvat onder meer een lijst van onderzoeken uitgevoerd door de SI. De lijst van onderzoeken is nuttig daar deze wordt gebruikt voor het globaal aantal lopende/gesloten onderzoeken bij werkgevers in het 'kadaster van onderzoeken' binnen GENESIS.

1.2. Toezicht Sociale Wetten (TSW)

De dienst Toezicht op de Sociale Wetten (TSW) is een Algemene Directie van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO) en is samengesteld uit een centraal bestuur⁶⁸ en 24 externe directies (13 in

⁶⁷ Via o.a. de aanwezigheid in SIOD, de arrondissementcellen, samenwerkingsprotocollen 'Mensenhandel' en 'Vervoer'.

⁶⁸ Binnen het centraal bestuur van de Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten is de cel 'Bedrijfsorganisatie' ondergebracht. Deze cel heeft als taak toe te zien op de goede werking van de ondernemingsraden. Tevens is binnen het centraal bestuur een administratieve cel detachering ondergebracht, belast met de registratie van de ter beschikking meldingen, het geven van inlichtingen aan buitenlandse werkgevers en opzoekingswerk verrichten dienstig voor de controleactiviteiten (Activiteitenverslag 2006, TSW, p. 134).

het Vlaams Gewest, 9 in het Waals Gewest, 1 voor de Duitstalige Gemeenschap en 1 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest).⁶⁹ Daarnaast werden nog eens twee directies 'vervoer' opgericht die de controles inzake transport van goederen op de weg coördineren (één voor het Nederlandstalige landsgedeelte en één voor het Franstalige landsgedeelte) (TSW, Activiteitenverslag 2006, p. 18).

Drie belangrijke missies kunnen voor deze inspectiedienst onderscheiden worden op basis van de IAO-Verdragen 81 en 129:

- informatie en advies verstrekken aan de werknemers, werkgevers en de beroepsorganisaties over de arbeidsreglementering en de collectieve arbeidsovereenkomsten;
- het toezicht op de naleving van de arbeidsreglementering en de collectieve arbeidsovereenkomsten;
- informatie verstrekken aan de overheid over de gebreken in de reglementering en over de misbruiken die niet of onvoldoende bestreden worden door de huidige reglementering.

Naast deze algemene opdracht van informeren, controleren en beteugelen, besteedt TSW eveneens aandacht aan haar verzoenende opdracht ter voorkoming van individuele conflicten. Het optreden van TSW strekt zich dan ook uit tot de controle op de materies voortspuitend uit het arbeidsrecht, waaronder de verplichtingen die ontstaan uit de individuele en collectieve arbeidsovereenkomsten (TSW, Activiteitenverslag 2006, p. 13). Het bevoegdheidssterrein van TSW is o.a. de arbeidsduur, nachtarbeid, kinderarbeid, tewerkstelling van studenten, deeltijdse arbeid, tijdelijke arbeid en uitzendarbeid, arbeidsreglement, loonbescherming, tewerkstelling van vreemde arbeiders, detachering, wegvervoer, feestdagen, registratie van aannemers, mensenhandel, racisme en discriminatie, ondernemingsraden, comités voor preventie en bescherming op het werk, sociale balans, bijhouden van sociale documenten, sluiting van ondernemingen, outplacement, dienstencheques, afgesloten CAO's, ...

Een groot deel van de wettelijke bevoegdheid van TSW, misschien zelfs hun core-business valt dus buiten het domein van fraudebestrijding maar is wel essentieel voor het vrijwaren van goede arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming. Naar schatting levert TSW tussen 30% en 40% van haar energie aan fraudebestrijding.

Naast de 'traditionele' onderzoeksmateries, bindt TSW sinds enkele jaren de strijd aan tegen sociale dumping van de buitenlandse werknemers en tegen de deloyale

⁶⁹ Daar TSW vaststelde dat de huidige verdeling in directies niet tegemoet komt aan bepaalde fenomenen zoals grootschalige fraude, grensoverschrijdende tewerkstelling van gedetacheerde werknemers aan dumpingvoorwaarden en de uitbuiting van werknemers werd besloten over te gaan tot de instelling van netwerkdirecties (voor Vlaanderen, Wallonië en Brussel) en de benoeming van netwerkinspecteurs die focussen op genoemde fenomenen (Activiteitenverslag 2006, TSW, p. 37).

concurrentie van de buitenlandse ondernemingen. In het licht hiervan werd overgegaan tot de oprichting van COVRON met de bedoeling de controle van de buitenlandse ondernemingen beter te structureren (TSW, Activiteitenverslag 2006, p. 129).⁷⁰

Naast het feit dat TSW vertegenwoordigd is binnen SIOD en de arrondissementscellen en actief is binnen afgesloten protocollen betreffende mensenhandel en vervoer, werden de laatste jaren inspanning geleverd om ook de sectorale en buitenlandse contacten te verbeteren met als doel de strijd tegen de illegale arbeid efficiënter te maken. Zo werd door de FOD WASO reeds verschillende partnerschapsovereenkomsten afgesloten met de sociale partners in sectoren waaronder bouw en schoonmaak. Buitenlandse inspanningen werden geleverd door een administratieve samenwerking te sluiten met Frankrijk en werden contacten/akkoorden gesloten met andere buitenlandse inspectiediensten met het doel de controle op werknemers die grensoverschrijdend worden tewerkgesteld te verbeteren.⁷¹

Ten slotte dient opgemerkt te worden dat de inspecteurs kunnen beschikken over twee interne databanken. Vooreerst is er het 'register van onderzoeken' van de inspectie die zowel intern gebruikt kan worden maar tegelijk ook ingebracht wordt in het 'kadaster van onderzoeken' binnen GENESIS, waardoor ook de Sociale Inspectiedienst, de RVA-inspectiedienst en de RSZ-inspectiedienst een overzicht krijgen van de lopende/afgesloten onderzoeken binnen TSW. Daarnaast is er ook de databank 'INGRID' die een lijst van (onderzochte) werkgevers bevat waaraan enkele specifieke gegevens eigen aan de dienst worden toegevoegd (TSW, Activiteitenverslag 2006, p. 44).⁷²

1.3 RSZ-inspectiedienst

Deze inspectiedienst heeft een ondersteunende functie in directe relatie tot de opdracht en de fundamentele werking van de RSZ, namelijk de inning van de bijdragen, de registratie van de gegevens die op de kwartaalaangifte voorkomen en het verstrekken van inlichtingen aan werkgevers en werknemers. Deze opdracht neemt hoofdzakelijk een concrete vorm aan door de verwezenlijking van onderzoeken die door de verschillende interne diensten van de Rijksdienst toevertrouwd worden (RSZ, Jaarverslag 2003, p. III-63).

⁷⁰ In 2006 telde het COVRON-team 15 VTE's. Voor een uitgebreidere bespreking en evaluatie van COVRON verwijzen we naar Jorens Y. & Van Overmeiren F. (2007), *Voorstellen voor een beter evenwicht tussen grensoverschrijdende tewerkstelling en sociale bescherming*, UGent, Gent, 200 p.

⁷¹ Voor een overzicht van contacten met andere lidstaten verwijzen we naar het activiteitenverslag 2006 van TSW, p. 34-36.

⁷² Bijvoorbeeld de geografische verdeling over de verschillende directies (TSW, activiteitenverslag 2006, p. 44).

De inspecteurs en sociaal controleurs van de RSZ zijn belast met het toezicht op de toepassing van de sociale zekerheidswet van 27 juni 1969 en haar uitvoeringsbesluiten. De bevoegdheid werd vanaf 1 januari 1993 verruimd tot het toezicht op de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Bovendien werd aan de sociaal controleurs en inspecteurs de bevoegdheid gegeven inzake toezicht op de sociale documenten sinds 28 januari 2001 en de dienstencheques sinds 22 december 2001. Daarnaast zijn de sociaal inspecteurs eveneens belast met het toezicht op de naleving van de wettelijke bepalingen inzake DIMONA (RSZ, Jaarverslag 2003, p. III-63).

De RSZ-inspectie beschikt over de interne databank 'DBEO'. Deze databank omvat alle onderzoeken met de nodige informatie over hun aard, de medewerker die het dossier behandelt, de datum waarop het dossier geopend werd.⁷³ Verder staat op de draagbare pc's van alle sociale controleurs en inspecteurs het 'PASTIN'-programma. 'Pastin' is het systeem voor de administratieve verwerking van de dossiers. Elke individuele 'PASTIN'-toepassing omvat alle dossiers van de betrokken medewerker (SIOD, Activiteitenverslag 2005, p. 20).

Maken we melding van het feit dat de RSZ (directie onmiddellijke invordering) een fraudedetectie systeem 'Delphi' ontwikkeld heeft aan de hand van de eigen beschikbare databanken op basis van de vaststelling dat zich meer en meer grote fraudezaken voordoen. Hierbij heeft men verschillende fraude-indicatoren opgesteld die erop kunnen wijzen dat mogelijks fraude is gepleegd. Momenteel richt het zich enkel op de onmiddellijke opvolging van bepaalde zware fraudedossiers, maar het zou naar de toekomst toe perfect kunnen uitgebouwd worden tot een fraude detectiesysteem.

1.4 RVA-inspectie

De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) is een federale parastatale instelling en staat onder voogdij van de Minister van Werk. De RVA heeft als basisopdracht de werkloosheidsreglementering toe te passen maar dient daarnaast nog een resem andere opdrachten te volbrengen.⁷⁴

De missie van de RVA hecht veel belang aan 'het voorkomen en bestrijden van oneigenlijk gebruik en bedrog, in het bijzonder georganiseerde fraude' (RVA, Jaarverslag 2007, p. 66).

De inspectiedienst is bevoegd voor elke soort fraude in verband met de waarneming van werkloosheidsuitkeringen waarbij de uitgevoerde onderzoeken kunnen

⁷³ De onderzoeken uit de DBEO-databank worden geïntegreerd in het 'kadaster van onderzoeken' binnen GENESIS.

⁷⁴ Besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

worden onderverdeeld in drie categorieën, zodat een vergelijking met de vorige jaren mogelijk blijft (RVA, Jaarverslag 2007, p. 66):

- de A-onderzoeken willen binnen de kortst mogelijke termijn gegevens verzamelen die noodzakelijk zijn voor de verdere behandeling van een lopend dossier bij de interne diensten;
- de B-onderzoeken gaan na of verklaringen en documenten van werkgevers, werknemers of werklozen overeenstemmen met de werkelijkheid;
- de C-onderzoeken bevatten controles die worden georganiseerd in de belangrijkste economische sectoren.

De RVA probeert via het strategisch project 'D-Base Fraude' met behulp van beschikbare databanken, onderzoeken in de toekomst efficiënter en doeltreffender uit te voeren en de strijd tegen de fraude te optimaliseren.⁷⁵

Zo zijn er de 'DIMONA-listings' waarbij geverifieerd wordt of er mogelijke cumulaties 'werkloosheid-werk' plaatsvinden (project opgestart eind 2004). Dit gebeurt door de gegevens uit de databank 'werkloosheid' van de RVA te kruisen met de gegevens uit de databank 'DIMONA' van de RSZ. Een gelijkaardige opsporing van onterecht ontvangen werkloosheidsuitkeringen gebeurt door het leveren van onderzoek naar de zelfstandige werksituaties bij werkloze loonarbeiders via een kruising van de 'werkloosheidsdatabank' met de ARZA-databank van het RSVZ (project opgestart oktober 2006). In de toekomst zal er mogelijk ook een kruising plaatsvinden met gegevens vanuit het RIZIV en de RVP. In 2007 werden van de 116 407 uitgevoerde onderzoeken door de RVA, er 22 120 aangeleverd van de 'D-Base Fraude' wat overeenkomt met een percentage van 19 procent (RVA, Jaarverslag 2007, p. 66).

Daar men steeds meer het gebruik van valse sociale documenten vaststelde ten einde zich onrechtmatig werkloosheidsuitkeringen te laten toekennen (valse C4's), heeft men in de zomer van 2006 een 'Task Force C4' opgericht en in 2007 binnen deze Task Force de procedures voor opsporing en de verzameling van de bewijsstukken inzake fictieve prestaties verder verfijnt (RVA, Jaarverslag 2007, p. 68).⁷⁶

Daarnaast maakt de RVA reeds bepaalde tijd gebruik van een meet- en beheersinstrument voor het handhavingsbeleid, PromES genaamd. PromES gaat na of de inspanningen op het juiste ogenblik, op de juiste plaats en bij de juiste personen worden geleverd. Het instrument controleert tevens of de inspanningen doeltreffend worden voorbereid en of er op een bevredigende en nuttige manier over gerapporteerd wordt, zowel op het vlak van de inhoud als van de vorm (RVA,

⁷⁵ Hierbij gaat men databanken met elkaar kruisen om zo mogelijke cumulaties te ontdekken.

⁷⁶ De resultaten van onderzoeken voortkomend uit deze 'Task Force C4' waren eind 2007 nog zeker niet volledig afgerond, maar er was toch reeds voor een bedrag van 1 200 055 euro aan betekende terugvorderingen (RVA, Jaarverslag 2007, p. 68).

Jaarverslag 2007, p. 65). Door een goede balans tussen inspanningen en resultaten, zou het namelijk mogelijk zijn de motivatie van de inspecteurs hoog te houden.

Inzake ProMES zijn negen 'producten' van onderzoeken vastgesteld waarbij elk product een bepaald percentage van tijdsbesteding moet halen. Deze negen producten zijn:

1. de verdere afhandeling van de dossiers mogelijk maken door deblokkering;
2. controle van de verklaringen en van het respect van de toekenningsvoorwaarden die leiden tot de betaling van de begunstigde;
3. gerichte controle op de werksituatie uitgevoerd op vraag van de binnendienst, de hiërarchie van het bureau of de arbeidsauditeurs;
4. spontane controle i.v.m. de werksituatie op individueel initiatief van de controleur;
5. alle vormen van systematische en georganiseerde controleonderzoeken i.v.m. de werksituatie;
6. verschaffen van info;
7. controle van de gezinssituatie;
8. afwerken listings cumulatie;
9. de behandeling van onderzoeken 'erkende dienstenchequeonderneming'.

Daarnaast zorgt sinds 2002 het project 'Justine-ProMES' voor een kwaliteitscontrole op de gevoerde onderzoeken.

1.5 Het RSVZ

Het INR situeert een groot deel van zwartwerk bij zelfstandigen, wat inderdaad bevestigd wordt door de uitgevoerde enquêtes inzake zwartwerk in verschillende Europese lidstaten en de Eurobarometerenquête nr. 284, met inbegrip van ook België. Hieruit blijkt op Europees vlak dat 5% van de bevolking toegeeft het afgelopen jaar in het zwart te hebben gewerkt, maar bij zelfstandigen geeft 8% dat toe en de bevolking vindt ook dat zelfstandigen een risicogroep vormen op dit vlak (Eurobarometer nr. 284, p. 25 en 39).

Binnen het RSVZ is een inspectiedienst gevestigd met een als volgt omschreven taakbesteding: 'De voornaamste taak van de dienst Inspectie is de verzekerings- en bijdrageplicht van de zelfstandigen en de vennootschappen te onderzoeken en hen de nodige informatie over hun rechten en plichten te geven. Het is een ondersteunende dienst die diverse informatie en bewijsstukken verzamelt voor de operationele diensten zodat die de nodige beslissingen kunnen nemen. Daarnaast staat de Inspectie (samen met de dienst Communicatie) ook in voor de public relations van het RSVZ. Zo hebben de onderzoeken ter plaatse niet alleen een controlerende, maar ook een informatieve en een hulpverlenende dimensie. De Inspectie verzorgt in de gemeenten eveneens informatiezittingen voor zelfstandigen' (RSVZ, 2006, p. 26). Uit een interview met het RSVZ (Pacolet, Perelman,

Pestieau & Baeyens, 2008), blijkt dat de inspectiedienst eerder het sociale aspect van de opdracht (adviserende en beschermende rol) dan het controlerende aspect van de opdracht benadrukt.

Ondanks het potentieel dat zich binnen het RSVZ bevindt, is het gebrek aan samenwerking met andere sociale inspectiediensten in de strijd tegen de sociale fraude (zwartwerk) opmerkelijk. Zo maakte het RSVZ geen deel uit van het Samenwerkingsprotocol van 1993 en was het tot voor kort tevens geen betrokken partner binnen SIOD. Echter vermeldt het ontwerp van Programmawet van 20 maart 2008 dat SIOD onder meer zou uitgebreid worden met het RSVZ.⁷⁷ De aanwezigheid binnen SIOD kan in de toekomst zorgen voor een betere gegevens-uitwisseling van data nuttig bij de toepassing van datamining. Positief is nu al het feit dat de RVA haar databank 'werkloosheid' kruist met gegevens geleverd door het RSVZ.

Daar het RSVZ instaat voor 'de correcte toepassing en het optimaal beheer van het socialezekerheidsstelsel van de zelfstandigen', kan zij als de stakeholder bij uitstek beschouwd worden in de strijd tegen het zwartwerk bij (schijn)zelfstandigen.

1.6 De regionale sociale inspectiediensten

De vier regionale sociale inspectiediensten (Vlaamse Gemeenschap, Waals Gewest, Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Duitstalige Gemeenschap) worden in de strijd tegen de sociale fraude/zwartwerk betrokken door hun controle op de arbeidskaarten en de werkvergunningen.⁷⁸ Deze controleopdracht maakt echter deel uit van een volledig takenpakket dat verder ook de controle op private arbeidsbemiddeling, tewerkstellingsprogramma's, evenredige arbeidsdeelname, subsidiedossiers naar aanleiding van projecten in het kader van het Europees Sociaal Fonds en de communautaire initiatieven, sociale economie, meerbanenplan, opleidingsprojecten, taaldecreet, omvat.⁷⁹ Hun rol en betrokkenheid worden evenwel versterkt door de aanwezigheid in SIOD en de arrondissementscellen.

⁷⁷ Zie infra bij bespreking van SIOD.

⁷⁸ Wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en het KB van 9 juni 1999 in uitvoering van deze wet.

⁷⁹ In het kader van een VIONA-studie loopt voor de Vlaamse Inspectie Werk en Sociale Economie een onderzoeksproject 'ontwikkelen van een conceptueel methodologisch kader voor risico-analyse binnen de entiteit Inspectie Werk en Sociale Economie' (Pacolet & De Wispelaere, 2008).

1.7 Sociale Inlichtingen - en Opsporingsdienst (SIOD)

Een eerste officiële samenwerking tussen verschillende controlediensten werd gegeven door het afsluiten van het protocolakkoord van 30 juli 1993.⁸⁰ Dit protocol werd op 31 maart 1995 aangevuld met een gelijkaardig akkoord gesloten tussen de federale regering en de deelregeringen om de samenwerking uit te breiden tot de regionale inspectiediensten, voornamelijk inzake de tewerkstelling van vreemdelingen.

Via de oprichting van COLUTRIL door middel van de wet van 3 mei 2003, werd een belangrijke stap gezet naar een permanente samenwerking in de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude.⁸¹

Een grondige hervorming werd echter doorgevoerd aan de hand van de Programmawet I van 27 december 2006 via de oprichting van 'de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst' (SIOD). SIOD is samengesteld uit de Algemene Raad van de Partners en het Federaal Aansturingsbureau dat voornamelijk de acties, de coördinatie ervan en de rapportering van het beleid moet verbeteren.

De samenstelling van de Algemene Raad van de Partners binnen SIOD is een afspiegeling van het feit dat meer partners betrokken worden in de strijd tegen de sociale fraude en illegale arbeid dan alleen maar de federale sociale inspectiediensten. Zo zijn volgende relevante partners betrokken binnen deze Algemene Raad:⁸²

- de directeur van het Bureau;
- de voorzitter van het directiecomité van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg;

⁸⁰ Protocol van 30 juli 1993 betreffende de samenwerking tussen de diverse sociale inspectiediensten tot coördinatie van de controles op de arbeids- en de sociale wetgeving. Maken deel uit van het protocol:

- Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid;
- Ministerie van Verkeer en Infrastructuur;
- Ministerie van Justitie;
- Ministerie van Economische Zaken;
- Ministerie van Financiën;
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken;
- Ministerie van Middenstand;
- Ministerie van Sociale Zaken;
- Ministerie van Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu.

Voor een uitvoerige bespreking van het protocol verwijzen we naar: Pacolet J. & Marchal A. (2001), *Sociale fraude in België*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 261 p.

⁸¹ Wet van 3 mei 2003 houdende oprichting van de Federale Raad voor de Strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, het Federaal Coördinatiecomité en de Arrondissementscellen.

⁸² Art. 315, Programmawet I van 27 december 2006, Titel XII Oprichting van de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst inzake de strijd tegen de sociale fraude en illegale arbeid, de arrondissementscellen en de partnerschapscommissie en opheffing van de wet van 3 mei 2003 houdende oprichting van de Federale Raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, het Federaal Coördinatiecomité.

- de voorzitter van het directiecomité van de FOD Sociale Zekerheid;
- de leidende ambtenaren van de volgende diensten:
 - a) de administratie Toezicht op de sociale wetten van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg;
 - b) het bestuur van de Sociale Inspectie van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid;
 - c) de inspectiedienst van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid;
 - d) de inspectiedienst van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening;
- de administrateur-generaal van de Rijksdienst voor pensioenen, van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering en van de Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers;
- de procureur-generaal aangewezen door het College van procureur-generaal;
- de commissaris-generaal van de federale politie;
- de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën;
- de secretaris van de Nationale Arbeidsraad;
- zes vertegenwoordigers van de sociale partners met hetzelfde aantal als de meest representatieve organisaties van werkgevers en de meest representatieve organisaties van werknemers, zoals aangewezen in de Nationale Arbeidsraad.

Daarnaast kan een vertegenwoordiger aangewezen door iedere overheid bevoegd inzake tewerkstellingsbeleid krachtens artikel 6, §1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen, zijnde vier vertegenwoordigers, hier op verzoek van de Gewesten eveneens zitting hebben.

Het ontwerp van Programmawet van de regering Leterme I (20 maart 2008) voorziet een verruiming van de SIOD met een afvaardiging van de Directie-generaal Zelfstandigen van de FOD Sociale Zekerheid, het RSVZ en vertegenwoordigers van de twee meest representatieve organisaties van zelfstandigen.⁸³

Eén van de opdrachten van de SIOD is de gestroomlijnde informatieverzameling over de strijd tegen de sociale fraude en bijgevolg ook de omvang ervan. Opstellen van vergelijkbare statistieken terzake, zonder overlap en dubbelstellingen is één zaak, informatie aanreiken ten behoeve van een verbeterde strijd tegen de fraude is een andere.

Omwille van het feit dat uiteenlopende cijfers over de omvang van de sociale fraude circuleren en hierbij nog steeds geen consensus bereikt is over de meest nauwkeurige werkwijze om tot een werkelijkheidsgetrouw cijfer te komen, kan het als positief beschouwd worden dat SIOD stappen zal zetten in het meten van de omvang van de sociale fraude. In het strategisch plan wordt melding gemaakt over de uitwerking van 'een systematische benadering om voor de eerste keer de

⁸³ Ontwerp van Programmawet, Titel V Sociale Zaken, Hoofdstuk 2 Samenstelling van de Sociale Inlichtingen- en opsporingsdienst, 20 maart 2008:
<http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/52/1011/52K1011001.pdf>

fraude in een activiteitensector te meten' (SIOD, Strategisch plan 2008, p. 8). Voor de sector 'kleinhandel' zal een representatieve steekproef van werkgevers getrokken worden waarbij vervolgens op basis van deze lijst de arrondissementscellen controles zullen uitvoeren bij deze werkgevers. Ook hiermee bevestigt de praktijk wat ook theoretisch te verwachten was, met name dat een doorgedreven strijd tegen de fraude niet kan zonder een goede meting van het fenomeen (zie Pacolet, Perelman, Pestieau & Baeyens, 2008).

De Programmawet I van 27 december 2006 organiseert de instelling van de arrondissementscellen. Deze arrondissementscellen werden reeds via het protocol van 1993 geïnstalleerd en werden via de wet van 3 mei 2003 verder gespecificeerd. De Programmawet I van 27 december 2006 bepaalt dat per gerechtelijk arrondissement een arrondissementscel wordt opgericht, voorgezeten door de arbeidsauditeur en verder is samengesteld uit een vertegenwoordiger van elk van de vier federale sociale inspectiediensten, een vertegenwoordiger van de FOD Financiën, een magistraat van het parket van de procureur des Konings, een lid van de federale politie, leden van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg; van de FOD Sociale Zekerheid; van de openbare instellingen van sociale zekerheid of van de Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie en ten slotte de secretaris van de Cel.⁸⁴ Ook hier kan een gewestelijke vertegenwoordiger in opgenomen worden. De arrondissementscel richt in haar midden een besloten 'groep voor regionale interventie' (GRI) op, die minstens éénmaal per maand samenkomt en voorgezeten wordt door de arbeidsauditeur. De GRI is belast met organisatie en de coördinatie, op basis van minstens twee acties per maand.⁸⁵

1.8 Algemeen overzicht bevoegdheden/opdrachten inzake zwartwerk

Door het leveren van zwartwerk loopt de overheid belangrijke fiscale en sociale ontvangsten mis. Hierbij genereert zwartwerk concurrentievervalsing en verstoort het de normale werking van de markt. Daarenboven genieten de werknemers binnen het zwartwerkcircuit geen enkele sociale bescherming. In de strijd tegen het zwartwerk hebben de sociale inspectiediensten belangrijke bevoegdheden verkregen die grotendeels gelijklopend zijn.

⁸⁴ Art. 320, Programmawet I van 27 december 2006, Titel XII Oprichting van de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst inzake de strijd tegen de sociale fraude en illegale arbeid, de arrondissementscellen en de partnerschapscommissie en opheffing van de wet van 3 mei 2003 houdende oprichting van de Federale Raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, het Federale Coördinatiecomité.

⁸⁵ Art. 322, Programmawet I van 27 december 2006, Titel XII Oprichting van de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst inzake de strijd tegen de sociale fraude en illegale arbeid, de arrondissementscellen en de partnerschapscommissie en opheffing van de wet van 3 mei 2003 houdende oprichting van de Federale Raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, het Federale Coördinatiecomité.

In onderstaande tabel kan men een overzicht terugvinden van de bevoegdheden en opdrachten van elke dienst met betrekking tot de strijd tegen het zwartwerk.

Tabel 4.1 Overzicht bevoegdheden/opdrachten sociale inspectiediensten inzake zwartwerk

SI	RSZ	RVA	TSW
- DIMONA en sociale documenten	- DIMONA en sociale documenten	- DIMONA en sociale documenten	- DIMONA en sociale documenten
- deeltijdse arbeid	- arbeidskaarten	- deeltijdse arbeid	- deeltijdse arbeid
- arbeidskaarten	- verblijfsvergunningen	- arbeidskaarten	- arbeidskaarten
- verblijfvergunningen	- beroepskaarten voor buitenlandse zelfstandigen		- verblijfsvergunningen
- beroepskaarten voor buitenlandse zelfstandigen	- mensenhandel		- beroepskaarten voor buitenlandse zelfstandigen
- mensenhandel	- strijd tegen koppelingen in het bouwbedrijf (art. 30bis)		- mensenhandel
- strijd tegen koppelingen in het bouwbedrijf (art. 30bis)			

Bron: SIOD (2007)

De vier grote federale sociale inspectiediensten zijn in de strijd tegen het zwartwerk gezamenlijk bevoegd voor de reglementeringen betreffende het bijhouden van sociale documenten,⁸⁶ DIMONA⁸⁷ en de arbeidskaarten bij de tewerkstelling van buitenlandse werknemers.⁸⁸ Er dient opgemerkt te worden dat tegelijk de gewestelijke sociale inspectiediensten controles uitoefenen op de naleving van de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en het KB van 9 juni 1999 in uitvoering van deze wet.

1.9 De meerwaarde van databanken in de strijd tegen de sociale fraude

Administratieve gegevens kunnen niet alleen gehaald worden uit de inspectieresultaten van de sociale inspectiediensten maar daarnaast zijn er diverse sociale databanken die belangrijke administratieve gegevens aanbieden in de strijd tegen de sociale fraude. De toepassing van kruising of datamining op de sociale gege-

⁸⁶ KB nr. 5 van 23 oktober 1978 en het KB van 8 augustus 1980.

⁸⁷ KB van 22 februari 1998 tot invoering van een onmiddellijke aangifte van tewerkstelling met toepassing van art. 38 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels en KB van 24 september 1998 tot invoering van een onmiddellijke aangifte van tewerkstelling van uitzendkrachten in uitvoering van dezelfde wet.

⁸⁸ Wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers en het KB van 9 juni 1999 in uitvoering van deze wet.

vensbanken, kan potentiële frauderende ondernemingen en individuen identificeren waarbij het tegelijk mogelijk moet zijn om een betere inschatting te verkrijgen over de omvang van het zwartwerk. Bepaalde interne detectiesystemen binnen de sociale inspectiediensten maken reeds gebruik van deze sociale databanken. Zo kruist onder meer de RVA haar databank 'werkloosheid' met DIMONA en maakt de RSZ in haar intern detectiesysteem gebruik van de door haar beheerde sociale databanken. Ook bij OASIS worden sociale databanken gehanteerd bij de bepaling van alarmen en scenario's.⁸⁹

Informatie uit databanken die worden beheerd binnen sociale administraties of worden gehanteerd door de sociale inspectiediensten kunnen mogelijks een meerwaarde zijn bij het streven naar het bepalen van de omvang en het profiel van sociale en fiscale fraude. Volgende niet-exhaustieve lijst aan interessante databanken kan hierbij worden geëxploiteerd:

- DIMONA (RSZ);
- DMFA (RSZ);
- werkgeversrepertorium (RSZ);
- werven en onderaannemers (RSZ);
- rekeningen en procedures (RSZ);
- werkloosheid (RVA);
- BTW (FOD Financiën);
- OASIS;
- GENESIS 'kadaster van onderzoeken';
- ARZA-gegevens (RSVZ);
- DUC;
- GOTOT-in;
- LIMOSA;
- MIA (IWSE);
- GRI-gegevens (RIZIV);
- Pensioenkadaster (RVP);
- ...

Enkele van deze mogelijk relevante databanken worden hierna besproken:

- *DIMONA*: de DIMONA-aangifte heeft als doel het begin en einde van de arbeidsrelatie aan te geven aan de openbare diensten die over deze gegevens moeten beschikken en biedt tevens een controlemogelijkheid op de correcte

⁸⁹ In opdracht van de POD Wetenschapsbeleid, de SIOD, de KSZ, onder de begeleiding van de GENESIS-stuurgroep wordt in 2008-2009 een onderzoeksproject uitgevoerd door de ULB, UCL en KUL (Prof. G. Bontempi, Prof. M. Saerens, Prof. J. Pacolet) om deze datamining van OASIS te verbeteren, onder meer door de confrontatie met het GENESIS 'kadaster van onderzoeken'.

aangifte van het personeel in het kader van de strijd tegen de sociale fraude.⁹⁰ Via deze weg kan elke werknemer snel geïdentificeerd worden en kan op ondubbelzinnige en uniforme wijze de band tussen werkgever en werknemer worden vastgesteld (Blomme, 2007, p. 9).

- *DMFA*: is een afkorting voor 'Déclaration multifonctionelle/multifunctionele aangifte' en vervangt sinds 2003 de papieren RSZ-kwartaalaangifte. Via DMFA dient de werkgever de loon- en arbeidstijdgegevens van zijn werknemers in. De aangifte is multifunctioneel daar de gegevens gebruikt kunnen worden door verschillende sociale zekerheidsinstellingen. Ze wordt dus niet enkel door de RSZ gehanteerd maar ook door de sectoren ziekteverzekering, werkloosheid, arbeidsongevallen, beroepsziekten, kinderbijslag en jaarlijkse vakantie.

- *LIMOSA*: de Programmawet I van 27 december 2006 titel IV hoofdstuk VIII voorziet in een voorafgaande melding voor gedetacheerde werknemers en zelfstandigen. Deze meldingsplicht maakt deel uit van het LIMOSA-project (het Landenoverschrijdend Informatiesysteem ten behoeve van Migratie-Onderzoek bij de Sociale Administratie) en is van toepassing op in België gedetacheerd personeel, dat in het kader van het vrij verkeer van diensten, activiteiten in België ontplooit voor een buitenlandse werkgever, en buitenlandse zelfstandigen die in België diensten leveren. De LIMOSA-meldingsplicht is operationeel sinds 1 april 2007.

Het project bestaat uit verschillende fasen. In een eerste fase wordt de meldingsplicht ingevoerd. In volgende fasen wordt een centraal kadaster gerealiseerd en wordt een uniek ondernemingsloket opgericht voor de behandeling van de meldingsplicht, de aanvraag van arbeidskaarten, beroepskaarten, vestigingattesten en verblijfvergunningen (Deridder et al., 2007, p. 110).

Er dient een elektronische melding te worden gedaan bij de RSZ bij detachering van een buitenlandse werknemer. Gedetacheerde zelfstandigen dienen een soortgelijke melding te doen, zij het bij het RSVZ.

De melding is geldig voor een periode van twaalf maanden en kan telkens verlengd worden voor een volgende periode van twaalf maanden. De buitenlandse werkgever is gedurende deze periode vrijgesteld van het opstellen en bijhouden van bepaalde sociale documenten, zoals onder meer een arbeidsreglement.

Het KB bepaalt welke gegevens voor de gedetacheerde werknemers, zelfstandigen en stagiairs dienen te worden gemeld.⁹¹ Het betreffen onder meer identificatiegegevens van werknemer, zelfstandige of stagiair; begindatum van detachering, voorziene duur, wekelijkse arbeidsduur, werkrooster, identifica-

⁹⁰ Wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels (BS 1 augustus 19986), KB van 5 november 2002 tot invoering van een onmiddellijke aangifte van tewerkstelling (BS 20 november 2002).

⁹¹ Art. 4-5 van het KB van 20 maart 2007.

tiegegevens van werkgever en Belgische gebruiker, soorten diensten die zullen worden verricht.

Op basis van de eerste beschikbare gegevens zijn reeds meer dan 138 000 personen in LIMOSA geregistreerd.⁹² Het is echter binnen het huidige LIMOSA-project niet mogelijk om dubbeltellingen te vermijden die verbonden zijn aan herhaalde overeenkomsten van korte duur, waarvoor verscheidene aangiften kunnen plaatsvinden (NBB, Jaarverslag 2007, p. 86). De meeste ondernemingen die een aangifte indienden zijn hoofdzakelijk gevestigd in de buurlanden en Polen. Dit wil echter niet zeggen dat de naar België gedetacheerde werknemers onderdanen zijn van deze landen (Ibidem, p. 86).

- *GOTOT-in/out*: de toepassing GOTOT (Grensoverschrijdende Tewerkstelling - Occupation Transfrontalière) werd ontwikkeld door de RSZ om de sociale zekerheidsadministratie rond werknemers die voor een bepaalde tijd naar het buitenland gedetacheerd worden, te verbeteren (Deridder et al., 2007, p. 116). De toepassing GOTOT-in biedt de inspecteurs van de inspectiediensten de kans om beschikbare informatie rond tijdelijke activiteiten van buitenlandse werkgevers of werknemers op Belgische grondgebied te consulteren in één centrale databank. De toepassing registreert de zogenaamde E101-formulieren van buitenlanders gedetacheerd naar België, als werknemer of zelfstandige. GOTOT-out garandeert de elektronische aflevering van E101-formulieren voor Belgisch Sociaal Verzekeren.
- *DUC (werkmeldingen)*: Aan de hand van de toepassing 'werkmeldingen' kunnen de aannemers van sommige werken diverse werkmeldingen doorvoeren. Dit geldt voor de melding van de werken 30bis aan de RSZ, de melding van werken aan het NAVB (Nationaal Actiecomité voor Veiligheid en Hygiëne in het Bouwbedrijf), de melding van tijdelijke of mobiele bouwplaatsen aan de AAV (Administratie van de Arbeidsveiligheid), de melding van asbestverwijderingswerken aan de AHG (Administratie van de Arbeidshygiëne en -geneeskunde), de melding van werken in een hyperbare omgeving (AHG), de melding van zandstraalwerken aan het AHG.⁹³
- *MIA (Migratie en Inspectie Administratie)*: deze toepassing bevindt zich binnen de Vlaamse Inspectie Werk en Sociale Economie. Het is een dossieropvolging- en afhandelingsstelsel waarbij het de aanvragen voor arbeidskaarten voor buitenlandse werknemers omvat alsook de hiermee verbonden inspecties bij de betrokken werkgevers (IWSE, 2006).

⁹² Dit betreffen resultaten uit het Jaarverslag 2007 van de NBB op basis van de eerste 11 maanden van het verslagjaar.

⁹³ www.socialsecurity.be

- *GENESIS – kadaster van onderzoeken*: GENESIS (afkorting voor ‘Gathering Evidences from National Enquiries for Social Inspection Services’) beoogt de informatie-uitwisseling tussen de verschillende controle instanties te bevorderen. Het kan beschouwd worden als een ‘portaalsite’ waarbij verschillende databanken geconsulteerd kunnen worden (onder meer DIMONA, LIMOSA, KBO, GOTOT-in, rijksregister). Daarnaast werd binnen GENESIS een ‘kadaster van onderzoeken’ opgebouwd. In dit kadaster kunnen de inspectiediensten van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), de federale overheidsdienst Sociale Zekerheid (FOD SZ) en de federale overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO) informatie invoeren omtrent de onderzoeken die door hen worden (werden) gevoerd. Het kadaster van onderzoeken laat de inspectiediensten toe om na te gaan of bepaalde werkgevers reeds werden gecontroleerd door collega’s van andere inspectiediensten en indien dat het geval is, wat het resultaat was van deze controles. Aldus tracht men dubbelwerk te vermijden.
- *OASIS*: is een afkorting voor ‘Organisation Anti-fraude des Services d’Inspection Sociale’. Op basis van vastgestelde alarmen en scenario’s (knipperlichten) proberen de vier grote federale sociale inspectiediensten een zicht te krijgen op potentiële ‘frauderende’ ondernemingen.⁹⁴ Het datawarehouse OASIS is geen allesomvattende databank maar bevat enkel indicatieve deelgegevens uit sociale en fiscale gegevensbanken, die vervolgens worden gerangschikt, samengevoegd en gecodeerd. De sociale gegevensbanken waarvan gebruik wordt gemaakt, worden beheerd door de RSZ (DIMONA, DMFA, werven en onderaannemers, werkgeversrepertorium, rekeningen en procedures) en de RVA (economische werkloosheid). Positief is verder dat ook gebruik gemaakt wordt van fiscale gegevens via de BTW-databank.
- *ARZA-gegevens*: is de afkorting voor het ‘Algemeen Repertorium van de Zelfstandige Arbeiders’ welke wordt beheerd door het RSVZ. Deze database bevat relevante gegevens over de zelfstandigen in België. Het betreft de gegevens van alle verzekeringsplichtigen die in de loop van het beoogde jaar gedurende minstens één kwartaal aangesloten zijn geweest.
- *Pensioenkadaster*: wordt beheerd door de RVP. ‘De gegevens uit het pensioenkadaster hebben betrekking op alle personen die een pensioen ontvangen. Het pensioenkadaster bevat per persoon een aantal basisgegevens omtrent alle uitbetaalde legale en extralegale pensioenvoordelen en kapitalen, met aanduiding

⁹⁴ In opdracht van de POD Wetenschapsbeleid, de SIOD, de KSZ, onder de begeleiding van de GENESIS-stuurgroep wordt in 2008-2009 een onderzoeksproject uitgevoerd door de ULB, UCL en KUL (Prof. G. Bontempi, Prof. M. Saerens, Prof. J. Pacolet) om deze datamining van OASIS te verbeteren, onder meer door de confrontatie met het GENESIS ‘kadaster van onderzoeken’.

van de aard van het voordeel, het betaalde bedrag en de uitbetalende instelling' (KSZ, 2007, p. 30).

- *GRI-gegevens*: is de afkorting voor 'Geneeskundige Raad voor Invaliditeit' en wordt beheerd door het RIZIV. De databank bevat de gegevens over alle personen die een dossier hebben ingediend bij de GRI inzake de aanvraag tot erkenning van invaliditeit (KSZ, 2007, p. 8).⁹⁵

2. De fiscale controle- en inspectiediensten

De fiscale inspectiediensten zijn voornamelijk ondergebracht bij de 'Bijzondere Belastinginspectie' (BBI) en de 'Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit' (AOIF). Daarnaast zijn er echter nog andere instellingen te definiëren in de strijd tegen de fiscale fraude.

2.1 De Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit (AOIF)

De Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit (AOIF) binnen de FOD Financiën staat in voor de controle op directe belastingen en BTW. Deze administratie werd in 1997 opgericht door de samensmelting van de vroegere Administratie van de Directe Belastingen (DB) en de Administratie van de BTW, Registratie en Domeinen.⁹⁶ Binnen de AOIF bestaan er gewone controles (persoonbelastingen, vennootschapsbelastingen en BTW) controlecentra en opsporingsdiensten (SBB, 2007, p. 3). De 48 controlecentra voeren grondige controles uit bij vennootschappen en natuurlijke personen inzake directe belastingen en BTW. Elk controlecentrum is onderverdeeld in 5 afdelingen (materiële werkzaamheden, controle zelfstandigen, controle grote vennootschappen, controle andere vennootschappen, geschillen) (Ibidem, p. 3). Bij de oprichting van het AOIF werd ook de NOD opgericht. De Nationale Opsporingsdirectie (NOD) is samengesteld uit twee afdelingen, namelijk de Nationale en Internationale Opsporingsafdeling (NIOD) en de Lokale Opsporingsafdeling (LOD). De afdeling NIOD moet de strijd tegen de internationale fraude aanpakken (o.a. BTW-carrousels) waardoor dan ook internationaal samengewerkt wordt. De afdeling LOD zullen vaak hun activiteiten uitoefenen voor de controlecentra van de streek.

De controle gebeurt door een indeling van alle belastingplichtigen te maken in categorieën (A: werknemers, bedrijfsleiders, gepensioneerden en genietters van een vervangingsinkomen die hun kosten niet bewijzen; B1/B6: zelfstandigen; C1/C6: vennootschappen; D1 en D2: werknemers en bedrijfsleiders die hun kosten bewijzen).

⁹⁵ Deze aanvraag bij de GRI kan vanaf het ogenblik dat een persoon één jaar arbeidsongeschikt is.

⁹⁶ KB van 6 juli 1997 houdende oprichting van de Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit (AOIF).

zen) (SBB, 2007, p. 4). Bedoeling van deze indeling is de controlefrequentie te organiseren.

Tabel 4.2 Verificatieschema

Controleperiode	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Aanslagjaar	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010
Aard van de controle						
Grondige controle	B/C3	B/C4	B/C5	B/C6	B/C1	B/C2
Beheerscontrole	B/C6	B/C1	B/C2	B/C3	B/C4	B/C5
	A	A	A	A	A	A
	D2	D1	D2	D1	D2	D1
Inorderstelling	B/C1 2 4 5	B/C2 3 5 6	B/C1 3 4 6	B/C1 2 4 5	B/C2 3 5 6	B/C1 3 4 6
Gerichte opsporing	B/C4	B/C5	B/C6	B/C1	B/C2	B/C3

Bron: SBB (2007), p. 6.

Uit het verificatieschema valt af te leiden dat alle dossiers B/C om de zes jaar één maal grondig worden gecontroleerd.

Specifiek voor de controle op BTW-plichtigen is het werkplan binnen de controlecentra als volgt opgesteld (Rekenhof, 2007, p. 13):

- 25% van de beschikbare controlecapaciteit wordt besteed aan het maken van een selectie van dossiers uit de groep BTW-plichtigen die dat jaar aan een grondige controle moeten worden onderworpen overeenkomstig het zesjarig controleprogramma.
- 35% van de beschikbare controlecapaciteit wordt besteed aan het maken van een selectie van dossiers uit het geheel van de BTW-plichtigen.
- 40% van de beschikbare controlecapaciteit wordt besteed aan de grondige controle van BTW-plichtigen afkomstig van de BTW-datamining.

Bij het opsporen van BTW-fraude wordt binnen Financiën reeds een bepaalde tijd de techniek van datamining toegepast. Het doel van de datamining is 'om een algemeen model voor classificatie van de belastingplichtigen te creëren, om zo met een grote waarschijnlijkheid belastingplichtigen te kunnen indelen als meer of minder overeenstemmend met een fraudegeval' (Activiteitenverslag 2006 van de Entiteit Belastingen en Invorderingen, 2007, p. 30). Voor de controles op het terrein geselecteerd op basis van de datamining-toepassing wordt in hoofdzaak beroep gedaan op de controlecentra van het AOIF, die ongeveer 40% van hun capaciteit hieraan besteden. Men is voor deze datamining reeds aan de zesde 'iteratie' toe, waarbij steeds vollediger en actuelere informatie wordt gebruikt (zie interimrapport OASIS-project). Daar de eerste iteratie nog beperkt werd tot de kwartaalaan-gevers alleen, werd dit in de tweede iteratie uitgebreid tot maand- en kwartaal-

aangevers waarbij tegelijk een andere methodologie werd toegepast, gefocust op 9 modellen (7 sectoren en 2 thema's). De feedback die uit de tweede iteratie kon worden gehaald, werd meegenomen bij de uitvoering van de vijfde iteratie. Tegelijk werd een nieuw segment opgenomen, namelijk 'grote ondernemingen' en werd ook de streekproef bij de andere segmenten aangepast.⁹⁷

2.2 Bijzondere Belastinginspectie (BBI)

De BBI is ontstaan in 1979 uit een samenvoeging van diensten van het Ministerie van Financiën, namelijk de bijzondere diensten van de directe belastingen en de BTW (Ponsaers, 2007, p. 39).⁹⁸

De BBI heeft als opdracht 'de grote, georganiseerde fiscale fraude te bestrijden'.⁹⁹ Gericht op deze 'kernopdracht' legt de BBI zich hoofdzakelijk toe op het onderzoek van fraudezaken die verband houden met de georganiseerde economische en financiële delinquentie, inzonderheid die betreffende:

- een inbreuk verbonden met belangrijke en georganiseerde fiscale fraude waarbij ingewikkelde mechanismen worden aangewend of waarbij gebruik wordt gemaakt van procédés met internationale dimensie (bijvoorbeeld carrousels);
- financiële zwendel;
- misbruik van maatschappelijke goederen;
- het organiseren van insolventie.¹⁰⁰

Ter bevordering van haar opdracht werkt de BBI eveneens samen met andere inspectiediensten. Zo maakt ze onder meer deel uit van de Interdepartementale Coördinatiecel mensensmokkel en -handel.¹⁰¹

Zoals uit de commentaar op de werkzaamheden van de BBI van de FOD Financiën zelf blijkt spitst deze afdeling zich toe op 'grote en georganiseerde fraude' zodat de link met de criminele sfeer duidelijk is, maar ook dat: 'Het onderscheid tussen

⁹⁷ Voor een uitgebreide bespreking van datamining binnen de FOD Financiën verwijzen we naar het rapport in kader van het onderzoeksproject 'Het optimaliseren van de datawarehouse OASIS' uitgevoerd door de ULB, UCL en KUL (Prof. G. Bontempi, Prof. M. Saerens, Prof. J. Pacolet).

⁹⁸ KB van 14 november 1978 houdende wijzigingen van het KB van 25 oktober 1971 tot vaststelling van het organiek reglement van het Ministerie van Financiën (BS 21 februari 1979).

⁹⁹ De toenmalige Minister van Financiën Gaston Geens stelde bij de oprichting van de Bijzondere Belastingdienst het volgende: 'de BBI zal zich met controles van grote omvang bezighouden, met andere woorden met de verificaties waarvoor een team van specialisten in de verschillende takken van de fiscaliteit is vereist. Ze zal daartoe tevens een beroep kunnen doen op de controlebeambten van andere verschillende ministeriële departementen. Deze nieuwe geïntegreerde diensten zullen hoofdzakelijk een polyvalente taak hebben zowel inzake directe belastingen als inzake BTW en douane. Het onderzoeksrecht van de ambtenaren van deze administratie strekt zich uit tot de gehele fiscale sector' (Ponsaers, 2007, p. 39).

¹⁰⁰ <http://fiscus.fgov.be/interfbbinl/nl/index.htm>

¹⁰¹ KB van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel.

fraude en belastingontwijking niet altijd even duidelijk is, administratie en belastingplichtige hebben niet altijd dezelfde benadering van eenzelfde feit of wetgeving' (Activiteitenverslag van de Entiteit Belastingen en Invordering, 2006, bijlagen p. 24). Criminaliteit, fraude en ontwijking blijkt ook hier een exhaustieve interesse te zijn vanuit de controlepraktijk.

Coperfin, het programma voor de modernisering van de Federale Overheidsdienst (FOD) Financiën, brengt een aantal veranderingen in de structuur en werking van de fiscale administraties teweeg. In november 2000 werd een nieuwe structuur voor de FOD Financiën goedgekeurd met drie Algemene Administraties (Belastingen & Invorderingen, Patrimoniumdocumentatie en Thesaurie) en daaronder verschillende Algemene Directies. Zo zal de BBI overgaan in een nieuwe 'Algemene Directie Fraudebestrijding'.¹⁰²

2.3 Anti-Fraude Comité (AFC)

Het AFC coördineert en superviseert de strijd tegen de fiscale fraude door middel van volgende activiteiten (Activiteitenverslag 2006 van de Entiteit Belastingen en Invorderingen, 2007, p. 16-28):

- de centralisatie van de inlichtingen afkomstig van de parketten, de arbeidsauditoraten en de CFI;
- de centralisatie van de opheffingen van het bankgeheim inzake inkomstenbelastingen (IB) en BTW;
- de coördinatie, de opvolging en de supervisie van de sectoriële en thematische controleverrichtingen en controleverrichtingen met vertakkingen;
- opvolging van het interdepartementaal protocol Justitie-Politie-Financiën op het gebied van de strijd tegen de BTW-carrouzels;
- supervisie en dagelijks beheer van de Taskforce antifraude verbonden aan de grote stromingen van fiscale fraude;
- participatie en opvolging van de Belgische, Europese en internationale netwerken verbonden aan de problematiek van het witwassen en de fiscale, economische en financiële fraudes;
- supervisie en opvolging van de activiteiten van de ondersteuningsgroep inzake FBB-geschillen.

3. Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI)

De Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) werd opgericht bij de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het

¹⁰² http://minfin.fgov.be/portail1/nl/copernic/infopakket_bbi.pdf

witwassen van geld en de financiering van terrorisme.¹⁰³ De samenstelling, organisatie, werking en onafhankelijkheid van de CFI zijn geregeld door het KB van 11 juni 1993.

De Cel is een onafhankelijke administratieve overheid met rechtspersoonlijkheid, belast met het verwerken en doormelden van informatie (bijvoorbeeld naar AFC) met het oog op de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Deze autoriteit staat onder toezicht van de Ministers van Justitie en Financiën.¹⁰⁴

Daar de oorspronkelijke Europese richtlijn voornamelijk de bedoeling had om de internationale drugshandel, het terrorisme en de zware criminaliteit te bestrijden werd eveneens in artikel 3 §2 van de anti-witwaswetgeving 'ernstige en georganiseerde internationale fiscale fraude opgenomen (Vanistendael, 2006, p. 196).¹⁰⁵

Verdachte transacties worden gemeld aan de CFI die mogelijks kunnen wijzen op het witwassen van geld of de financiering van terrorisme. De instellingen die verdachte transacties moeten melden zijn de financiële instellingen, advocaten, notarissen, gerechtsdeurwaarders, bedrijfsrevisoren, externe accountants, boekhouders, vastgoedmakelaars, geldvervoerders, diamantairs en casino's.¹⁰⁶ De meldingen betreffende ernstige en georganiseerde fiscale fraude van internationale omvang dienen door de genoemde instellingen te gebeuren wanneer zij één van de indicatoren opsporen vastgelegd in het KB van 3 juni 2007 tot uitvoering van artikel 14quinquies van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.¹⁰⁷

¹⁰³ Deze wet (anti-witwaswet) past de uitvoering toe van de Europese Richtlijn van 91/308/EG van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld.

¹⁰⁴ Art. 11 wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

¹⁰⁵ Het belang van de bestrijding tegen het witwassen van geld afkomstig uit ernstige en georganiseerde fiscale fraude wordt nog eens benadrukt in art. 14quinquies (toegevoegd via de Programmawet van 27 april 2007).

¹⁰⁶ Een meer gedetailleerd overzicht kan met terugvinden in artikels 2, 2bis en 2ter wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

¹⁰⁷ Het gaat hier om 13 indicatoren die kunnen wijzen op ernstige en georganiseerde fiscale fraude waarbij bijzonder ingewikkelde mechanismen of procédés van internationale omvang worden aangewend:

- de tussenkomst van schermvennootschappen met maatschappelijke zetel in een fiscaal paradijs of offshorecentrum of op het privé-adres van een stroman, of die atypische verrichtingen uitvoeren gelet op hun maatschappelijk doel, of die een onzeker of incoherent maatschappelijk doel hebben;
- gebruik van vennootschappen waarin kort voor het uitvoeren van de verdachte financiële verrichtingen verscheidene statutaire wijzigingen zijn opgetreden;
- tussenkomst van stromannen bij financiële verrichtingen;

Het melden van ernstige en georganiseerde fraude aan de CFI neemt een belangrijk deel in van mogelijk te melden misdrijven. Ondanks het feit dat ernstige en georganiseerde fraude slechts 8,8% uitmaakte van het totaal aantal doorgemelde dossiers in 2007, maakt het bedrag die onder ernstige en georganiseerde fraude werd gemeld in datzelfde jaar, 36,7% uit van alle gemelde bedragen, wat het hoogste van alle misdrijven was (CFI, 14^e activiteitenverslag 2007, p. 57 en 61).¹⁰⁸

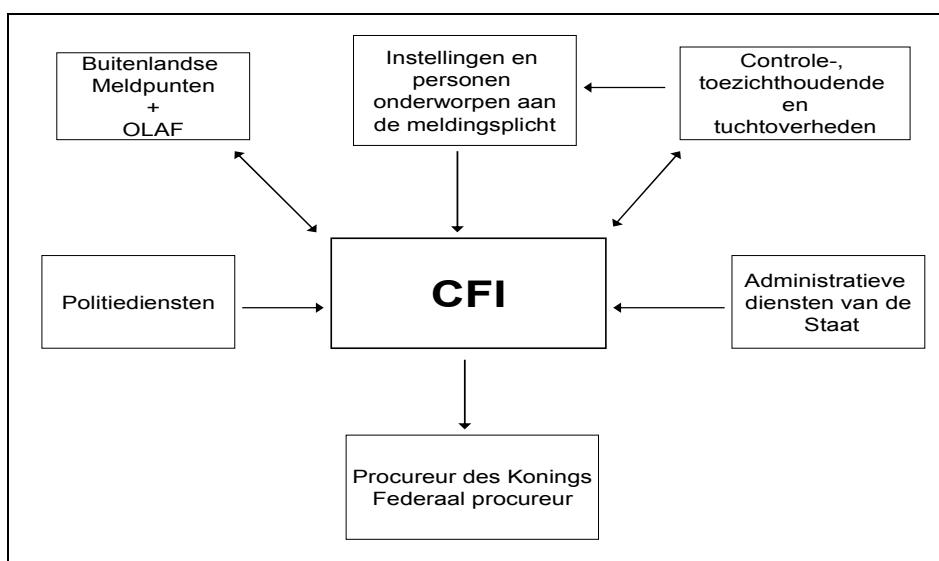
We constateren ook dat 'handel in clandestiene werkkrachten' aan belang wint in de doorgemelde dossiers (5,2% voor 2007 terwijl voor 2006 hiervoor geen percentages werden opgenomen). Het bedrag onder 'handel in clandestiene werkkrachten' gemeld maakt 5,6% uit van alle gemelde bedragen in 2007 (CFI, 14^e activiteitenverslag 2007, p. 57 en 61).¹⁰⁹ Misbruiken worden niet rechtstreeks gemeld aan de sociale inspectiediensten maar stromen via het parket naar de arbeidsauditor die dan de opdracht geeft aan een federale sociale inspectiedienst verder onderzoek te verrichten.

In onderstaand schema wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste stakeholders waarmee het CFI verbonden is:

-
- het uitvoeren van financiële verrichtingen die verdacht of atypisch zijn gelet op de gewoonlijke uitoefening van de activiteiten van de onderneming, in sectoren die zeer concurrentieel zijn of bijzonder gevoelig zijn voor BTW-carrouselfraude;
 - forse stijging op korte termijn van de omzet op bankrekeningen die vroeger weinig of niet gebruikt werden;
 - onregelmatigheden in de facturen die worden voorgelegd ter rechtvaardiging van de financiële verrichtingen;
 - het gebruik van doorsluisrekeningen;
 - het gebruik van tussenrekeningen waarbij de oorsprong en de bestemming van de bedragen moeilijk te achterhalen valt;
 - financiële verrichtingen waarbij gelden enkel van en naar het buitenland overgebracht worden;
 - de weigering van de cliënt of zijn onmogelijkheid om onderliggende stukken voor te leggen aangaande de herkomst van de ontvangen fondsen of voorgehouden grondslag van de betaling;
 - het organiseren van insolventie door de snelle verkoop van activa aan verbonden natuurlijke of rechtspersonen of aan niet-marktconforme voorwaarden;
 - het gebruik van back-to-back leningen;
 - de betaling van commissielonen aan buitenlandse vennootschappen zonder commerciële activiteit evenals de storting of overschrijving naar België vanuit dergelijke vennootschappen.

¹⁰⁸ Het gaat hier om een stijging van 6% tegenover het jaar 2006. De dossiers doorgemeld in 2007 in verband met ernstige en georganiseerde fiscale fraude hadden voornamelijk te maken met BTW-carrouselfraude (57,3%). In 2006 was dit evenwel nog 84%.

¹⁰⁹ Volgens Jean-Claude Delepière, voorzitter van de CFI, 'blijken de witwasdossiers die te maken hebben met illegale tewerkstelling dikwijls gekoppeld te zijn aan dossiers inzake fiscale fraude of illegale handel van goederen' ('illegale handel bedreigt economie', *De Morgen*, 19 april 2008, Brussel, p. 1). Daarnaast vermeldt het artikel dat de gemelde dossiers over clandestiene arbeid 'onder meer gaan over georganiseerd zwartwerk in de bouw'.



Bron: www.ctif-cfi.be

Figuur 4.2 Werking van de CFI

4. Federale gerechtelijke politie: Directie Economische en Financiële Criminaliteit (DJF)

Binnen de algemene directie gerechtelijke politie (DGJ) wordt de ‘Directie Economische en Financiële Criminaliteit’ (DJF) belast met opdrachten betreffende de bestrijding van de georganiseerde economische en financiële delinquentie, de corruptie, de ICT-criminaliteit en de valsheden (DJF, Vijfde activiteitenverslag 2006, p. 11).¹¹⁰ Vervolgens kan de DJF onderverdeeld worden in vijf diensten:

- de Centrale Dienst voor de Bestrijding van de Corruptie (CDBC);¹¹¹
- de Centrale Dienst voor de Bestrijding van Valsheden (CDBV);¹¹²
- de Centrale Dienst voor de Bestrijding van de Georganiseerde Economische en Financiële Delinquentie (CDGEFID);
- de Federal Computer Crime Unit (FCCU);¹¹³

¹¹⁰ Het KB van 14 november 2006 betreffende de organisatie en de bevoegdheden van de federale politie omschrijft de bevoegdheden die aan de algemene directie gerechtelijke politie worden toebedeeld.

¹¹¹ ‘Deze dienst is bevoegd voor het opsporen van misdrijven ten nadele van de belangen van de staat, evenals de ernstige en complexe misdrijven van corruptie’ (DJF, Vijfde activiteitenverslag 2006, p. 12).

¹¹² Deze dienst ‘is een nationaal en internationaal ondersteunend aanspreekpunt voor de bestrijding van criminele vervalsingen van identiteitsdocumenten; geldelijke betaalmiddelen; andere betaalmiddelen, zoals kredietkaarten; namaakgoederen’ (DJF, Vijfde activiteitenverslag 2006, p. 12).

¹¹³ De dienst richt zich op het bestrijden van alle vormen van computercriminaliteit, geeft technische ondersteuning bij onderzoeken in een geautomatiseerde omgeving en voert internetopsporingen uit (DJF, Vijfde activiteitenverslag 2006, p. 13).

- de Federal Unit against Swindling and for Economic and Financial Documentation (FUSE).¹¹⁴

Binnen DJF is voornamelijk de CDGEFID drager van kennis over misbruiken inzake georganiseerde fiscale en economische fraude.

4.1 De Centrale Dienst voor de bestrijding van de Georganiseerde Economische en Financiële Delinquentie (CDGEFID)

De 'Centrale Dienst voor de bestrijding van de Georganiseerde Economische en Financiële Delinquentie' (CDGEFID) 'oefent een gespecialiseerde opdracht van Gerechtelijke Politie uit inzake supralokale, complexe en georganiseerde economische en financiële delinquentie met een maatschappijontwrichtend karakter. Het gaat hoofdzakelijk om witwassen, georganiseerde fiscale fraude, BTW-fraude en daarbij ook om het vermogensonderzoek. Daarnaast gaat de aandacht ook uit naar misdrijven van voorkennis, beursmanipulaties en het onwettig aantrekken van spaargelden' (DJF, Vijfde activiteitenverslag 2006, p. 13).

Voor de uitvoering van zijn operationele opdrachten beschikt CDGEFID over vier afzonderlijke operationele afdelingen: BTW, Georganiseerde Fiscale Fraude (gFFo), Patrimonium (PAT) en Witwassen (WIT). Ondanks deze decentrale aansturing, wordt toch belang gehecht aan afdelingsoverschrijdende samenwerking. Daarnaast is het voornamelijk te vermelden dat ingevolge een protocolakkoord gesloten tussen de Ministers van Justitie, Binnenlandse zaken en Financiën, er een aantal fiscale ambtenaren, ter beschikking gesteld door de FOD Financiën, aan de afdelingen binnen de CDGEFID worden toegevoegd (DJF, Vijfde activiteitenverslag 2006, p. 32).

Vanuit de CDGEFID worden tegelijk zogenaamde 'verbindingsofficieren' uitgestuurd naar het Centraal Orgaan voor de Inbeslagneming en de Verbeurdverklaring (COIV) en bij de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI).

Ten slotte participeert de CDGEFID in drie ondersteuningscellen, tot stand gekomen via interdepartementale protocols tussen Justitie-Politie-Financiën.¹¹⁵

¹¹⁴ De dienst 'heeft enerzijds een algemene ondersteunende opdracht op het gebied van bepaalde vormen van oplichting en houdt anderzijds een operationele expertendocumentatie bij voor een rationeel gegevensbeheer op de bevoegdheidssterreinen van de directie economische en financiële criminaliteit' (DJF, Vijfde activiteitenverslag 2006, p. 13). Deze dienst is tegelijk de correspondent met de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI).

¹¹⁵ Het gaat hier om de ondersteuningscellen BTW, Minerale Oliën en grote en/of complexe fiscale fraudes (Activiteitenverslag van de Entiteit Belastingen en Invordering, 2006, bijlagen p. 23).

4.2 Nationaal veiligheidsplan (NVP) 2008-2011

In het NVP 2004-2007 wordt melding gemaakt dat de regering onder meer ging focussen op de grote sociale, financiële en economische fraude met een prioritaire aandacht naar de aanpak van BTW-fraude met als betrachting 'in een zo vroeg mogelijk stadium de georganiseerde fraude te detecteren en stop te zetten en ont-radend op te treden door een buitgerichte aanpak van door georganiseerde BTW-fraude verworven vermogensvoordelen'. Deze focus is in het NVP 2008-2011 ver-dwenen (Federale gerechtelijk politie, 2008).

5. Justitie

Justitie is een belangrijke stakeholder in de strijd tegen de sociale en fiscale fraude. Zij heeft een belangrijke rol in het handhavingsbeleid maar vervult ook een actieve rol in het fraudedetectie- en preventiebeleid, die hier niet verder kan besproken worden.

Binnen de Algemene Raad van de Partners (SIOD) is de Procureur-generaal aan-gewezen door het College van procureur-generaal aanwezig. De Procureur-generaal zetelend in deze Algemene Raad, namelijk de Procureur-generaal te Luik Cédric Visart de Bocarmé stelt in zijn mercuriaal 'Discours de rentrée de la Cour de Travail de Liège ' van 2 september 2005 dat 'la lutte contre la fraude sociale est donc non seulement nécessaire mais indispensable si l'on veut maintenir le sys-tème de sécurité sociale' (Visart de Bocarmé, 2005, p. 4). Ter versterking van de strijd tegen de sociale fraude worden enkele voorstellen gelanceerd. Vooreerst is er nood aan een betere samenwerking tussen arbeidsauditoraten en parketten. Daarnaast moeten dossiers niet enkel behandeld worden op basis van de graad van inbreuk maar dient er ook rekening gehouden te worden met de beschikbare middelen. Ten slotte moeten in het kader van de strijd tegen de sociale fraude de administratieve en juridische handelingen beter gedefinieerd en verdeeld worden en dringt zich een geharmoniseerd beleid op, mede bepaald door de verschillende sociale inspectiediensten.

Daarnaast speelt ook de arbeidsauditeur een belangrijke rol binnen de arrondis-ementscellen daar hij deze voorziet.

6. Statistische instanties

6.1 Het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR)

Het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) werd opgericht bij de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, met het oog op de her-

vorming van het apparaat voor de statistiek en de economische vooruitzichten van de federale regering.

Het INR brengt de volgende bij wet aangeduide instellingen samen:

- de Nationale Bank van België (NBB);
- het Federaal Planbureau (FPB);
- de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie (voorheen het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS)).

In het kader van de door Europa (Eurostat) geëiste volledigheid ('exhaustiviteit') van de nationale rekeningen moet zij een inschatting maken van de ondergrondse economie.

6.2 Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie (ADSEI)

De Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie, voorheen Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS), is het officiële statistische overheidsorgaan van België. De opdracht kan in een mission statement van drie termen omschreven worden: 'cijfergegevens verzamelen, verwerken, verspreiden'.¹¹⁶

Sedert 1983 organiseert ADSEI bijvoorbeeld jaarlijks een 'enquête naar de arbeidskrachten (EAK)'. Dit is een sociaal-economische enquête bij de huishoudens met als voornaamste doelstelling de populatie in de actieve leeftijd (vanaf 15 jaar) op te delen in drie exhaustieve en onderscheiden groepen (nl. tewerkgestelde personen, werklozen, en niet-actieve personen), en over elk van deze categorieën beschrijvende en verklarende gegevens te verstrekken. In Italië baseert ISTAT de omvang van de ondergrondse economie onder meer op basis van de arbeidskrachtenenquête. Ook tal van andere reguliere enquêtes (o.m. de huishoudbudgetenquête) zouden kunnen gebruikt worden voor de raming van de ondergrondse economie. Zij zou ook zelf structurenquêtes hiernaar kunnen verrichten. Naast statistiekverzameling, ook bij tal van administraties en instanties, of via enquêtes, is ook de verspreiding van deze statistieken een belangrijke opdracht. Dit gebeurt naar thema. Eén daarvan zou de ondergrondse economie kunnen zijn.

De kennis en gehanteerde methodologie beschikbaar binnen ADSEI kan in het licht van het meten van de omvang ondergrondse economie en het interpreteren, dan ook als aanzienlijk worden beschouwd.

¹¹⁶ www.statbel.fgov.be

7. De Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ)

De KSZ werd opgericht bij wet van 15 januari 1990.¹¹⁷

In haar missie stelt de KSZ dat “ zij de motor en de coördinator van e-government in de Belgische sociale sector is, d.w.z.:

- zij zet de actoren in de sociale sector aan tot en ondersteunt ze bij een effectieve en efficiënte dienstverlening met een minimum aan administratieve lasten en kosten voor alle betrokkenen, en waar mogelijk op eigen initiatief van de actoren, op een wijze die optimaal afgestemd is op de verschillende eindgebruikers van de diensten, door de permanente verbetering van hun (onderlinge) processen en relaties m.b.t. nieuwe technologieën (e-government), en vanuit een gemeenschappelijke, onderling overlegde visie;
- zij bevordert de informatieveiligheid en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer door de actoren in de Belgische sociale sector, zodat alle betrokkenen terecht vertrouwen kunnen hebben;
- zij stelt geïntegreerde, sectoroverschrijdende beleidsondersteunende gegevens ter beschikking van de beleidsvoerders en de onderzoekers” (BTSZ, 2004, p. 146).

De uitbouw van een elektronisch netwerkwerk door de KSZ verbindt de verschillende instellingen van de sociale zekerheid met elkaar waarbij de KSZ aanzien kan worden als de motor die zorgt voor de informatieverdeling betrekking hebben op sociaal verzekerden en werkgevers. Iedere instelling blijft echter verantwoordelijk voor de opslag en het bijwerken van de informatie in haar eigen databank.¹¹⁸ Op basis van machtigingen kunnen andere sociale instellingen toegang krijgen tot informatie uit verschillende andere databanken.¹¹⁹

Sociale databanken bevatten informatie die mogelijks een meerwaarde kunnen betekenen in het streven naar inzicht over de omvang en het profiel van sociale fraude. Zo wordt binnen de OASIS-datawarehouse verschillende variabelen uit sociale databanken gehanteerd bij het opstellen van alarmen om zo potentiële frauderende ondernemingen te gaan detecteren. De KSZ speelt in de realisatie van de OASIS-datawarehouse een voorname rol doordat de sociale gegevens van persoonlijke aard geleverd worden via stromen via de KSZ aan de OASIS-

¹¹⁷ Wet van 15 januari 1990 houdende oprichting van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid.

¹¹⁸ Zo zullen bijvoorbeeld databanken zoals DIMONA en DMFA steeds door de RSZ beheerd en bijgewerkt worden.

¹¹⁹ www.ksz.fgov.be

datawarehouse.¹²⁰ Ook voor wetenschappelijk onderzoek op het gebied van fraudebestrijding speelt de KSZ haar rol.¹²¹

Ten slotte dient opgemerkt te worden dat de KSZ zal zetelen in het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude.¹²²

8. De Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding

Tijdens de eerste legislatuur van Verhofstadt werd een Regeringscommissaris, toegevoegd aan de Minister van Financiën, belast met de vereenvoudiging van de fiscale procedures en de strijd tegen de grote fiscale fraude.¹²³

Gedurende de tweede legislatuur (Verhofstadt II) werd een 'Staatssecretaris voor Modernisering van de Financiën en de Strijd tegen de Fiscale Fraude', toegevoegd aan de Minister van Financiën, aangesteld.¹²⁴

In de nieuwe regering Letermé I wordt een 'Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding', toegevoegd aan de Eerste Minister, aangesteld.¹²⁵

Tevens is er de instelling van een 'Ministerieel Comité' en een 'College' voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude.¹²⁶

Het 'Ministerieel Comité' zal worden voorgezeten door de Eerste Minister, waarbij het als opdracht heeft de algemene politiek inzake de strijd tegen de fiscale en sociale fraude vast te stellen en de prioriteiten van de diensten betrokken bij deze strijd te bepalen. Daarnaast ziet het 'Ministerieel Comité' toe op de uniforme toepassing van de wetgeving in het ganse land.¹²⁷

¹²⁰ Het gaat hier om persoonlijke gegevens afkomstig van de RSZ (voor de databanken DMFA en DIMONA) en de RVA (voor de werkloosheidsdatabank). Deze gegevens worden steeds onder geëncrypteerde vorm aan de OASIS-datawarehouse geleverd waarbij het de KSZ is die instaat voor het coderen van deze persoonsgegevens.

¹²¹ Zo wordt mede in opdracht van de KSZ, maar ook van de POD Wetenschapsbeleid, onder begeleiding van de GENESIS-stuurgroep in 2008-2009 een onderzoeksproject uitgevoerd door de ULB, UCL en KUL (Bontempi G., Saerens M., Pacolet J.) om de datamining van OASIS te verbeteren.

¹²² KB van 29 april 2008 houdende de oprichting van het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude.

¹²³ Zie KB van 25 oktober 2000 tot benoeming van de Regeringscommissaris, toegevoegd aan de Minister van Financiën, en tot bepaling van zijn opdracht.

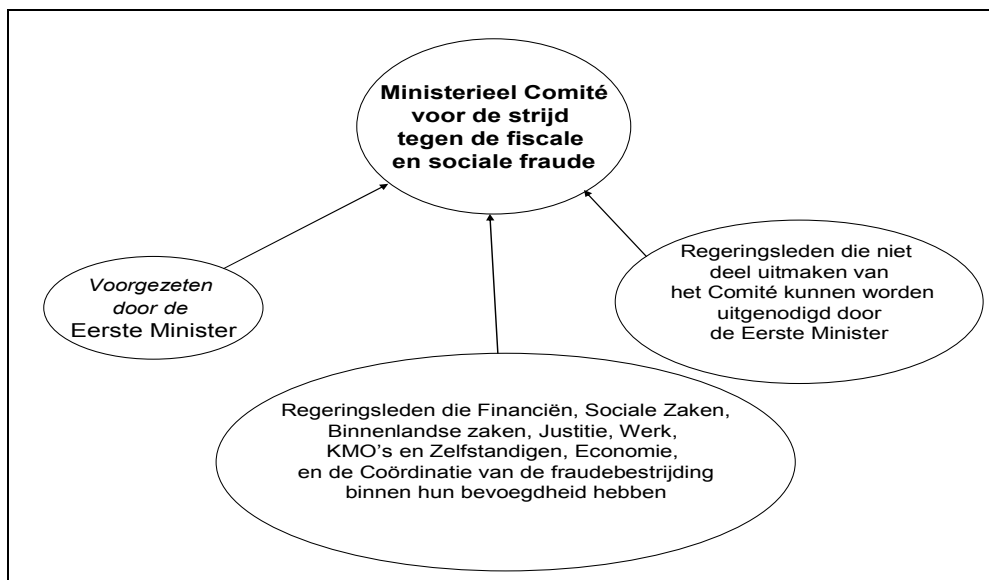
¹²⁴ KB van 12 juli 2003 Regering - Ontslagen - Benoemingen.

¹²⁵ KB van 20 maart 2008 Regering - Ontslagen - Benoemingen.

¹²⁶ KB van 29 april 2008 houdende oprichting van een Ministerieel Comité voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude. KB van 29 april 2008 houdende oprichting van het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude. Zowel de instelling van het 'Ministerieel Comité' als het 'College' waren reeds voorzien in het regeerakkoord (2008, p. 31).

¹²⁷ Art. 3, KB van 29 april 2008 houdende oprichting van een Ministerieel Comité voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude.

Volgend schema biedt een overzicht van de aanwezigen in dit 'Ministerieel Comité'.



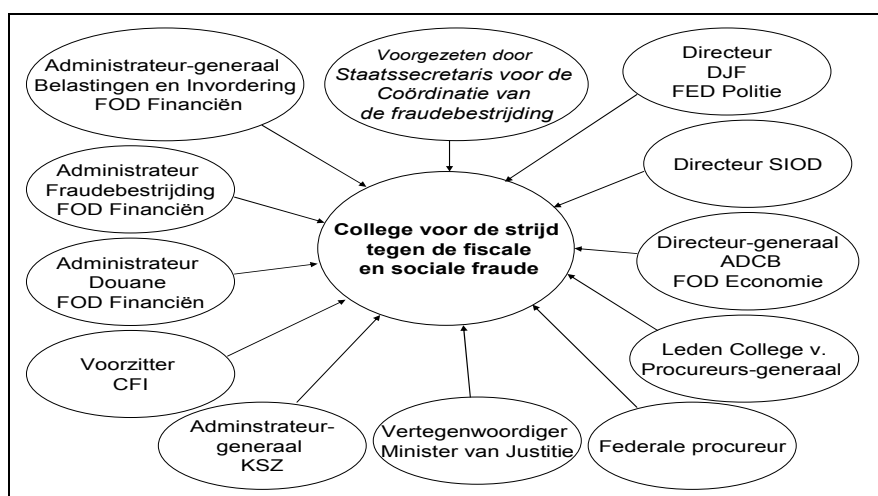
Figuur 4.3 Samenstelling Ministerieel Comité voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude

Het 'College' zal worden voorgezeten door de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding, of zijn vertegenwoordiger. Het zal belast worden met de uitwerking van het ontwerp van een jaarlijks actieplan,¹²⁸ het toezicht op een gecoördineerde uitvoering van het jaarlijks actieplan, goedgekeurd door het 'Ministerieel Comité'; het toezicht op de uniforme toepassing van de wetgeving in gans het land en brengt daarover verslag uit aan het 'Ministerieel Comité'.¹²⁹

Volgend schema biedt een overzicht van de aanwezigen in dit 'College'.

¹²⁸ "Het zal onder meer voorstellen formuleren om de werklust van de verschillende controle-diensten te meten" (Persbericht van de Ministerraad, 25 april 2008).

¹²⁹ Art. 3, KB van 29 april 2008 houdende oprichting van het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude.



Figuur 4.4 Samenstelling College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude

9. De sociale partners

De sociale partners zijn een cruciale stakeholder in de strijd tegen de ondergrondse economie daar zij dagelijks op het terrein geconfronteerd worden met dit fenomeen. Zij zijn ook de permanente pleitbezorger van de strijd tegen de fraude, of het nu omwille van deloyale concurrentie gaat of om de arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming te vrijwaren. Zij zijn binnen de ondernemingen en sectoren een belangrijke waakhond, zijn in België op voorbeeldige wijze ook betrokken bij diverse protocols en voeren zelf diverse bewustmakingsacties.

Een recent voorbeeld is het interprofessioneel akkoord 2007-2008 'voor een innovatieve economie en werkgelegenheid' dat erop wijst dat 'vermeden moet worden dat het voordeliger wordt om economische activiteiten in niet-wettelijke omstandigheden te laten verlopen'. Om onder meer hieraan iets te doen, kwamen de sociale partners overeen 'de bestaande fiscale maatregelen voor overuren, zoals afgesproken in het septemberakkoord van 20 september 2006 omtrent welvaartsaanpassingen en lastenverlagingen, te versterken, en dit in het kader van de strijd tegen het zwartwerk' (Groep van 10, IPA 2007, p. 12).

Daarnaast verwijst het interprofessioneel akkoord naar de problematiek van de schijnzelfstandigheid. De sociale partners bevelen, met het oog op een efficiënte aanpak van schijnzelfstandigheid in een aantal sectoren, en in het kader van de wettelijke bepalingen m.b.t. de aard van de arbeidsrelaties, deze sectoren aan om hierover overleg te voeren met het oog op het ontwikkelen van specifieke criteria voor de beoordeling van het al dan niet bestaan van een gezagsband.

Ook in het proces van bewustmaking hebben zij een belangrijke rol te spelen. Zo loopt in 2008 bij het ACV een campagne 'stop de fiscale fraude'. Aan de hand van affiches en een website wordt de burger geïnformeerd en gesensibiliseerd over de

negatieve gevolgen van fiscale fraude.¹³⁰ Bij de werknemer worden suggesties opgevraagd die kunnen leiden tot een betere strijd tegen de fiscale fraude en in de brochure 'voor een rechtvaardige fiscaliteit' formuleert men zelf voorstellen in de strijd tegen de fiscale fraude. Eén van deze voorstellen is een correcte rapportering over de vooruitgang van de strijd tegen de fiscale fraude uit te bouwen, zodat politiek de juiste conclusies en maatregelen kunnen genomen worden.

Ook de Europese Commissie ziet een sleutelrol weggelegd voor de sociale partners om het publiek nog beter bewust te maken van de aan zwartwerk verbonden risico's (COM (2007) 628).

De sociale partners (zowel werkgevers als vakbonden en sinds 2008 ook de zelfstandigen) zijn ook aanwezig in de Algemene Raad van SIOD en in de diverse beheersinstanties van de sociale zekerheid, en kunnen daarin een belangrijke rol spelen. Door deze partijen ook te betrekken in een observatorium kan dit ervoor zorgen dat de informatiedoorstroming vlot gaat verlopen.

130 www.stopdefiscalefraude.be

Hoofdstuk 5

Ontwikkeling van een informatie- en analysecentrum: opdracht en organisatie

Zowel nationaal als internationaal is er een behoefte merkbaar aan een versterkte en gecoördineerde aanpak van sociale en fiscale fraude en aanverwante activiteiten. Het zichtbaar maken van deze problematiek en de strijd ertegen kan bijdragen tot een verdere bewustwording van de noodzaak van fraudebeteugeling en de effectiviteit en efficiëntie ervan verbeteren.

In dit hoofdstuk geven wij vooreerst een aantal dimensies van deze problematiek aan voor België en confronteren wij het achtereenvolgens met de bemerkingen van de betrokken instanties op het terrein zelf. Door het exhaustieve karakter dat wij voorstellen rond deze beeldvorming (geen partieel zicht), was het wenselijk zoveel mogelijk (mogelijke) stakeholders van bij het begin te betrekken, en de hoop hen hiermee verder te mobiliseren. Diverse instanties werden in het kader van vroeger en lopend onderzoek impliciet beluisterd of expliciet bevraagd omtrent de mogelijkheid en wenselijkheid van dergelijk observatorium ondergrondse economie maar de interpretatie en selectie van wat wij beluisterd hebben blijft uiteraard alleen de verantwoordelijkheid van ons als onderzoekers. Ook de standpunten ingebracht op de studiedag van juni 2007 diende als input van dit hoofdstuk. De lijst van in de loop van het project gecontacteerde personen is te vinden in bijlage 1. Expliciet werd in de voorbije maanden bevraagd: de FOD WASO, de FOD Sociale Zaken, de FOD Financiën, de vroegere Staatssecretaris voor de Strijd tegen de Fiscale Fraude (Jamar), de sociale inspecties en SIOD, de sociale parastatalen, de CRB en ADSEI. In de Belgische studiedag van juni 2007, georganiseerd door het HIVA en de FOD Sociale Zekerheid kwamen deze en nog andere stakeholders aan bod (zie programma in bijlage).

Er blijkt een algemene consensus te bestaan bij de gesprekpartners over de wenselijkheid van een soort observatoriumrol. Over de aard en de omvang en de werkvormen werden evenwel uiteenlopende opinies geformuleerd die wij hierna groeperen in functie van de diverse aspecten.

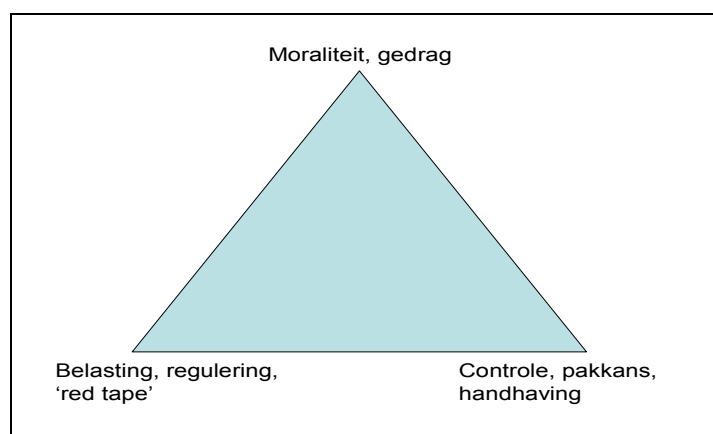
1. Uitgangspunt: vernieuwde en versterkte aandacht voor de strijd tegen fraude en de ondergrondse economie

1.1 Vaststellingen

De omvang en aard van de fraude en ondergrondse economie wordt bepaald door een drievoudige reeks van factoren: de belastingmoraal en burgerzin; de belastingdruk, 'red tape', regulering en ten slotte de controledruk, de pakkans en de strengheid van het vervolgingsbeleid. Frauderen wordt dan verklaard door de afweging van kosten en baten voor de fraudeur, gegeven een zekere belastingmoraliteit. Maar deze kosten - opbrengsten balans is maar partieel. Een inventaris van de totale maatschappelijke kosten en baten en de verspreiding van deze informatie kan leiden tot een grotere bewustwording ('rising awareness'), de strijd tegen de fraude versterken zodat het minder aantrekkelijk wordt en ook op de belastingmoraliteit zelf inspelen. Zoals campagnes voor milieuzorg, verkeersveiligheid, tabaksgebruik en alcoholmisbruik gedragsveranderingen beogen, kan dit ook voor de belastingmoraliteit.

Volgend schema vat finaal de drie dimensies samen die zowel de omvang van de ondergrondse economie verklaren, als een aangrijpingspunt dienen te zijn voor de strijd tegen de fraude. In deze driehoek dient het informatie- en analyseobservatorium zich te begeven, er zich voor hoedend dat het geen 'Bermuda-driehoek' wordt.

Deze driehoek van factoren kan zowel worden gehanteerd om de fraude te meten en te beschrijven, als om het te voorkomen en te beteugelen. Wij zien deze elementen zowel in micro- als macro-(economische) studies regelmatig terugkomen en kunnen het ook hanteren bij de evaluatie en organisatie van het dagdagelijks beleid. Wij schuiven het impliciet naar voren om een observatorium ondergrondse economie vorm te geven.



Figuur 5.1 Voornaamste dimensies van de oorzaken van sociale en fiscale fraude en aangrijpingspunten voor de fraudebestrijding

Zowel vanuit de administratie, in de publieke opinie en bij de politiek instanties wordt gepleit voor een versterkte strijd tegen de sociale en fiscale fraude. De inzet van de middelen die daartoe nodig zijn zal evenwel afhangen van de omvang en de aard van het fenomeen. Meting en beschrijving van de ondergrondse economie is nog altijd een punt van zorg. Een aantal jaren terug was zij naar voor geschoven door de Europese Commissie om zwartwerk (informele arbeid) om te vormen tot reguliere jobs (formele arbeid). De organisatie van een Europese enquête over zwartwerk in 2007 (Eurobarometer) situeert zich in deze context. België heeft de indruk dat men Europees zelfs de prioriteit terugschroefde omdat men blijkbaar er niet in lukte een goede meting van de omvang van het fenomeen te realiseren (Bever, BTSZ te verschijnen 2008). 'No statistics, no problem' leek het. Zowel macro-economische als micro-economische statistiekverzameling, en valorisatie van de informatie bij de administraties is nodig, en een reconciliatie van deze informatie in een jaarlijkse rapportering, dat waren de conclusies van ons rapport over een indicator voor België. Maar niet alleen informatie over de omvang van het fenomeen is noodzakelijk, maar ook informatie over de inspanningen in de strijd tegen de fraude.

De ervaring leert ons dat er ruimte is voor een aantal verbeteringen. Een belangrijke kwaliteit is hierbij een éénduidige registratie. Pacolet & Marchal (2001) constateerden reeds voor de jaren 1990-1998 dat bij geen enkele inspectiedienst een éénduidige registratie bestaat, laat staan dat dit het geval zou zijn over de inspectiediensten heen. In het recente rapport van Pacolet, Perelman, Pestieau & Baeyens (2008) blijkt dit ook voor de volgende jaren het geval te zijn, terwijl ook de vergelijkbaarheid over de fiscale en sociale administraties voor interpretatie problemen zorgt. Toch toont dit rapport aan dat ook bij de fiscale administraties een uitgebreid systeem van rapportering bestaat, dat voor verdere analyse en vergelijking zou kunnen gebruikt worden. De jongste SIOD-rapportering terzake leert dat harmonisatie mogelijk is, maar ook een werk van lange adem is.

Er is behoefte aan verdere samenwerking en kennisdeling op dit vlak, maar ook op andere meer operationele domeinen. 'Data sharing', 'data matching' en 'data-mining' kunnen hierbij de doelmatigheid en doeltreffendheid van de controle-diensten verbeteren. De creatie van een observatorium wenst deze operationele rol niet op te vullen, maar enkel meer geaggregeerde informatie op een meta en macro-niveau te bundelen en te analyseren. Samenwerking en kennis en informatiedeling op het laatste vlak, kan echter ook de operationele samenwerking bevorderen.

Er is ook nood aan een betere informatieverspreiding en doorstroming tussen de verschillende EU-lidstaten. Zowel de fiscale als de sociale administraties participeren in verschillende initiatieven. Deze zijn operationeel van aard en dienen verder gestroomlijnd te worden. Op het beleidsniveau kan een observatorium echter

opnieuw een rol spelen en de draaischijf betekenen in de verspreiding van internationale informatie. De problemen over het gebrek aan een goede definiëring en meting van de ondergrondse economie is een internationaal probleem. Daarom kan gesteld worden dat dit model zou moeten kunnen geïmplementeerd worden op Europese schaal. In een geglobaliseerde economie is er nood aan acties die de sociale belangen van iedere EU-burger en de inkomsten van elke EU-lidstaat beschermen. Naast de nood aan een Europese sociale inspectiedienst, dat reeds als idee gelanceerd werd in het Europees Parlement maar waarrond nog geen actie is ondernomen door de Commissie, bestaat er tevens nood aan een Europees observatorium die een beter beeld kan weergeven van en informatie verspreiden rond de ondergrondse economie. Het EEO heeft hierover overigens reeds twee keer een leerrijk internationaal overzicht gepubliceerd.¹³¹

2. Is er bijgevolg nood aan een observatorium?

Uitgangspunt van de onderzoeksopdracht was de noodzaak om een centralisatie en disseminatie te organiseren van de informatie rond de omvang en de strijd tegen de fraude. Het internationale overzicht in hoofdstuk 3 van dit rapport levert daarbij geen overtuigende argumenten op dat dit elders meer aanwezig is. Ook op het vlak van de meting van de fraude laat dit elders vaak te wensen over. Het uitgangspunt van de Europese Commissie was overigens in 2003 om daar een grotere prioriteit aan te geven, net zoals zij elders de 'open methode van coördinatie' hanteert om, landenvergelijkend, aan statistiekverzameling en vergelijking te doen. De nood om tot een observatorium te komen komt tot uiting in verschillende aspecten. Zo zijn er de terugkerende tegenstrijdige ramingen van het zwartwerk. Voor België circuleren uiteenlopende ramingen van 3-4% tot 20% van het BBP. Beide cijfers worden door gezaghebbende bronnen gehanteerd waardoor ze als realiteit worden gepercipieerd. Zo is voor België een cijfer van 4% gehanteerd in een EU-studie over 'undeclared work' (Renooy et al., 2004), verwijzend naar de nationale rekeningen, en is in een ECB-paper de veel hogere raming van Schneider van rond de 20% gehanteerd (Afonso et al., 2003). Onze conclusie in vroeger onderzoek was dat men hierdoor niet alleen onwetend is of het al dan niet een 'majeur' probleem is, maar evenmin of de situatie verbetert of verslechtert. Een observatorium die de omvang en evolutie op een juiste manier kan inschatten is hierdoor een grote noodzaak. Dit tevens met in het achterhoofd de gedachte dat er een EU-beleid is om tegen 2010 het niet-aangegeven werk aanzienlijk te doen dalen en het momenteel een onbegonnen zaak is om dit in de huidige omstandigheden aan te tonen of hier een positieve trend merkbaar is.

¹³¹ In Pacolet (2008b) konden wij voor DG EMPL een tweede lektuur en synthese maken van de diverse landenrapporten die waren opgesteld door het SYSDEM-netwerk van nationale correspondenten over de arbeidsmarkt. Het basisrapport van het SYSDEM-netwerk is te vinden in European Employment Observatory Review: Spring 2007.

Een ander belangrijk aspect die de noodzaak van een observatorium weergeeft is niet alleen het belang om tot een betere inning van sociale bijdragen en belastingen te komen, maar er ook voor te zorgen dat een rechtvaardige en billijke belastinginning wordt verzekerd, zoals de regelgeving dit voorziet, zonder dat bepaalde personen, beroepsgroepen of sectoren zich meer of minder kunnen onttrekken aan die lasten. Hiervoor is ook een beter inzicht in de risicosectoren en -groepen noodzakelijk en dient het beleid hierop te focussen. Ook ontwijking dient hier bekeken te worden, net als ontduiking. Tegelijk dient een inzicht verkregen te worden in welke maatregelen het efficiëntste effect teweeg brengen bij de preventie en repressie tegen fraude. Hierbij is het niet alleen belangrijk om een goed wetgevend kader te creëren om de ondergrondse economie in te perken via sancties maar tegelijk te komen tot een wetgeving die een betere inning van de sociale bijdragen en belastingen voorziet. Acceptabiliteit is hier een belangrijk gegeven. Billijke belastingheffing en inning verhogen de acceptabiliteit.

De vaststelling van het feit dat men nog te weinig weet over de ondergrondse economie betekent dat er naar een oplossing moet worden gezocht waardoor stap voor stap vooruitgang kan worden geboekt in de strijd tegen de fraude. Een observatorium kan hieraan verhelpen.

3. Opdracht en inhoudsbepaling

3.1 Perimeter

3.1.1 Inhoudelijk

Zoals in hoofdstuk 1 reeds gesteld zijn wij voorstander van een ruime definitie van de ondergrondse economie. Dit betekent dat wij ook in de bevoegdheidsfeer van tal van instanties moeten treden, zonder overlapping te creëren en met de bedoeling om een meerwaarde te creëren. Zowel op het operationele terrein van controle (bijvoorbeeld de arrondissementscellen) als het strategisch beleid (o.m. organisatie risicoanalyse, datamining, preventie, handhaving) zijn de diverse vormen van fraude vaak gelijklopend, of vaak vergelijkbaar. Kennisdeling en samenwerking zijn evident in een context waarin veel instanties verantwoordelijkheid dragen.

Sociale en fiscale bijdragefraude, uitkeringsfraude, maar ook ontwijking, grote georganiseerde fraude, tot criminele activiteiten als mensenhandel, witwaspraktijken, dienen het voorwerp te zijn van registratie en inventarisatie. De klemtoon kan in eerste instantie op de eerste vier liggen, omdat voor de andere activiteiten soms al gespecialiseerde informatie- en analysecentra aanwezig zijn, die elke hun eigen kanalen gebruiken. Voor het geheel is er evenwel behoefte aan synthese en recon-

ciliatie, en soms is dit voor deelsegmenten ook nog verder nodig, of gebeurt dit reeds binnen de eigen diensten. Zo is binnen de sociale inspectiediensten die samenwerken in SIOD reeds meer en meer operationele informatie beschikbaar (OASIS, kadaster van onderzoeken binnen GENESIS) en streven zij ook een reconciliatie van hun informatie na, en verspreiden het ook via een jaarlijks rapport. Verdere reconciliatie met andere bronnen en stakeholders, en verdere analyse, verspreiding en bewustmakingsacties dienen dan ook de taak te zijn van het observatorium. Het kan taken zelf opnemen, maar niets belet dat andere instanties die activiteiten partieel opnemen.

3.1.2 Betrokken instanties

De betrokken actoren die zeker moeten betrokken worden in de scope van een observatorium zijn:

Sociale instellingen:

- SIOD (Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst)
 - TSW (Toezicht Sociale Wetten)
 - SI (Sociale Inspectie)
 - RVA-inspectie
 - RSZ-inspectie
 - Gewestelijke sociale inspectiediensten
- RSVZ (sinds 2008 ook in de SIOD vertegenwoordigd)

Fiscale instellingen:

- BBI: Bijzondere Belastinginspectie;
- CFI: Cel voor Financiële informatieverwerking;
- Cel verrekenprijzen;
- AOIF: Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit;
- Administratie der Douane en Accijnzen;
- AFC: Vast comité voor de strijd tegen de fiscale fraude.

Andere controle-instanties en het politie- en gerechtelijk apparaat:

- Middenstand & Landbouw
- Binnenlandse Zaken, dienst migratie (DVZ), politie
- Economie, Energie, Buitenlandse handel & Wetenschapsbeleid en voornamelijk ADSEI
- FAVV: Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen
- Justitie

Het Statistisch apparaat:

- ADSEI
- NBB
- INR

KSZ

De sociale partners

3.1.3 Opinie van de stakeholders

Er is een aarzeling omtrent de 'scope' van het observatorium, wetende dat de diverse inspectiediensten reeds een ruime opdracht hebben, die nog verder uitdeint naarmate men de verzameling zou nemen van alle bevoegdheden van deze diensten. Dit is best niet de bedoeling en men kan zich best concentreren op die vormen van fraude die nu reeds vanuit de praktijk voorwerp zijn geworden van gezamenlijke interesse, met name die vormen van fraude die het meest schadelijk zijn 'vanuit het criterium: benadeling van de schatkist, schade aan de sociale zekerheid, misbruiken van uitkeringen, deloyale concurrentie, vermijden van afwijkend voorbeeldgedrag, eventueel 'collateral damage' voor de werknemer'. SIOD is zelf bevoegd voor 'elke sociaalrechterlijke inbreuk', maar concentreert zich in de praktijk ook op bepaalde knelpunten, de meest voorkomende mechanismen, de risicosectoren.

De interesse van het observatorium voor alle vormen van sociale fraude, en fiscale fraude en misschien zelfs vormen van ontwijking en niet belastingen dient niet onoverkomelijk te zijn als men ervan uit gaat dat de diensten zelf uiteraard hun informatieverzameling en verwerking, en rapportering en evaluatie blijven doen. Het observatorium heeft enkel een globaliserende en reconciliërende functie om een exhaustief overzicht, een synthese te maken, en vergelijkende analyses. De synthese moet er één zijn van welke fraude bestaat er, welke omvang heeft zij, maar ook welke mechanismen verklaart het, welke kosten en baten (cf. ons basis-schema van belastingmoraal - belastingdruk - pakkans en boete), en hoe dit kan vermeden worden. De focus of het inzoomen op bepaalde aspecten ligt in de bestaande afzonderlijke diensten maar ook in de diverse vormen van samenwerking en afstemming die nu reeds op het terrein bestaan.

Een steunpunt kan zich situeren op het niveau van de publieke bewustwording, of op het operationele niveau. De samenwerking tussen de sociale inspectiediensten binnen SIOD heeft reeds tot gevolg dat bepaalde zaken kunnen gedelegeerd worden aan dit samenwerkingsverband. Deze samenwerking lijkt zowel op het operationele als strategische vooruitgang te boeken, ondanks het feit dat de structuren

nog niet definitief zijn. Ook op het vlak van de informatiestromen is de sociale zekerheid uitstekend geëquipeerd en geavanceerd door de creatie van de KSZ. Het observatorium zou daarin een plaats kunnen innemen. Verder investeren in deze samenwerkingsstructuur is noodzakelijk. De openheid naar de fiscale fraude zou dan geleidelijk kunnen groeien. En overigens zijn er een toenemend aantal contacten, onder meer via het gebruik van BTW-gegevens voor de OASIS- data-mining, contacten met de BBI voor bepaalde sectoren. Toch blijft misschien het risico bestaan van 'onbekend is onbemind'. Zo heeft men de indruk dat de fiscale administraties nog onvoldoende ver gevorderd zijn in de automatisering om actief te participeren aan projecten van data sharing of datamining, terwijl anderzijds ook kan geconstateerd worden dat de (geautomatiseerde) informatie waarover de fiscus beschikt enorm is, en dat diverse systemen van datamining operationeel zijn.

De ervaring binnen SIOD en de arrondissementele cellen tonen aan dat die toenadering kan groeien. Zo was het RSVZ wel reeds betrokken bij de SIOD-werking voor internationale uitwisseling. Het strategisch plan van de SIOD van december 2006 toont aan dat binnen de bestaande instituties reeds tal van nieuwe initiatieven kunnen genomen worden, onder meer wat betreft de meting van de omvang van de sociale fraude, de impact van de strijd tegen de fraude.

De samenstelling van SIOD is voldoende ruim (en is nog verruimd, recent met het RSVZ) om diverse aspecten van de fraude en de fraudebestrijding te omvatten. Zo zijn de sociale partners nadrukkelijk aanwezig in de Algemene Raad, werk men aan de informatieverzameling en verspreiding, verschuift men ook de aandacht naar de uitkeringsfraude. Wanneer GENESIS zoals boven beschreven een succes wordt genoemd, lijken de meningen rond OASIS verdeeld (beperkt gebruik van de datamining, verdere ontwikkeling van eigen datamining), maar is er blijkbaar wel de gemeenschappelijke ambitie om dit meer performant te maken.¹³²

3.2 Doelstellingen van het steunpunt:

Volgende denkbare opdrachten waren uitgangspunt voor de analyse in dit hoofdstuk:

- meting: primaire of secundaire informatieverzameling, globalisatie en reconciliatie;
- definiëren en meten van de ondergrondse economie, naar omvang, verschijningsvormen, in zijn sectorale, socio-professionele en regionale dimensie;

¹³² In opdracht van de POD Wetenschapsbeleid, de SIOD, de KSZ, onder de begeleiding van de GENESIS-stuurgroep wordt in 2008-2009 een onderzoeksproject uitgevoerd door de ULB, UCL en KUL (Prof. G. Bontempi, Prof. M. Saerens, Prof. J. Pacolet) om deze datamining van OASIS te verbeteren.

- definiëren en meten van de inspanningen in de strijd tegen de ondergrondse economie, zijn resultaat, zijn impact;
- verzamelen en harmoniseren van de informatie;
- stimuleren van vernieuwende methoden en gebruik van de informatie.
- informatie-uitwisseling en confrontatie tussen de stakeholders en draaischijf;
- wetenschappelijk steunpunt voor analyse, expertisecentrum;
 - stimuleren van wetenschappelijk onderzoek;
 - publiceren en verspreiden: ingebed in de ontwikkeling van een interne en externe informatie- en communicatiestrategie zoals voorzien door het Federaal Coördinatiecomité voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, nu de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst.
- informatie naar het grote publiek en de publieke opinie;
 - vulgariseren van de informatie: wij denken hier aan werkvormen als de Vereniging voor alcohol en andere drugproblemen in Vlaanderen (VAD) of het Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid (BIVV);
 - verspreiding van deze informatie naar het middenveld (cf. ruime aandacht in Italië bij een vakbond voor de strijd tegen zwartwerk), informatiecampaagnes.

Het aantal onderzoeksvragen die onvoldoende of onvoldoende actueel beantwoord zijn, zijn veelvuldig:

- omtrent de te hanteren meetmethode;
- omtrent de vormen en de aard van de ontduiking en ontwijking;
- omtrent nieuwe fraudefenomenen;
- omtrent het profiel van zowel de vrager als aanbieder van ondergrondse activiteiten;
 - dimensie: sectoraal, socio-professioneel en regionaal zicht op de omvang en de verschijningsvormen van sociale en fiscale fraude, de uitkeringsfraude, de ontwijkingmechanismen.
- omtrent de motieven;
- omtrent de bestrijdingsvormen;
 - mogelijkheid verder verkennen van de bestaande instrumenten door methodiekontwikkeling en evaluatie van bestaande methodes (bv. OASIS, de protocols met stakeholders).
- omtrent de controles en de resultaten van de controles;
 - inzet van controlemiddelen, resultaat, directe en indirecte opbrengst, impact, preventie;
 - wordt naarmate de controle wordt opgedreven, de fiscale ontwijking een belangrijker bron van minderontvangsten voor de overheden en aanleiding tot concurrentievervalsing?
- omtrent het handhavingsbeleid.

Zo ondervinden wij dat de protocols die de voorbije jaren tussen de werkgevers en de werknemersorganisatie en de controle-instanties vanuit bepaalde sectoren zijn afgesloten, niet alleen zorgen voor onderlinge informatie-uitwisseling, en verbetering van de controle, maar ook kunnen bijdragen tot een betere systematische informatieverzameling, bijvoorbeeld via ad hoc enquêtes over bepaalde aspecten.

Het steunpunt zal dan ook een multidisciplinaire invalshoek van economen, juristen, criminologen, statistici, psychologen, fiscalisten noodzakelijk maken. De klemtoon ligt evenwel op de kwantificering.

Om die reden zal de aandacht in de informatieverzameling zowel omtrent de ontduiking als de ontwijking gaan.

De opdracht van een 'informatie- en analysecentrum ondergrondse economie' bestaat erin 'te zorgen voor de inzameling, de centralisatie, het beheer, de overdracht en de analyse van de bekomen informatie ter bestrijding van de ondergrondse economie en ter stimulering van de bewustwording 'rising awareness' bij beleidsmakers en publieke opinie'.

3.2.1 Het verzamelen en harmoniseren van informatie

Hierbij zal men vooreerst rekening moeten houden met de tekortkomingen van de informatie die aanwezig is bij de inspectiediensten (gebrek aan éénduidige registratie over de diensten heen, dubbeltellingen bij gezamenlijke controle-inspanningen of om de opbrengst van de controles te meten, vertragingen, benchmarking en analyse). Zoals uit het rapport over een indicator voor het zwartwerk (Pacolet, Perelman, Pestieau & Baeyens, 2008) blijkt, is er reeds heel wat informatie beschikbaar, wordt deze verder meer gedetailleerd en sneller beschikbaar gesteld, maar kan toch nog vooruitgang geboekt worden. Het is zowel intern als extern essentieel voor de performantiemeting. Zoals reeds werd opgemerkt is het van groot belang dat het observatorium onmiddellijk toegang heeft tot deze informatie maar ook tracht om enige harmonisatie in deze informatie te creëren. Ook kan beroep gedaan worden op de informatie van het INR die vanuit hun streven naar exhaustiviteit een schatting maakt van het zwartwerk. Ook hier is interessante maar contesteerbare informatie beschikbaar en kan deze verbeterd en gevaloriseerd worden door reconciliatie met andere bronnen. Om een betrouwbaar beeld te krijgen over de omvang en evolutie van de ondergrondse economie, zou men tevens de ervaringen van de inspecteurs direct dienen te benutten. Door korte bevragingen op regelmatige tijdstippen bij de inspecteurs af te nemen, kunnen nieuwe tendensen betreffende omvang en vormen van fraude sneller worden ontdekt. Daarnaast moet worden bekeken waar er zich mogelijke informatieleemten bevinden om een juiste inschatting van de ondergrondse economie te kunnen maken. Opnieuw dient hierbij verder gebouwd te worden op nieuwe initiatieven terzake als de organisatie van een bevolkingsenquête over de ondergrondse eco-

nomie (SUBLEC-project) of de intentie van SIOD om zelf via een representatieve steekproef, in de kleinhandel, via de arrondissementscellen, audits te verrichten om zo een beter zicht te krijgen op de omvang van fraude (SIOD, Strategisch plan 2008, p. 8). Ook samenwerking met ADSEI en INR is hier voor de handliggend. De laatste voorziet op korte termijn aandacht voor betere meting van illegale activiteiten, en bij de volgende revisie van het SNA zou ook meer aandacht kunnen geschonken worden aan de ondergrondse economie. Ook de mogelijkheid om een portaalsite via ADSEI te openen over zwartwerk dient te worden nagegaan. Ook dient onderzocht te worden in welke mate recurrente enquêtes, fragmentair of eenmalig, nuttige informatie opleveren over deze fenomenen.

3.2.2 Definiëren en meten van de ondergrondse economie

Dit is wellicht de moeilijkste stap in het hele proces van het observatorium door het feit dat geen juiste definiëring en methodologie van de ondergrondse economie voorhanden is. Bij het streven hiernaar moet men het wetenschappelijk onderzoek naar dit fenomeen promoten. Samenwerking met verschillende Universitaire instellingen gespecialiseerd in desbetreffende materie lijkt onontbeerlijk bij het streven naar een goede indicator en methodologie. Dit betreft per definitie ook verschillende disciplines. Beschikbare informatie kan ook het wetenschappelijk onderzoek stimuleren. Zo zullen innovatieve methoden betreffende het meten van de ondergrondse economie ontstaan wanneer databanken toegankelijk zijn voor wetenschappelijk onderzoek. Wij denken hier onder meer aan de constructie van een soort satellietrekening voor de meting van de omvang van de fraude (en de nadelige gevolgen ervan). Zolang hier een beperking heerst, kan er nooit een volledig beeld van het fenomeen bereikt worden. Het observatorium kan die beschikbaarheid faciliteren. Opnieuw versterkt dit aan de gang zijnde evoluties: POD Wetenschapsbeleid voorziet deze rol voor het observatorium (huidige onderzoeksopdracht) en ook in de SUBLEC- en OASIS-opdrachten is toegankelijkheid voor verder onderzoek voorzien.

3.2.3 Analyse van de informatie zodat aan 'profiling' kan worden gedaan

Hierbij kunnen de motieven en de opmaak van een 'dadersprofiel' bijdragen tot een gericht beleid betreffende de preventie tegen de fraude en een meer efficiëntere controle. De eigenlijke risicoanalyse is een partiële of gezamenlijke opdracht van de (elke?) controlediensten. Het observatorium kan echter nuttige aanvullende informatie aanbrenge.

3.2.4 Analyse van de informatie zodat de vormen en de aard van de ontduiking en ontwijking naar voor komen waarbij dit via een gericht beleid aangepakt kan worden

Hierbij kunnen de korte bevragingen van de inspecteurs zeker hun nut bewijzen omdat zij meestal een perfect zicht hebben op nieuwe vormen van ontduiking en ontwijking.

3.2.5 Analyse van de informatie zodat de omvang en de evolutie van het fenomeen in kaart kan worden gebracht

Belangrijk zal hierbij zijn dat men zich in de mate van het mogelijke gaat focussen op sectorale en regionale dimensies. Zo heeft men in Italië aanzienlijke verschillen tussen de omvang van het zwartwerk in de bouwsector tussen het Noorden en het Zuiden vastgesteld. Uit het geanalyseerde cijfermateriaal kan blijken dat bepaalde regio's/sectoren fraudegevoeliger zijn en dus ook aparte aandacht verdienen. Tevens kan men zich de vraag stellen of de sterke concentratie van controles in bepaalde sectoren nog voldoende 'verhoudingsgewijs' is, zelfs al zijn het sectoren met verhoogde frauderisico's. Dat openlijk de inhoudelijke focus op bepaalde sectoren wordt gericht, kan ertoe bijdragen dat ondernemingen in andere sectoren een kleinere pakkans gaan ervaren (Buelens, 2007, p. 176). Het is dan ook noodzakelijk om te focussen op de sectoren die inzake evolutie een stijgend niveau kennen. Ook de aandacht van de Staatssecretaris voor de strijd tegen sociale en fiscale fraude (Persmededeling Ministerraad van 25 april 2008) voor het meten van de werklust en een gelijke controlekans over het ganse grondgebied kan hierbij gebaat zijn, als men de fraude op een voldoende gedecentraliseerd niveau bekijkt.

3.2.6 Analyse van de informatie en overdracht naar de betrokken inspectiediensten zodat controles meer efficiënt en gericht kunnen gebeuren

Daarenboven kan nagegaan worden welke middelen door de inspectiediensten worden ingezet en welk resultaat dit oplevert. Daarnaast moet het mogelijk zijn om de bekomen informatie uit te wisselen tussen de betrokken instanties. Zo kan onder meer het INR, in haar streven naar exhaustiviteit van de nationale rekeningen, baat hebben bij de informatie bekomen door (of via) het observatorium.

3.2.7 De geanalyseerde informatie en de bekomen resultaten gebruiken bij het formuleren van beleidsaanbevelingen

Het moet de bedoeling zijn dat deze beleidsaanbevelingen voor een beter en efficiënter handhavingsbeleid zorgen. Aan de hand van de bekomen resultaten moet het mogelijk zijn om die aanbevelingen die nodig zijn in de strijd tegen de ondergrondse economie te ontwikkelen en verder op te volgen.

3.2.8 Analyse van de maatschappelijke kost van het niet naleven van de regelgeving: 'the cost of non-compliance'

Het gedrag van het frauderen of niet frauderen wordt vaak gemodelleerd als een afwegen van de baat om te frauderen of het vermijden van belastingen, voordeel van flexibiliteit versus de kans om gecontroleerd en betrapt te worden op fraude, en de eventuele straffen en boetes. Meer en meer wordt ook gesuggereerd dat er voor de economie in het geheel voordelen zijn van hogere flexibiliteit, lagere prijzen, terugvloeien van de ondergrondse economie in de reguliere economie. Maar ook de nadelen dienen te worden vermeld. Eens men in kosten-baten termen terecht komt moet een volledige kosten-baten analyse gemaakt worden, met alle kosten voor de werknemers die zwartwerken (bijvoorbeeld rond arbeidsvoorwaarden, sociale bescherming); de bedrijven (deloyale concurrentie, gebrekkig concurrentievermogen); minder ontvangsten voor de overheid en stijgende belastingdruk op de bonafide bedrijven; een mogelijke neerwaartse spiraal van fraude, controlekosten, onderinvesteringen, criminalisering van een deel van de economie en de samenleving, kortom alle mogelijk denkbare zogenaamde 'externe effecten'. Hierbij dient een globaal standpunt ingenomen te worden, een zogenaamd 'societal point of view'. Ook het buitenland kan geschaad worden door meer en meer internationaal voorkomende vormen van fraude. Indien zowel op nationaal als op Europees niveau deze totale 'cost of non compliance' duidelijker wordt zal het handhavingsbeleid daar ook meer rekening kunnen mee houden.

3.2.9 Het opstellen van een jaarlijks rapport

Tal van deze elementen kunnen in een jaarlijks rapport, met eventueel wisselende accenten, worden opgenomen, met onder meer:

- publicatie van de omvang en de evolutie van de ondergrondse economie bekeken per regio of sector;
- publicatie van een satelliettabel over de totale omvang van de ondergrondse economie en de sociale en fiscale fraude en ontwijking;
- wijzigingen in de motieven of het dadersprofiel;
- wijzigingen in de vormen en aard van de ontduiking en ontwijking;
- berekenen van de 'cost of non-compliance';
- overzicht van de strijd tegen de fraude, zijn instrumenten, inspanningen, effectiviteit en efficiëntie, opbrengst en impact;
- het formuleren van beleidsaanbevelingen.

Voorbeelden van dergelijke rapportering zijn onder meer de rapporten van de Hoge Raad voor Werkgelegenheid, de Commissie voor de Vergrijzing, de Hoge Raad voor Financiën, de CRB over de concurrentiepositie van de Belgische economie.

3.3 Opinie van de stakeholders

3.3.1 Meten

Het probleem doet zich voor dat zowel de publieke opinie alsook de verschillende administraties geen besef hebben van de omvang van de sociale en fiscale fraude. Daarnaast weet men niet, door het gebrek aan investeringen in statistieken, welke sectoren men prioritair moet controleren. Men volgt namelijk steeds de traditionele 'fraudegevoelige' sectoren en zolang men daar inbreuken vaststelt, blijft men de andere sectoren vergeten. Daarom is nood aan een soort van 'gegevensbank tegen de fraude' waaruit informatie kan gehaald worden inzake omvang en profiel.

De ervaring toont ook de zwakke punten van de vergelijkbaarheid en interpreteerbaarheid van statistieken. Elke dienst kan in zijn eigen dienst vermoedelijk wel tekortkomingen hebben in zijn statistieken, maar vooral de matching op een hoger niveau moet met de nodige omzichtigheid aangepakt worden. Tot voldoening van de diensten is dit blijkbaar gelukt in de GENESIS-databank 'kadaster van onderzoeken', die een aantal coderingen universeel interpreteerbaar maakt, 'zonder dat elke dienst zijn databank van onderzoeken moest dumpen'.

Het observatorium kan een instrument zijn om betere statistieken te verkrijgen en gemeenschappelijke aandachtspunten te laten verwezenlijken. Het kan hierbij op operationeel vlak ondersteuning bieden om zo de controles beter te laten verlopen.

De statistische instanties koesteren weinig ambitie om een betere schatting van de omvang van de ondergrondse economie te bekomen. Zo zal de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de Federale Overheidsdienst Economie, KMO, Middenstand en Energie (voorheen het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS)) geen initiatief nemen om een betere meting te bekomen zonder dat dit door Eurostat wordt gevraagd. Er doen zich hier echter mogelijkheden voor door extra vragen inzake zwartwerk te implementeren in bijvoorbeeld de 'enquête naar de arbeidskrachten'. Naast het vroegere NIS heeft ook het INR baat bij een betere schatting van de omvang van de ondergrondse economie in zijn streven naar exhaustiviteit. Hier is er wel een internationale verplichting om de niet aangegeven economie in te schatten. Mogelijks zullen de 'nationale rekenaars' in de toekomst meer aandacht hebben voor deze problematiek, o.m. naar aanleiding van een nieuwe herziening van de nationale rekeningen, en de noodzaak om ook illegale activiteiten beter in te schatten. Bij het leggen van de prioriteiten laat men zich overigens ook daar vooral leiden door deze internationale statistiekverplichtingen en de agenda van revisies van het SNA dat men daar voorhoudt.

Ook voor de diensten waar de kernopdracht niet de statistiek is (het gerechtelijk apparaat), heeft men gemeenschappelijk verantwoorde cijfers nodig. Met de Ministerraad van Gembloux was dit een prioriteit. De arbeidsauditeurs moeten van deze prioriteit overtuigd worden. De strategische plannen bijvoorbeeld in SIOD uitgewerkt moeten nadien ook geïmplementeerd worden. Behoeftes aan diagnose van de grote risico's en organisatie van overleg, met indicatiestelling voor zowel de grote fraudedossiers, als de overige onderzoeken. Steeds is er behoefte aan informatiecentralisatie, zowel op het politionele als het gerechtelijke vlak, om meer effectiever (het doel van fraudebestrijding bereiken) te werken, en misschien ook om performanter te werken (efficiënter).

De cijfers over de omvang blijven het debat vertroebelen. Ook het accent op de financiële opbrengsten kunnen het belang van verschillende controles vertekenen. Zo ook de verhouding tussen regularisaties, recuperaties van middelen, versus juridische afhandeling en vervolging van in se criminele activiteiten. De sociale en fiscale fraude hebben een plaats in het nationaal veiligheidsbeleid en de prioriteiten voor het politioneel en juridisch apparaat. Elke partij, weze het gerechtelijk, sociale zekerheid (SIOD) en financiën, heeft dan ook belang bij een observatorium dat voor de informatiebemiddeling kan instaan. De creatie van dergelijk observatorium dient dan ook complementair gezien te worden met de opdrachten van deze instanties, wat ook een zekere onafhankelijkheid, ook via de wetenschappelijke ondersteuning of invalshoek, en afstand (in termen van autonomie) veronderstelt. De noodzaak is er want sociale en fiscale fraude blijft tot nader order een 'genegligeerd' probleem. Maar onafhankelijkheid en afstand impliceert geen afstandelijkheid, maar veronderstelt (wederzijds) engagement en betrokkenheid.

Zowel in het kader van de strijd tegen zwartwerk als het werkgelegenheidsbeleid, blijft de noodzaak voorhanden om de statistieken te verbeteren, zowel op het vlak van de werkgelegenheid als in het kader van de bestedingen in de nationale rekeningen. FOD WASO, INR, NBB, ADSEI als het Planbureau zitten daarover samen om de cijfers te verbeteren, bijvoorbeeld rond het aantal jobs voor huishoudpersoneel (evolutie belangrijk voor de evaluatie van de dienstencheques). FOD WASO en ook de regio's hebben er belang bij in het kader van het opstellen van correcte 'labour accounts' die overigens een deel vormen van de nationale rekeningen. De revisie van de nationale rekeningen kan een gelegenheid zijn om ook de interesse voor de meting van de ondergrondse economie te versterken, en ook in andere reguliere statistieken (als budgetenquête, arbeidskrachtentelling, bijvoorbeeld vragen over arbeidstijd, betaalde en onbetaalde ... of in het zwart betaalde arbeidstijd enz.) kan de aandacht gaande gehouden worden. Dit moet evenwel ook Europees gebeuren, omdat de nationale instanties eerst en vooral wensen te voldoen aan de internationale statistiekverplichtingen. Ook op het beleidsvlak is het Europese beleid een referentiepunt en is ook de informatieverzameling daaromtrent een interessant referentiepunt (cf. de tweede keer reeds dat in het Euro-

pean Employment Observatory EEO er nationale rapporten worden opgevraagd over de omvang van zwartwerk en de strijd ertegen). Controle blijft een gespecialiseerde verantwoordelijkheid. Maar elk van die controle instanties heeft wel behoefte aan vertaling van deze controleopdrachten naar het resultaat in termen van bijvoorbeeld regularisaties, preventie, gedragswijziging. Het observatorium kan er voor zorgen dat dit soort van informatie ook beschikbaar komt.

3.3.2 Samenwerken

Vooraleer een observatorium kan worden ingesteld moet men het terrein voorbereiden daar dit terrein heel ingewikkeld is. Men komt namelijk te staan tegenover twee werelden die in het verleden niet gewoon zijn geweest om samen te werken waardoor onderling weinig gezamenlijk belang aanwezig is. Het lijkt beter in eerste instantie op de sociale fraude te focussen en pas later ook de fiscale fraude erbij te betrekken.

De samenwerking tussen de verschillende sociale inspectiediensten verloopt in verschillende snelheden, zodat nog tal van mogelijkheden tot verbetering voorhanden zijn. Ook binnen Financiën is er behoefte aan meer samenwerking. Het wordt dus een moeilijke opdracht om zowel de sociale en fiscale inspectiediensten grensoverschrijdend te laten samenwerken daar binnen de eigen geledingen nog een gebrek aan samenwerking wordt geconstateerd. Het is hierbij noodzakelijk dat in eerste instantie binnen de eigen geledingen een goede samenwerking en verspreiding van ervaringen plaatsvindt. Wanneer het observatorium op nog een ruimer niveau verschillende interesses en belangen wenst te verzoenen riskeert dit extra verlamdend te werken. In die zin staat of valt de goede samenwerking rond de taken van het observatorium met de samenwerking die binnen de eigen diensten of netwerken bestaat en kan zij er een positieve feedback op hebben.

Binnen de sfeer van de sociale inspectiediensten is SIOD bezig met een centraliserende functie van informatieverzameling, die onder meer in de jaarverslagen aan bod komt. Het recent beschikbaar gekomen strategisch plan toont aan dat men daarin wenst verder te gaan en ook bij diverse gesprekspartners werd onderlijnd dat zij een aantal taken van een observatorium kan opnemen en hieraan ook de steun krijgt van de partners. Tegelijk worstelde de SIOD nog met de onduidelijkheid over de definitieve aanstelling van zijn kader en statuten. Onduidelijk is of men een strategische of operationele rol wenst in te vullen. De diensten van SIOD dragen bij tot het operationele.

De Algemene Raad van SIOD is een orgaan voor reflectie en advies in het kader van de strijd tegen de sociale fraude. Men bekijkt hierbij grote vragen als:

- welke zijn de huidige en toekomstige prioriteiten?
- wat komt er op ons af?

Door middel van een observatorium zou het in de toekomst mogelijk moeten zijn om op beleidniveaus, voor alle betrokken partijen en de publieke opinie, hierover een beter zicht te krijgen. Het operationele kan de informatieverzameling en -uitwisseling ook ondersteunen. Zo duidt SIOD een aantal sectoren aan die extra aandacht moeten krijgen tijdens AC-acties.¹³³ Deze initiatieven kunnen binnen een observatorium verder uitgebreid worden waardoor een beter zicht gekregen kan worden op bepaalde fraudefenomenen.

De auditoraten hebben binnen deze AC's elk hun eigen autonomie waardoor er verschillend opgetreden wordt bij éézelfde sociale inbreuk. Door het feit dat er geen eenduidig beleid is vastgesteld, kunnen ondernemingen aan 'shopping' doen en zich vestigen daar waar zich de grootste kans van niet vervolging wordt opgemerkt. Hierover een zicht krijgen kan ook toelaten een beter handhavingsbeleid te realiseren dat gelijk wordt toegepast over het hele grondgebied en alle sectoren. Overigens wordt geconstateerd dat dit lokaal en gecoördineerd optreden, dat een groeiende aandacht krijgt, ook aan evaluatie toe is om de doelmatigheid en doeltreffendheid te verhogen.

Via een aantal operationele domeinen zoals het opstellen van een 'register van onderzoeken', of het uitvoeren van een risicoanalyse is er een potentieel van samenwerking en 'mutual learning'. Op het vlak van de risicoanalyse zijn de diverse diensten in een verschillend stadium aanbeland. OASIS als een gemeenschappelijk project, nieuwe eigen ontwikkelingen van datamining bij de sociale inspectiediensten en bij de fiscale administraties, soms intern ontwikkeld, soms via externe bureaus. Er is ook een uiteenlopende graad van impact op de controleopdrachten (bij sommige diensten wordt een steeds groter deel van de controles gestuurd door de datamining). Dit lijkt een opportuniteit van mutual learning te zijn, of van samenwerking. Een observatorium kan deze opportuniteiten observeren, documenteren, faciliteren. Het leren en exploiteren komt echter de diverse diensten toe.

Het wederzijds vertrouwen, dat moet groeien, is doorheen de gesprekken met de stakeholders op te merken, daardat men naar elkaars plannen verwijst, en deze ook wil internaliseren.

De toenadering tussen werelden van sociale inspectie, justitie, financiën kan ook een kwestie van cultuur zijn. Zo hebben de sociale inspecties steeds samengewerkt

¹³³ Voor 2008 dienen 4 500 controles toegespitst te worden op de vier volgende sectoren: bouw, horeca, schoonmaak, garages (SIOD, Strategisch plan 2008, p. 7).

met de sociale partners en is er een cultuur van concertatie. Bij de fiscus was die cultuur er niet.¹³⁴

Vermoedelijk moet de samenwerking zijn tijd hebben om te groeien. Men moet zich ook engageren in de samenwerking. Dit vraagt zowel een consensus bij de administraties als de politici.

Samenwerking loopt nog vertraging op omwille van onduidelijkheden en tegenstelde opinies over de toepassing van de wetgeving op de privacy, of het charter van de belastingplichtige.

Realisme over de samenwerking is overigens niet alleen aan de orde over de diensten heen, maar is binnen zowel grotere als kleinere administraties niet altijd eenvoudig te organiseren. Soms komen de interne diensten elkaar tegen via de extern georganiseerde samenwerkingsverbanden. Het komt ons voor dat een observatorium die interne communicatie niet kan vervangen, maar blijkbaar wel kan faciliteren, en dit over verschillende diensten heen. Het feit dat veel positieve reacties konden genoteerd worden bij de constituerende partners omtrent de huidige en toekomstige rol van SIOD illustreert dat deze samenwerking moet groeien. De verwachtingen hieromtrent zijn overigens zowel van operationele en strategische aard. Wat het laatste betreft kan deze dienst een rol vervullen op zowel het vlak van (wetenschappelijke) risicoanalyse, prioriteitstelling, als statistiekverzameling, rapportering (zowel intern, naar de diensten, naar de politieke overheden, naar de publieke opinie) en als een soort van kenniscentrum functioneren ten overstaan van de inspectiediensten. Het is nog niet zo duidelijk voor velen of daarbij deze rol ook al kan vervuld worden voor de fiscale administraties. Maar misschien is deze reactie juist het bewijs dat dit kan groeien naarmate men meer samenwerkt.

Operationele behoeften zijn er ook van meer samenwerking met arbeidsauditoren en de sociale parastatalen.

Een ongedekte behoefte blijkt te liggen, en wij verwachten dit ook theoretisch aangezien 'red tape' een oorzaak is van fraude en vermijding, in een verdergaande vereenvoudiging van zowel de wetgeving als de administratieve procedures en afhandeling. Diverse elektronische platforms en de technologie kunnen al zorgen voor standaardisering en vereenvoudiging. Maar complexe regelgeving is ook een antwoord op complexe problemen, en de uiteenlopende beleidsprioriteiten (belangen) die men wenst te handhaven.

¹³⁴ Een van de auteurs van dit rapport herinnert zich dat hij een twintig jaar terug in een gelijkaardige ronde van bevraging bij banken en verzekeraars te horen kreeg dat het verschil in cultuur tussen beide sectoren te groot was zodat zij apart zouden blijven. Kort nadien is de 'bank-verzekeraar' de standaard geworden.

Domeinen van samenwerking gaan overigens verder dan alleen maar de informatieverzameling. Zowel op het vlak van de beteugeling van de fraude, de preventie en de invordering zijn er tal van behoeften aan coördinatie en betere samenwerking.

De ervaring met specifieke sectoren (onder meer de telefoonwinkels) tonen aan dat gecoördineerd optreden waar soms 7 of 8 instanties betrokken partij zijn, ook op het terrein noodzakelijk is, wat voor bepaalde types van optreden ook een geïntegreerd agentschap voor de strijd tegen de fraude noodzakelijk maakt. Dergelijk agentschap zou ook de problemen die thans rijzen in verband met de persoonlijke levenssfeer (en mogelijks informatie-uitwisseling afremmen) overkomen, en kan er ook voor zorgen dat de wetgeving gelijk toegepast wordt over alle regio's. Dergelijk agentschap zou op het hoogste niveau onder een Ministerieel Comité vallen onder leiding van het voorzitterschap van de Eerste Minister. Via dit agentschap zou ook een aansturing mogelijk zijn naar de beheersinstanties van diverse diensten betrokken bij de fraudebestrijding.

Ook op het preventieve vlak is coördinatie noodzakelijk, onder meer al op het vlak van de (vereenvoudigde) wetgeving. Op tal van andere domeinen is preventie misschien ook mogelijk door gewijzigde wetgeving. Voorbeeld is tandprothesen, waar nu een frauderisico wordt vastgesteld zodat het per saldo misschien zou kunnen goedkoper uitvallen voor de overheid door de terugbetaling te installeren.

Ook op de invordering kan zowel bij de sociale inspecties als via de fiscus opgevolgd worden. Ook dit systeem zou kunnen verbeterd worden, onder meer door een systeem te voorzien waarbij tussen de burger en de Staat maar één rekening bestaat, waarbij (terug-)betalingen slechts geschieden als alle schulden aan de Staat vereffend zijn.

3.3.3 Evaluatie

De strijd tegen de fraude, de pakkans, de gepercipieerde pakkans, het vervolgingsbeleid, het heeft in het theoretisch onderzoek een steeds grotere betekenis gekregen. Ook het preventieve beleid daaromtrent zoals vereenvoudiging van wetgeving, verlaging van belastingen, niet belasten onder de vorm van subsidies enz. zijn aan de orde. Informatie over de controle-inspanningen die geleverd worden, en wat dat opbrengt aan vaststellingen, regularisaties, verbeterde naleving van de wetgeving, zijn tevens belangrijk om het fenomeen te begrijpen, maar ook om de performantie van de diensten te verbeteren. Benchmarking zowel intern als tussen diensten is daarbij noodzakelijk. Een aantal diensten gebruiken deze informatie reeds gedetailleerd intern, gedecentraliseerd. Op het meta-niveau of macro-niveau is die informatie minder beschikbaar alhoewel opnieuw bepaalde diensten deze informatie wel al verspreiden. Het gevaar bestaat dat dit te bedreigend voor de diensten zelf zal overkomen, en of dit dus wel als prioritaire opdracht dient

gezien te worden voor een extern steunpunt/observatorium. Europees komen wij alvast tot de vaststelling dat er in veel landen nog een gebrek aan evaluatie van de maatregelen is: de geponeerde effecten worden als werkelijke impact aangenomen, zonder verificatie. Er is een convergerende opinievorming om dit niet langer te veronachtzamen.

3.3.4 Rapporteren

Het SIOD-activiteitenverslag 2005 biedt voornamelijk informatie over de werking van de verschillende sociale inspectiediensten. Probleem is echter dat men er niet de omvang van de sociale fraude kan afleiden. Ook betwijfelt men of er op dit ogenblik correcte analyses op de data kunnen uitgevoerd worden. Dit zou nuttig zijn om een beter inzicht te krijgen in zowel de performantie van de sociale inspectiediensten als de fraudeomvang. Tevens kan kennis over de omvang, het profiel en de dimensie van de sociale fraude leiden tot een betere performantie op operationeel vlak. Het gevaar bestaat dat een jaarverslag, door het ontbreken aan duidelijke vragen, geen onmiddellijke meerwaarde bijbrengt. Wanneer men een traditie opbouwt en langere reeksen, met meer detail, ter beschikking heeft, en meer ervaring opdoet in de interpretatie, zal die meerwaarde geleidelijke groeien. Bijvoorbeeld kan inzicht in de meest fraudegevoelige sectoren een aanzet geven tot meer controles in desbetreffende sectoren. Zo is intern ook de informatie naar geografische omschrijving reeds gebruikt. De vraag is of die ook niet meer in de publieke rapportering aan bod moet komen.

Wanneer binnen een observatorium een gemeenschappelijk verslag over de ondergrondse economie wordt opgemaakt, moet bepaald worden welke gegevens men moet hebben waarbij deze gegevens die men nodig heeft op een éénduidige manier door de verschillende inspectiediensten moeten worden geregistreerd. Momenteel doet zich het probleem voor dat binnen de verschillende sociale inspectiediensten er een verschillende registratie van controles plaatsvindt waardoor het moeilijk is om te vergelijken. Dit probleem zal groter worden naarmate meer bronnen dienen geharmoniseerd te worden. Dit is een operationele uitdaging die bijvoorbeeld reeds aangepakt wordt in het GENESIS-platvorm met name het kadaster van onderzoeken, en dat verder dient uitgebreid te worden (onder meer naar de gewestelijke diensten, financiën). Opnieuw kan het observatorium hier meewerken aan de dataverzameling van expertise, informatie, analyse, rapportering.

Goede voorbeelden van jaarlijkse rapportering, discussie, en politiek en maatschappelijk debat, stoelen niet zelden op wettelijk geïnstalleerde organen, met ten minste bij de start een duidelijk politieke wil om hierover informatie beschikbaar te stellen (voorbeelden als Rapport Commissie Vergrijzing, Rapport Concurrentiepositie, Advies over de Financieringsbehoeften, Rapport Hoge Raad voor de

Werkgelegenheid). In dit verband kan ook de ervaring van de Europese 'open methode van coördinatie' bekeken worden die via jaarlijkse rapportering en duidelijke indicatoren en benchmarking, maar ook peer reviews, een belangrijke impuls vormde in tal van beleidsdomeinen. Het lag overigens in de bedoeling van de Europese commissie om minstens op het vlak van de meting van de omvang van het zwartwerk, en de vooruitgang die men boekte, hierover een initiatief te nemen dat nadien echter verwaterde (Zie o.m. Lonroth, 2003, hierover). Tegelijk zijn 'grass roots' initiatieven evengoed denkbaar van bijvoorbeeld organisaties die de strijd tegen de sociale en fiscale fraude willen prioriteren, of kan de universitaire wereld initiatieven nemen om een kenniscentra, interuniversitaire samenwerkingsverbanden of steunpunten te creëren. De statistische diensten hebben daarnaast een reeks van reguliere statistieken, waarin wel eens een filtering van informatie omtrent fraude zou kunnen gebeuren, nu of naar de toekomst toe. Ad hoc enquêtes rond de fraude zelf zijn bovendien van een bijzondere moeilijkheidsgraad, zodat zij ook moeilijk kunnen gecombineerd worden met andere reguliere statistieken, en in alle geval niet aan de orde zijn zolang er Europees (Eurostat) daartoe geen initiatief genomen wordt. Illustratief hiervan is dat de Europese enquête uiteindelijk enkel via een ad hoc module in de Eurobarometer is tot stand gekomen, en niet via andere reguliere statistische instrumenten.

4. Onder welke vorm komt het observatorium tot ontwikkeling?

Een veelvoud van opdrachten van het observatorium zijn denkbaar die in meer of mindere mate in één keer of geleidelijk kunnen opgenomen worden. Dit bepaalt ook de vorm van dergelijk observatorium, en ook wie het initiatief dient te nemen. Het kan een 'de novo' instelling zijn, of bestaande instanties kunnen een min of meer groter deel van de mogelijke opdracht opnemen.

4.1 Mogelijke organisatievormen

Diverse vormen van werking van een observatorium zijn denkbaar. Zij kunnen variëren in de breedte en in de diepte, naar aard van de initiatiefnemer, naar werkvormen. Deze werkvormen zijn in België en de Gewesten in gebruik in verschillende mate. Wij overlopen de mogelijkheden en confronteren deze dan met de opinie van de stakeholders.

Diverse vormen van een steunpunt die de beeldvorming van de ondergrondse economie moet bevorderen zijn denkbaar:

- in functie van de bevoegde ministers;
- in functie van de betrokken administraties en parastatalen;
- in functie van de bestaande statistische instanties;
- als een ad hoc entiteit binnen een administratie;

- als een protocol van samenwerking;
- als een extern kenniscentrum dat op federaal niveau informatie kan ter beschikking stellen, maar met voldoende antennes op regionaal en decentraal vlak (cf. belang arrondissementele cellen in de strijd tegen zwartwerk);
- aansluitend bij de sociaal-economische adviesorganen of alvast met een nauwe betrokkenheid van deze adviesorganen (cf. de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven die het Verslag over de concurrentiepositie opmaakt, de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven die advies geven over het Tweejaarlijks Verslag van de Bestrijding van de Armoede en ook meer wensen betrokken te worden bij de opstelling ervan);
- aansluitend bij de traditie van wetenschappelijke steunpunten die via wetenschapsbeleid of op regionaal niveau hun rol hebben weten te vervullen en een duurzame plaats hebben verworven in de dataverzameling en -verspreiding;
- aansluitend bij de Hoge Raad voor Werkgelegenheid voor zover het specifiek de strijd tegen zwartwerk betreft, en de arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming in het algemeen;
- aansluitend bij de Hoge Raad van Financiën, niet in het minst omdat de strijd tegen de sociale en fiscale fraude een aanzienlijke budgettaire impact kan hebben. Zowel de adviezen over de publieke financiën en de begrotingsdoelstelling, ad hoc studies en adviezen als de recent ingevoerde jaarlijkse verslagen en de werking van de Commissie van de Vergrijzing zijn hier goede voorbeelden;
- of een combinatie van deze vormen.

4.1.1 Intern in de controlediensten

Kennisverzameling en uitwisseling, verspreiding, is zowel intern als extern nodig. De verspreiding van de bekomen resultaten heeft een onmiskenbaar voordeel van verhoogde politieke en maatschappelijke bewustwording van de problemen inzake ondergrondse economie en zijn negatieve gevolgen voor de samenleving. Daarom zal het bij een streven naar een 'rising awareness' belangrijk zijn om zowel Nationale en Europese beleidsmakers alsook de publieke opinie te bereiken.

4.1.1.1 SIOD

De samenwerking of ontwikkeling van een observatorium voor de ruime definitie van ondergrondse economie wenst niet in de plaats te komen van bestaande samenwerkingsvormen, dataverzameling, rapportering. Integendeel is zij ervan afhankelijk en wenst zij enkel een synthese te vormen. De bestaande observatiecentra kunnen immers de klemtoon leggen op sommige specifieke devormen van de ondergrondse economie. Hierbij denken we dan vooral aan de strijd tegen het zwartwerk en de mogelijke implementatie binnen de structuren van SIOD.

De SIOD zelf neemt reeds een belangrijke rol waar, die zich situeert tussen het louter interne- operationele en het externe – informatieverspreiding.

Het wettelijk kader van SIOD maakt het volgens ons aanvoelen mogelijk om een informatie- en analysecentrum te implementeren binnen de opgestelde structuren. Artikel 316 van de Programmawet van 27 december 2006 stelt dat het Bureau binnen SIOD belast is met:

- “ ...
- 9° het uitvoeren van studies omtrent de problematiek van illegale arbeid en sociale fraude en het mogelijk maken meer gerichte acties te ondernemen, voornamelijk met ondersteuning van de analisten;
 - 10° het verzekeren van de ondersteuning van de inspectiediensten;
- ...
- 12° het voeren van een beleid inzake het verzamelen, bewaren, ontwikkelen en gestructureerd uitwisselen van informatie, met name in het kader van de modernisering van de sociale zekerheid; met de Kruispuntbank van de sociale zekerheid, ingevoerd en georganiseerd bij de wet van 15 januari 1990;
- ...
- 14° het coördineren en verspreiden van de informatie die nodig is voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude;
 - 15° het bepalen van een extern communicatiebeleid.”

4.1.1.2 IAMM

In de sfeer van de strijd tegen illegale activiteiten is er de jongste jaren een interessant praktijkvoorbeeld te vinden: het IAMM of ‘Informatie- en Analysecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel’.

Artikel 13 van het KB van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel omschrijft het IAMM als: “een geïnformatiseerd informatienetwerk opgebouwd uit anonieme gegevens afkomstig van de verschillende partners. Op grond van deze gegevens worden strategische analyses doorgevoerd door strategische analisten die ter beschikking worden gesteld door de verschillende partners bij het IAMM”. Art. 14 van ditzelfde KB stelt dat de opdracht van het IAMM erin bestaat “te zorgen voor de inzameling, de centralisatie, het beheer, de overdracht en de analyse van de nodige anonieme gegevens ter bestrijding van de mensensmokkel en de mensenhandel”. De diverse diensten en instellingen verstrekken het IAMM, met naleving van de op hen toepasselijke bijzondere wetten, alle relevante en anonieme gegevens waarnaast het IAMM de gevraagde inlichtingen aan de betrokkenen verstrekt.¹³⁵

¹³⁵ Art. 15 KB van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel.

Het beheerscomité van het IAMM heeft als opdracht:

1. “het kader uit te werken voor de overdracht van de anonieme gegevens, meer bepaald voor de aard en inhoud ervan, de technieken gebruikt voor de overdracht en opvraging van de gegevens, het formaat en de te gebruiken gegevensdrager, alsook elke andere technische richtlijn op te stellen die vereist is voor de goede werking van het IAMM;
2. de kwaliteit van de tussen het IAMM en de betrokken overgemaakte informatie te evalueren en maatregelen voor te stellen met het oog op de verbetering ervan;
3. de gegevensoverdracht te organiseren van de betrokkenen naar het IAMM;
4. toezicht uit te oefenen op de gegevensoverdracht van het IAMM naar de betrokkenen;
5. het IAMM en in het bijzonder de betrokken actoren, indien nodig, te wijzen op de uit te voeren strategische en multidisciplinaire gegevensanalyse op basis van de richtlijnen vastgelegd door de Cel;
6. de uitgevoerde gegevensanalyses te valideren;

De betrokken actoren dragen, met naleving van de bijzondere wetten die op hen van toepassing zijn, bij aan de uitvoering van de beslissingen van het beheerscomité en maken alle nodige informatie en verslagen over”.¹³⁶

Het feit dat dit slaat op anonieme gegevens, maakt dat het IAMM eerder een studiefunctie krijgt dan een operationele. De analyses zijn eerder van strategische aard, en minder van operationele.¹³⁷

In het verslag bij het KB van 16 mei 2004 komen tevens elementen terug die van enig nut kunnen zijn. Zo wordt gesteld dat in de geïntegreerde aanpak een vlotte informatieflex tussen de verschillende actoren betrokken bij de strijd tegen beide fenomenen primordiaal is. Tevens wordt benadrukt dat het IAMM geenszins de bedoeling heeft in de plaats te treden van reeds bestaande informatiekkanalen en –netwerken. Daarnaast wordt benadrukt dat het IAMM slechts één enkele doelstelling heeft, namelijk de bestrijding van de mensenhandel en mensensmokkel. Het verslag benadrukt dat het enkel met de steun van alle sectoren is, zowel wat het aanreiken van informatie als de inzet van personeel betreft, dat het platform gestalte kan krijgen. Ten slotte zal jaarlijks ook een activiteitenverslag overgemaakt worden.

Een persbericht van de Ministerraad (30 maart 2004) benadrukt dat ‘de verbinding binnen het IAMM, alle partners zal toelaten om, enerzijds, rechtstreeks de relevante informatie waarover ze beschikken op de site te plaatsen en, anderzijds, om

¹³⁶ Art. 17 KB van 16 mei 2004 betreffende de bestrijding van de mensensmokkel en mensenhandel.

¹³⁷ Wat bevestigd wordt in het Jaarverslag 2007 van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2008), 110 p.

toegang te hebben tot alle gegevens die op de site staan'. 'Naast het verzamelen, centraliseren en uitwisselen van gegevens biedt het IAMM nog een meerwaarde: de gegevens zullen het namelijk mogelijk maken om strategische analyses uit te voeren, waarmee, onder meer, dergelijke criminele fenomenen kunnen worden geanticipeerd'.

Bepaalde kerntaken kunnen in het licht van dit onderzoeksproject perfect overgenomen en aangepast worden aan de opdracht en inhoudsbepaling van het observatorium. Er moet echter opgelet worden voor valkuilen die binnen de organisatie van het IAMM zijn ontdekt en die voor het observatorium ondergrondse economie tevens van belang kunnen en zullen zijn (bv. wet op de privacy).

4.1.2 Extern 'at arm's length'¹³⁸

4.1.2.1 Statistische bureaus

Wat de statistiekverzameling en reconciliatie betreft ligt dit binnen de bevoegdheid van de Administratie Economie (ADSEI) ofwel bij het INR wat betreft de nationale rekeningen en de inschatting van de fraude. Zowel de opstelling van basisstatistieken, de organisatie van structurenquêtes (moet de enquête over de ondergrondse economie 'SUBLEC'¹³⁹ een structurenquête worden?), de globalisatie en de verspreiding, de kwaliteitscontrole en waarmerking van de informatie, het valoriseren van bestaande enquêtes die informatie kunnen bevatten, zijn van belang voor de inschatting van de omvang van de fraude.

Het INR heeft reeds een traditie van het inschatten (ophogen) van de nationale rekeningen voor het opstellen van de Nationale Rekeningen en rapporteerde daarover herhaaldelijk (zie ons eigen gebruik van deze informatie in Pacolet, Perelman, Pestieau & Baeyens, 2008). Dit is op zich reeds waardevol maar zou het voorwerp kunnen maken van verdere analyse en verfijning, en overleg met andere instanties. Dat overleg kan zij overigens perfect zelf organiseren in het kader van de opstelling van nationale rekeningen. Zij zal dit overigens moeten blijven doen in het kader van de verificatie van de exhaustiviteit van het BBP.

De nationale rekenaars zeggen evenwel dat de ophoging van het nationaal inkomen met het zwartwerk niet hetzelfde is als de inschatting van de totale niet aangegeven activiteiten en ontdoken belastingen en bijdragen. Dit bracht ons tot de conclusie om zowel Belgisch als Europees de idee te lanceren om een soort van

¹³⁸ In de betekenis van dat er misschien wel een zekere band is, bijvoorbeeld financiering, samenwerking, installatie, maar toch garantie is voor voldoende onafhankelijkheid

¹³⁹ Deze enquête wordt thans voorbereid door een equipe van de KUL, ULg en ULB, als AGORA-project van de POD Wetenschapsbeleid, en op vraag van de FOD Sociale Zekerheid. Eén van de onderzoeksvragen is na te gaan of dergelijke bevraging nadien op een periodieke manier moet herhaald worden, onder welke vorm, en door wie.

‘satellietrekening’ te definiëren voor de ondergrondse economie (zie ook Pacolet, Verbeke, 2007d). Satellietrekeningen hebben een plaats verworven in het System of National Accounts, zoals blijkt uit onderstaande beschrijving uit het Handbook SNA1993 (Hfst. 21) (Zie ook Ruggles & Ruggles, 1999.):

‘Satellite accounts or systems generally stress the need to expand the analytical capacity of national accounting for selected areas of social concern in a flexible manner, without overburdening or disrupting the central system. It is useful to preview in very summary form the characteristics of satellite accounts or systems, which will be elaborated throughout the chapter. Typically satellite accounts or systems allow for:

- (a) The provision of additional information on particular social concerns of a functional or cross-sector nature;
- (b) The use of complementary or alternative concepts, including the use of complementary and alternative classifications and accounting frameworks, when needed to introduce additional dimensions to the conceptual framework of national accounts;
- (c) Extended coverage of costs and benefits of human activities;
- (d) Further analysis of data by means of relevant indicators and aggregates;
- (e) Linkage of physical data sources and analysis to the monetary accounting system.’

Satellietrekeningen worden thans opgesteld door het INR voor de non-profit sector terwijl de FOD Sociale Zekerheid een soort satellietrekening (SHA) opstelt voor de gezondheidszorg, opgelegd door OESO en Eurostat. Ook als onderzoeksinstituut hebben wij doorheen de jaren herhaaldelijk een niet officiële satellietrekening opgesteld voor sectoren als gezondheid, welzijn en cultuur. Gezien de onverzoenbaarheid tussen de doelstelling van de nationale rekeningen en de behoefte aan een synthese (en een synthesescijfer) van de sociale en fiscale fraude, vergelijkbaar met de nationale rekeningen, lijkt het verantwoord om los daarvan zo een ‘satellietabel’ op te stellen. Deze kan door zo een observatorium worden opgesteld, in nauw overleg met het INR en de sociale en fiscale diensten, zodat ook de schaalvoordelen van informatieverzameling voor alle instanties speelt, en ‘reconciliatie’ van informatie en inzicht maximaal wordt gevaloriseerd.

4.1.2.2 Sociaal-economische overlegorganen

Sociale en fiscale fraude raken de kern van de opdrachten en bevoegdheden van de sociaal-economische overlegorganen in België, met name de CRB en de NAR. De sociale partners hierin aanwezig worden dagelijks geconfronteerd met de negatieve gevolgen van dit fenomeen, en spelen of kunnen spelen op diverse domeinen, om niet te zeggen alle, een rol in de strijd tegen de fraude. Zij hebben een traditie van analyse van diverse aspecten van onze sociaal –economische situ-

atie, en geven advies aan de overheid. Voorbeelden van rapportering zijn het jaarlijks Rapport over de Concurrentiepositie van de CRB of het gezamenlijk rapport van de CRB en de NAR, over de welvaartvastheid van de sociale uitkeringen. Zij zouden zelf de informatieverzameling en verspreiding over de omvang en verschijningsvormen van fraude, en zijn negatieve gevolgen die de sociale partners zelf aanbelangen (deloyale concurrentie, verlies aan concurrentievermogen, erosie van sociale bescherming enz.) kunnen uitvoeren, daar de sociale partners dagelijks geconfronteerd worden met deze problemen en daarom ook kunnen meewerken aan de strijd tegen de fraude. Maar dit geldt uiteraard ook voor tal van andere problemen in onze economie, waarbij er ook een taakverdeling is tussen de verschillende adviesorganen. Een eerste reactie bij de CRB was dan ook dat zij haar rol ook kan spelen door een advies uit te brengen over rapporten terzake, opgesteld door derden. Het zou ook een gezamenlijk advies van de CRB en de NAR kunnen zijn. Belangrijk is dat hiermee 'internaliseren' van de aandacht voor het fenomeen van de ondergrondse economie gerealiseerd wordt. Dit gebeurt onder meer ook in Italië en Spanje (zie juni 2007, conferentie van het HIVA, en de FOD Sociale Zekerheid en de POD Wetenschapsbeleid). Tegelijk mag niet vergeten worden dat in de beheersstructuren van de sociale zekerheid in België de sociale partners reeds een belangrijke rol spelen. Ook spelen zij nu reeds een rol in diverse protocols die in bepaalde sectoren worden afgesloten met de controleinstanties, en waar in het buitenland met bewondering wordt naar gekeken. Het spreekt voor zich dat dit overleg op federaal vlak ook kan gebeuren in de regionale advies- en overlegorganen, waar dat regionale overheden en de sociale partners eveneens met deze problemen van sociale en fiscale fraude worden geconfronteerd.

4.1.2.3 *Hoge Raad van Financiën, Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, Studiecommissie voor de Vergrijzing*

België heeft een goed uitgebouwde structuur van adviesorganen die met gezag jaarlijks een stand van zaken opmaken van onze publieke financiën, de arbeidsmarkt, de kosten van de vergrijzing. Hun rol is wettelijk vastgelegd en in het maatschappelijk debat vormen zij een belangrijk referentiepunt. De vraag kan gesteld worden of het blijvend bestaan van een hoog niveau van ondergrondse economie (let wel, de meting daarvan is problematisch en controversieel) niet de installatie van een soort 'Hoge Raad voor fraudebestrijding' kan verantwoorden, op zich staand of binnen de Hoge Raad van Financiën. Dit naar voorbeeld van onder meer de 'Hoge Raad van Financiën', omschreven als een adviesraad voor de analyse van fundamentele problemen van budgettaire, financiële en fiscale aard. Artikel 2 van het KB van 3 april 2006 betreffende de Hoge Raad van Financiën stelt dat "de bevoegdheden van de Raad van technische en raadgevende aard zijn".

De binnen de Hoge Raad van Financiën opgerichte 'Studiecommissie voor de Vergrijzing' is tevens een voorbeeld van een mogelijke werkingsvorm. Deze Studiecommissie voor de Vergrijzing wordt belast met het opstellen van een jaarlijks verslag, waarin budgettaire en sociale gevolgen van de vergrijzing worden onderzocht. Dit verslag bevat in het bijzonder een raming van de financiële gevolgen op het vlak van diverse wettelijke pensioenstelsels, de stelsels van de sociale zekerheid van werknemers en zelfstandigen en het stelsel van de inkomensgarantie voor ouderen die verbonden zijn aan de demografische evolutie. De Studiecommissie voor de Vergrijzing kan op eigen initiatief of op verzoek van de regering, tevens onderzoek verrichten naar specifieke aangelegenheden in verband met de vergrijzing.¹⁴⁰Dergelijke rapporten vloeien voort uit een wettelijke opdracht en een expliciet politiek belang dat men hecht aan deze problematiek. Het is het gevolg van maar ook bron van verdere politieke belangstelling. Het voorstel dat wij in ons rapport over de indicator voor het zwartwerk maakten om alle betrokken instanties in België het resultaat van hun partiële bevindingen en de 'reconciliatie' ervan jaarlijks te laten rapporteren in een verslag kan hierin perfect ten uitvoer worden gebracht (Pacolet, Perelman, Pestieau & Baeyens, 2008). Het kan een gezamenlijk rapport worden, of specifieke hoofdstukken in bestaande rapporten van de Hoge Raad van Financiën of van Werkgelegenheid. Het kan ook door de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding worden ingediend.

4.1.2.4 *Expertisecentra, kenniscentra of wetenschappelijke steunpunten*

Zowel de federale als de Gemeenschapsoverheden hebben voor tal van terreinen steunpunten gecreëerd. Zo is in Vlaanderen thans reeds een tweede golf van steunpunten uitgerold voor thema's als gewestelijke fiscaliteit, wonen, gezondheid en welzijn. Zij zijn vaak interdisciplinair en inter-universitair samengesteld en zijn voor een periode van 5 jaar, op basis van een aanbestedingsprocedure en nadien de opstelling van een beheerscontract verantwoordelijk voor zowel langdurig onderzoek, primaire dataverzameling, als kortstondig beleidsadvies. Hun inhoud en opdracht wordt wel in sterke mate (het is beleidsgericht onderzoek) door de betrokken overheden gestuurd. Ook op het federale niveau werd de formule van een steunpunt herhaaldelijk toegepast. Zo had het DWTC zelf in de jaren '90 in het kader van het Programma Publieke Economie een reeks van steunpunten over gezondheidseconomie, sociale zekerheid en fiscaliteit.

4.1.2.5 *Semi-private en private organisaties als BIVV en VAD*

Het BIVV of 'Belgisch Instituut voor de Verkeersveiligheid' is een VZW met als opdracht zowel informatie te verzamelen, te analyseren, te verspreiden over de

¹⁴⁰ Art. 6, wet van 5 september 2001 tot waarborg van een voortdurende vermindering van de overheidsschuld en tot oprichting van een Zilverfonds.

verkeersveiligheid. In die zin is hier een voorbeeld aanwezig van hoe dat, met steun van de overheid, een semi-private dienst een rol kan spelen op een domein van algemeen belang (hier de verkeersveiligheid). Maar ook private organisaties, al dan niet als koepel, kunnen tal van doeleinden van het observatorium, dat hier besproken werd eveneens nastreven. Een voorbeeld is de Vereniging voor Alcohol en Drugproblemen: 'VAD overkoepelt het merendeel van de Vlaamse organisaties die werken rond de thematiek van alcohol, illegale drugs, psychoactieve geneesmiddelen en gokken'.¹⁴¹ Zij richt zich in haar opdracht zowel tot professionelen, overheid, en het grote publiek en doet zowel aan onderzoek, stelt een jaarrapport op over de toestand van de problematiek, doet aan informatieverbreiding en sensibilisering en politieke beïnvloeding. Zij wordt door de overheid gefinancierd voor deze opdracht. Op dezelfde manier zouden middenveldorganisaties rond de strijd tegen fraude een initiatief kunnen nemen om gezamenlijk de strijd tegen de sociale en fiscale fraude aan te pakken en hierover aan sensibilisering te doen.

4.1.3 De Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding

Er moet worden opgemerkt dat de invoering van een observatorium een werk van lange duur kan zijn waarbij coördinatie van groot belang is bij zowel de implementatie als de opvolging van het orgaan. Sinds de voorbije twee legislaturen (Verhofstadt I en II) was een 'Staatssecretaris voor Modernisering van de Financiën en de Strijd tegen de Fiscale Fraude' actief. In de nieuwe regering Letermé I is er thans een 'Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding' aangesteld en is er een College en een Ministerieel Comité voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude ingesteld.¹⁴² Dit ligt in lijn van de bij het begin van dit project voorgestelde ruime definitie van fraude, en de voordelen van een gezamenlijke benadering. Het innen van inkomsten en het ontwikkelen van systemen die dit kunnen bevorderen zijn een prioriteit in beide domeinen en kunnen dus gerust, ondanks de aanwezige verschillen, gezamenlijk behandeld worden. De coördinatie en opvolging van het observatorium zou dan perfect kunnen gebeuren via de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding.

4.1.4 Internationale voorbeelden

Een geschikte vorm voor de implementatie van het observatorium ligt niet onmiddellijk voor het grijpen. Wanneer gekeken wordt naar andere Europese lidstaten, kunnen we vaststellen dat nergens een expliciet observatorium betreffende de ondergrondse economie voorhanden is. Dit wil echter niet zeggen dat tal van initiatieven en elementen in de strijd tegen de ondergrondse economie die een

¹⁴¹ www.VAD.be

¹⁴² KB van 29 april 2008 houdende oprichting van een Ministerieel Comité voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude. KB van 29 april 2008 houdende oprichting van het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude.

plaats zouden hebben in het observatorium niet in het buitenland plaatsvinden binnen de bevoegdheden van bestaande instanties: meting van de ondergrondse economie kan door statistische bureaus gebeuren, enquêtes rond zwartwerk kunnen gebeuren door de fiscale administraties in bepaalde landen, in andere landen focust men op sociale fraude als uitkeringsfraude en bijstandsfraude en onderzoekt men dat ook via enquêtes. In nog andere landen heeft men een beleid van informatieverspreiding en bewustmaking door websites en portalsites. In niet weinig landen heeft men campagnes georganiseerd, in het algemeen of op doelgroepen gericht. In veel landen is er in de administraties zelf werk gemaakt van 'datamining', 'data matching' en 'data sharing'. Voor een meer volledig overzicht zie Pacolet (2008b), op basis van een eigen synthese van de System-rapporten opgesteld in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie. Veel van deze activiteiten maken deel uit van het operationele aspect van de controlediensten en kunnen best door hen zelf georganiseerd worden. Andere kunnen ook extern aan de diensten binnen een observatorium aan bod komen. Het belangrijkste is niet waar iets gebeurt, maar dat het gebeurt, met respect van wat er elders plaatsvindt. Zo moet wel rekening gehouden worden met de specifieke organisatie van de verschillende inspectiediensten en administraties binnen België om tot een goede samenwerking te kunnen komen. Daarom kan de vraag worden gesteld op welk niveau zo een observatorium zich kan bevinden om deze samenwerking zo vlot mogelijk te laten verlopen en negatieve reacties van de inspectiediensten en administraties te vermijden. Zij concurreren niet met een observatorium maar kunnen er toe bijdragen. In België zijn reeds enkele mogelijke organisatievormen gekend die mogelijks van toepassing zouden kunnen zijn op het observatorium.

4.2 Opinie van de stakeholders

Ondanks het feit dat een zekere consensus bestaat over de wenselijkheid en de meerwaarde van een 'informatie- en analysecentrum ondergrondse economie', kunnen verschillende visies worden waargenomen over onder welke vorm dit observatorium moet geïmplementeerd worden. Volgende visies kwamen hierbij naar voor:

4.2.1 Data-uitwisseling

Niet alle gegevens van de fiscus zijn altijd even interessant in de strijd tegen de sociale fraude. Daarom moet er bij de fiscus gedetecteerd worden welke informatie een meerwaarde kan bieden voor de sociale inspectiediensten. Deze beweging moet echter ook in de andere richting gemaakt worden. Ook moet er vanuit de eigen dienst gekeken worden welke informatie nuttig kan zijn voor de andere dienst (dit zowel binnen de eigen sociale inspectiediensten alsook grensoverschrijdend naar de fiscale diensten). Het gemeenschappelijk raakvlak waarbij alle

betrokken diensten de nood ervaren aan extra gegevens moet ten volle benut worden.

De gegevens aanwezig binnen de verschillende sociale inspectiediensten moeten eerst goed geordend worden vooraleer men er de fiscus en het RSVZ gaat bij betrekken. Verschillen bestaan omwille van verschillende bevoegdheden, maar zo kunnen ook voor eenzelfde gegeven verschillende benaderingen bestaan. Zo gebruiken bijvoorbeeld de sociale inspectiediensten verschillende codes om een sector te definiëren (NACE, nummer Paritair Comité).

De beperkingen van de regelgeving op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt misschien wel overroepen. Er is binnen deze toepassing een grote bereidheid om welbepaalde informatiestromen wel toe te laten in functie van administratieve vereenvoudiging

De informatieverzameling en benchmarking op bijvoorbeeld sectoraal of regionaal vlak en per controledienst kan een gevoelige snaar raken omdat daarmee ook verschillen in efficiëntie worden blootgelegd. Initiatieven in diverse diensten werden (worden) daartoe in verschillende diensten genomen, en gaan in eerste instantie die diensten aan. Misschien moet een observatorium eerder gemeenschappelijke informatie aanbrenge omtrent de fraudefenomenen zelf, en de profielen van fraudegevoelige sectoren of beroepen of groepen. Het accent zou in eerste instantie op de risicoanalyse moeten liggen.

4.2.2 Risicoanalyse

Er kan maar een meerwaarde zijn wanneer sociale inspectiediensten, de fiscus en het RSVZ nauwer gaan samenwerken en hun kennis bundelen. Ondanks het feit dat voor het RSVZ de bestrijding van het zwartwerk bij zelfstandigen geen prioriteit is en dat in de Algemene Raad van SIOD er tot voor kort geen afvaardiging van het RSVZ was, moeten ook zij ervan overtuigd worden dat een samenwerking noodzakelijk is. Evenwel mag deze samenwerking niet leiden tot de doelstelling om elk apart zoveel mogelijk voordeel uit deze samenwerking te halen vanuit een louter handelen uit eigen belang. Wellicht biedt daarom het opstellen van gemeenschappelijke doelstellingen een garantie op een goede samenwerking. Het beluisteren van de verschillende voorbeelden van sectoren die extra aandacht verdienen in verband met sociale of fiscale fraude of ontwijking, leert dat er veel meer sectoren zijn dan klassiek wordt aangenomen. Ook de zelfstandigen, waar het RSVZ tot voor kort niet samenwerkte met SIOD, werden regelmatig geciteerd, onder meer ook vanuit de problematiek van schijnzelfstandigheid. Aangezien een observatorium de operationele doelstellingen van tal van diensten kan dienen, en het beleid en de publieke opinie kan sensibiliseren, moet hierover een consensus te vinden zijn.

4.2.3 Kenniscentrum

Er is nood aan een centralisering van het studiewerk om zo onder meer tot een administratieve vereenvoudiging te kunnen komen. Men moet met name een evenwicht vinden tussen wetgeving die te complex is waardoor men fraude (on)bewust gaat plegen en wetgeving die een antwoord biedt op complexe vragen. Van de ervaringen uit de verschillende inspectiediensten moet evenwel steeds blijvend gebruik worden gemaakt om tot een administratieve vereenvoudiging te komen (subsidiariteitsprincipe).

Veel fraudegevallen zijn multidimensioneel (sociaal, fiscaal, economisch, ...) waarbij zich soms een probleem voordoet rond het functioneren van en samenwerken tussen de betrokken inspectiediensten. Daarom doet zich een bepaalde nood voor om tot een betere coördinatie te komen tussen deze inspectiediensten. Hierdoor kan de informatie die nodig is ook over de inspectiediensten heen worden verspreid en maakt dit het mogelijk dat de neuzen in dezelfde richting gaan wijzen. Deze samenwerking op operationeel vlak kan evenwel ondersteund worden door een observatorium.

Door het feit dat binnen SIOD reeds verschillende evidente partners aanwezig zijn (sociale inspectiediensten, FOD Financiën, Justitie, sociale partners, Federale Politie), moet het mogelijk zijn om het observatorium in de schoot van SIOD te organiseren. De belangrijkste partner die hierbij echter ontbrak, was het RSVZ, maar ook daarin is reeds verandering gekomen sinds het voorjaar 2008.

Daarnaast zijn de verschillende inspectiediensten reeds vertrouwd met SIOD door het onderlinge contact. Dit zou bij een nieuw orgaan niet het geval zijn waardoor een zekere vorm van wantrouwen tegenover deze instelling zou kunnen ontstaan.

Van de goede contacten met Justitie kan verder gebruik worden gemaakt en ook met de fiscus is reeds een bepaald contact aanwezig dat echter nog versterkt moet worden voor een goed functioneren van een observatorium. Een nieuw orgaan begint echter van nul waardoor nieuwe banden niet onmiddellijk zijn opgebouwd.

Er dient wel te worden opgemerkt dat SIOD zich meer op het operationele richt waardoor vermeden moet worden dat het observatorium in het vaarwater komt van de bevoegdheden van SIOD.

Door het feit dat we de ondergrondse economie in haar verschillende aspecten bekijken, zal dit een multidisciplinaire invalshoek van economen, juristen, criminologen, statistici, psychologen, fiscalisten binnen de organisatie van een observatorium noodzakelijk maken.

4.2.4 Vorm

Een 'Hoge Raad voor fraudebestrijding' wordt door weinig gesprekpartners als een nuttige vorm voor de onderbrenging van het observatorium beschouwd. Wel kan tijdelijk bijvoorbeeld een Koninklijk Commissaris voor de strijd tegen de fraude worden aangesteld om het beleid in een stroomversnelling te brengen, of de politieke en maatschappelijke prioriteit duidelijk te maken.

Ook de Koninklijke Commissaris voor de Migranten en het nadien gecreëerde Centrum voor Gelijke Kansen illustreren het potentieel van een dynamiek op gang gebracht door dergelijke functies.

Een Koninklijk commissaris voor de harmonisatie of de vereenvoudiging of de hervorming van de fiscaliteit zijn in het verleden aangesteld, ook voor de sociale zekerheid. Deze functie kan misschien, samen met de ambtenaren, meer in beweging brengen voor verbeteringen en hervormingen dan een observatorium. Ook was er in het verleden een Regeringscommissaris voor de strijd tegen de fraude.

De idee van een jaarlijkse rapportering vergelijkbaar met het rapport van de Commissie voor de Vergrijzing, of de jaarrapporten van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid, de Rapporten over de financieringsbehoeften van de Belgische overheden, of bijvoorbeeld binnen de CRB het rapport over het Concurrentievermogen van de Belgische Economie zijn allen gebaseerd op een wettelijk kader dat deze rapportering verplicht, en ook de werkwijze voorschrijft. Het voordeel hiervan is dat de politieke overheden zich engageren tot dergelijk initiatief. De inhoud en werkwijze kan terugvallen op bestaande instanties en expertise.

Zowel een observatorium als een eventueel jaarrapport over omvang en de implicaties van de ondergrondse economie, en de strijd ertegen, heeft belang bij een politiek draagvlak op een zo hoog mogelijk niveau. De Staatssecretaris voor de Strijd tegen de Fiscale Fraude in de vorige regering en een Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding in de huidige regering zijn daarvan voorbeelden. Ook de toewijzing van dergelijk observatorium aan meerdere betrokken Ministers, of de diensten van de Eerste Minister kan het politiek/administratief engagement enkel ondersteunen. Het feit dat de huidige Staatssecretaris is toegevoegd aan de Eerste Minister, en dat het Ministerieel Comité voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude wordt voorgezeten door de Eerste Minister beantwoordt aan deze verzuchting.

4.2.5 Operationele bruikbaarheid: draaischijf van data sharing - data matching - datamining

De opmerking werd gemaakt dat vanuit SIOD nog een grotere ondersteuning nodig is naar de verschillende sociale inspectiediensten. Wanneer hulpmiddelen

vanuit SIOD ter verbetering van de sociale controles op het terrein worden aangeboden, zal duidelijk worden dat men iets aan SIOD heeft. Bij de invulling van het observatorium moet daarom gekeken worden naar de problemen die controleurs op het terrein ondervinden. Zo moet het de betrachting zijn dat het observatorium aan bepaalde noden bij de verschillende inspectiediensten gaat beantwoorden.

4.2.6 Evaluatie en doelmatigheid

Het instellen van een overkoepelend orgaan dat optreedt als een soort 'Big Brother' wordt door de meeste gesprekpartners als negatief ervaren. Het mag niet de bedoeling zijn dat het observatorium een auditfunctie meekrijgt waarbij een grondige controle bij de verschillende inspectiediensten kan worden ingesteld. Het mag geen instelling zijn met een zuivere controlerende functie zoals bijvoorbeeld het Rekenhof.

Er wordt ook een nieuw knelpunt genoemd, met name niet alleen de schaarse middelen van 1 000 à 1 200 inspecteurs, maar ook dat dit een verouderend personeelskader aan het worden is.¹⁴³ Dit maakt het des te meer urgent dat men de informatie bij mekaar brengt om de performantie van de fraudebestrijding, de relatie tussen de middelen die nodig zijn, beschikbaar zijn, en het resultaat, om er voor te zorgen dat in de toekomst de performantie verder verbetert.

Ook de extra opdrachten van datamining en risicoanalyse veronderstellen ook extra personeel. Tegelijk zal door de verdergaande automatisering ook personeel overbodig worden, wat zou dienen omgeschakeld te worden naar deze nieuwe opdrachten, werkwijzen bij controle.

5. Kritische succesfactoren

Bij de implementatie van het observatorium kunnen bepaalde kritische succesfactoren onderscheiden worden die het al dan niet slagen zullen bepalen. Deze zijn:

- aanwendbaarheid en bruikbaarheid van het product;
- beschikbaarheid van significante informatie;
- kwaliteit van de informatie;
- aanwezigheid van technische infrastructuur;
- aanwezigheid van analysecapaciteit;
- geloofwaardigheid;
- wetenschappelijke autoriteit en onafhankelijkheid;
- de politieke wil van de beleidsmakers maar ook onafhankelijkheid;
- voluntarisme van de stakeholders.

¹⁴³ Daarnaast worden alle diensten met bijkomende ad hoc opdrachten belast, zodat de middelen voor de strijd tegen de fraude beknot worden.

5.1 Wetenschappelijke input, kenniscentrum maar ook onafhankelijkheid en autonomie

De beschikbaarheid van significante en kwaliteitsvolle informatie is een belangrijke kritische succesfactor. Enkel wanneer de meest zinvolle informatie kan worden gedetecteerd voor het toepassen van de analyses, zullen statistisch verantwoorde conclusies getrokken kunnen worden.

De aanwezigheid van een technische infrastructuur en de daaraan verbonden analysecapaciteit moet zorgen voor een goede verwerking van de data zodat relevante resultaten bekomen kunnen worden. Dit alles moet via een zo minimaal mogelijk kostenplaatje gebeuren waardoor er zeker beroep moet worden gedaan op de reeds bestaande expertises. Door samen te werken met Universitaire instellingen kan beroep gedaan worden op experts binnen hun vakgebied maar daarnaast zal er moeten samengewerkt worden met de experts uit elke belangengroep.

De meerwaarde kan erin liggen dat via een wetenschappelijke benadering een beter zicht wordt verkregen op de verschillende fraudeverschijnselen. Hierdoor is er nood aan een groep van experts uit verschillende domeinen (recht, economie, sociologie, fiscaliteit, ...). Het kan als een soort van kenniscentrum functioneren dat tegelijk ondersteuning biedt aan het operationele. Om het kennisbeheer te vergroten doet zich evenwel de noodzaak voor dat de kennis binnen één dienst wordt gedeeld met de andere diensten terwijl men nu nog teveel de eigen kennis wil beschermen.

Een orgaan binnen de administratie maar ondersteund door een wetenschappelijke invalshoek, kan hierbij een combinatie vormen van 'afstandelijkheid en toegankelijkheid, laagdrempeligheid'.

5.2 Vrijwaren van een goede nationale en institutionele verankering

Het initiatief moet goed ingebed zijn en aanvaard worden door alle betrokken stakeholders en eenieders inbreng moet maximaal zijn, en gevaloriseerd worden. De strijd tegen de fraude is geen solistenwerk, maar een spinnenweb van relaties.

Groot belang moet gehecht worden aan het voluntarisme van de stakeholders. Ter verwezenlijking van de doelstelling om accurate informatie en analyses ter beschikking te stellen aan beleidsmakers en andere stakeholders, is het van groot belang dat het observatorium over significante en kwalitatieve informatie kan beschikken en hiertoe onmiddellijk toegang heeft. Wanneer dit niet het geval is, zal dit voor een negatieve invloed zorgen op de geloofwaardigheid van het observatorium.

5.3 Bewustmaking

Zoals reeds gesteld zal de geloofwaardigheid voor een groot stuk bepaald worden door de al dan niet bereidvolle samenwerking tussen de verschillende stakeholders en het observatorium. Een algemeen aanvaarde definiëring en methodologie kunnen eveneens bijdragen tot deze geloofwaardigheid. Voortdurende aanpassingen aan definiëring en methodologie perken de geloofwaardigheid in waarbij de operationele werking van het observatorium in vraag zal worden gesteld. Daarnaast moet er een consequent beleid zijn betreffende de strijd tegen de ondergrondse economie waarbij voldoende middelen worden geïnvesteerd in de realisatie van de beleidsvoorstellen die vanuit de analyses van het observatorium naar voor komen.

De aanwendbaarheid en bruikbaarheid van de resultaten zijn van groot belang bij de interne en/of externe output. Voor de beleidsmakers zal het product het meest bruikbaar zijn wanneer duidelijke beleidsvoorstellen worden aangegeven gebaseerd op de geanalyseerde data. Tegelijk kan er feedback worden gegeven aan de stakeholders over de bekomen resultaten. Naar het publiek toe is er de betrachting tot een 'bewustmaking' te komen waarbij de resultaten moeten aantonen welke negatieve impact fraude heeft op de leefbaarheid van ons huidig economisch model.

In het licht van de noodzakelijke 'bewustmaking' van de burger kunnen een aantal informatiecampagnes georganiseerd worden. Hierbij zal er gefocust worden op bepaalde segmenten die extra gevoelig zijn voor fraude. Men spreekt hier dan over de focus op een welbepaalde sector (bijvoorbeeld de horeca) maar tegelijk ook over de focus op een bevolkingsgroep waarbinnen fraude een stijgend karakter kent (bijvoorbeeld studenten). Deze informatiecampagnes kunnen worden opgezet via een samenwerking tussen de overheid en de sociale partners.

De communicatie verricht door een observatorium moet het gedrag van werknemers en werkgevers beïnvloeden. De sociale partners spelen een belangrijke rol in de strijd tegen de sociale en fiscale fraude. Binnen de organen van SIOD zijn de sociale partners vertegenwoordigd maar zij hebben echter bij de fiscus weinig tot geen rechtstreekse invloed. Hier is hun rol van drukkingsgroep belangrijk. Maar zij kunnen ook een belangrijke rol spelen daar zij meestal kunnen aanwijzen in welke bedrijven zich sociale en fiscale fraude voordoet.

De samenwerking met de private sector is denkbaar, via onder meer de protocols (waaruit moet blijken dat de sociale partners achter een opgedreven strijd tegen de fraude staan – vermijden van deloyale concurrentie) maar toch zijn de ambtenaren niet altijd voorstander van dergelijke protocols.

5.4 Politiek draagvlak versterken en tegelijk onafhankelijkheid vrijwaren

Het moet duidelijk zijn dat nog te weinig geweten is over de omvang, aard, vorm en profiel van het zwartwerk ondanks het feit dat vanuit het Europese Werkgelegenheidsbeleid reeds geruime tijd de nadruk wordt gelegd op het inperken van het zwartwerk. Enkel wanneer er een beter zicht komt op de negatieve impact van de ondergrondse economie op onze verzorgingsstaat zullen beleidsmaatregelen getroffen worden. Maar hiervoor is eerst een instantie nodig die deze impact in beeld kan brengen. Zoals reeds werd opgemerkt zal de invulling van het observatorium afhankelijk zijn van hoever men wil gaan in de strijd tegen de ondergrondse economie.

Een observatorium moet er zorg voor dragen dat het de steun heeft van het beleid om de strijd tegen de fraude op te drijven en moet ook de mogelijkheid hebben aan beleidsbeïnvloeding te doen. Dit veronderstelt een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid, en tegelijk wenst men maximaal te kunnen samenwerken met de betrokken administraties, en ten nutte te zijn van deze administraties.

Al te vaak wordt nog een dubbelzinnig beleid gevoerd in de strijd tegen de ondergrondse economie. Aan de ene kant wordt soms gesteld dat de politieke wil niet aanwezig is, maar tegelijk kan men er niet naast kijken dat het controlepotentieel versterkt wordt, dat telkens opnieuw hogere resultaten worden verwacht van de strijd tegen de fraude, zien wij dat de diensten zich beter organiseren, was er de voorbije twee legislaturen ook 8 jaar lang een Staatssecretaris voor de Strijd tegen de Fiscale Fraude in de regering opgenomen en is er thans een Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding. Tegelijk zijn er tal van indicatoren die erop wijzen dat het handhavingsbeleid (pakkans, vervolging en sanctionering) moet opgedreven worden. Sociale en fiscale fraude wordt nog al te vaak vergoelikt als 'informele economie', 'deloyale concurrentie', 'overlevingseconomie'. Soms is zij ook mensenhandel, witwaspraktijken, georganiseerde misdaad. En soms is de scheidingslijn tussen het één en het ander flinterdun.¹⁴⁴ Maar niet alleen het repressieve telt.

Uit de kennis die vergaard wordt in het observatorium, moeten niet alleen maatregelen voorgesteld worden om het zwartwerk krachtadiger aan te pakken maar in de eerste plaats naar maatregelen gezocht worden die de reguliere arbeid aantrekkelijk maken. Belastingdruk, en administratieve overlast vormen hier ook voorwerp van beleid.

¹⁴⁴ Een recent voorbeeld zijn de zogenaamde 'socialezekerheidskits' die op grote schaal aan illegalen in België werden verkocht door een netwerk van criminele organisaties.

5.5 Internationale netwerking

Er is in het verleden herhaaldelijk Europees en internationaal aandacht besteed aan het fenomeen van zwartwerk en de strijd tegen sociale en fiscale fraude. Hieruit resulteren handboeken, voorbeelden van 'good practices en monitoring, samenwerkingsakkoorden enz. Een minimale ambitie moet zijn om te participeren aan deze initiatieven en de gevraagde informatie aan te leveren. Maar men kan ook het voortouw nemen.¹⁴⁵

Voor de politieke agenda op Europees en Nationaal niveau is een beeld van de omvang van de ondergrondse economie heel nuttig. Zo wil onder meer de Europese Commissie juistere cijfers bekomen over de omvang van de fraude. Een nieuwe aanzet werd gegeven via de Eurobarometerenquête nr. 284. Een observatorium op Belgisch niveau zou dus een goede stap betekenen in dit streven naar het bekomen van juistere cijfers. Het observatorium kan dergelijke initiatieven in België verder versterken. Tevens kan men op Europees vlak een netwerk creëren tussen de verschillende instanties met het oog op de uitwisseling van expertise en informatie, los van de bestaande of op te richten operationele verbanden.

Internationaal zou men ook meer kunnen leren uit de diverse Europese of internationale initiatieven (bijvoorbeeld AISS voor sociale zekerheid, OESO voor fiscaliteit, bilateraal overleg - mogelijkheid voor het observatorium om een draaischijf-functie te spelen voor dergelijke informatie transferfunctie?).

¹⁴⁵ Een voorbeeld daarvan was de deelname van België aan het ENUW - European Network for the fight against undeclared work.

Hoofdstuk 6

Samenvatting en besluit

In België is er een groeiend besef dat sociale en fiscale fraude niet alleen een bedreiging vormen voor de publieke financiën, maar meer en meer leiden tot afbouw van goede arbeidsvoorwaarden, goede sociale bescherming, bonafide ondernemingen en activiteiten die meer en meer uit de markt worden geduwd, en finaal zelfs criminele activiteiten veroorzaken. De strijd tegen de fraude werd politiek vaak prioritair gesteld en zowel in fiscale als sociale controle-instanties werd regelmatig op de mogelijkheid en noodzakelijkheid van een strenger controlebeleid en handhavingsbeleid gewezen. Het land beschikt onderzoeksmatig over een traditie van onderzoek dat zowel vanuit rechtvaardigheids- als doelmatigheidsredenen pleit voor een ruime definitie van ondergrondse activiteiten, waarbij zowel ontduiken en ontwijken in beeld wordt gebracht. Europees is de jongste jaren herhaaldelijk de noodzaak van een verbeterde strijd tegen zwartwerk en fraude naar voor geschoven, niet in het minst in het kader van een beleid voor jobcreatie en verdere economische groei en gezonde publieke financiën. Het lijkt dan ook het moment om dit beleid effectief ook in België te versterken.

Toch ontbreekt eenduidige informatie over het feit of het nu een majeur of een mineur probleem is. Ook de dimensies en aangrijpingspunten zijn onvoldoende zichtbaar. Fraude wordt immers veroorzaakt door drie groepen factoren: belastingmoraal, belastingdruk en administratieve 'red tape' en pakkans en strengheid van het handhavingsbeleid. Het zijn ook drie groepen factoren waarop het beleid tegen fraude kan ingrijpen. Verhogen van de visibiliteit van de omvang en de karakteristieken van het fenomeen, van de maatschappelijke kost van 'non compliance', van de geleverde inspanningen om de fraude te bestrijden en het resultaat daarvan, kunnen een bijdrage leveren tot een betere belastingmoraal, preventie van fraude en doelmatiger handhavingsbeleid.

Zowel in het publiek debat als in de interne operationele informatiebehoefte van tal van controlediensten, komt het gebrekkige niveau van de informatie naar boven, en de behoeften om de kennis te verbeteren. Onderzoeksmatig lijkt er zelfs een dalende inspanning geleverd te worden omtrent het fenomeen. Recente initiatieven terzake wensen het tij te keren. De creatie van een duurzaam vehikel om

hierover informatie te verzamelen, te analyseren, te synthetiseren, te verspreiden, beschikbaar te stellen voor verder onderzoek en gebruik, zowel binnen de administraties als in het publieke debat, om uiteindelijk de politieke instanties, de sociale partners en de publieke opinie te bereiken, is noodzakelijk.

Dit rapport onderzocht op basis van een internationale bevraging en van een bevraging van de betrokken stakeholders in België zelf wat de noodzaak, de wenselijkheid en de mogelijkheden waren van dergelijk informatie- en analysecentrum, en onder welke vorm dit het best kon georganiseerd worden.

Voorafgaandelijk dient echter de perimeter van dergelijk informatie en documentatiecentrum bepaald te worden, of de definitie van 'ondergrondse economie'. Conform een traditie van onderzoek in België zijn wij voorstander van een ruime definitie van ondergrondse economie, sociale en fiscale fraude, uitkeringsfraude en ontwijking tot zelfs bepaalde vormen van niet belasten of niet kunnen belasten. Ook de criminele aspecten van deze fraude, de nood aan een streng handhavingsbeleid, en de permanente verglijding van de legale naar illegale economie, met in extreme vormen de fenomenen van mensenhandel en grootschalige fraudecircuits en witwaspraktijken, bevestigen de noodzaak van deze ruime analyse. Dit maakt dat ook een ruim gamma van controle-instanties dienen betrokken te worden bij deze strijd tegen de fraude.

De taken van een informatie- en analysecentrum zijn organisatie van primaire of secundaire statistiekverzameling, consolidatie van alle informatie om tot een eenduidige meting te komen van de fraude, analyse van de omvang, oorzaken, en vormen van fraude en organisatie van kennisdeling tussen alle betrokken partijen. Een gezagvolle jaarlijkse rapportering over de omvang van de fraude, de inspanningen en het resultaat van de strijd ertegen, en de maatschappelijke kostenberekening kunnen de basis zijn voor een ruim maatschappelijk debat, toegenomen bewustwording en mentaliteitswijziging. Naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de controle en handhaving kan zowel kennisdeling, als beter georganiseerde datakoppeling, datadeling en risicoanalyse worden verbeterd, zonder hiervoor zelf de operationele draaischijf te moeten vormen. Daarenboven dient een gemeenschap van stakeholders gecreëerd te worden die hierover rapporteren en samenwerken.

De vorm waaronder dit kan gebeuren is uiteenlopend, van beperkt tot ingrijpend, en kan gradueel worden ingevoerd. Wij onderscheiden volgende niveaus:

- in de lijn van de huidige ad hoc basis van onderzoek omtrent deze fenomenen, geschakeld in een planmatig beleid zoals thans wordt uitgewerkt door de betrokken overheden en met de steun van de POD Wetenschapsbeleid;
- vertrekkend bij de controlediensten met een verdere uitbouw en ontwikkeling van de eigen dataverwerking, analyse, rapportering, partieel of geglobaliseerd, meer of minder publiek beschikbaar;

- van een portaalsite omtrent ondergrondse economie bij ADSEI of FOD Sociale Zekerheid, FOD WASO of FOD Financiën, wat een virtueel centrum wordt van dataverzameling en verspreiding;
- over de uitbouw van een kenniscentrum binnen universiteiten of als samenwerkingsverband tussen universiteit en administratie, met mogelijkheden tot wederzijdse bevruchting, maar garantie voor wederzijdse onafhankelijkheid, gedragen door de desbetreffende politieke overheden;
- in de lijn van vroegere of nieuwe kenniscentra, expertisecentra, wetenschappelijke steunpunten, met een eigen publicatiebeleid of onafhankelijke rapportering omtrent de stand van zaken;
- over een jaarlijkse gezaghebbende rapportering van een bestaande of nieuwe raad voor de strijd tegen de fraude, omtrent de omvang, bestrijdingsinspanningen en de kost van de fraude, vergelijkbaar met de verslagen over de concurrentiepositie van onze Belgische economie, de toekomstige kost van de vergrijzing, de staat van onze arbeidsmarkt of onze publieke financiën;
- in meer of mindere mate rechtstreeks gemandateerd vanuit de overheid, gedragen door de betrokken ministers;
- mogelijkerwijze ook via de aanstelling van een Koninklijk Commissaris voor de verhoging van de strijd tegen de fraude;
- of zelfs in meer of mindere mate verder geaccentueerd door de Staatssecretaris voor de Coördinatie van de fraudebestrijding;

Deze inspanningen van informatieverzameling en verspreiding richt zich naar alle mogelijke belanghebbenden, of nieuwe te betrekken belanghebbenden, intern in administraties, extern bij regering, Parlement, sociale partners, publieke opinie, media en onderwijs en onderzoek.

België is geen woestijn. Zij beschikt over een goed uitgebouwd systeem van overheden, administraties, overlegorganen, instituties die tal van wenselijke opdrachten van een observatorium ondergrondse economie kunnen opnemen. De internationalisering van de aandacht voor de omvang van het probleem van de sociale en fiscale fraude en het belang van de strijd ertegen, dient voorop te staan, eerder dan het creëren van nieuwe structuren. Sensibilisering, overleg en adviesvoorbereiding kan in belangrijke mate dan ook gebeuren via bestaande organisaties en instanties. Maar het basiswerk van statistiekverzameling, reconciliatie, rapportering, dient wel te gebeuren. Dit rapport is een oplistings van alle mogelijke taken die in dit verband dienen opgenomen te worden. Een rode draad is dat geen operationele dienst wordt beoogd. Daartoe is het domein te ruim, en de opdrachten te omvangrijk zodat alle operationele behoeften van dataverzameling, datakoppeling, data-uitwisseling en datamining dienen te gebeuren tussen de betrokken controlediensten zelf. Deze primaire informatieverzameling, in functie van een betere 'intelligence' van de diensten zelf, kan wel de bron vormen, naast andere, te reconciliëren met andere, voor de secundaire analyses, noem het meta-informatie.

Vele van deze mogelijkheden hebben wij afgetoetst bij de betrokken stakeholders. Zij bleken soms als wenselijk, soms als noodzakelijk en vaak ook als mogelijk naar voren geschoven en zelf gesuggereerd. Soms werd ook gesteld dat men reeds in deze richting geëvolueerd is, of dat men zelf initiatieven neemt in deze richting. Dit klopt ook, en regelmatig hebben wij dit rapport moeten aanpassen omdat één en ander zich aan het realiseren was. Het meest recente voorbeeld, is de aanstelling van een Staatssecretaris bevoegd voor de bestrijding van zowel sociale als fiscale fraude. Internationaal, en zeker ook Europees, is de strijd tegen zwartwerk en fraude telkens opnieuw naar voren geschoven. België kan gebruik maken van het 'momentum' van interesse om voorliggend observatorium te realiseren en daarmee zelfs het voortouw te nemen op Europees niveau. Zij kan ook voorbeeldig zijn op het vlak van Europese samenwerking door ook de internationale schakeling van deze informatie en analysecentra ook internationaal mee gestalte te geven.

Essentieel is het creëren van een bereidheid tot samenwerking tussen alle betrokken overheidsinstanties. De wil daarvan kwam opnieuw naar boven in onze contacten met de stakeholders, maar dient ook geleidelijk aan opgebouwd en uitgebreid te worden. Zo zijn de lokale samenwerkingsverbanden op het terrein in de arrondissementscellen een vorm van voorbeeldig gezamenlijk optreden. Zij kunnen voorbeeld worden voor meer overleg op alle andere niveaus.

Dit beleid ambiëren hoeft niet in strijd te zijn met visie van stapsgewijze en incrementiële vooruitgang. Stilstaan is echter achteruitgaan. Wij hopen met dit verslag voldoende suggesties te hebben aangereikt om nieuwe initiatieven te nemen, wat dan ook de vorm weze.

Dit onderzoek is geen klassiek onderzoek, maar wij hebben het laten verschuiven naar een soort actieonderzoek, waarbij de belanghebbenden 'en cours de route' konden kennis nemen van onze hypothesen, en soms reageerden dat diverse taken van een observatorium ondergrondse economie reeds ingevuld werden zonder dat nieuwe instituties dienden opgericht te worden. Het observatorium dat wij nodig achten komt in alle geval niet in de plaats van bestaande initiatieven, dient zij zeker ook niet te doubleren, maar moet er zoveel mogelijk op voortbouwen, en onder meer bouwen aan het versterken van deze fundamenteën. Ook naar de toekomst toe kan men diverse taken die nog oningevuld zijn, of die transversaal over diverse diensten dienen te gebeuren op diverse manieren invullen. Wij hebben de context voor deze mogelijkheden geschetst en de diverse mogelijkheden afgetoetst met de belanghebbenden en ook enige internationale evidenties. Maar het is niet belangrijk hoe iets gebeurt, en waar iets gebeurt, maar wel dat het gebeurt.

Bijlagen

Bijlage 1/ Stuurgroepleden en gecontacteerde personen

Stuurgroep

ASEGLIO Michel	FOD WASO - TSW
AUWERS Tom	FOD SZ
BAEYENS Kathleen	KUL-HIVA
BEVERS Tom	FOS WASO
BINOTTO Chantal	FOD ECONOMIE
BONAFFINI Rosalva	FOD SZ
CABOOTER Eric	NBB
CHARLIER Roos	FEDERALE POLITIE (CGC/SA)
COECK Baudewijn	RSVZ
DELPORTE Jean-Marc	FOD FINANCIEN
DEMEESTER Niko	FOD ECONOMIE
DEMEESTERE Tom	SVA/Ugent
GILBERT Valérie	FOD WASO
HEIRMAN Jean-Claude	SIOD - SZ
KERMARREC Gaël	SIOD
NAJI Aziz	POD Wetenschapsbeleid
PACOLET Jozef	KUL HIVA
PATTYN Chantal	FEDERALE POLITIE
VAN DE WALLE Gudrun	SVA/Ugent
VANDERVORST Pierre	RSZ
VANHUYFTE Caroline	FEDERALE POLITIE (CGC/SA)
VERBEKE Didier	FOD SZ
VERSCHORE Leen	RSZ-Inspectie
VLEMINCKX Koen	FOD SZ

Lijst geïnterviewde personen/ stakeholders

ASEGLIO Michel	FOD WASO - TSW
BEVERS Tom	FOS WASO
DEMEESTER Nico	FOD ECONOMIE
COECK Baudewijn	INASTI
DELPORTE Jean-Marc	FOD FINANCIEN
HEIRMAN Jean-Claude	SIOD - SZ
JAMAR Hervé	Staatssecretaris bevoegd vr/d Strijd tegen Fiscale Fraude
KERMARREC Gaël	SIOD
MAETER Pierre-Paul	FOD WASO
PHILIPPE Laurent	Eerste advocaat-generaal
VANDERVORST Pierre	RSZ
VISARD DE BOCARME Cédric	Procureur-generaal

Bijlage 2/ Programma Belgische studiedag

WOENSDAG, 20 Juni 2007

Voormiddagssessie: voorzitters Sergio Perelman en Jozef Pacolet

- 9u30: Openingstoespraak door dhr. Frank Van Massenhove, voorzitter van de FOD Sociale Zekerheid. Thema: 'Naar een duidelijk engagement: nood aan zichtbaarheid'
- 09u45: **Deel I: Sociale fraude: het onbekende gemeten en de staat van kennis ervan in België. Resultaten van de Belgische studie 'Een indicator voor de omvang en de evolutie van zwartwerk in de Belgische economie'**
'Toute tentative de mesure d'un phénomène social dont la raison d'être est de défier l'observation est empreint à des difficultés conceptuelles et empiriques complexes' (E.L. Feige, 1989)
- Sprekers: Jozef Pacolet, Hoger instituut voor de arbeid (HIVA), Katholieke Universiteit Leuven
 Katleen Baeyens, Hoger instituut voor de arbeid (HIVA), Katholieke Universiteit Leuven
 Pierre Pestieau, Centre de Recherche en Economie Publique et de la Population, Université de Liège
 Sergio Perelman, Centre de Recherche en Economie Publique et de la Population, Université de Liège
- 10u30: Debat: Tussenkomst van de zaal
- 10u45: Pauze
- 11u00: **Deel II: Hoe gaan de Belgische administraties om met dit vraagstuk? Hoe kwantificeren ze en welke middelen zetten ze in de strijd tegen de fraude?**
- 11u00: Welke inspanningen hebben de administraties geleverd?
 Sprekers: Eric Cabooter, NBB
 Rudy Volders, Kabinetschef Staatssecretaris voor Modernisering van de Financiën en de Strijd tegen de fiscale fraude
 Jean-Claude Heirman, directeur-generaal, manager a.i. SIOD
 Tom Bevers, attaché, FOD WASO
- 11u45: Confrontatie tussen de resultaten en conclusies van de studie en het gebeuren op het werkveld. Welke lessen te trekken?
 Deelnemers: Eric Cabooter, NBB
 Rudy Volders, Kabinetschef Staatssecretaris voor Modernisering van de Financiën en de Strijd tegen de fiscale fraude
 Jean-Claude Heirman, directeur-generaal, manager a.i. SIOD
- 12u15-13u30: Middagpauze: De lunch wordt aangeboden door de FOD Sociale Zekerheid.

Namiddag sessie: Voorzitters Didier Verbeke en Jozef Pacolet

- 13u30: **Deel III: Naar een permanente structuur voor de observatie en analyse van de ondergrondse economie: wens of noodzaak? Debat met de stakeholders**

Waar staan wij en waar willen wij naartoe: behoeften aan visibiliteit van de ondergrondse economie en de strijd ertegen: een open en tegensprekelijk debat met zowel stakeholders als het werkteerrein, jan publiek en de zaal.

Het thema is niet vrijblijvend, het is immers onderwerp van een onderzoeksproject binnen het programma 'acties ter ondersteuning van de strategische prioriteiten van de federale overheid' van de POD Wetenschapsbeleid.

13u30: Inleiding op basis van een eerste terreinverkenning en internationale evidentie en confrontatie met de wensen van de overheid, door Jozef Pacolet, Hoger instituut voor de arbeid HIVA, Katholieke Universiteit Leuven en Didier Verbeke, FOD Sociale Zekerheid

14u00: Eerste debatronde met de beleidsverantwoordelijken: De ambitie van de Belgische overheden omtrent de verbetering van de informatie en de visibiliteit over de omvang en de strijd tegen fraude

De stakeholders geven hun visie en worden geconfronteerd met een aantal vragen en vaststellingen.

Deelnemers: Plaatsvervanger Pierre Vandervorst, administrateur-generaal, RSZ

Jean-Marc Delporte, administrateur-generaal, FOD Financiën

Jean-Claude Heirman, directeur-generaal, manager a.i. SIOD

Cédric Visart de Bocarmé, procureur-generaal Luik, FOD Justitie

Michel Aseglio, directeur-generaal, Toezicht sociale wetten, FOD WASO.

15u00: Pauze

15u15: Tweede debatronde: De verwachtingen van de Belgische sociale partners en de publieke opinie omtrent de verbetering van de informatie en de visibiliteit over de omvang en de strijd tegen fraude

De sociale partners en de media verruimen het debat en worden geconfronteerd met een aantal vragen en vaststellingen.

Deelnemers: Luc Van Dessel, ACV-Bouw en Industrie

Monica De Jonghe, Verbond van Belgische Ondernemingen

Danny Van Assche, UNIZO

Rik Desmet, Algemene Centrale, ABVV

Guido Muelenaer, journalist, Trends

16u15: Afsluitende toespraak door de heer Pierre-Paul Maeter, voorzitter van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg.

Bijlage 3 / Programma internationaal colloquium

*Undeclared work, tax evasion and avoidance:
a momentum for change in Belgium and Europe*

BRUSSELS, RSZ-AUDITORIUM, 20-22 JUNE 2007

Joint Belgian - International 3 days colloquium

Organised by
**Federal Administration Social Security
Science Policy**
**the Higher Institute for Labour Studies (HIVA) of the Catholic University of
Leuven**
for and in collaboration with the
European Centre for Workers' Questions EZA
with the financial support of the
European Commission

Organisé conjointement par le Département Général 'Appui stratégique' du SPF Sécurité Sociale et l'HIVA 'Hoger Instituut voor de Arbeid' de l'Université Catholique de Louvain - KUL, en collaboration avec l'European Centre for Workers's Questions (EZA), avec le soutien financier de la Commission Européenne

Aim of the conference

In 2003 'The Higher Institute for Labour Studies' (HIVA) organised a two days colloquium on 'Undeclared work: a threefold threat for the welfare state' for 'The European Centre for Workers' Questions' (EZA) with the support of the Belgian Government (Belgian Review of Social Security of the Administration Social Affairs). The publication of the proceedings of this conference in Dutch and French has enabled a wide spread of the results. Among others, the results were mentioned in the latest report on Employment Policies of the OECD. The aim of the conference was to bring together experts, social movements, controlling authorities and policy makers. Since then we observe a continued interest of the EU for assessing the profile and amount of undeclared work, the potential of the fight against undeclared work in employment policies (OECD) and the need for further intensification and collaboration of the fight against undeclared work (for instance for some countries grouped in a European network against undeclared work). Meanwhile new forms of social fraud and undeclared work emerged, among others because of the enlargement of the EU. They make this fight against undeclared work even more difficult.

To maintain the momentum of growing awareness of the problem of undeclared work, the political willingness to fight it, despite the remaining difficulties to identify and control it, this project wants to reinforce the attention for this problem. We situate the project under the heading of social security (and add to it 'public finance') to broaden the scope of the fight against the underground economy, but of course links to other subjects of the 'EZA Concept Document' are related with it, among others issues of gender, working conditions, new migration, impact of enlargement. In our opinion, this demonstrates that the fight against undeclared work and the underground economy not only implies a benefit for social contributions and taxes, but also for many other fields of concern relevant for a European labour movement like EZA.

PROGRAMME INTERNATIONAL PART
(working language of international part only in English)

Thursday, 21 June 2007

Morning Session

Chairman of the morning session:

Jozef Pacolet (Hoger instituut voor de arbeid, Katholieke Universiteit Leuven)

08.45 *Welcome and coffee*

Part I Introduction and Comparative Results of the EU-27

09.15 *Scope of the conference: Jozef Pacolet, Hoger instituut voor de arbeid, Katholieke Universiteit Leuven*

09.30 *Undeclared work, tax evasion and avoidance: a momentum for change in Europe: Jozef Pacolet, Hoger instituut voor de arbeid, Katholieke Universiteit Leuven*

Part II The Nordic countries

10.00 *Sweden: Gabriela Guibourg, Björn Segendorff, Sveriges Riksbank*

10.20 *Denmark: Søren Pedersen, Ministry of Taxation*

10.40 *Debate*

11.00 *Coffee*

Part III The Baltic countries

11.20 *Latvia: Feliciana Rajevska, Vidzeme University College, Latvia and Oksana Zabko, Factum Research Studio*

11.40 *Lithuania: Vita Karpuskiene, Faculty of Economics, Vilnius University*

12.00 *Estonia: Karsten Staehr, Bank of Estonia and University of Tartu*

12.20 *Debate*

12.40 *Lunch*

Afternoon Session

Chairman of the afternoon session:

Robert Schadeck (Lëtzebuenger Chrëstleche Gewerkschafts-Bond, Luxembourg and European Economic and Social Committee)

Part IV The more 'Bismarck-oriented' welfare states of the low countries

14.00 *Netherlands: Brugt Kazemier, Ron (H.N.) de Heij, Statistics Netherlands*

14.20 *Belgium: Jozef Pacolet, Katleen Baeyens, Hoger instituut voor de arbeid, Katholieke Universiteit Leuven*

14.40 *Luxembourg. Robert Schadeck (Lëtzebuenger Chrëstleche Gewerkschafts-Bond, Luxembourg and European Economic and Social Council)*

15.00 *Debate*

15.20 Coffee

Part V The more 'Bismarck-oriented' welfare states of the central Region

15.40 France: Marc-Arthur Diaye, Centre d'études de l'emploi and Université de Evry

16.00 Germany: Friedrich Schneider, Department of Economics, Johannes Kepler University of Linz, Vizerektor für Aussen - und Auslandsbeziehungen der Johannes-Kepler Universität, Linz

16.20 Austria: Friedrich Schneider, Department of Economics, Johannes Kepler University of Linz, Vizerektor für Aussen - und Auslandsbeziehungen der Johannes-Kepler Universität, Linz

16.40 Debate

Friday, 22 June 2007

Morning Session

Chairman of the morning session:

Jef Van Langendonck (Katholieke Universiteit Leuven)

8.30 Welcome and coffee

Part VI: South east

9.00 Malta: David Agius, SHPN-Malta

9.20 Cyprus: George M. Georgiou, Central Bank of Cyprus

9.40 Bulgaria: Tanya Chavdarova, Department of Sociology, St. Kliment Ohridski Sofia University

10.00 Debate

10.20 Coffee

Part VII The Mediterranean countries

10.40 Spain: Juan Prieto Rodriguez, Department of Economics, Universidad de Oviedo

11.00 Italy: Laura Castellucci, Department of Economics, University of Rome Tor Vergata

11.20 Greece: Yannis Yfantopoulos, Athens University and National Centre for Social Research

11.40 Debate

12.00 Lunch

Afternoon Session

Chairman of the afternoon session:

Hans Geeroms (EHSAL - Europese Hogeschool Brussel and VLGMS - Vlerick Leuven Gent Management School)

Part VIII The more 'Beveridge-oriented' welfare states of the Central Region

13.20 United Kingdom: Colin C. Williams, School of Management, University of Sheffield

13.40 Debate

Part IX The central countries

- 13.50 *Slovak Republic: Jan Hanousek, CERGE-EI, Charles University, Prague*
- 14.10 *Czech Republic: Jan Hanousek, CERGE-EI, Charles University, Prague*
- 14.30 *Coffee*
- 14.50 *Poland: Maciej Grabowski, Gdansk Institute for Market Economics (Instytut Badan nad Gospodarka Rynkowa)*
- 15.10 *Hungary: Mariá Lackó, Senior Researcher, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences*
- 15.30 *Romania, Catalin Ghinararu, Cristina Mocanu, National Labour Research Institute, Bucharest*
- 15.50 *Debate*

Part X Closing speech

- 16.10 *Gabrielle Clotuche, European Trade Union Confederation*
- 16.35 *Guido Vanderseypen, Deputy Head of Unit, DG Employment, European Commission*

Bibliografie

- Adviescommissie Informatiestromen Veiligheid (2007), *Data voor daadkracht. Gegevensbestanden voor veiligheid: observaties en analyse*, 128 p, www.nctb.nl
- Afonso A., Schuknecht L. & Tanzi V. (2003), *Working paper no. 242. Public sector efficiency: an international comparison*, ECB.
- Bàculo L. & Gaudino S. (2008), *National committee for the formalisation of irregular work*, Italy, www.eurofound.europa.eu/labourmarket/tackling/cases/it007.htm
- Baranyai M., Blomme F. & Depuydt K. (2005), *Dossiers sociaal strafrecht*, Van den Broele, Brugge, 166 p.
- Belastingdienst (2007), *Jaarverslag Belastingdienst 2006*, Belastingdienst, Nederland, 42 p.
- Blomme F. (2007), *Sociale documenten. Werkgeversverplichtingen bij het voorkomen van sociale fraude*, Vanden Broele, Brugge, 420 p.
- Buelens J. (2007), *Tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten in de bouwsector. De constructies van deloyale concurrentie juridisch belicht en doorprikt (?)*, Universiteit Antwerpen, Antwerpen, 249 p.
- Bureau of Justice Assistance (2006), *Fusion Center Guidelines. Developing and Sharing Information and Intelligence in a New Era*, 68 p, http://it.ojp.gov/documents/fusion_center_guidelines_law_enforcement.pdf
- Cel voor Financiële Informatieverwerking (2007), *14^e activiteitenverslag 2007*, CFI, Brussel, 131 p.
- Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (2008), *Menshandel- smokkel. Een beleidsanalyse vanuit de visie van een nationaal rapporteur. Jaarverslag 2007*, Brussel, 110 p.
- De Nauw A. (2007), *Fiscaal strafrecht en strafprocesrecht*, Intersentia, Antwerpen, 137 p.
- Delrue G. (2006), *Fiscale fraude*, Maklu, Antwerpen, 168 p.
- Deridder K., De Pauw B. & Van Braekel M. (2007), 'Het LIMOSA-project: grensoverschrijdende tewerkstelling vanuit vogelperspectief', *BTSZ*, nr.1, p. 109-154.
- De Vos M. (1997), 'Zwart loon door overeengekomen ontduiken van socialezekerheidsbijdragen: algemene civielrechtelijke en arbeidsrechtelijke aspecten', in M. Rigaux & W. Van Eeckhoutte, *Actuele problemen van het arbeidsrecht 5*, Mys & Breesch, Gent, p. 117-237.

- D' Halleweyn S. (2007), 'De bijzondere inspectiediensten en de arbeidsauditoraten', *Orde van de dag*, nr. 39, p. 33-38.
- DILTI (2007), *Plaquette 2006*, DILTI, Paris.
- Drubbel L. (2004), 'De rol, bevoegdheden en taken van de arbeidsauditoraten in de strijd tegen de mensenhandel', *R.W. 2003-2004*, nr. 22, p. 841-863.
- Europese Commissie (2006), *Groenboek. De modernisering van het arbeidsrecht met het oog op de uitdagingen van de 21^{ste} eeuw*, (COM (2006) 708), EC, Brussel, 17 p.
- Europese Commissie (1998), *Mededeling van de Commissie betreffende zwartwerk*, (COM (98) 219), EC, Brussel, 23 p.
- Europese Commissie (2000), *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement. Strategie ter verbetering van de werking van het BTW-stelsel in het kader van de interne markt*, (COM (2000) 348), EC, Brussel, 16 p.
- Europese Commissie (2003), *Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité. Balans en bijstelling van de prioriteiten van de BTW-strategie*, (COM (2003) 614), EC, Brussel, 27 p.
- Europese Commissie (2006), *Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de noodzaak om een gecoördineerde strategie te ontwikkelen ter verbetering van de bestrijding van belastingfraude*, (COM (2006) 254), Brussel, 10 p.
- Europese Commissie (2007a), *Mededeling van de Commissie aan de Raad over enkele basiselementen voor de ontwikkeling van een BTW-fraudebestrijdingsstrategie in de EU*, (COM (2007) 758), Brussel, 12 p.
- Europese Commissie (2007b), *Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Intensievere bestrijding van zwartwerk*, (COM (2007) 628), Brussel, 12 p.
- Europese Commissie (2007c), *Special Eurobarometer 284. Undeclared Work in the European Union*, 90 p.
- Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving (2006), *De 'Tafel van 11', een veelzijdig instrument*, Justitie ERR, Den Haag, 36 p.
- Federale gerechtelijke politie, Directie economische en financiële criminaliteit (2007), *Vijfde activiteitenverslag 2006*, DJF, Brussel, 128 p.
- Federale gerechtelijke politie (2008), *Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011*, Brussel, 63 p.
- Federale Regering (2008), *Regeerakkoord gesloten door de onderhandelaars van CD&V, MR, PS, Open vld & cdH*, Brussel, 42 p.
- Feige E.L. & Urban I. (2007), *Measuring Underground (Unobserved, Non-Observed, Unrecorded) Economies in Transition Countries: Can We Trust GDP?*, unplubished.
- FOD Financiën, Entiteit Belastingen en Invordering (2007), *Jaarverslag 2006*, Belastingen en Invordering, Brussel, 82 p.
- Geeroms H. (1988), *Belastingvermijding. Theoretische analyse van de determinanten van de belastingontduiking en de belastingontwijking met empirische verificaties*, Doctoraatsthesis, KU-Leuven, Faculteit Economische en Toegepaste Economische Wetenschappen, Leuven.

- Groep van 10 (2007), *Interprofessioneel Akkoord voor de periode 2007-2008. Voor een innovatieve economie en werkgelegenheid*, Brussel, p. 27.
- Grabiner Q.C. (2000), *The Informal Economy*, HM Treasury, London, 43 p.
- Heirman J., Verbeke D. & Vanden Broeck P. (1993), 'Zwartwerk: symptomen en remedies', *Arbeidsblad*, nr. 11, p. 9-14.
- Hendrickx F & Van Putten M. (2007), 'Verslag van het discussieforum betreffende het Groenboek Modernisering Arbeidsrecht', *Oriëntatie*, nr. 4, p. 88-99.
- INR (2006), *De berekeningsmethode voor het bruto binnenlands product en het bruto nationaal inkomen volgens het ESR 1995*, NBB, Brussel, 549 p.
- Kaufmann D. & Kaliberda A. (1996), 'Integrating the unofficial economy into the dynamics of post-socialist economies. A framework of analysis and evidence', in Kaminski & Barłomiej (ed.), *Economic transition in Russia and the new states in Eurasia*, International Politics of Eurasia Series, vol. 8, p. 81 -120.
- Kazemier B. (2003), 'De zwarte economie: een overzicht van methoden en ramingen', in J. Pacolet & A. Marchal (red.), *Zwartwerk en fraude: een bedreiging voor de verzorgingsstaat in België en Europa*, BTSZ, Brussel, p. 913-955.
- Konijn P. (2003), 'Controle van het BNP van de landen van de Europese Unie: meerekening van de verborgen economie', in J. Pacolet & A. Marchal (red.), *Zwartwerk en fraude: een bedreiging voor de verzorgingsstaat in België en Europa*, BTSZ, Brussel, p. 823-829.
- Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (2007), *Datawarehouse arbeidsmarkt en sociale bescherming: gebruikershandleiding*, KSZ, Brussel, 91 p.
- Lenaerts H. (1995), *Inleiding tot het sociaal recht*, Kluwer Rechtswetenschappen België, Diegem, 662 p.
- Lonnroth K. (2003), 'Zwartwerk: toenemend politiek bewustzijn in het kader van de Europese Werkgelegenheidsstrategie', in J. Pacolet & A. Marchal (red.), *Zwartwerk en fraude: een bedreiging voor de verzorgingsstaat in België en Europa*, BTSZ, Brussel, p. 1041-1047.
- Ministerraad (2008), *Oprichting van een informatie- en analysecentrum mensensmokkel en mensenhandel*, persbericht van 30 maart 2004.
- Ministerraad (2008), *Strijd tegen fiscale en sociale fraude. Oprichting van een ministerieel comité en een college voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude*, persbericht van de ministerraad van 25 april 2008.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2006), *Handhavingsprogramma 2007-2010*, SZW, Den Haag, 44 p.
- NBB (2008), *Verslag 2007. Economische en financiële ontwikkeling*, NBB, Brussel, 237 p.
- OESO (2002), *Measuring the Non-Observed Economy. A handbook*, OECD Publications, Parijs, 250 p.
- OESO (2004), *Employment outlook 2004*.

- Pacolet J. & Geeroms H. (1995), 'Sociale en fiscale fraude in België. Situering, vormen en omvang', in M. Despontin & M. Jegers (red.), *De sociale zekerheid verzekerd? Exposés du 22ème Congrès Economique Scientifique Flamand*, VUB Press, Brussel, p. 619-670.
- Pacolet J. & Marchal A. (2001), *Sociale fraude in België*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 261 p.
- Pacolet J. & Marchal A. (2003), 'Sociale fraude en zwartwerk in België: zoektocht naar het ondefinieerbare', in J. Pacolet & A. Marchal (red.), *Zwartwerk en fraude: een bedreiging voor de verzorgingsstaat in België en Europa*, BTSZ, Brussel, p.697-731.
- Pacolet J. (2006), 'Dimensions et caractéristiques de l'économie souterraine en Europe', in Ministero del lavoro e Della Previdenza Sociale, avec pour la Belgique le Service public fédéral Emploi, Travail, et Concertation Sociale et al., *Projet Européen 'Apprentissage réciproque et divulgation, Le réseau Européen contre le travail non déclaré', Rapport final: synthèse des résultats du projet et première version des 'Lignes directrices stratégiques pour lutter contre le travail non déclaré'*, Rome.
- Pacolet J. & Baeyens K. (2007a), *Deloyale concurrentie in de bouwsector. Een terreinverkenning van mechanismen van sociale fraude, hun omvang en hun gevolgen voor de sector*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, 149 p.
- Pacolet J. (2007b), 'Undeclared work and the fight against it in Belgium', *Nationaal rapport voor het Observatoire européen de l'Emploi EEO*, <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reports/BelgiumUDW2007.pdf>
- Pacolet J. (2007c), *Consultancy on the synthesis of recent information on undeclared work in the EU*, in voorbereiding van een voor het najaar 2007 geplande Mededeling van de Europese Commissie.
- Pacolet J. & Verbeke D. (2007d), *Satellite Accounting for Undeclared Work*, Paper presented at the Seminar on undeclared work of DG EMPL December 2007, Brussels.
- Pacolet J., Perelman S., Pestieau P & Baeyens K. (2008), *Een indicator voor de omvang en evolutie van het zwartwerk in de Belgische Economie*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Pedersen S. (2008), Information campaign, Denmark, www.eurofound.europa.eu/labourmarket/tackling/cases/dk002.htm
- Ponsaers P. (2007), 'De strijd om de fiscale papieren tijger opnieuw tanden te geven: de Bijzondere Belastinginspectie (BBI)', *Orde van de Dag*, nr. 39, p. 39-45.
- Raad van de Europese Unie (2003), *Besluit van de Raad van 22 juli 2003 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten*, (2003/578/EG), EU, 9 p.
- Raad van de Europese Unie (2003), *Resolutie van de Raad over het omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid*, (2003/C 260/01), EU.
- Raad van de Europese Unie (2005), *Beschikking van de Raad van 12 juli 2005 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten*, (2005/600/EG), EU.

- Renooy P., Ivarsson S., van der Wusten-Gritsai O. & Meijer E. (2004), *Undeclared work in an enlarged Union. An analysis of undeclared work: an in-depth study of specific items*, European Commission, 236 p.
- Rekenhof (2007), *Fiscale controle van de BTW-plichtigen. Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*, Rekenhof, Brussel, 34 p.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (2007), *Jaarverslag 2006*, RVA, Brussel, 443 p.
- Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (2004), *Jaarverslag 2003*, RSZ, Brussel.
- Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (2007), *Jaarverslag 2006*, RSVZ, Brussel, 89 p.
- Robben F. & Maes P. (2004), 'De Kruispuntbank van de sociale zekerheid anno 2004', *BTSZ*, Brussel, p. 145 -174.
- Ruggles R. & Ruggles P. (1999), *National Accounting and Economic Policy*, Edward Elgar, Northampton.
- SBB (2007), *De fiscus op bezoek. Uw rechten en plichten bij fiscale controles*, SBB, Leuven, 45 p.
- Schneider F. & Enste D.H. (2000), 'Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences', *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVIII, p. 77-114.
- Schneider F. (2003), 'De schaduweconomieën in de wereld: omvang, oorzaken en gevolgen', in J. Pacolet & A. Marchal (red.), *Zwartwerk en fraude: een bedreiging voor de verzorgingsstaat in België en Europa*, BTSZ, Brussel, p. 831-887.
- Schneider F. (2007), *Size and Development of the Shadow Economy in Germany and Austria. Some preliminary findings, paper voor colloquium 'Undeclared Work, Tax Evasion and Avoidance: a momentum for change in Belgium & Europe'*, Brussel, 20-22 juni 2007.
- SECO (2007), *Pas de travail au noir. Tout le monde y gagne. Un bref portrait de la campagne de sensibilisation et d'information contre le travail au noir en Suisse*, 6 p. (<http://www.pas-de-travail-au-noir.ch>)
- Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (2007), *Activiteitenverslag 2005*, SIOD, Brussel, 100 p.
- Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (2007), *Jaarverslag 2006*, SIOD, Den Haag, 24 p.
- Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (2008), *Strategisch plan 2008*, SIOD, Brussel, 14 p.
- Sociale Inspectie (2005), *Jaarverslag 2004*, SI, Brussel, 116 p.
- UNECE (2003), *Non-Observed Economy in National Accounts. Survey of National Practices*, United Nations Publication, Genève, 256 p.
- Vanistendael F (2006), 'Belastingvermijding, belastingontduiking en het witwassen van zwart geld', in B. Raymaekers & G. Van Riel (red.), *Weten in woorden en daden. Lessen voor de eenentwintigste eeuw*, Universitaire Pers Leuven, Leuven, p. 179-204.
- Visart de Bocarmé C. (2005), *Discours de rentrée de la Cour du Travail de Liège. Quelques réflexions sur l'évaluation de la politique criminelle dans les matières relevant du droit pénal social*, Liège, 17 p.

- Williams C. (2005), 'Tackling the Informal Economy: Towards a Co-ordinated Public Policy Approach?', *Public Policy and Administration* 2005, p. 20-38.
- Williams C. (2007a), *Undeclared Work and Fraud in the United Kingdom*, paper voor colloquium 'Undeclared Work, Tax Evasion and Avoidance: a momentum for change in Belgium & Europe', Brussel, 20-22 juni 2007.
- Williams C. (2007b), 'Tackling Informal Employment: A Critical Review Of The UK Public Policy Approach', *Social and Public Policy Review*, vol. 1, nr. 2, p. 1-22.

*Lijst van publicaties in het kader van dit project/
Liste des publications dans le cadre de la recherche*

Pacolet J., Perelman S., Pestieau P., Baeyens B. m.m.v. Faye O. & Soumagne B. (2008), *Een indicator voor de omvang en evolutie van het zwartwerk in de Belgische economie/ Développement d'un indicateur portant sur l'évolution du travail au noir en Belgique*, HIVA-K.U.Leuven/CREPP-ULg, Leuven/Liège.

Pacolet J., Perelman S., Pestieau P., Baeyens B. m.m.v. Faye O. & Soumagne B. (2007), *Een indicator voor de omvang en evolutie van het zwartwerk in de Belgische economie. Samenvatting*, HIVA-K.U.Leuven/CREPP-ULg, Leuven/Liège.

Pacolet J., Perelman S., Pestieau P., Baeyens B. m.m.v. Faye O. & Soumagne B. (2008), *Développement d'un indicateur portant sur l'évolution du travail au noir en Belgique, Synthèse*, HIVA-K.U.Leuven/CREPP-ULg, Leuven/Liège.

*Andere recent afgesloten en lopende projecten POD
Federaal Wetenschapsbeleid 2008-2009 omtrent de
ondergrondse economie en de strijd tegen fraude*

- Pacolet J., Perelman S., Pestieau P., Baeyens B. m.m.v. Faye O. & Soumagne B. (2008), *Een indicator voor de omvang en evolutie van het zwartwerk in de Belgische economie/ Développement d'un indicateur portant sur l'évolution du travail au noir en Belgique*, HIVA-K.U.Leuven/CREPP-ULg, Leuven/Liège.
- Pacolet J., Perelman S., Pestieau P., Baeyens B. m.m.v. Faye O. & Soumagne B. (2007), *Een indicator voor de omvang en evolutie van het zwartwerk in de Belgische economie. Samenvatting*, HIVA-K.U.Leuven/CREPP-ULg, Leuven/Liège.
- Pacolet J., Perelman S., Pestieau P., Baeyens B. m.m.v. Faye O. & Soumagne B. (2008), *Développement d'un indicateur portant sur l'évolution du travail au noir en Belgique, Synthèse*, HIVA-K.U.Leuven/CREPP-ULg, Leuven/Liège.
- Pacolet J., Perelman S., Pestieau P., Desmarez, P., Merckx S. & Krezlo E. (2008-2009), *SUBLEC De organisatie van een microsurvey met het oog op een beschrijvende en verklarende analyse van de problematiek van de sociale en fiscale fraude- L'organisation d'une micro-enquête en vue d'une analyse descriptive et explicative de la problématique de la fraude sociale et fiscale*, HIVA-K.U.Leuven/CREPP-ULg/TEF-ULB, Leuven/Liège/Brussel.
- Bontempi G., Pacolet J., Saerens M., Bonchi F., Mongy S. & De Wispelaere F. (2007-2009), *Optimalisation du datawarehouse OASIS/Het optimaliseren van het Datawarehouse OASIS*, Machine Learning Group-ULB/HIVA-K.U.Leuven/ISYS unit-UCL/Machine Learning Group en ISTI C.RN.R., Brussel/Leuven/Pisa.