

ADVIES Nr. 2.254

Zitting van dinsdag 30 november 2021

Strategisch Plan voor de bestrijding van de sociale fraude 2022-2025

x x x

ADVIES Nr. 2.254

Onderwerp: Strategisch Plan voor de bestrijding van de sociale fraude 2022-2025

Bij brief van 24 september 2021 heeft de heer B. STALPAERT, Directeur van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd met betrekking tot het Strategisch Plan dat de strategie rond sociale fraudebestrijding bepaalt voor de periode 2022-2025.

De commissie Individuele Arbeidsverhoudingen en Sociale Zekerheid van de Raad werd met de bespreking van dit dossier belast.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 30 november 2021 het volgende advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. INLEIDING

A. Adviesaanvraag

Bij brief van 24 september 2021 heeft de heer B. STALPAERT, Directeur van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd met betrekking tot het Strategisch Plan dat de strategie rond sociale fraudebestrijding bepaalt voor de periode 2022-2025.

Dit plan werd opgemaakt door de SIOD in uitvoering van artikel 2 van het Sociaal Strafwetboek (SSW). Niettegenstaande deze wettelijke opdracht ingeschreven is in het SSW sinds 2016, werd nu voor het eerst een strategisch plan opgesteld door de SIOD.

Volgens dit ontwerp van strategisch plan is de strategie inzake de bestrijding van sociale fraude voor de periode 2022-2025 opgebouwd rond de volgende 7 strategische doelstellingen:

1. Sociale fraude en sociale dumping verminderen door de Europese en internationale samenwerking te versterken;
2. Het waarborgen van het concurrentievermogen van onze bedrijven en daarmee het garanderen van eerlijke concurrentie;
3. Een inclusieve arbeidsmarkt creëren die de veiligheid en de gezondheid op het werk garandeert voor alle werknemers;
4. Versterking van de inspectiediensten om te zorgen voor een grotere capaciteit om op te treden en een grotere slagkracht;
5. Vereenvoudiging van de administratie (met inbegrip van de digitalisering), de wetgeving en verbetering van de informatie om de transparantie te vergroten, onbedoelde onregelmatigheden te voorkomen en social engineering te bestrijden.

6. Verhogen van het risico om gepakt te worden en verbeteren van de effectiviteit van de sancties;
7. Het voorkomen van sociale fraude.

Overeenkomstig artikel 9 van het SSW en het samenwerkingsprotocol dat in februari 2020 werd gesloten tussen de SIOD en de Nationale Arbeidsraad, werd het ontwerp van strategisch plan door de directeur van de SIOD voorgesteld aan de Nationale Arbeidsraad.

Het ontwerp van strategisch plan moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan het strategisch comité van de SIOD.

B. Retroakten

1. Advies nr. 2.227 van 29 juni 2021

De Raad herinnert eraan dat hij in het kader van zijn advies nr. 2.227 van 29 juni 2021, heeft bijgedragen aan een bevraging van de SIOD met betrekking tot sociale fraude, ter voorbereiding van het strategisch plan 2022-2025 en het operationeel actieplan 2022.

Naast zijn verzoeken om een redelijke termijn (twee maanden) te krijgen om zijn raadgevende functie zo goed mogelijk te kunnen uitoefenen, en om afzonderlijk om advies te worden gevraagd over het strategisch plan 2022-2025 en over het operationeel actieplan 2022, behandelde de Raad in dat advies de volgende elementen:

- Impact van de Covid-19-crisis op de uitvoering van het operationeel actieplan 2021;
- Handhaving van de welzijnsreglementering;
- Voortzetting van de sectorspecifieke aanpak;
- Constructieve samenwerking tussen de sociale inspectiediensten en de sociale partners op de verschillende niveaus in de strijd tegen sociale fraude;
- Trends in de maatschappij die een impact kunnen hebben op de werking van de sociale inspectiediensten en op de sociale fraudebestrijding (onder andere digitale deelplatformen);

- Slagkracht van de sociale inspectiediensten.

Naast deze elementen, wil de Raad in het bijzonder zijn verzoek herhalen om een evenwicht na te streven in de concrete acties, meer bepaald tussen de elementen preventie en sanctionering.

2. Samenwerkingsprotocol tussen de SIOD en de Raad

De Raad herinnert aan het samenwerkingsprotocol dat in februari 2020 werd gesloten tussen de SIOD en de Nationale Arbeidsraad.

Dit protocol beoogt de oprichting van het Informatieplatform sociale fraude (IPSF) overeenkomstig het nieuwe artikel 12 van boek 1, titel 1, van het Sociaal Strafwetboek, zoals ingevoegd bij artikel 69 van de wet van 21 december 2018 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken.

Krachtens deze bepaling is de wettelijke opdracht van dit platform “de bevordering van de dialoog tussen de regeringsleden bevoegd voor sociale fraude en het management van de SIOD enerzijds en de sociale partners anderzijds. De ontwerpen van strategische plannen en de ontwerpen van operationele actieplannen worden daar onder meer besproken”.

Dit protocol strekt er tevens toe de organisatie van de werkzaamheden vast te leggen, met name wat betreft de in acht te nemen termijnen voor de voorstelling en bespreking van de strategische en operationele plannen.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad heeft kennis genomen van het ontwerp van strategisch plan 2022-2025 en van de toelichtingen die de heer B. STALPAERT, directeur van de SIOD, hierbij heeft gegeven tijdens de vergadering van de Commissie individuele arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid die op 9 november 2021 plaatsvond.

Naast algemene overwegingen (A.) formuleert de Raad in dit advies een aantal opmerkingen met betrekking tot de strategische doelstellingen (B.) en een aantal meer specifieke opmerkingen (C.).

A. Algemene overwegingen

1. De Raad herhaalt, met het oog op toekomstige adviesaanvragen betreffende met name de operationele actieplannen, zijn verzoek om een redelijke adviestermijn te krijgen. Die is immers essentieel, zowel om interne consultaties binnen de organisaties te kunnen organiseren als om het ter advies voorgelegde document grondig te kunnen analyseren.

Hij baseert zich in dit verband op het met de SIOD afgesloten samenwerkingsprotocol, alsook op de verbintenis die de federale regering in het regeerakkoord van 30 september 2020 is aangegaan ten aanzien van de sociale partners.

2. De Raad verheugt zich erover dat, drie jaar na de inwerkingtreding van art. 2 van het Sociaal Strafwetboek (eindelijk) een strategisch actieplan is voorgesteld voor de volgende vier jaar, als basis voor de jaarlijkse operationele plannen, alsook dat het ontwerp ter consultatie wordt voorgelegd, alsook dat het ontwerp voor advies wordt voorgelegd aan de sociale partners.
3. De Raad verheugt zich er ook over dat in dit plan meermaals wordt verwezen naar zijn advies nr. 2.227. Hij stelt zich echter vragen bij de conclusies die uit dit advies worden getrokken en bij de manier waarop de genoemde elementen concreet vorm zullen krijgen. Hij heeft de indruk dat het in het strategisch plan vaak bij intenties blijft. De Raad vraagt zich dan ook af hoe (met welke middelen, met welke instrumenten) de verschillende strategische doelstellingen verwezenlijkt zullen worden. Hij stelt zich bovendien ook vragen bij de manier waarop het strategisch plan en het operationeel actieplan zich in de praktijk tot elkaar zullen verhouden.
4. De Raad wijst erop dat artikel 2 van het Sociaal Strafwetboek bepaalt dat het strategisch actieplan rekening moet houden met de bestuursovereenkomsten van de openbare instellingen van de sociale zekerheid en de federale overheidsdiensten. Het is voor de Raad niet duidelijk hoe dit wordt gegarandeerd en op welke wijze aansluiting zal worden gezocht met de nieuwe bestuursovereenkomsten.

B. Opmerkingen met betrekking tot de strategische doelstellingen

1. De Raad verwijst, zoals reeds het geval was in zijn advies nr. 2.227, naar het regeerakkoord van 30 september 2020 waarin is opgenomen dat het aantal sociaal inspecteurs geleidelijk in lijn zal worden gebracht met de normen zoals vooropgezet door de Internationale Arbeidsorganisatie.

Hij stelt vast dat dit niet in het ontwerp van strategisch plan staat en benadrukt dat de sociale inspectiediensten over voldoende middelen moeten beschikken om de geplande strategische doelstellingen te kunnen verwezenlijken.

De Raad acht het derhalve noodzakelijk dat er, rekening houdend met de recente beslissingen in het kader van de begroting 2022 om de capaciteit van de sociale inspectiediensten te versterken, een nulmeting gebeurt van de reëel beschikbare capaciteit voor de eigenlijke inspectietaken en dat op die basis een tijdsgebonden groeipad, overeenstemmend met de IAO-normen en zoals bepaald in het regeerakkoord, wordt uitgetekend voor de versterking van de inspectiecapaciteit, met zorgvuldige monitoring van de evolutie van de reëel beschikbare capaciteit in voltijdse eenheden.

De Raad merkt voorts op dat er in het strategisch plan nergens sprake is van het bevorderen en organiseren van de opleiding van de sociale inspectiediensten om nieuwe fraudefenomenen te bestrijden en zicht te krijgen op de steeds toenemende complexiteit van sociale fraude en de mechanismen van sociale dumping.

Nochtans bepaalt art. 3 van het Sociaal Strafwetboek uitdrukkelijk als taak voor de SIOD: “het identificeren van de gemeenschappelijke opleidingsbehoeften van de personeelsleden van de inspectiediensten en zorgen voor de nodige opleidingen”. De Raad meent dat een dergelijke opdracht de operationele actieplannen overstijgt en een meerjarige strategische aanpak vergt.

2. De Raad is van mening dat de strategische doelstellingen moeten aansluiten op de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) van de Verenigde Naties voor 2030.

Hij wijst er in het bijzonder op dat, in het kader van SDG 8 die gericht is op “[het bevorderen van] aanhoudende, inclusieve en duurzame economische groei, volledige en productieve tewerkstelling en waardig werk voor iedereen”, de subdoelstellingen 8.7 en 8.8 verband houden met sociale fraude (uitbanning van gedwongen arbeid, bestrijding van mensenhandel, bescherming van werknemers, inclusief migranten ...).

De Raad verwijst wat dit betreft naar de adviezen nr. 2.158, nr. 2.175 en nr. 2.220 die hij samen met de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) heeft uitgebracht.

3. De Raad benadrukt, in verband met de Aanbeveling (EU) 2019/C387 van de Raad van 8 november 2019 met betrekking tot de toegang tot sociale bescherming voor werknemers en zelfstandigen, dat één van de middelen om deze toegang mogelijk te maken, de bestrijding van uitsluiting is, wat nauw samenhangt met de doelstellingen die de sociale inspectie nastreeft.
4. De Raad ondersteunt strategische doelstelling 2, waarin wordt onderstreept hoe belangrijk het is dat het concurrentievermogen van de ondernemingen wordt gewaarborgd en dat de strijd tegen oneerlijke concurrentie wordt voortgezet.
5. De Raad ondersteunt ook strategische doelstelling 3 die een inclusieve arbeidsmarkt wil creëren die de veiligheid en de gezondheid op het werk garandeert voor alle werknemers.

Wat de inclusieve arbeidsmarkt betreft, merkt hij op dat één van de manieren om de toegang tot de arbeidsmarkt te bevorderen, de bestrijding van discriminatie is. Hij wijst op het verband tussen de bestrijding van discriminatie en sociale fraude, en betreurt het dat de bestrijding van discriminatie geen deel uitmaakt van de strategische doelstellingen, terwijl dit toch een belangrijke taak is voor de inspectiediensten.

6. Wat strategische doelstelling 7 inzake het voorkomen van sociale fraude betreft, stelt de Raad vast dat deze nadruk op preventie geen weerslag krijgt in de operationele doelstellingen en acties.

Hij wijst met aandrang op het essentiële karakter van dit aspect in zijn ogen en stelt zich vragen bij de wijze waarop deze strategische doelstelling zal worden omgezet in operationele doelstellingen en acties.

Met het oog op de uitwerking van het operationeel actieplan 2022, wijst de Raad met name op het belang van samenwerking met de sociale partners voor de uitwerking en uitvoering van preventieve acties.

7. De Raad wijst op het belang van nauwe samenwerking tussen de sociale en fiscale administratie bij fraudebestrijding. Hij merkt op dat hij reeds verscheidene jaren een concretisering van deze samenwerking vraagt.

De Raad herinnert er ter zake aan dat de minister van Sociale Zaken in zijn beleidsverklaring vorig jaar uitdrukkelijk pleitte voor een versterkte samenwerking: “het verbeteren van het overleg, de samenwerking en de gegevensuitwisseling met de fiscus, binnen het College voor de strijd tegen de fiscale en sociale fraude”, met onder meer als doelstelling “betere detectiemodellen te kunnen ontwikkelen”. De Raad acht het wenselijk dat dit ook zijn neerslag krijgt in het strategisch plan.

8. De Raad wijst op het belang van de permanente sociale dialoog met de sociale partners, zowel op sectoraal als op interprofessioneel niveau. Hij is van mening dat de rol van de sociale partners een strategische doelstelling op zich vormt.

Hij wijst erop dat in het strategisch plan nergens wordt gesproken over het informatieplatform sociale fraude dat zowel in de schoot van de Raad als in de schoot van het Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen (ABC) werd opgericht ter bevordering van de dialoog tussen de regeringsleden bevoegd voor sociale fraude en het management van de SIOD enerzijds en de sociale partners anderzijds (cfr. het nieuwe artikel 12 van boek 1, titel 1, van het Sociaal Strafwetboek, zoals ingevoegd bij artikel 69 van de wet van 21 december 2018 houdende diverse bepalingen inzake sociale zaken).

9. De Raad stelt vast dat er in het strategisch plan (p.15) staat dat “de NAR [oproept] tot maximale samenwerking met de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) door de bijdrage van de sociale partners structureel te integreren”. Hij vraagt zich af wat dit concreet betekent.

Hij verzoekt om de instelling van een regelmatige dialoog tussen de Raad en de beleidscel teneinde betrokken te worden bij de inbreng van België in de ELA.

In dat kader stelt de Raad vast dat de regeringsverklaring van vorig jaar uitdrukkelijk sprak van ondersteuning door de regering “van de oprichting van een ‘sociale Europol’ die ermee belast wordt de detachering van werknemers op Europees niveau te controleren”. Het verbaast de Raad dat deze intentie niet is terug te vinden in het ontwerp van strategisch plan.

10. De Raad stelt met genoeg vast dat het strategisch plan pleit voor een sterke wetenschappelijke onderbouw van de fraudebestrijding en dat voor het plan zelf beroep werd gedaan op wetenschappelijke inbreng. Het is echter onvoldoende duidelijk hoe die wetenschappelijke onderbouw ook bij de verdere operationalisering zal worden georganiseerd. Art. 3 van het Sociaal Strafwetboek bepaalt als een van de opdrachten van de SIOD immers uitdrukkelijk: “studies uitvoeren over de problematiek van illegale arbeid en sociale fraude”.

C. Specifieke opmerkingen

1. De Raad stelt vast dat het strategisch plan het belang vermeldt van samenwerking op alle niveaus: met de federale en de regionale diensten, maar ook met de plaatselijke besturen (p.12). Hij vraagt zich af wat dat concreet inhoudt, want het lijkt nogal vaag.

In dat kader kan opnieuw verwezen worden naar artikel 3 van het Sociaal Strafwetboek. Dat bepaalt onder meer als opdrachten voor de SIOD enerzijds “het voorbereiden van de samenwerkingsprotocollen tussen de federale overheid en de gewesten betreffende de coördinatie van de controles inzake illegale arbeid en sociale fraude” en anderzijds “het organiseren van een structureel overleg met [...] de regio’s [...]”. Dit moet ook zijn weerslag krijgen in het strategisch actieplan.

2. In het luik “De samenwerking versterken” van het ontwerp van strategisch plan wordt de intentie aangegeven “de mogelijkheden te bekijken om de bestuurlijke aanpak (zogenaamd “gewapend bestuur”) te integreren in een integrale aanpak van sociale fraude, in samenwerking met de steden en gemeenten”, met verwijzing naar de regeringsverklaring van vorig jaar. Het is de Raad niet duidelijk welke beleidsopties dit precies inhoudt en hoe dit zich verhoudt tot de regeringsverklaring, niet in het minst omdat de definitie van bestuurlijke aanpak die wordt gegeven, met zijn combinatie van preventieve en repressieve bestuurlijke maatregelen, sowieso de kern uitmaakt van een krachtig beleid ter bestrijding van de sociale fraude.
3. De Raad herinnert eraan dat hij in het kader van het advies nr. 2.227 om specifieke aandacht heeft gevraagd voor preventie en bestrijding van sociale fraude bij de uitvoering van het Nationaal Plan voor Herstel en Veerkracht. Hij verwees als voorbeeld naar de sociale clausules in het kader van de overheidsinvesteringen voor de renovatie van gebouwen. Hij stelt vast dat dit element in het strategisch plan werd opgenomen (p.8), maar vraagt zich af hoe dat in de praktijk zal worden omgezet.

4. De Raad constateert dat er in het strategisch plan (p. 16-18) bijzondere aandacht is voor mensenhandel en migrerende werknemers.

Hij beschouwt dit als een positief element en verwijst hier naar zijn advies nr. 2.249 over een voorontwerp van wet betreffende de niet-inroepbaarheid van de nietigheid van de arbeidsovereenkomst ten aanzien van sekswerkers. In dit advies verduidelijkt de Raad namelijk dat een uitgebreidere bescherming tegen het invoeren van de nietigheid niet zal kunnen tegengaan dat een belangrijk deel van de prostitutie zal blijven plaatsvinden in de illegaliteit, al dan niet gekoppeld aan praktijken van mensenhandel, en dat dit een volgehouden inzet van de inspectiediensten vergt.

5. De Raad stelt vast dat het strategisch plan verwijst (p.17) naar het advies nr. 2021/14 van het ABC dat vindt dat een correcte toepassing van de arbeidsrelatiewet (bv. in geval van platformwerk) een belangrijk element is in de bestrijding van sociale fraude.

Ter zake verwijst de Raad naar zijn advies nr. 2.182 bij het ontwerp van jaarlijks actieplan voor 2021, waarin gewezen werd op het feit dat het fenomeen van de digitale deelplatformen – en meer in het bijzonder de niet-erkende digitale platformen – nog niet prominent genoeg aanwezig is in de controleacties. De leden van de Raad namen er toen akte van dat de SIOD en de inspectiediensten zouden onderzoeken en testen welk type van controleacties het best geschikt is voor dit fenomeen. Ze drukten daarin ook de verwachting uit dat, zodra de juiste controle-systematieken ontwikkeld zullen zijn, ze ook veelvuldiger ingezet zullen worden.

D. Elementen met betrekking tot de follow-up van het plan

De Raad herhaalt zijn verzoek om, net als de respectieve beheerscomités, om advies gevraagd te worden over het operationeel actieplan 2022 dat in maart 2022 zou moeten worden opgesteld, en dit met een redelijke adviestermin.
