

ADVIES Nr. 2.182

Zitting van dinsdag 27 oktober 2020

Ontwerp van actieplan Sociale Fraudebestrijding 2021

x x x

3.174

ADVIES Nr. 2.182

Onderwerp: Ontwerp van actieplan Sociale Fraudebestrijding 2021

Bij e-mail van 30 september 2020 heeft de heer B. Stalpaert, Directeur (a.i.) van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd over het ontwerp van actieplan Sociale Fraudebestrijding 2021.

De bespreking van deze adviesaanvraag werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen en Sociale Zekerheid.

De heer B. Stalpaert, Directeur (a.i.) van de SIOD heeft op 8 oktober 2020 het ontwerp van actieplan Sociale Fraudebestrijding 2021 aan deze commissie voorgesteld.

Op verslag van de commissie heeft de Raad op 27 oktober 2020 het volgende advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

De adviesaanvraag die aan de Nationale Arbeidsraad wordt voorgelegd, kadert in artikel 9 van het Sociaal Strafwetboek. Dit artikel bepaalt dat de directeur van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) het strategisch plan en het operationeel actieplan voor de bestrijding van sociale fraude voorstelt aan de Nationale Arbeidsraad en het Algemeen Beheerscomité Zelfstandigen.

De voorstelling en de bespreking van de strategische en operationele plannen met de sociale partners is ook opgenomen in het samenwerkingsprotocol tussen de SIOD en de Nationale Arbeidsraad van februari 2020.

De SIOD is een strategisch orgaan dat op basis van de kennis en inzichten van de inspectiediensten en met wetenschappelijke ondersteuning een visie ontwikkelt op de bestrijding van sociale fraude en die omzet in concrete strategieën. De SIOD bereidt het strategisch plan en de operationele actieplannen voor en staat in voor de beleidsondersteuning (artikel 3 van het Sociaal Strafwetboek).

Overeenkomstig artikel 2 van het Sociaal Strafwetboek bevat het operationeel actieplan onder meer:

- 1° de individuele controleacties;
- 2° de gemeenschappelijke controleacties;
- 3° nieuwe beleids - en operationele acties.

Het traject dat heeft geleid tot het ontwerp van operationeel actieplan Sociale Fraudebestrijding 2021 is het resultaat van 4 informatiebronnen die als input worden gebruikt.

Het ontwerp van actieplan 2021 is vooreerst gebaseerd op de actualisatie en de evaluatie van het actieplan 2020. Hierdoor wordt continuïteit met de voorgaande acties gewaarborgd.

Daarnaast is het ontwerp van actieplan 2021 gebaseerd op input vanuit de diverse stakeholders van de SIOD, waaronder de sociale partners.

De risicoanalyse van de impact van de COVID-19-crisis op de werking van de SIOD en de inspectiediensten heeft tot gevolg dat in het ontwerp van actieplan 2021 de klemtoon wordt gelegd op de continuïteit van de voorgaande acties, de programma-en projectwerking wordt versterkt en een actiepoint wordt toegevoegd betreffende de impact van de coronacrisis op de werking van de sociale inspectiediensten.

Tot slot werd ter voorbereiding van het ontwerp van actieplan 2021 begin juni 2020 een risico-evaluatie uitgevoerd bij alle betrokken sociale inspectiediensten en de stakeholders waaronder de Nationale Arbeidsraad. De vragenlijst die hiervoor werd opgesteld, heeft tot doel om:

- na te gaan in welke mate de in 2020 geïdentificeerde prioritaire fenomenen nog steeds actueel zijn;
- na te gaan hoe de aanpak ervan kan worden geoptimaliseerd;
- een aantal trends die een impact kunnen hebben op de werking van de inspectiediensten te identificeren.

Op basis van deze risico-evaluatie worden de acties georiënteerd in de richting van de prioritaire fraudefenomenen. Naast de fraudefenomenen worden ook de risicosectoren belicht via een sectorale aanpak. De rol en de samenwerking met de sociale partners is hierbij essentieel.

Het ontwerp van actieplan 2021 met 27 gerichte acties is volgens een nieuwe structuur opgebouwd op basis van de principes van programmawerking rekening houdend met de 5 bestaande strategische doelstellingen voor sociale fraudebestrijding die de vorige regering en de sociale inspectiediensten samen bepaald hebben:

- SO1: lagere lasten op arbeid;

- SO2: eenvoudigere wetgeving en administratieve vereenvoudiging;
- SO3: hogere pakkans;
- SO4: meer slagkracht voor de sociale inspectiediensten;
- SO5: grensoverschrijdende sociale fraude.

Het is voorzien dat het ontwerp van actieplan 2021 ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het strategisch comité van de SIOD op zijn vergadering van 23 oktober 2020. De ministerraad dient ten laatste op 1 januari 2021 het operationeel actieplan goed te keuren.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Nationale Arbeidsraad heeft kennisgenomen van het ontwerp van actieplan 2021 en van de toelichting van dit ontwerp van actieplan door de heer B. Stalpaert, Directeur (a.i.) van de SIOD tijdens de vergadering van de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen en Sociale Zekerheid op 8 oktober 2020.

Gelet op de korte periode tussen de adviesaanvraag en de vergadering van 23 oktober 2020 van het strategisch comité van de SIOD, beperkt de Raad zich in het voorliggend advies, onverminderd de respectieve standpunten van de organisaties, tot een aantal krachtlijnen die hij wenst te benadrukken betreffende het actieplan 2021. De Raad dringt er sterk op aan om in de toekomst over een redelijke termijn te beschikken zodat hij zijn raadgevende functie in dat transversale en complexe dossier zo goed mogelijk kan uitoefenen, in navolging van de verbintenis die de nieuwe federale regering tegenover de sociale partners is aangegaan.

De leden van de Raad nemen kennis van de strategische doelstellingen die de ruggengraat zijn van het ontwerp van actieplan. Naast het belang van de strijd tegen sociale fraude, benadrukken de sociale partners het grote belang van een correcte financiering van de sociale zekerheid in het algemeen en in het bijzonder, gelet op de huidige aanslepende allesomvattende crisis. Ook mag de strategische doelstelling van administratieve vereenvoudiging niet ten koste gaan van de beschermingen en garanties die in het arbeids- en socialezekerheidsrecht werden verkregen.

Elke maatregel om het wettelijke en administratieve kader te vereenvoudigen, moet voorafgegaan worden door een analyse van de problemen op het terrein, de rechten en voordelen van de vooropgestelde vereenvoudigingsmaatregelen en betrokkenheid van de sociale partners.

De Raad wenst het belang te benadrukken van het inzetten op de verschillende dimensies van sociale handhaving (preventie, detectie, controle, sanctionering en invordering) zodat een adequate bescherming door het arbeidsrecht en de sociale zekerheid en een level playing field wordt gegarandeerd. Hierbij wordt verwezen naar het prioritair verdrag nr. 81 over arbeidsinspectie van de IAO en de signaalfunctie van de sociale inspectiediensten.

Cruciaal hierbij is de vraag naar een evaluatie van het wetgevend en reglementair kader om te bepalen wat werkt en wat niet werkt. Daarom lijkt het goed om als bijkomende actie op te nemen: analyse en verbetervoorstellen van de wetgeving en reglementering om de aanpak van sociale fraude verder te verbeteren en het werk van de inspectiediensten te vereenvoudigen.

Wat betreft de concrete acties in het ontwerp van actieplan, pleiten de leden van de Raad voor een evenwicht in de handavingsketen, meer bepaald tussen de elementen preventie en sanctionering. Ook dient een evenwicht te worden gevonden tussen acties gericht op de strijd tegen uitkeringsfraude en acties gericht op de strijd tegen fraude met sociale zekerheidsbijdragen. Er moet ook een evenwicht gevonden worden tussen de bestrijding van fraude op grote schaal en de strijd tegen onvrijwillige vormen van schending van de regels. De Raad verwijst hierbij naar de toepassing van de interventiemix door de SIOD zoals opgenomen in het ontwerp van actieplan 2021 waarbij interventies worden gekoppeld aan de motieven en de karakteristieken van de overtreeders en de overtreedingen. De zwaarste straffen en interventies dienen dan ook voorbehouden te zijn voor zij die zich moedwillig niet aan de regelgeving houden.

De sociale partners ondersteunen deze aanpak van de SIOD die niet beperkt is tot repressief optreden, maar een mix inhoudt van verschillende interventies die verdeeld zijn over de verschillende dimensies van de handavingsketen. De leden van de Raad vragen dat deze aanpak verder wordt toegepast.

Ook vraagt de Raad de voorzetting van de sectorspecifieke aanpak waarbij concrete acties in tripartiet overleg (sociale partners, sociale inspectiediensten en regering) worden afgesproken. Als aandachtspunt merkt de Raad op dat deze concrete acties moeten worden teruggekoppeld naar de sociale partners.

De Raad stelt vast dat in het ontwerp van actieplan 2021 ingezet wordt op een geïntegreerde samenwerking tussen de sociale inspectiediensten en een integrale samenwerking tussen de sociale inspectiediensten en hun partners in het kader van de sociale fraudeketen. De Raad onderschrijft deze benadering zodat een maximale impact kan worden gerealiseerd. Daarnaast wijst de Raad ook op het belang van een constructieve samenwerking tussen de sociale inspectiediensten en de sociale partners op de verschillende niveaus in de strijd tegen sociale fraude.

In het kader van de risico-evaluatie hebben de leden van de Raad deelgenomen aan de bevraging door de SIOD waarin onder meer gepeild werd naar de trends in de maatschappij die een impact kunnen hebben op de werking van de sociale inspectiediensten en op de sociale fraudebestrijding.

Er moet gewezen worden 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 nemen er akte van dat de SIOD en de inspectiediensten onderzoeken en testen welk type van controleacties het best geschikt is voor dit fenomeen. Ze nemen er akte van dat het fenomeen de juiste aandacht krijgt en dat ze zodra de juiste controlesystematieken ontwikkeld zullen zijn, ze ook veelvuldiger zullen ingezet worden.

Daarnaast wijzen de leden van de Raad op de problematiek van mogelijke misbruiken van het systeem van tijdelijke werkloosheid tijdens de COVID-19-crisis, bepaalde flexibelere vormen van arbeid die steeds moeilijker controleerbaar zijn, de toenemende internationalisering en arbeidsmigratie waardoor er een verhoogd risico op uitbuiting is en de technologische ontwikkelingen, zoals het gebruik van artificiële intelligentie, datamining en datamatching.

Het gebruik van artificiële intelligentie, datamining en datamatching houdt echter bijzondere maatschappelijke risico's in wanneer deze gebruikt worden door de instellingen van sociale zekerheid en de inspectiediensten voor het opsporen van fraude. Met name de techniek van profilering van bepaalde risicogroepen op basis van datamining en datamatching is hier gevoelig voor. De Raad vraagt om deze problematiek binnen de SIOD verder op te volgen bij de betrokken instellingen en inspectiediensten.

Wat betreft de mogelijke misbruiken inzake de tijdelijke werkloosheid, tijdens de COVID-19-crisis, vernemen de leden van de Raad dat in eerste instantie de Openbare Instellingen van de Sociale Zekerheid (OISZ) die verantwoordelijk zijn, hun rol spelen in het opvolgen en controleren. In het kader van het beheer van de betrokken OISZ zal dan ook de nodige informatie kunnen bekomen worden en opgevolgd worden.

De Raad is van oordeel dat in het ontwerp van actieplan 2021 weinig aandacht wordt besteed aan de naleving van de reglementering inzake welzijn op het werk, terwijl de gebrekkige naleving ervan vaak vervlochten is met sociale fraude (bv. in het kader van detachering). Ook door de COVID-19-crisis wint dit aspect meer en meer aan belang. Aangezien de handhaving van welzijnsreglementering op het terrein van groot belang is, verzoekt de Raad om dit punt op te nemen in het ontwerp van actieplan 2021.

In de strijd tegen grensoverschrijdende sociale fraude verzoekt de Raad dat maximaal wordt samengewerkt met de Europese Arbeidsautoriteit (ELA), waarbij de sociale partners effectief geïnformeerd en betrokken worden. In het kader van de werking van ELA wordt voorzien in het uitvoeren van onderling afgestemde of gezamenlijke controles over de grenzen heen door de inspectiediensten. België voerde met Portugal en Litouwen voor het eerst onder begeleiding van ELA een onderling afgestemde controleactie uit op 21 september 2020.

De Raad vraagt zich vervolgens af of het ontwerp van actieplan 2021 nog zal worden aangevuld om de prioritaire doelstelling van de bestrijding van sociale dumping te concretiseren en een level playing field te garanderen, rekening houdend met de bepalingen die opgenomen zijn in het regeerakkoord van 30 september 2020 betreffende de aanpak van sociale dumping en sociale fraude. De Raad onderschrijft met name het denkspoor om gemeenschappelijke informatiecampagnes rond de preventie van sociale dumping op te zetten en wenst betrokken te worden bij de werkgroep SIOD die in dat kader in 2021 opgericht zal worden.

De leden van de Raad wijzen op de zeer grote verantwoordelijkheid van de overheid als opdrachtgever, voor het risico van tewerkstelling zonder de vereiste vergunningen of sociale dumping door onderaannemers. De leden van Raad benadrukken daarom het belang van preventie in de openbare aanbestedingen en de rol van de SIOD in verband met de coördinatie teneinde de sociale partners te betrekken bij dergelijke initiatieven. Gegeven ook de intentie van de nieuwe federale regering om sociale en ecologische clausules in te lassen in de overheidsopdrachten, moet bekeken worden hoe daarvan ook een instrument kan gemaakt worden in de strijd tegen de sociale dumping, als belangrijke prioriteit.

Tot slot merkt de Raad op dat - naast de algemene opvolging met de RSZ in het kader van de administratieve vereenvoudiging van sociaalrechtelijke documenten en procedures en zijn algemene opvolging samen met de SIOD op basis van het met deze laatste gesloten protocol - een aantal onderwerpen die raken aan de werkzaamheden van de SIOD uitvoeriger worden behandeld in het kader van de adviesbevoegdheid van de Raad met betrekking tot algemene vraagstukken van sociale aard welke de werkgevers en de werknemers aanbelangen.

Hij verwijst hierbij onder meer naar de volgende werkzaamheden:

- de opvolging van de wet van 12 juni 2020 houdende diverse bepalingen inzake detachering van werknemers (advies nr. 2.147);
- de lopende werkzaamheden inzake het wetsvoorstel over het verenigingswerk;

- de werkzaamheden inzake de elektronische verzending van arbeidsrechtelijke documenten (advies nr. 2.178);
- de werkzaamheden inzake de deeleconomie (rapport nr. 107 en advies nr. 2.065);
- de lopende werkzaamheden inzake omzetting van de Richtlijn 2019/1152 van 20 juni 2019 betreffende de transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden; en
- de consultatie van de Europese Commissie inzake het toekomstig EU-actieplan over de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten.
