

ADVIES Nr. 2.227

Zitting van dinsdag 29 juni 2021

Bevraging sociale fraude 2021 ter voorbereiding van het strategisch plan 2022-2025 en het operationeel actieplan 2022 van de SIOD

x x x

3.233

ADVIES Nr. 2.227

Onderwerp: Bevraging sociale fraude 2021 ter voorbereiding van het strategisch plan 2022-2025 en het operationeel actieplan 2022 van de SIOD

De heer B. Stalpaert, Directeur van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) heeft bij e-mail van 21 mei 2021 een vragenlijst aan de Nationale Arbeidsraad bezorgd over sociale fraude ter voorbereiding van het strategisch plan 2022-2025 en het operationeel actieplan 2022 van de SIOD.

De behandeling van deze vragenlijst werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen en Sociale Zekerheid.

Op verslag van de commissie heeft de Raad op 29 juni 2021 het volgende advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. INLEIDING

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 de besprekingen van het Strategisch Comité van de SIOD op 19 mei 2021, lanceert de SIOD onder de leden van het Structureel Overlegcomité van de SIOD, de sociale partners en academici een nieuwe bevraging ter voorbereiding van het strategisch plan 2022-2025 en bijgevolg eveneens het operationeel actieplan 2022.

De resultaten van deze bevraging vormen een eerste input voor het strategisch plan voor de bestrijding van sociale fraude 2022-2025. Dit plan heeft als doelstelling om een gedragen strategie op middellange termijn te ontwikkelen om sociale fraude multidisciplinair te bestrijden. Daarnaast zijn ook een aantal vragen opgenomen ter ondersteuning van het operationeel actieplan voor de bestrijding van sociale fraude 2022.

Het doel van deze bevraging is drieledig:

- 1) Identificeren van strategische uitdagingen en doelstellingen op middellange termijn (de komende vier jaar);
- 2) Het actualiseren van de beeldvorming van de (prioritaire) fraudefenomenen;
- 3) Het versterken van programmawerking.

De bevraging bestaat uit 20 vragen die onderverdeeld zijn in drie luiken:

- 1) Uitdagingen en strategische objectieven;
- 2) Fraudefenomenen;
- 3) Aanpak.

Er wordt gevraagd om de ingevulde vragenlijst ten laatste op 9 juli 2021 aan de SIOD terug te bezorgen, gelet op het Strategisch Comité van de SIOD op 14 juli 2021.

De sociale partners werden in het verleden reeds betrokken bij de onderbouwing van het operationeel actieplan 2020 en de eruit resulterende risico-evaluatie.

De voorstelling en de bespreking van de strategische plannen en operationele actieplannen met de sociale partners is opgenomen in artikel 9 van het Sociaal Strafwetboek en in het samenwerkingsprotocol tussen de SIOD en de Nationale Arbeidsraad van februari 2020.

De Nationale Arbeidsraad heeft zich in zijn advies nr. 2.182 van 27 oktober 2020 uitgesproken over het ontwerp van operationeel actieplan 2021.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad stelt het op prijs dat hij wordt betrokken bij de voorbereidende werkzaamheden van het strategisch plan voor de bestrijding van sociale fraude 2022-2025 en het operationeel actieplan voor de bestrijding van sociale fraude 2022.

Onverminderd de respectieve standpunten en de ingevulde vragenlijsten van de organisaties, wenst de Raad in voorliggend advies een aantal krachtlijnen mee te geven ter voorbereiding van het strategisch plan 2022-2025 en het operationeel actieplan 2022 van de SIOD.

De Raad herinnert vooreerst aan zijn advies nr. 2.182 van 27 oktober 2020 over het ontwerp van operationeel actieplan 2021.

A. Adviestermijn van minstens twee maanden

De Raad herhaalt zijn vraag om over een redelijke termijn te beschikken om zijn raadgevende functie zo goed mogelijk te kunnen uitoefenen.

Hij wijst op de wettelijke termijn van twee maanden waarover de Raad beschikt om advies uit te brengen. Deze termijn is nodig om interne consultaties te kunnen organiseren en om een antwoord te kunnen ontwikkelen dat intersectorale en sectorale gevoeligheden verzoent.

Hij verwijst hierbij ook naar het engagement dat de federale regering in het regeerakkoord van 30 september 2020 tegenover de sociale partners is aangegaan om de sociale partners een redelijke termijn te geven om zelf tot een akkoord te komen, met respect voor het vooropgestelde budgettair kader en de politieke oriëntaties, en om deze akkoorden vervolgens te valoriseren.

De Raad dringt er dan ook op aan om in de toekomst over een termijn van minstens twee maanden vanaf de adviesaanvraag te kunnen beschikken. De Raad verwijst hierbij in het bijzonder naar het ontwerp van strategisch plan 2022-2025 en het ontwerp van operationeel actieplan 2022 waarover hij vraagt om te worden geraadpleegd.

B. Onderscheid tussen het strategisch plan 2022-2025 en het operationeel actieplan 2022

De Raad stelt vast dat de bevraging een eerste input vormt voor het strategisch plan voor de bestrijding van sociale fraude 2022-2025. Daarnaast zijn ook een aantal vragen opgenomen ter ondersteuning van het operationeel actieplan voor de bestrijding van sociale fraude 2022.

Gelet op de verschillende draagwijdte van het strategisch plan en het operationeel actieplan, meent de Raad dat de behandeling van beide plannen moet worden gescheiden.

Om die reden vraagt de Raad om in het kader van artikel 9 van het Sociaal Strafwetboek een aparte adviesaanvraag te ontvangen voor het strategisch plan 2022-2025 en het operationeel actieplan 2022.

C. Impact COVID-19 crisis op de uitvoering van het operationeel actieplan 2021

Wat het operationeel actieplan 2021 betreft, merkt de Raad op dat door de COVID-19-crisis veel acties (bv. de flitscontroles) vermoedelijk niet of wel zeer beperkt zijn uitgevoerd. Het verdient toch de aanbeveling dat deze voorziene acties zouden hernomen worden in het actieplan 2022.

De Raad merkt hierbij ook op dat door de sterk toegenomen digitalisering tijdens de COVID-19-crisis de probleemstellingen deels gewijzigd kunnen zijn of nieuwe fraudefenomenen zich kunnen hebben voorgedaan, die momenteel nog niet gekend zijn.

Omtrent het sterk toegenomen gebruik van het systeem van tijdelijke werkloosheid tijdens de COVID-19-crisis en de risico's die daarmee gepaard gaan, stelt zich de vraag hoe de opvolging en de controle ervan heeft plaatsgevonden en welke lessen getrokken kunnen worden voor de toekomst.

D. Evenwicht in de concrete acties

De Raad vraagt om een evenwicht na te streven in de concrete acties, 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 waarbij interventies worden gekoppeld aan de motieven en de karakteristieken van de overtreders en de overtredingen. De zwaarste straffen en interventies dienen dan ook voorbehouden te zijn voor zij die zich moedwillig niet aan de regelgeving houden.

E. Handhaving van de welzijnsreglementering

Aansluitend op zijn advies nr. 2.182, vraagt de Raad aandacht voor de naleving van de reglementering inzake welzijn op het werk. Een gebrekkige naleving ervan is vaak vervlochten met sociale fraude (bv. in het kader van detachering).

Om die reden blijft een globale coördinatie tussen de diensten van de sociale inspectie noodzakelijk, met inbegrip van Toezicht Welzijn op het Werk. TWW valt momenteel immers niet onder de coördinatie van de SIOD, wat als een lacune wordt ervaren.

F. Voortzetting van de sectorspecifieke aanpak

De Raad vraagt de voortzetting van de sectorspecifieke aanpak waarbij concrete acties in tripartiet overleg (sociale partners, sociale inspectiediensten en regering) worden afgesproken.

Deze sectorspecifieke aanpak is van belang om effectieve resultaten op het terrein te bereiken.

De Raad dringt aan op een betere terugkoppeling van deze concrete acties naar de sociale partners.

De Raad herinnert aan een aantal goede praktijken die in de sectoren werden ontwikkeld en waarvan de uitvoering een tripartiete samenwerking vereist.

De Raad wijst op volgende sectorspecifieke aandachtspunten:

- Bouwsector

In het kader van de toegang tot Limosa op sectoraal vlak, vraagt de Raad om te onderzoeken of een project kan worden opgestart rond Limosa omtrent het opsporen via datamatching van foutieve aanmeldingen van bouwbedrijven in de algemene categorie.

De Raad verzoekt om de aandacht van de overheidsbesturen te vestigen op de bestaande maatregelen in de strijd tegen sociale dumping (beperkte keten onderaanneming, vereiste erkenning onderaannemer, sociale clausules overheidsopdrachten, gebruik sociale charters,...). Hij vraagt dat in het licht hiervan ook contact wordt opgenomen met de thematische directie openbare besturen.

Voor deze sector blijft een globale coördinatie tussen de diensten van de sociale inspectie noodzakelijk, met inbegrip van Toezicht Welzijn op het Werk (zie punt E).

- Metaalsector

De Raad meent dat het nuttig is om specifieke controle-instrumenten te behouden of in werking te stellen. Als voorbeeld verwijst de Raad naar de Metalbadge. Dit instrument werd nooit afdoende geregeld waardoor controle op basis van de identiteitskaart verder vereist blijft.

- Uitzendsector

De Raad vraagt aandacht voor de problematiek van buitenlandse niet-erkende en niet in Limosa gemelde uitzendarbeid en onderaanneming.

Sinds het regionale erkenningsnummer van het buitenlands uitzendkantoor moet worden gemeld op de Limosa-aangifte stelt de Raad een aanzienlijke vermindering van het aantal buitenlandse uitzendbureaus vast.

Deze buitenlandse niet-aangemelde uitzendbureaus maken bevoordeligd gebruik van onderaanneming (voornamelijk in de bouwsector) om werknemers op Belgische werven te plaatsen, maar eigenlijk betreft dit verdoken terbeschikkingstelling en dus uitzendarbeid. Op die manier verdwijnen ze onder de radar. De Raad meent dat er nood is aan bijkomende onderzoeks- en inspectiecapaciteit op dit vlak.

Een bijkomend probleem is dat de werknemers die tewerkgesteld worden door de buitenlandse niet-aangemelde uitzendbureaus wel rechten verwerven als uitzendkracht, onder meer op de sociale voordelen van de sector (zoals een eindejaarspremie) zonder dat daar bijdragen tegenover staan.

G. Samenwerking tussen de sociale inspectiediensten en de sociale partners

De Raad wijst 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 dit kader verwijst hij naar het Meldpunt voor Eerlijke Concurrentie. Voor de effectiviteit van de werking van dit meldpunt is het van belang dat diegene die een melding doet, wordt geïnformeerd over de opvolging van deze melding. De Raad stelt vast dat dit momenteel niet gebeurt, ook niet bij een melding door professionele gebruikers.

De Raad vraagt vervolgens om de evaluatie die voorzien was van het Charter dat in 2018 werd gesloten tussen de werkgevers- en zelfstandigenorganisaties en de sociale inspectiediensten uit te voeren.

H. Samenwerking met de Europese Arbeidsautoriteit

In de strijd tegen grensoverschrijdende sociale fraude verzoekt de Raad dat maximaal wordt samengewerkt met de Europese Arbeidsautoriteit (ELA), waarbij de inbreng van de sociale partners structureel wordt verankerd.

De Raad merkt op dat een belangrijke rol is weggelegd voor de nationale verbindingfunctionaris om in de Europese Arbeidsautoriteit te vertolken wat er leeft binnen de lidstaten.

I. Trends in de maatschappij die een impact kunnen hebben op de werking van de sociale inspectiediensten en op de sociale fraudebestrijding

Aangaande trends in de maatschappij die een impact kunnen hebben op de werking van de sociale inspectiediensten en op de sociale fraudebestrijding verwijst de Raad naar de digitale deelplatformen - en meer in het bijzonder de niet-erkende digitale platformen.

Bepaalde flexibelere vormen van arbeid, toenemende internationalisering en niet-gereguleerde arbeidsmigratie houden ook een verhoogd risico in.

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 merkt op dat door de COVID-19-crisis de digitalisering sterk is toegenomen. Dit gaat gepaard met positieve elementen zoals het vergemakkelijken van controle. Evenwel kunnen zich nieuwe fraudefenomenen hebben voorgedaan. De Raad vraagt om dit te monitoren.

J. Strategische doelstellingen voor sociale fraudebestrijding

De Raad stelt in het Jaarverslag Sociale Fraudebestrijding 2020 vast dat de capaciteit voor de bestrijding van sociale fraude is afgenomen binnen de diensten.

De Raad herinnert eraan dat de verhoging van de pakkans en meer slagkracht voor de sociale inspectiediensten belangrijke strategische doelstellingen zijn.

Hij verwijst ook 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.

De Raad benadrukt dat de sociale inspectiediensten over voldoende middelen moeten kunnen beschikken zodat de strategische doelstellingen die worden vooropgesteld kunnen worden gerealiseerd.

Inzake de strategische doelstellingen voor sociale fraudebestrijding vraagt de Raad ook aandacht voor preventie en bestrijding van sociale fraude inzake de uitvoering van het Nationaal Plan voor Herstel en Veerkracht. Hij verwijst als voorbeeld naar de sociale clausules in het kader van de overheidsinvesteringen voor de renovatie van gebouwen.

K. Slotbeschouwing – Vraag om feedback

Aangaande de acties die worden ondernomen in de strijd tegen de sociale fraude wensen de sociale partners feedback te krijgen met betrekking tot de resultaten van deze acties.

In het kader van het samenwerkingsprotocol tussen de SIOD en de Raad van februari 2020 is de Raad dan ook vragende partij om opvolgingsvergaderingen met de SIOD te organiseren om een zicht te krijgen op de resultaten van de strategische plannen en de operationele actieplannen.
