

ADVIES Nr. 2.326

Zitting van woensdag 16 november 2022

Ontwerp van operationeel actieplan voor de bestrijding van sociale fraude 2023-2024

x x x

ADVIES Nr. 2.326

Onderwerp: Ontwerp van operationeel actieplan voor de bestrijding van sociale fraude 2023-2024

Bij e-mail van 14 juli 2022 heeft mevrouw N. Mortelé, Generaal coördinator van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), het advies van de Nationale Arbeidsraad gevraagd over het ontwerp van operationeel actieplan voor de bestrijding van sociale fraude 2023-2024.

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

De heer B. Stalpaert, Directeur van de SIOD, heeft op 21 oktober 2022 het ontwerp van operationeel actieplan voor de bestrijding van sociale fraude 2023-2024 aan deze commissie voorgesteld.

Op verslag van de commissie heeft de Raad op 16 november 2022 het volgende advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN 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).

Artikel 2 van het Sociaal Strafwetboek bepaalt dat het strategisch plan jaarlijks verder wordt geconcretiseerd in een operationeel actieplan voor de bestrijding van sociale fraude. Het operationeel actieplan bevat onder meer:

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

Het operationeel actieplan voor de bestrijding van sociale fraude 2023-2024 is opgebouwd rond de 7 strategische doelstellingen van het strategisch plan 2022-2025. Het strategisch plan 2022-2025 werd op de Ministerraad van 4 februari 2022 goedgekeurd.

Voor het eerst heeft het operationeel actieplan betrekking op een periode van twee jaar in plaats van één jaar.

Het operationeel actieplan 2023-2024 heeft als doel een overzicht te geven van de prioritaire acties die in 2023 en 2024 zullen worden ondernomen om fraude inzake sociale dumping, de sociale bijdragen en sociale uitkeringen te bestrijden en zo tevens de financiering van de sociale zekerheid en de openbare financiën te waarborgen.

Overeenkomstig artikel 2 van het Sociaal Strafwetboek wordt het operationeel actieplan ter goedkeuring voorgelegd aan het Strategisch Comité en het Ministerieel Comité voor de Fraudebestrijding.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

A. Voorafgaande bemerkingen

De Nationale Arbeidsraad heeft kennisgenomen van het ontwerp van operationeel actieplan 2023-2024 en van de toelichting van dit ontwerp van operationeel actieplan door de heer B. Stalpaert, Directeur van de SIOD, tijdens de vergadering van de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen en Sociale Zekerheid op 21 oktober 2022.

De Raad wenst de SIOD te bedanken voor het geleverde werk en de gehanteerde aanpak.

Hij beoordeelt dit ontwerp mede op basis van zijn eerdere adviezen over enerzijds het strategisch plan 2022-2025 (advies nr. 2.254 van 30 november 2021) en anderzijds het eerste operationele actieplan voor 2022 (advies nr. 2.286 van 6 april 2022).

Het ontwerp van operationeel actieplan wordt op die basis door de Raad positief onthaald, gelet op het feit dat in ruime mate rekening wordt gehouden met de signalen die de sociale partners in deze vorige adviezen hebben gegeven.

B. Operationeel actieplan 2023-2024

In het verlengde van zijn advies nr. 2.254 van 30 november 2021 over het strategisch plan 2022-2025 en zijn advies nr. 2.286 van 6 april 2022 over het operationeel actieplan 2022, formuleert de Raad in voorliggend advies een aantal gemeenschappelijke bemerkingen met betrekking tot het ontwerp van operationeel actieplan 2023-2024.

1. De Raad stelt vast dat omwille van strategische en operationele overwegingen het operationeel actieplan nu betrekking heeft op een periode van twee jaar in plaats van één jaar.

Een periode van twee jaar is meer in overeenstemming met de strategische benadering (cf. vierjarig strategisch plan) en de programmatorische aanpak die momenteel voor sociale dumping loopt. Een tweejarig plan laat bovendien een grondigere evaluatie toe van de gebruikte methoden en uitgevoerde acties, wat de evidence-based aanpak ten goede komt.

De Raad gaat akkoord dat gewerkt wordt met een tweejarig plan op voorwaarde dat er een tussentijdse terugkoppeling naar de sociale partners plaatsvindt. Deze tussentijdse terugkoppeling is enerzijds noodzakelijk voor een voortgangsrapportering en tussentijdse evaluatie en anderzijds nodig om te kunnen inspelen op een aantal nieuwe fenomenen die opduiken en om in de loop van de twee jaar het operationeel actieplan eventueel bij te sturen. De Raad verwijst naar het samenwerkingsprotocol tussen de SIOD en de Raad van februari 2020 op basis waarvan er regelmatig een dialoog plaatsvindt tussen de SIOD en de sociale partners.

2. In het kader van de toelichting van het ontwerp van operationeel actieplan 2023-2024, heeft de Raad vernomen dat de regering wenst dat de maatregelen die zijn vastgelegd in de notificaties van de meerjarenbegroting 2023-2024 om fraude inzake sociale dumping en inzake sociale bijdragen te bestrijden ook worden opgenomen in het operationeel actieplan 2023-2024.

In het licht van de notificaties van de meerjarenbegroting 2023-2024 juicht de Raad toe dat de regering eindelijk concrete initiatieven neemt om de capaciteit van de sociale inspectiediensten te versterken.

In 2022 worden 50 sociaal inspecteurs aangeworven waarvan 5 in het stelsel van de zelfstandigen en 45 in het stelsel van de werknemers. In 2023 zullen er 140 sociaal inspecteurs worden aangeworven. Met het oog op de versterking van de controles in de strijd tegen zwartwerk worden er, bovenop de 50 bovenvermelde aanwervingen, extra middelen toegekend voor de aanwerving van 17 agenten bij het RSVZ. Om de dienstverlening en de deskundigheid inzake mentaal welzijn op het werk te ondersteunen en uit te breiden worden 11 inspecteurs aangeworven.

De Raad vraagt dat het aantal sociaal inspecteurs en de werking van de sociale inspectiediensten worden getoetst aan de kwantitatieve en de kwalitatieve normen zoals vooropgezet door de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). De Raad onderschrijft het belang dat de sociale inspectiediensten over voldoende middelen moeten kunnen beschikken zodat conform de normen van de Internationale Arbeidsorganisatie kan worden gewerkt.

Wat de inspectiecapaciteit betreft verwijst hij hierbij opnieuw 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. Bovendien wijst hij hierbij op de regionale onevenwichten die op het terrein bestaan inzake de personeelsbezetting van de sociale inspectiediensten.

Wat de kwaliteitsnormen betreft verwijst de Raad naar de richtlijnen die op 16 maart 2022 door de Governing Body van de IAO werden goedgekeurd¹. Hij nodigt SIOD uit om het initiatief te nemen om de praktijk van de Belgische sociale inspectiediensten te toetsen aan deze richtlijnen en desgevallend verbeteringsvoorstellen te formuleren. De Raad zal dit bespreken in het kader van de dialoog in uitvoering van het samenwerkingsprotocol tussen de SIOD en de Raad.

Naast de uitbreiding van de capaciteit van de sociale inspectiediensten is het volgens de Raad ook van belang dat wordt ingezet op administratieve vereenvoudiging en vereenvoudiging van de regelgeving.

Aangaande de hervorming van het Sociaal Strafwetboek die volgens de notificaties van de meerjarenbegroting 2023-2024 in 2023 zal worden afgerond, vraagt de Raad om hierover advies te kunnen uitbrengen.

¹ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/genericdocument/wcms_844153.pdf

3. De Raad onderschrijft dat conform het strategisch plan 2022-2025 de focus in het ontwerp van operationeel actieplan 2023-2024 ligt op de bestrijding van sociale dumping. De Raad verwijst naar een aantal ernstige gebeurtenissen die recent hebben plaatsgevonden. De Raad is dan ook blij dat in 2023 en 2024 het aantal onderzoeken om deze malafide praktijken aan te pakken wordt verhoogd. De Raad merkt op dat in de notificaties van de meerjarenbegroting 2023-2024 met betrekking tot de fraudegevoelige sectoren wordt voorzien dat de strijd tegen sociale dumping en mensenhandel (economische uitbuiting) wordt versterkt.
4. De Raad is van oordeel dat prioriteit moet worden gegeven aan de bestrijding van fraude op grote schaal. De Raad meent dat het accent moet worden gelegd op overtredingen die afbreuk doen aan de financiering van de sociale zekerheid en de bescherming van de rechten van de werknemers.
5. 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. Hij verwijst hierbij naar de problematiek van de digitale platformen en meer in het bijzonder de niet-erkende digitale platformen.
6. De Raad stelt vast dat met betrekking tot een aantal acties in het ontwerp van operationeel actieplan 2023-2024 meer aandacht wordt besteed aan de naleving van de reglementering inzake welzijn op het werk. Daarom vraagt de Raad dat voor het luik welzijn op het werk ook het advies van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk wordt ingewonnen.
7. Beleidsactie 24 inzake de versterking van de koopkracht van de werkenden via fiscale en parafiscale maatregelen maakt melding van de verhoging op 1 april 2022 van het interprofessionele minimumloon en de begeleidende maatregelen. De Raad merkt op dat in de looptijd van het actieplan ook een tweede verhoging van het minimumloon is voorzien, met name op 1 april 2024, op basis van het afsprakenkader van de sociale partners voor 2021-2022. Terzake verwijst de Raad naar zijn advies nr. 2.237 van 15 juli 2021, enerzijds wat betreft de compensaties voor de werkgevers, anderzijds om het nettoresultaat voor de werknemer te verhogen tot 50 euro per maand.
8. De Raad herinnert aan zijn advies nr. 2.286 van 6 april 2022 over het operationeel actieplan 2022 waarin wordt gevraagd om voldoende aandacht te schenken aan de bestrijding van discriminatie. De beleidsactie 25 van het actieplan beperkt zich evenwel tot de vaststelling dat sommige bepalingen van de wet van 15 januari 2018 dienen te worden aangepast, opdat de nieuwe, bijzondere bevoegdheden inzake discriminatie voor de sociale inspecteurs, effectiever kunnen worden toegepast, zonder daar een concrete invulling aan te geven.

In het bovenvermelde advies nr. 2.286 werd ook opgenomen dat het Europees Comité van de Sociale Rechten op 16 februari 2022 voor België problemen heeft vastgesteld met betrekking tot het functioneren van de arbeidsinspectie inzake het opsporen en voorkomen van schijnstages wanneer onder het gezag en ten behoeve van een werkgever, reële en daadwerkelijke arbeid wordt verricht zonder dat daarvoor een overeenkomstige vergoeding wordt ontvangen. De minister van Werk had aangekondigd dat hij in samenwerking met de sociale inspectiediensten zou onderzoeken welk gevolg hieraan gegeven kan worden.

De Raad stelt tot zijn tevredenheid vast dat het operationeel actieplan voor 2023-2024 concrete acties rond deze twee elementen bevat (met name de acties 42 en 43). De Raad vraagt op de hoogte te worden gehouden van het resultaat van deze acties.

In het actieplan wordt verder de vraag opgeworpen of de federale inspectiediensten ter zake wel “de juiste en/of voldoende bevoegdheden” hebben. De Raad merkt ter zake op dat de opmerkingen van het Europees Comité van Sociale Rechten geen betrekking hebben op stages in het kader van een door de Gemeenschappen erkend of georganiseerd onderwijs- en opleidingstraject, maar op stages na afloop van dergelijke trajecten, bij de effectieve intrede op de arbeidsmarkt, en het antwoord op die vraag derhalve bevestigend is.

9. Actie 46 betreft de invoering van een algemene digitale arbeidsregistratie, waarbij verwezen wordt naar de vraag naar een standpunt van de sociale partners. De Raad verwijst ter zake naar zijn recent advies nr. 2.324 van 25 oktober 2022.
10. De Raad verwijst naar het Multi Annual National Control Plan (MANCP). Het MANCP is een meerjarig nationaal controleplan dat van toepassing is op de sociaal inspecteurs van de Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het Werk (AD TWW) en de Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten (AD TSW). Dit controleplan is gespreid over 5 jaar. In zijn advies nr. 2.262 van 21 december 2021 vraagt de Raad om de termijnen op elkaar af te stemmen zodat het MANCP zoals het strategisch plan ook betrekking heeft op 4 jaar. Ook vraagt de Raad om in het kader van de adviesaanvragen over de verschillende plannen (MANCP, strategisch plan en operationele actieplannen) zich een globaal beeld te kunnen vormen over de samenhang inzake de aanpak en de prioriteiten die worden vooropgesteld, ongeacht het soort inspectie dat wordt beoogd. De Raad stelt vast dat aan beide vragen niet werd tegemoetgekomen.

11. De Raad vindt het positief dat in het kader van de Belgisch EU-voorzitterschap in 2024 van de gelegenheid gebruik zal worden gemaakt om de rol van de European Labour Authority (ELA) onder de aandacht te brengen met betrekking tot de Europese samenwerking om sociale fraude en sociale dumping te bestrijden.
