

**N SSW A2**  
MH/JC/AS  
912-2023

**Brussel, 3 oktober 2023**

**ADVIES**

**over**

**HET VOORONTWERP VAN WET TOT AANVULLING EN WIJZIGING VAN HET  
SOCIAAL STRAFWETBOEK EN VERSCHIEDENE BEPALINGEN VAN SOCIAAL  
STRAFRECHT**

(goedgekeurd door het bureau op 30 juni 2023,  
bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 3 oktober 2023)

*De Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO heeft kennis genomen van het voorontwerp van wet tot aanvulling en wijziging van het Sociaal Strafwetboek en verscheidene bepalingen van sociaal strafrecht. Gezien het belang van dit voorontwerp van wet voor de zelfstandigen en de kmo's, heeft de Hoge Raad beslist over dit voorontwerp op eigen initiatief een advies uit te brengen. Na raadpleging van de betrokken beroeps- en interprofessionele organisaties en na een vergadering van de commissie Algemeen KMO-beleid op 26 juni 2023 heeft het bureau van de Hoge Raad op 30 juni 2023 bij hoogdringendheid onderstaand advies uitgebracht, dat werd bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 3 oktober 2023.*

## **CONTEXT**

Op 21 april 2023 heeft de Ministerraad in eerste lezing het voorontwerp van wet tot aanvulling en wijziging van het Sociaal Strafwetboek en diverse bepalingen van sociaal strafrecht goedgekeurd. Dit voorontwerp beoogt een reeks aanpassingen aan het sociaal strafrecht die enerzijds gericht zijn op fraudebestrijding en anderzijds op een strafvermindering voor een aantal veel voorkomende administratieve inbreuken.

Aan dit voorontwerp gaat een uitgebreid proces vooraf. In 2017 heeft de Adviesraad van het sociaal strafrecht een volledige wetsevaluatie van het Sociaal Strafwetboek (SSW) gemaakt na vijf jaar toepassing ervan op het terrein<sup>1</sup>. Voorliggend voorontwerp is het resultaat van die evaluatie maar ook van het streven om de gevangenisstraf als sanctie enkel nog te voorzien wanneer het echt niet anders kan, van het nagaan van verdere mogelijkheden tot depenalisering, van het afstemmen van het Sociaal Strafwetboek op de meest recente evoluties in het kader van de herziening van het Strafwetboek en het Wetboek van Strafvordering en van het op elkaar afstemmen van de sanctieniveaus voor vergelijkbare misdrijven in het gemeen en in het sociaal strafrecht.

Het voorontwerp werd ter advies voorgelegd aan de Adviesraad van het sociaal strafrecht, de Nationale Arbeidsraad en de Raad van State. Gezien de eerdere werkzaamheden van de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO inzake sociale fraudebestrijding, het belang van het sociaal strafrecht van de zelfstandigen en de kmo's en de kmo-specifieke standpunten met betrekking tot het sociaal strafrecht, verkiest de Hoge Raad echter om zelf ook, op eigen initiatief, een advies over dit voorontwerp uit te brengen.

## **STANDPUNTEN**

De Hoge Raad verwelkomt dit voorontwerp van wet aangezien het tegemoetkomt aan een aantal vragen en bezorgdheden die hij de voorbije jaren in zijn adviezen inzake sociale fraudebestrijding geformuleerd heeft. Daarnaast vraagt hij het voorontwerp wel nog op enkele punten bij te sturen. Hieronder licht hij zijn standpunten kort toe.

### **1. Onderscheid tussen fraude en niet-intentionele inbreuken**

Reeds sinds verschillende jaren is de Hoge Raad een sterke pleitbezorger van de evolutie naar een meer preventieve en begeleidende rol voor de inspectiediensten waarbij wel zeer streng wordt opgetreden tegen overtreders die de regels intentioneel en herhaaldelijk overtreden. De Hoge Raad is er namelijk van overtuigd dat heel wat inbreuken die bij kmo's vastgesteld worden, geen intentionele inbreuken zijn maar het gevolg zijn van vergetelheid of van de complexiteit van de

---

<sup>1</sup> Advies nr. 2017/007 van 7 juli 2017 van de Adviesraad van het sociaal strafrecht - Wetsevaluatie van het Sociaal Strafwetboek

regelgeving. Het gebruik van de interventiemix waarbij het soort van maatregelen of interventies wordt afgestemd op de motieven en karakteristieken van de overtreeders en overtredingen, is dan ook een zeer goed initiatief en helpt er voor te zorgen dat sociale fraude gerichter kan aangepakt worden. Er moet dan ook voor gezorgd worden dat de inspectiediensten op het terrein bij hun beslissingen daadwerkelijk rekening houden met dat belangrijke onderscheid tussen intentionele en niet-intentionele inbreuken. Het voorontwerp draagt op verschillende wijzen bij aan die doelstelling.

De uitbreiding van vier naar vijf sanctieniveaus is positief en de Hoge Raad verwelkomt ook de aanpassing van het Sociaal Strafwetboek die er voor zorgt dat veel voorkomende administratieve inbreuken die het gevolg zijn van niet-intentionele fouten minder zwaar bestraft worden en dat zware inbreuken strenger bestraft worden.

- Zo vindt de Hoge Raad het zeker en vast een goede zaak dat de bepalingen inzake deeltijdse arbeid, waaronder bijvoorbeeld de bepalingen inzake de contracten/uurroosters en de verplichte bewaarplaatsen, minder streng bestraft worden. Die wetgeving is namelijk erg complex. In de praktijk wordt vastgesteld dat de meerderheid van de inbreuken op die wetgeving onopzettelijk begaan worden en dat er daarbij van intentie of kwade wil geen sprake is.
- Het is eveneens een goede zaak dat het sanctieniveau voor inbreuken inzake het personeelsregister (zoals vervat in art.188 SSW) sterk verlaagd wordt. Aangezien de meeste ondernemingen een Dimona-aangifte moeten doen en dus geen personeelsregister meer moeten bijhouden, is er nog maar een beperkte groep van ondernemingen die wel nog dergelijk register moeten bijhouden, bijvoorbeeld de ondernemingen met diverse uitbatingsadressen. Die bepalingen met betrekking tot het personeelsregister zijn echter erg complex en de inbreuken zijn dan ook vaak ook niet-intentioneel.
- De Hoge Raad is er voorstander van dat een reeks ernstige inbreuken zwaarder bestraft worden, zoals bijvoorbeeld de tewerkstelling van illegalen, oplichting en vervalsing. Hij steunt ook de beoogde wijzigingen aan het toepassingsgebied van de bijzondere strafsancities (exploitatieverbod, beroepsverbod en bedrijfssluiting) en de invoeging van een nieuwe straf, namelijk de uitsluiting van het recht om in te schrijven voor overheidsopdrachten of om concessies te verkrijgen.

Vanuit diezelfde optiek pleit de Hoge Raad ervoor nog een stap verder te gaan en vraagt hij de depenalisering van sommige artikelen zoals bijvoorbeeld art.151, 2° en 5° SSW. Indien er wat die artikelen betreft intentioneel gefraudeerd wordt, voorzien andere bepalingen (art. 233, 234 en 235 SSW) namelijk reeds in een hoge bestraffing daarvan.

Het voorontwerp van wet past ook de regels inzake herhaling aan. Meer bepaald worden er verschillende termijnen van herhaling voorzien voor de inbreuken met verschillende sanctieniveaus. Voor de inbreuken van sanctieniveau 2 blijft de bestaande termijn van een jaar behouden. Voor de hogere sanctieniveaus wordt deze termijn verlengd. De Hoge Raad steunt dit aangezien hierdoor ook een duidelijker onderscheid wordt gemaakt tussen de lichte en de zware inbreuken.

Het voorontwerp voegt een artikel in om uitdrukkelijk te voorzien dat de sociaal inspecteurs onafhankelijk zijn in de uitoefening van hun opdrachten. Het is goed om die onafhankelijkheid van de sociaal inspecteur in de verf te zetten. De inspecteur moet de vrijheid hebben om iedere situatie op zich te beoordelen en mensen die te goeder trouw handelen anders te behandelen dan degene die dat niet doen. Interne prestatiedoelen van inspectiediensten zouden nooit in acht mogen genomen worden bij het uitoefenen van controles en het beoordelen van concrete situaties. De Hoge Raad hecht een groot belang aan die beoordelingsmarge van de sociaal inspecteur en pleit er voor deze in het sociaal strafrecht nog duidelijker en breder te omschrijven.

## **2. Definitie van sociale dumping**

De Hoge Raad vraagt ook al jaren om van de bestrijding van sociale dumping een prioriteit te maken. Hij vindt het dan ook positief dat voorliggend voorontwerp voorziet in een definitie van sociale dumping. Dit komt de rechtszekerheid ten goede en zal er toe bijdragen dat deze vorm van sociale fraude en oneerlijke concurrentie beter kan aangepakt worden.

De Hoge Raad vraagt dat de inbreuken en sancties in boek II van het Sociaal strafwetboek gekoppeld worden aan deze definitie.

## **3. Verantwoordelijkheid van de werknemer**

De Hoge Raad vindt het een goede zaak dat het voorontwerp voorziet in een verhoging van de sancties voor zwartwerk van de werknemer, namelijk van sanctieniveau 1 naar 3. Deze aanpassing erkent dat zwartwerk niet unilateraal van de werkgever uitgaat en zorgt ervoor dat de werknemer die bewust zwartwerkt, geresponsabiliseerd wordt. In de realiteit gaan werknemers soms zelf actief op zoek naar zwartwerk. Het arbeidsauditoraat kan voortaan zelf de ernst van de overtreding bepalen en de werknemer daadwerkelijk zwaarder straffen, terwijl voorheen alleen de werkgever een strafrechtelijke boete riskeerde.

## **4. Kinderarbeid**

Kinderarbeid is in ons land terecht streng gereguleerd. Kinderen mogen geen werk uitvoeren als ze jonger zijn dan 15 jaar of als ze nog geen 16 zijn en het tweede middelbaar nog niet hebben afgerond. Op die algemene regel bestaat een belangrijke uitzondering. Als de arbeid in de opvoeding of opleiding past, is hij wel toegelaten. De vraag die zich stelt is of het binnen de opvoeding valt als een kind occasioneel meehelpt in de zaak van zijn ouders. In de praktijk valt dat niet eenvoudig te beoordelen. Een kind dat even meehelpt in het restaurant van zijn ouders en enkele drankjes aan tafel brengt, is een totaal andere situatie dan een kind dat regelmatig langere tijd helpt mee opdienen.

Volgens de Hoge Raad is het erg belangrijk om bij de beoordeling van dergelijke situaties goed rekening te houden met de specifieke situatie en context en niet de letter maar de geest van de wet te volgen. De Hoge Raad is van mening dat kinderen zeker en vast occasioneel hun ouders mogen helpen.

Het is dan ook een goede zaak dat het sanctieniveau voor de inbreuk beschreven in artikel 136, 2° SSW niet verhoogd wordt.

De Hoge Raad vraagt dat onderzocht wordt hoe er voor kan gezorgd worden dat daadwerkelijke kinderarbeid streng gecontroleerd en bestraft wordt maar dat het wel mogelijk blijft dat kinderen hun ouders occasioneel helpen, zonder dat men daarbij het risico loopt streng gecontroleerd of bestraft te worden. Strenges controles in het geval van kinderen die hun ouders occasioneel helpen, worden namelijk door zowel de ouders, hun kinderen en de samenleving als erg ingrijpend en onnodig ervaren.

## 5. Transparant sanctiebeleid

De Hoge Raad steunt verschillende bepalingen in het voorontwerp die het sanctiebeleid transparanter beogen te maken:

- In plaats van “op vraag” zal voortaan automatisch een kopie bezorgd worden van het proces-verbaal tot vaststelling van bepaalde inbreuken, van de beslissing over de strafvordering of van de administratieve beslissing.
- Het voorontwerp verduidelijkt dat na het mislukken van de door het Openbaar Ministerie voorgestelde minnelijke schikking, de administratieve vervolging door de bevoegde administratie mogelijk blijft.
- Er wordt expliciet voorzien dat een beslissing tot schuldigverklaring door de bevoegde administratie vatbaar is voor beroep bij de arbeidsrechtbank.

## 6. Wetenschappelijk Comité SIOD

Zoals in zijn eerdere adviezen inzake sociale fraudebestrijding reeds toegelicht, is de Hoge Raad een groot voorstander van een evidence-based benadering. Hij is dan zeker ook voorstander van de in het voorontwerp voorziene oprichting van een wetenschappelijk comité bij de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). Daarbij is volgens de Hoge Raad voornamelijk de vermelde doelstelling om de acties gericht te maken, erg belangrijk. De Hoge Raad pleit er al lange tijd voor om de juiste controles op de juiste plaats op het juiste moment te verrichten. Te vaak nog stelt hij vast dat de controles gericht worden op de gekende, bonafide ondernemingen maar dat de personen en ondernemingen die de sociale fraude plegen geen controles krijgen. De Hoge Raad is er van overtuigd dat een wetenschappelijk comité er toe kan bijdragen de acties beter te richten op die actoren die aan de basis van de sociale fraude liggen.

De oprichting van een wetenschappelijk comité mag natuurlijk niet betekenen dat men minder aandacht moet hebben voor de samenwerking met de vertegenwoordigers van de ondernemingen. De samenwerking met de intersectorale en sectorale ondernemersorganisaties moet verdergezet en uitgediept worden. Ook deze samenwerking zal bijdragen aan de evidence-based benadering van sociale fraudebestrijding en zal tot synergiën leiden met de werking van het wetenschappelijk comité.

## BESLUIT

De Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO steunt het voorontwerp van wet tot aanvulling en wijziging van het sociaal strafwetboek en verscheidene bepalingen van sociaal strafrecht. Dit voorontwerp komt tegemoet aan een aantal vragen en bezorgheden die hij in zijn eerdere adviezen inzake sociale fraudebestrijding geformuleerd heeft. De Hoge Raad vraagt wel dit voorontwerp op enkele punten nog bij te sturen.