N Actieplan soc fraude 2021 A2 **Brussel, 9 december 2020**
MH/JC/AS
837-2020

ADVIES

over

HET ONTWERP ACTIEPLAN 2021 'STRIJD TEGEN DE SOCIALE FRAUDE EN SOCIALE DUMPING'

(goedgekeurd door het bureau op 20 oktober 2020,
bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 9 december 2020)

Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO
WTC III (17e verd.) - Simon Bolivarlaan 30 - 1000 Brussel
Tel.: 02 277 90 15 - Fax: 02 277 90 28
cs.hr@economie.fgov.be - www.hrzkmo.fgov.be

Op 30 september 2020 heeft de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) het advies van de Hoge Raad voor de Zelfstandigen gevraagd over het ontwerp van actieplan 2021 "Strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping". Na raadpleging van de betrokken beroeps- en interprofessionele organisaties en na een vergadering van de commissie Algemeen KMO-beleid op 9 oktober 2020 tijdens dewelke de SIOD het ontwerp van actieplan heeft toegelicht, heeft het bureau van de Hoge Raad op 20 oktober 2020 bij hoogdringendheid onderstaand advies uitgebracht, dat werd bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 9 december 2020.

VOORAFGAANDELIJK

Jaarlijks wordt er een actieplan Sociale fraudebestrijding opgesteld. De voorbije twee jaar werd er over het ontwerp van dat actieplan een overleg georganiseerd tussen de Hoge Raad enerzijds en de minister bevoegd voor de bestrijding van de sociale fraude, de minister bevoegd voor zelfstandigen en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) anderzijds. De Hoge Raad heeft de voorbije twee jaar ook telkens, na een adviesvraag van de minister bevoegd voor de sociale fraudebestrijding, een advies over het ontwerp van actieplan uitgebracht. Dit jaar heeft de SIOD de Hoge Raad gevraagd ook reeds deel te nemen aan de bevraging die zij organiseren ter voorbereiding van het ontwerp van actieplan. Die antwoorden werden opgenomen in het advies nr. 830 van 8 juli 2020 over de SIOD bevraging sociale fraude[1]. Ondertussen heeft de SIOD nu dus ook het advies van de Hoge Raad gevraagd over het ontwerp van actieplan 2021. Gezien de politieke situatie gaat dit jaar de adviesvraag uit van de SIOD zelf en niet van de bevoegde minister en vond het overleg tussen de SIOD en de Hoge Raad plaats zonder vertegenwoordiging van de betrokken ministers.

ALGEMENE STANDPUNTEN

1. Betrokkenheid zelfstandigen en kmo's

De organisaties die zelfstandigen en kmo's vertegenwoordigen, worden best zowel intersectoraal als sectoraal nauw betrokken bij de bestrijding van sociale fraude en sociale dumping. De ondernemingen zelf zijn namelijk het best geplaatst om in te schatten welke maatregelen het meeste effect zullen hebben en welke lasten bepaalde maatregelen voor hen met zich mee zullen brengen. De ondernemersorganisaties kunnen tevens een rol spelen bij het informeren van de zelfstandigen en de kmo's.

De Hoge Raad en zijn leden beschouwen zich als partners van de bevoegde overheidsdiensten in de strijd tegen sociale fraude en sociale dumping. Zelfstandigen en kmo's zijn zelf ook het slachtoffer van sociale fraude en sociale dumping. Tal van ondernemingen worden getroffen door oneerlijke concurrentie en deze misbruiken ondermijnen zowel het economisch als sociaal weefsel. De Hoge Raad onderschrijft dan ook ten volle de doelstellingen van het ontwerp van actieplan 2021.

De Hoge Raad vindt het dan ook een goede zaak dat hij jaarlijks wordt geraadpleegd over de totstandkoming van het actieplan. Hij stelt vast dat er met zijn adviezen wordt rekening gehouden aangezien verschillende elementen uit die adviezen in de opeenvolgende actieplannen terugkomen.

[1] https://4b1c95e7-9a71-480f-b6f8-81e662f857e8.filesusr.com/ugd/dbba60_ca62e15f158742228e07e649f986400c.pdf

2. Sterker inzetten op preventieve en begeleidende rol

De Hoge Raad is 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. Het is dan ook positief dat er in het actieplan 2020 en opnieuw in het voorliggend ontwerp van actieplan 2021 daaraan uitdrukkelijk aandacht wordt besteed. Het gebruik van de interventiemix / werkgeverspiramide waarbij het soort van maatregelen of interventies wordt afgestemd op de motieven en karakteristieken van de overtreders en overtredingen, is een zeer goed initiatief. Deze gedifferentieerde aanpak sluit volledig aan bij de visie van de Hoge Raad. Daarbij dient men er wel op te letten dat een onderneming die in verschillende domeinen (sociale wetgeving, voedselveiligheid, …) kleine inbreuken begaat, niet zo maar als een recidivist zou aangeduid en behandeld worden. Veel hangt natuurlijk af van de inhoud en de ernst van de inbreuken.

In de praktijk dient er nog sterker op die preventie en begeleidende rol ingezet te worden. In zijn advies[2] over het ontwerp van actieplan 2020 merkte de Hoge Raad op dat het strenger optreden van de inspectiediensten bij de aangekondigde flitscontroles dan bij de niet-aangekondigde controles er op wees dat er nog veel werk was aan de cultuurwijziging die de evolutie naar een meer preventieve werking vraagt. Het is niet duidelijk in welke mate men het voorbije jaar op dat vlak geëvolueerd is. Dit blijft in ieder geval een belangrijk aandachtspunt. Ook de uitvoering van het charter Sociale Inspectie van maart 2018[3] is in dat opzicht erg belangrijk. Het blijft een vraag van de Hoge Raad om duidelijke informatie inzake de te volgen regels en de juiste interpretatie van die regels ter beschikking te stellen van de kmo's. Bij de aankondiging van een flitscontrole zouden bijvoorbeeld de contactgegevens van een hulp- of informatielijn bij de sociale inspectiediensten moeten vermeld worden waar ondernemers terecht kunnen met vragen over wat men juist moet doen om in orde te zijn met de verschillende regels.

3. De juiste personen en ondernemingen controleren

Een opmerking die vanuit heel wat sectoren blijft terugkomen is dat de verkeerde ondernemingen of personen gecontroleerd worden. De inspectiediensten vertrekken doorgaans van een lijst van de in een bepaalde sector gekende ondernemingen. De sociale fraude en sociale dumping, en zeker de zwaarste vormen ervan, komen echter van ondernemingen en personen die helemaal niet in die lijsten voorkomen. Het gaat dan om ondernemingen die officieel in een andere sector werkzaam zijn, om buitenlandse ondernemingen of om personen die zelfs niet als onderneming geregistreerd zijn. En hoewel de Hoge Raad ten volle het belang van het gebruik van datamining technieken onderschrijft, zullen deze hiervoor niet volstaan. De Hoge Raad herhaalt dan ook zijn oproep om alternatieve detectiemiddelen te gebruiken.

[2] HRZKMO advies nr. 814 van 19 november 2020 over het ontwerp van actieplan Sociale fraudebestrijding 2020 (https://4b1c95e7-9a71-480f-b6f8-81e662f857e8.filesusr.com/ugd/dbba60_b613e259e9114c3da413931bb9e82f3c.pdf)

[3] Charter tussen werkgevers- en zelfstandigenorganisaties en sociale inspectiediensten dd. 9/3/2018

4. Lasten op arbeid en administratieve vereenvoudiging

Strategisch objectief 1 “Verlagen van de lasten op arbeid om de aantrekkelijkheid van sociale fraude te doen afnemen” en strategisch objectief 2 “Eenvoudigere wetgeving en administratie om transparantie en compliance te verhogen” zijn volgens de Hoge Raad erg belangrijke objectieven die in belangrijke mate kunnen bijdragen aan het terugdringen van de sociale fraude doordat ze eerder preventief van aard zijn en de oorzaken mee aanpakken. De Hoge Raad stelt vast dat deze twee objectieven in het actieplan erg weinig aandacht krijgen. Gezien de politieke situatie is het begrijpelijk dat er in dit ontwerp (nog) geen maatregen zijn opgenomen die een politieke beslissing inhouden. Hij vraagt wel aan de politieke beleidsverantwoordelijken in te zetten op deze twee belangrijke doelstellingen. Er bestaat een aangetoond verband tussen lasten en fraude. De Hoge Raad dringt er daarom op aan dat de SIOD voorstellen zou doen met betrekking tot mogelijke vereenvoudigingen/verlichtingen van de regelgeving.

5. Inspecties i.v.m. de Covid 19-gezondheidsmaatregelen (cf. acties 1 en 3)

De Hoge Raad is er zich van bewust dat de SIOD de inspectiediensten inzake sociale fraude groepeert en niet rechtstreeks werkt rond welzijn op het werk. Tevens stelt hij de inzet van alle betrokken diensten tijdens de coronacrisis op prijs en begrijpt hij de complexiteit en snelle wijzigingen waarmee alle betrokkenen geconfronteerd werden. In de mate dat de SIOD nog betrokken zal zijn bij de controle van de naleving van bepaalde coronamaatregelen bij ondernemingen, wil de Hoge Raad in dit advies daaromtrent enkele aandachtspunten naar voor brengen:

- Uit verschillende sectoren komt de melding dat er in de ondernemingen vaak grote onduidelijkheid bestond over de te volgen maatregelen. Er is nood aan duidelijke maatregelen en meer eenduidige communicatie naar het terrein toe over die maatregelen. Bijvoorbeeld met betrekking tot het gebruik in bedrijfsvoertuigen van plexiglasschermen in plaats van mondmaskers of met betrekking tot de risicoanalyses op basis van de meting van de binnenluchtkwaliteit in onder meer de vleessector.
- Er dient vermeden te worden dat kmo’s omwille van zeer kleine inbreuken op de maatregelen onmiddellijk gesanctioneerd worden. Hoewel de Hoge Raad omwille van de gezondheid van alle betrokkenen voorstander is van de strikte naleving en handhaving van duidelijke maatregelen, dient er waar mogelijk ook preventief en begeleidend opgetreden te worden.
- Wanneer mogelijk zou er voorafgaandelijk met de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk en de sectoren overleg gepleegd moeten worden over nieuwe maatregelen.

SPECIFIEKE BEMERKINGEN

Traject – Uitdagingen (p.9-10)

De Hoge Raad kan zich terugvinden in de uitdagingen inzake fraudebestrijding die hier worden opgesomd. Vanuit het standpunt van de kmo's zijn volgende uitdagingen daarvan de de belangrijkste:

- Meer doelgericht en risico-gebonden optreden;
- Zorgen voor een eenvormige toepassing van de regelgeving;
- Transparant en proportioneel (tijdsduur) optreden door de inspectiediensten;
- Uniformisering: moderniseren van werkmethodes (technieken) - beperken van hinder op vlak van exploitatie van ondernemingen;
- Complexiteit van de regelgeving;
- Internationalisering: Investeren in de competenties en werkmethodes voor grensoverschrijdende aanpak;

Een belangrijke uitdaging die hier ook zou moeten vermeld worden is het opnemen door de inspectiediensten van een meer preventieve en begeleidende rol. Ook in het schema op pagina 10 zou die rol moeten vermeld worden bij het na te streven toekomstbeeld van de inspectie van de sociale fraude. In dat toekomstbeeld zouden volgens de Hoge Raad twee zaken centraal moeten staan: de preventieve en begeleidende rol en de in het schema vermelde doelstelling van de juiste controles op de juiste plaats op het juiste moment.

Traject – Risico-evaluatie "Light" - Trends (p.14, 2de alinea)

Hier wordt erop gewezen dat internationalisering en migratie er voor kunnen zorgen dat werknemers in een zwakke positie staan wat het risico op uitbuiting kan verhogen. De Hoge Raad vraagt dat hier eveneens zou gewezen worden op de oneerlijke concurrentie voor onze ondernemingen die daarmee gepaard gaat.

Nieuwe ingrediënten (p.14-15)

De uitleg en het schema hier over de nieuwe structuur en hoe de verschillende concepten (strategische objectieven, fraudefenomenen, processen, programma's, acties, transversale thema's en sectorspecifieke maatregelen) zich tot elkaar verhouden, zijn niet erg duidelijk.

Onderbouwing – Datamining/datamatching (p.16)

Hoewel de Hoge Raad overtuigd is van het grote belang van datamining en datamatching om fraude te detecteren en gerichte controles te kunnen uitvoeren, wil hij er hier overeenkomstig zijn algemene bemerkingen in dit advies op wijzen dat dat volgens hem niet volstaat en er alternatieve detectiemiddelen moeten gebruikt worden om gerichte controles mogelijk te maken.

Onderbouwing – Interventiemix (p.16-17)

Zoals bij zijn algemene bemerkingen toegelicht, sluit deze benadering dus volledig aan bij de visie van de Hoge Raad. De Hoge Raad is ervan overtuigd dat het hier wat de kmo's betreft over een piramide gaat met een heel brede basis en een erg smalle top. De overgrote meerderheid van de kmo's heeft nood aan informatie en begeleiding. De preventie moet vooral op deze groep gericht worden. De middelen inzake detectie, opsporing, sanctionering en invordering moeten vooral ingezet worden om de kleine groep van ondernemingen en personen hard aan te pakken die de regels intentioneel en herhaaldelijk overtreden.

Overzicht van de types acties in het Actieplan 2021 – Overzicht per type actie (p.18)

De hier opgenomen toelichting en grafiek zijn niet duidelijk.

COVID-19 (p.26-28)

Zie ter zake de algemene bemerkingen van dit advies.

Actie 4: Nudging i.p.v. het sensibiliseren t.a.v. de specifieke Covid-19-maatregelen (p.27)

Volgens de Hoge Raad is nudging zeker een interessante piste omdat op die manier het gedrag van de ondernemingen op een efficiënte en weinig belastende manier in de juiste richting kan gestuurd worden. De Hoge Raad heeft in 2019 nog een advies[4] over dat onderwerp uitgebracht met als doel het gebruik van dat soort technieken door de overheid te stimuleren.

Actie 6: Het opzetten van een gemeenschappelijke informatiecampagne ter preventie van sociale dumping (p. 34)

De Hoge Raad vindt het een erg goed idee om hierover een informatiecampagne te organiseren en daar ook de sociale partners bij te betrekken. Aangezien sociale dumping intentioneel wordt begaan heeft het weinig zin om deze campagne op overtreders te richten. Mogelijk kunnen potentiële overtreders wel afgeschrikt worden maar de campagne zal vooral nut hebben als ze zich richt op de opdrachtgevers (overheden, hoofdaannemers, klanten, …) die het risico lopen onbewust beroep te doen bedrijven die aan sociale dumping doen. Tevens kan dergelijke campagne helpen deze problematiek bij het bredere publiek kenbaar te maken.

Actie 8: "Joint and concerted actions" in het kader van de werking van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) en verderzetting van de actieve deelname in het kader van het Platform Zwartwerk (UDW) (p.35)

Het is zeer positief dat België in het kader van de ELA en de UDW een actieve rol opneemt. Een erg groot deel van de sociale fraude heeft een internationaal aspect en kan dan ook alleen door middel van internationale samenwerking efficiënt aangepakt worden. De Belgische inspanning ter zake op internationaal vlak moeten dan ook zeker volgehouden worden.

---

[4] HRZKMO advies nr. 806 van 4 juni 2019 over gedragseconomie en KMO-beleid (https://4b1c95e7-9a71-480f-b6f8-81e662f857e8.filesusr.com/ugd/dbba60_944305a1703f4c578f352a5c802f3a57.pdf)

Actie 11: Opstellen van een preventiecampagne naar burgers/consumenten/bedrijven (p.42)

De Hoge Raad verwelkomt dit initiatief en vraagt dat deze campagne zich zeker ook op de consumenten zou richten zoals in deze actie alvast als interessante piste wordt aangehaald. Dat zou volledige tegemoetkomen aan de eerdere oproep van de Hoge Raad om ook naar de consument toe preventieve acties te ondernemen. De consument speelt namelijk een belangrijke rol bij het tegengaan van sociale fraude.

Mensenhandel & Economische uitbuiting (incl. grootstedenproblematiek) – Context (p.46)

Mensenhandel en economische uitbuiting zijn zeer ernstig en moeten vanzelfsprekend hard aangepakt worden. Bij de tabel op pagina 46 staan een aantal sectoren vermeld waarin mensenhandel met het oog op economische uitbuiting voorkomt. Er wordt ook gesteld dat de SIOD-statistieken betreffende de Arrocellen weergegeven in die tabel dat bevestigen. In die tabel worden echter maar zeer weinig inbreuken vermeld en ook niet alle vermelde sectoren komen in die tabel aan bod. Indien er andere informatie aan de basis ligt van de identificatie van die welbepaalde sectoren, kan dit hier best anders geformuleerd worden.

Actie 14: Meldingen auto-evalueren via een mobiele applicatie (p.48)

Volgens de Hoge Raad is dit een interessant initiatief. Naast de app zal er ook een informatiecampagne moeten gevoerd worden die de consumenten informeert over de problematiek en over het bestaan van de app. Vanzelfsprekend moet er op toegezien worden dat de app niet misbruikt wordt, bijvoorbeeld om concurrenten in een slecht daglicht te plaatsen, en blijven het sowieso de inspectiediensten die over inbreuken oordelen.

Volgens de Hoge Raad zou een dergelijke app als basis moeten dienen om de consument te informeren over zijn (gedeelde) verantwoordelijkheid. Ze kan ook nuttig zijn voor de meest ernstige en duidelijke gevallen zoals mensenhandel. Het lijkt minder relevant om binnen andere domeinen van de sociale fraude (arbeidsrecht, keuze van statuut, ...) beroep doen op de goodwill van de consument: dit zou zelfs ongewenste gevolgen kunnen hebben. Een app om de professionals zelf te sensibiliseren door middel van zelfdiagnose kan een interessant alternatief zijn

Deze actie vormt in ieder geval een interessante test en de Hoge Raad is geïnteresseerd in de resultaten en ervaringen.

Actie 16: Uitwerking van een programma inzake bijdragefraude (p.56)

Bij deze actie wordt ook op het fenomeen van de schijnzelfstandigheid gewezen en wordt opgemerkt dat moet bekeken worden of de wet van 25 augustus 2012 voldoende slagkracht biedt. Schijnzelfstandigheid is een complexe problematiek die verschillende vormen kan aannemen. De Hoge Raad vraagt dan ook nauw betrokken te worden bij een evaluatie van de wet van 25 augustus 2012.

Actie 18: Gemeenschappelijke onderzoeken binnen de deeleconomieën in het kader van de strijd tegen schijnstatuten (p.57-58)

De Hoge Raad vreest dat er via bepaalde deelplatformen sociale fraude plaatsvindt die een oneerlijke concurrentie voor de kmo’s en zelfstandigen vormt. Het is dan ook een goede zaak dat er onderzoeken zullen plaatsvinden die zich specifiek op deze platformen richten en dat er een specifieke controlemethodologie zal uitgewerkt worden. De Hoge Raad zou graag geïnformeerd worden over de globale resultaten van die onderzoeken.

Programma Sectorale aanpak – Context (p. 61)

Het concept “grote sector” is hier niet zo geschikt. Misschien wordt hier beter gesproken over de grotere sectoren uit de lijst van risicosectoren zoals die uit de risico-analyse naar voor kwamen en wordt hier ook best uitgelegd hoe men die grootte beoordeelt (aantal ondernemingen, omzet, tewerkstelling, …).

Actie 20 – Invoeren van een programma in de fraudegevoelige sectoren (p.62-63)

De Hoge Raad is er voorstander van dat er voor meer sectoren een Plan Eerlijke Concurrentie (PEC) wordt opgesteld en dat de bestaande PECs waar nodig geactualiseerd worden. Deze plannen zorgen namelijk voor een sectorspecifieke aanpak en een goede samenwerking met de sociale partners.

Processen – Context (p.64)

Er wordt hier gesproken over het verbeteren van de kwaliteit van de controles teneinde een grotere doeltreffendheid en een grotere efficiëntie te waarborgen. Volgens de Hoge Raad moet ook de impact van de controle op de onderneming en de ‘klantgerichtheid’ van de controle integraal deel uitmaken van die kwaliteit.

Actie 22: Omgaan met agressie (p.67)

Uit de gegevens bij deze actie blijkt een toename van het aantal gevallen van agressie tegen een sociaal inspecteur. De Hoge Raad veroordeelt ten stelligste eender welke vorm van agressie ten opzichte van de sociale inspectiediensten. Dergelijke opleiding kan soelaas bieden maar elk agressiegeval moet ook streng bestraft worden.

Actie 23 – Samenwerking met de Dienst Administratieve Vereenvoudiging op het vlak van Perceptiemeting “sociale fraudebestrijding” (p.67-68)

De Hoge Raad verwelkomt deze bevraging. Hij hecht met name veel aandacht aan de uitvoering van het Charter tussen de werkgevers- en zelfstandigenorganisaties en de sociale inspectiediensten van maart 2018.

Samenwerking & Gegevensuitwisseling (p.69)

Vanuit een aantal sectoren stelt zich de vraag in welke mate ondernemingen binnen een sector onderling enerzijds en met de inspectiediensten anderzijds kunnen samenwerken om onderaannemers in kaart te brengen zodat men weet welke onderaannemers bonafide zijn. De Hoge Raad vraagt dan ook dat de nodige stappen zouden gezet worden, eventueel in het kader van de European Labour Authority, om dergelijke samenwerking mogelijk te maken. Momenteel is het voor ondernemingen namelijk niet evident om te weten of een onderaannemer al dan niet bonafide is.

BESLUIT

De Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO vindt het een goede zaak dat de zelfstandigen en kmo's zowel sectoraal als intersectoraal betrokken worden bij de totstandkoming en de uitvoering van het actieplan 2021 "Strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping". De Hoge Raad ondersteunt ten volle de doelstellingen van het ontwerp van actieplan. Hij roept op sterker in te zetten op de preventieve en begeleidende rol van de sociale inspectiediensten en de juiste personen en ondernemingen te controleren.