

N sociale fraude A2
MH/JC/AS
877-2022

Brussel, 17 mei 2022

ADVIES

over

**HET ONTWERP VAN OPERATIONEEL PLAN
SOCIALE FRAUDEBESTRIJDING 2022**

(goedgekeurd door het bureau op 4 april 2022,
bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad op 17 mei 2022)

De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) heeft op 4 februari 2022 het advies van de Hoge Raad voor de Zelfstandigen en de KMO gevraagd over het ontwerp van Operationeel plan sociale fraudebestrijding 2022.

Na raadpleging van de betrokken beroeps- en interprofessionele organisaties en na vergaderingen van de commissie Algemeen KMO-beleid op 21 februari en 22 maart 2022 heeft het bureau van de Hoge Raad op 4 april 2022 bij hoogdringendheid onderstaand advies uitgebracht, dat werd bekrachtigd door de algemene vergadering van de Hoge Raad 17 mei 2022.

CONTEXT

In het verleden werd er jaarlijks een Actieplan sociale fraudebestrijding opgesteld. De Hoge Raad heeft de voorbije jaren telkens een advies over het ontwerp van het actieplan gegeven en werd de laatste jaren tot zijn tevredenheid ook telkens betrokken bij de voorbereiding van dat ontwerp. In 2021 werd er voor de eerste maal ook een Strategisch plan sociale fraudebestrijding opgesteld. In november 2021 heeft de Hoge Raad een advies uitgebracht over het ontwerp van Strategisch plan sociale fraudebestrijding 2022-2025¹. Voorliggende adviesvraag gaat over het ontwerp van Operationeel plan sociale fraudebestrijding 2022. Dit operationeel plan is dus vergelijkbaar met de vroegere jaarlijkse actieplannen en moet nu dus het strategisch plan vertalen naar concrete acties.

STANDPUNTEN

A. De doelstellingen van het operationeel plan

De Hoge Raad was verheugd met het Strategisch plan sociale fraudebestrijding 2022-2025 en stelde vast dat verschillende van zijn standpunten in de finale versie van dat plan werden weerhouden. Hij vindt het positief dat het voorliggend operationeel plan in het verlengde ligt van de actieplannen van de vorige jaren en belangrijke principes en doelstellingen uit het strategisch plan herneemt. De Hoge Raad vraagt wel dat bepaalde van die principes en doelstellingen die zich moeilijker in concrete acties op het terrein laten vertalen, maar de rode draad doorheen die acties dienen te vormen, ook uitdrukkelijk in het operationeel plan worden opgenomen en waar mogelijk via onder meer overleg, opleiding en good practices toch concreet naar het terrein worden vertaald.

- 1) Het strategisch plan benadrukt de nodige aandacht voor **preventie en begeleiding** en het **onderscheid tussen fraude en onvrijwillige vormen van overtredingen**. De ingezette interventies moeten proportioneel zijn en gelieerd aan de overtreding. Welke specifieke maatregel opgelegd wordt, moet afhangen van de reden en de karakteristieken van de overtreding. In het operationeel plan zou dit belangrijke principe nog beter aan bod moeten komen. Uit het overzicht van de acties en interventies per fase van de handavingsketen blijkt dat er slechts 12 acties en interventies relevant zijn voor de preventieve fase terwijl er 35 relevant zijn voor de detectie- en controlefase. Indien deze acties en interventies zouden uitgedrukt worden in de ervoor benodigde budgettaire middelen, zou dat onderscheid waarschijnlijk nog groter zijn. Het streven naar preventie, begeleiding en proportionaliteit zou in verschillende acties van het plan uitdrukkelijk moeten opgenomen worden. Er zouden ook bijkomende acties moeten voorzien worden

¹ HRZKMO advies nr. 867 van 16 november 2021 (bekrachtigd door de algemene vergadering van 7 december 2021) over het ontwerp van Strategisch plan sociale fraudebestrijding 2022-2025 (online raadpleegbaar via [deze link](#))

die specifiek deze principes nastreven. Deze principes moeten daadwerkelijk meegenomen worden bij beslissingen door inspecteurs op het terrein, bijvoorbeeld door ze te verankeren in de methodieken voor controles en in het charter Sociale inspectie, door informatie over die principes aan inspecteurs te bezorgen, door in opleidingen die begeleidende rol te onderstrepen, door voldoende opleiding voor inspecteurs te voorzien en door sessies te organiseren die het wederzijds begrip verbeteren. De Internationale Verdragen nr. 81 (m.b.t. industrie en handel) en nr. 129 (m.b.t. landbouw) van de IAO omschrijven het verstrekken van informatie en advies aan werkgevers en werknemers over de correcte en meest efficiënte wijze om de sociale wetgeving na te leven als één van de belangrijkste taken voor arbeidsinspectiediensten. In dit kader verheugt de Hoge Raad zich ook op de evaluatie van het charter Sociale inspectie en hoopt hij dat deze in 2022 kan plaatsvinden.

- 2) Een ander belangrijk principe dat uitdrukkelijk in het strategisch plan is opgenomen, is het uitvoeren van **de juiste controles op de juiste plaats op het juiste moment**. Of anders geformuleerd: de juiste controle gericht op de juiste doelgroep. Ook dit erg belangrijke principe zou in het operationeel plan meer aandacht moeten krijgen. De Hoge Raad vraagt dat de nodige acties zouden genomen worden om er voor te zorgen dat niet alleen de in een sector geregistreerde ondernemingen gecontroleerd worden maar dat de controles zich juist richten op zij die de overtredingen begaan. De versterkte data driven benadering van de SIOD en de sociale inspectiediensten kan in deze alvast een deel van de oplossing inhouden.
- 3) De Hoge Raad vindt het heel positief dat de **sectorale aanpak** wordt verdergezet maar formuleert bij die aanpak toch enkele fundamentele aandachtspunten. Er moeten daadwerkelijk de nodige tijd en middelen aan die sectorale aanpak besteed worden. Binnen die sectorale aanpak is het belangrijk om de sectororganisaties voldoende feedback te geven over de uitvoering van de verschillende acties en plannen, over de resultaten van de controles, enz. Zo niet wordt het draagvlak binnen een sector aangetast. Er dient ook voldoende onderscheid gemaakt te worden tussen (deel-)sectoren. De elektrotechnische sector bijvoorbeeld heeft nood aan een eigen checklist. Nu moeten ze in die sector de checklist bouw gebruiken maar daar staan zaken in die niet op de elektrotechnische sector van toepassing zijn wat voor veel ondernemers zeer verwarrend is. De sectorale aanpak zou ook moeten uitgebreid worden naar bijkomende sectoren. Diverse sectoren blijken vragende partij.
- 4) De Hoge Raad vraagt dat er in het plan meer aandacht zou zijn voor **duidelijke en ondubbelzinnige regelgeving** en voor **administratieve vereenvoudiging**. Complexe regelgeving en administratieve lasten zijn belangrijke drempels om sociale regelgeving goed na te leven. Te complexe, onduidelijke en al te snel evoluerende reglementeringen (zoals bijvoorbeeld de reglementeringen inzake deeltijdse arbeid, overuren, DECAVA) spelen de kmo's parten. Ook de inspecteurs zelf weten het soms simpelweg niet (meer). Reglementeringen kennen ook best een eenvormige benadering en interpretatie. De fiscale en sociale interpretatie behoren op één lijn te zitten. Wat de administratieve vereenvoudiging betreft, verwijst hij naar de plannen van de regering op dat vlak, alsook naar het recente advies² van de Hoge Raad ter zake.

² HRZKMO advies nr. 870 van 7 december 2021 inzake voorstellen tot administratieve vereenvoudiging (online raadpleegbaar via [deze link](#))

- 5) Er moet meer aandacht besteed worden aan **domeinoverschrijdende samenwerking** tussen sociale en andere controlediensten. Personen en ondernemingen die zware fraude plegen doen dit doorgaans op verschillende vlakken (sociaal, welzijn, fiscaal, ...). De Hoge Raad is dan ook voorstander van een goede samenwerking en gegevensuitwisseling tussen de verschillende sociale en andere inspectie- en controlediensten. Hij steunt dan ook zeker actie 18 op pagina 38 die informatie-uitwisseling met de FOD Financiën voorziet.
- 6) Doorheen het operationeel plan wordt op verschillende plaatsen melding gemaakt van gegevensuitwisseling met andere lidstaten. Door de Belgische staatsstructuur en de verdere regionalisering behoren bepaalde bevoegdheden toe aan de gewesten en gemeenschappen of gaan die bevoegdheden hen in de nabije toekomst toekomen (bijvoorbeeld de toegang tot de markt en de toegang tot het beroep in het goederenvervoer). **Gegevensuitwisseling en samenwerking met de regio's** is bijgevolg ook erg belangrijk en dient in het operationeel plan meer aandacht te krijgen.

Inzake de doelstellingen en klemtonen van het operationeel plan merkt de Hoge Raad ook nog het volgende op:

- 1) De Hoge Raad vindt dat het operationeel plan terecht veel aandacht besteedt aan **sociale dumping**.
- 2) Hij onderschrijft ook ten volle de tweede strategische doelstelling op pagina 24: Het waarborgen van het **concurrentievermogen** van onze bedrijven en daarmee het garanderen van eerlijke concurrentie. De beleidsinitiatieven onder deze doelstelling worden echter niet toegelicht in het plan. De Hoge Raad betreurt dat.
- 3) Hoewel de deloyale concurrentie uitgaande van **feitelijke verenigingen en vzw's** in het strategisch plan wordt aangehaald, is er geen enkele actie in het operationeel plan die daar betrekking op heeft. De Hoge Raad vraagt dat er ook in het operationeel plan aandacht aan deze problematiek besteed wordt.
- 4) Tot slot vraagt hij ook extra aandacht voor **digitale platformen, veiligheid en gezondheid en onderaanneming in het kader van detachering**.

B. De modaliteiten en uitvoering van het operationeel plan

De Hoge Raad is er voorstander van om te **blijven werken met jaarlijkse operationele plannen**. Een jaarlijks plan laat toe om de vinger aan de pols te houden. Het biedt de betrokken sectororganisaties ook duidelijke informatie over de sectoren en acties die in een bepaald jaar extra aandacht zullen krijgen. De organisaties kunnen op hun beurt daarrond dan in overleg met de SIOD acties naar hun leden toe opzetten.

De Hoge Raad kan zich vinden in de methodologie op basis waarvan het operationeel plan tot stand is gekomen maar denkt dat, met het oog op de praktische inzetbaarheid van het plan, voor de finale weergave toch beter een **eenvoudigere structuur** zou gebruikt worden want momenteel is er bijvoorbeeld sprake van strategische doelstellingen, operationele doelstellingen, programmadoelen, acties, beleidsinitiatieven, programma's en interventies. De toelichting van de recurrente acties kan ook best integraal in het plan zelf opgenomen worden.

Gezien het grote belang van preventie en begeleiding, gerichte controles, een sectorale aanpak en de coördinatie tussen de verschillende inspectiediensten, vraagt de Hoge Raad de **rol van de SIOD te versterken** en extra middelen voor de SIOD te voorzien. Het succesvol realiseren van die belangrijke doestellingen, vergt meer coördinatie en meer middelen.

C. Opmerkingen met betrekking tot specifieke acties

1. Gerichte informatie om gepercipieerde pakkans te vergroten

Interventie B op pagina 11 beoogt het vergroten van het afschrikkende effect door informatie over de aanpak door de sociale inspectiediensten en justitie te verspreiden. De Hoge Raad steunt zeker het idee om via gerichte informatie over uitgevoerde interventies en resultaten de gepercipieerde pakkans voor ernstige zaken te vergroten. De bij de Hoge Raad vertegenwoordigde organisaties kunnen daar aan meewerken. In het kader van die informatieverspreiding kan best wel ook uitgelegd worden dat de inspectiediensten kiezen voor een proportionele aanpak waarbij men in de eerste plaats begeleidend optreedt en strenge controles en sancties richt op de intentionele overtreders. Het kan namelijk ook niet de bedoeling zijn kmo's die zo goed mogelijk proberen de regels na te leven, schrik aan te jagen.

2. Het mobiliteitspakket

Interventie C op pagina 11 voorziet een mediacampagne ter preventie van sociale dumping in de transportsector. Deze campagne biedt de mogelijkheid te communiceren over de nieuwe regels in het kader van het zogenaamde mobiliteitspakket. Interventie L op pagina 18 voorziet 'joint and concerted actions' voor onder meer de handhaving van het mobiliteitspakket. Het is een goede zaak dat de sociale partners bij die campagne en acties betrokken worden. Het belang van een structurele en nauwe samenwerking tussen de verschillende actoren, waaronder de sociale partners, om de vervoerders zo goed mogelijk te bereiken en te informeren, kan niet voldoende benadrukt worden. Er moet in de eerste plaats ingezet worden op uitgebreide informatiecampagnes, ook gericht op de opdrachtgevers in het vervoer, en op een gedegen opleiding van de inspecteurs die de nieuwe regels zullen controleren. Enkel na gedegen opleiding kunnen de inspecteurs ook in deze materie hun informerende (en in tweede instantie sanctionerende) rol opnemen.

3. Betere detectie sociale dumping door het gebruik van datamining

In interventie H op pagina 15 wordt ook best de koppeling tussen de Kruispuntbank Ondernemingen (KBO) en de databank vergunningen (FOD Mobiliteit) opgenomen. Door middel van datamining kan op basis van deze databanken nagegaan worden welke ondernemingen de Nace-code transport (49410) opgeven en kan vervolgens gecontroleerd worden of deze ondernemingen over een vervoersvergunning beschikken. Binnenkort moet die controle gebeuren door de gewesten in plaats van door de FOD Mobiliteit, wat meteen ook een voorbeeld is van het eerder vermelde belang van de samenwerking met de regio's.

4. Controle hoofdelijke aansprakelijkheid lonen

Interventie M op pagina 19 voorziet in een sensibilisering van de verschillende sociale inspectiediensten wat betreft de drie verschillende regelingen inzake hoofdelijke aansprakelijkheid. De Hoge Raad wil hier wijzen op zijn eerdere vraag in het kader van zijn advies inzake voorstellen tot administratieve vereenvoudiging om de bijzondere regeling inzake hoofdelijke aansprakelijkheid af te schaffen³.

5. Controles Covid 19-maatregelen

Actie 3 op pagina 25 behandelt de controles van de Covid-19-maatregelen. Wat deze controles betreft, herhaalt de Hoge Raad zijn opmerkingen uit zijn advies over het ontwerp van actieplan 2021⁴.

6. Controles binnen de sector van de koerierdiensten

Actie 13 op pagina 33 voorziet in gemeenschappelijke controles binnen de sector van de koerierdiensten. De Hoge Raad steunt controles die sociale fraude binnen deze sector aanpakken. Hij pleit echter wel voor een proportionele aanpak. De in dit kader beoogde maatregel om deze bedrijven te verplichten om 80% van hun vervoer met eigen werknemers uit te voeren, zal zeer grote gevolgen hebben voor veel kleine ondernemingen. Die maatregel betekent bovendien een beperking van de vrijheid van ondernemen. De sector vraagt dan ook dringend overleg met de overheid om tot een objectieve kijk op de bestaande problemen en tot geschikte, haalbare maatregelen te komen. De sector kent reeds heel veel wetgeving. Er is in de eerste plaats nood aan extra controle van de naleving van die bestaande wetgeving.

BESLUIT

De Hoge Raad vindt het positief dat het voorliggend operationeel plan in het verlengde ligt van de actieplannen van de vorige jaren en belangrijke principes en doelstellingen uit het Strategisch plan sociale fraudebestrijding 2022-2025 herneemt. De Hoge Raad vraagt wel dat bepaalde van die principes en doelstellingen in het operationeel plan nog meer aandacht zouden krijgen en in concrete acties worden uitgewerkt. Daarnaast formuleert hij in dit advies nog een reeks andere opmerkingen inzake de doelstellingen, de modaliteiten en uitvoering en een aantal specifieke acties van het operationeel plan.

³ Zie voorstel 12 van het HRZKMO advies nr. 870 van 7 december 2021 inzake voorstellen tot administratieve vereenvoudiging (online raadpleegbaar via [deze link](#))

⁴ HRZKMO advies nr. 837 van 20 oktober 2020 (bekrachtigd door de algemene vergadering van 9 december 2020) over het ontwerp van actieplan 2021“Strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping” (online raadpleegbaar via [deze link](#))