

Advies nr. 202101 over het Strategisch Plan sociale fraudebestrijding

12 oktober 2021

Het wetenschappelijk comité werd opgericht binnen de schoot van de SIOD en heeft als doelstelling onafhankelijk wetenschappelijk advies te verlenen en aanbevelingen te geven omtrent alle aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheid van de SIOD en die het door de SIOD gevolgd en te volgen beleid betreffen.

In het kader van zijn opdracht kreeg het wetenschappelijk comité op 3 september 2021 de opdracht vanwege de directeur van de SIOD om een analyse te maken van de inhoud van het strategisch plan sociale fraudebestrijding opgesteld door de SIOD. Dit plan werd voorbereid door de SIOD en vervolgens voorgelegd aan de leden van het Strategisch Comité (inclusief de 3 bevoegde beleidscellen¹) die elk een actieve inbreng hebben gehad in het plan.

In zijn vergadering van 12 oktober heeft het wetenschappelijk zich hierover gebogen op basis van een aantal vragen en opmerkingen die voorafgaandelijk werden voorbereid door de voorzitter en ondervoorzitter.

Het wetenschappelijk comité heeft het strategisch plan grondig onderzocht en wil hierbij volgende bemerkingen geven en als aandachtspunten ter verbetering aanhalen:

a) Verduidelijking van het doelpubliek en de rol van dit plan en de gebruikte methodiek

Met het oog op de strijd tegen sociale fraude stellen verschillende instanties strategische en actieplannen op. Het strategisch plan sociale fraudebestrijding vindt zijn grondslag in artikel 2 van het SSW en heeft als doelstelling voor de volgende periode van 4 jaar een strategisch beleidskader vast te stellen voor de strijd tegen de sociale fraude en dit op basis van de bestuursovereenkomsten van de OISZ en de Federale overheidsdiensten. Op verschillende niveaus worden daarnaast nog allerlei plannen gemaakt rond de strijd tegen sociale fraude: door de regering, het College voor de strijd tegen de sociale en fiscale fraude, de SIOD (actieplan), de verschillende inspectiediensten zelf... waardoor de onderlinge verhouding van deze plannen onduidelijk worden en ook de doestellingen ervan ondergesneeuwd geraken.

Zo stellen we vast:

-dat een verscheidenheid aan partners een bijdrage hebben geleverd aan dit plan: zo werd het strategisch plan, zoals aanbevolen door het Rekenhof, gebaseerd op een bevraging die werd uitgevoerd bij 21 organisaties/personen (de verschillende federale en regionale inspectiediensten, de Raad van Arbeidsauditeurs, de PG bevoegd voor sociale fraude, de Federale Gerechtelijke politie, sociale partners en vrijblijvend academici) waarop 12 organisaties hebben geantwoord. Ook in de bewoordingen van het plan wordt regelmatig aangehaald dat "de regering verdere maatregelen zal namen in verband met...". Hierdoor is het niet altijd duidelijk van wie dit plan juist uitgaat en voor wie het bedoeld is.

-dat er verheldering wenselijk is op welk niveau deze bevraging plaatsvond en mbt de gebruikte methodologie. Het identificeren van de concrete fraudefenomenen is in eerste instantie een zaak waarop de inspecteurs op het terrein een antwoord kunnen geven terwijl het belang van de strategische doelstellingen voor de organisatie zich eerder op hoger directieniveau zal voordoen Het

¹ Van de ministers van Werk, Sociale Zaken en Zelfstandigen.

wetenschappelijk comité stelt tevens vast dat de vragen een gesloten systeem vormen en er algemene vooraf bepaalde begrippen worden gehanteerd voor het beschrijven van de fraudefenomenen (die daardoor tot onduidelijkheid leiden en vaak ook overlappend zijn: bv. sociale dumping, niet aangegeven arbeid, bijdragefraude). Ook in het strategisch plan worden brede begrippen gehanteerd voor sociale fraude en sociale dumping (het onderscheid is niet duidelijk) waardoor elke inbreuk op de sociale wetgeving en alle controleactiviteiten geïsoleerd worden. De 6 beleidsprioriteiten omvatten derhalve bv. het gehele sociaal strafwetboek. Het verdient daarom de aanbeveling om te werken met meer specifieke begrippen en open vragen. Het gevaar schuilt immers hierin dat antwoorden minder gedetailleerd worden en verschillen tussen prioriteiten verwaarloosbaar worden waardoor eigenlijk alles prioritair wordt. Deze benadering via algemene begrippen laat derhalve onvoldoende toe om specifieke aandachtspunten uit te werken ook over de organisaties heen die eventueel verder verduidelijkt zouden kunnen worden in actieplannen.

Het wetenschappelijk comité is van oordeel dat er verduidelijking noodzakelijk is omtrent de vraag voor wie het plan bedoeld is en wat de concrete doelstellingen ervan zijn.

b) Verduidelijking van de structuur en de strategische objectieven

Het wetenschappelijk comité stelt vast dat de structuur van het plan verdere toelichting behoeft en een logische coherentie mist. Te vaak wordt geswitcht tussen uitdagingen, doelstellingen, omgevingsanalyse, beleidsprioriteiten waardoor het onderscheid tussen deze elementen verwaterd en vermengd worden. Hierdoor komt minder goed tot uiting wat men juist beoogt en waarin juist de prioriteiten liggen. Zo stellen we bv. vast dat de 8 uitdagingen die in het plan geformuleerd worden een combinatie van de omgevingsanalyse en strategische doelstellingen omvatten, dat er vaak verschillende lijstjes zijn (uitdagingen, 7 strategische doelstellingen², 6 beleidsprioriteiten), met een onduidelijk onderscheid.

Vanuit dit oogpunt wordt er aangeraden een meer coherente structuur uit te bouwen waarin het plan wordt opgehangen aan ofwel strategische doelstellingen ofwel aan beleidsprioriteiten. Men kan hierbij als mogelijk voorbeeld -maar ook andere opties zijn mogelijk- denken aan de volgende structuur die duidelijker aansluit bij een strategische planningslogica:

- 1) Schets van de procedure/stakeholders om tot dit plan te komen
- 2) Omgevingsanalyse
- 3) Formuleren van concrete strategische doelstellingen.
- 4) Een kort stuk over de procedure waarmee de strategische doelstellingen in operationele zullen worden omgezet
- 5) Welke actoren allemaal betrokken zijn in de strijd tegen sociale fraude en wat hun rol is ((sociale en andere) inspectiediensten, magistratuur, politionele diensten, academische wereld ...)
- 6) De voorgestelde procedure die moet toelaten het strategisch plan op te volgen en te evalueren.

Het wetenschappelijk comité is van oordeel dat een meer logische structuur wenselijk is met het oog op meer verduidelijking.

c) Inbouwen van een opvolgingsprocedure

² Terwijl er bv. in de bevraging 6 strategische doelstellingen worden voorzien.

Teneinde na te kunnen gaan in welke mate de objectieven van het plan ook gerealiseerd kunnen worden, is het van belang om oog te hebben voor een methodiek die toelaat om de vooruitgang in het behalen van de doelstellingen na te gaan (zie ook onder b) 6)). Hiervoor kan gedacht worden aan de mogelijkheid om bepaalde opties te voorzien tot het uitwerken van bepaalde kwantitatieve of kwalitatieve indicatoren, of aan het uitwerken van een procedure die vastlegt welke actoren op welke momenten de vooruitgang zullen opvolgen. De concrete specificatie kan eventueel het voorwerp uitmaken van de actieplannen.

Het wetenschappelijk comité is van oordeel dat het uitwerken van een opvolgingsprocedure om na te gaan in welke mate de doelstellingen verwezenlijkt worden een aanvullende waarde zou bieden voor het rapport.

d) Belichting van het hele handavingsproces

De strijd tegen de sociale fraude geschiedt doorheen verschillende fazen: preventie, detectie/opsporen en handhaving en sanctionering (uitvoering). Het wetenschappelijk comité is van oordeel dat, zeker gelet op het feit dat het plan bedoeld is voor alle Ministers betrokken in de strijd tegen sociale fraude, alle aspecten van deze handavingsketen belicht dienen te worden. Daarom stelt het Comité voor om aspecten als het vervolgingsbeleid en de invordering meer aandacht te besteden.

Het wetenschappelijk comité is van oordeel dat bepaalde aspecten van het handavingsproces verdere aandacht verdienen.