

# Actieplan voor de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping

Sociale fraude en sociale dumping leiden tot oneerlijke concurrentie, doen de overheid inkomsten mislopen en zorgen vaak voor slechte arbeidsomstandigheden. Verschillende federale inspectiediensten proberen dit te bestrijden. Het actieplan van de staatssecretaris voor de Bestrijding van de sociale fraude (hierna: actieplan) vormt een belangrijk instrument om binnen de initiatieven van de opeenvolgende regeringen deze diensten beter te laten samenwerken en het fraudebeleid planmatig uit te voeren. Het Rekenhof onderzocht de kwaliteit van de opmaak en de opvolging van dit actieplan.

Het Rekenhof onderzocht in de eerste plaats het wettelijk en organisatorisch kader. Het stelt vast dat opeenvolgende wijzigingen in reikwijdte, concept en inhoud van het actieplan de transparantie van de strijd tegen de sociale fraude belemmeren. Zo is het onduidelijk welke acties in het actieplan worden opgenomen en worden de begrippen sociale fraude en sociale dumping ruim of eng ingevuld naargelang van de visie van de inspectiedienst. Ook de vele sectorspecifieke plannen en overeenkomsten met economische sectoren bemoeilijken het inzicht in de globale resultaten van de strijd tegen sociale fraude en sociale dumping. De opvolging van die plannen en overeenkomsten veroorzaakt bovendien een grote administratieve last voor de administraties. Praktische toepassingsproblemen leiden ertoe dat de opmaak en de inhoud van het actieplan niet in overeenstemming zijn met de regelgeving.

De planning is niet afgestemd op de begrotingscyclus en op de beleids- en beheerscyclus van de diensten en instellingen die de plannen uitvoeren. Dat leidt er onder meer toe dat nieuwe acties vaak niet de inkomsten opleveren die in de begroting worden ingeschreven.

Bepaalde actoren vervullen hun rol niet optimaal. De Algemene Raad van Partners heeft weinig bestaansredenen en het College voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude is weinig actief. De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) beschikt over te weinig middelen om zijn taken behoorlijk uit te voeren.

Ten slotte bepaalt de wet dat de controles van de arrondissementen uniform moeten worden toegepast. Het begrip uniformiteit is niet concreet ingevuld en er zijn aanwijzingen dat de huidige interpretatie van deze wetsbepaling niet spoort met de beleidskeuze om prioritair te controleren op zware fraude. Voorts ontbreekt het reglementair verplicht verslag over deze uniforme toepassing.

Ook de onderbouwing van het actieplan werd onderzocht. Voor een gecoördineerd beleid met onderbouwde beleidskeuzes moet informatie over fraudefenomenen centraal beschikbaar zijn. Ook moeten nieuwe acties waar mogelijk gebaseerd zijn op een voorafgaande analyse van de mogelijke impact ervan, de kosten en baten en de onderliggende risico's. Het Rekenhof stelt vast dat de kennis toeneemt bij de instellingen en de FOD's, maar door de veelheid aan inspectiedien-

sten en de uiteenlopende regelgevingen die zij handhaven, is de kennis over fraudefenomenen en de bijbehorende maatregelen verspreid. Ook analyses zijn om diverse redenen beperkt aanwezig. De SIOD vaardigt geen instructies hierover uit en verzamelt evenmin alle informatie. Door dit alles is de keuze van te bestrijden fraudefenomenen, van de sectoren en van de onderliggende acties in het actieplan amper onderbouwd, hoewel de wetgeving dat voorschrijft.

Het Rekenhof ging na of de doelstellingen in het actieplan toetsbaar en samenhangend worden gedefinieerd. Het actieplan vermeldt voornamelijk prioritaire fraudefenomenen. Daar worden echter geen doelstellingen en indicatoren aan gekoppeld waaruit blijkt welke concrete resultaten de regering wil bereiken met de bestrijding ervan. Een uitzondering hierop vormen de begrotingsdoelstellingen, maar de realisatie ervan kan niet objectief worden opgevolgd. Daardoor wordt de strijd tegen de sociale fraude in de praktijk vooral gevoerd binnen een budgettair kader waarbij soms onrealistische verwachtingen worden gesteld. Het toenemende budgettaire belang verhoogt het risico dat vooral gemakkelijk te realiseren opbrengsten worden nagestreefd en complexere fenomenen met een onzekere opbrengst ongemoeid worden gelaten.

Ook op het operationele niveau zijn de doelstellingen in de vorm van actiepunten, weinig toetsbaar. Daarnaast is het voor elk onderdeel of fase van een actie onduidelijk wat tegen wanneer van wie wordt verwacht. Het actieplan bevat ook veel overlappende acties en acties die weinig zijn uitgewerkt of er niet in thuis horen.

Hoeveel middelen voor de uitvoering van het actieplan nodig zijn, is niet bekend. Die informatie is nochtans relevant, bijvoorbeeld voor de toekenning en verdeling van (extra) personeel over de inspectiediensten. De totale personeelsmiddelen werden wel op peil gehouden. De hoge gemiddelde leeftijd van het inspectiekorps vereist ook in de komende jaren belangrijke aanwervingen en maatregelen om de ervaring niet verloren te laten gaan.

De uitvoering van het actieplan moet worden opgevolgd en geëvalueerd. Het Rekenhof stelt vast dat verschillende factoren beletten dat de inspectiediensten informatie leveren over de uitvoering van de actiepunten, de resultaten ervan en de middelen die zij specifiek daarvoor inzetten. Deze diensten volgen via eigen opvolgingsystemen in de eerste plaats de uitvoering van de eigen opdrachten op en niet de acties van het actieplan. Daardoor is het moeilijk om gedetailleerde en geglobaliseerde informatie te verzamelen over de resultaten en kosten van dit plan, uitgezonderd een aantal gemeenschappelijke controles waarvoor wel specifieke toepassingen en procedures werden ontwikkeld om het aantal en de aard van de inbreuken globaal bij te houden.

Voorts ontbreekt gedetailleerde informatie over de afhandeling van financiële regularisaties van bijdragen en uitkeringen, de strafrechtelijke en administratieve vervolging en de financiële impact hiervan. Die informatie is verspreid over verschillende openbare instellingen, FOD's en het Openbaar Ministerie.

De informatie die de inspectiediensten aan de SIOD leveren is beperkt, onvolledig en onvoldoende afgestemd op het actieplan. De financiële rapportering geeft slechts een aanwijzing van de opbrengsten van de strijd tegen de sociale fraude in zijn geheel. Het beleid kan daardoor niet grondig en volledig worden geëvalueerd, zelfs niet als de SIOD daarvoor voldoende personeel zou hebben.

Het Rekenhof onderzocht ten slotte ook de rapportering over het actieplan aan het parlement.

Het stelt vast dat het parlement onvoldoende verantwoording ontvangt over zowel het beleid en de specifieke acties die de regering in de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping wil uitvoeren als over de resultaten hiervan. De gepubliceerde informatie over de uitvoering van het actieplan is beperkt. De afzonderlijke gepubliceerde statistieken van SIOD of de verslagen van de overheidsdiensten en instellingen bieden meer toelichting over hun werking, maar geven onvoldoende inzicht in de uitvoering van het actieplan. De gebrekkige transparantie geeft aanleiding tot een hoog aantal parlementaire vragen.

De SIOD en de staatsecretaris onderschrijven grotendeels de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof. In zijn repliek op de audit verwijst de staatssecretaris naar een hervorming van de sociale inspectiediensten die de ministerraad op 10 november 2016 goedkeurde. Zo zou de SIOD worden versterkt met extra personeel en een manager, en intern worden gereorganiseerd. Nieuwe structuren en synergieën bij de sociale inspectiediensten en een uniformering van de processen werden in het vooruitzicht gesteld. Deze beslissingen geven gedeeltelijk uitvoering aan de aanbevelingen.