



Rekenhof



Actieplan voor de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping



Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers
Brussel, maart 2017



Rekenhof

Actieplan voor de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 29 maart 2017

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.

Hoofdstuk 1	
Inleiding	15
1.1 Onderzoeksthema	15
1.1.1 Context	15
1.1.2 Ontstaan en evolutie van het actieplan van de staatssecretaris	16
1.2 Audit	18
1.2.1 Onderzoeksvragen en normen	18
1.2.2 Onderzoeksmethoden	19
1.3 Procedure	19
Hoofdstuk 2	
Wettelijk en organisatorisch kader	21
2.1 Begrip sociale fraude voor het actieplan	21
2.2 Organisatie van het actieplan	22
2.2.1 Regelgevend kader	22
2.2.2 Impact van andere plannen en maatregelen	24
2.3 Knelpunten bij de rol van enkele actoren	25
2.3.1 College voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude	25
2.3.2 Algemene Raad van Partners	26
2.3.3 Federaal aansturingsbureau en directiecomité	26
2.3.4 Inspectiediensten	28
2.3.5 Openbaar Ministerie	29
Hoofdstuk 3	
Onderbouwing van het actieplan	31
3.1 Analyse van de bestaande toestand	31
3.1.1 Analyse binnen de inspectiediensten	31
3.1.2 Uitwisseling en centralisatie van de kennis	32
3.2 Impact en risicoanalyse	33
Hoofdstuk 4	
Analyse van het actieplan	35
4.1 Analyse van de doelstellingen	35
4.2 Middelen van het actieplan	37
4.3 Rendement en impact op de begroting	39
4.3.1 Evolutie van de bedragen	40
4.3.2 Opvolging van de begroting	42
4.3.3 Onderbouwing van de ramingen	42

Hoofdstuk 5	
Opvolging, evaluatie en rapportering	45
5.1 Opvolging van het actieplan	45
5.1.1 Opvolging door de inspectie- en controlediensten	45
5.1.2 Opvolging door de SIOD	50
5.2 Evaluatie	55
5.2.1 Rol van de inspectiediensten	55
5.2.2 Rol van de SIOD	56
5.3 Publieke rapportering van resultaten	56
5.3.1 Rapporteringen van de inspectie- en controlediensten	57
5.3.2 Statistieken van de SIOD	58
5.3.3 Informatie in het actieplan 2016	58
5.4 Rapportering en verantwoording aan het parlement	59
Hoofdstuk 6	
Conclusies en aanbevelingen	61
6.1 Wettelijk en organisatorisch kader	61
6.2 Onderbouwing van het actieplan	63
6.3 Toetsbare en samenhangende doelstellingen	63
6.4 Opvolging, evaluatie en rapportering	64
6.5 Overzicht van de aanbevelingen	66
6.6 Antwoorden van de SIOD en de staatssecretaris	67
Bijlagen	
Bijlage 1 – Huidige actoren binnen de socialefraudebestrijding	71
Bijlage 2 – Maatregelen begrotingscontrole 2015, niet gerealiseerd in 2015	72
Bijlage 3 – Controle- en handhavingstraject bij de inspectie- en controlediensten	77
Bijlage 4 – Externe rapportering	80
Bijlage 5 – Antwoord van de staatssecretaris voor Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee	82

Veelgebruikte afkortingen

AGA	Dienst Administratieve Geldboeten (RSVZ)
ARC	Arrondissementscellen
DAC	Dienst voor Administratieve Controle (RIZIV)
DAG	Dienst voor Administratieve Geldboeten (FOD WASO)
DGEC	Dienst voor Geneeskundige Evaluatie en Controle (RIZIV)
Famifed	Federaal Agentschap voor Kinderbijslag
FOD SZ	Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid
FOD WASO	Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg
(cel) GOT	(cel) Grensoverschrijdende Tewerkstelling
OISZ	Openbare instellingen van sociale zekerheid
PEC	Plan voor Eerlijke Concurrentie
PO	Partnerschapsovereenkomst
RIZIV	Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
RSVZ	Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
RVP	Rijksdienst voor Pensioenen
SI	Sociale Inspectie (FOD SZ)
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SSWB	Sociaal Strafwetboek van 6 juni 2010
TSW	Toezicht op de Sociale Wetten (FOD WASO)

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Onderzoeksthema

1.1.1 Context

Sociale fraude heeft betrekking op inbreuken op de sociale wetgeving. Zwartwerk, onrechtmatig uitkeringen genieten, niet-naleving van de reglementering over tewerkstelling van vreemde arbeidskrachten zijn typische voorbeelden van sociale fraude. Soms is sociale fraude complex door het georganiseerde karakter ervan. Sociale fraude vervalst de concurrentie, doet de overheid inkomsten verliezen en zorgt voor slechte arbeidsvoorwaarden. Over de kostprijs van het zwartwerk en sociale fraude circuleren uiteenlopende cijfers¹.

Een specifieke vorm van sociale fraude is sociale dumping. Het verwijst naar inbreuken op het socialezekerheidsrecht en het arbeidsrecht waarbij de rechten van de werknemer miskend worden. Dat levert de opdrachtgever een oneerlijk concurrentieel voordeel op en doet de overheid inkomsten mislopen. Als een bedrijf bijvoorbeeld zijn maatschappelijke zetel in een andere lidstaat van de Europese Unie vestigt en zo de regels voor de bescherming van de werknemers omzeilt, creëert het door die sociale dumping oneerlijke concurrentie ten opzichte van bedrijven die de wet naleven. Sociale dumping leidt ook tot een afname van tewerkstelling in de betrokken sectoren².

In België wordt de strijd tegen de sociale fraude en de sociale dumping vooral gevoerd door de federale sociale inspectiediensten: de Sociale Inspectie (SI) van de FOD Sociale Zekerheid, het Toezicht op de Sociale Wetten (TSW) van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (WASO) en de inspectiediensten van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) en de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). Gaandeweg werden ook controle- en inspectiediensten van andere openbare instellingen van sociale zekerheid (OISZ) betrokken, zoals het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ), het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) met de Diensten voor Administratieve Controle (DAC) en voor Geneeskundige Evaluatie en Controle (DGEC), het Federaal Agentschap voor Kinderbijslag (Famifed) en de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP)³.

Doordat de taken van de inspectiediensten gedeeltelijk overlappen, werd gezocht naar een betere onderlinge samenwerking. Vanaf 1993 werden verschillende initiatieven genomen om die samenwerking vorm te geven en het fraudebeleid aan de hand van diverse plannen uit te voeren.

-
- 1 In een werkdocument raamt de Nationale Bank van België voor 2007 het zwartwerk in het BBP op 3,7 % tot 3,9 %. De Europese Commissie raamt het aandeel zwartwerk in het BBP voor 2007 op 18 % en voor 2013 op 15 % (Special Eurobarometer 402). De Wereldbank raamt de schaduw economie op gemiddeld 21,9 % (over een periode van 1999 tot 2007).
 - 2 Het aantal arbeidsplaatsen in de bouwsector is tussen het vierde kwartaal 2011 en 2015 met 20.287 afgenomen (RSZ).
 - 3 Vanaf 1 april 2016 de Federale Pensioendienst (FDP).

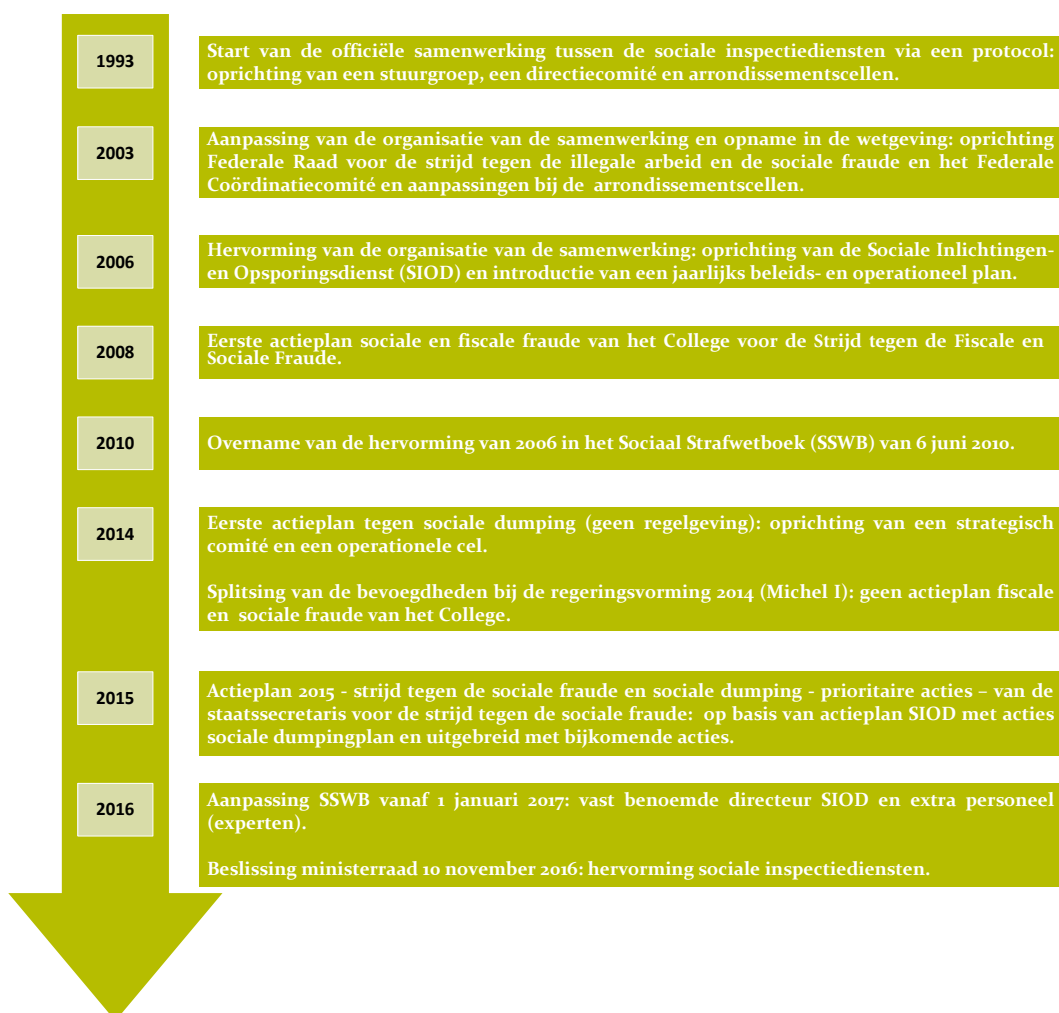
Sinds 2015 zijn die verschillende plannen samengevoegd tot één actieplan *Strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping - prioritaire acties* van de staatssecretaris bevoegd voor de bestrijding van de sociale fraude (hierna: actieplan van de staatssecretaris).

Omdat de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping belangrijk is en het actieplan van de staatssecretaris daartoe één van de belangrijkste sturende beleidsinstrumenten is, onderzocht het Rekenhof het actieplan van de staatssecretaris 2015⁴. Daarbij werd rekening gehouden met de voortzetting van dit plan in 2016.

1.1.2 Ontstaan en evolutie van het actieplan van de staatssecretaris

Figuur 1 geeft een overzicht van de opeenvolgende fases van de samenwerking tussen de inspectiediensten.

Figuur 1 – Tjidslijn van de evolutie van het actieplan van de staatssecretaris



Bron: Rekenhof

⁴ Zie www.siod.belgie.be.

Bijlage 1 geeft een overzicht van alle actoren die bij het actieplan betrokken zijn.

In 1993 sloten de diverse federale inspectiediensten een protocol dat een stuurgroep, een directiecomité en arrondissementen (ARC's) oprichtte⁵. De ARC's moeten vooral gezamenlijke controles op het naleven van de verschillende sociale wetgevingen in het kader van de strijd tegen de illegale arbeid organiseren en coördineren, en de sociale fraude en de informatie-uitwisseling bevorderen.

Die samenwerking werd in 2003 in wetgeving vastgelegd en zorgde voor de oprichting van een federale bovenstructuur⁶. De samenstelling en werking van de ARC's werden aangepast: ze worden sindsdien voorgezeten door een arbeidsauditeur die de controleprioriteiten op het terrein bepaalt conform de beleidslijnen van het Openbaar Ministerie (OM).

De hervorming van 2006 beoogde de strijd tegen de sociale fraude beter te coördineren door de structuren te verbreden met nieuwe partners en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) op te richten als een beleidsondersteunend en coördinerend orgaan en communicatiekanaal tussen de structuren. De SIOD is een overkoepelende dienst en doet geen eigen opsporingsonderzoeken. Hij ondersteunt de federale sociale inspectiediensten in hun strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude. Jaarlijks moet hij een beleidsplan en een operationeel plan opstellen; in de praktijk stelt de SIOD steeds één plan op.

Voorts richtten twee koninklijke besluiten in 2008⁷ het ministerieel comité voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude op en het College voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude (hierna: het ministerieel comité en het college). Het college moet jaarlijks een ontwerpactieplan opstellen en ter goedkeuring aan het ministerieel comité voorleggen. Het college ziet toe op de gecoördineerde uitvoering van het jaarlijkse actieplan en brengt verslag uit aan het ministerieel comité over de uniforme toepassing van de wetgeving.

Deze situatie leidde ertoe dat in het verleden een onderscheid werd gemaakt tussen het operationeel plan van de SIOD en het actieplan van het college. Dat laatste beschouwden de inspectiediensten als een strategisch transversaal plan (zowel de strijd tegen de fiscale als sociale fraude).

In 2010 werden de bepalingen over de hervormingen van 2006 (SIOD, ARC's enz.) integraal overgenomen in het Sociaal Strafwetboek (SSWB).

In 2014 kwam er een eerste actieplan dat focust op de grensoverschrijdende sociale dumping in prioritaire sectoren.

5 Protocol van 30 juli 1993 betreffende de samenwerking tussen de diverse sociale inspectiediensten tot coördinatie van de controles op de arbeids- en de sociale wetgeving. Dit protocol werd op 31 maart 1995 aangevuld met een gelijkaardig akkoord gesloten tussen de federale regering en de deelregeringen voor de samenwerking met de regionale inspectiediensten.

6 De wet van 3 mei 2003 tot oprichting van de Federale Raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, het Federale Coördinatiecomité en de Arrondissementen.

7 Koninklijk besluit van 29 april 2008 houdende oprichting van het College voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude en het koninklijke besluit van 29 april 2008 houdende oprichting van een Ministerieel Comité voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude.

In de huidige regering zijn de bevoegdheden voor de strijd tegen sociale en fiscale fraude gesplitst. Het college kon dan ook geen gezamenlijk actieplan opstellen. Daardoor heeft de staatssecretaris bevoegd voor de bestrijding van de sociale fraude in 2015 één actieplan opgesteld. Dat bestaat uit het actieplan van de SIOD voor 2015 aangevuld met de acties van het actieplan sociale dumping. Het is verder aangevuld met extra acties die de inspectiediensten en de beleidscellen van de staatssecretaris en de ministers bevoegd voor sociale beleidsdomeinen hebben voorgesteld. Dit plan werd zodoende beschouwd als het sociale deel van het actieplan van het college. Deze werkwijze werd in 2016 voortgezet.

Ten slotte heeft de programmawet van 1 juli 2016 een aantal wijzigingen aangebracht aan het SSWB. Vanaf 1 januari 2017 krijgt de SIOD een vastbenoemde directeur voor het aanstuuringsbureau en experten die de directeur ondersteunen. Deze aanpassingen passen in een hervorming van de sociale-inspectiediensten en de SIOD waarvan de krijtlijnen door de ministerraad op 10 november 2016 werden goedgekeurd. Deze beslissing van de ministerraad maakt geen deel uit van de audit.

1.2 Audit

1.2.1 Onderzoeksvragen en normen

Het huidige actieplan van de staatssecretaris is, onder meer door de samenvoeging met verschillende onderliggende plannen zoals het actieplan van de SIOD en het actieplan tegen de sociale dumping, een belangrijk beleidsinstrument geworden in de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping.

De centrale probleemstelling van dit onderzoek is dan ook: *In welke mate is aan de kwaliteitsvoorwaarden voldaan voor de opmaak en de opvolging van het actieplan voor de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping?* Deze probleemstelling wordt vertaald in vijf onderzoeksvragen.

1. Bestaat er een gepast wettelijk en organisatorisch kader voor het actieplan?
2. Is het actieplan onderbouwd?
3. Zijn de doelstellingen in het actieplan toetsbaar en samenhangend gedefinieerd?
4. Wordt de uitvoering van het actieplan opgevolgd en geëvalueerd?
5. Wordt over het actieplan gerapporteerd aan het parlement?

Het normenkader steunt voornamelijk op algemeen aanvaarde normen over de verschillende fasen van de beleidscyclus, zoals:

- Het beleid is onderbouwd.
- Het is vertaald in toetsbare doelstellingen.
- De beleidsuitvoering wordt opgevolgd; daarvoor zijn de nodige instrumenten ontwikkeld.
- Het doelbereik wordt geëvalueerd.
- Het beleid en de beleidsuitvoering worden op een betrouwbare en transparante manier verantwoord, onder andere tegenover het parlement.

Deze normering kan ook gedeeltelijk worden teruggevonden in het SSWB, dat concrete bepalingen bevat voor de opmaak en opvolging van het beleidsplan en het operationeel plan van de SIOD.

1.2.2 Onderzoeksmethoden

De auditbevindingen steunen in grote mate op een enquête bij de acht meest betrokken overheidsorganisaties en -instellingen: FOD Sociale Zaken, FOD WASO, RSZ, RVA, RSVZ, RIZIV, RVP en Famifed. Deze enquête werd aangevuld met interviews met ambtenaren van de controle- en inspectiediensten van deze overheidsorganisaties.

Het Rekenhof heeft beheers- en beleidsdocumenten geanalyseerd van de voormelde overheidsorganisaties en van de SIOD.

Voorts werden interviews afgenomen van de ambtenaren van de SIOD en medewerkers van de staatssecretaris bevoegd voor de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping.

De procesbeschrijvingen en de vaststellingen in dit verslag zijn voornamelijk op een samenvattend niveau opgesteld. Er wordt niet in detail ingegaan op de verschillende processen bij de afzonderlijke OISZ en departementen.

1.3 Procedure

2 december 2015	Aankondiging van de audit bij de betrokken openbare instellingen van de sociale zekerheid, de betrokken federale overheidsdiensten en de SIOD en de voor deze overheidsorganisaties bevoegde ministers en staatssecretaris.
december 2015 tot november 2016	Uitvoering van de audit en redactie van het ontwerpverslag.
1 februari 2017	Verzending van het ontwerpverslag naar de staatssecretaris voor Bestrijding van de sociale fraude en de directeur-generaal van het Federaal Aansturingsbureau van de SIOD.
28 februari 2017	Antwoord van de staatssecretaris voor Bestrijding van de sociale fraude en van de directeur-generaal van het Federaal Aansturingsbureau van de SIOD.

Hoofdstuk 2

Wettelijk en organisatorisch kader

2.1 Begrip sociale fraude voor het actieplan

Sociale fraude wordt in het SSWB omschreven als “*iedere inbreuk op een sociale wetgeving die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort*”. De wet geeft zodoende een brede definitie aan sociale fraude die meteen alle controleactiviteiten van de inspectiediensten afdekt.

Sociale dumping is geen juridisch begrip en vormt geen op zichzelf staand strafbaar feit. Het verwijst naar inbreuken op de sociale wetgeving die resulteren in een miskennis van de rechten van de werknemers, de opdrachtgever een concurrentieverstorend voordeel opleveren en de overheid inkomsten doet mislopen. Sociale dumping kan onder meer slaan op detacheringsfraude⁸.

Deze ruime definities houden het risico in dat het voor de inspectiediensten onduidelijk is wat onder sociale fraude en sociale dumping wordt verstaan en welke acties eronder vallen.

Volgens de SIOD heeft het actieplan voor de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping betrekking op inbreuken op de sociale wetgeving waarbij de overtreder met opzet fraudeert, waardoor de staat schade lijdt of nadelen ondervindt. Het bevat voornamelijk maatregelen om bewust gepleegde fraude te bestrijden. Controles op overtredingen van de organisatorische aspecten van de regelgeving (bv. vergissingen in aangiftes door sociale secretariaten) of die eerder thuishoren bij de overige kerntaken van de inspectiediensten (bv. de controles van grote ondernemingen op de correcte toepassing van het loonbegrip) horen niet thuis in het actieplan.

Deze aanpak stemt volgens de SIOD overeen met het antifraudebeleid in het huidige regeerakkoord en in de beleidsnota's van de staatssecretaris. Dat beleid focust op de aanpak van zware sociale fraude en sociale dumping.

In de praktijk blijkt *opzet* echter een moeilijk hanteerbaar selectie criterium te zijn. Er bestaan grijze zones. Zo zijn inbreuken bij schijnzelfstandigheid of sociale dumping niet altijd bewust georganiseerde constructies. Nochtans werden ze wel in het actieplan van de staatssecretaris opgenomen. Daarnaast is het onderscheid tussen de acties voor het actieplan en de andere taken van de inspectiediensten soms moeilijk. Door de opname van frau-

⁸ Omzendbrief 2014/7 van 29 april 2014 van het College van procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep met betrekking tot de strijd tegen de sociale dumping (N° Circ. 20/2014 DA. 999/4 COL 7/2014). In het huidige regeerakkoord en de actieplannen voor de bestrijding van de sociale dumping ligt de klemtoon op de grensoverschrijdende sociale fraude.

debestrijding in alle bestuurs- en beheersovereenkomsten van de FOD's en de OISZ werd fraudebestrijding overigens voor alle inspectiediensten een (gemeenschappelijke) doelstelling en kerntaak. Daarnaast worden sommige acties (bv. de ARC-controles) in het actieplan jaarlijks herhaald waardoor ze in de feiten een kerntaak worden.

Dat het moeilijk is onderscheid te maken tussen fraudebestrijding voor het actieplan en andere handhavingstaken blijkt uit de moeite die sommige inspectiediensten hebben om dit onderscheid te maken in de verantwoording voor de toewijzing van personeel voor de actiepunten en in het toewijzen van de resultaten van hun controles. In de praktijk bepaalt de visie van de leidend ambtenaren van de inspectiediensten op wat zij in hun beleidsdomein onder sociale fraude en sociale dumping verstaan welke acties ze voor het actieplan van de staatssecretaris voorstellen. Daarbij verwijzen ze soms naar de definitie van het SSWB (elke inbreuk is fraude), soms naar specifieke regelgeving, soms naar het intentionele element dat fraude kenmerkt.

De beleidscel van de staatssecretaris vindt het onderscheid tussen de handhaving van het actieplan en van andere kerntaken niet relevant. In het actieplan van de staatssecretaris worden zowel de ARC-controles, de gemeenschappelijke actiepunten als de individuele acties van de instellingen (eigenlijk de reguliere of recurrente controles) opgenomen. Elke maatregel die aanleiding geeft tot minder inbreuken op sociale wetgeving, moet onder de reguliere acties van de inspectiediensten in het actieplan worden opgenomen. Op deze wijze wil de staatssecretaris via zijn actieplan tot een totaalbeeld komen van de aanpak van de sociale fraude. De beleidscel wil wel de selectie van de controles op het terrein sterker sturen in de richting van zware fraude. Zo verwijst ze naar de keuze doelgerichte controles uit te voeren op basis van risicoanalyses en datamining.

Wat wel of niet in het actieplan wordt opgenomen, is dus niet eenduidig. Het Rekenhof stelt vast dat voor de opname van acties in het actieplan de SIOD geen specifieke richtlijnen geeft aan de inspectiediensten. De meeste inspectiediensten vinden dat ook niet nodig; ze verwijzen naar hun jarenlange ervaring met die planning.

De vraag rijst of een onderscheid kan en moet worden gemaakt tussen fraude die bewust of niet bewust wordt gepleegd en tussen acties die gericht zijn op het bestrijden of voorkomen van fraude die tot de reguliere controleopdracht van de inspectiedienst horen of die specifiek ontstonden in het kader van het actieplan.

2.2 Organisatie van het actieplan

2.2.1 Regelgevend kader

In het SSWB is een kader vastgelegd dat eenduidig bepaalt hoe, door wie en wanneer het actieplan van de SIOD tot stand komt, wat de inhoud ervan is en vervolgens hoe, wanneer en door wie hierover wordt gerapporteerd. Het kader waarborgt dat tijdig een gecoördineerd actieplan kan worden opgesteld en goedgekeurd dat vervolgens wordt uitgevoerd en opgevolgd.

Het actieplan van de staatssecretaris wijkt af van dat wettelijk kader:

- Er is slechts één plan, terwijl het SSWB een beleids- en operationeel plan voorschrijft.

- De timing van het plan is niet in overeenstemming met de wet.
- Het is vooral gericht op controleacties, terwijl de wet de coördinatie van de preventie en het toezicht vooropstelt.
- Het is niet ingedeeld volgens de wettelijk voorgeschreven onderdelen bijdragefraude en uitkeringsfraude en bevat niet al de elementen die de wet voor elk onderdeel opsomt (acties, informaticaprojecten, middelen, doelstellingen op basis van meetbare indicatoren en budgettaire opbrengsten).

Sinds de oprichting van de SIOD in 2006 zijn het concept en de opzet van het actieplan meermaals gewijzigd (zie hoofdstuk 1). De dubbele jaarlijkse planning (beleidsplan vóór 30 april en operationeel plan vóór 15 september) bleek in de praktijk niet haalbaar waardoor de SIOD jaarlijks één enkel plan opstelt vóór 30 april. Ook de timing van de goedkeuring van het actieplan vormt een probleem. In april is de begroting voor het lopende jaar al goedgekeurd en in uitvoering. Dat betekent dat de acties van dat jaar niet (officieel) van start kunnen gaan op 1 januari maar pas in de loop van het jaar of dat ze worden opgestart zonder de noodzakelijke goedgekeurde middelen.

Voor het actieplan van het college bestaat een reglementaire basis, maar een uitgewerkt kader voor de timing, inhoud, rapportering enz. ontbreekt⁹. Ook de verhouding tussen het actieplan van de SIOD en dat van het college werd niet vastgelegd. De splitsing van de bevoegdheden voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude in de huidige regering heeft de werking van het college en de totstandkoming van zijn actieplan bemoeilijkt. In 2015 werd het geïntegreerde actieplan van de staatssecretaris voor de bestrijding van de sociale fraude door de ministerraad erkend als het onderdeel sociale fraude van het actieplan van het college. Het afzonderlijke actieplan voor de strijd tegen de fiscale fraude, onderschreven door de minister van Financiën, kwam er pas op 3 december 2015. Het deel met gemeenschappelijke aspecten van de fiscale en sociale fraudebestrijding ontbreekt sinds 2015. Weliswaar zijn in het actieplan van de staatssecretaris enkele transversale acties opgenomen (bv. voor gegevensuitwisseling) maar het ontbreken van één gemeenschappelijk actieplan legt beperkingen op. Besluitvorming op het niveau van het college biedt de mogelijkheid om een gemeenschappelijk fiscaal en sociaal beleid voor fraudebestrijding uit te werken en daar de nodige politieke beslissingen voor te nemen. De meeste inspectiediensten beklemtonen het belang van een gezamenlijke gestructureerde benadering van de sociale en fiscale fraude (bv. op het vlak van analyse en detectie). Ze zijn van oordeel dat het college in zijn strategisch plan de krachtlijnen van de fiscale- en socialefraudebestrijding zou moeten uittekenen voordat het actieplan sociale fraude wordt opgemaakt.

Door vanaf 2015 met één geïntegreerd actieplan te werken, wilde de staatssecretaris het beleid voor de strijd tegen de sociale fraude meer zichtbaarheid geven en voerde hij meteen het regeerakkoord uit dat het aantal plannen wilde verminderen. Door de integratie van het actieplan van de SIOD in dat van de staatssecretaris werd ook de planning in de praktijk aangepast. Uiteindelijk stelt de beleidscel van de staatssecretaris het actieplan nu op: 53 van de 94 acties van het actieplan van de staatssecretaris voor 2015 werden achteraf aan het plan van de SIOD toegevoegd. Daarbij zitten ook heel wat acties die moeten worden uitgevoerd door de beleidscellen van de staatssecretaris en de ministers van de betrokken inspectie-

⁹ Koninklijk besluit van 29 april 2008 houdende oprichting van het College voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude.

diensten. Slechts zeer sporadisch is er overleg tussen de inspectiediensten en de beleidscel van de staatssecretaris over voorstellen van acties. Er is dus geen eenvormigheid in benadering meer en enkel de gemeenschappelijke acties met de verschillende inspectiediensten worden nog in de SIOD met de andere actoren besproken (zie verder punten 2.3.4 en 2.3.5).

Het Rekenhof merkt ten slotte op dat de regelgeving met actieplannen op jaarbasis niet is afgestemd op een meerjarige beleidscyclus. De inspectiediensten werken met driejaarlijkse bestuurs- of beheersovereenkomsten en jaarlijkse operationele plannen waarin ze de acties van het actieplan van de staatssecretaris moeten inplannen. De meeste inspectiediensten verkiezen een strategisch meerjarenplan voor de socialefraudebestrijding dat gekoppeld is aan de duur van de regeerperiode. Dat geeft hun de mogelijkheid hun eigen planning erop af te stemmen. Het meerjarenplan kan vervolgens worden geoperationaliseerd in jaarlijkse actieplannen.

2.2.2 Impact van andere plannen en maatregelen

Het doel één geïntegreerd actieplan op te stellen is niet volledig gerealiseerd. Naast het geïntegreerde actieplan van de staatssecretaris bestaan nog andere plannen met een impact op de socialefraudebestrijding. Die plannen zijn gebaseerd op specifieke regelgeving of liggen vervat in samenwerkingsovereenkomsten. Het gaat enerzijds om plannen uit andere beleidsdomeinen, zoals het actieplan wegvervoer (mobiliteit en transport), het actieplan tegen de mensenhandel (justitie), de Kadernota Integrale Veiligheid (KIV) en het Nationaal Veiligheidsplan van de politie (justitie en binnenlandse zaken). In verscheidene van deze plannen komen dezelfde acties voor als in het actieplan van de staatssecretaris¹⁰.

Voorts bestaan er nog sectorale plannen die in het verlengde liggen van het actieplan van de staatssecretaris: de partnerschapsovereenkomsten (PO) en de plannen voor eerlijke concurrentie (PEC). De PO's worden gesloten tussen de bevoegde minister(s) en de betrokken sectoren¹¹. Het doel ervan is om preventieve informatie- en sensibiliseringsacties te organiseren en inbreuken makkelijker te kunnen vaststellen (zoals de PO bewakingsdiensten, het horecacharter). De PEC's worden in het kader van zgn. "ronde tafels" gesloten met de staatssecretaris (en andere betrokken ministers) op vraag van de sectoren (bijvoorbeeld bouw- en transportsector). Met deze PEC's wil de staatssecretaris meer zichtbaarheid geven aan de socialefraudebestrijding. Aanvankelijk wilde de beleidscel alle maatregelen uit de PEC's opnemen en opvolgen in het actieplan van de staatssecretaris om zo een vrij volledig beeld te bieden van de socialefraudebestrijding. Ook een aantal inspectiediensten zijn voorstander van de opname van de PEC's in het actieplan van de staatssecretaris, zij het eventueel als bijlage. Het toenemende aantal PEC's maakt dat in de praktijk echter moeilijk. Daarom worden sinds 2016 maar een aantal van de acties in de PEC's overgenomen in het actieplan van de staatssecretaris. Sommige acties van de PEC's spreiden zich immers uit over meerdere jaren, moeten worden uitgevoerd door de sociale partners, of vergen een wijziging van de wetgeving of grensoverschrijdende samenwerking en afstemming van reglementering. De inspectiediensten betreuren dat de PEC's niet coherent zijn opgebouwd rond een gemeenschappelijk gedeelte van identieke maatregelen.

¹⁰ Bijvoorbeeld actie 62 (huispersoneel en ambassades) en punt 6.2 van het actieplan strijd tegen de mensenhandel 2015-2019 of punt 3.1.1 in de kadernota integrale veiligheid (M1).

¹¹ Artikel 15 SSWB.

De PEC's en PO's overlappen elkaar. Vaak zijn dezelfde actoren bij de totstandkoming en uitvoering van de PEC's en de PO's betrokken. Zo kunnen zowel de PEC's als de PO's bijkomende provinciale en lokale overlegstructuren creëren. Naast die PEC's en PO's bestaat er overigens ook het overleg in de paritaire comités waarin de sociale partners per sector vertegenwoordigd zijn.

In 2016 werd in het kader van de begrotingscontrole een bijkomend plan sociale dumping gelanceerd, na de publicatie van het actieplan strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping 2016 van de staatssecretaris. Dat bijkomende plan moest de uitvoering van het actieplan versterken maar ook met maatregelen aanvullen. Ten slotte worden soms in het kader van de begroting of begrotingscontrole bijkomende specifieke maatregelen of plannen tegen sociale fraude aangekondigd die los staan van het actieplan van de staatssecretaris (zie bijvoorbeeld de maatregelen zonder verwijzing naar actiepunten in bijlage 2).

De samenloop van al deze plannen en afzonderlijke maatregelen met soms overlappende acties houdt bijkomend werk in voor de inspectiediensten. Naast de uitvoering zijn ook een afgescheiden opvolging, evaluatie en rapportering nodig. Dat alles vermindert de transparantie van het globale beleid tegen de sociale fraude. Daarnaast volgen sommige van die plannen een eigen procedure, waarbij blijkbaar niet altijd alle actoren voldoende een bijdrage kunnen leveren tot hun totstandkoming.

2.3 Knelpunten bij de rol van enkele actoren

2.3.1 College voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude

Het College voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude ziet toe op de gecoördineerde uitvoering van het jaarlijkse actieplan. Het wordt voorgezeten door de staatssecretaris(sen) voor Coördinatie van de Fraudebestrijding en bestaat uit de leidende ambtenaren van de verschillende fiscale en gerechtelijke diensten en politiediensten die betrokken zijn bij de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude. De sociale-inspectiediensten zijn erin vertegenwoordigd door de directeur van de SIOD.

In 2015 kwam het college slechts één keer samen. De SIOD en de meeste inspectiediensten betreuren dat omdat ze de meerwaarde van het actieplan van het college erkennen. De betrokken actoren zien het college ook als een interessant overlegforum om nieuwe maatregelen op hun haalbaarheid te toetsen. Via het college kunnen ze samenwerken met de fiscus, de politie en de magistraten en bespreken welke sociale en fiscale acties ze gemeenschappelijk uitvoeren en welke acties ze op politiek vlak moeten ondernemen. De actoren zijn vragende partij om het college (minstens) twee keer per jaar te laten samenkomen.

Het college moet ook toezicht uitoefenen op de uniforme toepassing van de wetgeving in het hele land en daarover verslag uitbrengen aan het ministerieel comité¹². Dat is in de praktijk nog niet gebeurd.

¹² Artikel 3 van het koninklijk besluit houdende de oprichting van het college voor de strijd tegen fiscale en sociale fraude.

2.3.2 Algemene Raad van Partners

De Algemene Raad van Partners moet voorstellen richten aan de bevoegde minister(s) om de wetgeving voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude waar nodig aan te passen. De raad kan ambtshalve of op vraag van een minister adviezen uitbrengen over wetsontwerpen of –voorstellen. Hij wordt geraadpleegd over het actieplan van de SIOD en zou ook het jaarverslag (dat echter niet wordt opgesteld) moeten goedkeuren. Omwille van die algemene adviesfunctie kreeg de raad een ruime samenstelling.

Hoewel de raad een belangrijke adviesfunctie heeft, zijn zijn activiteiten beperkt: hij vergadert jaarlijks één keer, in een beperkte aanwezigheid van de leden. De inhoudelijke besprekingen zijn beperkt en er worden geen aanbevelingen, adviezen of nieuwe voorstellen voor regelgeving geformuleerd. De Algemene Raad biedt geen meerwaarde omdat hij gedeeltelijk is samengesteld uit dezelfde leden als het directiecomité (zie hierna) en omdat bepaalde van zijn taken al worden uitgevoerd door andere overleg- of adviesorganen waarin leden van de raad vertegenwoordigd zijn. Zo worden ontwerpen van nieuwe regelgeving ook voor advies voorgelegd aan de Nationale Arbeidsraad. Zowel de SIOD als een aantal inspectiediensten zien een oplossing in een hechtere samenwerking met of zelfs een vervanging van de raad door de Nationale Arbeidsraad.

2.3.3 Federaal aansturingsbureau en directiecomité

Het federaal aansturingsbureau is het operationele centrum van de SIOD. Het moet de inspectiediensten aansturen, ondersteunen (bv. via opleidingen en richtlijnen) en expertise bieden bij de uitvoering van het actieplan. Het stelt het actieplan van de SIOD op¹³, volgt het op en rapporteert erover. Het bureau wordt bestuurd door een directiecomité bestaande uit de directeur van de SIOD, de leidend ambtenaren van alle inspectiediensten en een procureur-generaal aangewezen door het college van procureurs-generaal. Ook de gewestregeringen zijn informeel vertegenwoordigd.

Het directiecomité vergaderde zes maal in 2014, maar slechts drie maal in 2015. Er is daarnaast ook informeel overleg. Naast praktische zaken komen de opmaak en opvolging van het actieplan van de SIOD aan bod, de uitvoering en opvolging van de gezamenlijke controles van de inspectiediensten (controles ARC en sociale dumping) en de afspraken met de gecontroleerde sectoren en andere overheidsinstellingen (zoals protocollen met de FOD Financiën). De bijkomende acties van het actieplan van de staatssecretaris worden niet in de vergaderingen besproken. Occasioneel komen de resultaten van specifieke controles van de inspectiediensten (bv. bij de bewakingssector) aan bod.

Het bureau en het directiecomité moeten het beleid uitvoeren dat de ministerraad uittekent in de strijd tegen de illegale arbeid en sociale fraude¹⁴, maar ze vervullen hun rol niet optimaal. Op het terrein is de coördinatie beperkt tot de “zachte” aansturing van de ARC op basis van overleg en consensus en tot de coördinatie en opvolging van de sociale dumpingcontroles. Andere al dan niet gezamenlijke controles worden gecoördineerd door de betrokken inspectiediensten.

¹³ Dit was nog het geval in 2015, daarna ging het initiatief uit van het kabinet.

¹⁴ Artikel 7, 1° SSWB.

Het bureau coördineert de ARC-controles via een uniforme controleaanpak op basis van kwantitatieve (aantal controles) en kwalitatieve minimumnormen (aantal minimum te behalen positieve controles). Die controles worden voornamelijk verricht in de fraudegevoelige sectoren. Het aantal controles wordt vervolgens proportioneel over de arrondissementscellen verdeeld, rekening houdend met het aantal werkgevers met ten hoogste vier werknemers (werkgeverscategorie 1) in alle sectoren per gerechtelijk arrondissement. Deze werkgeverscategorie komt immers procentueel het meest voor in België¹⁵. Bovendien is het risico op fraude het hoogst bij kleinere bedrijven met laag gekwalificeerd personeel en een hoog personeelsverloop. In de praktijk focust het bureau zich zo vooral op kleine fraude en niet zozeer op zware sociale fraude, wat de beleidsnota's en de beleidsverklaringen van de staatssecretaris nochtans vooropstellen.

Herhaaldelijk zijn parlementaire vragen gesteld over de verschillen in het aantal controles en de controleresultaten¹⁶. Daarbij werd gewezen op het beginsel van gelijke behandeling bij de controleaanpak en de gelijke toepassing van de wetgeving op de gecontroleerden. De SIOD schrijft deze verschillen toe aan de autonomie van elke arbeidsauditeur bij de controleaanpak, het beschikbare personeel ter plaatse en de economische realiteit in de gerechtelijke arrondissementen. Daarnaast zou volgens de SIOD de proportionele verdeling van het aantal controles in verhouding tot het aantal kleine werkgevers in elk gerechtelijk arrondissement een volledig evenwichtige behandeling van de gecontroleerde werkgevers waarborgen. De vraag rijst of dit standpunt beantwoordt aan het begrip "uniforme toepassing" uit de wetgeving.

Het Rekenhof wijst hierbij op de eerder vermelde verplichting van het college om verslag uit te brengen over de uniforme toepassing van de wetgeving in België (en aldus over de uniforme controlepakkans van burgers en bedrijven) aan het ministerieel comité (wat niet gebeurt).

De SIOD voert sommige van zijn taken niet of maar gedeeltelijk uit. Zo beperkt hij de opvolging van het actieplan van de staatssecretaris momenteel tot een summiere enquête bij de inspectiediensten om een stand van zaken op te stellen van de uitvoering van de actiepunten en de budgettaire resultaten ervan. Die informatie wordt aan de beleidscel bezorgd. Politieke acties en de acties uit de plannen voor eerlijke concurrentie (PEC) worden opgevolgd door de beleidscel sociale fraude. De SIOD heeft ook onvoldoende capaciteit om het beleid te evalueren en daarover te rapporteren. Zo slaagt het aansturendbureau er niet in een jaarlijks gecoördineerd verslag over de uitvoering van het actieplan op te stellen. Ook de inzameling en verdeling van informatie over sociale fraude en illegale arbeid blijft een zwak punt. Er worden zo goed als geen studies gedaan naar sociale fraude. De externe communicatie is beperkt tot adviesverlening aan werkgevers. Een aantal van deze vaststellingen wordt verder in dit verslag uitgewerkt.

¹⁵ In het eerste kwartaal 2016 waren er 148.709 werkgevers van categorie 1 op een totaal van 219.741 (bron RSZ).

¹⁶ Bv. vraag nr. 23016 aan de staatssecretaris voor de Bestrijding van de sociale en de fiscale fraude over "de gelijke behandeling van burgers en bedrijven door de fiscale en sociale inspectiediensten", *Parl. St. Kamer*, CRIV 53 COM 972, p.32. Vraag nr. 0050 aan de staatssecretaris voor Bestrijding van de Sociale Fraude, over "de regionale verschillen in de controles op zwartwerk", *Parl. St. Kamer*, QRVA 54 B 033, p. 292.

De zwakke punten bij de taakuitvoering worden toegeschreven aan de onvolledige invulling van het personeelskader van het aansturingsbureau. Van de 21 initiële functies bij de SIOD waren er op het moment van de audit maar dertien ingevuld. In de praktijk worden de opdrachten van het bureau uitgevoerd door personeelsleden die vanuit de inspectiediensten zijn gedetacheerd. Eén van de niet-ingevulde functies is die van het diensthoofd dat het dagelijks beheer van het Bureau en het beheer van de begroting en het personeel van de SIOD op zich zou nemen. De functie van directeur van de SIOD wordt om de twee jaar beurtelings waargenomen door één van de directeurs-generaal van de inspectiediensten, die daarnaast verder zijn ambt uitoefent in de eigen administratie of inspectiedienst. Dat kan zijn onafhankelijkheid in het gedrang brengen. Bovendien is het in de praktijk niet gemakkelijk de twee functies te combineren.

De SIOD beschikt niet over eigen middelen. Dat beperkt zijn onafhankelijkheid. Zo komen de personeelskosten grotendeels ten laste van de inspectiediensten die personeelsleden detacheren. De SIOD betaalt enkel extra premies via de budgetten die hem worden toegevoerd bij de FOD WASO. Die budgetten dienen ook om de andere werkingskosten van de SIOD te betalen.

Inmiddels is er een nieuwe toekomstvisie op de SIOD en zijn opdrachten. De programmawet van 1 juli 2016, het actieplan sociale dumping 2016 en de beslissing van de ministerraad van 10 november 2016 versterken de SIOD. Er komt een vaste manager, het personeel wordt versterkt met onder meer experts en de structuren worden hervormd. De organisatorische wijzigingen zouden moeten worden doorgevoerd met aanpassing van het SSWB, omdat het SSWB de organen van de SIOD en hun taken duidelijk omschrijft.

2.3.4 Inspectiediensten

De inspectiediensten worden betrokken bij de opmaak van het actieplan van de SIOD, in die zin dat ze nieuwe acties kunnen voorstellen. Ze zijn ook vertegenwoordigd in de Algemene Raad van Partners, het directiecomité van de SIOD en via de directeur van de SIOD in het college voor de strijd tegen de sociale en fiscale fraude. Waarom bepaalde instellingen of hun inspectiediensten niet betrokken of vertegenwoordigd zijn in één van de organen van de SIOD is echter niet duidelijk. Zo wenst het Fonds voor Arbeidsongevallen meer betrokken te worden bij de strijd tegen de sociale fraude.

In 2015 besprak de SIOD voornamelijk de gemeenschappelijke acties met de inspectiediensten. Ruim de helft van de acties van het actieplan van de staatssecretaris voor 2015 werd echter later aan het actieplan SIOD toegevoegd. Een groot aantal van die actiepunten konden wegens het strikte tijdsschema onvoldoende worden besproken met de inspectiediensten. Voor het actieplan 2016 van de staatssecretaris kregen de inspectiediensten wel twee weken om opmerkingen aan de SIOD mee te delen. Deze werkwijze maakt dat de inspectiediensten en de staatssecretaris niet of slechts op zeer korte termijn van gedachten kunnen wisselen over eventuele bijkomende voorstellen van acties.

Uit de interviews met de actoren blijkt dat ze niet allemaal volledig achter deze nieuwe werkwijze van planvorming staan. De SIOD meent daarom dat er een blijvend onderscheid moet zijn tussen de actieplannen van de SIOD en die van de staatssecretaris, omdat deze laatste veeleer politieke accenten legt. De beleidscel sociale fraude daarentegen stelt dat ze het regeerakkoord uitvoert en opteert voor één geïntegreerd actieplan sociale fraude.

2.3.5 Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie (OM) voert de richtlijnen uit van het strafrechtelijk beleid van de minister van Justitie en van het college van de procureurs-generaals en is voornamelijk belast met de strafvervolging bij de rechtbanken.

Het OM wordt als volwaardige partner in elke fase van de opmaak van het actieplan van de staatssecretaris betrokken. Het is dan ook vertegenwoordigd in de Algemene Raad van Partners, de SIOD, de ARC's enz. Het ontwerpplan van de SIOD moet volgens de regelgeving vooraf worden voorgelegd aan alle arbeidsauditeurs en het wordt na overleg goedgekeurd in het directiecomité van de SIOD, met inbegrip van de goedkeuring van de vertegenwoordiger van het college van de procureurs-generaal.

De samenwerking met de staatssecretaris verliep bij de definitieve opmaak van het geïntegreerd actieplan 2015 niet soepel. Volgens de vertegenwoordiger van het college van procureurs-generaal was er te weinig overleg vooraf over de toevoeging van bepaalde acties door de beleidscellen. Daardoor werd geen rekening gehouden met fundamentele bezwaren van het OM over bepaalde actiepunten. Zo werd bij actiepunt 25 over “de aanpassing van de bevoegdheden van de arbeidsauditeurs” uitdrukkelijk gesteld dat er moest worden onderzocht of het opportuun was de arbeidsauditoraten uitdrukkelijk bevoegd te maken voor sociale fraude in het kader van de sociale woningen. Daarbij werd vermeld dat de huidige wetgeving dat momenteel niet toelaat en minstens advies moest worden gevraagd aan het college van procureurs-generaal en de Adviesraad van het Sociaal Strafrecht. Door het gebrek aan overleg mist dit actiepunt volledig zijn effect in 2015.

Buiten het actieplan van de staatssecretaris bestaan nog andere plannen waarbij het OM niet of op andere wijze wordt betrokken. Zo werd bijvoorbeeld het actieplan sociale dumping 2016 wel vooraf aan het OM voorgelegd maar werd blijkbaar geen goedkeuring verwacht. Het OM ging uiteindelijk niet akkoord met dit plan, omdat bepaalde voorstellen in strijd zouden zijn met de wettelijke bevoegdheden van het OM en met de omzendbrief COL 7/2014 van het college van procureurs-generaal bij de hoven van beroep over de strijd tegen de sociale dumping¹⁷.

¹⁷ Zo zou bij de hervorming van de samenstelling van het strategisch comité voor de bestrijding van de sociale dumping de procureur-generaal die zetelt in het directiecomité van de SIOD niet meer vertegenwoordigd zijn. Dat was nochtans voorzien in bovenvermelde omzendbrief. Ook was voorgesteld om bij bepaalde eerste inbreuken geen proces-verbaal meer op te stellen en enkel een waarschuwing toe te kennen. Bij een nieuwe inbreuk in het daaropvolgende jaar zou dat als verzwarende omstandigheid mee bepalen of er strafrechtelijk zou worden vervolgd dan wel een administratieve boete zou worden opgelegd. Ook dat voorstel gaat volgens het OM in tegen de appreciatiebevoegdheid van de sociale inspecteurs, de wettelijke bevoegdheid van het OM en de bovenvermelde omzendbrief.

Hoofdstuk 3

Onderbouwing van het actieplan

Om het actieplan op te stellen is een degelijke kennis nodig van sociale fraude, de vorm en de mate waarin ze zich voordoet, de maatschappelijke en financiële impact ervan, de preventie- en controlemaatregelen en de resultaten daarvan. Die kennis moet niet alleen op het niveau van de inspectiediensten aanwezig zijn, maar wordt ook het best in het kader van de optimalisatie van de gemeenschappelijke aanpak, gecentraliseerd. Vervolgens moet die kennis resulteren in het definiëren van acties afgestemd op het te bereiken doel, met vooraf een impact- en risicoanalyse.

3.1 Analyse van de bestaande toestand

3.1.1 Analyse binnen de inspectiediensten

Het Rekenhof vroeg aan de inspectiediensten of er binnen de overheidsdienst of instelling waartoe ze behoren diensten bestaan die zich bezighouden met detectie, analyse en kennisvergaring van sociale fraude. De SIOD gaf op dat vlak nooit instructies omdat hij dat als een interne aangelegenheid beschouwt. Hierbij moet voor ogen worden gehouden dat de kennis over fraudefenomenen soms verspreid is omdat sommige inspectiediensten gedecentraliseerd werken. Ook instellingen en organisaties zoals kinderbijslagfondsen, ziekenfondsen, sociale verzekeringsfondsen, hebben kennis van die fraudefenomenen.

Vier van de acht overheidsdiensten en -instellingen hebben een identificeerbaar centraal aanspreekpunt. Famifed (Cel Sociale Fraude), de RVA (Centrale Controledienst als fraudeobservatorium), het RSVZ (Centrale Koepel Sociale Fraude) en de RSZ (directie Risicobeheer) doen intensief aan detectie, analyse en kennisvergaring. Daarnaast heeft de RSZ een aparte stuurgroep voor fraudebestrijding onder voorzitterschap van de administrateur-generaal. Het RIZIV heeft twee inspectiediensten, DAC en DGEC, en daarbij nog een anti-fraudecommissie waarin directies van het RIZIV en de ziekenfondsen zitting hebben. Uitgezonderd de RVP, die geen inspectiedienst heeft, detecteren en analyseren de inspectiediensten van de andere instellingen en overheidsdiensten, in het bijzonder SI, TSW en RSZ, gelijkaardige fraudefenomenen met hulp van een specifiek uitgewerkte controlemethodologie. Zo worden de acties tegen sociale dumping en in verband met het wegvervoer via een gemeenschappelijke controle-aanpak van de RSZ, TSW en de SI gerealiseerd.

Enkele inspectiediensten doen een beroep op thematische of gespecialiseerde cellen, zoals de cel Grensoverschrijdende Tewerkstelling (GOT) bij de SI en de cel Controle van de Vreemde Ondernemingen (Covron; buitenlandse fraude) bij TSW.

Het Rekenhof meent dat als een centraal aanspreekpunt of gespecialiseerde cellen de kennis en de informatie voor nieuwe controles of acties verzamelen en verwerken, dat de instel-

lingen ertoe aanzet gestructureerder en planmatiger te werken en een meerwaarde biedt. Een dergelijke werkwijze zou kunnen worden veralgemeend.

Naast een centraal aanspreekpunt vermelden de inspectiediensten de interne monitoring die bepaalde diensten specifiek organiseren voor de evaluatie van de jaarresultaten, voor de bespreking van nieuwe fraudefenomenen of de opstelling van de controledoelstellingen van het volgende jaar. Zo organiseert de RVP een tweemaandelijks brainstorming van de verschillende diensten en organiseert de SI een jaarlijks seminarie. Voorts maakt de soms sterke verwevenheid tussen de kernopdrachten van een dienst en de strijd tegen sociale fraude dat een dergelijke monitoring een continue aangelegenheid is.

Sommige diensten hebben ook specifieke toepassingen ontwikkeld om fraudefenomenen te analyseren en potentiële controledoelwitten te signaleren via datamatching of datamining. Die systemen kunnen ook een input leveren voor nieuwe acties. Het betreft hier o.a. analysesystemen bij de RSZ en de datawarehouse OASIS bij de SI.

Niettemin kon geen enkele van de acht bevraagde diensten een volledige inventaris voorleggen van de bestaande fraudefenomenen en controlemaatregelen in het eigen toepassingsgebied en van de impact ervan.

3.1.2 Uitwisseling en centralisatie van de kennis

De informatie over de fraudefenomenen wordt voornamelijk op basis van de aard van de fraude uitgewisseld tijdens bilaterale vergaderingen tussen de inspectiediensten, om gezamenlijke acties op te zetten.

Om beleidsmatig de fraude aan te pakken is het aangewezen dat de kennis over alle fraudefenomenen wordt gecentraliseerd. Enkel zo ontstaat een duidelijk beeld van de fraude en van alle maatregelen van de verschillende diensten en de resultaten ervan. De centralisatie past binnen één van de opdrachten van het aansturend bureau van de SIOD: de coördinatie en verspreiding van de informatie nodig voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude. Op dit moment voert de SIOD deze taak niet uit. Hij beperkt zich tot het bijhouden van alle fraudegevallen vastgesteld door de arrondissementscellen en de cel Sociale Dumping en het verwerken van de informatie over de voorgestelde acties, de uitvoering ervan en de financiële resultaten. Het oprichten van een fraudeobservatorium binnen de SIOD werd wel als actiepunten in het actieplan van de staatssecretaris 2015 opgenomen maar werd, volgens de SIOD, bij gebrek aan experts fraudebestrijding nog niet uitgevoerd.

Het Rekenhof wijst erop dat een fraudeobservatorium is opgericht binnen de Hoge Raad van Financiën. De permanente afdeling "Fiscaliteit en Parafiscaliteit" is belast met de verzameling, de centralisatie, het beheer, de overdracht en de analyse van de informatie over de ondergrondse economie. Momenteel focust de raad zich op de fiscale fraude. Omdat het fraudeobservatorium over beperkte middelen beschikt, is het logisch dat het voor het deel sociale fraudebestrijding zou kunnen beschikken over gecentraliseerde informatie, bijvoorbeeld bij de SIOD, en niet de afzonderlijke sociale inspectiediensten hoeft aan te spreken.

Uit de enquête bij de acht overheidsdiensten en instellingen blijkt dat er geen eenduidig standpunt is over de centralisatie van de fraudefenomenen bij één orgaan. Drie instellingen beantwoordden de vraag niet of namen geen standpunt in en drie waren geen voor-

stander of maakten een voorbehoud. Zo is de RVA niet overtuigd van de mogelijkheid van centralisatie van kennis over fraude omdat er geen algemene aanvaarde definitie is van fraude(fenomenen). De te centraliseren fraudefenomenen zouden te talrijk zijn omdat de reglementeringen zeer complex en zeer specifiek zijn en niet overeenstemmen. Volgens de RVA is centralisatie nuttig voor de fenomenen die gemeenschappelijk zijn voor de verschillende instellingen maar biedt ze geen meerwaarde voor die fenomenen die alleen door de instelling zelf worden bestreden. Twee instellingen staan positief tegenover centralisatie. Zo gaat de RSZ akkoord met een centralisatie bij de SIOD mits er nieuwe medewerkers met een specifiek profiel in dienst worden genomen. Famifed is eerder van oordeel dat een centralisatie op transversaal vlak, informatie over zowel sociale als fiscale fraude, meer voordelen biedt.

Het ontbreken van gecentraliseerde informatie kan ertoe leiden dat het beleid onvoldoende wordt gestuurd naar de risico's die prioritair moeten worden aangepakt. Zo wordt er voor de langetermijnplanning niet gewerkt met een risicomatrix die alle fraudefenomenen, de impact ervan, de kans van voorkomen enz. integreert. Het ontbreken van gecentraliseerde informatie, maar ook van gedetailleerde analyses (zie hierna), leidt er bovendien toe dat het beleid en het actieplan dat er uitvoering aan geeft, niet kunnen worden onderbouwd. Zo wordt in het actieplan van de staatssecretaris wel verwezen naar "gekende" fraudefenomenen en fraudegevoelige sectoren, maar niet naar analyses, selectiemechanismen of wetenschappelijke onderbouwing van de keuzes. De toelichting over de fenomenen is wisselend en beperkt. Er is geen systematische informatie over de probleemstelling, de verbanden met andere fenomenen, de aanpak tot nu toe, de resultaten en de nodige bijkomende maatregelen. Een dergelijke toelichting zou het beleid nochtans inzichtelijker maken en het mogelijk maken de beleidskeuzes in een ruimere context te beoordelen.

3.2 Impact en risicoanalyse

Om de acties optimaal te kiezen, moet vanuit de bestaande toestand, voor zover mogelijk, worden onderzocht wat de mogelijke impact of effecten ervan zijn, wat de kosten- en baten ervan zijn en wat de risico's zijn die de uitvoering ervan kunnen belemmeren. Op basis daarvan kunnen SMART-gedefinieerde doelstellingen voor de individuele acties worden bepaald (zie ook punt 4.1).

Onder punt 2.1 merkte het Rekenhof op dat de SIOD geen instructies geeft over welke nieuwe actiepunten moeten worden opgenomen of hoe dat moet gebeuren. Wat de procedure betreft, moet een onderscheid worden gemaakt tussen:

- gemeenschappelijke actiepunten voorgesteld door de inspectiediensten en de SIOD (bv. controles van de arrondissementen) en acties voorgesteld door één inspectiedienst (41 acties);
- actiepunten voorgesteld door de regering, staatssecretaris, ministers en hun beleidscellen (46 acties);
- actiepunten voorgesteld door de regering in overleg met de SIOD (6 acties).

De interne procedures bij de overheidsdiensten en instellingen om acties voor te stellen, lopen uiteen en worden bepaald door de wijze van aansturen en beheren (bijvoorbeeld paritair beheer). Soms worden centrale aanspreekpunten of stuurgroepen betrokken (zie

eerder). Bij gemeenschappelijke acties wordt onderling overlegd. Alle actiepunten voor het actieplan moeten uiteindelijk door het hoogste adviesorgaan en/of leidinggevend orgaan worden goedgekeurd. Ze worden immers meestal ook opgenomen in de bestuursovereenkomsten. Voor de acties die de regering voorstelt, is de procedure onduidelijk. De meeste van die acties zijn toegevoegd naar aanleiding van de uitbreiding van het beperkte actieplan van de SIOD in het actieplan van de staatssecretaris¹⁸.

Op basis van de enquête berekende het Rekenhof dat voor 52 van de 94 acties van het actieplan van de staatssecretaris een voorafgaande analyse werd uitgevoerd (55,3 %). Hierbij werd bij 47 acties (51,1 %) een analyse gemaakt van de effecten en bij 41 (44,7 %) van de kosten en baten en de risico's.

De meeste diensten analyseren voor zover mogelijk vooraf de bestaande toestand en de geraamde effecten van de actiepunten. Er is ook een tendens om vooraf een kosten- en batenanalyse en risicoanalyse van de actiepunten uit te voeren. Dat vloeit voort uit de besparingen die de regering oplegt, uit de noodzaak om bijkomende werkingsmiddelen te verantwoorden en uit het opvolgen van de actiepunten in de bestuursovereenkomsten. Volgens de SIOD en de instellingen zijn vooral de kosten- en batenanalyses moeilijk uit te voeren: de kosten kunnen meestal worden geraamd maar niet de opbrengsten of besparingen.

De bovenstaande conclusies zijn voornamelijk gebaseerd op een interpretatie door de inspectiediensten en niet op aan het Rekenhof voorgelegde analyses. Het valt daarbij op dat de SIOD over die analyses geen informatie heeft. De grondigheid van deze analyses kan trouwens verschillen. Dat er niet altijd een grondige analyse wordt uitgevoerd, blijkt uit de acties en bijsturingen die worden gelanceerd in het kader van de begrotingscontroles. Tijdens de begrotingscontrole 2015 werden bijkomende inkomsten in de begroting opgenomen op basis van fiches die op zeer korte termijn waren opgesteld. Een aantal diensten achtten die maatregelen moeilijk haalbaar op korte termijn omdat de reglementaire of organisatorische omkadering te laat in werking trad. Dat wordt ook aangetoond door het Rekenhof (zie punt 4.3.3 en bijlage 2). Tijdens de begrotingscontrole 2016 werd 25 miljoen euro extra aan opbrengsten geraamd voor de strijd tegen de sociale fraude en 25 miljoen euro extra bij het RIZIV door het versterken van het beleid tegen frauduleuze aanrekeningen en het tegengaan van medische overconsumptie. In beide gevallen moesten de effectieve maatregelen nog worden bepaald en ontbreekt dus een voorafgaande analyse (zie punt 4.3.1).

Voor 42 actiepunten van het actieplan 2015 van de staatssecretaris meldden de inspectiediensten geen analyses vooraf. Dat heeft verschillende oorzaken. Enerzijds zetten een aantal acties controles voort die continu doorlopen (bijvoorbeeld de jaarlijkse ARC-controles). Dergelijke bestaande controles kunnen wel worden bijgestuurd op basis van een evaluatie (zie punt 5.2). Anderzijds werd meer dan de helft van de acties naderhand en meestal op voorstel van de regering ingevoerd bij de uitbreiding van het actieplan van de SIOD tot het actieplan van de staatssecretaris. Hiertussen zitten acties die zeer algemeen zijn geformuleerd (soms niet meer dan een aandachtspunt of een inspanningsverbintenis), betrekking hebben op een onderzoek, een evaluatie aankondigen of van organisatorische aard zijn.

¹⁸ Bij de uitbreiding van het beperkte actieplan SIOD naar het actieplan van de staatssecretaris werden 53 actiepunten toegevoegd waarvan 39 door de regering werden voorgesteld.

Hoofdstuk 4

Analyse van het actieplan

Het actieplan van de staatssecretaris kan worden beschouwd als de vertaling van de strategische doelstellingen van de regering voor de strijd tegen de sociale fraude en de sociale dumping zoals opgenomen in het regeerakkoord en de jaarlijkse beleidsnota sociale fraude. Het actieplan 2016 volgt dezelfde structuur als dat voor 2015 en werd aangekondigd als een actualisering ervan.

4.1 Analyse van de doelstellingen

De strijd tegen de zware sociale fraude en de sociale dumping, met nadruk op risicosectoren, is een prioriteit van de regering. Fenomenen als fraude met uitkeringen of bijdragen en grensoverschrijdende fraude worden prioritair aangepakt. Ook specifieke maatregelen voor een versterking van het wetgevend kader, een aangepast controle- en sanctiebeleid en de aanpak van misbruik van vennootschapsstructuren werden aangekondigd in het regeerakkoord. De algemene beleidsnota “Sociale Fraude” van de staatssecretaris van 1 december 2014 werkte dit beleid verder uit. Het actieplan van de staatssecretaris neemt de prioriteiten ervan over.

Een integrale fraudeaanpak staat voor een zo breed mogelijke benadering. De handhaving van de sociale wetgeving begint bij de preventie om vervolgens de fasen van (detectie en selectie van) de controle, de vervolging en de sanctionering te doorlopen. Alleen als alle schakels van de handhavingketen correct functioneren en op elkaar aansluiten, is er sprake van een efficiënte handhaving.

Het actieplan van de staatssecretaris bevat hoofdzakelijk actiepunten voor controle. Het aantal preventieve acties is beperkt. Verscheidene inspectiediensten wezen op het belang van preventieve acties en bevestigden dat ze ondervertegenwoordigd zijn in het actieplan. De beleidsnota van 2014 verwijst wel naar stimulansen die niet aangegeven werk minder aantrekkelijk maken, zoals een verlaging van de sociale lasten voor ondernemingen en een versoepeling van de mogelijkheid tot Gelegenheidsarbeid, maar bevat geen actiepunten op dat vlak. Hoewel het beleid gericht is op een strengere en strakkere aanpak, komen ook vervolging (één actie) en sanctionering weinig aan bod.

Een planmatige aanpak van de sociale fraude en dumping betekent dat problemen worden geïdentificeerd en prioriteiten worden vastgelegd op basis van verantwoorde keuzes. De belangrijkste strategische doelen van het actieplan 2015 van de staatssecretaris staan in hoofdstuk één “Gemeenschappelijke acties” dat acht thema’s (fenomenen) omvat en in hoofdstuk twee dat handelt over de strijd tegen de sociale dumping. Hoofdstuk 3 bevat de specifieke acties die door één inspectiedienst worden uitgevoerd. De selectie van de prioritaire fenomenen en sectoren wordt niet verantwoord. Er wordt niet vermeld wat de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping, of meer specifiek bijvoorbeeld de strijd tegen de bijdragenfraude, na één of meer jaren moet hebben opgeleverd. Doordat concrete stra-

tegische doelstellingen ontbreken, kan dat uiteindelijk ook niet worden geëvalueerd. Een uitzondering is de budgettaire doelstelling van 50 miljoen euro die werd verdeeld over de verschillende actieterreinen.

Het Rekenhof erkent dat het bij fraudeaanpak moeilijk is het geheel van fenomenen, gewenste effecten, doelstellingen en resultaten in cijfers te vatten, omdat fraude zich nu eenmaal moeilijk laat kennen. Dit wijst op de noodzaak van een betere onderbouwing bij de beleidsvoorbereiding (zie hoofdstuk 3).

Het Rekenhof ging na of de operationele doelstellingen (de actiepunten) in het actieplan van de staatssecretaris voldoende 'smart' (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) waren geformuleerd. De vaststellingen zijn gemengd. Voor een aantal is aan het smart-principe zeker voldaan, bv. voor de acties waar wordt gevraagd om in 2015 een zeker aantal controles uit te voeren of een bepaald kwaliteitsniveau te behalen (zoals de actiepunten over de ARC-controles of de controles sociale dumping)¹⁹. Ook hier moet echter soms een kanttekening worden gemaakt bij het realistische karakter van bepaalde normen. Zo worden bij de ARC-controles aantallen als norm opgenomen die een stuk lager liggen dan de realisaties in de voorgaande jaren (bv. 9.935 controles als norm voor 2015 terwijl er 13.345 gerealiseerd werden in dat jaar en 15.101 in 2014²⁰). In de strijd tegen de mensenhandel (actiepunt 65) werd dan weer voorgesteld 200 controles uit te voeren, hoewel de voorwaarden voor de realisatie hiervan niet waren vervuld²¹.

Heel wat acties voldoen echter niet aan het smart-principe. Dat bemoeilijkt zowel de uitvoering, de opvolging als de rapportering:

- Sommige acties zijn zeer algemeen geformuleerd en houden soms niet meer in dan een aandachtspunt of een inspanningsverbintenis in (bv. betere monitoring Europese bemiddelingsprocedure (actiepunt 16)).
- Bij veel acties wordt aangekondigd dat er iets moet worden onderzocht, geëvalueerd of gedaan zonder concreet aan te duiden wat het eindresultaat moet zijn (een verslag, verdrag enz.) en/of tegen wanneer dat moet worden afgerond. Dat geldt onder andere voor de actiepunten waar nieuwe regelgeving in het vooruitzicht wordt gesteld, zoals de evaluatie van de regelgeving kunstenaarsstatuut (actiepunt 28) en de omzetting van de handhavingsrichtlijn (actiepunt 41).
- Veelal zijn de acties onrealistisch geformuleerd, in die zin dat ze moeilijk binnen een jaar kunnen worden uitgevoerd. Daardoor kunnen ook afzonderlijk geraamde begrotingsopbrengsten (zie verder punt 4.3.3) niet worden gerealiseerd.
- Vaak ontbreken meetbare normen of streefwaarden. Dit is bijvoorbeeld het geval voor het aantal controles in de vleessector en in de bouwsector. Overigens moet worden be-

¹⁹ Voor de actiepunten 1, 3, 3.2, 3.7, 3.9, 4, 10, 32, 33, 47, 50, 58, 61, 62, 63, 64 en 65 kan een meetbare norm worden teruggevonden.

²⁰ Cijfers op basis van de statistieken gepubliceerd door de SIOD.

²¹ De toegang tot het Europees elektronisch platform voor een snelle en gebruiksvriendelijke uitwisseling van operationele en strategische misdaad-gerelateerde informatie (SIENA) kon niet in 2015 worden gerealiseerd, waardoor de SI slechts 138 onderzoeken kon uitvoeren waarbij er sprake was van sociale uitbuiting in een werkrelatie.

nadrukt dat een norm slechts zinvol is als er een indicator voor beschikbaar is²² en de gegevens uniform worden geregistreerd.

- Sommige coördinerende en ondersteunende acties (hoofdstuk 4 van het actieplan) lenen zich uiteraard niet tot een smart-omschrijving, bv. de voortzetting van de coördinatie door de SIOD (actiepunt 73) en de semestriële rapportering over de resultaten (actiepunt 78). De opname van dergelijke actiepunten (in dit geval opdrachten van de SIOD) kan ter discussie worden gesteld.

Voorts bevatten sommige actiepunten méér dan één actie, wat de opvolging bemoeilijkt.

Verscheidene actiepunten bestaan uit het verder nagaan welke verbeteringen mogelijk zijn. Het gaat hier meer om voorbereidende werkzaamheden (verhoogd toezicht op bewegingen in vennootschappen (actiepunt 18), tijdelijk beroepsverbod voor raadgevers of hulpverleners (actiepunt 19) enz.). Voor deze tussentijdse doelstellingen ontbreken de einddoelstelling en de tussenliggende mijlpalen. Dat maakt het moeilijk de haalbaarheid van de einddoelstelling in te schatten.

Ten slotte zijn er veel herhalingen of overlappingsen tussen de actiepunten. Zo bevatten de actiepunten sectorale aanpak (actiepunt 3), controle in de schoonmaak (actiepunt 3.2) en controles in de horeca (actiepunt 3.7) bij de ARC-controles afzonderlijke streefcijfers voor de sectoren bouw, schoonmaak en horeca terwijl die al zijn vervat in actiepunt 1. De actiepunten over het voortzetten van de datamining van de sociaal verzekerde (actiepunt 5) en het opzetten van datamatching en datamining tussen diensten (actiepunt 75) komen al aan bod bij andere actiepunten die daarop in detail ingegaan. Het actiepunt over het beter benutten van de bestaande Europese bemiddelingsprocedure voor geschillen over A1-attesten (actiepunt 38) loopt dan weer samen met het actiepunt over de betere monitoring van de Europese bemiddelingsprocedure (actiepunt 16). Een actiepunt over de aanpassing van de reglementering in de vleessector (actiepunt 59) komt eigenlijk overeen met wat werd vermeld in het actiepunt over de aanwezigheidsregistratie in de vleessector (actiepunt 3.4). Dergelijke overlappingsen leiden tot een overdaad aan acties en bemoeilijken de opvolging en rapportering.

Veel van de bovenstaande vaststellingen betreffen actiepunten die de regering aan het initiële actieplan van de SIOD heeft toegevoegd. Dat toont aan dat de opmaakprocedure van het actieplan van de staatssecretaris onvoldoende waarborgen biedt voor een kwalitatieve inhoud.

4.2 Middelen van het actieplan

Het is onduidelijk of de nodige middelen voor de realisatie van het actieplan van de staatssecretaris (personeel, werking, investeringen enz.) worden uitgetrokken. In het actieplan 2015 van de staatssecretaris (en dat van 2016) wordt slechts een algemene beschrijving gegeven van de deelnemende inspectiediensten en hun personeelsbestand (een duizendtal VTE). Bij dat personeelsbestand is er geen onderscheid tussen de basisopdrachten van de dienst, de opdrachten voor het actieplan of de strijd tegen de sociale fraude in het algemeen. De reden hiervoor is het gebrek aan gedetailleerde historische informatie over de inzet van

²² In de ARC-rapporteringen wordt slechts een datum van de uitgevoerde controles opgenomen, zodat bijvoorbeeld niet kan worden afgeleid hoeveel controles 's avonds gebeuren.

de middelen (zie punt 5.1.1.1). Enkele diensten kunnen wel bij benadering een percentage geven van hun inzet voor de strijd tegen de sociale fraude²³.

Ook de kostprijs van de in te zetten middelen is onduidelijk. Het Rekenhof kreeg maar van enkele diensten totale, niet verdeelde personeelskosten en eventuele bijkomende werkingskosten²⁴. Bij de opmaak van de begroting worden soms aanvullende kredieten uitgetrokken voor werkingskosten en investeringen (zie punt 4.3.1), maar dit is onvoldoende om zich een beeld te kunnen vormen van de kosten van het actieplan of bepaalde onderdelen of acties ervan. Dat gebrek aan gedetailleerde informatie leidt ertoe dat het bij de bepaling van nieuwe acties niet altijd eenvoudig is de uitgaven voor deze acties te verantwoorden. Nieuwe acties in het kader van het actieplan kunnen zo, als geen bijkomende middelen worden goedgekeurd, ten koste gaan van de kernopdrachten van een controle- of inspectiedienst.

Het regeerakkoord van 10 oktober 2014 beloofde voldoende ondersteuning van de inspectiediensten en eventueel een versterking om de doelstellingen van controles in fraudegevoelige sectoren te kunnen behalen. In het plan voor de bestrijding van sociale dumping 2016 worden inderdaad in totaal 96 VTE's beloofd, waarvan acht voor de SIOD en vier voor de FOD Economie²⁵.

Het Rekenhof heeft van de verschillende diensten, uitgezonderd de RVP²⁶, een overzicht gekregen van de personeelsevolutie vanaf 2011 (tabel 1).

Tabel 1 – *Personeelsbestand van de inspectiediensten in VTE (op 1 januari) en beloofd personeel door het plan sociale dumping 2016*²⁷

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Vershil 2016-2011	Plan sociale dumping 2016
RSZ	257	259	248	273	274	267	10	17
SI	221	221	236	229	223	223	2	17
TSW	289	283	278	277	276	275	-15	17
RVA	266	261	255	254	271	230	-36	14
RSVZ	43	46	47	50	50	49	6	15
RIZIV	352	357	336	332	319	304	-49	4
RIZIV-DAC	63	66	64	67	65	66	2	
RIZIV-DGEC	289	291	272	265	253	238	-51	
Famifed	16	16	15	21	24	28	13	0
Totaal	1.444	1.443	1.415	1.435	1.437	1.375	-69	84

Bron: Rekenhof en plan sociale dumping 2016

²³ 40 % volgens de RSZ en TSW, een derde volgens de DGEC van het RIZIV.

²⁴ 17,8 miljoen euro bij de RSZ (personeelskost tot november 2015), 17,5 miljoen euro bij de SI en 36 miljoen euro bij de RVA.

²⁵ Aanwervingen in het kader van de erkenning van onderaannemers.

²⁶ De RVP heeft geen inspectiedienst en heeft geen opgave gedaan van het personeel dat controletaken uitvoert in het kader van de strijd tegen de sociale fraude.

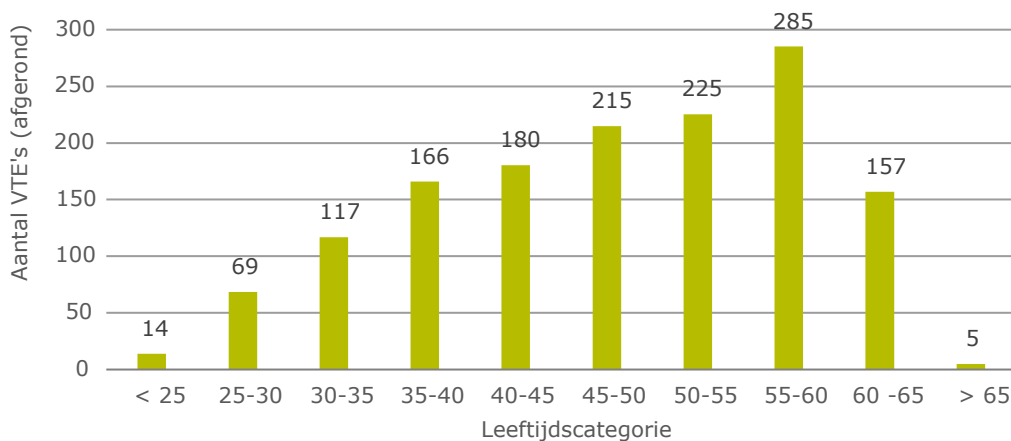
²⁷ De tabel bevat niet de aanwervingen toegestaan vóór 1 januari 2016 die pas hebben geleid tot een indiensttreding na deze datum.

Deze cijfers tonen een globale personeelsafname tussen 2011 en begin 2016. Die wordt ruim gecompenseerd door nieuwe aanwervingen vanaf 2016, maar niet voor alle instellingen, zoals de RVA en het RIZIV. In welke mate dit een bewuste en verantwoorde keuze is, kan niet worden nagegaan, onder andere door gebrek aan informatie hierover in het actieplan.

De RVA en het RIZIV wezen op een negatief effect van de verminderde personeelsbezetting op het aantal en de kwaliteit van hun controles. De DAC van het RIZIV wees op de gedeeltelijke en, wegens de lange Selor-procedures, vertraagde vervanging van medewerkers die met pensioen gaan. De DGEC wees op het gebrek aan vervanging van geneesheren-inspecteurs, waardoor hij minder (fraude)onderzoeken bij zorgverstrekkers zal kunnen uitvoeren. Volgens de RVA heeft de vermindering van het personeelsaantal met 41 tussen 1 januari 2015 en 1 januari 2016 geleid tot een daling van het aantal controles van 39.145 naar 34.766 (elf medewerkers zijn vertrokken ten gevolge van de zesde staats hervorming). De RVA probeert dat te compenseren door de onderzoeksmethodes te verfijnen, de te onderzoeken doelen beter af te bakenen en administratieve medewerkers in te zetten.

Het Rekenhof vroeg ook een overzicht van de verdeling van het personeel over de verschillende leeftijdscategorieën (grafiek 1). Daaruit blijkt dat de volgende jaren nog heel wat personeel de diensten zal verlaten. Er zal op moeten worden toegezien dat besparingen bij de betrokken OISZ en departementen geen negatief effect hebben op de vervangingen bij de inspectiediensten, en de kennis en ervaring van de oudere ambtenaren niet verloren gaan.

Grafiek 1 – Leefijd RSZ-SI-TSW-RVA-RSVZ-RIZIV-FAMIFED (op 1 januari 2016)



Bron: Rekenhof

4.3 Rendement en impact op de begroting

Op strategisch niveau bestaat alleen maar een kwantitatieve doelstelling: de geraamde begrotingsopbrengst. De bijlage van het actieplan van de staatssecretaris vermeldt hiervoor een bedrag van 50 miljoen euro. Dat bedrag is verdeeld over verschillende onderdelen van de strijd tegen de sociale fraude (bv. bijdragefraude) maar is niet toegewezen aan afzonderlijke actiepunten. Dat rendement is een belangrijke sturende factor bij het definiëren van acties, hoewel de uiteindelijke opbrengsten eigenlijk niet kunnen worden opgevolgd en het onzeker is dat ze, zeker op het niveau van de individuele acties, worden gerealiseerd.

4.3.1 Evolutie van de bedragen

Het bedrag van 50 miljoen euro in het actieplan 2015 van de staatssecretaris werd overgenomen uit de algemene beleidsnota “Sociale Fraude” van 1 december 2014. Het paste volgens de begrotingsnotificaties 2015 in een totaal rendement van 250 miljoen euro te behalen in de periode 2015-2018 (jaarlijks 50 miljoen euro in 2015-2017 en 100 miljoen euro in 2018). Die 50 miljoen euro werd zonder toelichting opgenomen in de initiële begroting 2015. De staatssecretaris waarschuwde tegelijk dat men geen te hoge rendementen mag opleggen aan de inspectiediensten en ze niet enkel daarop mogen worden beoordeeld. Er moet worden voorkomen dat het financiële rendement te allen prijze wordt behaald omdat dit ten koste kan gaan van de opsporing van ernstigere fraude, die vaak minder financieel rendement oplevert. De belangrijkste doelstelling van de inspectiediensten is het aantal fraudegevallen te verminderen en te voorkomen dat tegemoetkomingen onterecht uitbetaald blijven of dat sociale bijdragen niet worden betaald. Ook in de beleidsnota van 9 november 2015 werd deze doelstelling herhaald.

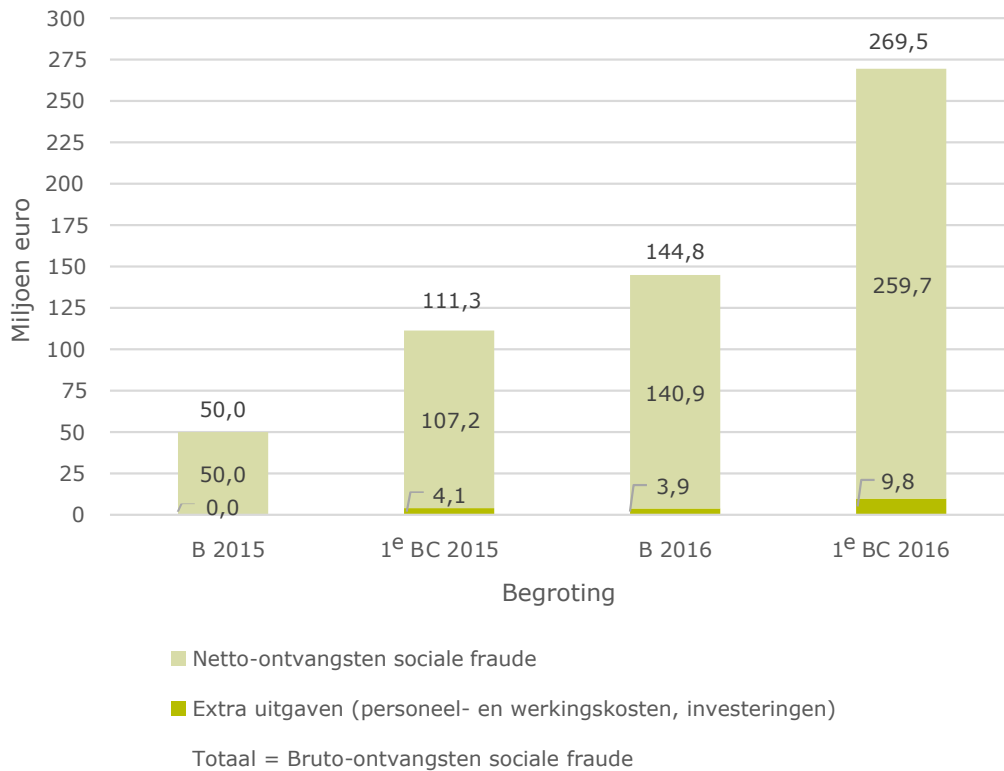
De begrotingsdoelstelling werd in de loop van 2015 en ook in 2016 stelselmatig verhoogd. De regering verwachtte de hierna volgende extra opbrengsten en kosten voor 2015 en 2016. Daarbij moet worden benadrukt dat deze niet altijd volledig aansluiten met wat in de begroting (van bijvoorbeeld de instellingen en overheidsdiensten) zelf wordt opgenomen²⁸.

Bij de eerste begrotingscontrole 2015 werd 61,3 miljoen euro bruto extra ingeschreven voor 26 acties in het kader van de strijd tegen de sociale fraude. Daarvan moest 50,2 miljoen euro opbrengsten zijn van concrete acties uit het actieplan van de staatssecretaris. 11,1 miljoen euro had betrekking op nieuwe maatregelen buiten dit actieplan. Voor de uitvoering werden de beheerskredieten van de betrokken instellingen en overheidsdiensten met 4,1 miljoen euro verhoogd.

Voor 2016 was de doelstelling initieel bepaald op 144,8 miljoen euro bruto. Daartoe werden extra beheerskredieten van 3,9 miljoen euro uitgetrokken. Bij de begrotingsaanpassing 2016 werden nieuwe maatregelen aangekondigd waardoor de totale bruto geraamde ontvangsten uitkwamen op 269,5 miljoen euro en de uitgaven op 9,8 miljoen euro (grafiek 3). Deze extra maatregelen omvatten:

- 30,4 miljoen euro (min 5,4 miljoen aan extra kredieten) uit een nieuw actieplan 2016 voor de bestrijding van de sociale dumping;
- 9,5 miljoen euro (min 0,6 aan extra kredieten) uit de uitbreiding van de strijd tegen domiciliefraude via de kruising van gegevens over het energiegebruik;
- 34,8 miljoen euro bij het RIZIV en RVA op basis van een aantal specifieke maatregelen;
- 25 miljoen euro extra opbrengsten uit de strijd tegen de sociale fraude wegens de hoge gerapporteerde opbrengsten in 2015 als gevolg van de gemeenschappelijke en individuele acties van de sociale-inspectiediensten. Een werkgroep zou bijkomende maatregelen uitwerken;
- 25 miljoen euro bij het RIZIV door het versterken van het beleid tegen frauduleuze aanrekeningen en het tegengaan van medische overconsumptie. Ook in dit geval moesten de specifieke maatregelen nog worden bepaald.

²⁸ Zelfs de FOD Budget en Beheerscontrole kon geen eenduidige cijfers aanleveren.

Grafiek 3 – Geraamde ontvangsten strijd tegen de sociale fraude (miljoen euro)

Bron: Rekenhof op basis van begrotingsnotificaties en bijkomende toelichtingen

De begrotingsdocumenten verwijzen meestal naar het voortzetten van de maatregelen in de volgende jaren, veelal met hogere opbrengsten en lagere uitgaven. Ze gaan er dan ook van uit dat ook in 2017 en 2018 de opbrengsten substantieel hoger zullen liggen dan aanvankelijk bepaald bij de start van de regeerperiode.

Volgens de beleidscel sociale fraude rekent de regering ook op het preventieve effect van de maatregelen. De beleidscel gaat ervan uit dat de directe opbrengst van de maatregelen na enkele jaren vermindert, maar dat door het preventieve effect de reguliere ontvangsten zullen verhogen en de reguliere uitgaven zullen dalen. In het kader van de begrotingsaanpassing 2016 werden hiervoor bedragen voorgesteld van 50, 100 en 150 miljoen euro in respectievelijk 2016, 2017 en 2018. Deze komen dus in principe bovenop de bovenstaande vermelde bedragen uit de strijd tegen de sociale fraude.

Het Rekenhof stelt vast dat de effectiviteit van de nieuwe maatregelen niet kan worden opgevolgd en de te realiseren bedragen worden vastgesteld terwijl de specifieke acties nog moeten worden bepaald. Ook verhoogt het risico dat minder aandacht gaat naar de zware sociale fraude, met vaak complexe en arbeidsintensieve fraudedossiers.

Het Rekenhof merkt daarnaast op dat er in het begin nog een groot verband bestond tussen het actieplan van de staatssecretaris en de geraamde bedragen, maar dat dit verband nadien grotendeels verwaterde. Dat komt door nieuwe maatregelen die niet altijd kunnen worden gelinkt aan dit actieplan.

De ramingen worden ten slotte niet eenvormig bepaald. Soms worden ze globaal opgesteld voor een aantal grote prioriteiten in de strijd tegen de sociale fraude, soms voor specifieke acties. Samen met het gebrek aan informatie over de in te zetten middelen, leidt dit ertoe dat te verwachten *return on investment* (ROI) van individuele maatregelen of een groep van maatregelen niet gekend is. Uiteraard is dat niet het enige criterium om te beslissen tot een maatregel en moet ook rekening worden gehouden met de maatschappelijke, soms moeilijk meetbare effecten.

4.3.2 Opgvolging van de begroting

De besparingen in de uitgaven of verhogingen van de ontvangsten die de regering voorstelt, worden meestal niet afzonderlijk in de eigen begroting van de instellingen opgenomen. De detailinformatie daarvoor ontbreekt. De geraamde bedragen worden, voor zover mogelijk en op basis van de informatie vanuit de regering, geïntegreerd in de algemene begrotingsposten die mogelijk door de maatregelen worden beïnvloed (bv. bij de te ontvangen bijdragen of uitkeringen). Als ze niet kunnen worden toegewezen, worden ze voorlopig als niet verdeelde regeringsmaatregel opgenomen. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij de RSZ en het RSVZ die zijn belast met het Globaal Beheer van de Werknemers en de Zelfstandigen. Daardoor kunnen de bedragen die de OISZ als geraamde ontvangst of besparing opnemen onder de noemer “sociale fraude” moeilijk worden aangesloten met de bedragen die de regering vooropstelt.

Door het gebrek aan informatie worden de uiteindelijke resultaten niet opgevolgd vanuit de begroting. Begrotingstechnisch worden de ontvangsten of besparingen uit de strijd tegen de sociale fraude, naargelang het jaar vordert, als gerealiseerd beschouwd. De inspectiediensten rapporteren over de strijd tegen de sociale fraude op basis van hun opvolgingssystemen (zie punt 5.1.1.1). De financiële informatie hieruit is meestal weinig gedetailleerd en kan niet worden teruggekoppeld naar de specifieke acties van het actieplan van de staatssecretaris of de bijkomende maatregelen in de begroting.

4.3.3 Onderbouwing van de ramingen

Een van de smart-principes is dat de doelstellingen realistisch moeten zijn. Voor de begroting wil dat zeggen dat de geraamde bedragen moesten steunen op een onderbouwde inschatting van de mogelijke bijkomende resultaten, die ook rekening houdt met de noodzakelijke correcte timing voor de uitvoering van de maatregelen.

Voor het bedrag van 50 miljoen euro in de initiële begroting 2015 kon geen onderbouwing worden teruggevonden, ook niet in het actieplan van de staatssecretaris zelf. Het Rekenhof heeft meer in detail de onderbouwing onderzocht van de 26 maatregelen van de begrotingsaanpassing 2015. Die maatregelen kunnen worden teruggevonden in fiches van de instellingen en in een aantal gevallen van het bevoegde kabinet. Die fiches bevatten niet altijd een onderliggende berekening voor het voorgestelde bedrag. In sommige gevallen worden slechts indicatieve bedragen opgegeven zonder verantwoording. Sommige inspectiediensten meenden dat met de huidige, beperkte opvolgingsmogelijkheden, de ramingen beter beperkt zouden blijven tot een of meer totaalbedragen.

Los van de ramingen maken de bevroegde inspectiediensten zich vooral zorgen over de tijdige uitvoering van de acties. Uit een analyse van de uitvoering van de 26 maatregelen, uitgevoerd midden 2016, bleek dat achttien maatregelen problemen kenden met de tijdige

uitvoering in 2015 (bijlage 2). Daardoor is het weinig waarschijnlijk dat de geraamde extra opbrengst voor die achttien maatregelen van 47,9 miljoen euro voor 2015, effectief zal worden gerealiseerd, toch wat expliciet de impact van die maatregelen betreft. Er wordt te weinig rekening gehouden met de tijd die nodig is om de regelgeving aan te passen, nieuwe gegevensstromen of informaticatoepassingen te creëren en bijkomend personeel in dienst te nemen. Uiteraard moeten ook de financiële middelen beschikbaar zijn. Zo vermeldde een van de diensten dat bij de begrotingsaanpassing 2015 wel extra middelen waren toegekend voor de strijd tegen de sociale fraude (4,1 miljoen euro), maar dat tegelijk aan de OISZ werd gevraagd 7,5 miljoen euro te besparen op de werkings- en investeringsuitgaven²⁹.

²⁹ Begrotingsnotificaties begrotingscontrole 2015, p. 34.

Hoofdstuk 5

Opvolging, evaluatie en rapportering

5.1 Opvolging van het actieplan

5.1.1 Opvolging door de inspectie- en controlediensten

Het actieplan van de staatssecretaris, vooral het operationele deel, wordt uitgevoerd door de inspectie- en controlediensten. Die diensten moeten dan ook in de eerste plaats de acties en de middelen die daarvoor worden ingezet, opvolgen. De uitvoering van het actieplan van de staatssecretaris vormt echter slechts een onderdeel van de algemene opdrachten van de inspectiediensten. Hoe deze diensten hun activiteiten, resultaten en ingezette middelen opvolgen en een zicht hebben op de verdere afwikkeling ervan, heeft een impact op hun mogelijkheden om het actieplan en alle andere in dit verslag vermelde plannen op te volgen.

5.1.1.1 Opvolging van acties en controles

Het schema in bijlage 3 geeft een veralgemeend en vereenvoudigd beeld³⁰ over hoe activiteiten, controles en resultaten worden opgevolgd of kunnen worden opgevolgd.

Het schema toont dat het niet eenvoudig is, zelfs voor één dienst, om na te gaan wat de concrete resultaten en gevolgen zijn van de controles, waaronder die voor het actieplan van de staatssecretaris³¹. De realisatie van ondersteunende actiepunten (zoals onderzoeken) kan wel goed worden opgevolgd.

Lange doorlooptijd van controles

Ten eerste moet rekening worden gehouden met de soms lange doorlooptijd van onderzoeken. Dat komt door de complexiteit, de samenwerking tussen verschillende diensten of de medewerking van buitenlandse diensten, o.a. in het kader van de controles sociale dumping. Een controle gestart in een bepaald jaar heeft daardoor soms pas resultaten in de volgende jaren.

Onvoldoende onderscheid tussen controles

De opvolgingssystemen onderscheiden onvoldoende de controles uit het actieplan en de controles die buiten dit plan worden uitgevoerd in het kader van de eigen kernopdrachten. Daarvoor moeten ze afzonderlijk worden gecodeerd, wat in de praktijk slechts beperkt

³⁰ De verschillende specifieke controles worden niet afzonderlijk gevisualiseerd en gedetailleerd besproken.

³¹ Daardoor kan ook het Rekenhof, bijvoorbeeld in zijn *Boek 2016 over de Sociale Zekerheid* (www.rekenhof.be) geen volledig overzicht geven van de uitvoering en resultaten van de strijd tegen de sociale fraude.

gebeurt³². Coderingen bestaan vooral voor de eigen opdrachten. Slechts als de eigen opdracht volledig overeenstemt met de actie in het actieplan van de staatssecretaris, kunnen resultaten afzonderlijk worden voorgesteld³³.

Voor de controles van de ARC's en de controles op sociale dumping, die slechts een klein gedeelte vormen van alle controles³⁴, bestaan respectievelijk een speciale ontwikkelde toepassing (statistiekprogramma) beheerd door de SIOD en afzonderlijke statistieken binnen de cel Sociale Dumping³⁵. De informatie is beperkt tot het aantal gecontroleerde werkgevers en werknemers per werkgever, het aantal inbreuken per soort en het aantal werknemers in overtreding. In het geval van de ARC's is er ook een beperkte rapportering over het aantal waarschuwingen, pv's, strafrechtelijke onderzoeksverslagen, andere behandeling³⁶ en verslagen met inbreuken doorgegeven aan andere inspectiediensten. In beide gevallen handelen de bevoegde inspectiediensten de controledossiers af.

Beperkte opvolging van de uiteindelijke resultaten van een controle

Er zijn problemen bij de opvolging van de (financiële) resultaten van controles. De sociale inspecteurs hebben een appreciatiebevoegdheid en kunnen kiezen tussen een waarschuwing, een regularisatie (een termijn waarbinnen de overtreder zich in regel moet stellen) of een pv dat kan leiden tot een vervolging door het Openbaar Ministerie of tot het opleggen van een administratieve boete. Ze kunnen ook een dossier doorgeven aan een andere inspectiedienst voor inbreuken buiten hun bevoegdheidsdomein. Ten slotte kunnen sommige diensten ook zelf een sanctie of boete opleggen. De RVP heeft geen eigen inspectiedienst, maar kan wel regularisaties uitvoeren of een sanctie opleggen.

Bij de opvolging van de regularisaties rijzen de volgende problemen. De controles van de RSZ, de SI en TSW kunnen leiden tot loon- en/of bijdrageregularisaties (vermeerderd met bijdrageopslagen en intresten). Er kunnen ook bijzondere solidariteitsbijdragen worden geheven als er geen aangifte van tewerkstelling is. Als de werkgever vrijwillig regulariseert, worden de bedragen mee opgenomen in de opvolgingssystemen en statistieken van de betrokken inspectiedienst. Bij niet-regularisatie bezorgen de SI en TSW de dossiers voor verder gevolg aan de RSZ. De RSZ beslist na nazicht (ook deze van de eigen inspectie) welke regularisaties ze effectief zal uitvoeren. Die worden vervolgens geboekt en leiden tot een aanpassing van de in te vorderen kwartaalbijdragen. In de toepassingen bij de RSZ kan niet worden opgezocht welke bedragen, ingevorderd wegens een controle, effectief werden geïnd.

³² TSW, SI en RSZ hebben codes voor de controles in het kader van de arrondissementen/SIOD. Het meldpunt eerlijke concurrentie heeft ook afzonderlijke codes gevraagd voor de opvolging van de resultaten van dit meldpunt.

³³ Zo houden de RVA en de DAC wel afzonderlijke bedragen bij voor resultaten uit de strijd tegen domiciliefraude maar is het niet zeker dat zij die bedragen kunnen afzonderen die specifiek het gevolg zijn van controles gebaseerd op de datamining van het elektriciteitsverbruik.

³⁴ In 2015 waren er 12.961 controles uitgevoerd in het kader van de ARC's tegenover bijvoorbeeld in totaal 46.377 door de RSZ, 19.626 bij door de SI, etc.

³⁵ Vanaf 2016 zou de FOD Mobiliteit afzonderlijk rapporteren aan de SIOD en de beleidscel sociale fraude over de resultaten van het actieplan wegvervoer.

³⁶ Elk ander gevolg dat zich niet beperkt tot een gewoon nazicht (bv. verder onderzoek bij de werkgever op de maatschappelijke zetel, onderzoeksverslag verstuurd naar een derde dienst enz.).

In het stelsel van de zelfstandigen kan de detectie van een niet-aangesloten zelfstandige of een vennootschap na verder onderzoek leiden tot een (eventueel ambtshalve) aansluiting bij een sociaal verzekeringsfonds of de Nationale Hulpkas (CNH). Die moet dan de achterstallige sociale bijdragen, vennootschapsbijdragen en verhogingen innen. Die geïnde bijdragen zijn niet bekend. Momenteel raamt de inspectiedienst van het RSVZ alleen de sociale bijdragen die door de sociale verzekeringsfondsen worden ingevorderd voor een ontbrekende aansluiting van een zelfstandige die de SIOD meldt in het kader van de ARC-controles of die de andere inspectiediensten melden.

Ten onterechte uitbetaalde vergoedingen en uitkeringen worden voornamelijk teruggevorderd door de decentrale diensten of de meewerkende instellingen in het betrokken stelsel. Dat zijn de werkloosheidsbureaus bij de RVA³⁷, de kinderbijslagfondsen bij Famifed³⁸ en de ziekenfondsen bij het RIZIV. Niet-reglementaire verstrekkingen of overconsumptie bij de zorgverstrekkers, opgevolgd door het RIZIV, en onverschuldigde pensioenen of de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO), opgevolgd door de RVP, worden door de beide instellingen zelf ingevorderd. Ook hier bestaan opvolgingsproblemen:

- Het RIZIV kan wel de recuperatie van de onterecht uitbetaalde uitkeringen door de ziekenfondsen opvolgen, maar niet die van de onterecht verstrekte gezondheidszorgen.
- De RVA vordert ten onrechte uitbetaalde bedragen grotendeels terug via de werkloosheidsbureaus. Doordat de gegevens over terugvorderingsbeslissingen en de informatie in het debiteurensysteem niet gekoppeld zijn, kan de RVA slechts globaal en niet per inbreuk de geïnde bedragen opvolgen.
- De RVP volgt de onverschuldigde betalingen in het kader van sociale fraude pas sinds 2016 manueel op. Dat is de reden waarom de RVP in 2015 de budgettaire impact van zijn acties niet aan de SIOD heeft meegedeeld.

In de stelsels van de zelfstandigen, de werkloosheid, de ziekteverzekering en de pensioenen legt de regelgeving afzonderlijke administratieve sancties op, in de vorm van administratieve boetes of schorsingen van het recht op een uitkering. De financiële impact hiervan wordt momenteel niet meegenomen in de rapportering aan de SIOD.

De gerechtelijke of administratieve afhandeling van de pv's kent een lang traject. Ook de uiteindelijke resultaten hiervan zijn moeilijk op te volgen.

Het SSWB maakt onderscheid tussen lichte inbreuken (niveau 1), inbreuken van matige ernst (niveau 2), zware inbreuken (niveau 3) en zeer zware inbreuken (niveau 4). De inspectiediensten sturen de pv's met strafbare feiten van niveaus 2 tot 4 voorlopig manueel naar het Openbaar Ministerie. Dat kan beslissen het onderzoek voort te zetten, strafrechtelijk te vervolgen, een minnelijke schikking te treffen, te bemiddelen in strafzaken, een rechtsvordering in te dienen of te seponeren. De beslissing tot seponering moet vervolgens naar de dienst Administratieve Geldboeten (DAG) bij de FOD WASO worden gestuurd. Een beslissing tot strafvordering moet in principe worden meegedeeld aan de inspectiedienst die het pv opstelde en ook de DAG. Sommige inspectiediensten (TSW en SI) volgen de strafvervolgging door het Openbaar Ministerie op en verwerken die informatie in hun jaarverslagen.

³⁷ Sommige terugvorderingen (zoals voor de dienstencheques) worden door de RVA zelf geïnd.

³⁸ Famifed betaalt zelf kinderbijslag uit en vordert dus ook zelf bedragen terug.

De feedback van justitie verloopt echter niet altijd consequent zodat de gevolgen van de strafrechtelijke vervolging niet volledig bekend zijn. Daarnaast ontbreekt informatie over de daadwerkelijke inning van de strafrechtelijke boetes door de FOD Financiën.

De DAG kan na de ontvangst van een pv met strafbare feiten van niveau 1 of na de ontvangst van een bericht dat het Openbaar Ministerie afziet van strafvervolging, beslissen tot een administratieve geldboete, een schuldigverklaring of een klassering zonder gevolg³⁹. Die beslissingen deelt zij manueel mee aan de inspectiedienst die het pv opmaakte, het Openbaar Ministerie en eventueel de RSZ. De DAG vordert de administratieve boetes zelf en stort de bedragen periodiek door naar de Schatkist. Die stort ze verder door naar de RSZ-Globaal Beheer van de werknemers. Als de overtreder in gebreke blijft, wordt het dossier voor recuperatie doorgestuurd naar de FOD Financiën. Geïnde bedragen worden ook doorgestort naar de RSZ. Sommige inspectiediensten (bv. TSW en SI) volgen ook de beslissingen van de DAG op en nemen ze mee op in hun jaarverslagen, echter zonder detail van de gevorderde of geïnde bedragen. Dat laatste is moeilijk, vooral in het geval van een inning door de FOD Financiën. De feedback die de DAG van de FOD Financiën ontvangt, voldoet niet om de inning van de bedragen op te volgen.

Problematische overkoepelende opvolging

Het bestaan van verschillende inspectiediensten met hun eigen toepassingen maakt het ten slotte moeilijk om resultaten te verzamelen van gemeenschappelijke acties of controles met hetzelfde thema (bv. domiciliefraude) of in dezelfde activiteitsectoren. De afzonderlijke toepassing voor de ARC-controles en de statistieken voor controles op sociale dumping proberen dat te verhelpen, maar bieden geen totaaloplossing. Uiteindelijk moet ook informatie worden opgevraagd bij de verschillende diensten en uit verschillende systemen. De rapportering wordt dan tijdrovend, wat problemen oplevert voor de opvolging van het actieplan van de staatssecretaris, maar ook voor de rapportering over andere plannen (bv. PEC's) en het beantwoorden van parlementaire vragen. De beslissing van de ministerraad van 10 november 2016 om de sociale inspectie te integreren in de RSZ en synergieën te zoeken tussen de inspectiediensten van enerzijds de directie-generaal zelfstandigen van de FOD Sociale Zekerheid en het RSVZ en anderzijds de RVA en het RIZIV kan deze problematiek op termijn deels verlichten, maar neemt ze niet volledig weg.

Mogelijke oplossingen

Voor de opvolging van de controles op sociale dumping werkt de RSZ met een speciaal opvolgingsformulier met een uniek referentienummer. Dat kan in de toekomst worden gebruikt om de verdere behandeling van een dossier doorheen de RSZ op te volgen. Dat systeem kan ook worden gebruikt voor andere dossiers die de RSZ verder afhandelt. Voorwaarde is wel dat dit unieke nummer wordt gebruikt door de andere controlediensten. Ook Justitie, de DAG, de FOD Financiën zouden dit nummer moeten gebruiken. In het plan sociale dumping 2016 werd de doelstelling opgenomen het project traceerbaarheid, dat al bestaat in het kader van de sociale dumping, te versterken, zodat de invorderingsdiensten van de RSZ, RSVZ en de RVA de dossiers beter kunnen opvolgen.

³⁹ Meer informatie hierover: Rekenhof, "FOD WASO: Beheer van de administratieve boeten", *Boek 2016 over de Sociale Zekerheid*, Brussel, september 2016, p. 105-126. Ter beschikking op www.rekenhof.be.

Een andere oplossing voor een betere traceerbaarheid en rapportering is het gemeenschappelijke gebruik van toepassingen. Zo zou één van de toepassingen van de inspectiediensten, eventueel na aanpassingen, overkoepelend kunnen worden gebruikt⁴⁰. Nu al wordt het ePV gezamenlijk gebruikt. Dat is een elektronisch proces-verbaal opgesteld volgens het wettelijk vastgelegde model van proces-verbaal. Het bestaat uit een toepassing voor het uniform opstellen van het ePV en een databank met alle elektronische processen-verbaal. Deze toepassing startte op 1 maart 2011 en heeft als doel de kwaliteit van de pv's te verbeteren en de gegevensuitwisseling te vereenvoudigen. Dat zou een positief effect hebben op de controle en de verdere strafuitvoering. De pv's hebben ook een uniek nummer, waardoor ze tot aan de afhandeling kunnen worden opgevolgd, in de eerste plaats door de DAG en vervolgens bij Justitie. Deze toepassing kent een groot succes en is nog in volle ontwikkeling⁴¹. Hoewel de huidige ontwikkeling vooral is gericht op de stappen na de opmaak van het ePV en op het uitwisselen van gegevens, zou het ePV ook kunnen worden uitgebreid met de stappen voorafgaand aan het ePV, eventueel door de integratie van één van de toepassingen van de inspectiediensten. In dit kader zou de projectleiding ePV al een projectvoorstel hebben ingediend voor een volledig e-dossier.

De verdere ontwikkeling van het ePV wordt volgens de SIOD, die ze coördineert en opvolgt, bemoeilijkt door het gebrek aan medewerking van andere partners (vooral Justitie), het gebrek aan budget en personeel⁴² en het complexe wettelijke kader. Door het gebrek aan financiering is bijvoorbeeld vanuit de databank ePV nog geen afzonderlijke rapportering mogelijk. Dit ePV en vooral de uitbreiding tot alle stappen van de controle kan een belangrijke meerwaarde vormen voor de opvolging en analyse van acties en het sturen van controles. Door efficiëntiewinst kan het zichzelf ruim terugverdienen.

5.1.1.2 Opgvolging van de ingezette middelen

De meeste inspectiediensten, zeker de grote, beschikken over toepassingen waarin de activiteiten van het controlepersoneel worden geregistreerd. De activiteiten zijn gekoppeld aan individuele controles of meer algemeen aan een activiteit of opdracht van de instelling. Die registraties gebeuren soms in dezelfde toepassing als die voor de opvolging van de controles of dossiers of zijn hiermee verbonden. In principe kan hieruit informatie worden gehaald over het aantal gepresteerde dagen en kan, indien gekoppeld aan informatie over de verloning, ook de direct toewijsbare personeelskosten per soort controle, activiteit, opdracht enz. worden berekend. Samen met de informatie uit de analytische boekhouding zouden dan de volledige werkingskosten kunnen worden berekend.

⁴⁰ Een probleem met een overkoepelend opvolgingssysteem betreft de verscheidenheid van opdrachten en werkprocedures van de inspectiediensten alsook de verwevenheid van de bestaande opvolgingssystemen met de andere systemen binnen de eigen organisatie of instelling.

⁴¹ Midden 2016 hadden elf federale en regionale diensten toegang tot ePV en meerdere zullen volgen. In 2015 maakten alle diensten samen 11.880 ePV's op, voor een totaal van 21.397 inbreuken. Het ePV wordt al voor ongeveer 95 % van alle pv's gebruikt. In ontwikkeling: toegang van Justitie tot de ePV's, waardoor de arbeidsauditeurs de pv's niet langer op papier moeten ontvangen en pv's buiten hun eigen gerechtelijk arrondissement kunnen inzien, het automatiseren van het bericht van afzien van strafvervolging gericht aan de DAG, het ter beschikking stellen van gestructureerde gegevens aan de secretariaten van de arbeidsauditoraten en de toepassingen dossierbeheer van de inspectiediensten, het uitwerken van een gegevensstroom met vaststellingen vanuit ePV naar uitkeringsinstellingen voor de detectie van uitkeringsfraude.

⁴² Hoewel het aantal partners toenam van vier tot elf is het budget vermindert van 482.000 euro in 2015 naar 375.000 euro in 2016.

Uit de ontvangen antwoorden leidt het Rekenhof af dat dergelijke berekeningen zelden gebeuren, of alleen op een weinig gedetailleerd niveau. Informatie op detailniveau wordt als weinig relevant beschouwd, de middelen ontbreken voor het koppelen van gegevens of de analytische boekhouding is onvoldoende uitgebouwd. Daarnaast dienen de bovenvermelde registraties om de basisopdrachten van de instelling of administratie op te volgen en niet het actieplan.

5.1.2 Opmvolging door de SIOD

Tot 2014 volgde de SIOD het beperkte actieplan van de inspectiediensten op (actieplan SIOD). Vanaf 2015 verruimde de staatssecretaris deze opdracht tot het uitgebreide actieplan van de staatssecretaris. Bij deze opvolging kan het onderscheid worden gemaakt tussen een directe opvolging, doordat de SIOD-medewerkers direct betrokken zijn bij de implementatie van het actieplan, en de rapportering over de stand van zaken en de financiële resultaten vanuit de inspectiediensten.

5.1.2.1 Rol van het aansturingbureau bij de opvolging

Binnen het aansturingbureau zijn acht coördinatoren aangewezen die de gemeenschappelijke controles opvolgen, verbindingspersoon zijn, ICT-projecten opvolgen of ondersteuning bieden voor opleidingen, de opmaak van brochures en instructies en de opmaak of opvolging van de PO's, PEC's en samenwerkingsprotocollen met andere federale of regionale diensten.

Deze coördinatoren zouden een toegevoegde waarde kunnen leveren door de resultaten te duiden die de meewerkende diensten en de SIOD aanleveren in het kader van de opvolging van de afzonderlijke actiepunten van het actieplan. Uit de documentatie die aan het Rekenhof werd bezorgd, blijkt dat dit niet het geval is, vermoedelijk door het personeelstekort bij de SIOD.

5.1.2.2 Opmvolgingsfiches van de deelnemende inspectiediensten

In 2015 heeft de SIOD de opdracht gekregen semestrieel in plaats van jaarlijks de resultaten van het actieplan van de staatssecretaris op te volgen en vanaf 2016 per kwartaal. Het SSWB legt een maandelijkse opvolging op om afwijkingen van de doelstelling of opbrengsten snel te communiceren. Dit was ook vanaf 2016 gevraagd door de staatssecretaris, maar is niet haalbaar omdat het afleiden van de specifieke resultaten van het actieplan uit de verschillende rapporteringssystemen van de deelnemende inspectiediensten moeilijk is.

Het actieplan van de staatssecretaris wordt opgevolgd aan de hand van een fiche die de SIOD heeft opgesteld. Hierin wordt aan de inspectie- en controlediensten per actie gevraagd naar de mate waarin de doelstelling en de timing werden gerealiseerd, de voortgang van de actie, eventuele risico's, problemen en oplossingen en ook de kosten verbonden aan de actie en het rendement. De SIOD stelt zelf een aantal fiches op, voornamelijk voor de actiepunten die verband houden met de controles van de ARC's. Het Rekenhof stelde bij het onderzoek van deze fiches, die eind januari 2016 aan het Rekenhof werden bezorgd, een aantal knelpunten vast.

Alleen de RVA, SI, TSW, RSZ, RSVZ, RIZIV, RVP en Famifed dienen fiches in, hoewel het actieplan van de staatssecretaris nog andere actoren vermeldt. Vooral het gebrek aan informatie over de door de regering voorgestelde acties valt op. De SIOD volgt die niet actief

op. Eind januari 2016 had de SIOD van 27 van de 94 actiepunten nog geen fiche ontvangen. Daarvan waren 22 actiepunten opgesteld op initiatief van de regering. Door het gebrek aan rapportering heeft de SIOD geen volledig beeld over de stand van zaken.

Soms ontbreekt een fiche omdat het actiepunt zich gewoon niet tot de opstelling ervan leent (bv. actiepunt 78: rapportering op semesterbasis van de voortgang van de resultaten van het actieplan) of de actie nog niet is aangevat (drie gevallen).

De informatie is niet altijd voldoende om vast te stellen of al dan niet aan de doelstelling werd voldaan. De antwoorden zijn ook soms zeer partieel⁴³. Voor sommige van die actiepunten kon het Rekenhof de toestand wel achterhalen na een verdere bevraging van de betrokken diensten. Bij gemeenschappelijke actiepunten (bijvoorbeeld de controles sociale dumping in front- en backoffice; actiepunten 32 en 33) maken de diensten afzonderlijk een fiche op, maar maakt de SIOD geen gemeenschappelijk overzicht, zodat het moeilijk is na te gaan of een doelstelling werd bereikt.

Veel instellingen geven geen informatie over de gemaakte kosten of het rendement van de actie. Soms geven ze wel bedragen als rendement op maar vermelden ze uitdrukkelijk dat het theoretische bedragen zijn. Bij bedragen opgegeven als gevolg van regularisaties is het niet duidelijk wat die bedragen inhouden. Het valt daarbij op dat soms financiële resultaten worden vermeld, die onterecht niet werden overgenomen in de financiële rapportering (zie volgend punt), zoals die voor de strijd tegen domiciliefraude bij de RVA.

Soms is het antwoord onvoldoende omdat de gevraagde informatie niet wordt geregistreerd. Zo kan de SIOD voor het actieplan 2015 alleen cijfers opgeven van de controles tijdens het weekend en niet van 's avonds (actiepunt 3 b). Ook het aantal gecontroleerde openbare werken (actiepunt 3.1 a) kon niet worden gegeven.

De fiches die de SIOD ontvangt, worden opgenomen in een opvolgingstabel. Per actiepunt wordt opgegeven welke actoren betrokken zijn en wat de toestand is (afgesloten, nog lopend, stopgezet of nog niet aangevat). De tabel geeft geen verdere duiding over de uitgevoerde acties en controles, de concrete resultaten en (maatschappelijke) effecten van het actieplan van de staatssecretaris, noch per actiepunt, noch algemeen over de verschillende onderdelen van het plan. De opvolgingstabel voor 2015 werd aan de beleidscel sociale fraude bezorgd en de informatie eruit werd ook geïntegreerd in het actieplan van de staatssecretaris 2016.

De informatie die wordt bezorgd aan de SIOD, is dus vrij beperkt. Dat hindert de informatieopdracht van de SIOD. Zo moet de SIOD volgens het SSWB de informatie voor de strijd tegen de illegale arbeid en sociale fraude verzamelen, coördineren en meedelen aan alle partijen die hieraan meewerken voor zover zij die nodig hebben voor hun toezicht. Die in-

⁴³ Enkele voorbeelden: Bij het actiepunt 1 - Kwantitatieve doelstellingen "niet-aangegeven arbeid" geeft de SIOD wel cijfers over het totaal aantal door de ARC's uitgevoerde controles, maar geen detail op het niveau van de individuele ARC's of per sector. Bij actiepunt 2 – Gegevensuitwisseling wordt wel het aantal vaststellingen gericht aan de RVA, RSVZ, RIZIV en RVP gemeld, maar niet de resultaten ervan. Bij het actiepunt 3.7 - Werkhervatting en onmiddellijk stopzetting ziekte- of arbeidsongeschiktheidsuitkeringen werd geen duidelijk antwoord gegeven op de vraag hoe de interne processen bij de ziekenfondsen kunnen worden geoptimaliseerd.

formatie is ook nodig om uitgebreid verslag te kunnen uitbrengen over de realisatie van het actieplan van de staatssecretaris en het te evalueren.

5.1.2.3 Financiële rapportering

Naast de bovenvermelde fiches ontvangt de SIOD elk kwartaal van de inspectiediensten een rapport over de financiële resultaten van de strijd tegen de bijdragen- en uitkeringsfraude en de strijd tegen het zwartwerk. De informatie komt uit de opvolgingssystemen bij de verschillende diensten. Bij het RIZIV en Famifed kan ze ook worden teruggevonden in de jaarrapportering van de betrokken inspectiedienst. De informatie wordt doorgegeven aan de beleidscel sociale fraude en wordt overgenomen in het actieplan van de staatssecretaris 2016 bij de rapportering over de uitvoering van het actieplan 2015. De tabel hieronder geeft de details van de totale resultaten voor 2015 en 2014 als vergelijkingsbasis.

Tabel 2 – Financiële resultaten gerapporteerd aan de SIOD (in euro)⁴⁴

Inspectiedienst	2014	2015	Vershil 2014 - 2015
Strijd tegen de bijdragefraude			
TSW (FOD WASO)	19.285.520,00	21.734.823,00	2.449.303,00
RSZ-inspectie	46.350.000,00	56.800.000,00	10.450.000,00
SI (FOD SZ)	31.630.577,00	57.353.676,00	25.723.099,00
RSVZ-inspectie	132.212,00	66.225,00	-65.987,00
Subtotaal bijdragefraude	97.398.309,00	135.954.724,00	38.556.415,00
Strijd tegen de uitkeringsfraude			
Algemeen (zonder valse onderwerpen)			
RVA-inspectie	35.788.270,00	24.968.565,65	-10.819.704,35
RIZIV-DAC	3.023.865,07	4.733.721,52	1.709.856,45
Famifed	977.145,00	2.230.198,00	1.253.053,00
<i>Subtotaal</i>	<i>39.789.280,07</i>	<i>31.932.485,17</i>	<i>-7.856.794,90</i>
Valse onderwerpen			
RVA	543.615,00	503.772,55	-39.842,45
RIZIV-DAC	990.705,01	803.699,38	-187.005,63
<i>Subtotaal</i>	<i>1.534.320,01</i>	<i>1.307.471,93</i>	<i>-226.848,08</i>
Fraude zorgverstrekkers			
RIZIV-DGEC ^(*)	0,00	11.657.631,67	11.657.631,67
Subtotaal uitkeringsfraude	41.323.600,08	44.897.588,77	3.573.988,69
Totaal	138.721.909,08	180.852.312,77	42.130.403,69

(*) Volgens de DGEC bedroegen de financiële resultaten in 2014 8.808.203 euro en in 2015 11.390.060 euro. Deze resultaten werden niet door het RIZIV gerapporteerd aan de SIOD.

Bron: SIOD

⁴⁴ Deze cijfers wijken licht af van de gegevens opgenomen in de rapportering van de SIOD en het overzicht in het actieplan 2016. Dat komt door kleine berekeningsverschillen en doordat de SIOD in 2015 per vergissing niet het juiste bedrag uit de rapportering van Famifed had overgenomen.

De rapportering van de inspectiediensten is niet afgestemd op het actieplan van de staatssecretaris. Daardoor kunnen de gemelde bedragen ook niet worden teruggekoppeld naar de individuele acties of groepen van acties⁴⁵. De bedragen zijn gelinkt aan de strijd tegen de sociale fraude zonder onderscheid tussen controles of acties uit het actieplan van de staatssecretaris en die welke er buiten vallen⁴⁶. Ze bevatten bedragen van zowel bewuste als onopzettelijke overtredingen van de sociale regelgeving. Dat komt doordat in de interne rapporteringssystemen niet altijd het nodige onderscheid kan worden gemaakt. Niettemin stelt de staatssecretaris de gemelde bedragen voor 2015 in zijn actieplan 2016 voor als de resultaten van het actieplan 2015.

De bedragen hebben voornamelijk betrekking op vastgestelde rechten, sociale bijdragen die nog moeten worden ontvangen of onterecht uitbetaalde uitkeringen die nog moeten worden terugbetaald. In het kader van de begrotingsboekhouding gebaseerd op de ESR-principes is dat aanvaardbaar. Toch is enige nuancering zinvol: dergelijk fraudedossiers hebben een verhoogd inningsrisico⁴⁷ en soms kunnen na de vaststelling onder bepaalde voorwaarden nog vrijstellingen (bv. op de verhoogde sociale bijdragen) worden verleend. Aangezien het opvolgen van de werkelijk geïnde bedragen meestal zeer moeilijk is (zie punt 5.1.1.1), zou een gemiddeld inningspercentage kunnen worden gebruikt dat periodiek wordt herzien.

De vermelde bedragen zijn soms ramingen of zijn nog niet definitief. Zo ramen TSW en SI de sociale bijdragen op de extra aan te geven lonen op 45,5 %. In het geval van bedragen die niet vrijwillig door de werkgever worden geregulariseerd, houden ze daarbij zoals ook de RSZ-inspectie, geen rekening met de beslissingen van de directie Controle van de RSZ over de te vorderen bedragen. In sommige gevallen werden aan SIOD cijfers aangeleverd van een onvolledig jaar (bv. Famifed leverde geen cijfers voor december).

De rapportering is niet volledig. De resultaten van de controle op domiciliefraude, 30,3 miljoen euro volgens het jaarverslag 2015 van de RVA (36,8 miljoen euro in 2014), werden door de RVA niet meegedeeld in de financiële rapportering aan de SIOD maar wel in de opvolgingsfiche. De RVP kon wegens een gebrek aan een afzonderlijke opvolging nog geen resultaten geven voor de punten van het actieplan 2015 van de staatssecretaris.

De rapportering bevat niet de resultaten van de verdere afhandeling van de pv's. Voor de gerechtelijke strafvervolging ontbreekt daarvoor gecentraliseerde informatie. Voor de administratieve strafvervolging zijn echter wel op zijn minst globale cijfers van de DAG beschikbaar. In 2015 legt deze dienst voor 7,2 miljoen euro aan administratieve geldboetes

⁴⁵ Uit de voorgelegde cijfers valt bijvoorbeeld moeilijk af te leiden wat het resultaat is van de controles op sociale dumping, de strijd tegen de schijnzelfstandigen enz.

⁴⁶ De RSZ neemt in zijn resultaten een bedrag van 15,5 miljoen euro op als gevolg van een controle op de betaling van de bijzondere bijdrage van 8,86 % verschuldigd op de werkgeversbijdragen voor de tweede pensioenpijler en de bijkomende bijzondere socialezekerheidsbijdrage (1,5 %) verschuldigd wanneer de bijdragen en / of premies voor een aanvullend pensioen jaarlijks hoger zijn dan een bepaald bedrag (31.212 euro in 2015). De RVA neemt ook de resultaten van de fraude bij dienstencheques op (23,9 en 12,9 miljoen euro in 2014 en 2015), wat niet in het actieplan 2015 werd opgenomen.

⁴⁷ Zo meldde Famifed dat in 2015 748.103,19 euro werd gerecupereerd (tegenover 2.230.198,00 euro vastgesteld in 2015). Uit het jaarverslag 2015 van de RVA blijkt dat het gemiddelde inningspercentage voor de terugvorderingen uitgevoerd door de werkloosheidsbureaus over de laatste 4 jaar gemiddeld 54 % bedraagt. De DAC wees op de soms zeer lange termijn om bedragen terug te vorderen.

op. In 2015 heeft de RSZ 4,7 miljoen euro ontvangen van boetes die de DAG en de FOD Financiën hebben ingevorderd. Instellingen geven geen informatie over de opbrengsten van eigen administratiefrechtelijke procedures. Zo vermeldt het RSVZ niets over de administratieve boetes opgelegd voor een niet-tijdige of fictieve aansluiting (52.643,19 euro in 2015 en 139.353,96 in 2014⁴⁸). In een intern controleverslag 2015 vermeldt de DAC van het RIZIV 11.625 euro aan administratieve geldboetes en 36.366 geschrapte daguitkeringen (11.910 euro boetes en 19.577 daguitkeringen in 2014). Het jaarverslag 2015 van de RVA vermeldt 121.467 weken van effectieve uitsluiting van werkloosheidsvergoedingen voor 2015 (122.075 voor 2014).

Ten slotte wordt bij de aangegeven bedragen geen enkele toelichting gegeven, hoewel dat soms is aangewezen. Zo dalen de inkomsten uit de controle van de dienstencheques bij de RVA sterk (van 23,9 miljoen euro in 2014 naar 12,9 miljoen euro in 2015) door de zesde staatshervorming⁴⁹. De ontvangsten voor de federale begroting nemen de volgende jaren nog verder af. Hetzelfde geldt voor de door Famifed teruggevorderde bedragen (kinderbijlagen). Het Rekenhof merkt op dat de instellingen bij de rapportering aan de SIOD soms moeilijkheden ondervinden om de teruggevorderde bedragen toe te wijzen aan het juiste beleidsniveau. Het gerapporteerde bedrag kan dus niet volledig worden toegewezen aan de federale overheid⁵⁰.

De bovenstaande gebreken zijn, naast de technische en organisatorische beperkingen om juiste en volledige informatie te kunnen geven, gedeeltelijk het gevolg van ontbrekende richtlijnen over de inhoud van deze financiële rapportering. Daardoor geeft deze rapportering alleen een aanwijzing over de financiële resultaten van de strijd tegen de sociale fraude in het algemeen, en niet over die van het actieplan van de staatssecretaris zelf.

Voor 2015 overstijgt het totaal gemelde bedrag van 180,8 miljoen euro het door de regering in de begroting geraamde bruto resultaat van 111,3 miljoen euro of netto resultaat van 107,2 miljoen euro. Deze bedragen kunnen door de bovenvermelde gebreken echter niet met elkaar worden vergeleken. Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met het volgende:

- In de financiële rapportering worden bedragen opgenomen van dossiers die werden afgesloten in het betrokken jaar maar die voortkomen uit controles van dat jaar of de voorgaande jaren. Door de tijd tussen het openen van een fraudedossier en de financiële afwikkeling ervan kan moeilijk worden nagegaan wat de acties van een bepaald jaar hebben opgeleverd.
- Sommige maatregelen en acties hebben ook een preventieve impact. De opbrengst daarvan kan niet worden berekend. De regering schat dit op 50 miljoen euro recurrent en cumulatief van 2016 tot 2018.
- De financiële opbrengst van de fraudemaatregelen is moeilijk in te schatten. De opbrengsten voor 2015 lijken echter wel te laag geraamd te zijn. Zo liggen de 50 miljoen in

⁴⁸ Bron: statistieken dienst Administratieve Geldboetes (AGA) van het RSVZ.

⁴⁹ De controle op de dienstencheques werd niet als een actiepoint opgenomen in het plan 2015.

⁵⁰ Zo kan de RVA onvoldoende onderscheid maken tussen terugvorderingen van dienstencheques toe te wijzen aan de federale overheid (cheques uitgegeven vóór 1 januari 2015) of aan de regionale overheden (uitgegeven vanaf 1 januari 2015). Volgens Famifed is het aan de SIOD in 2015 gerapporteerde bedrag de som van de gerecupereerde bedragen voor de federale en de regionale overheden.

de initiële begroting en 111,3 miljoen in de aangepaste begroting 2015 ruim onder de toen zeker gekende resultaten voor 2014.

- Er wordt onvoldoende rekening gehouden met de kostprijs van de strijd tegen de sociale fraude. Zo bevatten de begrotingsramingen in het kader van de begrotingscontrole alleen de uitgaven voor bijkomende (recurrente) werkingsmiddelen of eenmalige investeringen (4,1 miljoen euro) en nemen de inspectiediensten in de financiële rapportering geen informatie op over hun werkelijke kosten.

5.2 Evaluatie

Het aansturingsbureau van de SIOD moet bij de Algemene Raad voor 30 juni van elk jaar verslag uitbrengen over de uitvoering van de acties uit het operationeel plan, de te ontwikkelen informaticaprojecten, de in te zetten middelen, de doelstellingen en de opbrengsten, en ook over de stand van zaken van de strijd tegen illegale arbeid en sociale fraude (artikel 7, 16° van het SSWB). Zo'n verplichting bestaat niet voor het uitgebreide actieplan van de staatssecretaris.

Ook in de verschillende PO's of PEC's en de samenwerkingsprotocollen afgesloten met andere overheidsdiensten werd soms een jaarlijkse evaluatie opgenomen.

5.2.1 Rol van de inspectiediensten

De meest inspectie- en controlediensten verwijzen in de eerste plaats naar de hierboven vermelde fiches voor hun deelname aan de periodieke evaluatie van het actieplan van de staatssecretaris. Zoals gezegd is de informatie in die fiches beperkt en onvoldoende voor een grondige evaluatie.

De diensten verwijzen daarnaast voornamelijk naar de periodieke evaluatie van de uitvoering van hun kernopdrachten in het kader van een rapportering aan interne stuurgroepen of beheersorganen, bij de opstelling van het jaarlijkse eigen activiteitenverslag of het vastleggen van de nieuwe doelstellingen voor het komende jaar.

Daarnaast vermelden ze evaluaties van specifieke maatregelen die onder de bevoegdheid vallen van de betrokken inspectiedienst⁵¹ of waaraan ze meewerkten en die betrekking hebben op het actieplan van de staatssecretaris⁵². Bij deze evaluaties, maar ook bij formele en informele contacten tussen de directeurs-generaal van de inspectiediensten, kunnen knelpunten aan bod komen die leiden tot nieuwe acties voor het volgende actieplan, het weglaten van bepaalde acties of de bijsturing ervan. Zo werd naar aanleiding van de analyse van de Arbeidsrelatiewet, in het actieplan 2016 geen minimum aantal controles schijnzelfstandigheid meer opgenomen.

De inspectiediensten erkennen dat er nog veel ruimte is voor verbetering. Zo stellen ze vragen over de kosten en baten van de strafrechtelijke en administratieve boetes, het gebruik

⁵¹ Bijvoorbeeld de evaluatie van de invoering van de aanwezigheidsregistratie en evaluatie van de kwaliteit van de uitgevoerde selecties voor sociale dumpingcontroles door de RSZ, de analyse van het oneigenlijke gebruik van het sociaal statuut van zelfstandige – problematiek van de fictieve aansluitingen (actiepunt 60) en analyse van de grensoverschrijdende activiteit (Algemeen Beheerscomité voor het sociaal statuut der zelfstandigen – RSVZ).

⁵² Bijvoorbeeld de evaluatie van de aangepaste wetgeving over de arbeidsrelaties en de "schijnzelfstandigheid" (actiepunt 12) (SI, TSW, RSZ, RSVZ).

van de wettelijke handhavinginstrumenten (bv. verzegeling), de efficiëntie van bepaalde controles op sociale dumping enz.

De controles op sociale dumping worden opgevolgd door het strategisch comité sociale dumping. Dat oordeelde in juli 2014 dat de toenmalige controles door de ARC's niet efficiënt waren. Het comité stelde voor het aantal ervan te beperken en ze in de toekomst door gekwalificeerde controlecellen van de SI (cel GOT) en TSW (cel Covron) te laten uitvoeren op basis van o.a. targets bepaald via datamining uitgevoerd door de RSZ.

Bovenstaande initiatieven leveren uiteindelijk slechts een beperkte input voor de algemene evaluatie van het actieplan van de staatssecretaris.

5.2.2 Rol van de SIOD

Ondanks de eerder vermelde verplichting in het SSWB publiceerde de SIOD slechts een volledig verslag voor de jaren 2005 en 2006. Het betrof toen een eerste verdienstelijke poging om een (weliswaar beperkt) beeld te scheppen van de strijd tegen de illegale arbeid en sociale fraude, de opdrachten van de inspectiediensten, de ingezette middelen, de controles en hun resultaten. Nadien stelde de SIOD geen integraal rapport meer op wegens zijn beperkte middelen en de moeilijkheid om de gegevens te verzamelen.

Uit de beschikbare informatie leidt het Rekenhof af dat de SIOD het actieplan van de staatssecretaris voornamelijk evalueert op basis van een beperkte analyse van de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten van de controles van de arrondissementscellen en de controles sociale dumping. Dat gebeurt om het aantal controles voor het volgende jaar te bepalen. Voor deze resultaten stelt de SIOD ook zelf opvolgingsfiches op. Met die fiches en de financiële rapportering van de inspectiediensten maakt de SIOD een overzicht van de uitvoering van de individuele acties van het actieplan en de financiële resultaten van de strijd tegen de bijdragen- of uitkeringsfraude (zie punt 5.1.2), wat op zich geen evaluatie inhoudt, zoals de norm voorschrijft.

Buiten de afzonderlijke, gedeeltelijke evaluaties door de inspectiediensten of hun instelling of administratie, ontbreekt een gedetailleerde evaluatie van het volledige actieplan van de staatssecretaris. Ook de Inspectie van Financiën haalt dat gebrek aan in haar advies bij het actieplan van de staatssecretaris voor 2016.

Voor een dergelijke evaluatie is meer informatie noodzakelijk⁵³, en ook de capaciteit om die informatie, samen met de betrokken inspectiediensten, te analyseren. Wat dit laatste betreft wordt verwezen naar de aanwerving van 96 bijkomende VTE's, van wie 8 voor de SIOD in het kader van het plan voor de strijd tegen sociale dumping van 2016.

5.3 Publieke rapportering van resultaten

Het Rekenhof onderzocht in welke mate de actoren extern communiceren over de resultaten van de strijd tegen de sociale fraude of meer specifiek over de resultaten van het actieplan van de staatssecretaris (zie bijlage 4).

⁵³ Zo vraagt de SIOD alle afzonderlijke niet-gepubliceerde rapporten van de inspectiediensten niet op.

5.3.1 Rapporteringen van de inspectie- en controlediensten

De inspectiediensten of de instellingen en overheidsdiensten waaronder ze ressorteren, stellen jaarverslagen of jaarlijkse activiteitenverslagen op. Hieronder volgt een overzicht van de verslagen waarin de resultaten van die inspectiediensten geheel of gedeeltelijk worden toegelicht.

Tabel 3 – *Activiteiten- en jaarverslagen van de inspectiediensten of de overheidsdiensten en instellingen*

Instelling ^(*)	Naam rapport	Publiek beschikbaar (internet)	Opname resultaten strijd sociale fraude/ dumping	Verwijzing naar acties actieplan?	Financiële resultaten rapport = resultaten SIOD?
RSZ	Jaarverslag	Ja	Beperkt	Nee	Nee
TSW	Jaarlijks activiteitenverslag TSW	Nee	Ja	Nee	Nee
SI	Jaarverslag van de Directie-generaal Sociale inspectie	Ja	Ja	Nee	Nee
RVA	Jaarlijks activiteitenverslag RVA	Ja	Ja	Nee	Ja
RSVZ	Jaarverslag strijd tegen de sociale fraude	Nee	Ja	Nee	Nee
RIZIV-DAC	Programma tegen sociale fraude – acties in het kader van de strijd tegen de sociale fraude	Nee	Ja	Nee (acties zijn wel herkenbaar)	Ja
RIZIV-DAC	Activiteitenverslag van de DAC	Ja	Ja	Nee (acties zijn wel herkenbaar)	Ja
RIZIV-DGEC	Activiteitenverslag DGEC	Ja	Ja	Nee	Nee
RVP	Jaarverslag RVP	Ja	Beperkt	Nee	n.v.t.
Famifed	Jaarverslag sociale fraude	Nee	Ja	Nee	Ja
Famifed	Jaarverslag Famifed	Ja	Beperkt	Nee	Nee

^(*) Het jaarverslag van het RSVZ is niet in de tabel vermeld omdat er geen controleactiviteiten in werden toegelicht.

Bron: Rekenhof, gebaseerd op de verslagen van 2015 (ev. in ontwerpfase) en 2014 voor TSW

De meeste verslagen zijn publiek toegankelijk via de internetsite van de instelling of overheidsdienst. Een uitzondering hierop zijn de afzonderlijke verslagen over de strijd tegen de sociale fraude van de inspectiedienst van Famifed en de DAC van het RIZIV. De DAC neemt de resultaten wel volledig over in zijn activiteitenverslag, dat wel zoals het verslag van de DGEC, publiek toegankelijk is.

Met uitzondering van Famifed, RVP en RSZ, rapporteren de diensten uitgebreid over hun activiteiten, waaronder de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping. Daarbij moet rekening worden gehouden met de eerdere vaststelling dat niet alle resultaten van de controles kunnen worden toegelicht.

De activiteiten van de inspectiediensten voeren deels het actieplan van de staatssecretaris uit, maar kunnen meestal moeilijk worden gekoppeld aan de individuele acties ervan (zie punt 5.1.1.1). In de verslagen wordt nooit verwezen naar de individuele actiepunten. De financiële resultaten in de verslagen kunnen maar beperkt worden teruggevonden in de financiële rapportering die de inspectiediensten aan de SIOD bezorgen (zie tabel 2). Het is dus moeilijk zich via de rapportering van de inspectiediensten een beeld te vormen over de resultaten van het actieplan, vooral omdat de informatie van de verschillende diensten moet worden samengevoegd, eventueel aangevuld met de informatie beschikbaar bij de SIOD.

Ten slotte zijn de rapporten niet snel beschikbaar. Veel diensten en instellingen rapporteren pas in de tweede helft van het volgende jaar.

5.3.2 Statistieken van de SIOD

Wat de uitvoering van het actieplan van de staatssecretaris betreft, publiceert de SIOD de resultaten van de controles uitgevoerd door de arrondissementscellen. Dat is dus een zeer beperkt deel van alle controles. Voor de andere controles verwijst de SIOD naar de hierboven vermelde verslagen van de inspectiediensten. De statistieken bieden informatie over het aantal gecontroleerde werkgevers en werknemers per cel of activiteitensector (bouw, horeca, schoonmaak enz.), het aantal inbreuken per soort (Dimona, Limosa, werkloosheid enz.) en het aantal werknemers dat bij een bepaalde inbreuk werd vastgesteld. Deze cijfers worden beperkt toegelicht.

5.3.3 Informatie in het actieplan 2016

Het actieplan 2016 bevat volgende informatie over 2015:

- een overzicht van de arrondissementscodes per cel globaal en per sector (bouw, horeca, schoonmaak);
- een stand van zaken zonder verdere bespreking of toelichting van de acties van het voorgaande actieplan 2015. Er ontbreekt duiding over de mate van realisatie, de reden voor het uitstel van realisatie, de resultaten en gevolgen van controles enz. Sommige zaken worden positiever voorgesteld dan ze zijn. De SIOD bevestigde dat enkele actiepunten in 2015 nog niet werden gerealiseerd hoewel ze als gerealiseerd worden voorgesteld⁵⁴. In dit kader kan ook worden verwezen naar de maatregelen voorgesteld tijdens de begrotingscontroles 2015 die niet in 2015 werden gerealiseerd (zie punt 4.3.3).
- een overzicht van de globale financiële resultaten van de strijd tegen de bijdrage- en uitkeringsfraude (niet beperkt tot het actieplan van de staatssecretaris), waarbij voor de uitkeringsfraude afzonderlijke bedragen worden gegeven voor de controle op de fic-

⁵⁴ Actiepunt 2 – gegevensuitwisseling, actiepunt 23 - aanpassing wettelijke basis teneinde 'push' energiegegevens te bekomen, actiepunt 43 - grensoverschrijdende samenwerking inspectiediensten (in uitvoering in plaats van uitgevoerd), actiepunt 67 - toegang van TSW tot het elektronisch platform SIENA, actiepunt 80 - uitbreiding e-PV tot Justitie en actiepunt 81 - creatie module gebruiksbeheer.

tieve onderwerpen en de fraude gepleegd door gezondheidsverstrekkers (zie tabel 2 in punt 5.1.2.3).

5.4 Rapportering en verantwoording aan het parlement

De strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping vormt een belangrijk onderdeel van het regeringsbeleid. Dat verantwoordt dat het parlement toelichting krijgt van de regering en de staatssecretaris over de resultaten ervan. Het parlement heeft overigens veel belangstelling voor de acties en resultaten van de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping. Dat blijkt uit het grote aantal parlementaire vragen die aan de staatssecretaris⁵⁵ en de bevoegde ministers van de inspectiediensten worden gesteld en de voorstellen van resoluties en wetsvoorstellen die in dit kader al werden ingediend of aangenomen.

Wat de informatie in het stadium van de beleidsbepaling betreft, bevat het regeerakkoord van 10 oktober 2014 de krijtlijnen van het beleid van de strijd tegen grensoverschrijdende fraude, sociale dumping en bijdragen- en uitkeringsfraude voor de komende regeerperiode. In de jaarlijkse algemene beleidsnota's van de staatssecretaris worden de prioritaire acties voor het komende jaar toegelicht. De beleidsnota loopt vooruit op het actieplan van de staatssecretaris dat de regering in het voorjaar van het lopende begrotingsjaar goedkeurt en publiceert. Het actieplan wordt niet afzonderlijk voorgelegd aan het parlement. Dat geldt ook voor andere afzonderlijke plannen naast het actieplan van de staatssecretaris, zoals de PEC's en het plan sociale dumping 2016.

Naast de staatssecretaris geven ook de ministers bevoegd voor de overheidsdiensten en instellingen waaronder de inspectiediensten ressorteren soms in hun beleidsnota's toelichting over acties in het actieplan van de staatssecretaris of eigen nieuwe maatregelen buiten het actieplan (bv. de invoering van hoofdelijke aansprakelijkheid voor loonschulden in de bouwsector).

De begrotingsdocumenten bevatten met een wisselende graad van detail informatie over het actieplan, nieuwe maatregelen, de ingezette middelen en de geraamde impact op de ontvangsten en uitgaven. Zo werd in de algemene toelichting bij de initiële begroting 2015 maar in algemene bewoordingen verwezen naar de mogelijke opbrengst van 50 miljoen euro van de strijd tegen de sociale fraude (gelijk aan de geraamde opbrengst voor het actieplan). Bij de begrotingsaanpassing 2015 werden dan weer bijkomende opbrengsten en uitgaven opgenomen met verwijzing naar de individuele acties. Soms worden ook nieuwe maatregelen aangekondigd in de begroting, die gekoppeld zijn aan nieuwe afzonderlijke actieplannen (bv. actieplan sociale dumping 2016) die niet aan het parlement worden voorgelegd.

Wat de informatie over de beleidsuitvoering betreft stelde het Rekenhof vast dat hierover geen wettelijk verplichting werd opgenomen in het SSWB. Er bestaat momenteel geen degelijk geïntegreerd verslag over de uitvoering van de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping, noch globaal voor alle opdrachten en activiteiten van de inspectiediensten gerelateerd aan die strijd, noch beperkt tot de prioritaire acties van het actieplan van de staats-

⁵⁵ De SIOD vermeldde dat hij tussen 1 januari 2015 en 30 juni 2016 een 200-tal parlementaire vragen beantwoordde waarvan een aanzienlijk aantal betrekking had op de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping.

secretaris (zie punt 5.3). Ook over de uitvoering van andere plannen is er geen rapportering.

Wel bevatten sommige begrotingstoelichtingen soms informatie over de resultaten van het beleid van de voorgaande jaren. Zo neemt de FOD WASO informatie op over het aantal controles, vastgestelde onregelmatigheden en geregulariseerde loonbedragen voor zijn opdrachten, en ook informatie over de activiteiten van de verschillende organen van de SIOD. Die informatie is echter beperkt. Deze begrotingstoelichtingen bevatten bovendien geen informatie over de resultaten van de SI en de inspectiediensten van de OISZ.

Door dat alles krijgt het parlement van de regering geen volledig en tijdig overzicht van zowel het nieuwe beleid voor de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping als van de resultaten van dit beleid.

Hoofdstuk 6

Conclusies en aanbevelingen

Verschillende inspectiediensten zijn belast met de strijd tegen de sociale fraude. Die fraude heeft bovendien een belangrijke financiële en maatschappelijke impact. Daarom werden de maatregelen hiertegen gecoördineerd in een gemeenschappelijk actieplan. Dit plan gaf een impuls aan de integrale en geïntegreerde aanpak van de socialefraudebestrijding. Het Rekenhof stelde een aantal tekortkomingen vast waaruit blijkt dat het actieplan nog te zwak is om zijn ambities waar te maken. Die tekortkomingen leiden er ook toe dat de inspanningen van de inspectiediensten in de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping weinig zichtbaar zijn.

6.1 Wettelijk en organisatorisch kader

Het actieplan voor de strijd tegen de sociale fraude kreeg over de jaren een wisselende invulling. Daardoor ontbreekt stabiliteit in de planwerking. De opeenvolgende wijzigingen in reikwijdte, concept en inhoud belemmeren de transparantie van de strijd tegen de sociale fraude.

Er is geen eenduidigheid over wat in het actieplan van de staatssecretaris mag of moet worden opgenomen:

- Moeten alle controles en acties in de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping worden opgenomen of alleen een selectie, en zo ja, welke?
- Wordt sociale fraude ruim gedefinieerd of is de focus beperkt tot (bewuste) zware fraude en sociale dumping?
- Vallen ook de reguliere controletaken van de inspectiediensten onder de acties?
- Moeten acties voorgesteld door de beleidscellen van de staatssecretaris en de betrokken ministers in het plan worden opgenomen?
- Wat met acties uit een ander beleid (mobiliteit, justitie, politie enz.)?

Dit gebrek aan duidelijke afbakening belemmert de focus en de homogeniteit van het plan.

De regelgeving maakt een onderscheid tussen het actieplan van de SIOD en het actieplan voor fiscale en sociale fraude van het College voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude. Het actieplan is een samenvoeging van die twee plannen, beperkt tot de strijd tegen de sociale fraude en de sociale dumping. Dat vloeit deels voort uit het splitsen van de bevoegdheden voor fiscale en sociale fraude in deze regering. Het bemoeilijkt de ontwikkeling van een transversaal beleid. De SIOD past om praktische redenen de dubbele jaarlijkse planning met een beleidsplan en een operationeel plan niet toe.

De planning is niet afgestemd op de begrotingscyclus en op de beleids- en beheerscyclus van de overheidsdiensten en instellingen die de plannen uitvoeren.

Voorts ontbreken een globaal overzicht van de acties tegen sociale fraude en inzicht in de resultaten van het gevoerde beleid. Dat komt door de vele plannen en de overeenkomsten met economische sectoren. De acties daaruit worden niet allemaal overgenomen in het actieplan van de staatssecretaris. De afzonderlijke PEC's en PO's, die elkaar gedeeltelijk kunnen overlappen, bieden wellicht een meerwaarde om acties te bepalen en te verfijnen en medewerking te krijgen van de betrokken sectoren, maar hun toenemende aantal en de vraag om ze afzonderlijk op te volgen en te evalueren leiden tot een grote administratieve belasting.

De procedure voor het opstellen van het actieplan van de staatssecretaris laat onvoldoende ruimte voor inspraak, onder meer door de inspectiediensten en het Openbaar Ministerie. Ze biedt daardoor onvoldoende waarborgen dat het actieplan door alle actoren wordt gedragen.

Sommige actoren vervullen hun rol niet optimaal. De Algemene Raad van Partners heeft weinig bestaansredenen. Het College voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude is weinig actief. Mee door gebrek aan middelen werken het aansturingsbureau en directiecomité van de SIOD niet optimaal en voeren ze bepaalde taken niet of slechts beperkt uit.

Bij de coördinatie van de ARC-controles rijzen vragen over het bepalen van het aantal controles en het waarborgen van de uniformiteit van de controles. Voor de uniformiteit ontbreekt overigens een concrete invulling. Er zijn aanwijzingen dat deze controles niet in de eerste plaats zijn gericht op zware sociale fraude, terwijl de beleidsnota's daar wel de nadruk op leggen. Het college stelt het reglementair verplicht verslag over de uniforme toepassing van de wetgeving niet op.

Het Rekenhof beveelt de staatssecretaris aan het concept voor het actieplan vast te leggen en de reikwijdte ervan duidelijk af te bakenen. Daarbij moeten het regelgevend kader en de praktijk op elkaar zijn afgestemd. Als het SSWB niet kan worden nageleefd, moet het worden aangepast.

Het Rekenhof beveelt bovendien aan een strategisch meerjarenplan op te stellen met een duur van een regeerperiode. Dat aansturend plan moet een duidelijk kader bieden en daarin aangeven hoe iedere actor zijn meerwaarde zal leveren aan de geïntegreerde en integrale aanpak van de fraudebestrijding. De onderliggende plannen moeten afgestemd zijn op dit strategisch plan.

Bij de planningsprocedure voor de jaarlijkse operationele plannen moet rekening worden gehouden met de begrotings- en beheerscyclus van de federale overheidsdiensten en instellingen van de betrokken inspectiediensten. De procedure moet de inbreng van alle actoren waarborgen.

Voor de sectorale overeenkomsten moet een minimale standaardisatie worden overwogen om de planning en de opvolging ervan beheersbaar te houden. Ook een rationalisatie van het aantal betrokken organen dringt zich daarbij op.

Ten slotte beveelt het Rekenhof de staatssecretaris aan de rol van de Algemene Raad, het Federaal Aansturingsbureau en zijn directiecomité en het College voor de Strijd tegen de

Fiscale en Sociale Fraude, te heroverwegen. Er moet ook worden verduidelijkt hoe het begrip uniformiteit wordt ingevuld en hoe de SIOD dit zal coördineren.

6.2 Onderbouwing van het actieplan

Doordat de inspectiediensten en de regelgevingen die zij handhaven, zo uiteenlopen, is de kennis over fraudefenomenen en de bijbehorende maatregelen verspreid. Het Rekenhof stelt een positieve evolutie vast van kennisvergaring over sociale fraude bij de instellingen, overheidsdiensten en hun inspectiediensten via diverse initiatieven zoals centrale aanspreekpunten, interne monitoring, gespecialiseerde cellen, analysetoepassingen enz. Het Rekenhof heeft echter van de inspectiediensten en de SIOD geen volledige inventaris van fraudefenomenen ontvangen. De SIOD stelt hier ook geen instructies over op. Voor een gecoördineerd beleid met onderbouwde beleidskeuzes is het echter noodzakelijk dat die informatie ook centraal beschikbaar is. De SIOD vervult zijn opdracht als fraudeobservatorium, opgenomen in het actieplan, niet.

Nieuwe acties moeten waar mogelijk worden gebaseerd op een voorafgaande analyse van hun mogelijke impact, de kosten en baten en de onderliggende risico's. Dergelijke analyses zijn beperkt aanwezig omdat sommige actiepunten er zich niet toe lenen of onder tijdsdruk opgesteld zijn, en de regering ze voor haar actiepunten niet opstelt. Ook hier speelt de SIOD geen noemenswaardige rol: hij vaardigt er geen instructies over uit en verzamelt evenmin de analyses.

Door dit alles is de keuze van bepaalde te bestrijden fraudefenomenen, van de sectoren en van de onderliggende acties in het actieplan amper onderbouwd, hoewel het SSWB dat voorschrijft.

Het Rekenhof beveelt aan de kennis te verdiepen over de fraudefenomenen, de onderliggende verbanden, de bestaande maatregelen en hun resultaten. Deze informatie, en ook de analyses waarop nieuwe maatregelen zijn gesteund, worden het best gecentraliseerd bij de SIOD. Die heeft dat trouwens als opdracht. Daartoe moet de SIOD instructies opstellen. Deze gecentraliseerde informatie is dan de basis voor een onderbouwd beleid.

6.3 Toetsbare en samenhangende doelstellingen

De titels van de verschillende hoofdstukken van het actieplan vermelden de fraudefenomenen die de staatssecretaris prioritair wenst aan te pakken. Bij die fraudefenomenen werden echter geen strategische doelstellingen en indicatoren opgenomen waaruit blijkt welke concrete resultaten de regering wil bereiken met de bestrijding ervan. De begrotingsdoelstellingen die bij het actieplan en de te bestrijden fraudefenomenen worden voorgesteld zijn wel concreet, maar de realisatie ervan kan niet objectief worden opgevolgd. De strijd tegen de sociale fraude blijkt in de praktijk vooral te kaderen binnen de globale begrotingsdoelstellingen. Daarbij worden soms onrealistische verwachtingen 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.

Voorts zijn zowel de strategische doelstellingen, die beperkt zijn tot het rendement, als de operationele, in de vorm van de verschillende actiepunten, onvoldoende SMART gedefinieerd. De keuze voor bepaalde fraudefenomenen en acties wordt onvoldoende onderbouwd. Daarnaast is het voor elk onderdeel of fase van een actie onduidelijk wat tegen wanneer van wie wordt verwacht. Tot slot bevat het actieplan veel overlappende acties en acties die te weinig zijn uitgewerkt of er niet in thuis horen.

Hoeveel middelen voor de uitvoering van het actieplan nodig zijn, is niet bekend, noch voor het actieplan in zijn geheel, noch voor belangrijke onderdelen hiervan. Die informatie is nochtans relevant, bijvoorbeeld voor een objectieve toekenning en verdeling van (extra) personeel over de inspectiediensten. De omvang van de totale personeelsmiddelen werd ondanks de moeilijke budgettaire context wel op peil gehouden. De hoge gemiddelde leeftijd van het inspectiekorps vereist ook in de komende jaren belangrijke aanwervingsinspanningen en maatregelen om de ervaring niet verloren te laten gaan.

Het Rekenhof beveelt de staatssecretaris aan het beleid niet alleen te steunen op het rendement, maar ook andere relevante en voldoende omliggende beleidsdoelstellingen naar voor te schuiven. Dat kan onder andere door de verdere uitbouw van de SIOD en de samenwerking met andere actoren zoals het fraudeobservatorium bij de HRF. Meetbare indicatoren moeten worden toegevoegd waarmee de doelmatigheid van het beleid kan worden geëvalueerd.

In het kader van het criterium rendement is het wenselijk ook meer gedetailleerde informatie op te nemen over de in te zetten middelen en hun kostprijs.

Het Rekenhof beveelt aan in de volgende actieplannen meer SMART-gedefinieerde strategische en operationele doelstellingen te definiëren en hiervoor in de planningsprocedure een kwaliteitsbewaking op te nemen. Het SMART-principe houdt ook in dat bij de raming van begrotingsinkomsten rekening wordt gehouden met het tijdsverloop tussen de beslissing en uitvoering van maatregelen en de mate waarin inkomsten effectief worden gerealiseerd.

6.4 Opvolging, evaluatie en rapportering

Voor een degelijke evaluatie van het actieplan van de staatssecretaris is gedetailleerde informatie over de uitvoering van de actiepunten en de resultaten ervan nodig. Verschillende factoren beletten dat de inspectiediensten deze informatie leveren.

De inspectiediensten volgen traditioneel in de eerste plaats de uitvoering van de eigen opdrachten op, en niet de acties van het actieplan van de staatssecretaris. Daardoor kunnen de opvolgingssystemen niet altijd gedetailleerde informatie bieden over de controleresultaten voor dit plan. Doordat er verschillende inspectiediensten naast elkaar bestaan met hun eigen opvolgingssystemen, is het ook moeilijk geglobaliseerde resultaten voor te stellen. Voor een aantal gemeenschappelijke controles, zoals de arrondissementencontroles en controles op sociale dumping, werden wel specifieke toepassingen en procedures ontwikkeld om resultaten globaal bij te houden, maar die zijn beperkt tot het aantal en de aard van de inbreuken.

Voorts ontbreekt gedetailleerde informatie over de verdere afhandeling van financiële regularisaties van bijdragen en uitkeringen, de strafrechtelijke en administratieve vervolging

en de financiële impact hiervan. Die informatie is verspreid over verschillende OISZ, het Openbaar Ministerie, de DAG en de FOD Financiën.

De inspectiediensten kunnen geen of weinig informatie geven over de middelen die ze specifiek inzetten voor het actieplan of de afzonderlijke onderdelen ervan, of over de kostprijs ervan. De bestaande registratiesystemen zijn ook hier vooral gericht op het uitvoeren van de eigen opdrachten. Daarnaast worden zelden kostprijsberekeningen gemaakt.

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

De gepubliceerde informatie over de uitvoering van het actieplan is beperkt tot de opvolgingsinformatie in het volgende actieplan gepubliceerd op websites (bv. van de SIOD). De afzonderlijke gepubliceerde statistieken van SIOD of de verslagen van de verschillende overheidsdiensten, OISZ of hun inspectiediensten bieden meer toelichting over hun werking maar geven geen volledig en coherent inzicht in de uitvoering van het actieplan.

Het parlement ontvangt van de regering een onvolledige, niet op elkaar afgestemde, verspreide en niet tijdige rapportering en verantwoording over zowel het beleid en de specifieke acties die de regering in de strijd tegen de sociale fraude en sociale dumping wenst uit te voeren als over de resultaten hiervan. Zo wordt het actieplan niet meegedeeld aan het parlement. Dat is verder aangewezen op de informatie in de beleidsnota van de staatssecretaris en de toelichting bij de opmaak van de begroting. Over de uitvoering van het actieplan wordt niet gerapporteerd aan het parlement. Dat is daarvoor aangewezen op informatie beschikbaar voor alle burgers. Hetzelfde geldt ook voor de andere plannen (PEC's, sociale dumping enz.) waarover in de media wordt gecommuniceerd. Dit gebrek aan transparantie geeft aanleiding tot een hoog aantal parlementaire vragen.

Het Rekenhof vraagt de staatssecretaris om samen met de inspectiediensten te zoeken naar een oplossing voor de opvolgingsproblemen. Zo is er het voorstel om een uniek referentienummer toe te wijzen aan elke controle en dit in alle volgende stappen tot de uiteindelijke inning mee op te nemen. Een andere oplossing is het verder uitwerken en promoten van gemeenschappelijke toepassingen zoals het ePV, waarbij al de stappen en resultaten van een controledossier kunnen worden opgevolgd.

Het Rekenhof beveelt aan om op zijn minst de ingezette personeelsmiddelen op te volgen voor de belangrijkste prioriteiten, zoals de strijd tegen de bijdragen- en uitkeringsfraude, sociale dumping enz. met de vermelding van de oorsprong van die controles (maandelijkse ARC-controles, datamatching, behandeling van klachten van het meldpunt enz.). Naarmate de kostprijsboekhouding verder wordt ingevoerd, kunnen geleidelijk aan andere kostprijs-elementen worden toegevoegd.

Bovendien vraagt het Rekenhof de resultaten en ingezette middelen ook gestructureerd en met de nodige toelichting op te nemen in de interne en externe rapportering over het actieplan.

Aan de hand van die informatie kan worden opgevolgd of een actie of aantal controles werd uitgevoerd, maar kunnen ook de effectiviteit en efficiëntie van bepaalde beleidskeuzes en maatregelen worden geëvalueerd. Die evaluatie moet verder worden geprofessionaliseerd, bij voorkeur binnen de SIOD.

Het Rekenhof beveelt de staatssecretaris ten slotte aan het parlement tijdig en volledig te informeren over het actieplan, zowel bij de totstandkoming ervan als over de uitvoering en de (financiële) resultaten. Het is aangewezen dat die rapportering wordt gekoppeld aan de begrotingscyclus. Daarbij kan ook over de bijkomende engagementen uit ronde tafels en afzonderlijke plannen worden gerapporteerd.

6.5 Overzicht van de aanbevelingen

Aanbevelingen voor de staatssecretaris	Punt in het verslag
1 Het concept en de reikwijdte van het actieplan duidelijk afbakenen.	2.1
2 Het regelgevend kader en de praktijk op elkaar afstemmen.	2.2.1
3 Een strategisch meerjarenplan opstellen afgestemd op de regeerperiode.	2.2.1
4 De planningsprocedure afstemmen op de begrotingscyclus en de meerjarige beleids- en beheerscyclus van de federale overheidsdiensten en instellingen en daarin de inbreng van alle actoren waarborgen.	2.2.1 + 2.3.4 + 2.3.5
5 De sectorale overeenkomsten standaardiseren en het aantal betrokken organen rationaliseren.	2.2.2
6 De rol van de Algemene Raad, het College voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude, het aansturendbureau en het directiecomité heroverwegen.	2.3.1 + 2.3.2 + 2.3.3
7 Kennis over fraudefenomenen vergroten en analyses centraliseren en gebruiken voor de beleidsbepaling en -onderbouwing.	3.1.2 + 3.2
8 De beleidsdoelstellingen en meetbare indicatoren uitbreiden.	4.1 + 4.3
9 In het actieplan meer gedetailleerde informatie opnemen over de in te zetten middelen en hun kostprijs.	4.2
10 Meer SMART-gedefinieerde strategische en operationele doelstellingen definiëren en voor een kwaliteitsbewaking zorgen.	4.1 + 4.3.3
11 De problemen met de opvolging van de controleresultaten en ingezette middelen oplossen.	5.1.1.1 + 5.1.1.2 + 5.1.2
12 De interne en externe rapportering over resultaten en ingezette middelen voor het actieplan verbeteren.	5.1.2 + 5.3
13 Het actieplan door de SIOD laten evalueren.	5.2
14 Het parlement tijdig en volledig informeren over het actieplan bij de totstandkoming ervan alsook over de uitvoering.	5.4

6.6 Antwoorden van de SIOD en de staatssecretaris

In hun antwoord van 28 februari 2017 verwijzen zowel de staatssecretaris (bijlage 5) als de SIOD naar de beslissing van de ministerraad van 10 november 2016 over de hervorming van de sociale-inspectiediensten. Ze zijn van oordeel dat de opgestarte hervorming en de bijbehorende moderniseringstrajecten tegemoetkomen aan de opmerkingen van het Rekenhof.

De staatssecretaris wil de fraudebestrijding beter coördineren en centraal aansturen. Dat zal gebeuren met één geïntegreerd strategisch plan met een looptijd van vier jaar dat, verwijzend naar het eindrapport van een taskforce belast met de hervorming van de sociale-inspectiediensten, rekening houdt met de bestuursovereenkomsten van de FOD's en openbare instellingen van de sociale zekerheid. Het jaarlijkse geïntegreerde operationeel plan wordt vollediger, korter, smarter geformuleerd en beter meetbaar via indicatoren. De staatssecretaris wil de monitoring en de transparantie van de in- en output van de fraudebestrijding professionaliseren. Ten slotte zal het Sociaal Strafwetboek worden aangepast aan de nieuwe praktijken en aan de procedures en de structuur van de SIOD.

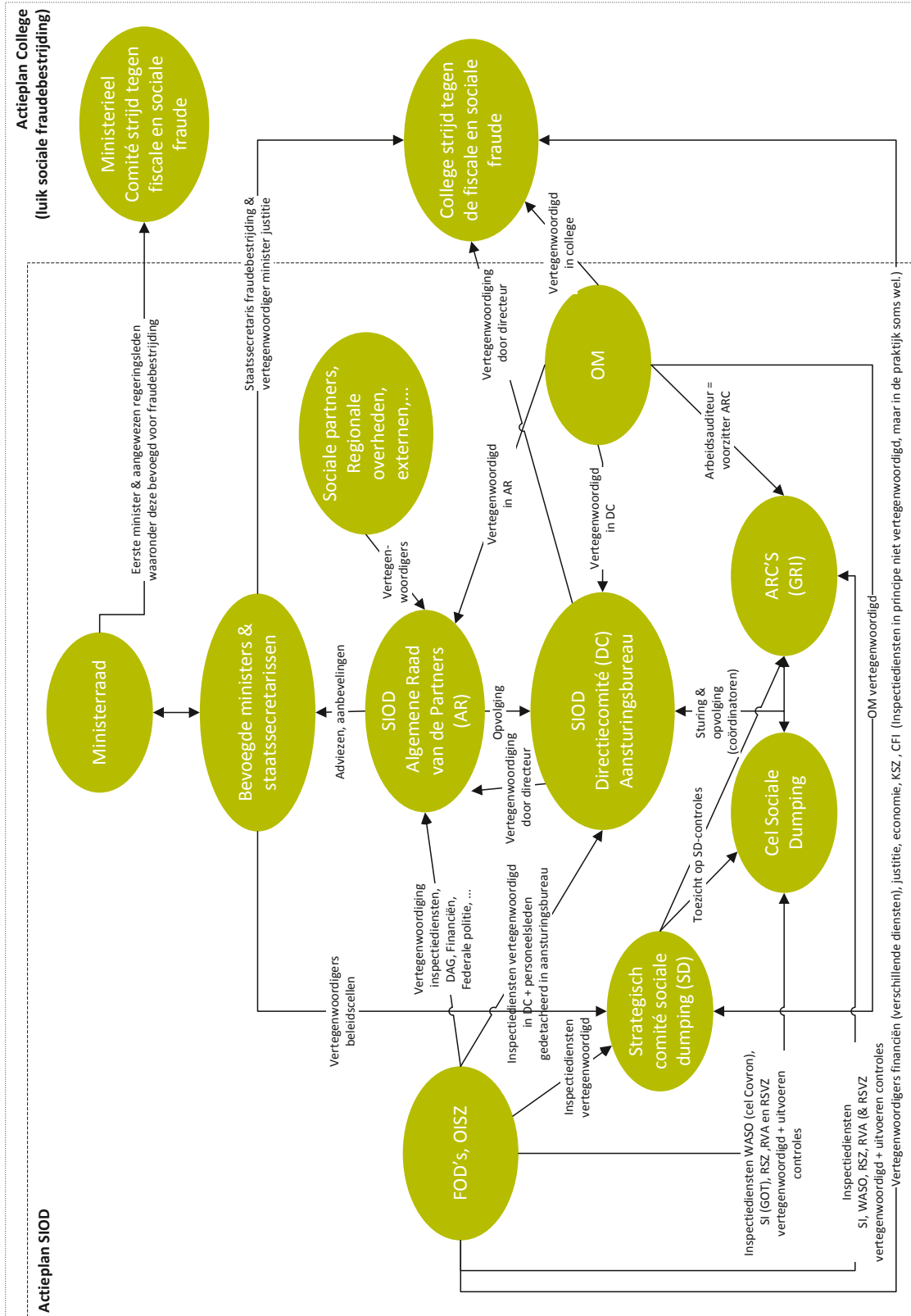
Het Rekenhof stelt vast dat de staatssecretaris niet ingaat op de aanbevelingen om:

- de sectorale overeenkomsten (PEC's en PO's) te standaardiseren en het aantal hierbij betrokken organen te rationaliseren. De staatssecretaris vindt de sectorspecifieke aanpak een positieve evolutie. Het Rekenhof deelt de bekommernis van de SIOD en de inspectiediensten, die zich weinig betrokken achten, voor de grote administratieve belasting op het vlak van opvolging en evaluatie. Zij beoordelen de meerwaarde van de overeenkomsten als beperkt door de al bestaande overlegfora met de sociale partners.
- het parlement tijdig en volledig te informeren over het actieplan bij de totstandkoming ervan alsook over de uitvoering.
- de sociale en fiscale fraude transversaal aan te pakken en de uniforme toepassing van de regelgeving te waarborgen.

De staatssecretaris vermeldt dat verder rekening zal worden gehouden met het auditverslag van het Rekenhof en dat de hervorming zal worden geëvalueerd in 2018.

Bijlage 1

Huidige actoren binnen de sociale fraudebestrijding



Bron: Rekenhof

Bijlage 2

Maatregelen begrotingscontrole 2015, niet gerealiseerd in 2015

Actie-punt	Omschrijving	Geraamde opbrengst/ besparing ⁵⁶		Toestand tot juni 2016
		2015	2016	
<i>Begrotingsmaatregelen met verwijzing naar het actieplan van de staatssecretaris 2015</i>				
77	Koppeling sociale en fiscale databanken: realisatie van een automatische en systematische gegevensstroom tussen de sociale en fiscale databanken; systematische uitwisseling fraudedossiers voor verder onderzoek.	13,2	16,2	In 2015 werden de verschillende opportuniteiten afgetoetst. In 2016 is de gegevensuitwisseling beperkt tot individuele dossiers en, op basis van een beslissing van het sectoraal comité voor de Federale Overheid ⁵⁷ , het opvragen van gegevens van de FOD Financiën met het oog op een testproject voor de ontwikkeling van een datamatching- en datamining-methode.
23	Energiegegevens systematisch doorzenden van nutsbedrijven naar de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ) met oog op datamining: vanaf 1 oktober 2015 zou er een automatische flux van energiegegevens naar de KSZ komen op basis waarvan de RSZ, RVA en RSVZ vervolgens controles kunnen uitvoeren.	1,3	5,3 ⁵⁸	De wettelijke basis (artikelen 101 tot 106 van de programwet van 29 maart 2012) werd pas op 13 mei 2016 met ingang op 1 juni 2016 aangepast. Het project is in 2016 beperkt tot één distributienetbeheerder. Pas na het verkrijgen van de nodige machtigingen van de Privacycommissie kunnen de eerste gegevens worden ontvangen, geanalyseerd en gecontroleerd.
3.4	Vanaf 1 juli 2015 zou een aanwezigheidsregistratie in de vlessector worden ingevoerd.	1,5	3	Deze verplichting is voor de werkgevers pas ingegaan op 1 januari 2016 ⁵⁹ .
18	KBO up to date houden met input van de gerechtsdeurwaarders	0,3	0,6	Het idee om de processen-verbaal van gerechtsdeurwaarders geautomatiseerd door te sturen naar de KBO werd door gebrek aan een overeenkomst over de financiering verlaten.

⁵⁶ De vermelde opbrengsten betreffen de bruto bedragen zonder aftrek van de recurrente extra uitgaven, in miljoen euro.

⁵⁷ Sectoraal comité voor de Federale Overheid, Beraadslaging FO nr. 07/2016 van 17 maart 2016.

⁵⁸ Bij de begrotingsaanpassing 2016 werd dit bedrag voor het RIZIV opgetrokken met 9,6 miljoen euro.

⁵⁹ O.a. volgens de internetsite van de sociale zekerheid (www.socialsecurity.be).

Actie-punt	Omschrijving	Geraamde opbrengst/ besparing ⁶⁰		Toestand tot juni 2016
		2015	2016	
80, 81	E-pv uitbreiden naar Justitie: het e-pv, dat al bestaat op sociaal vlak, wordt opengesteld voor de FOD Justitie.	0,3	0,8	Twee geplande projecten, de toegang van Justitie tot e-pv (e-consult) en de automatisering van het bericht van afzien van strafvervolgning (e-bericht) zouden respectievelijk pas ten vroegste eind 2016 en in de loop van 2017 kunnen worden gerealiseerd.
43, 46	SPOC voor gegevensuitwisseling met Benelux e.a.	2,5	4,9	In 2015 werden voornamelijk de mogelijkheden afgetoetst in werkgroepen met o.a. Nederland en Frankrijk. In 2016 werd een eerste uitwisseling van tewerkstellings- en werkloosheidsgegevens met Nederland georganiseerd. De resultaten waren midden 2016 nog niet bekend.
15, 29	Optimalisatie datamatching RVA-RSZ tijdelijke werkloosheid: naast Dmfa-gegevens zal ook rekening worden gehouden met Limosa-gegevens en de regionale arbeidskaartgegevens.	1,2	2,3	De optimalisatie bestaat uit enerzijds het doorgeven van weigeringen tijdelijke werkloosheid aan de RSZ in het kader van de Dmfa-controles en anderzijds het doorgeven van Limosa-gegevens en werfmeldingen aan de RVA om na te gaan of tijdelijke werkloze werknemers niet worden vervangen door buitenlandse werknemers. In 2015 werd voornamelijk de controlemethode uitgewerkt.
1, 6, 17, 24	RIZIV: deze actiepunten van het actieplan sociale fraude 2015 uitvoeren. Hiervoor wordt een recurrente uitgave voor personeel uitgetrokken van 600.000 euro.	2,5	5	Het RIZIV besteedde in 2015 slechts 18.630 euro voor een administratief bediende. De acht sociaal controleurs en drie sociaal inspecteurs konden door de lange aanwingsprocedures pas in 2016 in dienst worden genomen. De DAC gaat uit van een bruto rendement van 105.205 euro voor een sociaal controleur en 153.586 euro voor een sociaal inspecteur.
28	RSZ: visum voor kunstenaars: er zou een kunstenaarscommissie worden geoperationaaliseerd.	1,3	2,5	De besparing zit in de detectie van onterechte aanvragen in het stelsel van de werkloosheid en de ziekteverzekering. Deze commissie werd in 2016 operationeel ⁶⁰ .

⁶⁰ Het huishoudelijk reglement van deze commissie werd bij koninklijk besluit van 29 februari 2016 goedgekeurd.

Actie- punt	Omschrijving	Geraamde opbrengst/ besparing ⁵⁶		Toestand tot juni 2016
		2015	2016	
24	Bestrijding domiciliefraude: de controle op de uitbetaling van alle uitkeringen zou worden versterkt dankzij een intensievere strijd tegen de domiciliefraude via een samenwerking tussen de sociale en fiscale inspectiediensten, de politie, het Rijksregister en de betrokken gewestelijke diensten.	10	10	Volgens het jaarverslag 2015 van de RVA daalde het aantal vastgestelde inbreuken bij onderzoeken achteraf tot 8.542 (10.566 in 2014). Het totaal van de terug te vorderen bedragen daalde in 2015 tot 30.698.541,78 euro (36.786.331,57 euro in 2014). Het RIZIV deelde in de financiële rapportering aan de SIOD voor 2015 een bedrag mee van 825.546,55 euro (518.061 euro in 2014). Famifed rapporteerde voor 2015 een netto te recupereren bedrag voor fraude van 2.230.198 euro, een verdubbeling tegenover 2014 (977.145 euro). De RVP rapporteerde niets.
37, 74	RVA: elektronische controlekaart tijdelijke werkloosheid: de papieren controlekaart voor de tijdelijke werkloosheid vervangen door een elektronische versie waardoor de kans op fouten vermindert en de datamining verbeterd.	2,7	5,5	Toestand midden juni 2016: het technische en reglementaire kader werd volgens de RVA gerealiseerd, maar er worden nog een aantal discussies gehouden in een technische werkgroep.
<i>Begrotingsmaatregelen zonder verwijzing naar het actieplan van de staatssecretaris 2015</i>				
N.v.t.	Datamatching RVA en FOD Justitie (SIDIS) werkloosheidsuitkeringen gedetineerden: voor gedetineerden wordt de werkloosheidsuitkering geschorst voor de periode van verblijf in de gevangenis. De datamatching tussen de RVA en de FOD Justitie wordt daartoe geoptimaliseerd.	0,2	0,3	Het project wordt uitgevoerd door de KSZ die vanuit SIDIS een gegevensstroom moet organiseren naar de uitkeringsinstellingen. Deze stromen waren volgens de betrokken uitkeringsinstellingen in 2015 nog niet operationeel.

Actie-punt	Omschrijving	Geraamde opbrengst/ besparing ⁵⁶		Toestand tot juni 2016
		2015	2016	
N.v.t.	Gegevensuitwisseling RVP-FOD Justitie over pensioenen/ IGO-gerechtigde gevangenen: voor gedetineerden wordt het pensioen of de IGO-uitkering geschorst voor de periode van verblijf in de gevangenis vanaf dag 1. De datamatching tussen de RVP en de FOD Justitie wordt daartoe geoptimaliseerd.	0,5	1	Idem
N.v.t.	Schorsing uitkering gedetineerden: voor gedetineerden wordt de RIZIV-uitkering geschorst voor de periode van verblijf in de gevangenis. De datamatching tussen het RIZIV en de FOD Justitie wordt daartoe geoptimaliseerd.	3	6	Idem
N.v.t. ⁶¹	Datamatching RVA en RVP voor ex-postcontroles en pensioenen: de datamatching tussen RVA en RVP zou worden geoptimaliseerd om niet toegelaten cumulaties tussen werkloosheids- en pensioenuitkering tegen te gaan.	1,8	3,6	Volgens de RVA werd in 2015 bij de opstart eenmalig een volledige gegevensstroom gerealiseerd vanuit het kadaster van de pensioenen naar de RVA. Die leverde slechts ongeveer 70.000 euro op. Een maandelijkse controle van de nieuwe pensioenen versus de werkloosheid leverde tot eind april 2016 slechts 251.000 euro op aan geboekte terugvorderingen.
N.v.t.	De regels voor verblijf in het buitenland van leefloongerechtigden worden verstrengd tot maximaal vier weken per jaar in het buitenland.	0,3	0,5	De regelgeving werd pas aangepast via artikelen 70 en 71 van de programmawet van 26 december 2015.
N.v.t.	RSVZ: administratieve geldboetes fictieve aansluitingen verdubbelen. In het kader van de strijd tegen de fictieve aansluitingen van zelfstandigen werd beslist de administratieve geldboetes te verdubbelen.	0,3	0,5	De laattijdige wijziging van de regelgeving (10 augustus 2015) bemoeilijkte de doelstelling. Uit de opvolgingstabellen van het RSVZ (toestand 31 mei 2016) kon worden afgeleid dat na een lichte stijging tot 139.000 euro in 2015 het totaal bedrag aan administratieve boetes beslist door het RSVZ, daalde tot 53.000 euro.

⁶¹ Vermoedelijk betreft het hier de uitvoering van actiepunt 71 - Cumulatie pensioen met sociale vergoeding, maar in de begrotingsnotificaties wordt hier niet naar verwezen.

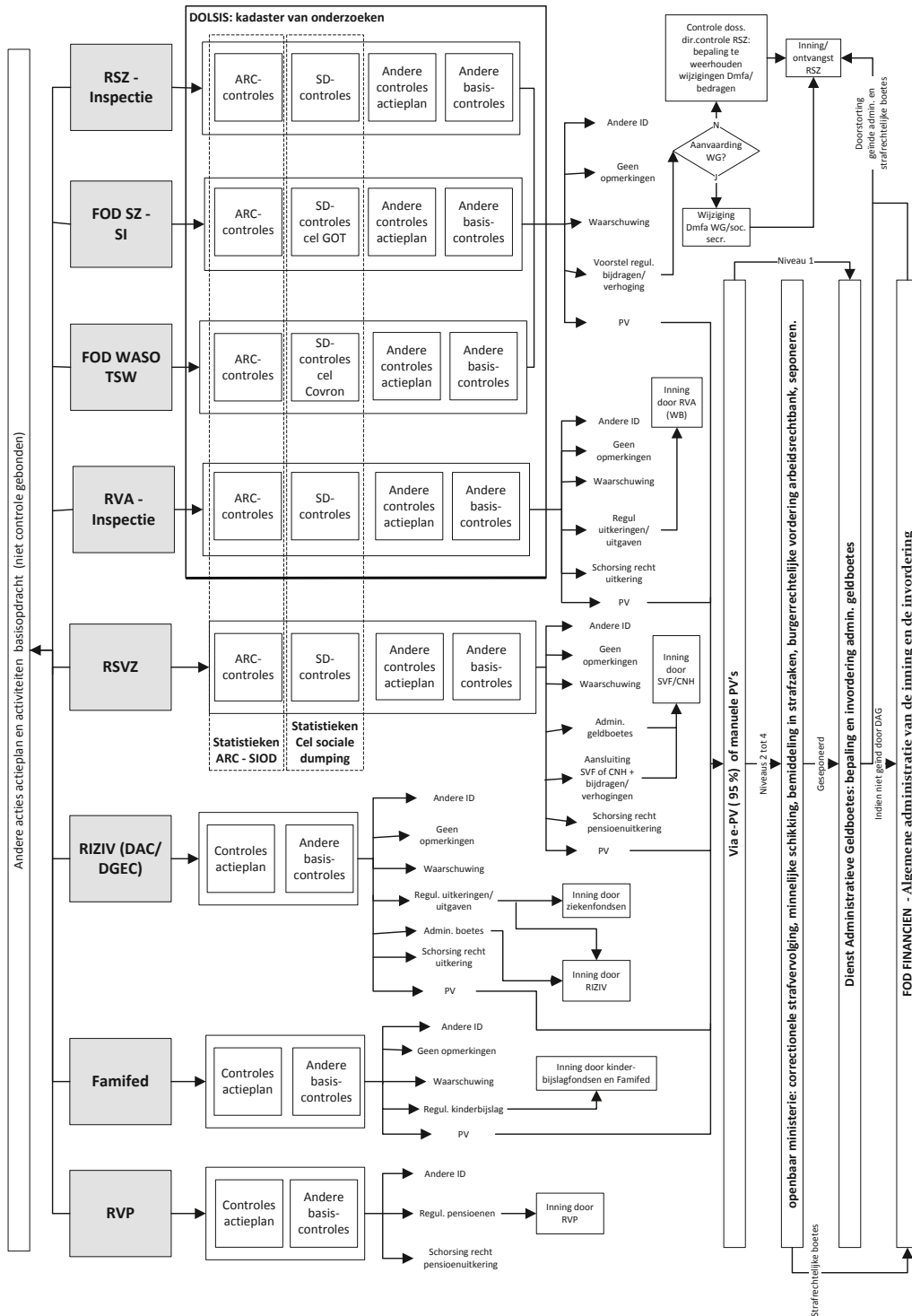
Actie- punt	Omschrijving	Geraamde opbrengst/ besparing ⁶²		Toestand tot juni 2016
		2015	2016	
N.v.t.	RSVZ: betaling eerste bijdrage vanaf eerste kwartaal om sociale rechten te openen. In het kader van de strijd tegen de fictieve aansluitingen van zelfstandigen zou het recht op terugbetaling van de geneeskundige verzorging van de starters afhankelijk worden gemaakt van de betaling van de eerste bijdrage.	5	0,2	Deze maatregel is pas op 1 april 2016 van kracht geworden ⁶² .
Totaal		47,9	68,2	

Bron: Rekenhof

⁶² Koninklijk besluit van 13 maart 2016 tot wijziging van de artikelen 252 en 276 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

Bijlage 3

Controle- en handhavingstraject bij de inspectie- en controlediensten



Het schema geeft veralgemeend en vereenvoudigd weer hoe activiteiten, controles en resultaten (kunnen) worden opgevolgd. Het toont ook het traject dat wordt gevolgd voor de afhandeling van de inbreuken en de verschillende actoren.

Aan de linkerkant van de overheidsdiensten en instellingen en hun inspectiediensten staat de opvolging van occasionele activiteiten (bv. datamining, ontwikkeling van ICT-toepassingen), eventueel opgenomen in het actieplan van de staatssecretaris. Die worden opgevolgd via de projectfiches, interne periodieke of ad hoc rapporteringen aan een specifieke stuurgroep of cel belast met de opvolging van de strijd tegen de sociale fraude, een directiecomité, raad van bestuur enz.

Aan de rechterkant staat de opvolging van de reguliere controles (bij een werkgever, werknemer, uitkeringsgerechtigde enz.), andere activiteiten (bv. administratieve taken) en de hieruit voortvloeiende beslissingen en resultaten. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen controles van het actieplan van de staatssecretaris (ARC-controles, controles op sociale dumping enz.) die al dan niet ook tot de kernopdrachten behoren en activiteiten en controles buiten het actieplan van de staatssecretaris (bv. het toezicht op de sociale secretariaten door de RSZ). De meeste inspectiediensten beschikken over toepassingen (Ibiss bij de RSZ, Pegasis bij SI, Quaestor bij TSW) om die controles en activiteiten op te volgen. Voor de ARC-controles en de controles op sociale dumping worden afzonderlijke statistieken bijgehouden bij de ARC's en de cel Sociale Dumping.

De controles en resultaten van vier inspectiediensten (SI, RSZ, TSW en RVA) worden opgenomen in een kadaster van onderzoeken⁶³. Dat werd ontwikkeld om de controles vooraf op elkaar af te stemmen. De informatie erin is beperkt (link met het eigen dossier, identificatie van de gecontroleerde, de controleur, de aard van de onderzochte materie, het gecodeerde resultaat van de controle enz.), is alleen voor het controlepersoneel van die vier diensten toegankelijk en laat geen externe rapportering toe.

De informatie uit de rapporteringen en toepassingen kan worden gebruikt om een Balanced Scorecard, de interne bestuursplannen of de bestuursovereenkomst van de betrokken OISZ of de management- en operationele plannen van de betrokken FOD's, te voeden⁶⁴. Ze dient ook als input voor de jaarlijkse rapportering.

Het schema toont de mogelijke gevolgen van de controles. Naast waarschuwingen en eventueel het doorgeven van het dossier aan een andere inspectiedienst is dat de verdere afhandeling van interne regularisaties (van bijdragen, uitkeringen of verstrekte prestaties) en

⁶³ De toegang tot dit kadaster zit mee in de Dolsis-toepassing. Hierin kunnen medewerkers van federale of regionale controlediensten gegevens raadplegen van het Rijksregister en het Bisregister, van de RSZ- en DIBISS-werkgeversrepertoria, van het Interactief personeelsregister, van de DmfA, van de KBO, van Dimona, van de aangifte sociale risico's (ASR), van aangiftes van werken (AVW), van de werfmeldingen (CheckIng@Work), van de detachingsdocumenten (Gotot IN) en van het Limosa-kadaster.

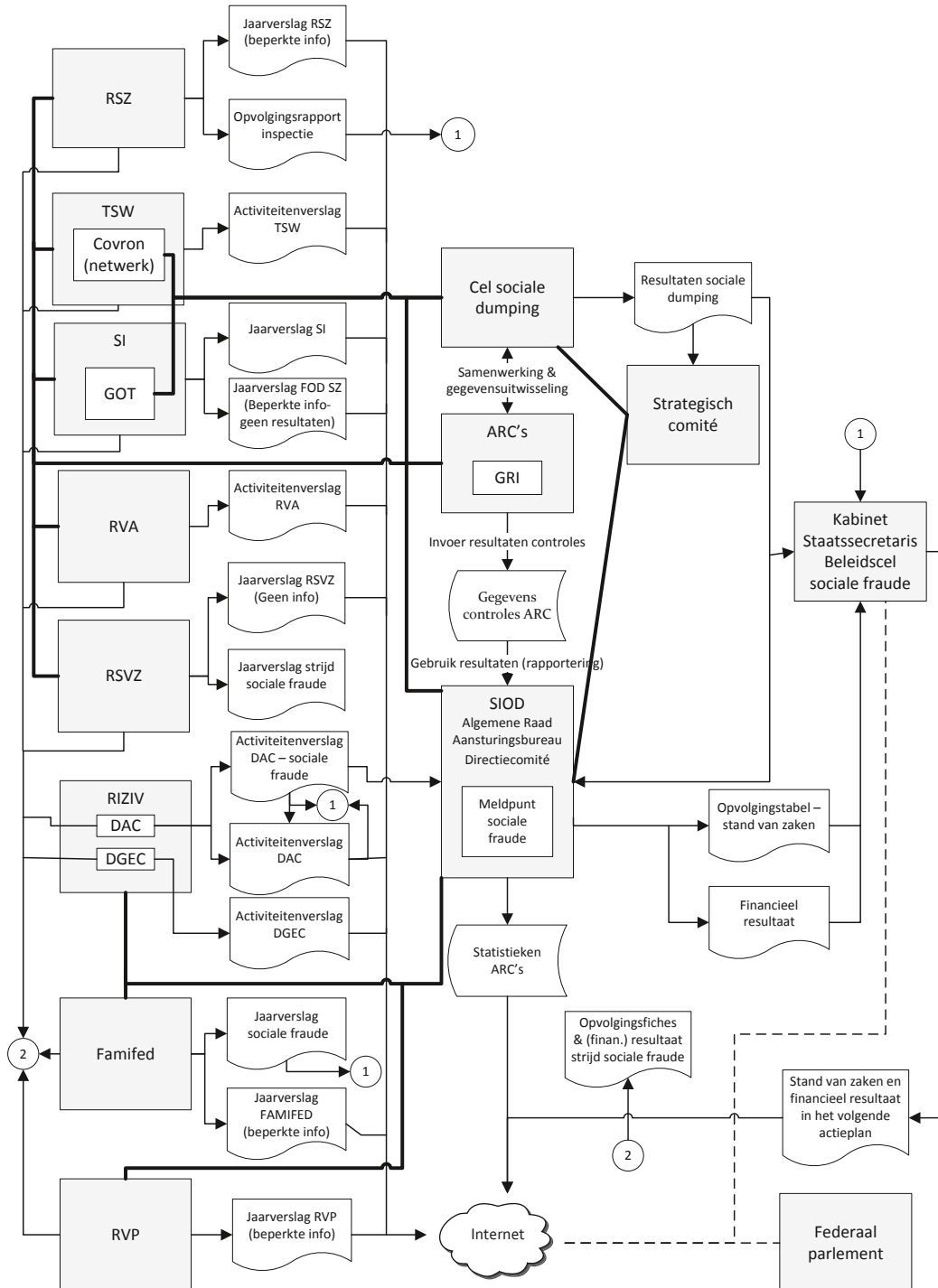
⁶⁴ De FOD's en de POD's moesten ten laatste in 2016 hun managementplan en operationeel plan vervangen door een bestuursovereenkomst en het bestuursplan.

opgelegde sancties en boetes⁶⁵ alsook de strafrechtelijke of administratieve vervolging van overtredingen door respectievelijk het Openbaar Ministerie en de DAG. De FOD Financiën treedt uiteindelijk op als invorderaar van de strafrechtelijke boetes en de administratieve boetes die niet door de DAG konden worden geïnd.

⁶⁵ Het RSVZ legt administratieve boetes op wegens laattijdige of fictieve aansluiting. Het RSVZ en de RVP kunnen de uitbetaling van een pensioen of IGO-uitkering schorsen of verminderen. Het RIZIV kan in het kader van een administratiefrechtelijke procedure ook administratieve boetes opleggen aan zorgverstrekkers, naast de bedragen die moeten worden terugbetaald. Ook aan de rechthebbenden kunnen sancties worden opgelegd in de vorm van administratieve boetes of de uitsluiting van het recht op uitkeringen ten belope van een aantal daguitkeringen. Ten slotte kan de RVA een tijdelijke of definitieve schorsing van het recht op werkloosheidsuitkeringen opleggen.

Bijlage 4

Externe rapportering



Bron: Rekenhof

Het schema in bijlage 4 toont de verbanden tussen de actoren en de rapporteringen in het kader van de opvolging van het actieplan sociale fraude en sociale dumping. Het bevat niet de rapportering in het kader van andere plannen (bv. de PEC's), de "beperkte" rapportering over de resultaten van de strijd tegen de sociale fraude opgenomen in de toelichtingen bij de uitgavenbegrotingen (bv. TSW) en de informatiestromen naar de bevoegde ministers van de betrokken instellingen en overheidsdiensten, bijvoorbeeld in het kader van de rapportering over de uitvoering van de bestuursovereenkomst⁶⁶.

- Alle inspectie- en controlediensten nemen in meer en mindere (RSZ, RVA) mate resultaten op van de strijd tegen de sociale fraude (niet de resultaten van het actieplan) in een publiek jaarverslag of activiteitenverslag gepubliceerd op de internetsite van de instelling of administratie. Alleen het RSVZ geeft geen informatie over de strijd tegen de sociale fraude in het jaarverslag.
- Sommige controle- of inspectiediensten maken ook afzonderlijke rapporten op die ze niet publiek maken maar bijvoorbeeld doorzenden naar de beleidscel sociale fraude (zie nr. 1 in het schema) en/of de SIOD.
- RSZ, TSW (specifiek de cel Covron), SI (specifiek de cel GOT), RVA en RSZV zijn vertegenwoordigd in de cel Sociale Dumping. Deze cel rapporteert specifiek over de resultaten van de controles sociale dumping aan het Strategisch Comité, SIOD en beleidscel sociale fraude.
- Deze vijf diensten zijn vertegenwoordigd in de arrondissementscellen (ARC's). In die ARC's zitten ook de arbeidsauditeurs (als voorzitters) en soms wordt ook de FOD Financiën mee betrokken in de controles (beide niet afzonderlijk vermeld in het schema). De groepen voor regionale interventie (GRI) vormen een onderdeel van die ARC's. De SIOD wordt in die cellen vertegenwoordigd door de leden van zijn aansturingsbureau die de rol van coördinator vervullen.
- De ARC's nemen de resultaten van hun controles op in een toepassing "statistiekprogramma IR" van de SIOD.
- Alle vermelde inspectie- en controlediensten zijn ook vertegenwoordigd in de Algemene Raad en het directiecomité van de SIOD. Zij geven aan de SIOD opvolgingsfiches van de stand van zaken en het financieel resultaat van de strijd tegen de sociale fraude (elk kwartaal) (zie nr. 2).
- De SIOD geeft aan de beleidscel sociale fraude elk kwartaal een opvolgingstabel van de stand van zaken en de financiële resultaten van de strijd tegen de sociale fraude. Hij publiceert op zijn eigen internetsite ook de statistieken van de ARC-controles.
- De beleidscel sociale fraude neemt beide aspecten (stand van zaken en financieel resultaat) beknopt over in het volgende actieplan.
- Het federaal parlement heeft via het internet toegang tot de gepubliceerde actieplannen, de statistieken van SIOD en de activiteiten- of jaarverslagen van de instellingen en overheidsdiensten of hun inspectie- en controlediensten.

⁶⁶ Vanaf 2016 zou de FOD Mobiliteit een jaarlijks rapport opstellen en bezorgen aan de SIOD en de beleidscel sociale fraude over de uitvoering van het vervoersplan dat mee werd geïntegreerd in het actieplan sociale fraude 2015. Dit werd nog niet mee in het schema opgenomen.

Bijlage 5

Antwoord van de staatssecretaris voor Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee

**PHILIPPE DE BACKER**

Staatssecretaris voor Bestrijding van de sociale fraude,
Privacy en Noordzee

Eddy Van Loocke
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

Uw bericht van

1 februari 2017

Ons kenmerk

BU/2017/02/24/KI/457

Uw kenmerk

3710 441

Dossier behandeld door

Bart Stalpaert

Brussel

28 februari 2017

Contact viabart.stalpaert@Debacker.fed.be**Betreft: Ontwerpverslag met betrekking tot de audit van het Actieplan voor de strijd tegen sociale fraude en sociale dumping**

Geachte Eerste voorzitter,

Ik heb uw ontwerp auditverslag over de coördinatie van de sociale fraudebestrijding in goede orde ontvangen en met aandacht gelezen. Ik dank u voor uw grondige analyse van de opvolging van het jaarlijks actieplan sociale fraudebestrijding en de coördinatie van de sociale fraudebestrijding door de SIOD. Heel wat bemerkingsen in dit verslag zijn ook besproken binnen de taskforce over de hervorming van de sociale inspectiediensten, die geleid heeft tot de eindnota van 10 november 2016 van de regering over de hervorming van de sociale inspectiediensten (zie bijlage).

Op de verschillende analysepunten ben ik van oordeel dat de opgestarte hervorming en de verschillende moderniseringstrajecten tegemoet komen aan heel wat bemerkingsen in het auditverslag. In de eindnota over de hervorming en de regeringsbeslissing is ook opgenomen dat er verder rekening gehouden zal worden met het voorliggend auditrapport van het Rekenhof. Er wordt begin 2018 ook een evaluatie van de hervorming vooropgesteld.

Voorafgaand wil ik opmerken dat er heel wat verbetermogelijkheden zijn voor de coördinatie van de sociale fraudebestrijding, maar dat ik ook tevreden ben over de output op het terrein. Na heel wat buitenlandse contacten in de Benelux, Frankrijk, Duitsland, Bulgarije, Polen,... stel ik vast dat de Belgische sociale inspectiediensten als een referentie in Europa gezien worden. België staat ver op het vlak van tools voor de inspectiediensten, zoals Limosa, checkin@work, datamatching en datamining,... en is een actieve speler op het vlak van IMI, de Europese bemiddelingsprocedure, bilaterale overeenkomsten met andere landen, gemeenschappelijke controles binnen de Benelux, enz. Tegen deze achtergrond is het mijn ambitie om de centrale aansturing van de sociale fraudebestrijding nog te verbeteren en de monitoring en transparantie van de input en output van de sociale fraudebestrijding verder te professionaliseren.

Beleidscel van Staatssecretaris voor Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee,
toegevoegd aan de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid

Finance Tower / Kruidtuinlaan 50 bus 155 / B-1000 Brussel / België
tel. +32 2 528 65 99

- **Wettelijk en organisatorisch kader**

- In het regeerakkoord 2014 werd reeds opgenomen om voortaan 1 geïntegreerd jaarlijks Actieplan sociale fraudebestrijding op te maken. In 2015 en 2016 is dit gebeurd, met nog de nodige debatten over welke acties tot de SIOD behoren en welke acties tot de regering. Met de hervorming van 10/11/2016 is duidelijk afgesproken tussen SIOD, sociale inspectiediensten en regering dat er voortaan inderdaad 1 geïntegreerd vierjaarlijks strategisch plan komt, goedgekeurd door het strategisch comité van de SIOD¹ en de ministerraad, alsook jaarlijks een geïntegreerd actieplan sociale fraudebestrijding, goedgekeurd door het strategisch comité van de SIOD, het ministerieel comité fraudebestrijding en de ministerraad.² Het Actieplan 2017 werd ook korter (50 acties), smarter geformuleerd en zo beter meetbaar.
- De zichtbaarheid van de inspanningen in 2017 zullen op mijn initiatief en gemandateerd door het strategisch comité van de SIOD door een externe partner, Deloitte³, professioneel opgevolgd en gemeten worden. Deloitte zal 3 zaken doen: (1) Professionele opvolging van de acties in het Actieplan sociale fraudebestrijding 2017, (2) Meten van de opbrengsten en andere output indicatoren van de sociale fraudebestrijding 2017, (3) De coördinatie van de sociale inspectiediensten professionaliseren om te komen tot uniforme indicatoren en rapportering. Deloitte zal een eindrapport afleveren tegen februari 2018.
- De gemeenschappelijke visie van de sociale Inspectiediensten en de regering op het vlak van strategische doelstellingen en operationele acties werd uitgebreid besproken binnen de taskforce en mijns inziens goed weergegeven in de eindnota van 10/11/2016. Het strategisch comité van de SIOD komt driemaandelijks samen op de implementatie van de hervorming te coördineren.
- Het jaarlijks actieplan omvat zowel de gemeenschappelijke acties, de individuele acties als de beleidsinitiatieven van de regering. Het is op zich budgettair neutraal, gezien er reeds begrote initiatieven opgenomen zijn en dat voor maatregelen die verdere budgettaire bespreking binnen de regering vergen, die maatregelen desgevallend aan de regering voorgelegd zullen worden. Binnen de regering is reeds afgesproken dat eventuele nieuwe acties in de begrotingscontrole 2017 en/of de begrotingsopmaak 2018, via een addendum toegevoegd zullen worden aan het Actieplan 2017.
- In de hervorming is bepaald dat het sociaal strafwetboek aangepast zal worden om met de nieuwe structuur van de SIOD en verdere acties, zoals ruimere bevoegdheden voor eerste lijn inspecteurs, rekening te houden.
- Er is inderdaad sprake van een inflatie aan PEC's en PO's, maar dit vind ik een positieve evolutie. Het laat ons toe om sectorspecifieke maatregelen inzake fraudebestrijding uit te werken in samenspraak met sociale partners en inspectiediensten. Tijdens deze legislatuur zijn we er reeds in geslaagd om PEC's af te sluiten met de bouw, transport, elektro, schoonmaak en groene sectoren en PO's met taxi, transport, bewaking en verhuis. Dit leidt enerzijds tot gedragen voorstellen en betrokkenheid van het terrein en anderzijds tot een ruimere bewustmaking en sensibilisering op het terrein. Het laat ook toe dat er een duidelijke opvolging is van deze maatregelen. Eén van de positieve acties uit de PEC's bijvoorbeeld die leidt tot een meer gelijke toepassing van de wetgeving op het terrein is het opstellen

¹ Samenstelling: sociale inspectiediensten, procureur-generaal belast met sociale dumping, verbindingsmagistraat bij de SIOD, kabinetten Sociale fraudebestrijding, Werk, Sociale zaken, Justitie en Zelfstandigen en KMO's en voorgezeten door de staatssecretaris voor sociale fraudebestrijding.

² Het ontwerp Actieplan sociale fraudebestrijding 2017 werd reeds goedgekeurd door het strategisch comité van de SIOD van 09/02/2017 en werd geagendeerd op het ministerieel comité fraudebestrijding van 17/03/2017. Daarna wordt het op de eerstvolgende ministerraad geagendeerd, wellicht op 24/03/2017.

³ Binnen het kader van de raamovereenkomst advies aan overheidsdiensten en de DAV, sinds 01/02/2017.

Beleidscel van Staatssecretaris voor Bestrijding van de sociale fraude, Privacy en Noordzee,
toegevoegd aan de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid

van guidelines over de interpretatie van de sociale wetgeving en preventieve checklists om zich als ondernemer voor te bereiden op een sociale controle (zie).

- **Onderbouwing van het actieplan**

- Er is nood aan de uitbouw van een kenniscentrum voor de sociale fraudebestrijding (cf. onder meer het Kenniscentrum voor de gezondheidszorg (KCE),...), dat alle informatie en aanwezige expertise bundelt en concrete beleidsaanbevelingen kan doen. Dit kenniscentrum werd opgenomen in de hervorming en daartoe wordt de SIOD versterkt met een manager en 7 experten. De profielen voor deze experten zijn bepaald en de aanwervingsprocedure wordt in de komende dagen bij Selor opgestart.
- De onderbouwing van het actieplan is in die zin ruim overlegd en gedragen, omdat veel acties (1) besproken worden met de sociale inspectiediensten, (2) besproken worden met de sociale partners in PEC's, PO's en via het platform fraudebestrijding in de NAR (driemaandelijke vergaderingen) en (3) onder meerdere ministers besproken worden. Zo is de eindnota van 10/11/2016 tot stand gekomen door nauw overleg en input van de verschillende sociale inspectiediensten via de taskforce hervorming sociale inspecties. De volledige nota werd goedgekeurd door de regering.

- **Toetsbare en samenhangende doelstellingen**

- In de hervorming is bepaald dat er in het strategisch plan en in de jaarlijkse actieplannen KPI's moeten komen voor de SIOD en voor iedere sociale inspectiedienst.
- De traceerbaarheid van de opbrengsten is één van de tien moderniseringstrajecten in hoofdstuk 4 van de hervorming, die reeds opgestart werd binnen de Werkgroep modernisering van de sociale zekerheid. Ook Deloitte zal voor 2017 aandacht besteden aan een professionele monitoring van de opbrengsten.
- Het Actieplan 2017 heeft onder meer bepaald dat 10% van de acties moet gebeuren op basis van datamatching en datamining. Zo worden beleidsprioriteiten wel degelijk concreet vertaald in nieuwe actiepunten.
- Eén van de opdrachten van de externe consultant is inderdaad het in kaart brengen van andere output indicatoren dan louter de opbrengsten. We zien dat de opbrengsten jaar na jaar in stijgende lijn blijven gaan (194 miljoen euro in 2016), maar de opbrengsten zijn inderdaad maar 1 mogelijke outputvariabele. Op het vlak van uitkeringsfraude zien we bijvoorbeeld bij RVA dat de opbrengsten de laatste jaren in dalende lijn zijn, juist door het resultaat van preventieve acties zoals het koppelen van databanken.
- De 10 moderniseringstrajecten opgestart met de hervorming, brengen de sociale inspectiediensten opnieuw rond de tafel om samen te komen tot uniforme codes en definities, uniforme processen, uniforme rapportering van opbrengsten, enz.

- **Opvolging, evaluatie en rapportering**

- We zijn dus een traject opgestart richting een betere meting van individuele acties en maatregelen. Toch moeten we goed inschatten dat dit ook zijn grenzen heeft. Zo houden inspectiediensten bijvoorbeeld vandaag niet bij hoeveel vrachtwagens ze boven of onder 3,5 ton controleren, hoeveel grote en kleine werven ze controleren, enz. Een uniforme rapportering is van belang, maar er zal altijd een voldoende focus moeten zijn op de kerntaak van de inspectiediensten, controleren. Een

goede rapportering is van belang, maar er zal steeds vraag blijven naar meer detail. Dit vraagt ook inzet van personeel en middelen.

- De samenwerking tussen justitie en de sociale inspectiediensten is één van de moderniseringstrajecten. Op vraag van het strategisch comité van de SIOD is de procureur-generaal belast met sociale dumping, Dhr. De Valkeneer, momenteel samen met RSZ, RSVZ en SIOD een actieplan hierover aan het opstellen, dat verder besproken zal worden binnen het strategisch comité van de SIOD.
- Voor wat betreft de begrotingsfiches tijdens deze legislatuur besproken en goedgekeurd, kan ik bevestigen dat deze steeds opgemaakt werden samen met de administraties, alsook door hen gevalideerd. De meting van individuele maatregelen blijft vandaag een moeilijk gegeven (cf. infra).
- Het gebrek aan opvolging, evaluatie en rapportering is volgens de taskforce hervorming ook zeker toe te schrijven aan de beperkte personeelsbezetting van de SIOD. Deze wordt nu verder versterkt om haar kernopdrachten goed te kunnen vervullen.

Ziehier mijn globale en gerichte feedback op het ontwerp auditverslag dat werd opgemaakt. Ik heb de SIOD de opdracht gegeven om ook hun over de diensten heen gecoördineerde bemerkingen bij het ontwerp auditverslag spoedig aan u over te maken.

Met vriendelijke groeten,



Philippe De Backer

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.
Il existe aussi une version française de ce rapport.

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden
op de internetsite van het Rekenhof.



WETTELIJK DEPOT
D/2017/1128/13

PREPRESS EN DRUKWERK
Centrale drukkerij van de Kamer van volksvertegenwoordigers

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be