

Aanvaardingspeech “SIOD-leerstoel Vermindering van sociale fraude en sociale dumping”: Professor Y. Jorens, promotor leerstoel- 9/11/2023

Mijnheer de vice- eerste Minister, voorzitter van het directiecomité van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg,
Mevrouw de vice-rector, andere hoogwaardigheidsbekleders en collega's

Vermindering van sociale fraude en sociale dumping. Het is een understatement om te bepalen dat dit onderwerp de laatste jaren meer en meer het voorwerp is geworden van aandacht in de pers en in de politiek. Grote schandalen als Borealis, de aangehaalde toestanden bij B-Post en de pakjesbedrijven, de ineenstorting van de school op Nieuw Zuid in Antwerpen, zijn voorbeelden die voor velen nog steeds op het netvlies gebrand staan.

Nog maar pas werden door de SIOD nieuwe cijfers gemeld over uitgevoerde controles gedurende de eerste 9 maanden van 2023: van de ongeveer 11000 bedrijven die werden gecontroleerd, de 18500 werknemers en de 7000 zelfstandigen, bleken 38% positief te zijn met als topsectoren de schoonheidszorgen, 58% de horeca 53%, de car wash 52%, de bewakingssector en de begrafenissector met elk 47% direct gevolgd door schoonmaaksector, bouw en garagesector allen met 40% en meer positieve inbreuken. Deze

voorbeelden tonen voornamelijk aan dat sociale fraude voorkomt in bijna alle sectoren.

Ook in sectoren waar u misschien niet altijd aan denkt. Een paar maand geleden heeft u misschien genoten van een vakantie en tijd genomen om het vliegtuig te nemen naar een mooie bestemming. Twee weken geleden maakte een groep Nederlandse onderzoeksjournalisten een programma over wantoestanden in de luchtvaartsector- een sector die mij en mijn medewerkers zoals u weet- nauw aan het hart ligt. Deze sector wordt gekenmerkt door een grote trend van outsourcing, -wat een zeer logisch fenomeen is in de huidige arbeidsmarkt- maar tegelijkertijd tiert a-typische tewerkstelling hier welig. Luchtvaartpersoneel wordt ingehuurd van een bepaalde onderneming/onderaannemer waarbij betrokkenen tegelijkertijd verboden worden voor iemand anders te vliegen maar waarbij je wel beschikbaar moet zijn om de hele maand te vliegen, zonder enige garantie dat je ook kan vliegen en men vervolgens enkel betaald wordt als je vliegt. Indien je ziek valt wordt er niets betaald. An sich moet men toch van mening zijn dat zulke uitwassen verboden moeten worden. Er wordt tevens aangeklaagd dat piloten, juist wegens hun preciaire arbeidsomstandigheden, zo onder druk staan dat ze zelfs als ze ziek zijn, niet durven te weigeren om te vliegen wat een mogelijke correlatie oplevert voor de veiligheid ...

Al deze voorbeelden tonen niet alleen aan dat sociale fraude en sociale dumping wijdverspreid zitten maar wijzen ons ook op de zware gevolgen ervan: deloyale concurrentie, arbeidskrachten die als een soort van goedkope loonslaven actief zijn en wiens rechten in gevaar zijn, EU werknemers of schijnzelfstandigen die via allerlei constructies de financiering van onze welvaartsstaat in het gedrang brengen en de solidariteit ervan ondermijnen, ...daarnaast krijgt ook het mooie Europese verhaal van een vrij verkeer van personen en diensten, met een groeiende interne markt een wrange nasmaak die de Europese constructie zelfs in gevaar kan brengen. Dit alles vraagt om krachtdadige acties.

Regelgeving is hierbij één zaak, handhaving ervan een andere. Handhaving is een noodzakelijke voorwaarde voor de toepassing van regelgeving. Slechte handhaving herleidt regelgeving tot een papieren tijger en machteloze regelgeving is vaak nog slechter dan geen regelgeving. Efficiënte controle vormt hierbij de achillespees bij de handhaving van de naleving van sociale wetten. Iedereen die sociale fraude wil bestrijden dient dan ook aandacht te besteden aan een geheel van strategieën dewelke oog hebben voor het verbeteren van de detectie, het verhogen van de preventie, ervoor te zorgen dat regels nageleefd worden door een goed toezichtstelsel en een geëigend sanctiemechanisme dat de effectieve oplegging van sancties waarborgt.

Het pad naar een handhaving en mogelijke veroordeling is echter bezaaid met heel wat praktische en juridische moeilijkheden die moeten overwonnen worden. De vele moeilijkheden die inspectiediensten ontmoeten in hun strijd tegen (grensoverschrijdende) sociale fraude, leiden tevens tot een onbehagen, waarbij grote onzekerheid bestaat over het uiteindelijke resultaat. Gaat het hier om een Sisyphus-arbeid, waarbij fraudeurs de inspectiediensten te snel af zijn, of kennen de zware inspanningen van de inspecteurs ook succes? Het kan zeker niet ontkend worden dat er de laatste jaren heel wat inspanningen zijn geleverd om deze strijd te optimaliseren, ook op Europees vlak en dat België, hierbij een belangrijke rol heeft gespeeld. Sinds jaren staat de strijd tegen sociale fraude en dumping op de politieke agenda. Dit doet mij denken aan een voorval in 2008. Onder het toenmalig EU-voorzitterschap van Frankrijk had ik het genoegen om op een conferentie een voordracht te houden over de mogelijke nood aan grensoverschrijdende samenwerking in de strijd tegen sociale dumping en stelde ik een ontwerprichtlijn voor. De toenmalige directeur van het DG Sociale Zaken van de Europese Commissie stelde mij toen de vraag wat België toch had met sociale dumping en grensoverschrijdende samenwerking tussen inspectiediensten en dat de lidstaten verre hiervoor klaar waren. Ik denk dat deze toestand stilaan veranderd is. In 2014 werd bv. eindelijk de handhavingsrichtlijn aangenomen (18 jaar na de detacheringsrichtlijn...) en in 2019 zag het jongste EU-agentschap, de Europese

Arbeidsautoriteit, het licht dewelke nu een cruciale rol speelt met het oog op het coördineren van de inspanningen tussen de inspectiediensten van de lidstaten. België heeft hierbij steeds een belangrijke rol gespeeld en doet dit nog steeds.

Men mag hierbij niet vergeten dat sociale dumping een containerbegrip is dat men ook als een octopus kan omschrijven. Hakt men de ene arm af, dan is er nog steeds een andere arm. Inbreuken op socialezekerheidswetgeving en arbeidswetgeving gaan vaak hand in hand, bijvoorbeeld in gevallen van schijnzelfstandigheid en zwartwerk. Zwartwerk is vaak meer dan enkel een inbreuk op sociale wetgeving maar tevens ook op fiscale wetgeving. BTW-carroussels wijzen vaak ook op inbreuken op sociale wetgeving.

De cruciale vraag is dan ook uit te zoeken hoe men best een zo moeilijk en veelzijdig fenomeen als sociale fraude, vaak met grensoverschrijdende aspecten, kan bestrijden? Een gecoördineerde en multidisciplinaire samenwerking tussen de verschillende inspectiediensten en alle betrokken partijen biedt onzes inziens hiervoor de oplossing.

La lutte contre le dumping social nécessite déjà en elle-même de solides connaissances en droit du travail et de la sécurité sociale, mais ses tentacules (pour reprendre l'image de la pieuvre) touchent à d'autres domaines du droit et elle présente des similitudes avec de nombreux autres domaines. C'est

précisément parce que la fraude sociale a de nombreuses facettes et qu'elle ne se produit pas seule que les autorités doivent prendre des mesures d'envergure face à ce phénomène et qu'il est vivement recommandé d'impliquer tous les services avec leurs propres connaissances du domaine mais aussi avec les compétences et les outils de travail dont ils disposent dans une perspective commune. La collaboration avec d'autres services d'inspection et acteurs est alors nécessaire tant pour prévenir que pour détecter le dumping social. Étant donné que les infractions à une certaine loi encouragent souvent les individus à en commettre d'autres (les individus vivant dans des conditions inhumaines peuvent également être plus enclins à commettre d'autres infractions ou à être victimes de diverses formes de crime organisé), une intervention rapide peut y mettre un frein et jouer un important rôle de prévention. Cela suppose cependant également que chacun, dans le cadre de ses fonctions propres, puisse détecter les liens possibles avec d'autres infractions, percevoir des signaux et sortir de son cadre habituel. En ce sens, la fraude sociale et le dumping doivent être envisagés dans une perspective large, avec l'implication de différents services et institutions. Lutter contre le faux travail indépendant n'est possible que si les services de sécurité sociale compétents, tant pour les salariés que pour les indépendants, et les inspections du travail communiquent et travaillent en étroite collaboration. Mais il est possible d'aller encore plus loin. Un « bel » exemple : les mauvaises conditions

de vie de travailleurs (souvent en grand groupe) qui vivent dans un logement mis à disposition par l'employeur (pour lequel le travailleur lui-même paie parfois) constituent des signaux qui doivent être reconnus. Il arrive aussi souvent que l'on manque d'informations complémentaires, précisément parce que les services d'inspection sociale n'ont pas accès aux domiciles privés. Les forces de police et les autorités locales ont un rôle important à jouer à cet égard.

Même lors de contrôles plus routiniers, comme dans le cadre d'un simple contrôle routier, avec du matériel de travail présent dans une voiture en cas de travail au noir, d'un contrôle en cas de nuisances dans un logement, les services de police locaux de première ligne peuvent souvent détecter des signaux de fraude sociale. Il y a quelques mois, j'ai eu le plaisir d'assister à une vaste action organisée par la police en collaboration avec nos services d'inspection et des collègues bulgares sous les auspices de l'Autorité européenne du travail dans le secteur des transports à Jabbeke. Cette action a permis de constater trois choses : tout d'abord, les conditions de travail pénibles dont sont souvent victimes les chauffeurs routiers ; deuxièmement, les liens qui existent entre différents pays (un tracteur néerlandais qui tire un semi-remorque bulgare dont le chauffeur est de nationalité macédonienne et en possession d'un permis de conduire et d'un certificat de conformité de voiture russes...) et, troisièmement, la nécessité d'une coopération étroite entre tous les

organismes concernés ; dans ce contexte, il s'est souvent avéré que les contrôles effectués par un service peuvent fournir des informations intéressantes à d'autres services, mais aussi que les services d'inspection sont fortement limités dans leurs pouvoirs. Cette coordination entre les services d'inspection a cependant clairement montré qu'elle pouvait mener à d'autres résultats et que les services de police belges et bulgares avaient un rôle important à jouer.

La coopération avec les services de police peut également être utilisée pour mieux lutter contre la fraude sociale organisée. En effet, les services de police permettent d'apporter un meilleur soutien pour enquêter et poursuivre les structures criminelles mises en place en vue de commettre, de faciliter ou d'organiser toute forme grave de fraude sociale. On pense à l'échange d'informations avec, par exemple, les services d'inspection fiscale, dans le cadre des enquêtes sur les sociétés boîtes aux lettres. Nous avons déjà attiré l'attention sur les abus dans le secteur de l'aviation. Ici aussi, nous constatons que les différentes parties, les inspections sociales mais aussi économiques et les autorités aéronautiques, agissent trop souvent chacune dans leur domaine propre.

La façon de traiter un système de fraude complexe, dans le cas où une infraction est étroitement liée à une autre infraction, ne peut donc se faire correctement que de manière coordonnée et multidisciplinaire, avec

l'implication de différents acteurs. Il importe que tous ces services reconnaissent également l'utilité de certains de ces indicateurs dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale et échangent donc également des données de manière proactive, ce qui a un effet préventif très important mais qui permet aussi une action beaucoup plus rapide. Souvent, les services d'inspection fiscale, par exemple, n'ont pas suffisamment conscience de phénomènes similaires qui se produisent dans le domaine social et vice versa. Il est important que les différents acteurs sachent quelles sont les données qui peuvent jouer un rôle pour d'autres services dans les enquêtes pour suspicion de fraude. Cela permet également d'échanger des astuces et des conseils et de se tenir au courant de nouvelles formes d'infractions.

Het belang van het slopen van grenzen tussen inspectiediensten en alle betrokken actoren in de strijd tegen sociale fraude, het belang van het uitwisselen en delen van gegevens, kennis en ervaringen tussen de verschillende actoren, het belang van een multidisciplinaire aanpak en van internationale samenwerking om grensoverschrijdende fraude te kunnen aanpakken, kunnen allen aangehaald worden als elementen die pleiten voor een functionele, globale integratie van alle betrokken actoren in de strijd tegen sociale fraude. Ik pleit dan ook voor een bredere transversale samenwerking tussen alle actoren betrokken bij de strijd tegen sociale fraude. Hierbij loont het zeker de moeite om eens te kijken hoe in andere domeinen (bv. de fiscale

wereld, maar bv. ook milieu of voedselveiligheid ...) controle wordt verricht om te zien of we niets van elkaar kunnen leren. Dit is trouwens niet alleen zo binnen een nationale context maar zeker ook binnen een internationale context.

De ondersteuning van gedegen wetenschappelijk onderzoek bij de strijd van de inspectiediensten tegen sociale fraude kan hierbij niet onderschat worden.

Efficiënte bestrijding van sociale fraude vereist immers kennis van de verschillende verschijningsvormen van dit fenomeen en van de sociale wetgevingen van andere Lidstaten. Fraudeurs zoeken immers de lacunes op binnen de wetgevingen en maken gebruik van de vele moeilijkheden die inspectiediensten ontmoeten in hun strijd tegen sociale fraude en riskeren daardoor steeds een stap vooruit te zijn. Hierbij moeten inspectiediensten oog hebben voor “nieuwe” fenomenen die steeds grotere uitdagingen stellen. Dit is zowel op nationaal vlak als op Europees vlak noodzakelijk. Vanuit dit oogpunt ben ik dan ook van mening dat wetenschappelijke ondersteuning via deze leerstoel kan bijdragen tot een betere kennis van in het bijzonder ook de juridische evoluties en valkuilen mbt nieuwe fraudefenomenen en hoe men fraudefenomenen efficiënter kan bestrijden. Wetenschappelijk onderzoek moet daarom meer dan enkel een vrijblijvende academische oefening zijn, maar dient uit te monden in kennis die vertaalbaar is naar en toepasbaar en inzetbaar in de praktijk. Daarenboven zijn ervaringen uit de praktijk

onontbeerlijk voor het tijdig en alert bijsturen van het juridisch kader en de regelgeving. De overheid en de wetenschap ontmoeten elkaar hier. Soms wordt wel eens gesteld dat beleid en wetenschap een moeilijk huwelijk is waarbij politiek naar snelle besluiten kijkt en wetenschap naar trage vragen. Maar toch zijn er ook gelijkenissen, waarvan de belangrijkste misschien wel is dat ze beiden streven naar vooruitgang. Wetenschappelijk onderzoek kan dan ook mede optreden als beleidsondersteunend onderzoek in de vorm van een continu leerproces dat voor alle betrokkenen tot betere inzichten zou dienen te leiden, tot meer wederzijds begrip en meer draagvlak in een hopelijk positieve spiraal. Het is hierbij niet aan de wetenschap om beleidskeuzes te bepalen, maar wel om bij te dragen aan het maken van geïnformeerde keuzes voor het beleid. Ik ben dan ook ten zeerste verheugd en dankbaar dat de FOD WASO en de SIOD het grote belang hebben ingezien van deze wisselwerking tussen de overheid en de academische wereld en hier het voortouw hebben in genomen en mij de mogelijkheid bieden, ook samen met onder meer de collega's van de ULB, hieraan mee te werken. Ik kan niet wachten om dit verder uit te bouwen.

Ik dank u