

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

1 december 2014

ALGEMENE BELEIDSNOTA (*)

Sociale fraude

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

1^{er} décembre 2014

NOTE DE POLITIQUE GÉNÉRALE (*)

Fraude sociale

Zie:

Doc 54 **0588/ (2014/2015):**
001 tot 029: Beleidsnota's.

(*) Overeenkomstig artikel 111 van het Reglement.

Voir:

Doc 54 **0588/ (2014/2015):**
001 à 029: Notes de politique générale.

(*) Conformément à l'article 111 du Règlement.

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GOI	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
FDF	:	Fédéralistes Démocrates Francophones
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV:	Beknopt Verslag
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

I.— INLEIDING

De strijd tegen sociale fraude zal in de huidige regeerperiode verder worden opgevoerd. Sociale fraude leidt immers tot minder financieringsmiddelen voor het sociaal beleid, vormt een gevaar voor de rijksbegroting wanneer sociale uitkeringen ten onrechte worden betaald, zorgt voor concurrentievervalsing en ongelijke behandeling ten koste van eerlijke werkgevers, en wekt terechte frustratie en misnoegen bij hen op.

Uiteraard is het niet de bedoeling alle acties van de inspectiediensten voor de komende jaren in detail te bespreken in de algemene beleidsnota. Dit heeft geen zin. Integendeel, er wordt enkel toegelicht welke prioritaire acties vanaf 2015 zullen worden getroffen om bijdragen/ of sociale-uitkeringsfraude te bestrijden. Sommige liggen weliswaar in het verlengde van vroegere acties, maar de nadruk ligt op de wil om zich te richten op malafide werkgevers en sociaal verzekerden en om de onnodige administratieve overlast bij herhaalde controles bij werkgevers en/ of sociaal verzekerden die te goeder trouw zijn te vermijden.

Gelet op het beperkte aantal sociaal inspecteurs (ongeveer 900 op het terrein) is deze gerichte aanpak des te meer gerechtvaardigd. De controles van de inspectiediensten zullen doelmatiger en doeltreffender worden, en er zal eveneens op worden toegezien dat de inspectiediensten de prioritaire acties uit deze nota uitvoeren volgens een geïntegreerde strategie die onnodige of opeenvolgende controles zal vermijden.

De acties zijn bedoeld voor zowel de arrondissementscellen zoals bepaald in het Sociaal Strafwetboek, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) als voor de federale inspectiediensten.

II.— PRIORITAIRE ACTIES

1. Bestrijding van niet aangegeven werk en van bijdragefraude

De strijd tegen verschillende vormen van niet aangegeven werk moet worden voortgezet, maar mag niet beperkt blijven tot een repressieve aanpak. Zij moet worden aangevuld met stimulansen die niet aangegeven werk minder aantrekkelijk maken, zoals:

- verlaging van de sociale lasten voor ondernemingen;
- versoepeling van de mogelijkheid beroep te doen op gelegheidsarbeid (horeca, land- en tuinbouw, ...);

I.— INTRODUCTION

Le gouvernement veut faire de la lutte contre la fraude sociale une priorité tout au long de la présente législature. En effet, la fraude sociale diminue les ressources disponibles pour le financement des politiques sociales, elle met en danger les budgets de l'État lorsque des allocations sociales sont payées à mauvais escient, elle crée des distorsions de concurrence et des inégalités au détriment des employeurs honnêtes et génère de leur part des frustrations et un mécontentement justifié.

Il est évident que cette note de politique générale ne veut pas décrire par le menu toutes les actions que les services d'inspection mèneront au cours des prochaines années. Cela n'a aucun sens. Cette note a, au contraire, l'ambition de présenter les actions prioritaires qui seront entreprises, dès 2015, en vue de combattre la fraude aux cotisations et/ ou aux allocations sociales. Si certaines de ces mesures s'inscrivent dans la continuité de ce qui a été fait précédemment, l'accent est mis sur la volonté de s'en prendre aux employeurs et assurés sociaux malhonnêtes et d'éviter une surcharge administrative inutile occasionnée par des contrôles répétés auprès d'employeurs et/ ou d'assurés sociaux de bonne foi.

Cette approche ciblée se justifie d'autant plus que le nombre d'inspecteurs sociaux (environ 900 sur le terrain) est limité. Elle permettra de renforcer l'efficacité et l'efficience des contrôles effectués par les services d'inspection. Elle veillera également à ce que les actions prioritaires décrites dans la présente note soient exécutées par les services d'inspection selon une stratégie intégrée qui évitera des contrôles inutiles ou successifs.

Ces actions visent à la fois les cellules d'arrondissement telles que définies dans le Code pénal social, le Service d'information et de recherche sociale (SIRS) ainsi que les services d'inspection fédéraux.

II.— ACTIONS PRIORITAIRES

1. Lutte contre le travail non déclaré et lutte contre la fraude aux cotisations

La lutte contre les diverses formes de travail non déclaré doit être poursuivie, mais elle ne peut se limiter à une simple approche répressive. Elle doit aller de pair avec des mesures incitatives qui rendront le travail non déclaré moins attrayant, tel que:

- la diminution des charges sociales pour les entreprises;
- l'assouplissement du recours au travail occasionnel (HORECA, horticulture et agriculture...)

— mogelijkheid om goedkoper bijkomend werk te verrichten (horeca, eventueel bouw en distributie).

Zij moet eveneens gepaard gaan met efficiënte controle-instrumenten, zoals:

- geregistreerde kassa's, die vanaf 2016 verplicht worden in de horeca;
- aanwezigheidsregister op bouwerven van meer dan 800 000 euro.

De bestrijding van niet aangegeven werk zal in de eerste plaats gericht zijn op het opsporen van:

- werknemers die niet of niet volledig zijn aangegeven bij de sociale zekerheid (valse deeltijdse arbeid, overuren in het zwart, ...);
- werknemers die onterecht het inkomen uit hun arbeid cumuleren met een sociale uitkering (leefloon, werkloosheidsuitkering, ziekte-uitkering, ...);
- werknemers die het slachtoffer zijn van economische uitbuiting (mensenhandel);
- buitenlandse werknemers die in België werkzaam zijn zonder in orde te zijn op het vlak van verblijfs- en/of werkvergunning en zonder te zijn aangegeven bij de sociale zekerheid (in België of in het land van herkomst).

Op arbeidsplaatsen met een hoger risico op fraude zullen (door middel van datamining) gerichte controles plaatsvinden. Om een multidisciplinaire aanpak te bevorderen en de beschikbare middelen optimaal te kunnen inzetten, zullen gegevens over het gevolg dat wordt gegeven aan onderzoeken en de resultaten van de controles gestructureerd moeten worden uitgewisseld met de RVA- en RIZIV-diensten voor de bestrijding van de uitkeringsfraude en met de RSVZ-diensten voor de bestrijding van sluikwerk van zelfstandigen.

In de horeca zullen de controles worden opgevoerd vanaf 2016, het jaar waarin ongeveer 50.000 witte kassa's verplicht worden ingevoerd in de sector.

Naast de strijd tegen zwartwerk zullen de bevoegde inspectiediensten ook een deel van hun middelen aan de strijd tegen "sociale *engineering*" spenderen. Het gaat om het onttrekken van bezoldigingscomponenten aan de onderwerping van sociale zekerheidsbijdragen zonder dat er sprake is van zwartwerk.

Daarbij zal welwillend opgetreden worden naar burgers en ondernemingen die te goeder trouw gehandeld hebben of die binnen een redelijke termijnen kleinere inbreuken rechtzetten.

— la possibilité d'effectuer un travail complémentaire à moindre coût (HORECA, éventuellement construction et distribution).

Elle doit aussi aller de pair avec des outils de contrôle efficaces tels que:

- la caisse enregistreuse qui sera généralisée en 2016 dans l'HORECA;
- le registre de présence sur les chantiers de construction de plus de 800 000 euros.

La lutte contre le travail non déclaré visera avant tout à détecter des travailleurs:

- qui ne sont pas déclarés soit totalement, soit partiellement à la sécurité sociale (faux temps partiel, heures supplémentaires au noir, etc.);
- qui cumulent indûment le revenu de leur travail et une allocation sociale (revenu d'intégration, allocation de chômage, allocation de maladie, etc.);
- qui sont victimes d'une exploitation économique (traite des êtres humains);
- les étrangers qui sont occupés au travail en Belgique sans être en ordre de séjour et/ou de permis de travail et sans être déclarés à la sécurité sociale (belge ou du pays d'origine).

Des enquêtes ciblées seront menées (grâce au data-mining) sur les lieux de travail présentant un risque élevé de fraude. Afin de favoriser une approche multidisciplinaire et de profiter pleinement des moyens disponibles, un échange structuré d'informations portant sur les suites d'enquêtes et les résultats des contrôles devra se faire avec les services de l'ONEM et de l'INAMI, dans le cadre de la lutte contre la fraude aux allocations et avec ceux de l'INASTI dans le cadre de la lutte contre le travail frauduleux d'indépendants.

Dans l'HORECA, le nombre de contrôles sera augmenté à partir de 2016, l'année de l'application générale d'environ 50.000 caisses blanches obligatoire dans le secteur.

Outre la lutte contre le travail au noir, les services d'inspection compétents doivent consacrer également une partie de leurs moyens à la lutte contre l'*engineering social*, qui consiste à soustraire des éléments de la rémunération à l'assujettissement aux cotisations de sécurité sociale sans qu'il soit question de travail au noir.

A cet égard, on interviendra avec une relative indulgence auprès des citoyens et des entreprises de bonne foi ou auprès de ceux qui régularisent des infractions mineures dans un délai raisonnable.

Misbruiken van vennootschapsstructuren door onder meer het gebruik van fictieve maatschappelijke zetels, fictieve vennootschappen, spinconstructies, faillissementscarrouzels, met als oogpunt geen sociale zekerheidsbijdragen te moeten betalen, moeten krachtadig worden aangepakt. Ook zij vormen een deloyale concurrentie voor bonafide ondernemingen

De RSZ zal hierbij in samenwerking met de andere instellingen (Sociale Inspectie, SIOD, fiscus, KBO,...) verder inzetten op het gebruik van datamining en datamatchingstechnieken om de onderzoeken beter te cibleren.

2. Strijd tegen grensoverschrijdende fraude

In de strijd tegen grensoverschrijdende fraude wordt geprobeerd paal en perk te stellen aan onregelmatige detachering van buitenlandse werknemers (uit de Europese Unie) in ons land. Bij onregelmatige detachering worden de in België geldende minimale arbeidsvoorwaarden¹ (bezoldiging, werk- en rusttijden) niet nageleefd en/of wordt gefraudeerd met het toepasbare socialezekerheidsstelsel² (om de betaling van sociale bijdragen in België te omzeilen). Die frauduleuze praktijk, die serieus in opmars is, vormt een prioriteit voor de inspectiediensten aangezien hierdoor heel wat betrekkingen sneuvelen in verschillende activiteitensectoren. In 2013 telde ons land meer dan 360 000 – meestal regelmatig – gedetacheerde werknemers (cf. LIMOSA-gegevensbank).

Om grensoverschrijdende fraude te bestrijden is het belangrijk eerst de onregelmatig gedetacheerde werknemers op verschillende werkplaatsen gericht op te sporen. Sociaal inspecteurs van de cellen COVRON [TSW], GOT [SI] en de RSZ, die gespecialiseerd zijn in het toezicht op de naleving van de internationale detacheringnormen, zullen gerichte controles uitvoeren (op basis van lijsten van ondernemingen die met de RSZ-datamining werden geselecteerd).

De strijd tegen grensoverschrijdende fraude vereist ook een gestructureerde samenwerking tussen de inspectiediensten.

¹ Richtlijn 96/71/EG van 16 december 1996, omgezet bij de wet van 5 maart 2002.

² Verordening (EG) nr. 883/2004 van 29 april 2004 en Toepassingsverordening (EG) nr. 987/2009 van het Parlement van 16 september 2009.

Les infractions en matière de structures d'entreprises qui consistent notamment à recourir à l'utilisation de sièges sociaux fictifs, de sociétés fictives, de constructions en toiles d'araignées, de carrouzels de faillites dans l'objectif d'éluder le paiement des cotisations sociales, doivent être combattues énergiquement. Elles constituent également une concurrence déloyale à l'égard des entreprises honnêtes.

En collaboration avec les autres institutions (Inspection sociale, SIRS, Fisc, BCE...), l'ONSS continuera de recourir aux techniques de datamining et de data-matching afin de pouvoir mieux cibler les recherches.

2. Lutte contre la fraude transfrontalière

La lutte contre la fraude transfrontalière a pour objet d'essayer de mettre fin au détachement irrégulier de travailleurs étrangers (en provenance de l'Union européenne) dans notre pays. Ce détachement irrégulier se caractérise par un non-respect des conditions minima de travail¹ (rémunération, temps de travail et de repos) applicables en Belgique et/ou une fraude en matière du régime de sécurité sociale applicable² (le but est d'éluder le paiement des cotisations sociales en Belgique). Cette pratique frauduleuse, en pleine expansion, est une priorité pour les services d'inspection, car elle génère des pertes d'emplois considérables dans différents secteurs d'activité. En 2013 on comptait plus de 360 000 travailleurs détachés dans notre pays (cf. banque de données LIMOSA), dont la plupart des détachements réguliers.

Pour ce faire, il est important tout d'abord de cibler et de détecter les travailleurs détachés irrégulièrement sur différents lieux de travail. Ces enquêtes ciblées (qui se feront à partir de listes d'entreprises sélectionnées au moyen du datamining de l'ONSS), seront effectuées par des inspecteurs sociaux appartenant aux cellules COVRON [CLS], GOT [IS] et l'ONSS spécialisées dans le contrôle du respect des normes internationales qui régissent le détachement.

La lutte contre la fraude transfrontalière nécessite aussi une collaboration structurée entre les services d'inspection.

¹ Directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 transposée par la loi du 5 mars 2002.

² Règlement (CE) n° 883/2004 du 29 avril 2004 et Règlement d'application (CE) n° 987/2009 du Parlement du 16 septembre 2009.

Volgende activiteitensectoren, waar grensoverschrijdende fraude werd vastgesteld, zullen eerst, in 2015, moeten worden gecontroleerd:

- bouwsector (PC nr. 124);
- sector van metaalbouw en industrieel onderhoud (tweede grootste sector waarin gedetacheerd wordt, na de bouwsector);
- industriële schoonmaaksector;
- sector van internationaal transport (rekening houdend met het samenwerkingsprotocol hiervoor met de FOD Mobiliteit).

De grensoverschrijdende fraude moet evenwel volgens de Europese normen worden bestreden. De regering zal nagaan of het schrappen of aanpassen van de in de programmawet (I) van 27 december 2012 (art. 23 – 25) voorziene antimisbruikbepalingen betreffende detachering waartegen de Europese Commissie een in gebrekestelling tegen België heeft ingediend, opportuun is.

Bovendien zal Richtlijn 2014/67/EU inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG zo snel mogelijk worden omgezet.

Tot slot zal het voor het Hof van Justitie van Luxemburg hangende LIMOSA-geschil worden opgevolgd en zullen de wetgevende bepalingen, afhankelijk van de beslissing van het Hof, mogelijk worden aangepast.

3. Strijd tegen schijnzelfstandigen

De laatste jaren heeft een nieuw fenomeen van schijnzelfstandigheid zich aanzienlijk uitgebreid in ons land: coöperatieve vennootschappen worden in België opgericht door buitenlandse (vooral Bulgaarse en Roemeense) ondernemers, waarbij zij gebruik maken van honderden van hun landgenoten als meewerkende vennoten, zogenaamde zelfstandigen, die in feite werknemers zijn. Uiteraard is dit oneerlijke concurrentie voor Belgische ondernemers, die veel zwaardere sociale (loon)lasten moeten betalen.

De wet van 25 augustus 2012³, die bedoeld was om schijnzelfstandigheid strenger aan te pakken door het invoeren van een mechanisme van het vermoeden van ondergeschiktheid op basis van (algemene en specifieke) criteria per activiteitensector, is evenwel moeilijk toe te passen. De combinatie van specifieke criteria voor bepaalde activiteitensectoren en de mogelijkheid om die specifieke criteria te weerleggen met transversale

³ Tot wijziging van de programmawet van 2006 betreffende de aard van de arbeidsrelaties

Les secteurs d'activité suivants où des phénomènes de fraude précités ont été identifiés devront être contrôlés en priorité en 2015:

- secteur de la construction (C.P. n° 124);
- secteur des constructions métalliques et de la maintenance industrielle (2^e secteur de détachement après celui de la construction);
- secteur du nettoyage industriel
- secteur du transport international (en tenant compte du protocole de collaboration qui existe dans ce domaine avec le SPF Mobilité).

La lutte contre la fraude transfrontalière devra se faire toutefois en respectant les normes européennes. A cet égard, le Gouvernement évaluera l'opportunité de supprimer ou d'adapter les dispositions anti-abus au détachement prévu dans la loi-programme (I) du 27 décembre 2012 (articles 23-25) contre lesquelles la Commission européenne a introduit une procédure en infraction contre la Belgique.

De plus, une transposition rapide de la directive 2014/67/UE relative à l'exécution de la directive 96/71/CE sera entamée au plus vite.

Enfin, le litige LIMOSA pendant devant la Cour de justice de Luxembourg sera suivi et en fonction de la décision de la Cour, les adaptations réglementaires éventuelles seront prises.

3. Lutte contre les faux indépendants

Ces dernières années, un nouveau phénomène des faux indépendants a pris dans notre pays une ampleur considérable. Il s'agit de sociétés coopératives fondées en Belgique par des entrepreneurs étrangers (notamment bulgares et roumains) qui font ensuite venir des centaines de leurs compatriotes pour y travailler comme coopérateurs. Il s'agit en fait de travailleurs salariés, mais occupés sous un faux statut d'indépendant. Il s'agit évidemment d'une concurrence déloyale pour les entrepreneurs belges qui doivent payer des charges sociales (salariales) beaucoup plus lourdes.

La loi du 25 août 2012³, qui visait à renforcer la lutte contre le phénomène des faux indépendants en instaurant un mécanisme de présomption de subordination lié à des critères (généraux et spécifiques) par secteur d'activité présente toutefois des difficultés d'application. Le fait de prévoir des critères spécifiques pour certains secteurs d'activité tout en maintenant la possibilité de pouvoir les renverser par des critères généraux trans-

³ Qui a modifié la loi-programme de 2006 sur la relation de travail.

algemene criteria maakt de wettelijke bepaling onduidelijk en moeilijk toe te passen op het terrein. Tijdens de controles duren de verhoren van de werknemers met een schijnstatuut heel lang en moet bovendien een beroep op tolken worden gedaan.

Een aanpassing van de tekst, in het kader van de wettelijke voorziene evaluatie, is noodzakelijk als we een eind willen maken aan de deloyale concurrentie en de controles korter willen maken. Dit zal gebeuren door middel van een sectorgewijze aanpak.

4. Controle op tijdelijke werkloosheid

In 2015 zullen de inspectiediensten gerichte controles uitvoeren op basis van indicaties (met behulp van datamining) om het onrechtmatig toepassen van tijdelijke werkloosheid – waarbij eigen werknemers tijdelijk werkloos worden gesteld en tegelijk een beroep wordt gedaan op malafide onderaannemers – op te sporen.

5. Strijd tegen frauduleuze onderwerping aan de sociale zekerheid

De strijd tegen frauduleuze onderwerping is prioritair voor de regering: oplichting die zich kenmerkt door valsing en valsheid in geschrifte, witwassen, misbruik en verduistering van sociale goederen en bendevorming –

Nieuwe zaken van dit soort duiken voortdurend op, soms zijn zij ook van internationale aard. Zij onderscheiden zich door hun nooit geziene omvang.

Met valse documenten (doorgaans valse C4's, die verkregen werden zonder werkelijke prestaties te verrichten) verwerven die personen de valse verzekeraarheid van de “verzekerden” en maken zij aanspraak op sociale zekerheidsprestaties, meer bepaald werkloosheidsuitkeringen, sociale zekerheidsprestaties, arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, verhoogde kinderbijslag en prestaties van sociale bijstand.

Deze fraude is meestal gebaseerd op een valse C4, dat Europese onderdanen kunnen verkrijgen na aangifte van amper 1 – soms fictieve – dag in de DMFA, waardoor zij aanspraak kunnen maken op werkloosheidsuitkeringen (indien voldoende dagen in hun land van oorsprong werden aangegeven). Om deze grote fraude tegen te gaan moet de werkloosheidsreglementering worden aangepast.

versaux rend la disposition légale peu claire et difficilement applicable sur le terrain. Lors de ces contrôles, les auditions des travailleurs ayant un faux statut sont très longues et doivent se faire de surcroît avec des interprètes.

Une adaptation du texte dans le cadre de l'évaluation prévue dans la loi s'avère nécessaire si l'on veut mettre fin à cette concurrence déloyale et si on veut rendre les contrôles plus courts et efficaces. Une approche sectorielle est prévue à cet effet.

4. Contrôle du chômage temporaire

En 2015, les services d'inspection effectueront des contrôles ciblés sur la base d'un certain nombre d'indices (notamment ceux fournis par le datamining) en vue de détecter un chômage temporaire abusif qui se caractérise entre autres par une mise en chômage temporaire des travailleurs de l'entreprise et le recours en même temps à des sous-traitants malhonnêtes pour effectuer le travail.

5. Lutte contre l'assujettissement frauduleux à la sécurité sociale

Le Gouvernement considère comme une priorité la lutte contre les faux assujettissements: escroquerie qui se caractérise par l'usage de faux, du blanchiment, d'abus et de détournement de biens sociaux et d'associations de malfaiteurs.

De nouvelles affaires de cet ordre émergent constamment dont plusieurs présentent aussi des aspects internationaux. Ces affaires se distinguent par leur ampleur sans précédent.

Disposant de faux documents (généralement des faux C4 obtenus sans prestations réelles) et se constituant ainsi une fausse assurabilité, des “assurés” font valoir des droits aux prestations de sécurité sociale, notamment des allocations de chômage, des prestations de sécurité sociale, des indemnités d'incapacité de travail, des allocations familiales majorées et des prestations d'assistance sociale.

Le point d'entrée de cette fraude est le plus souvent le faux C4 qui peut être obtenu par les ressortissants européens, après un seul jour de déclaration parfois fictive dans la Dmfa, ce qui leur permet de bénéficier d'allocations chômage (s'ils disposent d'assez de jours déclarés dans leur pays d'origine). Pour enrayer cette fraude importante, une adaptation de la réglementation du chômage s'avère nécessaire.

6. Strijd tegen domiciliefraude

Het bestrijden van domiciliefraude moet prioritair worden aangepakt in 2015. Het zijn dossiers waarbij 2 personen in werkelijkheid samenwonen, terwijl zij in het rijksregister van de natuurlijke personen als alleenstaande zijn opgenomen, waardoor een van hen of zelfs allebei een hogere werkloosheids- of ziekte- en invaliditeitsuitkering kunnen genieten.

Dergelijke fraude zal worden opgespoord met datamatching- of dataminingtechnieken (bijv. dankzij de gestructureerde informatie die de gas-, water- en elektriciteitsleveranciers zouden kunnen leveren aan de inspectiediensten).

De omzendbrief die in 2013 aangenomen werd door het College van procureurs-generaal om:

- de verzoeken tot onderzoek betreffende het vermoeden van fictieve woonplaatsen te centraliseren (door het creëren van SPOC's);
- gegevens sneller te kunnen doorsturen;
- de gegevens van de lokale politiediensten te kunnen gebruiken met inachtneming van de procedures;
- zal in 2015 worden beoordeeld en indien nodig aangepast.

7. Strijd tegen onrechtmatige cumulatie van sociale uitkeringen

De kruising van de databases op het niveau van de verschillende socialezekerheidsinstellingen (RVA, RIZIV, RSVZ, RSZ) moet verder worden doorgedreven om in de eerste plaats te voorkomen dat verschillende tegemoetkomingen die onderling of met de situatie van de sociaal verzekerde onverenigbaar zijn, tegelijkertijd worden uitbetaald. Hoe meer dergelijke cumulaties aan de bron kunnen worden vermeden, hoe minder er finaal repressief en sanctionerend optreden dient te worden.

Naast datamatching wordt ook aan datamining gedaan. In dat kader heeft de RSZ een centrale plaats onder de OISZ's. De RSZ kan, in samenwerking met de andere instellingen (RVA, RIZIV, RSVZ, ...) de output van zijn datamining ter beschikking stellen. Er kunnen ook andere methodologische akkoorden worden afgesloten met het oog op de gemeenschappelijke aanpak van specifieke fraudefenomenen, aan de hand van gezamenlijk ontwikkelde risicoprofielen van werkgevers.

6. Lutte contre les domiciles fictifs

La lutte contre la fraude au domicile doit être une priorité en 2015. Il s'agit de dossiers où une cohabitation réelle de 2 personnes est constatée, alors qu'elles sont chacune reprises en tant que personnes isolées au Registre national des personnes physiques, qualité permettant à l'une, voire aux deux, d'obtenir une indemnisation plus importante notamment en matière de chômage et d'assurance maladie-invalidité

La détection de ce type de fraude se fera au moyen des techniques de datamatching, voire de datamining (p.ex. grâce aux informations structurées que les providers en "gaz, eau et électricité" pourraient fournir aux services d'inspections).

La circulaire adoptée, en 2013, par le Collège des Procureurs généraux afin de:

- centraliser les demandes d'enquêtes concernant la suspicion de domiciles fictifs (par la création de SPOC);
- pouvoir accélérer la transmission des informations;
- pouvoir utiliser, dans le respect des procédures, les informations émanant des polices locales;
- fera l'objet d'une évaluation en 2015 et sera adaptée si nécessaire.

7. Lutte contre le cumul indu d'allocations sociales

Le développement des croisements des bases de données au niveau de différentes institutions de sécurité sociale (ONEM, INAMI, INASTI, ONSS) devra continuer à être intensifié pour éviter, *a priori*, le paiement simultané de différentes allocations incompatibles entre elles ou avec la situation de l'assuré social. Plus les cumuls de ce type pourront être évités à la source, moins il faudra intervenir *in fine* par des mesures de sanction et de répression.

Outre le datamatching, il y a aussi le datamining où l'ONSS, qui occupe une place centrale parmi les IPSS, pourra, en collaboration avec les autres institutions (ONEM, INAMI, INASTI...), mettre à disposition l'output de son datamining. On pourra également conclure d'autres accords méthodologiques afin d'appréhender de manière commune des phénomènes de fraude spécifiques au moyen de profils à risques d'employeurs développés de manière commune.

8. Strijd tegen het misbruik van het sociaal statuut van de zelfstandige

Verdachte aansluitingen als zelfstandige, die duidelijk gebeuren met het oog op het verkrijgen van een duurzaam verblijfsrecht in België, moeten worden bestreden.

Fictieve aansluitingen kunnen ook uitsluitend met het oog op het ontvangen van prestaties, in het bijzonder kinderbijslag, gebeuren zonder dat er een echte beroepsactiviteit wordt uitgeoefend. De bevoegde inspectiediensten zullen de gepaste controles uitvoeren.

III.— RENDEMENT

Er moet erover gewaakt worden dat aan de inspectiediensten geen te hoge financiële rendementen worden opgelegd. De inspectiediensten mogen immers niet enkel worden beoordeeld op financieel rendement. . Er moet worden voorkomen dat het financieel rendement ten allen prijze wordt behaald. Dat kan ten koste gaan van de opsporing van ernstigere fraude, die vaak minder financiële rendementen oplevert. Zelfs als de strijd tegen bepaalde vormen van fraude niet altijd een budgettair rendement oplevert, is de belangrijkste doelstelling van de inspectiediensten het aantal fraudegevallen een halt toe te roepen en te voorkomen dat tegemoetkomingen onterecht uitbetaald blijven of dat sociale bijdragen niet worden betaald. Daarom wil de regering dat de inspectiediensten gecibleerd te werk gaan. Op basis van de tijdens vorige jaren behaalde resultaten kan het rendement van de 8 hierboven beschreven prioritaire acties redelijkerwijs op 50 000 000 euro worden geraamd voor 2015.

De SIOD en de inspectiediensten moeten erop toezien dat over deze acties regelmatig kan worden gerapporteerd bij de betrokken beleidscellen.

In de lente van 2015 zullen verschillende rondetafelgesprekken worden georganiseerd met de risicosectoren, zoals de bouw, de transportsector, de horeca, de schoonmaaksector, de sector van de vleesversnijding, ... Deze rondetafelgesprekken zullen in de loop van volgend jaar ook leiden tot de goedkeuring van bijkomende maatregelen of de versterking van de bestaande maatregelen. Deze maatregelen moeten ook bijdragen tot de geraamde doelstelling van 50 000 000 euro.

8. Lutte contre l'usage abusif du statut social de travailleur indépendant

Les affiliations douteuses en qualité d'indépendant souscrites dans le but manifeste d'obtenir un droit de séjour durable en Belgique devront être combattues.

Les cas d'affiliation fictive peuvent également résulter d'une affiliation dans le régime indépendant, sans exercice d'une activité professionnelle réelle et souscrite dans le seul but de bénéficier de prestations, notamment en allocations familiales. Les contrôles adéquats seront menés par les services d'inspection compétents.

III.— RENDEMENT

Il faut veiller à ne pas imposer des rendements financiers trop importants aux services d'inspection. En effet, les services d'inspection ne doivent pas être jugés uniquement sur le montant des droits redressés; il faut ainsi éviter que le rendement financier ne soit atteint à tout prix, au détriment de la recherche de fraudes plus graves qui sont parfois source de rendements financiers plus faibles. Même si la lutte contre certaines fraudes n'aura pas toujours un rendement budgétaire, l'objectif premier des inspections est d'arrêter les cas de fraude et d'éviter la poursuite du paiement indu d'allocations ou la poursuite du non-paiement de cotisations sociales. C'est pourquoi le Gouvernement veut que les services d'inspection travaillent de manière ciblée. En fonction des résultats obtenus les années précédentes, le rendement des 8 actions prioritaires décrites ci-dessus peut être évalué de manière raisonnable à 50 000 000 d'euros pour l'année 2015.

Le SIRS et les services d'inspection devront veiller à ce que ces actions puissent faire l'objet d'un rapportage régulier auprès des cellules stratégiques concernées.

Au printemps 2015, plusieurs tables rondes seront organisées avec les secteurs à risques, tels que la construction, le transport, l'horeca, le nettoyage, la découpe de viande...; celles-ci conduiront aussi dans le courant de l'année prochaine, à l'adoption de mesures complémentaires ou au renforcement des mesures existantes. Ces mesures devront également participer à l'objectif des 50 000 000 euros.

IV.— ONDERSTEUNING

Voor de uitvoering van deze acties zijn vanzelfsprekend voldoende middelen nodig en moeten verschillende transversale initiatieven worden opgestart.

1. Inspectiediensten

De inspectiediensten moeten de financiële en menselijke middelen blijven krijgen die zij nodig hebben om al hun opgelegde taken en de door de regering opgelegde prioritaire acties, te kunnen uitvoeren.

Zo kan waar nodig onder andere de vervanging van sommige vertrekkende sociaal inspecteurs worden toegestaan.

2. Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst

De strijd tegen de sociale fraude vereist een geïntegreerde, gecoördineerde en professionele aanpak.

De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, die specifiek daartoe werd opgericht, moet deze uitdaging op een efficiënte en effectieve manier aanpakken. Temeer omdat de belangrijkste inspectiediensten vertegenwoordigd zijn in de SIOD, en meer bepaald in het Directiecomité ervan.

De SIOD moet de innovatie op het vlak van de bestrijding van sociale fraude (datamining, risicoanalyses, e-PV, ...) ondersteunen en optreden als overbrenger en ontwikkelaar van informatie en expertise in dit specifieke domein.

Bovendien moet de SIOD ook:

- partnerschapsovereenkomsten aanmoedigen tussen de inspectiediensten en de sociale partners, met het oog op de bestrijding van sociale fraude in gevoelige sectoren;
- bilaterale of multilaterale internationale samenwerkingssakkoorden tussen inspectiediensten (zoals recentelijk op Beneluxniveau) aanmoedigen;
- zorgen voor een doeltreffend transversaal beheer van bepaalde budgetten (opleidingen, tolkosten, e-PV, e-GOV, documentatie, legitimatiekaarten, ...);
- gepaste methodologieën ontwikkelen voor de afbakening, de voorbereiding en de uitvoering van controleacties en voor de debriefing en de gevolgen die eraan worden gegeven;
- de uitwisseling van gegevens en het delen van informatie;

IV.— SUPPORT

La réalisation de ces actions nécessite évidemment des moyens suffisants et la prise de différentes initiatives transversales.

1. Services d'inspection

Les services d'inspection devront continuer à recevoir les moyens financiers et humains nécessaires pour pouvoir réaliser l'ensemble des tâches imposées ainsi que les actions prioritaires imposées par le Gouvernement.

Là où cela s'avèrera nécessaire, entre autres le remplacement de certains départs d'inspecteurs sociaux pourra être permis.

2. Service d'Information et de Recherche Sociale

Il est indéniable que la lutte contre la fraude sociale nécessite une approche intégrée, coordonnée et professionnelle de ce phénomène.

Le Service d'Information et de Recherche Sociale créé spécifiquement à cet effet doit répondre de manière efficace et efficiente à ce défi. D'autant plus que les principaux services d'inspection sont représentés au sein du SIRS et plus particulièrement dans son Comité de direction.

Le SIRS devra soutenir l'innovation en matière de lutte contre la fraude sociale (datamining, analyses de risques, e-PV, *etc.*) et servir de vecteur en ce qui concerne la circulation et le développement de l'information et de l'expertise dans ce domaine particulier.

De plus, le SIRS devra contribuer aussi:

- à promouvoir des conventions de partenariat entre inspections et partenaires sociaux en vue de combattre la fraude sociale dans des secteurs d'activité sensibles;
- à favoriser des accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux de coopération entre inspections (comme récemment au niveau du Benelux);
- à assurer une gestion transversale efficace de certains budgets (formations, frais d'interprètes, e-PV, e-GOV, documentation, cartes de légitimation, *etc.*);
- à développer des méthodologies adéquates lors du ciblage, de la préparation, de l'exécution, du débriefing et des suites données aux actions de contrôle;
- à formaliser et structurer l'échange de données et le partage d'informations;

- tussen de sociale-inspectiediensten;
- tussen de sociale-inspectiediensten en de andere diensten die betrokken zijn bij de bestrijding van de sociale fraude of die over informatie daarover beschikken, zoals de vakorganisaties en de werkgeversorganisaties (cf. partnerschapsovereenkomsten);
- formaliseren en structureren.

Tijdens de vorige regeerperiode keurde de SIOD een deontologische code voor de sociaal inspecteurs goed. Wij zullen onderzoeken of het Sociaal Strafwetboek in dat kader moet worden aangepast.

De regering zal toezien op de opmaak en de onder-tekening van een handvest tussen de verschillende inspectiediensten en de vertegenwoordigers van de sectoren, dat bijvoorbeeld voor de horeca onder meer betrekking zal hebben op respect, de goede werking van de zaak en respect voor de klanten tijdens de controles, en de correcte behandeling van het personeel en de eigenaars van de zaak. Er moet prioriteit worden gegeven aan de structurele problemen en niet aan de fouten die te goeder trouw worden gemaakt.

3. Ontwikkelen van samenwerking en uitwisselen van informatie

Naast een gestructureerde samenwerking tussen de inspectiediensten is het noodzakelijk om transversale samenwerkingsverbanden te ontwikkelen.

Zoals reeds aangehaald in punt IV 2, dienen samenwerkingsakkoorden te worden afgesloten met de vertegenwoordigers van de sectoren die bijzonder gevoelig zijn voor sociale fraude (zij kennen de heersende frauduleuze praktijken zeer goed en zouden op dit vlak vernieuwende oplossingen kunnen voorstellen).

Ook de samenwerking met de fiscale diensten moet worden versterkt. De samenwerkingsprotocollen die thans met de sociale-inspectiediensten zijn afgesloten, zijn een eerste basis, maar er moet meer worden gedaan. Er moet ook worden bekeken hoe op een gestructureerde manier informatie kan worden uitgewisseld.

Op het vlak van de bestrijding van de internationale fraude zou de Benelux een dynamische rol kunnen spelen en op het niveau van de Europese Unie een motor kunnen zijn, in het bijzonder wat betreft:

- de invoering van een Europees platform ter versterking van de samenwerking met het oog op de preventie en de ontmoediging van zwartwerk (beslissing van het Europees Parlement);

- entre les services d'inspection sociale;
- entre les services d'inspection sociale et les autres services impliqués dans la lutte contre la fraude sociale ou détenteurs d'informations en la matière, telles les organisations syndicales et patronales (cf. conventions de partenariat);
- formaliser et structurer.

Au cours de la précédente législature, un code de déontologie pour les inspecteurs sociaux a été adopté au sein du SIRS. On examinera s'il y a lieu d'adapter le Code pénal social à cet effet.

Le gouvernement veillera à la rédaction et la signature d'une charte entre les différents services d'inspections et les représentants des secteurs, portant notamment p.ex. pour le secteur de l'horeca sur le respect, du bon fonctionnement de l'établissement et du respect des clients, lors de la tenue de contrôles, tout comme un traitement correct du personnel et des propriétaires de l'établissement. Priorité devra être donnée aux problèmes structurels et pas aux erreurs commises de bonne foi.

3. Développer la coopération et l'échange d'informations

Outre une collaboration structurée entre les services d'inspection, il est indispensable de développer des coopérations transversales.

Comme déjà évoqué au point IV 2, il convient de mettre en œuvre des accords de collaboration avec les représentants des secteurs particulièrement affectés par la fraude sociale (ceux-ci connaissent très bien les pratiques frauduleuses dont ils sont victimes et pourraient proposer des solutions originales dans ce domaine).

De même, la coopération avec les services fiscaux doit également être renforcée. Les protocoles de coopération avec les inspections sociales, conclus à ce jour, sont une première base, mais il faut aller au-delà et voir comment un échange structuré d'informations peut être implémenté.

En matière de lutte contre la fraude internationale, le Benelux pourrait jouer un rôle dynamique dans ce domaine et servir de moteur au niveau de l'Union européenne notamment au niveau de:

- la mise en place de la plateforme européenne en vue de renforcer la coopération visant à prévenir et à décourager le travail non déclaré (décision du Parlement européen);

— het EESSI, het informaticasysteem dat de sociale zekerheidsinstellingen in de EU moet helpen bij de snellere en veiligere uitwisseling van informatie, overeenkomstig de Europese regelgeving inzake de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels. Het EESSI-systeem is thans niet operationeel, wat betekent dat de meeste uitwisselingen tussen buitenlandse sociale zekerheidsinstellingen en de Belgische inspectiediensten per post moeten gebeuren.

Waar nodig moet ook worden overwogen om samenwerkingssakkoorden af te sluiten met buitenlandse inspectiediensten. Daarbij moeten overlappings met EU-Verordening nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (IIM) worden vermeden.

4. Ontwikkelen van technologieën en connectiviteit

De ontwikkeling van systemen inzake "*business intelligence*" en "*business analytics*" (*datamining*, ...) moet worden aangemoedigd.

Het betreft een nieuwe aanpak van de bestrijding van de sociale fraude. Het is de bedoeling om van fraudescenario's die enkel op basis van "*business rules*" worden vastgesteld, de stap te zetten naar de opmaak van frauderisicostatistieken door middel van de ontwikkeling van wiskundige algoritmen die toelaten mogelijke fraudeurs met een hoge frauderisicoscore op te sporen.

Die ontwikkeling kan niet op een anarchistische manier gebeuren. De middelen die daarvoor worden aangewend, moeten op een gecoördineerde en rationele manier worden ingezet. Ook de toegang tot relevante databases moet worden vergemakkelijkt, zonder evenwel de bescherming van de persoonlijke levenssfeer uit het oog te verliezen.

5. Vervolgingsbeleid

Hier dienen twee punten te worden onderstreept.

De inwerkingtreding van het Sociaal Strafwetboek in 2011 bracht het probleem van het NON BIS IN IDEM in het sociaal strafrecht aan het licht. Voor een aantal situaties is immers gebleken dat het mogelijk was om voor dezelfde feiten, naast een strafsancie, twee administratieve sancties uit te spreken. Er zijn pragmatische oplossingen gevonden om dergelijke situaties in de mate van het mogelijke te voorkomen, maar het zijn wel tijdelijke oplossingen.

— l'EESSI qui est un système informatique destiné à aider les organismes de sécurité sociale dans l'UE à échanger des informations plus rapidement et d'une manière plus sécurisée, conformément à la réglementation européenne sur la coordination de la sécurité sociale. Actuellement le système EESSI n'est pas opérationnel, ce qui implique que l'essentiel des échanges entre institutions étrangères de sécurité sociale et les services d'inspection belges doit s'effectuer par voie postale.

Des accords de coopération avec les services d'inspection étrangers doivent également être envisagés lorsque cela s'avère nécessaire, tout en évitant un double emploi avec le règlement UE n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (IMI).

4. Développer les technologies et la connectivité

Le développement de systèmes de "*business intelligence*" et de "*business analytics*" (*datamining*...) doit être encouragé.

Il s'agit d'une nouvelle approche de la lutte contre la fraude sociale. L'objectif étant de passer de scénarios de fraude établis uniquement sur la base de "*business rules*" à l'élaboration statistique de risques de fraude par le développement d'algorithmes mathématiques permettant de sélectionner des fraudeurs potentiels présentant un haut score de risques de fraude.

Cette évolution ne peut se faire de manière anarchique. Il faut que les moyens affectés à cet effet soient utilisés d'une manière coordonnée et rationnelle. Il faut également que l'accès aux bases de données pertinentes soit facilité dans le respect de la protection de la vie privée.

5. Politique des poursuites

Deux points doivent être soulignés en l'occurrence.

L'entrée en vigueur du Code pénal social, en 2011, a soulevé le problème du NON BIS IN IDEM en droit pénal social. En effet, pour une série de situations, il est apparu qu'il était dorénavant possible pour les mêmes faits de prononcer, outre une sanction pénale, deux sanctions administratives. Des solutions pragmatiques ont été trouvées pour éviter dans la mesure du possible de telles situations, mais il s'agit là de solutions temporaires.

Er moet een globale oplossing worden gevonden. Daarvoor moeten een aantal regelgevende teksten worden aangepast, waarbij in het bijzonder moet worden gelet op de doeltreffendheid en de snelheid van de sancties.

In dit opzicht moet de repressie van sociale fraude een prioriteit zijn. Anders bestaat het gevaar dat de inspanningen van de inspectiediensten dode letter blijven.

Het is bovendien absoluut noodzakelijk om te zorgen voor een betere traceerbaarheid wat de opvolging van de acties van de inspectiediensten betreft, zowel op het vlak van de opgelegde sancties als op het vlak van de terugvordering van de bedragen die het gevolg zijn van de fraude.

*De staatssecretaris voor Bestrijding van
de sociale fraude, Privacy en Noordzee,*

Bart TOMMELEIN

Une solution globale doit être trouvée par une adaptation d'un certain nombre de textes réglementaires, en privilégiant l'efficacité et la rapidité de la sanction.

À cet égard, la répression de la fraude sociale doit être une priorité. Sans quoi les efforts fournis par les services d'inspection risquent de rester lettre morte.

Il est d'ailleurs absolument indispensable de veiller à une meilleure traçabilité en ce qui concerne le suivi des actions menées par les services d'inspection que ce soit au niveau des sanctions prononcées ou au niveau du recouvrement des montants résultant de la fraude.

*Le secrétaire d'État à la Lutte contre la fraude
sociale, à la Protection de la vie privée et
à la Mer du Nord,*

Bart TOMMELEIN