

# BELGISCHE SENAAAT

---

ZITTING 2007-2008

---

21 FEBRUARI 2008

---

## Wetsvoorstel tot wijziging van artikel 316 van de programmawet van 27 december 2006, met het oog op de bestrijding van uitkeringsfraude

(Ingediend door mevrouw Margriet Hermans en de heer Paul Wille)

---

### TOELICHTING

---

#### 1. Inleiding

«De maatschappelijke zekerheid geeft in België aanleiding tot talrijke en verschillende bedriegerijen. De Belgen leggen daarbij buitengewone vindingrijkheid aan de dag die soms op vleiende wijze of ten minste toch als verzachtende omstandigheid wordt toegeschreven aan de nabije of lang geleden gekende perioden van vreemde bezetting, waarin het bedrog dat werd gepleegd, dikwijls als een daad van vaderlands verzet wordt beschouwd, die met des te meer vreugde wordt gepleegd, daar deze wijze van weerstand bieden het persoonlijk — lees financieel — belang dient. Wat er ook van zij, het staat vast dat de doorsnee Belg er zich doorgaans in verheugt de overheid te tarten door bedrog te plegen, wanneer hij dit kan doen zonder teveel risico.» Aldus schreef de heer Henri Fuss, ere-secretaris-generaal van het ministerie van Arbeid en Sociale voorzorg in 1951.

Tot in het begin van de jaren '90 gaf het aangehaalde citaat perfect de houding weer van de burger ten opzichte van sociale fraude. Door het fenomeen van de koppelbazen en het ermee gepaard gaande geweld begon de overheid harder op te treden met verscherpte controles en sancties. Het samenwerkingsprotocol van 1993 heeft geleid tot een geïntegreerde aanpak van de inspectiediensten. (hoewel de onderlinge samenwerking te wensen overlaat). In 1996 werd een rondetafelconferentie gehouden ter

# SÉNAT DE BELGIQUE

---

SESSION DE 2007-2008

---

21 FÉVRIER 2008

---

## Proposition de loi modifiant l'article 316 de la loi-programme du 27 décembre 2006, en vue de lutter contre la fraude aux allocations

(Déposée par Mme Margriet Hermans et M. Paul Wille)

---

### DÉVELOPPEMENTS

---

#### 1. Introduction

«La sécurité sociale donne lieu, en Belgique, à des fraudes nombreuses et diverses. Les Belges font preuve en la matière d'une imagination débordante, attribuée parfois de manière flatteuse, ou à tout le moins, en guise de circonstance atténuante à des périodes d'occupation étrangère récentes ou plus anciennes, où la fraude commise était souvent considérée comme un acte de résistance patriotique, qui était perpétré avec d'autant plus de plaisir qu'il servait l'intérêt personnel — entendez pécuniaire. Quoi qu'il en soit, il est clair que le Belge moyen prend systématiquement plaisir à braver les pouvoirs publics en fraudant, lorsqu'il peut le faire sans prendre de risques excessifs.» (traduction) Voilà ce qu'écrivait M. Henri Fuss, secrétaire général honoraire du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, en 1951.

Jusqu'au début des années '90, la citation précitée reflétait parfaitement l'attitude du citoyen par rapport à la fraude sociale. L'émergence du phénomène des pourvoyeurs de main-d'œuvre et de la violence qui l'accompagne a amené les pouvoirs publics à durcir leur action, en renforçant les contrôles et en alourdissant les sanctions. Le protocole de collaboration de 1993 a mis en place une approche intégrée des services d'inspection (même si la collaboration mutuelle laisse à désirer). En 1996, une table ronde s'est

bestrijding van zwartwerk. Het federaal regeerakkoord van 1999 legde de nadruk op preventie via de modernisering van de overheid en de administratieve vereenvoudiging (onder meer DIMONA). minister Onckelinx stelde richtlijnen op tegen de illegale arbeid.

De jongste jaren lijkt het accent vooral te liggen op de bestrijding van zwartwerk, wat uiteraard een beperktere notie is dan de sociale fraude. Een van de redenen is dat de bestrijding van zwartwerk door de overheid wordt beschouwd als een onrechtstreeks middel om arbeid te creëren, aldus de heer C. Deneve (1).

Toch schiet het beleid op één aspect van de sociale fraude zwaar tekort, namelijk de uitkeringsfraude.

Bijstandsfraude, uitkeringsfraude of steunfraude dekken allen dezelfde lading. Men kan het als volgt omschrijven: bijstandgerechtigden verschaffen onjuiste of onvolledige informatie om hiermee op onrechtmatige wijze een (te hoge) bijstandsuitkering te ontvangen (leefloon, werkloosheidsvergoeding). Ook komt het voor dat de juiste en volledige informatie niet tijdig wordt aangeleverd en dat dit (opzettelijk) een geldelijk gewin oplevert.

Wij zullen in de toelichting van dit wetsvoorstel aantonen dat er tot op heden te weinig wordt gedaan tegen de uitkeringsfraude. Nochtans kan men mits een goede gegevenskoppeling veel fraude voorkomen (poortwachterfunctie).

Meer en meer groeit het bewustzijn dat de bijstandsfraude een hypothec legt op de sociale zekerheid. Onze sociale zekerheid kan maar bestaan in zoverre zij een breed draagvlak heeft dat wordt gedragen door de solidariteit.

Uitkeringsfraude treft onze sociale zekerheid in het hart. Zij ondermijnt immers de solidariteit die het cement van ons stelsel vormt.

Tal van burgers betalen hun bijdragen eerlijk en ontvangen hun uitkeringen rechtmatig. Slechts een bepaalde groep gaat over de schreef en benadeelt de anderen die wel bijdragen naar draagkracht en ontvangen naar behoefte.

(1) Deneve, C., « Sociale fraude in België, situering, vormen en omvang », in: Despontin, M. en Jegers, M., *De sociale zekerheid verzekerd?, Toespraken, commentaren en geselecteerde papers van het 22ste wetenschappelijk Economisch congres*, VUBpress.

tenue sur la lutte contre le travail au noir. L'accord de gouvernement fédéral de 1999 a mis l'accent sur la prévention par le biais de la modernisation des pouvoirs publics et de la simplification administrative (grâce notamment au système DIMONA). La ministre Onckelinx a émis des directives pour lutter contre le travail illégal.

Ces dernières années, l'accent semble surtout mis sur la lutte contre le travail au noir, ce qui est évidemment une notion plus restreinte que celle de la fraude sociale. Selon C. Deneve, une des raisons de cette lutte contre le travail au noir est qu'elle représente, aux yeux des pouvoirs publics, un moyen indirect de créer de l'emploi (1).

Pourtant, la politique menée néglige gravement un des aspects de la fraude sociale, à savoir la fraude aux allocations.

La fraude à l'assistance, la fraude aux allocations ou la fraude à l'aide sociale désignent toutes trois une même réalité que l'on peut décrire de la manière suivante: les ayants droit fournissent des informations erronées ou incomplètes pour se faire octroyer de manière illicite une allocation d'assistance (trop élevée) (revenu d'intégration, allocation de chômage). Il arrive aussi que les informations exactes et complètes ne soient pas fournies à temps et que le retard (intentionnel) procure un gain financier.

Nous montrerons dans les développements de la présente proposition de loi que la lutte contre la fraude aux allocations reste insuffisante à ce jour. Pourtant, on pourrait empêcher beaucoup de fraudes moyennant une bonne mise en relation des données (fonction de « portier »).

On est de plus en plus conscient du fait que la fraude sociale sape les fondements de la sécurité sociale. Notre système de sécurité sociale a besoin d'une large assise sociale fondée sur la solidarité pour pouvoir se maintenir en vie.

La fraude aux allocations touche notre système de sécurité sociale en plein cœur. Elle sape en effet les fondements de la solidarité qui en constitue le ciment.

Bien des citoyens versent honnêtement leurs contributions et reçoivent les allocations auxquelles ils ont droit. Il n'y a qu'un petit groupe de personnes qui enfreignent les règles et portent ainsi préjudice aux citoyens qui paient des cotisations proportionnelles à leur capacité financière et qui bénéficient simplement des prestations sociales dont ils ont besoin.

(1) Deneve, C., « Sociale fraude in België, situering, vormen en omvang », in: Despontin, M. et Jegers, M., *De sociale zekerheid verzekerd?, Toespraken, commentaren en geselecteerde papers van het 22e wetenschappelijk economisch congres*, VUBpress.

De algemene voorzitter van het ACW, de heer Jan Renders, stelt het als volgt: «Naast de voor de hand liggende redenen om sociale fraude van de hand te wijzen, namelijk te weinig inkomsten ingevolge bijdragefraude en te veel uitgaven ingevolge uitkeringsfraude, en naast de fundamentele of principiële redenen, namelijk het schenden van de legaliteit ingevolge wetsovertredingen en het schaden van de legitimiteit ingevolge onrechtvaardigheden, gaat het voor ons onmiskenbaar ook om het voortbestaan van de sociale zekerheid als hoeksteen of steunbeer van de samenleving. (1)».

Bij uitkeringsfraude maakt men bewust misbruik van het sociaal bestel wat wij met zijn allen in stand houden.

Professor Jan Vranken van de Universiteit Antwerpen raamt de sociale fraude op 4,4 miljard euro per jaar (2).

Ook in het buitenland groeide het bewustzijn dat sociale fraude de sociale zekerheid ondermijnt. Groot-Brittannië is het typevoorbeeld.

De titel van de *Green Paper* van 1998 die er kwam op initiatief van Tony Blair, geeft goed de inzet van het beleid weer: «*Beating Fraud is everybody's business: Securing the future*». Sociale fraude ondermijnt het systeem en alle burgers zijn verantwoordelijk. In 1999 volgde een nieuwe *Green Paper*: «*A new contract for welfare: safeguarding social security*». De centrale uitgangspunten zijn:

1. *getting claims right from the start;*
2. *keeping claims right;*
3. *putting right any mistakes or fraud that creep in;*
4. *making sure our strategy is really working.*

Dit wetsvoorstel wil dan ook enkele instrumenten aanreiken aan de controle-instanties om de fraudebestrijding bij uitkeringen vanwege de overheid aan te scherpen. Het voorstel wil een eerste aanzet vormen voor een betere handhaving van de uitkeringen. Het doel is te bewerkstelligen dat de bijstand wordt uitgekeerd aan de personen die het echt nodig hebben.

(1) Renders Jan, «Waarom willen wij aan de keizer geven wat de keizer toekomt?», <http://socialsecurity.fgov.be/bib/aankondingen/P-Tekst%20Renders%20NL-aangepast.doc>

(2) JDW, «Maar 65 OCMW's bij Kruispuntbank», *Gazet van Antwerpen*, 7 december 2004.

Le président général de l'*Algemeen Christelijk Werkersverbond* (ACW), Jan Renders, a déclaré que, «s'il y a lieu de lutter contre la fraude sociale, c'est premièrement, pour toute une série de raisons évidentes, comme le fait que la fraude aux cotisations sociales entraîne une perte de revenus pour le régime et le fait que la fraude aux allocations entraîne des dépenses excessives, deuxièmement, pour toute une série de raisons fondamentales ou de raisons de principe, comme le fait que les infractions à la loi portent atteinte à la légalité et les injustices à la légitimité et, troisièmement, pour assurer la survie de la sécurité sociale en tant que pierre angulaire ou pilier de la société. (1) ».

Celui qui se rend coupable de fraude aux allocations abuse consciemment du système social que nous nous attachons tous ensemble à maintenir en vie.

Selon une évaluation de Jan Vranken de l'Université d'Anvers, le montant de la fraude sociale atteindrait 4,4 milliards d'euros par an (2).

À l'étranger aussi on est devenu de plus en plus conscient du fait que la fraude sociale sape les fondements du régime de sécurité sociale. La Grande-Bretagne est un exemple type à cet égard.

Le titre du *Green Paper* de 1998, qui a été établi à l'initiative de Tony Blair, indique clairement quelle est la portée de la politique en question «*Beating Fraud is everybody's business: Securing the future*». La fraude sociale sape les fondements du système et les citoyens portent tous une part des responsabilités. Un nouveau *Green Paper* fut établi en 1999, qui fut intitulé «*A new contract for welfare: safeguarding security*». Il répondait aux principales préoccupations suivantes:

1. *getting claims right from the start;*
2. *keeping claims right;*
3. *putting right any mistakes or fraud that creep in;*
4. *making sure our strategy is really working.»*

La présente proposition de loi vise dès lors à fournir aux autorités de contrôle une série d'instruments qui permettraient aux pouvoirs publics de renforcer la lutte contre la fraude aux allocations. Elle est conçue comme une première initiative en vue d'assurer la préservation des allocations. L'objectif est d'arriver à ce que l'aide sociale ne soit accordée qu'aux personnes qui en ont vraiment besoin.

(1) Renders Jan, «Waarom willen wij aan de keizer geven wat de keizer toekomt?», <http://socialsecurity.fgov.be/bib/aankondingen/P-Tekst%20Renders%20NL-aangepast.doc>

(2) JDW, «Maar 65 OCMW'S bij Kruispuntbank», *Gazet van Antwerpen*, 7 décembre 2004.

## 2. Het begrip bijstandsfraude

De bijstandsfraude kan worden ingedeeld in vier groepen. Ik herneem hier de indeling van het Nederlandse eindrapport « Zwarte Bijstandsfraude ».

Bijstandsfraude ontstaat als bijstandcliënten hun informatieplicht bewust niet juist, niet volledig of niet tijdig naleven met betrekking tot de vier gebieden voor uitkeringsverstrekking (identiteit, inkomen, vermogen en woon-/leefsituatie).

— Identiteitsfraude in de bijstand doet zich voor als iemand door een onrechtmatig gebruik van identiteitsdocumenten een uitkering tegen een bepaalde hoogte verkrijgt, welke hij/zij bij het gebruik van de eigen identiteit niet zou hebben verkregen. Verschijningsvormen van identiteitsfraude in de bijstand zijn het aanvragen van bijstand op basis van een vals paspoort of op basis van valse verblijfspapieren.

— Door inkomen uit loondienst, een andere uitkering of uit zelfstandigheid niet op te geven ontstaat er inkomensfraude. Bij de (tussentijdse) vaststelling van het recht op uitkering houden sociale diensten geen rekening met verzwegen inkomsten, en wordt onterecht teveel uitkering verstrekt. Het verkrijgen van inkomsten gebeurt zowel « zwart », « grijs » als « wit ». Werkzaamheden zijn wit als wel sociale premies en/of belastingen worden afgedragen door betrokkene, maar de betrokken sociale dienst niet van de inkomsten op de hoogte wordt gesteld.

Als er ook geen sociale premies en/of belastingen worden afgedragen is er sprake van zwarte inkomsten.

Een minder bekende verschijningsvorm van inkomensfraude is het inzetten van stromannen door bijstandgerechtigden om op deze manier inkomsten naast de uitkering te verkrijgen. Zo komt het voor dat op papier iemand eigenaar is van een bedrijf, terwijl de echte eigenaar een bijstandsuitkering ontvangt.

— Van vermogensfraude is sprake als iemand opgeeft niet over een groter vermogen te beschikken dan toegelaten is om recht te hebben op een bijstandsuitkering. Door het vermogen niet of niet geheel op te geven, kan iemand onterecht gebruik maken van een bijstandsuitkering. Bekende vormen van vermogensfraude zijn het niet opgeven van een rekening, auto's, grond of andere bezittingen.

## 2. La notion de fraude sociale

On peut distinguer quatre types de fraude sociale. Nous nous référons en l'espèce à la distinction qui est faite dans le rapport final néerlandais « *Zwarte Bijstandsfraude* ».

Il y a fraude sociale lorsque les allocataires manquent volontairement au respect de l'obligation qu'ils ont de fournir des informations, ne respectent que partiellement cette obligation ou ne la respectent pas en temps voulu, et ce, en ce qui concerne les quatre critères dont dépend l'octroi d'allocations (identité, revenus, patrimoine et situation de logement et de vie).

— La fraude à l'identité consiste à utiliser des documents d'identité de manière illicite pour obtenir une allocation d'un certain montant auquel on n'aurait pas droit si on s'était présenté sous sa propre identité. La fraude à l'identité consiste notamment à étayer sa demande par un faux passeport ou des faux documents de séjour.

— Le fait de ne pas déclarer des revenus de salarié, une autre allocation ou des revenus en tant que travailleur indépendant constitue une fraude aux revenus. Lorsqu'ils fixent (provisoirement) le droit à une allocation, les services sociaux ne tiennent pas compte des revenus passés sous silence et le montant de l'allocation atteint donc indûment un niveau plus élevé. Les revenus recueillis peuvent être « noirs », « gris » ou « blancs ». Une activité professionnelle génère des revenus « blancs » lorsque celui ou celle qui l'exerce paie effectivement des cotisations sociales et/ou des impôts, mais que le service social concerné n'est pas informé de l'existence de ces revenus.

Lorsque ces revenus ne font l'objet d'aucun prélèvement au titre de cotisations sociales et/ou d'impôts, ils sont qualifiés de revenus « noirs ».

Une forme moins connue de fraude aux revenus consiste pour les allocataires sociaux à avoir recours à des hommes de paille pour pouvoir recueillir des revenus en plus du montant de l'allocation sociale. Il arrive ainsi que, sur papier, une personne soit propriétaire d'une entreprise, tandis que le véritable propriétaire de celle-ci bénéficie d'une allocation sociale.

— On parle de fraude patrimoniale lorsqu'une personne déclare que son patrimoine n'excède pas le montant maximum autorisé pour pouvoir prétendre à une allocation sociale. En ne déclarant pas ou pas entièrement son patrimoine, un allocataire social peut bénéficier indûment d'une aide. Parmi les formes connues de fraude patrimoniale, citons le fait de ne pas déclarer un compte, des véhicules, des terrains ou d'autres avoirs.

— De laatste vorm van bijstandsfraude is fraude met de woon- en leefsituatie (leefvormfraude). De woon- en leefsituatie van een (potentiële) bijstandsgerechtigde is mede-bepalend voor iemands recht op, en met name de hoogte van, een bijstandsuitkering. Daarnaast is het bepalend voor de hoogte van een uitkering of iemand alleenstaand is of samen woont met iemand anders. De wetgever gaat ervan uit dat bijstandsccliënten die met iemand anders in een huis wonen kosten kunnen delen, dit geldt helemaal als de cliënt met de andere persoon een gezamenlijke huishouding heeft. Voor bijstandsccliënten kan het echter een financieel voordeel opleveren.

### 3. De handhaving van de bijstandsfraude in België

In tegenstelling tot Nederland waar men een uitgebreid onderzoek voert omtrent de omvang en de bestrijding van de bijstandsfraude is dit in België en Vlaanderen amper gestart. De huidige bestrijdingsproblematiek in België wordt eerder in emotionele termen gevoerd.

Uiterst zelden wordt het probleem vanuit wetenschappelijk verworven kennis benaderd, aldus onderzoeker Liesbeth Van Rompaey (1).

Voor het onderzoeksrapport «Zwarte Bijstandsfraude, beleid ter voorkoming en bestrijding», van maart 2001, dat werd uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, werd het beleid inzake uitkeringsfraude van een aantal landen, waaronder België vergeleken. Omtrent de aanpak van de bijstandsfraude in België zegt het rapport: «Minder aandacht voor fraude is er in het beleid in België. Uitkeringsfraude is geen beleidspunt in België, aldus onze respondent (van de vragenlijst). Het verschaffen van een uitkering die overeenkomt met de Nederlandse bijstandsuitkering vindt plaats door het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn. Enkel de sociaal assistent fungeert als controleur (2).».

De heer Deneve voert een andere reden aan waarom de overheid tekort schiet in de aanpak van de

— La dernière forme de fraude à l'aide sociale est celle qui concerne les conditions de vie et de logement (fraude à la situation personnelle). Les conditions de vie et de logement d'un allocataire social (potentiel) constituent un critère déterminant pour savoir si l'intéressé a droit à une allocation et, en particulier, pour fixer le montant de celle-ci. Le montant de l'allocation varie également selon que l'intéressé est un isolé ou vit avec quelqu'un. Le législateur considère que les candidats allocataires sociaux qui partagent un logement avec autrui peuvent partager les frais; tel est *a fortiori* le cas lorsque le bénéficiaire potentiel fait ménage commun avec l'autre personne. Pour les candidats allocataires sociaux, cette différence de statut peut représenter un avantage financier.

### 3. La répression de la fraude à l'aide sociale en Belgique

Alors que les autorités néerlandaises effectuent des études circonstanciées sur l'ampleur de la fraude à l'aide sociale et sur la répression de cette fraude, la Belgique et la Flandre n'en sont qu'à leurs tout premiers balbutiements en ce domaine. Le problème de la répression en Belgique est actuellement posé en termes plutôt émotionnels.

Il est excessivement rare que le problème soit abordé sous l'angle des connaissances scientifiques, comme le souligne la chercheuse Liesbeth Van Rompaey (1).

Le rapport d'étude «*Zwarte Bijstandsfraude, beleid ter voorkoming en bestrijding*» qui a été réalisé en mars 2001 pour le compte du ministère néerlandais des Affaires sociales et de l'Emploi, compare la politique en matière de fraude aux allocations qui est menée dans plusieurs pays, dont la Belgique. Concernant la manière d'aborder la fraude à l'aide sociale en Belgique, ce rapport dit: «La politique menée en Belgique s'intéresse moins à la fraude. Selon le répondant (à notre questionnaire), la fraude aux subventions sociales n'est pas un point prioritaire en Belgique. L'octroi d'une allocation correspondant à l'allocation prévue par la loi néerlandaise sur l'aide sociale se règle au niveau du centre public d'action sociale. Seul l'assistant social exerce une fonction de contrôle.» (2).

M. Deneve cite une autre raison pour laquelle les pouvoirs publics se trouvent dans l'incapacité de lutter

(1) Van Rompaey, L. «Het begrip sociale fraude», in: *Tijdschrift voor sociaal recht*, die Keure, 1997, nr. 1, blz. 457.

(2) Berkhout, A., Renooy, P.H. en van Waveren, R.C., «Zwarte bijstandsfraude, beleid ter voorkoming en bestrijding, eindrapport», onderzoek, uitgevoerd door regioplan Onderzoek en Advies en Informatie B.V. in opdracht van het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid, *Regioplan* publikatie nr. 402, Amsterdam, maart 2001, blz. 38.

(1) Van Rompaey, L. «Het begrip sociale fraude», in: *Tijdschrift voor sociaal recht*, die Keure, 1997, n° 1, p. 457.

(2) Berkhout, A., Renooy, P.H. et van Waveren, R.C., «Zwarte bijstandsfraude, beleid ter voorkoming en bestrijding, eindrapport», enquête réalisée par regioplan Onderzoek en Advies en Informatie B.V. pour le compte du ministère néerlandais des Affaires sociales et de l'Emploi, *Regioplan* publikatie nr. 402, Amsterdam, mars 2001, p. 38.

bijstandsfraude. Het ontbreekt aan de noodzakelijk knowhow. Het is nodig met moderne informaticatechnieken de verzamelde vaststellingen te ontrafelen en de nodige verbanden te leggen tussen de gegevens opgespoord door de verschillende diensten.

De Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid is een voorbeeld van hoe het wel moet. Wel moeten alle lokale uitkeringsverstrekende instanties er toegang toe hebben.

Voormalig senator Kelchtermans (CD&V) haalde in een parlementaire vraag van 23 februari 2000 een studie aan van het Steunpunt Demografie van de VUB, die een open deur intrapte met de stelling dat lang niet iedereen die samenwoont, op die manier vermeld staat in het Rijksregister.

Uit de studie bleek dat het aantal samenwoners wellicht dubbel zo hoog ligt als de bevolkingsstatistieken aangeven, aldus voormalig senator Kelchtermans. Hij stelde het als volgt: «Het gebrek aan controle op de feitelijke gezinssamenstelling leidt bijgevolg tot een kettingreactie van fiscale en sociale fraude.»

De minister van Financiën beaamde dit: «Het komt mij dan ook voor dat de fraude waarnaar het geachte lid refereert zich voornamelijk situeert op het vlak van de toepassing van de sociale wetgeving. (1)».

Professor J.J. Godschalk stelt het volgende omtrent uitkeringsfraude: «In de meerderheid van de gevallen inzake uitkeringsfraude is het de dief die de gelegenheid maakt. Bij schijnverlating (waarbij personen voorwenden dat ze niet meer samenwonen) en het werken met een postadres moet een nieuw of extra adres geregeld worden; De overheid moet bericht worden dat er een verandering heeft plaatsgevonden in de sociale situatie of dat men verhuisd is.».

De houding van de overheid moet duidelijk zijn: wie met behulp van uitkeringsmanipulatie zijn inkomen probeert te vergroten ten koste van zijn medeburgers, moet vervolgd worden.

#### **4. Instrumenten om bijstandsfraude aan te pakken**

##### *4.1. De waterproef: koppelen uitkeringsgegevens aan de waterrekening*

Zeer laag waterverbruik is vaak een aanwijzing dat mensen niet werkelijk wonen op het adres waar zij hun uitkering ontvangen. Enkele Overijsselse gemeenten

(1) Schriftelijke vraag vanwege senator Kelchtermans, stuk nr. 2-473, *Bulletin* 2-45, antwoord gepubliceerd op 11 december 2001, blz. 2331.

comme il se doit contre la fraude à l'aide sociale. Le savoir-faire nécessaire leur fait défaut. Il faut recourir aux techniques informatiques modernes pour analyser l'ensemble des constatations et faire les rapprochements nécessaires entre les données recherchées par les divers services.

La Banque-carrefour de la sécurité sociale est un exemple de ce qu'il convient de faire. Il faut toutefois que toutes les instances locales qui octroient des allocations y aient accès.

Dans une question parlementaire du 23 février 2000, l'ancien sénateur M. Kelchtermans (CD&V) s'était référé à une étude du «*Steunpunt demografie*» de la VUB, qui enfonçait une porte ouverte en indiquant que les gens qui cohabitent sont loin d'être tous mentionnés comme tels au Registre national.

Selon M. Kelchtermans, il ressortait de l'étude que le nombre de cohabitants était sans doute deux fois plus élevé que ce que disent les statistiques de population. Il en avait déduit que: «le contrôle insuffisant de la composition effective des ménages provoque dès lors un enchaînement d'éléments de fraude fiscale et de fraude sociale.»

Le ministre des Finances était du même avis: «Il me semble que la fraude à laquelle l'honorable membre fait allusion se situe principalement dans le domaine de l'application des lois sociales.» (1).

Concernant la fraude aux allocations, le professeur J.J. Godschalk déclare: «Dans la plupart des cas de fraude aux allocations, c'est le larron qui fait l'occasion. En cas de séparation simulée (les intéressés feignent de ne plus cohabiter) et de recours à une adresse postale, il faut s'arranger pour disposer d'une nouvelle adresse ou d'une adresse supplémentaire; les pouvoirs publics doivent être informés du changement qui est intervenu dans la situation sociale ou du déménagement.» (traduction)

Les pouvoirs publics doivent adopter une attitude non équivoque: quiconque tente d'augmenter ses revenus au détriment de ses concitoyens en manipulant le régime des allocations doit être poursuivi.

#### **4. Les instruments pouvant servir à lutter contre la fraude à l'aide sociale**

##### *4.1. Le «test de l'eau»: comparaison des données relatives aux allocations et des factures d'eau*

Une consommation d'eau très basse est souvent une indication que les intéressés n'habitent pas réellement à l'adresse où ils perçoivent leur allocation. Quelques

(1) Question écrite du sénateur Kelchtermans, n° 2-473, *Bulletin* n° 2-45, réponse publiée le 11 décembre 2001, p. 2331.

hebben hun uitkeringsbestanden gekoppeld aan bestanden van het drinkwaterbedrijf om uitkeringsfraude op te sporen.

Het resultaat was indrukwekkend. In het totaal is een fraudebedrag geconstateerd van 1 112 946 euro (1). Het project is zo succesvol dat voor deze methode belangstellend is gereageerd vanuit andere delen van het land. Aldus wordt het overgenomen door de volledige regio Noord.

Aldus vormt het waterverbruik de basis voor de opsporing van de uitkeringsfraude. Bij een waterverbruik van 10 kubieke meter of minder werd een match gemaakt met de personen die een uitkering ontvangen.

Dit vormde een aanleiding voor een nader onderzoek naar verzwegen samenlevingssituaties, die van invloed zijn op het recht op en de hoogte van de toegekende uitkering.

«Waterproof» is het eerste project in Nederland rondom fraudebestrijding dat een dergelijke koppeling maakt en sluit perfect aan bij de landelijke ontwikkeling rondom de interdisciplinaire aanpak van fraude. In de toekomst wordt deze samenwerking verder uitgebreid, zodat fraude vroegtijdiger opgespoord kan worden.

Inmiddels wordt de koppeling van uitkeringsgegevens aan de waterrekening in bijna het hele land voorbereid of uitgevoerd (2).

#### 4.2. De energieproef: koppelen uitkeringsgegevens aan de elektriciteitsfactuur

Een parlementaire commissie in Groot-Brittannië bestudeerde onder leiding van Lord Grabiner het fenomeen van de uitkeringsfraude. Een van de pijnpunten die zij vaststelden was het gebrek aan informatie waarover de controlediensten beschikken. Deze bezorgdheid werd overgenomen in een nieuwe wet: de *Social Security Fraud Bill*.

Het hoofdkenmerk van deze wet is de nadruk op «Obtaining and sharing information».

(1) <http://cms.enschede.nl/nieuws/persberichten/00855/view.html>

(2) Het Parool, «Steunfraude? Controleer het waterverbruik, Koppeling waterrekening aan uitkeringsgegevens levert geld op», 15 augustus 2005.

communes de la province néerlandaise d'Overijssel ont comparé leurs fichiers d'allocations à ceux de la société de distribution d'eau potable pour dépister les fraudes aux allocations.

Le résultat fut impressionnant. On a constaté que la fraude s'élevait, au total, à 1 112 964 euros (1). Le projet a eu un si grand succès que d'autres régions des Pays-Bas se sont montrées intéressées à adopter la même méthode. L'ensemble de la région du Nord a ainsi décidé de l'appliquer.

On se sert donc des données relatives à la consommation d'eau pour dépister les éventuelles fraudes aux allocations. En cas de consommation d'eau inférieure ou égale à 10 mètres cubes, on a effectué une comparaison avec la consommation des bénéficiaires d'une allocation.

Ce fut l'occasion de rechercher les éventuelles situations de cohabitation non déclarée, qui peuvent avoir une incidence sur le droit à l'allocation et le montant de celle-ci.

Le test de l'eau est le premier projet mené aux Pays-Bas en matière de lutte contre la fraude qui effectue pareil couplage de données; il cadre parfaitement avec le développement, à l'échelle nationale, d'une approche interdisciplinaire de la fraude. Cette collaboration sera encore amplifiée à l'avenir en vue de permettre un dépistage plus précoce de la fraude.

En attendant, dans la quasi-totalité du pays, le couplage entre les données relatives aux allocations et celles provenant des factures d'eau est en préparation ou en cours de réalisation (2).

#### 4.2. Le test de l'énergie: couplage des données relatives aux allocations et de celles provenant des factures d'électricité

En Grande-Bretagne, une commission parlementaire dirigée par Lord Grabiner s'est penchée sur le phénomène de la fraude aux allocations. Un des problèmes qu'elle a identifiés est le manque d'informations à la disposition des services de contrôle. En vue d'y remédier, une nouvelle loi a été adoptée, la «*Social Security Fraud Bill*».

Cette loi a pour caractéristique principale de mettre l'accent sur le concept «Obtaining and sharing information», c'est-à-dire l'obtention et le partage d'informations.

(1) <http://cms.enschede.nl/nieuws/persberichten/00855/view.html>

(2) Het Parool, «Steunfraude? Controleer het waterverbruik, Koppeling waterrekening aan uitkeringsgegevens levert geld op», 15 août 2005.

Er worden nieuwe bevoegdheden gegeven aan de betrokken instanties om noodzakelijk geachte informatie bij andere publieke of private organisaties te verzamelen.

Van energiebedrijven kan informatie worden opgevraagd over het energieverbruik van specifieke woningen. Schijnbewoning ten behoeve van een (hogere) uitkering kan hiermee worden doorzien.

Wanneer de gevraagde informatie niet wordt verstrekt, voorziet de wet in aanzienlijke boetes. Tevens wordt gewerkt aan verbetering van elektronische uitwisseling van gegevens.

#### 4.3. Gegevensuitwisseling met de directie Wegverkeer — DIV

In Nederland werd onlangs een ander project opgezet waarbij men de inschrijvingen van de wagens (kentekenregistratie) vergeleek met de uitkeringsbestanden.

Het koppelen van uitkeringsbestanden met de registratie van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) is een voorbeeld van goed samenwerken tussen de noordelijke gemeenten met de RDW.

Het doel van het project is informatie verkrijgen over het vermogen, wat indicaties kan opleveren over verzwegen inkomsten en werkzaamheden. Tevens kan het project aanwijzingen geven over ondernemersactiviteiten en over verhaalsobjecten, aldus een schrijven van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 25 juli jongstleden (1).

Aan deelnemende gemeenten is op basis van verkregen uitkeringsbestanden een overzicht verstrekt van cliënten die jonge, dure of veel auto's of andere relevante voertuigen op naam hebben staan dan wel handelaars/ondernemersgedrag vertonen.

Tijdens het project hebben alle gemeenten aangegeven dat de koppeling zinvolle informatie oplevert voor de uitvoering van de WWB (Wet Werk en Bijstand) met betrekking tot de vermogenstoets. Tientallen mensen liepen tegen de lamp. Sommigen hadden een veel te dure wagen op hun naam staan die zij onmogelijk met hun uitkering konden veroorloven. Anderen hadden meerdere kentekens op hun naam staan. Het geeft een indicatie over verdoken

(1) Ledenbrief, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 25 juli 2005. [http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/Ledenbrief\\_SEZ-U200515057.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/Ledenbrief_SEZ-U200515057.pdf)

Elle confère de nouvelles compétences aux instances concernées en vue de leur permettre de recueillir les informations jugées nécessaires auprès d'autres organismes publics ou privés.

Des informations sur la consommation d'énergie de logements spécifiques peuvent être demandées auprès d'entreprises actives dans le secteur de l'énergie. Ces informations permettent de mettre au jour la mise à disposition de logements fictifs conçus comme un moyen d'obtenir une allocation (plus élevée).

La loi prévoit de lourdes amendes en cas de non-transmission des informations demandées. On s'attache aussi à améliorer l'échange de données par voie électronique.

#### 4.3. Échange de données avec la direction Circulation routière — DIV

Aux Pays-Bas, un autre projet vient d'être mis sur pied dans le but de comparer les immatriculations des véhicules (enregistrement des immatriculations) avec les fichiers relatifs aux allocations.

Le couplage des fichiers relatifs aux allocations et des données enregistrées par le «*Rijksdienst voor het Wegverkeer*» (RDW) est un exemple de bonne collaboration entre les communes du Nord et le RDW.

L'objectif du projet est de collecter des informations sur le patrimoine, ce qui peut fournir des indications sur la dissimulation éventuelle de revenus et d'activités. D'après une lettre du 25 juillet 2005 de la «*Vereniging van Nederlandse Gemeenten*», le projet peut aussi donner des indications sur des activités d'entrepreneurs et des possibilités de recouvrement (1).

À partir des fichiers relatifs aux allocations qui ont été obtenus, on a remis aux communes participantes un relevé des clients au nom desquels étaient immatriculées des voitures récentes ou coûteuses, voire de nombreuses voitures ou d'autres véhicules pertinents, ou encore des clients présentant un profil de commerçant ou d'entrepreneur.

Pendant le déroulement du projet, toutes les communes ont déclaré que le couplage des données permettait d'obtenir des informations utiles au contrôle du patrimoine dans le cadre de l'application de la WWB (*Wet Werk en Bijstand*). Plusieurs dizaines de personnes se sont fait prendre. Certaines d'entre elles avaient à leur nom une voiture beaucoup trop chère, que leur allocation n'aurait pas suffi à payer. D'autres avaient plusieurs immatriculations à leur nom. Ce

(1) Lettre aux membres, Union des communes néerlandaises, 25 juillet 2005. [http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/Ledenbrief\\_SEZ-U200515057.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/Ledenbrief_SEZ-U200515057.pdf)



inkomsten en het project werkt ondersteunend voor andere lopende onderzoeken op voertuigbezit.

Bij deze een overzicht van de eerste resultaten (project loopt nog):

totaal cliënten uitkering: 15 681

— totaal kentekens actueel op naam: 13 172;

— totaal gecontroleerd 733 (= ongeveer 5 % van het bestand);

— beëindigde uitkeringen 50 (30 geheel, 20 tijdelijk);

— andere resultaten 308 (boetes, maatregelen, nog in onderzoek, etc.).

Op dit moment wordt de koppeling via de Regionale Coördinatiepunten Fraudebestrijding aan vrijwel alle gemeenten aangeboden.

De deelnamebereidheid is hoog. Inmiddels is de koppeling uitgevoerd voor Groningen, Friesland, Drenthe, Gelderland en Flevoland, maar ook de regio's Rijnmond ZHZ, Haaglanden-Hollands Midden, Brabant-Oost en Limburg zijn onlangs « gekoppeld ». De andere regio's zijn druk bezig met voorbereiding, aldus de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Het zij duidelijk. Het doel is hoogwaardige rechtshandhaving. Er wordt naar gestreefd alleen diegenen die daadwerkelijk recht op een uitkering hebben een uitkering te geven. Het is niet de bedoeling om een heksenjacht te ontketenen op mensen met een uitkering. Wij moeten ons als maatschappij richten op het voorkomen van misbruik van de voorzieningen, die zijn bedoeld om mensen een menswaardig inkomen te geven. Het gaat tenslotte om het geld van de belastingbetaler, en daar voelen wij ons verantwoordelijk voor.

De solidariteit is het cement van ons sociaalzekerheidssysteem. Door fraude op de uitkeringen wordt de solidariteit en het vertrouwen van de burger aangetast. Aan ons om de voegen van het systeem waterdicht te maken.

#### **TOELICHTING BIJ HET VOORGESTELDE ARTIKEL**

##### Artikel 2

De programmawet van 27 december 2006 bevat in titel XII de oprichting van de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst inzake de strijd tegen sociale fraude en illegale arbeid, de arrondissementscellen en de partnerschapscommissie en tot afschaffing van de

projet fait apparaître des indices de dissimulation de revenus, et il sert de support à d'autres enquêtes en cours concernant la détention de véhicules.

Voici un aperçu des premiers résultats (le projet est encore en cours):

nombre total de clients allocataires: 15 681

— nombre total actuel d'immatriculations nominatives: 13 172;

— nombre total de contrôles: 733 (= environ 5 % du total du fichier);

— allocations supprimées: 50 (30 définitivement, 20 temporairement);

— autres résultats: 308 (amendes, mesures, enquête en cours, etc.).

Le couplage des données est actuellement proposé à la quasi-totalité des communes, par le biais des points de coordination régionaux de lutte contre la fraude.

On note une grande volonté de participation. Le couplage est devenu opérationnel pour les provinces de Groningue, Frise, Drenthe, Gueldre et Flevoland, mais aussi, depuis peu, pour les régions de Rijnmond ZHZ, Haaglanden-Hollands Midden, Brabant-Est et Limbourg. Selon l'Union des communes néerlandaises, les autres régions se préparent activement à participer au projet.

Une chose est claire: l'objectif visé est de mettre en place un système performant de répression des abus. Il s'agit de faire en sorte que seules les personnes qui ont effectivement droit à une allocation puissent en bénéficier. Le but n'est pas de lancer une chasse aux sorcières contre les allocataires sociaux. Notre société a le devoir de tout mettre en œuvre pour prévenir le recours abusif aux prestations destinées à garantir aux citoyens un revenu décent. Il y va finalement de l'argent du contribuable, et nous nous en sentons tous responsables.

La solidarité est le ciment de notre système de sécurité sociale. La fraude aux allocations porte atteinte à cette solidarité et à la confiance du citoyen. À nous de veiller à l'imperméabilité du système.

#### **COMMENTAIRE DE L'ARTICLE PROPOSÉ**

##### Article 2

La loi-programme du 27 décembre 2006 prévoit en son titre XII l'institution du Service de recherche et d'information sociale en matière de lutte contre la fraude sociale et le travail illégal, les cellules d'arrondissement et la commission de partenariat et

Federale Raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, het Federale Coördinatietoelcomité en de Arrondissementscellen.

Het is dan ook aangewezen om deze bijkomende bepalingen omtrent sociale fraude in deze wet op te nemen.

Met deze bepaling is het de bedoeling om gebruik te maken van de informatietechnologie in de strijd tegen de uitkeringsfraude. De specifieke gegevens inzake het waterverbruik (de waterproef), het elektriciteitsverbruik (de energieproef) en de ingeschreven voertuigen worden in samenspraak met de betrokken actoren samengebracht in één gegevensbank.

Wat het waterverbruik betreft worden enkel de gegevens geregistreerd van de klanten van de watermaatschappijen die een jaarlijks waterverbruik van 10 kubieke meter of minder hebben.

Wat het elektriciteitsverbruik betreft, baseren de indieners zich op het gemiddelde elektriciteitsverbruik van een Vlaams gezin, dat 3 500 kWh bedraagt. Een verbruik van de helft of minder van dit gemiddelde kan een indicatie zijn dat betrokkene niet daadwerkelijk woont op het opgegeven adres.

Deze gegevens worden op vraag van de bevoegde inspectiediensten aan hen ter beschikking gesteld teneinde indicieën van postbusfraude op te sporen. Het betreft de in de toelichting besproken leefvormfraude.

De ingeschreven voertuigen kunnen een indicatie van vermogensfraude zijn.

Zoals eerder besproken willen de indieners enkele instrumenten aanreiken aan de controlediensten teneinde de uitkeringsfraude terug te dringen. Zij inspireren zich op succesvolle maatregelen uit Nederland (waterproef en ingeschreven voertuigen) en Groot-Brittannië (elektriciteitsfactuur).

Deze bepalingen zijn in overeenstemming met het recht op privacy (*the right to be let alone*). Het doorgeven van inlichtingen vormt een inbreuk op dat recht, ook als het particulier gebeurt. Geoorloofde beperkingen op dat recht kunnen het doorgeven van inlichtingen in het algemeen belang van de overheid zijn, in het bijzonder als het gaat om het voorkomen van bijstandsfraude. Hiervoor verwijzen de indieners naar de rechtspraak in onder meer Nederland (*Hoge Raad*) omtrent de werking van artikel 8 van het

l'abrogation de la loi du 3 mai 2003 instituant le Conseil fédéral de lutte contre le travail illégal et la fraude sociale, le Comité fédéral de coordination et les Cellules d'arrondissement.

Il convient dès lors d'inscrire dans cette loi ces dispositions complémentaires concernant la fraude sociale.

L'article proposé a pour objectif de faire en sorte que la technologie informatique soit utilisée dans la lutte contre la fraude aux allocations. Les données spécifiques concernant la consommation d'eau (le test de l'eau), la consommation d'électricité (le test de l'énergie) et les véhicules immatriculés sont réunies dans une banque de données unique en concertation avec les acteurs en question.

En ce qui concerne la consommation d'eau, on n'enregistre que les données des clients des compagnies de distribution d'eau dont la consommation est inférieure ou égale à 10 mètres cubes par an.

En ce qui concerne la consommation d'électricité, les auteurs de la proposition de loi se basent sur la consommation d'électricité moyenne d'un ménage flamand, laquelle atteint 3 500 kWh. Une consommation égale ou inférieure à la moitié de cette moyenne peut être une indication du fait que l'intéressé n'habite pas effectivement à l'adresse qu'il a déclarée.

Les données en question sont mises à la disposition des services d'inspection compétents qui le demandent en vue de rechercher des indices éventuels de fraude à la boîte postale. Il s'agit de la fraude à la situation personnelle dont il est question dans les développements.

Les véhicules immatriculés peuvent fournir des indices de fraude patrimoniale.

Comme cela a déjà été dit, les auteurs de la présente proposition de loi veulent mettre à la disposition des services de contrôle une série d'instruments qui leur permettraient de réduire la fraude aux allocations. Ils se sont inspirés pour ce faire de mesures qui ont été prises aux Pays-Bas (contrôle de la consommation d'eau et des véhicules immatriculés) et en Grande-Bretagne (facture d'électricité) et dont l'application a permis d'obtenir le résultat escompté.

Ces dispositions respectent le droit à la vie privée (*the right to be let alone*). Toute transmission d'informations constitue une atteinte à ce droit, même si elle a lieu entre des particuliers. On peut envisager de prévoir des limitations de ce droit en autorisant, par exemple, la transmission d'informations d'intérêt général aux pouvoirs publics, en particulier en vue de la prévention de la fraude sociale. À cet égard, les auteurs de la proposition de loi font référence à la jurisprudence qui a été développée notamment aux

EVRM en de rechtsleer (onder meer Dommering, E en Leijten, A.) (1).

Margriet HERMANS.  
Paul WILLE.

\*  
\* \*

## WETSVOORSTEL

---

### Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

### Art. 2

Het 12<sup>o</sup> van artikel 316 van de programmawet van 27 december 2006 wordt aangevuld als volgt:

«en het opzetten van een gemeenschappelijke elektronische gegevensbank waarin:

— de verbruiksgegevens van de klanten van de watermaatschappijen systematisch worden opgenomen die een jaarlijks waterverbruik hebben van 10 kubieke meter of minder;

— de verbruiksgegevens van de klanten van de elektriciteitsmaatschappijen systematisch worden opgenomen die een jaarlijks elektriciteitsverbruik hebben van 1750 kWh of minder;

— de ingeschreven voertuigen bij de Dienst voor Inschrijving van Voertuigen systematisch worden opgenomen.

De gegevens van deze gemeenschappelijke elektronische gegevensbank worden op vraag van de inspecties van de federale overheidsdiensten en van de instellingen van openbaar nut die betrokken zijn in de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude aan hen medegedeeld. ».

---

(1) Hoge Raad (Ned), 9 januari 1987, Computerr., 1987, 110 en <http://www.juriforum.nl> (2 januari 2003), noot Dommering, E.; Rechtspraak Media- en Informatierecht (Ned.) 1996, 155, concl. Leijten, A., noot Dommering, E.

Pays-Bas (*Hoge Raad*) en ce qui concerne l'application de l'article 8 de la CEDH et à la doctrine (e.a. Dommering, E. et Leijten, A.) (1).

\*  
\* \*

## PROPOSITION DE LOI

---

### Article 1<sup>er</sup>

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

### Art. 2

Le 12<sup>o</sup> de l'article 316 de la loi-programme du 27 décembre 2006 est complété par ce qui suit:

«et de mettre en place une base de données électronique commune, dans laquelle sont introduites de manière systématique:

— les données de consommation des clients des sociétés de distribution d'eau dont la consommation annuelle d'eau ne dépasse pas les 10 mètres cubes;

— les données de consommation des clients des sociétés de distribution d'électricité dont la consommation annuelle d'électricité ne dépasse pas les 1750 kWh;

— les données relatives aux véhicules inscrits à la direction pour l'Immatriculation des Véhicules.

Les données contenues dans cette base de données électronique commune sont communiquées, à leur demande, aux inspections des services publics fédéraux et des organismes d'utilité publique qui sont impliqués dans la lutte contre le travail illégal et la fraude sociale. »

---

(1) Hoge Raad (Pays-Bas), 9 janvier 1987, Computerr., 1987, 110 et <http://www.juriforum.nl> (2 janvier 2003), note Dommering, E.; Rechtspraak Media- en Informatierecht (Pays- Bas) 1996, 155, concl. Leijten, A., note Dommering, E.

Art. 3

Deze wet treedt in werking op de eerste dag van de zesde maand na die waarin ze is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

28 december 2007.

Margriet HERMANS.  
Paul WILLE.

Art. 3

La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*.

28 décembre 2007.