



# ADVIES

CRB 2013 - 1310





Bijzondere raadgevende commissie voor het Bouwbedrijf

## Fraude in de bouwsector

De visie van de sociale partners  
vertegenwoordigd in de  
bijzondere raadgevende commissie  
voor het Bouwbedrijf

Aanspreekpunt  
Jean-Paul Denayer  
[jpde@ccecrb.fgov.be](mailto:jpde@ccecrb.fgov.be)

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Synthese .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Achtergrond.....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Omvang van de fraude.....</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Fraudemechanismen .....</b>	<b>7</b>
4.1	Koppelbazerij .....	7
4.2	Misbruik van het systeem van economische werkloosheid en andere afwezigheden.....	7
4.3	Misbruik van het statuut van zelfstandige .....	7
4.3.1	Als "zelfstandige in bijberoep" .....	7
4.3.2	Als schijnzelfstandige .....	8
4.4	Internationale netwerken.....	8
4.5	Problemen bij afstemmen van nationale en Europese wetgeving.....	8
<b>5</b>	<b>De strijd tegen fraude .....</b>	<b>9</b>
5.1	Wetgeving.....	9
5.1.1	Vereenvoudiging en uitbouw van een efficiënt wetgevend kader .....	9
5.1.2	Fraude ontmoedigen door algemene en specifieke lastenverlagingen .....	10
5.2	Organisatie inspectiediensten.....	11
5.2.1	Samenwerking en integratie van inspectiediensten.....	12
5.2.2	Intenser gebruik van ICT, databanken en datamining .....	13
5.2.3	Gerichte opleidingen voor Inspectiediensten.....	13
5.2.4	Gebruik maken van partnerschapsovereenkomsten en samenwerkingsprotocollen .....	14
5.3	Bevorderen van een Europese aanpak.....	14

## 1 Synthese

Voor de sociale partners van de bouwsector is het effectief en efficiënt bestrijden van fraude een absolute prioriteit. Dit is nodig om op een billijke en solidaire manier de financiering van de taken van de overheid te verzekeren zonder de "bonafide" werkgevers, werknemers en opdrachtgevers te benadelen.

De sociale en fiscale fraude is in België een substantieel fenomeen en het is daarom des te belangrijker om een sterk en coherent anti-fraudebeleid te voeren.

Fraude ondermijnt de solidariteit. Solidariteit is de basis van het socialezekerheidsstelsel. Fraude tast de bereidheid van burgers en ondernemingen aan om correct hun (para)fiscale bijdragen te betalen, zo gauw ze merken dat anderen niet of onvoldoende bijdragen.

Als besluit van haar werkzaamheden stelt de bijzondere raadgevende commissie (brc) voor het Bouwbedrijf vast dat maatregelen zich opdringen op drie terreinen: wetgeving, organisatie van de inspectiediensten en Europa.

### Wetgeving:

Aan de basis van een goede fraudebestrijding staat een eenvoudige, duidelijke, billijke en efficiënte wetgeving centraal, in het bijzonder een anti-fraude wetgeving. Het is in deze context belangrijk om nieuwe wetgeving af te toetsen bij de betrokken adviesorganen van fraudegevoelige sectoren zoals de brc Bouw. De leden van de brc Bouw zien in de nabije toekomst een aantal opportuniteiten voor nieuwe en verbeterde wetgeving.

- Verder werk maken binnen de betrokken organen van een efficiëntere, soepelere en eenvoudigere regeling voor overuren in de bouwsector die zo goed als mogelijk beantwoordt aan de noden van de sector;
- De opmaak van een factuur verplichten bij elke aankoop van bouwmaterialen, dit ongeacht het volume of het aankoopkanaal;
- Het invoeren van een "identificatiebadge"-systeem op alle werven en voor alle personen die werken op de werven. De identificatiebadge kan mogelijk ook gebruikt worden als registratiemiddel;
- Bij openbare aanbestedingen meer gewicht geven aan andere criteria dan de laagste prijs;
- De verdere uitbreiding van de ketenaansprakelijkheid tot de opdrachtgever;
- De bestaande fraudebestrijding koppelen aan door de overheid beheerde publiek raadpleegbare databanken; deze laten toe om de status van een bepaalde (onder)aannemer na te gaan en op die manier te achterhalen of samenwerken met hem al dan niet aanleiding zal geven tot (keten)aansprakelijkheid.
- Een verlaging van de sociale en fiscale lasten op arbeid impliceert alternatieve maatregelen om te waken over de budgettaire evenwichten van de staat en moet rekening houden met de efficiëntie van deze maatregelen voor de economie en voor de bouwsector.
- Er moeten gunstmaatregelen komen voor renovatie en nieuwbouw (bv. voor duurzaam bouwen). Belastingverminderingen vormen in deze context een goede praktijk.

### Organisatie inspecties:

Op organisatorisch vlak pleiten de sociale partners van de brc Bouw voor een sterkere samenwerking en integratie van de inspectiediensten.

- De betrokken inspectiediensten moeten in het kader van de overkoepelende Sociale inlichtingen- en opsporingsdienst (SIOD) nog nauwer gaan samenwerken. Dit zou moeten leiden tot een efficiëntere inzet van de inspectiediensten o.a. door meer integratie tussen diensten, door een uitbreiding van de wettelijke mogelijkheden van de betrokken diensten, door een betere samenwerking met de fiscale diensten en door (re)affectatie van personeel op het terrein (inspectietaken) ; dit alles binnen de gestelde budgettaire doelstellingen.
- Databestanden moeten nog intensiever en beter benut worden via o.a. performante data-mining technieken. Hiervoor moet het personeel van de inspectiediensten de nodige opleidingen krijgen. Continue vorming van de inspectiediensten is een topprioriteit.
- Om samenwerkingen te bewerkstelligen tussen diensten is het noodzakelijk de hinderpalen voor de gegevensoverdracht weg te werken. Concreet zouden in deze context diverse bepalingen uit het Charter van de belastingplichtige en uit de wet van 28 juli 1938 tot verzekering van de juiste heffing van belastingen moeten aangepast worden.
- De sociale partners willen zich verder engageren bij het opsporen van misbruiken via de bestaande partnerschapsovereenkomsten en samenwerkingsprotocollen. Daartoe werd op 22 juni 2012 een samenwerkingsakkoord tegen sociale fraude gesloten tussen alle partijen. In het kader van dit samenwerkingsakkoord is een duidelijkere communicatie i.v.m. de omvang en de resultaten van de strijd tegen de sociale fraude nodig. Het is de bedoeling dat het engagement van de sociale partners in de strijd tegen de fraude loont.

### Europese aanpak:

De fraude wordt steeds vaker vanuit internationale netwerken georganiseerd. Voor het bestrijden van deze netwerken zal een Europese aanpak nodig zijn. Hiervoor zal Europa, aangespoord door haar lidstaten, waar nodig haar basiswetgeving (detacheringsrichtlijn, de verordening sociale zekerheid, de dienstenrichtlijn) moeten aanpassen. Daarnaast zal Europa ook de samenwerking tussen lidstaten moeten stimuleren en hiervoor het nodige wettelijk kader moeten creëren. Concrete pistes in deze context zijn de implementatie van Europese minimum standaarden voor inspectiediensten, een Europese thesaurus voor fiscale en sociale begrippen, het opzetten van gedeelde webapplicaties, het invoeren van een Europees sociaalzekerheidsnummer.

## 2 Achtergrond

Op het interprofessionele vlak hebben de sociale partners zich al meer dan eens uitgesproken voor een doorgedreven strijd tegen sociale en fiscale fraude. In 2003 heeft de bijzondere raadgevende commissie (brc) voor het Bouwbedrijf zich al gebogen over de problematiek van fraude. De bevindingen van de leden werden toen bekend gemaakt in een open brief over het zwartwerk. De problematiek van de fraude is sindsdien in de brc op regelmatige wijze besproken geweest en is anno 2013 meer dan ooit een absolute prioriteit voor de sociale partners van de bouwsector. In het kader van de maandelijkse vergaderingen van de brc werd deze problematiek het afgelopen jaar dan ook stelselmatig op de vergaderingen geagendeerd. Dit regelmatig overleg binnen de brc leidde tot een aantal gemeenschappelijke vaststellingen en een aantal aanbevelingen.

De sociale partners baseren hun stellingname op meerdere gegronde argumenten.

1. Het is essentieel dat de taken van de overheid (inzake openbare veiligheid, onderwijs, gezondheidszorg enz.) naar behoren kunnen worden uitgevoerd. Voor een samenleving zijn fiscale en parafiscale overheidsinkomsten noodzakelijk voor de behoorlijke realisatie van de vereiste publieke opdrachten. De sociale partners stellen dat geen enkele vorm van fraude aanvaardbaar is. Fraude draagt immers nooit bij tot het algemeen welzijn. Competitiviteit mag niet worden ingeroepen als legitimering van fraude.
2. Fraude ondermijnt de solidariteit. Solidariteit is de basis van het sociaalzekerheidsstelsel. Fraude tast de bereidheid van burgers en ondernemingen aan om correct hun (para)fiscale bijdragen te betalen, zo gauw ze merken dat anderen niet of onvoldoende bijdragen. Deze cirkel moet worden doorbroken.
3. De eerlijke belastingbetalers moeten te hoge (para)fiscale bijdragen afstaan om het verlies door fraude voor de overheid te compenseren. Fraude leidt immers tot inkomstenverliezen voor de overheid en de sociale zekerheid; daar de inkomsten gegarandeerd moeten worden zal fraude leiden tot een smallere fiscale basis en hoge nominale aanslagvoeten.
4. Fraude tast het concurrentievermogen van de bonafide bedrijven aan. De fraudeurs betalen immers geen of te weinig bijdragen; zij zullen bijgevolg goedkopere prijzen kunnen aanrekenen en hierdoor aan marktaandeel winnen ten nadele van de bonafide bedrijven.

Een degelijk anti-fraudebeleid moet erop gericht zijn om elke vorm van fraude te ontraden en te bestraffen. De sociale partners van de brc Bouw willen met dit advies de overheid een voorzet geven en zo bijdragen tot een adequaat anti-fraudebeleid. Iedereen die van fraude profiteert, moet ter verantwoording worden geroepen en opdraaien voor de gevolgen.

### 3 Omvang van de fraude

Fraude leidt er toe dat de staat elk jaar omvangrijke inkomsten misloopt. De bouwsector is één van de bedrijfstakken die fraude-gevoelig zijn. Dit is een sector die zeer gedecentraliseerd werkt. De werven zijn talrijk en mobiel en daarom moeilijker te controleren.

De ramingen van het aandeel van de zwarte economie in België in het algemeen belopen van 3,7 à 3,9%<sup>1</sup> (2007) van de totale toegevoegde waarde van België. In de studie van de Nationale Bank van België wordt aangegeven dat de bouwsector, zowel voor de huishoudens als voor de niet-financiële vennootschappen veel fraudegevoeliger is dan andere sectoren. Het aandeel van de zwarte toegevoegde waarde in de totale toegevoegde waarde van de bouwsector wordt in de studie van de NBB op 31,1% geraamd. Andere ramingen komen tot een hoger aandeel van de schaduw economie in het BBP.<sup>2</sup>

Fraude wordt pas mogelijk omdat verschillende actoren samenwerken om (para)fiscale lasten te ontduiken. Zowel de werkgever, de werknemer als de opdrachtgever (particulier of professioneel, publiek of privé) zijn bij de fraude betrokken. De overheid moet zich in haar strijd tegen de fraude dan ook op deze drie actoren richten.

De methodes om te frauderen zijn zeer divers. Bovendien passen fraudeurs zich zeer snel aan. Zodra de wetgeving of het beleid verandert, passen zij hun werkwijze meteen aan. Dit maakt de implementatie van een krachtadig beleid tegen fraude moeilijker.

Mogelijke en veel vermelde redenen om te frauderen zijn: de relatief lage pakkans, de hoogte van de loonkost (de fiscale en parafiscale druk), de krapte van de arbeidsmarkt, de afname van de fiscale moraal, het direct contact met de opdrachtgever, een overdaad aan regulering. Tenslotte geldt bij openbare aanbestedingen het principe dat de aannemer met de laagste prijs het contract binnenhaalt. Een te lage prijs bij een aanbesteding impliceert ook vaak dat men fiscale en parafiscale lasten ontduikt terwijl tevens welzijnsaspecten van werknemers worden genegeerd.

---

<sup>1</sup> NBB, De zwarte economie in de Belgische nationale rekeningen, <http://www.nbb.be/doc/ts/Enterprise/Activities/MonetaryPolicy/zwartwerk-NL.pdf>

<sup>2</sup> Zwarte economie rukt weer op door de crisis, Trends, 29 november 2012



## 4 Fraudemechanismen

### 4.1 Koppelbazerij

Het probleem van de koppelbazerij is een oud zeer in de bouwsector. De koppelbaas neemt mensen aan om deze te laten werken voor een ander bedrijf en probeert hierbij fiscale en sociale lasten te ontwijken. Hiervoor wordt vaak een "slapende" onderneming of een onderneming met geringe activiteit gebruikt die op het ogenblik van de overname een goede reputatie heeft inzake het betalen van fiscale en sociale lasten. De onderneming wordt dan gebruikt om legaal werknemers aan te werven, maar de sociale en fiscale lasten worden niet betaald. Als deze lasten door de bevoegde diensten worden opgeëist, zijn er in de onderneming geen middelen meer voor handen. De formele heropstart van dergelijke bedrijven verdient de bijzondere aandacht van notarissen en boekhouders. De regering heeft op 29 maart 2013 een aantal preciseringen goedgekeurd.<sup>3</sup>

### 4.2 Misbruik van het systeem van economische werkloosheid en andere afwezigheden

Een opmerkelijke vaststelling is dat een klein aantal bouwbedrijven enorm veel gebruik maken van de economische werkloosheid. De cijfers van het Fonds voor Bestaanszekerheid (FBZ) brengen inzake het gebruik van economische werkloosheid verschillen tussen de verschillende provincies aan het licht. Daarenboven kan een hoog aantal dagen economische werkloosheid toegeschreven worden aan een kleine groep bedrijven: 60% van de bedrijven maakt immers geen gebruik van de economische werkloosheid. Dergelijke verschillen geven aan dat bijkomende onderzoek naar mogelijk misbruik aangewezen is. De onterechte uitbetaling van economische werkloosheidsvergoedingen in de bouwsector kost de overheid 130 à 150 miljoen euro<sup>4</sup> per jaar. Bij bedrijven die een abnormaal hoog aantal dagen economische werkloosheid vertoonden, bleek ook het aantal dagen afwezigheid voor andere redenen abnormaal hoog. Ook dit kan wijzen op de noodzaak van bijkomend onderzoek naar fraude.

### 4.3 Misbruik van het statuut van zelfstandige

#### 4.3.1 Als "zelfstandige in bijberoep"

De zelfstandige die werkt onder het statuut "zelfstandige in bijberoep" geniet van een andere regeling dan de voltijdse zelfstandige<sup>5</sup>. Dit leidt ertoe dat zelfstandigen in bijberoep nog sterker geneigd zijn dan zelfstandigen in hoofdberoep en bedrijven om vanaf een bepaalde omzet geen facturen meer te schrijven. Uiteraard moeten kandidaat-zelfstandigen gestimuleerd worden om daadwerkelijk te ondernemen. In deze context is het voordelig statuut voor beginnende zelfstandigen in bijberoep zeker een goede zaak. De voordelen moeten echter tijdelijk zijn en na verloop van een bepaalde periode (na drie jaar) uitdoven.

---

<sup>3</sup> Ondernemingen die drie opeenvolgende jaren geen jaarrekening hebben neergelegd worden uit de Kruispuntbank geschrapt. Als de onderneming toch een jaarrekening indient, wordt de schrapping ongedaan gemaakt. Ondernemingen die niet aan een aantal criteria beantwoorden en die aldus niet als bestaande kunnen worden beschouwd, worden eveneens geschrapt.

<sup>4</sup> Delporte Gabriël in Notulen brc Bouwbedrijf 7/11/2011

<sup>5</sup> Wanneer het kwartaalinkomen onder het plafond van ca. 1.200 euro ligt hoeven geen sociale bijdragen te worden betaald.

### 4.3.2 Als schijnzelfstandige

In bepaalde gevallen worden deloyale mededingingsvoorwaarden gecreëerd op de markt door het ten onrechte aannemen van het statuut van zelfstandige. De wet van 25 augustus 2012 laat de overheid toe om, wanneer aan vijf van negen vastgelegde criteria is voldaan, te vermoeden dat een arbeidsrelatie inderdaad een arbeidsovereenkomst is. De invulling met specifieke sectorale criteria voor de bouwsector werd vastgelegd in het KB van 7 juni 2013 (BS van 25 juni 2013).

### 4.4 Internationale netwerken

De strijd tegen de fraude wordt steeds moeilijker omdat bouwbedrijven meer en meer werken via internationale netwerken waarop nationale overheden moeilijk vat hebben. De ééngemaakte Europese markt zorgt ervoor dat veel buitenlandse bedrijven actief worden in België. Deze bedrijven maken intensief gebruik van (schijn)zelfstandigen en gedetacheerde werknemers op Belgische werven.

Deze evolutie wordt geïllustreerd door de gegevens van de RSZ: in 2011 heeft deze instelling 337.189 LIMOSA aangiften geregistreerd, een quasi constante toename sinds 2007. De bouwsector is hierin het sterkst vertegenwoordigd met +/- 40% van de aangiftes tussen 2007 en 2010. De hoge aanwezigheid van buitenlandse bedrijven en werkkrachten kan aanleiding geven tot deloyale concurrentie, tot onveiligheid en tot minder goede arbeidsomstandigheden op de werven.

Zo beschikken werknemers van buitenlandse bedrijven over een A1-formulier waardoor ze aantonen onderworpen te zijn aan de sociale zekerheidswetgeving van een andere lidstaat. Gezien de samenwerking met andere Europese lidstaten nog in zijn kinderschoenen staat, is het voor de Belgische inspectiediensten echter moeilijk om na te trekken of de verschuldigde sociale bijdragen in het land van herkomst worden betaald. De wetgeving inzake detachering werd verstrengd door een aantal bepalingen opgenomen in de programmawet van 27/12/2012. De handhavingsrichtlijn, die tot doel heeft om de detacheringsrichtlijn beter af te dwingen, blijft achterwege door onenigheid op Europees niveau.

Er moet dan ook dringend een Europees systeem komen dat het voor de lidstaten mogelijk maakt om de nodige controles uit te voeren, zonder daarbij het vrij verkeer van diensten te hinderen. Er moet in deze context een (publiek raadpleegbare) Europese databank opgestart worden die toelaat om na te gaan of fiscale en sociale verplichtingen werden nagekomen.

### 4.5 Problemen bij afstemmen van nationale en Europese wetgeving

De Europese reglementering (o.a. m.b.t. de ééngemaakte markt en de dienstenrichtlijn) laat de Belgische overheid niet toe om maatregelen te nemen die het vrij verkeer van goederen en diensten tussen Belgische en buitenlandse bedrijven zouden kunnen verstoren. Bepaalde anti-fraude maatregelen kunnen hierdoor niet behouden blijven of geïmplementeerd worden omdat ze een drempel zouden betekenen voor buitenlandse bedrijven om toe te treden op de Belgische markt.

## 5 De strijd tegen fraude

Het is belangrijk om een sterk coherent anti-fraudebeleid te voeren. De sociale partners uit de bouwsector pleiten er voor dat de overheid dringend een aantal maatregelen doorvoert om de strijd tegen de fraude te intensifiëren op het vlak van de wetgeving, van de organisatie van de inspectiediensten en van Europa.

### 5.1 Wetgeving

#### 5.1.1 Vereenvoudiging en uitbouw van een efficiënt wetgevend kader

De interpretatie en de toepassing van de wetgeving blijkt vaak complex, zowel voor de controlerende diensten als voor justitie.

Aan de basis van een goede fraudebestrijding staat eenvoudige, duidelijke, billijke en efficiënte wetgeving centraal. Het zou dan ook goed zijn om elke nieuwe wetgeving ter zake voor te leggen aan adviesorganen van fraudegevoelige sectoren. Eén van die organen is de brc Bouw. Goede wetgeving betekent inderdaad vereenvoudigen en schrappen waar mogelijk, maar ook goede wetgeving bewaren en nieuwe wetgeving maken. Nieuwe, efficiënte en verbeterde wettelijke bepalingen kunnen inderdaad helpen bij het boeken van resultaten in de strijd tegen de fraude.

De sector kent een aantal bepalingen waarmee resultaten werden geboekt in de strijd tegen fraude.

- Met de invoering van art. 30bis van de RSZ-wet in 1978 (de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders) werd de meldingsplicht ingevoerd. Dit wetsartikel voerde naast de verplichte unieke werfmelding, ook de hoofdelijke aansprakelijkheid voor sociale schulden in, alsook de inhoudingsplicht in geval van het hebben van sociale schulden op het moment van betaling. Via de programmawet van 29 maart 2012 werd de ketenaansprakelijkheid (subsidiare hoofdelijke aansprakelijkheid) heringevoerd. De ketenaansprakelijkheid zorgt ervoor dat de hoofdelijke aansprakelijkheid voor sociale schulden van eender welk lager niveau in een aannemingsketen tot bij de hoofdaannemer kan opklimmen. Elke aannemer die boven de schuldenaar staat in de keten kan hierdoor aangesproken worden om een deel of de totaliteit van de sociale schulden van deze laatste te betalen. Deze wetgeving is zeker niet vreemd aan het feit dat het aandeel van de bouwbedrijven dat permanent niet in regel is met de sociale bijdragen in het totaal van het aantal bedrijven op enkele jaren gevoelig is gedaald.
- Een quasi identieke regeling, op uitzondering van de werfmelding, bestaat er ook voor de fiscale schulden (art. 400 e.v. WIB 92).

Om de resultaten van deze wetgevingen nog te verbeteren, is het noodzakelijk om de ketenaansprakelijkheid uit te breiden tot zowel de professionele als de particuliere opdrachtgevers. Dit zal ervoor zorgen dat de druk van de opdrachtgevers/klanten om te frauderen of om aan te zetten tot fraude gevoelig tot sterk kan verminderen.

Wanneer de aansprakelijkheid van aannemers en opdrachtgevers wordt uitgebreid (o.a. via ketenaansprakelijkheid) om de fraude in te perken is het ook de taak van de overheid en van de inspectiediensten in het bijzonder om aannemers en opdrachtgevers die ter goeder trouw zijn de garantie te geven dat bepaalde aannemers waarmee ze plannen te werken in orde zijn met hun verplichtingen (bv. fiscale of sociale schulden). In deze context moet de bestaande fraudebestrijding gekoppeld worden aan door de overheid beheerde publiek raadpleegbare databanken. Deze moeten zowel de gegevens van de in België actieve buitenlandse ondernemingen als van de Belgische ondernemingen bevatten. Deze databanken moeten dan toelaten om de status van een bepaalde (onder)aannemer na te gaan en op die manier te achterhalen of samenwerken met hem al dan niet aanleiding zou kunnen geven tot (keten)aansprakelijkheid.

Verder zou men de opmaak van een factuur moeten verplichten bij de aankoop van bouwmaterialen, dit ongeacht het volume. Men zou de fraude doeltreffender kunnen bestrijden door op deze factuur naast de naam van de koper ook de naam van de bouwheer of van de persoon bij wie deze bouwmaterialen verwerkt worden te vermelden, dit ongeacht of de aankoop wordt gedaan in een gespecialiseerde bouwmaterialenhandel, in een doe-het-zelfzaak of in de kleinhandel (distributie).

Omdat niet-tijdige opleveringen in de bouwsector steeds vaker leiden tot zware schadevergoedingen, worden overuren in de bouw steeds meer gebruikt om projecten tijdig op te leveren. De betrokken partijen worden door deze context aangespoord om de slechte keuze te maken om zwarte overuren te presteren. De sociale partners pleiten er dan ook voor om binnen de betrokken organen verder te werken aan een efficiëntere, soepelere en eenvoudigere regeling voor overuren in de bouwsector die zo goed als mogelijk beantwoordt aan de noden van de sector

Het wettelijk invoeren van een "identificatiebadge"-systeem op alle werven en voor alle personen die op de werf werken, zal de organisatie en de controle van werven vereenvoudigen. Het niet dragen van een badge zal op zich dan al wijzen op een onregelmatigheid. De sector is vragende partij om mee te helpen bij het ontwerpen van een adequaat wettelijk systeem. Deze toepassing zou daarenboven het werk van de inspecties vergemakkelijken en de slaagkansen van controles verhogen.

Tenslotte lijkt het de leden van de brc ook belangrijk om in het kader van overheidsopdrachten niet alleen te kijken naar de laagste bieder. De leden van de brc Bouw roepen de publieke overheden dan ook op om systematisch gebruik te maken van een kwalitatieve selectie. Hierdoor kan men bij de selectie van de aannemer ook rekening houden met diens bekwaamheid om de opdracht tot een goed einde te brengen (kwaliteit van het uitgevoerde werk, financiële middelen, ...). Een duurzame en correcte aanbesteding is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de openbare opdrachtgever.

### **5.1.2 Fraude ontmoedigen door algemene en specifieke lastenverlagingen**

Hoe meer fraude hoe smaller de basis voor het heffen van lasten en hoe sterker de druk wordt om nominale aanslagvoeten te verhogen ten einde de overheidsfinanciën in evenwicht te houden. Een hoge fiscale druk en een alom tegenwoordige fraude tasten de bereidheid van burgers en ondernemingen aan om correct hun (para)fiscale bijdragen te betalen. Dit is een vicieuze cirkel die moet doorbroken worden.

Uit een enquête bij de bouwbedrijven van prof. Maus<sup>6</sup> (VUB) blijkt dat veel bouwbedrijven in deze context de overheid aanraden om over te gaan tot een verlaging van de (para)fiscale lasten. Dit moet de bonafide bouwbedrijven trouwens ook terug toelaten om de concurrentie aan te gaan met buitenlandse bouwbedrijven.

De randvoorwaarde voor een dergelijke verlaging is dat de overheid haar taken inzake sociale zekerheid, justitie, onderwijs enz. naar behoren kan blijven uitvoeren, hetgeen alternatieve maatregelen impliceert om te waken over de budgettaire evenwichten van de staat, rekening houdend met de efficiëntie van deze maatregelen voor de economie en voor de bouwsector

Daarnaast zijn om de fraude succesvol aan te pakken ook extra fiscale gunstmaatregelen voor de bouwheer wenselijk zowel voor nieuwbouw als voor renovatie. Deze maatregelen zouden kunnen gepaard gaan met het stimuleren van duurzaam bouwen (cfr. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Strategie voor het duurzame concurrentievermogen van de bouwsector en de ondernemingen in die sector {SWD(2012) 236 final}). Zo zouden gefactureerde bouwuitgaven zoals voorgesteld in de mededeling van de Commissie (gespreid in de tijd) aftrekbaar kunnen gemaakt worden van de belastingen. De belastingsbetaler zal hierdoor aangezet worden om de onmiddellijke winst van een frauduleuze transactie en de mogelijke sanctie voor een dergelijke transactie af te wegen tegen de toekomstige fiscale voordelen.

## **5.2 Organisatie inspectiediensten**

De meeste bouwbedrijven signaleren dat ze de laatste drie jaar werden gecontroleerd, een derde onder hen zelfs tijdens het laatste jaar. Dit is in relatieve termen een zeer hoge controle-intensiteit in vergelijking met bedrijven in andere sectoren.<sup>7</sup>

Meer specifiek onderzoek doet vermoeden dat lang niet alle verdachte bedrijven worden gecontroleerd. Hiervoor beschikt men niet altijd over voldoende middelen.

Deze situatie waarbij een deel van de fraude wordt aangepakt en vervolgd, maar waarbij een ander deel buiten schot blijft, creëert een onrechtvaardigheidsgevoel en komt het draagvlak voor de strijd tegen fraude niet ten goede.

Het probleem lijkt dus niet het aantal controles maar eerder het feit dat controles nog te weinig gericht zijn op de meest fraudegevoelige dossiers en dat een belangrijk aantal controles uiteindelijk op niets uitmonden.<sup>8</sup>

De leden van de brc Bouw pleiten dan ook voor effectieve controles, transparant en gericht op alle vormen van fraude. Hierbij is het belangrijk om het onderscheid te maken tussen intentionele fraude enerzijds en (interpretatie)fouten anderzijds. De selectie van de controles moet verder op zo'n objectief mogelijke manier gebeuren. Alleen door deze principes te hanteren, zullen de controles in de sector rechtvaardig bevonden worden en voldoende draagvlak krijgen.

---

<sup>6</sup> Presentatie van prof Maus tijdens brc Bouw van 23 april 2012

<sup>7</sup> Presentatie van prof Maus tijdens brc Bouw van 23 april 2012

<sup>8</sup> Presentatie van prof Maus tijdens brc Bouw van 23 april 2012

Om tot efficiënte controles te komen, moet men inzetten op een sterkere samenwerking en integratie van inspectiediensten, meer gebruik van ICT, meer opleidingen voor inspecteurs en constructieve partnerschapsovereenkomsten met de sector. Efficiënt controleren betekent ook dat de controlediensten op elk moment kunnen optreden bv. ook voor week-end inspecties.

De leden van de brc Bouw verwachten meer betrouwbare resultaten van de inspecties en een grondige opvolging en gedegen afhandeling van deze dossiers door de parketten.

### 5.2.1 Samenwerking en integratie van inspectiediensten

Op nationaal niveau stellen we vast dat er te weinig gecoördineerde acties ter bestrijding van de sociale en fiscale fraude worden ondernomen omdat er nog onvoldoende samenwerking is tussen de instanties die in België bij de strijd tegen de sociale en de fiscale fraude zijn betrokken. Dat vormt een probleem want in de praktijk blijkt dat het effect van maatregelen ter bestrijding van de sociale en fiscale fraude toeneemt wanneer ze tot stand komen in een kader van samenwerking.

Het is belangrijk dat de sociale en fiscale inspectiediensten samenwerken omdat sociale fraude vaak gepaard gaat met fiscale fraude. Daarenboven is een doorgedreven samenwerking tussen alle bij de fraudebestrijding betrokken departementen aangewezen, want al deze departementen worden geconfronteerd met hetzelfde type van problemen.

Het vermoeden bestaat dat de operationele diensten niet steeds of onvoldoende de relevante informatie delen binnen het departement of met andere departementen. Dit gebrek aan uitwisseling van informatie vindt o.a. zijn oorsprong in de rigide procedureregels voor informatie-uitwisseling.

De leden van de brc Bouw staan zeer positief tegenover de SIOD en de GENESIS database die coördinatie en samenwerking tussen de diensten mogelijk maakt. Alleen moet deze samenwerking verder versterkt worden en een verdere aanzet zijn tot het efficiënter inzetten van de controleurs van de inspectiediensten o.a. via betere en intensievere ondersteuning met ICT technologieën. Ook de samenwerking met de fiscale administratie moet versterkt worden.

In deze context is het belangrijk om werk te maken van een versoepeling van de procedureregels voor informatie-uitwisseling. De wet van 28 juli 1938 tot verzekering van de juiste heffing van belastingen (B.S. 20 augustus 1938) beperkt de mogelijkheden tot samenwerking tussen de fiscale administraties onderling omdat ze geen geïntegreerde samenwerking tussen deze administraties toestaat. Daarnaast bemoeilijkt ze de samenwerking tussen de fiscale administraties en andere openbare besturen en instellingen omdat ze ook hier niet toelaat dat die spontaan gegevens uitwisselen met elkaar.

Het Charter van de belastingplichtige van 4 augustus 1986 betreffende de informatiedoorstroming in ECOFIN-dossiers<sup>9</sup> bemoeilijkt de samenwerking en gegevensoverdracht tussen de fiscus en de parketten. Indien gegevens niet op een correcte manier worden overgedragen, dan kunnen de vervolgingen onontvankelijk worden verklaard.

---

<sup>9</sup> Ecofin: Raad Economische en Financiële Zaken bestaande uit de ministers van Economische Zaken en Financiën van de lidstaten van de Europese Unie

Verder is het nodig dat de gegevens, waarover alle bij de fraudebestrijding betrokken diensten beschikken of waaraan ze behoefte hebben, te centraliseren om de noodzakelijke acties beter te richten en om te vermijden dat men aan "hengelactie" (fishing expedition) gaat doen. Dit is nog een extra argument om de diverse bepalingen uit het Charter van de belastingplichtige en uit de wet van 28 juli 1938 tot verzekering van de juiste heffing van belastingen, die de gegevensoverdracht tussen diensten verhinderen, weg te werken.

### 5.2.2 Intensier gebruik van ICT, databanken en datamining

De inspectiediensten moeten het gebruik van de verschillende databanken zoals Dimona, Kruispuntbank Ondernemen (KBO), Genesis, Omnis, Oasis en Pegasus intensifiëren om hun controles beter te organiseren en te preciseren. Vast staat dus dat datamining technieken en de kruising van databanken verder moeten geïntensifieerd worden om met succes een gerichte strijd tegen de fraude te voeren.

De gegevensbank OASIS heeft aangetoond dat databanken zeer nuttige instrumenten kunnen zijn bij het opsporen van fraude. Door BTW, RVA en RSZ gegevens te kruisen, kan men snel abnormaliteiten en indicaties van risicogedrag opsporen. Andere databanken worden nog te weinig gebruikt. Een voorbeeld: de elektronische aangifte van tewerkstelling in het Dimona systeem van de RSZ is voor alle werkgevers, ook voor de overheidsdiensten, verplicht. Deze elektronische DIMONA-melding genereert heel wat data, die mogelijkheden openen voor preciezer controles. Zo merkt men bijvoorbeeld dat sommige bedrijven enkele tientallen werknemers aangeven en ze deze enkele dagen later weer allemaal annuleren.

Tenslotte moet er ook gewaakt worden over de integriteit en volledigheid van de gegevens in alle databanken die kunnen gebruikt worden in de strijd tegen de fraude. Dit geldt in het bijzonder voor de Kruispuntbank voor Ondernemingen (KBO), die een nog belangrijkere rol zou kunnen spelen in de strijd tegen de fraude. Alle instellingen en instanties, inclusief de ondernemingsloketten, die wijzigingen kunnen aanbrengen in de KBO moeten in het kader van hun opdrachten ook garant staan voor de correctheid en volledigheid van de gegevens.

In dit kader zouden de databanken met de beschikbare informatie over de ondernemingen ook gegevens over de actieve vennoten moeten bevatten. Het zou bv. nuttig zijn dat het RSVZ<sup>10</sup> voor de laatstgenoemden een systeem ontwikkelt dat vergelijkbaar is met het Dimona-systeem voor de loontrekkers. Deze instelling zou dan kunnen nagaan of de actieve vennoten wel degelijk bijdragen betalen en de klanten zouden (met de functie Public Search) niet alleen kunnen zien of een onderneming loontrekkers in dienst heeft, maar ook of ze actieve vennoten heeft en hoeveel. De inspectiediensten, van hun kant, zouden zo over een instrument beschikken om bepaalde misbruiken op te sporen omdat het mogelijk zou zijn te verifiëren of de vennoten wel degelijk zelfstandigen zijn.

### 5.2.3 Gerichte opleidingen voor Inspectiediensten

De analyse van enkele parameters (o.a. via ICT technieken) kan inspectiediensten snel en efficiënt helpen bij het selecteren van een dossier waar er vermoedelijk gefraudeerd wordt. Zo moeten voor de sociale partners o.a. via ICT technieken het aantal gerichte controles opgedreven worden ten nadele van "random" controles. Hiermee kunnen de inspectiediensten daarenboven ook meteen de keuze van de te controleren bedrijven objectiveren.

---

<sup>10</sup> Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen



Een efficiëntere inzet van de beschikbare medewerkers veronderstelt dat deze verder opgeleid worden voor bepaalde taken en vlot kunnen omgaan met ICT technologieën:

- analyse van data en interpretatie van de resultaten van deze analyses
- relaties leggen tussen deze resultaten en de uit te voeren opdrachten op het terrein
- kennis van reglementen en wetgeving
- verwerven en interpreteren van informatie uit de sector
- samenwerking met andere diensten voor terreininspecties.

#### **5.2.4 Gebruik maken van partnerschapsovereenkomsten en samenwerkingsprotocollen**

Het is belangrijk om verder werk te maken van partnerschapsovereenkomsten waarbij werkgevers- en werknemersorganisatie zich engageren om de opsporingsdiensten te informeren over mogelijke fraudefeiten in de sector. De overheidsdiensten engageren zich dan van hun kant om effectief controles uit te voeren. Deze overeenkomsten maken het mogelijk om zeer snel op de feiten in te spelen en verhogen hierdoor de kansen op efficiënte fraudebestrijding. Deze aanpak werd reeds met goed gevolg uitgetest in de provincie Henegouwen<sup>11</sup>.

Ook samenwerkingsprotocollen tussen de overheidsdiensten (FOD Financiën) en de academische wereld (IRIS-UGent: inventariseren van de internationale sociale fraude) zijn zeer nuttig.

De sociale partners willen zich verder engageren bij het opsporen van misbruiken via de bestaande partnerschapsovereenkomsten en samenwerkingsprotocollen. Daartoe werd op 22 juni 2012 een samenwerkingsakkoord tegen sociale fraude gesloten tussen alle partijen. In het kader van dit samenwerkingsakkoord is een duidelijkere communicatie i.v.m. de omvang en de resultaten van de strijd tegen de sociale fraude nodig. Het is de bedoeling dat het engagement van de sociale partners in de strijd tegen de fraude loont.

In het kader van dit samenwerkingsakkoord tussen de sociale partners en de overheid dient verwezen te worden naar de SPOC (Single Point Of Contact), alsook naar de garantie van de geheimhouding van de klager (i.p.v. de anonieme klacht).

### **5.3 Bevorderen van een Europese aanpak**

Steeds meer fraude vindt plaats binnen georganiseerde netwerken die omwille van hun internationale werking dikwijls moeilijk aan te pakken zijn. Ook de vestiging van talrijke buitenlandse ondernemingen in België noodzaakt tot een Europese aanpak van de fraude door samenwerking en communicatie van de instellingen van de betrokken landen.

Op internationaal vlak stellen we vast dat de internationale samenwerkingsakkoorden bilateraal blijven terwijl de fraudeproblematiek mensen uit heel Europa of zelfs van buiten Europa betreft.

---

<sup>11</sup> Op 1 april 2009 werd, in aanwezigheid van de minister van Tewerkstelling en Arbeid, een overeenkomst ondertekend om een platform op te richten ter bestrijding van fraude. Dit platform, waarin vertegenwoordigers zetelen van de sociale partners en van diverse overheidsinstellingen, stelt zich tot doel dat de diverse betrokken diensten en organisaties mekaar beter leren kennen, wil reflecteren over de (wijzigingen van de) wetgeving, centraliseert elke maand bepaalde dossiers gelieerd aan omvangrijke sociale fraude, organiseert vormingssessies.



Voor het bestrijden van deze netwerken zal een Europese aanpak nodig zijn. Hiervoor zal Europa, aangespoord door haar lidstaten, waar nodig haar basiswetgeving (detacheringsrichtlijn, de verordening sociale zekerheid, de dienstenrichtlijn) moeten aanpassen om een efficiënte strijd tegen de fraude mogelijk te maken. Hier wordt wel benadrukt dat noodzakelijke administratieve vereenvoudigingen de doelstellingen van de wetgever en de wetgeving niet mogen in de weg staan.

Daarnaast is het ook noodzakelijk om de Europese (internationale) samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de bij de fraudebestrijding betrokken diensten te intensifiëren en de "best practices" die in het buitenland worden toegepast te implementeren.

Om te komen tot meer Europese samenwerking moeten een aantal moeilijkheden overwonnen worden. Er bestaan namelijk heel wat verschillen in de manier waarop de lidstaten intern georganiseerd zijn rond sociale en fiscale materies. Het aantal aanspreekpunten is groot en het is niet altijd duidelijk bij wie men in een andere lidstaat terecht moet om informatie te verkrijgen. Landen hebben hun eigen doelstellingen. Zo willen Duitsland en Frankrijk eerst hun eigen "kruispuntbank" ontwikkelen alvorens hun samenwerking met België te intensifiëren. Daarnaast beschouwt niet elke EU-lidstaat sociale en fiscale fraude als een prioritair te bestrijden fenomeen en heeft niet elke EU-lidstaat dezelfde visie op de problematiek.

Gelet op die factoren, is het wenselijk om verder het pad van de bilaterale "front office"- en "back office"-akkoorden<sup>12</sup> te bewandelen. Op die manier kunnen de lidstaten die deze akkoorden sluiten aan de Europese Commissie en aan de andere EU-lidstaten tonen dat een meer doorgedreven samenwerking rond sociale en fiscale fraude wenselijk is en een meerwaarde biedt. Verder kan dit de EU-lidstaten die nog geen dergelijk akkoord hebben afgesloten over de streep trekken om er ook een af te sluiten.

Europa kan ondertussen werk maken van initiatieven die de samenwerking tussen inspectiediensten van verschillende landen kunnen faciliteren door:

- een Europese richtlijn uit te vaardigen tot regeling van de samenwerking tussen de diensten die in de EU-lidstaten betrokken zijn bij de strijd tegen sociale en fiscale fraude;
- de garantie te bieden dat de privacyreglementering geen obstakel vormt voor de informatie-uitwisseling tussen de EU-lidstaten;
- een interactieve en beveiligde webapplicatie voor de inspectiediensten uit de verschillende EU-lidstaten te ontwikkelen zodat zeer snel duidelijk is bij wie men terecht moet om de informatie die men nodig heeft te verkrijgen;
- Europese minimumstandaarden in het leven te roepen waaraan de inspectiediensten van de EU-lidstaten moeten voldoen ;
- een Europese thesaurus op te stellen zodat de diverse begrippen die in fiscale en sociale materies worden gehanteerd, door iedere EU-lidstaat op dezelfde manier worden begrepen;
- een Europese consensus te bereiken over wat "efficiënte inspectie" is;
- een Europees platform voor samenwerking rond sociale en fiscale fraude op te richten;

---

<sup>12</sup> "Front office"-akkoorden zijn akkoorden die betrekking hebben op de samenwerking tussen de inspectiediensten van verschillende lidstaten. "Back office"-akkoorden zijn akkoorden die handelen over de samenwerking tussen de socialezekerheidsinstanties van verschillende lidstaten.

- van het Belgische Limosa<sup>13</sup>-stelsel een paneuropese toepassing te maken;
- een uniek identificatienummer en een Europees sociaalzekerheidsnummer in te voeren;
- de Europese Commissie ertoe brengen een duidelijk standpunt in te nemen m.b.t. datamining en datamatching<sup>14</sup>.
- een Europese, publiek raadpleegbare, databank op te zetten die duidelijk aangeeft ("groen of rood licht") of een onderneming haar verplichtingen nakomt inzake lonen, fiscale materies, sociale materies en detachering van werknemers. Dit moet een aannemer of opdrachtgever (o.a. in de context van de ketenaansprakelijkheid) toelaten om met kennis van zaken samen te werken met bedrijven die aan alle verplichtingen voldoen (conform de aanbeveling over ketenaansprakelijkheid in punt 5.1. hierboven). Een vergelijkbare Europese toepassing bestaat reeds: de VIES (VAT Information Exchange System)-databank voor de validering van BTW-nummers.
- het versterken van de afdwingbaarheid van de detacheringsrichtlijn door het goedkeuren van de handhavingsrichtlijn. De wetgeving inzake detachering werd in België aangescherpt door een aantal bepalingen opgenomen in de programmawet van 27/12/2012.

---

<sup>13</sup> Sinds 1 april 2007 zijn de buitenlandse werkgevers verplicht om al hun werknemers die tijdelijk of gedeeltelijk in België komen werken, aan te geven. Deze verplichte aangifte werd als "Limosa" boven de doopvont gehouden.

<sup>14</sup> Datamatching is een krachtig instrument voor de administratie en de handhavers van de wet, waarmee informatie uit allerlei bronnen tegen een heel wat lagere kostprijs dan met manuele methoden kan worden samengebracht, gebundeld en toegepast voor een brede waaier van openbare beleidsdoeleinden, waardoor iedereen zijn billijke deel van de belastingen betaalt.

Woonden, onder het voorzitterschap van de heer Robert VAN STRAELEN, de vergadering van de brc voor het Bouwbedrijf van 4 november 2013 bij:

**Leden benoemd op voorstel van groep A (de representatieve werkgeversorganisaties):**

de heer LIEBAERT, Confederatie Bouw

mevrouw PIEDBOEUF, Fecamo

de heer SCHOOF, Navap

de heer VAN DEN BRANDEN, Bouwunie

de heer VAN HOE, Fema

de heer WAEYTENS, Bouwunie

**Leden benoemd op voorstel van groep B (de representatieve werknemersorganisaties):**

de heren MARTENS, PASTORELLI en VERTENEUIL, Algemeen Belgisch Vakverbond

de heer NORGA, Algemeen Christelijk Vakverbond - Bouw, industrie en energie