



Rekenhof



Goederenvervoer over de weg

Handhaving van de regelgeving



Verslag van het Rekenhof aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers
Brussel, februari 2015



Rekenhof

Goederenvervoer over de weg

Handhaving van de regelgeving



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 18 februari 2015

Goederenvervoer over de weg – handhaving van de regelgeving

Het goederenvervoer over de weg heeft een groot belang voor de Belgische economie. Het reglementair kader voor deze sector wordt grotendeels door de EU bepaald. De handhaving ervan is een nationale bevoegdheid. Het Rekenhof is daarom nagegaan of de federale overheid erin slaagt deze regelgeving op efficiënte wijze te handhaven. Om de audit beheersbaar te houden werd hij beperkt tot de FOD Mobiliteit en Vervoer, de Federale Politie, de FOD Sociale Zekerheid en de FOD Werkgelegenheid en Sociaal Overleg.

De audit wil een antwoord bieden op twee onderzoeksvragen:

- 1) Zijn de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren duidelijk omschreven en is er voldoende coördinatie?
- 2) Verloopt de handhaving op een efficiënte manier?

De eerste onderzoeksvraag kan het Rekenhof gedeeltelijk positief beantwoorden. De verantwoordelijkheden voor de handhaving zijn in de Belgische wetgeving omschreven en toegewezen aan verschillende inspectiediensten. België heeft de Europese regelgeving echter laattijdig omgezet. De inspectiediensten hebben deels overlappende bevoegdheden en geven aan deze bevoegdheden elk een eigen invulling. De coördinatie tussen deze diensten wordt geregeld via meerdere actieplannen. Op het terrein wordt correct samengewerkt om de samenwerkingsakkoorden uit te voeren.

Het *Actieplan Wegvervoer* coördineert de controles op het wegvervoer. Dit samenwerkingsakkoord blijkt in de praktijk een te zwak instrument te zijn om de doelstellingen te realiseren. De FOD Mobiliteit en Vervoer heeft te weinig capaciteit vrijgemaakt om het actieplan op de sporen te krijgen. Er ontbreekt nog een strategisch plan, een risicoanalysesysteem, een ondersteunende database, een globale rapportering.

De actieplannen voor de bestrijding van de sociale dumping en fraude bestaan naast het Actieplan Wegvervoer en coördineren de aanpak van de inspectiediensten in verband met de (grensoverschrijdende) fraude, onder meer in de sector van het wegvervoer.

Bij de tweede onderzoeksvraag of de handhaving op een efficiënte manier verloopt, concludeert het Rekenhof dat er nog belangrijke uitdagingen bestaan.

Verschiedende aspecten van de reglementering zijn moeilijk te handhaven. De oorzaken daarvan zijn onduidelijke bepalingen, moeilijk te bewijzen inbreuken en de afhankelijkheid van andere EU-lidstaten. Dit maakt het moeilijk complexe grensoverschrijdende problemen aan te pakken en zorgt ervoor dat de inspectiediensten vaak veel middelen moeten inzetten voor een bescheiden resultaat. De recente inzet van gespecialiseerde inspectiecellen voor de bestrijding van fraude levert resultaten op.

De handhaving is vrij eenzijdig gericht op controle en sanctioneren. Recent is de klemtoon verschoven van wegcontroles naar bedrijfscontroles en de strijd tegen zware fraude. Op het vlak van alternatieve handhavingsmethodes zoals zelfregulering of het gebruik van convenanten werden tot op heden geen concrete initiatieven genomen. De controlediensten betwijfelen of de sector hier klaar voor is. Werkgevers en chauffeurs kunnen ook beter worden geïnformeerd over de regelgeving. Het handhavingsbeleid is onvoldoende onderbouwd met objectieve, volledige en betrouwbare cijfers. De inschatting van de omvang van de fraude en de sociale dumping die zich op het terrein voordoen blijft daarom moeilijk, evenals van de hoeveelheid, de aard en de resultaten van de controles. Voorts zijn de beschikbare data soms niet publiek.

Bij de vaststelling en de afhandeling van een inbreuk zijn verschillende actoren betrokken. Een goed ketenbeleid ontbreekt echter. Dit belemmert de ontwikkeling van het ketenbesef dat zorgt voor eenheid van optreden, meer afstemming, informatie-uitwisseling en terugkoppeling. Door de gebrekkige terugkoppeling is de opvolging doorheen de processen onvolledig en ontbreekt het inzicht in de resultaten en effecten van het gevoerde handhavingsbeleid. De systematische (elektronische) informatie-uitwisseling tussen verschillende inspectiediensten onderling en met andere administraties en tussen de inspectiediensten en het Openbaar Ministerie zijn in ontwikkeling, soms worden ze onvoldoende benut.

Meer bepaald met betrekking tot de sanctionering bestaat geen globaal overzicht van, noch inzicht in, de bestraffing van inbreuken op de regelgeving wegvervoer omdat de betrokken actoren niet beschikken over een sluitend opvolgingssysteem doorheen de verschillende processen die leiden tot de effectieve bestraffing en de uitvoering van de straffen. Het ontbreken van transparante en volledige gegevens over de levensloop van pv's maakt dat mogelijke inefficiënte handelswijzen onvoldoende kunnen opgespoord worden. Zonder feedback, duiding en gezamenlijke beleidsafspraken legt het hoge percentage seponeringen een hypotheek op de initiatieven van de inspectiediensten voor een efficiëntere handhaving, bv. via risicoanalyse.

De stijgende complexiteit van de materie en de taakuitbreiding verhoogden de werkdruk voor de inspectiediensten. Daarnaast leidden de noodzakelijke besparingen bij de overheid in combinatie met de vergrijzing van het ambtenarenkorps tot een personeelsinkrimping. Dit verplicht de inspectiediensten efficiënter te werken. Een evolutie naar meer doelgerichte controle op basis van risicoanalysesystemen, betere opleiding en materiële uitrusting, ICT-ondersteuning en toegang tot de nodige databanken kan de handhaving efficiënter maken. Deze evolutie staat echter niet in alle inspectiediensten even ver.

De FOD Mobiliteit en Vervoer heeft belangrijke taken die hem waren toevertrouwd niet volbracht. Zo werd geen overkoepelende databank met de controleactiviteiten van alle inspectiediensten ingevoerd, hoewel dit reeds in 2003 had moeten zijn gerealiseerd. Ondanks de evidente nood aan risicoanalyse en de Europese en Belgische wettelijke verplichtingen om een risicoanalysesysteem in te voeren, werd dit niet verwezenlijkt. Deze gebreken leggen een hypotheek op een efficiënte handhaving in het wegvervoer. Ook voor haar interne werking heeft de betrokken directie van de FOD een gebrek aan ICT-capaciteit.

De sociale-inspectiediensten opteren voor regularisaties als handhavingsinstrument omdat ze daarmee relatief gemakkelijk concrete resultaten boeken vergeleken met het voorbereiden van een gerechtelijk dossier waarvan de afloop onzeker is. Van louter regulariseren gaat echter weinig of geen ontradend effect uit. Bestrafing van inbreuken via onmiddellijke inningen, minnelijke

schikkingen en administratieve boetes zijn meer geschikt voor punctuele inbreuken dan voor de bestraffing van fraude. De inspectiediensten zijn van oordeel dat het sanctioneringsapparaat niet is afgestemd op (zware) georganiseerde fraude wegens een onvoldoende ontradend effect van de sancties.

Het Rekenhof heeft diverse aanbevelingen gedaan om aan de vastgestelde gebreken te verhelpen.

Hoofdstuk 1

Inleiding	13
1.1 Goederenvervoer over de weg	13
1.2 Audit	14
1.2.1 Onderzoeksvragen en methode	14
1.2.2 Procedure	15

Hoofdstuk 2

Beleid, regelgeving en samenwerkingsstructuren	17
2.1 Europees kader voor het wegvervoer	17
2.1.1 Eenmaking van de interne markt	17
2.1.2 Europese regelgeving voor wegtransport	17
2.1.3 Harmonisering en communautarisering van toezicht en handhaving	21
2.1.4 Europese samenwerkingsverbanden en -instrumenten	23
2.2 Belgisch federaal kader voor het wegvervoer	24
2.2.1 Mobiliteitsbeleid en Actieplan Wegvervoer	25
2.2.2 Fraudebestrijding	27
2.2.3 Verhouding tussen de actieplannen sociale fraude en het Actieplan Wegvervoer	30
2.3 Conclusie	30

Hoofdstuk 3

Organisatie en uitvoering van de handhaving	33
3.1 Organisatie van de handhaving	33
3.1.1 Beschrijving van de inspectiediensten	33
3.1.2 Uitdagingen voor de beschikbare capaciteit	40
3.1.3 Samenwerking	41
3.2 Aansturing en uitvoering van de controle	43
3.2.1 Handhavingsprogramma: prioriteiten en planning	43
3.2.2 Controlebevoegdheden en -aanpak	45
3.3 Inzicht in de effecten van handhaving	49
3.4 Conclusie	50

Hoofdstuk 4

Sanctionering	53
4.1 Onmiddellijke inningen bij wegcontroles	53
4.2 Strafrechtelijke afhandeling door het OM	57
4.2.1 Samenwerking tussen het OM en de inspectiediensten	55
4.2.2 Informatiedoorstroming van de inspectiediensten naar het OM	56
4.2.3 Seponering, minnelijke schikking of vervolging voor de rechtbank	56
4.2.4 Feedback van het OM naar de inspectiediensten	57
4.3 Administratieve boete	58
4.4 Perceptie van de bestraffing	59
4.5 Conclusies	61

Hoofdstuk 5

Algemene conclusie en aanbevelingen	63
5.1 Algemene conclusie	63
5.2 Aanbevelingen	64
5.3 Antwoord van de ministers	66

Gevalstudies

Gevalstudie 1: Bestrijding van illegale cabotage	69
Gevalstudie 2: Bestrijding van postbusbedrijven	71
Gevalstudie 3: Tachograafcontroles	74
Gevalstudie 4: Oneigenlijk gebruik van landbouwvoertuigen	77

Bijlagen

Bijlage 1 – Brief van de minister van Mobiliteit	81
Bijlage 2 – Brief van de minister van Sociale Zaken en de staatssecretaris voor de Bestrijding van de Sociale Fraude	84
Bijlage 3 – Brief van de minister van Werk	85

Hoofdstuk 1

Inleiding

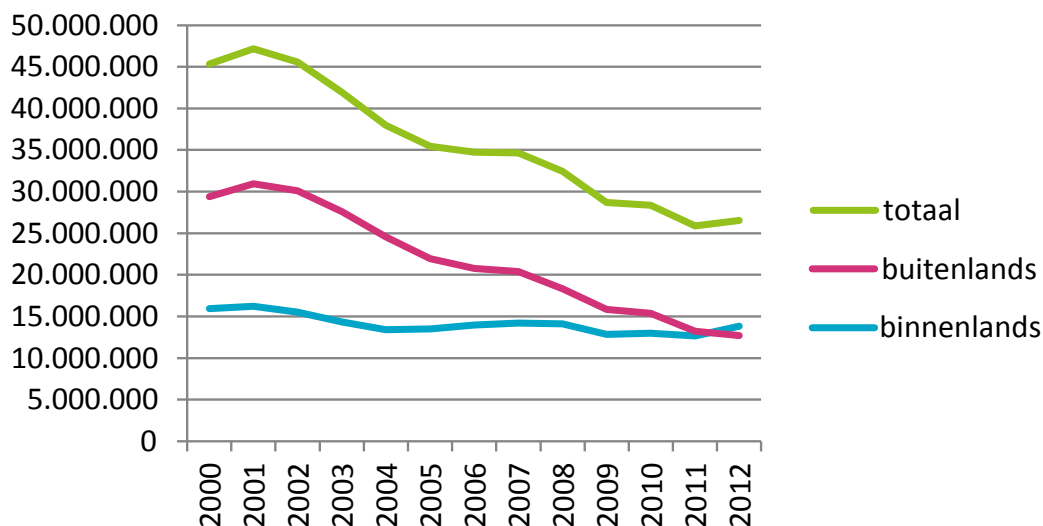
1.1 Goederenvervoer over de weg

Het economisch belang van het goederenvervoer over de weg is zeer groot. De efficiënte werking van de wegtransportsector is cruciaal voor de concurrentiepositie van bijna alle Belgische bedrijven in de meest uiteenlopende sectoren. Op 1 januari 2014 waren er volgens de FOD Mobiliteit en Vervoer in België 53.559 motorvoertuigen in gebruik bij 8.317 ondernemingen met vervoersvergunning. Veruit de grootste concentratie ondernemingen bevindt zich in West- en Oost-Vlaanderen en Antwerpen. De Belgische vervoersmarkt telt nog bijzonder veel kleine bedrijven: ongeveer 40 % beschikt slechts over één voertuig en ongeveer 35 % over twee tot vijf voertuigen. Internationale transporten komen voor meer dan 95 % uit buurlanden Frankrijk, Nederland en Duitsland en gaan ook voor 93 % naar die buurlanden. Uitgedrukt in massa vervoerde goederen was de aan- en afvoer van en naar het buitenland in 2011 goed voor 36 % van het totale aantal goederen vervoerd over de Belgische wegen tegenover 55 % binnenlands vervoer. België is bovendien ook een transitland, 10 % van de in België vervoerde goederen over de weg was doorvoer zonder overlading¹.

De markt van het goederenvervoer staat onder zware druk. Prijs en snelheid bepalen de concurrentiepositie van de transportondernemingen. De prijs wordt voor nagenoeg 40 % bepaald door de arbeidskost van de bestuurders. Daardoor is de positie van Belgische ondernemingen minder gunstig dan die van ondernemingen uit lidstaten met lagere arbeidskosten. Het aantal tonkilometer dat door Belgische vervoerders voor rekening van derden werd vervoerd, is gedurende de laatste jaren aanzienlijk gedaald, in hoofdzaak door het spectaculaire verlies van marktaandeel voor internationaal vervoer dat bijna werd gehalveerd.

¹ FOD Economie, *Vergelijking van de hoeveelheden vervoerde goederen door Belgische en vreemde voertuigen en van de in België gepresterde tonkilometer voor de belangrijkste wijzen van vervoer*, "Goederenvervoer over de weg door Belgische voertuigen met minstens een ton laadvermogen in 2012", 2012.

Wegvervoer door Belgische vervoerders voor rekening van derden, in 1.000 ton km



Bron: FOD Economie – Algemene Directie Statistiek

De harde concurrentiële omgeving van het wegvervoer vereist een degelijke handhaving van de technische, economische en sociale regelgeving die geldt voor deze economische sector. De handhaving van deze regelgeving staat echter voor bijzondere uitdagingen door de specifieke aard van de transportsector; vrachtwagens zijn nu eenmaal voortdurend op de baan. Bij Belgische firma's zijn bedrijfscontroles in de vestiging nog mogelijk, maar voor buitenlandse transporteurs zijn alleen wegcontroles mogelijk.

De handhaving wordt bovendien bemoeilijkt omdat delen van de reglementering op het terrein moeilijk controleerbaar zijn of omdat de controles slechts effectief zijn voor zover de inspectiediensten van alle betrokken EU-lidstaten hun volledige medewerking verlenen.

Het regelgevend kader voor het goederentransport over de weg betreft reglementering specifiek aan het wegvervoer en de algemene reglementering die elke bedrijfssector moet naleven (bv. betalen van sociale bijdragen). Regelgeving wordt grotendeels Europees bepaald, maar handhaving blijft een nationale bevoegdheid.

1.2 Audit

1.2.1 Onderzoeksvragen en methode

Het Rekenhof heeft beslist een audit uit te voeren over de handhaving van de regelgeving op het goederenvervoer over de weg, gezien het grote economische belang van deze economische sector en de inherente risico's voor de handhaving van de regelgeving. Met deze audit wil het Rekenhof bijdragen tot een doelmatiger handhaving van de reglementering. Het stelde daartoe twee onderzoeksvragen:

1. Zijn de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren die betrokken

- zijn bij de handhaving duidelijk omschreven en is in de nodige coördinatie voorzien?
2. Verloopt de handhaving op een efficiënte manier?

De handhaving van de regelgeving op het wegvervoer vraagt de inzet van vele actoren. Om de audit beheersbaar te houden werden vier hoofdactoren geselecteerd:

1. de directie Controle van het Directoraat-Generaal Wegvervoer en Verkeersveiligheid van de FOD Mobiliteit en Vervoer (hierna: FOD M&V);
2. de Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal overleg (hierna: TSW);
3. de directie van de Federale Wegpolitie (Algemene Directie Bestuurlijke Politie);
4. de Directie-Generaal Sociale Inspectie van de FOD Sociale Zekerheid (hierna: SI).

Andere actoren komen aan bod in globale overzichten van controles of in het kader van hun samenwerking met de hoofdactoren. Het betreft: de inspectiediensten van de RSZ, de Federale Leefmilieu-Inspectie, de Administratie der Douane en Accijnzen en het Openbaar Ministerie (o.a. arbeidsauditoraten). Ter voorbereiding van de audit heeft het Rekenhof ook contact genomen met werkgevers- en werknemersorganisaties uit de transportsector.

Het verslag vangt aan met een bondige beschrijving van het beleid, de regelgeving en de samenwerkingsstructuren inzake handhaving (hoofdstuk 2). Vervolgens gaat het Rekenhof de organisatie en de uitvoering van de handhaving na: Zijn alle taken daadwerkelijk toegewezen? Worden zij voldoende gecoördineerd om lacunes of overlappingsen te vermijden? Welke coördinatie-instrumenten worden daarvoor ingezet? (hoofdstuk 3). Hoofdstuk 4 bespreekt de sanctionering van inbreuken. De audit sluit af met eindconclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5). Achteraan het verslag zijn vier gevalstudies opgenomen die meer inzicht bieden in concrete handhavingsproblemen:

- bestrijding van illegale cabotage;
- bestrijding van postbusbedrijven;
- tachograafcontroles;
- oneigenlijk gebruik van landbouwvoertuigen.

De onderzoeksbevindingen steunen op de relevante Europese en Belgische reglementering, documenten² en databanken van de betrokken administraties en interviews met de betrokken ambtenaren.

1.2.2 Procedure

Het Rekenhof sloot zijn auditactiviteiten af in maart 2014. Op 24 september 2014 legde het zijn voorlopige auditbevindingen voor aan de betrokken administraties. Het hield rekening met de ontvangen antwoorden en bezorgde vervolgens zijn ontwerpverslag op 3 december 2014 aan de bevoegde ministers en staatssecretaris. Hun reacties zijn als bijlage opgenomen bij dit verslag.

² Analyse van reglementering en beleidsvoorbereiding, managementplannen, budgettaire gegevens, interne organisatie en processen, uitgeschreven controleaanpak, controleverslagen, voortgang- en evaluatierapporten ...

Hoofdstuk 2

Beleid, regelgeving en samenwerkingsstructuren

2.1 Europees kader voor het wegvervoer

2.1.1 Eenmaking van de interne markt

De Europese Unie wil voor het wegtransport elke beperking op de toegang tot de binnenlandse markten van de lidstaten, op grond van nationaliteit of vestiging, opheffen. Om de openstelling van de markt maatschappelijk aanvaardbaar te maken en er maximaal voordeel uit te halen, moet de interne Europese markt stapsgewijs worden voltooid. Daarom volgt de Europese Commissie de marktsituatie op om in voorkomend geval de verdere openstelling van de thuismarkten voor binnenlands wegvervoer voor te stellen. Het rapport 2014 van de Commissie over de staat van de markt van het wegvervoer³ wijst op de nood aan een effectievere en consequentere handhaving door de lidstaten van de bestaande wetgeving, aan meer duidelijkheid over de wetgeving en aan een betere toepassing van de sociale regels. Daarmee herhaalt de Commissie de vaststellingen van voorgaande rapporten, wat erop wijst dat er op dit vlak onvoldoende vooruitgang werd geboekt.

Een probleem bij de eenmaking van de markt is het sterk uiteenlopende beschermingsniveau en dito kostprijs van de arbeids- en sociale wetgeving tussen de lidstaten. Hoewel de arbeids- en sociale wetgeving en de handhaving ervan nationale bevoegdheden zijn, wil Europa met zijn regelgeving vermijden dat de toenemende grensoverschrijdende dienstverlening en tewerkstelling tot deloyale concurrentie en sociale dumping leiden.

2.1.2 Europese regelgeving voor wegtransport

Europese verordeningen leggen gemeenschappelijke minimumvoorwaarden op voor de toegang tot het beroep van wegvervoerondernemer en tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg. Daarnaast regelen ze ook de arbeidstijd en de rij- en rusttijden.

2.1.2.1 Toegang tot het beroep

Met de verordening nr. 1071/2009 inzake toegang tot het beroep wil de EU de professionele standaarden in het vrachtvervoer harmoniseren en de kwaliteit van het wegvervoer verhogen, het gemakkelijk maken om zich in een andere lidstaat te vestigen en strijd voeren tegen ondernemingen die besparen op veiligheid en arbeidsomstandigheden.

3 Europese Commissie, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of the Road Union Transport Market, 14 April 2014, COM(2014) 222 final.*

Een vervoersonderneming krijgt een vervoersvergunning van de lidstaat waar ze gevestigd is. De lidstaat moet nagaan of de onderneming voldoet aan vier vereisten:

- De onderneming moet “*werkelijk en op duurzame wijze*” in de lidstaat gevestigd zijn. Deze eis moet het fenomeen van postbusbedrijven tegengaan.
- De onderneming moet betrouwbaar zijn.
- De onderneming moet voldoen aan vereisten op het vlak van kapitaal en reserves, berekend op het aantal voertuigen.
- De vervoersmanager moet vakbekwaam zijn.

Om de betrouwbaarheid van een onderneming correct te kunnen inschatten, wordt een systeem ingevoerd voor de onderlinge koppeling van nationale elektronische vervoersregisters (zie verder onder punt 2.1.4.1.).

Eenmaal de vergunning is uitgereikt, heeft de onderneming vrij toegang tot de markt voor internationaal vervoer in alle lidstaten en – binnen bepaalde beperkingen – tot binnenlands vervoer in alle lidstaten. Alleen de lidstaat die de vergunning heeft uitgereikt, kan ze nadien schorsen of intrekken, dit om protectionisme te vermijden. Het schorsen of intrekken van een vergunning van buitenlandse vervoerders vergt dus de medewerking van de vestigingsstaat, wat niet evident is rekening houdend met de economische belangen.

Voor België worden de vervoersvergunningen afgeleverd door de FOD M&V. In haar antwoord (zie bijlage 1) wijst de minister van Mobiliteit erop dat de toegang tot het beroep een regionale bevoegdheid is geworden in de zesde staatshervorming. De modaliteiten voor de uitvoering van deze bevoegdheidsoverdracht zijn echter nog niet vastgelegd. De FOD controleert de ondernemingen bij de uitreiking of de verlenging (om de vijf jaar) van een vergunning. De betrokken directie heeft nog geen aanvragen verstuurd naar andere lidstaten om de vergunning van één van hun ondernemingen in te trekken en heeft nog geen dergelijke aanvragen vanuit het buitenland ontvangen.

Volgens het eerder vermelde rapport 2014 van de Europese Commissie over de staat van de markt van het wegvervoer is de handhaving van de regelgeving problematisch, in het bijzonder het afdwingen van de vestigingseis. Voorts zijn er grote verschillen in controlemiddelen en prioriteiten tussen de lidstaten en vindt het rapport de bepaling om de vergunning minimaal om de vijf jaar te controleren te laks.

2.1.2.2 Vrije toegang tot internationaal vervoer

Internationaal vervoer is reeds volledig vrij gemaakt binnen de EU. Een transport van lidstaat A naar B kan dus uitgevoerd worden door een vervoerder van lidstaat C. Deze zogenaamde *cross trade* vertegenwoordigt maar 1/5 van alle internationale transporten in de EU, maar het aantal steeg wel met 80 % tussen 2004 en 2012. Verordening nr. 1072/2009 bepaalt hoe een vervoerder uit een lidstaat, met de nodige vervoersvergunning en bestuurdersattest, vrij internationaal vervoer in andere lidstaten kan verzorgen.

Binnenlands vervoer is nog niet volledig vrijgemaakt in de EU (wel binnen de Benelux voor de erin gevestigde vervoerders). Verordening nr. 1072/2009 bepaalt onder welke voorwaarden een buitenlandse vervoerder een binnenlands vervoer mag uitvoeren. Een dergelijk transport noemt men *cabotage*. Samengevat mag een buitenlandse vrachtwagen, na een internationaal transport, binnen de zeven dagen drie binnenlandse transporten uitvoeren.

Cabotage en de ermee verband houdende handhavingsproblemen worden op het einde van dit verslag, in gevalstudie 1, toegelicht.

De regelgeving heeft uitsluitend betrekking op vervoer voor rekening van derden. Een firma waarvan de hoofdactiviteit geen vervoer is en die voor haar activiteiten met eigen voertuigen en personeel goederen vervoert, heeft hiervoor geen vergunning nodig en kent geen beperkingen inzake cabotage.

Richtlijn nr. 1072/2009 verving de vroegere regelgeving met de bedoeling duidelijke en gemakkelijk toepasbare regels in te voeren. In 2012 beschreef een Europees expertenrapport de “drie transporten in zeven dagen”-regel echter onomwonden als niet te handhaven. Ook de betrokken Belgische inspectiediensten zijn grotendeels die mening toegedaan.

Volgens het voormeld rapport 2014 van de Commissie bestaan er nog verschillen in interpretatie en handhaving van de regelgeving tussen de lidstaten. De Commissie stelt in het rapport dat er geen bewijzen zijn van significante illegale cabotage, in tegenstelling tot de mening daarover op het terrein. Er worden slechts bijzonder weinig gevallen vastgesteld, vergeleken met bv. inbreuken op rij- en rusttijden. Het is onbekend of er weinig gevallen worden vastgesteld omdat er weinig misbruiken zijn of omdat de regelgeving niet is te handhaven (expertenrapport 2012) en er bijgevolg weinig misbruiken kunnen worden vastgesteld.

Voor de EU zijn de beperkingen op cabotage tijdelijk “*zolang de harmonisering van de markt niet is voltooid*” (verordening nr. 1072/2009). Het einddoel is een volledig open Europese vervoersmarkt. Volgens de Commissie zijn economische sectoren die niet aan internationale concurrentie zijn blootgesteld 15 % minder productief. Bijkomstig worden de ecologische voordelen van een vrijgemaakte markt aangehaald: het verminderen van leegritten bij terugritten.

2.1.2.3 Werk-, rij- en rusttijden

De EU heeft via richtlijn 2002/15 en verordening nr. 561/2006 regels uitgevaardigd over de arbeidsomstandigheden in de sector van het wegvervoer (goederenvervoer en personenvervoer). Concreet gaat het om bepalingen over de maximale werk- en rijtijden en de minimale rusttijden. Doelstellingen zijn een correcte sociale bescherming van de bestuurders, eerlijke concurrentie tussen vervoerondernemingen en het vermijden van verkeersongevallen door verkeersmoeheid. De bepalingen zijn het domein waar de EU de grootste stappen inzake harmonisering van de handhaving heeft genomen: via richtlijn 2006/22 legt de EU kwantitatieve controledoelstellingen op. Controle op de werk-, rij- en rusttijden gebeurt voornamelijk via de tachograaf. Het gebruik van de tachograaf en ermee verband houdende handhavingsaspecten worden verder besproken in gevalstudie 3.

2.1.2.4 Socialezekerheidsstelsel

Een belangrijk element in de concurrentiestrijd tussen nationale en buitenlandse vervoerders is de kostprijs van hun socialezekerheidsstelsels. Belgische vervoerders zijn hier benadeeld ten opzichte van lidstaten met lagere socialezekerheidskosten (de nieuwe lidstaten, maar ook bv. Luxemburg waarvan de vervoerders in België vrij cabotage kunnen uitvoeren). De EU hanteert als principe dat een werknemer slechts wordt onderworpen aan de sociale wetgeving van één lidstaat. Normaal is dit de lidstaat waar de betrokkene werkt.

De EU heeft regels ontworpen voor werknemers die door hun werkgever tijdelijk naar het buitenland gestuurd worden of werknemers die in meerdere lidstaten werkzaam zijn (bv. internationaal transport). Deze werknemers kunnen onderworpen zijn aan de sociale wetgeving van de *woonstaat* (de lidstaat waar de betrokkene woont), de *zetelstaat* (de lidstaat waar de onderneming zijn zetel heeft) of de *werkstaat* (de lidstaat waar de werkzaamheden worden uitgevoerd). Naast de regelgeving zelf werd een praktische handleiding door de Commissie opgesteld.

Zodra een bestuurder 5 % of meer van zijn arbeidstijd buiten zijn woonstaat uitvoert valt hij in de categorie "werkzaam in twee of meer lidstaten". De bestuurder wordt dan onderworpen aan de sociale wetgeving van zijn woonstaat indien hij daar meer dan 25 % van zijn activiteiten uitvoert of als deze voorwaarde niet is vervuld, aan de zetelstaat van zijn werkgever. Een bestuurder uit een lidstaat met lage socialezekerheidskosten die werkt voor een werkgever uit die lidstaat, zal daar bijna altijd sociaal onderworpen blijven.

Een bestuurder van een buitenlands vervoersbedrijf die meer dan 95 % van zijn arbeidstijd in België uitvoert, wordt – voor zover aan bepaalde voorwaarden is voldaan – als gedetacheerd beschouwd en kan gedurende twee jaar (in de praktijk verlengd tot vijf jaar) onderworpen blijven aan het buitenlandse socialezekerheidsstelsel. De werknemer krijgt van de socialezekerheidsadministratie van zijn woonstaat een attest (A1-formulier) dat als bewijs dient in de andere lidstaten.

Een controleur die misbruiken met deze reglementering vermoedt (bv. bij postbusbedrijven) rest de bijzonder moeilijke taak het nodige bewijsmateriaal te verzamelen over de verdeling van de arbeidstijd van de betrokken bestuurders over de verschillende lidstaten. Vaak is dit bijzonder tijdrovend precisiewerk, waarbij vele informatiebronnen (tachografen, facturen, ritbladen ...) naast elkaar moeten worden gelegd. Eenmaal de handhaver toch een inbreuk heeft vastgesteld, moet de uitzendende lidstaat hiervan worden overtuigd. Enkel de lidstaat die het A1-formulier heeft toegekend, kan het immers intrekken. Pas na die intrekking kan overgegaan worden tot de eventuele onderwerping aan de Belgische sociale zekerheid. Postbusbedrijven en het optreden ertegen worden meer toegelicht in gevalstudie 2.

Het Rekenhof heeft deze problematiek in zijn Boek 2013 over de Sociale Zekerheid beschreven⁴. Samengevat laat de samenwerking met de buitenlandse overheidsdiensten soms te wensen over en is de doorlooptijd van de procedures zeer lang.

Uit onvrede met deze situatie heeft de Belgische wetgever eind 2012 de mogelijkheid gecreëerd om, bij vastgesteld misbruik van de Europese verordeningen met het doel zich te onttrekken aan de Belgische socialezekerheidswetgeving, geen rekening te houden met het verstrekte A1-formulier en toch over te gaan tot onderwerping aan de Belgische sociale zekerheid. De Commissie heeft hiertegen bezwaren geuit en zal waarschijnlijk een inbreukprocedure tegen België starten. In deze context stellen de controlediensten zich logischerwijze voorzichtig op. Het Rekenhof heeft geen weet van een dossier in de sector van het wegvervoer waar dit nieuwe middel reeds zou zijn gehanteerd.

⁴ Rekenhof, *Boek 2013 over de Sociale Zekerheid, Globale Beheren en openbare instellingen van sociale zekerheid*, "RSZ: Detachering van werknemers in het kader van de Europese regelgeving", 2013, p. 154-174.

2.1.2.5 Internationaal arbeidsrecht

Conform het internationaal arbeidsrecht geniet een werknemer, wanneer hij in België werkt, de bescherming van de Belgische arbeids-, loon- en tewerkstellingsvoorwaarden die zijn opgenomen in de wetgeving en in algemeen verbindend verklaarde CAO's. Het minimumloon van een bestuurder in de transportsector maakt er deel van uit.

In theorie zou een buitenlandse bestuurder gedurende de periode waarin hij in België werkt – hoe kort ze ook mag zijn – het Belgisch minimumloon moeten verdienen. Dit geldt voor alle landen die men doorkruist: een bestuurder die een transport uitvoert dat hem van Denemarken via Duitsland, Nederland en België naar Frankrijk voert zou, in theorie, in elk van die lidstaten voor het stukje traject op hun grondgebied beschermd worden door die nationale arbeidsregelgevingen.

In de praktijk is dit niet haalbaar voor de ondernemingen en niet te controleren door de overheid. Pas wanneer het percentage van de arbeidstijd die in België wordt verricht voldoende groot is, kan men redelijkerwijze verwachten dat de werkgever rekening houdt met de Belgische arbeidsvoorwaarden en is de complexe en tijdrovende controle op loonberekening voor de controleurs lonend.

Een recente arbeidsrechtelijke piste, bv. bij het bestrijden van postbusfirma's, is het Belgisch recht toepasbaar te verklaren op arbeidsovereenkomsten met buitenlandse werkgevers, bv. wanneer de transporten steeds starten in België of de transportinstructies steeds uit België komen. Het feit dat de bestuurder slechts een klein gedeelte van zijn arbeidstijd in België zelf zou rijden, zou hiervoor geen beletsel vormen. Deze piste steunt op recente rechtspraak van het Hof van Justitie. Het is echter nog afwachten hoe ze in de praktijk door de arbeidsrechtbanken zal worden toegepast.

2.1.3 Harmonisering en communautarisering van toezicht en handhaving

2.1.3.1 Toezicht en controle

In principe staan de lidstaten in voor de toepassing en de handhaving van de Europese wetgeving (art. 10 EG-Verdrag). De toezichts- en sanctieregelingen in de verschillende lidstaten lopen echter sterk uiteen, wat in de praktijk kan leiden tot ongelijke behandeling van de transportbedrijven, ongelijke concurrentievoorwaarden, administratieve overlast en veiligheidsproblemen. Om dit aan te pakken harmoniseert en verbetert de Commissie de handhaving: specifieke bepalingen regelen het gebruik van de controle-instrumenten op het wegvervoer. Verordeningen of richtlijnen leggen de lidstaten steeds meer specifieke controletaken op en verplichten hen meer samen te werken en hun toezichts- en handavingsinspanningen te coördineren⁵.

De lidstaten moeten een tweejaarlijks rapport aan de Europese Commissie voorleggen. Dit moet o.a. de informatie over het aantal langs de weg gecontroleerde bestuurders, het aantal controles ter plaatse bij ondernemingen, het aantal gecontroleerde werkdagen en

⁵ Als de lidstaten de doelstelling van de Europese wetgeving niet in voldoende mate kunnen realiseren en de Gemeenschap die doelstelling dus beter kan verwezenlijken omwille van de behoefte aan gecoördineerde maatregelen, kan de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen (Artikel 5 van het EU-Verdrag van Rome).

het aantal en de aard van de gerapporteerde inbreuken omvatten. De FOD M&V centraliseert voor België deze gegevens en coördineert de rapportering voor de EU. De rapportering door de actoren aan de FOD M&V gebeurt veelal laattijdig, waardoor ook de rapportering aan de EU laattijdig is. Bijkomend probleem is dat elke actor een eigen werkwijze hanteert voor de registratie van data. Zo registreert de politie enkel de vastgestelde inbreuken en niet het aantal gecontroleerde voertuigen. Dit heeft tot gevolg dat er aan de EU ofwel niet-gecoördineerde data ofwel schattingen worden doorgestuurd. Dat komt de juistheid en nauwkeurigheid van de rapportering niet ten goede. Op basis van deze verslaggeving stelt de Commissie een rapport op over de implementatie van de sociale wetgeving inzake wegvervoer⁶.

Het hoofdprobleem van handhaving van de sociale bepalingen blijft een gebrek aan uniforme uitlegging van de regelgeving. De Commissie werkt hieraan, onder meer door het opmaken van (niet bindende) richtsnoeren of verklarende nota's. De toepassing ervan in de lidstaten blijft onzeker. De Commissie werkt ook aan een harmonisering van de opleiding van de controleurs van werk-, rij- en rusttijden, bv. door het ontwikkelen van opleidingsmateriaal. De FOD M&V maakte echter geen budget vrij om dat (Engelstalig) opleidingsmateriaal te vertalen.

Richtlijn 2006/22 verplicht de lidstaten een risicoanalysesysteem voor de transportsector te introduceren gebaseerd op het aantal en de ernst van de inbreuken die door de individuele bedrijven werden begaan⁷. Doel is om het aantal controles te verhogen op bedrijven die slecht scoren op de naleving van bv. de rij- en rusttijden. De lidstaten moesten uiterlijk op 1 april 2007 aan deze verplichting voldoen. Volgens de FOD M&V was er geen budget beschikbaar om een geïnformatiseerd risicoanalysesysteem te ontwerpen. Na een bevraging door de EU over de uitvoering van deze verplichting verklaarde de FOD er werk van te zullen maken. Bij afsluiting van deze audit van het Rekenhof, was er echter nog geen resultaat.

2.1.3.2 Sanctionering

De sanctionering door de lidstaten van de inbreuken verschilt sterk voor wat betreft de indeling ervan in categorieën naargelang de ernst, het soort sancties en het niveau van de boetebedragen. De EU wil de sanctionering in de lidstaten onderling meer afstemmen door de handhavingspraktijken te verbeteren, bv. door gemeenschappelijke regels in te voeren voor de berekening van de rijtijden indien onvoldoende rust werd genomen⁸. De EU gaf zelf een definitie van wat als een ernstige inbreuk moet worden beschouwd. Uit een analyse van de in de wetgeving van de lidstaten voor ernstige inbreuken opgelegde sancties, blijkt dat ondanks de genomen maatregelen de boetebedragen voor eenzelfde inbreuk met factor tien

⁶ Europese Commissie, *26th Report from the Commission on the Implementation of the Social Legislation relating to road transport – SWD (2012) 270 final*.

⁷ Via richtlijn 2009/5/EC ontwikkelde de Europese Commissie richtsnoeren voor een gemeenschappelijke schaal van inbreuken, ingedeeld in categorieën naargelang de ernst ervan.

⁸ Europese Commissie, *The Commission Implementing Decision C(2011) 3759, adopted in accordance with Article 25(2) of the driving times Regulation (EC) No 561/2006; Richtlijn 2009/4/EG van de Commissie van 23 januari 2009 Maatregelen ter voorkoming en bestrijding van manipulatie van tachograafgegevens, tot wijziging van Richtlijn 2006/22/EG*.

kunnen verschillen⁹. Dergelijke uiteenlopende sancties geven tegenstrijdige signalen aan de chauffeurs en hun werkgevers over de ernst van de begane inbreuk.

2.1.4 Europese samenwerkingsverbanden en -instrumenten

De EU verplicht de lidstaten steeds meer inlichtingen uit te wisselen en wederzijdse assistentie te verlenen bij het verrichten van controles. Daartoe introduceerde ze ondersteunende systemen en tools.

2.1.4.1 eRegister van wegvervoersondernemingen

Het ERRU (*European Register of Road Transport Undertakings*) is een database met een onderlinge koppeling van nationale elektronische registers van de wegvervoersondernemingen (zie onder punt 2.1.2.1). Het Belgische register, B-ERRU, wordt geregeld door de wet van 15 juli 2013 betreffende het eRegister van wegvervoersondernemingen (in werking sinds 1 september 2014). De FOD M&V beheert het register. Het B-ERRU beoogt in de eerste plaats een betere bescherming van de toegang tot het beroep en daarnaast ook een administratieve vereenvoudiging en een betere samenwerking tussen de lidstaten voor een meer doeltreffende controle. De verordening (nr. 1071/2009) regelt de toegankelijkheid, de op te nemen informatie en de samenwerking tussen de lidstaten via nationale contactpunten die instaan voor onderlinge informatie-uitwisseling. Naast data over de ondernemingen en de betrouwbaarheid van vervoersmanagers moeten de registers een overzicht bevatten van de ernstige inbreuken op de wetgeving die de afgelopen twee jaar hebben geleid tot een veroordeling of sanctie.

In de mate dat de klemtoon bij de controles verschuift naar meer gerichte, diepgaande controles (gerelateerd aan fraude), is een dergelijke koppeling van registers een noodzakelijk instrument. Tot nu toe is België overgeleverd aan de *goodwill* van andere lidstaten om gegevens over buitenlandse transportfirma's te bekomen. De Commissie streefde naar een toegang en onderlinge koppeling van de nationale registers tegen 31 december 2012. De FOD M&V verwijst naar EU-data waaruit blijkt dat er begin 2014 acht landen op het Europese netwerk waren aangesloten. Tien andere, waaronder België, zouden op korte termijn volgen.

Het elektronische register dat België ontwikkelt, werd bij het afsluiten van deze audit nog getest. Uiterlijk eind 2015 moet B-ERRU alle ernstige inbreuken op de vervoersreglementering vastgesteld door Belgische handhavers bevatten. B-ERRU moet gevoed worden door data uit vele bronnen. In een eerste fase zal worden gewerkt met eigen data van de FOD M&V (directie vergunningen, weg- en bedrijfscontroles), vervolgens die van de andere diensten. Maar ook informatie over de afhandeling van inbreuken (strafrechtelijke veroordelingen, minnelijke schikkingen ...) is nodig. Hiervoor moeten onder meer de FOD Justitie, de FOD Binnenlandse Zaken en de FOD Financiën beschikken over elektronische data in het juiste formaat en moeten zij deze ook doorsturen. De data van de FOD Justitie zullen van verschillende entiteiten moeten komen (het Openbaar Ministerie (hierna: OM) bij politierechtbanken voor bepaalde types overtredingen, arbeidsauditoraten voor andere ...). De FOD Justitie zal zich niet kunnen beperken tot het louter doorsturen van een gerechtelijke uitspraak, de gegevens zullen moeten worden gestandaardiseerd om bruikbaar te zijn. Het

⁹ Europese Commissie, *Analyse van de sancties voor ernstige inbreuken op de sociale voorschriften voor het wegvervoer, als bepaald in de wetgeving van de lidstaten*, Brussel, 15 mei 2009 (COM 2009) 225 definitief.

is niet duidelijk of de FOD hier klaar voor is en wie zal instaan voor de gegevensoverdracht (griffies, parket ...).

2.1.4.2 Informatiesysteem interne markt (IMI)

De Detacheringsrichtlijn¹⁰ (artikel 4, lid 2) legt de zorg voor de samenwerking tussen de nationale inspectiediensten en het beantwoorden van vragen om inlichtingen bij de lidstaten. Toen dit onvoldoende bleek te werken, ontwikkelde de Commissie instrumenten om de informatie-uitwisseling te verbeteren en ondersteunen. Na de introductie van een gedragscode voor goede samenwerking en een meertalig formulier voor de uitwisseling van informatie tussen de autoriteiten, introduceerde de EU een elektronisch systeem voor administratieve samenwerking (*International Market Information System of IMI*). Het gebruik van IMI is verplicht. Volgens inspecteurs van TSW is de samenwerking verbeterd en verstrekken de buitenlandse diensten nu sneller informatie. Toch blijven meer samenwerkingsakkoorden nodig (uitwisseling van informatie, gemeenschappelijke controles, gemeenschappelijke opleidingen). Na afsluiting van de audit van het Rekenhof nam de EU maatregelen¹¹ om de administratieve samenwerking via IMI te verbeteren.

2.2 Belgisch federaal kader voor het wegvervoer

Over het algemeen voldoet de Belgische overheid aan de verplichtingen die voortvloeien uit de Europese wetgeving, zij het soms moeizaam of met vertraging.

De basisprincipes voor toegang tot en uitoefening van het beroep en de regels voor vervoersvergunningen en vrachtbrieven lagen vast in de wet van 3 mei 1999 betreffende het vervoer van zaken over de weg en zijn uitvoeringsbesluiten¹². De wetgeving omschrijft o.m. welke ambtenaren bevoegd zijn voor de controle, het opsporen en vaststellen van inbreuken en de sancties die kunnen worden opgelegd. In 2003 werd het principe van medeverantwoordelijkheid in de wet ingevoerd, waardoor niet alleen de bestuurder of vervoerondernemer maar ook de opdrachtgever kan worden bestraft.

Deze wet werd vervangen door de wet van 15 juli 2013 op het goederenvervoer over de weg, ten gevolge van de Europese verordeningen van 21 oktober 2009 (EG) nr. 1071/2009 m.b.t. het beroep van wegvervoerondernemer en (EG) nr. 1072/2009 m.b.t. de toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg. De nodige uitvoeringsbesluiten werden pas na afsluiting van de audit van het Rekenhof genomen. De nieuwe wetgeving is op 1 september 2014 in voege getreden. Bij de afsluiting van de audit was de wet van 1999 en zijn uitvoeringsbesluiten nog steeds van kracht. De nieuwe wet heeft de ambitie om beter handhaafbaar te zijn om de eerlijke mededinging tussen vervoerders te waarborgen. De wet voert het instrument administratieve geldboetes in wanneer het OM beslist niet te vervolgen. Zo wil de wetgever inbreuken vervolgen die momenteel ofwel onbestraft blijven of bestraft worden met een te laag boetebedrag.

¹⁰ Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

¹¹ Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 ("IMI-verordening").

¹² Koninklijk besluit van 7 mei 2002 betreffende het vervoer van zaken over de weg en ministerieel besluit van 8 mei 2002.

Overeenkomstig het vademecum dat in het kader van het *Actieplan Wegvervoer* werd opgemaakt (zie hierna), moeten een veertigtal reglementeringen in het wegvervoer worden gehandhaafd. Voor de reglementeringen specifiek aan het wegvervoer, of ze nu technisch (vervoer van gevaarlijke goederen, overlading ...) of administratief van aard zijn (vervoersvergunning, verzekeringen, vrachtbrieven, rijbewijs ...), zijn vooral de politie en de FOD M&V bevoegd. De sociale-inspectiediensten (TSW, SI, inspectiedienst van de RSZ) zijn logischerwijze bevoegd voor de sociale reglementeringen (detachering, aangifte van tewerkstelling, zwartwerk ...). Waar verkeersveiligheid en tewerkstellingsvoorwaarden overlappen, zoals bij rij- en rusttijden, zal TSW vaak samen met de FOD M&V en de politiediensten bevoegd zijn. Bij bevoegdheden die raken aan buitenlandse werknemers (tewerkstelling, verblijfsvergunningen, identiteitsdocumenten ...) zullen vaak de politiediensten samen met de sociale-inspectiediensten bevoegd zijn. De veelheid aan te handhaven reglementering en het feit dat steeds meerdere inspectiediensten bevoegd zijn voor dezelfde reglementering maakt afstemming en samenwerking broodnodig.

2.2.1 Mobiliteitsbeleid en Actieplan Wegvervoer

2.2.1.1 *Beleid voor de handhaving van de regelgeving op het wegvervoer*

De laatste beleidsnota's voor mobiliteit bevatten bondige informatie over de handhaving van het wegvervoer. In de opeenvolgende nota's werd de aanpassing van de wetgeving aangekondigd evenals de installatie van het B-ERRU en een risicoanalysesysteem voor een selectieve controle. In punt 2.1 werd aangetoond dat deze doelen deels zijn gerealiseerd. Om de strijd tegen de fraude te versterken, zouden de controle- en inspectiediensten van de FOD M&V worden versterkt (vijftien voltijds equivalenten) en zou nauwer worden samengewerkt met de andere actoren. Ook deze doelstelling werd gedeeltelijk bereikt (zie punt 3.1.1.1). De internationale samenwerking zou worden ondersteund.

2.2.1.2 *Actieplan Wegvervoer*

In 2001 ging de samenwerking voor de controle op het wegtransport tussen de verschillende inspectiediensten (de FOD M&V, de lokale en federale politie, de FOD Financiën, de FOD WASO, de FOD Sociale Zekerheid, de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, het arbeidsauditoraat) van start onder de noemer *Actieplan Wegvervoer*¹³. Het actieplan heeft de vorm van een samenwerkingsovereenkomst van onbepaalde duur tussen de ministers bevoegd voor de voormelde overheidsdiensten.

Het actieplan moet de controles in het wegvervoer coördineren met als doelstellingen de verhoging van de verkeersveiligheid, de bevordering van billijke mededinging tussen de vervoerders, de strijd tegen illegale arbeid en sociale fraude, de verbetering van de werkomstandigheden van de chauffeurs en de bescherming van het leefmilieu. Deze doelstellingen worden niet verduidelijkt en evenmin wordt aangegeven hoe ze moeten worden bereikt en binnen welke tijdshorizon. Het plan stelt louter dat de bevoegde controlediensten worden belast met het toezicht op de wetgeving en de reglementering en dat dit toezicht kan worden verricht bij controles op de weg en in bedrijven.

¹³ Actieplan betreffende de samenwerking tussen de verschillende controlediensten met het oog op de coördinatie en controle van het personen- en goederenvervoer over de weg van 20 november 2001. Het Actieplan van 14 november 2006 vult het originele plan aan met een nieuwe partner, de inspectiediensten leefmilieu van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

Het plan richt verschillende organen op: het directiecomité aangestuurd door de FOD M&V¹⁴, de permanente coördinatieceel opgericht binnen TSW en negen uitvoerende provinciale cellen, voorgezeten door een arbeidsauditeur en samengesteld uit vertegenwoordigers van de betrokken inspectiediensten (Vlaams- en Waals-Brabant vormen één provincie).

Het directiecomité gaat na of het plan wordt uitgevoerd en of de doelstellingen worden gerealiseerd. Het kan voorstellen formuleren om het werk op het terrein, de organisatie van de controles en de verzameling en uitwisseling van informatie te verbeteren. Het directiecomité moet ook een jaarlijks evaluatieverslag maken. Door ondercapaciteit bij het DG Wegvervoer en Verkeersveiligheid van de FOD M&V was het directiecomité geruime tijd niet actief. Een sterker politiek draagvlak voor de strijd tegen transportfraude en de reorganisatie van het DG Wegvervoer activeerden het comité in 2013. Het comité wil een controlebeleid uitwerken gekoppeld aan een thematisch jaarprogramma en een kwantitatief programma voor de specifieke en gemeenschappelijke controles. Het wil het actieplan afstemmen op de prioriteiten van de regering, meer bepaald met betrekking tot de fraudebestrijding (notulen van 31 mei 2013). Bij het afsluiten van de audit waren deze doelen nog niet bereikt.

De permanente coördinatieceel is het scharnierorgaan tussen het directiecomité en de provinciale cellen. De cel woont onder meer de vergaderingen van de andere organen bij, is contactpunt voor de bij het actieplan betrokken diensten en voor de adviescommissies voor het wegvervoer, rapporteert periodiek over de verrichte controles, neemt initiatief voor gecoördineerde controles in complexe of omvangrijke dossiers. Door de inactiviteit van het directiecomité werd het actieplan in de praktijk getrokken door de permanente coördinatieceel.

Op operationeel niveau zijn er gezamenlijke wegcontroles door de provinciale cellen. Maandelijks wordt in elke provincie ten minste één gemeenschappelijke controleactie op de weg georganiseerd. Dit geeft een minimum van 108 gemeenschappelijke controleacties per jaar. Er is geen gezamenlijke aanpak voor de bedrijfscontroles. De inspectiediensten beoordelen de werking van de provinciale cellen positief.

Het actieplan leidde tot nu toe niet tot een geïntegreerde strategie. Daartoe ontbreekt een visie en een strategisch plan en is het niveau van de samenwerking te laag: er worden gezamenlijke controles uitgevoerd maar elke inspectiedienst controleert vanuit zijn eigen invalshoek. Het actieplan heeft wel geleid tot het opstellen van een vademecum dat fiches bevat per controle-item en een overzicht van de bevoegdheidsverdeling tussen de betrokken administraties. Daarmee weet iedere actor wat de andere inspectiediensten doen en wat hun bevoegdheden zijn. Hieruit blijkt dat meerdere actoren overlappende bevoegdheden hebben, hoewel ze elk vanuit een eigen invalshoek naar de te handhaven werkelijkheid kijken (zie verder hoofdstuk 3). Het gebruik van het vademecum moet de informatie-uitwisseling tussen de actoren bevorderen.

¹⁴ Samengesteld uit vertegenwoordigers van de inspectie- en controlediensten (Douane en Accijnzen; de Lokale en de Federale Politie; het Bestuur van het Vervoer te Land van de FOD M&V; het Directoraat-Generaal Leefmilieu van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu; de FOD Tewerkstelling en Arbeid; de FOD Sociale Zaken; de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid).

De sociale-inspectiediensten beschouwen de wegcontroles voor het actieplan niet als een prioriteit omdat wegcontroles minder geschikt zijn dan bedrijfscontroles in de strijd tegen sociale fraude. Op hun aandringen en onder invloed van de EU-minimumnormen (zie hoger) is het actieplan geëvolueerd naar een meer evenwichtige verdeling van wegcontroles en bedrijfscontroles. Daarvoor hebben de partners bij het actieplan een nieuwe methodologie uitgewerkt, die nog verfijnd moet worden.

Het actieplan kondigde de oprichting aan van een databank voor de uitvoering van het plan, tegen 1 januari 2003. Ook een methode voor het beheer van de verschillende informatiestromen zou worden opgesteld. Dit was een taak voor de directie Controle van het Bestuur van het Vervoer te Land van de FOD M&V. In 2001 werd het Agoraproject gelanceerd in samenwerking met de KUL. Het betrof de ontwikkeling van een *datawarehouse* waarbij alle betrokken administraties hun gegevens konden inbrengen. Deze databank werd niet gerealiseerd en er zijn voorlopig geen plannen om dit te doen. Vooralsnog ontbreekt dus een systematische rapportering over de resultaten van het Actieplan Wegvervoer. Iedere actor vermeldt de controles wel in de rapportering over de eigen werking. Enkel over de grote gezamenlijke controleacties wordt er gerapporteerd door TSW. Dit gebrek aan een volledige en overzichtelijke verslaggeving maakt het Actieplan Wegvervoer minder zichtbaar en belet een opvolging en beoordeling van de resultaten ervan. Daardoor is er ook geen sprake van een jaarlijks evaluatie. Het directiecomité nam zich in mei 2013 voor een statistisch standaardformulier op te stellen en data in te zamelen voor een tweejaarlijks verslag. Bij het afsluiten van de audit was dit nog niet gerealiseerd.

2.2.2 Fraudebestrijding

2.2.2.1 Antifraudebeleid

Sinds het begin van de jaren '90 heeft de overheid de strijd tegen sociale fraude opgevoerd, meer bepaald door te sleutelen aan het controle- en sanctiebeleid. De straffen werden verhoogd, de middelen van de inspectiediensten versterkt en de bevoegdheid van de inspectiediensten werd uitgebreid en geregeld in het Sociaal Strafwetboek. Een probleem bij de beleidsmatige aanpak van fraude is dat het geheel van de fenomenen, de actieplannen, de doelstellingen en de resultaten van de acties moeilijk in cijfers te vatten is. Dit maakt het moeilijk de doeltreffendheid van het gevoerde beleid te beoordelen. Het *Observatorium voor Fraudebestrijding* bij de Hoge Raad van Financiën, dat de omvang en de evolutie van de informele economie – en zo ook de directe en indirecte impact van de fraudebestrijding – in kaart moet brengen, is nog niet operationeel.

Het regeerakkoord van 1 december 2011 (punt 2.1.9) zette in op de bestrijding van de sociale fraude door een verbeterde samenwerking tussen de sociale en fiscale inspectiediensten, door een verhoging van het aantal controleurs, een betere werking van de structuren en een betere uitwisseling en gebruik van data. De staatssecretaris voor de Bestrijding van de Fiscale en de Sociale Fraude legde in zijn beleidsnota's de klemtoon op de bestrijding van grote fraude en sociale dumping (fraude met detacheringen, strijd tegen schijnconstructies). In uitvoering van het regeerakkoord, wilde hij meer samenwerking en gecoördineerde controleacties, een betere preventie en opsporing door betere gegevensuitwisseling (data-mining, gerichte controles op basis van risicoanalyse), een uitbreiding van het wettelijke instrumentarium (hoofdelijke aansprakelijkheid, negatie van onterechte detachering) en meer doeltreffende strafrechtelijke vervolging.

Het actieplan tegen sociale dumping van de staatssecretaris (2013) verscherpte het toezicht op onder meer de vlees- en de bouwsector, waar meerdere fenomenen van sociale dumping werden vastgesteld. Het actieplan focuste op de grensoverschrijdende sociale dumping in de betrokken sectoren en bepaalde zo de controleprioriteiten voor de inspectiediensten. Het plan vermeldde nieuwe structuren, aanpassingen van de wetgeving (o.a. verhoogde boetes), meer controles en een verzekering van de strafvervolgning.

2.2.2.2 Samenwerkingsverbanden en coördinatie in de strijd tegen de sociale fraude

De aansturing van het antifraudebeleid verloopt o.m. via het College voor de Strijd tegen de Sociale en Fiscale Fraude en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). In tegenstelling tot het Actieplan Wegvervoer bestaat er voor de beleids- en planningscyclus van het antifraudebeleid een wettelijke basis.

College voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude

Dit College is opgericht bij de diensten van de eerste minister en wordt voorgezeten door de staatssecretaris bevoegd voor Fraudebestrijding (KB van 29 april 2008). Het College staat onder het gezag van een bijzonder Ministerieel Comité voor de Strijd tegen de Fiscale en Sociale Fraude, voorgezeten door de eerste minister. Het verenigt o.m. vertegenwoordigers van de sociale, fiscale en politionele diensten, de magistratuur en de SIOD (zie verder). Het College moet een jaarlijks actieplan opstellen en de uitvoering ervan opvolgen voor het Ministerieel Comité. Het ziet toe op een uniforme toepassing van de wetgeving in heel het land. Het laatste actieplan 2012-2013 van het College bevat 100 initiatieven gebundeld in negen werven die de fiscale, sociale en transversale aspecten van de fraudebestrijding behandelen. Specifiek voor de transportsector staan er maatregelen in voor een betere controle op de cabotage en detachering van buitenlandse transportbedrijven (betere coördinatie van de controles en samenwerking met de bevoegde diensten van de vestigingsstaten, onderzoek naar de invoering van de hoofdelijke aansprakelijkheid) en controle op het oneigenlijk gebruik van landbouwvoertuigen. Het oneigenlijk gebruik van landbouwvoertuigen wordt meer toegelicht in gevalstudie 4.

SIOD

De handhaving van de sociale wetgeving werd toevertrouwd aan meerdere inspectiediensten onder de bevoegdheid van verschillende ministers (binnen de FOD's) of onder paritair beheer (socialezekerheidsinstellingen). Elke inspectiedienst heeft zijn eigen organisatie, controlebevoegdheden en -middelen. Deze verscheidenheid kan leiden tot uiteenlopende keuzes in het handhavingsbeleid (cf. hoofdstuk 3) en tot versnippering van kennis en middelen. Voorstanders van de integratie van de inspectiediensten onder één hoofdbestuur wijzen op het vermijden van overlappings, efficiëntiewinsten en de potentiële verbetering van de controles door een vereenvoudiging van administratie, coördinatie, overleg, planning en uitvoering. Tot nu toe ontbrak een politiek draagvlak voor de fusie van de inspectiediensten tot één sociale-inspectiedienst. Ook de inspectiediensten zelf staan op hun autonomie en wijzen erop dat elk van hen een eigen invalshoek heeft voor de toegewezen controletaken.

Om de nadelen van de verscheidenheid aan inspectiediensten te verhelpen, sloten de betrokken ministers op 30 juli 1993 een samenwerkingsprotocol met het doel de coördinatie tussen de verschillende inspectiediensten te structureren en te institutionaliseren en de

inbreuken op de sociale wetgeving doeltreffender te bestrijden. Sinds het protocolakkoord werken de inspectiediensten samen om zwartwerk en fraude te bestrijden.

Deze samenwerking resulteerde in 2006 in de oprichting van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) als koepel boven de inspectiediensten van de betrokken FOD's en de socialezekerheidsinstellingen¹⁵. De SIOD staat in voor de coördinatie van de uitvoering van het socialefraudebeleid en bestaat uit een reflectie- en adviesorgaan (de Algemene Raad van de Partners¹⁶), een aansturingsorgaan voor beleidsuitvoering, coördinatie en ondersteuning van de gemeenschappelijke acties (het Federaal Aansturingsbureau) en de 21 uitvoerende arrondissementcellen. De SIOD wordt beurtelings voorgezeten door een leidend ambtenaar van de betrokken inspectiediensten. Jaarlijks legt de SIOD een actieplan voor de bestrijding van de sociale fraude voor aan de Ministerraad met een globaal overzicht van de prioriteiten van elke inspectiedienst op dat vlak en van de acties van de arrondissementcellen. Hoewel de verhouding tussen het actieplan van de SIOD en dit van het hoger vermelde College niet is bepaald, moet het actieplan van het College volgens de SIOD als het strategische plan tegen de fiscale en sociale fraude beschouwd worden en het actieplan van de SIOD als het operationele plan voor het gedeelte sociale fraude. In de praktijk zou de voorzitter van de SIOD de coherentie tussen beide plannen bewaken.

Omdat de middelen (circa 900 sociaal inspecteurs voor alle sociale-inspectiediensten samen) begrensd zijn, beoogt het actieplan van de SIOD een gerichte aanpak van uitkeringen- en bijdragenfraude op een aantal domeinen. Een geïntegreerde strategie, een gemeenschappelijke methodologie en goede communicatie moeten volgens het plan de gemeenschappelijke aanpak van fraude versterken en de kwaliteit van de controles verbeteren.

De SIOD werkt met kwantitatieve doelstellingen voor de uit te voeren controles en rapporteert op regelmatige basis over de uitvoering van het actieplan aan de betrokken ministers en aan de staatssecretaris. De SIOD publiceert statistieken over de uitgevoerde controles maar geen jaarverslag. Daarvoor wordt verwezen naar de jaarverslagen van de betrokken (inspectie)diensten.

De grote gezamenlijke acties van de sociale-inspectiediensten verlopen via de arrondissementcellen, voorgezeten door de arbeidsauditeur. Deze cellen organiseren en coördineren minstens twee dagen per maand controles op de naleving van de sociale wetgeving, gericht op de opsporing van illegale arbeid en sociale fraude¹⁷ en moeten de kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen van het jaarplan realiseren. De arrondissementcellen deden in 2012 14.000 controles (2.000 meer dan vooropgesteld), vooral op zwartwerk.

Het wegtransport was in het actieplan 2013 nog geen prioritaire sector maar het werd wel opgenomen onder de gecoördineerde acties voor grensoverschrijdende fraude (in samenwerking met de FOD M&V).

¹⁵ Artikelen 309 tot 327 van de programmawet I van 27 december 2006.

¹⁶ Samengesteld uit vertegenwoordigers van de federale en gewestelijke sociale administraties betrokken bij de strijd tegen de sociale fraude, de secretaris van de Nationale Arbeidsraad, de procureur-generaal aangewezen door het College van Procureurs-Generaal, de commissaris-generaal van de Federale Politie en vertegenwoordigers van de sociale partners.

¹⁷ Gedefinieerd als elke inbreuk op een sociale wetgeving die tot de bevoegdheid van de federale overheden behoort.

2.2.3 Verhouding tussen de actieplannen sociale fraude en het Actieplan Wegvervoer

Alle actieplannen zijn gericht op de samenwerking en coördinatie van verschillende inspectiediensten en hergroeperen de beschikbare capaciteit van de betrokken diensten rond een specifiek thema. De actieplannen tegen de sociale fraude zijn ingebed in de wetgeving terwijl het Actieplan Wegvervoer louter gebaseerd is op een samenwerkingsovereenkomst. In principe is de werking van beide soorten actieplannen gescheiden. De SIOD ziet zich niet als een geschikt platform voor de transportsector o.m. omdat de politie en de douane niet in zijn werking zijn opgenomen. In de praktijk zetelt de voorzitter van de SIOD wel in de sturingsorganen van het Actieplan Wegvervoer om te verzekeren dat alle materies afgedekt zijn door één van de twee actieplannen. De SIOD werkt ook mee aan de methodologie die voor het sociale luik van het Actieplan Wegvervoer wordt uitgewerkt (cf. vademecum bij het actieplan). De aparte werking van beide actieplannen belet niet dat er bij de standaardcontroles naar sociale fraude ook vrachtwagens worden gecontroleerd. De vaststellingen worden dan eventueel verder uitgediept in het kader van het Actieplan Wegvervoer (bv. door middel van een aanvullende bedrijfscontrole). Er zijn geen dubbeltellingen tussen de statistieken van de SIOD met betrekking tot het wegvervoer en deze van het Actieplan Wegvervoer: indien de vaststellingen gedaan n.a.v. een controle door de arrondissementscellen verder worden uitgediept in het kader van het Actieplan Wegvervoer, gaat het om nieuwe onderzoeken met mogelijk nieuwe vaststellingen.

Het actieplan tegen de sociale dumping (2013) had de ambitie om de actieterreinen van de SIOD en van het Actieplan Wegvervoer dichterbij elkaar te brengen. Het actieplan bepaalde dat de arrondissementscellen 1.500 controles op de grensoverschrijdende sociale dumping zouden uitvoeren binnen de geviseerde sectoren (aanvankelijk vlees, bouw en transport) binnen de geplande 12.000 controles op jaarbasis. Het actieplan tegen de sociale dumping werd in 2014 geïntegreerd in het actieplan sociale fraude (SIOD - actieplan 2014 van de inspectiediensten). Ook de in het actieplan sociale dumping opgenomen organen (de cel sociale dumping en het coördinatiecomité voor de strijd tegen de sociale dumping) werden opgenomen binnen de bestaande structuren van de SIOD. Het actieplan van de SIOD vermeldt de transportsector wel maar steeds onder verwijzing naar het Actieplan Wegvervoer. Dit houdt in dat de aansturing van het Actieplan Wegvervoer en van het actieplan tegen de sociale fraude en dumping voor de transportsector gescheiden blijft verlopen.

2.3 Conclusie

Het goederenvervoer over de weg wordt geregeld door een complex geheel van Europese en Belgische regelgeving, verspreid over meerdere verordeningen, wetten en besluiten die meermaals werden gewijzigd.

De effectiviteit van de Europese regelgeving is voor een groot deel afhankelijk van de naleving en de handhaving ervan door de lidstaten. Kwaliteitsgebreken in de wetgeving, meer bepaald de moeilijke handhaafbaarheid van de bepalingen (bv. de cabotageregeling) en de onderling verschillende handhavingsregimes in de lidstaten zorgden voor een substantieel handhavingstekort. Dat brengt de EU ertoe de handhaving steeds meer zelf te regelen, terwijl dit normaliter een taak is van de lidstaten. Ze doet dit onder meer door controlenormen op te leggen, samenwerking tussen de lidstaten te organiseren en het gebruik van handhavingsinstrumenten (bv. risico-analysesystemen) te verplichten. Coördinatie van en

samenwerking bij de handhaving wordt, zowel internationaal als nationaal, nagestreefd maar de praktische uitvoering ervan blijft suboptimaal.

De omzetting van de Europese regelgeving in België gebeurde laattijdig en is onvoltooid zolang de vereiste investeringen in ondersteunende databases en handhavingsinstrumenten zoals een risico-analysesysteem (bij de FOD M&V) nog niet voltooid zijn.

In België moet de naleving van de regelgeving op het vervoer van goederen over de weg door een veelheid aan inspectiediensten, elk met een eigen invalshoek, worden verzekerd. Om deze diensten te laten samenwerken en gecoördineerde acties te laten ondernemen, werden een aantal actieplannen opgesteld.

De aansturing van het Actieplan Wegvervoer – een samenwerkingsakkoord tussen meerdere ministers – is zwak. De FOD M&V heeft zijn regieopdracht uit het Actieplan Wegvervoer en de bijbehorende regelgeving niet naar behoren uitgevoerd, waardoor de omkadering voor de aansturing van de handhaving (strategisch plan, risicoanalysesysteem, rapportering en evaluatie) voor dit plan ontbreekt.

Het antifraudebeleid heeft een sterk politiek draagvlak en wordt op basis van meerdere federale beleids- en actieplannen aangestuurd. De aanpak via het Actieplan Wegvervoer en het actieplan tegen de sociale fraude blijft gescheiden.

Hoofdstuk 3

Organisatie en uitvoering van de handhaving

3.1 Organisatie van de handhaving

3.1.1 Beschrijving van de inspectiediensten

De volgende tabel geeft een aantal relevante kenmerken van de diensten die bij de audit van het Rekenhof zijn betrokken.

Tabel 1 – Kenmerken van de inspectiediensten

	FOD M&V – directie Controle op Wegvervoer	Federale Wegpolitie (DAH)	FOD WASO – Toezicht Sociale Wetten (TSW)	FOD Sociale Zekerheid – Sociale Inspectie (SI)
Bevoegde minister (op 1 januari 2014)	Staatssecretaris voor Mobiliteit	Minister van Binnenlandse Zaken	Minister van Werk	Minister van Sociale Zaken
Kerntaak en focus handhaving	Verkeersveiligheid	Verkeersveiligheid	Naleving van de arbeidswetgeving	Naleving sociale wetgeving
	Eerlijke concurrentie Arbeidsvoorwaarden	Veiligheid van de bevolking Vlotheid van het verkeer	Bescherming van de rechten van de werknemer (loon- en arbeidsvoorwaarden)	Onderwerping van de lonen aan de sociale zekerheid
Organisatie	Geografische spreiding van de controleurs	Provinciale diensten (9) en Verkeersposten (26)	Territoriale organisatie Thematische cellen	Territoriale organisatie Thematische cellen
		Expertennetwerken		
Type controles	Weg- en bedrijfscontroles	Wegcontroles	Bedrijfscontroles ¹	Bedrijfscontroles ¹
Bijzondere opsporingsbevoegdheid	Gerechtelijke opsporingsbevoegdheid	Volle politiebevoegdheid en algemene opsporingsbevoegdheid	Politionele opsporingsbevoegdheid Appreciatierecht	Politionele opsporingsbevoegdheid Appreciatierecht
Sancties	Onmiddellijke inning, pv, administratieve boete ²	Onmiddellijke inning, pv	PV, administratieve boete, regularisatie	PV, administratieve boete, regularisatie

1. Met uitzondering van de medewerking die wordt verleend aan de wegcontroles van het Actieplan Wegvervoer.

2. Deze mogelijkheid werd ingevoerd op 1 september 2014 en is nog niet operationeel.

Zoals vermeld in hoofdstuk 2 heeft het Actieplan Wegvervoer nog niet geleid tot de opmaak en publicatie van gezamenlijke statistieken. De diensten hanteren hun cijfermateriaal in eigen classificaties, op basis van hun eigen noden, in hun eigen databanken. Een geïntegreerde tabel opmaken met de controleresultaten van alle inspectiediensten is daarom niet mogelijk. De cijfers in de hierna volgende tabellen zijn gebaseerd op algemene gegevens uit de gepubliceerde jaarverslagen van de inspectiediensten en op specifieke statistieken voor het wegtransport die het Rekenhof – voor zover de systemen dit mogelijk maakten – bij de diverse actoren heeft opgevraagd. Niet alle actoren konden alle gevraagde data verstrekken. De moeilijkheden om die data te produceren, getuigen van de problemen die sommige actoren hebben met (de kwaliteit van) de registratie van hun controleactiviteiten.

Bij de tabellen over de verschillende inspectiediensten wordt ook geduid waarop de data betrekking hebben. Bij de sociale-inspectiediensten zijn dit de controles bij firma's die vallen onder NACE-code 4941 "Goederenvervoer over de weg". Goederenvervoer voor eigen rekening uitgevoerd door firma's die een andere hoofdactiviteit hebben en enkele andere transportsectoren (vervoer van afval, post- en koerierdiensten ...) vallen hier niet onder. De cijfers van de FOD Mobiliteit hebben betrekking op zowel goederen- als personenvervoer. De Federale Wegpolitie heeft zelf een afbakening gemaakt van inbreuken die betrekking hebben op zwaar wegvervoer.

3.1.1.1 Directie Controle van het Wegvervoer

De directie Controle van het Wegvervoer maakt deel uit van het Directoraat-Generaal Wegvervoer en Verkeersveiligheid van de FOD M&V. Als enige van de hier besproken inspectiediensten is zij volledig toegespitst op wegvervoer (inclusief personenvervoer). De doelstellingen van de inspectiedienst zijn de verkeersveiligheid, het verzekeren van eerlijke concurrentie tussen vervoerders en de controle op de arbeidsvoorwaarden van de chauffeurs (rij- en rusttijden, die ook een veiligheidsaspect hebben).

De directie is opgedeeld in een afdeling Bedrijfscontrole en een afdeling Wegcontrole. 34 wegcontroleurs voeren controles op de openbare weg uit (cijfers in 2013). Ze dragen een uniform en kunnen vrachtwagens op de weg onderscheppen. Twintig bedrijfscontroleurs voeren – meestal vooraf aangekondigde - controles uit in de lokalen van vervoersfirma's. De controleurs hebben hun standplaats thuis, waarbij een correcte geografische dekking wordt nagestreefd. Ze worden ondersteund door een administratieve cel van zeven personen. Bij het afsluiten van de audit werden nieuwe medewerkers aangeworven: acht bedrijfscontroleurs, vijf wegcontroleurs en twee leidinggevenden. Deze versterking kadert in de fraudebestrijding.

De onderstaande tabel toont de resultaten van de wegcontroles van de FOD M&V.

Tabel 2 – Wegcontroles FOD Mobiliteit en Vervoer

Wegcontroles	2011	2012	2013
Aantal	32.095	28.026	28.444
Aantal vastgestelde inbreuken	3.445	2.881	3.269
Aantal pv's opgemaakt	478	358	311
Aantal onmiddellijke inningen	2.978	2.384	2.859
Raming boetebedragen (euro)	2.157.328	1.931.268	2.190.903

Bron: FOD M&V

Het aantal wegcontroles is de laatste twee jaar stabiel, maar wel op een laag peil. In 2008 werden er nog 45.592 controles uitgevoerd waarvan 5.485 positieve. Het aantal wegcontroleurs is dan ook de laatste jaren sterk gedaald van 53 in 2005 tot 34 in 2013. De toekomstige versterking met vijf controleurs zal normaal soelaas bieden. Het percentage positieve controles is redelijk constant over de jaren en schommelt tussen de 11 en 12 %.

De afdelingen Wegcontrole en Bedrijfscontrole werken door de verschillende aard van hun controles en sanctiemiddelen afzonderlijk van elkaar. Zo bestaan er geen duidelijke richtlijnen wanneer een wegcontrole moet leiden tot een bedrijfscontrole en vice versa, en heeft een controleur geen directe toegang tot het databestand van de andere afdeling. Sinds juli 2014 leidt een teamchef per taalrol zowel weg- als bedrijfscontroleurs met het doel de samenwerking te verbeteren.

De onderstaande tabel toont de aantallen bedrijfscontroles en opgestelde pv's. De administratie beschikt niet over betrouwbare informatie over de boetebedragen die zijn opgelegd en geïnd op basis van deze pv's.

Tabel 3 – Bedrijfscontroles FOD Mobiliteit en Vervoer

Bedrijfscontroles	2011	2012	2013
Controles	2.678	2.729	3.154
PV's	806	586	779

Bron: FOD M&V

In tegenstelling tot de wegcontroles is de personeelsbezetting voor de bedrijfscontroles op peil gebleven (twintig) en daarmee ook het aantal gecontroleerde bedrijven. Ook de toekomstige versterking van de controleploegen (acht bedrijfscontroleurs, vijf wegcontroleurs) wijst uit dat voorrang gegeven wordt aan de ontwikkeling van bedrijfscontroles. Bedrijfscontroles worden beschouwd als veelbelovender met het oog op fraudebestrijding.

Tot het Directoraat-Generaal Wegvervoer en Verkeersveiligheid behoort ook de directie Vervoersvergunningen. De directie Vervoersvergunningen beschouwt zich echter niet als een actieve inspectiedienst en werkt niet ter ondersteuning van de directie Controle. Haar controles gebeuren uitsluitend naar aanleiding van de uitreiking of verlenging van een vergunning, niet op basis van inbreuken die de directie Controle bij bepaalde ondernemingen heeft vastgesteld. Aangezien de vervoersvergunning niet alleen een administratief document is, maar vooral een controlemiddel om de naleving van wetgeving door de vervoersbedrijven te verzekeren, is een reële samenwerking tussen directie Controle en directie Vervoersvergunningen aangewezen.

3.1.1.2 Federale Wegpolitie

De Federale Wegpolitie (DAH) maakt deel uit van de Algemene Directie van de Bestuurlijke Politie van de Federale Politie. Haar actieterrein is de autosnelwegen met aanhorigheden en andere toegewezen wegen. Haar centrale doelstelling is de verbetering van de verkeersveiligheid. Ze is territoriaal georganiseerd volgens negen provinciale diensten en 26 verkeersposten. Binnen de DAH werden zogenaamde expertennetwerken opgericht¹⁸: ze delen kennis en informatie en voeren gerichte controles uit. Ook leden van de lokale politie maken er deel van uit. Een kennis- en expertisecentrum inzake verkeersveiligheid, Centrex, verleent bijstand. Eind 2013 beschikte de DAH over 872 FTE (*full-time equivalent*) personeel.

De volgende tabel toont voor de DAH het aantal onmiddellijke inningen en pv's voor inbreuken rond zwaar vervoer. Voor de inbreuken die via onmiddellijke inning werden afgehandeld, zijn bedragen beschikbaar, voor deze via pv niet. Hoewel de DAH het aantal uitgevoerde controles niet systematisch bijhoudt, kan men ervan uitgaan dat de onderstaande cijfers overeenstemmen met het aantal controles waarbij inbreuken werden vastgesteld. Aangezien bij één controle verschillende inbreuken kunnen worden vastgesteld, ligt het aantal inbreuken hoger. Door het ontbreken van cijfers over het totale aantal controles, kan het percentage positieve controles niet worden bepaald en kan de DAH ook niet de door de EU gevraagde informatie over het volume controles op rij- en rusttijden leveren.

Tabel 4 – Federale Wegpolitie – onmiddellijke inning en pv's (geïnde bedragen in euro)

	2010	2011	2012
PV's	529	535	327
Onmiddellijke inning (OI)	3.541	3.935	2.455
Via OI geïnde bedragen	3.457.051	3.341.054	1.885.374

Bron: Federale Politie, CGOP/B

Er is een bijzonder sterke daling (-37 %) van het aantal vaststellingen in 2012. Volgens de DAH ligt de voornaamste verklaring in een kleiner aantal manuren besteed aan de proactieve werking zwaar vervoer (-23 %) in 2012. Deze daling kan de totale daling in aantal vaststellingen echter niet volledig verklaren. Uit een analyse van de voorlopige cijfers voor 2013 blijkt dat het aantal vaststellingen terug licht stijgt. Bovendien is het verschil ten opzichte van 2011 terug in verhouding met het verschil in manuren ten opzichte van 2011.

¹⁸ Binnen het thema *goederenvervoer over de weg* zijn er vijf expertennetwerken: ADR, Fraude Tachograaf (rij- en rusttijden), Uitzonderlijk Vervoer, Ladingzekering en Landbouwvoertuigen (niet actief).

De DAH kan geen verdere verklaring geven voor de afwijkende cijfers in 2012. De DAH signaleert wel dat al vaker problemen zijn opgedoken met de databanken. Sinds januari 2013 worden alle vastgestelde verkeersinbreuken in het systeem ISLP¹⁹ geregistreerd, dat daarvoor enkel door de lokale politie werd gebruikt.

3.1.1.3 Toezicht Sociale Wetten (TSW)

De dienst Toezicht op de Sociale Wetten (TSW) is een inspectiedienst van de FOD WASO. Hij heeft de handhaving van de Belgische wetgeving op de loon- en arbeidsvoorwaarden (individuele en collectieve arbeids- en loonvoorwaarden, de arbeidsduur en rusttijden, sociale documenten ...) als kerntaak, met als focus de bescherming van de belangen van de werknemer. TSW telt in totaal 200 sociaal controleurs (niveau B) en 35 sociaal inspecteurs (niveau A), verdeeld over het hoofdbestuur en 24 regionale buitendiensten. De sector van het wegvervoer vertegenwoordigt ongeveer 7 % van het aantal dossiers dat TSW jaarlijks behandelt. Sinds 2001 beschikt TSW over twee specifieke cellen Wegvervoer, één per landsgedeelte met elk vijf FTE. Ze moeten de aanpak van de vervoersector coördineren en verbeteren en zijn onder meer gespecialiseerd in het verwerken van tachograafgegevens voor de controle op de lonen. Ze nemen de volledige behandeling van complexe vervoerdossiers op zich. TSW beschikt ook over de netwerkstructuur Covron die instaat voor een gespecialiseerde en gecoördineerde aanpak van de grensoverschrijdende dossiers met controles op buitenlandse bedrijven en buitenlandse werknemers. Covron moet de fenomenen deloyale concurrentie met sociale dumping of sociale fraude in het land van herkomst aanpakken. Controles naar (buitenlandse) vervoerbedrijven en naar misbruiken inzake cabotage verlopen meestal in samenwerking met de controleurs van de cellen Wegvervoer.

De onderstaande tabel geeft het aantal controles en de controleresultaten weer voor de periode 2011-2013 met betrekking tot bedrijven in de transportsector (NACE-code 4941).

Tabel 5 – TSW: controleactiviteiten en resultaten (NACE 4941) – regularisaties en pv's in euro

	Covron	Cellen Wegvervoer	Gewone directies	Totaal
2011				
Aantal dossiers	35	532	1.174	1.741
regularisaties	16.822	745.206	1.071.638	1.833.666
PV's	-	126.099	787.793	913.892
2012				
Aantal dossiers	49	408	961	1.418
regularisaties	552.007	343.409	1.154.155	2.049.571
PV's	501	225.561	22.406	248.468
2013				
Aantal dossiers	56	388	805	1.249
regularisaties	807.999	773.072	1.446.207	3.027.278
PV's	31.857	1.155.601	87.142	1.274.600

Bron: TSW

¹⁹ ISLP (Integrated System Local Police) mag niet verward worden met de HR-tool ISLP Admin dat werd omgedoopt tot GALoP.

Hoewel het aantal dossiers daalt, neemt het bedrag regularisaties sterk toe tussen 2011 en 2013. Dit kan voor een deel worden toegeschreven aan de toegenomen activiteiten van Covron en dus aan de controle op grensoverschrijdende dossiers. De bedragen van de regularisaties kunnen worden beschouwd als effectief door de werkgever betaald. De bedragen met betrekking tot de pv's zijn ramingen: net zoals de andere inspectiediensten beschikt TSW niet over betrouwbare informatie over hun verdere afhandeling.

Ongeveer 22 % van de dossiers geeft aanleiding tot een regularisatie of een pv. De vervoerscellen scoren lager (ongeveer 15 %).

De volgende tabel heeft betrekking op dezelfde controles als tabel 5 en vermeldt het aantal werknemers en voertuigen die werden gecontroleerd en het aantal werkdagen dat werd onderzocht (op basis van tachograafdata).

Tabel 6 – TSW: gecontroleerde werknemers, voertuigen, tachograafdata (in werkdagen)

	Covron	Cellen Wegvervoer	Gewone directies	Totaal
2011				
Werknemers	87	1.617	9.762	11.466
Voertuigen	15	1.039	650	1.704
Werkdagen	-	112.413	7.032	119.445
2012				
Werknemers	366	1.253	6.440	8.059
Voertuigen	21	1.133	140	1.294
Werkdagen	-	78.943	3.554	82.497
2013				
Werknemers	533	3.490	8.640	12.663
Voertuigen	13	1.179	119	1.311
Werkdagen	-	182.812	1.568	184.380

Bron: TSW

De cellen Wegvervoer voeren de overgrote meerderheid uit van de loonberekeningen op basis van tachograafdata. Deze taak is arbeidsintensief want quasi niet geautomatiseerd en redelijk eentonig, wat binnen TSW een affectatie in de cellen Wegvervoer niet aantrekkelijk maakt. Een investering om deze specifieke loonberekening tot een zeker niveau te automatiseren zou efficiënt kunnen zijn.

De opbrengsten van deze controles vallen laag uit in vergelijking met de kosten en de door de inspecteurs geleverde inspanningen. Dit moet afgewogen worden tegenover de mogelijke stijging van de baten als de controles op kruissnelheid komen. Voorts kan een intensivering van deze controles een signaal geven aan de fraudeurs in de sector.

3.1.1.4 Sociale Inspectie

De Sociale Inspectie (SI) van de FOD Sociale Zekerheid controleert de toepassing van de socialezekerheidswetgeving. De SI is samengesteld uit het hoofdbestuur en regionale buitendiensten en telde in 2012 in totaal 200 sociaal controleurs en 45 sociaal inspecteurs²⁰. De sector van het vervoer, zeer ruim afgebakend, vertegenwoordigde ongeveer 4 % van haar activiteiten in 2012. De focus van de SI is de correcte berekening van sociale bijdragen, waarvan de inning aan de RSZ is toevertrouwd. Binnen de SI werden thematische cellen opgericht, waaronder de cellen Grensoverschrijdende Tewerkstelling (GOT). Deze cellen behandelen de problematiek van de postbusbedrijven. De medewerking die de SI biedt bij wegcontroles in het kader van het Actieplan Wegvervoer gebeurt door de gewone cellen, net zoals de controles die in het kader van de SIOD-actieplannen worden uitgevoerd.

De onderstaande tabel toont de controleactiviteiten en –resultaten van de SI in de transportsector (NACE-code 4941).

Tabel 7 – Sociale inspectie – controlecijfers transportsector

	2011	2012	2013
Belgische bedrijven			
Onderzoeken	825	585	569
Met resultaat	154	172	113
Betrokken werknemers	1.426	1.450	739
Geregulariseerd bedrag in euro	3.215.891	5.607.124	1.364.946
Buitenlandse bedrijven (Cel GOT)			
Onderzoeken	41	41	82
Met resultaat	11	16	19
Betrokken werknemers	39	132	282
Geregulariseerd bedrag in euro	420.379	1.088.608	2.682.328

Bron: SI

Net zoals bij TSW zijn de opbrengsten beperkt in verhouding tot de geleverde prestaties. Wel kan men de stijging bemerken van grensoverschrijdende dossiers, behandeld door de cel GOT. De regularisaties zijn ramingen: ze worden aan de RSZ overgemaakt voor inning en noch de SI noch de RSZ konden aangeven hoeveel hiervan effectief werd geïnd.

De onderstaande tabel toont de controles en controleresultaten van de SI in het kader van het Actieplan Wegvervoer waaraan ze haar medewerking verleent.

²⁰ De 245 personeelsleden kwamen overeen met 225 FTE. Elke buitendienst van de Sociale Inspectie wordt geleid door een sociaal inspecteur-directeur die op zijn beurt bijgestaan wordt door verschillende sociaal inspecteurs. Deze zijn verantwoordelijk voor een cel van vier of vijf sociaal controleurs met als belangrijkste opdracht het controleren van de socialezekerheidswetgeving van loonarbeiders.

Tabel 8 – Sociale Inspectie: activiteiten en resultaten Actieplan Wegvervoer (bedragen in euro)

	2011	2012	2013
Onderzoeken	162	77	46
Inbreuken	7	3	1
Geregulariseerd bedrag	12.870	9.093	53.324

Bron: SI

De beperkte vaststellingen en bedragen illustreren waarom de SI, samen met TSW, vragende partij was voor een heroriëntering van de actieplancontroles van klassieke snelwegcontroles naar bedrijfscontroles.

3.1.2 Uitdagingen voor de beschikbare capaciteit

3.1.2.1 Personeel en werkmiddelen

In alle inspectiediensten is er een vergrijzing van het personeel. Sommige diensten kenden een duidelijke uitstroom van personeel. De FOD M&V beschikte in 2005 over 52 wegcontroleurs tegenover 34 in 2013. Andere konden hun aantallen enigszins op peil houden via specifieke versterkingen die ongeveer de natuurlijke uitstroom compenseerden. De inspectiediensten bevonden zich in dat opzicht in een relatief bevoorrechte positie vergeleken met andere diensten van de FOD's waartoe ze behoren, waar bv. een vervanging van één op drie reeds gebruikelijk was. Nieuwe doelstellingen of controletaken worden volgens de diensten niet steeds gekoppeld aan nieuwe controlemiddelen. Wanneer nieuwe cellen worden opgericht, betekent dit meestal dat het aanwezige controlepersoneel die taken bovenop het gewone werk moet vervullen. Alle opgelegde taken kunnen dan niet volledig uitgevoerd worden en de strategie en de activiteiten worden aangepast aan wat kan met de bestaande capaciteit.

De totale kosten die de inspectiediensten maken voor de handhaving van het wegvervoer zijn niet bekend omdat ze moeilijk zijn af te zonderen binnen de globale werkingskosten. Bij de sociale inspecties is slechts bij benadering in kaart te brengen hoeveel personeel ze inzetten voor de handhaving van het wegvervoer. In de eerste plaats omdat de sociale controleurs en inspecteurs een breder taakgebied hebben dan alleen het wegvervoer en ook omdat andere medewerkers een belangrijke bijdrage leveren aan controles.

Budgettaire restricties leiden bij de meeste handhavers tot de blokkering van aanzienlijke percentages van werkmiddelen. Daardoor komt de betalende toegang tot databanken in gedrang, wordt controlemateriaal (bv. voor tachograafcontroles) onvoldoende aangeschaft of vernieuwd, veroudert het wagenpark, is er onvoldoende ICT-ondersteuning (zie volgend punt). Dit alles kan leiden tot minder doelmatige controles. Het is dus belangrijk dat de diensten hun werking bijsturen binnen de beschikbare middelen om hun efficiëntie te verhogen of minstens op peil te houden, voor zover de omvang van de budgettaire restricties dit mogelijk maakt.

3.1.2.2 ICT-ondersteuning

Een afdoende ICT-capaciteit is nodig voor de ondersteuning van het controlepersoneel bij het voorbereiden, uitvoeren en afhandelen van hun controles.

De sociale-inspectiediensten beschikken over redelijk uitgebreide instrumenten en databanken. Zij staan ook het verst inzake het gebruik van risicoanalyse, een belangrijk instrument om de efficiëntie te verhogen. Ze beschikken tenslotte over het elektronisch proces-verbaal (e-pv), een geïnformatiseerd instrument voor de opmaak en opvolging van pv's. Toch blijft er ruimte voor verbetering. Zo bevatten de databanken enkel Belgische gegevens en is het nut ervan bij de controle van buitenlandse ondernemingen (bv. bij de problematiek van postbusbedrijven) beperkt. Voor een efficiënte voorbereiding van bedrijfscontroles is de toegang tot betalende verrijkte databanken noodzakelijk. Door richtlijnen van budgettaire behoedzaamheid worden soms aanzienlijke percentages werkingsmiddelen geblokkeerd; het verkrijgen en hernieuwen van licenties in voldoende hoeveelheden is dan niet steeds verzekerd.

De directie Controle van de FOD M&V beschikt over minder ICT-capaciteit. De capaciteit die beschikbaar was, werd prioritair gebruikt om een opvolgings- en rapporteringssysteem voor wegcontroles (Hermes) te ontwikkelen. De integratie tussen systemen voor weg- en bedrijfscontrole kon nog niet uitgevoerd worden. Bedrijfscontroles worden nog grotendeels op papier afgehandeld. Managementinformatie kan niet op een eenvoudige en snelle manier uit de systemen gehaald worden.

De inspectiediensten beschikken over draagbaar informaticamateriaal voor hun controles. Toch ontbreekt een mobiele internetverbinding en dus de toegang tijdens controles tot bepaalde databanken.

3.1.3 Samenwerking

3.1.3.1 Samenwerking tussen de inspectiediensten

De samenwerking van de inspectiediensten in de provinciale cellen (Actieplan Wegvervoer) en arrondissementscellen (SIOD) verloopt vlot, ook al zijn punctueel lokale problemen niet uitgesloten. Ook buiten deze kaders voeren de inspectiediensten soms gezamenlijke controles uit: ook hier is de samenwerking correct, zelfs al kan de coördinatie soms nog verbeteren. De inspectiediensten werken dus loyaal samen, er zijn binnen de handhaving geen tekenen van interne fricties of tegenwerking. Het controlepersoneel kent zijn tegenhangers in de andere inspectiediensten, wie bezig is in een bepaald dossier kan zijn collega's contacteren en informatie inwinnen. Indien het al gebeurt dat een inspectiedienst teleurgesteld is in de ondersteuning van een andere inspectiedienst, wordt dit eerder toegeschreven aan een gebrek aan capaciteit bij de partner dan aan slechte wil.

Een geautomatiseerde gegevensuitwisseling, een gezamenlijke methodologie en structurele kennisbundeling ontbreken echter nog. De inspectiediensten kennen elkaar en helpen elkaar waar mogelijk, maar weten niet juist wat de andere inspectiediensten doen en elke inspectie werkt op zijn eigen manier.

Voor een efficiënte handhaving in de sector van het wegvervoer is het noodzakelijk dat alle inspectiediensten inzage hebben in elkaars controleactiviteiten via een centrale databank.

Welke bedrijven en welke vrachtwagens werden reeds onderworpen aan controles, met welk resultaat? Alleen zo kan een volledig beeld van de betrouwbaarheid van een bedrijf worden opgebouwd en kan de ene inspectiedienst verder bouwen op de resultaten van de andere. Nutteloze controles en een te grote controlelast voor de bedrijven worden op die manier vermeden. Een dergelijke databank is ook nodig om een risicoanalysesysteem te voeden. Het Actieplan Wegvervoer 2001 gaf dan ook aan de FOD M&V de taak om zo'n databank uiterlijk tegen januari 2003 operationeel te maken. Meer dan tien jaar na het verstrijken van deze termijn is nog geen dergelijke databank operationeel of zelfs in ernstige ontwikkeling.

De sociale-inspectiediensten beschikken over hun eigen gemeenschappelijke databank, Genesis²¹ en hebben sinds kort leesmogelijkheid in elkaars werkdocumenten via het Al Fresco-systeem. De sociale-inspectiediensten proberen op die manier het uitblijven van de aangekondigde centrale databank enigszins op te vangen. Sinds einde 2013 heeft de FOD M&V een beperkte leesbevoegdheid in Genesis. Noch de FOD M&V noch de Federale Wegpolitie beschikken over een databank met gegevens over controleactiviteiten en -resultaten die toegankelijk is voor de andere inspectiediensten. Zelfs binnen de FOD M&V is er geen volledige uitwisseling: zo hebben bedrijfscontroleurs en wegcontroleurs geen directe toegang tot elkaars bestanden.

De samenwerking tussen inspectiediensten heeft nog niet geleid tot een gezamenlijke controlemethodiek. Niet alle inspectiediensten beschikken trouwens over uitgeschreven controlehandleidingen.

Er wordt slechts beperkt teruggekoppeld over de afloop van dossiers die worden overgedragen. Kennisbundeling gebeurt ad hoc of resulteert toevallig uit uiteenlopende initiatieven. Het is dus nog wachten op een ketenbenadering die zou kunnen kaderen in het nog uit te werken strategisch plan van het directiecomité opgericht in het kader van het Actieplan Wegvervoer.

3.1.3.2 Samenwerking met het buitenland

De Belgische inspectiediensten maken deel uit van Europese organisaties en netwerken, die o.a. opleidingen verzorgen en grensoverschrijdende wegcontroles uitvoeren. Zo is de FOD M&V actief binnen Euro Controle Route (ECR) en de Federale Wegpolitie binnen TISPOL, het Europees netwerk voor verkeerspolitie.

In dossiers met een internationaal aspect is informatie-uitwisseling en samenwerking met het buitenland onontbeerlijk voor de sociale-inspectiediensten om controles uit te voeren en eventueel bewijsmateriaal te verzamelen. Hier zou volgens de sociale-inspectiediensten gradueel een reële verbetering optreden, onder andere door een toenemende EU-druk en betere technische hulpmiddelen zoals het Europese IMI-systeem (cf. hoofdstuk 2). Toch

²¹ Genesis is een databank over onderzoeken en werkgevers, toegankelijk voor alle sociale-inspectiediensten. De databank wordt gevoed met alle informatie die in de instellingen beschikbaar is en bevat twee grote functionaliteiten. Het bevat het synthetisch kadaster van onderzoeken, een database met informatie over de lopende en afgesloten onderzoeken van de inspectiediensten. Daarin kan men gegevens raadplegen over ondernemingen en de natuurlijke personen die het onderwerp van een onderzoek zijn, of zijn geweest. Daarnaast hebben de controlediensten via Genesis toegang tot gegevens uit andere databanken zoals het Rijksregister, het RSZ-register van werkgevers ...

blijft er nog ruimte voor verbeterde samenwerking, naar aanleiding van EU-initiatieven of via bilaterale samenwerkingsakkoorden tussen België en andere lidstaten.

3.1.3.3 Samenwerking met de sector

Er bestaat een Commissie *Goederenvervoer over de Weg* die o.m. adviezen moet geven over de samenwerking van de verschillende inspectiediensten en een Overlegcomité Goederenvervoer waarin overheid en beroepsorganisaties informatie kunnen uitwisselen. In de nieuwe wetgeving (hoofdstuk 2) verdwijnt de Commissie en neemt het Overlegcomité haar adviesfunctie over. Volgens de FOD M&V zou overigens uitgebreid overleg zijn gepleegd met de sector bij de totstandkoming van die nieuwe wetgeving.

TSW meldt dat het overleg pleegt met de sector om zijn controletechnieken bij te sturen. De meeste actoren nemen klachten vanuit de sector mee bij de selectie van hun controles. De directie Controle van de FOD M&V overwoog convenanten te gebruiken tussen de overheid en individuele bedrijven. Bedrijven waarvan wordt vastgesteld dat zij de regelgeving naleven, krijgen in zo'n systeem vervolgens minder controles. De plannen van de FOD M&V werden niet geconcretiseerd en dit denkspoor werd inmiddels verlaten.

In 2003 werd een ontwerp opgemaakt van partnerschapsakkoord tussen de administratie en de werkgeversfederaties in de sector van het wegvervoer. Het ontwerp hield in dat er een werkgroep zou worden opgericht, die zou werken aan sensibilisering, informatieverstrekking, preventie en het ontwikkelen van een niet nader omschreven knipperlichtprocedure voor de vaststelling van overtredingen op het terrein. Uiteindelijk werd het akkoord nooit gesloten. Eind 2012 circuleerde een sterk gelijkaardige tekst, ditmaal met de titel samenwerkingsprotocol met nu ook de deelname van de werknemersorganisaties. Tot nu toe is dit protocol nog niet ondertekend. Op het terrein zijn veel inspecteurs eerder sceptisch over de mogelijkheden tot samenwerking met de sector. Ook is men bezorgd over de werklast van eventuele samenwerkingsakkoorden.

3.2 Aansturing en uitvoering van de controle

3.2.1 Handhavingsprogramma: prioriteiten en planning

Een professionele handhaving vereist tal van afwegingen die het beste in een cyclus gepland, uitgevoerd en geëvalueerd kunnen worden (handhavingsprogramma). Dat houdt in dat men vooraf risico's inschat, prioriteiten stelt, bepaalt welk nalevingsniveau men wil bereiken en ook nagaat of dit lukt. Omdat een inspectiedienst over eindige financiële en menselijke middelen beschikt om zijn takkenpakket uit te voeren, moeten er handhavingsprioriteiten worden gesteld. Rekening houdend met de wettelijke opdrachten en beleidsprioriteiten moet elke dienst een jaarplan opstellen en doelstellingen bepalen. Wel kunnen inspectiediensten slechts gedeeltelijk hun eigen agenda bepalen: opdrachten van het OM, klachten, vragen om inlichtingen of advies beperken de vrije ruimte waaraan een eigen invulling kan worden gegeven. Wat betreft de opdrachten van het OM bestaan er grote verschillen naargelang het gerechtelijk arrondissement.

De directie Controle van de FOD M&V hanteert cijfermatige doelstellingen voor het aantal wegcontroles. Er bestaat een lijst met het jaarlijks aantal minimumcontroles per type transport (internationaal vervoer, koeltransporten, containers, bouw materiaal ...). De administratie kon wel geen concrete informatie verstrekken over de wijze waarop deze

aantallen werden bepaald. De doelstelling voor bedrijfscontroles is elke firma om de vijf jaar te bezoeken. De doelstelling wordt als moeilijk haalbaar beschouwd. De administratie verklaart in de toekomst de nadruk te willen verleggen van kwantitatieve naar kwalitatieve doelstellingen, zonder dat ze hierover verdere preciseringen heeft verstrekt.

De Federale Wegpolitie maakt een onderscheid tussen een reactieve werking - het uitvoeren van patrouilles en interventies - en een proactieve werking, waarbij gerichte controles mogelijk zijn. De verdeling reactief/proactief zou ongeveer 88 %/12 % bedragen. De Federale Wegpolitie wil minimaal een kwart van de 12 % proactieve werking aan zwaar vervoer besteden, om zo bij te dragen aan de slachtofferdoelstellingen van de staten generaal verkeersveiligheid. In de praktijk wordt de doelstelling niet gehaald: in de periode 2010-2013 werd een langzaam van 20 % naar 17 % dalend percentage van de 12 % proactieve werking aan specifieke acties op zwaar vervoer besteed.

De sociale-inspectiediensten leggen, na overleg met het beleidsniveau, interne prioriteiten voor de besteding van de beschikbare vrije ruimte. TSW legt in zijn jaarplanning operationele doelstellingen vast zowel wat het aantal controles betreft als de financiële omvang van de vooropgestelde regularisaties (bv. te regulariseren lonen TSW). De cellen Wegvervoer kennen, in tegenstelling tot de gewone directies van TSW, geen cijfermatige doelstellingen inzake aantallen dossiers of te regulariseren bedragen. Dit is een erkenning van het arbeidsintensieve karakter van de loonberekening op basis van tachograafgegevens. Er bestaan wel impliciete doelstellingen, namelijk de criteria die bij personeelsevaluaties worden gehanteerd (aantal afgewerkte dossiers, geregulariseerde bedragen, doorlooptijd).

De SI bepaalt jaarlijks haar operationele doelstellingen (te innen sociale bijdragen) per regionale buitendienst, na intern overleg. Ook worden jaarlijks bepaalde fenomenen prioritair aangepakt. In 2013 waren dit bv. schijnzelfstandigheid, zwartwerk, grensoverschrijdende fraude en bijdragenfraude. Ook bepaalde sectoren worden als prioritair beschouwd: in 2013 werd, voor de eerste keer, de sector van het wegvervoer hierin opgenomen. Voor de cel Grensoverschrijdende Teverwerkstelling vormde wegvervoer al sinds 2012 een prioritaire sector, met de nadruk op postbusconstructies.

De centrale diensten van de SI sturen de regionale sociale-inspectiediensten aan. De operationele doelstellingen voor de buitendiensten worden mee bepaald op basis van lokale factoren (aantal inspecteurs en controleurs, aantal kantschriften van de parketten, aantal klachten ...). De gespecialiseerde cellen (Wegvervoer, Grensoverschrijdende Teverwerkstelling) werken meer gecentraliseerd, doch ook daar bestaan meestal, bv. naargelang van het landsgedeelte, verschillende vormen van aanpak.

Het Rekenhof merkt op dat het ook van belang is de gevolgen te duiden die de gemaakte handhavingskeuzes inhouden voor de rest van het controleveld. Zo niet blijven de handhavingskeuzes gedeeltelijk impliciet. In de jaarplanning maken de inspectiediensten op basis van de beschikbare capaciteit en middelen niet duidelijk welke onderdelen van de wet- en regelgeving zij minder intensief of bewust niet gaan handhaven, welk niveau van naleving zij minimaal beogen en wat zij onder welke voorwaarden gaan gedogen. Dit leidt ertoe dat de verantwoordelijke minister en de leidende ambtenaren wel kunnen zien wat er wordt gedaan, maar niet wat er minder of niet door een inspectiedienst wordt gedaan. Om de

nog bestaande handhavingstekorten te kunnen aanpakken, moeten deze eerst zichtbaar gemaakt worden.

3.2.2 Controlebevoegdheden en -aanpak

De aard en omvang van de controleactiviteiten verschillen per inspectiedienst en worden mee bepaald door het ruimere geheel van controletaken en door het concreet gevoerde controle- en sanctiebeleid. De selectie van de controles kan op basis van het professioneel oordeel of van een methodische risicoanalyse plaatsvinden. Mede omdat de mogelijkheden voor uitwisseling van digitale informatie nog beperkt zijn binnen het handavingsnetwerk, bepalen de betrokken diensten elk hun eigen controleaanpak op basis van hun eigen gegevens en inzichten.

3.2.2.1 Controlebevoegdheden

De diensten hebben toegang tot de voertuigen en de bedrijfsgebouwen. Ze mogen de nodige verhoren afleggen, alle documenten of data doen overleggen of in beslag nemen die ze nodig hebben voor hun opsporingen en vaststellingen. Het controlepersoneel van de FOD M&V draagt de titel van officier van gerechtelijke politie. Het operationeel kader van de Federale Wegpolitie beschikt over de volle politiebevoegdheid en over een algemene opsporingsbevoegdheid. Ook die personeelsleden beschikken naargelang hun graad over de titel van agent of officier van gerechtelijke politie naast hun titel van agent of officier van bestuurlijke politie.

De bevoegdheden van de sociale inspecteurs zijn geregeld in het Sociaal Strafwetboek. De sociale-inspectiediensten beschikken in hun hoedanigheid van agenten van gerechtelijke politie voor de hun toevertrouwde bijzondere materies over politionele opsporingsbevoegdheid, kunnen verbaliseren en de processen-verbaal doorsturen naar het OM met het oog op gerechtelijke vervolging.

Naast ruime controlebevoegdheden beschikt de sociale inspecteur over een appreciatie-recht (art. 21 Sociaal Strafwetboek). Dit houdt in dat hij op basis van zijn beoordeling van de feiten kan kiezen voor het geven van een advies of een waarschuwing, een regularisatie (termijn waarbinnen de werkgever zich in regel moet stellen) of de opmaak van een proces-verbaal. De verantwoording van deze keuzevrijheid ligt in de preventieopdracht om de naleving van de wetgeving te bevorderen door informatieverstrekking en overtuiging. Interne richtlijnen moeten een geharmoniseerde toepassing en een gelijke behandeling bevorderen.

TSW en de SI hechten veel belang aan het behoud van deze appreciatiebevoegdheid. Het onderscheidt de sociaal inspecteurs van de officieren van gerechtelijke politie (wegpolitie, douane, FOD M&V ...) die – naast het systeem van de onmiddellijke inning – verplicht zijn om de vastgestelde feiten te melden aan het OM²². Ze moeten dus in theorie ook voor minieme inbreuken pv's opstellen, ook al is het bijna zeker dat ze vervolgens systematisch geseponneerd worden.

²² Het appreciatierecht (artikel 21 Sociaal Strafwetboek) wijkt af van artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering, dat bepaalt dat elke gestelde overheid, elke openbaar officier of ambtenaar die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of van een wanbedrijf, verplicht is daarvan bericht te geven aan de procureur des Konings, en hem alle desbetreffende inlichtingen en processen-verbaal ervan door te geven.

Bij vaststelling van een inbreuk geeft TSW de voorkeur aan een regularisatie door de werkgever van de irreguliere toestand. Het is een pragmatische aanpak, gebaseerd op de volgende overwegingen. Het vervolgingsbeleid levert onvoldoende resultaten op; zwartwerk en fraude zijn moeilijk te bewijzen, de sancties zijn te laag in verhouding met de voordelen die de werkgever uit de inbreuken haalt en zowel voor de werknemer (loon) als voor de overheid (sociale en fiscale bijdragen) zijn regularisaties financieel voordelig. Er wordt slechts een pv opgesteld als de werkgever uitdrukkelijk weigert de toestand te regulariseren of als het om een ernstig geval van sociale fraude gaat. De focus van TSW is immers de bescherming van de belangen van de werknemer, die het meeste gebaat is bij een effectieve uitbetaling van de correcte lonen. Het gaat vaak om aanzienlijke bedragen, waarop vervolgens ook sociale bijdragen zullen moeten betaald worden. De SI stelt, voor alle activiteitensectoren samen, in een derde van de gevallen waarin onregelmatigheden worden vastgesteld een pv op. Als de werkgever bereid is de inbreuken te corrigeren, kan men zich beperken tot een waarschuwing. Bij ernstige inbreuken of bij weigering van de werkgever om de situatie te regulariseren, zal een pv worden opgemaakt en de feiten ter kennis worden gebracht van de arbeidsauditeur. Voor de sector wegtransport stelt de SI ook slechts in een minderheid van de dossiers een pv op (gemiddeld 5 % tot 8 % van de vastgestelde inbreuken). Dit wordt mee verklaard door de zware bewijslast bij de strijd tegen de postbusconstructies waaraan de SI prioriteit verleent²³.

Aangezien regularisaties quasi neerkomen op het “betalen van wat hoe dan ook betaald had moeten worden”²⁴, zijn ze geen echte sanctie en hebben ze dus voor de toekomst geen ontradend effect (zie ook punt 4.4). Wel hebben ze uiteraard belang voor de betrokken werknemers.

3.2.2.2 Risicoanalyse

Om de beperkte middelen van de inspectiediensten op een optimale manier te benutten en de controlelast voor de sector te beperken is het noodzakelijk dat alle beschikbare instrumenten worden gebruikt om zo gericht mogelijk te controleren. Ondanks de herhaaldelijke aankondiging in beleidsnota's Mobiliteit en Europese verplichtingen was begin 2014 nog steeds geen risicoanalysesysteem beschikbaar in de sector van het wegvervoer. De FOD M&V, die het systeem moet ontwikkelen, heeft die taak niet uitgevoerd. De sociale-inspectiediensten, die duidelijk ook over een grotere ICT-capaciteit beschikken, staan voor hun eigen werking het verst met de ontwikkeling van een risicoanalysesysteem. Een eerste toepassing in de sector van het wegvervoer zou op korte termijn moeten gebeuren.

In afwachting baseren de controleurs zich op hun professioneel oordeel, hun contacten met collega's en andere diensten voor het bepalen van de invulling van hun beschikbare ruimte. Dit is de tijd die overblijft na het behandelen van klachten, opdrachten van de arbeidsauditeur, en die tijd varieert sterk naargelang het betrokken gerechtelijk arrondissement. Veel hangt af van de ervaring en inzet van de betrokken controleur, er bestaan daardoor risico's inzake rechtszekerheid- en gelijkheid, de kans op negatieve controles die een tijdverlies

²³ De SI wijst hierbij op het verschil in toepassingsgebied tussen het begrip *fictieve maatschappelijke zetel* in de zin van artikel 13 van EU-verordening nr. 883/2004 (en uitvoeringsverordening nr. 987/2009) en de strafrechtelijke vervolging op basis van artikel 235 SSW (oplichting in het sociaal strafrecht wat voor het wegvervoer zeer moeilijk te bewijzen is).

²⁴ Een niet tijdige betaling van bijdragen resulteert normaal in een bijdrageopslag van 10 % en verwijlrenten.

voor de dienst en gecontroleerde vormen verhoogt. Hieronder wordt beknopt weergegeven waar de verschillende betrokken diensten staan inzake risicoanalyse.

FOD M&V

Het Actieplan Wegvervoer gaf al in 2001 aan de FOD M&V de opdracht om een risico-classificatiesysteem voor vervoersondernemingen in te voeren. Het koninklijk besluit van 8 mei 2007 bevestigde – in uitvoering van richtlijn 2006/22 – de opdracht voor de FOD om een dergelijk systeem in te voeren. In de praktijk is er, behoudens een studie over het ontwikkelen van een databank inzake wegvervoercontroles van 2003, geen vordering gemaakt in het dossier. Zoals reeds vermeld, is het bestaan van een dergelijke algemene databank, gevoed door de databanken van alle betrokken inspectiediensten, een basisvoorwaarde voor de ontwikkeling van een risicoanalysesysteem.

Het nieuwe B-ERRU-systeem werd door verschillende inspectiediensten vermeld als een piste om een risicoanalysesysteem op te starten. Volgens de projectverantwoordelijke van B-ERRU valt risicoanalyse echter niet onder de huidige afbakening van het systeem. Het ontwerp van managementplan van de directie Controle vermeldt het ontwikkelen van een project “risk rating” vanaf einde 2014. Dit zou echter grotendeels uitgevoerd moeten worden met het bestaande controlepersoneel, met een niet nader omschreven ondersteuning van de ICT-diensten van de FOD. Er ontbreekt een gedetailleerd plan en een specifiek budget. In die omstandigheden is de kans klein dat een risicoanalysesysteem effectief wordt ontwikkeld.

Federale Wegpolitie

De Federale Wegpolitie beschikt niet over een risicoanalysesysteem. Ze werkt wel aan informatie-uitwisseling, onder meer via de expertennetwerken. Op de intranetsite van Centrex is een beschermd luik waar experts info kunnen delen. Er is een databank voor vastgestelde inbreuken.

Sociale-inspectiediensten

De SI ontwikkelt een dataminingsysteem *Datamentalist*, gevoed door het datawarehouse Oasis dat sociale en fiscale gegevens bevat. Oasis is een gezamenlijk project van de federale sociale inspecties. Door het kruisen van gedragsgegevens met de resultaten van vroegere controles, worden risicoprofielen ontwikkeld. Werkgevers krijgen een risicoscore. In een eerste fase krijgen de handhavers gesorteerde lijsten van werkgevers zodat ze op basis van de beschikbare middelen de meest veelbelovende controles kunnen uitvoeren. De top van zo'n lijst zou drie tot vier keer meer positieve resultaten geven dan gemiddeld. In een volgend stadium wordt de datamining geïntegreerd in een nieuwe controleaanpak. Het ontwikkelen van een model voor de sector van het wegvervoer staat op het programma, maar was bij het afsluiten van de audit nog niet gerealiseerd.

3.2.2.3 *Verschuiving van weg- naar bedrijfscontroles*

Tijdens de klassieke gezamenlijke wegcontroles in het kader van het Actieplan Wegvervoer (zie ook punt 2.2.1.2) voeren de verschillende betrokken controlediensten hun eigen controles uit. De diensten stellen de overtredingen vast die behoren tot hun bevoegdheid en wisselen de informatie uit die nuttig kan zijn voor de andere inspectiediensten. Deze acties hebben hun nut, zijn zeer zichtbaar en vervullen dus ook een belangrijke signaalfunctie. Ze zijn vooral efficiënt voor het opsporen van punctuele overtredingen, op basis van

bewijsmateriaal dat in de vrachtwagen aanwezig is (tachograafdata, boorddocumenten, vergunningen, staat van het voertuig). Dergelijke controles zijn echter minder geschikt om fraudeconstructies op te sporen. Het zijn steekproeven waar slechts een beperkte focus op risicogroepen kan worden gelegd. Wegcontroles kunnen eventueel dienen als knipperlicht dat een firma er bepaalde praktijken op nahoudt, maar voor een echte volledige controle hebben de sociale-inspectiediensten bijkomend bewijsmateriaal nodig dat alleen tijdens bedrijfscontroles kan worden vergaard. Zoals reeds vermeld, zijn de gezamenlijke controles in het kader van het Actieplan Wegvervoer, op vraag van de sociale-inspectiediensten, dan ook geëvolueerd naar ongeveer de helft klassieke snelwegcontroles²⁵ en de helft bedrijfscontroles, bv. bij logistieke centra. Daartussen werden ook wegcontroles buiten de snelwegen, bv. in havengebieden uitgevoerd.

3.2.2.4 Specialisatie

De complexe, vaak grensoverschrijdende, structuren waarmee men wordt geconfronteerd in de strijd tegen sociale dumping (illegale cabotage, postbusbedrijven ...) vergen vaak specifieke expertise en grote investeringen in personeel en tijd. De efficiënte behandeling door gewone controleploegen is niet evident. Naarmate de inspanningen inzake sociale dumping in de sector van het wegvervoer worden opgevoerd, spelen de gespecialiseerde ploegen inzake grensoverschrijdende dossiers een steeds grotere rol. De cellen Wegvervoer van TSW bouwen hun samenwerking op met de netwerkstructuur van TSW gespecialiseerd in grensoverschrijdende dossiers (Covron). De SI draagt de controles gericht op de problematiek van postbusbedrijven voornamelijk op aan de cel Grensoverschrijdende Tewerkstelling (GOT) die ter zake ook ondersteuning biedt aan de regionale diensten. De tabellen onder punt 3.1.1 tonen het sterk stijgende aandeel van Covron en de GOT in de vervoerdossiers van respectievelijk TSW en de SI. Ook de directie Controle van de FOD M&V overweegt om een gespecialiseerde cel op te richten in grensoverschrijdende, complexe dossiers. De capaciteit van deze gespecialiseerde cellen is uiteraard beperkt. Hun versterking, binnen de budgettaire mogelijkheden, is prioritair voor een efficiënte bestrijding van sociale dumping.

3.2.2.5 Medeverantwoordelijkheid van opdrachtgevers

De reden van een inbreuk kan bij de vervoersfirma liggen maar de firma kan ook de speelbal zijn van andere actoren hogerop in de logistieke keten. Opdrachtgevers kunnen soms bijzonder zware druk leggen en quasi onmogelijke doelstellingen opleggen aan transporteurs. Zij zijn dan de eigenlijke motor achter de overtredingen en de vraag is of zij ook bestraft kunnen worden.

De reglementering op het wegvervoer voorziet in die mogelijkheid. Bij het ontbreken van een vervoersvergunning kan ook de opdrachtgever of expediteur worden bestraft, bij gebrek aan vrachtbrief, de verlader. Volgens de inspectiediensten zijn deze bepalingen in de praktijk handhaafbaar. Een ontbrekend document is eenvoudig vast te stellen, de eis dat de betrokkene het bestaan van het document moest nagaan, is redelijk. Er konden wel geen cijfers worden bezorgd over het aantal dossiers waarin deze mogelijkheid zou zijn toegepast.

²⁵ Het actieterrein van de Federale Wegpolitie is immers de autosnelwegen met aanhorigheden en andere toegewezen wegen. Andere inspectiediensten, waaronder de lokale politie, voeren ook controles uit op de andere wegen.

Veel moeilijker te handhaven is de mogelijkheid in de reglementering op het wegvervoer om de opdrachtgever, de verlader of de expediteur te bestraffen indien hun instructies rechtstreeks geleid hebben tot onder meer inbreuken op rij- en rusttijden of illegale cabotage. Ook wanneer een “ongeoorloofde lage” prijs voor het vervoer wordt gehanteerd, kunnen zij in theorie worden bestraft. De moeilijkheid voor de overheid is afdoend bewijsmateriaal te verzamelen dat de betrokkenen wisten dat hun instructies zouden leiden tot inbreuken. De impliciete eis dat de betrokkene voor elk transport grondig nagaat hoe de aangestelde vervoerder de opgedragen taak binnen de regelgeving zal kunnen volbrengen, komt vaak als niet realistisch en onredelijk over. Slechts in uitzonderlijke gevallen waar duidelijk een patroon te herkennen is, kan deze piste redelijkerwijze bewandeld worden. Het principe van de ongeoorloofde lage prijs is nog moeilijker te handhaven: hoe de prijs bepalen, wat met transporten waarmee de vervoerder hoopt een eerste contract in de wacht te rijven met het oog op latere, lucratievere, contracten?

Op sociaalrechtelijk vlak kan de overheid zich voor de transportsector sinds mei 2014 ook tot de opdrachtgever richten via het principe van hoofdelijke aansprakelijkheid voor lonen. Deze mogelijkheid bestaat nog niet voor de sociale en fiscale schulden in de transportsector²⁶.

3.3 Inzicht in de effecten van handhaving

Inzicht in het functioneren van de opeenvolgende processen in de gehele handhavingsketen is noodzakelijk om te kunnen beoordelen of het doel van de handhaving wordt bereikt. Zonder dit inzicht kan de vraag of België de regelgeving op het wegvervoer effectief handhaaft, niet eenduidig worden beantwoord. Dan kan men enkel voortgaan op het aanvoelen van controleurs op basis van hun kennis van het terrein en van de reacties die zij krijgen uit de sector. Momenteel ontbreekt dit inzicht. Dit komt doordat de illegale activiteiten in de transportsector moeilijk in beeld te krijgen zijn. Maar ook de beperkingen in de opvolgings- en registratiesystemen, waardoor er geen zicht bestaat op de aaneensluiting van de opeenvolgende processen bij de verschillende actoren, spelen een rol. De gehanteerde informatiesystemen maken het tot op heden niet mogelijk de afhandeling per dossier op te volgen doorheen de opeenvolgende processen bij de betrokken actoren. Zodra meerdere actoren bij een dossier betrokken zijn, stelt zich het probleem van de beperkte terugkoppeling van de informatie over de verdere afhandeling van de zaak.

Zo is het voor de SI niet altijd duidelijk of, waarom, en in welke mate de RSZ de sociale bijdragen in een bepaald dossier effectief invordert en int. Bij niet-regularisatie maakt de SI het dossier met de bijdragestaten over aan de RSZ voor de verdere afhandeling, invordering en inning van de verschuldigde bijdragen. De RSZ kan in een dossier een ander standpunt innemen en de SI is gebonden door wat de RSZ beslist over de afhandeling van de dossiers. Zo kan de RSZ bij de beslissing tot invordering bv. rekening houden met een kosten-batenanalyse en gaat hij na wat de kansen op succes zijn vooraleer hij een procedure opstart. De RSZ levert wel feedback over de lopende dossiers tijdens het maandelijks overleg met de SI. Tot nu toe kan de RSZ niet opvolgen wat er in een dossier concreet wordt geïnd en die informatie dus ook niet aan de SI doorgeven: de SI heeft bijgevolg geen zicht op de uiteindelijke resultaten van haar controleacties. De bedragen die in de statistieken van de

²⁶ De mogelijkheid werd opgenomen in de programmawet van 12 maart 2012, de sectorale uitwerking gebeurt per koninklijk besluit.

SI voorkomen, resulteren uit de eigen berekeningen van de SI (zowel de vrijwillige betalingen²⁷ als de ambtshalve regularisaties). Het gaat dus niet om de werkelijk ingevorderde of de geïnde bedragen.

Naast de informatiedoorstroming tussen de elkaar opvolgende administratieve diensten is ook de informatie-uitwisseling tussen de inspectiediensten en Justitie of de FOD Financiën voor verbetering vatbaar. Het gaat in die gevallen vooral om de opvolging van de pv's (zie verder hoofdstuk 4).

3.4 Conclusie

Het wegtransport is moeilijk te controleren door de aard van de controleobjecten. Het gaat immers om voertuigen die permanent in beweging zijn in de verschillende Europese lidstaten. Voorts beschouwen de inspectiediensten de economische druk op de sector groot om de wet- en regelgeving niet na te leven. Fraude krijgt steeds meer aandacht maar is moeilijk zichtbaar en meetbaar, ze doet zich voor onder verscheidene en wisselende vormen. Schijnconstructies zijn aanpasbaar en verplaatsbaar. De bewijsproblematiek bij bv. schijnconstructies en cabotage blijft een moeilijk punt voor de inspectiediensten. Problematisch is de grijze zone waarin het onduidelijk is of het gaat om een legale of illegale constructie. Het kost de inspectiediensten veel tijd en energie om de realiteit te duiden die schuilgaat achter dergelijke (schijn)constructies. Bewijsvoering blijft moeilijk en het is onzeker of de zaak ook hard kan worden gemaakt voor de rechtbank.

Het moeizame karakter van deze controles zorgt ervoor dat de gespecialiseerde cellen worden vrijgesteld van kwantitatieve controledoelstellingen die de inspectiediensten wel hanteren voor hun gewone controleploegen.

De preventie kan nog beter door de werkgevers en chauffeurs op hun rechten en plichten te wijzen via diverse mediakanalen (in meerdere talen) en via overleg met de sector. Ook de structurele samenwerking tussen de overheid en de sector kan nog verbeterd worden. Voor het uitwerken van alternatieve handhavingsmethodes zoals zelfregulering of het gebruik van convenanten werden tot nu toe nog geen concrete initiatieven genomen. De controle-diensten betwijfelen of de sector hiervoor klaar is.

Op het terrein wordt de handhaving van de regelgeving aangepakt met wegcontroles en bedrijfscontroles. Naast deze dubbele aanpak benadert elke inspectiedienst de handhaving vanuit een eigen invalshoek: verkeersveiligheid, bescherming van de rechten van werknemers, antidumping en eerlijke concurrentie, inning van sociale bijdragen ... Recent hebben de sociale-inspectiediensten en de FOD M&V de focus verlegd van wegcontroles naar bedrijfscontroles en zware fraude.

De sociale-inspectiediensten opteren voor regularisaties als prioritair handhavingsinstrument. Deze keuze is begrijpelijk omdat ze daarmee relatief gemakkelijk concrete resultaten boeken (bv. storten van het correct loon aan de betrokken werknemer), vergeleken met het voorbereiden van een gerechtelijk dossier waarvan de afloop onzeker is. Voor de

²⁷ Als de werkgever akkoord gaat met de vaststellingen van de SI en de bijdragen vrijwillig wil betalen, zullen de bedragen wel overeenstemmen.

handhavingsketen in zijn geheel kan er wel een probleem rijzen. Van louter regulariseren gaat immers weinig of geen ontradend effect uit.

Het handhavingsbeleid is onvoldoende onderbouwd met objectieve, volledige en betrouwbare cijfers. De inschatting van de omvang van de fraude en de sociale dumping die zich op het terrein voordoen, blijft daarom moeilijk, evenals van de hoeveelheid, de aard en de resultaten van de controles. Voorts zijn de beschikbare data soms niet publiek. De uitgebreide publieke rapportering van de sociale-inspectiediensten kan als voorbeeld dienen voor de inspectiediensten van de FOD M&V, die nog geen degelijke publieke rapportering verstrekken.

De stijgende complexiteit van de materie (technisch en juridisch) en de taakuitbreiding verhoogden de werkdruk voor de inspectiediensten. Daarnaast leidden de noodzakelijke besparingen bij de overheid in combinatie met de vergrijzing van het ambtenarenkorps tot een personeelsinkrimping. Dit verplicht de inspectiediensten efficiënter te werken. Een evolutie naar meer doelgerichte controle op basis van risicoanalysesystemen, betere opleiding en materiële uitrusting, ICT-ondersteuning en toegang tot de nodige databanken kan de handhaving efficiënter maken. Deze evolutie is niet in alle inspectiediensten even ver gevorderd. Voorts blijkt de inzet van gespecialiseerde cellen (zoals GOT of Covron) de efficiëntie van de handhaving te verhogen.

De FOD M&V heeft verschillende belangrijke taken die hem zijn toevertrouwd niet volbracht. Zo werd geen centrale databank met de controleactiviteiten van alle inspectiediensten ingevoerd, hoewel dit reeds in 2003 had moeten zijn gerealiseerd. Ondanks de evidente nood aan risicoanalyse en de Europese en Belgische wettelijke verplichtingen om een risicoanalysesysteem in te voeren werd geen dergelijk systeem verwezenlijkt. Deze gebreken leggen een hypotheek op een efficiënte handhaving in het wegvervoer. Ook voor haar interne werking vertoont de directie Controle van de FOD M&V een duidelijk gebrek aan ICT-capaciteit.

In de handhavingsketen werkt elke inspectiedienst nog teveel vanuit zijn eigen invalshoek en prioriteiten. Dit belemmert de ontwikkeling van het ketenbesef dat moet zorgen voor eenheid van optreden, meer afstemming, informatie-uitwisseling en terugkoppeling. Door de gebrekkige terugkoppeling is de opvolging doorheen de processen onvolledig en ontbreekt het inzicht in de resultaten en effecten van het gevoerde handhavingsbeleid. Op het operationele niveau werken de inspectiediensten voor de uitvoering van de actieplannen vlot samen maar de wisselende structuren en aansturing vragen veel energie en aanpassing van het personeel. De systematische (elektronische) informatie-uitwisseling tussen verschillende inspectiediensten onderling en met andere administraties en tussen de inspectiediensten en het OM zijn nog in ontwikkeling of worden nog onderbenut.

Hoofdstuk 4

Sanctionering

De opeenvolgende stappen in de handhaving vormen een keten. Slechts als alle schakels correct functioneren, is er een efficiënte handhaving van de regelgeving. Dat betekent dat niet alleen inbreuken worden vastgesteld maar ook sancties worden getroffen en uitgevoerd.

Een sanctie moet proportioneel zijn aan de inbreuk en groot genoeg om een ontradend karakter te hebben. De uitvoering van de sanctie moet op een efficiënte manier afgedwongen worden binnen een aanvaardbare termijn, anders kunnen de controleactiviteiten een maat voor niets zijn geweest.

Inbreuken kunnen zowel bestuursrechtelijk (administratief) als strafrechtelijk worden gesanctioneerd. Administratieve diensten staan in voor de bestuursrechtelijke afhandeling door middel van onmiddellijke inningen en administratieve geldboetes. De magistratuur staat in voor de strafrechtelijke vervolging en sanctionering.

4.1 Onmiddellijke inningen bij wegcontroles

Controleurs met een mandaat van officier van gerechtelijke politie (FOD M&V, politie, douane) die een wegcontrole uitvoeren kunnen aan de overtreder een onmiddellijke inning voorstellen²⁸. Wie op dit voorstel ingaat, erkent de overtreding en aanvaardt het eraan verbonden boetebedrag. De strafvordering vervalt. Een overtreder zonder vaste woonplaats of verblijfplaats in België kan cash of met een bank- of kredietkaart betalen. Wie een woonplaats of vaste verblijfplaats in België heeft, kan met een bank- of kredietkaart betalen of via overschrijving binnen de tien dagen na afgifte of verzending van het document.

De controleur is niet verplicht de keuze voor een onmiddellijke inning aan te bieden en de overtreder kan weigeren op het voorstel in te gaan. In beide gevallen volgt dan een strafrechtelijke afhandeling. Een overtreder die niet in België woont en een aanbod tot onmiddellijke inning weigert, moet hoe dan ook hetzelfde bedrag in consignatie geven als dat wat zou betaald worden bij onmiddellijke inning. Bij niet-betaling kan men het voertuig gedurende maximum 96 uren inhouden en vervolgens in beslag nemen.

Een lijst overtredingen en de bijhorende boetes bij onmiddellijke inning worden via koninklijke besluiten vastgelegd in een zogenaamde boetecatalogus²⁹. De boetebedragen in de catalogus worden occasioneel aangepast. De boetes worden verondersteld mee bepaald te zijn door het economische voordeel dat een overtreder uit het niet-naleven

²⁸ Koninklijk Besluit van 19 juli 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake het vervoer over de weg.

²⁹ Er bestaan eigenlijk vier boetecatalogi, die elk het voorwerp uitmaken van een apart koninklijk besluit: inbreuken op de reglementering op het wegvervoer, op de wegcode, op het wegvervoer van gevaarlijke goederen en op de technische eisen voor voertuigen.

van de reglementering zou behalen, de impact op de verkeersveiligheid, het al dan niet bedrieglijke opzet, het leefmilieu enz. Het Rekenhof heeft echter van de FOD M&V geen enkel document verkregen als onderbouwing van de boetebedragen.

Voor het wegvervoer bedroegen de boetes op 1 januari 2014 55 euro (bv. het niet in orde zijn van bepaalde administratieve documenten) tot 2.640 euro (bv. het vervalsen van tachograafgegevens). Wanneer bij een overtreder meerdere inbreuken worden vastgesteld, kan de totale boete 2.750 euro niet overschrijden, verhoogd tot 5.500 euro bij frauduleuze handelingen. Onder fraude valt onder meer het gebruik van valse of vervalste vervoersvergunningen, manipulaties van de tachograaf, vervalsing van de data op de registratiebladen (schijven) of de bestuurderskaart, handelingen om zich aan de controle te onttrekken. Bij de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving op het wegvervoer op 1 september 2014 werden enkele boetebedragen³⁰ verdubbeld.

De onmiddellijke inning is een efficiënt instrument waaraan de handhavers dan ook de voorkeur geven en dat naar alle waarschijnlijkheid³¹ het overgrote deel uitmaakt van alle effectief uitgevoerde sancties. De werklust bij een onmiddellijke inning is beperkt. De sanctie volgt onmiddellijk op de vaststelling van de overtreding. Bij een buitenlandse overtreder bestaat de zekerheid dat de boete effectief wordt betaald. Bij een Belgische overtreder die via overschrijving wenst te betalen, blijft een beperkt risico bestaan. Tijdens de periode 2011-2012 inde de FOD M&V jaarlijks gemiddeld 93 % van de aan Belgische overtreders opgelegde onmiddellijke inningen (jaarlijks goed voor 1,4 miljoen euro). De Federale Wegpolitie inde tijdens de periode 2010-2011 88 % van de opgelegde onmiddellijke inningen³² (zowel Belgische als buitenlandse overtreders), jaarlijks goed voor 3,5 miljoen euro. In 2012 zakte dat percentage wel naar 72 % (1,89 miljoen euro). Zoals vermeld in punt 3.1.1.2 besteedde de Federale Wegpolitie in 2012 minder middelen aan het wegvervoer. Onmiddellijke inningen die niet kunnen worden geïnd, worden aan Justitie doorgestuurd. Er bestaan geen data over de verdere afhandeling ervan.

Nadeel van de onmiddellijke inning is dat in het huidige systeem een overtreding uit het beeld verdwijnt: bij een volgende overtreding kan hierdoor geen rekening gehouden worden met antecedenten. Dit maakt het moeilijk veelplegers te identificeren. Op basis van de individuele overtredingen kunnen geen patronen worden ontdekt om de handelswijzen van bepaalde firma's in kaart te brengen. Het B-ERRU-systeem zou hieraan verhelpen in de toekomst. De onmiddellijke inning kan slechts op de openbare weg toegepast worden, bij inbreuken die onmiddellijk bewijsbaar zijn, met de informatie die men uit de vrachtwagen kan halen (tachograafdata, boorddocumenten ...). De onmiddellijke inning is dus een instrument dat zich beter leent tot het sanctioneren van punctuele overtredingen dan het bestrijden van concurrentieverstorende handelswijzen.

³⁰ Boetebedragen voor fraude met vervoersvergunningen en bestuurdersattesten of de manifeste verhoging van de controle van deze documenten.

³¹ Vermits er geen cijfers beschikbaar zijn over de (inning van de) boetes die de rechtbanken hebben uitgesproken.

³² Overtredingen relevant voor goederenvervoer over de weg.

4.2 Strafrechtelijke afhandeling door het OM

Het OM of het parket leidt de strafrechtelijke handhaving. Als de inspecteur een proces-verbaal naar het OM verstuurt, kan dit om bijkomend onderzoek vragen, de zaak seponeren (buitenvervolging stellen), een minnelijke schikking voorstellen of vervolgen voor de bevoegde rechtbank. Bij seponering kan de directeur-generaal van de Algemene Directie van de Studiën van de FOD WASO een administratieve geldboete opleggen voor de inbreuken op de sociale wetgeving. Administratieve boetes zijn sinds september 2014 ook mogelijk voor de inbreuken op de wetgeving op het wegvervoer. Deze mogelijkheid moet in de praktijk nog worden omgezet.

Binnen het OM heeft het arbeidsauditoraat de taak misdrijven op het gebied van sociale wetgeving op basis van het Sociaal Strafwetboek te vervolgen voor de politierechtbank (inbreuken op rij- en rusttijden) of voor de correctionele rechtbank. De procureur des Konings staat in voor de afhandeling van inbreuken begaan door zelfstandige chauffeurs.

4.2.1 Samenwerking tussen het OM en de inspectiediensten

De minister van Justitie bepaalt het strafrechtelijke beleid, het College van Procureurs-Generaal zorgt voor de invoering en de opvolging ervan aan de hand van bindende richtlijnen voor het opsporings- en vervolgingsbeleid (art. 143 Gerechtelijk Wetboek). Voor het wegvervoer bestaan er, in tegenstelling tot het verkeer in het algemeen, weinig specifieke richtlijnen (zie verder). Voor sociale fraude werd pas recent een expliciet beleid ontwikkeld³³. De omzendbrief voor het sociaal strafrechtelijke beleid van eind 2012 bevat krachtlijnen voor de opsporingen en de vervolgingen aangepast aan het nieuwe Sociaal Strafwetboek en regelt het toezicht op de eenvormige toepassing³⁴. De omzendbrief legt een vervolgingsprioriteit op voor inbreuken bij ernstige en georganiseerde fraude, economische uitbuiting (mensenhandel), ernstig gevaar voor de gezondheid van werknemers en het belemmeren van toezicht. Daarna volgen de inbreuken betreffende fraude met sociale bijdragen en uitkeringen³⁵. De richtlijn spoort het parket ook aan de samenwerking en informatiedoorstroming tussen de verschillende actoren betrokken bij de handhaving te bevorderen.

Begin 2014 werd in het kader van het Antidumpingplan van de staatsecretaris voor de Bestrijding van de Sociale en de Fiscale Fraude een akkoord met de minister van Justitie gesloten over de vervolgingsprioriteit voor het arbeidsauditoraat voor de misdrijven verbonden met sociale dumping. Dit akkoord werd na afsluiting van de audit van het Rekenhof geconcretiseerd in omzendbrief COL 7/2014 van het College van Procureurs-Generaal.

De omzendbrief uit 2012 inzake sociaal strafrechtelijk beleid zorgde volgens sommige inspectiediensten reeds tot een verbeterde samenwerking met het parket.

³³ Eind 2008 richtte het College van Procureurs-Generaal het expertisenetwerk "Sociaal strafrecht" op om de ontwikkeling van adequaat en coherent strafrechtelijk beleid in deze materie te ondersteunen. Overleg tussen de administratie en het College over de aanpak van sociale fraude (in het algemeen, niet specifiek over de vervoerssector) vindt occasioneel plaats in specifieke werkgroepen.

³⁴ COL 12/2012.

³⁵ De omzendbrief werkt de prioriteiten voor vervolging verder uit. In afzonderlijke omzendbrieven worden meer specifieke meetbare doelstellingen opgelegd.

Ook de samenwerking in het kader van de actieplannen wordt positief beoordeeld. Arbeidsauditeurs zitten de vergaderingen van de arrondissementscellen voor (aanpak sociale fraude) en nemen deel aan de vergaderingen van de provinciale cellen van het Actieplan Wegvervoer. Toch bemerken de inspectiediensten grote verschillen in aanpak tussen arbeidsauditeurs; elke arbeidsauditeur is autonoom en enkel bevoegd voor zijn rechtsgebied. Er blijven ook verschillen in wat al dan niet aanvaard wordt als bewijsmateriaal. Dit maakt het voor de inspectiediensten moeilijk om een uniforme methodiek uit te werken vermits wat van hen verlangd wordt, verschilt naargelang het rechtsgebied. Bij alle actoren wordt aangedrongen op nog meer en betere samenwerking.

4.2.2 Informatiedoorstroming van de inspectiediensten naar het OM

De sociale-inspectiediensten beschikken over een geïnformatiseerd instrument voor de opmaak en de opvolging van pv's: het elektronische proces-verbaal (e-pv, zie ook hoofdstuk 3). Het e-pv zorgt voor een gestandaardiseerde opmaak van de pv's om juridische problemen bij de behandeling van de zaak voor de rechtbank te vermijden. Het valt te betreuren dat het OM (nog) niet is aangesloten op het e-pv. Dit veroorzaakt bijkomende administratieve lasten en tijdverlies voor de inspectiediensten die dossiers in papieren vorm moeten blijven doorsturen. Dit is gelinkt aan de algemene problematiek rond de informatisering van Justitie. De informatisering moet eerst op orde zijn en er moet een gestandaardiseerd systeem beschikbaar zijn voor alle arbeidsauditoraten vooraleer op een extern systeem als het e-pv kan worden aangesloten. In 2015 zou een systeem voor de informatisering van o.m. de arbeidsauditoraten operationeel moeten zijn. Voor de aansluiting op het e-pv stellen zich bijkomende problemen voor de beveiliging van de gegevens van de databank "e-pv" die omwille van het geheim van het onderzoek – na het doorsturen van het pv aan het OM – enkel toegankelijk mogen zijn voor de arbeidsauditeur en de betrokken inspectiedienst. Dit stelt eisen aan het beheer van en de controle op de databank. Op korte termijn zou het "e-bericht" worden gelanceerd voor informatiedoorstroming van het arbeidsauditoraat naar de inspectiediensten over de beslissingen die het OM genomen heeft op basis van het Sociaal Strafwetboek.

De FOD M&V stelt nood te hebben aan een elektronisch pv-systeem (waarin nog niet is voorzien).

4.2.3 Seponering, minnelijke schikking of vervolging voor de rechtbank

Justitie beschikt niet over een volledig overzicht van de gerechtelijke afhandeling van de pv's voor inbreuken op het wegtransport of van de pv's voor sociale inbreuken opgesteld door de inspectiediensten. Zoals al vermeld, beschikken ook de inspectiediensten meestal niet over betrouwbare gegevens over de toepassingen van seponering³⁶, minnelijke schikking of vervolgingen door het OM en de beslissingen van de rechtbanken. De percentages die hierna worden vermeld, zijn ramingen die werden verzameld tijdens interviews met de inspectiediensten: zij geven een orde van grootte, maar ook niet meer dan dat. Het Rekenhof heeft de onderbouwing ervan niet onderzocht.

Volgens de sociale-inspectiediensten wordt het grootste deel van hun pv's geseponerd (70 % tot 90 %), met verschillen naargelang het betrokken gerechtelijke arrondissement.

³⁶ Om technische redenen (bv. gebrek aan bewijzen, verjaring van de strafvordering, onbekende daders) of om opportuniteitsredenen (bv. de feiten zijn niet erg genoeg, de toestand werd na het misdrijf geregulariseerd).

Daarna volgen in dalende omvang de minnelijke schikkingen en de vervolgingen voor de rechtbank: slechts 10 % tot 15 % zou uiteindelijk belanden voor de correctionele rechtbank. Andere diensten verklaren enkel dat zij geen informatie hebben over de verdere afhandeling van hun pv's.

Een uitzondering zijn, omwille van strikte richtlijnen³⁷, de inbreuken op de rust- en rijtijden die volgens het OM voor meer dan 90 % vervolgd zouden worden. Wel worden ze voor het grootste deel afgehandeld via minnelijke schikkingen, waarvan de bedragen zijn vastgelegd in een verouderde omzendbrief³⁸ van het College van Procureurs-Generaal en die aanzienlijk lager liggen dan deze opgenomen in de boetecatalogus. Hierdoor ontstaat *de facto* een discrepantie tussen de sanctionering via onmiddellijke inning en deze via minnelijke schikking. Het mag dan ook niet verwonderen dat deze schikkingen volgens het OM meestal vlot worden betaald. Er zou overleg zijn tussen het OM en de administratie met het oog op een nieuwe omzendbrief.

De sociale-inspectiediensten leggen de oorzaak van het hoge aantal seponeringen bij de correctionele rechtbanken die te weinig capaciteit hebben om alle zaken te behandelen. Het verzadigingspunt bij de parketten wordt bepaald in functie van het aantal geplande zittingdagen van de rechtbank. Ook het leggen van andere prioriteiten door het OM en de wetenschap dat voor inbreuken uit het Sociaal Strafwetboek na seponering een administratieve boete kan worden opgelegd, verklaren mee het hoge aantal seponeringen.

Volgens de controleurs van de FOD M&V zijn de vereisten die de verschillende parketten stellen aan de pv's en de samenstelling van het dossier zeer uiteenlopend. De controleurs veronderstellen dat het parket geen pv's wil ontvangen over lichte inbreuken en daarom veel seponeert (ook al zijn hier geen cijfers over), ook al betekent dit – bij het ontbreken van de mogelijkheid van een administratieve sanctie – dat de overtreding niet bestraft werd. De controleambtenaren moeten in hun hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie een pv opstellen. Zij beschikken niet over een appreciatierecht bij de aanpak van inbreuken zoals de sociale controleurs (art.21 van het Sociaal Strafwetboek) dit hebben.

Tenslotte wijzen de inspectiediensten op de aanslepende gerechtelijke procedures die fraudeurs de kans geven om hun bedrijf failliet te laten gaan en elders opnieuw te starten. Als er na vervolging een veroordeling volgt, dan staat het OM in voor de uitvoering van straffen. De concrete invordering en inning van strafrechtelijke boetes gebeurt door de FOD Financiën. Omdat de FOD Financiën geen gestructureerde feedback naar de parketten stuurt hebben deze laatste geen zicht op het gedeelte van de boetes dat niet geïnd wordt of oninbaar is geworden bv. door de verjaring van de straf.

4.2.4 Feedback van het OM naar de inspectiediensten

Het Sociaal Strafwetboek³⁹ bepaalt dat de arbeidsauditeur de betrokken administratie kennis moet geven van de genomen beslissing. In geval van seponering moet de reden

³⁷ De omzendbrief COL 10/2001 van 14 december 2011 m.b.t. "Eenvormige tarieven van minnelijke schikkingen (V.S.B.G.) voor inbreuken op de E.E.G.-verordeningen van 20 december 1985 nr. 3820/85 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en nr. 3821/85 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer".

³⁸ Deze omzendbrief is na de totstandkoming van nieuwe Europese reglementering niet langer actueel.

³⁹ Eerste lid van artikel 72 van het Sociaal Strafwetboek in combinatie met richtlijn COL 12/2012 (punt 3.4).

meegedeeld worden⁴⁰: omdat de inbreuk niet bewezen is of om opportuniteitsredenen. Bij gebrek aan een geïnformatiseerd systeem zal in de praktijk het parket of de griffie van de correctionele rechtbank het formulier invullen dat de inspectiediensten normalerwijze aan hun pv hechten. De sociale handhavers nemen de feedback die zij van het OM krijgen op in hun jaarverslagen.

Voor inbreuken op de reglementering op het wegvervoer bestaat geen wettelijke verplichting tot het leveren van feedback. In de praktijk verklaren de inspectiediensten dat de feedback beperkt is en sterk wisselt naargelang het betrokken gerechtelijke arrondissement. Mogelijk kan de B-ERRU-databank hier in de toekomst verbetering brengen.

Een gebrekkige of laattijdige informatiedoorstroming hypothekeert de mogelijke leereffecten en kwaliteitsverbetering voor de toekomstige onderzoeken en pv's. Door het gebrek aan, of het beperkte karakter van de feedback doorheen de opeenvolgende schakels in de handhavingssketen weten de handhavers niet in welke mate hun inspanningen bijdragen aan een betere naleving van regels en wetten en aan de oplossing van de achterliggende problemen. De controlemethodologie kan niet worden verbeterd op basis van feedback (Wat houdt stand voor een rechtbank? Wat niet? Wat wordt geseponeerd en wat niet? ...). Als inspectiediensten geen zicht hebben op de resultaten van hun werk, kan dit demotiverend werken.

4.3 Administratieve boete

Als oplossing voor de problemen bij de strafrechtelijke afhandeling wordt het instrument van de administratieve boete naar voren geschoven. Tot nu kon het in de sector van het wegvervoer slechts door de sociale-inspectiediensten gebruikt worden. Een administratieve boete kan opgelegd worden nadat het parket in een dossier afziet van vervolging. Voor de lichtste inbreuken⁴¹ kan de administratie onmiddellijk kiezen voor een administratieve boete.

Tot nu toe wordt de administratieve boete slechts met mondjesmaat gebruikt in het goederenvervoer over de weg: enkele tientallen boetes per jaar, goed voor enkele duizenden euro's inningen. Voor het jaar 2012 werden bv. achttien administratieve boetes opgelegd in de sector van het wegvervoer op basis van pv's opgemaakt door TSW. Ze waren goed voor 25.490 euro, waarvan 10.852 euro effectief geïnd werd. Ter vergelijking: in 2012 maakte TSW in het wegvervoer voor een totaal van 248.468 euro pv's op.

Toch loont het de moeite om de algemene uitdagingen bij de verwerking van administratieve boetes beknopt toe te lichten. De administratieve boete maakt het mogelijk dat geseponeerde inbreuken toch nog (administratief) bestraft kunnen worden. Het OM krijgt zo meer ruimte om zich toe te spitsen op de vervolging van zwaardere misdrijven. Er is duidelijk nog ruimte voor een groter gebruik van de administratieve boete in het wegvervoer. Tot nu toe kon de boete slechts gebruikt worden voor overtredingen op arbeids- en sociale zekerheidswetgeving, maar de nieuwe wet op het goederenvervoer over de weg opent sinds

⁴⁰ Richtlijn COL 12/2012 (punt 3.4).

⁴¹ Die in het Sociaal Strafwetboek bestraft worden met een sanctie van niveau 1. Het Sociaal Strafwetboek bevat vier sanctieniveaus.

september 2014 de mogelijkheid de administratieve boete ook op die reglementering toe te passen.

Administratieve boetes opgenomen in het Sociaal Strafwetboek worden behandeld door de Dienst Administratieve boetes (DAB) van de FOD WASO. De FOD M&V zal zelf instaan voor de behandeling van de toekomstige administratieve boetes voor overtredingen op de reglementering op het goederenvervoer over de weg.

30 % van de door het OM toegestuurde pv's wordt door de DAB zonder gevolg geklasseerd: omdat de dienst oordeelt dat de inbreuk niet bewezen is, bij faillissement, overschrijding van redelijke termijn ... In de resterende 70 % wordt een administratieve boete opgelegd. De werkgever krijgt de gelegenheid verweermiddelen in te dienen. Het boetebedrag ingeschreven in het Sociaal Strafwetboek bestaat steeds uit een vork tussen een minimumboete en een tien keer hogere maximumboete. In de praktijk legt de DAB normaal het minimumbedrag op, bij verzachtende omstandigheden kan tot 40 % van dat bedrag beperkt worden. 70 % van de boetes wordt betaald (de DAB kent soms ook uitstel van betaling of een afbetalingsplan toe), de overige 30 % wordt doorgestuurd naar de FOD Financiën (Registratie en Domeinen). Alhoewel feedback wettelijk is opgelegd, verklaart de DAB geen betrouwbare informatie te krijgen over wat de FOD Financiën al dan niet int.

De doorlooptijd van een administratieve boete is lang. Normaal moet men eerst wachten of het OM seponereert: dit duurt gemiddeld drie maanden. De DAB zelf heeft gemiddeld ongeveer 30 maanden (Franstalige dossiers) of vijftien maanden (Nederlandstalige dossiers) nodig voor zijn onderzoek. Meestal zal de overtreder dus pas na anderhalf jaar de boete ontvangen. In 3 à 5 % van de dossiers gaat de werkgever in beroep bij de arbeidsrechtbank tegen de boete: dit neemt gemiddeld een extra twee jaar in beslag. Het verwerken van een administratieve boete is arbeidsintensief en dus duur. De DAB werkt met een bezetting van 28 FTE ongeveer 6.000 dossiers per jaar af (alle sectoren samen): dit is bijna één werkdag per dossier (inclusief zonder gevolg geklasseerde). De DAB laat opmerken dat de verhoging van de boetebedragen bij de invoering van het Sociaal Strafwetboek leidde tot een verlaging van de spontane betalingsgraad en een verhoging van het aantal afbetalingsplannen en beroepen. Bij het sleutelen aan sanctie-instrumenten (verhoging boetes, uitbreiding toepassingsgebied) zou volgens de dienst onvoldoende rekening worden gehouden met de impact die deze beslissingen hebben op de ondersteunende diensten.

De administratieve boete is dus zeker geen mirakeloplossing. Slechts de helft van de behandelde dossiers resulteert in een boete en een spontane betaling, de behandeling is duur en duurt bijzonder lang. Toch is er duidelijk groeiruimte voor het gebruik ervan in de sector van het wegvervoer; hierbij zal moeten worden onderzocht hoe de uitvoering ervan in de praktijk efficiënter kan verlopen.

4.4 Perceptie van de bestraffing

In hoofdstuk 3 werd vermeld dat een overtreding inzake uitbetaald loon of sociale bijdragen, naast een eventuele sanctie zoals een strafrechtelijke vervolging of administratieve boete, ook aanleiding geeft tot regularisaties. Onder meer het hoge aantal seponeringen en de door inspectiediensten als (te) laag gepercipieerde straffen bij veroordeling leiden ertoe dat de sociale-inspectiediensten vooral focussen op regularisaties. Zij zien deze *vrijwillige*

betaling en de stopzetting van de inbreuk als de voor hun belangrijkste te nemen stap bij de handhaving.

Als er toch een pv wordt ingediend en het komt tot een vervolging en veroordeling, dan zijn de effectief opgelegde boetes in de ogen van de meeste handhavers veelal te laag. De inspectiediensten zijn van oordeel dat de opgelegde boetes in geval van zware fraude niet in verhouding staan met de loonmassa van het aantal betrokken werknemers of met de potentiële winsten die uit de fraude gehaald worden⁴².

Dat de uitgesproken straffen in de praktijk vaak lager liggen dan de bedragen opgenomen in de boetencatalogus bij onmiddellijke inning of in het Sociaal Strafwetboek, komt omdat het OM en de rechtbank rekening houden met verschillende factoren: boetes kunnen zwaar wegen als de chauffeur die zelf moet betalen, de hoogte van de straf wordt in bepaalde dossiers als niet proportioneel gezien ten opzichte van misdrijven van gemeen recht (kan een tachograafinbreuk zwaarder worden bestraft dan bv. slagen en verwondingen?), de economische crisis en de oneerlijke concurrentie bemoelijken de positie van bedrijven ...

De inspectiediensten zelf zijn grotendeels van oordeel dat ook de wettelijk opgelegde tarieven van de boetes in de boetencatalogus, de straffen en de administratieve boetes uit het Sociaal Strafwetboek bij zware fraude of ernstige inbreuken te laag zijn om een reëel afschrikkingseffect te hebben en zeker niet in verhouding staan tot de mogelijke winsten die resulteren uit inbreuken. In die visie zijn de boetes een occasioneel risico dat de overtreder (en vaak denkt men hier niet aan de bestuurder zelf, maar eerder aan de werkgever die instructies geeft die leiden tot overtredingen) bewust neemt, in de overtuiging dat dit nog steeds goedkoper uitkomt dan de regelgeving na te leven. De inspectiediensten kunnen, ter onderbouwing van hun aanvoelen dat de boetes te laag zijn, wel geen concrete financiële berekening voorleggen van het economische voordeel dat uit de inbreuken voortvloeit.

In de lijn van de bedenkingen van de inspectiediensten stelde de staatssecretaris voor de Bestrijding van de Sociale en Fiscale Fraude in zijn beleidsnota (Antidumpingnota) voor het wegtransport een aanzienlijke verzwaring van straffen voorop. Zo werd de boete van 55 euro zwaar verhoogd naar 1.500 euro voor inbreuken m.b.t. de vrachtbrieven om op die manier de onderliggende illegale cabotage-activiteiten (sociale dumping) aan te pakken. Een inbreuk op de weekendrust (tegen het doorbrengen van lange weekendrust op parkings) van 1.800 euro werd ingevoerd⁴³. De sanctie voor het niet-betalen van loon onder bepaalde verzwarende omstandigheden werd aanzienlijk opgetrokken (art. 162 Sociaal Strafwetboek). Ook de nieuwe wet op het wegvervoer voorziet in zwaardere straffen.

⁴² Het Sociaal Strafwetboek en richtlijnen van de procureurs-generaal bepalen wel dat een straf kan worden vermenigvuldigd op basis van het aantal betrokken werknemers.

⁴³ Koninklijk besluit van 19 april 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake het vervoer over de weg.

4.5 Conclusies

De samenwerking en afstemming tussen de inspectiediensten en het OM nam met de actieplannen voor het wegvervoer en tegen de sociale fraude toe maar kan nog verbeteren. Zo is de onderlinge informatiedoorstroming nog onvoldoende elektronisch ondersteund.

Er bestaat geen globaal overzicht van, noch inzicht in, de bestraffing van inbreuken op de regelgeving wegvervoer omdat de betrokken actoren niet beschikken over een sluitend opvolgingssysteem doorheen de verschillende processen die moeten leiden tot de effectieve bestraffing en de uitvoering van de straffen. Het ontbreken van transparante en volledige gegevens over de levensloop van opgemaakte pv's maakt dat mogelijke inefficiënte handelswijzen onvoldoende kunnen opgespoord worden. Zonder feedback, duiding en gezamenlijke beleidsafspraken legt het hoge percentage seponeringen een hypotheek op de initiatieven van de inspectiediensten voor een efficiëntere handhaving, bv. via risicoanalyse.

De visies over de gepastheid van (de hoogte van) de opgelegde sancties en de toepassing lopen uiteen. De bestuursrechtelijke afhandeling van inbreuken via regularisaties verloopt efficiënt maar mist op zich een afschrikkingseffect. Bestrafing van de inbreuken via onmiddellijke inningen, minnelijke schikkingen en administratieve boetes leiden in de praktijk – door de toepassing binnen beperkte marges – tot een nivellering van de bestraffing. Dit maakt ze enkel geschikt voor punctuele inbreuken. De inspectiediensten zijn van oordeel dat het sanctioneringsapparaat niet is afgestemd op (zware) georganiseerde fraude wegens een onvoldoende ontradend effect van de sancties.

Hoofdstuk 5

Algemene conclusie en aanbevelingen

5.1 Algemene conclusie

Het Rekenhof ging na of de federale overheid de regelgeving voor het goederenvervoer over de weg op efficiënte wijze handhaaft en stelde daartoe twee onderzoeksvragen:

1. Zijn de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren bij de handhaving duidelijk omschreven en is in de nodige coördinatie voorzien?

Het Rekenhof concludeert dat de onderzoeksvraag gedeeltelijk positief kan worden beantwoord.

De eenmaking van de Europese interne markt met het behoud van nationale bevoegdheden op sociaal vlak creëert onevenwichten tussen de lidstaten op het vlak van arbeidsmarkt (lonen en loonlasten) en sociale bescherming van de werknemers en speelt zo oneerlijke concurrentie in de kaart. De EU bepaalt grotendeels het reglementaire kader voor het vervoer over de weg binnen haar lidstaten en poogt zo het voormelde spanningsveld te temperen en de veiligheid van het wegverkeer te waarborgen. De Europese aanpak om de nationale verschillen op vlak van handhaving en sanctionering van deze regelgeving te counteren met meer en betere samenwerking tussen de lidstaten heeft zijn doel nog niet bereikt. De Belgische wetgeving voor het wegvervoer, grotendeels in uitvoering van de omkaderende Europese regelgeving, kwam laattijdig tot stand.

De verantwoordelijkheden voor de handhaving zijn in de Belgische wetgeving omschreven en toegewezen aan meerdere actoren. De inspectiediensten geven vanuit een eigen invalshoek een invulling aan de deels overlappende bevoegdheden. De coördinatie tussen de inspectiediensten wordt geregeld via meerdere actieplannen. Op het terrein werken de inspectiediensten bij de uitvoering van de samenwerkingsakkoorden vlot samen.

Het Actieplan Wegvervoer coördineert de samenwerking tussen de inspectiediensten voor de controles op het wegvervoer. Dit samenwerkingsakkoord blijkt in de praktijk een te zwak instrument om de erin opgenomen doelstellingen te realiseren. De FOD M&V heeft zijn trekkersrol voor de uitvoering van het Actieplan Wegvervoer nog niet waargemaakt. Hij maakte te weinig interne capaciteit vrij om de hem toegewezen taken te realiseren. Zo is er nog geen strategisch plan voor het Actieplan Wegvervoer, geen risicoanalysesysteem, geen globale rapportering, geen ondersteunende database ...

De actieplannen voor de bestrijding van de sociale dumping en fraude coördineren de aanpak voor de sociale-inspectiediensten van de grensoverschrijdende fraude in de sector wegtransport. Deze aansturing staat los van deze van het Actieplan Wegvervoer.

2. Verloopt de handhaving op een efficiënte manier?

De handhaving van de regelgeving op het wegvervoer wordt geconfronteerd met knelpunten zoals moeilijk handhaafbare regelgeving, wisselende beleidsprioriteiten, complexe fraudefenomenen, capaciteitsdaling en een tekort aan samenwerking met andere lidstaten bij grensoverschrijdende fraude.

Er wordt onvoldoende transparante en geïntegreerde informatie over de problemen, beleidskeuzes, activiteiten, resultaten en effecten van de handhaving gepubliceerd om het beleid te evalueren of bij te sturen en het parlementaire debat te voeden op basis van correcte cijfers. Dit is onder meer te wijten aan een gebrekkige registratie van de controledata en het onvoldoende afstemmen van de opeenvolgende processen bij de actoren.

Het Rekenhof concludeert dat het ketenbesef van de bij de handhaving betrokken actoren nog onvoldoende ontwikkeld is. Een ketenbeleid dat zorgt voor eenheid van optreden, meer afstemming, informatie-uitwisseling en feedback over alle schakels van de handhaving ontbreekt.

De randvoorwaarden voor een efficiënte handhaving zijn bij de verschillende inspectiediensten in ongelijke mate vervuld. Sommige actoren maken een suboptimaal gebruik van de beschikbare middelen en zouden betere resultaten kunnen boeken door de beschikbare middelen efficiënter in te zetten (bv. gebruik van controleprogramma's, selectieve controle op basis van risicoanalysesystemen ...).

De actieplannen hebben de samenwerking tussen de (sociale-)inspectiediensten en het OM versterkt maar de afstemming tussen het handhavings- en het vervolgingsbeleid kan beter. De elektronische informatie-uitwisseling moet nog van start gaan.

Door de toepassing van regularisaties en administratieve bestraffing (onmiddellijke inning en administratieve boetes) verloopt de bestraffing van inbreuken efficiënter dan bij de strafrechtelijke vervolging, maar dit leidt tot een nivellering van de sancties en heeft een beperkt ontradend effect. In de perceptie van de inspectiediensten zijn zowel de wettelijk opgelegde boetes voor sociale fraude als de effectieve veroordelingen te laag en wordt er te weinig rekening gehouden met het economische voordeel dat de fraudeur behaalt, hoewel dit niet cijfermatig wordt aangetoond.

5.2 Aanbevelingen

Betere aansturing

De minister van Mobiliteit en de staatssecretaris voor de Bestrijding van de sociale fraude kunnen de beleids- en actieplannen voor het wegvervoer en voor de bestrijding van de sociale fraude in deze sector, evenals de aansturing van deze plannen via de bijbehorende organen, beter op elkaar afstemmen en zo mogelijk vereenvoudigen. Het komt de minister van Mobiliteit ook toe het Actieplan Wegvervoer en de positie van de FOD M&V als trekker voor de uitvoering van dat actieplan te evalueren en te duiden.

De verantwoordelijke bewindspersonen moeten duidelijk communiceren over wat de Europese wetgeving toelaat (legale constructies met mogelijk ongewenste effecten) en

wat de regelgeving niet toelaat (illegale constructies). Fundamentele problemen m.b.t. de Europese wetgeving moeten op het geëigende Europese niveau worden aangekaart.

Nood aan juiste, betrouwbare, objectieve en openbare cijfers

Het handhavingsbeleid moet onderbouwd worden met objectieve, volledige en betrouwbare cijfers die publiek toegankelijk zijn. Een afstemming van de opeenvolgende schakels van de handhavingsketen (van controle tot inning boetes) met de nodige terugkoppeling moet de opvolging doorheen de processen verbeteren en het inzicht in de effecten van het gevoerde handhavingsbeleid verhogen.

Daartoe moeten de inspectiediensten werk maken van een gestandaardiseerd en makkelijk hanteerbaar registratie-instrument dat vergelijkingen in de tijd van de controleactiviteiten en de resultaten ervan voor alle relevante inspectiediensten mogelijk moet maken. Dit vraagt van sommige inspectiediensten een aanzienlijke investering in een performantere ICT-ondersteuning. Een overkoepelende periodieke en publiek toegankelijke rapportering, zoals vastgelegd in het Actieplan Wegvervoer, moet de transparantie van de handhaving verhogen.

Efficiëntere handhaving en opsporing

Naast de activering van het Observatorium voor Fraudebestrijding, moet een methodologie voor een snelle maar doorgedreven analyse van de gezamenlijke (ook buitenlandse) beschikbare informatie het mogelijk maken de (grensoverschrijdende) fraudefenomenen zo objectief mogelijk in te schatten, te signaleren en doelgericht aan te pakken.

De handhaving moet verder geprofessionaliseerd worden. De FOD M&V moet de hem toegewezen opdrachten voor het Actieplan Wegvervoer naar behoren uitvoeren. Een geïntegreerd beheer van de interne data over weg- en bedrijfscontroles met een aanzienlijk performantere ICT-ondersteuning en het gebruik van de te ontwikkelen B-ERRU-databank kunnen daartoe bijdragen.

Doelstellingen en prioriteiten op vlak van handhaving moeten door de betrokken diensten in programma's worden vertaald. De toepassing van een betere methodologie (bv. risicoanalysestelsel) of nieuwe methodes voor onderzoek en bewijsvoering (bv. gebruik van extrapolaties) kunnen de efficiëntie van de handhaving verhogen. Een minimale controlefrequentie moet behouden blijven voor routinecontroles.

Ook de volgende initiatieven kunnen efficiëntieverhogend werken:

- een doelmatigere toepassing van het bestaande juridisch instrumentarium, zo nodig in direct overleg met het OM;
- een beperking van de handhaving van fenomenen met een duidelijke negatieve verhouding tussen de kosten en de baten;
- zichtbare controles met een signaalfunctie voor de sector;
- een verruiming van mogelijkheden voor ketenaansprakelijkheid, onder meer door op vrijwillige basis overeenkomsten te sluiten met grote bedrijven, bv. uit de distributiesector;
- de ondersteuning van het zelfregulerend vermogen van bedrijven, bv. door convenantwerking, waarbij de inspectiediensten onder bepaalde voorwaarden met individuele bedrijven overeenkomsten kunnen sluiten over de controlemodaliteiten.

Als de inspectiediensten voor bepaalde taken of controles niet over de juiste kwantitatieve of kwalitatieve capaciteit beschikken en efficiëntere werkwijzen geen oplossing kunnen bieden, moeten de consequenties van deze capaciteitsbegrenzing (in termen van risico's) op vlak van handhaving zichtbaar en kenbaar gemaakt worden voor de betrokken beleidsverantwoordelijken en voor het parlement.

Het is belangrijk dat de verschillende actoren in de handhavingsketen op één lijn staan en dezelfde definities hanteren voor wat onder (zware) fraude valt, dezelfde inbreuken en schijnconstructies prioritair aanpakken en afspreken welke inbreuken op de naleving van de regelgeving als onduldbaar dan wel als te gedogen worden beschouwd.

Voor de optimale ontwikkeling van de data- en risicoanalyse (bv. *datamining*) is het noodzakelijk om bijkomend toegang te krijgen tot de actuele gegevens van meerdere bestaande databanken. Voor zover nodig en mogelijk moeten juridische of administratieve belemmeringen voor deze gegevensuitwisseling worden opgeheven. Structurele afspraken tussen alle actoren op het terrein voor een efficiëntere (elektronische) informatiedoorstroming zijn aangewezen.

Om de grensoverschrijdende fraude efficiënt aan te pakken moeten ook sluitende bilaterale akkoorden getroffen worden met lidstaten waar zich de meeste problemen voordoen en afspraken worden gemaakt met andere Europese lidstaten over snelle uitwisseling van informatie en signalen van misbruik.

Nood aan een coherent handhavings- en sanctiebeleid

De beleidsverantwoordelijken, de inspectiediensten en het OM moeten hun handhavingsbeleid beter op elkaar afstemmen en intenser samenwerken op het strategische, tactische en operationele vlak. De elektronische informatie-uitwisseling moet versneld worden doorgevoerd. Een gedeeld beleid van de ministers bevoegd voor Justitie en voor de fraudebestrijding moet hierop aansturen en een uniform vervolgingsbeleid bevorderen.

De pragmatische aanpak bij de bestrafing van inbreuken moet plaats ruimen voor een onderbouwd sanctioneringsbeleid. Het is aan de beleidsverantwoordelijken om na te gaan of dit beleid niet moet worden bijgestuurd op basis van overwegingen zoals: In welke mate zijn de toegepaste sancties effectief? Hoe kan de coherentie tussen de verschillende soorten sancties bewaakt worden? Zijn de sancties voldoende gedifferentieerd in functie van de ernst van de misdrijven en welke (bestaande of nieuwe) instrumenten kan men bijkomend inzetten om het economische voordeel van fraude te ontnemen? Zo nodig moet het sanctioneringsapparaat worden verruimd en moeten de juridische instrumenten waarover de inspectiediensten beschikken gericht worden versterkt.

5.3 Antwoord van de ministers

De minister van Mobiliteit antwoordde (zie brief bijlage 1) dat de FOD M&V al bepaalde tekortkomingen wegwerkt, onder meer door een risicoanalysesysteem en een systeem voor administratieve boetes te ontwerpen. Specifiek ter bestrijding van sociale dumping werd een onmiddellijke inning ingevoerd voor chauffeurs die hun wekelijkse pauze, in strijd met de regelgeving, in hun cabine doorbrengen. De minister denkt verder aan een werkgroep die een strategisch plan voor een meer coherente aansturing zal uitwerken en een

werkgroep in het kader van het risicoanalysesysteem. Ook een vorming voor de rechterlijke orde, in samenwerking met het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding, behoort tot de ambities. Rekening houdend met de beperkte menselijke en financiële middelen zal de FOD prioriteiten moeten stellen.

De minister van Sociale Zaken en de staatssecretaris voor de Bestrijding van de Sociale Fraude antwoordden met een gezamenlijke brief (bijlage 2). Zij gaan niet in op de concrete vaststellingen en aanbevelingen van het Rekenhof maar verstrekken wel informatie over hun plannen inzake de strijd tegen de sociale fraude en vermelden toekomstige initiatieven in de transportsector. Zo zal de transportsector als prioritaire sector worden opgenomen in het Actieplan Sociale Fraudebestrijding 2015. Ze willen rondetafels organiseren met fraudegevoelige risicosectoren en de totstandkoming van partnershipovereenkomsten met dergelijke sectoren stimuleren. Ze willen meer grensoverschrijdend optreden, alvast op Beneluxniveau en vervolgens op het Europese. De minister en de staatssecretaris merken op dat de handhavingsautoriteiten voldoende middelen moeten krijgen om hun taken te kunnen uitvoeren.

De minister van Werk sluit zich aan bij de conclusies en aanbevelingen van het verslag (bijlage 3).

Het Rekenhof heeft geen antwoord ontvangen van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken.

Gevalstudies

Gevalstudie 1: Bestrijding van illegale cabotage

Omschrijving van cabotage

Cabotage is het uitvoeren van binnenlands vervoer door een buitenlandse vervoerder. Er geldt een dubbele beperking op cabotage: in *hoeveelheid* en in *tijd*. Een buitenlandse vrachtwagen⁴⁴ mag, nadat hij zijn internationale vracht volledig heeft gelost, binnen de zeven dagen drie binnenlandse transporten uitvoeren⁴⁵. Na een nieuw internationaal transport kan de vrachtwagen opnieuw onder dezelfde voorwaarden cabotage hernemen.

Binnen de Benelux is cabotage reeds volledig vrijgemaakt. Een Belgische transporteur mag bv. onbeperkt binnenlandse transporten uitvoeren in Nederland. Cabotage is ook reeds vrij in het gecombineerd vervoer over de weg, het spoor en/of het water. Een buitenlandse vervoerder mag bv. onbeperkt containers die ontscheept worden in een Belgische haven tot 150 km ver naar een Belgische eindbestemming brengen.

Nergens in de Europese Unie vertegenwoordigt cabotage een groter aandeel van het binnenlandse vervoer dan in België: 8,37 % die goed zijn voor 1,1 miljoen tonkilometer (2011). Ongeveer 80 % van die cabotage wordt uitgevoerd door de buurlanden Nederland (38 %), Luxemburg (33 %) en Duitsland (8 %). Belgische vervoerders verrichten ongeveer evenveel cabotage (1,1 miljoen tonkilometer) in het buitenland, bijna uitsluitend in de buurlanden Frankrijk, Duitsland en Nederland.

In totaal volume over de EU is cabotage tussen 2006 en 2011 met 33 % gestegen (van 15,45 miljoen tonkilometer naar 20,6 miljoen tonkilometer). Cabotage uitgevoerd door Belgische vervoerders daalde in diezelfde periode met 29 %. Ook onze buurlanden verliezen hun cabotagemarkten (Frankrijk -40 %, Luxemburg -14 %, Duitsland -11 %), behalve Nederland dat nog groei vertoonde (+15 %). De nieuwe lidstaten met lagere lonen vertoonden een spectaculaire groei in cabotage (Tsjechië +990 %, Hongarije +588 %, Slowakije +417 %, Polen +198 %). Polen is nu de grootste uitvoerder van cabotage van de EU (3,8 miljoen tonkilometer), voor Nederland (2,5 miljoen tonkilometer), Duitsland (2 miljoen tonkilometer) en Luxemburg (1,8 miljoen tonkilometer).

Handhaving van de regelgeving

De Europese regelgeving voor cabotage is in de praktijk bijzonder moeilijk te handhaven. Nochtans werd ze in 2009 ingevoerd met het oog op duidelijke en gemakkelijk toepasbare reglementering. Die doelstelling werd duidelijk niet gehaald. De regelgeving zelf laat verschillende uitzonderingen toe (bv. containertransport vanuit een haven tot 150 km ver⁴⁶)

⁴⁴ De beperking geldt per trekker, niet per chauffeur. Indien een buitenlandse firma genoeg vrachtwagens in België heeft rondrijden, kan eenzelfde chauffeur, legaal, gedurende een veel langere periode heel wat meer binnenlandse ritten uitvoeren.

⁴⁵ Dit moet niet noodzakelijk gebeuren in de lidstaat waar de internationale vracht werd gelost. De vrachtwagen mag ook (leeg) doorrijden naar andere lidstaten en daar, onder nog striktere voorwaarden, binnenlands transport verzorgen.

⁴⁶ Mits het transport deel uitmaakt van een internationaal gecombineerd vervoer.

en na elk internationaal transport kunnen opnieuw drie binnenlandse transporten worden uitgevoerd. In een land als België, waar de grens nooit veel meer dan een uur rijden weg is, biedt dit vele mogelijkheden. De Europese doelstelling blijft op termijn het opheffen van alle beperkingen op cabotage; de huidige regelgeving wordt omschreven als een tijdelijke beperking zolang de harmonisering van de markt niet is voltooid.

De Belgische inspectiediensten zijn unaniem van mening dat de controle op illegale cabotage in de praktijk bijzonder moeilijk is. De controle houdt in dat de controleur nagaat hoe lang de buitenlandse vrachtwagen zich op Belgisch grondgebied bevindt en hoeveel binnenlandse transporten hij heeft uitgevoerd.

De Belgische inspectiediensten, mede op vraag van het beleid en de sector, doen desondanks inspanningen om in de mate van het mogelijke controles uit te voeren. Een probleem voor het verzamelen van bewijsmateriaal is dat het systeem van vrachtbrieven niet sluitend is (de nummering volgt elkaar niet op, er zijn verschillende uitgevers van vrachtbrieven). Het is hierdoor mogelijk om ritten te laten verdwijnen of de laad- en losplaats te wijzigen eenmaal ze zijn uitgevoerd. Zelfs het ontbreken van een vrachtbrief tijdens de rit zelf was tot voor kort een aanvaardbaar risico voor de overtreder. De boete bij een eventuele controle bedroeg slechts 55 euro. Vanaf eind juni 2014 is deze boete opgetrokken tot 1.500 euro, met de uitdrukkelijke bedoeling illegale cabotage tegen te gaan.

De inspectiediensten proberen ander bewijsmateriaal (tachograafgegevens, eventuele facturen, bonnen ...) te vergelijken met de vrachtbrieven om zo een mogelijke inbreuk op te sporen. De digitale tachograaf, waarin de chauffeur bij het begin van zijn werkdag slechts de landcode moet invoeren, betekent op dat vlak een terugval ten opzichte van de analoge tachograaf waar de exacte lokaliteit werd genoteerd. Controles zijn tijdrovend en succes is niet verzekerd. Ter illustratie: een controle op een vloot van 45 voertuigen (25 Belgische en 20 van het buitenlandse dochterbedrijf) hield twee controleurs drie weken lang bezig. Men wordt ook geconfronteerd met de onduidelijkheid die kan heersen over de definitie van één rit. Zo wordt aangenomen dat een rit vanuit een distributiecentrum naar verschillende grootwarenhuizen van dezelfde groep slechts één rit uitmaakt. In dergelijke complexe situaties kan het dan ook nog gebeuren dat men tegelijk laadt en lost. Handhaving wordt zo problematisch.

Het eindresultaat is dan ook dat er maar bijzonder weinig overtredingen op de cabotage-regelgeving worden vastgesteld. De FOD M&V meldt voor bedrijfscontroles een zestal vaststellingen op jaarbasis, voor wegcontroles werd de laatste jaren tussen de twee en de vijf overtredingen vastgesteld. TSW kon geen exacte cijfers voorleggen, maar het zou ook om slechts enkele gevallen gaan. Het moeizame, arbeidsintensieve karakter van de controles en de povere controleresultaten geven echter aan dat de controles vooral een signaalfunctie vervullen.

In de toekomst kunnen nieuwe systemen zoals de intelligente kilometerheffing voor vrachtwagens (Viapass), de toekomstige tachografen met GPS, de handhaving van de regels op de cabotage vergemakkelijken.

Gevalstudie 2: Bestrijding van postbusbedrijven

Omschrijving van postbusbedrijven

Een Belgisch bedrijf kan een buitenlands dochterbedrijf opstarten, met het oog op de verovering van buitenlandse markten of om goedkoper te functioneren. Wanneer dit samengaat met de afbouw van binnenlandse capaciteit, en bedrijfsactiviteiten dus eigenlijk naar het buitenland verplaatst worden, spreekt men van uitvlagging.

In zijn verslag 2014 over de staat van de vervoersmarkt onderstreept de Europese Commissie dat uitvlagging een legale bedrijfsbeslissing is die de investeringsstromen tussen lidstaten kan verhogen en kan zorgen voor een sterkere integratie van de Europese vervoersmarkt⁴⁷. Een voor een nationale overheid ongewenst fenomeen kan dus voor de Europese Unie in zijn geheel gunstig zijn.

Illegaal is het gebruik van *fictieve* buitenlandse vestigingen⁴⁸. Hierbij wordt vaak de term postbusbedrijf gebruikt, dat verwijst naar situaties waar talloze bedrijven in hetzelfde gebouw hun zagezegde vestigingsplaats hebben dat in realiteit louter de functie van postbus vervult. Vele varianten tussen loutere postbus en reële activiteiten zijn mogelijk: soms wordt er in het buitenland een loonadministratie bijgehouden, gebeuren er wervings-interviews, is er toch enige echte bedrijfsactiviteit. Zelden zal men beschikken over een eigen wagenpark, garages, zelden zullen bedrijfsbeslissingen in het buitenland genomen worden. Dispatching en klantenbeheer gebeuren bijna steeds in België.

Volgens de Europese regelgeving voor wegtransport kan een firma slechts een communautaire vervoersvergunning krijgen als ze een effectieve en stabiele vestiging in haar lidstaat heeft. Dat impliceert het volgende:

- De vestiging moet een ruimte bevatten waar alle personeelsdocumenten en gegevens inzake rij- en rusttijden worden bewaard. Dit is echter geen onmogelijke opdracht voor een dienstverlenend bedrijf dat “onderdak” verschaft aan postbusfirma’s.
- De onderneming moet beschikken over één of meer voertuigen. Maar dat mogen ook gehuurde vrachtwagens zijn (vaak van het moederbedrijf).
- De onderneming moet een exploitatievestiging hebben met “*adequate technische voorzieningen en faciliteiten*” zodat zij haar vervoersactiviteiten “*daadwerkelijk en permanent*” kan verrichten. Deze vereiste is qua handhaving de meest veelbelovende. Toch is er geen expliciete omschrijving of normering van parkings of garages, of een vereiste dat dergelijke faciliteiten in volle eigendom zijn. De vervoersactiviteiten moeten daadwerkelijk en permanent zijn, maar harde criteria (bv. een percentage van de omzet in eigen land) ontbreken.

⁴⁷ In hetzelfde verslag herhaalt de Commissie ook dat de harmonisering van kostenstructuren en -niveaus noch een doelstelling noch een bevoegdheid van de Commissie is.

⁴⁸ Een essentieel bestanddeel van een arbeidsovereenkomst is het gezag dat de werkgever over de werknemer uitoefent. In België is het voor de werkgever verboden om zijn werknemers ter beschikking te stellen van derden, die vervolgens over hen gezag uitoefenen. Omdat bij een postbusconstructie het moederbedrijf gezag uitoefent, komt dit neer op een verboden terbeschikkingstelling door het postbusbedrijf van zijn werknemers. Indien bewezen, wordt de arbeidsovereenkomst tussen werknemer en postbusbedrijf nietig. Het moederbedrijf is aansprakelijk voor lonen, vergoedingen en voordelen. Strafsancties kunnen worden opgelegd en zelfs een exploitatieverbod of bedrijfssluiting kan worden uitgesproken.

Voor de inspectiediensten is het niet evident om een postbusbedrijf van een legaal dochterbedrijf te onderscheiden en nog minder om hiervoor afdoend bewijsmateriaal te verzamelen. Daarvoor zijn ze grotendeels afhankelijk van de medewerking van de betrokken lidstaat. Ook is het alleen de bevoegde autoriteit van die lidstaat die uiteindelijk de communautaire vervoersvergunning mag intrekken. De FOD M&V heeft nog geen aanvragen verstuurd naar andere lidstaten om de vergunning van één van hun ondernemingen in te trekken en heeft nog geen dergelijke aanvragen vanuit het buitenland ontvangen.

Handhaving van de regelgeving

Uitvlagging en postbusbedrijven in de transportsector krijgen al vele jaren aandacht. Toch werd pas in 2012, binnen het kader van het permanent coördinatiecomité van het Actieplan Wegvervoer, gestart met het ontwikkelen van een methodologie. Tussen midden 2012 en midden 2013 werden een achttal grotere controles uitgevoerd. Deze verliepen in samenwerking tussen de verschillende diensten, die afwisselend en op basis van hun beschikbare capaciteit de eindverantwoordelijkheid opnamen.

Dat men zich nog in een ontwikkelingsfase bevindt, wil concreet zeggen dat men alle mogelijke onderzoeksmogelijkheden en sanctie-instrumenten aftast, nieuwe rechtspraak bestudeert, de samenwerking met buitenlandse overheidsdiensten uittest. Controlehandleidingen worden opgemaakt en uitgetest op het veld. Op basis van de eerste ervaringen worden deze handleidingen en de controleaanpak bijgestuurd voor de volgende controles. Omdat de meeste dossiers nog lopende zijn en bijkomend onderzoek vergen, is het te vroeg om een echte analyse te kunnen maken van de handhaving. Toch kunnen al enkele uitdagingen worden beschreven.

De opgezette postbusconstructies, met al hun vertakkingen en internationaal karakter, maken dat één dossier snel kan uitmonden in een hele reeks subdossiers, waarvoor contacten met verschillende lidstaten noodzakelijk zijn. De benodigde arbeidstijd en de totale doorlooptijd kunnen zo oplopen. De opgezette structuren kunnen snel en herhaaldelijk van vorm veranderen, wat de controle erop bemoeilijkt. Vaststellingen hebben dan bv. betrekking op een structuur die een aantal maanden heeft bestaan, maar die sindsdien reeds is gemuteerd. De structuren zijn vaak wankel, al dan niet frauduleus: soms gaat de betrokken firma in vereffening nog tijdens de behandeling van het dossier, onder meer wegens de vaak lange doorlooptijden.

Omdat de capaciteit van de inspectiediensten beperkt is, gaat dit ten koste van andere controleactiviteiten. Inspectiediensten meldden dat de routinecontroles hierdoor verdrongen worden. Men ervaart de uitvlaggingsdossiers soms als “voorbeelddossiers”, waarvoor de kosten/baten-analyse negatief uitvalt vergeleken met routinecontroles.

De vraag blijft in welke mate een betere bestrijding van postbusbedrijven zal leiden tot minder uitvlagging. Zal het marktaandeel dat een Belgische overtreder via het oneerlijk concurrentieel voordeel van een buitenlands postbusbedrijf verkreeg, worden teruggewonnen door een Belgisch bedrijf of een buitenlands bedrijf? Vaak hanteren de bedrijven die een deel van hun activiteiten hebben uitgevlagd ook – al dan niet terecht – het argument dat (gedeeltelijk) uitvlaggen nodig is om te overleven en hierdoor ook nog een deel Belgische activiteiten kan blijven bestaan. Het Rekenhof acht het belangrijk is dat beleidsverantwoordelijken en administratie in hun communicatie duidelijk het onderscheid maken tussen

wat (althans voor België) ongewenst doch legaal is (en soms zelfs gewenst door de EU) – te weten uitvlagging – en wat onwettelijk is en waartegen opgetreden moet worden: fictieve constructies. Aangezien deze laatste vaak hand in hand gaan met andere illegale praktijken (zwartwerk, inbreuken op rij- en rusttijden ...) kunnen ze ook zo onrechtstreeks worden bestreden.

Gevalstudie 3: Tachograafcontroles

Omschrijving van de tachograaf

De tachograaf is een instrument geplaatst aan boord van voertuigen dat alle activiteiten (snelheid, afgelegde afstand, rijtijd, rusttijd ...) registreert. Alle voertuigen die onder het toepassingsgebied van de Europese verordening inzake rij- en rusttijden (EEG 561/2006) vallen, moeten ermee uitgerust zijn: in hoofdzaak voertuigen met een maximaal toegelaten massa van meer dan 3,5 ton. Vanaf 2006 worden digitale tachografen geplaatst, voordien in het verkeer gebrachte vrachtwagens hebben nog een analoge tachograaf. Samen met de vernieuwing van het wagenpark stijgt het percentage digitale tachografen (nu ongeveer 64 %⁴⁹). Controle op tachograafdata is mogelijk tijdens wegcontroles aan de hand van de data die aanwezig zijn in het voertuig en tijdens bedrijfscontroles, op basis van tachograafgegevens afkomstig uit voertuigen die het vervoersbedrijf moet bijhouden. De EU heeft kwantitatieve doelstellingen opgelegd voor tachograafcontroles: minimaal 3 % van het aantal werkdagen van de bestuurders moet het voorwerp uitmaken van controle, met een evenwicht tussen weg- en bedrijfscontroles⁵⁰.

Handhaving van de regelgeving

Respecteren van rij- en rusttijden

Het doel waarvoor de tachograaf werd ontworpen en verplicht, is de handhaving inzake rij- en rusttijden, met als doelstellingen: de sociale bescherming van de bestuurders, eerlijke concurrentie tussen vervoerondernemingen en het voorkomen van verkeersongevallen door verkeersmoeheid. Toch kunnen tachograafdata ook gebruikt worden voor andere doelen. Men kan er controles inzake loonberekening mee uitvoeren en ze kunnen helpen om illegale cabotage op te sporen. Men probeert ermee te bepalen in welke lidstaten de bestuurder zijn werk uitvoert voor de handhaving van sociaalrechtelijke reglementering (o.a. in de bestrijding van postbusbedrijven). De Federale Wegpolitie (en de lokale politie) voeren tachograafcontroles uit onder de invalshoek verkeersveiligheid. De FOD M&V combineert dit met de aspecten eerlijke concurrentie en sociale bescherming. De sociale-inspectiediensten focussen op de sociale bescherming (loonberekening, arbeids- en sociaalrechtelijke aspecten). Ook inspectiediensten die buiten de audit vallen, zoals de douane, voeren tachograafcontroles uit. Deze veelheid aan actoren maakt samenwerking en coördinatie nodig.

Er bestaan geen Belgische kwantitatieve doelstellingen inzake tachograafcontroles. België haalt wel de Europese 3 %-norm inzake gecontroleerde werkdagen⁵¹. In het laatst gepubliceerde EU-rapport (2009-2010) wordt voor België gedurende deze twee jaren 1,93 miljoen gecontroleerde werkdagen opgegeven. De 3 %-norm werd voor België op 1,82 miljoen werkdagen geraamd, zodat ons land nipt de norm haalde. Voor het (nog niet gepubliceerde) EU-rapport 2011-2012 heeft de FOD M&V een totaal van 1,76 miljoen gecontroleerde werkdagen gemeld. Hierin ontbreekt, net zoals voor 2009-2010, de politie (federaal en lokaal)

⁴⁹ FOD M&V, rapportering over de periode 2011-2012 aan de EU in het kader van verordening nr. 561/2006 en richtlijn 2002/15.

⁵⁰ Minimum 30 % van de werkdagen moet via wegcontroles worden nagegaan, minimum 50 % via bedrijfscontroles.

⁵¹ Het aantal gecontroleerde werkdagen is een veelvoud van het aantal controles. Een bestuurder moet tijdens een wegcontrole namelijk data over de voorbije 28 dagen kunnen voorleggen, bedrijven moeten tachograafdata één jaar bijhouden.

omdat zij de gecontroleerde werkdagen niet bijhouden⁵². Het effectieve aantal gecontroleerde werkdagen moet dus hoger liggen. Het onvolledige karakter van de Belgische cijfers bemoeilijkt ook de vergelijking met onze buurlanden. Frankrijk en Duitsland scoren in de voormelde Europese rapportering veel beter dan België (waar België nipt de 3 %-norm haalt, overschrijdt Frankrijk bijna zeven keer de norm, Duitsland vijf keer), Nederland haalt de norm dan weer niet. België scoort wel relatief goed in de verhouding wegcontroles/bedrijfscontroles: 66 %/34 % daar waar het Europees gemiddelde veel eenzijdiger gericht is op wegcontroles (82 %/18 %). Dit wordt wel beïnvloed door het ontbreken van de cijfers van de politie, die bijna uitsluitend wegcontroles uitvoeren.

België haalt dus de Europese norm, weliswaar een norm die door verscheidene Belgische inspectiediensten als te laag⁵³ en dus weinig zinvol wordt beschouwd. De vele inspectiediensten die tachograafcontroles mogen uitvoeren, bepalen zelf hun volume controles, op basis van hun beschikbare capaciteit. Een voorbeeld is de douane (die verder buiten de afbakening van deze audit valt). Met de afschaffing van het eurovignet en de overheveling van de verkeersbelasting naar twee van de drie gewesten kwam capaciteit vrij. Deze werd verschoven naar een controletaak waarvan (terecht) geoordeeld werd dat ze kon leiden tot aanzienlijke inningen: rij- en rusttijden. De controleresultaten stegen op spectaculaire wijze van 672 vaststellingen en 0,39 miljoen euro boetes in 2011 naar 1.632 vaststellingen en 1,24 miljoen euro boetes in de eerste tien maanden van 2013. Het illustreert dat het niveau van handhaving afhangt van de middelen die beschikbaar zijn bij de inspectiediensten en niet gebaseerd is op een afweging en bepaling op beleidsniveau (Wat is een correcte pakkans? Bij welk niveau van vastgestelde overtredingen is er een geslaagde handhaving?)

Tachograafcontroles zijn een correct handhavingsinstrument voor de reglementering op rij- en rusttijden: relatief duidelijke regels, hard bewijsmateriaal, de overtreding kan meestal onmiddellijk worden vastgesteld. Momenteel worden per 100 wegcontroles van de FOD M&V acht overtredingen inzake rij- en rusttijden gemeld⁵⁴.

Toch blijven er enkele uitdagingen, die hieronder beknopt worden uiteengezet.

Praktisch kan een grondige tachograafcontrole, zelfs digitaal, tot ongeveer één uur per vrachtwagen in beslag nemen. Bij een digitale tachograaf kan men via controlesoftware automatisch overtredingen opsporen, maar eenmaal een overtreding is vastgesteld, moet men uit de in de tachograaf ingebouwde printer papieren bewijsmateriaal laten drukken: alleen de tachograaf is geijkt, niet de controlesoftware die dus op zich geen wettelijk bewijsmateriaal kan opleveren. Voorts zouden, volgens de inspectiediensten, bij een gerechtelijke afhandeling niet alle arbeidsauditeurs even vertrouwd zijn met het omgaan met tachograafdata. Door onvoldoende werkingsmiddelen zouden ook niet altijd de optimale aantallen controletoeestellen en -software beschikbaar zijn.

⁵² De politie verschaft wel informatie over de vastgestelde inbreuken: in 2011 3.943 vastgestelde inbreuken op rij- en rusttijden (55 % door de Federale Politie, 45 % door de lokale politie) en in 2012 2.161 inbreuken (53 % federaal, 47 % lokaal).

⁵³ Instructies van de diensten van de Europese Commissie voor de rapportering 2011-2012: totaal aantal jaarlijkse werkdagen = het aantal in België ingeschreven voertuigen onderworpen aan de richtlijn x 231 werkdagen. Deze berekeningswijze roept vele vragen op. Rijdt een (dure) vrachtwagen maar 231 dagen per jaar, zijnde het gemiddeld aantal werkdagen van één bestuurder? En wat met buitenlandse vrachtwagens?

⁵⁴ Periode 2011-2013, wegcontroles uitgevoerd door de directie Controle van de FOD M&V.

Verloopt de vaststelling van inbreuken op rij- en rusttijden redelijk vlot en voor een deel geautomatiseerd, dan blijft de loonberekening op basis van tachograafdata (uitgevoerd door TSW) bij bedrijfscontroles een hoofdzakelijk manuele en bijzonder arbeidsintensieve karwei. Per loonberekening voor een bestuurder voor een jaar zijn gemiddeld twee volle werkdagen nodig. Daarom zijn integrale controles ook niet haalbaar en wordt er meestal geëxtrapoleerd op basis van een staal van enkele werknemers. Het arbeidsintensieve karakter beperkt het aantal controles dat kan uitgevoerd worden en verdere automatisering zou moeten worden onderzocht.

Tachograaffraude

Alle pogingen om een correcte registratie door de tachograaf te verhinderen vallen onder de noemer tachograaffraude. De EU heeft hiertegen verschillende maatregelen genomen en blijft streven naar modernere en fraudebestendigere tachografen. Dit is ook nodig, want samen met nieuwe controleapparatuur komen steeds nieuwe fraudetechnieken. Bij de digitale tachograaf is een klassiek voorbeeld het gebruik van magneten om de opname van beweging door de sensoren te verhinderen. Verschillende diensten laten overigens opmerken dat de digitale tachograaf, die onder meer ingevoerd werd om fraudebestendiger te zijn, in hun ogen eerder een achteruitgang⁵⁵ heeft betekend. Nieuwe, fraudebestendigere tachografen zullen pas verplicht zijn bij nieuw in het verkeer gebrachte vrachtwagens.

De Belgische inspectiediensten hebben bijzondere aandacht voor tachograaffraude tijdens hun wegcontroles. Soms voeren ze ook gerichte acties uit. De Federale Wegpolitie beschikt over een expertennetwerk tachograaffraude. De inspectiediensten werken ook samen inzake opleidingen voor het controlepersoneel.

Voor 2012 meldt de FOD M&V 155 vaststellingen inzake tachograaffraude⁵⁶ tijdens wegcontroles, de Federale Wegpolitie 409. Dat handhaving inzake tachograaffraude nodig blijft, blijkt onder meer uit het percentage positieve controles van het expertennetwerk tachograaffraude van de Federale Wegpolitie⁵⁷: gemiddeld 21 inbreuken per 100 gecontroleerde voertuigen. Ook bij vastgestelde tachograaffraude krijgt de overtreder meestal de mogelijkheid om de overtreding definitief af te handelen via de onmiddellijke inning van de boete: georganiseerde tachograaffraude (een bedrijf dat veralgemeende tachograaffraude bij zijn bestuurders stimuleert of organiseert) wordt zo mogelijks onvoldoende aangepakt.

Samengevat zijn tachograafcontroles een goed ontwikkeld handhavingsinstrument, gebruikt door vele inspectiediensten. Er blijven praktische uitdagingen bestaan voor een efficiëntere handhaving. Het is onzeker of de afwikkeling via onmiddellijke inning bij echte tachograaffraude (vervalsen en wissen van data, saboteren van tachograaf) de beste manier is om georganiseerde tachograaffraude aan te pakken. Loonberekening op basis van tachograafdata komt momenteel als te arbeidsintensief over. De tachograafcontroles illustreren ook dat elke inspectiedienst zijn capaciteit optimaal probeert te benutten, maar dat centrale kwantitatieve controledoelstellingen op beleidsniveau ontbreken.

⁵⁵ Ook zijn de lokalisatiedata verminderd: terwijl op de papieren tachograafschijf bij het begin van de activiteiten de startplaats moest worden genoteerd, bevat de digitale tachograaf nog slechts de landcode van de startplaats. Deze geringere nauwkeurigheid kan bv. het opsporen van illegale cabotage bemoeilijken.

⁵⁶ Strikt afgebakend volgens verordening EEG 3821/85, art. 15.8: vervalsen en wissen van gegevens, misbruik van controleapparaten.

⁵⁷ Die, in tegenstelling tot de Federale Wegpolitie in zijn geheel, wel het aantal gecontroleerde voertuigen bijhoudt.

Gevalstudie 4: Oneigenlijk gebruik van landbouwvoertuigen

Omschrijving van het oneigenlijk gebruik

Het inzetten van landbouwtrekkers voor transportdoeleinden, vooral voor wegen- en grondwerken, was voor een deel van de transportsector een doorn in het oog. Deze voertuigen hadden immers een concurrentieel voordeel. Zo genoten zij van de verlaagde accijns “industriële en commerciële doeleinden” op gasolie. Andere voordelen zijn het ontbreken van de tachograaf en het niet moeten naleven van de rij- en rusttijden. De installatie van een tachograaf en de naleving van de rij- en rusttijden gelden niet voor “trage voertuigen” die maximaal 40 km per uur rijden. De huidige generatie landbouwtrekkers haalt echter vaak hogere snelheden. Een aanpassing van de regelgeving aan de veranderende realiteit moet worden overwogen. Wat het rijbewijs betreft, heeft men voor alle andere activiteiten dan land- en tuinbouw een rijbewijs B, B+E, C(1) of C(1)+E nodig naargelang van de maximaal toegelaten massa van het voertuig of het samenstel.

Er zijn echter geen cijfers beschikbaar om het werkelijke concurrentievoordeel hiervan na te gaan. Uit statistieken van de FOD Economie blijkt het aantal landbouwtrekkers tussen 2003 en 2012 toegenomen met 11 % terwijl in dezelfde periode het aantal landbouwbedrijven is gedaald met 30 % en de oppervlakte cultuurgrond met 4 %.

Om deze situatie bij te sturen, werden twee belangrijke wijzigingen doorgevoerd.

In eerste instantie wordt sinds 2013, gefaseerd, een nieuwe rode G-kentekenplaat ingevoerd voor landbouwtrekkers. Deze kentekenplaat kan enkel toegekend worden aan gebruikers van voertuigen zoals in het desbetreffende koninklijk besluit bepaald, in het bijzonder aan personen die voor deze voertuigen de vrijstelling van accijnzen vragen krachtens artikel 429, § 2, i en § 3, b, van de programmawet van 27 december 2004. Het gaat samengevat om een vrijstelling van accijns op brandstof gebruikt voor land-, tuin-, en bosbouwtractoren die op de openbare weg mogen rijden en gebruikt worden door een land-, tuin-, of bosbouwer, of in de visteelt. De toekenning van deze kentekenplaat gebeurt op basis van een vergunning, afgeleverd door de FOD Financiën.

Daarnaast zijn landbouwtrekkers sinds 1 mei 2014 onderworpen aan de periodieke technische keuring. Enkel de volgende landbouwtrekkers zijn vrijgesteld:

- met een maximaal toegelaten massa (MTM) van minder dan 3.500 kilo;
- met een MTM van meer dan 3.500 kilo die uitsluitend voor professioneel of privégebruik worden ingezet in de landbouw, tuinbouw of visteelt;
- met een MTM van meer dan 3.500 kilo die door wegbeheerders of hun aannemers worden gebruikt voor het onderhoud van wegen of voor winterdiensten.

Handhaving van de regelgeving

Een eerste doelstelling was het belangrijke accijnsvoordeel op diesel weg te werken. Landbouwers die hun trekker enkel voor landbouwdoeleinden inzetten, genieten een volledige vrijstelling. Indien zij hun trekker voor andere doeleinden wensten te gebruiken, moesten ze voor die activiteiten een bijkomende accijns van 22,68 euro per 1000 liter betalen

(het zogenaamde verlaagde tarief industriële en commerciële doeleinden; de “rode diesel”) tegenover de gewone accijns van 427,688 euro per duizend liter voor “witte diesel”⁵⁸.

Met de invoering van de technische keuring valt het verlaagd tarief weg voor de voertuigen die aan de keuring zijn onderworpen. Concreet, wanneer een landbouwtrekker, die een volledige vrijstelling geniet, wordt ingezet voor andere doeleinden, moet daarvoor de volledige accijns van 427,688 euro per duizend liter worden betaald. In dat geval moet de landbouwer op eigen initiatief de accijnzen betalen. Het is echter niet duidelijk hoe deze moeten berekend worden. Landbouwtrekkers die gemengd worden gebruikt, moeten ook worden onderworpen aan de technische keuring en de chauffeurs moeten over het geschikte rijbewijs beschikken.

Het is belangrijk te benadrukken dat de regeling op de technische keuring niet gelinkt is aan, en ook afzonderlijk tot stand gekomen is van, de invoering van de nieuwe “rode” nummerplaat. Beide regelingen vertrekken immers vanuit verschillende uitgangspunten en werken met verschillende criteria. Ze kunnen dan ook moeilijk samen gelezen worden en zorgen voor onduidelijkheid, ook bij de landbouwsector zelf.

Met de nieuwe nummerplaat wil men een duidelijk, visueel onderscheid maken tussen welke voertuigen hoofdzakelijk voor landbouw bestemd zijn (rood) en welke voor andere doeleinden (wit). Occasioneel kan men dan zijn landbouwtrekker inzetten voor andere doeleinden. In deze regeling is nergens bepaald wat *occasioneel* precies inhoudt.

Met de technische keuring wilde men een vermoeden in het leven roepen dat die voertuigen die onderworpen zijn aan de technische keuring, bestemd zijn voor de openbare weg en dus met “witte diesel” moeten rijden. Het zijn immers enkel voertuigen die niet bestemd zijn voor de openbare weg die van een accijnsvermindering kunnen genieten. De onderwerping aan de periodieke technische keuring kan dan als criterium gelden voor de inspectiediensten. Zij die niet aan de technische keuring onderworpen zijn, kunnen blijven genieten van de rode diesel met verlaagde accijns (industriële en commerciële doeleinden), bv. gemeentebesturen die sneeuw ruimen of laten ruimen, of de volledige vrijstelling (gebruik in de landbouw). Om de onderwerping aan de technische keuring als criterium te kunnen hanteren voor het bepalen van de accijns, moet ook de accijnsregeling op zich nog aangepast worden.

In essentie komt het erop neer dat landbouwers van een volledige vrijstelling van accijns kunnen blijven genieten voor hun landbouwactiviteiten. Indien zij hun trekker willen inzetten voor transportactiviteiten, moeten ze nu de volledige accijns bijbetalen, terwijl vroeger enkel de verlaagde accijns extra verschuldigd was. Aangezien dit op hun eigen initiatief moet gebeuren, zal een efficiënte controle hierop een grote uitdaging worden. Het is nog niet duidelijk hoe men zal controleren of deze landbouwers hun verplichtingen nakomen.

Bijlage 1

Brief van de minister van Mobiliteit

(Vertaling)

Audit in verband met het goederenvervoer over de weg: toepassing van de regelgeving

Mijnheer de eerste voorzitter,

Ik heb met belangstelling het auditverslag van het Rekenhof gelezen over de toepassing van de regelgeving in de sector van het goederenvervoer over de weg. Die audit werd uitgevoerd bij de FOD Mobiliteit en Vervoer.

Ik ben me goed bewust van het belang van de aanbevelingen waarmee de audit besluit en waarvan sommige overigens verrat zijn in mijn algemene beleidsnota voor 2015.

Mijn reactie op de audit is tweeledig en omvat enerzijds een overzicht van de acties die de audit aanbeveelt en die inmiddels uitgevoerd zijn, en anderzijds een lijst van acties die de komende jaren ontplooid moeten worden om aan bepaalde aanbevelingen van de audit tegemoet te komen.

Maar alvorens de reeds aangevatte en nog geplande acties te overlopen, lijkt het me belangrijk twee voorafgaande opmerkingen te formuleren:

- om effectief te zijn, moet de toepassing van de regelgeving in deze sector gepaard gaan met een gedegen controle, en die moet dan weer gekoppeld zijn aan reglementaire maatregelen die komaf maken met de lacunes die momenteel frauduleuze praktijken en handelingen mogelijk maken die nadelig zijn voor de mededinging. Daartoe is een harmonisering op Europees niveau nodig van de concepten die eigen zijn aan de sector, met het oog op een eenduidige interpretatie;
- de zesde staatshervorming is intussen doorgevoerd nadat de audit plaatsvond, en diverse bevoegdheden van de FOD Mobiliteit en Vervoer zijn overgeheveld naar de gewestelijke besturen. Bovendien concludeerde de Raad van State in zijn advies van 17 november 2014 dat de toegang tot het beroep van vervoerder voortaan geregionaliseerd is. Er zijn weliswaar nog geen praktische regelingen getroffen voor die regionalisering, maar ze zal uiteraard een impact hebben op de controles door de FOD Mobiliteit en Vervoer en op het project B-ERRU⁵⁹, alsook op de samenwerking die met de gewesten tot stand moet worden gebracht.

I. Maatregelen die al in voege zijn

De FOD Mobiliteit heeft al een concrete invulling gegeven aan sommige aanbevelingen die in de audit werden geformuleerd, met name in de volgende drie domeinen:

⁵⁹ *Belgian Application for the European Register of Road Transport Undertakings*, d.i. de Belgische versie van het Europees elektronisch register van wegvervoersondernemingen. Daarover handelt het arrest (sic) 56.605/VR van 17/11/14 van de Raad van State, waarin de regionalisering van de toegang tot het beroep wordt bevestigd.

1. Aansturing

- Het naar Belgisch recht omgezette “wegvervoerpakket” is sinds 1 september 2014 van kracht.
- Sinds juni 2014 is de SIOD⁶⁰ actief als observator en partner van het “Actieplan Wegvervoer” om de communicatie tussen de twee structuren aan te moedigen.

2. Handhaving en opsporing

- In 2014 werd gestart met de ontwikkeling van een *risk rating system*, waarvan de eerste fase in januari 2015 werd voltooid. Voortaan is het dus mogelijk op basis van de gegevens van de FOD Mobiliteit en Vervoer de bedrijven op te sporen die het vaakst inbreuken begaan tegen de rij- en rusttijden;
- het project B-ERRU is zo goed als klaar: het aangemaakte register staat in verbinding met andere Europese registers. De eerste buitenlandse inbreuken zijn ontvangen en afgehandeld door de dienst “Toegang tot het beroep en de markt”. Gezien het advies van de Raad van State van 17 november 2014 (cf. infra) zal over dat project vermoedelijk een samenwerkingsakkoord worden gesloten tussen de federale Staat en de gewesten, die voortaan bevoegd zijn voor de toegang tot het beroep van vervoerder.

3. Controle- en sanctiebeleid

- Binnen de FOD Mobiliteit en Vervoer is een werkgroep belast met de uitbouw van een systeem van administratieve boetes, waardoor de controleurs van de FOD de vastgestelde inbreuken sneller en systematischer kunnen opvolgen. Het systeem werd ingevoerd door de twee wetten van het “wegvervoerpakket” en beoogt enkel inbreuken tegen de toegang tot het beroep en tot de markt. Vanaf de maand april zal de bevoegde dienst de eerste dossiers behandelen die voortvloeien uit processen-verbaal opgesteld in januari 2015.
- In 2014 kwam er een bekende maatregel tegen sociale dumping: een onmiddellijke inning voor chauffeurs die hun wekelijkse rust nemen in de cabine (dat is verboden door de Europese regelgeving). Die eenvoudige maar praktische maatregel werpt vruchten af en krijgt navolging in andere Europese landen (Frankrijk en Duitsland).

II. Te ondernemen acties

Parallel met de acties die al zijn aangevat, moeten er andere op touw worden gezet om zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de aanbevelingen van de audit.

1. Betere aansturing

- Er moet een strategisch jaar- of meerjarenplan worden opgesteld om de koers en de doelstellingen van de partners van het “Actieplan Wegvervoer” te bepalen. Door het uiteindelijke doel van dat plan (verkeersveiligheid en strijd tegen sociale dumping) om te zetten in concrete doelstellingen en de rol van elke partner te bepalen aan de hand

⁶⁰ De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst is een overkoepelende organisatie die de verschillende diensten voor sociale inspectie verenigt en de onderlinge samenwerking bevordert.

van die doelstellingen, kunnen de activiteiten op een meer coherente en regelmatige wijze worden aangestuurd. In maart zullen de betrokken partners samenkomen in een werkgroep om dat strategisch plan op te stellen.

- De FOD Mobiliteit en Vervoer zal nauwer gaan samenwerken met de Permanente Vertegenwoordiging en met de sector van het wegtransport om problemen die onder de Europese regelgeving vallen, aan te kaarten op Europees niveau (bv. cabotage, postbus-bedrijven, samenwerking tussen landen, rusttijden, detachering van werknemers enz.).

2. Efficiëntere handhaving en opsporing

- Het *risk rating system* waarin de Europese verplichtingen voorzien, wordt momenteel ingevoerd. Het beperkt zich voorlopig tot bepaalde interne gegevens van de controle-dienst van de FOD Mobiliteit en Vervoer, maar moet worden uitgebreid met andere interne gegevens en met gegevens van andere inspectiediensten. De materies zijn veelomvattend (verkeersveiligheid, rij- en rusttijden, rijbewijzen, technische eisen voor voertuigen enz.) en dus moeten er verschillende diensten aan meewerken. Daartoe kunnen performante computerprogramma's worden ontwikkeld om de gegevens van de verschillende diensten samen te voegen. Er zal zo snel mogelijk een werkgroep worden opgericht die zich over dat externe aspect van de ontwikkeling van het *risk rating system* moet buigen.

3. Coherent controle- en sanctiebeleid

- Het strafrechtelijk beleid inzake de strijd tegen sociale dumping staat beschreven in de omzendbrief COL7/2014 van het college van procureurs-generaal. Die omzendbrief geldt voor alle sectoren en kan als voorbeeld dienen voor een specifieke richtlijn voor controleurs van het wegvervoer, wat het zou mogelijk maken aan te sluiten bij het algemene Belgische kader voor de bestrijding van dat fenomeen en optimaal te genieten van de actiemiddelen en de synergiën die de omzendbrief mogelijk maakt. Daarvoor is overleg nodig met de partners van het "Actieplan Wegvervoer" en met Justitie.
- Om de processen-verbaal die ze ontvangen voor materies aangaande het wegvervoer zo goed mogelijk te kunnen afhandelen, hebben sommige auditoraten een beroep gedaan op de FOD Mobiliteit en Vervoer voor specifieke opleidingen ter zake. De ervaringen zijn over het algemeen positief maar lokaal beperkt. De FOD Mobiliteit en Vervoer zal een voorstel uitwerken voor het Instituut voor Gerechtelijke Opleiding en als er interesse is, kunnen beide entiteiten samenwerken aan een opleidingsprogramma voor de medewerkers van de rechterlijke orde.

Al die voorstellen vormen een ambitieus plan dat heel wat menselijke en financiële middelen zal vergen, onder meer om efficiënte en performante computerprogramma's te ontwikkelen. In die optiek heb ik mijn administratie verzocht de komende weken een planning op te stellen voor elk project, om prioriteiten te kunnen stellen en coherente vooruitgang te kunnen bewerkstelligen in dit domein.

Hoogachtend,

De minister van Mobiliteit,
Jacqueline Galant

Bijlage 2

Brief van de minister van Sociale Zaken en de staatssecretaris voor de Bestrijding van de Sociale Fraude



BART TOMMELEIN

Staatssecretaris voor Bestrijding van de sociale fraude,
Privacy en Noordzee

Rekenhof
t.a.v. de heer Eddy Van Looke
Regentschapsstraat 3
1000 Brussel

Uw bericht van

Uw kenmerk

Brussel

03/01/2015

Ons kenmerk

BU2015/01/03/K4/24

Dossier behandeld door

Bart Stalpaert

Contact via

barts@tommelein.fed.be

Betreft: Ontwerpverslag 'Goederenvervoer over de weg: handhaving van de regelgeving'

Geachte Eerste voorzitter

Wij hebben kennis genomen van het ons overgemaakte ontwerpverslag inzake de handhaving van de regelgeving in het goederenvervoer.

Voor wat betreft de zaken behorende tot onze bevoegdheid kunnen wij u het volgende meedelen:

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 uitbetaald, zorgt voor concurrentievervalsing en ongelijke behandeling ten koste van eerlijke werkgevers, en wekt terechte frustratie en misnoegen bij hen op.

In de strijd tegen grensoverschrijdende fraude wordt geprobeerd om 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).

Zoals vastgelegd in het Regeerakkoord wenst de Regering de **strijd tegen de sociale dumping verder te zetten**. De Ministerraad keurde op 5 december 2014 het actieplan sociale dumping goed. Dit plan zal begin 2015 geïntegreerd worden in het actieplan sociale fraudebestrijding van de Regering, dat wordt voorbereid door de SIOD, de koepel van de federale 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

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

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

.be

Binnen het **actieplan sociale fraudebestrijding 2015** zal de **transportsector** als prioritaire sector worden opgenomen. Er werd aan de SIOD de opdracht gegeven worden om een minimaal aantal controles vast te leggen. Hiertoe zal verder werk gemaakt worden van datamining/datamatching. Niet zozeer het aantal acties is van belang, wel de doelgerichtheid en de effectiviteit ervan. Er zal tevens verwezen worden naar de noodzaak tot een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak met aandacht voor zowel preventie als controle en vervolging.

Een efficiëntere fraudebestrijding begint en eindigt met een betere coördinatie en gegevensuitwisseling tussen alle diensten die zich met fraudebestrijding bezighouden. Wij zullen dan binnen de Regering afspraken maken zowel op het vlak van de organisatie van de controles als inzake de handhaving als op het vlak van de rapportering.

Naast onder meer **doelgerichte acties** op het terrein die alleen al noodzakelijk zijn inzake hun preventieve karakter zal de Regering zich wenden tot het Europees niveau om de problematiek van de sociale dumping hoog op de politieke agenda te plaatsen. De bedoeling moet zijn om in samenwerking en overleg, voor Europese problemen met Europese oplossingen te komen, die zich inschrijven binnen de Europese principes en het Europese rechtskader.

Dit houdt in dat de **lopende procedure inzake de antimisbruikbepaling verder wordt gezet**, maar waarbij er tevens simultane acties gebeuren op verschillende niveaus.

Op nationaal vlak zal de regering **ronde tafels met fraudegevoelige risicosectoren** oprichten met als doelstelling vanop het terrein tot logische en effectieve maatregelen te komen die de Belgische bedrijven en werknemers binnen de sector kunnen ondersteunen, de sociale partners in deze sectoren daarbij te betrekken en te responsabiliseren. Steeds met respect voor de Europese regels hieromtrent. De regering zal toezien op het respecteren van de geldende loon- en arbeidsvoorwaarden in deze sectoren.

Het draagvlak voor de strijd tegen de sociale fraude zoals in casu het transport groeit elke dag, zowel bij werkgeversfederaties als vakbonden.

Om het fenomeen van onder meer sociale dumping en zijn gevolgen te bestrijden moet er een gemeenschappelijke strategie worden ontwikkeld waarbij er niet alleen aandacht wordt besteed aan repressieve maatregelen maar er ook ruimte is voor preventieve maatregelen.

In dat kader zal de Regering de totstandkoming van **partnershipovereenkomsten met fraudegevoelige sectoren waaronder de transportsector**, stimuleren. In deze partnershipovereenkomst kunnen de ondertekende partijen er zich toe verbinden om hun Europese zusterorganisaties te sensibiliseren voor het probleem van oneerlijke concurrentie op het vlak van loon- en arbeidsvoorwaarden. Deze overeenkomst kan daarbij een katalysator zijn naar alle actoren in de sector.

Daarnaast dient er wat de daadwerkelijke handhaving betreft gestalte te worden gegeven aan een betere **grensoverschrijdende samenwerking en coördinatie**, dit onder meer via een meer doorgedreven gegevensuitwisseling en door in het land van oorsprong bijvoorbeeld preventiecampagnes op te zetten.

Op basis van deze becommernis zullen wij, samen met de federale Regering, op **Benelux-niveau** alvast naar een politiek en dus maatschappelijk draagvlak zoeken om vervolgens samen met andere Europese landen tot een meer gerichte grensoverschrijdende aanpak van de sociale fraude te komen. Zo wordt er, wat betreft het handhavings- en sanctioneringsluit, beleidsmatig onder meer werk gemaakt van het met andere lidstaten uitbreiden van het bestaand Beneluxverdrag inzake wegcontroles (b.v. de uitbreiding naar o.m. Letland is voorzien in 2015).

Beleidscel van de Vice-eersteminister en minister van Ontwikkelingssamenwerking, Digitale Agenda, Telecom en Post

Finance Tower / Kruidtuinlaan 50/61 / B-1000 Brussel
tel. +32 2 792 99 00 / fax +32 2 792 99 01 / info@DeCroo.fed.be

.be

Inzake de beoogde Benelux-aanpak zal er overigens worden gefocust op de grensoverschrijdende sociale fraude. Hierbij zou bijvoorbeeld op Benelux-niveau kunnen worden nagegaan of een systeem van indicatoren en knipperlichten kan worden geoperationaliseerd om vormen van sociale fraude te detecteren. Beoogd wordt alvast dat de op Benelux-niveau genomen maatregelen later op Europees niveau worden doorgevoerd.

Tevens zal er m.b.t. het bestrijden van de sociale fraude in Europa, gestreefd worden naar het opzetten **partnerschappen** met onder meer de vereniging van de Baltic countries, de Scandinavian countries, enz.

Naast de uitwisseling van inspectiegegevens tussen lidstaten en de grensoverschrijdende samenwerking, moet ook de mogelijkheid gecreëerd worden **op Europees vlak**, dat de inspectiediensten van 2 of meerdere lidstaten gemeenschappelijk inspectiecontroles zouden kunnen opzetten, bijvoorbeeld in het geval zij ingrijpende grensoverschrijdende fraude op het spoor komen. De creatie van een sociopol naar analogie van een europol zou in dit kader nog effectiever kunnen zijn.

Maar ook op Belgisch niveau moeten de handhavingsautoriteiten voldoende **middelen** krijgen om toe te zien op de naleving van de Europese en Belgische regelgeving zoals de vervoerswet van 2013, de controle op de lange rust, enz., zodoende dat de hele handhavings- en vervolgingsketen effectief bijdraagt tot de strijd tegen de sociale fraude en daarbij focust op de grootste en meest ontwrichtende sociale fraudeconstructies.

Hoogachtend

Bart Tommelein
Staatssecretaris
voor Bestrijding van de sociale fraude,
Privacy en Noordzee

Maggie De Block
Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid

Bijlage 3

Brief van de minister van Werk



Federale Overheidsdienst
**Werkgelegenheid, Arbeid
en Sociaal Overleg**

De Voorzitter van het Directiecomité

Ernest Blerotstraat 1
B-1070 BRUSSEL
tel. +32 2 233 41 11 - fax +32 2 233 44 88
e-mail div@werk.belgie.be

REKENHOF
Ter attentie van de heer Philippe Roland
Eerste voorzitter
Regentschapsstraat, 2
1000 Brussel

Uw bericht van:
03/12/2014

Uw kenmerk:
A4-3-700.256B19

Ons kenmerk:
TSW/20150007/VDB/hv.

Brussel,
07/01/2015

Betreft: Audit van het goederenvervoer over de weg : handhaving van de regelgeving.

Mijnheer de Eerste voorzitter,

Mijn diensten hebben met de grootste aandacht uw eindverslag in verband met het "audit van het goederenvervoer over de weg – handhaving van de regelgeving" bestudeerd.

Zij hebben geen opmerkingen en wensen u te bedanken voor dit zeer volledige en genuanceerde verslag waarin zij zich kunnen vinden.


Met de meeste hoogachting,

De Minister van Werk,

Kris PEETERS

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

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



WETTELIJK DEPOT
D/2015/1128/05

PREPRESS EN DRUKWERK
Centrale drukkerij van de Kamer van Volksvertegenwoordigers

ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be