

ADVIES Nr. 1.871

Zitting van woensdag 6 november 2013

Invoering van een elektronisch systeem van registratie van personen op tijdelijke en mobiele werkplaatsen : ontwerp van wet

x x x

2.637-1

ADVIES Nr. 1.871

Onderwerp : Invoering van een elektronisch systeem van registratie van personen op tijdelijke en mobiele werkplaatsen : ontwerp van wet

Mevrouw M. DE CONINCK, minister van Werk, heeft bij brief van 3 september 2013 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over het genoemde ontwerp van wet.

Het ontwerp van wet heeft een dubbel doel. Enerzijds wil het de verschillende aangiften die in toepassing van verschillende wetgevingen (sociale zekerheid en welzijn op het werk), bij verschillende instanties (RSZ, algemene directie welzijn op het werk van de FOD WASO en het Nationaal Actiecomité voor veiligheid en hygiëne in het bouwbedrijf) moeten gebeuren, harmoniseren en vereenvoudigen. Anderzijds heeft het tot doel om een elektronisch systeem in te voeren voor registratie die aanwezig zijn op tijdelijke of mobiele bouwplaatsen.

Over de vereenvoudiging van de unieke werfmelding heeft de Raad zich al op 24 september 2013 omstandig uitgesproken in advies nr. 1.866. Over de aanwezigheidsregistratie echter, merkt hij in hetzelfde advies op dat hij zich hierover op de volgende raadszitting zal uitspreken wanneer hij een volledig zicht heeft op de werking ervan als hem de twee bijhorende uitvoeringsbesluiten ter advies zijn voorgelegd.

Bij brief van 9 oktober 2013, heeft de heer J. CROMBEZ, staatssecretaris voor de Bestrijding van de Sociale en de Fiscale Fraude, dan zijn advies ingewonnen over twee ontwerpen van koninklijk besluit ter uitvoering van voornoemde wet.

Het dossier werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen en Sociale Zekerheid, die hierbij kon rekenen op de bereidwillige medewerking van de beleidscel van de heer Crombez.

Op verslag van deze commissie heeft de Raad op 6 november 2013 navolgend advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. SITUERING VAN DE ADVIESAANVRAAG

A. Het ter advies voorgelegde ontwerp van wet

Mevrouw M. DE CONINCK, minister van Werk, heeft bij brief van 3 september 2013 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over het genoemde ontwerp van wet.

Het gaat om de derde versie van het voorontwerp van wet die de Raad ontvangt. Over de twee eerste versies werd al het advies van de Raad gevraagd door de heer J. CROMBEZ, bij brief van 27 juni 2013 en 10 juli 2013, maar die werden aangepast aan het advies van de Raad van State van 8 augustus 2013.

Het wetsontwerp van wet beoogt een dubbel doel. Enerzijds wil het de verschillende aangiften die in toepassing van verschillende wetgevingen (sociale zekerheid en welzijn op het werk), bij verschillende instanties (RSZ, algemene directie welzijn op het werk van de FOD WASO en het Nationaal Actiecomité voor veiligheid en hygiëne in het bouwbedrijf) moeten gebeuren, harmoniseren en vereenvoudigen. Anderzijds heeft het tot doel om een elektronisch systeem in te voeren voor registratie van personen die aanwezig zijn op tijdelijke of mobiele bouwplaatsen.

Over de vereenvoudiging van de unieke werfmelding heeft de Raad zich al op 24 september 2013 omstandig uitgesproken in advies nr. 1.866.

Over de aanwezigheidsregistratie echter, merkt hij in hetzelfde advies op dat hij zich hierover op de volgende raadszitting zal uitspreken wanneer hij een volledig zicht heeft op de werking ervan als hem de bijhorende uitvoeringsbesluiten ter advies zijn voorgelegd.

Zoals uitvoerig gesteld in advies nr. 1.866, strekt dit deel van het wetsontwerp ertoe om de bepalingen die door de wet van 27 december 2012 werden ingevoerd in een afdeling 4 van het hoofdstuk V van de welzijnswet aan te passen zodat een maximale harmonisatie kan worden bekomen met de formulering die wordt gebruikt in de wetteksten betreffende de unieke werfmelding.

B. De ter advies voorgelegde ontwerpen van koninklijk besluit

Zoals gevraagd in advies nr. 1.866, heeft de heer J. CROMBEZ, staatssecretaris voor de Bestrijding van de Sociale en de Fiscale Fraude, bij mail van 7 oktober 2013, het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over twee ontwerpen van koninklijk besluit ter uitvoering van voornoemde wet.

Het betreft twee ontwerpen van koninklijk besluit genomen in uitvoering van afdeling 4 van hoofdstuk V van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk (hierna de welzijnswet), zoals ingevoegd door de wet van 27 december 2012 tot invoering van de elektronische registratie van aanwezigheden op tijdelijke en mobiele bouwplaatsen.

De Raad stelt vast dat de adviesaanvraag vermeldt dat die regelgeving voorziet in de goedkeuring van vier soorten van Koninklijke uitvoeringsbesluiten (eenvoudig, eenvoudig op basis van advies van de Privacycommissie, overleg en overleg op basis van advies van de Privacycommissie), maar dat, om de uitvoering van de wet te vereenvoudigen, ervoor werd geopteerd maar twee besluiten voor te bereiden, die allebei werden voorgelegd aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, die hierover op 2 oktober 2013 advies heeft uitgebracht. Het advies van de Privacycommissie is als bijlage bij de adviesaanvraag toegevoegd.

Dit advies werd volledig gevolgd en op basis daarvan werden hem door de Beleidscel op 9 oktober 2013 twee aangepaste ontwerpen van koninklijk besluit overgemaakt.

Het hem voorgelegde eenvoudig besluit bepaalt dat de Database wordt bijgehouden door de RSZ en de SMALS voor de FOD WASO. Het stelt eveneens de voorwaarden vast waaraan het alternatieve registratiesysteem moet voldoen en bepaalt de inspectiediensten die bevoegd zijn voor de controle.

Het hem voorgelegde overlegd besluit bepaalt de kenmerken van het registratiesysteem (Database - apparaat - middel), de regels voor het bijhouden van het systeem, de inlichtingen en gegevens die moeten worden geregistreerd of gecupereerd via authentieke bronnen. Het verduidelijkt de gelijkwaardige minimumgaranties waaraan de alternatieve registratiemethode moet voldoen en stelt de verplichtingen en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren vast. Ten slotte wordt ook de toegang tot de geregistreerde gegevens vastgelegd (raadplegingsrecht).

II. STANDPUNT VAN DE RAAD MET BETREKKING TOT HET ONTWERP VAN WET

De Raad heeft het hem voorgelegde wetsontwerp met betrekking tot de aanwezigheidsregistratie op mobiele en tijdelijke bouwplaatsen en de twee uitvoeringsbesluiten met bijzondere aandacht onderzocht.

De Raad heeft daarbij vastgesteld dat artikel 13 van het wetsontwerp de verplichtingen in verband met de aanwezigheidsregistratie in geval van uitzendarbeid bij het uitzendbureau legt. Hij merkt echter op dat de dimona-aangifte voor de interim-sector sinds 1 juli 2013 is aangepast in de zin dat het ondernemingsnummer van de gebruiker erop wordt vermeld. Gelet hierop, is het mogelijk om de link te maken tussen de werknemer en zijn werkgever (het uitzendkantoor), ook al berusten de verschillende verplichtingen inzake terbeschikkingstelling van het registratieapparaat of het registratiemiddel bij de gebruiker.

De Raad drukt dan ook de wens uit dat artikel 13 wordt herschreven, zodat, wanneer de werkgever een uitzendbureau is, de verschillende verplichtingen die ingevolge afdeling 4 bij de werkgever berusten, ten laste van de gebruiker zijn overeenkomstig artikel 19 van de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers.

Over de doelstelling en de inhoud van deze maatregel konden de in de Raad vertegenwoordigde organisaties echter geen overeenstemming bereiken. Wel hebben zij een aantal gemeenschappelijke bemerkingen over de praktische toepasbaarheid en de legistiek van de hem voorgelegde uitvoeringsbesluiten die nog verder onderzoek vergen en in een volgend advies zullen worden opgenomen.

A. Standpunt van de werkgeversorganisaties

Voorafgaande opmerking

De lastenverlaging zoals aangekondigd in de begroting 2013 als compensatie voor de sectoren die zich inschrijven in de verplichting met betrekking tot de aanwezigheidsregistratie, vormt een essentieel onderdeel van dit dossier, maar werd tot op heden niet uitgevoerd. De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, kunnen dan ook niet akkoord gaan met deze gedeeltelijke uitvoering, die een bijkomende zware administratieve last en kost (zowel direct als indirect) betekent voor de betrokken bedrijven zonder de beloofde financiële tegemoetkoming.

Opmerkingen met betrekking tot de tekst van het wetsontwerp

1. Duidelijkheid van het wetsontwerp

De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, betreuren dat deze regelgeving, die is ingeschreven in de welzijnswet, begrippen die in de Europese richtlijn vervat zitten, niet definieert – wat is de definitie bijvoorbeeld van “de directie belast met de uitvoering van de werken”. Voorts heerst nog altijd onduidelijkheid over de definitie van “leveranciers van goederen op de bouwplaats”. Het zou de rechtszekerheid op het terrein ten goede komen, mocht hierover meer duidelijkheid worden verschaft.

Zij vragen ook dat de verantwoordelijkheid van de onderaannemers (of onder-...-onderaannemers) wordt verduidelijkt wanneer de registratie gebeurt via een door “de bouwdirectie belast met de uitvoering” ter beschikking gesteld registratieapparaat, vooral wanneer er sprake is van de goede werking van het registratieapparaat.

Tenslotte moeten “te nemen maatregelen” door de onderaannemer (of onder-...-onderaannemer) worden verduidelijkt in het geval de registratie gebeurt via een door “de bouwdirectie belast met de uitvoering” ter beschikking gesteld registratieapparaat, meer in het bijzonder betreffende de gegevens die daadwerkelijk correct geregistreerd moeten worden en doorgestuurd.

2. Doelstelling van de wetgever

Met het wetsontwerp wil de wetgever een systeem invoeren dat toelaat om te weten wie waar en wanneer werkt of aanwezig is op de tijdelijke en mobiele bouwplaats. Daardoor krijgt de overheid een beter zicht op welke personen, in welke hoedanigheid prestaties verrichten. Deze maatregel wil enerzijds de sociale fraude op tijdelijke en mobiele bouwplaatsen terugdringen en anderzijds de gezondheid en veiligheid van de werknemers op de bouwplaatsen bevorderen doordat de verschillende personen die aanwezig zijn op de bouwplaats voortaan kunnen geïdentificeerd worden.

De doelstelling van de wetgever is zeker lovenswaardig.

Alleen stelt zich de vraag of deze maatregel ook effectief zal zijn in de strijd tegen de deloyale concurrentie door buitenlandse bouwbedrijven en zelfstandigen, die zich niet schikken naar de Belgische loon- en arbeidsvoorwaarden, aan zeer lage tarieven kunnen werken en de Belgische bedrijven uit de markt prijzen. De huidige regering zet zeer zwaar in op de strijd tegen de sociale fraude, wat op zich positief is, maar opteert hierbij vooral voor het systeem van de zogenaamde "autoregulering". Dit wil zeggen dat alle bedrijven die activiteiten uitvoeren of doen uitvoeren, medeverantwoordelijk worden gesteld voor het niet naleven van wettelijke en/of reglementaire bepalingen door hun medecontractant, of onderaannemer in de keten. De overheid schuift hierdoor de controletaak door naar de betrokken ondernemingen, en krijgt de mogelijkheid om de schulden te verhalen op de financieel draagkrachtige onderneming. Al deze maatregelen, met inbegrip van de aanwezigheidsregistratie, leggen een uiterst zware bijkomende administratieve last op aan de bedrijven en confronteert hen met onberekenbare risico's. Het is in die zin dan ook noodzakelijk dat de regering tijdig evalueert of het arsenaal aan maatregelen die recent werden opgelegd, ook daadwerkelijk de oneerlijke concurrentie terugdringen, onder meer doordat de malafide spelers ontmoedigd worden door een effectief sanctiebeleid.

Het is dan ook essentieel dat de wetgever te allen tijde waarborgt dat buitenlandse ondernemingen onderworpen zijn aan de registratieverplichting.

Daarnaast stellen de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen vast dat de regeling van de aanwezigheidsregistratie in bepaalde gevallen kan leiden tot onnodige bijkomende informatieverstrekking, die reeds via andere kanalen aan de overheid zijn overgemaakt.

- a. De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, stellen zich de vraag hoe het KB van 14 november 2011 (zoals gewijzigd door het KB van 20 september 2012) tot uitvoering van de artikelen 49, 50 en 51 van de wet op de arbeidsovereenkomsten (tijdelijke werkloosheid) zich verhoudt tot het systeem van aanwezigheidsregistratie. Dit KB bepaalt immers dat de werkgever “het volledige adres opgeeft van de plaats waar de werkloos gestelde werkmans die dag normaal zou gewerkt hebben”. De werkgevers moeten bijgevolg al de plaats van tewerkstelling melden aan een officiële instantie (de RVA). Is het dan niet zinvol om deze systemen op elkaar af te stemmen, wat de administratieve last in hoofde van de bedrijven enigszins kan temperen.
- b. Ook in het kader van de Limosa-aangifte dient de buitenlandse onderneming duidelijk te vermelden waar de plaats van tewerkstelling is. Ook hier zou enige afstemming of coördinatie zinvol zijn!

3. Handhavingsbeleid

Elke regelgeving die een bepaald doel nastreeft, staat of valt met een doeltreffend controle- of handhavingsbeleid. De sancties die in deze wetgeving staan zijn niet mals en kunnen voor één overtreding al of niet intentioneel gepleegd door één persoon, meerdere personen treffen. Daarenboven kunnen andere wetgevingen, met boetes, ook van toepassing zijn. Wanneer één werknemer zijn aanwezigheid niet registreert, dan kan hij een boete krijgen, alsook zijn werkgever en de bouwdirectie. De leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen, vragen aan de overheid om een doeltreffend sanctiebeleid uit te bouwen dat fraude bestraft (en de oneerlijke concurrentie aanpakt) en zich niet focust op het sanctioneren van bonafide bedrijven die een vergissing begaan.

Deze aanwezigheidsregistratie is volgens de leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen niet het probaat middel om de doelstelling van de wetgever te bereiken. Dit systeem kan maar werken op voorwaarde dat er een effectief en efficiënt controlebeleid wordt gevoerd, eventueel gecombineerd met een mogelijke visuele identificatie op sommige werven.

Er weze ook opgemerkt dat in het kader van “openbare werken” vandaag een verplichting bestaat om dagelijks de lijsten bij te houden van diegenen die werken op de bouwplaats. Deze bepaling moet dan ook – waar van toepassing (i.e. werven van 800.000 euro en meer) - vervangen worden door de bepaling betreffende de elektronische aanwezigheidsregistratie op de bouwplaatsen.

B. Standpunt van de werknemersorganisaties

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen hebben kennis genomen van het wetsontwerp inzake de elektronische registratie van de aanwezigheid op de werven. Zij beschouwen de maatregel als een belangrijke stap vooruit in de bestrijding van de illegale arbeid in de bouwsector. De maatregel is urgent en nuttig, in het bijzonder in de aanpak van de misbruiken in de internationale detachering.

Al meer dan 10 jaar vormt de illegale arbeid in de onderaannemingsketen een belangrijke bedreiging voor de reguliere sector. De legale tewerkstelling komt steeds meer onder druk te staan van oneerlijke concurrentie en sociale dumping. Het probleem is de voorbije jaren blijven groeien en neemt vandaag structurele proporties aan. De laatste 5 jaar is de internationale detachering in de Belgische bouw meer dan verdriedubbeld. In 2011 had 45% van alle Limosa-meldingen betrekking op de bouw (in 2007 was dit nog 36%).

De bestrijding van de misbruiken heeft de voorbije jaren niet tot een overtuigend resultaat kunnen leiden door het ontbreken van een gepaste wetgeving. Ook de sector zelf is er niet in geslaagd het probleem in de onderaannemingsketen aan te pakken. De nieuwe wetgeving beantwoordt dan ook aan een uiterst urgent probleem.

De kennis van de aanwezigheid op de werven is noodzakelijk om beleid te kunnen voeren. Het is noodzakelijk om gerichte controles te organiseren, de responsabilisering (loonaansprakelijkheid) te realiseren en bestraffend op te treden.

De leden die de werknemersorganisaties vertegenwoordigen betreuren dan ook dat de voorgestelde maatregel zeer selectief wordt toegepast. De aanwezigheidsregistratie blijft beperkt tot werven van 800.000 euro en meer. Een gepast instrument om de fraude actief te bestrijden op de kleinere werven blijft achterwege.

Een tweede punt van kritiek is de samenloop met het C3.2A-formulier. De bouwvakker registreert op dit formulier zijn aanwezigheid op de werf in het kader van de werkloosheidsreglementering. De bouwarbeider dient dus tweemaal zijn aanwezigheid te registreren. Hij wordt tweemaal verantwoordelijk en riskeert een dubbele sanctie voor één en dezelfde aanwezigheid.
