

ADVIES Nr. 2.262

Zitting van dinsdag 21 december 2021

Het Multi Annual National Control Plan (MANCP) - Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het Werk (AD TWW) en Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten (AD TSW)

x x x

3.270

A D V I E S Nr. 2.262

Onderwerp: Het Multi Annual National Control Plan (MANCP) - Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het Werk (AD TWW) en Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten (AD TSW)

Bij brief van 4 oktober 2021 heeft de heer G. De Poorter, voorzitter van het directiecomité van de FOD WASO, het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over het Multi Annual National Control Plan (MANCP).

De bespreking van deze adviesaanvraag werd toevertrouwd aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen.

Op verslag van die commissie hebben de in de Raad vertegenwoordigde organisaties op 21 december 2021 het volgende unanieme advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP EN DRAAGWIJDTE VAN DE ADVIESAANVRAAG

Bij brief van 4 oktober 2021 heeft de heer G. De Poorter, voorzitter van het directiecomité van de FOD WASO, het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen over het Multi Annual National Control Plan (MANCP).

Het MANCP is een meerjarig nationaal controleplan dat van toepassing is op de sociaal inspecteurs van de Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het Werk (AD TWW) en de Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten (AD TSW). Dit controleplan is gespreid over 5 jaar.

Op basis van een risico-evaluatie en een methodologie met objectieve en meetbare criteria legt het MANCP prioriteiten vast, rekening houdende met de beschikbare inspectiecapaciteit.

Het MANCP omvat volgende 6 programma's:

- 1) Het waakzaamheidsprogramma voor het bepalen van non-conformiteiten, gespreid over alle sectoren heen. Dit programma beoogt een beeld van de situatie binnen de sectoren te bepalen.
- 2) Het handhavingsprogramma met gerichte opsporing binnen een top 20 van prioritaire sectoren, gebaseerd op de resultaten van de risico-evaluatie.
- 3) Het thematisch handhavingsprogramma met aandacht voor bepaalde thema's zoals uitzendarbeid, bonusplannen en de SLIC campagne 2022.
- 4) Hoogrisico-ondernemingen geselecteerd op basis van meetbare criteria. Deze ondernemingen zullen tweemaal per jaar worden geïnspecteerd.
- 5) Wettelijk verplichte inspecties vanuit de Europese Unie, meer bepaald de visserijsector.

- 6) Een reserve om ad hoc in te spelen op beleidsvragen, crisissituaties en (lokale) fenomenen.

In de adviesaanvraag is opgenomen dat het MANCP in een eerste fase de focus bij de proactieve inspecties zal leggen. Met ingang van 2023 zullen ook de reactieve inspecties en de SIOD-doelstellingen worden geïntegreerd.

Proactieve inspecties zijn inspecties waar er geen onmiddellijke of directe aanleiding is voor de inspectie. De sociaal inspecteur kiest zelf de werkgever of de plaats van tewerkstelling om er een inspectie uit te voeren.

Reactieve inspecties zijn inspecties die hun oorsprong vinden buiten de eigen administratie. Een onmiddellijke of directe aanleiding voor deze inspecties zijn onder meer niet-anonieme ontvankelijke klachten of anonieme ontvankelijke klachten mét omstandige bewijslast, meldingen van andere administraties, kantschriften, enz.

De bedoeling is om het MANCP toe te passen vanaf 1 juli 2022.

De Raad wordt om advies gevraagd over:

- de gehanteerde aanpak in het algemeen;
- de methodologie zoals omschreven in de procedure, met inbegrip van de 6 programma's;
- de relevantie van de gehanteerde criteria in de risico-evaluatie; en
- de aangewende statistische aanpak binnen zowel het waakzaamheidsprogramma als binnen het handhavingsprogramma, waarbij deze laatste via de risico-evaluatie tot een top 20 van risicosectoren heeft geleid.

Tijdens de vergadering van 25 november 2021 hebben de vertegenwoordigers van de Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het Werk (AD TWV) en de Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten (AD TSW) het ontwerp van MANCP aan de commissie Individuele Arbeidsverhoudingen voorgesteld. De Raad wenst hierbij de vertegenwoordigers van die inspectiediensten uitdrukkelijk te bedanken voor hun waardevolle medewerking.

Naast het advies van de Raad worden ook het advies van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk, het advies van de beleidscel Economie en Werk en het advies van wetenschappelijke experts ingewonnen.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

De Raad heeft kennisgenomen van het ontwerp van MANCP. Hij stelt het op prijs dat hij wordt betrokken bij deze werkzaamheden.

Alvorens in te gaan op het ontwerp van MANCP, wenst de Raad een aantal beschouwingen in herinnering te brengen. Hij verwijst hierbij naar zijn advies nr. 2.182 van 27 oktober 2020 betreffende het ontwerp van operationeel actieplan 2021 van de SIOD, zijn advies nr. 2.227 van 29 juni 2021 en zijn advies nr. 2.254 van 30 november 2021 in het kader van het ontwerp van strategisch plan 2022-2025 en het ontwerp van operationeel actieplan 2022 van de SIOD.

De Raad wenst eraan te herinneren dat het belangrijk is dat het concurrentievermogen van de ondernemingen wordt gewaarborgd en dat de strijd tegen oneerlijke concurrentie wordt voortgezet.

De Raad wenst eveneens zijn verzoek te herhalen om in het kader van de strijd tegen sociale fraude een evenwicht na te streven in de concrete acties, onder meer tussen de elementen preventie en sanctionering.

A. De gehanteerde aanpak

1. De Raad stelt vast dat in een eerste fase het MANCP de focus bij de proactieve inspecties zal leggen.

De Raad merkt op dat aan de hand van gemeten historische onderzoeksgegevens blijkt dat de Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het Werk (AD TWW) en de Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten (AD TSW) gemiddeld 75% van de personeelscapaciteit aan reactieve inspecties en 25 % van personeelscapaciteit aan proactieve inspecties besteden.

Uitgaande van de inspectiecapaciteit legt het MANCP het uit te voeren aantal proactieve inspecties per programma vast op basis van een risico-evaluatie en een methodologie. Gelet op de verhouding tussen het aantal te controleren werkgevers en de beschikbare personeelscapaciteit is het immers nodig om prioriteiten vast te leggen gebaseerd op objectieve en meetbare criteria.

Voorafgaand aan het MANCP werden deze proactieve inspecties ingevuld volgens de noodwendigheden van elke inspectiedienst. Op basis van het MANCP worden deze proactieve inspecties op een meer uniforme en efficiënte wijze gestroomlijnd en gerapporteerd.

Op termijn zal het MANCP uitgroeien tot een allesomvattend controleprogramma. Met ingang van 2023 zullen ook de reactieve inspecties en de SIOD-doelstellingen worden geïntegreerd.

Gelet op het feit dat het ontwerp van MANCP nu enkel betrekking heeft op proactieve inspecties en gelet op het feit dat het MANCP zal uitgroeien tot een allesomvattend controleprogramma, is het voor de Raad moeilijk om een globaal beeld te hebben van de prioriteiten die worden vastgelegd. Hij verwijst hierbij ook naar de wisselwerking met de acties die opgenomen zijn in het strategisch plan en de operationele actieplannen van de SIOD (artikel 3 van het Sociaal Strafwetboek) en de wisselwerking met de acties die vanuit ELA worden gelanceerd.

2. De Raad wijst erop dat het MANCP betrekking heeft op 5 jaar, terwijl het strategisch plan van de SIOD betrekking heeft op 4 jaar. Hij vraagt om deze termijnen op elkaar af te stemmen zodat het MANCP ook betrekking heeft op 4 jaar.
3. De Raad stelt vervolgens vast dat het MANCP jaarlijks zal worden herzien in functie van de resultaten van het vorige jaar en de actualisering van de criteria betreffende de risico-evaluatie. Ook ervaringen en feedback van de sociaal inspecteurs en eventuele beleidskeuzes zullen worden meegenomen in deze herziening. Het MANCP zal jaarlijks ter advies worden voorgelegd aan de Nationale Arbeidsraad, de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk en aan het nog op te richten Wetenschappelijk Comité.

In het kader van deze jaarlijkse adviesaanvraag is het voor de Raad belangrijk dat er een terugkoppeling gebeurt naar de sociale partners met betrekking tot de resultaten op het terrein inzake de inspecties die hebben plaatsgevonden.

De Raad brengt ook advies uit over het strategisch plan en de jaarlijkse operationele actieplannen van de SIOD (artikel 9 van het Sociaal Strafwetboek). De Raad vraagt dat inzake de timing van de adviesaanvraag over het MANCP hiermee rekening wordt gehouden zodat de Raad zich een globaal beeld kan vormen en in dezelfde periode zich kan uitspreken over de aanpak en de prioriteiten die worden vooropgesteld, ongeacht het soort inspectie dat wordt beoogd.

Aangaande de vraag van de sociale partners om over een globaal beeld te kunnen beschikken, verwijst de Raad naar het opzet van het jaarlijkse rapport die de arbeidsinspectie dient op te stellen in het kader van het IAO-verdrag nr. 81 betreffende de arbeidsinspectie in de industrie en de handel.

4. De Raad ondersteunt dat de proactieve inspecties worden ingevuld op basis van een wetenschappelijke onderbouwing. Hij merkt evenwel op dat moet worden vermeden dat de dynamiek die momenteel op het terrein bestaat tussen de regionale sociale inspectiediensten en de sociale partners op sectoraal niveau verdwijnt door een centraal aangestuurde aanpak.
5. De Raad merkt op dat het ontwerp van MANCP geïnspireerd is op het controleprogramma van het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen. Volgens de Raad ontbreekt in het ontwerp van MANCP echter een opleidingsstrategie. Er is nergens sprake van het bevorderen en het organiseren van de opleiding van de sociaal inspecteurs om nieuwe fraudefenomenen te bestrijden en zicht te krijgen op de steeds toenemende complexiteit van sociale fraude en de mechanismen van sociale dumping.

B. De inspectiecapaciteit

1. De Raad juicht toe dat voor de eerste keer op basis van een wetenschappelijke onderbouwing een inschatting wordt gemaakt van de reële beschikbare capaciteit van de sociale inspectiediensten om van daaruit inspecties vast te leggen per programma.

De Raad uit zijn bezorgdheid dat de sociale inspectiediensten over voldoende reële beschikbare capaciteit voor de eigenlijke inspectietaken beschikken. Hij pleit ervoor dat deze inspectiecapaciteit progressief toeneemt. Hij verwijst hierbij naar de recente beslissingen in het kader van de begroting 2022 om de capaciteit van de sociale inspectiediensten te versterken en het regeerakkoord van 30 september 2020 waarin is opgenomen dat het aantal sociaal inspecteurs geleidelijk in lijn zal worden gebracht met de normen zoals vooropgezet door de Internationale Arbeidsorganisatie.

2. Om de benodigde inspectiecapaciteit te berekenen, stelt de Raad vast dat de gemiddelde inspectietijd in uren per inspectie wordt berekend op basis van de input in Quaestor. Onder inspectietijd in uren vallen de voorbereiding, de al dan niet verplaatsing van en naar de plaats van inspectie, de al dan niet inspectie(s) ter plaatse, de rapportering en de administratieve afhandeling. Het uitvoeren van een herinspectie als opvolging van de resultaten van de initiële inspectie valt echter niet onder deze inspectietijd. Voor de Raad is het niet duidelijk waarom de herinspectie wordt uitgesloten, aangezien de opvolging van inspecties toch ook een belangrijk element is.

In het ontwerp van MANCP is opgenomen dat op basis van de gegevens in Quaestor in 2019 (nulmeting) de gemiddelde inspectietijd in uren per inspectie 9,33 uur bedroeg voor de Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten (AD TSW). De Raad stelt zich vragen bij het feit dat de Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het Werk (AD TWW) de gemiddelde inspectietijd in uren per inspectie op 9,33 uur raamt, terwijl ze niet beschikt over exacte gegevens die deze raming staven.

3. De Raad merkt op dat de berekening van de benodigde inspectiecapaciteit gebaseerd is op de gemiddelde inspectietijd in uren per inspectie. Zo heeft de Raad van de vertegenwoordigers van de inspectiediensten vernomen dat sommige inspecties waarbij zware overtredingen worden vastgesteld minder tijd in beslag nemen dan inspecties inzake de naleving van de arbeidsreglementering zoals bv. de arbeidsduurreglementering.

De Raad meent dat deze kanttekening ook moet worden opgenomen in het MANCP, gelet op het feit dat op basis van de gemiddelde inspectietijd het aantal inspecties worden bepaald die kunnen worden verdeeld per programma.

Het zou volgens de Raad dan ook goed zijn om per jaar na te gaan welke inspecties hebben plaatsgevonden en hoeveel tijd daaraan besteed werd zodat de toekenning van het aantal inspecties kan worden bijgestuurd afhankelijk van de noden op het terrein.

4. De Raad constateert dat in het ontwerp van MANCP (p. 8) is opgenomen dat voor het eerste jaar 100% van de FTE wordt toegewezen aan controles en dat de daaropvolgende jaren dit progressief wordt verminderd. Er wordt echter niet verduidelijkt wat er gedaan wordt met de resterende beschikbare inspectiecapaciteit.

C. De programma's

1. Het handhavingsprogramma

Het handhavingsprogramma beoogt op basis van objectieve en meetbare criteria gericht op zoek te gaan naar een verhoogd risico op non-conformiteiten en zo een ranking op te stellen met een top 20 van prioritair te controleren sectoren.

De Raad stelt het op prijs dat in het bijzonder aandacht wordt besteed aan werknemers die zich in een zwakkere economische positie bevinden.

Hij verwijst hierbij naar de indicator socio-economische monitoring en de indicator flexibele arbeidsvormen. De indicator socio-economische monitoring is onderverdeeld in het aantal werknemers dat in een sector wordt tewerkgesteld die afkomstig zijn van buiten de grenzen van de EU14, die een laag opleidingsniveau hebben en die tewerkgesteld worden in een lage loonklasse. De indicator flexibele arbeidsvormen is onderverdeeld in enerzijds het aandeel deeltijdse arbeid in een sector en anderzijds het aandeel tijdelijke arbeid met korte contracten.

Aangaande de prioritair te controleren sectoren meent de Raad dat in dialoog met de sociale partners, zowel op sectoraal als op interprofessioneel niveau, accenten dienen te worden vastgelegd gelet op de beperkte inspectiecapaciteit die hiervoor wordt ingezet.

2. Het thematisch handhavingsprogramma van de Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten (AD TSW)

De Raad stelt vast dat in het kader van het handhavingsprogramma de uitzendsector als prioritair te controleren sector wordt beschouwd.

Betreffende de uitzendsector wijst de Raad op de problematiek van buitenlandse niet-erkende en niet in Limosa gemelde uitzendarbeid en onderaanneming. In zijn advies nr. 2.227 van 29 juni 2021 heeft de Raad gevraagd om de controleacties in de uitzendsector hierop te richten.

Naast de selectie van uitzendarbeid als thema, vraagt de Raad om ook de deelplatformen als thema te weerhouden. De Raad verwijst naar zijn advies nr. 2.182 van 27 oktober 2020 waarin wordt gewezen op het feit dat het fenomeen van de digitale deelplatformen – en meer in het bijzonder de niet-erkende deelplatformen – nog niet prominent genoeg aanwezig is in de controleacties.

Tot slot herhaalt de Raad zijn vraag uit zijn advies nr. 2.254 van 30 november 2021 om voldoende aandacht te schenken aan de bestrijding van discriminatie.

Hij wijst op het verband tussen de bestrijding van discriminatie en sociale fraude en stelt dat de bestrijding van discriminatie ook een belangrijke taak is van de sociale inspectiediensten.

D. Slotbeschouwing – Advies nr. 242 van 17 december 2021 van de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het Werk

De Raad deelt mee dat ook het advies van de Hoge Raad werd ingewonnen over het ontwerp van MANCP.

Aangaande het luik welzijn op het werk en de werking van de Algemene Directie Toezicht op het Welzijn op het Werk (AD TWW) verwijst de Raad dan ook naar het advies nr. 242 van 17 december 2021 van de Hoge Raad.
