



Vlaams
Parlement

ingediend op **1258** (2016-2017) – Nr. 1
9 augustus 2017 (2016-2017)

Verslag van de hoorzitting

namens de Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie,
Innovatie en Wetenschapsbeleid
uitgebracht door Peter Persyn en Yasmine Kherbache

over het Jaarverslag 2016
Toezicht en Handhaving

Samenstelling van de Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Innovatie en Wetenschapsbeleid:

Voorzitter: Jos Lantmeeters.

Vaste leden:

Matthias Diependaele, Andries Gryffroy, Jos Lantmeeters, Grete Remen, Axel Ronse, Sabine Vermeulen;

Robrecht Bothuyne, An Christiaens, Sonja Claes, Peter Van Rompuy;

Emmily Talpe, Daniëlle Vanwesenbeeck;

Yasmine Kherbache, Bart Van Malderen;

Imade Annouri.

Plaatsvervangers:

Paul Cordy, Annick De Ridder, Lieve Maes, Lorin Parys, Miranda Van Eetvelde, Peter Wouters;

Jenne De Potter, Martine Fournier, Kathleen Helsen, Koen Van den Heuvel;

Willem-Frederik Schiltz, Martine Taelman;

Rob Beenders, Güler Turan;

Wouter Vanbesien.

INHOUD

1. Inleidende uiteenzetting.....	4
2. Bespreking.....	7
2.1. Vragen en opmerkingen van de leden.....	7
2.2. Antwoorden.....	10
2.3. Replieken.....	14
Gebruikte afkortingen.....	16
Bijlage: zie dossierpagina van dit document op www.vlaamsparlement.be	

De Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Innovatie en Wetenschapsbeleid hield op 29 juni 2017 een hoorzitting over het Jaarverslag 2016 Toezicht en Handhaving.

De getoonde presentatie is te vinden op de [dossierpagina](http://www.vlaamsparlement.be) van dit document op www.vlaamsparlement.be.

1. Inleidende uiteenzetting

Vincent Vandenameele, afdelingshoofd van de Juridische Diensten en waarnemend afdelingshoofd van de afdeling Toezicht en Handhaving van het Departement Werk en Sociale Economie, geeft een toelichting bij een aantal belangrijke punten uit het jaarverslag van 2016.

Inleiding

De kerntaken van de afdeling omvatten inspectie, opsporing en beleidsontwikkeling inzake toezichtmateries.

De afdeling streeft ernaar tijdens de volledige legislatuur alle bevoegde materies te controleren. In eerste instantie gaat het dan om materiegericht inspecties, de meest eenvoudige vorm van controle. Het betreft bijvoorbeeld de controle van migratie en subsidies. Er zijn ook diepteonderzoeken voor complexe materies, die zeer veel tijd in beslag nemen. Het gebeurt dat een dergelijk onderzoek pas kan worden afgerond na hulp van andere inspectiediensten. De derde manier van optreden is het ondernemingsgericht werken, waarbij de afdeling controles uitvoert voor verschillende materies tegelijk. Tot slot is er preventief optreden mogelijk via sensibilisering.

Preventief optreden

Voor 2016 zijn die preventieve controles vooral gebeurd in drie materies: betaald educatief verlof, opleidingscheques voor werknemers en de lokale diensten economie. Inzake betaald educatief verlof is in 2016 bij 170 ondernemingen een vooronderzoek gebeurd, met het oog op het verzamelen van gegevens om een risicoanalyse te kunnen uitvoeren. Er waren ook dergelijke controles inzake de opleidingscheques voor werknemers. In principe kunnen hooggeschoolden nog enkel van de cheques gebruikmaken nadat ze een traject van loopbaanbegeleiding hebben doorlopen en de opleiding werd opgenomen in hun persoonlijk ontwikkelingsplan. Er is een preventieve actie gebeurd met betrekking tot 97 individuen die een opleiding volgden bij 61 verschillende instanties.

Een dergelijke actie gebeurde ook in de lokale diensteneconomie, met het oog op de nieuwe reglementering die in voege treedt in 2018. De afdeling wil de betrokken promotoren en ondernemingen voldoende sensibiliseren om zich in regel te stellen.

Boordtabel en resultaten 2016

De spreker toont een tabel die het aantal dossiers weergeeft, hoeveel mensdagen er per type dossier gemiddeld worden ingezet en het aantal vte's die de afdeling nodig acht voor de betrokken materies. De hoofdmoot van de dossiers betreft controles inzake migratie, private arbeidsbemiddeling (in het bijzonder uitzendwerk), antidiscriminatie en dienstenchequeactiviteiten.

Het uiteindelijke resultaat van dat optreden is dat voor 2016 zowat 572 dossiers werden afgesloten met een proces-verbaal. Het betreft in eerste instantie 185 pro justitia's, een lichte stijging ten opzichte van 2015. Verder waren er 128

processen-verbaal van inlichting, die aangeven dat er informatie voorhanden is of dat er feiten zijn vastgesteld die tot de bevoegdheid van andere inspectiediensten behoren. Zij worden dan op de hoogte gesteld via een pv van inlichtingen. Er waren ook 189 waarschuwingen en 70 waarschuwingen met termijnstelling.

Een grafiek van de voorbije jaren toont voornamelijk een stijging in het aantal pro justitia's en waarschuwingen. Die zijn nog wel steeds in evenwicht, en dat stemt de afdeling tevreden. Het toont aan dat er nog altijd voldoende aandacht gaat naar preventieve acties.

Dienstencheques

Met betrekking tot de dienstencheques zijn er in 2016 325 controles uitgevoerd, waarvan 32 in het kader van antidiscriminatie. Er zijn 129 inbreuken vastgesteld, een lichte toename ten opzichte van 2015.

In 2016 werden er 35 pro justitia's opgesteld, 69 waarschuwingen gegeven en 21 pv's van inlichtingen opgesteld. Dat is ongeveer een status quo met 2015.

De inbreuken inzake dienstencheques hebben vaak financiële consequenties. In 42 gevallen is beslist over te gaan tot terugvordering. De terugvorderingen variëren van kleine tot, in geval van zware fraude, grote bedragen.

Inzake dienstencheques is de afdeling voornamelijk actief bij inbreuken van niveaus 3 en 4, de zwaardere inbreuken. De inbreuken van sanctieniveau 4 betreffen het verrichten van verboden activiteiten, onevenwicht tussen het aantal gepresteerde en bij de RSZ aangegeven arbeidsuren binnen de onderneming en het aantal ingediende dienstencheques. Soms gaat het om valsheid in geschrifte, wat wijst op fraude. Dienstenchequeondernemingen maken in een aantal gevallen ook gebruik van fictieve gegevens, zelfs fictieve identiteiten van gebruikers.

De inbreuken van niveau 3 betreffen onder meer de registratie. Bij strijkateliers is de controle van de registratie een belangrijke en tijdrovende activiteit. Daarnaast komt het voor dat een onderneming met meerdere activiteiten werknemers die geen dienstenchequewerknemer zijn inschakelt voor dienstenchequeactiviteiten, en daarvoor toch cheques indient. Een van de verplichtingen voor een onderneming met meerdere activiteiten is ook een afdeling sui generis te hebben en sommige ondernemingen voldoen niet aan die voorwaarde.

Economische migratie

Het gros van de controles betreft de economische migratie. In 2016 waren dat er 960. Het aantal controles inzake deze materie gaat in stijgende lijn. Ze gebeuren nu doorgaans op eigen initiatief van de afdeling Toezicht en Handhaving. De federale inspectiediensten hebben veel minder ruimte voor proactieve controle. De voorbije jaren is het aantal controles op verzoek van andere afdelingen van het departement gedaald, omdat de inspectie meer wenst in te zetten op proactieve acties.

In 2016 werden er 265 inbreuken vastgesteld in het kader van economische migratie. De inbreuken zijn doorgaans zwaar: illegaal verblijf, niet bezitten van een arbeidskaart, wel wettig verblijven maar geen arbeidskaart hebben. Een andere inbreuk van niveau 4 is mensen naar Vlaanderen te laten komen met de belofte werk voor hen te zoeken.

Het leeuwendeel van de controles inzake economische migratie, zowel federale als Vlaamse, gebeurt in de klassieke sectoren: horeca, bouw en landbouw.

Private arbeidsbemiddeling

Ook het aantal controles inzake private bemiddeling gaat in stijgende lijn. In 2016 waren dat er 322. In het verleden kregen de diensten al eens de kritiek dat er te veel gemakkelijke controles gebeurden, voornamelijk inzake registratienummers. De laatste jaren gaat er vooral tijd naar controle van niet-erkende uitzendbureaus of detacheringsbureaus en in dezelfde mate naar de aanpak van gebruikers die een beroep doen op niet-erkende bureaus. Dergelijke controles zijn zeer arbeidsintensief, maar leveren doorgaans een goed resultaat op.

Antidiscriminatie

Sinds 2015 zijn er ook meer controles met betrekking tot antidiscriminatie. Van de 103 controles in 2016 waren er 71 die betrekking hadden op het Decreet Evenredige Arbeidsdeelname en 32 op het koninklijk besluit inzake dienstencheques.

Een moeilijk punt bij controles inzake dienstencheques en discriminatie is vaak het kunnen vaststellen zelf van de inbreuken. Het aantal pro justitia's bij antidiscriminatiecontroles ligt lager dan bij andere materies. Hetzelfde geldt voor waarschuwingen en processen-verbaal van inlichtingen.

Europees Sociaal Fonds

Met betrekking tot de controles inzake het ESF treedt de afdeling niet eigenmachtig op, maar in feite als een onderdeel van de auditautoriteit. In 2016 zijn er een vijftigtal audits gedaan. Die vijftig dossiers werden aangereikt door de auditautoriteit en hadden betrekking op een netto variabele kost van ongeveer 4,6 miljoen euro. De selectie gebeurt at random door de auditautoriteit. De terugvorderbare bedragen zijn in de voorgaande jaren danig gedaald. In 2016 ging het nog om 175.738,55 euro. De daling is onder meer te verklaren door een betere afstemming tussen de auditautoriteit en de management- of beheersautoriteit. Ook een betere eerstelijnscontrole door de managementautoriteit is een verklarende factor.

Sociale economie

In 2016 zijn er 71 controles gebeurd in het kader van de sociale economie. Dat zijn er minder dan in 2013 en 2014. De in 2016 uitgevoerde controles hadden betrekking op de lokale diensteneconomie. Wegens de problemen met de uitvoering van het Maatwerkdecreet en de schorsing door de Raad van State van de betrokken uitvoeringsbesluiten leek het niet raadzaam veel controles uit te voeren bij maatwerkbedrijven. De afdeling is voorzichtigheidshalve op een afstand gebleven. Er is intussen een akkoord met de sector bereikt dat het mogelijk moet maken om de regelgeving weer op het goede spoor te zetten.

Administratieve geldboetes

Vincent Vandenameele gaat tot slot nog in op de administratieve geldboetes. Het aantal dossiers inzake administratieve geldboetes is sinds 2014 aanzienlijk gestegen. De hoofdreden daarvoor is de zesde staatshervorming, waardoor er veel meer dossiers zijn betreffende economische migratie. In 2016 werden 276 dossiers afgehandeld. Voor 2017 verwacht de spreker een stijging naar 340 tot 350 dossiers. De opgelegde geldboetes bedragen in totaal 474.415 euro, waarvan er 214.920 werd geïnd. Die cijfers in het jaarverslag zijn intussen wel achterhaald, gezien de voortdurende fluctuatie van de bedragen.

Wat de bijna 260.000 euro aan niet-geïnde boetes betreft, situeert de helft van de dossiers zich in akkoorden en afbetalingsplannen. Er zijn ook beroepsdossiers ten belope van ongeveer 52.400 euro. Een ander deel van de dossiers heeft betrekking op laattijdige betaling. Het blijkt vaak niet mogelijk om sommen te innen, bijvoorbeeld als het gaat om geldboetes opgelegd aan internationale ondernemingen.

2. Bespreking

2.1. Vragen en opmerkingen van de leden

Yasmine Kherbache vindt dat toezicht en handhaving een essentieel sluitstuk is van het beleid. Spelregels worden gemaakt om ze te respecteren. Het jaarverslag biedt bovendien een goede indicatie van wat op het terrein gebeurt. Positief vindt het lid dat het aantal inspecties en opgestelde processen-verbaal stijgt. Het jaarverslag wijst in dat verband naar de bijkomende bevoegdheden die voortvloeien uit de zesde staatshervorming. Bij vergelijking van het aantal gerealiseerde inspecties met het vooropgestelde objectief tekent zich echter een algemene daling af. Het aantal gerealiseerde controles daalt in 2016 met 21 percent ten opzichte van 2015 (van 2815 naar 2219). Ook het vooropgestelde objectief is afgenomen van 2706 in 2015 naar 2169 in 2016. Hoe is dat te verklaren?

In het jaarrapport 2014 werd nog een algemeen kader geschetst van de risicoanalyse. De inspectie tracht haar beperkte menskracht en middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten en daarom gebeurt er een risicoanalyse. In 2014 werd ook een indicatie gegeven van de risicograad. In 2015 gaf het rapport aan dat wegens de zesde staatshervorming de risicoanalyse wordt herbekeken. Is er voor 2016 een risicoanalyse gebeurd? Ze is in elk geval niet opgenomen in het jaarverslag. In 2014 werd nog een lijst meegegeven die ging van extreem ernstig naar neutraal. Politiek gaat het volgens *Yasmine Kherbache* evenwel niet om een neutraal gegeven. Onder 'extreem ernstig' werden bijvoorbeeld de ESF-dossiers vermeld, bij 'zeer ernstig' de inbreuken inzake discriminatie en onder 'neutraal' stonden de inbreuken inzake het Taaldecreet vermeld. Er worden dus keuzes gemaakt en die zijn volgens het lid niet duidelijk in het voorliggende jaarverslag. Er wordt wel vermeld dat de afdeling de focus heeft gelegd op risicovolle materies, maar de criteria en ophijsting zijn er niet. Daarbij wil het lid graag duiding, want het betreft de beleidsprioriteiten.

Yasmine Kherbache zegt een vreemde evolutie te merken in de jaarverslagen. In 2014 geeft het verslag nog aan dat discriminatie moeilijk op te sporen is. Er werd dan aangekondigd dat men werk wilde maken van de tool van datamining om de opsporing te verbeteren. Datamining laat toe uit te maken of er sprake is van evenredige deelname van werknemers op de werkvloer (zowel van personen met een migratieachtergrond als oudere werknemers of personen met een arbeids-handicap). Het instrument meet met andere woorden de diversiteit. In 2015 komt datamining niet meer ter sprake in het jaarrapport. In 2016 is het algemeen wel aan de orde, maar niet langer inzake antidiscriminatie. Wordt het instrument dan daarvoor niet ingezet? Indien bepaalde sectoren en/of ondernemingen helemaal niet divers blijken, maakt die informatie het volgens het lid mogelijk om het beleid beter te sturen.

Er wordt gesteld dat de controles inzake discriminatie prioriteit genieten, maar uit de cijfers blijkt dat slechts 103 van het totale aantal van 2219 inspecties betrekking hebben op discriminatie. Dat is nog geen vijf percent en is zelfs minder dan in 2012. Die daling is moeilijk te begrijpen wanneer men weet dat het beter opsporen en aanpakken van discriminatie ook een beleidsprioriteit is. Het Vlaams Parlement heeft dit al meermaals benadrukt, al is er discussie over

de instrumenten ter zake. Volgens het lid moet men eerst de feiten naar boven halen om daarna te kunnen vaststellen dat er een inbreuk is. Uit een eerdere hoorzitting in de commissie met professor Stijn Baert bleek volgens haar dat praktijktesten de enige manier zijn om de feiten te leren kennen (*Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1254/1). Dat er weinig pro justitia's zijn inzake discriminatie – er is in 2016 een stijging van 1 naar 2 pro justitia's – kan het lid nog enigszins begrijpen. Enkel door de feiten in kaart te brengen, kan men vaststellingen doen en over dat instrument beschikt de inspectie niet. Yasmine Kherbache pleit er daarom voor de discussie over praktijktesten sereen voort te zetten en de inspectie de nodige instrumenten aan te reiken om alvast de feiten te kunnen vaststellen. Praktijktesten kunnen ook in een preventief kader worden ingeschakeld. In samenwerking met een universiteit kan een momentopname worden gemaakt van een onderneming of een sector. Met de betrokken sector of onderneming kan men dan praten over de opmaak van een diversiteitsplan. Daarbij kan zelfs de kmo-portefeuille worden ingeschakeld. Het zou het mogelijk maken efficiënter te werken, want vooralsnog vaart men blind en dat is volgens het lid een grote lacune in het handavingsbeleid.

Yasmine Kherbache ziet ook een aantal opvallende cijfers wat betreft de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Ze vergeleek de cijfers van toegekende arbeidskaarten met het jaarverslag. In vergelijking met 2015 steeg het aantal toegekende arbeidskaarten in 2016 met 27 percent. Er waren in 2016 960 inspecties. Het inspectieverslag geeft aan dat er 10.882 personen zijn gecontroleerd. Het gros ervan blijkt echter Belgen en Europeanen te zijn. Volgens de berekening van het lid heeft slechts 18 percent van de gecontroleerde personen een niet-EU nationaliteit. Het departement heeft een dienst die de arbeidskaarten uitreikt en die over de gegevens beschikt. Dan moet het volgens het lid mogelijk zijn om efficiënter te controleren. Het grootste aandeel van toegekende arbeidskaarten slaat op tewerkstelling van hooggeschoolden en gezinshereniging. De gecontroleerde sectoren – met name de horeca, bouw, land- en tuinbouw, carwash en schoonmaak – zijn echter omgevingen waarin vooral laaggeschoolden zijn tewerkgesteld. Volgens het lid is dit een lacune. Waarom is het aandeel hooggeschoolden dat wordt gecontroleerd zo laag? En welk aandeel hebben de Indiërs in de gecontroleerde personen? Ze staan op nummer één wat betreft de toegekende arbeidskaarten, maar behoren niet eens tot de top drie als het gaat om controle.

Nog inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers heeft Yasmine Kherbache de pro justitia's opgemaakt naar aanleiding van een Vlaamse controle naast de pro justitia's gelegd die door de federale overheid werden opgesteld. Op Vlaams niveau leiden, volgens het jaarverslag, 10 percent van de controles tot een pro justitia. Federaal komt men bijna op een derde. Het lid vindt dat merkwaardig omdat Vlaanderen juist wat betreft economische migratie en toekenning van arbeidskaarten over heel veel informatie beschikt.

Wat betreft de controles inzake private arbeidsbemiddeling valt het Yasmine Kherbache op dat het grootste aandeel van de controles gericht is op uitzendarbeid en dan vooral buitenlandse detacheringsbureaus. Het aantal pro justitia's is in vergelijking met de controles zeer laag als men ziet dat het grootste deel van de inbreuken betrekking heeft op het uitoefenen van een uitzendactiviteit zonder erkenning. Er werden 27 waarschuwingen gegeven voor iets wat toch een flagrante inbreuk mag worden genoemd. Het gaat ook om deloyale concurrentie met bureaus die wel een erkenning hebben gevraagd. Het is volgens het lid ook een groot knipperlicht voor praktijken van sociale dumping. Meer waarschuwingen geven dan pro justitia's opstellen vindt ze dan ook een vreemd signaal.

Wat betreft de ESF-dossiers gebeuren er audits en op basis daarvan kunnen dan kortingen worden voorgesteld. Die kortingen kunnen gebeuren op middelen voor

werking, infrastructuur of personeel. Is er daarvan voor de vijftig uitgevoerde audits een opsplitsing beschikbaar die aan het verslag kan worden toegevoegd?

Axel Ronse wijst op het belang van het jaarverslag in het kader van handhaving van de eigen decreetgeving en sociale rechtvaardigheid. De grote spreiding van bevoegdheden inzake inspecties maakt het werk van de dienst alvast niet gemakkelijker.

Met betrekking tot de 70 waarschuwingen vraagt het lid zich af of er een zekere methodiek wordt gehanteerd bij de opvolging daarvan. Wordt er nog extra gecontroleerd, eventueel via steekproeven? Is er een beleid inzake opvolging?

Voor de dienstenchequesector zijn er in 2016 meer controles uitgevoerd dan voorzien. Wordt die trend doorgezet in 2017? Er zijn 129 inbreuken vastgesteld bij dienstenchequebedrijven. Om welk type inbreuken gaat het?

De inspecteurs beschikken over een zekere appreciatiebevoegdheid. Zijn er daarvoor richtlijnen opgesteld of hangt dit van de persoon van de inspecteur af?

Inzake arbeidsdiscriminatie deelt *Axel Ronse* de mening dat praktijktesten een zeer nuttig instrument van vaststelling kunnen zijn, zeker in de dienstenchequesector. De bepalingen die zelfregulering door de sector mogelijk maken, werden recent decretaal vastgelegd in het decreet houdende diverse bepalingen met betrekking tot het beleidsdomein Werk en Sociale Economie (*Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1147/3). De dienstenchequesector kiest zelf een onafhankelijk bureau dat na herhaalde overtredingen informatie doorgeeft aan de inspectie. Dat moet de inspectie meer mogelijkheden geven om inbreuken aan te pakken en sancties op te leggen. Hoe ziet de afdeling dat? Zijn er al voorbereidingen en gesprekken met de sector? Arbeidsmarktdiscriminatie moet worden aangepakt en het decreet biedt voor het eerst een historische kans, meent *Axel Ronse*.

Sonja Claes beperkt haar vragen tot de dienstenchequesector, die goed is voor het belangrijkste aandeel in de controles. Daarvoor wordt er 9,5 vte ingezet.

Per inbreukdossier wordt in de sector gemiddeld een drietal fouten vastgesteld. Hoe berekent de afdeling dan de strafmaat, wil het lid weten. Voor strafsanctieniveau 4 kan de overtreder een geldboete van 600 euro tot 6000 euro krijgen. Voor strafsanctieniveau 3 gaat het over boetes van 125 tot 1250 euro. Vermenigvuldigt men dan gewoon de vastgelegde sommen met drie of bepaalt men de range zelf? Wat betreft de administratieve geldboetes, blijken er in totaal voor 474.415 euro aan boetes te zijn opgelegd. Volgens de berekening van het lid ligt het gemiddelde bedrag van de geïnde boetes rond de 1730 euro. Hoe wordt het bedrag van de opgelegde boete bepaald?

Belangrijke overtreders in de dienstenchequesector zijn de strijkateliers. Er is in de commissie al gedebatteerd over de manier waarop de cheques worden ingeschreven en de ateliers worden gecontroleerd (*Vragen om uitleg* VI.Parl. 2016-17, nr. 1247). Het is voor strijkateliers niet zo eenvoudig om één cheque te linken aan één dienstenchequewerknemer. Hebben de overtredingen daarmee te maken of zijn er andere oorzaken? Zijn er suggesties voor remediëring?

Sonja Claes verwijst naar de SINE-maatregel, die werd overgeheveld van het federale niveau. Er is een conceptnota over opgesteld, die werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering en besproken in het parlement. De SINE-hervorming werd echter on hold gezet door de schorsing van de uitvoering van het Maatwerkdecreet. In de eerste discussies bleek dat een aantal bedrijven een SINE-erkenning had maar geen SINE-werknemers in dienst had. Dat aandeel was significant. Wordt dat door de afdeling Toezicht en Handhaving opgevolgd en

gecontroleerd, of is de controlebevoegdheid nog federaal? Het is in ieder geval zeer moeilijk om daarover cijfers te krijgen.

Ook Sonja Claes gaat in op de bestrijding van discriminatie. Op 28 oktober 2015 keurde het Vlaams Parlement een resolutie goed waarin de Vlaamse Regering wordt gevraagd erop toe te zien dat de afdeling Toezicht en Handhaving prioritaire aandacht geeft aan het vermijden van alle vormen van wettelijk verboden discriminatie, voornamelijk in de risicovolle sectoren (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 415/5). Dat moet vertaald worden in versterkte controles. De presentatie van de spreker laat een stijgende lijn ter zake zien vanaf 2013 tot 2015, waarna een daling zich aftekent. Wanneer men teruggaat tot de cijfers van 2012 blijkt het huidige aantal controles echter onder het niveau van 2012 te liggen. Werd de inspectie gevraagd om de resolutie van het parlement uit te voeren? Sonja Claes ziet de aandacht voor antidiscriminatiebeleid niet voldoende vertaald in het jaarverslag.

2.2. Antwoorden

Vincent Vandenameele antwoordt eerst op de vragen over de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. Er werd opgemerkt dat het aantal controles niet in verhouding staat tot het aantal uitgereikte arbeidskaarten. Maar logischerwijze worden in eerste instantie niet degenen gecontroleerd die een arbeidskaart hebben ontvangen. De controles richten zich op 'derdelanders' die niet over de nodige verblijfs- of arbeidskaarten beschikken en die dus illegaal worden tewerkgesteld. Dat verklaart wat het lid een discrepantie noemde.

Het aantal pro justitia's zou ook niet in verhouding staan tot het aantal gecontroleerde personen. Controles in het kader van migratie zijn zware procedures, stelt *Vincent Vandenameele*. Die controles neemt de afdeling vaak niet alleen voor haar rekening, maar gebeuren in de vorm van arrondissementele cel-acties, de zogenaamde AC-acties, dus met ondersteuning van de politiediensten en onder toezicht van de arbeidsauditeur. Het succes daarvan is niet altijd gegarandeerd en het gebeurt dat meerdere controles moeten gebeuren vooraleer men inbreuken kan vaststellen. Met betrekking tot het verschil tussen het aantal Vlaamse en federale pro justitia's, is het inderdaad zo dat alle knowhow inzake arbeidskaarten op Vlaams niveau aanwezig is maar dat er niet zelden meer inbreuken worden vastgesteld. In het geval van illegale tewerkstelling is er vaak sprake van zwartwerk, niet-aangifte aan RSZ en Dimona, niet betalen van het vereiste loon, vakantiedagen, feestdagen enzovoort. Gemakkelijkshalve gaat men er dan vanuit dat de dienst die de meeste bevoegdheden verenigt, optreedt. Als er meerdere inbreuken worden vastgesteld, dan liggen de meeste bevoegdheden vaak nog bij de federale inspectiediensten. Men zou ook het aantal inbreuken kunnen opsplitsen en elke dienst voor de eigen bevoegdheden pro justitia's laten opstellen. Met het oog op de efficiëntie gebeurt dat echter niet.

Het Vlaamse Gewest coördineert overigens steeds meer AC-controles, in plaats van louter mee te werken. Dat is arbeidsintensief en vergt veel meer tijd, omdat ook de voorbereidingen en de nazorg dan door de afdeling moeten gebeuren.

Het verschil in aantal tussen controles van hoog- en laaggeschoolden kan te maken hebben met de sector waar er controles zijn uitgevoerd. Daaruit mag niet worden afgeleid dat hooggeschoolden niet worden gecontroleerd. De spreker verwijst naar krantenartikels en parlementaire vragen in 2016 over de Indische ICT'ers. Die controles situeren zich op de grens van uitzendarbeid, detachering en migratie. Ook die controleacties doet de afdeling niet alleen. De afdeling was ook betrokken bij de recente controles op de luchthaven van Zaventem. Die dossiers zijn zwaar en men komt er niet met het aantal dagen dat werd

vooropgesteld om al die structuren te ontrafelen. Zelfs met meer controles en meer mankracht duurt het in sommige gevallen langer om resultaat te boeken.

Wanneer er waarschuwingen worden gegeven, zijn er wel degelijk opvolgingscontroles. Die zijn in het systeem ingebouwd. Het al dan niet geven van een waarschuwing behoort tot de autonomie van de inspecteur. Behalve als er sprake is van echt zware fraude, kan die het nodig achten om niet meteen het zwaarste instrument te hanteren. Het belangrijkste doel is vaak dat een inbreuk wordt rechtgezet. De inspecteurs hebben niet als doel zoveel mogelijk pro justitia's uit te schrijven. Waar het kan, gebeurt de rechtzetting middels een waarschuwing. Indien dat niet lukt, dan kijkt men bij een opvolgcontrole of de inbreuk nog bestaat en dan kan eventueel een zwaarder instrument worden ingezet, zoals een proces-verbaal of een pro justitia.

De controles in de dienstenchequesector vergden in 2016 heel wat mankracht en tijd. Of men het aantal controles evenaart in 2017 valt af te wachten, maar het is wel de bedoeling. De wijze van controle verschilt wel danig van wat er voorheen door de RVA gebeurde. De tijd van gemakkelijke controles is voorbij. Het doel is niet dienstenchequeondernemingen te betrappen op kleine overtredingen, maar wel om zware fraude bloot te leggen. Maar ook dat blijkt zeer arbeidsintensief.

De beoordelingsbevoegdheid van de inspecteur is ingeschreven in het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht en is conform een internationaal verdrag, het IAO-verdrag. Twee belangrijke artikelen in het decreet beschrijven de finaliteit en de proportionaliteit van de inspectiebevoegdheid. Een inspecteur kan zijn bevoegdheden louter aanwenden voor een bepaald doel en de middelen die hij daartoe gebruikt, moeten in verhouding zijn tot dat doel. De ernst van de inbreuk en de gehanteerde methode moeten in de juiste verhouding tot elkaar staan.

Voor bepaalde materies zijn er inderdaad richtlijnen, antwoorden op veelgestelde vragen over hoe op te treden. Die richtlijnen zijn echter generiek. In elk individueel dossier beoordeelt nog steeds de inspecteur hoe een inbreuk het best kan worden rechtgezet. Als er bijvoorbeeld in het kader van financiële inbreuken enkele honderdduizenden euro moeten worden teruggevorderd, dan ligt het resultaat bij beëindiging van het onderzoek anders dan bij een kleine inbreuk in het kader van uitzendarbeid, bijvoorbeeld het niet meedelen van het erkenningsnummer. In dat laatste geval zal men vaker een waarschuwing geven.

Vincent Vandenameele bevestigt dat het departement gesprekken voert met de dienstenchequesector (privé en openbaar). In eerste instantie hebben die tot doel de goede werking van het systeem van dienstencheques te garanderen. Dat was niet evident want het departement moest van nul vertrekken, er was bijvoorbeeld geen aangepast informaticasysteem. Bovendien moest op zo kort mogelijke termijn een overheidsopdracht worden uitgeschreven. Dat vergde een belangrijke interne organisatie en had consequenties op het vlak van controles. De afdeling is nog steeds bezig met de uitbouw van het informaticasysteem, dat zich onder meer op risicoanalyse en controles richt. De overlegmomenten gaan niet alleen over problemen in het kader van het beheer van dienstencheques, maar ook antidiscriminatie komt aan bod. De sector zelf is bezig met de oprichting van een vzw. De inspectie is vragende partij om zo snel mogelijk de uitvoering van het recent goedgekeurde decreet te bespreken. Ze is een belanghebbende partij in de uitvoering daarvan. De afdeling praatte in het verleden al met organisaties als Unia en zal dat blijven doen.

Hoe wordt de strafmaat bij inbreuken inzake dienstencheques berekend? De sancties zijn voorzien in de diverse wetgevingen en gaan van categorie 1 tot 9. De strafsancities zijn ingedeeld in categorie 1 tot 4, met 4 als superzware sancties. De administratieve geldboetes gaan van categorie 5 tot 9 maar komen

overeen met de strafsancities. Categorie 4 bij de strafsancities stemt bijvoorbeeld overeen met categorie 9 van de administratieve geldboetes. Het parket, en met name de auditeur, beslist bij een pro justitia regelmatig om niet te vervolgen. In dat geval kan een administratieve geldboete worden opgelegd. Om de hoogte daarvan te bepalen, wordt gekeken naar de soort en zwaarte van de inbreuk. De regelgeving voorziet in bepaalde vorken ter zake. De cel Administratieve Geldboeten hanteert als basis de pro justitia en gaat na of de inbreuken al dan niet bewijswaardig overkomen. Als dat zo is, dan wordt een uitnodiging verstuurd. De verschillende inbreuken worden daarin opgesomd en de betrokken onderneming krijgt het recht om zich te verweren. De bedragen worden niet vermenigvuldigd. De toepassing ervan is vastgelegd in het decreet houdende sociaalrechtelijk toezicht: wanneer er meerdere inbreuken zijn, wordt enkel de zwaarste sanctie opgelegd. De cel Administratieve Geldboeten past dus het decreet toe. Dat impliceert ook dat er grote verschillen zijn tussen de diverse boetes. Een inbreuk op het Taaldecreet heeft bijvoorbeeld een lagere geldboete tot gevolg dan meerdere samenvallende inbreuken inzake migratie of zware fraude bij dienstencheques. De hoogte varieert van 500 euro tot 9000 euro.

De controle bij de strijkateliers ligt inderdaad gevoelig, erkent Vincent Vandenameele. Bij dienstenchequeondernemingen die alleen een strijkatelier uitbaten, zijn er doorgaans weinig problemen. De controle is daar ook eenvoudiger. Als een onderneming meerdere activiteiten uitoefent, dan ligt het moeilijker, zeker als die activiteiten in hetzelfde gebouw plaatsvinden. Zo kunnen activiteiten van strijkateliers en droogkuis in dezelfde gebouwen plaatsvinden, al dan niet in gescheiden lokalen. Dat wordt dan soms nog gecombineerd met een Kiala-afhaalpunt. Dan is de vraag of bijvoorbeeld het onthaal voor de droogkuisactiviteit een dienstenchequeactiviteit is of niet. Het uitklaren van dergelijke situaties blijft een moeilijke opdracht.

Afhankelijk van het soort controleactie kan de controle van de SINE-maatregel worden meegenomen. Bij een onderneming in West-Vlaanderen werden er bijvoorbeeld zware inbreuken vastgesteld. Een bepaalde dienstencheque-werknemer werd niet enkel betaald via dienstencheques, maar werd ook nog eens ingebracht via SINE en de lokale diensteneconomie. Als de inspectie dat kan vaststellen, wordt dat uiteraard opgenomen en kan dat leiden tot het terugvorderen van grote bedragen. Er moet worden vermeden dat dezelfde dienstencheque-werknemer op verschillende manier wordt betaald.

Een lid merkte op dat het aantal inspecties in het kader van antidiscriminatie onder het niveau van 2012 ligt. *Liesbet De Koster*, adviseur van de afdeling Toezicht en Handhaving, bevestigt dat 2012 een topjaar was inzake inspecties rond antidiscriminatie. Dat jaar is er evenwel een zeer ruime ronde quickscans gebeurd. Het aantal gewone inspecties lag dat jaar lager. De quickscan is een preventieve, heel specifieke methodiek. Er worden dan inspectiebezoeken afgelegd met het oog op informatieverstrekking en kennismaking met de afdeling. Dat moet ervoor zorgen dat bij problemen iedereen de weg naar de afdeling vindt. Dat verklaart waarom het aantal inspecties in 2012 hoger lag.

De afdeling Toezicht en Handhaving schrijft zich ten volle in het antidiscriminatiebeleid in, dat zich ook richt op preventie en sensibilisering. In 2017 organiseert ze opnieuw een ronde quickscans, specifiek bij de dienstencheque-ondernemingen. De regelgeving is er gewijzigd en dat is een momentum voor de afdeling om zich aan de sector voor te stellen wat betreft het optreden tegen discriminatie. Het aantal controles zal op die manier voor 2017 ook weer stijgen, kondigt de spreekster aan.

Datamining is inderdaad enige jaren geleden uitdrukkelijk vermeld in het jaarverslag, maar bleek niet zo eenvoudig te realiseren. Het bleek technisch niet

evident om heel snel databanken te matchen en dan te gaan ontginnen. De evolutie in de jaarverslagen weerspiegelt de evolutie in het denken rond datamining. In eerste instantie werd het voorgesteld in het kader van antidiscriminatie, maar intussen bekijkt de afdeling al hoe het kan worden toegepast voor het amalgaam van de bevoegdheden. Dat gebeurt stap voor stap, maar het vordert gestaag.

Wat betreft de praktijktesten is er een keuze gemaakt. Men heeft ervoor geopteerd ze te hanteren als instrument voor zelfregulering, specifiek voor de sector van de dienstencheques. De afdeling is betrokken bij de concrete uitwerking daarvan en legde al de nodige contacten, onder meer voor de oprichting van de vzw en de modaliteiten. Ze bekijkt ook hoe vaststellingen aan de afdeling kunnen worden overgemaakt. De voorbereidingen daartoe lopen. Het instrument van de praktijktesten komt ook terug in de sectorconvenants. De afdeling Toezicht en Handhaving stelt zich op als geïnteresseerde en coöperatieve partner, aldus Liesbet De Koster.

Vincent Vandenameele antwoordt nog op de vraag over het grote verschil tussen het aantal controles en het aantal pro justitia's inzake private arbeidsbemiddeling. De reden is eenvoudig. Controles inzake private bemiddeling, en meer bepaald inzake uitzendarbeid, gebeuren niet alleen bij de uitzendkantoren maar ook bij gebruikers. De inspectie acht het niet altijd gepast om ten overstaan van de gebruikers meteen de zwaarste instrumenten te hanteren. Het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling maakt ook het onderscheid in sanctieniveau tussen het louter beroep doen op een niet-erkend uitzendbureau en het bewust begaan van die overtreding. In geval van vaststelling dat men wetens en willens beroep doet op een niet-erkend bureau zal het gehanteerde instrumentarium veel zwaarder zijn. Indien dat niet het geval is, komt er een eerste waarschuwing, die soms al voldoende blijkt.

Thomas Rossie, adviseur afdeling Toezicht en Handhaving, vult aan dat de keuze voor het instrument in de private arbeidsbemiddeling vaak te maken heeft met het moment van de controle. Er is een verschil tussen detachering, uitzendarbeid en onderaanneming. Vaak komt de inspectie langs als de werken al zijn uitgevoerd en de onderneming die de diensten van tijdelijke duur heeft geleverd, al betrokken is. Dan resten er vaak geen elementen meer om een pro justitia hard te maken. De ondernemingen worden erop aangesproken dat ze zich in regel moeten stellen met de wetgeving als ze in Vlaanderen willen werken en een erkenning moeten aanvragen. Dat gebeurt dan via een waarschuwing, bij gebrek aan mogelijkheid om een pro justitia op te stellen. Een andere mogelijkheid is dat een onderneming zegt niet op de hoogte te zijn en uitdrukkelijk de intentie uit om erkenning aan te vragen. Ook in die gevallen maakt men gebruik van waarschuwingen, die door de inspectie worden opgevolgd.

Wat betreft de verhouding tussen het aantal dossiers en de inzet van vte's geeft Thomas Rossie aan dat er zoveel mogelijk meetbaar gewerkt wordt via de boordtabel. Het beschikbaar aantal vte's ligt vast, maar de inzet van mensen is gekoppeld aan de materie. Een onderzoek naar economische migratie vergt meer tijd en inzet dan een administratieve controle van een loonpremie. Vroeger werden heel wat tewerkstellingsmaatregelen in de boordtabel opgenomen. Het ging om controles die vrij snel konden worden uitgevoerd. Als zich een verschuiving doorzet naar intensieve onderzoeksdaten inzake onder meer dienstencheques, migratie en private arbeidsbemiddeling, dan zijn er verhoren nodig en worden er verschillende bezoeken afgelegd, ook bij gebruikers. In de boordtabel uit zich dat in minder dossiers. Maar dat is dus terug te voeren op de keuze die wordt gemaakt over de maatregelen waarop wordt ingezet. In 2016 was het aantal opgestelde pv's in verhouding tot het aantal dossiers nooit hoger. Voor gemiddeld 3,88 dossiers werd een pro justitia opgemaakt. Als men enkel

het aantal dossiers in ogenschouw neemt, dan daalt dat wel ten overstaan van het aantal vte's. De output van die dossiers ligt wel degelijk hoger.

Het risicoanalyseproject loopt nog steeds en bleef inhoudelijk ongewijzigd. Het wordt wel voortdurend verfijnd. Er wordt een inschatting gemaakt op basis van een aantal criteria die stevast beter worden omschreven. Die criteria worden besproken met partners binnen het beleidsdomein en het departement om de nodige afwegingen te kunnen maken. De methodiek is niet gewijzigd, maar men vond het overbodig om die nogmaals in detail uit te leggen in het jaarverslag. De werkwijze voor totstandkoming van de boordtabel is gelijk gebleven, besluit Thomas Rossie.

2.3. Replieken

Yasmine Kherbache begrijpt uit de antwoorden dat de prioriteit van de controles niet ligt bij wie een arbeidskaart heeft of aanvraagt, mede met het oog op de arbeidsintensiteit van de controles op economische migratie. Dat blijft het lid verbazen, want ze beschouwt de op het departement beschikbare gegevens over de toegekende arbeidskaarten als een kostbare bron van informatie. Bij elke arbeidskaart hoort de verplichting om de sociale regels te respecteren. Het lid acht het mogelijk om via deskresearch, op basis van de beschikbare gegevens en databanken, na te gaan of de regels worden gerespecteerd wanneer arbeidskaarten werden toegekend. Van de circa 22.200 toegekende arbeidskaarten in 2016 zijn er slechts 30 ingetrokken. Ligt dat aan een gebrek aan controle? In de praktijk blijkt de arbeidskaart van belang als toegang tot het grondgebied, wat een verblijfsrecht inhoudt. Het is een migratiekanaal. Het louter toekennen van een arbeidskaart impliceert niet dat daarna alle spelregels worden gerespecteerd. Zo waren er in het verleden bijvoorbeeld problemen met de arbeidskaarten toegekend aan inwoners van de nieuwe EU-lidstaten. Het valt *Yasmine Kherbache* op dat 82 percent van de (in de context van economische migratie) gecontroleerde personen Belgen en Europeanen zijn. Uiteraard zijn die op de werkvloeren aanwezig, maar dat volstaat niet in het kader van controle op buitenlandse werknemers. Het toekennen van arbeidskaart is een belangrijk vertrekpunt om verder te controleren.

Yasmine Kherbache doet nog een suggestie met betrekking tot datamining. De socio-economische monitoring op federaal niveau bevat al jaren zeer gedetailleerde informatie over arbeidsmarkt en origine. Die kan naast de andere informatie van de inspectiedienst worden gelegd. Waarom gebeurt dat niet?

Het is een goede zaak dat de afdeling betrokken is bij de methodiek en opvolging van de praktijktesten voor de dienstenchequeondernemingen, dit in tegenstelling tot de praktijktesten die onder hoede van Federgon plaatsvinden.

Haar opmerkingen over de private arbeidsbemiddeling gingen niet over controle bij de gebruikers maar bij de uitzendkantoren zelf. Voor inbreuken op de erkenningsvoorwaarde zijn er 23 pro justitia's opgemaakt en 27 waarschuwingen gegeven. *Yasmine Kherbache* vindt dit zware inbreuken en meent dat de inspectie daar zeer coulant tegen optreedt, met een waarschuwing als het kantoor vooropstelt dat het zich in regel zal stellen. Praktijken van detachering en uitzendactiviteiten zonder erkenning komen veel voor en worden trouwens door de uitzendsector zelf aangeklaagd.

De risicoanalyse wordt dus gewoon voortgezet. In het jaarverslag van 2015 leest het lid echter dat ze zou worden herbekeken, met het oog op de nieuwe bevoegdheden. De risicoanalyse is van belang bij de beoordeling van de inzet van inspecteurs. Maar ook de classificatie van wat men als ernstig of zeer ernstig

beschouwt, is niet in het huidige verslag opgenomen. Is er sprake van actualisatie, onder meer naar aanleiding van de nieuwe bevoegdheden?

Vincent Vandenameele meent dat er in de vraag over migratie twee vormen van controle door elkaar worden gehaald. Er is de eerstelijnscontrole door de dienst Economische Migratie en daarnaast de controle door de afdeling Toezicht en Handhaving. De dienst Economische Migratie doet uiteraard deskcontroles. Er zijn inderdaad weinig intrekkingen, maar bijvoorbeeld in geval van een tewerkstelling met een arbeidskaart B komt er vaak een vraag tot hernieuwing. In dat geval wordt een aantal databanken geraadpleegd. Als men niet het bewijs kan voorleggen dat onder meer de correcte lonen werden betaald, dan kan de dienst Economische Migratie de inspectie vragen een controle te houden. Het kan evenzeer gebeuren dat de betrokken werkgever geen hernieuwing meer krijgt. Als de dienst Economische Migratie in het kader van eerstelijnscontroles de databanken raadpleegt, is het al te gek dat de inspectie dat ook zou doen. Die tijd kan nuttiger worden besteed aan andere controles.

Het is inderdaad zo dat er gegevens beschikbaar zijn van de socio-economische monitoring, daarin heeft de vraagsteller gelijk. Maar Vincent Vandenameele wijst erop dat de bevoegdheden van de afdeling Toezicht en Handhaving beperkt zijn tot de intermediären. De vraag is dan in welk kader de inspectie de sociale monitoring zou kunnen gebruiken. Ze heeft geen enkele bevoegdheid in het kader van antidiscriminatie ten aanzien van gebruikers.

Yasmine Kherbache repliceert dat uit het jaarverslag blijkt dat de informatie van het departement de meest efficiënte is bij de inspectie van buitenlandse werknemers. Daarom pleit het lid ervoor om meer te doen met de beschikbare informatie en dus meer buitenlandse werknemers te controleren. Die zijn nog massaal ondervertegenwoordigd bij de controles in het domein economische migratie.

Met betrekking tot de bevoegdheid rond discriminatie wijst Yasmine Kherbache op het decreet Evenredige Arbeidsdeelname, een Vlaamse bevoegdheid. De socio-economische monitoring maakt een momentopname van de diversiteit, niet van discriminatie op zich. Die foto is een handige tool om het gesprek aan te gaan met de sectoren en werkgevers indien er onvoldoende diversiteit blijkt. Het is een vorm van datamining die het mogelijk kan maken een fijnmaziger beleid uit te stippelen op het vlak van diversiteit en discriminatie. De inspectie kan een grote preventieve rol spelen en kan ertoe bijdragen dat het hele arsenaal aan diversiteitsmaatregelen beter wordt ingezet.

Jos LANTMEETERS,
voorzitter

Peter PERSYN
Yasmine KHERBACHE,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

AC	arrondissementele cel
Dimona	Déclaration Immédiate/Onmiddellijke Aangifte
ESF	Europees Sociaal Fonds
EU	Europese Unie
Federgon	Federatie van Partners voor Werk
IAO	Internationale Arbeidsorganisatie
ICT	informatie- en communicatietechnologie
kmo	kleine of middelgrote onderneming
pv	proces-verbaal
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
SINE	sociale inschakelingseconomie
vte	voltijdsequivalent
vzw	vereniging zonder winstoogmerk