

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.

Verschillende 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.