

REKENHOF

## Het Bestuur Economische Inspectie

Bescherming van de consument  
en van de eerlijke handel

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer  
van Volksvertegenwoordigers*

Brussel, december 2002

---



REKENHOF

## **Het Bestuur Economische Inspectie**

Bescherming van de consument  
en van de eerlijke handel

*Verslag van het Rekenhof aan de Kamer  
van Volksvertegenwoordigers*

---

Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering  
van het Rekenhof op 30 oktober 2002



## **Inhoud**

<b>Synthese</b>	5
1 Algemeen kader	5
2 Doelstellingen en resultaten van de audit	5
3 Methodologische aspecten	11
4 Synthesetabel van de voornaamste aanbevelingen	13
<b>Inleiding</b>	17
0.1 Organisatie van de Economische Inspectie	17
0.2 Belang van een goede strategie	18
<b>Hoofdstuk 1</b>	
<b>Organisatie van de controles</b>	20
1.1 Terreinkennis	20
1.2 Klachtenbehandeling	22
1.3 Beheer van de algemene onderzoeken	23
1.4 Interne-controleprocedures	31
<b>Hoofdstuk 2</b>	
<b>Doeltreffendheid van de controles</b>	34
2.1 Opsporing van inbreuken	34
2.2 Actiemiddelen	37
2.3 Informatiebeleid	43
<b>Hoofdstuk 3</b>	
<b>Naar een managementsysteem</b>	47
3.1 De noodzaak van beheersinstrumenten	47
3.2 Verduidelijking van de missie van de Economische Inspectie	48
3.3 Strategische en operationele planning	50
3.4 Boordtabellen	51
3.5 Aanbevelingen	52
<b>Bijlagen</b>	54



### **1 Algemeen kader**

- 1 Het Bestuur Economische Inspectie is een directoraat-generaal van het Ministerie van Economische Zaken. Zijn taak bestaat hoofdzakelijk in de bescherming van de consument en in het toezicht op de mededinging tussen de handelaars, d.w.z. ervoor te zorgen dat op een eerlijke manier handel gedreven wordt. Deze audit stelt zich tot doel na te gaan hoe de inspectie zich van deze taak kwijt.

Het Bestuur Economische Inspectie is gedeeltelijk gedeconcentreerd. Het bestaat uit centrale diensten en buitendiensten, de zogenaamde gewestelijke directies.

Inzake de economische inspectie zijn zowel de Minister van Economische Zaken – die het gezag uitoefent over het Bestuur Economische Inspectie – als de Minister van Consumentenzaken en de Minister van Middenstand bevoegd.

- 2 Het Rekenhof heeft geraamd dat het Bestuur Economische Inspectie de naleving moet controleren van 376 reglementeringen of gedeelten daarvan en dit voor in totaal 286 economische sectoren.
- 3 Het bestuur treedt op na indiening van klachten en voert daarnaast algemene onderzoeken uit (onderzoek van de toepassing van één of meer reglementeringen in één of meer economische sectoren).
- 4 Het Bestuur Economische Inspectie beschikt over diverse mogelijkheden om inbreuken op de wetgeving te sanctioneren. Zo kan het pro-justitia-documenten opstellen, die al dan niet worden overgezonden aan de parketten. Steeds meer wordt echter gebruik gemaakt van processen-verbaal van waarschuwing en van administratieve minnelijke schikkingen, vooraleer het parket wordt ingeschakeld. Bepaalde wetten, zoals de wet op het consumentenkrediet van 12 juni 1991, voorzien in een procedure die het mogelijk maakt de erkenning van de handelaar die een overtreding begaat, te schorsen of in te trekken. Voor sommige zware inbreuken kan de Minister van Economische Zaken een vordering tot staking instellen.

### **2 Doelstellingen en resultaten van de audit**

#### *Algemeen*

- 5 De algemene doelstelling van deze audit bestaat erin te beoordelen hoe de Economische Inspectie ten aanzien van de federale wetten haar opdracht inzake de bescherming van de consument en het waarborgen van eerlijke handel vervult. Het blijkt echter moeilijk de doeltreffendheid van de dienst rechtstreeks te meten. De beschikbare instrumenten en indicatoren, die dergelijke meting mogelijk moeten maken, vertonen immers leemten. Daarom heeft het Rekenhof onderzocht of de essentiële voorwaarden voor een doeltreffend en doelmatig optreden vervuld zijn.

6 Een inspectiedienst zoals de Economische Inspectie moet nagaan of er inbreuken werden gepleegd op de wetten waarvan ze de naleving controleert en moet die inbreuken beteugelen. Een dergelijke dienst beschikt uiteraard nooit over voldoende middelen om alle activiteiten te controleren die aan zijn toezicht zijn onderworpen. De doeltreffendheid en de doelmatigheid van zijn optreden worden bijgevolg rechtstreeks bepaald door een goede controlestrategie. Die strategie moet bij het opsporen van de inbreuken in de eerste plaats een evenwicht vormen tussen de acties op eigen initiatief en die ingevolge klacht of op extern verzoek. De Economische Inspectie is van oordeel dat zij daartoe over onvoldoende vrijheid van handelen beschikt. Driekwart van de algemene onderzoeken worden immers uitgevoerd op vraag van ministers, parlementsliden, andere administraties of zelfs van beroeps- of consumentenverenigingen.

Het Rekenhof heeft diverse tekortkomingen vastgesteld in de controlestrategie van het Bestuur Economische Inspectie. Het is van oordeel dat er geen enkele redelijke zekerheid bestaat dat de naleving van alle wetten, in alle sectoren die tot zijn bevoegdheidsdomein behoren, regelmatig wordt gecontroleerd.

7 Strafrechtelijke vervolging is niet de enige mogelijkheid om vastgestelde inbreuken te sanctioneren. Het Bestuur Economische Inspectie beschikt over diverse andere actiemiddelen. Het kan administratieve sancties opleggen, preventieve acties voeren of algemene informatie verstrekken aan de handelaars en aan andere betrokkenen. Actiemiddelen dienen te worden aangewend in functie van hun doeltreffendheid.

Het Rekenhof is van oordeel dat inzake economische inspectie strafrechtelijke sancties slechts relatief doeltreffend zijn. Het gebruik ervan moet worden geëvalueerd en het invoeren van alternatieve maatregelen, zoals de administratieve boete, moet worden overwogen.

8 Om redenen die hierna worden uiteengezet, is het Rekenhof eveneens van oordeel dat een doeltreffender optreden van de Economische Inspectie mogelijk kan worden gemaakt, inzonderheid door het invoeren van moderne managementtechnieken, gesteund op een systematische risicoanalyse aan de hand van een beter uitgewerkt criteriastelsel. Zo zou de Economische Inspectie haar bevoegdheidsdomein veel beter kunnen bestrijken en bij voorrang kunnen optreden in risicozones. Tevens zou zij daardoor in staat worden gesteld haar personeel en haar materieel op meer rendabele wijze aan te wenden en doelmatiger tewerk te gaan.

9 In de loop van de voorbije jaren heeft het Bestuur Economische Inspectie diverse belangrijke hervormingen doorgevoerd teneinde zijn werking te verbeteren. Deze audit wil ertoe bijdragen die inspanningen kracht bij te zetten en de hervormingen nog verder uit te diepen.

### ***Organisatie van de controles van de Economische Inspectie***

10 Het uitwerken van een degelijke controlestrategie vereist instrumenten voor het verwerven van een voldoende terreinkennis. Op dat vlak is de toestand bij het Bestuur Economische Inspectie voor verbetering vatbaar. Het bestuur beschikt immers zelf nog niet over passende gegevensbanken, die per economische sector en per geografische zone de lijst bevatten van ondernemingen en van zelfstandigen en het economisch belang daarvan aangeven.

- Dienaangaande stelt het Rekenhof voor nieuwe initiatieven te nemen en recent genomen initiatieven verder te ontwikkelen.
- 11 Per jaar worden ongeveer 15.000 klachten behandeld. Thans wordt elke klacht waarvoor de Economische Inspectie bevoegd is, behandeld volgens dezelfde procedure, zonder dat daarbij met de ernst van de klacht rekening wordt gehouden.
- Volgens het Rekenhof zouden de taken op dat vlak kunnen worden verlicht, indien de minder belangrijke klachten worden gebundeld of indien de klachten worden gerangschikt volgens een systematische, aan de hand van objectieve regels gestructureerde prioriteitenorde.
- 12 Middels algemene onderzoeken wordt gepeild naar de naleving van een wetgeving en worden inbreuken vastgesteld. In het brede controledomein waarbinnen de Economische Inspectie optreedt, vormen dergelijke onderzoeken een uitstekend instrument.
- 13 In het algemeen gaat het Bestuur Economische Inspectie bij de keuze van zijn onderzoeksthema's vooral uit van de wetgeving en niet van de economische sectoren. Volgens het Rekenhof kunnen die sectoren in bepaalde gevallen en mits voorafgaande risicoanalyse nochtans een uitgangspunt vormen dat beter geschikt is om de naleving van de diverse reglementeringen te beoordelen.
- 14 De onderzoekskeuze wordt niet bepaald op grond van een daadwerkelijke voorafgaande risicoanalyse, doch veeleer door middel van een informele analyse (sedert kort uitgevoerd in samenspraak met de gewestelijke directies). Bovendien is driekwart van de onderzoeken het gevolg van extern initiatief. De Economische Inspectie is bijgevolg van oordeel dat zij slechts over weinig ruimte beschikt om zelf onderzoeksthema's te selecteren op grond van risicoanalyse.
- Omdat de wetten en de sectoren, die niet worden onderworpen aan een algemeen onderzoek, ook niet worden gecontroleerd – tenzij ingeval van klacht – is het Rekenhof van oordeel dat niet met zekerheid kan worden gesteld dat de naleving van alle wetten en risicosectoren regelmatig wordt gecontroleerd en dat het Bestuur Economische Inspectie in staat is tot een objectieve keuze van zijn onderzoeksthema's.
- Het Rekenhof stelt voor de selectie van de thema's van de algemene onderzoeken te steunen op een risicoanalyse en op welbepaalde criteria. Op die manier zou een regelmatige controle van de toepassing van alle wetten in alle sectoren beter gewaarborgd zijn. Meer onderzoek op eigen initiatief en een meer wetenschappelijke benadering zouden tenminste toelaten met zekerheid te stellen dat de enige reden dat bepaalde sectoren niet worden gecontroleerd, erin bestaat dat ze een minimaal risico vertegenwoordigen.
- 15 Sommige onderzoeken konden niet doorgaan zoals gepland, omdat zij onvoldoende werden voorbereid door het Bestuur Economische Inspectie of door een betrokken externe partij. Bovendien voert de Economische Inspectie jaarlijks exhaustieve onderzoeken uit, d.w.z. onderzoeken in alle betrokken handelszaken. Daarmee wordt gestreefd naar een billijke behandeling van alle handelszaken binnen eenzelfde sector.
- Het Rekenhof stelt voor elk algemeen onderzoek te laten voorafgaan door een echt vooronderzoek, eventueel gebaseerd op terreintests, waaruit inzonderheid moet blijken of alle voor het onderzoek vereiste middelen beschikbaar zijn.



Op grond van het vooronderzoek moeten de doelstellingen van het onderzoek, de werkwijze en eventueel de gemeenschappelijke criteria voor de selectie van de door de gewestelijke directies te controleren handelszaken, worden omschreven in duidelijke en volledige instructies. De Economische Inspectie zou enkel exhaustieve algemene onderzoeken mogen uitvoeren indien de omstandigheden dat rechtvaardigen. Het gebruik van wetenschappelijk onderbouwde steekproeftechniek kan ertoe bijdragen de werkdruk te verlagen en het aantal ongecontroleerde sectoren te verminderen.

- 16 Voor de onderzoeken, uitgevoerd op basis van een steekproef van handelszaken, selecteren de ambtenaren in de meeste gevallen zelf de handelszaken die ze gaan controleren.

Het Rekenhof is van oordeel dat het Centraal Bestuur van de Economische Inspectie aan iedere gewestelijke directie hetzij de criteria moet meedelen op grond waarvan een uniforme selectie van de te controleren handelszaken kan worden uitgevoerd, hetzij een lijst van die handelszaken ter beschikking moeten stellen.

Uit de audit is eveneens gebleken dat de ambtenaren het in bepaalde gevallen onderling sterk oneens waren over de draagwijdte van de controles en dit soms zelfs binnen eenzelfde directie. Tevens werden belangrijke verschillen vastgesteld tussen directies op het vlak van het aantal vastgestelde inbreuken.

Het Rekenhof is van oordeel dat instructies moeten worden opgesteld waarin de methodiek van de algemene onderzoeken beter wordt gepreciseerd en waarin de wijze van rapportering over de resultaten formeel wordt vastgelegd (standaardverslagen).

- 17 De resultaten van de vroeger uitgevoerde algemene onderzoeken blijken onvoldoende te worden benut bij een nieuw onderzoek over hetzelfde onderwerp. De interne evaluaties van het verloop van de algemene onderzoeken zijn daarenboven hoofdzakelijk toegespitst op cijferresultaten en verlopen volgens een weinig geformaliseerde structuur, ook al werd de jongste jaren vooruitgang geboekt. Bij die evaluaties zou meer aandacht moeten worden besteed aan de procedures, de criteria gebruikt voor risicoanalyse en de gevolgde werkwijze.

- 18 Het beheer van de Economische Inspectie houdt onvoldoende rekening met sommige essentiële aspecten van de interne controle, zoals voor de maatregelen met het oog op een zuinige, doelmatige en doeltreffende verwezenlijking van de doelstellingen van de dienst, voor de maatregelen vereist opdat de beleidslijnen van de directie in de praktijk correct zouden worden ingevuld en voor de maatregelen ter voorkoming en opsporing van fraude en fouten. Een systeem van indicatoren en van boordtabellen zou hierin verbetering kunnen brengen. De interne controle van de formele aspecten van de procedure worden door het Rekenhof afdoende geacht.

Het Rekenhof is van oordeel dat het Bestuur Economische Inspectie volledige interne-controleprocedures zou moeten invoeren, aangepast aan zijn doelstellingen en afgestemd op zijn werking. De bevoegdheden en de middelen van de dienst interne audit zouden bovendien moeten worden verruimd, zoals herhaaldelijk door de directeur-generaal te kennen werd gegeven.

### ***Doeltreffendheid van de controles***

- 19 De momenteel met betrekking tot de vastgestelde inbreuken beschikbare gegevens laten niet toe de doeltreffendheid van de onderzoeksmethodes van de Economische Inspectie te meten.

De doeltreffendheid van de keuze van de thema's van de algemene onderzoeken en van de uitvoering ervan, kan volgens het Rekenhof worden verbeterd indien de resultaten van de vroegere controles beter worden benut. Daartoe is het noodzakelijk te beschikken over objectieve gegevens wat betreft de resultaten van de controles en de vastgestelde inbreuken, duidelijk gestructureerd per wetgeving, per economische sector en per geografische zone.

- 20 In dit verband heeft de Economische Inspectie in januari 2001 een geheel nieuw systeem in gebruik genomen, het zogenaamde *indicateursysteem*, waarin de resultaten van de vroegere controles worden geregistreerd. Kennelijk bevat die gegevensbank echter nog niet alle relevante informatie.

Het Rekenhof suggereert de oprichting van een echte gegevensbank, waarin alle onderzoeksgegevens op gestructureerde wijze worden geregistreerd.

- 21 De lange behandelingstermijnen, de vele seponeringen en het grote aantal dossiers waarvan niet bekend is welk gevolg eraan werd verleend, leidt tot de vaststelling dat de overzending van pro-justitia's aan de parketten onvoldoende garant staat voor een snelle vervolging en dat ze een ont-radend effect heeft. In bepaalde gevallen kan die situatie ertoe leiden dat de wetten hun uitwerking verliezen. In feite zorgen vooral de gerechtelijke minnelijke schikkingen (voorgesteld door de parketten) ervoor dat de procedure nog betrekkelijk doeltreffend is.

Inbreuken kunnen op snellere en meer doeltreffende wijze door de Economische Inspectie zelf worden gesanctioneerd, hetzij door middel van een proces-verbaal van waarschuwing, hetzij – in mindere mate – door middel van een administratieve minnelijke schikking.

- 22 Het Rekenhof pleit ervoor dat de federale regering, wat betreft elk van de wetten, waarvan de toepassing aan het toezicht van de Economische Inspectie is onderworpen, zou nagaan of een strafrechtelijke benadering nog wel is aangewezen en of andere sancties, zoals de administratieve boete, in bepaalde gevallen geen doeltreffender oplossing bieden. Waar een strafrechtelijk optreden nog wenselijk wordt geacht, moet tevens worden overwogen de Economische Inspectie te machtigen tot het opleggen van administratieve boetes, bijvoorbeeld indien het parket binnen een welbepaalde termijn niet is opgetreden.

Op initiatief van de Ministers van Economie en van Justitie zou daarenboven regelmatig, op federaal niveau of per gerechtelijk arrondissement, een coördinatieoverleg moeten plaatsvinden teneinde de Procureurs des Konings in te lichten over de vastgestelde inbreuken, na te gaan welk gevolg werd verleend aan de pro-justitia's toegezonden aan de parketten en eventueel plaatselijke prioriteiten vast te leggen.

Tenslotte wordt opgemerkt dat bepaalde actiemiddelen, zoals de waarschuwing of de administratieve minnelijke schikking niet zijn voorzien in alle wetten, waarvan de naleving onderworpen is aan het toezicht van de

Economische Inspectie. Ook de werkmethode (staalneming, bezoeken ter plaatse...) kan verschillen van wet tot wet. Een voorontwerp van wet, goedgekeurd in de Ministerraad van 17 juli 2001, voorziet in de uniformiteit van de procedures en de actiemiddelen, evenals van de bevoegdheden en de technieken, waarover de ambtenaren op het terrein beschikken.

- 23 Voor een beleid gericht op bescherming van de consument en van een eerlijke handel, is informatieverstrekking belangrijk.

Die informatieopdracht wordt vervuld door andere diensten van het Ministerie van Economische Zaken. De taak van het Bestuur Economische Inspectie bestaat er vooral in de minister in te lichten over de resultaten van zijn controles en over de naleving van de wetten waarop het toezicht moet uitoefenen.

Het Rekenhof is van oordeel dat de Economische Inspectie intensiever moet worden betrokken bij de evaluatie van de economische wetgeving. Daartoe moet in de syntheseverslagen van de algemene onderzoeken systematisch een analyse worden opgenomen van de oorzaken van de vastgestelde inbreuken, waaraan eventueel aanbevelingen worden gekoppeld. Bovendien zouden alle besturen die op dit vlak bij het wetgevend werk zijn betrokken, die verslagen moeten ontvangen.

- 24 Het Rekenhof is van oordeel dat een geformaliseerd overleg met alle administraties, betrokken bij het opstellen van nieuwe regelgeving waarvan de toepassing door de Economische Inspectie zal dienen te worden gecontroleerd, in het vooruitzicht moet worden gesteld.

### ***De noodzaak van een managementsysteem***

- 25 Om te verhelpen aan de meeste tekortkomingen stelt het Rekenhof de invoering van een managementsysteem voor, dat in vier opeenvolgende stappen kan worden ingedeeld.

- 26 Het uitvaardigen van een *mission statement*, dat zowel intern als voor de buitenwereld mobiliserend werkt, vergemakkelijkt de implementatie van dergelijk managementsysteem. Ondermeer omwille van de grote deconcentratie van de diensten van de Economische Inspectie, lijkt het van primordiaal belang dat de ambtenaren bij het uitvoeren van hun controle-taken kunnen steunen op een *mission statement* waarin de doelstellingen, de manier van optreden en de gedragscode van de dienst zijn vastgelegd.

- 27 Zodra de missie duidelijk is geformuleerd, dient de Economische Inspectie de strategische keuzen op middellange en op lange termijn te definiëren en de middelen te bepalen die zij het meest geschikt acht om de verwachte resultaten te bereiken. Het is aangewezen dit te doen op grond van een analyse van de omgevingsfactoren; er is m.a.w. een risicoanalyse vereist. Finaal moet de gevolgde werkwijze uitmonden in het opstellen van een strategisch plan.

De algemene directie van Economische Inspectie heeft een *Strategisch plan 2000-2006* opgesteld. Dit initiatief getuigt van een streven naar goed beheer. Om geheel te beantwoorden aan de definitie van een strategisch plan moet het document nog verder worden verfijnd, omdat het in zijn huidige vorm zowel elementen bevat die betrekking hebben op de definiëring van de missie, als op bepaalde strategische doelstellingen en (vooral) op de keuze van actiemiddelen.

Het Rekenhof stelt voor een reël strategisch plan op te stellen, waarvan de toepassing eventueel kan worden uitgebreid tot de verschillende diensten van het Ministerie van Economische Zaken, betrokken bij het beleid inzake bescherming van de consument en de eerlijke handel.

28 Het strategisch plan dient verder te worden uitgewerkt in één of meerdere operationele plannen op kortere termijn (één jaar) die gelden hetzij voor het gehele bestuur, hetzij apart voor elke dienst of gewestelijke directie.

29 Omwille van de diversiteit van zijn opdrachten en zijn sterk gedeconcentreerde structuur, is het aangewezen dat het Bestuur Economische Inspectie gebruik zou maken van boordtabellen, waarin indicatoren zijn opgenomen met betrekking tot de middelen en de resultaten. Die indicatoren moeten worden gekozen op grond van hun geschiktheid aanwijzingen te verstrekken over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de werking van de dienst.

Het gebruik van boordtabellen vereist de invoering van een informatiesysteem dat de geautomatiseerde doorstroming van een maximale hoeveelheid gegevens mogelijk maakt en impliceert de ontwikkeling van indicatoren voor middelen, activiteiten en resultaten.

Tenslotte zouden op termijn de relaties tussen de algemene leiding en de gewestelijke directies kunnen worden vastgelegd in interne contracten of mandaten; in die contracten zouden de doelstellingen en de middelen van de diverse diensten kunnen worden gedefinieerd in een meerjarenperspectief op basis van onderhandelde resultatenindicatoren.

### **3 Methodologische aspecten**

30 Vooraf dient opgemerkt dat de auditeurs van het Rekenhof bij de uitvoering van hun controleopdracht steeds beroep konden doen op de bereidwillige medewerking van de ambtenaren van de Economische Inspectie.

Dat de tijd en de energie die hieraan werden besteed nuttig was voor de werking van de dienst, kon door de ambtenaren van de Economische Inspectie reeds in de loop van de audit worden vastgesteld.

31 Op 9 april 2002 werd het voorlopig verslag van de auditeurs besproken in een eerste tegensprekelijk debat met de vertegenwoordigers van het Bestuur Economische Inspectie, de directeur-generaal en zijn medewerkers, en de controleploeg. Bij elk punt van dit verslag werd de belangrijkste commentaar van het Bestuur Economische Inspectie opgenomen in een aparte alinea (aanduiding in de marge).

De methodologische aspecten van deze audit werden beschreven in bijlage A van dit verslag.

Overeenkomstig de procedure die het Rekenhof volgt bij het uitvoeren van zijn doelmatigheidscontroles, werd op 26 juni 2002 een ontwerpverslag toegezonden aan de Minister van Economie, die aldus in staat werd gesteld daarop te reageren.

De minister heeft gevraagd zijn antwoord te mogen uitstellen tot 15 september daaropvolgend. Het Rekenhof heeft dat verzoek aanvaard.

De minister heeft zijn opmerkingen en commentaar meegedeeld op 16 september 2002. Een vertaalde kopie van die brief werd opgenomen in bijlage C.

De minister wijst erop dat het verslag verschillende aanbevelingen bevat die interessant zijn voor de functionering van de nieuwe administratie *Controle en Bemiddeling* in het raam van de Copernicushervorming.

Hij voegt er niettemin aan toe dat het zeer ambitieuze management-systeem, waaraan de werking van de Economische Inspectie wordt getoetst over een tijdsduur van tien jaar, niet geheel in de praktijk kon worden gebracht gedurende een dermate lange periode, waarbinnen zich overigens een hele evolutie heeft voltrokken. Hij herinnert eraan dat de Economische Inspectie omwille van de wervingsstop een maximaal rendement diende te behalen met een minimum aan middelen. In die toestand is pas recent enige verandering gekomen. Sedertdien tekent zich een positieve ontwikkeling af die het steeds meer mogelijk maakt tegemoet te komen aan de aanbevelingen van het Rekenhof, zoals overigens blijkt uit dit verslag.

De minister gaat vervolgens in op de voornaamste aanbevelingen van het Rekenhof. Zijn commentaar is opgenomen in de hierna volgende synthesesetabel.

#### 4 Synthesetabel van de voornaamste aanbevelingen

Uit te voeren acties	Verantwoordelijken voor het nemen van het initiatief	Vaststellingen en aanbevelingen	Antwoord van de minister
<b>Organisatie van de controles</b>			
I. De Economische Inspectie meer autonomie verlenen bij het selecteren van de thema's van de algemene onderzoeken	De Ministers van Economie, van Consumentenzaken en van Middenstand en de Economische Inspectie	§§ 54 – 62	Een inspectiedienst moet zijn eigen controlepolitiek kunnen uitwerken in samenspraak met de bevoegde overheden. De selectiecriteria moeten beter geformaliseerd worden.
II. Komen tot een betere keuze van de thema's voor de algemene onderzoeken en deze selectie baseren op een risicoanalyse en op een criteriastelsel om zodoende een redelijke zekerheid te verstrekken dat minstens periodiek toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van het geheel van de wetten en op het geheel van de sectoren.	Economische Inspectie	§§ 54 – 62	Is een noodzaak binnen een moderne en efficiënte inspectiedienst.
III. De ondernomen acties voortzetten en onverwijld andere initiatieven nemen om te kunnen beschikken over eigen of gehuurde gegevensbanken met betrekking tot de handelszaken en hun economisch belang om de planning en de uitvoering van de opdrachten van de Economische Inspectie te verbeteren.	Economische Inspectie	§§ 45 – 48	De Economische Inspectie zal binnenkort kunnen beschikken over gegevensbanken die het resultaat zullen zijn van een diepgaande herziening van de gegevensbanken die beschikbaar zijn op het niveau van de FOD.
IV. De oprichting voltooiën van de gegevensbank in verband met de resultaten van de vroegere controles om te beschikken over een gestructureerd beslissingsondersteunend instrument, zowel voor de behandeling van klachten als voor de organisatie van algemene onderzoeken.	Economische Inspectie	§§ 49; 87; 89	De verdere perfectionering van het <i>indicateursysteem</i> zal het mogelijk maken over informatie te beschikken over de resultaten van vroegere controles.
V. Vóór elk algemeen onderzoek een voorstudie uitvoeren om inzonderheid zekerheid te verwerven dat alle vereiste middelen beschikbaar zijn. Op grond van die haalbaarheidsstudie duidelijke en volledige instructies opstellen waarin het oogmerk van het onderzoek, de werkwijze en eventueel de gemeenschappelijke selectiecriteria voor de te controleren handelszaken worden beschreven.	Economische Inspectie	§§ 63 – 73	De Economische Inspectie zal de instructies verfijnen.
VI. Enkel exhaustieve onderzoeken, d.w.z. in alle betrokken handelszaken, uitvoeren als dat door de omstandigheden wordt gerechtvaardigd. De steekproeftechniek toepassen, maar zij moet wel wetenschappelijk representatief zijn.	Economische Inspectie	§§ 66 – 68	Men moet inderdaad exhaustieve controles vermijden. Soms zijn dergelijke controles echter noodzakelijk.

VII. Volledige interne-controle-procedures invoeren die zijn afgestemd op de doelstellingen en de werking en die de bevoegdheden van de dienst interne audit verruimen naar alle activiteiten van de Economische Inspectie.	De Minister van Economie en de Economische Inspectie	§§ 78 – 83	Het is de bedoeling de bevoegdheden van de interne audit uit te breiden en belang te hechten aan het versterken van de interne-controleprocedures.
VIII. De interne evaluatie van het verloop van de algemene onderzoeken opdrijven en formaliseren.	Economische Inspectie	§§ 72 – 77	Voor alle onderzoeken die een langere periode bestrijken zal het bestuur tussentijdse verslagen opstellen en tussentijdse evaluaties opstellen.
IX. Het klachtenbeheer vereenvoudigen door de klachten te groeperen en te rangschikken volgens objectieve prioriteitsregels om te vermijden dat voor elke klacht een onderzoek wordt ingesteld, ook al vertegenwoordigt zij maar een gering belang.	Economische Inspectie	§§ 50 – 53	De klachtenbehandeling moet eenvoudiger en soepeler verlopen. De minister staat er evenwel op dat iedere klacht van de burger zo spoedig mogelijk een adequate behandeling krijgt.

#### Doeltreffendheid van de controles

X. Voor de verschillende wetten waarop de Economische Inspectie toezicht moet uitoefenen, nagaan of het nog steeds gerechtvaardigd is aan deze overtredingen een strafrechtelijke kwalificatie te blijven geven en of een andere sanctie, zoals een administratieve boete, in bepaalde gevallen geen meer doeltreffende oplossing zou kunnen zijn. In de gevallen waarin een strafrechtelijke kwalificatie nog steeds nuttig wordt geacht, overwegen om de Economische Inspectie eveneens toe te laten administratieve boetes op te leggen, bijvoorbeeld wanneer het parket gedurende een nader te definiëren termijn niets heeft ondernomen.	De Minister van Economie en de federale regering	§§ 101 – 112	Het gaat om een fundamentele kwestie. De minister heeft zijn diensten opdracht gegeven erover na te denken zodat men zou komen tot een doeltreffend systeem.
XI. Initiatieven nemen om op federaal niveau of per gerechtelijk arrondissement coördinatievergaderingen te organiseren om de procureurs des Konings in te lichten over de vastgestelde inbreuken, te evalueren welk gevolg werd gegeven aan de pro-justitia's die hun werden overgezonden en eventuele plaatselijke prioriteiten te identificeren.	De Minister van Economie	§§ 101 – 109; 112 – 113	Er zal een gestructureerd overleg worden ingericht op het niveau van het college van procureurs-generaal.
XII. Zorgen dat de Economische Inspectie een grotere rol krijgt bij de evaluatie van de economische wetten. Een geschikt kanaal daarvoor is de systematische invoering, in de syntheseverslagen van de algemene onderzoeken, van een analyse van de oorzaken van de vastgestelde inbreukenpercentages eventueel gekoppeld aan aanbevelingen. Die verslagen toesturen aan alle besturen die de betrokken wetten moeten uitwerken.	De Minister van Economie en de Economische Inspectie	§§ 114 – 123	In de syntheseverslagen zullen suggesties worden geformuleerd over eventueel noodzakelijke aanpassingen van de wetgeving. De verslagen zullen op een meer systematische wijze worden toegestuurd aan de diensten die de reglementeringen uitwerken.

XIII. De invoering in het vooruitzicht stellen van een geformaliseerde overlegprocedure met alle besturen die zijn belast met de uitwerking van de reglementeringen waarop de Economische Inspectie moet toezien.	Economische Inspectie en de betrokken ministers en besturen	§§ 114 – 122; 123	Die aanbeveling is reeds in de praktijk vertaald.
---	---	-------------------	---

#### Naar een managementsysteem?

XIV. Met medewerking van alle betrokken verantwoordelijken en ambtenaren een missieformulering redigeren waarin de finaliteiten, de principes van de actie en de waarden worden uiteengezet. Dat document onder alle ambtenaren verspreiden.	Economische Inspectie	§§ 130 – 133; 143	De Economische Inspectie beschikt thans reeds over een handvest met betrekking tot haar opdracht.
XV. Een echt strategisch plan uitwerken, dat eventueel toepasselijk is voor de diverse diensten van het Ministerie van Economische Zaken die betrokken zijn bij het beleid ter bescherming van de consument en van de eerlijke handel.	De Minister van Economie en de Economische Inspectie	§§ 130; 134 – 135; 143	De Copernicushervorming voorziet daarin.
XVI. Het strategisch plan verder uitwerken in operationele plannen	Economische Inspectie	§§ 136 – 138; 143	De Copernicushervorming voorziet daarin.
XVII. Boordtabellen invoeren met indicatoren voor de middelen en indicatoren voor de resultaten.	Economische Inspectie	§§ 128; 130; 139 – 141; 143	De Copernicushervorming voorziet daarin.





### 0.1 Organisatie van de Economische Inspectie

- 32 Het Bestuur Economische Inspectie is één van de directoraten-generaal van het Ministerie van Economische Zaken. Zijn opdracht bestaat erin toe te zien op de naleving, binnen diverse economische sectoren, van een groot aantal wetten en besluiten door alle betrokken handelszaken en dienstverleners van het land. Het bestuur moet voornamelijk de consument beschermen en toezien op een gezonde concurrentie. Het waakt met andere woorden over de eerlijkheid van de handelspraktijken. Deze opdrachten vormen het onderwerp van deze audit.
- 33 De Economische Inspectie heeft nog twee andere taken, die echter buiten het bestek van dit onderzoek vallen: de controle van de correcte toepassing van de Europese regelgeving, inzonderheid wat betreft de interventie- en restitutiesteun verleend lastens het EOGFL-Afdeling Garantie en het toezicht over de economische compensaties verbonden aan militaire aankopen en aan de verwezenlijking van de programma's Airbus en Europese Ruimtevaart Organisatie.
- 34 De Economische Inspectie staat onder het gezag van de Minister van Economische Zaken. Voor de materies beoogd door de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument zijn momenteel echter drie ministers bevoegd: de Minister van Economie, de Minister van Consumentenzaken<sup>1</sup> en – voor bepaalde aspecten<sup>2</sup> – de Minister van Middenstand. De Minister van Consumentenzaken is bovendien als enige bevoegd voor de bescherming van de consument.
- 35 Voor het uitvoeren van al zijn opdrachten kon het Bestuur Economische Inspectie in 2001 beschikken over 269 personeelsleden, waarvan er maximaal 193 waren ingeschakeld voor het eigenlijke controlewerk. Het totaal van de werkmiddelen bedroeg 10.694.000 EUR, waarvan meer dan 98% bestemd was voor personeelsuitgaven.
- 36 In 2000 heeft de Economische Inspectie 76.807 controles van uiteenlopende aard uitgevoerd. Voor elk van die controles werd telkens een onderzoeksverslag opgesteld. Dit leidde tot 3.101 processen-verbaal van waarschuwing en 2.579 documenten pro-justitia. 78% van de controles had betrekking op de bescherming van de consument<sup>3</sup>, 10% handelde over de verplichtingen van de bedrijven<sup>4</sup> en 9% over de Europese steunmaatregelen. De overige onderzoeken waren gewijd aan de consumentenveiligheid, de gezondheid van de verbruiker, de timesharing overeenkomsten, de opgelegde prijzen en prijzen onder toezicht, en de specifieke sectoren<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Koninklijk besluit van 6 december 1999, zoals gewijzigd bij koninklijk besluit van 12 juli 2001 houdende vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden met betrekking tot het Ministerie van Economische Zaken.

<sup>2</sup> Zoals bijvoorbeeld de reglementering van de soldenverkoop.

<sup>3</sup> Handelspraktijken (voor 89,5% van deze categorie), reiscontracten, huwelijksbureaus, consumentenkrediet.

<sup>4</sup> Toegang tot het beroep, wekelijkse rustdag, avondsluiting, ambulante handel, handelsvestigingen, sluikwerk.

<sup>5</sup> Petroleumproducten, wapenhandel en compensaties.

- 37 De Economische Inspectie heeft centrale diensten (*diensten van de directeur-generaal, dienst logistiek, dienst documentatie en informatie*), diensten die in Brussel zijn gecentraliseerd (*sectie A* voor de Europese aangelegenheden, *sectie B* voor de meest ingewikkelde federale wetgevingen en *sectie C* voor de industriële compensaties) en zeven *gewestelijke directies*.
- 38 In 1999 werd een dienst interne audit opgericht, die hiërarchisch afhangt van de directeur-generaal en waarvan het optreden beperkt is tot de hoger vermelde Europese steunmaatregelen. Uit diverse documenten blijkt dat de directeur-generaal het wenselijk acht de bevoegdheden van die dienst uit te breiden tot alle taken van zijn administratie.
- 39 Ten slotte weze nog vermeld dat de Economische Inspectie eveneens het voorwerp was van een doorlichting van de openbare diensten (begin jaren 1990) en van diverse audits inzake de Europese steunmaatregelen. In 1997 werden de gewestelijke directies aan een interne audit onderworpen. In 1999 werd een *kwaliteitsbarometer* opgesteld, die de graad van tevredenheid moest meten van de indieners van een klacht en van de handelaars.

## 0.2 Belang van een goede strategie

- 40 Een inspectiedienst zoals de Economische Inspectie is ervoor verantwoordelijk binnen zijn bevoegdheidsdomein elke overtreding van de wet op te sporen en die inbreuken te bestraffen. Uiteraard kan een dergelijke dienst nooit alle handeolsactiviteiten controleren. Een degelijke controlestrategie is bijgevolg rechtstreeks bepalend voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van zijn optreden.
- 41 Wat betreft de opsporing van inbreuken, moet die strategie idealiter een evenwicht vormen tussen de eigen initiatieven – zowel wat betreft tot de toepassing van een gehele wetgeving als van een specifieke wetsbepaling – en de acties ondernomen ingevolge klacht of aangifte. Algemeen kan worden gesteld dat de controles uitgevoerd op eigen initiatief de inspectiedienst de mogelijkheid verschaffen het actieveld te kiezen aan de hand van objectieve criteria, bijvoorbeeld op grond van een risicoanalyse. Onderzoek ingevolge klacht biedt daarentegen het voordeel dat onmiddellijke voldoening kan worden gegeven aan de betrokken gebruiker.
- In theorie moet elke inspectiedienst over de mogelijkheid beschikken om, in functie van de omstandigheden, zelf het relatief aandeel van beide actiemiddelen in de controlestrategie bepalen.
- 42 De reactie van een inspectiedienst op een vastgestelde inbreuk mag niet beperkt blijven tot louter strafrechtelijke repressie. Andere middelen, zoals administratieve sancties, preventieve acties of algemene informatieverstrekking aan handelaars of betrokken personen, moeten eveneens worden aangewend. De wijze van optreden moet worden bepaald door de doeltreffendheid ervan<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> In werkelijkheid behoort dergelijke keuze niet steeds tot de mogelijkheden. Immers voorzien sommige reglementeringen niet in een PV van waarschuwing of in een administratieve minnelijke schikking.

Een inspectiedienst zoals de Economische Inspectie moet in het kader van de uitvoering van haar opdrachten de bevoegde overheden ook informeren over de redenen waarom een wettelijke verplichting niet kan worden nagekomen of over de redenen waarom zij een controle niet kan uitvoeren.

- 43 Bovenvermelde principes waren richtinggevend voor deze audit. Hoofdstuk 1 is gewijd aan de manier waarop de Economische Inspectie thans haar controles inricht. In hoofdstuk 2 worden de actiemiddelen beschreven en wordt gepoogd de doeltreffendheid ervan te toetsen. In hoofdstuk 3 wordt op grond van de vaststellingen een instrumentarium aanbevolen dat moet bijdragen tot een beter beheer.

## Hoofdstuk 1

### Organisatie van de controles

44 Het Bestuur Economische Inspectie is belast met het toezicht en de opsporing van inbreuken in een ruim bevoegdheidsdomein, dat tal van wetten en economische sectoren beslaat. In het kader van deze audit heeft het Rekenhof, op basis van de NACE-Bel-codificatie, geraamd dat de Economische Inspectie toeziet op de naleving van niet minder dan 376 verschillende reglementeringen (of gedeelten daarvan) in 286 economische sectoren.

Het bestuur treedt op na indiening van klacht en voert daarnaast *algemene onderzoeken* uit. Zijn ambtenaren staan ook in voor het dagelijks toezicht op het terrein, ook *algemene controle* genoemd.

Uitgedrukt in arbeidsuren besteed aan het uitvoeren van de eigenlijke controles, blijkt uit de audit dat 50 à 60% van de tijd wordt besteed aan algemene onderzoeken, ongeveer 25% aan behandeling van klachten, 10 à 15% aan onderzoek van Europese maatregelen en minder dan 10% aan onderzoek op initiatief van de controleambtenaren zelf.

#### 1.1 Terreinkennis

45 Vooraleer te onderzoeken hoe de controles binnen de Economische Inspectie verlopen, moet worden nagegaan hoe de dienst kennis verwerft over het te controleren actieterrein. Gegevens over de actuele toestand van de ondernemingen (aantal, economische sector, omzetcijfers, ligging) en over vroeger uitgevoerde controles vormen immers onontbeerlijke elementen voor een objectieve selectie en voorbereiding van de algemene onderzoeken (keuze van sectoren, staalneming) op grond van risicoanalyse. Die informatie is ook van essentieel belang bij de keuze tussen een preventief en een repressief optreden, of tussen het louter verstrekken van informatie en het daadwerkelijk overgaan tot controles.

In het algemeen gaat de Economische Inspectie bij het bepalen van de controlethema's in de eerste plaats uit van de wetgeving en niet van de economische sectoren. De naleving van de wetgeving kan volgens het Rekenhof in bepaalde gevallen echter beter worden getoetst indien op grond van een voorafgaande risicoanalyse de economische sectoren als uitgangspunt worden genomen.

Van zijn kant is het Bestuur Economische Inspectie van oordeel dat de economische sectoren op zich niet belangrijk zijn, tenzij er zich een probleem stelt uit het oogpunt van zijn missie.

46 Digitale gegevensbanken met informatie over de bestaande ondernemingen zijn voor elke inspectiedienst een essentieel beheersinstrument.

Op dat vlak is de toestand bij het Bestuur Economische Inspectie echter onbevredigend. Behoudens occasioneel bij beroepsverenigingen of andere instellingen opgevraagde lijsten, beschikt het momenteel over geen enkele geschikte<sup>7</sup> gegevensbank, noch over enig bestand van handelaars.

Commentaar  
van het bestuur

<sup>7</sup> Hoewel het Bestuur Economische Inspectie beschikt over een toegang tot het handelsregister en gedeeltelijk tot een privé-gegevensbank, kan bezwaarlijk worden gesteld dat de daarin beschikbare gegevens aangepast zijn aan de behoeften van de Economische Inspectie.

Daarnaast zijn de ambtenaren aangewezen op hun ervaring en op het telefoonboek, een frequent gebruikt hulpmiddel.

- 47 Om in deze toestand verandering te brengen, kan de Economische Inspectie kiezen uit verschillende mogelijkheden: zelf een gegevensbank ontwikkelen, beroep doen op andere administraties (BTW, NBB, NIS, ...) die reeds over een dergelijke gegevensbank beschikken of een gegevensbank verwerven van het type gebruikt in het commerciële circuit .

Een andere mogelijkheid, die wellicht een directer resultaat zou opleveren, bestaat in de aankoop of raadpleging door middel van een abonnement-formule van een meer aangepaste private gegevensbank. Er bestaan immers gegevensbanken die een inventaris bevatten van alle Belgische ondernemingen en handelaars, gerangschikt per economische sector op basis van de NACE-Bel-codificatie. Die gegevensbanken bevatten soms nog andere waardevolle informatie, zoals de gepubliceerde rekeningen van die ondernemingen.

Commentaar  
van het bestuur

Tijdens het tegensprekelijk debat verklaarde het bestuur binnenkort beschikking te zullen krijgen over de ECODATA gegevensbank<sup>8</sup> – één van de krachtigste bestaande databanken – die vóór het einde van het jaar bij het Bestuur Economische Informatie operationeel zou worden en door de Economische Inspectie via het intranet zal kunnen worden geraadpleegd.

Tevens deelt het bestuur mee dat in het kader van de werkgroep *informatiemaatschappij* een project werd uitgewerkt, waarbij de hele economische wetgeving werd opgenomen in een elektronisch bestand, dat ter beschikking staat van alle controleurs die over de vereiste apparatuur beschikken.

Zodra de laatste technische problemen uit de weg zullen zijn geruimd, zal heel het departement toegang krijgen tot die gegevensbank. Meteen zou kunnen worden overwogen de gegevensbank op de internetsite van de FOD Economie te plaatsen en aldus bij te dragen tot de opdracht van die dienst inzake externe informatieverstrekking.

In 1992 had een intern onderzoek<sup>9</sup> reeds uitgewezen dat rond de gegevensbanken een probleem bestond, maar de Economische Inspectie kreeg niet de middelen vereist voor aansluiting op een private gegevensbank, die aan haar behoeften voldeed.

- 48 De Economische Inspectie heeft voor het verbeteren van haar planning en voor de uitvoering van haar opdrachten dringend nood aan gegevensbanken over de ondernemingen en hun economisch belang. Daartoe kunnen zowel eigen gegevensbanken als externe gegevensbanken worden benut. Terzake moeten onverwijld nieuwe initiatieven te worden genomen en recent genomen initiatieven verder worden ontwikkeld.

- 49 Bovendien werd in januari 2001 een geheel nieuw systeem ingevoerd met het oog op een betere benutting van de resultaten van vroegere controles: het zogenaamde *indicateursysteem*, dat op termijn zal leiden tot een gegevensbank, waarin alle onderzoeken van de Economische Inspectie zijn opgeslagen. Deze positieve tendens op het vlak van de ontwikkeling van

<sup>8</sup> In die gegevensbank zouden een aantal macro-economische gegevens zijn samengebracht, waaronder de handelsstatistieken.

<sup>9</sup> ISP of *Information Strategy Planning* genoemd.

beheersinstrumenten zal verder worden onderzocht in het raam van de analyse van de onderzoeksmiddelen<sup>10</sup>.

## 1.2 Klachtenbehandeling

50 Per jaar worden ongeveer 15.000 klachten behandeld die aanleiding geven tot het openen van een dossier. Thans wordt elke klacht, ongeacht het belang ervan, volgens eenzelfde procedure behandeld<sup>11</sup>. Na registratie wordt een ontvangstmelding van de klacht toegezonden aan de indiener ervan. Elke klacht wordt gevolgd door een onderzoek<sup>12</sup>.

51 Klachten kunnen hetzij bij het hoofdbestuur, hetzij bij een gewestelijke directie worden ingediend. De gewestelijke directie, bevoegd voor de betrokken regio, onderzoekt de klacht met het oog op het vaststellen van een eventuele inbreuk. Over dat onderzoek wordt binnen een termijn van 40 dagen verslag uitgebracht.

De gewestelijke directie (of het hoofdbestuur) stelt de indiener van de klacht op de hoogte van de resultaten van het onderzoek.

52 Op die manier kan de Economische Inspectie een spoedig antwoord leveren op de bekommernissen van de gebruikers. Een nadeel is echter dat soms veel tijd wordt besteed aan klachten van gering belang, ongeacht de initiatieven van sommige gewestelijke directies of controleambtenaren om klachten gebundeld te behandelen of andere prioriteiten te stellen.

Het bundelen van klachten van gering belang en een behandeling van de dossiers volgens een bepaalde voorrangregeling zou binnen het gehele bestuur moeten worden nagestreefd. In het algemeen kan worden gesteld dat de belangen van de burgers en van de gebruikers van de overheidsdiensten gewaarborgd zijn indien een objectief systeem van prioriteiten wordt ingevoerd en indien de indieners van een klacht in de hun toegestuurde ontvangstmelding worden geïnformeerd over de gevolgde werkwijze en de redenen daartoe.

Tijdens het tegensprekelijk debat heeft het bestuur erop gewezen dat het de directies niet belet bepaalde klachten te groeperen. Bundeling van klachten is zelfs een gebruikelijke praktijk, die vooral bij grootschalig onderzoek tijdbesparend is.

Alle indieners van een klacht krijgen dezelfde behandeling. Elke klacht die gegrond wordt geacht, ook al is ze louter principieel, wordt onderzocht. Deze werkwijze is één van de sterke punten van het Bestuur Economische Inspectie en verklaart zijn goede reputatie bij het publiek. Klachten zijn bovendien een belangrijk signaal bij de opsporing van problemen. Een verschillende behandeling van klachten al naargelang de prioriteit ervan is ten aanzien van de indieners moeilijk verdedigbaar en brengt het risico mee dat laatstbedoelde zich zouden wenden tot de federale ombudsman of zich beroepen op het handvest van de gebruikers van de overheidsdiensten. Een verlenging van de termijn van 40 dagen, waarbinnen een

Commentaar  
van het bestuur

<sup>10</sup> Zie hoofdstuk 2, sectie 2.1.

<sup>11</sup> Aan bepaalde anonieme klachten wordt echter geen gevolg verleend.

<sup>12</sup> Behalve indien blijkt dat de klacht louter van burgerrechtelijke aard is en dus geen betrekking heeft op de Economische Inspectie. De indiener wordt hiervan verwittigd en het dossier wordt naar de bevoegde overheid doorgestuurd.

klacht dient te worden behandeld, kan echter wel in overweging worden genomen.

- 53 Behandeling van klachten is arbeidsintensief. Het Rekenhof is van oordeel dat klachtenbundeling of behandeling van klachten volgens objectieve voorrangregels, het beheer van de klachtendossiers zou vergemakkelijken. Zo kan worden vermeden dat een onderzoek moet worden ingesteld naar elke, zelfs de geringste klacht. In bepaalde gevallen zou een overschrijding van de termijn van 40 dagen moeten toegestaan worden. De indiener van de klacht zou echter steeds een ontvangstmelding moeten ontvangen en op de hoogte moeten worden gebracht van de prioriteitsgraad waarmee zijn klacht wordt behandeld.

### 1.3 Beheer van de algemene onderzoeken

- 54 De algemene onderzoeken worden uitgevoerd hetzij op vraag van een minister, een administratie of een parket, hetzij ingevolge een parlementaire vraag, hetzij – in functie van de aldan nog resterende middelen – op initiatief van de Economische Inspectie zelf<sup>13</sup>. In laatstbedoeld geval worden de onderzoeksthema geselecteerd in de stafvergaderingen onder voorzitterschap van de directeur-generaal, de adviseur-generaal en – zo nodig – de verantwoordelijke van sectie B of van de logistieke dienst. Alle onderzoeken worden op stafniveau besproken. Indien gewestelijke directies betrokken zijn, vindt eveneens een bespreking van het onderzoek plaats in de maandelijks vergadering van de directeurs.

De onderzoeken worden voorbereid door één van de diensten van het hoofdbestuur. Vervolgens wordt een coördinator aangesteld, die de instructies voorbereidt. Het opstellen van instructies is echter niet vereist indien enkel sectie B met het onderzoek is belast.

De instructie, waaraan gewoonlijk een typeverslag is toegevoegd, wordt voor uitvoering meegedeeld aan de gewestelijke directies. Vervolgens worden de eigenlijke onderzoeksopdrachten tijdens de wekelijkse vergadering verdeeld onder de controleambtenaren van de diverse directies. Die ambtenaren brengen individueel en schriftelijk verslag uit van hun controles. De individuele verslagen worden door de inspecteur of door de directeur samengevat in een syntheseverslag.

Het syntheseverslag van de directie (soms vergezeld van de individuele verslagen) wordt toegezonden aan de coördinator, die het eindverslag opstelt dat wordt voorgelegd aan de minister. De belangrijkste bevindingen worden soms bekend gemaakt in een persmededeling.

- 55 Bij de algemene onderzoeken wordt de toepassing gecontroleerd van één of meerdere reglementeringen in één of meerdere economische sectoren. De onderzoeken kunnen exhaustief zijn of gebaseerd op een steekproef van handelszaken. Gewoonlijk worden alle gewestelijke directies betrokken bij de algemene onderzoeken. Het komt echter voor dat een onderzoek slechts door één bepaalde directie wordt uitgevoerd.

<sup>13</sup> De thema's van de algemene onderzoeken zijn soms geïnspireerd door vragen, gesteld door een beroepsvereniging.



De meeste algemene onderzoeken laten toe na te gaan hoe het globaal is gesteld met de naleving van een bepaalde wetgeving. In het kader van algemene onderzoeken kunnen ook inbreuken worden vastgesteld. In een ruim controledomein zoals dat van de Economische Inspectie, zijn algemene onderzoeken een uiterst geschikt instrument. Sommige algemene onderzoeken hebben een louter informatief karakter.

Hierna worden achtereenvolgens besproken: de keuze van de onderzoeksthema's, de voorbereiding en de uitvoering van het onderzoek, het benutten van de onderzoeksresultaten en de evaluatie van het onderzoek. Daartoe heeft het Rekenhof de algemene onderzoeken doorgelicht die werden verricht in de periode 1991 – 2000.

### 1.3.1 Keuze van de onderzoekthema's

56 Algemeen gesteld zouden de thema's van de algemene onderzoeken zowel dienen te worden geselecteerd op grond van de eigenlijke missie van de Economische Inspectie als op grond van bepaalde strategische opties. Opdat binnen een termijn van een aantal jaren alle materies waarvoor de Economische Inspectie bevoegd is aan bod zouden komen, moet die themakeuze, gelet op de beperkte beschikbare middelen, steunen op een risicoanalyse voor het geheel van de betrokken sectoren. De Europese Rekenkamer definieert risicoanalyse als volgt:

*een systematisch proces van besluitvorming gebaseerd op het op gestructureerde wijze verzamelen en analyseren van informatie, evenals op de gestructureerde identificatie en analyse van het risico, om de tussenkomst toe te spitsen op de ernstigste risico's en de doeltreffendheid van dat toespitsen te beoordelen aan de hand van de beperking of het wegnemen van die risico's (...).*

Dergelijke analyse vergt derhalve de invoering van een systeem van criteria voor het evalueren van de risico's, maar ook van een reeks indicatoren die moeten toelaten na te gaan of de gevoerde acties die risico's hebben vermindert of weggenomen<sup>14</sup>.

In de loop van het tegensprekelijk debat heeft het bestuur gesteld in theorie akkoord te kunnen gaan met een dergelijk systeem van risicoanalyse. Daartoe moeten echter de vereiste middelen ter beschikking worden gesteld. De huidige bestaffing is echter ondermaats, zodat voor de invoering van dergelijk systeem hoofdzakelijk beroep moet worden gedaan op de gewestelijke directeur. Naast de risicoanalyses uitgevoerd in het kader van zijn Europese opdrachten, heeft het Bestuur Economische Inspectie ook in andere gevallen gebruik gemaakt van de risicoanalysetechniek, weliswaar niet met het oog op de selectie van onderzoeksonderwerpen, maar met het oog op de uitvoering ervan. Het betreft onderzoeken inzake het consumentenkrediet en de prijzenevolutie na de invoering van de euro (bij laatstgenoemd onderzoek leidde de risicoanalyse tot een keuze van de te controleren sectoren en producten).

57 Behalve voor de Europese materies die buiten het bestek van deze audit vallen, zijn de algemene onderzoeken meestal nooit het gevolg van een reële risicoanalyse vanwege de Economische Inspectie. In driekwart van de gevallen komen de onderzoeken overigens tot stand op vraag van derden (ministers, parlementsleden, beroepsverenigingen). Voor eigen

Commentaar  
van het bestuur

<sup>14</sup> Over de indicatoren zal worden uitgeweid in hoofdstuk 3, sectie 3.4, § 139 e.v.

onderzoek op grond van risicoanalyse zijn de mogelijkheden van de Economische Inspectie dan ook beperkt.

De Economische Inspectie is van oordeel onderzoek op vraag van derden niet te kunnen weigeren, zelfs indien dit zou leiden tot onderzoek van thema's die geen of slechts een gering risico inhouden<sup>15</sup>.

De selectie van de onderzoeksthema's die door de dienst zelf worden voorgesteld, gebeurt hoofdzakelijk op grond van overleg tussen de leidinggevende ambtenaren. Sedert kort worden de gewestelijke directeurs bij die gesprekken betrokken, hetgeen echter niet betekent dat een formeel kader werd uitgetekend voor het verloop van die procedure en het resultaat ervan. Dergelijke besprekingen kunnen niet worden gelijkgesteld met een daadwerkelijke risicoanalyse, waarin de keuze van onderzoeksthema's objectief wordt verantwoord. De keuze is immers niet gebaseerd op een analyse van specifieke gegevensbanken, doch louter op de terreinervaring van bepaalde ambtenaren, op hun intuïtieve kennis van het economisch belang van de sectoren en op analyse van ontvangen klachten. Laatstbedoelde zou middels de invoering van het *indicateursysteem* met betrekking tot de uitgevoerde onderzoeken gevoelig kunnen worden verbeterd.

- 58 Door het ontbreken van een periodieke risicoanalyse en rekening houdend met het feit dat een controledienst nooit over voldoende middelen beschikt om zijn gehele bevoegdheidsdomein te controleren, kan het Rekenhof niet met zekerheid stellen dat alle wetten en alle risicosectoren regelmatig aan een toezicht worden onderworpen, noch dat het Bestuur Economische Inspectie in staat is tot een objectieve keuze van zijn onderzoeksthema's.

In dit verband wordt eraan herinnerd dat wetten en sectoren die niet in de algemene onderzoeken aan bod komen, niet worden gecontroleerd, tenzij na klacht. Slechts een wetenschappelijk verantwoorde risicoanalyse en themakeuze kunnen minimale zekerheid bieden dat een sector alleen dan niet wordt gecontroleerd, indien hij slechts een gering risico inhoudt.

Het bestuur herinnert eraan dat bij gebrek aan middelen een permanente controle van alle sectoren uitgesloten is. Derhalve moeten keuzen worden gemaakt. Voorrang moet worden verleend aan sectoren waar vele klachten worden geregistreerd. Het bestuur is inderdaad van oordeel dat klachten een waardevolle barometer vormen voor de analyse van de problemen. Sectoren die geen aanleiding geven tot klacht aanleiding geven of waarvoor geen enkele parlementaire vraag wordt gesteld, worden beschouwd als sectoren met een minimaal risico.

- 59 De hierna vermelde tekortkomingen in de evaluatie van de resultaten van de algemene onderzoeken leiden tot het besluit dat het Bestuur Economische Inspectie niet beschikt over voldoende gestructureerde feedback-informatie, vereist voor een oordeelkundige keuze van zijn onderzoeksthema's<sup>16</sup>.

- 60 Het is eveneens belangrijk dat bij de strategische keuze van de onderzoeksthema's duidelijk wordt aangegeven welke de doelstellingen zijn van het onderzoek en waarom precies die onderzoeksthema's werden geselecteerd. Dergelijke werkwijze zou de voorbereiding van het onderzoek,

Commentaar  
van het bestuur

<sup>15</sup> Ter illustratie wordt verwezen naar het diagram in § 86.

<sup>16</sup> Zie verder punt 1.3.4 onder § 74 e.v., evenals hoofdstuk 2, §§ 84 tot 91.

de uitvoering ervan en de communicatie met de ambtenaren die daarmee zijn belast, vergemakkelijken. Vaak werd door controleambtenaren te kennen gegeven dat zij onvoldoende werden ingelicht over de doelstellingen van het onderzoek. Maatregelen op dit vlak zouden ten goede komen van de motivatie en daardoor ook aan de kwaliteit van de ingezamelde gegevens.

Het bestuur merkt op dat het bovenvermelde aanbevelingen sedert meerdere jaren poogt te realiseren. Het wijst in dit verband op de belangrijke rol van de gewestelijke directeurs, die de ambtenaren belast met het terreinwerk, duidelijke uitleg en duidelijke inlichtingen moeten verschaffen.

Commentaar  
van het bestuur

- 61 De ambtenaren van de gewestelijke directies beklagen er zich tevens over dat de algemene onderzoeken niet in de tijd worden gepland. Soms moeten opdrachten bij hoogdringendheid worden uitgevoerd, zodat zij over onvoldoende tijd beschikken voor de planning en de voorbereiding van hun werk. Hoewel dergelijke toestanden minder frequent voorkomen dan in het verleden, leiden zij soms nog tot ontregeling van de dienst.

Het bestuur preciseert het sedert 1999 gebruikelijk is dat de planning en de timing van onderzoeken worden besproken in de maandelijkse vergadering van directeurs. Niettemin komt het voor dat soms opdrachten bij hoogdringendheid moeten worden uitgevoerd. In die gevallen is dergelijke bespreking niet steeds makkelijk te realiseren.

Commentaar  
van het bestuur

- 62 Het Rekenhof is van oordeel dat de selectie van de thema's van de algemene onderzoeken moet worden verbeterd en worden gebaseerd op een risicoanalyse en op een stelsel van criteria, dat met meer precisie is uitgebouwd. Dergelijke procedure moet worden uitgewerkt in overleg met alle diensten van de Economische Inspectie. Zij moet toelaten met redelijke zekerheid te stellen dat periodiek wordt toegezien op de naleving van alle wetten en sectoren waarvoor de Economische Inspectie bevoegd is. Om deze doelstelling te bereiken zou de inspectiedienst in deze fase over een grotere autonomie moeten beschikken.

### 1.3.2 Voorbereiding van de onderzoeken

- 63 De eerste fase van de uitvoering van de algemene onderzoeken zou moeten bestaan in het realiseren van een vooronderzoek, dat moet toelaten onderzoeksinstrumenten te ontwikkelen en er zekerheid moet over verschaffen dat alle middelen, vereist voor het onderzoek, beschikbaar zijn. (Beschikt de Economische Inspectie over gekwalificeerd personeel om het onderzoek uit te voeren? Zijn de laboratoria in staat de stalen snel te analyseren? Zijn de gegevensbanken vereist voor de selectie van de te controleren handelszaken of ondernemingen beschikbaar? ...).

In ideale omstandigheden moet het vooronderzoek de projectverantwoordelijke in staat stellen duidelijke en volledige instructies op te stellen, zodat de ambtenaren, belast met het onderzoek op het terrein, optimaal worden geïnformeerd. Die instructies moeten het doel van het onderzoek vermelden, de timing, de criteria voor de objectieve selectie van de handelszaken, het vereiste aantal controleambtenaren, de wijze van rapportering (checklists). Ook deze werkmethode moet worden gebaseerd op een risicoanalyse. In de instructies moeten de verificatiecriteria, waarop de interne-controleprocedures zullen berusten, worden gepreciseerd<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Zie verder punt 1.4 dat handelt over de interne-controleprocedures.

De algemene onderzoeken worden hetzij in alle betrokken handelszaken uitgevoerd, hetzij in een aantal handelszaken, geselecteerd door middel van steekproeftechniek. De keuze tussen exhaustief onderzoek of steekproefgewijs onderzoek moet worden gemaakt op grond van het vooronderzoek. De doelstelling van het onderzoek en de beschikbare middelen zijn bij die keuze doorslaggevend. De keuze voor exhaustief onderzoek, dat in het algemeen een grote inzet van middelen vergt, moet door de omstandigheden zijn gerechtvaardigd. Bij steekproefonderzoek moet worden gelet op de representativiteit ervan.

- 64 De controleambtenaren zijn van oordeel dat de instructies vaak te theoretisch of te zeer van uiteenlopende kwaliteit zijn. Voor sommige materies zoals het consumentenkrediet of de onrechtmatige bedingen, werd met een systeem van werkgroepen ingevoerd.

De recente inspanningen om de gewestelijke directeurs te betrekken bij de voorbereiding van de algemene onderzoeken moeten worden voortgezet en gesystematiseerd.

- 65 Sommige onderzoeken konden niet doorgaan zoals gepland omdat ze onvoldoende waren voorbereid.

Zo bijvoorbeeld heeft de Economische Inspectie pas bij aanvang van de uitvoering van een onderzoek betreffende het niet-dringend ziekenvervoer<sup>18</sup> vastgesteld dat de reglementering door de feiten was achterhaald.

Andere problemen ontstaan onafhankelijk van de wil van de Economische Inspectie. Zo bleek uit een onderzoek inzake de samenstelling van gehakt vlees, dat het centraal laboratorium van het Ministerie van Economische Zaken de stalen niet kon verwerken omdat het op dat ogenblik daartoe niet over het vereiste materieel beschikte, hoewel het er zich toe had verbonden die analyses uit te voeren. De toestand leidde tot meerdere maanden vertraging; er dienden nieuwe stalen te worden genomen en de werkwijze moest geheel worden herzien.

Voor dergelijke problemen moet vooronderzoek een oplossing bieden. Een goede voorbereiding van de Economische Inspectie en van de andere betrokken instanties zou de directies bovendien toelaten sneller operationeel te zijn.

De onderzoeken worden slechts uitzonderlijk op het terrein getest. Alleen daardoor kan echter redelijke zekerheid worden verkregen dat alle vereiste middelen en informatie beschikbaar zijn.

- 66 Het Bestuur Economische Inspectie voert twee tot drie maal per jaar exhaustieve onderzoeken uit. In sommige sectoren van geringe omvang kunnen dergelijke onderzoeken weliswaar gerechtvaardigd zijn, maar voor omvangrijke sectoren – die van de kapsalons bijvoorbeeld – is dat niet het geval. Bij een onderzoek, uitgevoerd in 1999, werd elk van de 16.000 geïnventariseerde kapsalons bezocht. Door die werkwijze beoogt de administratie een billijke behandeling van alle handelszaken die tot eenzelfde sector behoren. Dergelijke exhaustieve onderzoeken genieten doorgaans niet de voorkeur van de ambtenaren die met de uitvoering ervan zijn belast. Veelal zijn zij van oordeel dat een steekproef op basis van criteria, vastgesteld in functie van het risico, doeltreffender zou zijn.

<sup>18</sup> Dit onderzoek werd uitgevoerd in 2000.

Het bestuur is tevens de mening toegedaan dat exhaustieve onderzoeken zo veel mogelijk vermeden moeten worden.

67 Wanneer voor steekproefcontrole wordt geopteerd, worden thans voor elke gewestelijke directie en vervolgens voor elke geografische sector eenzelfde aantal controles voorzien. Dit moet leiden tot een evenwichtige taakverdeling. Dergelijke werkwijze biedt echter geen redelijke zekerheid inzake representativiteit. Bepaalde ambtenaren hebben er trouwens op gewezen dat binnen hun gewestelijke directie of binnen hun geografische zone soms onvoldoende handelszaken waren gevestigd om de gevraagde steekproef samen te stellen. Bovendien kan een wezenlijk voordeel van de steekproeftechniek, met name de besparing op de middelen, op die manier niet worden benut.

68 Elk algemeen onderzoek moet worden voorafgegaan door een daadwerkelijk vooronderzoek, waaruit moet blijken dat de voor het onderzoek vereiste middelen beschikbaar zijn. In dat kader verdient het in bepaalde gevallen ook aanbeveling het onderzoek voorafgaandelijk op het terrein te testen.

Op grond van het vooronderzoek moeten de doelstelling van het onderzoek, de werkwijze en de eventuele criteria voor de objectieve selectie van de door de gewestelijke directies te controleren handelszaken, worden toegelicht in duidelijke en volledige instructies.

Exhaustieve algemene onderzoeken in alle betrokken handelszaken zouden slechts mogen worden ondernomen indien zulks werkelijk verantwoord is. Op voorwaarde dat zij wetenschappelijk representatief is, draagt de steekproeftechniek bij tot het verminderen van het werkvolume en tot het beperken van het aantal sectoren dat niet wordt gecontroleerd.

### 1.3.3 Uitvoering van de onderzoeken

69 In de meeste gevallen mogen de ambtenaren zelf de te controleren handelszaken kiezen. Zij beschikken niet over lijsten van handelaars, noch over voldoende duidelijke criteria met het oog op een eenvormige selectie van handelszaken in functie van de doelstelling van het onderzoek. Hun werkwijze wordt bepaald door hun kennis van het terrein. De gehanteerde criteria zijn soms irrelevant: zo worden bijvoorbeeld wijken uitgekozen die reeds werden bezocht naar aanleiding van de behandeling van een klacht, worden handelszaken bezocht waar reeds eerder inbreuken werden vastgesteld of wordt gewoonweg geopteerd voor zones met een grote concentratie aan handelszaken. Die werkwijze is niet steeds verantwoord. Zo werden bij een onderzoek inzake de etikettering van wasmachines in 1999, door de controleambtenaren van een bepaalde gewestelijke directie tal van kleinhandelaars bezocht die dat type van toestellen niet verkochten.

De verantwoordelijkheid voor de selectie van de te controleren handelszaken mag niet enkel aan de ambtenaren zelf worden toevertrouwd. De algemene leiding zou de betrokken gewestelijke directies verfijnde, gemeenschappelijk bruikbare selectiecriteria moeten aanreiken of desgevallend lijsten van de te controleren handelszaken ter beschikking moeten stellen<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Die werkwijze werd gebruikt bij de onderzoeken inzake kredietsplitsing en inzake het gebruik van scanningstechnieken in de grootdistributie.

Afhankelijk van de doelstelling van het onderzoek kan het aangewezen zijn hetzij te kiezen voor handelszaken met een aanzienlijk omzetcijfer, hetzij voor grote handelsketens of integendeel bepaalde categorieën handelszaken te vermijden waar het risico vermoedelijk beperkt is. Door de gewestelijke directies lijsten van te controleren handelszaken of selectiecriteria ter beschikking te stellen, zouden die directies een identieke werkwijze kunnen hanteren en zou onderlinge vergelijking van de kwaliteit van het gepresteerde werk mogelijk worden gemaakt<sup>20</sup>. Tenslotte zou een dergelijke objectieve selectie van de te controleren handelszaken elk vermoeden van vooringenomenheid of favoritisme ontkrachten.

Commentaar  
van het bestuur

Het bestuur heeft tijdens het tegensprekelijk debat gewezen op het feit dat de gewestelijke directies dienen te waken over een homoge selectie. Tevens werd gesteld dat een al te frequent toesturen van lijsten van handelszaken de werkzaamheden in een te strak keurslijf zou dringen. Immers bestaat de mogelijkheid dat de realiteit op het terrein geëvolueerd is ten opzichte van de beschikbare gegevens. Het opstellen van selectiecriteria wordt daarom interessanter geacht.

- 70 In de instructies moet beter worden preciseerd volgens welke methode de controles zullen verlopen.

De audit heeft uitgewezen dat de ambtenaren, ook al behoren zij tot dezelfde directie, soms onderling sterk van mening verschillen over de draagwijdte van de controles. Wat bijvoorbeeld de soldenverkoop betreft, beperken sommige ambtenaren zich tot een onderzoek van de uitstalramen, terwijl andere de handelaars ondervragen. Tevens werden soms onverantwoorde verschillen vastgesteld tussen directies op het vlak van het aantal vastgestelde inbreuken. Zo had een directie bij het onderzoek, uitgevoerd in 1999 met betrekking tot de etikettering van koelkasten en diepvriezers, geen enkele inbreuk gemeld, hoewel het gemiddeld aantal inbreuken vastgesteld door de overige directies ongeveer 20% bedroeg.

Commentaar  
van het bestuur

Het bestuur is van oordeel dat de gewestelijke directeurs hun verantwoordelijkheid opnemen om dergelijke verschillen te vermijden. Dat neemt niet weg dat, hoe duidelijk de onderrichtingen ook zijn, er altijd interpretatieverschillen zullen blijven bestaan. Subjectieve interpretatie vanwege de controleambtenaar, die voor de uitvoering van zijn taken over een grote autonomie beschikt, kan niet geheel worden uitgesloten.

- 71 Ondanks het gebruik van standaardverslagen zijn de onderzoeksresultaten, door die de gewestelijke directies worden doorgestuurd, van ongelijke kwaliteit en zijn ze ook niet alle even nauwkeurig. Daardoor is het voor hoofdbestuur moeilijk betrouwbare syntheseverslagen op te stellen. Sommige directies vermelden bijvoorbeeld het aantal bezochte handelszaken, zonder daarbij echter het aantal onderzochte producten te vermelden of omgekeerd.
- 72 Voor sommige algemene onderzoeken werden tussentijdse verslagen opgesteld, waaruit moet blijken hoe ver een dossier is gevorderd en welk percentage inbreuken werd vastgesteld. Die verslagen zijn er echter onvoldoende op gericht een onderzoek, dat niet de verwachte resultaten oplevert, voortijdig te beëindigen.

<sup>20</sup> Zie verder punt 1.4 in verband met de controle en de interne audit.

Een tussentijdse evaluatie ware nuttig, op voorwaarde dat ze ertoe kan leiden dat een onderzoek, dat niet de verwachte resultaten oplevert, wordt stopgezet of bijgestuurd. Stopzetting van onderzoek dient echter de uitzondering te blijven, zeker indien de voorbereiding en de planning van het onderzoek naar behoren werden uitgevoerd.

*Het bestuur wijst erop dat het effectief tussentijdse evaluaties heeft ingevoerd, niet zozeer met het oog op het stopzetten van het onderzoek, ook al kan de techniek daartoe leiden. Stopzetting van het onderzoek blijft evenwel de uitzondering.*

Commentaar  
van het bestuur

73 De inspanningen met het oog op instructies (inzonderheid wat betreft de controlemethodologie), die duidelijker en beter aangepast zijn, naar de letter worden nageleefd en waarbij het gebruik van standaardverslagen en verificatielijsten verplicht wordt gesteld, dienen te worden voortgezet. Zij moeten ertoe leiden de risico's op vergissingen uit te sluiten en het opstellen van syntheseverslagen te vergemakkelijken.

Voor algemene onderzoeken door middel van steekproefneming zou de Economische Inspectie aan elke gewestelijke directie de criteria moeten meedelen die toelaten de te controleren handelszaken op eenvormige wijze te selecteren, of hen desgevallend de lijst van die handelszaken toesturen.

#### 1.3.4 Interne evaluatie van de onderzoeken

74 De evaluatie is een initiatief van het management waarbij de resultaten van de ondernomen acties worden beoordeeld. Evaluatie heeft tot doel na te gaan of de bekomen effecten en de behaalde resultaten overeenstemmen met de opgelegde doelstellingen. Evaluatie kan plaatsvinden vóór de beslissing tot onderzoek (evaluatie *ex ante*) en tijdens of na de uitvoering ervan. De evaluatie *ex ante* wordt uitgevoerd op grond van het vooronderzoek. Indien de evaluatie plaatsvindt gedurende de uitvoering van het onderzoek, dan kan zij worden benut om de ondernomen acties te heroriënteren of stil te leggen indien de bereikte resultaten ondermaats blijken te zijn<sup>21</sup>.

75 Nadat het onderzoek werd beëindigd, is een evaluatie van het verloop ervan onontbeerlijk met het oog op het verzamelen van informatie ten behoeve van de planning en organisatie van toekomstige controles. Bij deze evaluatie moeten alle ambtenaren op alle niveaus van de organisatie worden betrokken.

Uitwisseling van informatie vindt thans vooral plaats op directieniveau, in het kader van wekelijkse vergaderingen. De notulen van die vergaderingen worden onderzocht door de directeur-generaal. De informatie-uitwisseling moet echter regelmatig worden georganiseerd. Bovendien zijn de inhoud en de kwaliteit van de verslaggeving voor verbetering vatbaar. Immers komen vooral administratieve thema's aan bod. Tijdens de maandelijkse vergaderingen van de directeurs worden de resultaten van de onderzoeken weliswaar besproken, maar vindt geen grondige evaluatie plaats van het verloop van die onderzoeken. Ook de hogere leiding voert een evaluatie uit, waarover evenmin verslag wordt uitgebracht.

<sup>21</sup> Zie bespreking van de tussentijdse evaluatie in § 72.

De evaluatie is derhalve informeel, al te zeer gericht op becijferde resultaten en de schriftelijke rapportierig ervan blijft ondermaats.

- 76 Bovendien blijkt dat de lessen die konden getrokken worden uit algemene onderzoeken uitgevoerd in de periode 1991-2000 -zowel wat betreft de cijfers inzake bereikte resultaten als wat betreft de organisatie en het verloop ervan – nauwelijks werden benut bij nieuwe onderzoeken over hetzelfde thema. Dit bleek vooral te wijten aan het feit dat de dossiers op weinig ordentelijke wijze worden bijgehouden en manifest niet bestemd zijn om later opnieuw te worden gebruikt. De jongste tijd is de toestand echter verbeterd, vooral ingevolge de recente invoering van het *indicatoursysteem* met betrekking tot de uitgevoerde onderzoeken.

Het bestuur is van oordeel dat het benutten van de resultaten van vroegere onderzoeken niet steeds mogelijk is. Immers hebben sommige algemene onderzoeken een specifiek en niet-repetitief karakter. De resultaten van bepaalde repetitieve onderzoeken, zoals die over soldenverkoop en de vuurwerkartikelen, worden wel degelijk bijgehouden en stelselmatig herzien en aangepast.

- 77 Het is noodzakelijk de interne evaluaties van het verloop van de algemene onderzoeken te verbeteren en er een formeel kader voor te creëren. Die evaluaties moeten peilen naar de procedures, naar de criteria gehanteerd in het raam van de risicoanalyse en naar de gevolgde werkwijze.

#### 1.4 Interne-controleprocedures

- 78 De internationale normen geven de volgende definitie van de begrippen interne controle en interne audit<sup>22</sup>:

**De interne controle** wordt opgezet door en valt onder de verantwoordelijkheid van het management van een gecontroleerde huishouding. Onder interne controle moet worden verstaan: de uitgangspunten en procedures die door de leiding van de huishouding zijn opgezet en ingevoerd om te verzekeren:

- de zuinige, doelmatige en doeltreffende verwezenlijking van de doelstellingen van de huishouding;
- de naleving van externe regels (wetten, verordeningen, ...) en van intern beleid;
- het voorkomen en ontdekken van fraude en onjuistheden;
- de kwaliteit van de administratie en de tijdige totstandkoming van betrouwbare financiële en managementinformatie.

**De interne audit** is een verificatieactiviteit waartoe wordt besloten door een organisatie en die verbonden is aan haar hoogste hiërarchisch niveau. De interne audit omvat onder andere het onderzoek, de evaluatie en de opvolging van de geschiktheid en doeltreffendheid van de interne-controlesystemen.

- 79 Binnen de gewestelijke directies zijn interne-controleprocedures ingevoerd voor de klachtendossiers<sup>23</sup> en voor de algemene onderzoeken.

<sup>22</sup> EUROSAL, Europese richtsnoeren in verband met de toepassing van de INTOSAI-normen, 1998, richtsnoeren 21 en 51.

<sup>23</sup> Het hoofdbestuur oefent eveneens controles uit op de klachtendossiers, waarvan de behandeling aan de gewestelijke directies wordt toevertrouwd.



Alle dossiers die aanleiding hebben gegeven tot het opstellen van een document pro-justitia of tot een proces-verbaal van waarschuwing worden nagekeken door de inspecteur of door de directeur, die zich ervan vergewist dat de wetgeving wel degelijk correct werd toegepast en dat het document pro-justitia naar behoren werd opgesteld. Die procedures zijn bevredigend.

Indien geen inbreuken werden vastgesteld, beperkt de controle van de algemene onderzoeken zich tot het doornemen van de werkdocumenten van de individuele controleambtenaren en tot het vergelijken van die werkdocumenten met het door hem opgestelde syntheseverslag.

De hierbovenvoorgestelde invoering van een systeem van criteria voor het bepalen van het aantal te controleren handelszaken en van de wijze waarop die moeten worden geselecteerd, zou het invoeren van een reële interne controle mogelijk maken.

80 Sommige essentiële aspecten van de interne controle komen bovendien in het beheer van de Economische Inspectie onvoldoende aan bod. Het betreft meer bepaald de maatregelen die moeten toelaten na te gaan of de doelstellingen van de instelling in haar geheel op een zuinige, efficiënte en doeltreffende wijze verwezenlijkt worden, dat de beleidslijnen van de directie in acht worden genomen en dat fraude en vergissingen worden opgespoord en voorkomen. Een indicatoursysteem en boordtabellen kunnen hiertoe bijdragen<sup>24</sup>.

81 Bij inbreuken vastgesteld op het terrein, kan de controleambtenaar er zich toe beperken de overtreders daar mondeling op wijzen. Er dienen instructies te worden opgesteld, waarin de gevallen worden aangeduid waarin dergelijk optreden al dan niet veroorloofd is.

Het bestuur merkt op dat, gelet op de brede waaier van beschikbare actiemiddelen, het formuleren van een mondelinge opmerking zeer uitzonderlijk moet blijven. Dergelijke opmerkingen worden immers niet geregistreerd.

Commentaar  
van het bestuur

82 De dienst interne audit bestaat sedert 1999. Zijn controles zijn beperkt tot de Europese materies. Controle van de federale wetgevingen blijft voorlopig buiten beschouwing. De dienst bestaat uit twee inspecteurs-auditeurs en ressorteert rechtstreeks onder het gezag van het hoogste hiërarchisch niveau, meer bepaald de directeur-generaal.

Het bestuur herinnert eraan dat het verschillende malen de intentie heeft te kennen gegeven de taken van deze dienst uit te breiden tot al de activiteiten van het Bestuur Economische Inspectie. Zijn eerste opdracht was te voldoen aan de door de Europese Unie opgelegde verplichting.

Commentaar  
van het bestuur

83 De Economische Inspectie zou volledige interne-controleprocedures moeten invoeren, aangepast aan zijn doelstellingen en aan zijn werking. De thans toegepaste procedures blijven beperkt tot loutere conformiteitscontroles. Wat betreft de algemene onderzoeken is het nodig die procedures te versterken, waarbij het aantal en de selectie van de handelszaken worden vastgesteld aan de hand van welbepaalde criteria, zodat met zekerheid kan worden gesteld dat de controles werden uitgevoerd in overeenstemming met de instructies en dat de verstrekte cijfers een getrouwe weergave zijn van de realiteit.

<sup>24</sup> Zie hoofdstuk 3.

Het gebruik van mondelinge opmerkingen zou bij instructie moeten worden geregeld.

Bovendien dienen de bevoegdheden van de dienst interne audit te worden verruimd tot het geheel van de activiteiten van de Economische Inspectie, die daartoe ook over de vereiste middelen moet kunnen beschikken.

## Hoofdstuk 2

### Doeltreffendheid van de controles

---

84 In het raam van zijn algemene toezichtopdracht is het Bestuur Economische Inspectie ermee belast inbreuken vast te stellen op de reglementeringen die tot zijn bevoegdheidsdomein behoren, algemene onderzoeken in te stellen en specifieke klachten te onderzoeken. Hoewel het opsporen van inbreuken slechts één van de aspecten vormt van zijn takenpakket, ware het aantal vastgestelde inbreuken een bijkomende nuttige indicator voor het meten van de doeltreffendheid van zijn optreden.

Inbreuken kunnen door de Economische Inspectie onder meer worden beteugeld door middel van een proces-verbaal van waarschuwing of door middel van een document pro-justitia bestemd voor het parket. Daarnaast leggen sommige wetsbepalingen andere, bijzondere actiemiddelen op. Het effectief gevolg dat aan die repressieve maatregelen wordt verleend is op zich een indicator voor de doeltreffendheid ervan.

Een even belangrijk actiemiddel van de inspectiedienst is echter de verspreiding van informatie over de naleving van de reglementering en over de resultaten van zijn controles.

#### 2.1 Opsporing van inbreuken

85 Vanaf het ogenblik waarop het onderwerp van een algemeen onderzoek wordt vastgelegd tot en met de uitvoering van dat onderzoek, kan de doeltreffendheid van de controles worden verbeterd indien de resultaten van voorgaande controles beter worden benut. Daartoe moeten echter objectieve gegevens betreffende de resultaten van de controles en de vastgestelde inbreuken – duidelijk gestructureerd per wetgeving, economische sector en geografische zone – beschikbaar zijn.

De momenteel beschikbare informatie over de vastgestelde inbreuken laat geen precieze meting toe van de doeltreffendheid van de opsporingsmethodes van de Economische Inspectie. Zij bevat slechts globale cijfers per wetgeving, doch niet per economische sector of per geografische zone. Evenmin is bekend hoeveel inbreuken werden vastgesteld naar aanleiding van klachten en hoeveel inbreuken werden opgespoord in het kader van de algemene onderzoeken.

Een grotere inzet op dit vlak zou de Economische Inspectie moeten toelaten de doeltreffendheid van de algemene onderzoeken te meten. Zo zouden alvast binnen eenzelfde sector de resultaten van de opeenvolgende onderzoeken met elkaar kunnen worden vergeleken en zouden de prestaties van de diverse gewestelijke directies binnen eenzelfde activiteitensector kunnen worden geëvalueerd. Die informatie kan richting geven aan de onderzoeksmethode en aan de thema-keuze van de algemene onderzoeken.

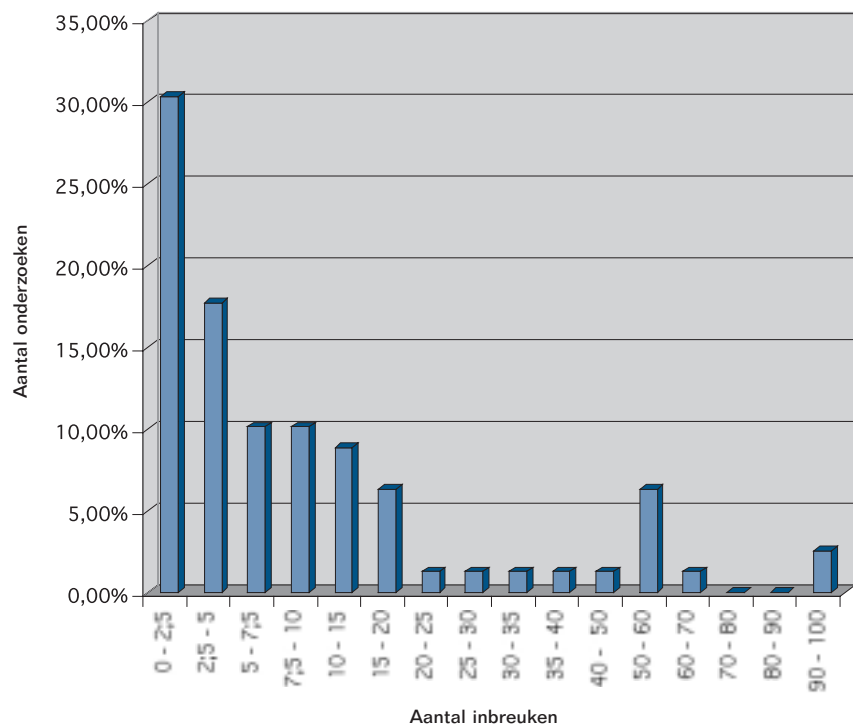
86 Ter illustratie van laatstgenoemd aspect heeft het Rekenhof in 79 algemene onderzoeken het inbreukenpercentage onderzocht<sup>25</sup>. Onderstaande

---

<sup>25</sup> Voor sommige onderzoeken was die evaluatie onmogelijk omdat de dossiers slecht waren bijgehouden.

grafiek toont het aantal gecontroleerde ondernemingen dat een inbreuk had begaan. Indien de toestand niet ter plaatse kon worden geregulariseerd werd een proces-verbaal van waarschuwing of een document protestitua opgesteld. De cijfers bieden een nuttige indicatie, ook al zijn ze louter gesteund op de syntheseverslagen van de gewestelijke directies. Deze laatste registreren immers alle documenten, opgesteld naar aanleiding van een inbreuk, ongeacht het feit dat verschillende opeenvolgende documenten betrekking kunnen hebben op éénzelfde inbreuk. Dit leidt tot een lichte overschatting van de inbreukenpercentages.

Percentage inbreuken vastgesteld tijdens algemene onderzoeken



In 48% van de doorgelichte algemene onderzoeken bedraagt het aantal inbreuken minder dan 5%. Slechts in ca. 18% van de onderzoeken is het aantal inbreuken hoger dan 20%.

In bepaalde onderzoeken, zoals dat betreffende de onrechtmatige bedingen in de meubelsector (1999-2000) of betreffende de energielabels op de huishoudtoestellen (1999), werden echter inbreukenpercentages hoger dan 50% vastgesteld. Bij een algemeen onderzoek van de garantieverzekeringen in de reissector bedroeg het inbreukenpercentage zelfs 90% bij de eerste controle in 1997 en 42% bij de tweede controle in 1998.

De vraag kan worden gesteld of het niet nuttiger ware geweest op grond van een beter gedocumenteerde analyse een nieuw onderzoek in de reissector uit te voeren, in plaats van op vraag van de beroepsfederatie de sector van de kapsalons aan een exhaustief onderzoek te onderwerpen of een controle te verrichten inzake de soldenverkoop, waar het percentage inbreuken beduidend kleiner is?

Tijdens het tegensprekelijk debat wees het bestuur op de beperkte autonomie waarover het beschikt wat betreft de keuze van onderzoeks-thema's.

Commentaar  
van het bestuur

Het bestuur is bovendien de mening toegedaan dat het aantal vastgestelde inbreuken weliswaar een nuttige indicator is, waarvan het belang echter moet worden gerelativeerd. Niet alle inbreuken zijn immers even ernstig en de bevoegde overheid geeft er ook niet steeds het gewenste gevolg aan. Zo worden inbreuken inzake de ambulante handel en de avondsluiting praktisch nooit vervolgd door de parketten. Zelfs al zou het Bestuur Economische Inspectie een groot aantal inbreuken op die reglementeringen vaststellen, dan nog kan bij gebrek aan belangstelling van de betrokken overheden, de doeltreffendheid van het onderzoek ondermaats blijven.

- 87 Bovendien heeft de Economische Inspectie in januari 2001 een geheel nieuw systeem ingevoerd, het zogenaamde *indicateursysteem*, waarin de resultaten van de controles worden geregistreerd. Het systeem moet op termijn uitgroeien tot een gegevensbank van alle onderzoeken.

Het *indicateursysteem* moet nog verder worden uitgebouwd. Niet alle directies zijn even vertrouwd met het gebruik van het instrument. Tijdens de audit bleek slechts één directie bij machte statistieken te produceren die bij de voorbereiding of de uitvoering van onderzoeken konden worden benut. Bovendien worden de tijdens de algemene onderzoeken verzamelde gegevens niet op een gestandaardiseerde wijze geregistreerd. De meeste directies registreren geen gegevens over de bedrijven die zij bezochten in het raam van een algemeen onderzoek, doch waar geen inbreuken werd vastgesteld. Bovendien is het technisch mogelijk dat de resultaten van eenzelfde controle meermaals worden geregistreerd.

Voor het *indicateursysteem* gebruikt de Economische Inspectie een codificatie van de economische sectoren die zij zelf heeft ontwikkeld op grond van haar ervaring. 27% van de sectoren onderworpen aan algemene onderzoeken worden daarbij echter ondergebracht in de categorie *overige*. Hierdoor gaat informatie verloren en boet het geheel aan leesbaarheid in. Het ware derhalve nuttig voor deze codificatie gebruik te maken van de NACE-Bel economische classificatie, die gebaseerd is op de Europese nomenclatuur van de activiteiten. Op die manier zouden vergelijkingspunten kunnen worden gezocht met de economische inspectiediensten van andere Europese landen, en zouden de ingevoerde gegevens kunnen worden getoetst aan die van andere instellingen zoals het NIS en de NBB.

Het bestuur heeft aangestipt dat het gebruik van de NACE-Bel codificatie in overweging wordt genomen.

Commentaar  
van het bestuur

- 88 Tenslotte kan de wetgeving bepalen dat meerdere controlediensten bevoegdheden uitoefenen in eenzelfde controledomein. Hieruit vloeit voort dat de Economische Inspectie niet enkel overleg dient te plegen met de politiediensten, maar voor bepaalde aangelegenheden eveneens met andere federale organismen, zoals het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, de Middenstandsinspectie of de Sociale Inspectie. Soms leiden die parallelle bevoegdheden tot coördinatieproblemen<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> De Economische Inspectie neemt deel aan vergaderingen binnen zgn. arrondissementele cellen. Daar kan worden beslist tot gezamenlijke controles, die in hoofdzaak betrekking hebben op de bestrijding van sluiwerk. In die cellen zijn alle bij de problematiek betrokken inspectiediensten vertegenwoordigd, o.m. de sociale inspectie, de Economische Inspectie en de BTW-administratie.

Op dit punt stelt het bestuur dat het steeds heeft gepleit voor een betere samenwerking op dit vlak tussen alle betrokken organismen.

- 89 Het Rekenhof stelt vast dat de Economische Inspectie niet beschikt over een voldoende uitgebreide en gestructureerde gegevensbank, die informatie bevat betreffende de vroegere controles. Het verdient dan ook aanbeveling een dergelijk beleidsinstrument – onmisbaar met het oog op doeltreffende controles – op punt te stellen in functie van een grondige evaluatie van keuzen, zowel wat betreft de behandeling van klachten als wat betreft de organisatie van algemene onderzoeken.
- 90 Het *indicateursysteem*, sedert januari 2001 ingevoerd met het oog op een betere benutting van de onderzoeksresultaten, zou op termijn moeten leiden tot een betere evaluatie van de doeltreffendheid van de verschillende onderzoeksmethoden en tot een betere planning van de algemene onderzoeken. De inspanningen op dat vlak moeten worden volgehouden. Er dienen echter duidelijke onderrichtingen te worden opgesteld en beveiligingsmaatregelen op het vlak van de informatica te worden uitgewerkt, opdat alle controles (zowel op basis van klachten als op basis van algemene onderzoeken) op eenvormige wijze in het informatiesysteem worden geregistreerd en dat dubbele registratie wordt vermeden. Door gebruik te maken van de gestandaardiseerde NACE-Bel economische codificatie zouden de integratie en de vergelijking van gegevens van de Economische Inspectie met die van andere besturen worden vergemakkelijkt.
- 91 De samenwerking tussen de verschillende diensten met politionele bevoegdheid voor economische materies dient te worden versterkt, inzonderheid op het ogenblik waarop de Economische Inspectie het programma voor haar onderzoeken vastlegt.

## 2.2 Actiemiddelen

- 92 De bescherming van de consument en van de eerlijke handel is pas gegarandeerd indien de vastgestelde inbreuken op passende wijze worden gesanctioneerd. Daartoe kan het Bestuur Economische Inspectie, voor zover de reglementering dat toelaat, een mondelinge opmerking formuleren, een proces-verbaal van waarschuwing afleveren of een document pro-justitia opstellen. Soms laat de wetgeving een administratieve minnelijke schikking toe, waardoor een einde wordt gesteld aan verdere vervolging, op voorwaarde dat de overtreder de voorgestelde geldsom betaalt. In dat geval wordt het document pro-justitia toegezonden aan de directeur-generaal of bij diens afwezigheid, aan de adviseur-generaal, die een voorstel van minnelijke schikking formuleren en het daaraan verbonden bedrag bepalen zo de betaling niet binnen de vastgestelde termijn plaatsvindt, wordt het dossier aan het parket toegezonden.
- 93 Bij toezending van het document pro-justitia aan het parket, kan dat laatste de overtreder een gerechtelijke minnelijke schikking voorstellen, hem dagvaarden voor de strafrechtbank of het dossier seponeren. Tenslotte kan het Bestuur Economische Inspectie in het kader van sommige wetten een procedure inzetten met het oog op de opschorting of de intrekking

van de erkenning die de handelaar nodig heeft om de in die wetten beoogde activiteit te mogen uitoefenen.

Ingeval van ernstige inbreuk kan de Economische Inspectie een vordering tot staking instellen<sup>27</sup>.

- 94 Het is noodzakelijk dat een inspectiedienst de verschillende actiemiddelen op hun doeltreffendheid evalueert, zodat een actiemiddel kan worden gekozen dat het meest geschikt is in functie van de aard van de inbreuk, de omstandigheden waarin die werd begaan en de hoedanigheid van de dader(s).

### 2.2.1 Proces-verbaal van waarschuwing

- 95 In een proces-verbaal van waarschuwing wordt aan de handelaar meegegeeld dat hij een inbreuk heeft gepleegd en wordt hij er zo nodig toe aangemaand de gewraakte handeling binnen een welbepaalde termijn stop te zetten. Indien het nodig is na te gaan of de overtreder zich in regel heeft gesteld, volgt een tweede controlebezoek. De waarschuwingsprocedure bestaat evenwel nog niet voor alle wetten waarvan de Economische Inspectie de toepassing controleert.
- 96 Hierna wordt aangegeven welk gevolg in de periode van 1997- tot 2000 werd gegeven aan de processen-verbaal van waarschuwing. In de helft van de dossiers bleek geen tweede controlebezoek van de Economische Inspectie vereist omdat de vastgestelde inbreuken dateren uit het verleden of omdat ze reeds tijdens de controle zelf werden rechtgezet. De doeltreffendheid van de procedure werd onderzocht aan de hand van het gevolg dat werd verleend aan de waarschuwingen waarvoor een tweede controlebezoek vereist was.

	1997	1998	1999	2000	TOTAAL
<b>Aantal waarschuwingen</b>	<b>2.285</b>	<b>1.710</b>	<b>2.280</b>	<b>2.235</b>	<b>8.510</b>
<b>Geen 2<sup>de</sup> controle mogelijk of vereist</b>	<b>1.524</b> (66,7%)	<b>1.203</b> (70,4%)	<b>913</b> (40%)	<b>687</b> (30,7%)	<b>4.327</b> (50,9%)
<b>Tweede controle mogelijk of vereist</b>	<b>761</b> (33,3%)	<b>507</b> (29,6%)	<b>1.367</b> (60%)	<b>1.548</b> (69,3%)	<b>4.183</b> (49,1%)
<i>Tijdig in regel</i>	723 (95%)	487 (96%)	1.122 (82%)	1.196 (77,3%)	3.528 (84,4%)
<i>Pro-justitia vereist</i>	10 (1,3%)	8 (1,6%)	4 (0,4%)	12 (0,7%)	34 (0,8%)
<i>2de controle nog uit te voeren op 31 december van het jaar</i>	28 (3,7%)	12 (2,4%)	241 (17,6%)	340 (22%)	621 (14,8%)

- 97 De waarschuwingsprocedure blijkt zeer doeltreffend te zijn. In de loop van de voorbije vier jaren werd slechts voor 0,8% van de dossiers, waarvoor een tweede controle diende te worden uitgevoerd, een document pro-justitia opgesteld, terwijl in 84,4% van de gevallen de waarschuwing een einde stelde aan de gewraakte handeling.

Het aantal processen-verbaal van waarschuwing, waarvoor op het einde van het jaar nog geen tweede bezoek heeft plaatsgevonden, blijkt de

<sup>27</sup> In dat geval zal de minister een rechtsvordering instellen bij de voorzitter van de handelsrechtbank van de woonplaats van de verwerende partij, teneinde de gewraakte handeling te doen staken.

laatste jaren echter toe te nemen. Die tendens moet met bijzondere aandacht worden gevolgd omdat zij de impact van dit optreden kan aantasten.

Het feit dat de procedure niet is voorzien in een aantal wetten (prijzenreglementering, wekelijkse rustdag, commerciële vestigingen), beperkt de doeltreffendheid van het optreden van de Economische Inspectie. De aanpassing van de wetgeving op dit vlak wordt thans voorbereid<sup>28</sup>.

## 2.2.2 Administratieve minnelijke schikking

98 Bij zijn toezicht over de naleving van sommige wetten mag het Bestuur Economische Inspectie, nadat het een document pro-justitia heeft opgesteld en vooraleer dat document wordt doorgestuurd naar het parket, een administratieve minnelijke schikking voorstellen aan de overtreder. In de hierna volgende tabel wordt per regelgeving aangegeven hoeveel minnelijke schikkingen in de periode 1997 t.e.m. 2000 werden voorgesteld en hoeveel er daarvan werden aanvaard.

Regelgeving	Aantal minnelijke schikkingen	
	Voorgesteld	Aanvaard met betaling <sup>29</sup>
Prijzen	210	124 (59%)
Handelspraktijken	1.566	973 (62,1%)
Consumentenkrediet	66	40 (60,6%)
Ambulante handel	629	236 (37,5%)
Reisagentschappen	153	9 ( 5,9%)
Euro	1	1 (100%)
Zelfstandige onderneming	95	47 (49,5%)
Avondsluiting	31	6 (19,4%)
Huwelijksbureaus	20	10 (50%)
Timesharing	8	2 (25%)
<b>TOTAAL</b>	<b>2.779</b>	<b>1.448 (52%)</b>

99 Uit de analyse blijkt dat in de periode 1997-2000 gemiddeld nauwelijks meer dan 50% van de voorgestelde administratieve minnelijke schikkingen werd gevolgd door een betaling. Wat betreft de handelspraktijken worden de minnelijke schikkingen in 62% van de gevallen aanvaard, terwijl dat voor reiscontracten slechts in minder dan 6% van dossiers het geval was.

Tijdens het tegensprekelijk debat heeft het bestuur gewezen het hoger aantal aanvaarde (betaalde) minnelijke schikkingen in 2001. Dat jaar werden 1.051 minnelijke schikkingen voorgesteld, die, in 622 gevallen – hetzij 59,2% – werden gevolgd door een effectieve betaling. Het bestuur is dan ook van oordeel dat de administratieve minnelijke schikking een doeltreffend instrument is.

100 Overigens is het systeem alleen al doeltreffend omwille van het feit dat – ongeacht het aantal overtreders dat instemt met de administratieve

Commentaar  
van het bestuur

<sup>28</sup> Zie § 112.

<sup>29</sup> Cijfers van de Administratie van de Domeinen.



minnelijke schikking – minder dossiers door de parketten dienen te worden behandeld. Het wisselend gevolg dat door de parketten aan de dossiers wordt verleend, blijkt uit volgend punt.

### 2.2.3 Behandeling door de parketten

101 In het algemeen blijkt dat de parketten slechts op onregelmatige wijze, dossier per dossier, de gewestelijke directies van de Economische Inspectie inlichten over het gevolg dat ze hebben verleend aan de hun toegezonden pro-justitiadocumenten. Globale, systematisch bijgehouden statistieken dienaangaande zijn niet beschikbaar. De Economische Inspectie heeft echter zelf in 1995 en in 2000 een overzicht opgesteld resp. wat betreft de activiteitsperioden 1991-1992 en 1998-1999. Hieruit blijkt dat voor tal van dossiers niet duidelijk is welk gevolg er door de parketten aan werd gegeven. De meest recente gegevens werden samengevat per wetgeving en opgenomen in bijlage B.

Datum	Aantal pro-justitia's	Seponering	Gerechtelijke	Veroordeling minnelijke schikking	Vrijspraak	Gevolg onbekend
1992	712	194	228	32	2	256
1998	1.752	448	126	8	4	1.166
1999	1.162	177	120	-	-	865

102 Uit de cijfers blijkt dat de Economische Inspectie op 15 mei 2000 voor de meeste documenten pro-justitia, die zij in 1998 en 1999 had doorgestuurd, niet wist welk gevolg de parketten eraan hadden verleend. Het betreft twee derden van de dossiers met betrekking tot 1998 en drie vierden van de dossiers met betrekking tot 1999. Hierdoor beschikt de Economische Inspectie niet over de informatie die vereist is voor een goed beheer, wordt afbreuk gedaan aan de waarde van de gegevens die wel beschikbaar zijn en kan de doeltreffendheid van dit actiemiddel niet worden geëvalueerd. Niettemin kunnen enkele belangrijke ontwikkelingen worden onderkend.

103 Er zijn talrijke seponeringen. In verhouding tot het aantal dossiers waarvan hetgevolg bekend is, bedroeg het aantal seponeringen méér dan de helft in 1999, vier vijfden in 1998 en ca. 40% in 1992 (in dat laatste jaar is voor 64% van de dossiers bekend welk gevolg eraan werd verleend). Er wordt bovendien opgemerkt dat de Economische Inspectie reeds een eerste selectie heeft gemaakt vooraleer ze een document pro-justitia opstelt en dat het in dat geval in principe gaat om inbreuken die voldoende bewezen en belangrijk worden geacht. In sommige gevallen wordt het document pro-justitia pas overgezonden nadat de overtreder niet instemde met een voorstel tot administratieve minnelijke schikking.

104 Ondanks het grote aantal pro-justitiadocumenten waarvan het gevolg onbekend is, blijkt dat het aantal seponeringen voor overtreding van welbepaalde wetten bijzonder hoog ligt. Het betreft vooral overtredingen op de regelgeving inzake de ambulante handel en inzake de reisagentschappen.

105 Voor meer dan 40% van de dossiers van 1999 waarvan het gevolg bekend is, werd een gerechtelijke minnelijke schikking bereikt. In 1992 werd de helft van die dossiers middels dergelijke schikkingen geregeld.

106 Het aantal veroordelingen en vrijspraken is daarentegen gering: op basis van het aantal dossiers met bekend gevolg betreft het respectievelijk 1,3% en 0,7% van de dossiers in 1998 en 7,0% en 0,4% in 1992.

107 De met terreincontroles belaste ambtenaren hebben er bovendien tijdens de audit op gewezen dat de parketten actiever optreden ingeval van daadwerkelijke samenwerking en degelijke informatie-uitwisseling met de gewestelijke directies van de Economische Inspectie. Vooral nog werd die samenwerking op lokaal vlak nog niet gestructureerd.

Commentaar  
van het bestuur

Het bestuur wijst erop dat de samenwerking met de parketten verschilt van arrondissement tot arrondissement. De problematiek wordt momenteel door de Economische Inspectie onderzocht met het oog op een structurele aanpak op federaal niveau.

108 De Economische Inspectie zou er bij de parketten moeten op aandringen dat snel en systematisch wordt meegedeeld welk gevolg werd verleend aan de pro-justitia's. Het aantal dossiers zonder bekend gevolg zou hierdoor worden beperkt, hetgeen ten goede zou komen aan de motivatie van de met de terreincontroles belaste ambtenaren.

109 Op 30 oktober 2000 heeft de Minister van Economische Zaken op initiatief van de Economische Inspectie een brief gestuurd aan zijn collega van Justitie, waarin hij stelt dat de vertraging inzake het meedelen van het gevolg dat aan de pro-justitia's wordt verleend, alsmede de lage veroordelingspercentages van de laatste jaren, demotiverend zijn voor het personeel van de Economische Inspectie. De minister voert in die brief tevens aan dat het behoud van een sfeer van integriteit binnen de betrokken economische sectoren hierdoor in het gedrang komt. Hij vraagt dat het college van procureurs-generaal deze toestand in overleg met de Economische Inspectie zou onderzoeken.

Commentaar  
van het bestuur

Het bestuur preciseert dat die brief nog steeds niet werd beantwoord.

#### 2.2.4 Administratieve sancties

110 Enkele wetten, zoals die van 12 juni 1991 betreffende het consumentenkrediet, laten de Economische Inspectie toe een procedure te starten met het oog op de schorsing of de intrekking van de erkenning die noodzakelijk is voor de uitoefening van de betrokken handelsactiviteit.

Van die mogelijkheid blijkt in de praktijk maar zelden gebruik te worden gemaakt, wellicht omwille van de omslachtigheid van de eraan verbonden procedure. Het Bestuur Economische Inspectie stelt dienaangaande geen statistieken op omdat het Bestuur Handelsbeleid van het Ministerie van Economische Zaken voor de opvolging van de betrokken dossiers bevoegd is.

111 Uit het bovenstaande blijkt dat ook strafrechtelijke vervolging beperkingen vertoont. Op termijn dreigen daardoor zowel de waarschuwing als de minnelijke schikking in te boeten aan doeltreffendheid. In dat verband moet het hierna volgende in overweging worden genomen.

De wetten waarvan de Economische Inspectie de toepassing moet controleren, stellen haar niet in de mogelijkheid administratieve boetes op te leggen. Dergelijk systeem – dat in ons rechtsstelsel een steeds ruimere verspreiding kent – zou echter toelaten na het verstrijken van de betalingstermijn en binnen de wettelijke voorwaarden de administratieve

boete in te vorderen zonder dat daartoe de rechtbank moet worden ingeschakeld. De sanctie wordt thans gehanteerd voor betwistingen rond sociale zekerheidsaangelegenheden, in de voetbalwetgeving en in de wetgeving inzake de kwaliteit van de landbouwproducten<sup>30</sup>. Ze wordt eveneens gebruikt in het raam van de wet van 5 augustus 1991 tot bescherming van de economische mededinging.

In het algemeen kunnen inbreuken aanleiding geven hetzij tot een strafrechtelijke boete hetzij tot een administratieve boete. Het document pro-justitia wordt eerst toegestuurd aan de procureur des Konings die binnen een welbepaalde termijn dient te beslissen of een strafrechtelijke vervolging zal worden ingesteld. Indien geen vervolging wordt ingesteld binnen die termijn of indien geen antwoord wordt ontvangen, dan kan de administratie een administratieve boete opleggen. Het betekenen van die boete stelt een einde aan de strafrechtelijke vervolging, die wordt vervangen door de administratieve rechtsvervolging, die op haar beurt eindigt bij de betaling van de administratieve boete. Bij niet-betaling kan de Administratie van de Domeinen een dwangbevel uitvaardigen<sup>31</sup>. Een administratieve boete kan door de betrokkene steeds worden betwist voor de burgerlijke rechtbank.

Elke mogelijkheid om de doeltreffendheid van de strafrechtelijke sanctie te verbeteren moet in overweging worden genomen. Zo kan worden gedacht aan depenalisering of uitbreiding van de middelen van de Economische Inspectie, die hierdoor zelf vorderingen tot staking zou kunnen instellen of procedures tot opschorting of intrekking van erkenning op gang zou kunnen brengen.

Het bestuur is van oordeel dat vooral de parketten moeten worden gemotiveerd om de inbreuken wegens niet-betaling van een administratieve minnelijke schikking te vervolgen. Hierdoor moet worden voorkomen dat administratieve sancties te vaak zonder gevolg zouden blijven. De Economische Inspectie pleit bovendien voor meer middelen zodat zij meer vorderingen tot staking en tot opschorting en intrekking van erkenning kan instellen. Het bestuur meent dat de administratieve boete een vrij omslachtig systeem is dat in vele gevallen kan leiden tot beroep bij de rechtbank.

Commentaar  
van het bestuur

### 2.2.5 Besluit

112 Een doeltreffende bescherming van de consumenten en van de eerlijke handel is niet alleen een kwestie van het vaststellen van de inbreuken, maar ook van het voeren van een passend beteugelingsbeleid.

De langdurige behandelingstermijnen, de vele seponeringen en dossiers zonder bekend gevolg, leidt tot het besluit dat de verzending van pro-justitia's naar de parketten niet zonder meer garant staat voor een

<sup>30</sup> Wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten; wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden; wet van 5 februari 1999 houdende diverse bepalingen en betreffende de kwaliteit van de landbouwproducten.

<sup>31</sup> Die mogelijkheid is evenwel niet voorzien in de dierengezondheidswet van 24 maart 1987; luidens die wet moet in geval van niet-betaling de bevoegde rechtbank worden ingeschakeld.

ontradend effect en een snelle vervolging van de inbreuken. In dergelijk klimaat kunnen de wetten in sommige gevallen hun uitwerking missen.

In feite zorgen hoofdzakelijk de gerechtelijke minnelijke schikkingen ervoor dat de procedure bij de parketten nog betrekkelijk doeltreffend mag worden genoemd.

Het proces-verbaal van waarschuwing en – in mindere mate – de administratieve minnelijke schikking zijn snelle en doeltreffende instrumenten ter beschikking van de Economische Inspectie. Wel dient opgemerkt dat het gebruik ervan niet is voorzien in alle wetten, waarvan de Economische Inspectie de toepassing controleert. De werkmethodes (bijvoorbeeld staalneming van producten of controlebezoeken ter plaatse) kunnen verschillen van wet tot wet. Een voorontwerp van wet, goedgekeurd in de Ministerraad van 17 juli 2001, voorziet in eenvormige procedures en actiemiddelen, evenals in uniformiteit inzake de bevoegdheden en de technieken aangewend door de met de terreincontroles belaste ambtenaren.

Dienaangaande vraagt het Rekenhof dat voor elk van de wetten, waarvan de uitvoering aan het toezicht van de Economische Inspectie onderworpen is, zou worden nagegaan of een strafrechtelijke procedure wel aangewezen is en of andere sancties, zoals een administratieve boete, voor economische inbreuken geen doeltreffender alternatief vormen. In de gevallen waarin een strafrechtelijke procedure nog steeds nuttig geacht wordt, moet worden overwogen de Economische Inspectie ertoe te machtigen administratieve boetes op te leggen indien het parket binnen een nog nader te bepalen termijn niet is opgetreden.

- 113 Tenslotte zouden op federaal niveau of per gerechtelijk arrondissement regelmatig coördinatievergaderingen moeten worden georganiseerd ten einde de procureurs des Konings op de hoogte te brengen van de vastgestelde inbreuken, na te gaan welk gevolg werd verleend aan de overgezonden pro-justitia's en eventueel plaatselijke prioriteiten te bepalen. Dergelijke gezamenlijke evaluatierondes tussen de economische politiedienst en het openbaar ministerie zouden bijdragen tot een betere keuze van de onderzoeksthema's en van de wijze waarop inbreuken moeten worden gesanctioneerd en opgevolgd.

### 2.3 Informatiebeleid

- 114 Informatieverstrekking is een belangrijk aspect van de opdracht van een inspectiedienst, die moet toezien op de inachtneming van de wetten tot bescherming van de consument en tot een eerlijke handel. Inbreuken kunnen best worden voorkomen door regelmatig informatie te verspreiden onder de betrokken handelaars of ondernemingen. Ook het verschaffen van algemene informatie aan het publiek draagt bij tot een betere naleving van de wettelijke bepalingen.
- 115 Op het gebied van de informatieverstrekking vervult de Economische Inspectie echter slechts een beperkte rol. Bij het Ministerie van Economische Zaken zijn immers nog andere diensten met informatie-opdrachten belast, zoals het Bestuur Handelsbeleid – dat over een cel consumenteninformatie beschikt – en het Bestuur Economische

Informatie, die een essentiële rol spelen in het informatiebeleid van het departement, dat vooral tot uiting komt in algemene voorlichtingsbrochures over de diverse economische wetten.

- 116 De taak van het Bestuur Economische Inspectie bestaat erin de minister, de voor de diverse wetgevingen verantwoordelijke instanties, de handelaars en de consumenten in te lichten over de resultaten van zijn controles en over de naleving van die wetten.
- 117 Kennelijk zijn bij het ministerie verschillende diensten verantwoordelijk voor de informatieverschaffing over dezelfde wetten. Voor de algemene informatie, verstrekt bij de inwerkingtreding van een nieuwe wet, zorgt vooral het Bestuur Handelsbeleid. Het Bestuur Economische Inspectie is echter verantwoordelijk voor het verlenen van informatie over de problemen bij de toepassing van de wet, die blijken uit zijn controles.
- 118 Het Bestuur Economische Inspectie brengt verslag uit over zijn algemene onderzoeken door middel van een syntheseverslag, toegezonden aan de minister. Dit gaat steeds meer gepaard met een persmededeling. Over het syntheseverslag kunnen de hierna volgende opmerkingen worden geformuleerd.
- 119 De syntheseverslagen bevatten al te vaak enkel cijfergegevens, zonder analyse van oorzaken van de vaststellingen en zonder aanbevelingen. Mogelijke oorzaken zijn soms lacunes in een wet of een ontoereikende voorlichting van de handelaars.

De voorbije jaren is de toestand echter verbeterd. Bij het algemeen onderzoek in 2000 inzake de commercialisering van vuurwerk voor privé-gebruik heeft de Economische Inspectie gewezen op de gevaren van de opslag van vuurwerkartikelen in tankstations, zoals de reglementering nochtans toelaat. Concrete aanbevelingen geformuleerd in het kader van het onderzoek inzake de veiligheid van speelgoed, leidden ertoe dat een leemte in de regelgeving werd ingevuld middels het koninklijk besluit van 10 augustus 2001, betreffende de veiligheid van pseudo-speelgoed<sup>32</sup>.

- 120 De op grond van de onderzoeken verzamelde gegevens moeten de basis vormen zowel voor de evaluatie en eventuele aanpassing van de bestaande wetten als voor de invulling van het informatiebeleid van het Ministerie van Economische Zaken. De syntheseverslagen moeten daarom niet enkel worden meegedeeld aan de minister maar eveneens aan de besturen betrokken bij de voorbereiding van de wetgeving en de verspreiding van informatiebrochures daar over. Die besturen worden thans nog niet systematisch ingelicht.

Er bestaat echter een schriftelijk akkoord tussen het Bestuur Economische Inspectie en het Bestuur Handelsbeleid<sup>33</sup>, dat bepaalt dat inzake de wet op het consumentenkrediet en inzake de wet op de handelspraktijken een synthesesetabel moet worden voorgelegd van het aantal dossiers dat aan het parket werd overgezonden evenals van de voorstellen tot transactie. Wat betreft de wet op het consumentenkrediet

<sup>32</sup> Met pseudo-speelgoed worden consumptieartikelen bedoeld die aantrekkelijk zijn voor kinderen, doch niet als echt speelgoed kunnen worden beschouwd (bijvoorbeeld: sigarettenaanstekers in de vorm van een GSM).

<sup>33</sup> Akkoord van 26 november 1992 betreffende het overleg in verband met de repressie van inbreuken op de wet van 14 juli 1991 op de handelspraktijken en de informatie en bescherming van de consument en de wet van 12 juni 1991 betreffende het consumentenkrediet.

voorziet het akkoord in de toezending van afschriften van alle processen-verbaal van waarschuwing en pro-justitia's, alsmede van de onderzoeks-verslagen. Het akkoord voorziet eveneens in periodieke overlegvergaderingen over die materies. In de praktijk worden alle wetgevingen waarvoor het Bestuur Handelsbeleid bevoegd is, onderzocht in het kader van dat protocol. Er is geen formeel georganiseerd overleg met de andere besturen, bevoegd voor de reglementering waarvan de Economische Inspectie de toepassing controleert.

Daarenboven laat het toezenden van een aantal losse documenten, zonder verdere analyse van de onderzoeksresultaten, geen evaluatie toe van het inbreukenpercentage, noch van het onderscheid tussen klachten en algemene onderzoeken.

- 121 De Economische Inspectie beschikt bovendien over meerdere specifieke instrumenten om de indieners van een klacht informatie te verschaffen: ontvangstmeldingen van klachten, informatie over het gevolg dat aan de klacht werd gegeven en brochures over de organisatie van de dienst. Ook kunnen, al dan niet via de beroepsverenigingen, omzendbrieven worden gericht aan alle handelaars die behoren tot eenzelfde sector. Daarnaast wordt mondelinge informatie verstrekt, zowel naar aanleiding van controlebezoeken als op zittedagen georganiseerd in de gewestelijke directies.
- 122 In het jaarverslag van het Ministerie van Economische Zaken is een rubriek over de werking van de Economische Inspectie opgenomen. Dat jaarverslag draagt in belangrijke mate bij tot een transparant bestuur. Het bevat cijfergegevens waarvan de kwaliteit uiteraard afhangt van de wijze waarop statistische gegevens door de Economische Inspectie worden verwerkt. Ondanks de invoering van het *indicateursysteem*, blijft die werkwijze voor verbetering vatbaar<sup>34</sup>.
- 123 De Economische Inspectie is zich thans bewust van het belang van haar informatieve rol, inzonderheid naar de consumenten, de handelaars en de minister toe. Ze moet echter actiever bijdragen tot het evalueren van de economische wetten. Een systematische analyse van de oorzaken van de vastgestelde inbreuken en het formuleren van eventuele aanbevelingen in de syntheseverslagen van de algemene onderzoeken kan daartoe bijdragen. Bovendien zouden alle besturen die betrokken zijn bij de voorbereiding van de wetgeving die verslagen moeten ontvangen.
- Het Rekenhof is van oordeel dat een geformaliseerde overlegprocedure met alle besturen betrokken bij de totstandkoming van de reglementering, waarvan de Economische Inspectie de toepassing moet controleren, vereist is. Die vergaderingen moeten een forum zijn voor het uitwisselen van informatie over de toestand op het terrein, over de toepassing van de reglementering en over de wettelijke initiatieven terzake. De informatie moet de Economische Inspectie in staat stellen haar strategische en operationele keuzen te definiëren.

<sup>34</sup> Zie § 87.

## DE ECONOMISCHE INSPECTIE EN DE EURO

In het raam van de omschakeling naar de euro heeft de Minister van Economie de Economische Inspectie opdracht gegeven algemene informatieve onderzoeken uit te voeren om na te gaan in hoeverre de handelaars hun prijzen vermeldden in de nieuwe Europese eenheidsmunt. Sommige onderzoeken hadden eveneens tot doel de prijsschommelingen na te gaan die met die conversie gepaard gingen.

Hoewel de dubbele prijsaanduiding – in Belgische frank en in euro – niet verplicht was, dienden bij dubbele prijsaanduiding wel de conversieregels in acht te worden genomen. In 1999 en 2000 werden 5.720 controlebezoeken uitgevoerd, die aanleiding gaven tot vierentwintig processen-verbaal van waarschuwing en tot het opstellen van één document pro-justitia voor tekortkomingen ten aanzien van die conversieregels. In maart-april 2001 werd eenzelfde onderzoek uitgevoerd bij ongeveer 4000 handelszaken. Eind november 2001 heeft de directeur-generaal in de pers verklaard dat zijn diensten tachtig waarschuwingen en acht pro-justitia's hadden opgesteld inzake de euro.

Nog in 2001 werd een onderzoek uitgevoerd in ongeveer 3.000 handelszaken, op basis van 45.000 prijsopgaven. Daaruit bleek dat de prijzen, ingevolge de omzetting naar de euro, gemiddeld met 1,5% waren gestegen.

Het Rekenhof stelt vast dat de gehanteerde onderzoeksmethode de inzet van aanzienlijke middelen heeft geveerd. Het is van oordeel dat moet worden nagegaan of minder omvangrijke steekproeven niet hetzelfde resultaat zouden hebben opgeleverd.

Het bestuur wijst erop dat de steekproeven werden vastgesteld in overleg met het kabinet, het Bestuur Handelsbeleid, dienst DI en diverse controleurs. De omvang ervan werd steeds tot een minimum beperkt.

Commentaar  
van het bestuur

Het verstrekken van informatie aan het publiek in deze en andere aangelegenheden moet worden opgevoerd. Daar staat echter tegenover dat een toename van louter informatieve taken voor een economische politiedienst contraproductief kan werken, omdat daardoor minder tijd beschikbaar blijft voor het opsporen en vaststellen van inbreuken.

Tenslotte wordt eraan herinnerd dat het verzamelen van maandelijks gegevens inzake de prijzenindex ressorteert onder de bevoegdheden van het Bestuur Handelsbeleid.

## Hoofdstuk 3

### Naar een managementsysteem

---

#### 3.1 De noodzaak van beheersinstrumenten

- 124 De meeste tekortkomingen vermeld in de twee vorige hoofdstukken, zouden gecorrigeerd kunnen worden door verbeteringen aan te brengen in de wijze waarop het Bestuur Economische Inspectie beheerd. Ze hebben immers betrekking op de manier van plannen, op de noodzaak van een regelmatige controle van alle sectoren alsmede op de terreinkennis, de keuze en het verloop van de algemene onderzoeken en de systemen van interne controle.

Het invoeren van een managementsysteem zou toelaten de doeltreffendheid te verbeteren van de controles en van het gebruik van de controle-resultaten door middel van risicoanalyse, door betere richtlijnen en een betere opvolging ervan, door evaluaties halfweg de onderzoeken, door een kritische beoordeling van het verloop van de onderzoeken en van de repressieve maatregelen, en door het inrichten van geformaliseerd overleg met de andere betrokken overheidsdiensten, zoals de procureurs des Konings.

In het algemeen moet de kwaliteit van de informatie worden verbeterd en dient een verband te worden gelegd, zowel tussen de aangewende middelen en de ontwikkelde activiteiten als tussen de aangewende middelen en de bereikte resultaten.

- 125 De aanbevelingen, die aansluiten bij de maatregelen in het kader van de modernisering van de overheidsdiensten, moeten bijdragen tot een optreden van de administratie dat meer gericht is op resultaat dan op het verwerven van middelen. Dat proces kan concreet worden bevorderd door het invoeren van beheersinstrumenten zoals een strategisch meerjarenplan, jaarlijkse actieplannen, projectopvolgingstechnieken en het opstellen van boordtabellen.

- 126 De Economische Inspectie heeft reeds bepaalde stappen in die richting ondernomen, hetgeen erop wijst dat zij een daadwerkelijke verbetering nastreeft van haar prestaties.

In 1999 werd wat betreft het klachtenbeheer een kwaliteitsbarometer ontwikkeld die aangeeft hoe de gebruikers oordelen over hun contacten met het Bestuur Economische Inspectie.

Op vraag van de secretaris-generaal van het departement, werd reeds in 1997 een interne audit uitgevoerd die leidde tot opmerkingen en voorstellen inzake interne maatregelen tot verbetering van de dienst (vorming, indicatorsysteem, informatiedoorstroming). De audit betrof echter enkel de werking van de gewestelijke directies, doch bevatte geen analyse van de missie van de dienst. Evenmin werden performantie-indicatoren uitgewerkt of procedures ontwikkeld met het oog op de selectie van onderzoeksthema's.

- 127 Een analyse van de controleactiviteiten van het Bestuur Economische Inspectie leidt tot de vaststelling dat het belangrijk is duidelijkheid te



scheppen over de toewijzing en het beheer van de middelen van de dienst. Die middelen zijn per definitie beperkt.

Voor al zijn opdrachten samen heeft het Bestuur Economische Inspectie, dat over ca. 150 controleambtenaren (voltijdse basis) beschikt, tijdens het jaar 2000 76.807 controles uitgevoerd. Daarbij werden 3.101 processen-verbaal van waarschuwing en 2.579 documenten pro-justitia opgesteld. Gemiddeld voert een controleambtenaar derhalve 500 controles uit per jaar en stelt hij daarbij 38 inbreuken vast. In het kader van de analyse van de prestaties van de dienst moeten deze cijfers, bij gebrek aan andere indicatoren, beslist in overweging worden genomen.

- 128 Het uitwerken van activiteits- en performantie-indicatoren en het opstellen van boordtabellen waarin de doelstellingen die voor een evaluatie in aanmerking komen worden ingeschreven, zijn van aard bij te dragen tot een doeltreffender en doelmatiger optreden van de Economische Inspectie.

Het welslagen van deze onderneming kan nog worden bevorderd indien de nagestreefde doelstellingen kaderen in een oordeelkundig schema en indien de ambtenaren zich met de vastgestelde prioriteiten vertrouwd hebben kunnen maken.

- 129 Het Bestuur Economische Inspectie zou zich prioritair kunnen toespitsen op de volgende doelstellingen, die reeds in de vorige hoofdstukken werden aangegeven:

- de beschikking verwerven over exhaustieve, kwalitatief hoogwaardige informatie betreffende de sectoren en betreffende de rechtspersonen en de natuurlijke personen die aan zijn controle zijn onderworpen;
- het ontwikkelen van een risicoanalyse die rekening houdt met de resultaten van vroeger onderzoek en met de impact van de maatregelen die werden genomen na het vaststellen van een inbreuk;
- het verhogen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de controles;
- de beoordeling van de doeltreffendheid van de gevoerde acties met het oog op een adequate bestraffing van de inbreuken of om een einde te stellen aan die inbreuken;
- een passende verantwoording van de activiteiten uitgevoerd in het kader van de informatieve opdracht.

- 130 De procedure, die ertoe moet leiden dat voornoemde prioriteiten worden gerealiseerd, kan worden ontleend aan soortgelijke projecten, ontwikkeld bij andere organismen. Schematisch zou de procedure kunnen bestaan uit vier periodiek herzienbare trappen: de verduidelijking van de missie van het Bestuur Economische Inspectie, het opstellen van een strategisch plan en van operationele plannen, het opstellen van boordtabellen met activiteits-, resultaat- en performantie-indicatoren en het opstellen van een overeenkomst waarin de relaties tussen de diensten – zowel intern als extern – worden vastgelegd.

### **3.2 Verduidelijking van de missie van de Economische Inspectie**

- 131 De invoering van een managementsysteem bij een bestuur kan worden vergemakkelijkt door het intern en extern verspreiden van een *mission*

*statement*, waarin de nagestreefde doelstellingen kunnen worden gepreciseerd, evenals de principes en de normen gehanteerd bij het onderzoek.

De Economische Inspectie heeft in diverse documenten haar missie omschreven.

De documenten bestemd voor externe verspreiding (jaarverslagen, ontwerp van handvest voor de gebruikers brochures, ...) bevatten een bondige beschrijving van de missie waarbij vooral de belangrijkste doelstelling, met name de bescherming van de consument en van de eerlijke handel, wordt beklemtoond.

Interne documenten zijn veeleer gericht op het uitvoeren van de controles dan op het toelichten van de missie. Zo vermelden het strategisch plan en de controlehandleiding – die vooral zijn gericht op de naleving van de economische regelgeving – dat het toezicht zowel preventief, informatief als repressief moet zijn. Daarbij wordt geen prioriteitenorde verstrekt. Bovendien preciseert de omschrijving niet of onvoldoende of het optreden van het Bestuur Economische Inspectie berust op eigen initiatief dan wel op aanvraag vanwege derden. Dat dergelijk onderscheid ontbreekt is niet bevorderlijk voor een heldere perceptie van de opdracht, die de personeelsleden in staat moet stellen op een bewuste en gestructureerde wijze te werk te gaan.

Commentaar  
van het bestuur

In de loop van het tegensprekelijk debat heeft het bestuur gepreciseerd dat het een handvest had opgesteld waarin zijn opdracht en normen werden omschreven. Dat handvest, goedgekeurd in februari 2002, bestaat in twee versies: één voor intern en één voor extern gebruik.

132 Uit interviews bleek dat, ook al beschikken de personeelsleden globaal over een goed inzicht van hun taken, er grondige onderlinge verschillen bestaan wat betreft de algemene strategie voor het volbrengen van de missie van de dienst. Dit geldt vooral wat betreft het belang dat moet worden toegekend aan de controles uitgevoerd op initiatief van de Economische Inspectie zelf en wat betreft het gebruik van de diverse actiemiddelen (preventief, informatief of repressief). Soms verschillen de personeelsleden, ook al behoren zij tot eenzelfde dienst, hierover van mening. Sommige geven de voorkeur aan het verstrekken van informatie, andere aan een repressief optreden, terwijl nog andere er de voorkeur aan geven klachten te behandelen veeleer dan zelf het initiatief te nemen tot bepaalde controles.

Commentaar  
van het bestuur

Het bestuur stelt in dat verband dat de gewestelijke directeurs verantwoordelijk zijn ervoor te zorgen dat alle personeelsleden op dezelfde manier te werk gaan.

133 Rekening houdend met de grote deconcentratie van zijn diensten, lijkt het belangrijk dat er een *mission statement* wordt opgesteld waarop de ambtenaren van het Bestuur Economische Inspectie hun optreden kunnen steunen. Daarin kunnen de doelstellingen, de actiemiddelen en de deontologische gedragsregels worden geëxpliciteerd.

Zo nodig moeten de directeur-generaal of de bevoegde minister het initiatief nemen tot aanpassing van het reglementair of wettelijk kader, indien zulks vereist is met het oog op een coherent geheel van doelstellingen en actiemiddelen.

### 3.3 Strategische en operationele planning

- 134 Zodra een duidelijk *mission statement* beschikbaar is, dient het Bestuur Economische Inspectie de strategische opties te bepalen op middellange en op lange termijn en dient het middelen te definiëren waarover het dient te beschikken om de verwachte resultaten te bereiken. Die fase moet noodzakelijkerwijze worden voorafgegaan door een analyse van de omgevingsfactoren, m.a.w. door een risicoanalyse.

Daarna moet een strategisch plan worden opgesteld, waarin op coherente wijze een aantal doelstellingen op middellange termijn (3 à 5 jaar) worden vastgelegd en de methodiek om die doelstellingen te realiseren, wordt geëxpliciteerd. Het plan moet uitgaan van de positie van het Bestuur Economische Inspectie (onder andere in vergelijking met andere parallelle of concurrerende diensten – inspectiediensten die afhangen van andere ministeries, beroepsverenigingen...) en een hiërarchie van de prioriteiten vaststellen in functie van de beschikbare middelen. Het plan moet tevens aangeven in welke richting de organisatie van de diensten dient te evolveren.

Een dergelijk meerjarenplan, opgesteld door de verantwoordelijken van de dienst en goedgekeurd door de betrokken ministers, moet aan alle personeelsleden worden meegedeeld. Vervolgens kan het op basis van vooraf vastgestelde criteria periodiek worden geëvalueerd met het oog op een goede uitvoering of bijsturing.

- 135 De Economische Inspectie heeft een *Strategisch plan 2000 – 2006* opgesteld, een initiatief dat getuigt van een bekommernis om een goed beheer. Om geheel te beantwoorden aan de definitie van een strategisch plan moet het document echter nog verfijnd worden. In zijn huidige vorm bevat het immers zowel elementen met betrekking tot de definitie van de missie, als met betrekking tot de strategische opties en – vooral – met betrekking tot de keuze van de operationele acties.

Het bestuur wijst erop dat de Copernicushervorming ruimte kan scheppen voor de ontwikkeling van een daadwerkelijk strategisch plan, hetgeen tot op heden wellicht nog niet mogelijk was. Het stipt evenwel aan dat het één van de weinige administraties is die reeds over een soortgelijk plan beschikken.

Commentaar  
van het bestuur

- 136 Het strategisch plan dient vervolgens te worden omgezet in één of meerdere operationele plannen op kortere termijn (één jaar), die bestemd zijn hetzij voor het geheel van de administratie hetzij apart voor elke dienst of gewestelijke directie.

In de operationele plannen moeten de concrete acties precies worden omschreven en in de tijd worden gepland. In die plannen kunnen zowel de beschikbare middelen (bv. de gegevensbanken) als de voorgenomen acties (keuze van de onderzoekthema's op basis van risicoanalyse in functie van de criteria bepaald in het strategisch plan of van de criteria met betrekking tot het beheer van klachten) worden gepreciseerd. Een operationeel plan bevat tevens een tijdschema voor de uitvoering en geeft de belangrijkste indicatoren aan voor de correcte opvolging ervan.

- 137 Elke afdeling van het hoofdbestuur en elke gewestelijke directie zouden een operationeel plan moeten opstellen, waarin op grond van een analyse prioritair acties voor het hele grondgebied worden afgebakend.

- 138 Bepaalde instrumenten, waarover de Economische Inspectie thans reeds beschikt, kunnen de aanzet vormen voor een operationeel plan. Het betreft inzonderheid het *Strategisch plan 2000-2006* – dat grotendeels kan worden beschouwd als een meerjaren operationeel plan – en de beleidsnota's waarin bepaalde krachtlijnen worden vastgelegd en verantwoord.

### 3.4 Boordtabellen

- 139 De verkennende boordtabel<sup>35</sup> (*balanced scorecard*) is een sturinginstrument voor het beheer op korte termijn (één à drie maanden). Door de doelstellingen en de indicatoren (zowel financiële als niet-financiële) aan elkaar te toetsen kan de stand van uitvoering van de projecten worden ingeschat, kunnen de middelen beter worden beheerd in functie van het bereikte resultaat en worden de verschillen tussen geplande en bereikte resultaten duidelijk. Een boordtabel kan worden opgesteld voor een totale entiteit en verder uitgewerkt in specifieke boordtabellen voor de onderafdelingen die verschillende opdrachten uitvoeren of over een eigen beheersautonomie.

De fasen van de opstelling van een boordtabel kunnen als volgt worden samengevat:

- het definiëren van de doelstelling;
- het uitwerken van relevante indicatoren;
- het bepalen van de methode voor inzameling van gegevens met inbegrip van de wijze van berekening van de indicatoren die tevens een periodieke aanpassing ervan mogelijk moet maken;
- het vaststellen van een streefdoel voor elke indicator.

In het algemeen wordt aanbevolen eerst kwantitatieve indicatoren te ontwikkelen, zodat per dienst of per directie rekenschap kan worden gegeven over de beschikbare middelen en over hun aanwending. Op grond van een analyse van de kwantitatieve gegevens kunnen kwalitatieve indicatoren worden ontwikkeld en bijgestuurd in functie van de doelstellingen.

Die indicatoren moeten ertoe bijdragen dat de doelstellingen en de middelen beter op elkaar worden afgestemd, dat het beheer van de projecten kan worden geëvalueerd tijdens of na de uitvoering ervan en dat de doelstellingen, activiteiten of middelen kunnen worden bijgestuurd.

- 140 Gelet op de diversiteit van de opdrachten van het Bestuur Economische Inspectie en de sterke deconcentratie van zijn diensten, is het ten zeerste aangewezen het beheer te organiseren in functie van een strategie op grond van boordtabellen, waarin indicatoren met betrekking tot de middelen en resultaten zijn opgenomen, die worden gekozen op grond van hun geschiktheid voor het meten van de doelmatigheid en de doeltreffendheid.

Vanuit die optiek zou elke dienst of directie jaarlijks minstens één nieuwe doelstelling moeten vooropstellen, die haar performantie moet verbeteren. Verdere verfijning van de boordtabellen kan zowel worden besproken in de maandelijkse managementvergaderingen als in de directies zelf.

<sup>35</sup> R.S. Kaplan en D.P. Norton, *Le tableau de bord prospectif*, Les éditions d'organisation, Paris, 2001.

Het gebruik van boordtabellen zou de ontwikkeling vereisen van een informatiesysteem, dat de doorstroom van informatie en de samenstelling van de indicatoren organiseert en maximaal automatiseert.

Die indicatoren kunnen bijvoorbeeld de volgende elementen bevatten: het aantal beschikbare ambtenaren, het effectieve werkvolume van de diverse toezichtsofdrachten, de termijn tussen de indiening van een klacht en het eerste antwoord daarop, de gemiddelde en de maximumtermijn voor de behandeling van de klachten, het maandelijks aantal onderzoeken dat een controlerende ambtenaar uitvoert op grond van klachten, het aantal handelszaken dat maandelijks wordt bezocht in het raam van een algemeen onderzoek, de kosten van een onderzoek (per dienst en per personeelslid), het aantal vastgestelde inbreuken, de evolutie van het aantal inbreuken en van de sancties die eraan werden verleend.

- 141 Met het oog op een betere responsabilisering van de gewestelijke directeurs zouden de relaties tussen de algemene leiding en de gewestelijke directies op termijn kunnen worden vastgelegd in formele interne contracten of mandaatformules, waarin de doelstellingen en de middelen van de diensten voor meerdere jaren worden vastgelegd op grond van onderhandelde resultatenindicatoren. Dergelijke contracten zouden bijdragen tot betere interne controleprocedures, tot verduidelijking van de relaties tussen de diensten onderling, tot vlottere uitwisseling van informatie en tot het vaststellen van de doelstellingen op basis van participatie.

Het bestuur stelt dat het concept van een intern mandaat zeer theoretisch is. Dat het op termijn zal worden ingevoerd, ligt echter voor de hand, gelet op de ideeën die aan de grondslag liggen van de Copernicushervorming en de belangrijke rol vervuld door de gewestelijke directeurs.

Commentaar  
van het bestuur

- 142 Meer autonomie, de invoering van een systeem van risicoanalyse en van een volwaardig managementsysteem, zullen op termijn een aanpassing vergen van de structuur en de middelen van het Bestuur Economische Inspectie.

### 3.5 Aanbevelingen

- 143 Het Rekenhof pleit voor een reorganisatie van het beheer van de Economische Inspectie door de invoering van verkennende boordtabellen, die moeten toelaten de activiteiten te sturen in een geest van grotere doeltreffendheid en doelmatigheid van de gevoerde acties.

Daartoe wordt aanbevolen dat op grond van overleg tussen alle verantwoordelijken en betrokken ambtenaren een *mission statement* zou worden opgesteld waarin de doelstellingen, de operationele principes en de normen van de Economische Inspectie zijn opgenomen. Elk personeelslid moet kennis kunnen nemen van het mission statement, dat zo nodig moet worden toegelicht opdat eenieder precies zou weten of hij de inhoud ervan correct beoordeelt en zou weten wat van hem wordt verwacht.

Het Rekenhof beveelt tevens aan dat een reëel strategisch plan zou worden opgesteld, dat eventueel ook zou gelden voor de andere diensten van het Ministerie van Economische Zaken, die bevoegdheden uitoefenen op het vlak van de bescherming van de consument en de eerlijke handel.

Dat strategisch plan moet verder worden uitgewerkt in operationele plannen. Een herziening van de bestaande documenten is derhalve aangewezen, teneinde deze te verbeteren en een duidelijk onderscheid te maken tussen de elementen die tot het strategisch plan behoren en de elementen die kaderen in de operationele fase.

Wegens de aard van zijn opdrachten en wegens zijn gedeconcentreerde structuur, lijkt het inzonderheid aangewezen dat het beheer van het Bestuur Economische Inspectie zou worden afgestemd op een strategisch plan. Daartoe moeten boordtabellen worden opgesteld die middelen- en resultatenindicatoren bevatten. Die indicatoren moeten worden gekozen op grond van hun geschiktheid de doeltreffendheid en doelmatigheid van het optreden van de dienst te meten.

Op termijn moet gestreefd worden naar formele interne contracten of mandaten tussen de algemene leiding en de gewestelijke directies. Die moeten kunnen leiden tot meer duidelijkheid in de relaties tussen de diensten. Daarnaast moeten zij de uitwisseling van informatie bevorderen en bijdragen tot een grotere actieve betrokkenheid bij het bepalen van de doelstellingen.

De invoering van het aanbevolen managementsysteem impliceert dat achtereenvolgens een *mission statement*, een strategisch plan en een operationeel plan, alsmede indicatoren en boordtabellen worden uitgewerkt. De aanbevelingen geformuleerd in de vorige hoofdstukken zouden in dat proces moeten worden geïntegreerd.

## **Bijlage A**

### **Methodologie**

---

Voor het uitvoeren van de audit werd een opdrachtbrief aan de Minister van Economische Zaken gezonden op 7 maart 2001 en aan de directeur-generaal van de Economische Inspectie op 8 maart 2001. Op 11 april 2001 volgde een informatieve brief aan de Minister van Consumenten-zaken. De verificatiewerkzaamheden werden beëindigd in augustus 2001.

De aandacht ging vooral uit naar de organisatie en de programmatie van de uitgevoerde controlewerkzaamheden.

Ook werden de algemene onderzoeken, verricht tijdens de voorbije tien jaar, geanalyseerd. Daarvoor werd gesteund op de dossiers die bij het hoofdbestuur worden bijgehouden en op de gegevens beschikbaar bij de zeven gewestelijke directies aangaande de algemene onderzoeken, uitgevoerd de voorbije twee jaar. Daarnaast werd onderzocht welke procedures werden gevolgd voor het uitvoeren van algemene onderzoeken en hoe de klachtendossiers worden behandeld, zowel op het niveau van het hoofdbestuur als op het niveau van de afdelingen en gewestelijke directies.

Het Europees alarmsysteem RAPEX werd eveneens onderzocht.

Bij het begin van de uitvoering van de audit is het auditveld duidelijk vastgelegd in samenspraak met de directeur-generaal.

Vervolgens werden alle verantwoordelijken van het hoofdbestuur en van de afdeling B, evenals de zeven directeurs van de gewestelijke directies en de zeven inspecteurs en zeven controleurs geïnterviewd.

**Bijlage B**  
**Gevolg door de parketten gegeven**  
**aan de pro-justitia's, per regelgeving**

Regelgeving	1992					
	Aantal	Veroordelingen	Vrijspraak	Gerechtelijke minn. schikk.	Sepone- ringen	Gevolg onbekend
Handelspraktijken	262	6 (2,3%)		105 (40,1%)	62 (23,7%)	89 (34,0%)
Ambulante handel	104	7 (6,7%)	2 (1,9%)	16 (15,4%)	34 (32,7%)	45 (43,3%)
Toegang tot het beroep	90	3 (3,3%)		13 (14,4%)	34 (37,8%)	40 (44,4%)
Wekelijkse rustdag	123	10 (8,1%)		49 (39,8%)	35 (28,5%)	29 (23,6%)
Sluikwerk	8			2 (25,0%)	2 (25,0%)	4 (50,0%)
Handelsvestigingen	10				1 (10,0%)	9 (90,0%)
Avondsluiting	17	1 (5,9%)		5 (29,4%)	4 (23,5%)	7 (41,2%)
Consumentenkrediet	8			1 (12,5%)		7 (87,5%)
Gezondheid van de consument	6			2 (33,3%)		4 (66,7%)
Andere	84	5 (6,0%)		35 (41,7%)	22 (26,2%)	22 (26,2%)
<b>Totaal</b>	<b>712</b>	<b>32 (4,5%)</b>	<b>2 (0,3%)</b>	<b>228 (32,0%)</b>	<b>194 (27,2%)</b>	<b>256 (36,0%)</b>

Regelgeving	1998					
	Aantal	Veroordelingen	Vrijspraak	Gerechtelijke minn. schikk.	Sepone- ringen	Gevolg onbekend
Handelspraktijken	302	3 (1,0%)	1 (0,3%)	18 (6,0%)	76 (25,2%)	204 (67,5%)
Ambulante handel	115	1 (0,9%)		8 (7,0%)	38 (33,0%)	68 (59,1%)
Toegang tot het beroep	350	2 (0,6%)	1 (0,3%)	25 (7,1%)	74 (21,1%)	248 (70,9%)
Wekelijkse rustdag	262	1 (0,4%)		14 (5,3%)	78 (29,8%)	169 (64,5%)
Sluikwerk	120		1 (0,8%)	16 (13,3%)	26 (21,7%)	77 (64,2%)
Handelsvestigingen	72			14 (19,4%)	14 (19,4%)	44 (61,1%)
Avondsluiting	140			2 (1,4%)	12 (8,6%)	126 (90,0%)
Consumentenkrediet	13			11 (84,6%)	1 (7,7%)	1 (7,7%)
Gezondheid van de consument	2					2 (100,0%)
Prijsreglementering	22			4 (18,2%)	9 (40,9%)	9 (40,9%)
Huwelijksbureaus	24				11 (45,8%)	13 (54,2%)
Reiscontracten	115			5 (4,3%)	65 (56,5%)	45 (39,1%)
Andere	215	1 (0,5%)	1 (0,5%)	9 (4,2%)	44 (20,5%)	160 (74,4%)
<b>Totaal</b>	<b>1.752</b>	<b>8 (0,5%)</b>	<b>4 (0,2%)</b>	<b>126 (7,2%)</b>	<b>448 (25,6%)</b>	<b>1.166 (66,6%)</b>



1999

Regelgeving	Aantal	Gerechtelijke minn. schikk.	Seponeringen	Gevolg onbekend
Handelspraktijken	271	40 (14,8%)	43 (15,9%)	188 (69,4%)
Ambulante handel	77	11 (14,3%)	23 (29,9%)	43 (55,8%)
Toegang tot het beroep	91	22 (24,2%)	11 (12,1%)	58 (63,7%)
Wekelijkse rustdag	203	13 (6,4%)	29 (14,3%)	161 (79,3%)
Sluikwerk	92	13 (14,1%)	6 (6,5%)	73 (79,4%)
Handelsvestigingen	99	4 (4,0%)	7 (7,1%)	88 (88,9%)
Avondsluiting	92	5 (5,4%)	13 (14,1%)	74 (80,5%)
Consumentenkrediet	9	5 (55,6%)		4 (44,4%)
Gezondheid van de consument	15		5 (33,3%)	10 (66,7%)
Prijsreglementering	22	2 (9,1%)	6 (27,3%)	14 (63,6%)
Huwelijksbureaus	10		1 (10,0%)	9 (90,0%)
Reiscontracten	7		3 (42,9%)	4 (57,1%)
Andere	174	5 (2,9%)	30 (17,2%)	139 (79,9%)
<b>Totaal</b>	<b>1.162</b>	<b>120 (10,3%)</b>	<b>177 (15,2%)</b>	<b>865 (74,4%)</b>

**Bijlage C**  
**Antwoord van 16 september 2002**  
**van de Minister van Economie**  
**aan de heer F. Vanstapel,**  
**Voorzitter van het Rekenhof (vertaling)**

---

Kabinet van de Minister  
van Economie en Wetenschappelijk Onderzoek,  
belast met het Grootstedenbeleid

Mijnheer de Voorzitter,

**Betreft: Verslag van het Rekenhof "Economische Inspectie: bescherming van de consument en van de eerlijke handel"**

Ik heb met grote aandacht kennis genomen van het verslag van het Rekenhof over de werking van het Bestuur Economische Inspectie.

Het bevat tal van aanbevelingen die interessant zijn voor de werking van de nieuwe organisatie-entiteit *Controle en Bemiddeling* die in het Copernicusplan is opgenomen.

Bij het lezen van het verslag heb ik vastgesteld dat het een periode van 10 jaar bestreek en dat het bij de doorlichting van de werking van de Inspectie een zeer ambitieus managementsysteem als referentiekader vooropstelt.

Er mag niet uit het oog worden verloren dat zich in de loop van die periode een dusdanige evolutie voltrokken heeft dat een dergelijke managementstructuur in de praktijk moeilijk tot in het laatste detail kan worden toegepast over een dermate lange tijdsduur.

Het Bestuur Economische Inspectie heeft er mij terecht op gewezen dat het zich ingevolge de jarenlange wervingsstop bij het openbaar ambt genoodzaakt zag een maximaal rendement te bereiken met een minimum aan middelen. Slechts sedert enige tijd is daarin verandering gekomen dankzij de selectieve verhoging van het personeelsbestand en van het beschikbare materieel. Hierdoor is reeds een positieve evolutie op gang gekomen die, zoals in het rapport op verschillende plaatsen onderstreept wordt, reeds in vele beleidsvlakken uitgaat in de richting van de aanbevelingen van het Rekenhof. Binnen die algemene context zou ik in verband met die aanbevelingen graag de volgende opmerkingen willen formuleren:

**Aanbeveling I: De Economische Inspectie meer autonomie verlenen bij de selectie van de thema's van de algemene onderzoeken.**

Het lijkt me evident dat een inspectiedienst die verantwoordelijk is voor het controleren van de toepassing van de wetgevingen die de belangen van de consument en de eerlijke handel moeten beschermen, ook zijn eigen controlestrategie moet kunnen uitwerken, doch dat dit dient te gebeuren in samenspraak met de bevoegde overheden en met de diensten die aan de oorsprong liggen van de opstelling van die wetten. Thans bestaat reeds een strategie voor het selecteren van de algemene onderzoeken. Zoals u echter suggereert zouden de selectiecriteria echter moeten worden geformaliseerd.

**Aanbeveling II: Betere keuze van de thema's voor de algemene onderzoeken.**

De uitvoering van risicoanalyses en de vaststelling van objectieve criteria zijn uiteraard een noodzaak binnen een moderne en efficiënte inspectiedienst.

Ook al zouden in optimale omstandigheden alle sectoren moeten worden gecontroleerd, lijkt het mij niettemin zinvol de keuze van de thema's van de algemene onderzoeken in de eerste plaats te richten op de sectoren waarin een groot aantal klachten werden genoteerd of, indien het om een recente wetgeving gaat, op sectoren waarvan uit risicoanalyse blijkt dat ze zich niet schikken naar de nieuwe regelgeving.

**Aanbeveling III: Beschikken over gegevensbanken met betrekking tot de handelszaken en hun economisch belang.**

Zoals in het verslag wordt vermeld, zal het Bestuur Economische Inspectie weldra kunnen beschikken over diverse gegevensbanken. Die zullen het resultaat zijn van een diepgaande herziening van de gegevensbanken die beschikbaar zijn binnen de FOD Economie, KMO en Middenstand, Energie. Bij wijze van voorbeeld kan ik de toekomstige kruispuntbank voor de ondernemingen citeren, evenals andere gegevensbanken van macro-economische aard zoals ECODATA.

**Aanbeveling IV: De oprichting voltooiën van de gegevensbank in verband met de resultaten van de vroegere controles.**

De verdere perfectionering van het reeds in toepassing zijnde *indicateursysteem* zal het mogelijk maken over meer informatie te beschikken wat betreft de resultaten van eerder uitgevoerde controles.

**Aanbeveling V: Vóór elk algemeen onderzoek een voorstudie uitvoeren.**

In principe laat het Bestuur Economische Inspectie nu reeds een voorstudie uitvoeren over de haalbaarheid van een algemeen onderzoek. Tevens worden de bestaande instructies verfijnd.

**Aanbeveling VI: Enkel exhaustieve onderzoeken uitvoeren indien de omstandigheden dat rechtvaardigen.**

Exhaustieve onderzoeken moeten inderdaad vermeden worden. Soms zijn ze echter wel een noodzakelijk kwaad: de sector van de nachtwinkels zou zich bijvoorbeeld nooit hebben geschikt naar de bepalingen van de nieuwe wetgeving mocht de Economische Inspectie niet tot een exhaustieve controle hebben besloten.

**Aanbeveling VII: Volledige en aangepaste interne-controle-procedures invoeren.**

Zoals het verslag aanstipt is het de bedoeling van het Bestuur Economische Inspectie de bevoegdheden van de dienst interne audit uit te breiden tot alle activiteiten van de Inspectie en vooral aandacht te besteden aan het versterken van de interne-controleprocedures.

**Aanbeveling VIII: De interne evaluatie van het verloop van de algemene onderzoeken opdrijven en formaliseren.**

Zo in de toekomst algemene onderzoeken van lange duur worden uitgevoerd, zal het Bestuur Economische Inspectie steeds tussentijdse verslagen opstellen en tussentijdse evaluaties uitvoeren.

**Aanbeveling IX: Het klachtenbeheer vereenvoudigen door de klachten te groeperen en te rangschikken naar prioriteit.**

Het behandelen van de klachten moet inderdaad vereenvoudigd en versoepeld worden. Ik sta er evenwel op dat iedere klacht die de burger indient zo spoedig mogelijk een passende behandeling krijgt.

**Aanbeveling X: Nagaan of het nog steeds gerechtvaardigd is aan deze overtredingen een strafrechtelijke kwalificatie te blijven geven.**

Het gaat om een fundamentele kwestie. Ik heb mijn diensten opdracht gegeven hierover na te denken, zodat terzake een doeltreffend systeem kan worden uitgewerkt. Er bestaan weliswaar talrijke denkpijlers; hierbij denk ik aan de werkzaamheden verricht in het raam van het voorontwerp van wet op het opsporen van economische inbreuken.

**Aanbeveling XI: Coördinatievergaderingen organiseren met het openbaar ministerie.**

De directeur-generaal van het Bestuur Economische Inspectie heeft mij meegedeeld dat er op het niveau van het college van procureurs-generaal een gestructureerd overleg zal worden ingericht.

**Aanbeveling XII: Een belangrijke rol toekennen aan de Economische Inspectie bij de evaluatie van de economische wetten.**

Ik heb de directeur-generaal van het Bestuur Economische Inspectie verzocht naar aanleiding van de voorlegging van syntheseverslagen tevens zo nodig voorstellen te formuleren inzake de aanpassing van de wetgeving. Hoewel dit thans reeds het geval is, zullen de syntheseverslagen steeds worden toegestuurd aan de diensten betrokken bij het uitwerken van nieuwe regelgeving. Dit zal echter op meer systematische wijze gebeuren.

**Aanbeveling XIII: Invoering van een geformaliseerde overlegprocedure met alle besturen zijn belast met de uitwerking van de reglementeringen waarop de Economische Inspectie moet toezien.**

Die aanbeveling werd reeds in de praktijk omgezet.

**Aanbeveling XIV: Met medewerking van alle betrokken verantwoordelijken en ambtenaren een mission statement opstellen.**

Het Bestuur Economische Inspectie beschikt thans over een handvest met betrekking tot haar opdracht.

**Aanbevelingen XV, XVI en XVII: Een reël strategisch plan opstellen, dat verder wordt uitgewerkt in operationele plannen. Boordtabellen invoeren.**

In het raam van de Copernicushervorming is voorzien in de opstelling van een strategisch plan en in de uitwerking van operationele plannen.

Tot besluit kan ik tot mijn grote voldoening vaststellen dat mijn administratie tijdens de ganse periode die de uitvoering van de audit door uw diensten in beslag heeft genomen, al het nodige heeft gedaan om tegemoet te komen aan de doelstellingen en aanbevelingen, geformuleerd in uw onderzoeksverslag.

Het hoeft geen betoog dat ik als Minister van Economie alles in het werk zal stellen om tegemoet te komen aan die aanbevelingen.

Met de meeste hoogachting,

De Minister van Economie,  
Charles PICQUE

wettelijk depot	D/2002/1128/10
druk	N.V. PEETERS S.A.
adres	Rekenhof Regentschapsstraat, 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
Internetsite	<a href="http://www.rekenhof.be">http://www.rekenhof.be</a>