

R E K E N H O F

Functionering van de douanediens ten inzake de invoerrechten

*Verslag van het Rekenhof
aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*

Brussel, juni 2001



R E K E N H O F

Functionering van de douanediens ten inzake de invoerrechten

*Verslag van het Rekenhof
aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers*

*Verslag van het Rekenhof,
goedgekeurd in algemene vergadering
van 13 juni 2001*

Inhoud

Lijst van afkortingen	5
Situering van het onderzoek	7
A Beschrijving van het onderzoek	9
1 Voorwerp van het onderzoek en afbakening van het onderzoeks- terrein	9
2 Doelstelling	9
3 Onderzoeksvragen	9
4 Methodologie	10
B Resultaten van het onderzoek	13
I Gebruik van de technieken van risicoanalyse bij de uitvoering van de douanecontroles	13
1 Risicoanalyse als werkmethode	13
2 Bestaan van een centraal risicoanalysesysteem	14
2.1 Nationale selectiecriteria en risicoprofielen	14
2.2 Nationale projecten	17
3 Bestaan van een lokaal risicoanalysesysteem	20
3.1 Verificatiediensten	20
3.2 Gewestelijke Verificatiecentra	22
3.3 Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole	24
3.4 Lokaal project risicoanalyse in het douanekantoor Zaventem	29
4 Gegevens en databanken beschikbaar voor de toepassing van risicoanalyse	31
4.1 Bevindingen	32
4.2 Besluit	35
4.3 Aanbeveling	35
5 Personeelbeleid inzake risicoanalyse	35
5.1 Bevindingen	36
5.2 Besluit	37
5.3 Aanbeveling	38
6 Opstellen van controleplannen en meten van de doeltreffendheid van risicoanalyse	38
6.1 Bevindingen	38
6.2 Besluit	39

II Beheersinformatie als managementinstrument	39
1 Definitie	39
2 Voorwaarden en nut van beheersinformatie	39
3 Algemene structuur en organisatie van het beheersinformatie-systeem inzake douanerechten	40
3.1 Actuele toestand inzake beheersinformatie	40
3.2 Nieuw Informatieplan 2000	43
3.3 Bijsturing van het Informatieplan 2000 en uitwerking van het Informatieplan 2001	49
4 Kwaliteit van de bestuurlijke informatie	50
4.1 Kwaliteitsnormen met betrekking tot bestuurlijke informatie	50
4.2 Alle gewenste administratieve informatie leveren	51
4.3 Juiste informatie leveren	52
4.4 Informatie tijdig en zo goedkoop mogelijk leveren	52
5 Besluit	53
6 Aanbeveling	54
III Verantwoordingsinformatie	55
1 Definitie	55
2 Bevindingen	55
2.1 Jaarverslagen	55
2.2 Andere verslagen	60
2.3 Vragen en antwoorden van Kamer en Senaat	60
2.4 Europese verslaggeving	61
3 Besluit	61
4 Aanbeveling	62
C Algemene besluiten	63
D Algemene aanbevelingen	65
Bibliografie	67
Bijlage	69
Antwoord van de administratie	

Lijst van afkortingen

AM-berichten	Assistance Mutuelle-berichten
ATEDAC-BRVDAK	Association Syndicale Apolitique Reconnue du Ministère des Finances
A.O.I.F.	Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaleiteit
B.B.I.	Bijzondere Belastinginspectie
B.T.W.	Belasting over de Toegevoegde Waarde
C.D.I.B.	Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse
C.I.V.	Centrale Informatieverwerking
D.A.C.O.	Dienst Algemene Controle en Organisatie
D.O.C.	Dienst Organisatie Controles en Diverse Regelingen
E.U.	Europese Unie
FORSYCO	FORmatiesystematiek-SYstème de COnsistance
F.T.E.	Fulltime equivalent
I.W.E.C.C.	Inspectie Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole
G.V.C.	Gewestelijk Verificatiecentrum
N.A.K.A.D.A.	Nationaal Kaartsysteem inzake Douane en Accijnzen
N.B.B.	Nationale Bank van België
N.O.D.	Nationale Opsporingsdirectie
P.F.C.	Dienst Planning, Financiën en Communicatie
S.A.D.B.E.L.	Systeem voor de Automatische Dedouanering in België en Luxemburg
S.C.E.N.T.	System Customs Enforcement Network
T.A.R.I.C.	Tarif intégré communautaire

Situering van het onderzoek

Onderhavig onderzoek kadert in de algemene controleopdracht van het Rekenhof op de fiscale ontvangsten¹.

In toepassing van artikel 4 van het "Protocol van 22 december 1995 betreffende de controle op de fiscale ontvangsten door het Rekenhof" werd met brief van het Rekenhof van 30 juni 1999, kenmerk A6 – 1.731.218 B1, aan de heer M. VANDENBORRE, Directeur-generaal van de Administratie der Douane en Accijnzen, aangekondigd dat het Rekenhof een audit zou uitvoeren met betrekking tot de functionering van de douanediens­ten inzake de invoerrechten.

Het onderzoek werd uitgevoerd over de periode november 1999 tot juli 2000.

Het ontwerp-verslag werd door het Rekenhof conform artikel 5 van het voornoemde protocol overgezonden aan de Directeur-generaal van de Administratie der Douane en Accijnzen. Deze werd bij brief van 20 december 2000, kenmerk N6 – 1.731.218 N1, uitgenodigd binnen een termijn van één maand opmerkingen of bedenkingen bij dat ontwerp-verslag aan het Rekenhof te laten geworden.

De administratie antwoordt bij brief van 13 februari 2001 dat zij zich kan terugvinden in de bevindingen en aanbevelingen van het Rekenhof.

Het antwoord wordt als bijlage bij het ontwerp-verslag gevoegd.

Bij brief van 7 maart 2001, kenmerk A6 – 1.731.218 B3 werd het ontwerp-verslag naar de Minister van Financiën opgestuurd. Hierbij werd de minister een antwoordtermijn van één maand verleend. Ondanks een herinnering bij brief van 4 mei 2001, kenmerk A6 – 1.731.218 B4 werd tot op heden geen reactie van de Minister van Financiën ontvangen.

Binnen het Ministerie van Financiën is de Administratie der Douane en Accijnzen één van de huidige vijf fiscale administraties².

De Administratie der Douane en Accijnzen bestaat uit een Centrale Administratie, en verder uit zes Gewestelijke Directies, de Diensten Algemene Controle en Organisatie (D.A.C.O. I en II), een Nationale Opsporingsdienst (N.O.D.), en een heel aantal ondersteunende diensten waaronder de Dienst Coördinatie Opleidingen en de Centrale dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse (C.D.I.B.).

Tot de Centrale Administratie behoren onder meer de diensten Planning, Financiën en Communicatie (P.F.C.), de dienst Organisatie, Controles en Diverse Regelingen (D.O.C.) en de dienst Automatisering (D.M.).

De Gewestelijke Directies bestaan voornamelijk uit gewestelijke inspecties, comptabiliteitsinspecties, Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole (I.W.E.C.C.'s), plaatselijke inspecties, ontvangkantoren en controlekantoren.

¹ Artikel 180 van de gecoördineerde Grondwet.

² Naast de Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit, de Administratie van de Invordering, de Bijzondere Belastinginspectie en de Administratie van het Kadaster, Registratie en Domeinen .

Deze controlekantoren vallen dan weer uiteen in onder meer verificatiediensten, motorbrigades, luitenantschappen en Gewestelijke Verificatiecentra (G.V.C.'s).

Sinds het in werking treden op 10 januari 1994 van twee Verordeningen van de Europese Unie³ is het douanelandschap grondig veranderd. De Administratie der Douane en Accijnzen heeft zich aan de gewijzigde reglementering aangepast en is sindsdien gespaard gebleven van ingrijpende wijzigingen.

Het herstructureringsproces van de fiscale administraties heeft slechts onrechtstreeks een invloed op haar werking en vereist geen organieke aanpassing.

In 1994 is de Administratie der Douane en Accijnzen gestart met de opstelling van een missie voor het geheel van haar lijndiensten die instaan voor de uitvoering van haar basisactiviteiten : de inning, de invordering, de controle, de strijd tegen de fraude en de vervolgingen.

Inzake invoerrechten staat de Administratie der Douane en Accijnzen jaarlijks in voor de controle van bijna 3.000.000 invoer-, wederinvoer-, tijdelijke invoer- en transitdocumenten. Deze documenten staan voor ongeveer 40 miljard BEF douanerechten.

De invoerrechten zijn een Europese belasting geworden. De geïnde bedragen moeten, onder afhouding van 10 % bedoeld als dekking van de inningkosten, door België worden overgemaakt aan de Schatkist van de Europese Unie.

³ Verordening (EG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (Publikatieblad van de Europese Gemeenschap van 19 oktober 1992, nr. L 302) en de Verordening (EG) nr. 2454 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van eerstgenoemde Verordening (Publikatieblad van de Europese Gemeenschap van 11 oktober 1993, nr. L 253).

A Beschrijving van het onderzoek

1 Voorwerp van het onderzoek en afbakening van het onderzoeks-terrein

Voorwerp

Het onderzoek heeft betrekking op de werking van de douanediens-ten op het vlak van de inning van de douanerechten bij invoer. De andere fiscale activiteiten van de administratie (accijnzen, openingsbelasting,...) evenals de diverse niet-fiscale taken, komen niet aan bod.

De douanetaak wordt enkel beoordeeld naar haar fiscale dimensie, te weten de inning van geldmiddelen.

Afbakening

Het onderzoeksveld werd gelimiteerd tot de volgende items :

- I Het bestaan en het gebruik van de technieken van risicoanalyse bij de uitvoering van de douanecontroles.

De audit van de Europese Rekenkamer van 1997 naar het gebruik van technieken van risicoanalyse werd als leidraad gebruikt maar daarenboven werd aandacht besteed aan de middelen die terzake worden ingezet. Het personeelsbeleid, de organisatiestructuur en de informatie-uitwisseling tussen, enerzijds, de Centrale Administratie en de gedecentraliseerde diensten en tussen, anderzijds, de gedecentraliseerde diensten onderling, komen hierbij aan bod.

- II Het bestaan en de waarde van de beheersinformatie.

- III Het bestaan en de waarde van de verantwoordingsinformatie.

2 Doelstelling

Het is de bedoeling van onderhavig onderzoek een bijdrage te leveren tot een betere werking van de administratie.

Dit zou kunnen gebeuren door :

- het systematisch en uniform gebruik van de risicoanalyse bij de douanecontroles te stimuleren en
- de verdere uitbouw van een beheers- en verantwoordingsinformatiesysteem aan te moedigen.

3 Onderzoeksvragen

- I Wat de risicoanalyse betreft :

- Over welke informatiegegevens beschikt de administratie ?
- Wordt er bij de selectie van de dossiers voor een controle gebruik gemaakt van risico-analysetechnieken ? Hoe gebeurt dit en hoe is dit organisatorisch ingebed ?
- Is er hiervoor voldoende en voldoende geschoold personeel aanwezig ?

- Worden controleprogramma's opgesteld aan de hand van risicoprofielen ?
 - Wordt de doeltreffendheid van het gebruik van risicoanalyse gemeten ?
- II Wat de beheersinformatie betreft :
- Is er intern informatie aanwezig over wat de douane doet, met welk resultaat en met welke middelen ? Wat is de kwaliteit van deze informatie ?
 - Heeft de administratie zelf normen ontwikkeld met betrekking tot haar activiteiten en haar resultaten, en wat is de kwaliteit van deze normen ?
- III Wat de verantwoordingsinformatie betreft :
- Welke verantwoordingsinformatie ontvangt het Parlement over de werking van de administratie ?
 - Voldoet deze aan een aantal kwaliteitseisen ? Voldoet deze aan de informatiebehoefte ? Is ze betrouwbaar en begrijpelijk gepresenteerd ?
 - Legt de administratie nog enige andere verantwoording af ?

4 Methodologie

Vooronderzoek

Er werd begonnen met het in kaart brengen van de betrokken diensten en het opvragen en raadplegen van alle relevante documenten.

Er werden verkennende gesprekken gevoerd met verschillende diensten op de Centrale Administratie, nl. de Dienst Organisatie Controles en Diverse Regelingen, de Dienst Planning, Financiën en Communicatie, de Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse, de Dienst Algemene Controle en Organisatie I en de Dienst Algemene Controle en Organisatie II.

Uit deze gesprekken bleek een positieve houding van de administratie ten aanzien van het onderzoek.

Vragenlijsten

Met betrekking tot de drie thema's werden vragenlijsten overgezonden aan de heer Directeur-generaal van de Administratie der Douane en Accijnzen. Op deze drie vragenlijsten werd tijdig en schriftelijk geantwoord.

Interviews

Met betrekking tot de drie thema's werden interviews afgenomen op de Centrale Administratie. Voor het item beheersinformatie werden eveneens interviews gehouden in de gedecentraliseerde diensten.

Gezien het gebrek aan kwantitatieve gegevens werd voor het thema 'risicoanalyse' resoluut gekozen voor een kwalitatieve bevraging. Hiervoor werd gebruik gemaakt van een aparte vragenlijst die werd overgezonden aan de gedecentraliseerde diensten. Deze kwalitatieve bevraging greep plaats gedurende de maanden februari tot en met juni 2000. De respondenten werden geselecteerd op basis van een theoretische steekproeftrekking, waarbij onder meer de volgende criteria in aanmerking werden genomen :

- het bedrag aan invoerrechten ;
- het reeds bestaande gebruik van bepaalde risicoanalysetechnieken (douanekantoor Zaventem) ;

- de beoordelingen van de Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole door de Dienst Algemene Controle en Organisatie I ;
- de verslagen van de bezoeken ter plaatse door de Dienst Algemene Controle en Organisatie II (fiches van de controleomgeving) ;
- douanekantoren die gebruik maken van het Systeem voor de Automatische Dedouanering in België en Luxemburg (S.A.D.B.E.L.-verificatiecircuits) ;
- de aanwijzingen van waardevolle respondenten ten gevolge van voorgaande interviews.

De diepte-interviews maakten het voorwerp uit van een cyclisch proces, waarbij de hiervoor vermelde vragenlijst stelselmatig werd aangevuld met elementen die uit de vorige interviews naar boven kwamen.

Op deze wijze werden interviews afgenomen bij zes verificatiediensten, acht Gewestelijke Verificatiecentra en zes Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole. Omwille van hun specifieke opdracht werden de motorbrigades, de luitenantschappen en de opsporingsdiensten buiten beschouwing gelaten.

B Resultaten van het onderzoek

I Gebruik van de technieken van risicoanalyse bij de uitvoering van de douanecontroles

1 Risicoanalyse als werkmethode

Definitie

“Risicoanalyse is een werkmethode die erop gericht is de personele en financiële middelen van de douane zo doeltreffend mogelijk in te zetten zodat het risico zo klein mogelijk wordt gehouden⁴.

Dit doel wordt bereikt door :

- de identificatie van de risico’s ;*
- de beoordeling van de risicograad of het risiconiveau ;*
- de uitdrukking van het risico ;*
- het toewijzen van de middelen aan bepaalde risico’s”.*

Het risicoprofiel is het middel aan de hand waarvan de douanediensten de risicoanalyse in de praktijk omzetten. Het risicoprofiel is een volledig aan de plaatselijke omstandigheden aangepast geheel van gegevens, al dan niet in computers opgeslagen, aan de hand waarvan de douanediensten de risico’s analyseren. Een risicoprofiel omvat een omschrijving van het risicogebied (bv. nieuwe vorm van handelsverkeer, bedrijf of groepen bedrijven), een beschrijving van het risico (bv. onjuiste opgave van de aard van de goederen, onttrekken van de goederen aan het douanetoezicht), risico-indicatoren (bv. tariefindeling-hoge of lage invoerrechten, oorsprong of herkomst-invoerbepalingen of preferentiestelsels⁵), een beoordeling van het risico (combinatie van risico-indicatoren m.b.t. de goederen, de bedrijven en de douaneregelingen waardoor het risico in de vorm van een score groot, middelmatig of klein kan worden beoordeeld), te nemen controlemaatregelen en de evaluatie van de genomen maatregel.

Op een Europees seminarie over risicoanalyse is beslist een uniform model voor het opmaken van de risicoprofielen te ontwikkelen⁶. De bedoeling is dat dit uniform model wordt gebruikt door elke Lid-staat waardoor deze risicoprofielen gemakkelijk en efficiënt kunnen worden uitgewisseld.

⁴ Voor de definitie van het begrip risicoanalyse werd een beroep gedaan op de Gids risicoanalyse bij de douane, uitgegeven door de Europese Commissie, p. 9-10 en de Instructie Verificatie, D.I. 630, 1994, p. 7.

⁵ In de Instructie Risicoanalyse D.I. 950.51 staan op p. 4 de volgende risico-indicatoren vermeld : identificatie van het bedrijf, betrouwbaarheid van de geschriften, handelskarakteristieken, toestand inzake douane en accijnzen, inbreuken en reden van de controle.

⁶ Seminarie risk analysis in the new millennium, Stockholm, 1-3 december 1999 werd georganiseerd door de Zweedse administratie van douane met de steun van de Europese Commissie in het kader van het douaneplan 2000. Een ontwerpmodel voor het opmaken van een risicoprofiel is reeds beschikbaar.

Voordelen van risicoanalyse

De toepassing van risicoanalyse moet ervoor zorgen dat het meeste goederenverkeer zich relatief vrij over de grenzen heen kan bewegen, zonder dat het goederenverkeer wordt belemmerd en dat de controles op de grootste risico's worden geconcentreerd. De risicoprofielen die voortvloeien uit de risicoanalyse hebben als uiteindelijke doelstelling een actieplan op te stellen met een beschrijving van de soort uit te voeren controles⁷ alsook de doeltreffendheid van de controles te testen. Op deze wijze draagt de risicoanalyse bij tot een verbetering van de controles en van de resultaten, tot een grotere werkvolvoeding en tot een beter gebruik van de middelen.

2 Bestaan van een centraal risicoanalysesysteem

Er bestaat geen nationaal systeem van risicoanalyse zoals hiervoor gedefinieerd. Wel wordt er voor de S.A.D.B.E.L. (Systeem voor de Automatische Dedouanering in België en Luxemburg)-aangiften⁸ gebruik gemaakt van verificatiecircuits en worden er aan alle controlediensten D.O.C. (Dienst Organisatie Controles en Diverse Regelingen)-fiches verspreid.

2.1 Nationale selectiecriteria en risicoprofielen

Indeling in drie verificatiecircuits

Op nationaal vlak worden de aangiften, geldig gemaakt door S.A.D.B.E.L. verdeeld in drie circuits.

Circuit 1 : deze goederen houden de meeste risico's in en moeten fysiek worden geverifieerd ;

Circuit 2 : de beoordeling van het risico wordt aan de verificateur overgelaten. Deze beslist de goederen fysiek te controleren, enkel de documenten te controleren of de goederen vrij te geven zonder verificatie ;

Circuit 3 : het risico is zo gering dat de goederen na een summier identificatie door de toezichtambtenaar worden vrijgegeven zonder tussenkomst van de verificateur. Een controle a posteriori blijft mogelijk.

Om de aangiften in te delen in één van de drie circuits moeten zowel nationale als plaatselijke selectiecriteria worden gebruikt⁹.

⁷ Risicoanalyse is een werkmethode om vast te stellen of de goederen, die aan een douanecontrole worden onderworpen, het voorwerp moeten uitmaken van een controle van de documenten of van een fysieke controle alvorens te worden vrijgegeven.

Deze reden van toepassen van risicoanalyse wordt vermeld in artikel 9 van de beschikking nr. 210/97/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 december 1996 houdende goedkeuring van een actieprogramma voor de douane in de Gemeenschap (Douane 2000). (Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen nr. L33 van 4 februari 1997). Deze beschikking werd volledig opgenomen in de Instructie C.D.209.11 en D.G. 206.297 van 20 maart 2000.

⁸ S.A.D.B.E.L. staat voor Systeem voor de Automatische Dedouanering in België en Luxemburg. S.A.D.B.E.L. is een programma voor het verwerken van de aangiften, de verificatie van de aangiften, de boekhoudkundige en de statistische verwerking van de aangiften. S.A.D.B.E.L. laat de operator toe zelf het douanedocument voor de goederenbeweging aan te maken.

⁹ Deze nationale en lokale selectiecriteria zijn terug te vinden in de Instructie Verificatie D.I. 630, 1994, p. 23 t.e.m. 28.

Tijdens het onderzoek werden twee fundamentele tekortkomingen vastgesteld in het systeem van de verificatiecircuits.

1° Beperkingen aan het gebruik van de S.A.D.B.E.L.-aangiften

De verificatiecircuits zijn enkel van toepassing op de S.A.D.B.E.L.-aangiften en kunnen niet worden toegepast voor de manuele aangiften. In de totale waarde van de invoerrechten vertegenwoordigen de S.A.D.B.E.L.-aangiften slechts 55,1% (25.525.975.104 BEF / 46.298.073.679 BEF). M.a.w. zelfs bij optimale benutting van het systeem van de verificatiecircuits wordt slechts de helft van de totale waarden die de aangiften vertegenwoordigen gescreend.

Een tweede beperking in het gebruik van de verificatiecircuits is de regeling vereenvoudiging¹⁰ bij bestemming. In dit geval neemt de verificateur pas kennis van het verificatiecircuit bij de indiening van de definitieve S.A.D.B.E.L.-aangifte, waardoor een aangifte die in verificatiecircuit 1 is geplaatst mogelijk niet fysiek zal worden gecontroleerd aangezien de betrokken verificateur niet op de hoogte is van het verificatiecircuit op het moment van verificatie.

2° Indeling in drie verificatiecircuits

Uit onderzoek van de cijfers voor 1999 blijkt dat verificatiecircuit 1 enkel 1,36%, circuit 2 het overgrote deel met 75,62% en circuit 3 23,02% vertegenwoordigt van het totaal aantal S.A.D.B.E.L.-aangiften.

Uit deze cijfers blijkt dat de selectie overwegend wordt overgelaten aan de lokale verificateurs, wat meteen het belang aantoont van de plaatselijke selectiecriteria.

Het onderzoek heeft evenwel uitgewezen dat slechts 9 van de 58 douanekantoren, dus slechts 15,5% gebruik maken van de mogelijkheid van de "plaatselijke beïnvloeding" van de verificatiecircuits. Wellicht is dit cijfer nog overschat aangezien uit een test in de praktijk is gebleken dat de plaatselijke gegevens die aanleiding geven tot het aanpassen van de verificatiecircuits vaak niet worden geactualiseerd.

Het douanekantoor Antwerpen dat in 1999 nochtans 52,2% vertegenwoordigt van de totale waarde aan invoerrechten wijzigt slechts zeer sporadisch – in 1999 welgeteld vijfmaal – de verificatiecircuits. Daarenboven werd het initiatief genomen door de Gewestelijke Directie en niet door de verificatiediensten.

Over het aantal van de aangiften die werden geherklasseerd van verificatiecircuit 2 naar verificatiecircuit 1 zijn geen cijfers beschikbaar.

Er kon evenmin worden geantwoord op de vraag hoeveel maal nationale criteria gedurende de periode van 1995 tot 2000 werden herzien, omdat hierover geen gegevens worden bijgehouden. Tijdens de interviews werd vermeld dat deze nationale verificatiecircuits slechts één- à tweemaal per jaar worden gewijzigd.

¹⁰ Deze regeling houdt in dat de toegelaten afzender/expporteur en/of toegelaten geadresseerde wordt ontslagen van de verplichting bij communautair douanevervoer de goederen die zij verzenden/uitvoeren of die voor hen zijn bestemd, aan te bieden op het kantoor van vertrek of op het kantoor van bestemming, naar gelang van het geval. De verificatie van de goederen gebeurt in de firma op basis van de facturen en niet op basis van de aangiften. De uiteindelijke aangifte dient uiterlijk de donderdag van de week volgend op de datum van inschrijving in het register ter bestemming bij de ontvanger te worden gebracht. Zie § 105 van de Instructie D.I. 520.30/533.50 vereenvoudiging bij vertrek en bestemming.

Fiches van de Dienst Organisatie Controle en Diverse Regelingen (D.O.C.-fiches)

De D.O.C.-fiche heeft tot doel de aandacht te vestigen op bestaande problemen of op bepaalde risico's. In de vorm van 14 rubrieken stelt zij een veelheid aan relevante operationele informatie ter beschikking die handelt over het gebruikte fraudemechanisme met betrekking tot de wetgeving of de administratieve instructie¹¹. De D.O.C.-fiche maakt bijgevolg duidelijk welke controle er in een bepaald geval is vereist en welke actie er is gewenst. Zij werden opgesteld door de dienst D.O.C. naar aanleiding van de audit over risicoanalyse door de Europese Rekenkamer¹².

Algemeen werd geoordeeld dat de D.O.C.-fiches in de eerste plaats zijn bestemd voor de eerstelijnsverificatiediensten, met name de Verificatiediensten en de Gewestelijke Verificatiecentra, gezien ze voornamelijk goederengericht zijn.

Uit het onderzoek is gebleken dat enkel het douanekantoor Zaventem er systematisch gebruik van maakt. Slechts 5 van de 13 andere bezochte eerstelijnsverificatiediensten konden één of meer dossiers voorleggen waarbij gebruik werd gemaakt van D.O.C.-fiches. De meest voorkomende verklaring voor dit beperkt gebruik is de aard van de goederen die in de betrokken dienst worden verhandeld en waarop de D.O.C.-fiches niet van toepassing zijn.

De Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole maken zelden gebruik van de D.O.C.-fiches. Slechts één van de zes ondervraagde Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole kon een dossier voorleggen waarbij gebruik werd gemaakt van een D.O.C.-fiche.

Er bestaat geen enkele vorm van geformaliseerde selectie van D.O.C.-fiches ; zij worden automatisch naar elke controledienst gezonden. Elke verificateur, die wordt verondersteld de D.O.C.-fiches te memoriseren bepaalt zelf welke van toepassing zijn. Dit blijkt geen werkbare praktijk. Een intern controlesysteem dat waakt over de juiste aanwending van de D.O.C.-fiches is bovendien niet aanwezig.

De DOC-fiches zijn momenteel niet gelinkt aan het Systeem voor de Automatische Dedouanering in België en Luxemburg.

Besluit

Als algemeen besluit kan worden gesteld dat zowel de verificatiecircuits als de D.O.C.-fiches die beiden symbool staan voor de operationele nationale risicoanalyse vaak hun doel missen.

De nationale verificatiecircuits en ook de D.O.C.-fiches worden slechts sporadisch effectief door de verificatiediensten gebruikt. Een verfijning van de S.A.D.B.E.L.-circuits dringt zich op teneinde de verificatiecircuits uit te bouwen tot een performant selectiesysteem. De D.O.C.-fiches dienen het voorwerp uit te maken van een geformaliseerde selectie.

¹¹ Een beschrijving van de 14 rubrieken is opgenomen in de Instructie C.D. 954.10 van 22 oktober 1998.

¹² Speciaal verslag nr. 13/98 (uitgebracht krachtens artikel 188 C, lid 4, 2^e alinea, van het EG-verdrag) over de controle van risicoanalysetechnieken bij douanecontroles en de inkleding van goederen, vergezeld van de antwoorden van de Commissie.

Aanbeveling

Het gebruik van de verificatiecircuits kan worden geoptimaliseerd door de goederen vermeld op de D.O.C.-fiches te laten opnemen in het S.A.D.B.E.L.-systeem. Vervolgens kan een verdere verfijning van de verificatiecircuits worden bereikt door ze enkel aan te passen voor die diensten waarop de D.O.C.-fiche van toepassing is. De betrokken diensten kunnen worden gedetecteerd via het informatiepakket van de 3^{de} generatie (zie infra). Tenslotte is het aangewezen te streven naar de verdere afbouw van het manueel aanbieden van de invoeraangiften, aangezien zij buiten het S.A.D.B.E.L.-systeem vallen.

2.2 Nationale projecten

Een definitieve methode om risicoanalyse toe te passen is nog niet bepaald.

Tot nog toe heeft de risicoanalyse het voorwerp uitgemaakt van drie nationaal gestuurde projecten. Momenteel zijn er diverse nieuwe projecten over risicoanalyse vanuit een verschillende benadering lopende en kan er dus worden gesproken van een vierde poging. Tot op het moment van het uitvoeren van dit onderzoek heeft nog geen enkel project ertoe geleid de werkmethode van risicoanalyse blijvend toe te passen in de operationele diensten.

Circulaire D.L. 1/17.450 (D.I. 502.42) van 1 januari 1993 en Circulaire D.L. 1/3.061 (D.I. 502.42) van 14 november 1994

Op basis van risicoanalyse moest een verantwoorde keuze worden gemaakt van de bedrijven, de goederenbewegingen en de aangiften die men wilde controleren en de tijdspanne binnen dewelke dit moest gebeuren. Voor de selectie werd gebruik gemaakt van een analysefiche die hoofdzakelijk boekhoudkundig gericht was. Voor de globale beoordeling van het risico werd een beroep gedaan op ratioanalyses per bedrijf. Gezien het uitwerken van een nieuw project (zie hierna) moesten er geen analysefiches meer worden opgesteld.

Circulaire D.C.F. 52.613 (D.I. 950.51) van 1 maart 1996

Risicoanalyse werd in dit geval benaderd via de opmaak van risicoprofielen-bedrijf aan de hand van risico-indicatoren. Deze risico-indicatoren waren onderverdeeld in de volgende categorieën : identificatie van het bedrijf, betrouwbaarheid van de geschriften, handelskarakteristieken, toestand inzake douane en accijnzen, inbreuken en dienstonnigheden. Ook dit project hield niet stand en is vervangen door het hiernavolgende.

Circulaire D.C.F. 146.211 (D.I. 950.10) van 15 april 1998

Ditmaal werd de optie genomen de risico's te identificeren aan de hand van een controlefiche. Deze controlefiche liet toe een volledig basisdossier per bedrijf samen te stellen en het te klasseren in een risicoschaal, die aanduidt of het bedrijf een hoog, matig of zwak risico vertegenwoordigt. Dit project hield bovendien een evaluatie in. In een verslag moesten de sterke en de zwakke punten worden aangegeven.

De evaluatie wees op verschillende onvolkomenheden in het programma. Zo was het bijvoorbeeld niet mogelijk alle schermafdrukken te visualiseren,

noch konden alle voorziene rapporten worden afgedrukt. Het risicoprofiel kon enkel op het scherm worden bekeken. Het invulwerk aan de controlefiches werd algemeen als te omvangrijk bestempeld en door de Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole allerm minst als vlot werkbaar beoordeeld, aangezien hiertoe om de haverklap een boekwerk moest worden geraadpleegd. Bij het bepalen van het risiconiveau werd geen rekening gehouden met financiële gegevens of overtredingen vastgesteld door andere fiscale administraties.

Tijdens de diepte-interviews met de betrokken diensten bleek dat zij niet op de hoogte zijn gesteld van de evaluatie. Zo werden door de Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole diverse risicoprofielen opgesteld en werd het programma risicoanalyse door hen geëvalueerd. De resultaten en de gevolgen van hun werkzaamheden zijn bij de I.W.E.C.C.'s niet gekend.

Risicoanalyse binnen het beleidsplan van de Belgische Administratie der Douane en Accijnzen 2000-2004

De Administratie der Douane en Accijnzen heeft voor het activiteitsdomein "Controle van de reglementering" de volgende doelstelling vooropgesteld : "Proactieve controle op de correcte toepassing van de reglementering waarbij, op grond van een vooraf verrichte risicoanalyse, gelijke gebruikers of gelijke goederenzendingen in gelijke omstandigheden gelijk worden behandeld". Deze doelstelling tracht zij te realiseren via operationele projecten, waaronder het uitwerken van een risicoanalysesysteem. Dit laatste veronderstelt de ontwikkeling van een coherent concept waarin alle instrumenten (gebruikers, sectoren, gesignaleerde risico's van specifieke gebruikers, producten en fraudepraktijken, resultaten van lokale risicoanalyse) worden verenigd, het vervolgens in de praktijk brengen van dit concept en ervoor te zorgen dat de operationele diensten het ten uitvoer brengen met een maximaal effect¹³. De diverse projecten, waarvan ongeveer een tiental kaderen in het domein van risicoanalyse, kunnen globaal herleid worden tot vijf onderwerpen.

1° Opstellen van nationale risicoprofielen voor de bedrijven, voor de goederen en goederenbewegingen, voor de openbare weg en tenslotte voor de wet- en regelgeving.

Wegens personeels- en tijdsgebrek was het project voor het opstellen van nationale risicoprofielen inzake wet- en regelgeving nog niet opgestart op het moment van het uitvoeren van het onderzoek¹⁴. Er is een nationaal model ontwikkeld voor de analyse van de informatie ingezameld voor de bedrijven en voor de goederen en goederenbewegingen.

2° Uitbouw door de Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse van een geïntegreerd systeem voor de uitvoering van nationale risicoanalyse zowel op het niveau van de operatoren als op het niveau van de goederenbewegingen.

De diverse informatiepakketten (cf. infra) zijn hiervan een eerste voorbeeld. Deze informatiepakketten evolueren nog voortdurend. Op het

¹³ Het volledig project is beschreven in het Beleidsplan 2000-2004, p. 29 t.e.m. 40.

¹⁴ Zie voortgangsrapportering van de lopende projecten opgemaakt door de dienst P.F.C. op datum van 18 augustus 2000, p. 7.

moment van het uitvoeren van het onderzoek werd beoogd een combinatie te maken tussen operatorgerichte informatie en goederengerichte informatie.

- 3° Een trendanalyse van de fraude mogelijk maken. De bedoeling is een zicht te krijgen op de werkzaamheden van de nationale opsporingsdiensten, met name de operationele fraude- en misdaadanalyses.

Dit project werd voor onbepaalde tijd uitgesteld¹⁵.

- 4° Het uitvoeren van een nationale operationele risicoanalyse.

De fiches van de Dienst Organisatie Controles en Diverse Regelingen zijn hiervan het resultaat. Zij zijn een middel om fraude te signaleren. In 1999 werden er in totaal 102 D.O.C.-fiches opgesteld.

- 5° Praktische richtlijnen formuleren voor het uitvoeren van lokale risicoanalyse door de operationele diensten. De uiteindelijke doelstelling is op basis van nationaal verstrekte informatie¹⁶, aangevuld met lokale risico-indicatoren en bevindingen, te komen tot het opstellen van lokale risicoprofielen. Het is m.a.w. een bron van ideeën voor het uittesten van de toepassingsmogelijkheden van risicoanalyse binnen de lokale operationele diensten. In tegenstelling tot vroegere projecten is de centrale administratie van oordeel dat er centraal niet kan worden voorgeschreven hoe operationeel moet worden gewerkt. Hooguit kunnen er procedures worden voorgeschreven. Gedurende het jaar 2000 zijn er 18 pilootprojecten gestart. Aan 18 diensten wordt gevraagd, afhankelijk van het feit of zij betrokken zijn bij het opstellen van de controlecyclus voor de bedrijven, de goederen of de openbare weg, een lokaal risicoprofiel op te maken van, hetzij de meest risicovolle bedrijven, hetzij de meest risicovolle goederen en goederenbewegingen, hetzij de meest risicovolle gemotoriseerde controles.

Besluit

Er is dringend nood aan een standvastige benadering voor de ontwikkeling van risicoanalyse. Het niet ter kennis brengen van de echte redenen voor het niet-slagen van de tot dusver georganiseerde projecten werkt demotiverend en contraproductief in de operationele diensten. De projecten over risicoanalyse mogen zich niet beperken tot het centraal uitwerken van een theoretisch ontwerp, zonder dit voldoende te testen op het terrein.

Het project over risicoanalyse zoals voorgeschreven in het Beleidsplan 2000-2004 brengt een positieve kentering. Het voorziet in de betrokkenheid van de operationele diensten bij de uitvoering alsook bij de opvolging van de analyses in de praktijk. Bovendien wordt er geopteerd voor een ruimere benadering van risicoanalyse, nl. dat risicoanalyse niet enkel wordt beperkt tot het opstellen van risicoprofielen voor bedrijven op basis van hoofdzakelijk financiële gegevens, zoals dat in voorgaande projecten voornamelijk het geval is geweest. Ook trendanalyses van goederenbewegingen en analyse van wetgeving zullen voor risicoanalyse in aanmerking worden genomen.

¹⁵ Zie voortgangsrapportering van de lopende projecten opgemaakt door de dienst P.F.C. op datum van 18 augustus 2000, p. 8.

¹⁶ Voor het bepalen van de risicovolle goederenbewegingen en operatoren werden de D.O.C.-fiches en de diverse informatiepakketten door de C.D.I.B. ter beschikking gesteld.

Aanbeveling

Gezien de raakvlakken van de verschillende projecten inzake risicoanalyse zal een doeltreffende coördinatie van de lopende pilootprojecten van uitzonderlijk belang zijn opdat dubbel werk en een fragmentarische aanpak van risicoanalyse zou worden vermeden. Het bestaan van een operationele fase maakt ook de controle op de wisselwerking lokaal-centraal niveau van essentieel belang¹⁷. Het aanstellen van contactpersonen die instaan voor deze wisselwerking is aan te bevelen.

3 Bestaan van een lokaal risicoanalysesysteem

Gezien de beperkte uitbouw van het nationale risicoanalysesysteem werd gepeild naar de lokaal georganiseerde vormen van risicoanalyse binnen de operationele diensten. Hiertoe werden vragen gesteld rond de volgende items :

- Kennis en mogelijkheid van het geven van een controlepercentage inzake fysieke verificatie ;
- Gebruik van enige vorm van selectiecriteria en opmaak van plaatselijke risicoprofielen ;
- Vermelding van een lijst van risicovolle goederen en/of operatoren ;
- Opmaak van een verificatieverslag alsook aangelegde documentatie na de uitvoering van een controle.

3.1 Verificatiediensten

In de Instructie Verificatie wordt vermeld dat aan de hand van bevindingen bij het onderzoek van aangiften van circuit 2 en 3 plaatselijke criteria¹⁸ worden geselecteerd voor programmering in circuit 1. Per verificatieteam wordt periodiek tijdens een korte vergadering een risicoprofiel opgesteld. Het risicoprofiel wordt gedefinieerd als een beknopte lijst van goederen die in de volgende periode systematisch fysiek zullen worden geverifieerd. De fysieke verificaties moeten zodanig worden uitgevoerd dat zowel voor de manuele als voor de S.A.D.B.E.L.-aangiften bepaalde minima worden behaald. Deze minima bedragen voor goederen onder de economische douaneregelingen¹⁹ 2% en voor andere goederen 5%²⁰.

¹⁷ Binnen het operationele luik van risicoanalyse is er geopteerd voor een pragmatische aanpak waarin zowel voorzien is in een centrale ondersteuning door de diensten D.O.C. en C.D.I.B. als in een regelmatige feedback naar deze diensten. Enerzijds, zullen de lokale risicoprofielen worden opgestuurd naar de C.D.I.B. en deze zal, afhankelijk van het profiel, oordelen om er een nationaal profiel van te maken dat tot nut kan zijn voor andere operationele diensten. Anderzijds, worden de nationale risicoprofielen opgestuurd naar de lokale diensten om deze aan te vullen met lokale risico-indicatoren om een lokaal risicoprofiel op te stellen. Bovendien is het ook de bedoeling alle informatie over een bedrijf centraal ter beschikking te stellen zodat elke dienst deze kan consulteren.

¹⁸ In de Instructie Verificatie wordt een opsomming gegeven van de plaatselijke criteria die in acht kunnen worden genomen t.a.v. de goederen, t.a.v. het handelsverkeer, t.a.v. de exporteur of importeur, t.a.v. de onregelmatigheden en t.a.v. de toegepaste douaneregeling, par. 64, p. 26 en 27.

¹⁹ Met economische douaneregelingen worden bedoeld: tijdelijke invoer, inslag in een douane-entrepot, behandeling onder douanetoezicht, actieve veredeling, passieve veredeling (zie Vademecum Administratie der Douane en Accijnzen, p. 18).

²⁰ Norm opgelegd door de Instructie Verificatie, § 67, p. 28.

Bevindingen

De controlenorm opgelegd in de Instructie Verificatie wordt niet altijd gerespecteerd. De controlepercentages schommelen van 1,7% tot 23,14%. Uit de steekproef is gebleken dat slechts in één Gewestelijke Directie de controlenorm kan worden getoetst. Bij deze Gewestelijke Directie wordt een uitsplitsing gemaakt van controles van aangiften die betrekking hebben op goederen die vallen onder de economische douaneregeling en van de aangiften die betrekking hebben op andere goederen. Opvallend is dat in slechts twee op de zes ondervraagde verificatiediensten een controlepercentage wordt berekend. In de andere verificatiediensten wordt geen controle verricht op het respecteren van de controlenorm.

Bij de selectie van de aangiften die in aanmerking komen voor een fysieke controle wordt slechts in één verificatiedienst (douanekantoor Zaventem niet meegerekend) gebruik gemaakt van plaatselijke risicoprofielen. De risicoprofielen die op eigen initiatief zijn opgemaakt zijn hoofdzakelijk goederegericht en niet meer bijgewerkt sinds 10 juni 1998. De selectie van de dossiers gebeurt hoofdzakelijk op basis van de persoonlijke ervaring van de betrokken controleagent. Deze ervaring wordt evenwel nergens beschreven. In de per willekeurige steekproef onderzochte dossiers werd geen melding gevonden van een controlemethodiek, noch van de reden waarom juist dit dossier werd geverifieerd. Enkel het resultaat van de verificatie (in het concreet geval de berekening van het supplementair bedrag aan douanerechten) werd genoteerd, hetzij op de geverifieerde aangifte, hetzij op het certificaat van verificatie. Dit certificaat van verificatie is bovendien niet altijd aanwezig. Door één verificatiedienst werd het voortouw genomen om een standaard verificatieverslag in te voeren waarbij de reden van verificatie wel wordt vermeld.

Navraag naar de ervaringsgebaseerde selectiecriteria resulteerde in een mondelinge en vage opsomming van risicovolle goederen. De operatoren werden op één uitzondering na niet als risicovol ervaren.

Besluit

Het behalen van de kwantitatieve controlenorm wordt in vele gevallen niet gecontroleerd. Momenteel is bij gebrek aan nationale en lokale gegevens en informatie de terreinkennis van uitzonderlijke waarde om de risico's te kunnen inschatten. De lopende pilootprojecten inzake operationele risicoanalyse beogen deze terreinkennis te benutten.

Volgende disfuncties kunnen als voornamelijk gevolg van het ontbreken van een systeem en van een methodologie van risicoanalyse voor de eerstelijnsverificatiediensten worden gesignaleerd. Ten eerste de ontstentenis van functiescheiding tussen de persoon die de selectie verricht en de persoon die de verificatie uitvoert en ten tweede het gebrek aan informatieuitwisseling tussen het verifiërend personeel, zodat het gevaar reëel is dat enkel goederen en goederenbewegingen worden gecontroleerd die men gewoonlijk controleert. Ten derde geldt dit evenzeer voor het gebrek aan gegevens over de beweeggronden voor de verificatie.

Aanbeveling

Teamvergaderingen waarin risico-indicatoren worden besproken moeten worden georganiseerd in de aanwezigheid van het verifiërend personeel teneinde de aanwezige terreinkennis optimaal te benutten en de kans op

doelgerichte controles te verhogen. Op basis van deze risico-indicatoren moeten risicoprofielen worden opgesteld die vervolgens in de verificatiecircuits moeten worden ingebracht.

3.2 Gewestelijke Verificatiecentra

De Instructie Verificatie definieert voor de fysieke verificaties de volgende minimum controlenormen :

- 5% van het aantal zendingen voor de douane-expediteurs ;
- 2% van het aantal zendingen voor andere bedrijven²¹.

De selectie van de aangiften dient oordeelkundig te gebeuren. Op basis van de aangiften van de lopende maand gaat de verificateur na welke goederen regelmatig worden in- en uitgevoerd, wat hun relatief belang is in de globale in- en uitvoer, welke rechten in het spel zijn, welke beperkende maatregelen en controlemaatregelen in acht moeten worden genomen. Op deze grondslag stelt hij maandelijks een risicoprofiel op van goederen die te verifiëren zijn in de loop van de volgende maand. De frequentie voor het opstellen van de risicoprofielen en de periode voor het uittesten daarvan moet met de nodige soepelheid worden toegepast en zijn aangepast aan de activiteiten van de betrokken firma. De aangiften worden geselecteerd voor fysieke verificatie op basis van één of meer criteria²². De dienstleiders zien erop toe dat de verschillende soorten goederen die een firma verhandelt regelmatig en doelmatig worden geverifieerd. Daartoe wordt per firma die gebruik maakt van de vereenvoudiging²³ een dossier aangelegd²⁴.

Bevindingen

Zoals bij de verificatiediensten wordt ook bij de Gewestelijke Verificatiecentra de voorgeschreven controlenorm niet steeds nageleefd. De globale controlepercentages schommelen van 0,17% tot 19,75%, met een gemiddelde waarde van 6,67%. Bij twee van de acht ondervraagde G.V.C.'s werd vastgesteld dat het niet mogelijk was de respectievelijke controlenorm van 5% en 2% apart te berekenen. Bovendien is uit de steekproef gebleken dat de controlenorm niet steeds gelijk wordt geïnterpreteerd. Drie van de acht ondervraagde G.V.C.'s interpreteren deze norm globaal, terwijl de andere vijf G.V.C.'s de norm respectievelijk per firma of per douane-expediteur trachten te respecteren. Een globale interpretatie van de norm heeft als voordeel dat enkel die firma's worden gecontroleerd waarvan het nodig wordt geacht dat deze worden gecontroleerd.

Bij geen enkele G.V.C. wordt gebruik gemaakt van risicoprofielen voor de selectie van de te verifiëren zendingen. Het dossier dat per firma zou moeten worden aangelegd blijft in de praktijk een dode letter. Slechts door één Gewestelijke Directie werd terzake een initiatief genomen. De selectie van de te verifiëren zendingen gebeurt op analoge wijze als deze in de verificatiediensten en is hoofdzakelijk gebaseerd op ervaring en kennis van de firma's door de controlerende ambtenaren. Gezien het geringe aantal firma's die moeten worden gecontroleerd is die kennis bij de meeste G.V.C.'s vrij

²¹ *Op. cit.*, § 87.

²² De criteria zijn opgesomd in de Instructie Verificatie, § 64, p. 26-27.

²³ Cf. voetnoot 10.

²⁴ De inhoud van het te bewaren dossier is vermeld in de Instructie Verificatie, § 95, p. 35.

groot. Dit gold niet voor een G.V.C. met twee grote koerierbedrijven binnen zijn controledomein²⁵. G.V.C.'s die beschikken over een beperkt aantal firma's en douane-expediteurs waarbij er een lage graad van diversiteit is van de ingevoerde goederen vinden risicoanalyse niet strikt noodzakelijk. Bovendien wordt het opleggen van verplicht uit te voeren taken gezien als een belemmering voor de toepassing van risicoanalyse²⁶.

Vrijwel elk G.V.C. kon mondeling en op basis van ervaring een algemene lijst geven van risico-indicatoren met betrekking tot firma's en douane-expediteurs, alsook een algemene lijst van goederen die extra aandacht vragen. Slechts één G.V.C. kon specifieke selectiecriteria opsommen die worden gehanteerd voor de al dan niet controle van een zending. Deze controlemethodiek kon evenwel niet worden teruggevonden in een per willekeurige steekproef geselecteerd verificatieverslag. Net zoals bij de verificatiediensten was de reden van de verificatie niet terug te vinden in de verificatieverslagen. Bovendien wordt een operator die als risicovol wordt aanzien niet noodzakelijk méér gecontroleerd. Tijdens het onderzoek werd opgemerkt dat bepaalde G.V.C.'s douane-expediteurs met weinig risico's alsook firma's met een lage graad van diversiteit van goederen controleren. Er werd sterk benadrukt dat de controlefrequentie hoofdzakelijk wordt bepaald door het ritme van de faxen, ofschoon werd erkend dat juist het feit dat een firma niet op voorhand een zending moet faxen een belangrijk risico inhoudt²⁷.

De verificateurs beoordelen het al dan niet uitvoeren van een controle hoofdzakelijk en enkel op basis van de gegevens vermeld op de fax ; zoals hiervoor vermeld beschikken zij op het moment van de verificatie niet over de verificatiecircuits.

Besluit

De kwantitatieve controlenorm wordt niet éénduidig geïnterpreteerd, noch slaagt elk G.V.C. erin te toetsen of de norm wordt gehaald. Het informatieplan 2000 heeft evenwel de intentie de controlenormen te toetsen (zie deel beheersinformatie). Alle gewenste administratieve informatie leveren). Blijkens de controlepercentages overschrijden sommige Gewestelijke Verificatiecentra de controlenorm in ruime mate in vergelijking met andere die de vooropgestelde norm onmogelijk kunnen halen.

Bijgevolg moet risicoanalyse zijn rol vervullen in de doeltreffende verdeling en toewijzing van de middelen aan de onderscheiden G.V.C.'s.

De noodzaak aan risicoanalyse als selectieproces wordt duidelijker naarmate de hoeveelheid en de diversiteit van de ingevoerde goederen per firma stijgt.

Dezelfde disfuncties werden vastgesteld als bij de verificatiediensten.

²⁵ Deze G.V.C. kon voor één van beide bedrijven een selectie toepassen op basis van vijf criteria (waarde van de goederen, gewicht, goederencode, land van oorsprong, land van herkomst ; het criterium bestemming bestond niet). Bij gebrek aan een risicoanalysesysteem gebeurde de selectie willekeurig en is er niet voorzien in een opvolgingssysteem dat een link legt tussen de selectie en de aard van de overtredingen.

²⁶ Zo moet elke zending ten gevolge van een verlegging steeds worden gecontroleerd. Gezien deze volkomen controle is er geen ruimte voor toepassing van risicoanalyse.

²⁷ De Centrale Administratie kan een firma, die tijdens bepaalde uren van de dag regelmatig zendingen bij vertrek heeft op haar verzoek en onder bepaalde voorwaarden vrijstellen van de kennisgeving per fax van vertrek van de zending (cf. Instructie D.I. 520.30/533.50 van 2 december 1996, § 90).

Aanbeveling

Vooraf moet worden gereflecteerd over de geldende controlenorm, enerzijds, en over de noodzaak aan risicoanalyse als selectiemethode in alle Gewestelijke Verificatiecentra, anderzijds.

Teneinde een elementaire vorm van risicoanalyse mogelijk te maken dient te worden aangedrongen op de naleving van de voorschriften inzake de aanleg van de analysedossiers voor de firma's die gebruik maken van de vereenvoudiging. In dit verband is het aan te raden het bestaande lokaal initiatief nationaal te ondersteunen en te evalueren. Er moet dringend worden ingegaan op de vraag naar een centraal informatiesysteem dat op het moment van de verificatie voorziet in informatie omtrent de operator en de goederen. De bestaande informatiepakketten waarin een link wordt gelegd tussen de operator en de goederen en die op het moment van het uitvoeren van het onderzoek uitsluitend naar de I.W.E.C.C.'s worden verzonden, zijn ook bruikbaar voor de G.V.C.'s.

3.3 Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole

Bij het uitwerken van de lokale projecten laten de I.W.E.C.C.'s zich inspireren door de nationale circulaires²⁸.

In tegenstelling tot de eerstelijnsverificatiediensten maken de I.W.E.C.C.'s elk jaar een planning op van hun activiteiten. Aangezien deze laatste rechtstreeks zijn gelinkt aan de bedrijven, werken de I.W.E.C.C.'s voornamelijk operatorgericht en moet risicoanalyse in dit geval in de eerste plaats zijn toegespitst op de operatoren. Op basis van risicoanalyse moet een verantwoorde keuze worden gemaakt van de operatoren, de goederenbewegingen, de aangiften en de tijdsspanne waarbinnen deze moeten worden gecontroleerd.

Bevindingen

De jaarplanning wordt bij de meeste I.W.E.C.C.'s niet gehaald. Er werd gemeld dat er wegens tijdsgebrek noch boekhoudkundige controles noch controles a posteriori plaatsvinden. Tot op het moment van het uitvoeren van het onderzoek bestaat geen risico-analysesysteem waarbij gebruik wordt gemaakt van risicoprofielen. In 1999 werd trouwens geen enkel risicoprofiel meer opgemaakt. Slechts één van de zes ondervraagde I.W.E.C.C.'s kon een gedeeltelijke lijst voorleggen van risicovolle operatoren²⁹. Iedere I.W.E.C.C. slaagde er evenwel in niet-uniforme kenmerken van risicovolle operatoren, goederen en goederenbewegingen weer te geven. Wel hantieren de I.W.E.C.C.'s selectiecriteria die al dan niet in samenwerking met de Dienst Algemene Controle en Organisatie I worden uitgezocht. Er bestaat binnen de I.W.E.C.C.'s een vorm van niet-geüniformiseerde risicoanalyse.

²⁸ Cf. supra, blz. 17 e.v.

²⁹ Sinds begin 2000 is één I.W.E.C.C. op eigen initiatief gestart met het aanleggen van een lijst van betrouwbare en niet-betrouwbare firma's inzake entrepot type D en E. De bedoeling van deze lijst is het aantal doelgerichte controles te verhogen. Onbetrouwbare en nieuwe firma's zullen het voorwerp uitmaken van een grondige controle terwijl andere firma's gericht (tarief, oorsprong, economische maatregelen, waarde en hoeveelheid zijn de criteria) of niet zullen worden gecontroleerd. Het criterium betrouwbaarheid bepaalt m.a.w. de wijze van controleren.

1° Informatie en richtlijnen verkregen van de Dienst Algemene Controle en Organisatie I :

Door D.A.C.O. I worden zowel kwantitatieve als kwalitatieve richtlijnen verstrekt. Vanaf de jaren 1998 – 1999 heeft D.A.C.O. I geoordeeld dat het verstrekken van informatie voor de selectie van de dossiers tot de bevoegdheid van het Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse behoort. Evenwel is uit het onderzoek gebleken dat nog dikwijls beroep wordt gedaan op de richtlijnen verstrekt door D.A.C.O. I. Dit is een logisch gevolg van het feit dat de missie van de C.D.I.B. pas werd bepaald en omschreven in de circulaire D.I. 987.1 van 15 oktober 1999.

Per activiteit die wordt uitgevoerd door de I.W.E.C.C. wordt een kwantitatieve norm gespecificeerd. Gezien de kwantitatieve norm enkel de frequentie van een controle bepaalt, tracht D.A.C.O. I via kwalitatieve richtlijnen de doelgerichte controles bij welbepaalde operatoren te stimuleren. Deze kwalitatieve richtlijnen worden overgezonden tijdens dienstvergaderingen gehouden per I.W.E.C.C. in aanwezigheid van een personeelslid van D.A.C.O. I.

Gezien de wijziging van bevoegdheid worden de kwalitatieve richtlijnen niet langer meer verfijnd door D.A.C.O. I.

2° Selectiecriteria gehanteerd door de Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole :

Naast bovenvermelde criteria hanteert iedere I.W.E.C.C. zijn eigen criteria voor alle of voor welbepaalde activiteiten. Deze criteria zijn absoluut noodzakelijk omdat het Beleidsplan 2000 aanstuurt op het opleggen van minimumnormen en een streefcijfer vooropstelt van minimum te behalen resultaten, terwijl het projectmatig risicoanalysesysteem nog verder moet worden uitgebouwd³⁰.

a) Controles douanewaarde

De noodzaak van controle van de DV (Douane Valeur)1-aangiften³¹ wordt overgelaten aan het oordeel van de verificateur. Weliswaar worden een aantal selectiecriteria gehanteerd, maar de verificateur neemt de eindbeslissing in samenspraak met het diensthoofd. De controle van een DV1-aangifte kan op zijn beurt aanleiding geven tot een algemeen of een boekhoudkundig waardeonderzoek.

Het onderzoek heeft aangetoond dat de gegevens verkregen tijdens een algemeen douanewaardeonderzoek een eerste informatiebron

³⁰ Deze minimumnormen en streefcijfers worden opgenomen in het Beleidsplan 2000-2004, p. 33 t.e.m. 38.

³¹ DV1-aangifte is een aanvullende waarde-aangifte waarin gegevens staan vermeld om vast te stellen hoe de waarde is bepaald en/of als juist kan worden ervaren.

zijn voor de aanleg van een analysedossier en het daaruit voortvloeiende risicoprofiel³².

Op het moment van het onderzoek werd deze informatie niet aangewend voor risico-analyse, maar werd ze zonder meer geklasseerd, hetzij op de I.W.E.C.C., hetzij op de Gewestelijke Directie.

Uit het onderzoek is verder gebleken dat geen enkele I.W.E.C.C. een analysedossier per firma bijhoudt³³. Op het moment van het onderzoek werd er enkel een dossier bijgehouden voor de vergunninghouders. Per vergunninghouder worden hierin de vergunningen en de controleverslagen opgenomen, al dan niet aangevuld met een lijst van overtredingen.

b) Boekhoudkundige controles

Het begrip boekhoudkundige en grondige controle is niet omschreven.

Geen van de bezochte I.W.E.C.C.-kantoren, behoudens twee uitzonderingen, past enige vorm van risicoanalyse toe. De controles gebeuren uitsluitend op vraag van andere diensten (I.W.E.C.C.'s, verifiërende ambtenaren, D.A.C.O. I, directiediensten,...). Dit kan gebeuren naar aanleiding van een fysieke verificatie van de goederen teneinde de goederencode te laten bepalen of van een nazicht van de administratie van de importeur. Wegens het ontbreken van kwalitatieve richtlijnen wordt de noodzaak aan een gestructureerde risicoanalyse toegegeven. Deze zou de I.W.E.C.C. toelaten op eigen initiatief en niet langer op aanvraag van andere diensten een oordeelkundige (doelgerichte) selectie uit te voeren van bedrijven waarin een boekhoudkundig onderzoek is vereist. Immers een goed uitgebouwde controle a posteriori zou al dan niet aanleiding moeten geven tot een boekhoudkundig onderzoek.

c) Controles op de economische douaneregelingen

In principe moet elke afrekening per bedrijf in het kader van de economische douaneregeling een controle op documenten ondergaan. Bijgevolg is er weinig ruimte voor risicoanalyse. Een boekhoudkundige controle zal slechts plaatsvinden indien het nazicht van de afrekening tekortkomingen of niet-naleving van de voorschriften aantoonst, of op verzoek van andere diensten. Er werd toegegeven dat risico-

³² Bij de uitvoering van een algemeen waardeonderzoek wordt er gepeild naar de volgende gegevens over de firma :

- Identificatie van de firma ;
- Toestand van de firma (juridisch statuut, plaats van de firma in de groep en in de distributieketen) ;
- Activiteiten van de firma (functie van de invoerder, aard van de ingevoerde goederen, territorium van de verkoop en wederverkoop, hoedanigheid van de klanten, structuur van de (weder)verkooprijzen, vergunningen inzake douane-entrepots en economische douaneregelingen) ;
- Boekhoudkundige gegevens (globale brutoverkoopmarge, individuele marges van enkele goederen die representatief zijn voor de activiteit van de onderneming) ;
- Ontleding van de transacties (voor de activiteit fabricage en voor de activiteit doorverkoop, transacties tussen de invoerder en de leverancier alsook hun invloed op de transactiewaarde).

³³ Alle informatie die over een firma wordt verkregen moet worden bewaard in een analysedossier. De resultaten van elk onderzoek worden gebruikt om het risicoprofiel en het analysedossier van de onderneming aan te vullen. (Circulaire D.I. 502.42 van 1 januari 1993, § 21, p. 14).

analyse³⁴ de doelmatigheid van de controle van de afrekening kan verhogen door enkel de risicovolle delen van de afrekening in plaats van de volledige afrekening te controleren.

d) Controles a posteriori

Controles a posteriori houden de controle in van de invoeraangiften op soort, hoeveelheid, waarde, certificaten en op elementen die verband houden met de juiste heffing van de verschuldigde rechten, alsook de controle op de oorsprongscertificaten.

Het onderzoek heeft aangetoond dat het gebrek aan een risicoanalysesysteem leidt tot quasi volledig willekeurige controles. Er wordt enkel een controle uitgevoerd op vraag van een andere dienst. Het gebrek aan een risicoanalysesysteem wordt niet of slechts gedeeltelijk opgevangen door de aanwezigheid van selectiecriteria. Herhaaldelijk werd bevestigd dat er geen selectiemethode wordt gehanteerd bij de controle van de oorsprongscertificaten. Het Centrale Informatieverwerking-bestand (C.I.V.-bestand) is onvoldoende uitgerust voor de uitvoering van een selectie, vermits de aanwezigheid van een oorsprongscertificaat niet is vermeld. Een bijkomende moeilijkheid voor de selectie is de verspreiding van de oorsprongscertificaten over verscheidene diensten, zoals de eerstelijnsverificatiediensten, de opsporingsinspecties, de comptabiliteitsinspecteurs, de douanekantoren en de I.W.E.C.C.'s. Er bestaan geen lijsten van de locatie van de oorsprongscertificaten. Bovendien kan niet met zekerheid worden gezegd of de opsporingsdiensten reeds een controle hebben uitgevoerd op de oorsprongscertificaten of niet.

Het gebrek aan het bestaan van een analysedossier en een risicoanalysesysteem wordt sterk ondervonden naar aanleiding van de inwerkingtreding van het beleidsplan 2000, waarin expliciet wordt gestipuleerd dat er een boekhoudkundige nacontrole op de invoeraangiften moet gebeuren bij 1% van de invoerders die geen vergunninghouder zijn³⁵. Wegens het gebrek aan enige informatie omtrent deze niet-vergunninghouders werd resoluut toegegeven dat de selectie willekeurig zal moeten gebeuren³⁶.

Momenteel bestaat er dan ook geen enkel systeem voor de selectie van de controles a posteriori.

e) Voorafgaande audits

De voorafgaande audit behelst een grondig onderzoek van de administratie waarbij aandacht wordt besteed aan de sterke en zwakke punten van de bedrijfsadministratie, de betrouwbaarheid van de interne systemen en de activiteiten van de firma.

De voorafgaande audits worden door de I.W.E.C.C.'s uitgevoerd op verzoek van andere diensten (Gewestelijke directie, Centrale Administratie) naar aanleiding van een aanvraag tot het bekomen van een

³⁴ Risico-indicatoren zouden kunnen zijn : nieuwe operator, bepaalde goederenbewegingen, aard van de activiteit van de operator, afwijkingen t.o.v. douaneregimes, interne organisatie, alarmpunten voortvloeiend uit een voorafgaande audit.

³⁵ Cf. Beleidsplan 2000-2004, p. 38, pt. 9.

³⁶ Voor de vergunninghouders wordt informatie verkregen n.a.v. een voorafgaande audit, cf. infra, punt e.

vergunning entrepot en toegelaten afzender/geadresseerde. Naar aanleiding van de uitvoering van de voorafgaande audit is het perfect mogelijk de verkregen gegevens te analyseren en de risicoprofielen op te stellen die de praktische uitvoering van de nacontroles kan verbeteren. Tijdens de voorafgaande audits moeten de nodige controle-mogelijkheden worden ingebouwd opdat de praktische toepassing van de vergunning vlot zou kunnen verlopen.

Tijdens het onderzoek werd vastgesteld dat geen enkele I.W.E.C.C. de resultaten van de voorafgaande audits analyseert of aanwendt voor het opstellen van een risicoprofiel. Er werd zelfs vastgesteld dat de bekomen informatie zonder meer wordt geklasseerd op de Gewestelijke Directie zonder aandachts- en pijnpunten te noteren. Bovendien hanteert iedere I.W.E.C.C. zijn eigen normen voor het uitvoeren van een voorafgaande audit met als gevolg dat ze op niet-uniforme wijze plaatsvinden. Momenteel bestaat er één project omtrent de eenvormige toepassing van een voorafgaande audit.

Besluit

Wegens het gebrek aan een degelijk gedefinieerd en genormaliseerd systeem, blijft risico-analyse empirisch en bijgevolg specifiek voor iedere I.W.E.C.C..

Het onderzoek heeft aangetoond dat risicoanalyse een absolute noodzaak is voor onbekende operatoren ; wegens het ontbreken van selectiecriteria is de kans op het uitvoeren van een niet-gerichte controle in dit geval zeer groot.

De beschikbare ruime informatie over vergunninghouders, die zinvol kan zijn voor het opstellen van een risicoprofiel, wordt niet aangewend voor analyse noch verspreid naar andere diensten. In de meeste gevallen wordt ze zonder meer geklasseerd binnen de betrokken I.W.E.C.C. of op de Gewestelijke Directie.

De bestaande informatiedoorstroming gebeurt volledig op eigen initiatief van de dienst en slechts sporadisch. Onderlinge informatieuitwisseling tussen Gewestelijke Verificatiecentra en Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole is zeker nuttig inzake vergunninghouders gezien ze door beide worden gecontroleerd.

De vergaderingen die worden georganiseerd in de I.W.E.C.C.'s in aanwezigheid van een medewerker van de Dienst Algemene Controle en Organisatie I worden als een stimulans ervaren voor de uitvoering van doelgerichte controles en worden nuttig geacht voor het doorspelen van bruikbare informatie naar andere diensten.

Net zoals bij de eerstelijnsverificatiediensten wordt in de controleverslagen de reden van verificatie niet kenbaar gemaakt.

Kortom, het gebrek aan een nationaal en lokaal risicoanalysesysteem wordt, ondanks het opstarten van enkele projecten, maar gedeeltelijk ondervangen door het gebruik van niet-geüniformiseerde selectiecriteria.

Aanbeveling

Gelet op de omvang en de diversiteit van de controleactiviteiten moet risicoanalyse nuttig worden aangewend teneinde aan te geven welke activiteiten op welke wijze moeten worden gecontroleerd.

Het aanleggen van een analysedossier per firma, bevattende alle informatie die over de firma wordt verkregen, is aan te bevelen.

Alle informatie over de vergunninghouders, dus ook informatie over de voorafgaande audits, wordt bij voorkeur centraal beheerd³⁷. De informatieoverdracht moet worden gestructureerd. De bestaande door D.A.C.O. I gecoördineerde informele vergaderingen zijn een eerste vorm van lokaal gecentraliseerde informatiedoorstroming die verder moet worden aangevuld. Indien mogelijk moeten ook de verificatiediensten en de G.V.C.'s aanwezig zijn of minstens op de hoogte worden gebracht van de doelgerichte controles.

3.4 Lokaal project risicoanalyse in het douanekantoor Zaventem

Zoals hiervoor werd vermeld is het plaatselijk systeem in Zaventem, dat werd aangevallen in 1990 het enige werkzame systeem van risicoanalyse. Gezien zijn voorbeeldfunctie worden de basisprincipes van dit zelf opgezet systeem van risicoanalyse beknopt toegelicht.

Informatiebronnen voor risicoanalyse

Voor de analyse van risico-indicatoren worden hoofdzakelijk de volgende gegevensbronnen geraadpleegd : Assistance Mutuelle (A.M.)-berichten³⁸, vaststellingen bij eerstelijnsverificaties (bv. verkeerde goederen-benamingen), omzendbrieven, vaststellingen en ervaringen van de verificateurs op het terrein, fiches van de Dienst Organisatie Controles en Diverse Regelingen en media. Deze informatiebronnen worden enkel bekeken voor welbepaalde goederencategorieën.

Analyse van de risico-indicatoren

Op basis van de analyse van de risico-indicatoren beslist de E.A. inspecteur al dan niet een risicoprofiel op te maken. Dit risicoprofiel omvat een omschrijving van het risico, een beoordeling van het risico en de te nemen maatregelen. Dit risicoprofiel wordt aan de hand van vier selectiecriteria via een toepassing van het Systeem voor de Automatische Dedouanering in België en Luxemburg ingegeven³⁹. Op dit moment kan enkel een selectie plaatsvinden op basis van een combinatie van twee selectiecriteria. Via deze combinatie kan worden opgegeven of de aangifte fysiek, op documenten of a posteriori zal worden geverifieerd. Het ingeven van deze selectiecriteria laat een upgrading toe van de verificatiecircuits (= van verificatiecircuit 3 naar 2 of 1, of van verificatiecircuit 2 naar 1).

³⁷ Het project controlecycli bedrijven in het kader van het beleidsplan 2000 beoogt dat alle informatie over een bedrijf centraal ter beschikking wordt gesteld voor iedereen. De C.D.I.B. beschikt momenteel over een nationaal bestand van vergunninghouders (economische douaneregelingen, vereenvoudigde procedures,...). Dit bestand bevat enkel de gegevens vermeld op de vergunning, dus niet de resultaten van de voorafgaande onderzoeken.

³⁸ A.M.-berichten : berichten in het kader van wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de Lid-Staten van de E.U. ; deze hebben betrekking op mededelingen van industriële producten, landbouwproducten, precursoren en op de fiscale fraude.

³⁹ De selectiecriteria omvatten: de bestemming van de goederen (via B.T.W.-nr.), de douane-expediteur (via stamnummer), het land van herkomst en de goederencode.

Resultatenanalyse van de risico-indicatoren

De resultaten of opbrengsten van de risicoprofielen, waarmee de vastgestelde supplementaire rechten per risicoprofiel worden bedoeld, worden periodiek en per verificateur bijgehouden. Tijdens het diepte-interview werd het belang van dit overzicht als motiverend instrument (feedback) voor de verificateur, enerzijds, en als meetinstrument voor het berekenen van het rendement van het risicoprofiel, anderzijds, benadrukt. Om de zes maanden vindt een rendementsanalyse van de risicoprofielen plaats. Risicoprofielen die na een evaluatieperiode van zes maanden nog niet renderen worden afgeschaft. In 1999 werden gedurende een periode van zes maanden vijf wijzigingen aan de risicoprofielen aangebracht.

Om de voorspelbaarheid van de risicoprofielen bij de operatoren te verkleinen wordt in Zaventem supplementair gebruik gemaakt van de a posteriori controles. De operator is immers op de hoogte van het verificatiecircuit vermits het vermeld staat op de betrokken S.A.D.B.E.L.-aangifte. Een controle a posteriori is enkel een verificatie op documenten voor aangiften behorende tot verificatiecircuit 3. Indien er systematisch fouten worden vastgesteld, kan dit leiden tot het opstellen van een risicoprofiel.

Besluit

Het douanekantoor Zaventem vormt een positieve uitzondering op het niet-gebruik van risico-analyse binnen de verificatiediensten. Belangrijk is dat dergelijk zelf ontwikkeld systeem zijn toepassing vindt in andere verificatiediensten, inzonderheid binnen deze diensten die koerierbedrijven onder hun bevoegdheid hebben. Belangrijk op te merken is dat nog geen onderzoek naar de toepasbaarheid van dit systeem voor andere diensten is gebeurd, noch dat de resultatenanalyse van de risicoprofielen nationaal wordt opgevraagd.

Uit het onderzoek is gebleken dat het systeem ook zijn beperkingen kent, waarvan de voornaamste hieronder worden opgesomd :

- De risicoanalyse bestrijkt een beperkt gebied : voornamelijk de goederen opgenomen onder de codes 84-85 van de goederennomenclatuur worden onder de loep genomen ;
- De risicoanalyse heeft enkel betrekking op de S.A.D.B.E.L.-aangiften en niet op de manuele. De lokale risicoprofielen van de S.A.D.B.E.L.-aangiften worden wel opgestuurd naar de betrokken diensten die bevoegd zijn voor de controle op de manuele aangiften ;
- Er wordt geen systematisch gebruik gemaakt van willekeurige steekproeven voor het opstellen van risicoprofielen ;
- Op dit moment kan er enkel een combinatie worden gemaakt van twee selectiecriteria bij het ingeven van het risicoprofiel in een reeds nationaal ontwikkeld programma⁴⁰. Een aanpassing van het softwarepakket volstaat om meer selectiecriteria te combineren (bv. goederencode EN bestemming EN land van herkomst). Door een uitbreiding van de combinaties gebeurt de filtering van de aangiften doelgerichter en verhoogt

⁴⁰ Het TP-programma dat een toepassing is binnen het S.A.D.B.E.L.-systeem laat toe tussen te komen in de verificatiecircuits door het inputten van lokale verificatiecircuits voor zowel de invoer- als de uitvoeraangiften.

bijgevolg de doelgerichtheid van de toegepaste vorm van risicoanalyse. Ook de invoering van een nieuw selectiecriteria waarbij melding wordt gemaakt of een preferentieel tarief van toepassing is zal de risico-analyse verfijnen en bijgevolg doelgerichter maken.

4 Gegevens en databanken beschikbaar voor de toepassing van risicoanalyse

De risicoanalyse is een werkmethode die gebaseerd is op informatie. Deze informatie moet worden vertaald in een aantal gegevensbestanden ter beschikking gesteld op een verificatienetwerk. Dergelijk verificatienetwerk zou de verificatiediensten in staat moeten stellen een verantwoorde risicoanalyse uit te voeren. Tijdens het onderzoek werd gepeild naar het gebruik van de voornaamste gegevens en gegevensbestanden waarover de controlediensten momenteel beschikken, met name het nationaal bestand van overtreders (Nationaal Kaartsysteem inzake Douane en Accijnzen – N.A.K.A.D.A.), de informatie verleend door de Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse (C.D.I.B.) en de gegevens uitgewisseld in de coördinatiecomités.

Het Nationaal Kaartsysteem inzake Douane en Accijnzen – operationeel sinds 1985 – is een gegevensbank die informatie bevat betreffende de vastgestelde misdrijven inzake douane en accijnzen en bepaalde lopende onderzoeken.

Het heeft als doel nauwkeurige en actuele informatie te bieden over :

- de overtreders en hun medeplichtige(n) ;
- de misdrijven (aard, gebied, betrokken regeling) ;
- de betrokken goederen en producten ;
- de rechten, restituties, alsook de opgelegde boetes.

De Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse speelt een leidende rol bij het opbouwen en beheren van informatie en gegevensbestanden voor risicoanalyse. De C.D.I.B. beoogt informatie ter beschikking te stellen op het vlak van de operatoren en de goederenbewegingen. Hiervoor benut en exploiteert de C.D.I.B. diverse databanken⁴¹.

De plaatselijke en gewestelijke coördinatiecomités zijn ingevoerd bij circulaire D.I. 951.10 van 1 december 1999.

De coördinatiecomités hebben tot doel toe te zien op de coördinatie van de controle- en opsporingsbevoegdheden indien verscheidene diensten betrokken zijn.

⁴¹ De volgende databanken worden met elkaar verbonden door een zelf ontwikkelde minidata warehousingstelsel: signaletisch B.T.W.-bestand met alle B.T.W.-nummers en B.T.W.-plichtigen, nationaal bestand van vergunninghouders, bestand van douane-expediteurs, bestand van exportrestituties, C.I.V.-bestand met alle in- en uitvoergegevens, N.A.K.A.D.A., bestand van de jaarrekeningen van de N.B.B., CD-ROM BELFIRST (financiële gegevens, aandeelhouders en mandatarissen), bestand van internationale fraudeberichten (A.M.-berichten).

4.1 Bevindingen

Nationaal Kaartsysteem inzake Douane en Accijnzen

Tijdens het onderzoek werd vastgesteld dat geen enkele controledienst het systeem N.A.K.A.D.A. raadpleegt om te beslissen al dan niet over te gaan tot een controle. De reden is dat dit systeem op het huidige ogenblik niet kan worden gehanteerd als een bruikbaar werkinstrument. Vooral het consulteren en ingeven van gegevens wordt als zeer omslachtig ervaren⁴². Gezien deze minimale bruikbaarheid is het risico op de onvolledigheid van het N.A.K.A.D.A.-systeem bijzonder groot. Een interne nota heeft aangetoond dat de gegevens in het N.A.K.A.D.A.-systeem op de meeste diensten van een Gewestelijke Directie niet meer worden ingevoerd. Tijdens het onderzoek werd de facto vastgesteld dat twee verificatiediensten behorende tot deze Gewestelijke Directie geen overtredingen hebben ingegeven in N.A.K.A.D.A.. Dit werd gewijd aan het niet-beschikken over een toegang tot het systeem, aan het gebrek aan informaticamiddelen en aan het feit dat de inbreng moeilijk en tijdrovend is.

Nochtans is de volledigheid van het N.A.K.A.D.A.-systeem een vereiste om tot een efficiënt informatienetwerk te komen voor de toepassing van risicoanalyse. In het kader van het Beleidsplan van de Administratie der Douane en Accijnzen 2000-2004 wordt een project uitgewerkt dat tot doel heeft van het N.A.K.A.D.A.-systeem een bruikbaar werkinstrument te maken. Momenteel voeren alle douanediensten een inhaalbeweging uit voor het inputten van de overtredingen.

Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse

Tot op het moment van het uitvoeren van het onderzoek heeft de C.D.I.B. zich vooral toegespitst op het aanleggen en exploiteren van databanken in verband met operatoren. Opvallend is dat de C.D.I.B. geen toegang heeft tot de databanken waarover de Nationale Opsporingsdirectie beschikt. Momenteel kan de C.D.I.B. voor de gegevensverzameling van risicovolle operatoren en goederenbewegingen geen volledig beroep doen op het S.C.E.N.T.-netwerk⁴³. Dit netwerk kan een nuttige rol spelen bij het in kaart brengen van de handelsstromen en het opsporen van gevallen van fraude⁴⁴. Momenteel verschaft de C.D.I.B. enkel de gegevens, de analyse ervan bevindt zich nog in een projectfase.

De C.D.I.B. beoogt in de toekomst evenwel risicoprofielen op te maken. Om de gegevensverzameling en vervolgens de analyse te optimaliseren wenst de C.D.I.B. te beschikken over gegevens in verband met belastingplichtigen die hun fiscale verplichtingen niet nakomen alsook over het bestand van de onderzoeksdossiers van de B.B.I.. Voor de evaluatie van het

⁴² Tijdens het onderzoek werd een willekeurige steekproef uitgevoerd voor een operator die bekend staat als overtreder. Bij de consultatie van de gegevens via het N.A.K.A.D.A.-systeem werden codes op het computerscherm weergegeven waarvan de verklaring niet kon worden teruggevonden in de module N.A.K.A.D.A. en die bijgevolg onbekend blijven.

⁴³ Het S.C.E.N.T.-netwerk is een Europees netwerk dat kan worden gebruikt voor het versturen van elektronische boodschappen door de kantoren van vertrek om de landen van bestemming te informeren over de aankomst van risicogoederen.

⁴⁴ Zie eindverslag en aanbevelingen van de enquêtecommissie communautair douanevervoer van het Europees Parlement van 20 februari 1997, p. 84 –85.

risico van de goederen wil de C.D.I.B. zich niet enkel beperken tot alle in- en uitvoergegevens van het C.I.V.-bestand, maar eveneens uitbreiden met economische maatregelen zoals tariefcontingenten, in- of uitvoerverbod, antidumpingrechten....opgenomen in de T.A.R.I.C.-onderverdelingen.

De informatiepakketten die hierna worden toegelicht zijn een eerste bron van gegevens die ter beschikking werden gesteld van alle controlediensten.

1° De "informatiepakketten operatoren" genaamd, ingevoerd per omzendbrief van 15 oktober 1999, verschaffen hoofdzakelijk financiële gegevens over het bedrijf en identificeren de naam en verbondenheid van aandeelhouders en bestuurders. Vanaf augustus 2000 wordt ook een overzicht gegeven van alle vergunningen waarover de betrokken operator beschikt.

Tijdens het onderzoek werd vastgesteld dat deze informatiepakketten hoofdzakelijk worden gebruikt bij de aanvraag van een vergunning. De grootste klanten van de C.D.I.B.-pakketten zijn de Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole die ongeveer 80% van de consultaties voor hun rekening nemen.

Van deze informatiepakketten werd op 16 december 1999 slechts door 20 van de in totaal ongeveer 90 controlediensten gebruik gemaakt. De onbekendheid met het bestaan van de informatiepakketten was de belangrijkste reden van het beperkt gebruik. Recente cijfers hebben aangetoond dat het aantal consultaties is toegenomen van 263 in 1999 tot 599 op 16 augustus 2000. Dit betekent meer dan een verdubbeling van het aantal aanvragen.

2° Sinds april 2000 werden de tabellen operator, import en export ter beschikking gesteld. Deze tabellen omvatten identificatiegegevens over de operatoren die in het ambtsgebied van de betrokken I.W.E.C.C. zijn gelegen en mogelijk in aanmerking komen voor antidumpingrechten. Vervolgens worden in de tabellen alle in- en uitvoergegevens van de betrokken operatoren vermeld, zoals goederencode, land van oorsprong, bedrag aan douanerechten.... Ondanks het belang van deze gegevens voor de eerstelijnsverificatiediensten heeft het onderzoek aangetoond dat de informatiepakketten enkel terug te vinden zijn bij de I.W.E.C.C.'s.

3° Vanaf september 2000 kan een overzicht worden verstrekt van alle invoergegevens, douanediens en operatoren die zijn verbonden met de invoer van een bepaald goed met zijn specifieke goederencode. Dit geëvolueerd informatiepakket laat toe een link te leggen tussen de operatoren en het ingevoerde goed alsook de landen, douanekantoren en operatoren op te sporen die het meest betrokken zijn bij de invoer van dat goed⁴⁵.

Vermits de Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse verantwoordelijk is voor de centrale informatieverstrekking, hetgeen een analyse inhoudt van de gegevens, is het van groot belang dat een intern controlestelsel waakt over de betrouwbaarheid, actualiteit en relevantie van de

⁴⁵ Deze betrokkenheid kan worden gekwantificeerd door de procentuele uitdrukking van de statistische waarde, douanerechten en massa die het ingevoerde goed vertegenwoordigt bij de respectievelijke kantoren, landen van oorsprong en operatoren.

verstrekke informatie. In de toekomst zal een cel kwaliteitscontrole hierop toezien. Momenteel wordt er een maandelijks routinematige kwaliteitscontrole uitgevoerd die hoofdzakelijk bestaat uit het controleren van de rechts-toestand van de operatoren. Tot op het moment van het uitvoeren van het onderzoek kon de C.D.I.B. niet altijd voldoen aan het aspect actualiteit. Wanneer beroep wordt gedaan op het C.I.V.-bestand, dat de in- en uitvoergegevens van de operatoren bevat, betreffen deze het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarin de controle plaatsvindt.

De informaticamiddelen waarover de C.D.I.B. op het moment van het onderzoek beschikt blijken zeer beperkt. De capaciteit voor informatieopslag en de communicatiefaciliteiten zijn onvoldoende.

Coördinatiecomités

Het onderzoek heeft aangetoond dat wegens de momenteel nog beperkte centrale gegevensverstrekking en het ontbreken van een nationaal en lokaal risicoanalysestelsel, de informatieuitwisseling in een coördinatiecomité wordt ervaren als een stap in de goede richting voor het uitvoeren van gerichte controles en tevens als een spreekbuis voor de toepassingsmogelijkheden van risicoanalyse. Bovendien zijn alle diensten van de Gewestelijke Directie op de hoogte van de lopende onderzoeken. Deze coördinatiecomités kunnen de grondslag vormen van een interactie en samenwerking tussen de onderscheiden diensten. Zij kunnen het huidige gebrek aan een nationaal en lokaal informatienetwerk en de niet-systematische ongestructureerde gegevensuitwisseling tussen de eerstelijnsverificatiediensten en de Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole, enerzijds, en tussen de eerstelijnsverificatiediensten onderling, anderzijds, gedeeltelijk ondervangen.

De bestaande informatiedoorstroming berust uitsluitend op persoonlijke initiatieven waardoor een gestructureerd opvolgingssysteem vooralsnog ontbreekt⁴⁶. Het niet-samenbrengen in een permanent dossier van diverse gegevens van eenzelfde firma verspreid over verschillende controlediensten wordt als frappant voorbeeld aangehaald⁴⁷. Tijdens het onderzoek werd vastgesteld dat de coördinatiecomités door de Gewestelijke Inspectie en door de Gewestelijke Directie ook worden gehanteerd als een instrument voor interne controle.

Op het moment van het onderzoek, dat dateert van kort na de circulaire houdende de oprichting van de coördinatiecomités, was nog niet binnen

⁴⁶ Er wordt melding gemaakt van een zeer beperkte samenwerking tussen de I.W.E.C.C.'s te wijten aan argwaan en naijver en vooral aan het gebrek aan een formeel kader om die samenwerking en/of overleg op een permanente wijze te coördineren. Tijdens het onderzoek werd het niet-uitwisselen tussen drie diensten van informatie over een bedrijf dat tot hun gemeenschappelijk controledomein behoort en het niet-overzenden van een risicoprofiel van een goed aan een dienst voor wie dit goed tot de voornaamste controleverrichting behoort, vastgesteld. In de nota van het ATEDAC-BRVDAC (Association Syndicale Apolitique Reconnue du Ministère des Finances) voorgelegd tijdens de hoorzitting van 9 mei 2000 in de Commissie voor de Financiën en de Begroting wordt expliciet melding gemaakt van het gebrek aan coördinatie tussen de diensten. Elk diensthoofd heeft enkel oog voor de specificiteit van zijn controle en vermijdt elke inbreng door een andere dienst (*op. cit.* p. 4, pt. 4).

⁴⁷ Als voorbeeld werd het niet-samenbrengen van de gegevens verzameld binnen het G.V.C. in het kader van het verlenen van de machtiging vereenvoudiging en van de gegevens verzameld door een I.W.E.C.C. in het kader van een onderzoek van de entrepotregeling en een waardeonderzoek geciteerd.

elke directie een coördinatiecomité opgericht. Ongeveer de helft van de twintig bezochte controlediensten neemt geen deel aan plaatselijke noch gewestelijke coördinatiecomités omwille van hoofdzakelijk volgende redenen : het niet-bestaan van de coördinatiecomités of het niet-ontvangen van een uitnodiging voor de vergaderingen. Het onderzoek heeft aangetoond dat de verslagen van de coördinatiecomités, die nochtans een waardevolle informatiebron zijn voor het opstellen van lokale risicoprofielen, hiervoor niet worden gehanteerd.

4.2 Besluit

Het centraal beheer van informatie is primordiaal voor het uitvoeren van risicoanalyse. De Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse vervult een vooraanstaande rol in de opzet van een centraal informatiebeheersysteem. De gegevensbestanden waarop de C.D.I.B. een beroep doet moeten betrouwbaar en volledig zijn. De operatorgerichte informatiepakketten moeten worden uitgebreid tot de goederen en goederenbewegingen opdat ook de eerstelijnsverificatiediensten beroep kunnen doen op centraal beheerde informatie voor de selectie van te verifiëren aangiften. Het Nationaal Kaartsysteem inzake Douane en Accijnzen voldoet momenteel niet aan de voorwaarden van volledigheid en betrouwbaarheid van de informatie.

4.3 Aanbeveling

Het is aan te bevelen de gebruiksvriendelijkheid van het Nationaal Kaartsysteem inzake Douane en Accijnzen (N.A.K.A.D.A.) te vergroten zodat de volledigheid en de betrouwbaarheid van de informatie kan worden bewerkstelligd.

De werkzaamheden van de Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse die als doelstelling heeft te komen tot een precieze omschrijving van de aangifte en/of operator die moet worden gecontroleerd, dienen te worden ondersteund. Het is aan te bevelen dat deze dienst over de nodige middelen (personeel en performante informatica-apparatuur) beschikt en toegang krijgt tot alle gegevens en gegevensbestanden die nuttig kunnen zijn voor de uitvoering van risicoanalyse.

De uitbouw van een intern controlesysteem dat waakt over de betrouwbaarheid, de actualiteit, de relevantie en de redelijkheid van de verstrekte informatie voor risicoanalyse is van uiterst belang⁴⁸.

Het oprichten van de coördinatiecomités moet verder worden aangemoedigd.

5 Personeelbeleid inzake risicoanalyse

Het organiek kader van het administratief personeel op de buitendiensten van de Administratie der Douane en Accijnzen is bij Koninklijk Besluit⁴⁹ vast-

⁴⁸ Zie Europese richtlijnen ter uitvoering van de INTOSAI-controlenormen, p. 4 controle-informatie. Met redelijkheid wordt bedoeld informatie die rendabel is doordat de kosten van het vergaren ervan evenredig zijn aan het resultaat.

⁴⁹ Koninklijk Besluit van 1 maart 1999 ter vastlegging van het organiek kader van het Ministerie van Financiën (Belgisch Staatsblad van 18 maart 1999).

gelegd op 4.384 personeelsleden. Deze personeelsformatie wordt uitsluitend per standplaats berekend. De verdeling op de standplaats voor een welbepaalde dienst in de niveaus 2+, 2, 3 en 4 ressorteert onder de bevoegdheid van de gewestelijke directeur.

Om de scholingsgraad van de personeelsleden te beoordelen werd hoofdzakelijk gepeild naar het volgen van opleidingen in risicoanalyse en/of boekhouding. Boekhoudkundige kennis is voornamelijk van belang binnen de Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole.

De Centrale Administratie maakt enkel melding van de Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse als betrokken bij de organisatie van een risicoanalysesysteem.

5.1 Bevindingen

Aanwezigheid van voldoende personeel

Aangezien het kwantitatief kader niet per dienst is bepaald kon de aanwezigheid van voldoende personeel niet worden nagegaan. Er bestaat wel een functioneel kader per dienst, maar dit is volledig voorbijgestreefd, aangezien het dateert van vóór 1993.

Om deze reden was het niet aangewezen een vergelijking te maken tussen het aantal aanwezige personeelsleden en het verouderde functionele personeelskader.

Om toch een idee te geven van de bezettingsgraad werd de vergelijking gemaakt tussen, enerzijds, het organiek kader en de effectieve bezetting en, anderzijds, het verouderde functionele kader en de effectieve bezetting in de bezochte controlediensten, waarvoor de personeelsgegevens beschikbaar waren. In totaal stelt de douaneadministratie 4.054⁵⁰ personeelsleden tewerk, wat resulteert in een personeelsbezetting van $\pm 92,4\%$. De steekproef heeft een duidelijk verschil aangetoond in de graad van bezetting bij de verificatiediensten, de Gewestelijke Verificatiecentra en de Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole. Het grootste personeelstekort situeert zich bij de verificatiediensten, gevolgd door de I.W.E.C.C.'s en ten slotte bij de G.V.C.'s. De zeer uiteenlopende bezettingsgraden van 62% tot 150% zijn een tweede vaststelling van de uitgevoerde steekproef. In het beleidsplan van de Administratie der Douane en Accijnzen wordt het aanpassen van de kwantitatieve formatie aan de toename van het werkvolume als doelstelling vermeld.

Op termijn wordt niet uitgesloten, dat de resultaten van de risicoanalyse zullen worden gebruikt voor de allocatie van het personeel aan een bepaalde standplaats of een bepaalde dienst. De strikte regels inzake anciënniteit, enerzijds, en de noodzaak aan bepaalde kwalificaties, anderzijds, beperken vooralsnog de mobiele en flexibele inzet van personeel.

Scholingsgraad van de personeelsleden inzake risicoanalyse en boekhouding

De materie risicoanalyse maakt deel uit van het vak risicoanalyse en auditcontrole. Dit lessenpakket neemt negen uren in beslag en is opgenomen in de leerstof van de opleidingscursus en voorbereidingscursus op het bevoor-

⁵⁰ Toestand van de personeelsbezetting op 31 januari 2000.

deringsexamen naar de graad van eerstaanwendend verificateur. Sinds de invoering van het vak risicoanalyse en auditcontrole hebben 563 ambtenaren deze cursus gevolgd. Op de vraag of deze 563 ambtenaren in de praktijk betrokken zijn met risico-analyse kon geen antwoord worden gegeven. Een specifieke cursus over risicoanalyse in een voortgezette opleiding werd op het moment van het onderzoek nog niet ingericht, maar zou in de toekomst plaatsvinden. Slechts 15% van de twintig bezochte controlediensten maakt melding van enige opleiding over risicoanalyse.

Vanaf 1993 werden er specifieke cursussen over algemeen boekhouden, analytisch boekhouden en boekhoudkundige expertise inzake douane ingericht. Aan deze cursus hebben tot op het moment van het uitvoeren van het onderzoek 451 ambtenaren deelgenomen. Vervolgens hebben 1.212 ambtenaren deelgenomen aan de verschillende voorbereidingslessen op het examen voor brevet van expert bij een fiscaal bestuur – brevet boekhouden.

Diensten betrokken bij de organisatie van een risicoanalysesysteem

De Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse, die zoals hoger vermeld, instaat voor het centraal beheren van informatie en gegevensbestanden voor risicoanalyse werkt onder de leiding van de Dienst Organisatie Controles en Diverse Regelingen en stelt op het moment van het onderzoek negen personeelsleden te werk⁵¹. De dienst C.D.I.B. telt geen enkele informaticus. In de dienst D.O.C. zijn er twee personeelsleden verantwoordelijk voor de opmaak van de D.O.C.-fiches en deze zorgen samen met twee personeelsleden van de dienst Planning, Financiën en Communicatie voor de ondersteuning en begeleiding van de projecten over risicoanalyse voorzien in het Beleidsplan 2000-2004. De dienst D.O.C. is eveneens bevoegd voor het opstellen van een handboek controles en een handleiding externe audit.

Teneinde de doelstelling⁵² om op grond van een vooraf verrichte risicoanalyse, een proactieve controle op de correcte toepassing van de reglementering te bewerkstelligen, zodat gelijke gebruikers of gelijke goederenzendingen in gelijke omstandigheden gelijk worden behandeld, is er tijdens het jaar 2000 een operationeel project opgestart. Bij de uitvoering van dit project zijn drie operationele diensten per Gewestelijke Directie betrokken. Aan het hoofd van de projecten staan de projectleiders, meestal plaatselijke chefs die rapporteren aan de projectverantwoordelijken, meestal gewestelijke directeurs.

De vorming over risicoanalyse zal, zoals gebruikelijk, worden ingericht door de dienst personeel en opleiding van de Centrale Administratie.

5.2 Besluit

Sinds 1993 loopt een behoefteonderzoek naar het nodige aantal en de vereiste kwalificaties van het personeel per dienst. In het Beleidsplan 2000-2004 wordt het herbekijken van de kwantitatieve personeelsformatie als doelstelling opgenomen⁵³. Risicoanalyse wordt nog niet aangewend voor de allocatie van personeel.

⁵¹ Toestand op 17 augustus 2000.

⁵² Zie Beleidsplan van de Belgische Administratie der Douane en Accijnzen 2000-2004, p. 29 - 31.

⁵³ Een actieplan voorziet in het afstemmen van de personeelsformatie aan de behoeften, zie p. 44 van het Beleidsplan 2000-2004.

De scholingsgraad van de personeelsleden inzake risicoanalyse is vrij laag en er bestaat nog geen gespecialiseerd cursusaanbod.

De organisatie en de oriëntatie van een risicoanalysesysteem wordt hoofdzakelijk centraal gestuurd. Bovendien is slechts een zeer beperkt aantal personeelsleden betrokken bij de uitbouw van een risicoanalysesysteem.

5.3 Aanbeveling

De behoeftestudie naar de basisvereisten inzake personeel zowel kwantitatief als kwalitatief dient te worden beëindigd. Het opleidingsaanbod moet worden uitgebreid en het volgen van gespecialiseerde opleidingen moet worden gestimuleerd.

Gezien het mislukken van vroegere projecten inzake risicoanalyse wordt het belang onderstreept van een functionele werkverdeling tussen de personeelsleden van de Centrale Administratie en deze van de buitendiensten. De opdeling van het project in projectfiches, waarin een verantwoordelijke per projectfiche is aangeduid, zoals wordt voorzien in het beleidsplan is dan ook aan te bevelen.

6 Opstellen van controleplannen en meten van de doeltreffendheid van risicoanalyse

6.1 Bevindingen

Het werken met controlecycli is één van de acties die in het kader van de uitvoering van het Beleidsplan 2000-2004 zal worden genomen. Het opstellen van controleplannen en het meten van de doeltreffendheid van risicoanalyse bevinden zich momenteel uitsluitend in een projectfase. Tijdens de planperiode 2000 zijn er in totaal 18 pilootprojecten gestart in de zes Gewestelijke Directies. De pilootprojecten worden uitgevoerd binnen de Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole, de motorbrigades en de eerstelijnsverificatiediensten. Telkens zijn er zes operationele diensten betrokken bij het uitvoeren van een volledige controlecyclus voor respectievelijk de controle van de goederenbewegingen, de controle van de bedrijven en de controle op de openbare weg. Elke operationele dienst zal op basis van de resultaten van de risicoanalyse en op basis van de kennis van de omvang van de goederenbewegingen, voor elk soort goederenbeweging, gebruiker of regeling, of combinatie daarvan, de aard, de frequentie en de omvang vaststellen van de idealiter uit te voeren controles om de risico's optimaal te dekken. Na een evaluatie van de controlemethodes en -middelen zullen deze worden samengevat in een controleprogramma. De gegevens van de controleprogramma's zullen vervolgens worden vertaald in controleplannen om te worden ingepast in het geheel van de activiteiten van de diensten. Elke projectleider kan dan ook een controleplan opstellen dat dienstoverschrijdend werkt. Een controleplan wordt als ideaal beschouwd indien het de uit te voeren controles bepaalt die nodig zijn om de gedefinieerde risico's in te dekken.

Concreet wordt er bepaald welk type van controle nodig is om het gedefinieerde risico in te dekken en per type van controle wordt er een controle-norm vastgesteld⁵⁴.

Na de uitvoering van de controleplannen wordt de controlecyclus geëvalueerd in functie van :

- het aantal en de soort van de uitgevoerde controles ;
- de resultaten van de controles, zowel de positieve als de negatieve ;
- de bestede tijd en middelen.

6.2 Besluit

Door de Centrale Administratie werd geopteerd het luik "meten van de doeltreffendheid van risicoanalyse" in te passen in het kader van de evaluatie van de controlecycli. Tijdens het onderzoek werd vastgesteld dat enkel het douanekantoor Zaventem een analyse maakt van de resultaten van de risicoprofielen. De opbrengsten worden per risicoprofiel periodiek bijgehouden. Door het betrokken douanekantoor werd het belang van deze resultatenanalyse onderstreept, enerzijds, als meetinstrument voor het berekenen van het rendement van het risicoprofiel en, anderzijds, als motiverend instrument voor de personeelsleden. Bovendien zijn de evaluatie van risicoprofielen en het meten van hun doeltreffendheid onontbeerlijk om het systeem van de verificatiecircuits niet te overbelasten.

II Beheersinformatie als managementinstrument

1 Definitie

"Beheersinformatie"⁵⁵ kan zeer ruim worden gedefinieerd als de informatie die het beheer (het management) in staat moet stellen een organisatie efficiënt te besturen en te laten functioneren.

Aldus wordt beheersinformatie in eerste instantie gezien als (strategisch) managementinstrument waarop de "beslissingnemers" moeten kunnen terugvallen ter ondersteuning van de beleidsuitvoering.

2 Voorwaarden en nut van beheersinformatie

Het hoeft geen betoog dat het in de huidige continu veranderende internationale en nationale omgeving voor de beslissingnemers cruciaal is te kunnen beschikken over betrouwbare informatiebronnen. Daartoe moet een informatiestructuur worden uitgebouwd die is aangepast aan de organisatie en maximale kwaliteitsgaranties biedt. De geleverde beheersinformatie dient immers steeds aan een aantal kwaliteitsnormen te voldoen om als volwaardig managementinstrument te kunnen fungeren.

⁵⁴ De volgende drie grote types van controles worden gedefinieerd :
– verificatie van aangiften (zonder verificatie, verificatie op documenten, fysieke verificatie, verificatie a posteriori);
– administratieve controle (controle van de geschriften en registers);
– boekhoudkundige controle.

Met controlenorm wordt het ideaal uit te voeren controlepercentage bedoeld.

⁵⁵ Vaak wordt ook de term "bestuurlijke informatie" gebruikt.

Sinds 1994 is de Administratie der Douane en Accijnzen gestart met de progressieve invoering van strategische planning en beheerscontrole. In haar Beleidsplan 2000-2004 worden de grote strategische doelstellingen voor de komende jaren uiteengezet. De implementatie van dit beleidsplan gebeurt o.m. via het "informatieplan 2000" dat werd opgesteld om de "bestuurlijke informatiestromen te beheersen en te stroomlijnen"⁵⁶.

Dit informatieplan dat pas in april 2000 effectief werd opgestart, zal in de loop van de komende maanden en jaren verder worden uitgewerkt, verfijnd en bijgestuurd⁵⁷.

Het "beheersen en stroomlijnen van de bestuurlijke informatie" wordt dus duidelijk gezien als een evolutief proces dat stapsgewijs zal worden uitgevoerd.

In deze context zal er bij de doorlichting van het (beheers)informatiesysteem van de douaneadministratie zeker rekening moeten mee worden gehouden dat er momenteel nog sprake is van een overgangs- of testperiode waarbij heel wat zaken nog niet op punt staan of nog aan verandering of bijsturing onderhevig zijn.

In afwachting van de volledige implementatie van het nieuwe informatieplan 2000 is trouwens voorzien dat de oude, bestaande statistieken en informatiebronnen nog van toepassing blijven, zodat er momenteel een soort van "dubbel circuit" of "dubbel gebruik" kan bestaan. Het is echter de bedoeling van de administratie om deze periode van dubbel gebruik zo kort mogelijk te houden⁵⁸.

De aandacht van het onderzoek wordt vooral toegespitst op de voornaamste innovaties van het nieuwe informatieplan 2000 ten opzichte van het vroegere systeem.

Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat een effectieve beoordeling van (de operationele werking van) het nieuwe informatieplan 2000 op dit ogenblik nog wat voorbarig is omdat dit plan pas in de loop van dit jaar is opgestart en in feite nog aan het "proefdraaien" is. Toch kunnen het algemeen concept en de doelstellingen ervan worden toegelicht en kan een eerste, algemene evaluatie worden gemaakt. Hierbij kan worden gewezen op een aantal pijnpunten, uitdagingen of "kritieke succesfactoren" waarmee het informatieplan wordt geconfronteerd.

3 Algemene structuur en organisatie van het beheersinformatiesysteem inzake douanerechten

3.1 Actuele toestand inzake beheersinformatie

Als één van de belangrijkste informatiebronnen vóór de inwerkingtreding van het informatieplan 2000, kunnen de "werkvolumestatistieken" worden genoemd.

⁵⁶ *Op. cit.*, p. 56.

⁵⁷ Cf. begeleidende nota d.d. 13 maart 2000 van Directeur-generaal M. VANDENBORRE, bij het informatieplan 2000.

⁵⁸ *Ibidem*, d.d. 13 maart 2000 bij het informatieplan 2000.

De reglementaire basis hiervan is een omzendbrief van januari 1998⁵⁹ waarin wordt bepaald dat het in het kader van strategisch management en gerichte keuzen te kunnen maken, onontbeerlijk is voor de Administratie der Douane en Accijnzen over een instrument te kunnen beschikken dat duidelijk inzicht kan verschaffen in de grootte, de lokalisatie en de evolutie van het werkvolume.

Hiertoe moeten de Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole, de controles en kantoren, iedere maand de nodige statistische gegevens verzamelen betreffende sommige activiteiten⁶⁰ van de afgelopen maand.

Van de ingevulde statistiekformulieren moet maandelijks één exemplaar aan de Centrale Administratie, Dienst Organisatie en Beheer, worden bezorgd die deze statistische gegevens centraliseert.

Als belangrijke opmerking wordt in de betrokken omzendbrief nog bepaald dat het de taak is van de eerststaand Inspecteur-Dienstchef comptabiliteit om nauwgezet en regelmatig toezicht uit te oefenen op de correcte naleving, zowel op het vlak van de tijdslimiet als op dat van de juistheid, van deze maandelijks statistische opdracht en dit voor alle betrokken diensten. Hij dient er tevens op toe te zien dat de continuïteit van het verstrekken van de gegevens is verzekerd. De resultaten van deze controle moeten worden meegedeeld aan de Centrale Administratie, Dienst Organisatie en Beheer.

Naast het systeem van de werkvolumestatistieken circuleert er in de Administratie der Douane en Accijnzen nog tal van andere informatie die het management moet toelaten de organisatie te sturen⁶¹.

Bevindingen

Het systeem van de werkvolumestatistieken blijkt in feite grote, weinig overzichtelijke tabellen te betreffen met een overvloed aan cijfergegevens.

Door de Centrale Administratie werd er dadelijk op gewezen dat de werkvolumestatistieken in hun huidige vorm nagenoeg niet worden gebruikt en dat deze eigenlijk niet ernstig worden genomen.

De voornaamste punten van kritiek in verband met deze werkvolumestatistieken kunnen als volgt worden samengevat :

- herhaalde malen werd vastgesteld dat de opgegeven cijfers om allerlei redenen niet correct werden doorgegeven (vergissingen en onjuistheden bij de input, geforceerde interpretaties om de cijfers “gunstiger” voor te stellen...);
- de (interne) controle door de plaatselijke chefs op de correctheid van de cijfers laat te wensen over ;
(in verband met de aan de comptabiliteitsinspecteur opgedragen controletaak wordt zelfs openlijk toegegeven dat aan hun (beperkt aantal) opmerkingen gewoon geen gevolg wordt gegeven... ; in feite dient te worden gesteld dat er momenteel inzake de werkvolumestatistiek geen systematische interne controle bestaat) ;

⁵⁹ Cf. omzendbrief D.I. 201.4, D.O. 131.507 van 1 januari 1998.

⁶⁰ Het betreft hier in hoofdzaak het aantal behandelde aangiften, documenten, verificaties, zendingen, controles...

⁶¹ Cf. “overzicht van de statistieken”, in bijlage bij de nota d.d. 21 september 2000 van Directeur-generaal VANDENBORRE aan de Secretaris-generaal (Directie Prestatiemeting).

- bepaalde kernbegrippen (bv. “zending, aangifte, fysieke verificatie, verificatie op documenten, boekhoudcontrole”...) zijn niet of niet voldoende gedefinieerd om een coherente en uniforme statistiekverstrekking te verzekeren ;
- inhoudelijk worden voornamelijk die gegevens opgevraagd die gemakkelijk kunnen worden gereproduceerd ; dit brengt mee dat de relevantie van de opgevraagde gegevens soms betwistbaar is ; anderzijds, wordt soms een belangrijk deel van de operationele activiteiten niet opgenomen⁶² ; de werkvolumestatistieken worden ook niet voldoende uitgebreid genoemd om een model als “Forsyco”⁶³ te kunnen voeden ;
- in hun huidige vorm laten de werkvolumestatistieken niet of nauwelijks toe te controleren of de voorgeschreven verificatienormen⁶⁴ of resultaatverbintenissen⁶⁵ worden gehaald ;
- algemeen wordt het systeem van de werkvolumestatistieken ervaren als te star, te statisch en te weinig geactualiseerd.

Besluit

Vóór het invoege treden van het informatieplan 2000 kon men bij de Administratie der Douane en Accijnzen nauwelijks gewagen van een algemene strategie of een globale visie met betrekking tot de bestuurlijke informatiestromen. Het douanemanagement kon wel beschikken over diverse, disparate informatiebronnen, maar van een gecoördineerde aanpak inzake de opvraging en verwerking van bestuurlijke informatie kon nauwelijks sprake zijn. De betrouwbaarheid (van het systeem) van de werkvolumestatistieken laat nogal wat te wensen over en de bekomen en verwerkte cijfers moeten met de nodige omzichtigheid en reserves worden behandeld en geïnterpreteerd.

Andere informatiebronnen blijken zeer gedifferentieerde en gefragmenteerde informatie te betreffen met betrekking tot zowel de basisactiviteiten (“primaire proces”) als de ondersteunende activiteiten (“secundaire proces”), alsook diverse financiële informatie.

De opvolging van de strategische keuzes vereist de beschikking over voldoende en betrouwbare bestuurlijke informatiebronnen. Tevens neemt de behoefte aan bestuurlijke informatie toe op het niveau van het Ministerie van Financiën (Cel prestatiemeting) en op het niveau van de Europese Unie (Stuurgroep prestatiemeting).

⁶² Bv. controles op aangiften inzake entrepotbewegingen worden niet apart opgenomen maar zitten vervat in “fysieke verificaties”...

⁶³ In het kader van de strategische werking over de periode 1997-1998 werd het project FORSYCO (FORmatiesystematiek-SYstème de COnsistance) opgestart met als doel een model of een systematiek te ontwikkelen die het verband legt tussen de beschrijving van de werkprocessen en de daarmee verband houdende activiteiten en het benodigde personeel.

⁶⁴ Cf. bijvoorbeeld de controlenormen van 2% en 5% opgelegd door de Instructie Verificatie, §§ 67 en 87.

⁶⁵ Resultaatverbintenissen zijn duidelijk gekwantificeerde operationele doelstellingen die moeten worden behaald in de uitvoering van de routineactiviteiten.

In dit licht zijn de oprichting van de Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse (C.D.I.B.)⁶⁶ en de uitwerking van een globaal plan voor de coördinatie van de bestuurlijke informatiestromen binnen de Administratie der Douane en Accijnzen, "het informatieplan 2000", volkomen logische en zelfs noodzakelijke stappen te noemen.

3.2 Nieuw Informatieplan 2000

Het nieuwe Informatieplan van de Administratie der Douane en Accijnzen beslaat met inbegrip van zijn diverse bijlagen een vrij omvangrijk boekdeel, dat hierna kort wordt toegelicht.

Algemeen concept en doelstellingen van het nieuwe Informatieplan

Zoals hiervoor reeds aangestipt, kadert het Informatieplan binnen het Beleidsplan 2000-2004 van de Administratie der Douane en Accijnzen, als een instrument voor de implementatie ervan⁶⁷.

In het Beleidsplan wordt vooreerst de vaststelling gemaakt dat de opvolging van de strategische keuzes de beschikking vereist over bestuurlijke informatie. Tevens wordt erop gewezen dat er binnen de administratie tal van bestuurlijke informatie circuleert die het management moet toelaten de organisatie te sturen (bv. Forsyco, frauderapporten, begrotingen, enz.).

Om nu al deze bestuurlijke informatiestromen te kunnen beheersen en stroomlijnen wordt vanaf 2000 een Informatieplan opgesteld dat "op termijn alle structurele bestuurlijke informatiestromen tussen de gewestelijke directies, de nationaal ondersteunende diensten en de diensten van de Centrale Administratie en de Directeur-generaal moet omvatten en mettertijd in de plaats komt van alle bestaande statistieken".

Dit Informatieplan regelt ook de gegevensopvraging en -verwerking en bevat alle richtlijnen over wie de informatie moet verstrekken, wanneer, aan wie en onder welke vorm. Het zal jaarlijks worden herwerkt en heruitgegeven zodat op 1 januari van elk jaar iedere dienst weet wat van hem wordt verwacht rond informatievergaring en -verwerking voor het komende jaar.

Inhoud van het Informatieplan

Het Informatieplan bestaat uit vier grote delen ("modules" genoemd) die stap voor stap zullen worden ontwikkeld.

Het is de bedoeling dat het uiteindelijk de volgende vier grote modules zal omvatten :

⁶⁶ De reglementaire basis van de C.D.I.B. is het Ministerieel Besluit van 16 december 1996; op 12 maart 1997 werd de dienst opgestart ; in een instructie van 15 oktober 1999 wordt de "missie" van de C.D.I.B. nader omschreven : deze bestaat o.m. in het inzamelen, verwerken, analyseren en ter beschikking stellen van alle relevante interne en externe gegevens en informatie; tevens is het de bedoeling dat deze dienst een leidende rol zal spelen bij het opbouwen en beheren van informatie en gegevensbestanden voor de risicoanalyse, de bestuurlijke informatie en de beheersinformatie (cf. Instructie D.I. 987.1, D.O.C. 211.686, d.d. 15 oktober 1999).

⁶⁷ *Op. cit.*, p. 54.

1° Bestuurlijke informatie rond het primair proces⁶⁸

Onder deze rubriek zullen de gegevens worden samengebracht die momenteel reeds worden opgevraagd of waarvan de opvraging is gepland rond :

- De werkvolumestatistiek (bestaand) ;
- De fraudestatistiek (bestaand) ;
- Het jaarverslag (bestaand) ;
- Forsyco (in ontwerp) ;
- Strategische operationele doelstellingen (in ontwerp) ;
- Informatie voorgeschreven in wet- en regelgeving ;

2° Bestuurlijke informatie rond het secundair of het ondersteunend proces⁶⁹

Hierin zullen de gegevens worden ingebracht rond onder meer :

- Personeel (cel prestatie meting) (in ontwerp) ;
- Automatisering (cel prestatie meting) (in ontwerp) en andere materiële middelen ;
- Huisvesting (cel prestatie meting) (in ontwerp) ;
- Strategische operationele doelstellingen (in ontwerp).

3° Financiële informatie

Hierin wordt de informatie geïntegreerd rond :

- Kosten (cel prestatie meting) (in ontwerp) ;
- Fiscale ontvangsten (bestaand) ;
- Uitgaven (bestaand) ;
- Ramingen in het kader van de begroting (bestaand) ;
- Comptabiliteit (bestaand) ;
- Werktijdregistratie⁷⁰ (in ontwerp).

4° Rapportering

De voorgaande rubrieken 1° tot 3° omvatten kwantitatieve informatie. Over die gegevens moet in een aantal gevallen ook worden gerapporteerd. Hoe deze rapportering moet gebeuren is opgenomen in de vierde module van het Informatieplan die zal bestaan uit :

- Planning, Financiën en Communicatie-rapportering⁷¹ :
 - Voortgangsrapportering projecten (bestaand) ;

⁶⁸ Hieronder worden de basistaken verstaan die a.h.w. de bestaansreden en de eigenheid van de Administratie der Douane en Accijnzen uitmaken (o.m. controleren van de correcte toepassing van de reglementering, innen en invorderen van de verschuldigde belastingen, fraude opsporen en bestraffen, dienstverlening en adviesverstrekking).

⁶⁹ Naast haar lijndiensten die instaan voor de uitvoering van de basistaken beschikt de Administratie der Douane en Accijnzen eveneens over een aantal specifieke steundiensten die in een aantal functionele domeinen zoals personeel, organisatie, automatisering, logistiek, planning, enz. aan de lijndiensten ondersteuning geven om hun basistaken zo effectief mogelijk uit te voeren; deze ondersteunende taken worden ook wel het secundair proces genoemd.

⁷⁰ Werktijdregistratie wordt hier eveneens onder financiële informatie gecatalogeerd omdat deze in het kader van het Forsycoproject wordt gebruikt voor de kostenberekening.

⁷¹ Het betreft hier rapportering aan de nationale dienst Planning, Financiën en Communicatie van de Centrale Administratie.

- Voortgangsrapportering operationele doelstellingen (in ontwerp) ;
- Financiële rapportering ;
- Rapportering voor het jaarverslag (bestaand).
- Frauderapportering (bestaand en in ontwerp) ;
- Rapportering aan opdrachtgevers :
 - Europese Commissie (bestaand) ;
 - Parlement (in ontwerp).

In het Informatieplan 2000 werd absolute prioriteit gegeven aan de bestuurlijke informatie rond het primair proces. De doelstelling daarbij is de integratie in één (door de Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse beheerde) gegevensbank van de werkvolumestatistiek, de forsyco-statistiek en de operationele doelstellingen voor het jaar 2000.

Op de nationale Dienst Planning, Financiën en Communicatie werd verzekerd dat dit tegen eind 2000 effectief zal zijn gerealiseerd. Dit geldt eveneens voor de voorziene Planning, Financiën en Communicatie-“voortgangsrapporteringen” inzake projecten en operationele doelstellingen (cf. infra).

Algemene organisatie van het Informatieplan 2000

1° Logisch en technisch beheer van de bestuurlijke informatie

In het Informatieplan wordt het beheer van de bestuurlijke informatie gedefinieerd als “het stelsel van organisatorische maatregelen voor het systematisch verzamelen, vastleggen en verwerken van gegevens die gericht zijn op het doen functioneren van de organisatie en op het afleggen van verantwoording”⁷².

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen het logisch en het technisch beheer.

De verantwoordelijkheid voor het logisch beheer van de bestuurlijke informatie wordt aan de nationale Dienst Planning, Financiën en Communicatie⁷³ toebedeeld. Dit houdt voornamelijk in dat deze dienst instaat voor de evaluatie van de gevraagde bestuurlijke informatie.

De nationale P.F.C.-dienst moet de algemene kwaliteit van de in het kader van het Informatieplan gestelde vragen beoordelen en indien nodig corrigerend optreden. Hij moet er inzonderheid voor zorgen dat de gegevens die worden vergaard voor het Informatieplan in overeenstemming zijn met de noden van de verschillende gebruikers van deze informatie binnen en buiten de administratie. Alle gebruikers van de bestuurlijke informatie kunnen aan de nationale P.F.C.-dienst trouwens voorstellen tot wijziging en aanvulling doen.

Jaarlijks wordt het Informatieplan in overleg met de betrokken partijen geactualiseerd voor het volgende jaar.

⁷² Cf. p. 4, module “algemeen” van het Informatieplan.

⁷³ De nationale P.F.C.-dienst is onderdeel van de Centrale Administratie; daarnaast bestaan op het niveau van de gewestelijke directies ook regionale P.F.C.-diensten.

Onder technisch beheer van de bestuurlijke informatie wordt voornamelijk het verzamelen, verwerken en ter beschikking stellen van deze bestuurlijke informatie verstaan alsook het periodiek verzorgen van interne controles daarop.

De verantwoordelijkheid voor het technisch beheer van de bestuurlijke informatie wordt in het algemeen bij de diensten gelegd die de gegevens verstrekken, de Centrale Dienst voor Informatiebeheer (C.D.I.B.), de Gewestelijke Directies (regionale P.F.C.-diensten), de betrokken nationale diensten en de diensten van de Centrale Administratie.

Er is voorzien dat de betrouwbaarheid van de bestuurlijke informatie in de eerste plaats de verantwoordelijkheid is van de dienst die de gegevens verstrekt. De dienst die de informatie ontvangt moet er zonder meer van uit kunnen gaan dat de verstrekte bestuurlijke informatie juist en volledig is. De dienst die de informatie verstrekt moet daarom zelf voldoende interne controles uitvoeren op de volledigheid, de juistheid en de tijdigheid van de verstrekte gegevens en stelt daartoe zelf een intern controleplan op bestaande uit, per informatie-item of vraag, een checklist met te nemen maatregelen rond de gegevensverzameling, gegevensverstrekking en kwaliteitsbewaking (frequentie van de uit te voeren interne controles, enz.).

In het "actualiserings-supplement" bij het Informatieplan van september 2000 werd door de nationale P.F.C.-dienst een model van checklist uitgewerkt voor het samenstellen van dit intern controleplan⁷⁴. Dit model kan vrijblijvend worden gebruikt door de diensten die gegevens moeten verstrekken. In feite betreft het een vrij summiere en informele checklist met een aantal uit te voeren interne controles op het vlak van gegevensverzameling, ter beschikkingstelling van gegevens en kwaliteitsbewaking.

Het is de Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse die instaat voor de ontwikkeling van de software waarin de gegevens kunnen worden opgeslagen en geconsulteerd en die ook voor de opvolging zorgt van de te ontvangen gegevens wat volledigheid en betrouwbaarheid betreft. Wanneer zich op dat vlak structurele problemen voordoen dient de C.D.I.B. dit aan de nationale Dienst Planning, Financiën en Communicatie te melden.

2° Organisatie van de gegevensopvraging

Er is voorzien dat iedere gewestelijke directie, nationale dienst en dienst van de centrale administratie een contactpersoon aanwijst die binnen zijn directie of dienst verantwoordelijk is voor het verstrekken van de informatie in het kader van het Informatieplan. Daarbij zal worden gewerkt met gestandaardiseerde formulieren. Per typedienst waaraan informatie wordt gevraagd bestaat er een specifiek opvraagformulier (bv. voor kantoren, verificatiediensten, Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole...) en de contactpersonen dienen ervoor te zorgen dat deze formulieren tijdig, betrouwbaar en volledig worden ingevuld door de diensten of personen vermeld in het Informatieplan.

In afwachting dat de gevraagde gegevens door de diverse diensten direct kunnen worden ingeput en via het netwerk kunnen worden doorgestuurd naar de bestanden van de Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risico-

⁷⁴ Cf. bijlage A. bij het Informatieplan.

analyse, zal deze dienst bij ontvangst van de ingevulde formulieren van de contactpersonen, de gegevens centraal inbrengen in de door haar ontwikkelde software.

Wel zal er naar worden gestreefd de verzending van de formulieren zo vlug mogelijk via e-mail te laten gebeuren. Niets belet evenwel dat, in afwachting dat de informatieverstrekking papierloos zal verlopen, de gewestelijke directies die dit wensen, zelf de gegevens van hun directie kunnen inputten en de diskettes doorsturen naar de C.D.I.B.. Daarvoor stelt deze dienst een inputmodule ter beschikking.

3° Wijze van vastleggen van de bestuurlijke informatie

Binnen de Administratie der Douane en Accijnzen bestaat een groot aantal diensten die de meest diverse activiteiten uitvoeren. Om nu al deze activiteiten te kunnen analyseren en evalueren moeten deze eerst worden vastgelegd ("geregistreerd").

In het kader van het zgn. project "Forsyco" werden gelijkwaardige aaneenschakelingen van activiteiten gegroepeerd in een proces.

De primaire processen of basisprocessen zoals beschreven in het project "forsyco" vormden het uitgangspunt voor het vastleggen van de bestuurlijke informatie nodig in het kader van het Informatieplan (module "primaire proces"). Aldus werden vijf primaire processen of basisprocessen weerhouden, waarvan sommige nog werden aangevuld met enkele subprocessen⁷⁵.

4° Periodiciteit en bestemming van de informatie

De gevraagde informatie heeft slechts betrekking op één maand en moet maandelijks, via de hiervoor genoemde contactpersonen, aan de Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse worden bezorgd, uiterlijk de 10^{de} werkdag van de maand volgend op de maand waarop de informatie betrekking heeft.

Daar het verzamelen van de gegevens op 1 april 2000 is begonnen, betekent dit dat de eerste gegevens uiterlijk tegen 10 mei 2000 aan de C.D.I.B. moesten worden toegezonden.

In 2000 zal de gevraagde informatie reeds worden gebruikt voor het rapporteren over het nakomen van de strategische doelstellingen, het kiezen van nieuwe strategische doelstellingen, het beheren van de Gewestelijke Directies, het berekenen van de personeelsbehoeften en het verdelen van de personeelseffectieven.

⁷⁵ In volgorde van belangrijkheid van ingezette middelen gaat het om :

- De behandeling van aangiften : van de indiening van de aangifte tot de storting in de schatkist, het controleverslag, de transactie en/of de veroordeling, daaronder begrepen de subprocessen "verificatie", "inning en invordering" en de "behandeling en opvolging van overtredingen" ;
- Doelgerichte controles : van de uitvoering van de risicoanalyse tot de aflevering van het controleverslag, daaronder begrepen het subproces "behandeling en opvolging van overtredingen" ;
- Bewaking en opsporing : van het verkrijgen van de informatie of het voorschrift tot de aflevering van het controleverslag, de transactie, de veroordeling en/of storting in de schatkist ;
- Behandeling van de aanvragen om machtigingen : van de ontvangst van de aanvraag tot de aflevering van de machtiging ;
- Dienstverlening : van de aanvraag of het voorschrift tot de realisatie van de gevraagde dienst.

In een latere fase zullen de informatiestromen ook worden gebruikt voor onder meer het opstellen van het jaarverslag en het rapporteren over de fraude.

De verwerkte gegevens zullen, per maand en cumulatief sinds het begin van het lopende jaar, door de C.D.I.B., onder de vorm van een consultatiemodule, uiterlijk de 20^{ste} werkdag van de maand worden verstrekt aan :

- de nationale Dienst Planning, Financiën en Communicatie wat de opvolging van de strategische doelstellingen betreft ;
- de Dienst Personeel van de Centrale Administratie wat de berekening van de personeelsbehoeften en de verdeling van de personeelseffectieven betreft ;
- de regionale Diensten Planning, Financiën en Communicatie wat de vorenstaande informatie betreft maar beperkt tot ieders directie ;
- de nationale diensten en de diensten van de Centrale Administratie wat de opvolging van de strategische doelstellingen die hun dienst aanbelangen betreft.

5° Hulpmiddelen

Om de inzameling van de informatie in de diverse betrokken diensten te vergemakkelijken zijn twee nieuwe instrumenten voorzien : de invoering van een gestandaardiseerd controleverslag, te ontwerpen door de Dienst Organisatie Controles en Diverse Regelingen van de Centrale Administratie, als ook het gebruik van een door de Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse te ontwerpen "gemeenschappelijke elektronische aanwijzer". Met dit laatste wordt een soort van "indicateur" bedoeld, gemeenschappelijk voor de ganse administratie, die op het netwerk zou worden geplaatst, en waarmee de voortgang van een dossier en alle doorlooptijden kunnen worden opgevolgd.

6° Module rapporteringen

Een belangrijke innovatie van het Informatieplan 2000 betreft de module "rapporteringen".

In het kader van de sinds 1994 opgestarte strategische planning binnen de Administratie der Douane en Accijnzen werden in het Informatieplan 2000 zgn. voortgangsrapporteringen voorzien, die in beginsel per kwartaal aan de nationale P.F.C.-dienst moeten worden bezorgd.

Eenzijds, dient een schriftelijke rapportering te worden gemaakt over de zgn. strategische verbeterings- of innovatieprojecten. Uiterlijk de 10^{de} werkdag, volgend op het kwartaal, dient deze rapportering, volgens de modelafiche in bijlage bij het Informatieplan, door iedere projectverantwoordelijke, aan de nationale P.F.C.-dienst te worden bezorgd.

Anderzijds, moet eveneens een schriftelijke cumulatieve rapportering worden opgemaakt over de voortgang van de zgn. operationele doelstellingen of "resultatenverbintenissen"⁷⁶, opgenomen in het Beleidsplan. Hier dient evenwel alleen te worden gerapporteerd voor zover de realisatie van de doelstellingen in significante positieve of negatieve zin afwijkt van de strate-

⁷⁶ In 1998 werden voor het eerst resultatenverbintenissen gesloten met de verantwoordelijken van de regionale en centrale diensten; daarbij wordt bij de uitvoering van de dagelijkse prestaties een uitspraak gedaan over te leveren inspanningen en/of te behalen kwaliteit.

gische planning. Deze rapportering moet dan uiterlijk de 10^{de} werkdag van de 2^{de} maand volgend op het kwartaal bij de nationale P.F.C.-dienst worden afgeleverd en wordt opgesteld, volgens de modelfiche in bijlage bij het Informatieplan, door de gewestelijke directeur of het hoofd van de nationale ondersteunende dienst of dienst van de centrale administratie.

Om de rapportering te vergemakkelijken wordt door de Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse een "consultatiemodule" ontwikkeld die per dienst en gecumuleerd per directie aangeeft in hoeverre de normen worden gehaald.

Met het oog op de evaluatie van de vernoemde innovatieprojecten en resultatenverbintenissen dient men te kunnen beschikken over meetbare indicatoren of andere objectieve criteria. Daartoe zullen zgn. performantie-indicatoren⁷⁷ worden ontwikkeld.

Het is de bedoeling deze resultaten te gaan voorstellen onder de vorm van zgn. boordtabellen⁷⁸ (cf. infra, Informatieplan 2001).

3.3 Bijsturing van het Informatieplan 2000 en uitwerking van het Informatieplan 2001

Op grond van de ervaringen opgedaan sedert het opstarten van het Informatieplan 2000 (april 2000) werd dit in de loop van de maand september 2000 verder verfijnd en bijgestuurd⁷⁹.

In de eerste plaats ging de aandacht daarbij naar het vervolledigen van de definities en omschrijvingen opgenomen in bijlage 1A bij het Informatieplan 2000.

Op basis van de resultaten van de maandelijks coördinatievergaderingen met de lokale contactpersonen voor het Informatieplan werd namelijk de bijkomende behoefte aan definities en omschrijvingen van de informatieverstrekende diensten in kaart gebracht. Aldus werd een nieuwe Bijlage 1A opgesteld met verduidelijkingen, nadere omschrijvingen of definities met betrekking tot de in het Informatieplan 2000 gevraagde informatie.

In grote lijnen gaat het om :

- het beter omschrijven van begrippen ;
- het schrappen van dubbele bevragingen (overlappingsen) ;
- preciseringen van typedocumenten ;
- preciseringen van de dienst die instaat voor de informatieverstrekking ;

Van deze actualisering van het Informatieplan werd ook gebruik gemaakt om een aantal praktische problemen aan te pakken, zoals :

- het ter beschikking stellen van een model van intern controleplan (opgenomen in de nieuwe bijlage A bij het Informatieplan) ;

⁷⁷ Prestatiemeting aan de hand van meetbare indicatoren is nota bene eveneens in volle ontwikkeling op het niveau van het Ministerie van Financiën, in het kader van de werkzaamheden van de cel "prestatiemeting" en op het niveau van de Europese Commissie, voor het meten van de gelijkwaardigheid van de douaneadministraties in het kader van het programma "Douane 2000".

⁷⁸ Hieronder wordt een "geaggregeerde" manier van voorstellen van de resultaten verstaan.

⁷⁹ Cf. nota van de Directeur-generaal, d.d. 25 september 2000 m.b.t. de bijwerkingen van het Informatieplan 2000.

- het beter regelen van het gebruik van de standaardformulieren ;
- de mogelijkheid voor de gewestelijke directies om zelf hun gegevens in te putten via een inputmodule ter beschikking gesteld door de C.D.I.B. ;
- de ontwikkeling door de C.D.I.B. van consultatiemodules⁸⁰ voor, enerzijds, het raadplegen van de verwerkte gegevens, en, anderzijds, de evaluatie van de resultaatsverbintenissen.

Momenteel (september 2000) wordt reeds gewerkt aan de uitgave van het Informatieplan 2001, waarin rekening zal worden gehouden met de volgende evoluties⁸¹ :

- het verfijnen van de 5 basisprocessen⁸² voor het meten van de activiteiten van de administratie ;
- het ter beschikking stellen van een module (in Access 97) voor de berekening van de personeelsbehoeften ;
- het afschaffen van de bestaande statistieken die nog dubbel gebruik uitmaken met het nieuwe Informatieplan (bv. werkvolumestatistiek, fraudestatistiek) ;
- het meten van nieuwe operationele doelstellingen gekozen op grond van de lopende “nul-metingen” en ingevolge de Europese ontwikkelingen inzake prestatiemeting van 1 januari 2001 bij de douaneadministraties ;
- het ter beschikking stellen van een consultatiemodule voor de evaluatie van het behalen van de normen van de operationele doelstellingen ;
- het uitwerken van een systeem van interne inspectie ;
- het opstellen van zgn. boordtabellen.

4 Kwaliteit van de bestuurlijke informatie

4.1 Kwaliteitsnormen met betrekking tot bestuurlijke informatie

Uit het onderzoek is de grote diversiteit aan bestuurlijke informatie en de versnippering ervan over allerhande diensten van de administratie gebleken.

Door het uitwerken vanaf 2000 van een “informatieplan om de bestuurlijke informatiestromen te kunnen beheersen en stroomlijnen”, geeft de Administratie der Douane en Accijnzen in feite zelf impliciet aan dat de tot nu toe gevolgde aanpak niet (meer) voldeed.

⁸⁰ Beide consultatiemodules worden ontwikkeld in Access 97 ; de eerste consultatiemodule die momenteel (begin september 2000) reeds beschikbaar is, strekt er alleen toe om de “naakte” cijfergegevens te kunnen consulteren ; de tweede consultatiemodule die nog in ontwikkeling is, beoogt de evaluatie van het behalen van de normen van de operationele doelstellingen zodat de diverse diensten zelf kunnen nagaan of ze de gestelde normen halen en hoever ze daarbij staan.

⁸¹ Cf. nota d.d. 21 september 2000 van de Directeur-generaal van de Administratie der Douane en Accijnzen aan de Secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën (Directie Prestatiemeting).

⁸² Sinds 1 april 2000 doet de Administratie der Douane en Accijnzen maandelijkse metingen in 5 basisprocessen : 1) behandeling van aangiften, 2) doelgerichte controles, 3) bewaking en opsporing, 4) behandeling van de aanvragen om machtigingen, 5) dienstverlening (cf. nota vernoemd in voetnoot hiervoor).

Soms werd zelfs openlijk toegegeven dat de tot nu toe bijgehouden bestuurlijke informatie niet of nauwelijks wordt gebruikt of dat de kwaliteit ervan niet (volledig) kan worden gewaarborgd.

Het is nochtans essentieel dat er in een beheersinformatiesysteem voldoende kwaliteitswaarborgen zijn ingebouwd om van een nuttig en betrouwbaar managementinstrument te kunnen spreken.

In het Informatieplan wordt dan ook vooropgesteld dat het beheer van de bestuurlijke informatie aan een aantal minimumeisen⁸³ moet voldoen.

Hierna worden deze (kwaliteits)eisen nader geanalyseerd en wordt kort nagegaan in welke mate het nieuwe Informatieplan de voorwaarden vervult om hieraan tegemoet te kunnen komen.

4.2 Alle gewenste administratieve informatie leveren

Het spreekt vanzelf dat een informatiesysteem alle voor het management nuttige en relevante informatie moet kunnen genereren. Dit houdt minimaal in dat er beheersinformatie beschikbaar moet zijn over : 1) de (voornaamste) activiteiten en prestaties van de administratie ; 2) de behaalde resultaten of doelbereiking ; 3) de ingezette middelen ; 4) de gemaakte kosten.

Zoals blijkt uit het "finaal" schema voor de inhoud van het nieuwe Informatieplan zouden de vier voornoemde domeinen volledig (moeten) zijn bestreken.

Waar vroeger nog bepaalde lacunes⁸⁴ bestonden, voornamelijk inzake informatie over bepaalde activiteiten of (opvolging van) doelbereiking, kan nu worden gesteld dat de volledige invulling van de vier geplande modules van het Informatieplan⁸⁵ uiteindelijk een quasi volledig en exhaustief beeld zou moeten geven van alle voor het douanemanagement relevante beheersinformatie.

Er werd reeds herhaaldelijk op gewezen dat het Informatieplan is opgevat als een evolutief proces dat stapsgewijs verder zal worden ingevuld en jaarlijks zal worden geactualiseerd.

Het globaal inhoudelijk schema van het finale Informatieplan is immers zeer uitgebreid en ambitieus te noemen, zodat de concrete implementatie ervan wellicht verscheidene jaren in beslag zal nemen.

Eens men erin slaagt de voorziene bestuurlijke informatiestromen in het Informatieplan te integreren zal men kunnen beschikken over een bijzonder veelzijdig en performant managementinstrument.

⁸³ Cf. eisen opgesomd in de module "algemeen" van het Informatieplan, p. 4. : alle gewenste administratieve informatie leveren, deze informatie juist, op tijd en zo goedkoop mogelijk leveren.

⁸⁴ Voorbeelden van lacunes: controlegraad nagenoeg niet vast te stellen (bv. 2% of 5% fysieke verificaties...); de kwaliteit van de uitgevoerde controles is bij gebrek aan gestandaardiseerde controleverslagen niet te evalueren ; ook op het vlak van doelbereiking liet de rapportering te wensen over.

⁸⁵ Cf. p. 1-2 Informatieplan : bestuurlijke informatie rond primair proces, bestuurlijke informatie rond secundair proces, financiële informatie en rapporteringen.

4.3 Juiste informatie leveren

De geleverde bestuurlijke informatie moet uiteraard ook "juist" zijn, in deze zin dat er voldoende garanties moeten bestaan dat deze informatie betrouwbaar en correct (accuraat) is.

In dit verband dient zeker het belang te worden onderstreept van een gedegen interne controle op de volledigheid en correctheid van de verstrekte bestuurlijke informatie.

Het is duidelijk dat dit momenteel nog een quasi braakliggend terrein is. De ontwikkeling van een goed gestructureerd systeem van interne inspectie moet dan ook worden beschouwd als één van de prioritaire agendapunten voor het Informatieplan 2001.

Op het vlak van de betrouwbaarheid van de verstrekte gegevens dient nog te worden opgemerkt dat in Bijlage 1A bij het Informatieplan de compilatie is opgenomen van alle in het kader van het Informatieplan gevraagde informatie. Daarbij is per proces de gevraagde bestuurlijke informatie opgenomen, de typedienst die deze informatie moet leveren, alsook de definitie van de gevraagde informatie.

Zoals reeds aangestipt, werden de definities met betrekking tot de in Bijlage 1A gevraagde informatie in de loop van 2000 verder uitgewerkt en vervolledigd⁸⁶.

Om tot een coherente en betrouwbare informatieverstrekking te komen, was dit laatste zeker geen overbodige luxe. Rekening houdend met de enorme diversiteit aan diensten en activiteiten binnen de Administratie der Douane en Accijnzen is het namelijk ten zeerste aangewezen dat er duidelijke definities worden gegeven van een aantal kernbegrippen zoals "zending", "aangifte", "fysieke verificatie", "verificatie op documenten", "boekhoudcontrole" enz. Het onderzoek heeft immers aangetoond dat veel van deze begrippen vaak door elkaar worden gebruikt, wat aanleiding geeft tot verwarring (dubbeltellingen...) en interpretatieproblemen bij de statistiekverwerking.

Op het praktisch-organisatorische vlak vormt ook de nauwkeurige codering van alle in de gestandaardiseerde formulieren opgevraagde gegevens een belangrijke kwaliteitswaarborg, die tevens een efficiënte geautomatiseerde verwerking van alle ontvangen informatie mogelijk maakt.

4.4 Informatie tijdig en zo goedkoop mogelijk leveren

Het hoeft geen betoog dat het voor het douanemanagement cruciaal is tijdig over alle nuttige bestuurlijke informatie te beschikken, om ook tijdig te kunnen ingrijpen of bijsturen waar nodig. Daarnaast moet er uiteraard ook naar worden gestreefd de gegevensopvraging en -verwerking zo goedkoop en efficiënt mogelijk te laten verlopen.

Hiervoor werden de voornaamste principes voor de opvraging van de informatie reeds uiteen gezet. In grote lijnen komt het hierop neer dat voor elke Gewestelijke Directie of dienst een contactpersoon wordt aangeduid die binnen zijn Gewestelijke Directie of dienst verantwoordelijk is voor de informatieopvraging en -verstrekking en tevens als aanspreekpunt fungeert voor

⁸⁶ Cf. bijsturing van het Informatieplan 2000 (supplement van september 2000).

de Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse en de nationale Dienst Planning, Financiën en Communicatie. De diensten of personen die instaan voor het verstrekken van de informatie bezorgen deze aan de contactpersonen die op hun beurt voor de doorzending van de gegevens zorgen naar de dienst vermeld in het Informatieplan (C.D.I.B. of nationale P.F.C.-dienst).

Aangezien echter niet alle diensten gelijkwaardig zijn uitgerust met informaticamateriaal zal de informatie in de beginperiode worden opgevraagd met standaardformulieren. De C.D.I.B. zal evenwel reeds onderzoeken hoe die papierstroom zo vlug mogelijk kan worden vervangen, in een eerste fase door disketten⁸⁷ en later door e-mail.

In afwachting dat de gegevens over het primair proces door de bevroegde diensten direct kunnen worden ingevoerd en via het netwerk kunnen worden doorgestuurd naar de bestanden van de C.D.I.B., zal deze dienst bij ontvangst van de ingevulde formulieren van de contactpersonen, de gegevens zelf centraal inbrengen in de door haar ontwikkelde software.

5 Besluit

Het is de grote verdienste van het Informatieplan 2000 de informatiestromen en -behoeften in kaart te hebben gebracht en voor het eerst een globaal concept en een strategie te hebben uitgewerkt voor een volwaardig bestuurlijk informatiesysteem.

In dit globaal concept werden de reeds bestaande projecten en informatiestromen zoveel mogelijk ingepast en eventuele lacunes ingevuld om tot een logisch en consistent geheel te komen.

Daarbij werd geen "tabula rasa" gepleegd ten opzichte van het verleden, maar werd er geopteerd voor een soepel en pragmatisch instrument dat stap voor stap zal worden uitgewerkt en steeds kan worden bijgestuurd en geactualiseerd.

Of dit ambitieus opgezet Informatieplan ook in de praktijk zal kunnen worden gerealiseerd zal afhankelijk zijn van een aantal basisvoorwaarden of "kritieke succesfactoren".

1° Het welslagen van het Informatieplan zal in de eerste plaats afhangen van het doeltreffend beheer (zowel logisch als technisch) van de daarin geïntegreerde bestuurlijke informatie.

- De grote uitdaging voor de nationale Dienst Planning, Financiën en Communicatie ligt er in een werkbaar evenwicht te vinden tussen volledigheid, enerzijds, en relevantie en overzichtelijkheid van de bestuurlijke informatie, anderzijds. De indruk rijst dat de informatie thans te uitgebreid en te veelomvattend is om beheersbaar te blijven. Een meer doorgedreven "clustering" per item van de opgevraagde informatie is bijgevolg verantwoord. Dit belet niet dat voor sommige informatie-items een verfijning van de opgevraagde gegevens wenselijk kan zijn.
- De huidige periodiciteit van de informatiebevraging betekent een zware belasting voor de diverse betrokken diensten.

⁸⁷ Door de C.D.I.B. werd daartoe een zgn. inputmodule uitgewerkt waarvan momenteel reeds gebruik wordt gemaakt door de Gewestelijke Directies Antwerpen, Hasselt en Luik.

2° De kwaliteit (betrouwbaarheid en integriteit) van de informatie is een doorslaggevende factor voor het welslagen van het Informatieplan.

Het is duidelijk dat het door de Centrale Administratie uitgewerkte (vrijblijvende) model van intern controleplan slechts een eerste bescheiden stap kan uitmaken in deze richting.

3° Het scepticisme en de mentale weerstand van het douanepersoneel tegenover de zoveelste "vernieuwing" zal moeten worden doorbroken.

6 Aanbeveling

1° Qua logisch beheer van de bestuurlijke informatie verdient het aanbeveling dat alleen nuttige en relevante informatie die werkelijk beantwoordt aan de actuele noden van de verschillende gebruikers van de informatie wordt opgenomen.

Qua technisch beheer van de bestuurlijke informatie dient te worden overwogen de periodiciteit bij de informatieverstrekking te verlagen om de werklast niet nodeloos op te drijven zonder bijkomend resultaat.

Er zal grote aandacht moeten worden besteed aan :

- een transparante voorstellingswijze van de verwerkte informatie ;
- een gebruiksvriendelijke consultatiewijze van deze informatie ;
- het gebruik van de nieuwe, moderne communicatietechnieken (e-mail, intranet) bij de informatiedoorstroming ;
- de ontwikkeling van een aangepast beveiligingsbeleid met betrekking tot bepaalde gevoelige informatie.

Om dit mogelijk te maken dient een belangrijke extra-investering te gebeuren in geavanceerd informaticamaterieel en bijkomend gekwalificeerd personeel, bij alle betrokken actoren en in het bijzonder bij de Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse, die een echte sleutelrol vervult bij het informatiebeheer.

2° Wat de centrale uitbouw van een gedegen intern controlesysteem op de kwaliteit en de integriteit van de gegevensverstrekking en -verwerking betreft, verdient het aanbeveling verder te investeren in de inhoudelijke verbetering van de geleverde informatie door een duidelijke en actuele definiëring van de gehanteerde kernbegrippen en de opstelling van een handleiding met concrete richtlijnen en praktische voorbeelden voor het verstrekken van de informatie. Ook dienen de verantwoordelijkheden bij de onderscheiden etappes van de informatiedoorstroming en -verwerking duidelijk te worden afgebakend. De uitgave van de volgende actualisering van het Informatieplan (2001) lijkt daarvoor de ideale gelegenheid.

3° Er moet worden gestreefd naar het creëren van een positieve cultuur bij het douanepersoneel door dit te overtuigen van het nut en de voordelen van het nieuwe Informatieplan als efficiënt managementinstrument. Hierbij is een voorname rol weggelegd voor de centrale en de regionale hiërarchische leidinggevende ambtenaren, voor de diverse contactpersonen bij het Informatieplan en de regionale Planning, Financiën en Communicatie-ambtenaren. Daarbij dient een maximale continuïteit en stabiliteit te worden nagestreefd.

III Verantwoordingsinformatie

1 Definitie

Met verantwoordingsinformatie wordt bedoeld de informatie die de administratie extern, inzonderheid aan haar opdrachtgevers (Parlement en Europese Commissie) overlegt ter verantwoording van de haar toevertrouwde opdrachten wat de inning van de invoerrechten betreft.

Eén van de pijlers van de hervorming van het douanelandschap in 1994 behelst de informatieverstrekking. Deze pijler valt uiteen in informatie aan de overheden (de Belgische Staat – de Europese Unie), informatie aan de klanten en informatie aan de pers. Dit laatste gebeurt niet zozeer in de uitvoering van de fiscale taak van de administratie, maar kadert in haar opdracht die ze heeft bij de bescherming van de maatschappij (drugs, wapens...).

2 Bevindingen

2.1 Jaarverslagen

Enige eigenlijke vorm van verantwoordingsinformatie

De verantwoordingsinformatie die door de Administratie der Douane en Accijnzen aan het Parlement wordt afgelegd bestaat zo goed als uitsluitend uit het Jaarverslag van de Administratie der Douane en Accijnzen en het Jaarverslag van de Algemene Administratie van de Belastingen.

De Administratie der Douane en Accijnzen is wel de enige fiscale administratie die een eigen jaarverslag opmaakt en hieraan een ruime verspreiding geeft.

Verantwoordelijke dienst

Tijdens het onderzoek werd beklemtoond dat de informatieverstrekking zo dicht mogelijk bij degene die de informatie vraagt, moet gebeuren. Derhalve dient de informatie aan de klant in de eerste plaats door de verificateur te velde te gebeuren en de informatie aan het Parlement door de Centrale Administratie.

Bij het Hoofdbestuur van de Administratie der Douane en Accijnzen is een ambtenaar specifiek belast als "communicatieverantwoordelijke". Hij is het hoofd van de Directie "Communicatie" die ressorteert onder de Dienst Planning, Financiën en Communicatie.

De werkzaamheden in verband met de opmaak van de jaarverslagen behoren tot de "routineactiviteiten" van de Directie Communicatie.

De opmaak van de jaarverslagen is slechts een deeltaak van deze Directie, die als algemene taak instaat voor alle interne en externe communicatie.

De Directie bestaat uit vier ambtenaren, waarvan twee van niveau 1 (een statutaire en een tijdelijke – 1 jaar) en twee van niveau 2+ (statutaire ambtenaren).

Voor het opmaken van de jaarverslagen hebben de betrokken ambtenaren geen specifieke opleiding genoten (redactionele vaardigheden, statistiek,...).

De uitvoering van deze taak beslaat 26 werkdagen fulltime. Dit komt erop neer dat de taak aan één ambtenaar van deze Directie fulltime ongeveer vijf weken werk bezorgt. Er van uitgaande dat een ambtenaar 200 dagen per jaar werkt, en gegeven het feit dat de dienst beschikt over vier ambtenaren neemt het uitvoeren van deze taak slechts 26/800^{ste} van de beschikbare arbeidstijd van deze Directie in. Dit komt neer op iets meer dan 3 %.

Er moeten hierbij twee relativerende opmerkingen worden gemaakt :

- de Directie Communicatie centraliseert alle informatie ; het verzamelen van de gegevens zelf gebeurt door toeleveringsdiensten (cf. infra), die hieraan ongeveer 150 fulltime werkdagen besteden ;
- de lay-out gebeurt door de dienst Expeditie.

De hiërarchische eindverantwoordelijkheid wat de inhoud van de teksten betreft ligt bij de dienstchef van de Dienst P.F.C., maar er mag worden aangenomen dat de feitelijke verantwoordelijke de dienstchef van de Directie Communicatie is.

Gegevensgaring en de informatiedoorstroming

Verschillende diensten van de Centrale Administratie⁸⁸ en de Nationale Opsporingsdirectie staan in voor de toelevering van de gegevens voor het jaarverslag. Zij moeten de noodzakelijke gegevens verzamelen in de Gewestelijke Directies. In mindere mate werkt ook de Dienst Organisatie Controles en Diverse Regelingen mee aan de gegevensverzameling.

Om de informatiedoorstroming in goede banen te leiden wordt door de Dienst Planning, Financiën en Communicatie een aantal maatregelen genomen :

- Jaarlijks wordt een nota verspreid waarin wordt uitgelegd tegen welke datum de gegevens de Directie Communicatie moeten bereiken ;
- Er wordt een vergadering belegd waarbij aan een vertegenwoordiger van de technische diensten wordt uitgelegd hoe de informatie moet worden voorgesteld ;
- De opmaak van het jaarverslag van de Algemene Administratie van de Belastingen dient als raamwerk voor het jaarverslag van de Administratie der Douane en Accijnzen.

De informatiedoorstroming gebeurt bijna volledig manueel. Enkel een gedeelte van de informatie betreffende het personeel wordt door de dienst Automatisering verstrekt vanuit bestaande computerbestanden.

De administratie geeft toe dat de informatiedoorstroming effectiever zou kunnen verlopen mochten de diensten voor het verzamelen van de informatie gebruik kunnen maken van een elektronisch netwerk.

Kwaliteitscontrole

Het valt niet steeds te achterhalen welke cijfergegevens door welke van de verschillende diensten werden toegeleverd, met andere woorden de herkomst van de gegevens valt bijna niet te controleren.

⁸⁸ De diensten Planning, Financiën en Communicatie, Automatisering, Personeel, Accijnsprocedures, Invordering en Geschillen, Organisatie en Beheer, Nomenclatuur (Tarief) en Waarde.

Dit maakt het moeilijk een oordeel te vellen over de kwaliteit van de gegevens.

De Directie Communicatie zelf oefent geen enkele controle uit op de medegedeelde gegevens. Ze gaat er gewoonweg van uit dat de technische gegevens (het cijfermateriaal) door de verschillende diensten correct werden toegestuurd.

Op de vraag in welke mate er een interne of externe controle wordt uitgeoefend naar de kwaliteit van de medegedeelde gegevens, wordt, nadat werd vastgesteld dat die centraal niet gebeurt, door de verschillende diensten van de Centrale Administratie heel uiteenlopend geantwoord :

- De Dienst Automatisering meldt dat er intern een kwaliteitscontrole wordt uitgevoerd door de gegevens van de centrale databanken te vergelijken met de gegevens die worden verstrekt door de verschillende diensten, en met de cijfers van een voorgaande periode ;
- De Dienst Personeel maakt melding van twee vormen van interne controle : bij de geautomatiseerde procedure moet de operandus een dubbel nazicht doen van de wijzigende fiches ; bij de manuele procedure moet de hiërarchische chef een interne controle uitoefenen ;
- De Dienst Invordering en Geschillen maakt melding van een interne controle door de comptabiliteitsinspecteur en een externe controle door de Europese Commissie. De Dienst Invordering en Geschillen oefent zelf geen verdere controles meer uit : zij neemt de gegevens die onder de verantwoordelijkheid van een hoge ambtenaar werden verstrekt, voor waar aan ;
- De Dienst Nomenclatuur (Tarief) en Waarde beschikt voor haar laboratorium over het beheerssysteem "LIMS". Jaarlijks moet een beoordelingsverslag van het systeem worden gemaakt, wat voor een interne controle kan doorgaan. Het systeem "LIMS" laat zelf toe op twee manieren controles uit te voeren ;
- De Nationale Opsporingsdirectie oefent noch formele, noch systematische controles uit op de medegedeelde gegevens.

Van geen enkele van de hierboven vermelde interne controles naar de waarde van de medegedeelde cijfergegevens wordt een verslag gemaakt.

De verschillende diensten die de cijfergegevens moeten verzamelen en toeleveren aan de Directie Communicatie besteden al bij al zeer weinig aandacht aan de kwaliteitscontrole : er wordt aangegeven dat alle diensten samen immers in totaal slechts acht volledige werkdagen (8 F.T.E.) aan die controle besteden.

Juistheid, duidelijkheid, begrijpelijkheid

Het is niet mogelijk enkel op zicht van de jaarverslagen na te gaan of de erin opgenomen cijfergegevens met de werkelijkheid overeenstemmen. Door vergelijkingen te maken is het wel mogelijk kennelijke vergissingen te ontdekken.

De cijfers in het jaarverslag van de Administratie der Douane en Accijnzen vertonen verschillen met deze die in het jaarverslag van de Algemene Administratie van de Belastingen worden gepubliceerd.

Het komt voor dat in de statistieken van het ene verslag bepaalde cijfers worden weggelaten, die in het andere verslag mee zijn opgenomen. In dat geval is het noodzakelijk dat de bijgaande tekst hierover uitleg verschaft. Soms stemmen de cijfers helemaal niet overeen⁸⁹, wat betekent dat in minstens één van beide verslagen het cijfer niet juist is.

Ook dubbelzinnigheden⁹⁰ en onduidelijkheden⁹¹ kunnen worden vastgesteld.

Er wordt door de diensten die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van de jaarverslagen niet onderzocht of ze voldoen aan minimale normen op het vlak van juistheid, overeenstemming, duidelijkheid en begrijpelijkheid.

Er bestaan trouwens geen voorschriften die op dat vlak moeten worden nageleefd.

Relevantie van de verslaggeving

Er werd door de administratie geen voorafgaand onderzoek gewijd aan de informatiebehoeften van het Parlement. Het is bijgevolg niet duidelijk of datgene, wat in de beide jaarverslagen is opgenomen, ook beantwoordt aan de behoeften van de volksvertegenwoordigers.

Verspreiding van het jaarverslag van de Administratie der Douane en Accijnzen

In het verleden werd het jaarverslag van de Administratie der Douane en Accijnzen voorgesteld in een persconferentie. Op verzoek van de Algemene Administratie van de Belastingen wordt thans met de voorstelling gewacht tot het jaarverslag van de Algemene Administratie van de Belastingen is gepubliceerd.

Gelet op de late publicatie van het jaarverslag voor 1998 van de Algemene Administratie van de Belastingen – meer bepaald in september 1999 – werd

⁸⁹ Een vergelijking (vgl. algemeen jaarverslag 1998, p. 77 met jaarverslag van de Administratie der Douane en Accijnzen 1998, p. 9) van de cijfers over het aantal controles dat voor rekening van de B.T.W. en van de Directe Belastingen wordt uitgevoerd wijst op volgende verschillen :

- de cijfers over 1996 stemmen niet overeen (m.b.t. controles inzake wegvervoer) ;
- het aantal gecontroleerde automatische ontspanningstoestellen in 1997 stemt niet overeen. In het daaropvolgende jaarverslag van de Administratie der Douane en Accijnzen 1999 werd deze fout hernomen ;
- de optelling van de cijfers over 1997 is in het jaarverslag van de Administratie der Douane en Accijnzen foutief.

⁹⁰ Op p. 9 van het Jaarverslag 1998 van de Administratie der Douane en Accijnzen wordt een overzicht gegeven van het aantal controles. Los van het feit dat hiervan geen aantallen kunnen worden gegeven, is niet duidelijk waarom sprake is van invoer- en uitvoerdocumenten en even verder over uitvoeraangiften. Op p. 5 wordt steevast verwezen naar het aantal aangiften. Het verband tussen het aantal documenten en het aantal aangiften wordt nergens verduidelijkt.

⁹¹ In het jaarverslag 1998 van de Administratie der Douane en Accijnzen wordt op p. 5 een opsomming van het aantal aangiften gegeven. Onder de categorie "andere" is onder meer sprake van "Kwitantie 257", wat staat voor "het innen van invoerrechten, accijns, bijzondere accijns en B.T.W. in welbepaalde gevallen". In de ermee vergelijkbare tabel in het algemeen jaarverslag (p. 63) is sprake van "Kwitantie 157A", wat staat voor "inning van rechten" (vgl. p. 9).

Blijkens p. 21 van het eerst vermelde jaarverslag is voor de controle van de goederenbewegingen inzake de B.T.W. het aantal processen-verbaal in 1998 gelijk aan het aantal controles. Dit is niet zo voor 1997.

ervoor geopteerd het jaarverslag van de Administratie der Douane en Accijnzen niet langer officieel voor te stellen. De parlementsleden kunnen op hun vraag een exemplaar van het jaarverslag bekomen. Dit heeft voor gevolg dat de openheid die de Administratie der Douane en Accijnzen beoogt gedeeltelijk teloor gaat.

In het algemeen voert de Administratie der Douane en Accijnzen een open beleid en maakt werk van haar imago naar de buitenwereld : de jaarverslagen worden door haar diensten gratis toegezonden aan iedereen die erom verzoekt (studenten, bedrijven, belangstellenden, ...). Een persconferentie kan er toe bijdragen dat een 'ruim publiek' op de hoogte wordt gebracht van het bestaan en de inhoud van het jaarverslag. Het zou ook nadrukkelijk de aandacht van de parlementsleden vestigen op het bestaan van de specifieke jaarverslagen.

Diepgang van de informatie

De "missie" van de Administratie der Douane en Accijnzen wordt toegelicht in het jaarverslag.

Het jaarverslag geeft de lezer een beeld van de wijze waarop de administratie haar opdracht, zoals die in de missie wordt omschreven, effectief in de praktijk omzet. Het jaarverslag schetst dit beeld thans voornamelijk op het kwantitatieve vlak.

Lezing van de opeenvolgende jaarverslagen laat toe vast te stellen dat de Administratie der Douane en Accijnzen zich de laatste jaren inspanningen getroost om de uitvoering van de haar opgelegde taken ook kwalitatief te becommentariëren en haar werking te optimaliseren.

In het jaarverslag voor 1998 van de Administratie der Douane en Accijnzen wordt aangekondigd dat in 1999 en 2000 :

- het strategisch plan 2000-2001 zal worden opgesteld, waarin meteen ook de strategie op Europees en departementaal vlak zullen worden geïntegreerd ;
- de keuzes over hoe de routineactiviteiten zullen worden uitgevoerd aan de hand van meetbare indicatoren ;
- het beheerscontrolesysteem verder zal worden uitgewerkt ;
- voor nog een aantal ondersteunende diensten een missie zal worden uitgewerkt.

Doelbereiking van de verantwoordingsinformatie

De doelbereiking van de verantwoordingsinformatie werd getest aan de hand van de interesse die door de parlementsleden voor de jaarverslagen wordt betoond. Aan het jaarverslag van de Algemene Administratie van de Belastingen wordt jaarlijks aandacht besteed en worden hoorzittingen georganiseerd in aanwezigheid van een vertegenwoordiging van de administratie naar aanleiding van de begrotingsbesprekingen.

Op de jaarverslagen van de Administratie der Douane en Accijnzen komt geen speciale reactie.

De vraag rijst of dit te wijten is aan een gebrek aan interesse vanwege de volksvertegenwoordiging, aan een gebrekkige voorstelling van de jaarverslagen (niet overzichtelijk, onduidelijk, onbetrouwbaar) of eenvoudigweg aan het ontbreken van enige publiciteit rond het bestaan ervan.

De Administratie der Douane en Accijnzen vermeldt dat het soms toch "positieve reacties" op haar jaarverslagen bekomt.

Ze verzamelt op een niet-systematische wijze de persartikelen omtrent de jaarverslagen, zodat de waarde van dit werk sterk moet worden gerelativeerd.

De Directie "Communicatie" voerde tot op heden geen enkel methodologisch onderzoek naar de reacties op het jaarverslag.

Dit laat vermoeden dat geen enkele vorm van opvolging gebeurt. De jaarverslagen van de Administratie der Douane en Accijnzen worden zonder meer gepubliceerd en naar bepaalde instanties toegestuurd.

2.2 Andere verslagen

Door de Administratie der Douane en Accijnzen worden geen andere verslagen, in welke vorm dan ook, opgestuurd naar het Parlement, naar Parlementaire Commissies of naar individuele parlementsleden. Men kan besluiten dat, op de publicatie van de jaarverslagen na, er geen algemene informatie wordt verstrekt aan de volksvertegenwoordiging.

Dit valt gedeeltelijk te verklaren door het feit dat de douane-inkomsten grotendeels toekomen aan de Europese Unie en dat de Europese Commissie de motor is achter de ter zake geldende wetgeving.

2.3 Vragen en antwoorden van Kamer en Senaat

De antwoorden op de vragen die door de Leden van de Kamer van Volksvertegenwoordiging en de Senaat worden gesteld aan de heer Minister van Financiën inzake douaneaangelegenheden, worden voorbereid door een dienst van de Centrale Administratie ; zonodig worden de buitendiensten geraadpleegd.

De informatiestroom volgt volledig de hiërarchische weg : de vraag wordt gesteld door het Kabinet van de Minister van Financiën aan hetzij de Secretaris-generaal van Financiën, hetzij de Directeur-generaal van de administratie, die de vraag doorstuurt naar de Dienstchef om het antwoord te laten voorbereiden. Deze laatste stuurt het ontwerp van antwoord met begeleidende brief terug naar de Directeur-generaal, die parafeert en verzendt het naar de Secretaris-generaal, die op zijn beurt alles bezorgt aan het Kabinet van de Minister van Financiën.

De vragen en antwoorden worden in de archieven van de bevoegde diensten van de Centrale Administratie bewaard.

Er bestaat een vorm van interne controle op de kwaliteit van de verstrekte antwoorden. De Directeur-generaal ziet het antwoord na, ook op zijn volledigheid en duidelijkheid. Doorgaans moet hij bijkomende uitleg of onderzoek vragen. Deze controle is veeleer een hiërarchische 'lijncontrole'.

De respectieve dienstchefs zijn zelf verantwoordelijk voor de oplossing van de problemen die door de gestelde vraag mogelijk aan het licht worden gebracht en voor de opvolging ervan.

De administratie is op heden niet in staat cijfers te geven betreffende de gemiddelde antwoordtermijn. Er worden hierover geen gegevens bijgehouden.

Er wordt evenwel aangekondigd dat het Secretariaat van de Directeur-generaal een systeem ontwerpt voor het opvolgen van de vragen en de antwoorden, waarbij het :

- de doorlooptijden binnen de administratie zal registreren ;
- opvolgt of het antwoord binnen de gestelde termijn wordt verstrekt ;
- het antwoord met het begeleidend schrijven voor de Minister van Financiën verzendt naar de Secretaris-generaal ;
- een kopie van het dossier bijhoudt.

2.4 Europese verslaggeving

De Administratie der Douane en Accijnzen moet ook rapporteren aan de Europese Commissie. Het gaat hierbij niet zozeer over verantwoordingsinformatie betreffende de geleverde prestaties, dan wel over de verplichte mededeling van door de Europese Commissie bepaalde gegevens⁹².

Er bestaat daarnaast een nauwe vorm van samenwerking tussen de dienst Taxud van de Europese Commissie en de Administratie der Douane en Accijnzen. Haar Directeur-generaal heeft zitting in de groep Douanebeleid van de Europese Commissie en vertegenwoordigt daar de Belgische administratie.

Conform de bepalingen van artikel 17 van de Beschikking nr. 210/97/EG⁹³ houdende de goedkeuring van het actieprogramma voor de douane in de Gemeenschap ("Douane 2000-2002") moet België voor 31 december 2000 een tussentijds rapport voorleggen betreffende de voortgang van het voornoemde programma. Een eindrapport moet ten laatste op 31 december 2002 worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Het voorleggen van de voornoemde rapporten kan onrechtstreeks worden beschouwd als het afleggen door de administratie van verantwoordingsinformatie aan de "opdrachtgever", aangezien op basis van de in de rapporten gedane mededelingen de Europese Commissie in staat zal worden gesteld een rapport voor te leggen aan de Europese Raad en het Europees Parlement, een rapport dat op zich de verantwoordingsinformatie vanwege de Europese Commissie aan het Europees Parlement en de Europese Raad inhoudt.

3 Besluit

De gehanteerde openheid van de Administratie der Douane en Accijnzen kan worden bestempeld als een positieve bijdrage aan de voorlichtingsplicht, zoals die door de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur wordt omschreven.

⁹² Zo moeten verschillende opgaven op reglementaire tijdstippen worden voorgelegd krachtens de artikels 6 §3 b, 6 §4, 17 §2 en 17 §3 van de Verordening (EEG) nr. 1552/89 van de Raad van 29 mei 1989 met betrekking tot de Eigen Middelen van de Gemeenschap, en krachtens artikel 870 van de Verordening (EEG) nr. 2454/93 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek.

⁹³ Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen nr. L 33 van 4 februari 1997. Deze beschikking werd opgenomen in de instructie C.D. 209.11 en D.G. 206.297 van 20 maart 2000.

Er werd door de administratie niet onderzocht of het jaarverslag naar inhoud en vorm beantwoordt aan de informatiebehoeften van het Parlement.

Er zijn ten bate van de onderscheiden diensten betrokken bij het opstellen van de jaarverslagen geen uniforme voorschriften geformuleerd aangaande de kwalitatieve en kwantitatieve invulling van de gegevens. De betrokken diensten besteden weinig aandacht aan interne controle van de gegevens. De manuele informatiedoorstroming is voorbijgestreefd en inefficiënt.

4 Aanbeveling

Met het oog op een adequate verantwoording aan de opdrachtgevers dient de informatiestroom te worden afgestemd op de behoeften.

Het verdient aanbeveling de processen van de gegevensverzameling en -doorstroming volledig te informatiseren teneinde de beheersbaarheid en de tijdigheid van de informatiestroom te bevorderen.

Het verdient aanbeveling dat een intern controleplan wordt opgemaakt dat een toezicht organiseert op de kwaliteit van de informatie. De oprichting binnen de Directie Communicatie van een cel kwaliteitsbewaking die tot voornaamste taak heeft de kwaliteit te waarborgen van de gegevens moet worden overwogen.

C Algemene besluiten

Sedert 1994 doet de Administratie der Douane en Accijnzen inspanningen om de kwaliteit van haar werkzaamheden te verhogen. Dit doet ze onder meer door een progressieve invoering van de strategische planning, het uitwerken van een missie en het afleggen van bestuurlijke- en verantwoordingsinformatie.

Eén van de strategische doelstellingen van het primair proces uit het Beleidsplan van de Belgische Administratie der Douane en Accijnzen 2000-2004 is de proactieve controle op de concrete toepassing van de reglementering, waarbij op grond van vooraf verrichte risicoanalyse, gelijke gebruikers of gelijke goederenzendingen in gelijke omstandigheden gelijk worden behandeld.

Aan de drie basisvoorwaarden opdat risicoanalyse kan worden toegepast is niet voldaan. In eerste instantie is slechts een zeer beperkt aantal personeelsleden aangeduid om een risicoanalysesysteem op te bouwen en te implementeren. In tweede instantie wordt niet voldaan aan de basisvoorwaarde van voldoende opleiding inzake risicoanalyse. De aanwezigheid van een centraal gegevens- en informatienetwerk waarop zowel centrale als lokale diensten kunnen beroep doen is een derde basisvoorwaarde die nog niet is vervuld.

Gezien het ontbreken van een centraal risicoanalysesysteem, wordt er lokaal geen of een zeer empirische vorm van risicoanalyse toegepast waarbij de lokale ervaring het grootste gewicht in de schaal legt. Het douanekantoor Zaventem dat een voorbeeldfunctie vervult inzake lokale risicoanalyse blijft de enige uitzondering.

De beperkte middelen die voorhanden zijn inzake risicoanalyse worden niet efficiënt gebruikt omwille van de volgende redenen :

- De fiches van de Dienst Organisatie Controles en Diverse Regelingen worden zonder meer aan alle operationele diensten verspreid. De plaatselijke controleagent beschikt zelf over de vrijheid te oordelen de D.O.C.-fiche al dan niet aan te wenden bij een controle. Een intern controlesysteem dat waakt over de correcte aanwending van de D.O.C.-fiche is niet voorhanden.
- De verificatiecircuits missen hun doel aangezien deze noch centraal noch lokaal worden ge-updated en de manuele aangiften buiten beschouwing laten. De introductie van eventuele risicoprofielen in het Systeem voor de Automatische Dedouanering in België en Luxemburg is slechts mogelijk door een combinatie van twee selectiecriteria, waardoor een zeer doelgerichte selectie van de te onderzoeken S.A.D.B.E.L.-aangiften niet mogelijk is.
- De informatie afkomstig van uitgevoerde voorafgaande audits, waardeonderzoeken, resultaten van gerichte controles worden niet aangevend voor het opstellen van risicoprofielen. Deze informatie wordt zonder meer lokaal geklasseerd en niet doorgegeven aan andere verificatiediensten waarvoor dergelijke informatie nuttig zou kunnen zijn.
- Het Nationaal Kaartsysteem inzake Douane en Accijnzen (N.A.K.A.D.A.-systeem) dat een belangrijke leverancier vormt van informatie voor risicoanalyse kan deze functie momenteel niet vervullen wegens zijn onvolledigheid en gebruiksonvriendelijkheid.
- De Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole kunnen in tegenstelling tot de eerstelijnsverificatiediensten (Verificatiediensten en

Gewestelijke Verificatiecentra) inzake risicoanalyse genieten van een zekere vorm van centrale ondersteuning, enerzijds, door de aanwezigheid van operatorgerichte informatiepakketten en, anderzijds, door de richtlijnen uitgevaardigd door de Dienst Algemene Controle en Organisatie I. De vraag naar risicoanalyse als selectieproces bij de eerstelijnsverificatiediensten wordt prangend naarmate de hoeveelheid en diversiteit van de ingevoerde goederen per firma stijgt.

Binnen het Beleidsplan 2000-2004 is geopteerd voor een projectmatige aanpak van risicoanalyse waarin expliciet een operationeel testluik wordt ingebouwd. Dit operationele luik kan alleen maar worden aangemoedigd, daar de lokale ervaring aan bod komt waardoor een grotere betrokkenheid van de operationele verificatiediensten wordt bereikt. Het slagen van dit project is primordiaal, gezien de mislukte pogingen in het verleden een domper hebben gezet op het vertrouwen bij het douanepersoneel om risicoanalyse daadwerkelijk te implementeren.

Het opstellen van risicoprofielen waarbij de controledienst wordt aangeduid die welbepaalde goederen, goederenbewegingen en operatoren dient te controleren, is absoluut noodzakelijk opdat risicoanalyse operationeel kan worden toegepast. Dergelijke risicoprofielen dienen te worden gehanteerd als vertrekbasis voor het opstellen van controleprogramma's en -plannen.

Risicoanalyse moet bijgevolg haar rol vervullen in de doeltreffende verdeling en toewijzing van middelen aan de onderscheiden controlediensten. De controleprogramma's en -plannen dienen te worden geïntegreerd in de bestuurlijke informatie.

Een andere doelstelling uit het Beleidsplan 2000-2004 behelst het beheersen en stroomlijnen van de bestuurlijke informatiestromen. De implementatie ervan gebeurt via het "Informatieplan 2000".

Er bestaat binnen de Administratie der Douane en Accijnzen een toenemende behoefte aan adequate bestuurlijke informatie voor de ondersteuning van managementbeslissingen.

Eens de voornaamste bestuurlijke informatiestromen volledig zullen zijn geïntegreerd in het "Informatieplan 2000", zal het douanemanagement kunnen beschikken over een veelzijdig en performant beleidsinstrument dat een vrij globaal zicht geeft op de activiteiten van de douaneadministratie, de bekomen resultaten, de ingezette middelen en de gemaakte kosten.

De Administratie der Douane en Accijnzen poogt sedert 1994 een open beleid te voeren. Eén van haar bekommernissen is het geven van informatie over haar werkzaamheden.

Er kan worden betreurd dat het reëel afleggen van verantwoording door de administratie naar het Parlement beperkt blijft tot de publicatie van de jaarverslagen, waarbij nog niet werd onderzocht welke de informatiebehoefte is. De openheid die de administratie hierbij aan de dag legt kan wel worden toegejuicht.

Zowel wat de beschikbare interne bestuurlijke informatie betreft als wat de externe verantwoordingsinformatie betreft wordt meer aandacht besteed aan de kwantiteit dan aan de kwaliteit van de informatie. De kwalitatieve tekortkomingen van de informatie kunnen grotendeels worden toegeschreven aan het ontbreken van een interne controle.

De informatiedoorstroming verloopt nog teveel manueel. Het ontbreken van adequate informaticaondersteuning wordt als voorbijgestreefd en inefficiënt gevoeld.

D Algemene aanbevelingen

Het is aan te bevelen te voldoen aan de basisvoorwaarden inzake inzet van personeel, gedegen opleiding inzake risicoanalyse en aanwezigheid van een centraal gegevens- en informatienetwerk, aangezien deze essentieel zijn om het structureel onvermogen van het functioneren van een risicoanalysesysteem weg te werken.

Het is aangewezen de nu reeds aanwezige middelen efficiënter aan te wenden via onderstaande suggesties :

- Het gericht verzenden van de fiches van de Dienst Organisatie Controles en Diverse Regelingen zal het efficiënt gebruik ervan vergroten. Deze gerichtheid kan worden bereikt door het aanwenden van informatiepakketten die een link leggen tussen de operator, het goed en de betrokken controledienst. Bovendien is de uitbouw van een intern controlesysteem dat waakt over de juiste aanwending van de D.O.C.-fiches noodzakelijk ;
- Aangewezen is de fiches van de Dienst Organisatie Controles en Diverse Regelingen stelselmatig aan te wenden om de verificatiecircuits aan te passen. Een permanente evaluatie van de doeltreffendheid van de ingegeven risicoprofielen is essentieel om de verificatiecircuits niet te overbelasten. Opdat de verificatiecircuits een wezenlijke rol zouden kunnen vervullen is een verdere verfijning van de combinatiemogelijkheden van de selectiecriteria vereist en een flexibele inzet van voldoende personeel onvermijdelijk ;
- De versnippering van informatie over diverse controlediensten moet worden ondervangen door een centraal beheer van gegevens en informatie voor risicoanalyse ;
- Het is aan te bevelen de hinderpalen inzake onvolledigheid en gebruiksonvriendelijkheid weg te werken zodat het Nationaal Kaartsysteem inzake Douane en Accijnzen (N.A.D.A.D.A.-systeem) een bruikbaar en efficiënt werkinstrument wordt voor risicoanalyse ;
- Wegens de prangende vraag naar een risicoanalysesysteem bij de eerstelijnsverificatie-diensten is de uitbouw van informatiepakketten naar goederenbewegingen en goederen een absolute vereiste opdat de eerstelijnsverificatiediensten een verantwoorde keuze kunnen maken van de aangiften die moeten worden onderworpen aan een controle.

Gezien de projectmatige aanpak van risicoanalyse is de coördinatie van de deelprojecten alsook het aanstellen van een overkoepelende coördinator van essentieel belang om dubbel werk en een fragmentarische aanpak te vermijden.

Verder is het cruciaal dat de dienst die een sleutelrol vervult in de uitbouw van een centraal informatienetwerk beschikt over de nodige personeels- en informaticamiddelen.

Om te komen tot een efficiënte interne en externe informatieverstrekking is het duidelijk dat het centraal informatiesysteem nood heeft aan :

- een intern controlesysteem dat waakt over de betrouwbaarheid, de actualiteit, de relevantie en de redelijkheid van de verstrekte informatie ;
- een doorgedreven informatisering van de processen van gegevensverzameling en -doorstroming teneinde de beheersbaarheid en tijdigheid van de informatiestroom te garanderen.

Bibliografie

Wetgeving

- Koninklijk Besluit van 1 maart 1999 ter vastlegging van het organiek kader van het Ministerie van Financiën (Belgisch Staatsblad van 18 maart 1999)
- Verordening (EG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek
- Verordening (EEG) nr. 1552/89 van de Raad van 29 mei 1989 met betrekking tot de Eigen Middelen van de Gemeenschap
- Verordening (EEG) nr. 2454/93 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek

Jaarverslagen en nota's

- Jaarverslag 1997 van de Algemene Administratie van de Belastingen
- Jaarverslag 1998 van de Algemene Administratie van de Belastingen
- Jaarverslagen 1998 van de Administratie der Douane en Accijnzen
- Jaarverslagen 1999 van de Administratie der Douane en Accijnzen
- Beleidsplan 2000-2004 van de Administratie der Douane en Accijnzen
- Informatieplan 2000 van de Administratie der Douane en Accijnzen
- Nota d.d. 13 maart 2000 van Directeur-generaal M. VANDENBORRE, m.b.t. het opstarten van het Informatieplan 2000
- Nota d.d. 21 september 2000 van Directeur-generaal M. VANDENBORRE voor de Secretaris-generaal (Directie Prestatiemeting) m.b.t. Informatieplan 2000
- Nota d.d. 25 september 2000 van Directeur-generaal M. VANDENBORRE, m.b.t. de bijwerkingen van het Informatieplan 2000
- D.G. 17.843, Structuur van de Centrale Administratie, de Diensten voor Algemene Controle en Organisatie en de Nationale Opsporingsdirectie, d.d. 28 maart 1995, met bijwerkingen tot 18 december 1998

Handleiding, verslagen en naslagwerken

- Vademecum Administratie der Douane en Accijnzen, 01/01/1997
- Vademecum Administratie der Douane en Accijnzen, 01/01/1998
- Verslag van de missie in België door ambtenaren van de Europese Rekenkamer betreffende "risicoanalyse in douanecontroles", 9-10 juni 1997, 13-17 oktober 1997
- Manuel d'audit, werkdocument Dienst Algemene Controle en Organisatie I.
- Speciaal verslag nr. 13/98 van de Europese Commissie over de controle van het gebruik van risicoanalysetechnieken bij de douanecontroles en

de inklaring van de goederen

- Handboek controles, Ministerie van Financiën, Administratie der Douane en Accijnzen
- Gids risicoanalyse bij de douane, Europese Commissie, directoraat-generaal XXI
- Verslag van de enquêtecommissie communautair douanevervoer, Straatsburg, 20 februari 1997
- Verslag ATEDAC-BRVDK (Association Syndicale Apolitique Reconnue du Ministère des Finances) voorgelegd tijdens de hoorzitting met de vertegenwoordigers van erkende vakbonden in de Commissie voor de Financiën en de Begroting van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 9 mei 2000
- Europese richtlijnen ter uitvoering van de INTOSAI-controlenormen, Europese Rekenkamer, Luxemburg, 1998

Instructies, circulaires en omzendbrieven

- Circulaire externe auditsinspecties D.A. D.L. 1/17.450 , D.I. 502.42 van 1 januari 1993
- Instructie verificatie D.I. 630, D.T. 12.100 van 1 januari 1994
- Circulaire Inspecties Externe Comptabiliteitscontrole D.L. 1/3.061 , D.I. 502.42 van 14 november 1994
- Circulaire risicoanalyse D.C.F. 52.613 , D.I. 950.51 van 1 maart 1996
- Omzendbrief vereenvoudiging bij vertrek en ter bestemming D.I. 520.30/533.50 , D.D. 34.110 van 2 december 1996
- Omzendbrief D.I. 201.4, D.O. 131.507 van 1 januari 1998
- Circulaire handboek controles, controlefiche en risicoanalyse sector bedrijven, D.C.F. 146.211, D.I. 950.10 van 15 april 1998
- Circulaire fraude en controlepolitiek C.D. 954.10, D.C.F. 176.000 van 22 oktober 1998
- Omzendbrief Centrale Dienst voor Informatiebeheer en Risicoanalyse D.I. 987.1, Dienst Organisatie Controles en Diverse Regelingen 211.686 van 15 oktober 1999
- Omzendbrief Handboek Controles D.I. 951.10 en Dienst Organisatie Controles en Diverse Regelingen 212.570 van 1 december 1999
- Omzendbrief Beschikking van het Europees Parlement en van de Raad houdende goedkeuring van een actieprogramma voor de douane van de gemeenschap (douane 2002) D.I. 209.11, D.G. 206.297 van 20 maart 2000

Statistieken

- Werkvolumestatistieken van de Gewestelijke Verificatiecentra en andere kantoren en de Inspecties Waarde en Externe Comptabiliteitscontrole van 1999

Bijlage

Antwoord van de administratie

MINISTERIE VAN FINANCIËN
Administratie der Douane en Accijnzen
Centrale Administratie

Dienst : P.F.C.

Rekenhof
De heer Eerste-auditeur-directeur
P. Verhulst
Regentschapsstraat 2
1000 Brussel

Uw bericht van 20 december 2000	Uw kenmerk N6-1.731.218 NL	Ons kenmerk DG 206.547	Brussel 13 februari 2001
------------------------------------	-------------------------------	---------------------------	-----------------------------

Uw ontwerp-verslag van 20 december 2000, N6-1.731.218 NL met betrekking tot de functionering van de douanediensten inzake invoerrechten

Zoals tijdens de audit herhaaldelijk beklemtoond is de Administratie der douane en accijnzen zich bewust van de leemten in de huidige risicoanalyse en beheerscontrole, zodat zij zich kan terugvinden in de bevindingen en aanbevelingen. De invoering van deze instrumenten voor een beter operationeel en strategisch management is evenwel een evolutief proces.

Het voorliggend verslag is een uitstekende bijdrage voor het vatten van de complexe problematiek rond de invoering van risicoanalyse en beheerscontrole bij de Administratie der douane en accijnzen. De aanbevelingen zullen dan ook in overweging worden genomen voor de verdere ontwikkeling van deze instrumenten.

Inzake risicoanalyse wordt daarbij gedacht aan de volgende acties :

- afstemming van het gebruik van de Sadbelcircuits voor de verificatie van Sadbeldocumenten met het project rond de invoering van de controlecycli voor goederenbewegingen
- integreren van de projecten rond de invoering van controlecycli voor bedrijven
- afstemmen van de projecten rond de invoering van de controlecycli van goederenbewegingen en bedrijven
- integreren van de werkzaamheden van DACO I in de projecten rond controlecycli
- integreren van de resultaten van de voorafgaande audits in het project over de controlecyclus bedrijven

Wat de beheerscontrole betreft zijn de volgende verbeteringen reeds doorgevoerd met het Informatieplan 2001 :

- verfijning van de werkprocessen op grond van de opmerkingen van de gegevensverstrekende diensten, DACO II en de Nationale Opsporingsdirectie
- publicatie van de procesdiagrammen per kostendrager zodat elke dienst zelf kan vaststellen op welke activiteiten hij wordt beoordeeld
- publicatie van de clusters van activiteiten per vraag gesteld in het gedeelte operationeel beheer (forsyco) van het Informatieplan
- aanvullen met nog een aantal ontbrekende definities
- opnemen van een model van Intern Controleplan op te maken per kostendrager door elke gegevensverstrekende dienst ter verbetering van de betrouwbaarheid, juistheid, volledigheid en tijdigheid van de gegevens
- opheffing van de werkvolumestatistiek
- communicatie aan alle betrokken doelgroepen over het Informatieplan.

In de loop van 2001 zijn rond de verbetering van de beheerscontrole bovendien nog de volgende acties gepland :

- oprichten van themawerkgroepen voor de verbetering van de definities
- integreren van de bestuurlijke informatie voor de specifieke diensten : SHAPE, DIV, Brussel Tabak
- verbeteren van de procesbeschrijving van de luchthavens van Zaventem, Bierset en Deurne
- aanpassen van de bestaande databases CIV, NAKADA, landbouwstatistiek, reiswijzer en T -documenten Antwerpen met het oog op het gebruik voor het informatieplan
- ontwikkelen van Balanced Score Cards voor het gebruik van de bestuurlijke informatie rond beheersdoelstellingen en operationeel beheer als managementinstrument op centraal en lokaal niveau (gemeenschappelijk project voor de fiscale sector)
- organiseren van opleiding (bv. In kader van vormingspremie) over het Informatieplan 2001.

Met de meeste hoogachting,

Marc Vandenborre
Directeur-generaal.

wettelijk depot	D/2001/1128/14
druk	St-Luc Nazareth
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	http://www.rekenhof.be