

# Integriteitsbeleid in de federale belastingadministraties

*Dit verslag beschrijft de resultaten van een globale audit van het integriteitsbeleid bij de vijf belastingadministraties van de FOD Financiën. De audit evalueert de normen, processen en voorzieningen die de FOD Financiën heeft ingevoerd om de beginselen van integer handelen te definiëren, te promoten en te doen toepassen. De audit heeft niet tot doel het gedrag van de ambtenaren te evalueren.*

*Dat ervoor werd gekozen om het integriteitsbeleid in die administraties te auditeren, heeft te maken met de specifieke risico's en met de omvang van de FOD Financiën in termen van personeel. De audit gaat niet uit van vooraf geïdentificeerde tekortkomingen. Evenmin betreft het een fraudeonderzoek waarbij precieze aantastingen van de integriteit in de belastingadministraties zouden worden onderzocht.*

*Het Rekenhof definieert het begrip integriteit als "het overheidshandelen, zowel van de organisatie als van de medewerkers, dat overeenstemt met de toepasselijke waarden en normen en de daarmee samenhangende regels". Het integriteitsbeleid omvat "het geheel van beleidsinstrumenten dat erop is gericht de integriteit van de overheid in haar geheel en het integer handelen van individuele ambtenaren afzonderlijk te bevorderen".*

*Het Rekenhof heeft de niveaus afgebakend die voor maximale integriteit kunnen zorgen. Ze dienden als uitgangspunt voor de opmaak van de onderzoeksvragen en structureren de hoofdstukken van dit verslag als volgt:*

- *de preventie, die een essentieel normatief aspect omvat, namelijk dat de overheid de waarden van een organisatie moet definiëren/preciseren:*
  - *hoofdstuk 2 beschrijft de internationale en nationale normen die op de FOD Financiën van toepassing zijn;*
  - *hoofdstuk 3 beschrijft de maatregelen die werden genomen om de integriteit te bevorderen binnen de FOD;*
  - *hoofdstuk 4 geeft een opsomming van de actoren;*
  - *hoofdstuk 5 beschrijft de voornaamste instrumenten om aantasting van de integriteit te voorkomen;*
- *de opsporing (hoofdstuk 6);*
- *de repressie/bijsturing (hoofdstuk 7).*

*De aanbevelingen van het Rekenhof zijn opgenomen in hoofdstuk 8.*

*Het antwoord van de minister in het kader van het tegensprekelijk debat wordt aangehaald in hoofdstuk 9.*

## INHOUD

Afkortingen	3
Hoofdstuk 1	4
Inleiding	4
1.1 Context	4
1.2 Audit	5
Hoofdstuk 2	8
Integriteitsnormen	8
2.1 Internationale normen	8
2.2 Normen die van toepassing zijn op de federale departementen	9
2.3 Normen die van toepassing zijn op de FOD Financiën	11
2.4 Conclusies	12
Hoofdstuk 3	14
Bevordering van de integriteit bij de FOD Financiën	14
3.1 Opleidingen	14
3.2 Intranet	15
3.3 Evaluatie van de naleving door de personeelsleden	15
3.4 Conclusies	16
Hoofdstuk 4	17
Actoren van het integriteitsbeleid	17
4.1 Op federaal niveau	17
4.2 Gemeenschappelijke diensten voor de verschillende fiscale administraties	18
4.3 Stafmedewerkers van de operationele diensten	19
4.4 Voor elke fiscale administratie specifieke actoren	19
4.5 Conclusies	20
Hoofdstuk 5	22
Voorkoming van inbreuken op de integriteit	22
5.1 Analyses van de risico's op inbreuken op de integriteit	22
5.2 Functiescheidingen	22
5.3 Identity and Access Management	23
5.4 Gecentraliseerde selectie van de uit te voeren controles	24
5.5 Rotatie van de dossiers en/of van de ambtenaren	24
5.6 Machtiging tot cumulatie	24
5.7 Voorkomen van belangenconflicten	25
5.8 Conclusies	26
Hoofdstuk 6	27
Opsporing van inbreuken op de integriteit	27
6.1 Aangifte van ongeoorloofde handelingen	27
6.2 Identificaties door de stafdienst ICT	28
6.3 Conclusies	28
Hoofdstuk 7	30
Correctieprocedures	30
7.1 Wettelijke en reglementaire bepalingen	30
7.2 Praktijk in de fiscale administraties	30
7.3 Conclusies	30
Hoofdstuk 8	31
Aanbevelingen	31
Hoofdstuk 9	33
Antwoord van de minister van Financiën	33

## AFKORTINGEN

AOIF	Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit
AA D&A	Algemene Administratie der Douane en Accijnzen
AAF	Algemene Administratie van de Fiscaliteit
ACFO	Auditcomité van de Federale Overheid
BAED	Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie
BBI	Bijzondere Belastinginspectie
btw	Belasting op de toegevoegde waarde
CDBC	Centrale dienst voor de Bestrijding van de Corruptie
DB	Directe belastingen
FOD	Federale overheidsdienst
IAM	<i>Identity and Access Management</i>
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
KB/WIB 92	Koninklijk besluit tot uitvoering van het WIB 92
OFO	Opleidingsinstituut van de Federale Overheid
POD	Programmatorische overheidsdienst
VB	Vennootschapsbelasting
WDO	Werelddouaneorganisatie
WIB 92	Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992

## HOOFDSTUK 1

# Inleiding

### 1.1 Context

Het begrip integriteit omvat meerdere aspecten. Enerzijds heeft het betrekking op onrechtmatig gedrag: corruptie (passieve corruptie, actieve corruptie of private omkoping), verduistering, knevelarij en belangenneming, begrippen die ook uitdrukkelijk in de strafwetgeving voorkomen. Er bestaat echter ook gedrag dat niet rechtstreeks strafbaar is, maar wel als ongepast ervaren wordt omdat het bijvoorbeeld een vermoeden van partijdigheid veroorzaakt.

#### 1.1.1 Integriteitsbeleid

Het Rekenhof definieert het begrip integriteit als *“het overheidshandelen, zowel van de organisatie als van de medewerkers, dat overeenstemt met de toepasselijke waarden en normen en de daarmee samenhangende regels”*. Het integriteitsbeleid omvat *“het geheel van beleidsinstrumenten dat erop is gericht de integriteit van de overheid in haar geheel en het integer handelen van individuele ambtenaren afzonderlijk te bevorderen”*<sup>1</sup>.

Het Rekenhof heeft drie niveaus afgebakend waarop kan worden opgetreden om voor maximale integriteit te zorgen. Ze dienden als uitgangspunt voor de opmaak van de onderzoeksvragen en komen in de volgende hoofdstukken van dit verslag aan bod:

- preventie, die een essentieel normatief aspect omvat ([hoofdstuk 2](#)), namelijk dat de overheid de waarden van een organisatie moet definiëren/preciseren ([hoofdstuk 3](#), [4](#) en [5](#));
- opsporing ([hoofdstuk 6](#));
- repressie/bijsturing ([hoofdstuk 7](#)).

#### 1.1.2 Risico's voor de belastingadministraties

Het is een algemeen gegeven dat de belastingadministraties een bijzonder risico vertonen door hun actieterrein, dat zowel op het vlak van de belastingcontrole als van de inning van de belastingen kwetsbaar is. Bovendien staan hun ambtenaren in contact met de belastingplichtigen.

#### 1.1.3 Integriteit en interne controle

Integriteit maakt deel uit van de controleomgeving van een organisatie<sup>2</sup>. Het gaat in zekere zin om haar cultuur. De controleomgeving vormt de grondslag van het systeem voor

---

<sup>1</sup> Rekenhof, “Integriteitsbeleid bij de federale overheid”, 164<sup>e</sup> Boek, Volume I, p. 526-551.

<sup>2</sup> Volgens het Coso-model dat werd goedgekeurd voor de diensten van de federale overheid. Andere dimensies zijn: de competenties en de opleiding van het personeel (en de evaluatie), de structuur van de organisatie, de toewijzing van verantwoordelijkheden, de strategie, de managementstijl, de beheersinstrumenten en -middelen, enz.

interne controle, d.w.z. het gestructureerde geheel van voorzieningen voor procesbeheersing.

Voor bepaalde diensten van de federale uitvoerende macht is het reglementaire kader van het systeem voor interne controle en interne audit vastgelegd in drie koninklijke besluiten van 17 augustus 2007<sup>3</sup>. Het is op basis van die reglementering, die ook een conceptueel kader vormt, dat het integriteitsbeleid van de FOD Financiën moet worden gevoerd<sup>4</sup>.

## 1.2 Audit

### 1.2.1 Kader van de audit

Deze audit van het integriteitsbeleid in de belastingadministraties kadert in de algemene controleopdracht van het Rekenhof op het vlak van de verrichtingen inzake de vaststelling en de invordering van door de Staat verworven rechten, waaronder de fiscale ontvangsten<sup>5</sup>.

In 2007 heeft het Rekenhof een beknopte inventaris gemaakt van het bestaande federale integriteitsbeleid, door informatie te verzamelen bij alle FOD's en POD's. Het 164<sup>e</sup> Boek van het Rekenhof omvatte een artikel over dat onderzoek<sup>6</sup>. In 2009 heeft het Rekenhof in zijn 166<sup>e</sup> Boek de resultaten gepubliceerd van een vergelijkbaar onderzoek naar het integriteitsbeleid bij sommige federale instellingen<sup>7</sup>.

Dit verslag beschrijft de resultaten van een globale audit van het integriteitsbeleid bij de vijf belastingadministraties van de FOD Financiën<sup>8</sup>. Gezien de processen die hen eigen zijn en de specifieke, daaraan verbonden risico's op aantasting van de integriteit, werden enkel de belastingadministraties geauditeerd. De Algemene Administratie van de Thesaurie valt dus buiten het onderzoeksveld.

De audit evalueert de normen, processen en voorzieningen die de FOD Financiën heeft ingevoerd om de beginselen van integer handelen te definiëren, te promoten en te doen toepassen. De audit heeft niet tot doel het gedrag van de ambtenaren te evalueren.

---

<sup>3</sup> Koninklijk besluit betreffende het intern controlesysteem binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht; koninklijk besluit betreffende de interneauditactiviteiten binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht; koninklijk besluit tot oprichting van het Auditcomité van de Federale Overheid (ACFO).

<sup>4</sup> Met betrekking tot interne controle preciseert de FOD Financiën dat een plan van aanpak werd opgesteld. Een onderdeel van dit plan is om voor de hele FOD een zelfevaluatie van de controleomgeving te maken. Op basis van deze zelfevaluatie zullen initiatieven worden ontwikkeld om de elementen van de controleomgeving (bv. integriteit) te verbeteren.

<sup>5</sup> Wet van 4 april 1995 tot wijziging van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof.

<sup>6</sup> Rekenhof, "Integriteitsbeleid bij de federale overheid", 164<sup>e</sup> Boek, Volume I, p. 526-551.

<sup>7</sup> Rekenhof, "Integriteitsbeleid bij sommige federale instellingen", 166<sup>e</sup> Boek, Volume I, p. 600-619.

<sup>8</sup> De Algemene Administratie van de Fiscaliteit, de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen, de Algemene Administratie van de Inning en de Invordering, de Algemene Administratie van de Strijd tegen de Fiscale Fraude (de vroegere Bijzondere Belastinginspectie) en de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie. Die vijf vormen samen met de Algemene Administratie van de Thesaurie de FOD Financiën (artikel 1 van het koninklijk besluit van 3 december 2009 houdende regeling van de operationele diensten van de FOD Financiën). Artikel 12 van dat besluit preciseert dat artikel 1 in werking treedt op de datum vastgesteld door de minister bevoegd voor Financiën. Hoewel het ministerieel besluit in kwestie nooit werd gepubliceerd, is het departement op die manier gestructureerd. Dat is ook het geval voor de autonome diensten en de stafdiensten die zijn vermeld in het koninklijk besluit van 3 december 2009 houdende regeling van de diensten andere dan operationele van de FOD Financiën.

Dat ervoor werd gekozen om het integriteitsbeleid in die administraties te auditeren, heeft te maken met de specifieke risico's (cf. punt 1.1.2) en met de omvang van de FOD Financiën in termen van personeel. De audit gaat niet uit van vooraf geïdentificeerde tekortkomingen. Evenmin betreft het een fraudeonderzoek waarbij precieze aantastingen van de integriteit in de belastingadministraties zouden worden onderzocht.

### 1.2.2 Onderzoeksvragen en -methodes

De audit wil antwoorden op de volgende zes vragen:

1. Heeft de administratie normen opgesteld die de algemene regels bepalen voor integer handelen binnen de instelling, alsook specifieke operationele normen om de risico's eigen aan controle- en invorderingsopdrachten af te dekken? (hoofdstuk 2)
2. Zet de administratie middels haar preventiebeleid afdoende preventieve middelen in om te vermijden dat de integriteit wordt aangetast? (hoofdstuk 3 en 5)
3. Zijn de verschillende actoren die binnen de administratie een integriteitsbeleid moeten voeren met aandacht voor de verschillende aspecten (preventie, opsporing, correctie) duidelijk geïdentificeerd en geresponsabiliseerd, en worden hun acties gecoördineerd? (hoofdstuk 4)
4. Beschikt de administratie over een geheel van procedures die voldoende doeltreffend zijn om aantastingen van de integriteit te kunnen opsporen? (hoofdstuk 6)
5. Beschikt de administratie over procedures die voldoende doeltreffend zijn om gedrag dat niet strookt met de integriteitsprincipes te corrigeren, of zelfs te sanctioneren? (hoofdstuk 7)
6. Gaat de administratie na of de meeste personeelsleden zich schikken naar de algemene deontologische waarden van het federaal openbaar ambt en naar de meer specifieke normen die gelden voor opdrachten van de belastingadministraties? (einde van hoofdstuk 3)

De volgende onderzoeksmethodes werden gebruikt:

- gesprekken met ambtenaren van het hoofdbestuur en van de buitendiensten die bepaalde aspecten van het integriteitsbeleid ten uitvoer moeten brengen;
- vragenlijsten gericht aan de vijf belastingadministraties, aan de stafdienst Personeel en Organisatie (P&O) en aan de stafdienst Informatie- en Communicatietechnologie (ICT);
- gesprekken met een gewestelijke directeur en met een dienstchef in elke belastingadministratie, om na te gaan hoe zij hun rol in het integriteitsbeleid zien;
- analyse van instructies, omzendbrieven, handleidingen, administratieve commentaren, het intranet van de FOD...

### 1.2.3 Tijdschema van de audit

8 december 2010	Brief aan de minister van Financiën en aan de voorzitter ad interim van het directiecomité van de FOD Financiën, om de audit aan te kondigen
januari – september 2011	Uitvoering van de audit
22 februari 2012	Verzending van het voorontwerp van verslag aan de voorzitter van het directiecomité
23 maart 2012	Antwoord van de voorzitter van het directiecomité
25 april 2012	Verzending van het ontwerpverslag aan de minister van Financiën
4 juni 2012	Antwoord van de minister van Financiën

## HOOFDSTUK 2

# Integriteitsnormen

Er zijn integriteitsnormen opgesteld op verschillende niveaus. Internationale organisaties kunnen juridische instrumenten ontwikkelen of richtlijnen ter zake opstellen. Op federaal niveau bepaalt de wetgeving de gedragsregels waaraan ambtenaren van de administratie zich moeten houden binnen de departementen. Elk departement, FOD of andere overheidsinstelling kan specifieke normen opstellen als die niet voorhanden zijn in het wettelijk en reglementair kader of als er specifieke normen nodig zijn voor specifieke processen.

### 2.1 Internationale normen

#### 2.1.1 Verenigde Naties

Het Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van corruptie<sup>9</sup> is het eerste instrument van internationaal recht dat binnen de Verenigde Naties werd opgesteld om corruptie in al haar aspecten te bestrijden. België heeft dat verdrag op 10 december 2003 ondertekend. Het verdrag is van kracht sinds 14 december 2005. Door het verdrag te ondertekenen verbinden de staten zich ertoe passieve en actieve corruptie van en ontvreemding van goederen door nationale overheidsambtenaren aan te klagen.

#### 2.1.2 OESO

In het specifieke domein van de belastingadministraties heeft de OESO in 2009 een handleiding gepubliceerd die de belastingcontroleurs moet sensibiliseren op het vlak van corruptie. De OESO wil met die handleiding instrumenten aanreiken om misbruiken waarbij ambtenaren betrokken zijn, te identificeren, zowel nationaal als internationaal<sup>10</sup>.

Op 23 april 1998 heeft de Raad van de OESO aanbeveling C(98)70 goedgekeurd, over de bijschaving van het ethisch gedrag in de openbare sector. De aanbeveling omvat de beginselen die het beheer van de ethiek in de openbare diensten moeten bevorderen<sup>11</sup>.

#### 2.1.3 Raad van Europa

De Raad van Europa bestrijdt de economische misdaad al sinds het begin van de jaren 1980. Op 1 mei 1999 heeft de Raad de groep Greco opgericht (*Group of States against*

---

<sup>9</sup> Verenigde Naties, *Verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van corruptie*, 31 oktober 2003, [www.unodc.org/pdf/crime/convention\\_corruption/signing/Convention\\_f.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention_f.pdf).

<sup>10</sup> Handleiding van de OESO om belastingcontroleurs te sensibiliseren op het vlak van corruptie (*Manuel OCDE de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts*), 2009, [www.oecd.org/dataoecd/19/42/37131874.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/19/42/37131874.pdf).

<sup>11</sup> Aanbeveling van de Raad van de OESO over de bijschaving van het ethisch gedrag in de publieke sector, inclusief principes om het beheer van de ethiek in de publieke sector te bevorderen (*Recommandation du Conseil sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public incluant les principes propres à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public*), 23 april 1998,

<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&Lang=fr&Book=False>.



*Corruption*<sup>12</sup>), die erop moet toezien dat de lidstaten zich aan de anticorruptienormen houden.

Aanbeveling R(2000)10 van 11 mei 2000 van het comité van ministers van de Raad van Europa over de gedragscodes voor ambtenaren, is een juridisch instrument voor de integriteit in de publieke sector<sup>13</sup>.

#### 2.1.4 Werelddouaneorganisatie<sup>14</sup>

België is lid van de Werelddouaneorganisatie (WDO), die al jarenlang deontologische normen opstelt. Sinds 1993 heeft de Arusha-verklaring, die in 2003 werd herzien en gespecificeerd, een aantal algemene principes en operationele voorzieningen vastgelegd (strategische scheiding van de functies, rotatie van effectieven, willekeurige spreiding van controles, enz.).

Het is op aansturen van de WDO dat de AA D&A een reeks eigen integriteitsprojecten heeft ontwikkeld (meer bepaald een vademecum en opleidingen, zie verder onder punt 3.1.2 en 6.1.3).

#### 2.1.5 INTOSAI

De Internationale Organisatie van de hogecontrole-instellingen van de overheidsfinanciën (INTOSAI) is de organisatie die de instellingen groepeerd die externe controle uitoefenen op de overheidsfinanciën. Twee documenten van INTOSAI hebben meer specifiek betrekking op de integriteitsproblematiek:

- De *Code of Ethics*<sup>15</sup> daterend van 1998, die de plichten van de overheidsauditeurs definieert.
- De *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector*<sup>16</sup>, daterend van 2004, waarbij het ethisch aspect werd toegevoegd aan de voorgaande richtlijnen (daterend van 1992). De opname van dit nieuwe aspect in de doelstellingen van de interne controle kwam er door de verhoogde aandacht, sinds het begin van de jaren negentig, voor het ethisch gedrag, alsook voor de preventie en de opsporing van fraude in de overheidssector.

## 2.2 Normen die van toepassing zijn op de federale departementen

### 2.2.1 Integriteit, een aandachtspunt op federaal niveau

De integriteitsproblematiek geniet ook de aandacht van de Belgische federale regering.

---

<sup>12</sup> Raad van Europa, *À propos du Greco*, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/about\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/about_fr.asp).

<sup>13</sup> Aanbeveling R (2000)10 van het comité van ministers van de Raad van Europa aan de lidstaten, over de gedragscodes voor overheidsambtenaren, *Recommandation n° R (2000)10 du comité des ministres aux États membres sur les codes de conduite pour les agents publics*, 11 mei 2000, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_FR.pdf).

<sup>14</sup> Cf. [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org).

<sup>15</sup> Norm ISSAI 30.

<sup>16</sup> Norm INTOSAI GOV 9100.

Zo bepaalt het regeerakkoord van juli 2003: *“De regering zal naar de ambtenaren toe een sensibiliserings- en informatiebeleid ontwikkelen over het belang van de bepalingen van het statuut van openbaar ambt, in het bijzonder over hun rechten en plichten tegenover het gezag”*.

Om het beleid beter te coördineren en de acties op elkaar af te stemmen, werd onder het gezag van de FOD Budget en Beheerscontrole een gespecialiseerde dienst opgericht: het Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie (BAED).

Op 30 juni 2006 heeft de Ministerraad de oriëntaties en de voorstellen over het federale preventieve integriteitsbeleid goedgekeurd. Zo werden de internationale verplichtingen en aanbevelingen over belangenconflicten omgezet in de reglementering die van toepassing is voor het federaal administratief openbaar ambt<sup>17</sup>.

#### **2.2.2 Statuut van de overheidsambtenaren**

Het koninklijk besluit van 2 oktober 1937, dat al herhaaldelijk werd gewijzigd, bevat de basisbepalingen die van toepassing zijn op de ambtenaren. De wijziging die werd ingevoegd door het koninklijk besluit van 14 juni 2007 houdende wijziging van verscheidene reglementaire bepalingen heeft het hoofdstuk over de rechten en plichten van het staatspersoneel herwerkt.

Deze bepalingen zijn van toepassing op de statutaire personeelsleden. Contractuele personeelsleden zijn onderworpen aan de algemene bepalingen van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

#### **2.2.3 Strafwetboek**

Het strafwetboek verbiedt een aantal specifieke gedragingen aan personen die een openbaar ambt uitoefenen en is dus ook een norm die algemeen van toepassing is. De wet van 10 februari 1999 betreffende de bestraffing van corruptie heeft in het strafwetboek nieuwe bepalingen ingevoegd over verduistering, knevelarij, belangenneming en corruptie.

#### **2.2.4 Deontologisch kader voor ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt**

Omzendbrief 573 van 17 augustus 2007 bepaalt het deontologische kader voor ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt (Belgisch Staatsblad van 27 augustus 2007). Dat kader werd opgesteld door het Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie, in samenwerking met een adviesgroep die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de diverse overheidsdiensten.

Het deontologische kader expliciteert de waarden en de gedragsregels van het statuut van de ambtenaren.

---

<sup>17</sup> Koninklijk besluit van 14 juni 2007 houdende wijziging van diverse reglementaire bepalingen.

## 2.3 Normen die van toepassing zijn op de FOD Financiën

### 2.3.1 Arbeidsreglement

De wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen bepaalde aanvankelijk dat enkel de privésector over een arbeidsreglement moest beschikken. Sinds de wet werd gewijzigd door de wet van 18 december 2002<sup>18</sup> zijn arbeidsreglementen ook verplicht in de publieke sector sinds 1 juli 2003.

Een arbeidsreglement is een document dat een reeks inlichtingen bevat die zijn opgesomd in artikel 6, § 1, van de wet tot instelling van de arbeidsreglementen (wijze van betaling van het loon, arbeidsduur, straffen en tekortkomingen...).

De FOD Financiën beschikt op dit moment niet over een arbeidsreglement. Er zijn al diverse ontwerpen opgesteld, maar daarover werd geen akkoord bereikt met de vakbonden.

### 2.3.2 Ontwerp van deontologische code van de FOD Financiën

In 2010 werd aan een werkgroep gevraagd om een deontologische code op te stellen over de rechten en plichten van de ambtenaren van de FOD Financiën. Dat verzoek vloeide voort uit de versnippering van de normen voor integriteit en uit de noodzaak om ze samen te vatten.

Het ontwerp van deontologische code neemt een duidelijk standpunt in over verschillende punten waarover discussie zou kunnen ontstaan bij de ambtenaren van de FOD Financiën, zoals het verbod om uitnodigingen voor etentjes of waardevolle cadeaus aan te nemen van een belastingplichtige/belastingschuldige<sup>19</sup>.

Het directiecomité van de FOD Financiën heeft op 8 juli 2011 een eerste lezing gehouden over het ontwerp van deontologische code. De werkzaamheden van de werkgroep werden voor enkele maanden opgeschort aangezien het Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie op interdepartementaal vlak besprekingen is opgestart om desgevallend de bepalingen van het deontologisch kader van de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt te herzien<sup>20</sup>. Aangezien bijkomende gedragsregels (bv. zoals bij Financiën) niet mogen afwijken van dit deontologisch kader, vond de werkgroep het aangewezen te wachten op de nieuwe tekst. Vanaf het ogenblik dat deze in het Belgisch Staatsblad is gepubliceerd, zal de werkgroep zijn werkzaamheden hervatten. Hij zal desgevallend het ontwerp van deontologische code van de FOD aanpassen.

Zodra het is goedgekeurd door het directiecomité van de FOD Financiën, zal het ontwerp van deontologische code nog voor advies moeten worden voorgelegd aan het Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie, aan de minister van Ambtenarenzaken, aan de minister van Begroting en aan de vakbonden.

---

<sup>18</sup> Richtlijn 91/533/EEG van de EU-Raad van 14 oktober 1991 betreffende de verplichting van de werkgever om de werknemer te informeren over de voorwaarden die op zijn arbeidsovereenkomst of -verhouding van toepassing zijn, is door de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen omgezet in Belgisch recht voor de volledige publieke sector.

<sup>19</sup> Dat standpunt sluit aan bij artikel 7 van de internationale gedragscode voor ambtenaren, die als bijlage werd toegevoegd aan het verdrag van de Verenigde Naties van 12 december 1996 ter bestrijding van corruptie.

<sup>20</sup> Punt 38 van het deontologisch kader bepaalt dat de bepalingen ervan minstens om de vier jaar worden geëvalueerd.

Zodra het directiecomité van de FOD Financiën instemt met een definitieve versie van de deontologische code, zal elk personeelslid of elke medewerker van de FOD worden verzocht het document te lezen en te ondertekenen. De code is trouwens opgesteld in de eerste persoon enkelvoud, om het engagement van de ondertekenaar te benadrukken.

### **2.3.3 Deontologische ICT-code**

De stafdienst ICT heeft in 2008 de laatste hand gelegd aan een deontologische code. De ICT-code geldt voor elke ambtenaar van de FOD Financiën en voor elke externe medewerker Gebruikers van de FOD vinden in de code expliciete gedragsregels terug over het gebruik van informatie- en communicatietechnologie bij de uitvoering van hun specifieke taken.

De ICT-code is gemakkelijk terug te vinden op het intranet van de FOD Financiën.

Het Rekenhof is van oordeel dat de deontologische ICT-code de plichten van het personeel op gepaste wijze definieert. Het bestaan van die code is een essentiële verworvenheid van het integriteitsbeleid van de FOD Financiën.

Het Rekenhof stelt echter vast dat de FOD niet voorziet in enige opvolging van de toepassing van die code en van de perceptie door het personeel<sup>21</sup>. In de inleiding bij de code staat ook dat de code regelmatig moet worden herzien en indien nodig moet worden herwerkt. Vooralsnog is er geen enkele evaluatie uitgevoerd of gepland.

### **2.3.4 Andere normen die gelden voor de hele FOD Financiën**

De nieuwe reglementering op toegelaten cumuls en belangenconflicten is in het statuut van de rijksambtenaren ingevoerd door het al vermelde koninklijk besluit van 14 juni 2007. Alle personeelsleden hebben op 11 maart 2008 een nota daarover ontvangen, die een toelichting geeft bij de nieuwe bepalingen en bij de procedure om een toelating voor een cumul te bekomen of een advies te krijgen over een mogelijk belangenconflict.

## **2.4 Conclusies**

Het Rekenhof stelt vast dat er verscheidene integriteitsnormen bestaan die van toepassing zijn op de belastingadministraties. Er werd echter geen inventaris van gemaakt. De administratie is dan ook niet in staat er een nuttige samenvatting van te maken voor de gebruikers. Ze kan evenmin coördineren wat al bestaat, noch ongeldig verklaren wat redundant of achterhaald is.

De opmaak van een deontologische code voor de hele FOD Financiën zal een stap vooruit zijn in de evolutie van het integriteitsbeleid binnen de FOD. Naast de meer dwingende normen die vervat zijn in het arbeidsreglement, moet men beschikken over een reeks algemene principes, die worden vertaald in praktische handelingen naargelang de bijzondere opdrachten van de FOD. De eigen deontologische code van een FOD moet zich noodzakelijkerwijze baseren op het deontologische kader van het federaal administratief openbaar ambt en ze zal een antwoord moeten bieden op vragen van ambtenaren over de

---

<sup>21</sup> Bij een eerste aanmelding op het intranet van de FOD Financiën moet elke gebruiker (door het aanvinken van een vakje) verklaren ervan kennis te hebben genomen, zo niet heeft hij geen toegang (meer) tot het intranet.

al dan niet geoorloofde aard van een bepaald gedrag in het kader van hun vak. Volgens het Rekenhof is het daarom essentieel dat de administratie toeziet op de manier waarop diensten de deontologische code toepassen, nadat die is verspreid.

## HOOFDSTUK 3

# Bevordering van de integriteit bij de FOD Financiën

De FOD Financiën moet aangepaste instrumenten uitbouwen om zijn personeelsleden op de hoogte te brengen van de bestaande integriteitsnormen en meer globaal om hen meer verantwoordelijkheidszin bij te brengen op het vlak van integriteit.

In dit hoofdstuk komen twee middelen aan bod die de integriteit moeten bevorderen: de opleidingen en het intranet<sup>22</sup>. Er wordt ook aandacht besteed aan de noodzakelijke evaluatie van hoe de personeelsleden de waarden van de organisatie percipiëren. Voor het aspect “preventie” van een integriteitsbeleid moet immers voldoende geweten zijn in welke mate het personeel achter die waarden staat.

### 3.1 Opleidingen

Zoals de OESO eraan herinnert in een studie over de ethiek in de openbare dienst<sup>23</sup>, zijn vorming en opleiding in ethische waarden van primordiaal belang. Er is een onderscheid tussen initiërende opleidingen, bestemd voor de stagiairs, en voortgezette opleidingen, tijdens de loopbaan.

#### 3.1.1 Initiërende opleiding van de stagedoende ambtenaren

Elke stagiair volgt een polyvalente opleiding van zeven dagen ongeacht zijn graad en zijn dienstaanwijzing bij de FOD Financiën. De ambtenaren van niveau A en B worden overigens op het einde van hun stage uitgenodigd om aan een studiedag “anticorruptie” deel te nemen.

Het Rekenhof is van oordeel dat deze opleiding voor de stagiairs belangrijk is om hen vertrouwd te maken met de integriteitswaarden. Deze opleiding wordt gegeven op het einde van de stage, nadat de ambtenaren mogelijks al werden geconfronteerd met concrete situaties. Een opleiding van bij de aanwerving zou er dus beter aan vooraf gaan. De stagiair zou zich immers de noties in kwestie zo vlug mogelijk eigen moeten maken vermits hij vanaf de eerste dag kan worden geconfronteerd met integriteitsproblemen. Het Rekenhof stelt bovendien vast dat die opleidingen niet worden georganiseerd voor de nieuwe contractuele personeelsleden, terwijl ze gelijkaardige dienstaanwijzingen krijgen en dus dezelfde risico's lopen voor inbreuken op de integriteit.

---

<sup>22</sup> Het promoten van de integriteit omvat ook andere aspecten. De administratie vermeldt onder meer de recente opzet van een grootschalig traject in het kader van leiderschap. Deze leiderschapsopleiding bevat een luik “waarden & ethiek”.

<sup>23</sup> OESO, *L'éthique dans le service public*, Questions et pratiques actuelles n° 14, Études hors série sur la gestion publique, 3 december 1996.

### 3.1.2 Opleidingen tijdens de loopbaan

Er bestaan nagenoeg geen specifieke opleidingen over integriteit<sup>24</sup>.

Vermeldenswaard is echter het initiatief van de Administratie der Douane en Accijnzen op het vlak van opleiding. In samenwerking met de Universiteit en de Hogeschool Gent en de universiteit van Luik heeft zij een studiedag georganiseerd waaraan nagenoeg haar hele personeel<sup>25</sup>, inclusief de administrateur-generaal en het hoger management hebben deelgenomen. Deze opleiding was gericht op het voorkomen van daden van corruptie en op de sensibilisering rond dit thema.

Bovendien werd, nog steeds bij de Administratie der Douane en Accijnzen, een verplichte opleidingsdag over de interne controle, de deontologische code en de tuchtprocedure gegeven aan alle personeelsleden van niveau A.

## 3.2 Intranet

Een ambtenaar die de homepagina van het intranet van de FOD raadpleegt, krijgt geen toegang via een rechtstreekse link tot de informatie over de integriteit (wetgeving, administratieve omzendbrieven, contactpersonen)<sup>26</sup>. Die informatie is versnipperd over de verschillende sites. Er bestaat geen vragenforum noch een forum voor de verschillende integriteitsproblemen. Voor de eigen sites van de administraties geldt hetzelfde, met uitzondering van de Algemene Administratie der Douane en Accijnzen.

## 3.3 Evaluatie van de naleving door de personeelsleden

Als een administratie de impact van haar integriteitsbeleid wil evalueren en aangepaste preventiepraktijken<sup>27</sup> wil definiëren, is het aanbevolen dat ze nagaat hoe haar medewerkers met die waarden omgaan.

De FOD Financiën heeft niet geëvalueerd hoe zijn personeelsleden de integriteitsprincipes naleven die bijvoorbeeld zijn gedefinieerd in het deontologisch kader van de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt.

De FOD Financiën neemt, naast andere FOD's, deel aan een enquête van de Katholieke Universiteit Leuven (KUL) over de integriteit op het werk in het federaal openbaar ambt. Deze enquête is hoofdzakelijk gebaseerd op een vragenlijst waarop elke medewerker

---

<sup>24</sup> Er werd meer in het bijzonder geen opleiding gegeven over de deontologische ICT-code (of over de meer technische bijlagen ervan). Ook al werd deze code duidelijk geformuleerd, toch had het nuttig kunnen zijn een facultatieve uitleg over bepaalde punten of een sessie met vragen en antwoorden voor te stellen.

<sup>25</sup> De ambtenaren die 58 jaar en ouder zijn en de personeelsleden met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde duur zijn vrijgesteld.

<sup>26</sup> Zoals hierboven werd onderstreept, kan de deontologische ICT-code daarentegen gemakkelijk worden geraadpleegd vanaf de homepagina van het intranet van de FOD.

<sup>27</sup> De Raad van Europa beveelt in zijn modelgedragscode voor ambtenaren aan dat de overheidsadministratie de bepalingen van deze code op regelmatige tijdstippen zou herbekijken (artikel 28.5).

werd gevraagd in de maanden oktober-november 2011 te antwoorden. Ze was voornamelijk bedoeld om problemen of gevoelige punten te inventariseren<sup>28</sup>.

Deze enquête kan binnen de FOD's een sensibiliserend effect hebben – dat is ook één van de doelstellingen ervan. De FOD Financiën zou die enquête te baat moeten nemen om in het verlengde ervan bepaalde aspecten van zijn beleid, onder meer op preventief vlak, bij te sturen.

De enquête van de KUL werd aan allerlei organisaties van het federaal administratief openbaar ambt toegezonden. Ze is noodgedwongen in algemene termen gesteld en houdt geen rekening met de specifieke kenmerken van de vakgebieden van de belastingadministraties. Het Rekenhof is bijgevolg van oordeel dat men ook evaluaties zou moeten uitvoeren die meer zijn toegespitst op de naleving van de specifieke normen van de belastingadministraties.

### 3.4 Conclusies

Het Rekenhof benadrukt dat de FOD Financiën beperkte middelen inzet om de integriteit te bevorderen. Zijn voornaamste verwezenlijking is de initiërende (hoofdzakelijk normatieve) opleiding van de stagiairs. Daarnaast heeft hij in één belastingadministratie in het bijzonder een opleiding over corruptie georganiseerd voor alle personeelsleden. De FOD Financiën zou zijn actie moeten diversifiëren en de instrumenten waarover het beschikt, zoals het intranet, doeltreffender moeten aanwenden.

Het Rekenhof pleit er ook voor dat periodieke evaluaties worden georganiseerd om te meten in hoeverre het personeel de integriteitsnormen naleeft.

---

<sup>28</sup> De vragen willen niet rechtstreeks meten in hoeverre de normen worden nageleefd, maar willen evalueren in hoeverre sommige algemeen aanvaarde normen worden geëerbiedigd.



## HOOFDSTUK 4

# Actoren van het integriteitsbeleid

Elke medewerker van de FOD Financiën kan op een zekere manier worden beschouwd als een actor van het integriteitsbeleid, maar het is de taak van enkele door de overheid aangewezen instellingen of personen om het integriteitsbeleid te definiëren en het te doen toepassen op verschillende niveaus en vanuit de verschillende aspecten (preventie, opsporing, correctie). Bepaalde actoren houden zich specifiek bezig met één of meer aspecten van dat beleid; andere actoren binnen de operationele diensten hebben ter zake een rol naast hun functionele taken.

### 4.1 Op federaal niveau

Twee instellingen zijn de voornaamste actoren van het integriteitsbeleid op federaal niveau<sup>29</sup>.

#### 4.1.1 Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie

Het Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie (BAED) werd op 1 juli 2006<sup>30</sup> opgericht bij de FOD Budget en Beheerscontrole. Het heeft tot opdracht het integriteitsbeleid bij de federale openbare diensten te coördineren, te ontwikkelen, uit te voeren, aan te passen, en er toezicht op uit te oefenen. Het Bureau speelde een overkoepelende rol bij de redactie van het deontologisch kader voor de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt en heeft een handleiding opgesteld over belangenconflicten<sup>31</sup>. Het ziet erop toe dat dat kader wordt uitgevoerd.

#### 4.1.2 Centrale Dienst voor de Bestrijding van Corruptie

De Centrale Dienst voor de Bestrijding van Corruptie (CDBC) is een orgaan van de federale gerechtelijke politie. In 2001 werd hij opgenomen in de Directie van de Bestrijding van de Economische en Financiële Criminaliteit (Ecofin). De CDBC heeft sinds 1998 de onderzoekopdrachten van het Hoog Comité van Toezicht overgenomen en is *“bevoegd voor het opsporen en verlenen van ondersteuning bij de opsporing van misdrijven ten nadele van de belangen van de Staat, evenals de ernstige en complexe misdrijven van corruptie”*.

---

<sup>29</sup> Treden ook op als onrechtstreekse actoren van het integriteitsbeleid op federaal niveau: de Federale Ombudsman en het Auditcomité van de Federale Overheid.

<sup>30</sup> In uitvoering van de beslissingen van de ministerraad van 30 juni 2006.

<sup>31</sup> Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie, *Handleiding in verband met het beheer van belangenconflicten in het Belgisch federaal administratief openbaar ambt*, juli 2009.

## 4.2 Gemeenschappelijke diensten voor de verschillende fiscale administraties<sup>32</sup>

### 4.2.1 Interneauditcel van de fiscale administraties

De interneauditcel van de fiscale administraties is bevoegd voor alle fiscale administraties en voor alle activiteiten die daarmee samenhangen. Ze hangt rechtstreeks af van de voorzitter van het directiecomité van de FOD, wat haar onafhankelijkheid ten aanzien van de hiërarchie garandeert. Ze heeft geen enkele beslissingsbevoegdheid. Haar audits en verslagen hebben betrekking op de kwaliteit, de doeltreffendheid en de organisatie van het werk. De cel kan in het kader van bijzondere opdrachten eveneens onderzoeken uitvoeren naar misbruiken of tekortkomingen van ambtenaren van de FOD Financiën.

De interneauditcel telt momenteel slechts twee personeelsleden terwijl ze volgens het koninklijk besluit van 29 oktober 1971 tot vaststelling van het organiek reglement van de FOD Financiën is samengesteld uit zes leden.

De laatste jaren heeft de cel vooral fraudeaudits uitgevoerd op verzoek van de overheid of na klachten. Ze heeft eveneens in januari 2011 een audit gepubliceerd over het klachtenbeheer bij de FOD Financiën<sup>33</sup>.

### 4.2.2 Stafdienst Personeel en Organisatie

Zoals elke FOD beschikt de FOD Financiën over een stafdienst Personeel en Organisatie (P&O). Binnen die dienst kan de Afdeling Tucht en Cumul meer in het bijzonder worden vermeld als actor van het integriteitsbeleid.

### 4.2.3 Cel Privacy

De FOD Financiën krijgt een groot aantal persoonsgegevens te verwerken. Die gegevens passeren meer en meer via informaticatoepassingen waartoe heel wat personeelsleden toegang hebben, en staan bloot aan gebruik dat in strijd is met de wetgeving op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en dus met de integriteit. Om erover te waken dat die wetgeving strikt wordt toegepast en om dat risico in te dijken, werd een cel Privacy opgericht. Ze hangt af van de voorzitter van het directiecomité. Haar rol bestaat erin te herinneren aan de regels waaraan de ambtenaren van de FOD zijn onderworpen inzake bescherming van de persoonsgegevens en deze te doen toepassen, en op dat vlak ondersteuning te verlenen aan de verschillende diensten van de FOD. De cel werkt nauw samen met de toepassing van het systeem *Identity and Access Management* (IAM)<sup>34</sup> en is belast met de opvolging en coördinatie ervan.

---

<sup>32</sup> Naast de drie diensten die in dit deel aan bod komen, kunnen ook de volgende diensten worden vermeld: de stafdienst Budget en Beheerscontrole waarvan één van de opdrachten erin bestaat de diensten van de FOD te sensibiliseren voor het belang van de controle van de integriteitsrisico's waarmee ze intern te maken kunnen hebben, alsook de Interne Dienst voor Preventie en Bescherming op het Werk (IDPBW) die onder meer ongewenste intimiteiten moet aanpakken.

<sup>33</sup> FOD Financiën, *Rapport KLAPLA*, 94 p.

<sup>34</sup> Zie punt 5.3.

## 4.3 Stafmedewerkers van de operationele diensten

De hiërarchische meerderen van de operationele diensten moeten als managers en toezichthouders een essentiële rol vervullen op het vlak van integriteit<sup>35</sup>. Het gaat voornamelijk om de dienstchef en de gewestelijke directeur.

### 4.3.1 Dienstchefs

Bij de fiscale administraties zijn de dienstchefs eerstelijnsactoren, als tussenpersonen tussen de medewerkers op het terrein en de hiërarchie.

Ze moeten integere gedragingen in hun dienst bevorderen en de gedragingen die dat niet zijn corrigeren of zelfs aanklagen. Ze moeten ook tekortkomingen op het vlak van de integriteit opsporen en de gepaste tuchtprocedures instellen<sup>36</sup>.

Hun rol bestaat er ook in de waarden en informatie van de hiërarchie door te geven, ook die in verband met integriteit.

### 4.3.2 Gewestelijke directeurs

De gewestelijke directeur heeft als taak erop toe te zien dat de richtlijnen en het beleid dat door het topmanagement wordt gevoerd, worden toegepast. Hij speelt ook een doorslaggevende rol in de tuchtprocedure, vermits hij die procedure moet opstarten.

## 4.4 Voor elke fiscale administratie specifieke actoren

### 4.4.1 Algemene Administratie der Douane en Accijnzen

Binnen deze administratie spelen twee diensten een rol in het integriteitsbeleid. De dienst Algemene Controle en Organisatie voert interne audits uit en verleent zijn medewerking bij externe audits (bijvoorbeeld van de Europese Rekenkamer). Hij behandelt de interne of externe klachten over ambtenaren van die administratie. De dienst verleent eveneens zijn steun in zaken van corruptiebestrijding. De Nationale Opsporingsdirectie analyseert de fiscale fraude en organiseert de zeven opsporingsinspecties die het land telt, en oefent hierop toezicht uit. Eén van haar privileges is dat ze kan optreden ingeval een personeelslid medeplichtig blijkt te zijn aan fraude.

### 4.4.2 Algemene Administratie van de Inning en de Invordering

Deze administratie beschikt over een algemene inspectiedienst die uit rondreizende ambtenaren bestaat die de buitendiensten moeten inspecteren en controleren. Deze ambtenaren nemen occasioneel deel aan de periodieke vergaderingen van de gewestelijke directeur met zijn dienstchefs. Door die contacten is enerzijds onrechtstreeks en onverwacht toezicht op de diensten mogelijk. Anderzijds kan elke dienstchef bij die gelegenheid elk risico op inbreuken tegen de integriteit van de ambtenaren of elk verdacht geval melden. De inspecteurs-generaal onderstrepen dat hun rol veeleer lijkt op

---

<sup>35</sup> De specifieke verantwoordelijkheid van de hiërarchische meerderen wordt onder meer omstandig beschreven in artikel 25 van de modelgedragscode voor ambtenaren van de Raad van Europa.

<sup>36</sup> Zie hoofdstuk 7.

ondersteuning dan op controle. De integriteitscontrole behoort trouwens niet expliciet tot de opdracht van de algemene inspectie.

#### **4.4.3 Algemene Administratie van de Fiscaliteit**

De AAF zal in 2013 een cel Organisatiebeheersing oprichten, die zal ressorteren onder de administrateur-generaal en die eveneens ten dienste van de administraties Particulieren, Kleine en Middelgrote Ondernemingen en Grote Ondernemingen zal staan. Zij zal moeten zorgen voor de risicobeheersing, voor het bepalen van de eventuele oorzaken van disfuncties en voor de controle op de naleving van de door het management vastgelegde doelstellingen. Deze cel zal de huidige algemene inspectie en de dienst Bijstand en Interne Controle (BIC) vervangen<sup>37</sup>. Voor deze cel is tot nu toe geen enkele specifieke rol inzake integriteit weggelegd. Naast deze beleidscel voor ondersteuning en sturing zal een dienst worden opgericht om controles en eventuele opsporingen uit te voeren ingeval er vermoedens zijn van inbreuk op de integriteit.

#### **4.4.4 Algemene Administratie voor de Strijd tegen de Fiscale Fraude**

Deze administratie beschikt over een algemene inspectiedienst die uit twee ambtenaren bestaat. Hun taak bestaat erin in contact te treden met de buitendiensten om toezicht uit te oefenen op de werking en de prestaties ervan. Ze treden ook op als controleorgaan voor kwesties in verband met de integriteit. Ze hebben opleidingen gekregen inzake audit en interne controle<sup>38</sup>.

#### **4.4.5 Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie**

De AAPD beschikt over een algemene inspectiedienst die bestaat uit rondreizende inspecteurs die optreden als link tussen de centrale diensten en de operationele diensten. Deze algemene inspectie voert onder andere risicoanalyses inzake integriteit uit en brengt hierover verslag uit aan de hiërarchie. Zij wordt eveneens belast met integriteitsproblemen. In het kader van haar opdracht kan ze voorstellen formuleren om de werking van de diensten te verbeteren.

### **4.5 Conclusies**

Verschillende diensten van de FOD Financiën alsook de stafleden van de operationele diensten moeten bepaalde aspecten van het integriteitsbeleid in de praktijk brengen

Het Rekenhof stelt vast dat er geen coördinatie is tussen deze verschillende actoren, onder meer tussen de gespecialiseerde diensten van elke belastingadministratie en de stafleden van de operationele diensten. Bepaalde integriteitsaspecten zouden dan ook niet op gepaste wijze kunnen worden toegepast op het terrein.

---

<sup>37</sup> Het Rekenhof heeft hierover een audit uitgevoerd in 1999-2000, waarvan het verslag op 24 mei 2000 aan de administratie werd toegezonden.

<sup>38</sup> Voor de details over de werking van die administratie zie Rekenhof, *Organisatie en werking van de Bijzondere Belastinginspectie (BBI)*, verslag aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, april 2010. Beschikbaar op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

Het Rekenhof onderstreept tot slot dat er in sommige administraties een inspectiedienst of voldoende personeel ontbreekt om onderzoeken te kunnen uitvoeren ingeval er een vermoeden van malversaties bestaat.

## HOOFDSTUK 5

# Voorkoming van inbreuken op de integriteit

Om ongeoorloofde praktijken zoveel mogelijk te vermijden, heeft de FOD Financiën in zijn processen een aantal voorzieningen ingebouwd die bepaalde risico's op inbreuken op de integriteit aanzienlijk beperken.

### 5.1 Analyses van de risico's op inbreuken op de integriteit

De FOD moet in zijn processen de risico's op inbreuken op de integriteit identificeren vooraleer preventievoorzieningen te treffen.

In een verslag van 20 augustus 2010 betreffende de bestaande structuren en evaluatiemechanismen inzake interne controle bij de FOD Financiën<sup>39</sup> werd nagegaan hoe de processen in alle administraties van de FOD en in de ondersteunende diensten in de hand worden gehouden. Zo is gebleken dat sommige fiscale administraties zwak presteren. Het thema van de risicoanalyse en van de internecontrolevoorzieningen werd opnieuw op de voorgrond geplaatst als gevolg van dat verslag en onder impuls van de huidige voorzitter van het directiecomité.

In de loop van het jaar 2011 heeft elke administratie en stafdienst haar belangrijkste risico's geïdentificeerd evenals de controlemaatregelen die erop gericht zijn deze risico's af te dekken. Uit deze analyse is integriteit naar voren gekomen als één van de drie voornaamste risico's die transversaal zijn voor de hele organisatie en waarop zal worden gefocust bij de uitbouw van het internecontrolesysteem.

### 5.2 Functiescheidingen

Op het vlak van de fiscaliteit is er een scheiding gemaakt tussen de ambtenaren die zijn belast met de controle en de ambtenaren die instaan voor de invordering. De fiscale wetgeving legt die structurele functiescheiding in bepaalde gevallen op. Dat gebeurt bijvoorbeeld door bijzondere bevoegdheden toe te kennen aan een gewestelijke directeur, verantwoordelijk voor de taxatie of de invordering. Bij de Administratie van de Patrimoniumdocumentatie echter blijft de ontvanger verantwoordelijk voor de controle. Voor de btw overkoepelen de gewestelijke directeurs de taxatiediensten en de invorderingsdiensten. Het Fedcomproject zou op middellange termijn moeten zorgen voor een scheiding tussen taxatie en inning.

Voor het administratief contentieux, onder meer voor de directe belastingen en btw, worden de taxatie en de ermee samenhangende geschillen over het algemeen door verschillende ambtenaren behandeld, maar de hiërarchie die zich finaal over de klacht

---

<sup>39</sup> Dit verslag werd opgesteld ten behoeve van het Auditcomité van de Federale Overheid, overeenkomstig artikel 20 van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 houdende oprichting van het auditcomité van de federale overheid.

uitspreekt, is dezelfde. Deze vermenging van verantwoordelijkheden houdt een risico in voor de objectieve behandeling van die geschillendossiers.

Het Rekenhof stelt vast dat er in veel processen een effectieve scheiding is van de functies waarvan het gezamenlijk uitoefenen een risico op inbreuk op de integriteit kan vormen. Er zijn echter nog domeinen waar die scheiding nog niet is gerealiseerd, of nog niet voldoende is doorgevoerd, ook al is ze reeds geprogrammeerd.

### 5.3 Identity and Access Management

Er gelden strikte voorwaarden voor de toegang tot informatie in de gegevensbanken van particulieren, rechtspersonen of overheden, alsook het gebruik ervan (wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens). Het naleven van de vertrouwelijkheid van de informatie waarover ambtenaren beschikken is een meer specifieke norm van het openbaar ambt.<sup>40</sup>

Om de toegang te beperken tot de loutere behoeften van de ambtenaren en om de talrijke gegevens in verband met de belastingplichtigen te beveiligen heeft de FOD Financiën vanaf 2009 een systeem *Identity and Access Management* (IAM) ontwikkeld. Daarmee kan hij het gebruik van zijn talrijke informaticatoepassingen beheren. Elke nieuwe toepassing wordt geïntegreerd in het IAM-systeem. De oude toepassingen migreren naar dat systeem voor zover de middelen beschikbaar zijn, of hebben hun eigen controle voor het individueel toegangbeheer totdat ze worden vervangen door een nieuwe applicatie.

De cel *Privacy* overkoepelt de procedure en fungeert als interface tussen de zes algemene administraties van de FOD<sup>41</sup> en de stafdienst Informatie- en Communicatietechnologie (ICT).

Het IAM maakt het ook mogelijk de niet-gemachtigde toegangen te identificeren (zie [punt 6.2](#)).

Het Rekenhof merkt op dat het IAM-systeem de computergegevens van de fiscale administraties doeltreffend beschermt. Momenteel blijven bepaalde belangrijke toepassingen echter buiten het systeem. Dat geldt onder meer voor de applicatie ICPC (*Inning Comptabiliteit – Perception Comptabilité*) die alle schuldvorderingen van de directe belastingen beheert die automatisch worden ingekohierd door de taxatiediensten. Deze leemte kan een bron van disfuncties zijn, zoals in de toepassing die de dossiers voor teruggave van registratierechten beheert bij de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Ze wordt bijvoorbeeld geformuleerd in de internationale gedragscode van de overheidsambtenaren (artikel 10 van de bijlage bij de resolutie van de Verenigde Naties van 12 december 1996 tegen de corruptie).

<sup>41</sup> Elke administratie beschikt over één contactpunt – dienst of ambtenaar – voor alle vragen voor toegang tot de eigen informaticatoepassingen.

<sup>42</sup> Rekenhof, "FOD Financiën: teruggave van registratierechten – automatisering van de dossiers", 168<sup>e</sup> Boek, Volume I, p. 308. Beschikbaar op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).

De ICT-dienst houdt overigens geen volledige inventaris bij van de toepassingen die in de verschillende administraties worden gebruikt<sup>43</sup>. Het Rekenhof is bijgevolg van oordeel dat er op korte termijn een volledige inventaris zou moeten worden opgesteld.<sup>44</sup> Deze inventaris zou het mogelijk maken de grote veiligheidsproblemen in kaart te brengen en op te lossen nog voor een nieuwe toepassing – die vaak een lange ontwikkelingstijd vergt – de oude voorbijgestreefde systemen vervangt.

#### 5.4 Gecentraliseerde selectie van de uit te voeren controles

Vroeger werden de te controleren/verwerken dossiers, belastingplichtigen of verrichtingen, althans gedeeltelijk, geselecteerd op initiatief van de ambtenaren, op basis van hun terreinervaring.

Momenteel kan men door de invoering van risicoanalyses voor fiscale fraude dossiers meer en meer gecentraliseerd selecteren op basis van objectieve criteria.

Bij de Administratie van de Ondernemings- en de Inkomensfiscaliteit (AOIF) werd aldus een systeem van *datamining* ingevoerd. Het bestaat sinds de controleperiode 2004-2005. Op basis van de historische gegevens die over alle btw-plichtigen werden verzameld, worden "risico"-belastingplichtigen geselecteerd en wordt een specifieke controle uitgevoerd, zowel voor de btw als voor de directe belastingen.

#### 5.5 Rotatie van de dossiers en/of van de ambtenaren

Om te vermijden dat een ambtenaar en een belastingplichtige zouden samenspannen, in het nadeel van de Staat, moeten de administraties een rotatie van de ambtenaren en/of van de dossiers instellen.

Het Rekenhof stelt vast dat niet alle administraties die noodzakelijke rotatie als een eerste bekommernis van het management vermelden om inbreuken op de integriteit te voorkomen. Bij bepaalde processen is de rotatie niet op structurele wijze ingebouwd. Door de vermindering van het personeelsbestand in bepaalde diensten is die rotatie overigens vaak moeilijk zonet onmogelijk te organiseren.

#### 5.6 Machtiging tot cumulatie

Het koninklijk besluit van 14 juni 2007 heeft in het statuut van het rijkspersoneel een nieuwe procedure ingevoerd voor de machtiging tot cumulaties<sup>45</sup>. Naar aanleiding van dat besluit werd in een nota aan de personeelsleden van 11 maart 2008, die aan alle ambtenaren werd uitgedeeld, de procedure uiteengezet die voortaan van kracht was: elke statutaire ambtenaar die een bezoldigde activiteit buiten zijn beroepsactiviteit bij de FOD wil

---

<sup>43</sup> Voordat in het kader van de Copernicushervorming één horizontale ICT-dienst werd opgericht, waren er zeven ICT-diensten, één voor elke operationele eenheid. Dat verklaart waarom het huidige management van de stafdienst ICT zo moeilijk perfecte controle kan krijgen over alles wat er op dat vlak bestaat.

<sup>44</sup> Een dergelijke inventaris kan ook de gelegenheid vormen om informatie in te winnen over de concrete behoeften van de ambtenaren op het terrein, die nuttig is om toekomstige systemen te ontwikkelen.

<sup>45</sup> Artikel 12 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel.



vervullen, moet een cumulatieaanvraag indienen<sup>46</sup>. Na het doorlopen van een formele procedure die in het statuut van het rijkspersoneel is gedefinieerd, wordt een cumulatie gemachtigd of geweigerd. De stafdienst Personeel en Organisatie voegde eraan toe dat deze nota van 11 maart 2008 niet van toepassing is op het contractueel personeel voor wat betreft de cumulaties.

De toepassing van de in het statuut bepaalde procedure en de nota van het departement die erop volgt, vormt op dit vlak niet het belangrijkste risico<sup>47</sup>, maar wel het uitoefenen van een clandestiene activiteit, zonder voorafgaande machtiging of na weigering van een cumulatie. Het Rekenhof kon echter niet vaststellen dat de stafleden op het terrein, die waarschijnlijk het best geplaatst zijn om de uitoefening van een verborgen activiteit op te sporen, zich voldoende rekenschap geven van dat risico.

## 5.7 Voorkomen van belangenconflicten

Een toestand van belangenconflict is een toestand waarin een ambtenaar door zichzelf of door een tussenpersoon een persoonlijk voordeel heeft dat van die aard is om de onpartijdige en objectieve uitoefening van zijn ambt te beïnvloeden of de gewettigde verdenking te doen ontstaan van zulke invloed<sup>48</sup>.

Artikel 13 van de modelgedragscode voor ambtenaren die wordt aanbevolen door de Raad van Europa geeft een gedetailleerde opsomming van de eisen waaraan een overheidsambtenaar moet voldoen. Het persoonlijk belang van de ambtenaar omvat elk voordeel voor hemzelf of ten voordele van zijn gezin, ouders, vrienden en naasten, of personen of organisaties waarmee hij zakelijke of politieke relaties onderhoudt. Die essentiële eisen zouden duidelijk aan de ambtenaren van de FOD Financiën moeten worden geëxpliciteerd, want de notie en de implicaties van een belangenconflict zijn niet evident om vatten. Artikel 14 van de modelcode bepaalt dat iedere ambtenaar die een post bekleedt waarin zijn persoonlijke of privébelangen invloed kunnen ondervinden van zijn officiële functies, bij zijn benoeming en nadien met regelmatige tussenpozen en, bij elke verandering van de toestand, de aard en de omvang van die belangen moet aangeven.

De schikkingen die de FOD Financiën heeft getroffen, beperken zich tot het verstrekken van informatie, bij de aanwerving, over de problematiek van het belangenconflict, het terbeschikkingstellen van een nota over die procedure op het intranet en van een aanvraagformulier over een (eventueel) belangenconflict, en de behandeling van die vragen om advies<sup>49</sup>. Gezien de impact die een belangenconflict zou kunnen hebben, beveelt het Rekenhof aan dat meer ambitieuze maatregelen zouden worden genomen: opleidingen en informatie voor alle ambtenaren, specifieke responsabilisering van de operationele stafleden, de verplichting om een belangenverklaring in te dienen bij elke wijziging in dienstaanwijzing....

---

<sup>46</sup> Het aanvraagformulier is op het intranet van het departement beschikbaar.

<sup>47</sup> Tussen 2007 en 2010 werden 2.052 cumulaanvragen behandeld.

<sup>48</sup> Artikel 9, § 1, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel. Het Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie (BAED) heeft een handleiding in verband met het beheer van belangenconflicten in het Belgisch federaal administratief openbaar ambt uitgewerkt (juli 2009). Dat kan als referentie dienen voor de departementen voor hun beleid op dat vlak. Er kan ook een beroep op het BAED worden gedaan door federale overheidsorganisaties om een niet-dwingend advies te geven over een potentieel belangenconflict.

<sup>49</sup> Tussen 2007 en 2010 werden 684 gevallen van potentieel belangenconflict behandeld.

## 5.8 Conclusies

Wat de functiescheidingen betreft, beveelt het Rekenhof aan dat deze op korte termijn van toepassing zouden zijn in de processen waar duidelijk risico's op inbreuken op de integriteit zijn geïdentificeerd. Er moet ook worden gedacht aan rotatie van de dossiers en/of van de ambtenaren wanneer het beheer van dezelfde dossiers door eenzelfde ambtenaar tijdens een langere periode een bijzonder risico vertegenwoordigt.

In verband met de informaticatoepassingen en de gegevensbanken kan het IAM-systeem voldoende beveiliging voor de gemachtigde toegangen verzekeren. Bepaalde toepassingen zitten niettemin nog niet in het systeem. Het Rekenhof is van oordeel dat op korte termijn een exhaustieve inventaris zou moeten worden opgesteld van de applicaties die bij alle processen van de fiscale administraties worden gebruikt. Naast het verder integreren van de oude toepassingen in het IAM-systeem zouden de beveiligingsrisico's van alle geïnventariseerde lokale toepassingen moeten worden geanalyseerd. Vervolgens zouden de nodige beveiligingsmaatregelen moeten worden genomen.

Het Rekenhof beveelt de administratie aan de operationele stafleden voor het specifieke risico van de cumulaties te sensibiliseren (door aangepaste opleidingen of door duidelijke richtlijnen). Op die manier zou kan ervoor worden gezorgd dat die norm optimaal wordt toegepast op het terrein.

Tot slot zou de problematiek van de belangenconflicten meer ten gronde moeten worden aangepakt. Het systematisch aangeven van de belangen bij de aanwerving van een nieuwe ambtenaar, en vervolgens met regelmatige tussenpozen en bij elke nieuwe dienstaanwijzing, kan een interessante denkpiste zijn.

In het antwoord dat de minister van Financiën aan het Rekenhof heeft bezorgd, onderstreept de stafdienst Personeel en Organisatie dat rekening zal worden gehouden met de aanbevelingen van het Rekenhof op het vlak van de cumulaties en belangenconflicten.

## HOOFDSTUK 6

# Opsporing van inbreuken op de integriteit

Vermits een preventief beleid niet garandeert dat er geen inbreuken op de integriteit plaatsvinden, is het van belang dat de administratie zich zodanig organiseert dat de disfuncties op het vlak van integriteit kunnen worden geïdentificeerd.

### 6.1 Aangifte van ongeoorloofde handelingen

#### 6.1.1 Wettelijke en reglementaire verplichting voor overheidsambtenaren

Elke ambtenaar is verplicht zware fouten van collega's of hiërarchische meerderen te melden<sup>50</sup>.

#### 6.1.2 Recht voor belastingplichtigen

Elke belastingplichtige die wordt geconfronteerd met een ambtenaar waarvan de integriteit misschien is aangetast, moet de vermoedelijke feiten kunnen melden. In de marge van klachten bij het parket wegens wanbedrijven en misdaden, zou een belastingplichtige de mogelijkheid moeten hebben om vermoedens of vastgestelde gebreken te melden, zodat de daartoe gemachtigde ambtenaren van de FOD ze kunnen onderzoeken en de situatie indien nodig kunnen rechtzetten.

#### 6.1.3 Aanpak in de belastingadministraties

Er bestaat geen gecentraliseerd systeem om laakbare handelingen aan te klagen bij de FOD Financiën en er zijn dus ook geen globale statistieken over klachten en aanklachten. Klokkeluiders (ambtenaren van financiën of derden) moeten zich dus wenden tot een ambtenaar of een (eventueel externe) dienst die geschikt lijkt om de klacht te behandelen<sup>51</sup>.

In januari 2011 heeft de cel interne audit een verslag opgesteld over het beheer van klachten bij de belastingadministraties<sup>52</sup>. Het betreft de 148 interne en externe klachten die rechtstreeks of onrechtstreeks werden ontvangen tussen 2000 en 2010. In het verslag stelt de cel interne audit vast dat klachten niet op gecoördineerde wijze worden afgehandeld.

In de jaren 2006 tot 2010 hebben de belastingadministraties slechts één enkele keer aangifte gedaan bij het parket op basis van artikel 29 van het wetboek van strafvordering.

---

<sup>50</sup> Artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering en artikel 7, § 3, van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel.

<sup>51</sup> Zo komen klachten komen toe bij de Centrale Dienst voor de Bestrijding van de Corruptie (CDBC), het parket, een externe dienst, de gewestelijk directeur, het kabinet van de minister, de cel interne audit, de Federale Ombudsman, de Interne Dienst voor Preventie en Bescherming op het Werk (IDPBW), de vakbonden, het *contact center* en zelfs bij het Rekenhof.

<sup>52</sup> FOD Financiën, *Rapport KLAPLA*, 94 p.

Toen ze daarover werden bevraagd, hebben de administraties geantwoord dat ze geen statistieken bijhouden over dergelijke aangiftes.

De Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen beschikt over een vademecum voor de aangifte van corruptie binnen de instelling. De tekst stelt eveneens dat de ambtenaar een administratieve beschermingsmaatregel kan vragen, zoals een tijdelijke overplaatsing. Het vademecum dringt erop aan dat de hiërarchische oversten in het bijzonder zouden toezien op de ontvangst van informatie die hen wordt megedeeld.

Het Rekenhof onderstreept echter dat er nood is aan een algemeen kader voor het aangeven van onwettelijkheden en onregelmatigheden, en de specifieke procedure van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen lost die nood niet in. Enkel klachten wegens corruptie die overeenkomstig artikel 29 van het wetboek van strafvordering aan de procureur des Konings moeten worden gericht, worden hier beoogd.

Het Rekenhof beveelt dan ook aan dat de overheid, bij gebrek aan wetgeving ter zake, een kader zou creëren voor de ontvangst en de afhandeling van interne en externe klachten. Dat kader moet, net als het vademecum van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen, rekening houden met de noodzakelijke bescherming van de ambtenaar die de aanklacht indient, alsook voorzien in sanctiemaatregelen tegen misleidende aanklachten.

#### 6.1.4 Federale wetgeving ter zake

Het Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie kreeg onder meer de opdracht een systeem te ontwerpen om deontologisch onaanvaardbaar gedrag aan te klagen. Eind juni 2011 werd een tekst opgesteld over *whistleblowing* (klokkenluiden) en geïntegreerd in het wetsvoorstel van senator Wouter BEKE C.S.<sup>53</sup> Dit voorstel wordt momenteel onderzocht in de Commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden van de Senaat<sup>54</sup>.

## 6.2 Identificaties door de stafdienst ICT

De dienst ICT kan het oneigenlijk gebruik van applicaties opsporen. Het systeem IAM, dat aan bod kwam in punt 5.3, maakt het immers mogelijk de toegangen van ambtenaren na te gaan. De dienst ICT voert dergelijke natrekkingen enkel op verzoek uit. Het is de cel *Privacy* die de aanvragen analyseert. De aanvragen komen zowel van binnen als van buiten de FOD Financiën.

## 6.3 Conclusies

Bij de FOD Financiën is er geen dienst die belast is met de ontvangst, behandeling en opvolging van klachten die burgers of personeelsleden zouden willen indienen tegen ambtenaren van de FOD. Er bestaan ook geen globale gegevens over de klachten en aanklachten. Die informatie is nochtans onontbeerlijk om die procedure te kunnen beheersen.

---

<sup>53</sup> *Parl. St.* Senaat, 5 oktober 2011, DOC 5-217/2, Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen, teneinde een wettelijke bescherming te verlenen aan ambtenaren die onregelmatigheden melden, amendementen nr. 1 & 2 van de heer Beke C.S.

<sup>54</sup> Kamer, 25 januari 2012, CRABV 53 COM 372, p. 1-2.

Overeenkomstig de internationale normen ter zake, beveelt het Rekenhof aan om een gepaste procedure voor klachtenbeheer uit te bouwen. Die procedure moet maatregelen omvatten om de aanklager te beschermen (anonimiteit, overplaatsing...), alsook maatregelen tegen misleidende aanklachten<sup>55</sup>. De procedure zou kunnen worden vastgelegd in federale wetgeving, op basis van de tekst die al werd opgesteld door het Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie van de FOD Budget en Beheerscontrole.

---

<sup>55</sup> De cel Interne Audit van de fiscale administratie heeft in haar verslag over de klachten tamelijk concreet voorgesteld een systeem voor klachtenbeheer in te voeren. De overheid zou deze praktische aanbeveling in overweging kunnen nemen.

## HOOFDSTUK 7

# Correctieprocedures

De internationale normen bevelen aan dat passende procedures en sancties moeten bestaan in geval van fout gedrag.

### 7.1 Wettelijke en reglementaire bepalingen

Het tuchtstelsel is opgenomen in de artikelen 77 tot 95bis van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van de rijksambtenaren. Op 10 december 2010 heeft de stafdienst P&O een nota over dat stelsel gericht aan alle dienstchefs van alle administraties<sup>56</sup>. Deze nota herinnert de ter zake bevoegde hiërarchische meerderen aan de te volgen procedures en de in acht te nemen termijnen voor de behandeling van de dossiers.

### 7.2 Praktijk in de fiscale administraties

In 2006 werd bij het hoofdbestuur een *taskforce* voor de tuchtprocedure opgericht. Ze bestond uit ambtenaren die elk een administratie van de FOD Financiën vertegenwoordigden. Ze vergaderde naargelang van de dossiers die haar werden voorgelegd en verifieerde of de tuchtprocedure werd nageleefd, vooral wat de termijnen betreft. Deze taskforce vergewistte zich ervan dat de straf in verhouding stond tot de feiten en vergeleek de feiten met andere dossiers waarin de omstandigheden vergelijkbaar waren, om een uniforme toepassing van de straffen te waarborgen.

Sinds de reorganisatie van de stafdienst Personeel en Organisatie in mei 2011 is een aparte dienst voortaan bevoegd om alle tuchtdossiers van de FOD Financiën te behandelen<sup>57</sup>. Het tuchtdossier wordt vervolgens voorgelegd aan het directiecomité.

De FOD Financiën houdt geen statistieken bij van de tuchtprocedures die binnen het departement werden gevoerd<sup>58</sup>.

### 7.3 Conclusies

Het Rekenhof stelt vast dat de FOD de tuchtprocedures (aantal, afloop, duur, ...) niet systematisch bijhoudt. Bij gebrek aan een dergelijk sturingsinstrument is de FOD niet in staat de weerslag en de doeltreffendheid van de procedure in kwestie te meten.

---

<sup>56</sup> Deze dienstnota (+ een bijlage met een overzicht van de hiërarchische meerderen die bevoegd zijn om een voorlopig voorstel van tuchtstraf te formuleren), evenals de gegevens van de contactpersoon ter zake werden op 29 juni 2011 op het intranet van de dienst P&O geplaatst.

<sup>57</sup> Het Rekenhof kon deze recente procedure niet onderzoeken.

<sup>58</sup> Op vraag van het Rekenhof heeft de administratie een statistiek opgemaakt van de tuchtdossiers vanaf het jaar 2006 tot begin 2011.

## HOOFDSTUK 8

# Aanbevelingen

Tot besluit formuleert het Rekenhof de volgende opmerkingen om diverse aspecten van het integriteitsbeleid in de fiscale administraties te verbeteren.

- De integriteitsnormen die van toepassing zijn op de belastingadministraties zouden moeten worden geïnventariseerd zodat ze op een nuttige manier kunnen worden samengevat voor de gebruikers.
- De deontologische code van de FOD Financiën zou moeten worden afgerond zodat duidelijk wordt welke waarden en ethische principes de FOD voorstaat, in functie van de specifieke taken van de belastingadministraties. Elke ambtenaar van de FOD zou die deontologische code moeten ondertekenen en verklaren dat hij kennis heeft genomen van de inhoud ervan. Bovendien zouden voor de bekendmaking ervan aangepaste procedures moeten worden ingesteld. Een interactieve vorming kan het personeel vertrouwd maken met de code. Het is ook belangrijk dat de administratie opvolgt hoe de code binnen haar diensten wordt toegepast.
- Het Rekenhof beveelt aan dat aan elke belastingadministratie voldoende middelen ter beschikking worden gesteld om opsporingen uit te voeren ingeval er vermoedens zijn van inbreuk op de integriteit en de coördinatie te versterken tussen de verschillende actoren die bepaalde aspecten van het integriteitsbeleid moeten toepassen.
- De administratie zou aan elke medewerker, van bij de aanwerving en ongeacht zijn rang of statuut, vormingen over integriteit moeten aanbieden. Die vormingen zouden bovendien moeten zijn aangepast aan de situatie van elk personeelslid en mee-evolueren met het verdere verloop van zijn carrière.
- De FOD zou op korte termijn op zijn intranet een rubriek moeten creëren waar integriteitskwesties aan bod komen. Die rubriek zou de van kracht zijnde normen kunnen opnemen (de deontologische ICT-code, het arbeidsreglement, de deontologische code van de FOD,...), de referentiepersonen, de doorverwijzingen naar meer gespecialiseerde diensten voor een welbepaald aspect van het integriteitsbeleid, externe links en eventueel een interactiever discussieforum waar personeelsleden vragen kunnen stellen en advies kunnen vragen.
- De FOD zou meer gerichte evaluaties moeten uitvoeren over de naleving door het personeel van de specifieke integriteitsnormen van de FOD. Die eigen onderzoeken zouden periodiek kunnen plaatsvinden (bij de invoering van de nieuwe deontologische code bijvoorbeeld, en vervolgens een aantal jaar later). Daarover zou uitgebreide feedback moeten worden gegeven bij het personeel.

- De scheiding van functies die al vrij wijdverspreid is in de belastingadministraties zou moeten worden geconcretiseerd en/of versterkt in bepaalde sectoren of belangrijke processen, afhankelijk van de grootte van de risico's die de FOD heeft geïdentificeerd.
- Op het vlak van de ICT zou verder werk moeten worden gemaakt van de integratie in het IAM-systeem van de oude applicaties die van toepassing moeten blijven. Dat systeem zorgt immers voor een gepaste veiligheid van de toegangen en maakt het ook mogelijk niet-conforme informaticapraktijken op doeltreffende wijze te traceren.
- Wat de cumulproblematiek betreft, beveelt het Rekenhof aan dat de administratie de operationele stafleden sensibiliseert voor dat specifieke risico (door aangepaste vormingen of via duidelijke richtlijnen). Dit moet het mogelijk maken de toepassing van die norm op het terrein te optimaliseren.
- Er moet een grondigere aanpak komen van de problematiek van het belangenconflict: een belangenverklaring zou systematisch bij elke nieuwe aanwerving moeten worden afgelegd, daarna op geregelde tijdstippen en bij elke nieuwe affectatie.
- Het Rekenhof beveelt aan dat een instrument op poten wordt gezet om de interne en externe klachten op het vlak van integriteit te beheersen (ontvangst, behandeling en opvolging). Daarbij zou in maatregelen moeten worden voorzien waarmee zowel de klokkenluider kan worden beschermd als kan worden opgetreden tegen abusieve aanklachten.
- Om de tuchtprocedure doeltreffend te beheren, lijkt het nuttig dat de administratie vooraf statistieken inzamelt over de opgestarte procedures, de procedures die tot een veroordeling hebben geleid, de redenen waarom de procedures zijn ingesteld, de duur ervan... Door het verloop van de procedures aandachtig te analyseren zou de overheid wijzigingen kunnen overwegen, om de nagestreefde doelstellingen te verbeteren.



## HOOFDSTUK 9

# Antwoord van de minister van Financiën

In een brief van 4 juni 2012 van de minister van Financiën aan het Rekenhof in het kader van het tegensprekelijk debat deelt hij de commentaar mee van de verschillende diensten van de FOD Financiën die bij het verslag zijn betrokken. De Algemene Administratie der Douane en Accijnzen (AA D&A) verduidelijkt onder meer het onderscheid tussen de begrippen integriteit en deontologie (“verplichting” op het vlak van integriteit versus “aanbeveling” op deontologisch vlak). De AA D&A onderstreept eveneens dat om integriteit te ontwikkelen alle aspecten van internecontroleomgeving tegelijkertijd en op harmonieuze manier moeten evolueren. De Algemene Administratie van de Strijd tegen de Fiscale Fraude vermeldt dat zij de nodige praktische initiatieven heeft genomen om op korte termijn tot een zelfinschatting te komen van de controleomgeving.

De minister verklaart tot slot dat hij kennis heeft genomen van de opmerkingen en aanbevelingen van het Rekenhof en dat hij er bijzondere aandacht zal aan besteden.

Er bestaat ook een Franse versie van dit verslag.  
Il existe aussi une version française de ce rapport.

**ADRES**  
Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
B-1000 Brussel

**TEL.**  
+32 2 551 81 11

**FAX**  
+32 2 551 86 22

[www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be)