



# Invoering van een continudienst bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen:

opvolging 2021 en 2022 van de aanbevelingen





Rekenhof

# Invoering van een continudienst bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen:

opvolging 2021 en 2022 van de aanbevelingen



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 15 maart 2023

1	Initiële audit van 2019	3
1.1	Uitvoering van de hervorming	3
1.2	Beheersing van de risico's die gepaard gaan met het humanresourcesbeheer	4
1.3	Toepassing van de personeelsstatuten	4
2	Opvolgingsmethode	4
3	Uitgevoerde aanbevelingen	5
3.1	Uitvoering van de hervorming	5
3.2	Beheersing van de risico's die gepaard gaan met het humanresourcesbeheer	6
3.3	Toepassing van de personeelsstatuten	8
4	Conclusies	9

# Invoering van een continudienst bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen: opvolging 2021 en 2022 van de aanbevelingen

*Het Rekenhof onderzocht in januari 2019 de invoering van een continudienst bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen (FOD Financiën). In zijn twee opvolgingen van 30 juni 2021 en 30 november 2022 gaat het na wat er is gebeurd met de aanbevelingen uit die initiële audit.*

*Zo'n vier jaar na de publicatie van het initiële auditverslag is het Rekenhof van oordeel dat van de tien aanbevelingen uit 2019, er vier zijn uitgevoerd, twee in uitvoering zijn en vier nog niet zijn uitgevoerd.*

*Het stelt vast dat er vooruitgang is geboekt, onder meer wat betreft het bepalen van het aantal medewerkers dat nodig is voor de werking van de diensten, het stabiel houden van hun aantal en de controle van hun prestaties. Het dagelijkse beheer van de continudienst is er efficiënter op geworden, maar voor zes van de tien aanbevelingen verwacht het Rekenhof nog steeds verbeteringen. Voor twee daarvan is de FOD Financiën afhankelijk van de werkzaamheden van de FOD Beleid en Ondersteuning (BOSA).*

## **1 Initiële audit van 2019**

In januari 2019 publiceerde het Rekenhof een auditverslag over de invoering van een continudienst bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen (AADA) van de FOD Financiën. Daarin onderzocht het de invoering van een 24u/7 continue douanediens om de toegang tot de Europese markt via de Belgische havens en luchthavens aantrekkelijk te houden ten opzichte van onze buurlanden. Tegelijk moest de dienst ook het toezicht op de goederenstromen versterken.

### **1.1 Uitvoering van de hervorming**

De hervorming van de manier waarop de prestaties van de douanediens zijn georganiseerd, waartoe in 2012 is beslist en die op 1 januari 2014 is ingevoerd, moest een stelsel van opeenvolgende shiften invoeren, ook wel 'continudienst' genaamd. In zijn audit uit 2019 stelde het Rekenhof vast dat deze hervorming de drie doelstellingen van de federale regering had bereikt: de overeenstemming met het Europese recht, de verbetering van de logistieke concurrentiekracht en van de beveiliging van het grondgebied. De continudienst is uitgerold en de 385 aanwervingen waartoe de ministerraad van 8 juni 2012 had beslist, zijn er effectief gekomen. De hervorming heeft ertoe bijgedragen dat de diensten die risicoanalyses uitvoeren op de goederen die het nationale grondgebied binnenkomen, continu werken. Uit diverse economische indicatoren is bovendien gebleken dat de logistieke aantrekkingskracht van België behouden of zelfs toegenomen is.

## 1.2 Beheersing van de risico's die gepaard gaan met het humanresourcesbeheer

Het Rekenhof stelde vast dat de risicoanalyse die voorafging aan de hervorming ontoereikend was en dat de gegevens over de medewerkers die werden ingezet voor de continudienst onvolledig waren. Bijgevolg hadden de centrale diensten van de AADA onvoldoende grip op de organisatie van de prestaties van haar gewestelijke directies.

Om de hervorming te kunnen doorvoeren op een duurzame manier moest de AADA over een stabiel personeelsbestand beschikken. Het recht op interne mobiliteit van haar personeel stelde haar echter bloot aan een risico van personeelsverloop waarvan de omvang bij gebrek aan volledige gegevens moeilijk te beoordelen is. Om het personeelsbestand te stabiliseren had het Rekenhof aanbevolen na te gaan of regelgevende bepalingen konden worden aangenomen om de rechten op mobiliteit te beperken en contractuele personeelsleden aan te werven wanneer de regelgeving dit toelaat.

## 1.3 Toepassing van de personeelsstatuten

In 2019 onderzocht het Rekenhof hoe de statuten van de medewerkers die werden aangeworven voor de continudienst, werden toegepast. Het kwam tot het besluit dat deze op regelmatige wijze werden toegepast.

De weddetoeslagen die de medewerkers van de continudienst ontvangen, bedroegen meer dan 20 % van de kosten voor alle medewerkers die in shiften werken. Alle medewerkers van de continudienst ontvingen een forfaitaire toelage die minstens 10% van hun wedde bedroeg. De toelage werd opgetrokken tot 15, 20 of 25% naargelang van de werkregeling.

Het Rekenhof benadrukte dat deze toelage moest worden toegekend op grond van effectieve prestaties die de medewerkers leveren. De administratie hanteerde ze evenwel als een maandelijks forfait. Die interpretatie van de regelgeving en de manier waarop het werk wordt georganiseerd, leidden tot verschillen in uurkost voor nacht- en weekendprestaties tussen de gewestelijke directies van de AADA. De aanbeveling van het Rekenhof bestond er dan ook in een aanpassing van de regelgeving te overwegen om de uurkost van de prestaties beter te beheersen en te uniformiseren.

## 2 Opvolgingsmethode




Het Rekenhof voerde op 30 juni 2021 een eerste opvolging uit van de aanbevelingen die het in zijn initiële audit van 2019 had geformuleerd. Vervolgens maakte het een tweede stand van zaken op van de invoering ervan op 30 november 2022.

Het Rekenhof voerde zijn twee opvolgingen uit via uitwisseling van e-mails met de AADA. Voor de tweede opvolging antwoordde de AADA op 20 oktober 2022 op de mail van 21 september van het Rekenhof. Op 16 november 2022 vroeg het Rekenhof aanvullende informatie ter onderbouwing van de antwoorden. Na twee herinneringen ontving het op 13 en 14 december 2022 de extra preciseringen.

Het Rekenhof heeft op 16 januari 2023 een eerste versie van dit opvolgingsverslag gestuurd naar de FOD Financiën en de beleidscel van de minister van Financiën, met het oog op het tegensprekelijke debat. Eventuele commentaar werd verwacht tegen 17 februari 2023. De AADA antwoordde op die datum dat ze geen opmerkingen had, de beleidscel van de minister van Financiën had niet geantwoord.

Dit verslag is gebaseerd op een vereenvoudigde opvolging uitgaande van de verklaringen van de administratie en de documenten die ter ondersteuning daarvan werden verstrekt. Het Rekenhof heeft geen auditwerkzaamheden verricht (zoals gesprekken, tests en grondige analyse van documenten) om de kwaliteit van de ontvangen antwoorden en de getroffen maatregelen te beoordelen.

Het Rekenhof is nagegaan hoe elke aanbeveling uit de initiële audit werd uitgevoerd en kende daarbij een kleurcode toe aan elke aanbeveling afhankelijk van de mate waarin ze werd uitgevoerd:

	Volledig uitgevoerd
	In uitvoering
	Niet uitgevoerd

Naast elke aanbeveling staat vermeld aan wie ze is gericht.


### 3 Uitgevoerde aanbevelingen

Bij zijn eerste opvolging van 30 juni 2021 had het Rekenhof vastgesteld dat de AADA en de Stafdienst Personeel en Organisatie (P&O) van de FOD Financiën drie van de tien aanbevelingen uit zijn initiële audit van 2019 hadden opgevolgd (aanbevelingen 3, 4 en 6).

Bij zijn tweede stand van zaken op 30 november 2022 heeft het Rekenhof zijn tien initiële aanbevelingen opnieuw bekeken, ook deze die vanaf 2021 zijn uitgevoerd, om na te gaan wat de evoluties zijn.

Zijn onderzoek is opgedeeld in drie punten die overeenstemmen met de thema's van het initiële auditverslag van 2019, namelijk de uitvoering van de hervorming, de beheersing van de risico's die gepaard gaan met het humanresourcesbeheer en de toepassing van de personeelsstatuten.

#### 3.1 Uitvoering van de hervorming

<p><b>Aanbeveling 1</b> De bestaande internationale indicatoren aanvullen met een betere behandeling van de informatie binnen de AADA om de impact van de hervorming na te gaan</p>	AADA	
---	------	---

De AADA besliste om haar eigen indicatoren niet te koppelen aan de internationale indicatoren, die de performantie beoordelen in termen van concurrentiekracht en bevordering van het handelsverkeer. Die zijn immers opgesteld op basis van vragen, waarvan er slechts één betrekking heeft op de douanewerking. De AADA bevestigt wel dat deze internationale indicatoren worden opgevolgd. Mocht de positie van België op dit punt overigens verslechteren, zou actie worden ondernomen om die te verbeteren. De AADA wijst er overigens op dat een onderzoek uit 2018 bij 'geautoriseerde marktdeelnemers' (AEO<sup>1</sup>) heeft aangetoond dat 82 van de 139 respondenten (59%) de beschikbaarheid van zijn verificatiediensten als voldoende beoordeelden.

<sup>1</sup> *Authorized economic operators*. De EU-lidstaten kennen het statuut van geautoriseerde marktdeelnemer toe aan ondernemingen die beantwoorden aan criteria van wettigheid, solvabiliteit en een positieve historiek bij vorige douanepassages. Voor hen gelden vereenvoudigde procedures. Douaniers die instaan voor de veiligheid van de havens en luchthavens kunnen op grond van dat statuut de meest betrouwbare communautaire deelnemers onderscheiden.



Het Rekenhof herinnert eraan dat de aanbeveling bedoeld was als antwoord op het gebrek aan indicatoren op het vlak van veiligheid van de logistieke toegangen tot het grondgebied en dat de AADA niet over indicatoren beschikte om haar efficiëntie op dit gebied en de impact van de hervorming te evalueren. Het Rekenhof beval dan ook aan dit te overwegen maar wees er tegelijk op dat voor een dergelijke evaluatie internationale indicatoren moesten worden gekoppeld aan de gegevens die de activiteit van de AADA oplevert.

Het Rekenhof is dus van oordeel dat op grond van de verstrekte antwoorden, deze aanbeveling niet als uitgevoerd kan worden beschouwd.

### 3.2 Beheersing van de risico's die gepaard gaan met het humanresourcesbeheer

#### Aanbeveling 2

De analyses uitdiepen door de kwaliteit van de gegevens over de werklust en over de mate waarin de controles worden uitgevoerd en benut te verbeteren, door een onderscheid te maken tussen de gegevens per dienst binnen elke gewestelijke directie

AADA  
P&O



Bij de eerste opvolging door het Rekenhof in 2021 verklaarde de AADA dat deze analyses waren uitgevoerd en dat haar Administratie Operaties ze sinds eind 2018 gebruikte. Bij de tweede opvolging door het Rekenhof in 2022 preciseerde de AADA dat de werklust in het verleden grondig werd gemeten en dat de toepassing van de *Key Performance Indicators* (KPI's) zeer regelmatig werd gecontroleerd.

De AADA werkt aan een systeem om een personeelsbehoefteplan te ontwikkelen. Dat plan moet het personeelsbestand zo goed mogelijk afstemmen op de economische activiteit en de daarmee gepaard gaande risico's. De in het verleden uitgevoerde werklustmetingen zijn een belangrijke informatiebron om de standaardwerkuren te bepalen. Het doel is te komen tot een dynamisch systeem aangezien de economische activiteit en de daarmee samenhangende risico's evolueren.

#### Aanbeveling 3

Het personeelsverloop bij de medewerkers die in shiften werken meten en analyseren als onderdeel van het personeelsbeheer bij de AADA

AADA  
P&O



#### Aanbeveling 4

Nagaan of het mogelijk is de rechten op mobiliteit te beperken om het risico in te dijken dat medewerkers die in shiften werken, zouden vertrekken

AADA  
P&O



De AADA merkte op dat haar personeelsplan in een vervanging voorziet voor elke medewerker die in shiften werkt en met pensioen gaat. Ze moeten vier jaar in shiften blijven werken, behalve in geval van ernstige medische of sociale redenen<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Artikel 25 van het koninklijk besluit van 19 juli 2013 tot vaststelling van het organiek reglement van de FOD Financiën en van de bijzondere bepalingen die van toepassing zijn op het statutair personeel.

#### Aanbeveling 5

De functies identificeren die geen gezagsfuncties zijn en waarvoor dus een contractuele aanwerving kan gebeuren

AADA  
P&O



Sinds de tegensprekelijke fase van de initiële audit van 2019 wacht de FOD Financiën op de resultaten van een studie van de FOD BOSA over een contractualisering van het werk bij de overheid. Volgens informatie van de AADA is nog niet begonnen met de identificatie van deze functies die geen gezagsfuncties zijn en waarvoor een contractuele aanwerving kan gebeuren. Gezien de tijd die al is verstreken, moest de FOD Financiën terug aankloppen bij de FOD BOSA om ervoor te zorgen dat het project binnen een redelijke termijn wordt gerealiseerd en uitgevoerd.

#### Aanbeveling 6

Bij het humanresourcebeheer rekening houden met de bepalingen over vrijstelling van nachtwerk voor oudere medewerkers zoals geformuleerd in de wet van 14 december 2000<sup>3</sup>

AADA  
P&O



De AADA antwoordde dat ze de bepalingen toepaste van de wet van 14 december 2000 die in vrijstellingen van nachtarbeid voorziet. Zo zal een persoon die om leeftijds- of gezondheidsredenen, of in geval van zwangerschap geen nachtarbeid meer kan/wil verrichten, worden tewerkgesteld in een functie waar geen nachtarbeid meer hoeft te worden verricht.

#### Aanbeveling 7

Beter rapporteren aan de centrale diensten

AADA



Bij de eerste opvolging in 2021 verklaarde de AADA dat ze deze rapportering had verbeterd en regelmatig vergaderingen organiseerde om de meetpunten en KPI's te analyseren. Bij de tweede opvolging in 2022 verklaarde de AADA dat de KPI's worden vastgesteld op basis van het aantal personeelsleden en dat de uitvoering ervan zeer regelmatig en op verschillende niveaus wordt gecontroleerd. Zo zijn er maandelijkse vergaderingen met gewestelijke directeurs, maandelijkse en driemaandelijkse analysevergaderingen (op gewestelijk en nationaal niveau) en business reviews. Elk jaar is er ook overleg om nieuwe KPI's vast te stellen, niet alleen voor de beschikbare human resources maar ook om rekening te houden met ontwikkelingen waarbij de AADA betrokken is.

#### Aanbeveling 8

Het computerprogramma, waarop al jarenlang wordt gewacht, verder ontwikkelen, om de continudienst te organiseren en te omkaderen

FOD Financiën



De FOD Financiën heeft de technische specificaties bepaald om een tool voor de planning van het werken in shiften te kunnen ontwikkelen. Gezien deze specificaties en de noodzaak van een automatische interface met Persopoint<sup>4</sup> (sinds de integratie van de FOD Financiën op 1 juli 2022) zou een externe planningstool volgens de AADA duur zijn, terwijl de doelgroep eerder beperkt is. De ICT-diensten van de FOD Financiën onderzoeken daarom of interne toepassingen, mits enkele aanpassingen of bijkomende ontwikkelingen, een performante planningstool kunnen vormen voor teams die in shiften werken, die enerzijds beantwoordt aan de planningsbehoeften van de AADA en deze gegevens anderzijds kan omzetten voor gebruik in Persopoint. Deze piste moet verder worden onderzocht.

<sup>3</sup> Wet van 14 december 2000 tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector.

<sup>4</sup> Secretariaat dat instaat voor de loonadministratie en het personeel van de federale administratie.



De AADA benadrukt dat zij al jaren een tool voor de planning van het werken in shiften wil. Een datum waarop een tool beschikbaar zal zijn die aan alle eisen voldoet, kan ze echter niet geven.

### 3.3 Toepassing van de personeelsstatuten

#### Aanbeveling 9

De kosten voor nacht- en weekendwerk beheersen en die kosten uniformiseren; daartoe de regelgeving herzien om de forfaits te beperken en de uurvergoedingen te versterken

AADA  
P&O



Een bij de FOD Financiën opgerichte werkgroep werd in de eerste helft van 2021 opgeheven. Volgens het antwoord van de AADA van 20 oktober 2022 moest in december 2022 bij de FOD BOSA een nieuwe werkgroep worden opgericht, waarvan de agenda nog niet bekend is. De resultaten van zijn werkzaamheden worden eind 2023 verwacht. De AADA weet niet of de FOD Financiën hierbij betrokken zal zijn maar zal vragen om op de hoogte te worden gehouden. Door een reglementaire aanpassing tot wijziging van de voorwaarden voor het werken in shiften zou het personeel dat minder dan vier jaar in dienst is, in principe uit de shiftregeling mogen stappen. Deze verandering houdt een reëel risico in van personeelstekorten in de operationele diensten.

#### Aanbeveling 10

Een termijn bepalen waarbinnen de medewerkers hun schuldvorderingen voor nacht- en weekendwerk moeten indienen

AADA  
P&O



De AADA en de minister van Financiën hadden er al tijdens het tegensprekelijke debat met het Rekenhof op gewezen dat de uitvoering van deze aanbeveling praktische problemen zou opleveren, onder meer als een personeelslid dat wegens ziekte afwezig is, niet binnen de bindende wettelijke termijnen een schuldvordering zou kunnen indienen. Deze problemen verklaren waarom de aanbeveling niet is gevolgd. Volgens het Rekenhof sluit de regelgeving niet uit dat rekening wordt gehouden met onvoorziene omstandigheden die een afwijking van de normale termijn voor de indiening van schuldvorderingen mogelijk maken. Deze situatie belet op zich niet dat een bindende termijn wordt goedgekeurd.

## 4 Conclusies

Naar aanleiding van zijn opvolgingen op 30 juni 2021 en 30 november 2022 gaat het Rekenhof ervan uit dat, van de tien aanbevelingen uit zijn initiële audit van 2019, er vier zijn uitgevoerd, twee in uitvoering zijn en vier nog niet zijn uitgevoerd.

Het Rekenhof stelt vast dat er vooruitgang is geboekt, onder meer wat betreft het bepalen van het aantal medewerkers dat nodig is voor de werking van de diensten, het stabiel houden van hun aantal en de controle van hun prestaties. Deze maatregelen zullen onder meer het dagelijkse beheer van de continudienst efficiënter maken en ervoor zorgen dat er meer grip is op de prestaties beoogd door de hervorming die worden uitgevoerd in de gewestelijke directies van de AADA.

Toch wordt nog een aantal verbeteringen verwacht, zoals de planningstool voor de organisatie en omkadering van de continudienst, die essentieel is om de hervorming volledig in goede banen

te leiden. De AADA moet ook de laatste hand leggen aan een systeem om een personeelsbehoefteplan te ontwikkelen, zodat het personeelsbestand zoveel mogelijk kan worden afgestemd op de economische activiteit en de risico's die samenhangen met de opdrachten van de douanediens- ten.

Van de vier niet uitgevoerde aanbevelingen hebben er twee betrekking op enerzijds het identificeren van de functies waarvoor een contractuele aanwerving kan gebeuren en anderzijds het beheersen en uniformiseren van de kosten voor nacht- of weekendwerk. Die moeten in de toekomst worden opgevolgd, maar ze hangen minstens voor een deel af van de FOD BOSA, en geen enkele deadline werd vooropgesteld. Wat de twee aanbevelingen betreft over de evaluatie van de hervorming aan de hand van internationale indicatoren en de termijn voor het indienen van de schuldvorderingen voor nacht- en weekendprestaties, beschouwt het Rekenhof de aanbeveling over de indicatoren, op basis van de aangehaalde motivering, als niet uitgevoerd. Het argument dat tot slot wordt aangehaald voor de tweede aanbeveling verhindert volgens het Rekenhof niet dat ze wordt uitgevoerd.

Dit verslag is enkel elektronisch beschikbaar,  
in het Nederlands en het Frans, op [www.rekenhof.be](http://www.rekenhof.be).



**WETTELIJK DEPOT**  
D/2023/1128/08

**COVERFOTO**  
Shutterstock

**ADRES**  
Rekenhof  
Regentschapsstraat 2  
1000 Brussel

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

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