

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

Het Rekenhof heeft de organisatie onderzocht van het werk in opeenvolgende ploegen, ook 'continudienst' genoemd, dat op 1 januari 2014 werd ingevoerd bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen (AADA).

Dat nieuwe arbeidsstelsel houdt verband met een meer algemene evolutie van de manier waarop de Europese douanediens ten georganiseerd zijn. Om de toegangswegen tot de Europese markt die de Belgische zee- en luchthavens bieden, aantrekkelijk te houden ten opzichte van onze buurlanden en de bewaking van de goederenstromen te versterken, besliste de federale regering de openingsuren van de douanediens ten uit te breiden en de retributies die de bedrijven moesten betalen voor prestaties af te schaffen in de zee- en luchthavens waar het systeem van de continudienst van toepassing is.

Het nieuwe arbeidsstelsel is van toepassing op 800 personeelsleden. Aan dit stelsel zijn weddetoeslagen verbonden en het laat nacht- en weekendwerk toe.

De hervorming van werkorganisatie heeft er ook toe bijgedragen dat de diens ten die risicoanalyses uitvoeren op de goederen die het nationale grondgebied binnenkomen, de klok rond werken.

Uit diverse economische indicatoren, zoals die over de haven van Antwerpen, komt naar voren dat de logistieke aantrekkelijkheid van België behouden is of zelfs is toegenomen. De AADA heeft echter geen opvolgingsstelsel uitgewerkt waarmee ze de impact van de hervorming op de internationale aantrekkelijkheid van de Belgische zee- en luchthavens kan nagaan.

Wat de beheersing van de risico's betreft die aan de hervorming verbonden zijn, stelt het Rekenhof vast dat het hoofdbestuur van de AADA onvoldoende grip heeft op de organisatie van de continudienst bij de gewestelijke directies. Dat komt doordat er onvoldoende risicoanalyses werden uitgevoerd vóór de hervorming, doordat er maar beperkte gegevens beschikbaar zijn en doordat een computerprogramma om de medewerkers voor de continudienst gemakkelijker te organiseren, met vertraging is ingevoerd. Sinds 2015 heeft de AADA echter een proces van werklastmeting voor sommige diens ten ingevoerd, op basis waarvan de toewijzing van personeel voor de shiften kan worden gecorrigeerd. Dat proces wordt nog voortgezet, om te komen tot een doeltreffender personeelsbeheer.

Er is personeelsverloop bij de medewerkers die zijn toegewezen aan de continudienst, maar hun aantal blijft stabiel door opeenvolgende aanwervingen sinds 2014. De omvang van het personeelsverloop is bij gebrek aan gegevens moeilijk in te schatten, maar houdt verband met de rechten van de medewerkers op het vlak van interne mobiliteit (buiten uitzonderingen kan dit recht maar worden uitgeoefend na drie jaar) en van regeling van de arbeidstijd (mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden geen nachtwerk meer te doen na de leeftijd van 50 jaar). Het Rekenhof is van oordeel dat de risico's in verband met de mobiliteit beter omkaderd kunnen worden door regelgeving en door contractuele medewerkers in dienst te nemen voor functies die geen gezagsfuncties zijn.

De weddetoeslagen die in de vorm van toelagen worden toegekend aan de personeelsleden die in continudienst werken, vertegenwoordigen voor het jaar 2017 meer dan 20 % van de personeelskosten.

Die toeslagen bestaan voornamelijk uit forfaitaire toelagen en uurtoelagen die aan deze arbeidsorganisatie gekoppeld zijn. In 2017 werden zelden wachttoelagen of toelagen voor onregelmatige prestaties toegekend en werd geen enkele toelage voor bijkomende prestaties toegekend. Alle medewerkers in de continudienst genieten een forfaitaire toelage voor continudienst van minstens 10% van hun wedde, die wordt gerechtvaardigd door het presteren van een volledig uurrooster in shifts. Naargelang van het arbeidsregime wordt die toelage opgetrokken tot 15 %, 20 % of 25 %.

Het Rekenhof stelt vast dat die toelage op een verkeerde manier wordt geïnterpreteerd. Ze zou moeten worden toegekend op grond van effectieve prestaties van personeelsleden, maar wordt voornamelijk beschouwd als een maandelijks forfait. Die interpretatie van de regelgeving en van de organisatie van het werk bij de gewestelijke directies, leidt tot significante onderlinge verschillen in efficiëntie.

Het Rekenhof beveelt de AADA aan na te gaan of de regelgeving kan worden aangepast om grip te houden op de uurkost van de prestaties en die uurkost te uniformiseren door een beter evenwicht tussen de forfaits en de toelagen die gekoppeld zijn aan effectieve prestaties.

In gevallen waarbij de forfaitaire toelage kan worden aangevuld met een uurvergoeding, heeft het Rekenhof tot slot vastgesteld dat er geen termijn is waarbinnen de verklaringen van schuldvordering moeten worden ingediend om de uurvergoeding te krijgen, waardoor onmogelijk kan worden nagegaan of de forfaitaire toelagen terecht worden toegekend.

INHOUD

Hoofdstuk 1

Inleiding 5

1.1 Context 5

1.1.1 Opdrachten van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen van de FOD Financiën 5

1.1.2 Waarom een continudienst invoeren? 5

1.1.3 Evolutie van het arbeidstijdbeheer bij het federaal openbaar ambt 6

1.2 Audit van het Rekenhof 7

1.2.1 Reikwijdte 7

1.2.2 Onderzoeksmethode en motivering 7

1.2.3 Onderzoeksverloop 7

Hoofdstuk 2

Uitvoering van de hervorming 9

2.1 Doel van de hervorming 9

2.1.1 Overeenstemming met het Europese recht 9

2.1.2 Logistieke concurrentiekracht 9

2.1.3 Beveiliging van het grondgebied 9

2.2 Uitvoering van de regeling 10

2.2.1 Beslissingen van de ministerraad 10

2.2.2 Regelgeving 10

2.2.2.1 Werkregeling 10

2.2.2.2 Dienstroosters 10

2.2.2.3 Retributies 11

2.2.3 Aanwervingen 11

2.2.4 Hervorming van de organisatie van de douanediensten in de havens en luchthavens 12

2.3 Bereiken van de doelstellingen van de hervorming 13

2.3.1 Overeenstemming met het Europese recht door schrapping van de retributies 13

2.3.2 Logistieke concurrentiekracht 13

2.3.3 Beveiliging van het grondgebied 14

2.4 Kosten en opbrengsten van de hervorming 15

2.4.1 Directe kosten 15

2.4.2 Evolutie van de douaneontvangsten 16

2.5 Conclusies en aanbevelingen 17

Hoofdstuk 3

Beheersing van de risico's van de hervorming 19

3.1 Risico's van de hervorming 19

3.2 Bepaling van het benodigde aantal medewerkers 19

3.2.1 Behoeften aan medewerkers voor de continudienst 19

3.2.2	Toewijzing van de medewerkers en meting van de werklust	20
3.3	Stabiliteit van het personeelsbestand	22
3.3.1	Aanwervingen en personeelsverloop	22
3.3.2	Regels voor beroepsmobiliteit	22
3.3.3	Vergrijzing van het personeelsbestand	24
3.4	Toezicht op de prestaties	24
3.5	Conclusies en aanbevelingen	25

Hoofdstuk 4

Toepassing van het administratieve en geldelijke statuut 27

4.1	Aanwerving, bezoldiging en opleiding	27
4.1.1	Selectie en aanwerving	27
4.1.2	Vaststellen van de bezoldiging	27
4.1.3	Beroepsopleiding	28
4.2	Regelmatigheid van de toekenning van de toelagen	28
4.2.1	Normen	28
4.2.2	Conformiteitscontrole	31
4.3	Doeltreffendheid bij de toekenning van de forfaitaire toelagen	32
4.3.1	Kostprijs van het shiftsysteem	32
4.3.2	Volume prestaties gekoppeld aan de forfaitaire toelagen van 15 % en 20 %	33
4.3.3	Doeltreffendheid van het toelagesupplement voor nacht- of weekendprestaties	35
4.3.3	Toepassing van het ministerieel besluit van 18 december 2013	38
4.4	Conclusies en aanbevelingen	38

Hoofdstuk 5

Conclusies van het Rekenhof 40

5.1	Worden de doelstellingen van de regering gehaald?	40
5.2	In hoeverre houdt de interne beheersing grip op de risico's van de hervorming?	41
5.3	Wordt het administratieve en het geldelijke statuut toegepast zoals het hoort?	41

Hoofdstuk 6

Tabel met aanbevelingen 43

Bijlage 1

Cijfers	45
---------	----

Bijlage 2

Voorbeelden van de verdeling van het aantal weekenduren en/of nachturen	49
---	----

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Context

1.1.1 Opdrachten van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen van de FOD Financiën

De Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen (AADA) van de FOD Financiën heeft als opdracht de nationale en Europese wetgeving toe te passen om “*de financiële belangen van de Gemeenschap en haar lidstaten te beschermen door de inning van en controle op invoerrechten, accijnzen en btw bij invoer*”¹. Door “*oneerlijke en onwettige handel*” te bestrijden, helpt de AADA ook om de burgers te beschermen tegen terroristische dreigingen en grensoverschrijdende criminaliteit.

1.1.2 Waarom een continudienst invoeren?

Bij sommige douanediensdiensten in de havens en luchthavens werd een continudienst ingevoerd in het kader van enerzijds de evolutie naar een organisatie van douanediensdiensten op Europees niveau en anderzijds een inkringing van het personeelsbestand van de AADA.

De evolutie van de organisatie van de douane op Europees niveau wil de economische stromen gemakkelijker laten verlopen door de administratie te moderniseren. Sinds de aanslagen van 11 september 2001 zijn er ook procedures ingesteld om de internationale bevoorradingketens te vrijwaren. Op juridisch vlak werd op 9 oktober 2013 het nieuwe douanewetboek van de EU² goedgekeurd.

Op 8 juni 2012 besliste de ministerraad tot de nieuwe werkregeling om “*de douanediensdiensten te reorganiseren in functie van een 24u/7 continue dienstverlening*” om zo de toegang tot de Europese markt via de Belgische havens en luchthavens aantrekkelijk te houden ten opzichte van onze buurlanden, en de bewaking van de goederenstromen op te drijven³.

De hervorming moest ook de administratieve termijnen inkorten die wegen op het goederentransport en de financiële kosten van de bedrijven verminderen. Via het zogeheten retributiestelsel moesten de privé-operatoren immers de kosten dragen van bepaalde prestaties die het douanepersoneel uitvoert “*buiten de gewone uren of buiten de gewone emplacementen van de normale werkzaamheden van de douane*”.

Voor de uitbreiding van de werkuren in shiften moesten 385 extra medewerkers worden aangeworven. Die aanwervingen vonden plaats in 2013 en 2014.

¹ De geciteerde elementen uit de omschrijving van de opdrachten van de AADA zijn terug te vinden op de website van de AADA (https://financien.belgium.be/nl/douane_accijnzen/over-de-aada/missie).

² Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0952&from=NL>)

³ Persbericht 'Aanwerving van bijkomende personeelsleden bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen' van 8 juni 2012 (<http://www.presscenter.be/nl/pressrelease/20120608/aanwerving-van-bijkomende-personeelsleden-bij-de-algemene-administratie-van-de?setlang=1>).

Bij de invoering van de continudienst zijn in totaal zowat 800 medewerkers betrokken, die nu werken in een nieuw ploegensysteem. Ze voeren eerstelijnsdouanecontroles uit in de havens en luchthavens, of voeren permanent risicoanalyses en selecties van controles uit.

In 2012, toen de hervorming werd aangekondigd, telde de AADA 3.594 medewerkers. Momenteel zijn dat er 3.199⁴. De loonmassa van de AADA is ongeveer 185,5 miljoen euro op jaarbasis.

Op begrotingsvlak is de nieuwe werkregeling voor de Staat niet louter een kwestie van personeelsuitgaven of het schrappen van de retributie voor bepaalde douanediensten. Het gaat ook over invoerrechten. In 2016 beliepen die 2,5 miljard euro. Ze worden geïnd voor rekening van de Europese Unie en België heeft recht op 20 % ervan bij wijze van eigen ontvangsten.

Brexit

Op korte termijn zal de werkregeling bij de AADA op de proef worden gesteld door de gevolgen van de Brexit. In oktober 2017 stelde de minister van Financiën dat “*als gevolg van de Brexit de invoer in België zal stijgen met 15,6 miljard euro (+15,12 %) en de uitvoer met 31,6 miljard euro (+30,66 %)*”⁵. Hij benadrukte ook dat het goederenverkeer met het Verenigd Koninkrijk aan douaneformaliteiten wordt onderworpen wanneer het opnieuw extra-communautair wordt. Die toename van de douaneformaliteiten zal een impact hebben op de douanewerking in België. Volgens de minister zijn investeringen noodzakelijk “*in het bijzonder aan de Noordzee(kust), de stations van Brussel-Zuid en Antwerpen-Centraal en de luchthaven van Deurne*”. Qua personeel zouden volgens hem 300 à 400 VTE extra in dienst moeten komen⁶.

In maart 2018 kondigde de regering na afloop van de begrotingscontrole aan dat 141 medewerkers zouden worden aangeworven⁷.

1.1.3 Evolutie van het arbeidstijdbeheer bij het federaal openbaar ambt

De invoering van een continudienst bij de AADA past in de “*klantgerichte dienstverlening*” die in de jaren 1990⁸ werd geïntroduceerd en die meer recent werd bevestigd in omzendbrief *Klantgerichtheid bij de Federale Administraties*⁹. Die preciseert: “*Externe klanten, zoals ondernemingen, instellingen en burgers maken op vrijwillige basis of verplicht gebruik van een dienst of product van de Federale Administraties. Zij hebben recht op een correcte en klantgerichte dienstverlening*”. Dat de overheid effectief toegankelijk moet zijn voor de gebruikers, is één van de elementen van die klantgerichtheid.

Op het vlak van arbeidstijdbeheer is er geen enkele gemeenschappelijke statutaire bepaling die de werktijden van de overheidsdiensten regelt. Op individueel niveau moet de Staat

⁴ Gegevens meegedeeld door de administratie op 31 december 2017.

⁵ Als gevolg van de Brexit zijn een aantal multinationals die hun EU-invoer via het Verenigd Koninkrijk regelden, op zoek naar een nieuwe *EU-gateway*.

⁶ Algemene beleidsnota van de minister van Financiën (<http://www.dekamer.be/doc/FLWB/pdf/54/2708/54K2708013.pdf>).

⁷ Wat de beslissingen in het kader van de begrotingscontrole precies inhouden, is terug te vinden op de website van de eerste minister (<http://premier.fgov.be/sites/default/files/articles/PPT%20Contr%C3%B4le%20budg%C3%A9taire%202018.pdf>).

⁸ Zie omzendbrief nr. 360 van 28 april 1992: *Een grotere doorzichtigheid en toegankelijkheid van de administratie*.

⁹ FOD Personeel en Organisatie, Omzendbrief nr. 626 van 14 maart 2013.

echter de algemene normen naleven van de wet van 14 december 2000 tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector. Die wet omvat de beginselen voor de duur van de arbeids- en rusttijden en het verbod op nachtarbeid. Die beginselen gaan gepaard met heel wat afwijkingen die worden verantwoord op basis van de aard van de uitgeoefende activiteit. Op grond van die wet mag de wekelijkse werktijd maximaal 50 uur bedragen en mag een ononderbroken prestatie maximaal 11 uur bedragen.

1.2 Audit van het Rekenhof

1.2.1 Reikwijdte

Het Rekenhof heeft de invoering van een continudienst bij de administratie van de douane onderzocht aan de hand van drie onderzoeksvragen, die op 11 oktober 2017 per brief werden meegedeeld aan de minister van Financiën en aan de FOD Financiën:

- Kunnen door de organisatie van een continudienst bij de douane de regeringsdoelstellingen worden bereikt die werden aangekondigd in het persbericht van de regering van 8 juni 2012, met name: de formaliteiten en de kosten voor de bedrijven verlichten en de beveiliging garanderen van de logistieke keten via een 24-uursbewaking van de goederenstromen in de zee- en luchthavens?
- Kunnen dankzij de interne beheersing van de algemene administratie van de douane de risico's van deze hervorming van het humanresourcesbeheer in de hand worden gehouden?
- Voldoet de administratieve en geldelijke situatie van het personeel in continudienst aan de eisen van het statuut?

1.2.2 Onderzoeksmethode en motivering

Het Rekenhof heeft zijn onderzoek gedaan vanuit twee invalshoeken.

Allereerst werd onderzoek gedaan bij het hoofdbestuur van de FOD Financiën, meer bepaald bij het departement Personeel en Organisatie (P&O) en bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen (AADA). Er werden documenten onderzocht op basis van de gegevens meegedeeld door die diensten enerzijds en door Persopoint (een departement van de FOD BOSA) anderzijds¹⁰. Persopoint betaalt de wedden van de ambtenaren van de federale overheidsdiensten op basis van de informatie die het van die diensten ontvangt.

Ten tweede werd een aantal plaatselijke diensten van de AADA geselecteerd op basis van criteria zoals het volume en de diversiteit van de activiteiten en de locatie. Op die manier werden de diensten in de luchthavens van Bierset en van Zaventem, en in de haven van Antwerpen geselecteerd.

1.2.3 Onderzoeksverloop

Oktober 2017	Aankondiging van de audit aan de minister van Financiën en aan de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën.
November 2017 - mei 2018	Auditwerkzaamheden

¹⁰ De FOD BOSA (Beleid en Ondersteuning) assisteert de regering en biedt aan federale overheidsdiensten ondersteuning op het vlak van IT, HR, management en integriteitsbeleid, begroting, boekhouding en overheidsopdrachten.

22 augustus 2018	Verzending van het voorontwerp van verslag naar de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën
4 oktober 2018	Antwoord van de FOD Financiën
21 november 2018	Verzending van het ontwerpverslag naar de minister van Financiën
21 december 2018	Antwoord van de minister van Financiën

HOOFDSTUK 2

Uitvoering van de hervorming

Het Rekenhof heeft de inzet onderzocht van de middelen die werden uitgetrokken om een continudienst te organiseren bij de douane. Voorts onderzocht het of de hervorming de doelstellingen heeft gehaald en wat de kosten en baten ervan zijn.

2.1 Doel van de hervorming

Door de reorganisatie van de douanediensten in de havens en luchthavens moest de dienstverlening 24 uur op 24 kunnen worden georganiseerd. Op die manier moesten de volgende doelstellingen worden bereikt: overeenstemming met het Europese recht¹¹, de verbetering van de logistieke concurrentiekracht en van de beveiliging van het grondgebied.

2.1.1 Overeenstemming met het Europese recht

Door de organisatie van een continudienst kon België het gemotiveerd advies nr. 2010/4132 van 19 mei 2011 van de Europese Commissie naleven. In dat advies verzocht de Europese Commissie de Staat de nodige maatregelen te nemen om te vermijden dat:

- bedrijven retributies zouden betalen “voor het vervullen van normale administratieve formaliteiten tijdens de gewone openingsuren van het douanekantoor”¹²;
- het bedrag dat bedrijven betalen voor bijzondere prestaties niet in verhouding zou staan tot de effectief geleverde prestaties.

2.1.2 Logistieke concurrentiekracht

De regering wilde het risico vermijden dat een gebrek aan concurrentiekracht op het niveau van de douanediensten nadelig zou uitvallen voor de logistieke concurrentiekracht van België, wat dan weer een impact zou kunnen hebben op de economische activiteit en op de ontvangsten van de Staat.

2.1.3 Beveiliging van het grondgebied

De hervorming had ook tot doel het grondgebied veiliger te maken door de klok rond toezicht te houden op de goederenstromen in de havens en in de luchthavens en zo te beantwoorden “aan nieuwe Europese verplichtingen op het gebied van de beveiliging van de logistieke ketens”¹³.

De douanediensten moeten immers niet alleen controleren of de invoer- en uitvoerrechten niet worden ontdoken. Ze dragen ook bij tot de bescherming van het internationaal

¹¹ Gemotiveerd advies nr. 2010/4132 van 19 mei 2011.

¹² Zie de aanhef van het ministerieel besluit van 8 april 2014 tot vaststelling van de retributies voor bijzondere prestaties van de ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen. In het advies verwijst de Commissie in het bijzonder naar de werktijden van de douanediensten in de Belgische havens.

¹³ Persbericht over de ministerraad van 8 juni 2012 “Aanwerving van bijkomende personeelsleden bij de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen”

goederenvervoer. Op dat vlak vormen terrorisme, namaak en trafiek door grensoverschrijdende criminaliteit de voornaamste risico's.

Terwijl de politie de personen controleert die de grens oversteken, controleert de AADA of het verkeer van goederen in overeenstemming is met de wettelijke en reglementaire normen. Eén van de methodes daartoe is het scannen van zeecontainers. Dat leidt vooral tot de inbeslagname van namaak, illegale substanties en wapens.

2.2 Uitvoering van de regeling

2.2.1 Beslissingen van de ministerraad

De beslissingen van de ministerraad van 8 juni 2012 omvatten de volgende acties:

- de aanwerving van 385 medewerkers;
- een uitgave van 8,9 miljoen euro voor die bijkomende aanwervingen en voor een vergoeding voor het werken in shiften (zowel voor de nieuwe medewerkers als voor wie al in dienst is);
- de invoering van het drieshiftensysteem om de klok rond toezicht te kunnen houden op de goederenstromen in de havens en in de luchthavens;
- een uitbreiding van de uren waarin de douanediensdiensten goederen kunnen vrijgeven;
- kortere doorlooptijden voor in- en uitvoer;
- de afschaffing van het retributiesysteem in de havens en in de luchthavens.

De ministerraad heeft geen planning vastgelegd voor die acties. Ze werden uitgevoerd door de FOD Financiën en door de vroegere FOD P&O, die sinds 1 maart 2017 is opgegaan in de nieuwe FOD Beleid en Ondersteuning (BOSA).

Bij de AADA trad de nieuwe werkregeling in werking op 1 januari 2014.

2.2.2 Regelgeving

De regelgeving is herzien. Ze bevat nu de bepalingen die nodig zijn om een continudienst te kunnen organiseren, de werktijden van de douanediensdiensten te kunnen uitbreiden en de retributies af te schaffen.

2.2.2.1 Werkregeling

De prestaties van het personeel worden geregeld door het koninklijk besluit van 11 februari 2013 tot toekenning van een toelage aan de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt die bepaalde prestaties verrichten, aangevuld met het ministerieel besluit van 18 december 2013 tot toekenning van een toelage aan de personeelsleden van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen die werken in opeenvolgende ploegen en die dienen te werken tijdens een weekend, een feestdag of tussen tweeëntwintig en zes uur.

De bepalingen van het al vernoemde koninklijk besluit van 11 februari 2013 zijn nu opgenomen in het koninklijk besluit van 13 juli 2017 tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt.

2.2.2.2 Dienstroosters

De invoering van shifts bij de douanediensdiensten berust op het ministerieel besluit van 21 februari 2014 tot wijziging van het ministerieel besluit van 26 maart 2007 houdende de oprichting van de hulpkantoren van het enig kantoor der douane en accijnzen en de bepaling

van de bevoegdheden van het enig kantoor der douane en accijnzen en van zijn hulpkantoren.

2.2.2.3 Retributies

Om zich te schikken naar het Europese recht, moest België de bestaande teksten wijzigen over de retributies en de werktijden van de diensten:

- het ministerieel besluit van 17 oktober 1997 tot vaststelling van de retributies voor bijzondere prestaties of voor verrichtingen van de ambtenaren der douane of accijnzen;
- het ministerieel besluit van 26 maart 2007 houdende de oprichting van de hulpkantoren van het enig kantoor der douane en accijnzen en de bepaling van de bevoegdheden van het enig kantoor der douane en accijnzen en van zijn hulpkantoren.

Zoals de Raad van State stelde, konden de bedragen die de Staat bij wijze van retributie claimt van ondernemingen bij gebrek aan een herziening van hun administratieve stelsel worden beschouwd als “verboden heffingen” door hun “*gelijke werking als een douanerecht*”¹⁴.

Bovendien verplicht het Europese recht de nationale douanes weliswaar niet tot het principe van een continudienst, maar omvat het wel regels die de werktijden van de diensten koppelt aan de vereisten van het internationale handelsverkeer¹⁵.

Het retributiestelsel werd herzien door het ministerieel besluit van 8 april 2014 tot vaststelling van de retributies voor bijzondere prestaties van de ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen.

2.2.3 Aanwervingen

Werken in shiften is een arbeidsregeling waarbij “*de werknemers na elkaar op dezelfde werkposten tewerkgesteld zijn volgens een bepaald rooster, ook bij toerbeurt en al dan niet continu, met als gevolg dat de werknemers over een bepaalde periode van dagen of weken op verschillende tijdstippen moeten werken*”¹⁶.

Ze kan niet worden opgelegd aan medewerkers van de FOD die voordien in een andere arbeidsregeling werkten. Ze richt zich dus tot vrijwilligers binnen de FOD en personen die specifiek daarvoor in dienst worden genomen.

¹⁴ Advies 55.522/3 van 5 maart 2014 van de Raad van State over een ontwerp van ministerieel besluit tot vaststelling van de retributies voor bijzondere prestaties van de ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen, p. 4.

¹⁵ Artikel 8 van het Protocol 10 inzake de vereenvoudiging van controles en formaliteiten in het goederenverkeer, toegevoegd aan de EER-overeenkomst van 1992, bepaalt daarover: “*Wanneer de verkeersomvang zulks rechtvaardigt, zorgen de overeenkomstsluitende partijen ervoor dat: a) de grensposten open blijven, behalve wanneer er geen verkeer mag plaatsvinden, zodat [...] - controles en formaliteiten betreffende het verkeer van vervoermiddelen en goederen die niet onder een douanedoorgevoerregeling vallen, van maandag tot en met vrijdag gedurende ten minste tien opeenvolgende uren en op zaterdag gedurende ten minste zes opeenvolgende uren kunnen plaatsvinden, behalve indien de betrokken dagen feestdagen zijn*”.

¹⁶ Artikel 51 van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt.

In 2013 werden oproepen gedaan tot kandidaten voor de aanwervingen waartoe de ministerraad beslist had. In 2012 werd vooropgesteld 385 medewerkers aan te werven. Dat aantal werd bereikt in de loop van 2014: in 2013 werden 274 medewerkers aangeworven en in 2014 101¹⁷.

2.2.4 Hervorming van de organisatie van de douanediens in de havens en luchthavens

Voor de hervorming konden vragen van ondernemingen naar dienstverlening buiten de kantooruren in havens of luchthavens worden opgevangen door bijkomende prestaties van vrijwilligers die de overuren uitbetaald kregen. De Europese Commissie vond die uurregelingen te restrictief.

Bovendien kon dat systeem niet tegemoetkomen aan structurele behoeften en ontwrichtte het de werking van de diensten. Aan de bijkomende prestaties hing niet enkel een prijskaartje, de overuren moesten ook kunnen worden opgenomen om het arbeidsrecht na te leven¹⁸.

Door middel van een continudienst kon de hervorming de reguliere werktijden van de douanediens in de havens en in de luchthavens uitbreiden.

In de havens is de belangrijkste wijziging dat de diensten die de douanedocumenten verwerken, bemand zijn tot 22 uur, 7 dagen op 7. Vroeger werkten de douanediens voor goederenverkeer van maandag tot zaterdag tot 17 uur (en tot 22 uur op de dagelijkse zeevaartlijnen). Voor reizigersverkeer geldt een 24-uursregeling waar dat in het verleden ook al het geval was (Oostende en Zeebrugge).

In de luchthavens zijn de werktijden dezelfde gebleven voor het reizigersverkeer¹⁹. De belangrijkste wijziging is dat er voor het goederenverkeer een 24-uursdienstverlening is voor ondernemingen.

Volgens de administratie betekent die hervorming van de officiële openingsuren niet dat de medewerkers vroeger niet beschikbaar waren voor nacht- of weekendwerk. Door de invoering de shiften kan daarentegen de aanwezigheid van het personeel worden ingepland en het betalen van overuren af te schaffen.

De nieuwe werkregeling komt bovendien tegemoet aan de behoefte dat de diensten die risicoanalyses uitvoeren en de uit te voeren controles selecteren, de klok rond werken.

Volgens de FOD zijn de nieuwe werktijden in overeenstemming met de manier waarop de bedrijven zijn georganiseerd die de havens en de luchthavens beheren. De FOD steunt op een dubbele raadpleging van zijn klanten:

- een raadpleging in het kader van een enquête door de FOD BOSA over de tevredenheid bij de klanten van de ministeriële departementen;
- een “Nationaal Forum” waarin de AADA permanente contacten organiseert tussen de private en publieke actoren van de internationale handel. Dat overlegplatform

¹⁷ Jaarverslag 2014 van de FOD Financiën.

¹⁸ Zie de wet van 14 december 2000 tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in openbare sector.

¹⁹ In Zaventem en Bierset was er al een 24-uursdienst voor reizigers.

wordt beheerd door een dienst die rechtstreeks onder de administrateur-generaal ressorteert²⁰.

2.3 Bereiken van de doelstellingen van de hervorming

2.3.1 Overeenstemming met het Europese recht door schrapping van de retributies

Het ministerieel besluit²¹ dat het systeem van de retributies voor bijzondere prestaties regelde, werd vervangen door een nieuwe tekst van 8 april 2014²². Prestaties in havens en luchthavens waar in shiften wordt gewerkt, zijn in de nieuwe tekst niet meer opgenomen in de nomenclatuur van bijzondere prestaties waarvoor ondernemingen retributies moeten betalen.

Door deze retributies te schrappen zijn logischerwijze ook de ontvangsten gedaald. Die daalden van 2,57 miljoen euro in 2013 naar 70.000 euro in 2017. Dat laatste bedrag heeft betrekking op specifieke prestaties voor ondernemingen die buiten de continudienst in havens en luchthavens vallen.

2.3.2 Logistieke concurrentiekracht

Het Rekenhof stelt vast dat de AADA geen indicatoren heeft gedefinieerd om te beoordelen in hoeverre de AADA bijdraagt tot de logistieke concurrentiekracht van de havens en de luchthavens. Zo is er geen enkele indicator om de impact van de invoering van een continudienst en de schrapping van retributies te meten.

De administratie verwijst naar meer globale gegevens, zoals de evolutie van het economische verkeer of de resultaten van internationale onderzoeken.

De aantrekkingskracht van de Belgische havens en luchthavens als toegangswegen tot de Europese markt blijkt uit de evolutie van het volume aan internationaal handelsverkeer en uit de toegenomen ontvangsten uit invoerrechten en -heffingen (zie punt 2.3.4).

Eén van die indicatoren is de evolutie van het volume goederen die worden geladen en gelost in de haven van Antwerpen. Dat volume is de voorbije twintig jaar sterk gestegen. In 2016 ging het om meer dan 198 miljoen ton, in 2012 was dat 164,5 miljoen ton en in 1998 111,6 miljoen ton²³. In diezelfde periode is het aandeel van de haven van Antwerpen in de Europese maritieme handel geëvolueerd van 4,4 naar 5,1 %. Antwerpen blijft de tweede belangrijkste Europese haven na Rotterdam.

Ook het luchttransport wint aan volume²⁴:

²⁰ Besluit van 16 oktober 2014 van de voorzitter van het directiecomité tot oprichting van de nieuwe diensten van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen. De vernieuwing van de oprichting van het Nationaal Forum in termen van publiek-private samenwerking wordt besproken in S. Romanen, K. Vanderwaeren, "Cocreatie bij de federale overheid: de douaneadministratie als pionier", *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2017-4.

²¹ Ministerieel besluit van 17 oktober 1997 tot vaststelling van de retributies voor bijzondere prestaties of voor verrichtingen van de ambtenaren der douane of accijnzen.

²² Ministerieel besluit van 8 april 2014 tot vaststelling van de retributies voor bijzondere prestaties van de ambtenaren van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen. Die tekst trad in werking op de dag van publicatie in het Belgisch Staatsblad (24 juni 2014).

²³ Bronnen: Eurostat en het Federaal Planbureau.

²⁴ Eurostat geeft geen gegevens over het aandeel van het luchttransport op EU-niveau.

- Op de luchthaven van Brussel Zaventem ging het in 2017 om 535.634 ton, tegenover 459.265 ton in 2012.
- Op de luchthaven van Bierset ging het om 716.893,867 ton in 2017, tegenover 577.225,29 ton in 2012²⁵.

De betere scores van de Belgische douanediens ten komen ook naar voren uit vier internationale toetsingsinstrumenten die de performantie beoordelen op het vlak van concurrentiekracht en handelsfacilitatie. Elk van die internationale indicatoren omvat een parameter voor de doeltreffendheid van de douanediens ten²⁶.

2.3.3 Beveiliging van het grondgebied

De invoering van een continudienst in de nationale havens en luchthavens had ook tot doel om de klok rond toezicht te kunnen houden op de stromen. Die doelstelling om de logistieke keten te beveiligen bestaat ook op internationaal niveau.

In 2005 hebben de lidstaten van de Wereldhandelsorganisatie een gemeenschappelijk toetsingsinstrument ontwikkeld voor veiligheid. Dat instrument, het *SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade* kreeg in 2015 een update. Het inspireerde de Europese Unie, die haar aanpak van douanebeveiliging baseert op het zoeken naar een evenwicht tussen controle en handelsfacilitatie.

Centraal in de aanpak staat het begrip ‘geautoriseerde marktdeelnemer’, dat in 2005 werd gecreëerd²⁷. De EU-lidstaten kennen die status toe aan ondernemingen die beantwoorden aan criteria van wettigheid, solvabiliteit en een positieve historiek bij vorige douanepassages. Voor geautoriseerde marktdeelnemers gelden vereenvoudigde procedures. Douaniers die instaan voor de veiligheid van de havens en luchthavens kunnen op grond van die status de meest betrouwbare communautaire deelnemers onderscheiden²⁸.

Van even groot belang is de creatie van een netwerk tussen de nationale diensten. Dat gebeurde op aansturen van de Europese Commissie “*zowel voor het doen van alle aangiften, het online en in real time volgen van goederenstromen als voor het uitwisselen van controleresultaten en risicoanalyses*”²⁹. De netwerking wordt vergemakkelijkt doordat de marktdeelnemers sinds 2007 invoer- en uitvoeraangiften online doen via het zogeheten “enig

²⁵ Bronnen: Eurostat en de FOD Mobiliteit.

²⁶ De logistieke concurrentiekracht van België komt naar voren uit de scores voor de doeltreffendheid van de douanediens ten in de *Logistics Performance Index* van de Wereldbank, die de logistieke performantie van de economieën meet, en in het *Doing Business Report* van de Wereldbank, dat meet in hoeverre een nationale omgeving gunstig is voor de handel. De scores stijgen ook in het *Global Competitiveness Report* van het Wereld Economisch Forum, dat de competitiviteit van de economieën meet, en in het *Global Enabling Trade Report* van het Wereld Economisch Forum, dat de facilitatie van het internationaal goederenverkeer s creent. De scores die de Belgische douanediens ten in die verschillende indicatoren behaalden, zijn opgenomen in bijlage 1 bij dit verslag.

²⁷ Verordening nr. 648/2005 (veiligheidsamendement) van het Europees Parlement en de Raad van 13 april 2005, *Publicatieblad van de Europese Unie* L117, 4 mei 2005.

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:117:0013:0019:nl:PDF>.

²⁸ Idem.

²⁹ FOD Financiën, website van de AADA (https://financien.belgium.be/nl/douane_accijnzen/ondernemingen/douane/enig-document).

document³⁰, dat alle gegevens bevat die nodig zijn voor de risicoanalyses. De uitkomst van die analyses bepaalt of er al dan niet een controle moet plaatsvinden.

De AADA past op alle invoer- en uitvoeraangiften een automatische risicoanalyse toe via de applicatie PaperLess Douane en Accijnzen (PLDA). Die eerste analyse wordt uitgevoerd door het hoofdbestuur en de conclusies, in termen van controleopdrachten, worden doorgegeven aan de gewestelijke directies. Daar wijzen de controleregies de opdrachten toe, terwijl de regiekamers de plannings opstellen voor de teams.

Controles die tot doel hebben de veiligheid van de logistieke keten te vrijwaren en waartoe het hoofdbestuur beslist heeft, kunnen niet door de gewestelijke directies worden geannuleerd, in tegenstelling tot controles die op het vlak van het fiscaal recht nagaan of goederen overeenstemmen met de aangifte.

Het Rekenhof stelt echter vast dat de AADA geen indicator heeft gedefinieerd waarmee ze haar bijdrage tot de beveiliging van de toegangen tot het grondgebied of de impact van de continudienst zou kunnen evalueren. Het jaarverslag van de FOD Financiën illustreert die bijdrage aan de hand van de cijfers over de evolutie van de inbeslagnames van drugs en namaak in 2015 en 2016³¹. Voor het Rekenhof is dat geen voldoende indicator.

2.4 Kosten en opbrengsten van de hervorming

2.4.1 Directe kosten

Het Rekenhof heeft onderzocht of de directe kosten van de hervorming in de lijn lagen met wat de FOD had geraamd.

In de samenvattende nota van februari 2012 aan de minister had de voorzitter van de FOD Financiën de kosten van de hervorming voor de begroting geraamd. De volgende tabel³² geeft die raming weer en actualiseert ze op basis van de gegevens die beschikbaar waren in juni 2018.

³⁰ Ministerieel besluit van 22 juli 1998 betreffende de aangiften inzake douane en accijnzen.

³¹ FOD Financiën, Jaarverslag 2016. De belangrijkste gegevens over de beveiliging van de logistieke keten zijn terug te vinden op <https://www.2016.jaarverslag.financien.belgium.be/nl/ra16-keyfigures-veiligheid-nl>.

³² Die ramingen gingen uit van 394 extra medewerkers.

Tabel 1– Raming van de kosten van de hervorming en actualisering van die raming (in euro)³³

Soorten kosten	Raming in 2012	Becijferde uitgaven op 31 december 2017
Kosten van de beoogde aanwervingen	12.313.800	12.745.374 ^{(1) (2)}
Kosten van de weddetoelagen voor de nieuwe medewerkers en het bestaande personeel	4.882.843	6.341.615
Totaal 1	17.196.643	19.086.989
Verlies aan ontvangsten (retributies)	2.450.000	2.651.895 ⁽³⁾
Totaal 2	19.646.643	21.738.884
Evolutie van de kosten van overuren	- 8.000.000	-8.659.250 ⁽⁴⁾
Totale kosten	11.646.643	13.079.634
Coëfficiënt van spilindex 138,01⁽⁵⁾	1,5769	1,6734

(1) In 2012 bracht de ministerraad het aantal benodigde aanwervingen terug tot 385 (tegenover 394 in de nota van 24 februari 2012, waarin de voorzitter van het directiecomité de kosten van de hervorming raamde ten behoeve van de minister)

(2) Die kosten stemmen overeen met de brutoweddes die in 2017 werden betaald aan de medewerkers die de eerste jaren werden aangeworven en die op 31 december van dat jaar nog in dienst waren. De maandweddes werden vermenigvuldigd met 13,8, zoals voorgeschreven in de nota van 24 februari van de voorzitter van het directiecomité.

(3) Dat is het bedrag van de raming van 2012, geïndexeerd op 31 december 2017.

(4) Idem.

(5) Spilindex voor de indexering van de sociale uitkeringen en de lonen in de overheidssector.

Bron: gegevens van de FOD verwerkt door het Rekenhof

Volgens de ramingen van het Rekenhof kostte de hervorming netto 13.079.634 euro in 2017. Dat is iets meer dan de raming (zelfs als die wordt aangepast aan de spilindex van 2017, 12.606,397 euro), niettegenstaande er iets minder aanwervingen plaatsvonden dan de 394 initieel geplande.

De uitgave lag hoger dan geraamd³⁴ op het vlak van de toelagen voor het werken in shiften. Die stijging kan worden toegeschreven aan een extra weddetoelag die werd ingesteld bij ministerieel besluit van 18 december 2013.

2.4.2 Evolutie van de douaneontvangsten

De FOD had zijn raming van de budgettaire impact van de hervorming aangevuld met een raming van de impact ervan op de door België geïnde douanerechten. In zijn nota van 24 februari 2012 achtte de voorzitter van de FOD Financiën het mogelijk dat de

³³ De tabel detailleert de verschillende kostenrubrieken. De kosten van de personeelsaanwervingen in 2013 en 2014 werden bekomen op basis van gegevens uit Persopoint. De kosten van de andere rubrieken werden bekomen door de bedragen te indexeren die de FOD in 2012 had becijferd.

³⁴ De indexering op 31 december 2017 van het bedrag dat in 2012 was uitgetrokken voor de toelage voor het werken in shiften (4,882 miljoen euro), resulteert in een bedrag van 5,285 miljoen euro.

douanerechten met 60 miljoen euro zouden stijgen, waarvan België volgens het Europees recht 15 miljoen euro zou mogen houden bij wijze van inningskosten.

De analyse van de gegevens³⁵ over de evolutie van de invoerrechten toont een stijgende trend vanaf 2014, het jaar waarin de werkregeling werd aangepast.

Tabel 2– Evolutie van de invoerrechten (in miljoen euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Invoer-rechten	2.097,9	2.088,1	1.978	2.113,6	2.415,6	2.551,6
Wijziging jaar +1		-9,8	-110,2	+135,6	+302	+136
Wijziging jaar +1 in %		-0,5 %	-5,2 %	+6,9 %	+14,3 %	+5,6 %
Ontvangsten voor de Staat	524,5	522	494,5	422,7	483,1	510,3

Bron: verslag van de FOD Financiën 2017

De invoerrechten (+463,5 miljoen euro in 2016 ten opzichte van 2012) zijn sterker gestegen dan de voorzitter van het directiecomité had geraamd. De ontvangsten voor de Staat zijn daarentegen licht gedaald, omdat de lidstaten voortaan 20 % van het geïnde bedrag mogen afhouden in plaats van 25 % in 2012³⁶.

Volgens de administratie zijn de invoerrechten vooral gestegen door het toegenomen internationaal verkeer, maar de invoering van de continudienst kan ook hebben bijgedragen tot de performantie van België.

Het Rekenhof stelt daarbij vast dat, op basis van de Europese statistieken³⁷, het aandeel van België in de douaneontvangsten van de EU tussen 2012 en 2016 geëvolueerd is van 9,7 % naar 10,3 %. Dat wijst erop dat België een relatief groter aandeel heeft in het internationaal verkeer.

2.5 Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof stelt vast dat de hervorming van het retributiesysteem tegemoetkomt aan de bezwaren van de Europese Commissie.

Wat de logistieke concurrentiekracht betreft, komt uit het aandeel van de haven van Antwerpen in de Europese maritieme handel en uit de evolutie van de douaneontvangsten naar voren dat het risico dat de positie van België zou verslechteren, is afgewend.

Wat de veiligheid van de logistieke toegangen tot het grondgebied in de havens en luchthavens betreft, heeft de invoering van een continudienst het mogelijk gemaakt de

³⁵ Jaarverslagen 2013 en 2016 van de FOD Financiën.

³⁶ Besluit van de Raad van de EU (2014/335/EU, Euratom) van 26 mei 2014 (in werking getreden op 1 januari 2014) en wet van 14 december 2015 houdende instemming met dat besluit van de Raad (Belgisch Staatsblad van 12 februari 2016).

³⁷ Europese Commissie – Begroting http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_fr.cfm.

risicoanalyses te verbeteren en bepaalde controles op te drijven. Specifieke doelstellingen en indicatoren ontbreken echter nog.

In verband met zowel de concurrentiekracht als de veiligheid van de logistieke keten stelt het Rekenhof vast dat de AADA geen indicatoren heeft ontwikkeld om haar eigen doeltreffendheid en de impact van de hervorming te kunnen beoordelen. Het Rekenhof beveelt aan daarover na te denken. Voor zo'n beoordeling moeten de bestaande internationale indicatoren en de gegevens die de AADA genereert beter worden benut.

HOOFDSTUK 3

Beheersing van de risico's van de hervorming

Het Rekenhof heeft onderzocht of grip wordt gehouden op de risico's van de hervorming van het personeelsbeheer waartoe in 2012 werd beslist.

3.1 Risico's van de hervorming

Hoewel de hervorming op een kwart van het personeelsbestand slaat, heeft de AADA geen gestructureerde analyse gemaakt van de risico's die gepaard gaan met het invoeren van een nieuwe prestatieregeling.

Volgens het Rekenhof zijn dit de risico's van de hervorming:

- een ontoereikende bepaling van het aantal medewerkers dat nodig is voor het werk in shiften;
- een ondoeltreffende toewijzing van die medewerkers in het licht van de werklast van de verschillende posten;
- moeilijkheden om het aantal medewerkers dat in shiften werkt, stabiel te houden als gevolg van de statutaire rechten op interne mobiliteit bij de FOD;
- onvoldoende zicht van het hoofdbestuur, dat de wedden betaalt en toeziet op de naleving van het arbeidsrecht, op de organisatie van de prestaties in de havens en de luchthavens;
- ondoelmatig gebruik van de weddetoeslagen voor medewerkers die in shiften werken;
- onvoldoende beheersing van de personeelsuitgaven door overmatig gebruik van de vergoeding voor overuren.

Hierna wordt onderzocht in hoeverre men grip houdt op die risico's, met uitzondering van de risico's in verband met de weddetoeslagen en de vergoeding van overuren. Die komen aan bod in hoofdstuk 4.

3.2 Bepaling van het benodigde aantal medewerkers

3.2.1 Behoeften aan medewerkers voor de continudienst

In 2012 vroeg de administratie aan een projectgroep om het volume aan personeelsprestaties te ramen. Na een empirische herinschatting van de behoeften door de plaatselijke beheerders en nadat de budgettaire mogelijkheden in overweging werden genomen, werd dat volume vertaald in een werkregeling met shiften.

Volgens de raming waren er 800 medewerkers nodig. Na een enquête bij het personeel meende de FOD te kunnen rekenen op zowat 400 vrijwilligers bij het bestaande personeel. Op basis van de ramingen van de FOD besliste de ministerraad tot 385 bijkomende aanwervingen.

Op 1 februari 2018 werkten er 802 medewerkers in shiften: 6 van niveau A, 285 van niveau B, 409 van niveau C en 102 van niveau D.

De competenties van medewerkers van niveau B zijn nodig voor de werking van de diensten die de controles plannen en de risicoanalyses uitvoeren bij het hoofdbestuur en in de gewestelijke directies. Medewerkers van niveau B voeren ook, net als medewerkers van niveau C, eerstelijnscontroles uit op de goederen die de Europese Unie binnenkomen.

De medewerkers van niveau A geven leiding, maar nemen ook deel aan de controles.

Het Rekenhof stelt vast dat het aantal medewerkers dat volgens de ramingen nodig was voor de continudienst, bereikt werd en stabiel is gebleven. Daardoor konden de werktijden worden uitgebreid (hoofdstuk 2) en de overuren afgeschafte (hoofdstuk 4).

3.2.2 Toewijzing van de medewerkers en meting van de werklust

Los van de hervorming van 2012 is de FOD Financiën begonnen de werklust van zijn diensten te evalueren. Met een externe consultant werd een globale methode uitgewerkt onder de verantwoordelijkheid van de diensten van de voorzitter van de FOD.

Proefproject

De AADA lanceerde in 2015 een proefproject bij de diensten van de haven van Antwerpen, en daarna ook bij de luchthavens van Bierset en Zaventem. Volgens de verantwoordelijken van dat proefproject gaven de eerste resultaten van de werklustmeting al aanleiding tot bijstellingen op het niveau van de verdeling van de medewerkers over de werkroosters, om meer rekening te houden met het volume activiteit.

Volgens het Rekenhof illustreren dat initiatief en de resultaten ervan de investering van de FOD Financiën in een personeelsbeheer dat nauwer aanleunt bij de doelstellingen en de operationele processen.

Gegevensbenutting

Het Rekenhof stelt echter vast dat nog niet alle beschikbare gegevens worden gebruikt om te bepalen hoeveel medewerkers nodig zijn voor de werking van de diensten. De informatie die beschikbaar is via de toepassingen Seda (risicoanalyses) en Moda (verdeling van de controleopdrachten) in het PLDA-systeem (PaperLess Douane en Accijnzen) is een bron van gegevens waarmee de uit te voeren opdrachten kunnen worden gekoppeld aan de toewijzing van de medewerkers.

De AADA is tijdens de audit gestart met die analyse op basis van de gegevens van de maanden augustus tot december 2017. De analyse werd uitgevoerd op het niveau van de gewestelijke directies en niet op dat van de diensten die in shiften werken. Er kunnen niettemin lessen worden getrokken uit de tussentijdse resultaten die in maart 2018 aan het Rekenhof werden meegedeeld.

Uit de verwerking van de gegevens blijkt immers dat, los van het realiseren van de doelstellingen die de jaarlijkse operationele plannen opleggen aan de gewestelijke directies, niet alle controleopdrachten worden uitgevoerd die na de risicoanalyse opportuun worden geacht.

Volgens de cijfers van de administratie wordt 10,9 % van de controles waartoe na een risicoanalyse wordt beslist, niet uitgevoerd³⁸. Dat gemiddelde varieert naargelang van de gewestelijke directie. Zo is het in Antwerpen 4,01 % terwijl Bierset en Zaventem percentages laten optekenen van respectievelijk 10,12 % en 14,83 %.

Omdat de gegevens die de medewerkers daarover registreren niet gestandaardiseerd zijn, is het vooralsnog te delicaat om te gaan analyseren waarom controleopdrachten niet worden uitgevoerd.

Tabel 3 – Uitvoering van controleopdrachten

Regie-kamers	Aantal aangiften	Aantal controles voorgesteld door de automatische risico-analyse	Aantal controles die overblijven na selectie door de Regie-kamers	Percentage aangiften die geselecteerd worden voor controle	Aantal geselecteerde maar niet uitgevoerde controles	Percentage niet uitgevoerde geselecteerde controles	Percentage gecontroleerde aangiften
	A	B	C	D=C/A	E	F=E/C	G=(C-E)/A
Antwerpen	1.002.652	67.518	25.714	2,56 %	1.031	4,01 %	2,46 %
Bierset	121.322	8.773	2.343	1,93 %	237	10,12 %	1,74 %
Brussel	11.151	1.959	1.959	17,57 %	0	0,00 %	17,57 %
Gent	1.054.050	24.311	8.041	0,76 %	420	5,22 %	0,72 %
Hasselt	652.230	31.542	9.102	1,40 %	912	10,02 %	1,26 %
Bergen	72.808	17.548	3.467	4,76 %	917	26,45 %	3,50 %
Zaventem	755.571	29.284	6.691	0,89 %	992	14,83 %	0,75 %
Totaal	2.788.454	122.190	33.946	1,22 %	3.715	10,94 %	1,08 %

Bron: gegevens van de administratie bewerkt door het Rekenhof

Het Rekenhof beveelt de AADA aan de analyses te verdiepen door de kwaliteit te verbeteren van de gegevens over de werklust, het aantal uitgevoerde controles en die gegevens beter te benutten, door een onderscheid te maken per dienst binnen elke gewestelijke directie.

³⁸ Van de 33.946 beslissingen die overbleven na selectie door de regieën, werden er in de onderzochte periode 3.715 niet uitgevoerd. De administratie stelt dat controlebeslissingen in verband met de veiligheid van de logistieke keten worden uitgevoerd.

3.3 Stabiliteit van het personeelsbestand

3.3.1 Aanwervingen en personeelsverloop

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat het aantal medewerkers³⁹ die in shiften werken stabiel blijft dankzij de toewijzing van nieuw aangeworven medewerkers⁴⁰.

De doelstelling die in 2012 werd vastgelegd, namelijk 385 nieuwe medewerkers aanwerven, werd in de loop van 2014 bereikt: in 2013 werden 274 medewerkers aangeworven en in 2014 nog eens 101⁴¹.

Al die medewerkers werden aangeworven onder het ambtenarenstatuut.

Volgens de administratie waren nog nieuwe aanwervingen nodig omdat een aantal vrijwillige medewerkers vertrok wegens de leeftijdsbeperking die geldt voor werk in shiften of omdat ze hun recht op beroepsmobiliteit uitoefenden⁴².

Daarom waren vanaf 2014 nieuwe aanwervingsprocedures nodig om het aantal medewerkers voor werk in shiften op zowat 800 te houden.

Het Rekenhof stelt vast dat de administratie het personeelsverloop onvoldoende analyseert en dat de informatie niet kan worden verwerkt wegens de kwaliteit van de gegevens. De tekortkomingen bij de cijfers worden bevestigd door één van de conclusies van de Swot-analyse van het managementplan 2017-2021 van de AADA⁴³.

Het Rekenhof beveelt aan het personeelsverloop bij de medewerkers die in shiften werken te meten en te analyseren als onderdeel van het personeelsbeheer bij de AADA. De conclusies van zo'n analyse zouden de keuzes moeten aansturen die worden gemaakt als de regels voor beroepsmobiliteit (zie punt 3.2.3.) en voor de bezoldiging (zie hoofdstuk 4) worden bepaald.

3.3.2 Regels voor beroepsmobiliteit

Het Rekenhof heeft onderzocht of de regels voor mobiliteit van het personeel bij de FOD Financiën een impact konden hebben op het aantal medewerkers dat wordt ingezet voor het werk in shiften. Het stelt vast dat de AADA geen maatregelen heeft genomen die zijn afgestemd op de situatie van de medewerkers die worden aangeworven voor continudienst.

Artikel 51 van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt, bepaalt: *“Het werk in opeenvolgende ploegen gebeurt op vrijwillige basis, behalve als het personeelslid werd aangeworven voor een functie die het vereist, als hij heeft verzocht ertoe aangewezen te worden of ernaar overgeplaatst te worden of als zijn arbeidsovereenkomst erin voorziet.”*

Die bepalingen betekenen concreet dat:

³⁹ Er waren 802 medewerkers op 1 februari 2018.

⁴⁰ Die gegevens werden meegedeeld door de administratie.

⁴¹ Jaarverslag 2014 van de FOD Financiën.

⁴² Medewerkers van de FOD Financiën die in 2012 al bij de FOD in dienst waren en die ermee hadden ingestemd in shiften te gaan werken, hadden het recht weer uit het systeem te stappen na een periode van minimaal twaalf maanden.

⁴³ AADA, Managementplan 2017-2021, versie van 30 maart 2018, p. 6.

- een medewerker die voordien door de FOD Financiën was aangeworven zonder vermelding van de continudienst, niet eindeloos voor dat stelsel kan worden ingezet;
- een medewerker die werd aangeworven om in shiften te werken, niet dezelfde rechten op mobiliteit heeft als een medewerker die vrijwillig in het systeem stapt.

Die norm was al opgenomen in het koninklijk besluit van 11 februari 2013⁴⁴.

In dat reglementaire kader vergt de stabiliteit van het aantal medewerkers dat in shiften werkt, passende regels om vrijwilligers lang genoeg te laten blijven om het werk te kunnen organiseren en de nodige aanwervingen te kunnen doen om het vertrek op te vangen van medewerkers die met pensioen gaan. Omwille van die noodzakelijke stabiliteit moet de duur van de toewijzing van medewerkers die specifiek werden aangeworven om in shiften te werken, tegelijk redelijk zijn voor de medewerkers en nuttig voor de FOD.

In 2013 keurde de AADA een dienstorder goed over het werken in shiften⁴⁵. Die bepaalde: *“De personeelsleden die specifiek gerekruteerd zijn om in shiften te werken, kunnen in principe niet kiezen om uit het systeem te stappen. Een uitzondering kan toegestaan worden door de administrateur-generaal ingevolge bijzondere medische, sociale of familiale omstandigheden”*⁴⁶.

Het koninklijk besluit van 19 juli 2013⁴⁷ dat de regels voor interne mobiliteit omvat, verleent aan medewerkers die worden aangeworven om in shiften te werken echter dezelfde rechten als hun collega's. Artikel 25 bepaalt voor de twee categorieën van medewerkers dat het recht op overplaatsing maximum vier jaar kan worden geweigerd.

Een interne nota van de AADA van 12 december 2016 stelt evenwel een kortere termijn in (drie jaar) alvorens medewerkers die in shiften werken kunnen deelnemen aan vrijwillige overplaatsingsprocedures (interne mobiliteit)⁴⁸.

Die bepalingen en richtlijnen betekenen in de praktijk dat medewerkers die vrijwillig in shiften gingen werken of die er speciaal voor werden aangeworven, maximaal drie jaar in de continudienst moeten meedraaien en niet naar een andere functie kunnen overstappen binnen de FOD Financiën.

Daaruit volgt dat de continudienst het risico loopt onvoldoende kandidaten te vinden om medewerkers te vervangen die na het minimum van drie jaar toestemming krijgen tot overplaatsing.

Dat risico is op twee manieren in te dijken en het Rekenhof beveelt aan die mogelijkheden te onderzoeken: ofwel moeten er strengere beperkingen komen op de mobiliteitsrechten van statutaire medewerkers die in shiften werken (vooral als ze speciaal daarvoor werden

⁴⁴ Zie artikel 12 van het koninklijk besluit van 11 februari 2013 tot toekenning van een toelage aan de personeelsleden van het federaal administratief openbaar ambt die bepaalde prestaties verrichten.

⁴⁵ Nota van de stafdienst Personeel en Organisatie, P&O Business Partner D & A, gepubliceerd met kenmerk BuPa 000.503.

⁴⁶ Voor medewerkers die al in dienst waren bij de FOD Financiën en die er vrijwillig voor kozen in shiften te gaan werken, bepaalde datzelfde document dat zij minstens twaalf maanden in shiften moesten werken. Voorts bepaalde het dat de FOD de mogelijkheid behield elke kandidaat om dienstredenen in het shiftenstelsel te doen blijven gedurende maximaal 18 maanden.

⁴⁷ Koninklijk besluit van 19 juli 2013 tot vaststelling van het organiek reglement van de Federale Overheidsdienst Financiën en van de bijzondere bepalingen die van toepassing zijn op het statutair personeel.

⁴⁸ Regels om uit het shiftenstelsel te stappen, intern document van 12 december 2016.

aangeworven), ofwel moeten toekomstige medewerkers die worden aangeworven om in shiften te gaan werken, in dienst komen met een arbeidsovereenkomst.

Voor het jaar 2017 blijkt uit de gegevens van Persopoint dat in het shiftenstelsel 46 medewerkers met een arbeidsovereenkomst werken.

Wat de aanwerving van contractuelen betreft, bepaalt de algemene beleidsnota 2017 van de minister voor Ambtenarenzaken dat de wetgeving zal worden aangepast om bij de aanwerving van nieuwe personeelsleden in de overheidssector prioriteit te geven aan contractuelen. De minister kondigt aan dat daarom een studie zal worden uitgevoerd om alle gezagsfuncties te bepalen die een statuut vereisen⁴⁹. Het Rekenhof beveelt dan ook aan dat de AADA aan die studie zou meewerken door binnen het shiftenstelsel alle functies te identificeren die door contractuelen kunnen worden uitgevoerd.

De administratie en de minister van Financiën hebben aan het Rekenhof geantwoord dat ze wachten op de resultaten van een studie van de FOD BOSA over een contractualisering van het werk bij de overheid. Wat het probleem van het beheer van het personeel betreft dat ingezet wordt voor de shiften, zijn ze van mening dat indiensttreding op basis van het statuut meer voordelen biedt en dus een troef vormt om personeel in dienst te nemen.

3.3.3 Vergrijzing van het personeelsbestand

Het managementplan van de AADA erkent in het kader van een Swot-analyse⁵⁰ dat de vergrijzing van het personeelsbestand een zwak punt is van de FOD.

Het Rekenhof stelt daarbij vast dat nog geen enkele maatregel is genomen om rekening te houden met de gevolgen van artikel 16 van de wet van 14 december 2000⁵¹ over de vrijstellingen van nachtwerk voor werknemers van minstens 50 jaar oud. Die bepaling houdt in dat medewerkers van 50 jaar of ouder kunnen verkrijgen dat ze geen nachtwerk meer moeten doen “om ernstige medische redenen die door de arbeidsgeneesheer zijn erkend”. Hetzelfde geldt voor medewerkers van 55 jaar of ouder, maar zij hoeven geen medische redenen aan te voeren.

De continuïdient telt 27% medewerkers van 50 jaar of ouder. Hoewel dat aandeel onder het gemiddelde van het federaal openbaar ambt ligt (zowat 44 % op 31 december 2017), is het Rekenhof van oordeel dat het personeelsbeheer zou moeten anticiperen op de mogelijke effecten van de wetgeving over vrijstellingen van nachtwerk voor medewerkers van 50 jaar of ouder.

3.4 Toezicht op de prestaties

Het Rekenhof onderscheidt twee niveaus van toezicht op de prestaties.

Bij de gewestelijke directies is het toezicht op de materialiteit van de prestaties in het shiftenstelsel, bevredigend. Ten eerste wordt de fysieke aanwezigheid van de medewerkers manueel geregistreerd onder de verantwoordelijkheid van de rechtstreekse hiërarchische

⁴⁹ Parl. St. Kamer, Algemene beleidsnota van de minister van Ambtenarenzaken, DOC 54 2708/020, p. 5.

⁵⁰ AADA, Managementplan 2017-2021, op. cit.

⁵¹ Wet van 14 december 2000 tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in openbare sector, Belgisch Staatsblad van 5 januari 2001.

meerdere. Ten tweede wordt de verdeling van de opdrachten geïndividualiseerd door de regiekamers en de controleregies⁵².

Bij het hoofdbestuur zijn de AADA en het departement P&O van de FOD Financiën onvoldoende in staat het beheer van de prestaties van het personeel door de gewestelijke directies te omkaderen. Het hoofdbestuur heeft de openingsuren van de haven- en luchthavendiensten georganiseerd, maar beschikt niet over rapporteringsinstrumenten die een duidelijk beeld geven van het plaatselijke personeelsbeheer. Toen de hervorming concreet vorm kreeg in 2014, werd aangekondigd dat er een computertoepassing zou komen om de continudienst te organiseren en te omkaderen.

In 2015 preciseerde het operationeel plan van de FOD Financiën dat met die toepassing de werktijden van de ploegen zouden worden geautomatiseerd, de afwezigheden beheerd, de overuren tot een minimum herleid en het nacht- en weekendwerk billijk verdeeld⁵³.

Volgens de FOD is dat project niet gerealiseerd omdat er andere prioriteiten waren in het kader van de modernisering van de FOD.

Bij gebrek aan een dergelijk instrument heeft het hoofdbestuur, dat de geldelijke rechten van de medewerkers moet valideren, weinig garanties over de conformiteit, de zuinigheid en de doelmatigheid van het beheer van de medewerkers die in shiften werken.

Zo kan het hoofdbestuur niet controleren hoe de gewestelijke directies het koninklijk besluit van 13 juli 2017 toepassen. Dat biedt de openbare werkgever keuze uit verschillende regelingen om de prestaties in het kader van een shiftenstelsel te bezoldigen (zie hoofdstuk 4).

De weddetoeslagen voor nacht- en weekendwerk waarin het ministerieel besluit van 18 december 2013⁵⁴ voorziet, worden door het hoofdbestuur gevalideerd op basis van individuele schuldvorderingen die door de gewestelijke directies werden geïnd. Er is geen termijn waarbinnen die schuldvorderingen moeten worden ingediend, wat de mogelijkheid van een interne controle door het hoofdbestuur beperkt.

Het Rekenhof beveelt de AADA aan de rapportering aan het hoofdbestuur te verbeteren. Het benadrukt daarbij hoe belangrijk het is de continudienst te organiseren en erover te rapporteren door middel van de computertoepassing die daartoe zou worden ontwikkeld.

3.5 Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof stelt vast dat niet alle risico's van de hervorming in dezelfde mate beheerst worden. Het schrijft die tekortkoming toe aan het feit dat er geen afdoende risicoanalyse werd uitgevoerd vóór de hervorming.

⁵² De regiekamers plannen de controleopdrachten en de controleregies wijzen de opdrachten toe aan de teams. De controleregies maken een selectie uit de controles die het hoofdbestuur voorstelt en ze baseren zich daarvoor op hun eigen risicoanalyses.

⁵³ FOD Financiën, Operationeel Plan 2015, In uitvoering van Horizon 2012-2017, p. 83.

⁵⁴ Ministerieel besluit van 18 december 2013 tot toekenning van een toelage aan de personeelsleden van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen die werken in opeenvolgende ploegen en die dienen te werken tijdens een weekend, een feestdag of tussen tweeëntwintig en zes uur.

Diverse bevindingen brengen het Rekenhof ertoe corrigerende maatregelen aan te bevelen.

Eerst en vooral worden niet alle beschikbare gegevens benut om te bepalen hoeveel medewerkers er nodig zijn voor de werking van de diensten, hoewel er een werklasmeting ingevoerd was. Het zou beter zijn dat de grootte van de diensten berust op statistieken over de uitvoering van de controleopdrachten.

Voorts volgt de FOD het personeelsverloop onvoldoende op. De stabiliteit van het aantal medewerkers wordt echter blootgesteld aan risico's door de mobiliteitsrechten van het statutaire personeel (het mobiliteitsverbod werd beperkt tot drie jaar, ook voor medewerkers die specifiek werden aangeworven om in shiften te werken) en aan risico's die verband houden met de vergrijzing van het personeelsbestand. De wet staat immers toe dat medewerkers vanaf 50 jaar (op grond van medische redenen) of vanaf 55 jaar (zonder andere voorwaarden) geen nachtwerk meer hoeven te doen.

Het Rekenhof meent dat de mobiliteitsrisico's beter omkaderd kunnen worden met reglementaire bepalingen (tijdelijk mobiliteitsverbod) en door contractuelen aan te werven voor functies die geen gezagsfuncties zijn. Het personeelsbeheer zou ook rekening moeten houden met het risico van de vergrijzing van het personeelsbestand.

Tot slot is het zo dat het hoofdbestuur, dat de wedden betaalt en ervoor moet zorgen dat de personeelsstatuten en het arbeidsrecht worden nageleefd, geen duidelijk beeld heeft van de manier waarop de prestaties georganiseerd zijn in de havens en de luchthavens. Het Rekenhof beveelt aan de computertoepassing waar men al jarenlang op wacht om de continuïdient te organiseren en te omkaderen, te ontwikkelen en in gebruik te nemen.

HOOFDSTUK 4

Toepassing van het administratieve en geldelijke statuut

In twee jaar tijd meer dan 10 % van het personeel van de AADA aanwerven vormde niet alleen een uitdaging qua organisatie, maar ook qua overeenstemming met de regelgeving over de selectie, aanwerving, bezoldiging en opleiding van de medewerkers.

Het Rekenhof ging na of de normen voor deze fundamentele elementen van personeelsbeheer werden nageleefd. Het onderzocht bij de verschillende administratieve standplaatsen de conformiteit en de doeltreffendheid van de toelagen voor continudienst die als toeslag bij de maandelijkse wedde worden toegekend.

4.1 Aanwerving, bezoldiging en opleiding

Het Rekenhof onderzocht 90 individuele gevallen op basis van de dossiers van de medewerkers bij de FOD Financiën en van de gegevens van Persopoint (FOD BOSa).

Uit dit onderzoek blijkt dat de statuten op regelmatige wijze werden toegepast op de medewerkers die in het kader van de hervorming van 2012 werden aangeworven, zowel bij de selectie en aanwerving als bij de bezoldiging en opleiding.

4.1.1 Selectie en aanwerving

De normen voor aanwerving staan in titel 1 van deel III 'Selectie, werving en stage' van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937.

Het Rekenhof onderzocht of de vaardigheden van de aangeworven medewerkers waren beoordeeld in de procedures georganiseerd door Selor .

Uit het onderzoek van de individuele gevallen bleek dat Selor de goede afloop van de selectieproeven had gecertificeerd en dat de laureaten het bewijs hadden voorgelegd dat ze een studiegetuigschrift bezaten waarmee ze toegang konden krijgen tot de betrekkingen waarvoor ze zich kandidaat hadden gesteld.

4.1.2 Vaststellen van de bezoldiging

De normen voor de weddeschalen zijn opgenomen in het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 betreffende de geldelijke loopbaan van de medewerkers van het federaal openbaar ambt.

Uit de tests van het Rekenhof blijkt dat de weddeschalen en de geldelijke anciënniteit voor voorgaande diensten die niet bij de FOD Financiën gepresteerd werden, correct worden toegewezen.

Wanneer die voorgaande diensten werden gepresteerd in de privésector, heeft de administratie alle nodige bewijsstukken voorgelegd.

4.1.3 Beroepsopleiding

Bij de aanwervingen voor het werken in shiften, was opleiding erg belangrijk. De aankondigingen op de website van Selor vereisten immers niet dat de kandidaten enige ervaring hadden met taken die lijken op hun toekomstige opdrachten.

De opleiding van een groot aantal pas aangeworven medewerkers vormt een uitdaging voor de organisatie, maar ook een individueel recht. Op grond van artikel 11, § 2, van het voornoemde koninklijk besluit van 2 oktober 1937, heeft een rijksambtenaar recht op de opleiding die nuttig is voor zijn werk en op de voortgezette opleiding om zijn beroepsloopbaan te ontwikkelen.

Het Rekenhof stelt vast dat de AADA het organisatorische risico in de hand hield door de voorkeur te geven aan opleiding op de werkvloer.

Volgens de informatie van de administratie gebeurt een deel van de opleiding op de werkvloer en worden daarnaast lessen gegeven op vijf locaties (Antwerpen, Brussel, Charleroi, Gent en Luik).

De administratie bezorgde documenten waaruit blijkt dat een specifiek opleidingstraject voorhanden is voor de verschillende onderdelen van het werken in shiften (verificatie, toezicht, controle enz.).

Ook kondigden de opleidingsverantwoordelijken van de AADA aan dat momenteel de implementering van het *European Customs Competency Framework* werd besproken.

4.2 Regelmatigheid van de toekenning van de toelagen

4.2.1 Normen

In 2013 werden twee teksten goedgekeurd in het kader van de invoering van het ploegensysteem.

De eerste is het koninklijk besluit van 11 februari 2013 tot toekenning van een toelage aan de medewerkers van het federaal administratief openbaar ambt die bepaalde prestaties verrichten. De belangrijkste elementen ervan werden vervolgens opgenomen in het koninklijk besluit van 13 juli 2017⁵⁵, waarvan de artikelen 51 en 52 betrekking hebben op de bezoldigingsvoorwaarden van medewerkers die werken in shiften.

⁵⁵ Dit koninklijk besluit van 13 juli 2017 tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de medewerkers van het federaal openbaar ambt heft het koninklijk besluit van 11 februari 2013 op.

Tabel 4 – Toelagen voor werk in opeenvolgende ploegen (koninklijk besluit van 13 juli 2017)

KB van 13 juli 2017 (artikel 52)	Bedrag per gepresteerd uur (in % van 1/1976 ^e van de brutojaarwedde)
Enkel werken tijdens de week en niet tussen 22 uur en 6 uur_	10 %
Werken tijdens de week en tijdens het weekend maar niet tussen 22 uur en 6 uur	15 %
Werken tijdens de week, onder andere tussen 22 uur en 6 uur, maar niet tijdens het weekend	
Werken tijdens de week, tijdens het weekend en tussen 22 uur en 6 uur	20 %
Werken 'uitsluitend tijdens het weekend en tussen tweeëntwintig uur en zes uur [...] of enkel een van beide'	25 %

Bron : Rekenhof

Voor de toelage op basis van het koninklijk besluit betekent dit bijvoorbeeld⁵⁶ dat een medewerker van niveau B, die een brutomaandwedde van 2.592,28 euro ontvangt, die wedde maandelijks vermeerderd ziet met 518,45 euro bruto, omdat hij onder een prestatiestelsel valt dat werken tijdens de week, tijdens het weekend en ook 's nachts omvat (forfait van 20 %). Op dezelfde manier ziet een medewerker van niveau C met een brutomaandwedde van 2060,73 euro die onder hetzelfde arbeidsregime valt, zijn brutowedde vermeerderd met 412,14 euro.

Ook het ministerieel besluit van 18 december 2013 kent een toelage toe aan de medewerkers van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen die werken in opeenvolgende ploegen en die moeten werken tijdens een weekend, een feestdag of tussen tweeëntwintig en zes uur.

De toelagen uit het ministerieel besluit kunnen niet onderling worden gecumuleerd en worden betaald tegen het voor de medewerker meest voordelige tarief naargelang van de gepresteerde periodes.

De toelagen uit het koninklijk en het ministerieel besluit zijn cumuleerbaar, behalve voor medewerkers die de toelage van 25 % genieten (zij ontvangen in dat geval enkel die laatste toelage).

⁵⁶ De individuele situaties die in dit punt ter illustratie aan bod komen, beantwoorden aan reële individuele situaties uit de gegevens van Persopoint voor de maand mei 2017.

Tabel 5 – Toelagen voor werk in opeenvolgende ploegen (ministerieel besluit van 18 december 2013)

MB van 18 december 2013	Bedrag per gepresteerd uur ^(*)
Uur gepresteerd tussen 22 uur en 6 uur	3,90 euro
Uur gepresteerd op zaterdag	6,46 euro
Uur gepresteerd op zondag of op een feestdag	9,10 euro

^(*) Bedragen op 1 juli 2017: de basisbedragen, respectievelijk 2,33 euro, 3,86 euro en 5,44 euro, gekoppeld aan spilindex 138,01, werden aangepast op basis van de verhogingscoëfficiënt voor de berekening van de wedden in de openbare sector die die dag van kracht werd, namelijk 1,6734.

Bron: Rekenhof

Ook door de toelage op basis van het ministerieel besluit kan de maandwedde verhogen. Uit de individuele verklaringen blijkt dat die maandelijks verhoging sterk schommelt: in 2017 bedroeg de maximumbrutomaandtoelage per medewerker 1030,62 euro en bedroeg de mediaan 214,18 euro.

Bovendien kent het koninklijk besluit van 13 juli 2017 nog toelagen toe in de volgende gevallen.

- “Wachtdiensten” (artikelen 42 tot 45). Wachtdiensten zijn situaties⁵⁷ waarbij een medewerker buiten zijn diensturen “bereikbaar en beschikbaar” moet zijn (“passieve wachtdienst”) of zich “moet kunnen verplaatsen” (“actieve wachtdienst”). De wachttoelage bestaat in een forfaitair bedrag (van 20 tot 50 euro⁵⁸) naargelang de wachtdiensten⁵⁹ plaatsvinden tijdens de week of tijdens het weekend.
- “Onregelmatige prestaties” (artikelen 47 tot 50). Dit zijn prestaties verricht buiten de normale dienstroosters, dat wil zeggen ‘s nachts⁶⁰, tijdens het weekend of op een feestdag. Ze geven de medewerkers het recht te kiezen tussen een toelage⁶¹ of inhaalrust⁶². Deze toelage kan niet worden gecombineerd met de toelage voor prestaties in opeenvolgende ploegen.
- “Bijkomende prestaties” (artikelen 53 tot 55). Het betreft “prestaties verricht boven de maximale beperkingen bepaald door de wet van 14 december 2000 tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector als er zich onvoorziene omstandigheden voordoen die dringende maatregelen vereisen”⁶³

⁵⁷ Zie artikel 42 van het koninklijk besluit van 13 juli 2017.

⁵⁸ Deze bedragen moeten worden geïndexeerd op basis van de spilindex 138,01, die sinds juli 2017 1,6734 bedroeg. Het bedrag van 50 euro stemt overeen met een bruto geïndexeerd bedrag van 83,67 euro.

⁵⁹ Een wachtdienst duurt minimum 15 uur en maximum 24 uur.

⁶⁰ De prestaties die worden verricht tussen 18 uur en 20 uur worden gelijkgesteld met nachtprestaties voor zover ze om of na 22 uur worden beëindigd.

⁶¹ Deze toelage is per uur prestatie “gelijk aan 1/1976^e van de brutojaarbezoldiging, genomen als basis voor de berekening van de bezoldiging van de maand waarin de prestaties verricht werden, als deze verricht werden op een zon- of feestdag of tijdens de nacht die aan een zon- of feestdag voorafgaat, aan 50 % van dit bedrag in de andere gevallen” (artikel 49).

⁶² Deze inhaalrust stemt overeen met een recuperatie tegen 200% van de gepresteerde tijd als de medewerker prestaties heeft verricht op een zondag of een feestdag of tijdens de nacht die aan een zon- of feestdag voorafgaat en tegen 150% van de gepresteerde tijd in de andere gevallen.

⁶³ Zie artikel 53 van het koninklijk besluit van 13 juli 2017.

⁶⁴. De toelage voor deze prestaties is per uur prestatie gelijk aan 1/1976^e van de brutojaarbezoldiging.

Analyse

De wachttoelagen en de toelagen voor bijkomende prestaties kunnen worden gecombineerd met de toelagen voor continudienst. De toelagen voor onregelmatige prestaties kunnen daarentegen niet worden gecombineerd met de toelagen voor continudienst. De drie toelagen kunnen worden gebruikt om bijzondere prestaties te betalen die bijdragen tot de continuïteit van de openbare dienstverlening.

De techniciteit van de voornoemde toelagen en het grote aantal ervan creëren een risico op fouten of verschillen bij de toepassing, alsook een risico voor de toekenning van de toelagen (schending van de beginselen van zuinigheid en doeltreffendheid). De toelage voor werk in ploegen in de havens en luchthavens moet worden voorbehouden aan medewerkers die zijn aangewezen om te zorgen voor de continuïteit van de werking van de douanediensdiensten.

De administratie moet ervoor zorgen dat de weddetoelagen correct worden gebruikt. Ze moet daarom bij voorkeur een toelage voor werk in ploegen gebruiken om het personeel van de continudienst bij de douane te financieren. Het is niet verboden een beroep te doen op toelagen voor bijkomende prestaties, maar het gebruik daarvan moet beperkt blijven en worden gerechtvaardigd. Zelfs wanneer het toekennen van wachttoelagen en toelagen voor onregelmatige prestaties niet in strijd is met de regelgeving, moet het nog steeds op een functionele manier worden verantwoord.

4.2.2 Conformiteitscontrole

Het Rekenhof onderzocht naast IT-gegevens van alle medewerkers die zijn aangesteld voor werk in shiften, ook de individuele dossiers van medewerkers die zijn aangeworven voor en na de invoering van de hervorming⁶⁵.

Uit het onderzoek bleek ten eerste dat bij de FOD Financiën enkel medewerkers van de AADA toelagen ontvangen voor werk in opeenvolgende ploegen. De begunstigen van die toelage zijn uitsluitend tewerkgesteld bij diensten die in shiften werken⁶⁶.

Ten tweede ontvangen de medewerkers bij de diensten met een shiftregeling slechts uitzonderlijk, i.e. bij bijzonderheden in hun dienstrooster, een andere aanvullende bezoldiging dan toelagen voor werk in opeenvolgende ploegen. Het gaat dan om wachttoelagen of toelagen voor onregelmatige prestaties.

In 2017 werd geen enkele toelage voor bijkomende prestaties toegekend aan medewerkers van diensten die werken met shiften.

Het cumulatieverbod voor de toelage voor onregelmatige prestaties en de toelage voor werk in opeenvolgende ploegen, opgelegd door artikel 47 van het koninklijk besluit van 13 juli 2017,

⁶⁴ Deze situatie, waarbij een koninklijk besluit kan afwijken van de wet, wordt toegestaan bij artikel 8 van de wet van 14 december.

⁶⁵ Naast de toepassing van de statuten op de nieuwe medewerkers, werden ook de gegevens onderzocht rond de individuele situatie van 60 medewerkers die werden aangeworven vóór de hervorming.

⁶⁶ In Zaventem zijn niettemin tien 'shift'-medewerkers tewerkgesteld bij twee diensten die niet met shiften werken om een personeelstekort op te vangen. Zij werken daar volgens de shiftregeling die geldt bij hun oorspronkelijke dienst.

wordt nageleefd. Bij de analyse van de gegevens van de administratie konden 34 begunstigen van de toelage voor onregelmatige prestaties worden geïdentificeerd die op 31 december 2017⁶⁷ actief waren bij diensten die zijn georganiseerd in shiften. In geen enkel geval werden toelagen gecumuleerd. Dat medewerkers bijdragen tot de continuïteit van de openbare dienstverlening zonder in shiften te werken, is niet in strijd met de regelgeving. Deze hypothese werd uitdrukkelijk overwogen door de administratie.

Tabel 6– Brutojaarbedrag voor onregelmatige prestaties (in euro en per administratieve standplaats)

Administratieve standplaatsen	Prestaties verricht op zondag of op een feestdag	Prestaties verricht tijdens de nacht of op zaterdag	Aantal actieve medewerkers op 31/12/2017
Antwerpen en Beveren	6.399	5.909	9
Bierset	0	1.303	3
Zaventem	5.581	4.332	7
Oostende	14.629	19.918	15

Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens van Persopoint over de betaling van premies en op basis van de gegevens van de FOD Financiën over de dienstaanwijzing van het personeel van de AADA op 31 december 2017.

De wachttoelage wordt aanvullend gebruikt om bij te dragen tot de continuïteit van de dienstverlening in de havens en de luchthavens.

In 2017 ontvingen veertig medewerkers die in shiften werken bij diensten in Gent, Oostende en Zaventem deze toelage.

De toekenning van een wachttoelage kan worden gerechtvaardigd vanuit het zuinigheidsbeginsel omdat de administratie aldus beter op personeelsbehoeften kan anticiperen binnen een economische omgeving waarin de goederenstromen niet constant zijn.

4.3 Doeltreffendheid bij de toekenning van de forfaitaire toelagen

4.3.1 Kostprijs van het shiftsysteem

De kosten voor alle medewerkers die werken in shiften (793 personen op 1 januari 2018) bedragen 31.433.504 euro voor 2017. Meer dan 20 % van dit bedrag werd uitgegeven aan de toelagen⁶⁸. De kosten worden als volgt onderverdeeld:

- 25.063.977 euro voor de wedden;
- 4.602.912 euro voor de toelagen voor werk in ploegen op basis van het koninklijk besluit van 13 juli 2017;

⁶⁷ De berekeningen zijn gebaseerd op de sommen die werden ontvangen door medewerkers die nog in dienst waren op 31 december 2017 voor prestaties die in dat jaar werden verricht.

⁶⁸ Op basis van de betalingsgegevens van Persopoint voor 2017.

- 1.738.611 euro voor de toelagen voor werk in opeenvolgende ploegen op basis van het ministerieel besluit van 18 december 2013;
- 28.004 euro voor de wachttoelagen.

4.3.2 Volume prestaties gekoppeld aan de forfaitaire toelagen van 15 % en 20 %

Het Rekenhof onderzocht of dankzij het systeem van forfaitaire toelagen van het koninklijk besluit van 13 juli 2017, medewerkers in alle administratieve standplaatsen even doeltreffend prestaties kunnen verrichten tijdens de nacht en het weekend. Het baseerde zich voor dit onderzoek op aangiften en premies die werden uitbetaald voor werk in shiften.

Per administratieve standplaats vergeleek het Rekenhof de volumes aan prestaties die tijdens de nachten en weekends werden verricht⁶⁹, en de bedragen die in het kader van het systeem van forfaitaire toelagen zijn bedoeld om de medewerkers ertoe aan te zetten 's nachts en in het weekend prestaties te verrichten.

Ook werden de maanden geteld waarin de medewerkers de forfaitaire toelage van 15 % of 20 % ontvingen zonder 's nachts of tijdens het weekend prestaties te verrichten. De toelage van 10 %, om medewerkers ertoe aan te zetten tijdens de week overdag in shiften te werken, wordt gerechtvaardigd door de prestatie van een volledig dienstrooster in shiften. Die toelage wordt dus niet behandeld in de volgende analyse.

Met andere woorden, bij een toelage van 15 % heeft de analyse betrekking op het verschil tussen die 15 % en de toelagen van 10 % die alle shiftwerknemers ontvangen (zie tabel 9). Als de toelage 20 % bedraagt, heeft de analyse betrekking op het verschil tussen die 20 % en de 10 % die alle shiftwerknemers ontvangen (zie tabel 10).

Onderstaande tabellen 9 en 10⁷⁰ tonen aan dat de prestaties tijdens de nacht of tijdens het weekend⁷¹ van medewerkers die een forfaitaire vergoeding van 15 % of van 20 % ontvangen, sterk verschillen naargelang van de administratieve standplaats. In het geval van de forfaitaire toelage van 15 %, presteren de medewerkers zo gemiddeld meer dan dubbel zoveel weekenduren in Zaventem dan in Antwerpen en Beveren.

⁶⁹ Op basis van de prestaties die werden aangegeven voor de betaling van de uurvergoedingen uit het MB van 18 december 2013.

⁷⁰ Deze gegevens hebben betrekking op de medewerkers die in shiften werken en die in dienst waren op 31 december 2017. De cijfers werden opgesteld op grond van alle prestaties van 2017 die werden aangegeven bij Persopoint. De gegevens werden vastgesteld op 5 maart 2018.

⁷¹ Ter herinnering, de toelage van 15 % betreft werk tijdens de week en tijdens het weekend, maar niet tijdens de nacht, terwijl de toelage van 20 % werk tijdens de week, tijdens het weekend en tijdens de nacht betreft.

Tabel 7– Gemiddeld aantal nacht- of weekenduren aangegeven door medewerkers die een forfaitaire toelage van 15% ontvingen voor prestaties in 2017

Administratieve standplaatsen	Jaaraantal VTE	Gemiddeld aantal weekenduren per maand per VTE	Gemiddeld aantal nachturen per maand per VTE	Aantal maanden zonder weekend- of nachturen per VTE
Antwerpen en Beveren	193	9,4	0,3	5,1
Bierset	-	-	-	-
Brugge	29	9,8	0,0	3,5
Brussel	-	-	-	-
Gent	15	22,9	0,0	1,8
Gosselies	-	-	-	-
Oostende	6	15,7	0,0	1,5
Zaventem	5	25,7	1,1	1,3

Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens van Persopoint over de betaling van premies en op basis van de gegevens van de FOD Financiën over de dienstaanwijzing van het personeel van de AADA op 31 december 2017

Tabel 8– Gemiddeld aantal nacht- en weekenduren aangegeven door medewerkers die een forfaitaire toelage van 20 % ontvingen voor prestaties in 2017

Administratieve standplaatsen	Jaaraantal VTE	Gemiddeld aantal weekenduren per maand per VTE	Gemiddeld aantal nachturen per maand per VTE	Aantal maanden zonder weekend- of nachturen per VTE
Antwerpen en Beveren	48	19,2	14,3	4,1
Bierset	95	34,1	22,8	0,6
Brugge	28	23,5	14	0,9
Brussel	43	26,7	20,1	1,5
Gent	-	-	-	-
Gosselies	34	32	15,7	0,7
Oostende	16	26,8	19,8	0,3
Zaventem	174	21,1	16,9	0,8

Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens van Persopoint over de betaling van toelagen en op basis van de gegevens van de FOD Financiën over de dienstaanwijzing van het personeel van de AADA op 31 december 2017

Door de specifieke kenmerken van de verschillende havens en luchthavens zijn de gewestelijke directies verantwoordelijk voor de toelagen van hun medewerkers. Bijgevolg bepaalt elke gewestelijke directie de volgende zaken:

- de referentieperiode voor de planning van de prestaties; in Bierset is dat een maand, in Zaventem vier maanden, en in Antwerpen wordt het volledige kalenderjaar in aanmerking genomen;
- de regels voor de verdeling over de medewerkers van de nacht- en weekendprestaties in de referentieperiode die wordt gebruikt voor de planning.
In Bierset wordt per maand een minimum aantal weekenddiensten (drie) en nachtdiensten (vier) bepaald voor alle medewerkers.
In Antwerpen beoogt de jaarplanning een evenwicht te bereiken tussen de prestaties van de medewerkers binnen een team. De geplande weekendprestaties mogen onderling worden verwisseld op initiatief van de medewerkers, maar mogen niet worden geschrapt.
Ook in Zaventem zijn omwisselingen mogelijk. Per vier maanden moet elke '20% shift'-medewerker minimum een nachtschiftperiode en een weekendshiftperiode presteren. Evenzo moet elke '15%-shift' medewerker minimum één weekendshiftperiode presteren.

Uit de tabellen 7 en 8 blijkt ook dat het aantal maanden waarin geen nacht- of weekendprestaties worden geleverd, verschilt van standplaats tot standplaats.

Daarbij spant Antwerpen de kroon: de medewerkers voeren één maand op drie geen nacht- of weekendprestaties uit, maar ontvangen niettemin maandelijks een toeslag.

De analyse van de individuele prestaties van nacht- en weekenduren wijst ook op grote verschillen tussen de prestaties van medewerkers van eenzelfde administratieve standplaats.

Ter illustratie schetsen de grafieken in bijlage 2 voor verschillende administratieve standplaatsen de verdeling van de individuele weekend- en nachtprestaties van de medewerkers die in shiften werken.

Deze beschrijving van de toepassingsregels van het koninklijk besluit geeft aan dat de administratie de toelage voor werk in opeenvolgende ploegen interpreteert als een permanent forfait. Alleen bij een afwezigheid wegens ziekte van langer dan 30 dagen wordt de storting van dit forfait opgeschort. Dat heeft in 2017 tot gevolg dat 496 medewerkers in totaal 1817 stortingen kregen van maandelijks forfaitaire premies van 15 % of 20 % voor maanden waarin geen enkele schuldvordering voor nacht- of weekendprestaties werd ingediend.

4.3.3 Doeltreffendheid van het toelagesupplement voor nacht- of weekendprestaties

Het Rekenhof onderzocht ook hoe doeltreffend de toelagen worden toegekend door ze te vergelijken met het aantal gepresteerde weekend- of nachturen⁷².

De berekende kosten per uur tonen aan dat de kosten van een continudienst verschillen van standplaats tot standplaats. De extra kosten per weekenduur zijn gemiddeld twee keer zoveel in de administratieve standplaatsen Antwerpen-Beveren en Brugge als in Zaventem en Gent.

⁷² Dit deel is het deel dat bovenop de 10% komt die wordt toegekend aan de medewerkers die enkel tijdens de week in shiften werken zonder prestaties te verrichten tussen 22 uur en 6 uur. Het stemt bijgevolg overeen met de forfaitaire premie gedeeld door 3, voor een forfaitaire premie van 15%, en het stemt overeen met de forfaitaire premie gedeeld door 2 voor een forfaitaire premie van 20%.

Tabel 9 – Gemiddelde kosten per uur van het toelagesupplement van 5 %⁷³ voor weekend- of nachtprestaties per administratieve standplaats (medewerkers die een forfaitaire toelage van 15 % ontvingen)

Administratieve standplaatsen	Jaaraantal VTE (A)	Jaarbedrag van het toelagesupplement (in euro) (B)	Gemiddeld jaar-supplement per VTE (in euro) C = A/B	Totaal aantal weekend- of nachturen (D)	Gemiddelde kosten voor het toelagesupplement per prestatie-uur (in euro) E = B/D
Antwerpen en Beveren	193	341.202	1.771	22.538	15,14
Bierset	-	-	-	-	-
Brugge	29	54.150	1.887	3.389	15,98
Brussel	-	-	-	-	-
Gent	15	27.360	1.876	4.010	6,82
Gosselies	-	-	-	-	-
Oostende	6	12.948	2.226	1.094	11,84
Zaventem	5	10.338	2.256	1.472	7,02

Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens van Persopoint over de betaling van toelagen en op basis van de gegevens van de FOD Financiën over de dienstaanwijzing van het personeel van de AADA op 31 december 2017

Op basis van het jaarsupplement per VTE kan worden vastgesteld dat waar de gemiddelde kosten per uur het hoogst liggen, het toelagesupplement dat is gekoppeld aan de bezoldiging het laagst is. Bijgevolg vormt het volume aan prestaties en niet de bezoldiging wel degelijk de voornaamste verklaring voor de kosten per uur.

Het premiesupplement van 10% dat is gekoppeld aan de nacht- en weekendprestaties leidt tot extra kosten per uur voor elk uur dat tijdens de nacht of tijdens het weekend wordt gepresteerd. Die extra kosten liggen gemiddeld veel hoger bij de administratieve standplaatsen Antwerpen-Beveren dan bij Bierset (zie onderstaande tabel).

⁷³ Ten opzichte van het basispercentage van 10% voor prestaties in shiften tijdens de week.

Tabel 10 – Gemiddelde kosten per uur van het toelagesupplement van 10 %⁷⁴ voor weekend- of nachtprestaties per administratieve standplaats (medewerkers die een forfaitaire toelage van 20 % ontvingen)

Administratieve standplaatsen	Jaar-aantal VTE	Jaarbedrag van het toelagesupplement (in euro)	Gemiddeld jaar-supplement per VTE (in euro)	Totaal aantal weekend- of nachturen	Gemiddelde kosten voor het toelagesupplement per prestatie-uur (in euro)
Antwerpen en Beveren	48	159.645	3.297	19.433	8,22
Bierset	95	318.026	3.342	65.024	4,89
Brugge	28	96.926	3.410	12.760	7,60
Brussel	43	154.050	3.578	24.190	6,37
Gent	-	-	-	-	-
Gosselies	34	102.410	2.976	19.726	5,19
Oostende	16	54.454	3.502	8.692	6,26
Zaventem	174	575.632	3.302	79.645	7,23

Bron: Rekenhof, op basis van de gegevens van Persopoint over de betaling van toelagen en op basis van de gegevens van de FOD Financiën over de dienstaanwijzing van het personeel van de AADA op 31 december 2017

Met betrekking tot de doeltreffendheid van de premiesupplementen waarin het koninklijk besluit van 13 juli 2017 voorziet om de medewerkers ertoe aan te moedigen 's nachts en/of tijdens het weekend te werken, blijkt uit de tabellen 9 en 10 dat de toekenning van de forfaitaire toelage de hoogste kosten per uur genereert waar het minst prestaties worden verricht.

Het Rekenhof benadrukt daarbij dat de vastgestelde schommelingen twee oorzaken hebben:

- De administratieve standplaatsen organiseren de werkzaamheden op verschillende manieren.
- De administratie interpreteert artikel 52 van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 verkeerd. Ze opent voor elke betrokken medewerker maandelijks een recurrent recht op de forfaitaire toelage, zelfs als die geen nacht- of weekendprestaties verricht gedurende één of meer maanden.

Het Rekenhof heeft er begrip voor dat de betrekkingen met shiften aantrekkelijk worden gehouden door de storting van een forfaitair bedrag binnen een geldelijke regeling die ook een variabel gedeelte omvat dat wordt bepaald op basis van de daadwerkelijk verrichte prestaties. Het is evenwel van oordeel dat het forfaitaire gedeelte van de bezoldiging voor werk in shiften zou moeten worden beperkt tot de toelage van 10 % die medewerkers moet aanzetten tijdens de week overdag in shiften te werken. Het rekenhof raadt daarom aan

⁷⁴ Ten opzichte van het basispercentage van 10% voor prestaties in shiften tijdens de week.

uurpremies in te voeren in plaats van forfaitaire om medewerkers aan te moedigen tijdens de nachten en/of weekends in shiften te werken.

Om de uurkost voor nacht- en weekenduren beter in de hand te houden en meer te standaardiseren binnen een context waarin de prestatiebehoeften sterk verschillen, beveelt het Rekenhof aan het bedrag van de forfaits te beperken en de uurvergoedingen op te trekken. De huidige regelgeving zou bijgevolg moeten worden herzien.

4.3.3 Toepassing van het ministerieel besluit van 18 december 2013

Bij zijn onderzoek stelde het Rekenhof een onregelmatigheid vast bij de toepassing van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 en van het ministerieel besluit van 18 december 2013.

Juridisch gezien mogen de medewerkers met een dienstrooster met nacht- en weekendprestaties in het kader van het arbeidsregime met ploegen zonder uitzondering⁷⁵ de toelagen uit artikel 52 van het koninklijk besluit cumuleren met die uit artikel 2 van het ministerieel besluit.

Bij nader onderzoek bleek dat sommige medewerkers voor een bepaalde maand wel de toelage van het koninklijk besluit kregen, maar niet de aanvullende toelage van het ministerieel besluit.

Dit wordt ofwel verklaard doordat medewerkers hun schuldvorderingen met vertraging bezorgen, ofwel doordat het gaat om medewerkers die vallen onder de betwiste interpretatie van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 en die dus een forfaitaire toelage ontvangen terwijl ze geen prestaties hebben verricht in het kader van de continudienst (cf. supra).

Het Rekenhof beveelt aan een termijn vast te leggen waarbinnen de medewerkers de schuldvorderingen moeten verzenden.

Volgens de administratie en de minister van Financiën zou de uitvoering van deze aanbeveling voor praktische problemen zorgen, onder meer als een medewerker afwezig is wegens ziekte en geen schuldvordering kan indienen binnen termijnen die reglementair opgelegd zijn.

4.4 Conclusies en aanbevelingen

Het Rekenhof besluit dat de statuten op regelmatige wijze worden toegepast op de medewerkers die voor de continudienst werden aangeworven. Ook stelde het vast dat de AADA grip heeft gehouden op de risico's in verband met de opleiding van meer dan 10% van haar personeelsbestand, door vooral opleiding op de werkvloer te geven.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de weddetoeslagen (die meer dan 25% van de wedde uitmaken) voornamelijk bestaan uit forfaitaire toelagen en uurvergoedingen die aan de continudienst gekoppeld zijn. Wachttoelagen of toelagen voor onregelmatige prestaties worden zelden toegekend en toelagen voor bijkomende prestaties nooit. Het cumulatieverbod voor bepaalde toelagen werd nageleefd.

⁷⁵ De medewerkers die enkel tijdens het weekend en/of 's nachts (tussen 22 uur en 6 uur) werken en daardoor een weddetoeslag van 25% genieten, kunnen geen aanspraak maken op de toelage waarin het ministerieel besluit voorziet.

Alle medewerkers die voor continudienst werden aangesteld, krijgen daarvoor een forfaitaire toelage van minstens 10% van hun wedde, die wordt gerechtvaardigd doordat ze een volledig dienstrooster in shifts presteren. Naargelang van het arbeidsregime wordt die toelage opgetrokken tot 15%, 20% of 25%.

Het Rekenhof stelde vast dat de administratie die forfaitaire toelage permanent maakt en ze ook toekent voor maanden waarin geen enkele onregelmatige prestatie werd verricht. Die interpretatie van de regelgeving, in combinatie met de organisatie van het werk bij de gewestelijke directies, leidt tot grote verschillen in doeltreffendheid tussen de directies. De verschillen houden verband met het volume prestaties dat een medewerker buiten de gewone werkuren verricht. Het Rekenhof beveelt de AADA aan te bekijken hoe de regelgeving kan worden aangepast om de kosten per prestatie-uur beter te beheersen en te uniformeren.

Bij de gevallen waarin die forfaitaire toelage mag worden aangevuld met een uurvergoeding, stelde het Rekenhof tot slot vast dat geen termijn is bepaald voor de indiening van de schuldvorderingen die nodig zijn voor de toekenning ervan. Het beveelt aan een dergelijke termijn vast te leggen, onder meer om te kunnen controleren of de forfaitaire toelagen gegrond zijn.

HOOFDSTUK 5

Conclusies van het Rekenhof

De federale regering besliste in 2012 de werktijden van de douanediens ten te breiden om de toegang tot de Europese markt via de Belgische havens en luchthavens aantrekkelijk te houden ten opzichte van onze buurlanden, en om de bewaking van de goederenstromen op te drijven.

Die hervorming moest ook tegemoetkomen aan de eisen van de Europese Unie en meer in het bijzonder aan het gemotiveerd advies van de Europese Commissie nr. 2010/4132 van 19 mei 2011. Dat verzocht België maatregelen te nemen om te voorkomen dat:

- a) als aan meerdere bedrijven bijzondere prestaties worden verleend, ieder bedrijf afzonderlijk aan de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen een bedrag betaalt dat niet evenredig is met de kosten van de verleende dienst;
- b) aan de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen een retributie wordt betaald voor het vervullen van normale administratieve formaliteiten tijdens de gewone openingsuren van het douanekantoor.

De werking van de Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen (AADA) van de FOD Financiën werd gewijzigd: 800 personen (van wie er 385 moesten worden aangeworven) gingen in een stelsel van opeenvolgende shiften werken ("continuidienst"). Het nieuwe arbeidsstelsel biedt weddetoeslagen en het laat nacht- en weekendwerk toe.

Het Rekenhof heeft de continuïdient bij de AADA onderzocht. De audit had betrekking op drie vragen: worden de regeringsdoelstellingen gehaald, in hoeverre houdt de interne beheersing grip houdt op de risico's van de hervorming en wordt het administratieve en het geldelijke statuut toegepast zoals het hoort.

5.1 Worden de doelstellingen van de regering gehaald?

Door de regelgeving te wijzigen kon worden tegemoetgekomen aan de vereisten van het gemotiveerde advies van de Europese Commissie. De openingsuren van de douanediens ten in de havens en luchthavens werden aangepast en retributies die ter discussie waren gesteld, werden afgeschaft, waardoor de ondernemingen minder kosten hebben.

Het Rekenhof stelt vast dat de 385 aanwervingen waartoe de ministerraad bij de hervorming besliste, er effectief zijn gekomen.

Bovendien heeft de hervorming van de werkorganisatie ertoe bijgedragen dat de diensten die risicoanalyses uitvoeren op de goederen die het nationale grondgebied binnenkomen, continu werken.

Uit diverse economische indicatoren, o.m. die met betrekking tot de haven van Antwerpen, blijkt dat de logistieke aantrekkingskracht van België behouden of zelfs toegenomen is. De AADA heeft echter geen opvolgingssysteem uitgewerkt om na te gaan welke impact de hervorming heeft op de internationale aantrekkingskracht van de Belgische havens en luchthavens.

5.2 In hoeverre houdt de interne beheersing grip op de risico's van de hervorming?

Volgens het Rekenhof houdt het hoofdbestuur van de AADA onvoldoende grip op de organisatie van de prestaties van de gewestelijke directies die door de hervorming worden beoogd. Dat komt doordat er onvoldoende risicoanalyses werden uitgevoerd vóór de hervorming, doordat de beschikbare gegevens beperkt zijn en doordat een computerprogramma met vertraging werd ingevoerd dat het makkelijker moet maken de medewerkers voor de continudienst in te zetten.

Het aantal medewerkers dat vereist is om het werk gedaan te krijgen (800 personen) werd aanvankelijk bepaald op basis van een empirische analyse van de behoeften, uitgevoerd door de plaatselijke beheerders. Het was voldoende om de doelstellingen van de hervorming te halen. In 2015 heeft de AADA de werklust bij bepaalde diensten gemeten. Op basis daarvan konden meer of minder mensen worden ingezet voor bepaalde shiften. Die oefening wordt ook nu nog gemaakt, om te komen tot een doeltreffender personeelsbeheer.

De administratie wordt geconfronteerd met personeelsverloop, maar het aantal medewerkers blijft stabiel door achtereenvolgende aanwervingen sinds 2014. De omvang van het personeelsverloop is bij gebrek aan gegevens moeilijk in te schatten. Het houdt verband met de rechten van de medewerkers op het vlak van mobiliteit (het verbod op mobiliteit is beperkt tot drie jaar) en op het vlak van regeling van de arbeidstijd (mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden geen nachtwerk meer te doen na 50 jaar). Het Rekenhof is van oordeel dat de risico's in verband met de mobiliteit beter omkaderd kunnen worden door reglementaire bepalingen en door contractuele medewerkers in dienst te nemen voor functies die geen gezagsfuncties zijn.

5.3 Wordt het administratieve en het geldelijke statuut toegepast zoals het hoort?

Het Rekenhof stelt vast dat de statuten correct worden toegepast op de medewerkers die werden aangeworven voor de continudienst.

De weddetoeslagen die de medewerkers van de continudienst ontvangen, belopen meer dan 20 % van de wedde. Het Rekenhof stelt vast dat ze voornamelijk uit forfaitaire toelagen en uurvergoedingen bestaan die verband houden met de werkregeling. De wachttoelagen en de toelagen voor onregelmatige prestaties waren zeldzaam en er werd geen enkele vergoeding toegekend voor overuren. Het verbod om bepaalde toelagen te cumuleren, werd in acht genomen.

Alle medewerkers van de continudienst ontvangen een forfaitaire toelage voor werk in continudienst die minstens 10 % van de wedde belooft en die wordt verantwoord doordat dat ze voltijds werken, maar in shiften. De toelage wordt opgetrokken tot 15, 20 of 25 % naargelang van de werkregeling.

Het Rekenhof stelt vast dat die toelage verkeerd wordt geïnterpreteerd. Ze zou moeten worden toegekend op grond van effectieve prestaties die de medewerkers leveren, maar wordt voornamelijk beschouwd als een maandelijks forfait. Die interpretatie van de regelgeving en de manier waarop het werk wordt georganiseerd bij de gewestelijke directies, leidt tot significante onderlinge verschillen qua efficiëntie.

Het Rekenhof beveelt de AADA aan na te gaan of de regelgeving kan worden aangepast om grip te houden op de uurkost van de prestaties en die uurkost te uniformiseren door middel van een beter evenwicht tussen de forfaits en de toelagen die gekoppeld zijn aan effectieve prestaties.

In gevallen waarbij de forfaitaire toelage kan worden aangevuld met een uurvergoeding, heeft het Rekenhof vastgesteld dat er geen termijn is waarbinnen de schuldvorderingen moeten worden ingediend om de uurvergoeding te krijgen. Daardoor kan onmogelijk worden nagegaan of de forfaitaire toelagen terecht worden toegekend.

De aanbevelingen van het Rekenhof zijn samengevat in de volgende tabel.

HOOFDSTUK 6

Tabel met aanbevelingen

Domein	Deel van het verslag	Aanbeveling	Verantwoordelijke
Uitvoering van de hervorming			
De doelstellingen halen	2.5	A1. De bestaande internationale indicatoren aanvullen met een betere behandeling van de informatie binnen de AADA om de impact van de hervorming na te gaan.	AADA
Beheersing van de operationele risico's			
Het benodigde aantal medewerkers bepalen	3.2	A2. 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 Stafdienst P&O van de FOD Financiën
Stabiliteit van het aantal medewerkers	3.3	A3. Het personeelsverloop bij de medewerkers die in shiften werken meten en analyseren als onderdeel van het personeelsbeheer bij de AADA. A4. 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. A5. De functies identificeren die geen gezagsfuncties zijn en waarvoor dus een contractuele aanwerving kan gebeuren. A6. Bij het humanresourcebeheer rekening houden met de bepalingen over vrijstelling van nachtwerk voor oudere medewerkers geformuleerd in de wet van 14 december 2000.	AADA Stafdienst P&O van de FOD Financiën

Domein	Deel van het verslag	Aanbeveling	Verantwoordelijke
Controle van de prestaties	3.4	A7. Beter rapporteren aan de centrale diensten.	AADA
		A8. Het computerprogramma verder ontwikkelen waar men al jarenlang op wacht om de continudienst te organiseren en te omkaderen.	Stafdienst P&O van de FOD Financiën
Toepassing van het administratief en geldelijk statuut			
Toepassing van de bezoldigingsregeling	4.3.3	A9. Grip houden op de kosten van nacht- en weekendwerk en die kosten uniformeren. Daartoe de regelgeving herzien om de forfaits te beperken en de uurvergoedingen te versterken.	AADA
		A10. Een termijn bepalen waarbinnen de medewerkers hun schuldvorderingen voor nacht- en weekendwerk moeten indienen ⁷⁶ .	Stafdienst P&O van de FOD Financiën

⁷⁶ Ministerieel besluit van 18 december 2013.

BIJLAGE 1

Cijfers

Maritiem transport

Wat het Belgisch maritiem transport betreft, steeg het brutogewicht van de vervoerde goederen met 12,8 % tussen 2012 en 2016. In dezelfde periode nam het Europese vrachtverkeer met 3,15 % toe. Het Belgische aandeel in dat handelsverkeer steeg van 6 % naar 6,5 %.

Tabel 11– Maritiem transport (brutogewicht van de vervoerde goederen die in alle havens samen werden verhandeld) in duizend ton

Jaar	EU	België	Aandeel België in %	Antwerpen	Aandeel Antwerpen in %
2012	3 742 665	223 987	6,0	164 547	4,4
2013	3 719 231	228 130	6,1	171 984	4,6
2014	3 790 381	237 852	6,3	180 401	4,8
2015	3 840 488	241 459	6,3	190 107	5,0
2016	3 860 810	252 666	6,5	198 691	5,1

Bron: Eurostat

Haven van Antwerpen

Het volume aan in de Haven van Antwerpen geladen en geloste goederen is de voorbije twintig jaar verdubbeld. In 2016 bedroeg het meer dan 198 miljoen ton, in 2012 164,5 miljoen ton en in 1998 111,6 miljoen ton⁷⁷. Tussen 2012 en 2016 is het aandeel van de Haven van Antwerpen in de Europese maritieme handel gestegen van 4,4 % tot 5,1 %. Op Europees vlak staat de haven op de tweede plaats, na Rotterdam.

⁷⁷ Bronnen: Eurostat en Federaal Planbureau.

Luchtvracht⁷⁸

Ook de luchtvracht neemt toe. In de luchthaven van Brussel-Zaventem bedroeg die 535.634 ton in 2017 en 459.265 ton in 2012. Bij de luchthaven van Bierset ging het in 2012 om 577.225,29 ton en in 2017 om 716.893,867 ton.

Tabel 12 – Luchtvracht

Sites	Schommeling van de vracht tussen 2012 en 2017 (%)
Luchthaven Zaventem	+ 20,5
Luchthaven Bierset	+ 24,2

Bron: FOD Mobiliteit

Het aantal passagiers in Zaventem steeg van 18.971.332 in 2012 tot 24.783.911 in 2017. In Bierset evolueerde het van 303.524 in 2012 tot 192.381 in 2017.

Internationale toetsingsinstrumenten

De internationale toetsingsinstrumenten waarmee de performantie wordt gemeten in termen van concurrentiekracht en facilitatie van het handelsverkeer en die de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën aanhaalt in zijn nota aan de minister⁷⁹, bevestigen dat de scores van de Belgische douanediens verbeteren.

Het betreft de volgende internationale indicatoren:

- De *Logistics Performance Index of LPI* (Wereldbank) meet de logistieke performantie van de economieën.
- Het *Global Competitiveness Report* (World Economic Forum) gaat na hoe competitief economieën zijn.
- Het *Global Enabling Trade Report* (World Economic Forum) evalueert de facilitatie van het internationale goederenverkeer.
- Het *Doing Business Report* (Wereldbank) gaat na in hoeverre een nationale omgeving de handel bevordert.

Sinds 2012 blijkt uit die toetsingsinstrumenten het volgende:

1. Ze bevestigen dat België goed scoort in de *Logistics Performance Index*, die bestaat uit zes indicatoren. Voor de zes indicatoren samen werd België op wereldvlak als zevende van 155 landen gerangschikt in 2012, en als zesde van 160 landen in 2016.

Binnen de EU werd België zowel in 2012 als in 2016 als vijfde gerangschikt. De Belgische score steeg niettemin van 3,98 naar 4,11 op 5.

⁷⁸ Cijfers van de FOD Mobiliteit;

https://mobilit.belgium.be/nl/luchtvaart/luchthavens_en_luchtvaartterreinen/statistieken.

⁷⁹ Nota van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën van 24 februari 2012 gericht aan de minister van Financiën.

De doeltreffendheid van de douanediens ten vormt de eerste van de indicatoren, en voor die indicator werd België vóór de hervorming als vijf gerangschikt binnen de EU. In 2016 stond het land op de zesde plaats.

De aan België toegekende score bedroeg 3,85 in 2012 en 3,83 in 2016.

Op wereldvlak werd België als zevende van 155 landen gerangschikt in 2012 en als dertiende van 163 landen in 2016.

Tabel 13 – Logistics Performance Index

Jaar	Score / 5	Rang binnen de EU	Rang op wereldvlak
2012	3,98	5	7/155
2014	4,04	3	3/160
2016	4,11	5	6/160

Bron: Wereldbank

Tabel 14 – Onderdeel douane van de index betreffende de logistieke performantie

Jaar	Score / 5	Rang binnen de EU	Rang op wereldvlak
2012	3,85	5	7
2014	3,80	6	11
2016	3,83	6	13

Bron: Wereldbank

Opnieuw werd verwezen naar de *Logistics Performance Index*. Met deze index van de Wereldbank zal de impact worden gemeten van het plan 2015-2019 op de Belgische douanediens ten tegen 2019.

De minister en de administrateur-generaal van de douane verduidelijken dat het de bedoeling is van de elfde naar de derde plaats te stijgen voor het onderdeel van deze index betreffende de douane en aldus op de eerste of de tweede plaats terecht te komen van de algemene *LPI*-rangschikking.

- De toetsingsinstrumenten wijzen op vooruitgang bij het criterium “doeltreffendheid van de douanediens ten” dat wordt gebruikt in het *Global Competitiveness Report* en in het *Global Enabling Trade Report*.

Met scores van 5,20/7 in 2011-2012 en van 5,25/7 in 2016-2017 in het *Global Competitiveness Report* werd België als vijftiende van 142 landen en als zeventiende van 138 landen gerangschikt op wereldvlak en als zevende op Europees vlak.

Meer bepaald op de parameter *Burdens Custom Procedures* werd België als 43^e van 142 landen gerangschikt in 2011-2012, en als 21^e van 137 landen in 2017-2018. Op het niveau van de EU

werd het gerangschikt op de veertiende plaats in 2011-2012 en op de negende plaats in 2017-2018. De Belgische score steeg van 4,6 naar 5,2 op 7.

Tabel 15 – Global Competitiveness Report

Jaren	Score / 7	Rang binnen de EU	Rang op wereldvlak
2011-2012	5,20	7	15/142
2016-2017	5,25	7	17/138

Bron: World Economic Forum

Tabel 16 – Onderdeel betreffende de douane van het Global Competitiveness Report

Jaren	Score / 7	Rang binnen de EU	Rang op wereldvlak
2011-2012	4,6	14	43
2016-2017	5,2	9	23

Bron: World Economic Forum

De scores 4,96/7 en 5,4/7 die België kreeg in het *Global Enabling Trade Report* rangschikten het land in 2012 als 21^e van 132 landen op wereldvlak en als tiende binnen de EU. In 2016 werd België respectievelijk als tiende van 136 landen en als achtste gerangschikt.

Met betrekking tot het onderdeel *Efficiency and Transparency of Border Administration*, dat 25 % van het totaal vertegenwoordigt bij de berekening van deze index, steeg België van 5,14/7 tot 6/7 en van de twaalfde naar de negende plaats binnen de EU tussen 2012 en 2016, en van de 27^e naar de 13^e plaats op wereldvlak.

Tabel 17 – Global Enabling Trade Report

Jaar	Score / 7	Rang binnen de EU	Rang op wereldvlak
2012	4,96	10	21/132
2016	5,4	8	10/136

Bron: World Economic Forum

Tabel 18 – Onderdeel betreffende de douane van het Global Enabling Trade Report

Jaar	Score / 7	Rang binnen de EU	Rang op wereldvlak
2011-2012	5,1	12	27/132
2016-2017	6	9	13/136

Bron: World Economic Forum

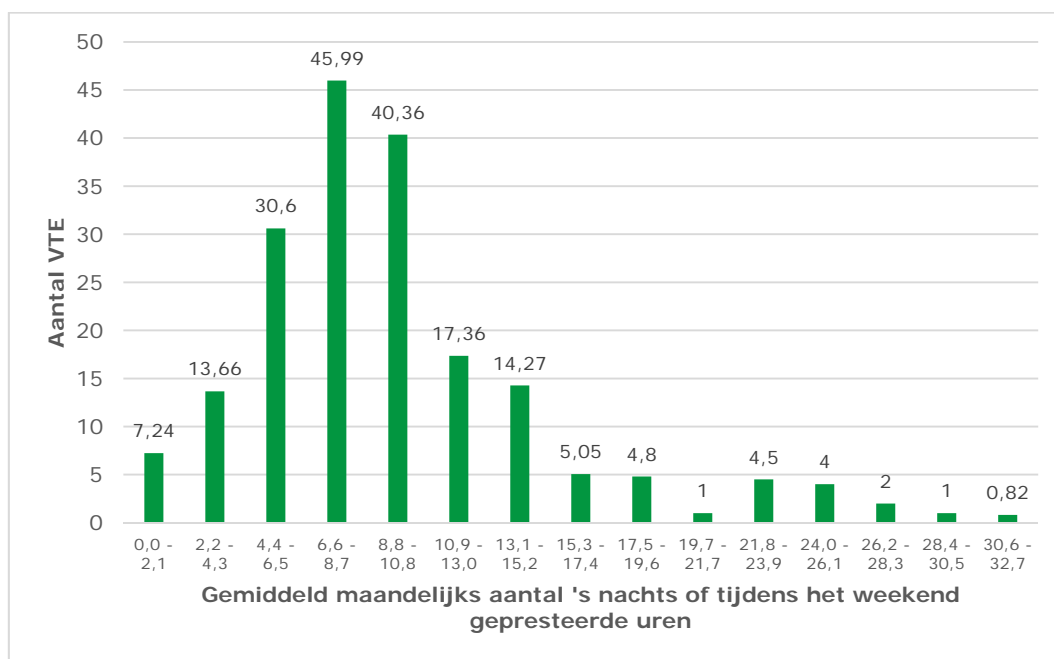
- De toetsingsinstrumenten wijzen erop dat de score van België bij de parameter “facilitatie van internationale handel” van het *Doing Business Report* identiek is aan de score van alle EU-landen samen, d.i. de hoogste score op wereldvlak.

BIJLAGE 2

Voorbeelden van de verdeling van het aantal weekenduren en/of nachturen

De volgende grafiek geeft voor de standplaatsen Antwerpen en Beveren de verdeling weer van de individuele weekend- of nachtprestaties van de werknemers die een toelage van 15 % krijgen. De spreiding is berekend op basis van een gemiddeld maandelijks aantal gepresteerde uren per VTE.

Grafiek 1 – Verdeling van het gemiddeld aantal nachturen of weekenduren gepresteerd door de werknemers die een toelage van 15% genieten – standplaatsen Antwerpen en Beveren

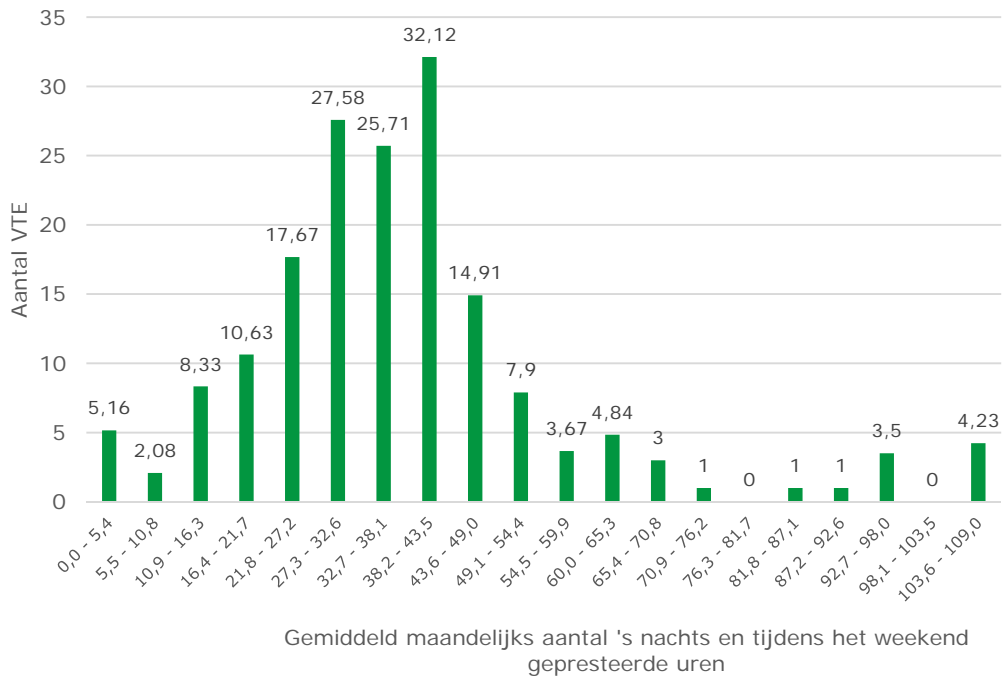


Bron: Rekenhof

Deze grafiek toont aan dat meer dan de helft van de VTE een aantal nacht- en weekenduren presteert dat onder het gemiddelde ligt, en dat van diezelfde groep VTE een groot aantal nagenoeg geen nacht- en weekendprestaties verricht, ondanks de inning van een shiftpremie van 15% (linkerdeel van de grafiek).

De volgende grafiek geeft voor Zaventem de verdeling weer van de individuele nacht- en weekendprestaties van de werknemers die een toelage van 20% krijgen. De spreiding is berekend op basis van een gemiddeld maandelijks aantal gepresteerde uren per VTE.

Grafiek 2 – Verdeling van het gemiddeld aantal nacht- en weekenduren gepresteerd door de werknemers die een toelage van 20% genieten – standplaats Zaventem



Bron: Rekenhof



WETTELIJK DEPOT

D/2019/1128/04

ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be