

ACHTER DE SCHERMEN BIJ DE BELGISCHE DOUANE IN VERANDERING

Aantal woorden: 24497

Simon Gysbrecht

Stamnummer : 000170984829

Promotor: Prof. Dr. Herman Matthijs

Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van:

Master in de bestuurskunde en het publiek management

Academiejaar: 2018-2019

PERMISSION

Ondergetekende verklaart dat de inhoud van deze masterproef mag geraadpleegd en/of gereproduceerd worden mits bronvermelding.

Naam student: Simon Gysbrecht

Woord vooraf

Voor het behalen van het diploma master in de bestuurskunde en publiek management, draag ik deze masterproef voor.

In 2017 heb ik mij voor het eerst kunnen verdiepen in de douanematerie met mijn bachelorproef over de gevolgen van brexit voor Douane en Accijnzen. Sinds toen is mijn passie voor de douanewereld onbeschrijfelijk geworden. Dit werk is dan ook met heel veel plezier geschreven. Graag dank ik mijn promotor prof. Herman Matthijs voor de steun bij de keuze van het onderwerp.

Tijdens dit werk kreeg ik opnieuw steun van dezelfde douaniers die mij twee jaar geleden hebben meegenomen in de bijzondere douanewereld. Graag bedank ik de heren Dirk Vanpaemel, Patrick Scheldeman en Rudi Goethals. Daarnaast richt ik ook een woordje dank aan alle douaniers te Zeebrugge.

Voorts gaat mijn oprechte dank en respect uit naar de gepassioneerde douaniers Jan Moortgat en Willy Boden die mij een schat aan informatie hebben gegeven in hun documentatiecentrum te Antwerpen. Overigens wil ik de heer Francis Huijbrechts bedanken voor zijn schitterende rondleiding in het douanemuseum.

Ook een woord van dank gericht aan de heer Kristian Vanderwaeren. Hij heeft mij inspiratie en waardevolle kennis gegeven voor de invulling van deze masterproef.

Graag richt ik eveneens een dankwoord aan volgende douaniers die tijd hebben vrijgemaakt in deze drukke brexit tijden om hun expertise te delen met mij. Ik dank dan ook graag de heer Alain Muyshondt, mevrouw Annie Vanherpe, de heer Guido Vanholsbeke, de heer Herman Van Cauwenberghe, de heer Ivan Goossens, de heer Marc Dhaenekint, mevrouw Sophie Caillaux en de heer Werner Rens.

Tot slot, zou ik Marie en mijn ouders willen bedanken voor hun steun.

Simon Gysbrecht

Inhoudsopgave

Inleiding	1
Hoofdstuk 1. Douane constant in een veranderingstraject	3
1. <i>Van tollenaar tot douanier</i>	3
2. <i>Ontstaan van de Belgische douane</i>	4
3. <i>De Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen</i>	5
3.1 Positie van de AAD&A binnen de FOD Financiën	6
3.2 Werken in een Europese omgeving.....	7
3.2.1 Financieringsfunctie	8
3.2.2 Beveiligingsfunctie	9
3.2.3 Faciliteringsfunctie.....	10
3.2.4 Beschermingsfunctie.....	12
3.2.5 De Belgische douane als één Europees douaneagentschap?	12
3.3 Hoe performant is de AAD&A?.....	15
4. <i>De belangrijkste douanereorganisaties</i>	18
4.1 Wegvallen van de binnengrenzen	19
4.2 Herstructureringen binnen de douane na de interne markt.....	20
4.3 Een professionelere douane door Copernicus	23
4.3.1 Douanemanagementplannen	25
4.4 De vijfpijlerstructuur onder het bewind van Noël Colpin.....	26
4.5 Administrateur-generaal Kristian Vanderwaeren	29
4.5.1 Nieuw organogram 1 maart 2017	30
4.5.2 Nieuw organogram 1 januari 2018	33
5. <i>Literatuurstudie</i>	34
Hoofdstuk 2. Methodologisch kader	38
1. <i>Onderzoeksvragen</i>	38
2. <i>Onderzoeksmethode</i>	38
3. <i>Onderzoeksgroep</i>	42
4. <i>Dataverwerking</i>	42
Hoofdstuk 3. Resultaten	44
1. <i>Algemeen</i>	44
2. <i>Veranderingseffecten op het terrein</i>	
2.1 Context	47
2.1.1 Materiële tevredenheid op het terrein	47
2.1.2 Motivatie op het terrein	48
2.1.3 Voorgeschiedenis structuurveranderingen.....	54
2.1.4 Aanleiding verandering organogram 2017 & 2018	58
2.2 Inhoud	58
2.2.1 Invloed op het terrein	59
2.3 Proces	62
2.3.1 Hoe worden veranderingen geïmplementeerd.....	62

3. <i>Discussie onderzoeksvragen</i>	65
3.1. Eerste onderzoeksvraag: Verband tussen structuurveranderingen en de beleidsdoelstellingen efficiënt uitvoeren	65
3.2. Tweede onderzoeksvraag: Een optimale organisatiestructuur.....	67
Hoofdstuk 4. Beleidsaanbevelingen.....	70
Hoofdstuk 5. Conclusie.....	76
Bibliografie	VII
Bijlagen.....	VII
Bijlage 1. Organogram 2015	VII
Bijlage 2. Organogram 2017	VIII
Bijlage 3. Organogram 2018 (regionaal)	IX
Bijlage 4. Organogram 2018 (centraal)	X
Bijlage 5. Organogram 2019 (Gent regionaal)	XI
Bijlage 6. Vragenlijst.....	XII
Bijlage 7. Boomstructuur.....	XIV

Lijst van gebruikte afkortingen

AAD&A: Algemene Administratie Douane & Accijnzen

ABC: Administratief en Boekhoudkundige controle

AEO: Authorised Economic Operator

BPR: Business Process Re-engineering

Bupa: Business partner

CAP: Controle a posteriori

DWU: Douanewetboek van de Unie

EU: Europese Unie

FOD: Federale Overheidsdienst

HR: Human Resources

KLAMA: Klantenmanagement en Marketing

KPI: Kritieke-prestatie indicatoren

LPI: Logistieke Performantie Index

NCTS New Computerized Transit System

NOP: Nationaal Operationeel Plan

PLDA: Papierloze Douane & Accijnzen

P&O: Personeel & Organisatie

RCD: Regionaal Centrum Directeur

ROP: Regionaal Operationeel Plan

SEDA: Selectie en Evaluatie Douane en Accijnzen

TCV: Toezicht, Controle en Vaststellingen

VK: Verenigd Koninkrijk

Lijst van figuren

Figuur 1: Evolutie personeel

Figuur 2: Evolutie drugsvangst in de haven van Antwerpen

Figuur 3: Logistieke Performantie Index

Figuur 4: Evolutie vijfpijlerstructuur

Figuur 5: Conceptueel model

Figuur 6: Kennis managementplan (Zeebrugge)

Figuur 7: Kennis organogram (Zeebrugge)

Figuur 8: Kennis managementplan niveau A-D (Zeebrugge)

Figuur 9: Kennis organogram niveau A-D (Zeebrugge)

Figuur 10: Communicatielijnen

Inleiding

Deze masterproef tracht antwoorden naar boven te halen die de media niet snel halen. De Algemene Administratie van Douane en Accijnzen (AAD&A) wordt vooral extern belicht omwille van haar prestaties, maar de echte vooruitgangen zijn niet alleen uit te drukken in cijfers. De vraag is eerder of de douaniers de trein van verandering, die steeds sneller, begint te rijden hebben gehaald? Indien douaniers niet meer mee zijn met het veranderingsverhaal of met de visie van hun administrateur-generaal treden er allerlei neveneffecten op die niet zozeer af te leiden zijn uit de jaarlijkse cijfers over drugsvangsten, maar wel uit de publieke motivatie van de douanier. Bijgevolg probeert dit onderzoek de douaniers terug op tijd aan het spoor te zetten om de trein van verandering te halen. Met andere woorden, hoe moet het beleid van bovenaf sneller en beter naar beneden geïmplementeerd worden in een douanelandschap vol verandering?

Het doel is niet om de vooruitgang van de AAD&A af te breken, maar om kritisch te onderzoeken hoe veranderingen doorheen de jaren geïmplementeerd zijn op het terrein en welke gevolgen daaruit voortvloeien voor het uitvoeren van de beleidsdoelstellingen door een douanier. Wanneer er, door dit onderzoek, meer informatie gekend is over de veranderingseffecten bij de douaniers, zal het beleid beter kunnen afgestemd worden in functie van het terrein. Indien de AAD&A erin slaagt om haar douaniers meer te betrekken in het beleid zouden we misschien niet alleen meer performantere douaniers krijgen, het brengt ook een toegevoegde waarde voor zowel de positie van de douane als de veiligheid en de handel van de samenleving.

Het eerste hoofdstuk wijst een weg in het veranderingstraject van de douanier die zich steeds in een hoger tempo moet aanpassen. Vertrekkend van de oude tollenaar tot aan de moderne douanier wordt er eerst een korte historische schets gemaakt om vanuit dergelijk perspectief aandacht te kunnen geven aan de veranderingsontwikkelingen. Er wordt steeds nadruk gelegd op de veranderende omgeving zoals de interne markt of de brexit om reorganisaties te kunnen kaderen. Een bijzonder aspect is hierbij dan ook de invloed van de Europese omgeving die uitvoerig wordt besproken.

Hoewel reorganisaties in het kader van een moderniserende douane een positief gevoel opleveren, kan het ook vragen oproepen wanneer de hervormingen zich heel kort na elkaar opvolgen. Zo werden er op 1 januari 2015, 1 maart 2017 en in 2018 grondige hervormingen binnen de douane doorgevoerd. De vraag is hoe sijn pelen die recente veranderingen door naar de werkvloer? Er wordt bijgevolg dieper ingegaan op de laatste grote structuurveranderingen onder het bewind van de administrateur-generaal Noël Colpin en Kristian Vanderwaeren. Overigens behandelt het eerste hoofdstuk een literatuurstudie van douanereorganisaties.

Als methodologie voor deze masterproef werd voor semigestructureerde interviews zoals omschreven in hoofdstuk twee gekozen. In datzelfde hoofdstuk wordt naast de onderzoeksgroep het conceptueel model besproken om de overgangseffecten van situatie X naar situatie Y in de context van de douane te onderzoeken. Verder verduidelijkt de boomstructuur met codes hoe de dataverwerking is gerealiseerd. Deze onderzoeksmethode tracht antwoorden te vinden op volgende onderzoeksvragen:

'Dreigen de constante veranderingen in de organisatiestructuur van de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen te complex te worden om de beleidsdoelstellingen efficiënt te kunnen realiseren op het terrein als douanier?'

'Is de huidige organisatiestructuur van de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen optimaal om douaniers op het terrein te kunnen overtuigen van het beleid?'

Hoofdstuk drie behandelt de twee kernvragen van deze masterproef. Dit deel is in functie van het conceptueel model opgesplitst in resultaten over 'context', 'inhoud' en 'proces'. Bijgevolg werden de resultaten genuanceerd besproken in antwoord op de onderzoeksvragen. Het voorlaatste deel tracht op alle voorgaande hoofdstukken in te spelen met beleidsaanbevelingen voor de toekomst.

Tenslotte wordt er afgesloten met een algemene conclusie om de resultaten van achter de schermen bij de Belgische douane te belichten. Hierin wordt, naast de belangrijkste resultaten, een suggestie naar nieuw onderzoek over de AAD&A gedaan.

Hoofdstuk 1. Douane constant in een veranderingstraject

1. Van tollenaar tot douanier

In de tijd waar er nog sprake was van tollenaars in plaats van douaniers, waren hun activiteiten al onmisbaar. De 'tollenaar' zorgde namelijk al in het Egypte van de farao's voor een bron van inkomsten voor heersers. Sterker nog, zodra er handel ontstond, was er sprake van de eerste heffing door de tollenaars van toen (De Keyzer, Hellinx & Van Puymbroeck, 1995). Het meest opvallende is dat de hedendaagse moderne douanier nog steeds berust op dezelfde basisfunctie als eeuwen geleden. Douaneopdrachten anno 2019 beogen onder andere het realiseren van de bestaansredenen van de oude tollenaars, nl. belastingen innen. Tollen, stadsocctrooien of de hedendaagse gekende douanerechten innen zijn voorbeelden van het belastingontvangend werk van een douanier.

Douaniers van toen lagen net zoals vandaag aan de basis van de economische bloei, waar de evolutie van het toenemende werkvolume resulteerde in veranderingen. Tollenaars aan natuurlijke grenzen zoals rivieren en bossen verschenen later aan de stadspoorten waar ze in die tijd alleen maar konden dromen van de opengaande Europese grenzen. De veranderde omgeving testte niet alleen de beweeglijkheid van de douanier, maar ook het aanpassingsvermogen inzake de complexiteit van het werk. Naast het innen van belastingen werd hun beschermingsfunctie steeds groter om de markt te beschermen. Naarmate de handel groeide, werden steeds meer verschillende douanerechten geïnd. Dit had als gevolg dat de tollenaars of douaniers zich steeds anders en beter moesten organiseren.

Die evolutie van de douanegeschiedenis is erg interessant, maar wordt niet verder neergeschreven omdat de douaniers van de 21ste eeuw meer voeling hebben met veranderingen van enkele decennia geleden. Het is wel belangrijk om in het achterhoofd te houden dat in het verre verleden de taken van de tollenaar fundamenteel hetzelfde waren als die van de moderne douaniers, maar dat onder andere de voorkeursbehandelingen van tollenaars voor bepaalde families zorgden voor complexere controles. Doorheen de geschiedenis bracht en brengt dit ingrijpende veranderingen met zich mee in de douaneorganisaties. Het is dan ook de taak van de hedendaagse douane om goed in te spelen op de voortdurende wisselwerking

van de maatschappij waarin zij functioneert. De laatste jaren moet de douane buitengewoon snel evolueren in vergelijking met haar verleden. De douane is voortdurend in een veranderingstraject, maar een douanier met dertig jaar beroepservaring zal misschien wel bijna evenveel grote veranderingen meegemaakt hebben in zijn douanecarrière als sinds het ontstaan van de Belgische douane (Zeebrugge, persoonlijke communicatie, 11 februari 2019).

2. Ontstaan van de Belgische douane

De Belgische douane is al sinds haar bestaan, na de onafhankelijk van België op 4 oktober 1830, verworteld in het Ministerie van Financiën. Beter bekend als de huidige Federale Overheidsdienst (FOD) Financiën. Zo stond er in het eerste organisatorisch besluit dat het Ministerie van Financiën vijf administraties omvatte met onder andere 'Directe belastingen, Douane en Accijnzen' als één administratie (Desmaele, 1990).

De eerste Belgische douaniers bewaakten toen hevig de goederenoverdracht tussen de Belgische-Nederlandse grens als antwoord op de uitsluiting van het Nederlandse douanegebied (Pricken, 1956). Nadien moesten Belgische douaniers steeds verder evolueren van een protectionistische ingesteldheid naar een meer vrijhandelswerking. De vrijhandelspolitiek werd steeds belangrijker in de loop der jaren wat uiteindelijk uitmondde in de open Europese binnengrenzen van vandaag.

Zowel de organisatiestructuren binnen het Ministerie van Financiën als binnen de douane hebben logischerwijs veranderingen ondergaan doorheen de geschiedenis, maar het is pas sinds 1925 dat er een autonome douaneadministratie op poten is gezet (De Frenne, 2014). De douaneadministratie werd, deels uit noodzaak, losgetrokken van de niet verbonden afdelingen 'Directe Belastingen' en het 'Kadaster' om zich onder andere beter te kunnen organiseren. De administratie van Douane en Accijnzen met toen ongeveer 8000 ambtenaren en aan het hoofd een directeur-generaal was geboren, maar de geboorte van talloze interne veranderingen was ook een feit (De Keyzer, Hellinx & Van Puymbroeck, 1995). Zo zijn er bijvoorbeeld nog maar ongeveer 3200 ambtenaren in dienst onder de bevoegdheid van een administrateur-generaal in plaats van een directeur-generaal. Naamswijzigingen worden dan ook met regelmaat toegepast in de douaneadministratie, die al dan niet negatieve veranderingseffecten met zich kunnen meebrengen... Die effecten komen aan bod in het derde hoofdstuk.

3. De Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen

De voortdurende veranderingen in de douane-en accijswereld wordt bewandeld door alle douaniers onder de naam: 'De Algemene Administratie van Douane en Accijnzen'. De douaneadministratie heeft sinds 2009 haar naam mede te danken aan de Copernicusinvloed die een grote aanzet was tot nieuwe organisatorische hervormingen. Er is dan ook veel veranderd, maar welke route er moet gevolgd worden, is al sinds haar bestaan een bekommernis in het hoofdbestuur in Brussel.

De AAD&A bestaat niet alleen uit het financieren van België en de Europese Unie (EU) door het innen van accijnsrechten, douanerechten of BTW, haar bestaansreden is veel ruimer (Baert & Gheysens, 2013). Namelijk, de missie¹ impliceert verder dat de douane instaat voor de bescherming van de EU en haar ingezetenen, de douane beschermt ons onder andere met haar drugsbestrijding. De douanier kan zich echter niet veroorloven om iedere container te stoppen aan de grens om onze veiligheid te garanderen, want tegelijkertijd staat de douane in voor het faciliteren van de legale handel. Dat klinkt een beetje paradoxaal, maar het is belangrijk om de goederenstromen zo weinig mogelijk op te houden. Het faciliteren van de bedrijfswereld staat hierbij centraal. Desalniettemin mag de douanier niet vergeten dat zijn administratie in eerste instantie een handhavingsorganisatie is, maar er moet ook rekening gehouden worden met mogelijke oneerlijke en illegale handel om de economische activiteiten te beschermen.

Naast de missie, is de visie van de AAD&A niet alleen belangrijk als leidraad voor de gewenste richting, het levert ook motivatie op voor de douaniers. Waar wil de douane staan in de toekomst? Het dwingt de administratie en haar douaniers om steeds in beweging te blijven (Desmidt & Heene, 2017). Hun visie getuigt van een inspirerende aanpak vertaald in vier grote strategische doelstellingen. De AAD&A wil nog meer betrokken medewerkers die focussen op meer tevreden klanten door meer in te zetten op 'maximaal digitaal' en een prestatie- en resultaatgerichte organisatie (Managementplan AAD&A, 2018).

De AAD&A als overheidsdienst is actief over gans België met ongeveer 3200 douaniers verdeeld over zeven regio's met centrale departementen in Brussel. Er zijn dan ook veel verschillende taken uit te voeren als douanier om de missie en visie te kunnen realiseren, die onder te

¹ Art. 3 Douanewetboek van de Unie (verord. nr. 952/ 2013)

verdelen zijn in fiscale en niet-fiscale taken. Wanneer u bijvoorbeeld een mixer zou importeren vanuit een niet-lidstaat als elektromechanisch toestel voor huishoudelijk gebruik zal er in principe 2,7% invoerrechten verschuldigd zijn, maar als een douanier na verificatie vaststelt dat het om mixers gaat met een verwarmingsfunctie, zal het toestel onder een andere goederencode vallen met als gevolg dat de fiscale last van het goed verkeerd geheven is. Dit is een fiscale taak van de douane, maar wanneer de douaneverificateur vaststelt dat de mixers een risico inhouden voor gebruik van tweeërlei gebruiksgoederen, zoals massavernietigingswapens, moet hij de goederen tegenhouden als niet-fiscale taak.

3.1 Positie van de AAD&A binnen de FOD Financiën

De FOD Financiën is het grootse federale departement met ongeveer 21000 personeelsleden waarvan de AAD&A één van de zeven administraties is. Dit impliceert dat de AAD&A niet volledig vrij is in haar handelen. Haar missie, visie en waarden worden mede bepaald door de FOD Financiën. Bijgevolg verlopen veranderingen binnen de AAD&A stroever door gebrek aan autonomie, maar de FOD Financiën biedt ook veel ondersteuning aan de AAD&A. De overkoepelende strategie van de FOD Financiën is als het ware de basis waarop de AAD&A verder bouwt. Zo zijn er transversale doelstellingen om bijvoorbeeld de interne tevredenheid bij de AAD&A af te stemmen met het gemiddelde van de FOD Financiën.

Bepaalde meetpunten van de operationele douanedoelstellingen worden dan ook regelmatig besproken met het directiecomité van de FOD Financiën. De operationele doelstellingen zijn dus geënt op de strategie van de FOD Financiën en zijn ook gebaseerd op een bestuursovereenkomst tussen de FOD Financiën en de federale regering, een beleidsplan van de minister van Financiën en een jaarlijks bestuursplan met concrete initiatieven (Brussel, persoonlijke communicatie, 25 maart 2019). Kortom, de AAD&A moet haar weg vinden in een wildgroei van strategische plannen die haar in de juiste richting sturen om te kunnen moderniseren.

De AAD&A kan bovendien gebruik maken van de gemeenschappelijke infrastructuur van de FOD Financiën zoals de ICT-programma's aan de hand van stafdiensten. Het beheer van de ICT-infrastructuur inzake douane is dan ook niet in handen van de AAD&A zelf, maar zit onder de bevoegdheid van een ICT-stafdienst (Brussel, persoonlijke communicatie, 25 februari 2019). Dit

heeft als voordeel dat de AAD&A meer tijd en budget heeft om zich op haar kerntaken te focussen, maar de rol van de stafdiensten is wel cruciaal bij veranderingen. De AAD&A is afhankelijk van de stafdiensten, dit vergt dus een goede afstemming om veranderingen vlekkeloos te implementeren.

De vraag heeft zich dan ook al gesteld of de AAD&A meer verzelfstandiging moet genieten als een autonoom douaneagentschap om zich sneller te kunnen aanpassen aan de veranderde omgeving. Dit is een zeer moeilijke discussie. Er zijn bepaalde stafdiensten die de AAD&A soms kunnen belemmeren in haar verandersonnelheid waardoor nog meer autonomie wenselijk zou zijn, maar evolueren naar een zelfstandig douaneagentschap biedt geen garantie op succes. De combinatie van personeelstekorten en geen ondersteunende stafdiensten klinkt niet meteen als muziek in de oren, laat staan dat de politiek hier klaar voor is. Hoe dan ook is het wenselijk dat de AAD&A niet te centralistisch bestuurd wordt, een douaneadministratie moet flexibel zijn om snel managementbeslissingen te kunnen nemen.

3.2 Werken in een Europese omgeving

Naast de FOD Financiën heeft de AAD&A een nog veel grotere waakhond boven het hoofd staan, nl. de EU. De douane moet flexibel zijn om de koers van de EU te volgen. Zo is het faciliteren van de handel een idee op Europees niveau dat terug te vinden is in de missie. Het nationale douanewetboek van de douane is dan ook afgestemd op het douanewetboek van de Unie (DWU). De Belgische douane krijgt steeds minder in de pap te brokken door het sterke Europese beleid dat hen vorm geeft, iets wat zeker voelbaar is als douanier op het werkveld door de wijzigende Europese douanerol.

Het zicht van de douane wordt verbreed, het verhaal stopt niet meer bij de Belgische grenzen. Goederen worden veel beter opgevolgd door de digitalisering. De oude tollenaar is duidelijk geëvolueerd naar een moderne douanier en deze verandering naar een elektronische douane om de EU te beschermen zorgt voor een nieuwe aanpak. Er wordt meer gezocht in de logistieke ketens welke partijen betrouwbaar zijn in de goederenstroom om hun goederen ongehinderd te laten passeren in plaats van enkel goederen te stoppen op basis van risicoanalyses. Dit vergt een douanier met een andere kijk, een douanier met andere competenties. Zoals eerder aangehaald blijft wel de oorspronkelijke taak van het fysiek controleren van goederen, die

stamt uit het verre verleden, nog altijd van cruciaal belang. De douanier wordt grensoverschrijdend dankzij het gemeenschappelijke handelsbeleid van de EU, niet alleen haar eigen grenzen zijn belangrijk, maar gans de logistieke keten.

3.2.1 Financieringsfunctie

De EU is niet zo geïnteresseerd in hoe de AAD&A een naamswijziging zou doorvoeren in één van haar diensten of hoeveel keer interne organogrammen worden gewijzigd, maar wel veel meer in het financiële plaatje. Wanneer de EU douane-audits uitvoert, gaat het vaak over hoeveel de douaneadministratie aan douanerechten heeft opgeleverd. Worden de douanerechten correct en voldoende geïnd (Gent, persoonlijke communicatie, 18 maart 2019). Een belangrijk criterium voor de EU is de verhouding tussen het aantal voltijdse equivalenten en één miljoen euro douanerechten. Namelijk, hoeveel voltijdse equivalenten heeft een douaneadministratie nodig om één miljoen euro douanerechten te kunnen innen? België is het sterkst scorende land dat met één voltijds equivalent ongeveer 900000 euro douanerechten kan opleveren. Dit impliceert dat AAD&A 1,1 voltijdse equivalenten moet inzetten om ruwweg één miljoen euro douanerechten te kunnen verdienen. In vergelijking met Nederland, dat tweede scoort met 1,7 voltijdse equivalenten per één miljoen euro douanerechten, doet de AAD&A het uitstekend (Brussel, persoonlijke communicatie, 25 maart 2019).

De AAD&A brengt dus per douanier het meest op van alle Europese lidstaten en dus is België zonder twijfel koploper. Toch verloopt niet alles perfect volgens audits op de AAD&A. De douane kampt met personeelstekorten om alle doelstellingen te kunnen verwezenlijken. Dit verklaart onder andere waarom de Belgische douane op nummer één staat betreffende de verhouding geïnde douanerechten en het aantal voltijdse equivalenten door haar laag personeelsbestand.

Vanuit macro-economisch perspectief levert de AAD&A dan ook veel toegevoegde waarde. België heeft een grote bijdrage inzake de douanerechten aan de 'Traditionele Eigen Middelen' van de EU. Zo staat de AAD&A op de vierde plaats voor het aantal geïnde douanerechten dat goed is voor 10% van de 25,4 miljard euro totale douanerechten voor de EU. Douanerechten als Europese belastingen moet de douane innen en afstaan aan de EU. Liefst 80% moet België afgeven aan de EU. In het Raadsbesluit nr. 335 van 2014 betreffende de eigen middelen staat,

naast het feit dat lidstaten 80% van hun douanerechten moeten afstaan aan de EU, ook dat lidstaten 0,30% van hun BTW-opbrengsten moeten afdragen (Matthijs, 2018). Daarentegen zijn accijnsproducten bestemd voor de Belgische staatskas.

Jammer genoeg vertaalt zich dit niet meteen in commerciële douanerangschikkingen. De EU houdt weinig tot geen rekening met commerciële indexen zoals de Logistieke Performantie Index (LPI). De financiële opbrengsten zijn veel belangrijker voor de EU om onder andere verder te kunnen investeren in haar Europees douanebeleid. Zo plant de Europese Commissie² om 950 miljoen euro te reserveren voor 2021 tot 2027 om het douaneproject 2020 dat 547,3 miljoen euro kostte verder te zetten.

In functie van de onderzoeksvragen is de vraag welke gevolgen de financieringsfunctie van de douaneadministraties voor de douanier op de werkvloer met zich meebrengt? Ervaart de douanier een zekere druk om zoveel mogelijk douanerechten in een periode te innen? Het topmanagement voert de strategische doelstellingen, zoals haar inningsfunctie, ieder jaar door in een operationeel plan met kritieke-prestatie indicatoren (KPI) om voortdurend hun prestatie te verbeteren. De druk van die operationele doelstellingen op douaniers wordt in het derde hoofdstuk uitvoerig besproken, want er is zeker een beweging gebeurd. Binnen de administratie operaties zijn namelijk de fiscale opbrengsten vervijfvoudigd op twee jaar tijd (Brussel, persoonlijke communicatie, 25 maart 2019). Er is dus zeker beduidend bewijs dat de douane vooruitgaat, maar heeft de douanier op het werkveld hetzelfde gevoel?

3.2.2 Beveiligingsfunctie

De douane moet zich heroriënteren en reorganiseren om een strengere veiligheidsfunctie te kunnen invullen. Veiligheid is een thema dat door de EU ontzettend veel aandacht geniet door onder andere de toenemende terroristische dreigingen in de wereld. Het hierboven vermelde voorbeeld van de controle op tweërlei gebruiksgoederen is opgelegd als een Europese verordening die bindend en rechtstreeks van toepassing is in het hele Europese grondgebied. Dit impliceert dat het veranderingstraject van de Belgische douane in grote lijnen mede uitgestippeld is door de EU.

² Verord. nr. 464/2012

De EU beschermt met haar douanebeleid op verschillende domeinen zoals gezondheidsrisico's, milieu, beschermde diersoorten... Zo kunnen namaakartikelen niet alleen de markt verstoren, ze kunnen ook de veiligheid schaden van de EU-inwoners. Het Europese douanebeleid beschouwt alle douaniers dan ook als de poortwachters van de EU. Dit betekent dat de gemeenschappelijke buitengrenzen van cruciaal belang zijn aangezien de douanecontroles, door de interne markt, veel minder aanwezig zijn in het binnenland.

De Europese poortwachters moeten sterk op elkaar kunnen rekenen in een landschap zonder binnengrenzen. Wanneer het fout zou lopen aan de buitengrenzen, kunnen de veiligheidsrisico's zich veel rapper verspreiden. De veranderde Europese omgeving betreffende veiligheid heeft ervoor gezorgd dat er nieuwe beleidsmaatregelen zijn getroffen op vlak van niet-fiscale taken. Denk maar aan de samenwerkingsovereenkomst sinds 2002 tussen de EU en de Amerikaanse regering inzake 'Megaports' om illegaal radioactief materiaal op te sporen (Zeebrugge, persoonlijke communicatie, 11 februari 2019). Dit vergde nieuwe bijkomende taken voor douaniers om de beveiligingswensen van de EU te kunnen realiseren. Kortom, de douane is een cruciale actor in het veiligheidsbeleid van de EU met als gevolg dat de AAD&A voortdurend nieuwe initiatieven van de EU moet opnemen in haar administratie. Dat klinkt als een douanier die vaak onderworpen kan zijn aan veranderingsmanagement...

3.2.3 Faciliteringsfunctie

Naast veiligheid, staan er staan nog andere thema's op de Europese agenda die veranderingen voor de douane met zich meebrengen. Veranderingen die indirect organogrammen binnen de douaneadministratie overhoop hebben gehaald. Denk maar aan het faciliteren van de handel. Hoewel veiligheid snel geassocieerd wordt met meer fysieke controles, is de douane sterk aan het moderniseren op vlak van digitalisering en automatisatie om de handel net minder op te houden. De bestaansreden van het departement klantenmanagement of marketing binnen de douane moedigt de Europese wens aan voor een actief faciliteringsbeleid voor de handel. De douane is een belangrijke actor geworden in de logistieke keten. Het is dan ook van groot belang om als douaneadministratie mee te zijn met de nieuwe trends om zich als moderne administratie te kunnen erkennen. Nieuwe moderne werkwijzen zorgen ervoor dat de klassieke taken van een douanier veranderen, het werkveld wordt complexer.

De wensen van de EU verbreden het werk van de douane. De kerntaak van controleren en innen is niet gewijzigd, maar men verwacht dat de douane zich op een efficiëntere manier kan organiseren. Er is wel nog altijd heel veel nationaal Belgisch gegeven in het tot stand komen van douanebeleid. Het zijn de douaneadministraties die uiteindelijk zelf beslissen hoeveel ze willen investeren in hun douaneadministratie om de handel zoveel mogelijk te faciliteren. Onze Belgische douane speelt hier sterk op in met haar nationaal forum als overlegplatform met de privésector. De Belgische douane blinkt hier zeker in uit, want er zijn weinig administraties die op dergelijke manier zo intensief overleggen met de bedrijfswereld (Brussel, persoonlijke communicatie, 25 februari 2019).

Naast de bedrijfswereld faciliteren met onder andere brexit-advies in en buiten het nationaal forum, zijn de werkwijzen ook grondig gewijzigd om slimmer de logistieke keten te faciliteren. System based control is één van de laatste nieuwe werkwijze om meer te faciliteren. Dit concept is al sinds 2008 terug te vinden in AEO-certificaten, ook wel bekend als geautoriseerde marktdeelnemers. Dit helpt de bedrijven om minder administratieve lasten te hebben, want de goederenbeweging heeft in theorie dan minder kans om uitgeplukt te worden voor controle door hun vertrouwensprofiel. Hoe dan ook blijft de douane op de achtergrond nog controles uitvoeren aan de hand van audits, een Authorised Economic Operator-certificaat (AEO) faciliteert een bedrijf, maar het biedt nooit een garantie op volledige onttrekking van douanecontrole (Van Puymbroeck, X).

De douanier zal onder andere door AEO-certificaten meer en meer aandacht moeten schenken aan administratieve of boekhoudkundige controles om te zien of de aangegeven goederen overeenstemmen met de werkelijkheid. Dit wordt ook wel de tweedelijnscontrole genoemd binnen de douaneadministratie, maar voor een volledige verschuiving vanuit eerste lijn, waar goederen fysiek gecontroleerd worden, naar tweede lijn is het nog een tijdje wachten op wat de technologische vooruitgangen te bieden hebben. Het Europese douanewetboek verplaatst zich dan ook meer naar de bedrijfswereld. Binnen de administratie vertaalt deze verschuiving zich in een grote uitdaging en toekomst voor tweedelijnscontroles, maar de vraag is of de AAD&A en haar douaniers klaar zijn voor deze grote stap? Kan de organisatiestructuur de uitdagingen van de toekomst aan? Is er genoeg personeel en expertise aanwezig om zowel de bedrijfswereld te faciliteren als de logistieke keten te beveiligen?

3.2.4 Beschermingsfunctie

Een ander onderdeel van de missie van de AAD&A is de EU beschermen tegen oneerlijk en illegaal handelen. De douane speelt een belangrijke rol in het beschermen van haar interne markt. Zo zullen douaniers de Europese markt beschermen tegen niet-lidstaten met antidumpingrechten op grond van Europese verordeningen. Verder houdt de douane nog toezicht met behulp van verschillende andere instrumenten die de economische activiteiten binnen de interne markt kunnen beschermen (zoals het controleren op kwantitatieve invoerbepalingen). Dit impliceert dat de douane zich steeds moet kunnen aanpassen aan de handelspolitieke maatregelen die de EU stelt.

Indien de douane niet bekommerd zou zijn om het ondersteunen van de legale economische activiteiten en het beschermen tegen oneerlijke handel, zouden de prijzen buiten de EU veel lager kunnen zijn. Dit zou tot massale economische verliezen kunnen leiden. Douaniers houden de interne markt stabiel met hun beschermend beleid, een rol die doorheen de jaren sterk geëvolueerd is. De EU verwacht een flexibelere douaneadministratie die zich snel kan aanpassen aan de mondiale gebeurtenissen, maar kan de douanier ook nog mee op het werkveld?

3.2.5 De Belgische douane als één Europees douaneagentschap?

Door haar exclusieve bevoegdheid inzake douane heeft de EU dus duidelijk de touwtjes in handen omtrent de douanekoers³, maar het blijft uiteindelijk grotendeels een nationaal gegeven om al dan niet veel te investeren in de douaneadministratie. Hoe snel de Belgische douane evolueert naar een Europese netwerkorganisatie hangt grotendeels af van het nationale politieke belang. De douane heeft nooit echt veel politieke aandacht genoten en zeker niet in Wallonië omdat daar veel minder logistieke knooppunten zitten dan in Vlaanderen. De brexit brengt hier echter hoogstwaarschijnlijk verandering in. "Never waste a good crisis", de naamsbekendheid van de douane is zeker omhoog gegaan met de brexit volgens administrateur-generaal Kristian Vanderwaeren (persoonlijke communicatie, 6 februari 2019).

³ Art. 3 VWEU

Eén groot Europees douaneagentschap zou alle douaneadministraties van de lidstaten die meer dan 500 miljoen EU-burgers beschermen, doen samensmelten. Het is wel zo dat de EU al jaren probeert de douanediens uniform te laten werken aan de hand van moderne elektronische systemen, maar een Europees douaneagentschap lijkt nog heel ver. Het Papierloze Douane & Accijnzen systeem (PLDA) is een voorbeeld waarmee de EU tracht de verschillende douanediens uniform te laten werken met meer elektronische centraliserende databanken zodat gegevens beter uitgewisseld kunnen worden.

Het is de EU dat werkt aan de ontwikkeling van het douanebeleid, tevens staan zij ook in voor de douanecoördinatie tussen de lidstaten. Eén douaneagentschap zou als voordeel hebben dat het probleem van “de ketting is zo sterk als zijn zwakste schakel” niet meer zou gelden. Nu kunnen er zich nog veel lacunes voordoen doordat douaneadministraties niet volledig op elkaar afgestemd zijn. Sommige landen investeren heel veel in hun douanewerking terwijl andere landen net het omgekeerde doen.

Echter, er zijn heel moeilijke hindernissen te overbruggen om de douane als één geheel te beschouwen. Zo is het niet zo simpel om één Europees beleid operationeel door te trekken. Wie zal er dan bijvoorbeeld de controles doen die in het belang zijn van België zoals de accijnzen? Wie gaat er dan de afvalstromen voor de Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij controleren die geen voordeel opleveren voor de EU-begroting? Wat wel haalbaarder is, is het streven naar een Europees ICT-douaneagentschap. Liefst ongeveer 90% van de Europese douane-investeringen gaat al naar ICT-projecten om performanter en uniformer te kunnen werken (Brussel, persoonlijke communicatie, 25 maart 2019). Dit zou talrijke voordelen kunnen opleveren voor de AAD&A om de wirwar aan aparte douanesystemen te uniformiseren naar één groot systeem.

Er zijn dus enorm veel uiteenlopende structuren bij douaneadministraties in de EU. Dit maakt het zeer moeilijk om alles onderling af te stemmen. Er wordt wel gewerkt aan een homogener douanewerking in de EU door onder andere haar laatste grote douaneproject *Douane 2020* dat sinds 1 januari 2014 actief is. Het project vindt zijn rechtsgrondslag in een verdrag⁴, dat stelt dat de EU maatregelen moet nemen inzake douanesamenwerkingen. Een EU-optreden is

⁴ Art. 33 VWEU

onmisbaar om alle nationale douaneadministraties met elkaar te laten samenwerken om te waken over de gezamenlijke Europese grenzen.

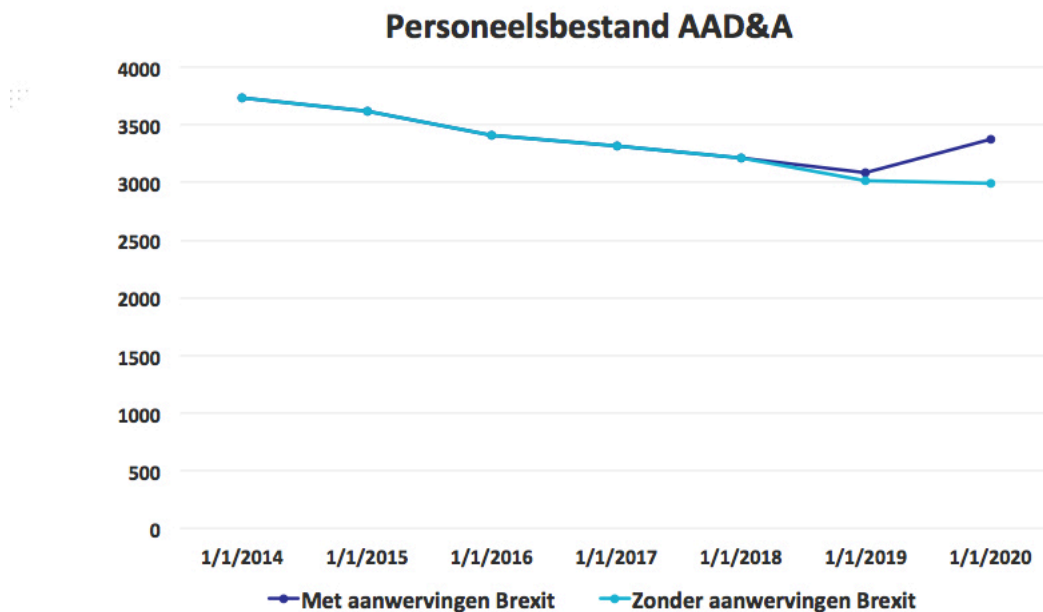
Het project *Douane 2020* moet er voor zorgen dat de douane nog performanter wordt door betere afgestemde douanesystemen. Performanter impliceert onder andere meer inkomsten kunnen vergaren als douaneadministratie voor de EU en tegelijkertijd beter de fraude bestrijden. De EU investeert dan ook veel in haar douanebeleid omdat een efficiëntere douane meer handel aantrekt om zo de Europese economie competitiever te maken.

Kortom, de EU stippelt de route uit, maar het is de nationale douaneadministratie die beslist hoe snel het pad bewandeld wordt of wanneer de douanier moderniseert. Zo liep de Nederlandse douane bij de implementatie van PLDA voor op België en enkele andere douaneadministraties (Samyn, 2007). De vorige administrateur-generaal Noël Colpin, gaf aan dat de logge structuur van Financiën een oorzaak was voor de vertragingen. Er zijn talloze bestuursniveaus in het Europese landschap en dit is dan ook een van de redenen waarom één Europees douaneagentschap heel weinig kans op slagen heeft. De Europese Rekenkamer haalt zelf aan dat de doelstellingen van het douaneprogramma 2020 zullen moeten worden opgeschoven als gevolg van de lange besluitvormingsprocessen door multi-level governance.

Hoe dan ook is achterblijven geen optie, de douane moet vooruit. Zowel in het belang van de Belgische economie als om de verplichtingen van de EU na te leven. Werken in een Europese omgeving als douane is innoverend, maar dat brengt zeker de nodige druk met zich mee. De evoluties van de EU zijn bindend in Europese verordeningen gegoten. België riskeert veroordelingen van het Europese Hof van Justitie wanneer verordeningen niet worden nageleefd. De EU is dan ook heel goed op de hoogte van de AAD&A. Ze controleren in audits of de lidstaten de passende controlestrategie toepassen, of passende douanecontroles op waarden worden uitgevoerd, de rechten juist berekend en geboekt zijn (Gent, persoonlijke communicatie, 18 maart 2019)... De EU heeft er dan ook veel belang bij dat de douanerechten correct geïnd worden voor haar financiering. Op die manier kan de EU echt als een waakhond gezien worden, ze hebben dan ook weet van de personeelsgebreken bij AAD&A. De vraag is hoe de AAD&A met die druk om kan wanneer haar personeelsbestand voortdurend daalt of

met andere woorden: wat voelt de douanier achter de schermen van haar evoluerende douaneadministratie?

Evolutie personeel 2014 - 2018



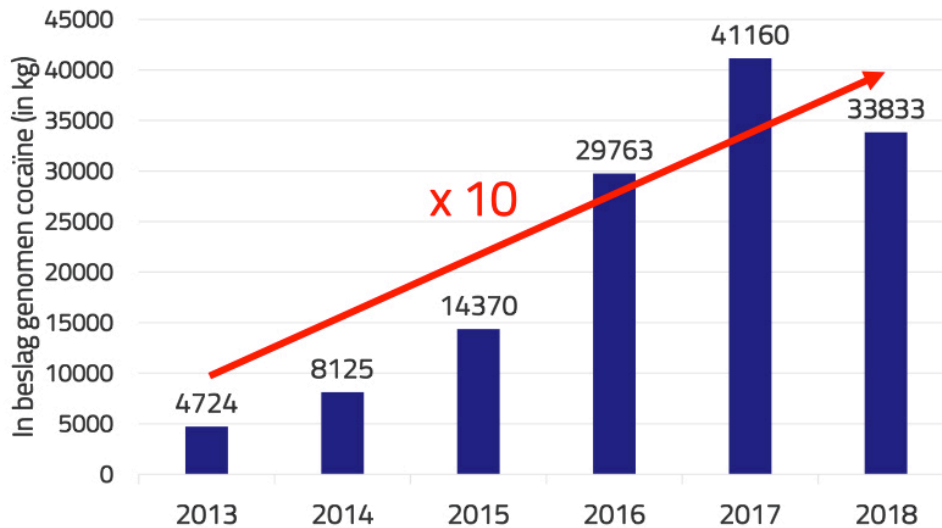
Figuur 1: Evolutie personeel

3.3 Hoe performant is de AAD&A?

Er staat veel op het spel om zich goed aan te passen, want een niet-goedwerkende douaneadministratie is schadelijk voor de economie. Namelijk, een efficiënte douanewerking kan een bepalende factor zijn om handel te voeren in België. Bedrijven willen zo min mogelijk tijd verliezen aan douaneprocedures, laat staan dat ze graag willen dat hun handel wordt opgehouden door een douanier. Dit is ook de reden waarom het toch van groot belang is om te weten hoe performant de AAD&A nu eigenlijk is.

Het probleem is dat het meten van efficiëntie en effectiviteit in de publieke sector zoals bij de douane vaak veel complexer is dan in de private sector. De relevante outputs en outcomes zijn moeilijk te meten. De douane scoort de laatste jaren wel vaak sterk in het nieuws met haar grote drugsvangsten, maar een douanier heeft nog zoveel andere taken (Km, De Standaard, 2019). Wat bijvoorbeeld met de efficiëntie van een douaneproces of hoe sterk faciliteert de douane de handel? Kortom, hebben de vele veranderingen binnen de douaneadministratie resultaat geboekt?

Evolutie van de hoeveelheid in beslag genomen cocaïne in de haven van Antwerpen



Figuur 2: Evolutie drugsvanst in de haven van Antwerpen (Presentatie strategisch plan, 2018)

Toen AEO-certificaten geïntroduceerd werden, had de Belgische douane al meteen een kleine achterstand op de Nederlanders, maar uit zich dat ook in de werelddouaneranglijsten (Zeebrugge, persoonlijke communicatie, 18 februari 2019)? Het antwoord is ja, maar dat moet met een korreltje zout genomen worden omdat ze door topdouaniers vaak als te weinig wetenschappelijk worden bestempeld (Brussel, persoonlijke communicatie, 25 februari 2019). Douaneranglijsten hebben echter wel veel commerciële waarde, dus het blijft dan ook een doelstelling in het managementplan om de positie van de douane in de belangrijkste internationale index te verbeteren.

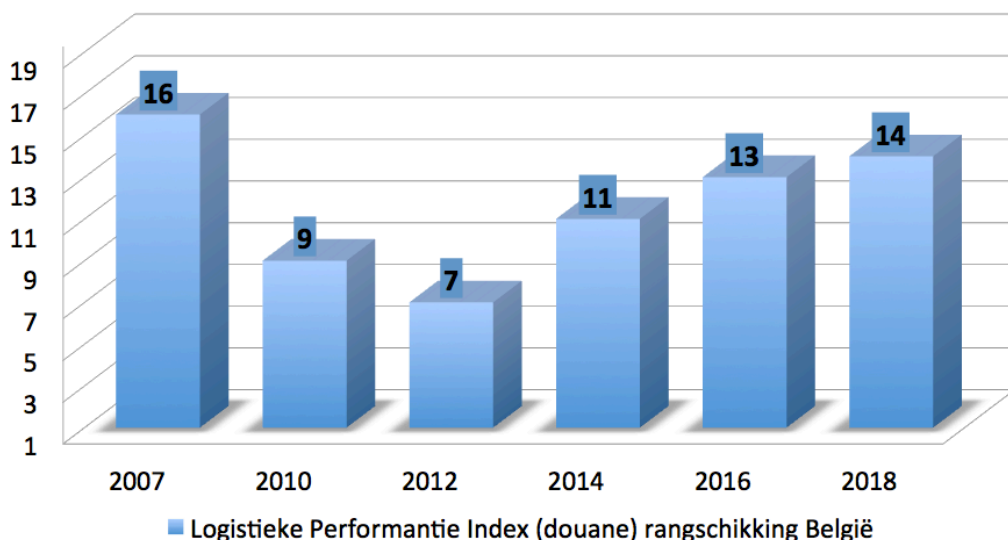
Eén van de belangrijkste internationale indexen waar enorm veel media-aandacht aan wordt besteed, is de LPI van de Wereldbank. Deze scores zouden in theorie moeten onthullen hoe goed de douaneprocedures verlopen. Hoe doeltreffend is de douanewerking? Zijn het eenvoudige procedures (Arvis, 2016)? Er worden douanevariabelen gemeten en bevraagd en de Belgische douane scoort uiteindelijk behoorlijk goed in 2018: de 14de plaats van de 160 deelnemende wereldlanden. Maar hoe goed evolueert de douane? Desondanks de ambitieuze plannen van de vorige administrateur-generaal Noël Colpin om de douane tegen 2019 in de top

drie te zien, blijft haar positie schommelen rond de tiende plaats, waar er sinds 2014 alleen maar een daling is te constateren (Van Overtveldt & Colpin, 2015) (Piedboeuf, 2015).

Het meetinstrument van de Wereldbank voor de LPI zou in de internationale context slechts één algemene douanevraag stellen over het cross-border gebeuren die alle douanevariabelen bevat. Echter, de ervaring van grensoverschrijdende transacties is niet alleen in handen van douane. Er zijn ook nog andere actoren betrokken zoals het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen. Bovendien zou de berekening van het ratingsysteem niet volledig neutraal zijn omdat enkele landen kans maken om meer beoordeeld te worden door ontwikkelingslanden die minder kennis van zaken hebben over douaneprocedures.

De LPI is dus geen wetenschappelijk bewijs om te oordelen of de douane al dan niet beter is geworden, maar het is wel belangrijk om op te merken dat de AAD&A enorm veel inspanningen doet met haar beperkt aantal middelen en personeel. De huidige administrateur-generaal Kristian Vanderwaeren en zijn douaneadministratie heeft het de recentste tijd dan ook enorm druk gehad met 'running the business' zodat er misschien niet altijd voldoende tijd is voor 'changing the business'. Denk maar aan de terreuraanslagen, de drugsproblematiek, het isopropanol-probleem en als kers op de taart: de brexit (Kristian Vanderwaeren, persoonlijke communicatie, 6 februari 2019). Het is dan ook heel moeilijk om uit te drukken hoe performant de AAD&A is waardoor ik in deze masterproef meer de focus leg op de bevindingen van de douanier zelf. Voelt de douanier de veranderingen in zijn douaneadministratie? Vindt hijzelf dat de douane performanter is geworden?

Logistieke Performantie Index (douane)



Figuur 3: Logistieke Performantie Index

4. De belangrijkste douanereorganisaties

In functie van de onderzoeksvragen is het belangrijk om de meest invloedrijke reorganisaties op een rijtje te zetten. Zoals hierboven vermeld, is de douane het resultaat van een lang veranderingstraject, maar wat voelt de douanier daarvan? Om die vraag te kunnen beantwoorden, bekijken we de recentste en grootste reorganisaties doorheen de tijd. Startend vanaf de open grenzen in 1993, onder het bewind van de heer Van Walleghem, naar onder andere de digitalisering door de heer Colpin tot aan het mandaat van de huidige administrateur-generaal Kristian Vanderwaeren.

De belangrijkste veranderingen voor een actieve douanier spelen zich dan wel af in het heden, maar men vergeet niet zomaar het verleden. Een boom breekt niet zomaar, metaalmoetheid is een lang proces net zoals een douanier die veranderingen in zijn carrière ondergaat. Kortom, vooraleer er wordt onderzocht waarom het beleid van bovenaf al dan niet doordringt naar alle douaniers toe, moet zijn voorgeschiedenis inzake veranderingen belicht worden. Zijn de beleidsdoelstellingen complexer geworden doorheen de jaren? Is het organogram vaak aan veranderingen onderworpen? Welke veranderingen schept de technologische vooruitgang doorheen de jaren voor de douanier om beter zijn beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren?

4.1 Wegvallen van de binnengrenzen

Waar vroeger de douaniers tot 's avonds laat douanedocumenten zaten af te stempelen voor goederen die naar de overkant van het kanaal moesten, mocht men op 1 januari 1993 de douanestempels binnen de Europese grenzen bijna voorgoed opbergen in hun kasten. Waarom niet voorgoed? De brexit... Als de brexit gerealiseerd wordt, zullen gelukkig niet alle douanestempels van vroeger weer uit de oude kasten moeten gehaald worden door de digitalisering, maar de slagboom tussen het Verenigd Koninkrijk (VK) en de EU wordt gesloten. Dit impliceert dat de Britten inwoners van een derde land worden. Dit heeft als gevolg dat er weer douaneformaliteiten zullen ontstaan aan de grens met het VK, net zoals de tijden voor 1993 zich terug zullen afspelen.

De EU heeft dan ook sinds haar bestaan al een grote invloed gehad op de douane. Namelijk de filosofie naar een meer liberale vrijhandel zorgt voortdurend voor veranderingen, met als grootste keerpunt: de Europese interne markt. Het verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal was al een eerste stap naar een gemeenschappelijke markt door de afschaffing van douanerechten op kolen en staal. België, als oorspronkelijk lid van de Europese Economische Gemeenschap, was ook meteen betrokken in 1968 als lid van de douane-unie die later de grondslag vormde van de interne markt.

Een douane-unie betekent niet dat er geen douaneformaliteiten meer worden afgehandeld. Het zorgt alleen voor een samenwerking op gebied van douanetarieven (De Vlieger, 2017). De douanestempels werden nog steeds uitvoerig gehanteerd binnen de Europese grenzen zolang er nog geen sprake was van de Europese interne markt in 1993.

Het openstellen van de binnengrenzen was de aanleiding van grote herstructureringen binnen de douane. Het vrij verkeer van goederen door de interne markt had enorme gevolgen voor de douaneadministratie. De gevolgen waren zo groot dat verschillende douaniers zelfs durven spreken over de grootste uitdaging in de geschiedenis van de Belgische douane. Zo kromp het personeelsbestand meteen met ongeveer 2500 douaniers door het sluiten van verschillende douanekantoren (De Keyzer, Hellinx & Van Puymbroeck, 1995). De douanier was niet meer gewenst aan de binnengrenzen, de eeuwenoude rol van grensbewaker verdween, een nieuw hoofdstuk werd gestart.

Sindsdien voelden douaniers de onzekerheid toenemen over hun lot. De douaneadministratie deed alles wat het kon om rake klappen te ontwijken en reorganisaties drongen zich na het opengaan van de grenzen aan. Heel wat kennis en ervaring ging verloren door de afzetting van vele douaniers, een beslissing die in 2019 nog te voelen is door de personeelstekorten.

De onzekerheid over hun job sinds 1993 blijkt uit verschillende interviews bij vele douaniers tegenwoordig nog in het achterhoofd te zitten. Enkele douaniers hebben dan ook het gevoel dat sinds de historische dag van de open grenzen de klassieke douanier voorzichtig aan het uitsterven is. Bijgevolg is het interessant om vanaf de open grenzen dieper in te gaan op het veranderingstraject van de douane. De douane bouwt onder andere constant verder aan het liberale vrijhandelidee van de EU. De open grenzen wakkerden de vele veranderingen binnen de douane aan. Een douanier verwijder je niet zomaar aan de grens en zo verander je ook niet simpelweg de organisatie van een douaneadministratie.

4.2 Herstructureringen binnen de douane na de interne markt

Na het wegvallen van de binnengrenzen steeg de behoefte aan een interne reorganisatie om mee te kunnen evolueren met de EU. Er moest gesleuteld worden aan de verouderde werkmethoden en zeker aan de onaangepaste structuren. De versnipperde structuur, door het sluiten van de binnengrenzen, had zware gevolgen voor zowel haar materiële, functionele als territoriale bevoegdheden. Het opengaan van de binnengrenzen is dus zeker niet onopgemerkt voorbij gegaan. De strategie om niet achter te blijven als douane werd voor het eerst uitvoerig beschreven in het actieplan 1992-1993 onder het bewind van directeur-generaal Carlos Van Wallegghem. Het was een plan dat meteen duidelijk maakte dat de douaneveranderingen geen éénmalig project waren (Centrale Administratie, 1993).

Nieuwe taken voor de douaniers zoals audit controles vereisten indirect een aangepaste organisatiestructuur. De douaneadministratie streefde naar flexibele douaniers in de snel veranderende omgeving, maar haar veranderingsplannen werden heel laat uitgewerkt in het actieplan 1992-1993. De afwachtende houding van de douaneadministratie in haar beleidsplannen heeft de douanier niet zo flexibel gekregen als men wenste. Er werd dus weinig proactief opgetreden om de weerslag van de voltooiing van de interne markt op te vangen (Centrale Administratie, 1994).

Ondanks de ontevredenheid van vele douaniers werden in het begin van 1993 geen structuurveranderingen geïmplementeerd in de douaneadministratie. Uiteindelijk heeft de douaneadministratie de wensen van de douaniers na verschillende negatieve enquêtes beantwoord in structuurwijzigingen ten gevolge van de interne markt. Beleidsmakers van de douane begonnen hun administratie niet meer te beschouwen als een op zichzelf staande eenheid als gevolg van de snel veranderende omgeving (Centrale Administratie, 1995). Een nieuwe toekomst voor de douane was weggelegd.

Het uitgangspunt van de douaneherstructureringen was onder andere het verbeteren van de interne communicatie, maar hoe vertaal je zo iets naar alle douaniers? Er werd een nieuw logo gecreëerd om de douaniers warm te krijgen voor de nieuwe douanetoekomst (Centrale Administratie, 1993). Het was een signaal van bovenaf dat de administratie klaar was voor veranderingen, een signaal dat er nieuw leven in de administratie werd geblazen na de pijnlijke verplichte afzettingen van vele douaniers.

Grondige wijzigingen in de controletaken en meer geautomatiseerde gegevensuitwisseling brachten automatisch meer communicatiepatronen met zich mee. Patronen die al jaren ingebakken waren in de douaneadministratie moesten drastisch wijzigen om zowel intern als extern beter te kunnen communiceren. Enerzijds moest de interne gegevensstroom sterker doorstromen naar alle diensten om onder andere de tweedelijnscontroles te versterken in plaats van enkel nog fysiek te controleren. Anderzijds werd de focus ook meer gelegd op externe communicatie bij het bedrijfsleven en de burgers. Geleidelijk aan begon de douanier meer Europees te denken door de veranderingsgolven van haar administratie (Antwerpen, persoonlijke communicatie, 28 november 2018).

De douanier moest zelf een deeltje van zijn autonomie inleveren om de interne markt te doen slagen. Een interne markt kan slechts optimaal functioneren als zowel de Belgische douane als een andere lidstaat zo uniform mogelijk werken. Bijgevolg werd de wetgeving aangepast waardoor de douanier niet meer, zoals voor 1993, vanuit zijn eigen jarenlange ervaring kon beslissen welke goederen hij zou controleren. Dit was onder andere het begin van de risicoanalyses op basis van het Maastricht-rapport waar de douanier gestuurd werd door een systeem in plaats van te vertrouwen op zijn eigen expertise.

In grote lijnen verliepen de structuurwijzigingen niet van een leien dakje. Het feit dat de douane bestond uit een groot aantal ambtenaren maakt het net zoals vandaag moeilijk om veranderingen door te voeren. Er werd daarop ingespeeld door een gefaseerde aanpak. In de eerste fase na 1993 trachtte men de interne stabiliteit te waarborgen door het vormen van een nieuw organisatorisch kader om nieuwe diensten te introduceren. Verder werden er verhuisplannen opgesteld om de binnenkantoren te sluiten, het herzien van de opleidingen in functie van de interne markt, introduceren van nieuwe communicatiemiddelen binnen de douane... Later, tussen 1994 en 1995, was de tweede fase van toepassing om vooral het raamwerk van de werkprocessen te herdefiniëren om de onderlinge samenhang te bevorderen. Een jaar later zorgde de derde fase uiteindelijk voor een verbetering van de werkprocessen op het terrein. Er werd onderzocht hoe de doelstellingen van de administratie in de nieuwe structuur het meest effectief en efficiënt konden worden gerealiseerd (Snoeck, 1995).

De structuur van voor 1993 was te bureaucratisch met als gevolg dat er niet snel genoeg ingespeeld kon worden op veranderingen. De douanier die geacht flexibel te zijn, werd als het ware gehinderd door de structuur. Het actieplan van toen sprak over talloze doorgeefluiken zoals middenkaders en stafdiensten die afgevoerd moesten worden om de informatie sneller naar het werkveld te krijgen.

Het staat wel vast dat de douane, net zoals in 1993 door de vele binnengrenskantoren die moesten sluiten, de laatste jaren meer aan het centraliseren is. Of de douane nu minder bureaucratisch aanvoelt voor de douanier wordt verder onderzocht in hoofdstuk drie. Overigens wordt er gepeild hoe goed de plannen tegenwoordig zijn gerealiseerd, want de beleidsplannen van eind de twintigste eeuw waren volgens veel douaniers te oppervlakkig (Snoeck, 1997). De douane hamerde al in haar plannen van 1993 op de verlegging van de focus op de verificaties naar boekhoudkundige controles, iets wat vandaag opnieuw weer bovenkomt. Sterker nog, in 2016 werd het organogram gewijzigd omdat er teveel silo-denken zou geweest zijn. Dat terwijl men in de plannen van 1993 al aanhaalde dat diensten waaronder ook de centrale administratie te veel een eigen leven leidden.

Zoals hierboven vermeld, is de impact van 1993 op de douane de grootste aanpassing in haar geschiedenis. Veel actieve douaniers hebben dit nog allemaal meegemaakt en dat bewijst dat

die geschiedenis nog niet zo ver achter de rug ligt. De douanefunctie verdwijnt niet, maar de context waarin ze werkt eist een andere manier van werken sinds 1993.

4.3 Een professionelere douane door Copernicus

Het is niet alleen de douaneadministratie die constant in beweging is. Ook de FOD Financiën en andere overheden lopen mee. Veranderingsmanagement binnen de publieke sector is vooruitstrevend. Het is hip in het kader van het 'nieuw publiek management' (Hondeghe, Van Dooren, De Rynck, Verschuere & Op de Beeck, 2017). De Copernicushervorming van 1999, waar de Federale overheid zich mee wou moderniseren, bracht de stroom van veranderingen ook tot bij de FOD Financiën door de Coperfin-projecten. Tijd om stil te staan bij de impact van de interne markt was er nog nauwelijks, want ook de douaneadministratie was betrokken in het veranderingsverhaal door de Copernicusinvloed. Opnieuw werden nieuwe deuren geopend binnen de douaneadministratie om het over een andere boeg te gooien.

De douaneveranderingen, of beter bekend als de fameuze douanekantelingen, hebben ongetwijfeld de administratie professioneler gemaakt, maar de radicale veranderingen in de Coperfin-plannen sinds 2001 hebben enorm veel in gang gezet bij de douaniers, zowel positief als negatief.

De deuren naar verandering binnen de douane door de Coperfin-projecten werden niet allemaal tegelijkertijd geopend. Het was een lange veranderingsweg op verschillende terreinen. Zo werden niet alleen de douanestructuren onder handen genomen, maar er werd ook een nieuw management- en personeelsbeleid geïntroduceerd. De douane evolueerde mee met de hele ambtenarij om een betere dienstverlener te kunnen zijn voor de bevolking en haar ambtenaren. Het was een woelige periode van veranderingen omdat vooral heel veel tijd nodig was om de personeelsaspecten te regelen. Maar liefst drie grote douanekantelingen, verspreid over enkele jaren, waren nodig om de douaneadministratie mee te laten evolueren in het licht van Copernicus. Telkens opnieuw moest er een consensus gevonden worden met de vakbonden om de voorstellen concreet in wetteksten te kunnen gieten. Dit impliceerde dat er niet altijd een kant-en-klaar antwoord was voor personeelsvragen zoals de gevolgen voor douaniers in een shift-werking totdat het officieel in het Belgische Staatsblad stond (Gent, persoonlijke communicatie, 18 februari 2019).

De douaneadministratie stond dus opnieuw in een storm van veranderingen met administrateur-generaal Noël Colpin aan het roer. Hij moest de douane loodsen door veranderingen en tegelijkertijd de continuïteit verzekeren van de douaneadministratie. Een aartsmoeilijke opdracht omdat er bij de douanekantelingen enorm veel sociale impact mee gemoeid was voor de douaniers. Er moest geschoven worden met personeel naar andere standplaatsen om de integratie van de ambtenaren in de nieuwe structuren en diensten te voltooien. Zo zorgde de Coperfin-hervorming voor nieuwe diensten, zoals “de Regie voor nationale en internationale samenwerking”, die dienden om alle vormen van samenwerking te beheren.

De mutaties werden niet altijd warm onthaald door de vakbonden, laat staan door sommige douaniers. Desalniettemin hebben de douaneadministratie en de FOD Financiën getracht de douanier zo vrij mogelijk te laten om al dan niet te muteren in theorie, maar op terrein zijn er noodgedwongen veranderingen gebeurd die voor enkelen een grote sociale impact hebben nagelaten (Van Puymbroeck, X).

Het uitrollen van een nieuwe organisatiestructuur ging soms gepaard met onbekendheid en ongerustheid bij douaniers. De douanekantelingen hebben douaniers met jarenlange expertise doen veranderen naar andere diensten met als gevolg dat er enkele diensten onderbemand werden. De mutatierondes waren problematisch wanneer te veel douaniers de kans kregen om dichterbij huis te werken. Jarenlang werden heel wat vrijgekomen plaatsen niet ingevuld. De grote pensioneringsgolf kwam ook steeds dichterbij met als gevolg dat er heel veel kennisoverdracht verloren ging.

Op gebied van onbekendheid trad er ook een merkwaardig probleem op bij de douanekantelingen. Er kwamen namelijk verschillende douaniers terecht op een dienst met verplichte wapendracht terwijl ze niet goedgekeurd waren om een wapen te dragen (ACOD, 2017). De motivatiepeil van de getroffen douaniers daalde zienderogen door deze misverstanden. Wanneer diezelfde douaniers niet de juiste douanekleding ontvingen bij hun nieuwe diensten omdat het kledingfonds niet altijd kon volgen met de douanekantelingen is het toch wel vrij duidelijk dat de veranderingen zijn sporen heeft nagelaten bij de douaniers (ACV, 2015).

Hoe dan ook brengen nieuwe structuren vaak grote veranderingen met zich mee voor het personeel, zoals bij de douanekantelingen is gebeurd. Veranderingen verlopen niet altijd vlekkeloos. Verzet is eigen aan de mens bij reorganisaties, maar er werd ook een nieuwe dynamiek gecreëerd. De demotivatie van het personeelstekort werd opgevangen door de nieuwe richting die aan de douaneadministratie werd gegeven. De nieuwe structuren moesten de douaneadministratie scherper krijgen, een procesgestuurde organisatie. Zo is de nieuwe organisatiestructuur mede ontstaan door nieuwe werkprocessen aan de hand van Business Process Re-engineering (BPR) technieken (Colpin, 2006). De nieuwe organisatiestructuur werd doorgevoerd om onder andere de kantelingen te ondersteunen. Werkprocessen werden dus efficiënter door BPR en er werd meer samenhang gecreëerd tussen de bestaande en nieuwe diensten. Denk maar aan de invoering van nieuwe controleprocessen in het kader van tweedelijnscontroles of de transformatie naar een meer elektronische werking. Naast de nieuwe werkprocessen hebben de douanekantelingen vooral gewerkt aan de verhouding tussen de douaneadministratie en haar douaniers door een nieuwe managementaanpak en nieuw personeelsbeleid. Zo kwamen er een nieuw evaluatiesysteem, modernere personeelsinstrumenten, meer beheersautonomie voor de managers...

4.3.1 Douanemanagementplannen

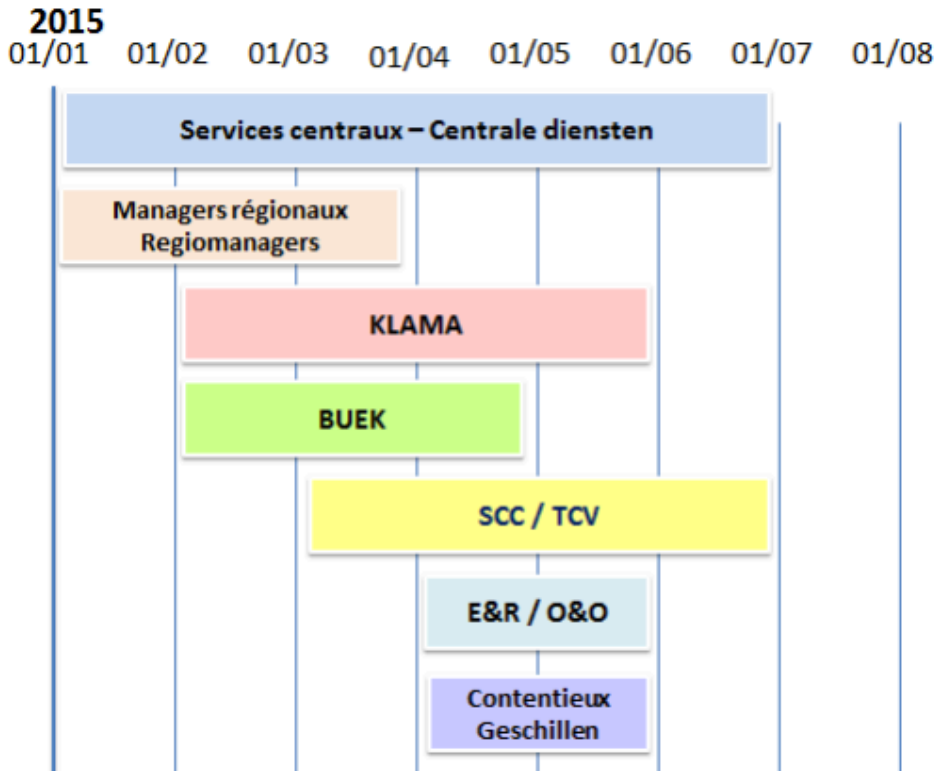
De Coperfin-hervormingen hebben het gebruik van managementplannen aangewakkerd. De douaniers kwamen op het werkveld in contact met KPI's door de managementinsteek. Veel douaniers komen sneller in aanraking met het Regionaal Operationaal Plan (ROP) dan met het Nationaal Operationeel Plan (NOP), bestuursovereenkomsten of een beleidsplan omdat het ROP een grote invloed heeft op hun dagelijkse werking. Er staan concrete meetpunten in die moeten gehaald worden. De douanier wordt veel feller operationeel gestuurd sinds het ontstaan van managementplannen.

Concreet worden er aan het begin van het nieuwe jaar geactualiseerde opvolgingsformulieren per dienst gehanteerd die IP-codes bevatten. Aan de hand van die IP-codes wordt het informatieplan maandelijks aangevuld door de diensten zelf. Daaraan gekoppeld heeft het procesplan meer informatie over wie de procesbeheerder is van een IP-code en wie eindverantwoordelijke is (Brussel, persoonlijke communicatie, 25 maart 2019). Uiteindelijk vertalen deze codes zich ieder jaar dan weer in een nieuw ROP dat afgestemd is op het NOP.

Communicatie is daarbij de sleutel tot succes om een draagvlak te creëren in het ROP bij alle douaniers. De teamchefs die het beleid doortrekken naar de werkvloer zijn nauw betrokken bij het ROP. Het vormt een leidraad doorheen de talloze doelstellingen om de veranderingen te doen slagen, de input van beneden af is belangrijk om veranderingsproblemen te constateren.

4.4 De vijfpijlerstructuur onder het bewind van Noël Colpin

Desondanks de sociale impact waren de douanekantelingen op veel vlakken een echte sprong voorwaarts. De douaneadministratie was moderner geworden door de kantelingen, maar er heeft zich pas een echte grote interne structurele verandering voorgedaan in 2015 door het invoeren van de vijfpijlerstructuur (bijlage 1). Die structuur werd ingevoerd door administrateur-generaal Noël Colpin. De invloed van de Coperfin-projecten zoals de nieuwe managementcultuur, de BPR-processen of de nieuwe structuur van de FOD Financiën met onder andere de stafdiensten die een weerslag hebben op de douaneadministratie, hadden nood aan een aangepaste organisatiestructuur. Er werd beslist om de douaneadministratie af te stemmen op haar nieuwe werkprocessen op basis van een nieuwe procesgestuurde organisatiestructuur met vijf pijlers: Klantenmanagement en Marketing (KLAMA), Enig kantoor, Toezicht, Controle en Vaststellingen (TCV), Onderzoek & Opsporingen en Geschillen. De geschiedenis herhaalt zich opnieuw om veranderingen gefaseerd te implementeren, deze keer over een tijdsspanne van zes maanden.



Figuur 4: Evolutie vijfpijlerstructuur

Zoals uit bovenstaande figuur valt af te leiden zijn eerst de diensten van de centrale en de regiomanagers gereorganiseerd in begin 2015 met als bedoeling dat zij de voortrekkers van verandering zouden zijn. Enkele maanden later zijn de vijf operationele diensten geleidelijk aan opgericht binnen de AAD&A. Dit impliceert dat er tijdens de veranderingen enkele diensten nog in de oude structuur werkzaam waren, terwijl andere reeds in de pijlerstructuur operationeel waren.

Het nieuwe KLAMA bestond onder meer uit de oude diensten 'Inspectie waarde en externe comptabiliteitscontrole (IWECC)' en 'controlesecties accijnzen'. TCV was een samenstelling van de vroegere 'gewestelijke verificatiecentra', 'motorbrigades' en 'secties accijnzen' in één mobiel team. Zelfs de functie van gewestelijke directeur werd vervangen naar regiomanager. Het was bijgevolg geen gemakkelijke klus om de doelstellingen op te volgen door de samensmelting van diensten op verschillende tijdstippen.

Als gevolg van de verscheidenheid binnen de douane zouden er minstens twee masterproeven nodig zijn om de lezer mee te nemen in de veranderingen van elke douanediens. Het is zelfs voor verschillende douaniers niet altijd even duidelijk wie wat nu doet. De verschillen zijn onderling zo groot dat er een apart operationeel plan wordt uitgetekend per pijler door de Coperfin-hervormingen. Bijgevolg wordt de focus vooral gelegd op de pijler TCV om de bomen nog door het bos te zien in deze masterproef. Hoe dan ook hebben de pijlers gemeen dat ze uit twee componenten bestaan, nl. een centrale en een regionale component. Onder de pijler TCV vielen onder andere de werkmethodes en de interne controle onder de bevoegdheid van het centrale component in Brussel, terwijl het regionale component de mobiele teams, controleregies, regiekamer en andere specifieke taken zoals de scanners omvat.

In het bijzonder werden de diensten van de regiomanager heel belangrijk tijdens het veranderingstraject naar de vijfpijlerstructuur. De regiomanager staat aan het hoofd van het regionale component of beter gezegd de operationele buitendiensten. In functie van de eerste onderzoeksvraag wordt niet verder ingegaan op de douanier in het centrale component, maar wel op de douane aan de buitendiensten. De regionale douaniers verrichten het uitvoerende werk van het douanebeleid. Zij kunnen aanschouwd worden als de pionnen van de douane die het beleidsvoorbereidend werk van de centrale component omzetten in taken zoals douanerechten innen.

De diensten van de regiomanager, die net voor de vijfpijlerstructuur ontstonden, stuurde de lokale douaniers aan om de doelstellingen in het ROP te kunnen behalen. Het aanpassingsvermogen van de douanier op het werkveld werd opnieuw getest om de doelstelling van een nieuwe organisatiestructuur succesvol te implementeren. De heer Alain Muyshondt heeft als regiomanager van West- en Oost-Vlaanderen, samen met zijn diensten, opgetreden als 'dirigent' om de veranderingen in de juiste richting te sturen.

Kortom, de regiomanager en zijn diensten moesten bijzonder veel aandacht schenken aan de invoer van de nieuwe organisatiestructuur in 2015. Alle zeven regio's in België hadden naast de centrale sturing ook veel nood aan regionale coördinatie om alle nieuwe administraties goed te kunnen implementeren. Iedere regio en dienst zijn verschillend en vergen bijgevolg een specifieke aanpak die soms ver weg ligt van wat er zich in Brussel allemaal afspeelt. De vraag is

alleen: zijn alle signalen op het terrein opgevangen naar de top van de regionale componenten? Een heel belangrijke vraag, aangezien het mandaat van de toenmalige administrateur-generaal Noël Colpin speciaal verlengd werd om de implementatie van de structuren af te ronden, maar zoals u waarschijnlijk al kan raden, werd er nadien opnieuw gedraaid aan het 'rad van verandering'.

4.5 Administrateur-generaal Kristian Vanderwaeren

De zoektocht naar het evenwicht tussen controleren en faciliteren werd verder geleid op 1 januari 2016 door een nieuwe administrateur-generaal, de heer Kristian Vanderwaeren. Hij heeft als externe topman een filosofie om voortdurend positief te veranderen, waarbij uitdagingen helpen om de inefficiëntie weg te werken (persoonlijke communicatie, 6 februari 2019). Aan uitdagingen was er tijdens zijn intrede zeker geen gebrek. Er drongen grote evoluties aan binnen de maatschappij zoals de brexit en de toenemende terreur die een ontzettend grote impact hebben op de douane. Rekening houdende met het feit dat de heer Vanderwaeren in een administratie terecht kwam met een omgekeerde leeftijds piramide was het zeker een uitdaging om nog beter te organiseren.

Dit betekent dat hij niet meteen de tijd had om letterlijk en figuurlijk een nieuw hoofdstuk te schrijven voor zijn douaneadministratie. De douaneadministratie was verzeild in een tsunami van gebeurtenissen zoals de aanslagen op 22 maart 2016 waar voordien zelfs nog geen draaiboek voor uitgeschreven was (Van Puymbroeck, X). Hij heeft met zijn korps in crisissituaties echter telkens opnieuw succesvolle samenwerkingen gevonden. Zijn ultieme doel is dan ook dat iedereen samenwerkt op een zo efficiënt mogelijke manier. Kort na de aanslagen in 2016 is ook het nieuwe DWU in werking getreden met als gevolg dat er tot op heden wordt gewerkt aan de modernisering van de nationale douanewetgeving. Een jaar later scoorde de douane dan met haar hoge drugsvangsten mede door te investeren in de operationalisering van de douaneadministratie. Niet alleen denkt de heer Vanderwaeren aan zijn eigen douaniers, maar ook aan de bedrijfswereld die onder andere kan rekenen op de steun van de douane om de brexit goed op te vangen. Kortom, de douaneadministratie heeft in de moeilijke context waarin ze zich begeeft niet stilgezeten onder het bewind van de heer Vanderwaeren.

De heer Vanderwaeren probeert met zijn nieuwe beleid het verhaal dichter bij alle douaniers te brengen. Een nieuw verhaal dat de beroepsfierheid moet verhogen en waar de douanier afstapt van het militaire denken. Hij wil niet het gevoel creëren dat douaniers denken dat alles boven hun hoofd beslist wordt zonder dat zij van iets weten. Tegelijkertijd is het een streefdoel om de douaniers meer als dienstverlenende te laten denken in plaats van als controleur (persoonlijke communicatie, 6 februari 2019). De heer Vanderwaeren is dus zeker bekommerd om hoe de informatie van bovenaf doorsijpelt naar beneden, maar hoe goed is de douanier op de kaai of in de luchthaven werkelijk op de hoogte van het beleid?

Zonder twijfel mist de nieuwe administrateur-generaal geen energie of enthousiasme, maar de uitdaging zit in hoe hij zijn geestdrift kan overbrengen op 3200 douaniers. Hoewel heel veel douaniers hem beschrijven als een zeer toegankelijk persoon die bereid is te luisteren naar zijn personeel, blijft hij hoe dan ook in de fysieke onmogelijkheid om dialoog aan te gaan met iedereen. Bijgevolg trekt hij zijn beleid door in een hiërarchisch cascadesysteem waar de kans op ruis veel groter is dan bij individuele sturing. De heer Vanderwaeren speelt hier op in door zich ook te focussen op de mens achter de douanier, hij probeert zoveel mogelijk douaniers te betrekken bij de input van zijn beleid.

Het is voor de heer Vanderwaeren niet alleen belangrijk om zijn douaniers mee te krijgen in het douaneplaatje, er wordt ook gewerkt aan een nog modernere douaneadministratie. De douaneadministratie moet vooruit, zo snel en efficiënt mogelijk. Zo valt uit het managementplan 2017-2021 van de heer Vanderwaeren af te leiden dat er hard gewerkt wordt aan de thema's klantgerichtheid, opleidingen, technologische innovaties en vooral de passende maatregelen nemen tegen terrorisme, drugsbestrijding en de brexit. Echter, hij is niet zo vrij in zijn beleid zoals in de private sector door de talrijke regelgevingen van de overheid, maar dat belet hem niet om ambitieuze plannen te hebben. De vraag is: geloven alle douaniers in de plannen van hun administrateur-generaal of zijn ze zelf überhaupt wel op de hoogte van zijn plan?

4.5.1 Nieuw organogram 1 maart 2017

Het gevoel dat de douaniers allemaal voor iets gemeenschappelijks staan, leek door de ogen van de heer Vanderwaeren niet te werken met de vijfpijlerstructuur. De grote omwenteling

naar een nog verticalere organisatiestructuur bracht een muur tussen de pijlers. Zo begonnen de pijlers zichzelf ontzettend te identificeren met als gevolg dat de korpsgeest verdween (Van Puymbroeck, X). De vraag is alleen of het werkelijk over een 'fysiek' muurtje ging tussen de pijlers of had het eerder te maken met mensen die elkaar niet konden vinden? Brachten de pijlers verwarring op het terrein of was er sprake van suboptimalisatie binnen de afdelingen met als gevolg dat er minder rekening werd gehouden met de algemene doelstellingen van de AAD&A? Dit zijn moeilijke discussies, maar uiteindelijk heeft de heer Vanderwaeren op 1 maart 2017 de knoop doorgehakt met een nieuw organogram (bijlage 2) tegen de contraproductiviteit van de vijfpijlerstructuur.

Het nieuwe organogram moet ervoor zorgen dat douaniers afstappen van het idee dat de doelstellingen van hun dienst primeren boven anderen. De reden waarom de laatste structuurveranderingen discussies naar boven brengen, is dat de regionale douaniers zich niet altijd betrokken voelen bij het pijlerprobleem. Enerzijds kan dit betekenen dat er een kloof is tussen de regionale en de centrale componenten, anderzijds wijst dit er indirect op dat de regionale douanier, als gevolg van de pijlers, zich teveel aan het blindstaren is op zijn lokale doelstellingen.

De douanier moest na een jaar en drie maanden noodgedwongen afstappen van de pijlerstructuur, die maanden nodig had om zich te implementeren binnen de AAD&A. Een gedurfde beslissing van de heer Vanderwaeren die natuurlijk niet het zware veranderingstraject van de gemiddelde douanier meedraagt, maar veranderingen drongen zich op om iedereen structureel mee te hebben in het douaneverhaal. Hij kon zijn strategische visie van samenwerken niet volledig realiseren op het achtergelaten beleid van de heer Colpin. Het idee om te organiseren rond processen kreeg een halt toegeroepen. Dat was theoretisch goed, maar de administratie was daar niet rijp voor (Kristian Vanderwaeren, persoonlijke communicatie, 14 maart 2019). De heer Vanderwaeren zocht een oplossing in een organogram dat de samenwerking moest bevorderen. Douaniers moesten zich meer douanier voelen in plaats van te veel procesgestuurd te denken. Met andere woorden: men moet zich niet KLAMA of TCV voelen, iedereen moet zich douanier voelen.

Eén van de grootste structurele wijzigingen is de nieuwe rol van de Regionaal Centrum Directeur (RCD). Voor 2015 was de gewestelijke directeur heel onafhankelijk om zijn regio te besturen met als gevolg dat de link tussen de centrale en regionale aansturing aan het verwateren was. Dit zorgde ervoor dat er geen uniformiteit aanwezig was binnen de verschillende regio's. Zowel voor het cliënteel als voor de douaniers was dit storend (Brussel, persoonlijke communicatie, 25 februari 2019). De heer Colpin heeft dit probleem getracht te doorbreken met de introductie van de pijlers: de gewestelijke directeurs verloren hun vrijheid. De pijlers werden veel meer door het centrale component aangestuurd in plaats van de regiomanager. De hiërarchische bevoegdheden werden transversaal voor de regiomanagers. Dit bracht verwarring met zich mee voor douaniers in de pijlers door de dubbele aansturing van zowel Brussel als de regiomanager (Gent, persoonlijke communicatie, 18 februari 2019).

Op vlak van communicatie en samenwerking waren de pijlers dus geen vooruitgang. De nieuwe rol van de RCD in 2017 moest hier verandering in brengen. Er werden nieuwe rapporteringslijnen getrokken met als gevolg dat afdelingshoofden weer begonnen te rapporteren aan het regionale component en dus werd de rol van de regiomanager weer belangrijker. De nieuwe manier van werken werd zoals gewoonlijk in de AAD&A geïntroduceerd met nieuwe namen. Kortom, de gewestelijke directeurs verloren grotendeels hun autonomie onder de naam van regiomanager in 2015, maar in 2017 keerde dat voorzichtig om met de invoering van de RCD.

De RCD kreeg dus meer autonomie om conflicten op te lossen. Hij of zij kan meer schuiven met personeel om de samenwerking te bevorderen, maar er zijn ook lessen uit het verleden getrokken. In het organogram van 2017 heeft de oude regiomanager meer autonomie gekregen, maar er komt een 'waakhond' boven zijn functie om ervoor te zorgen dat het uniforme werken niet in gedrang komt. De RCD staat in voor de uitvoering van het beleid in de regio terwijl het centraal niveau het beleidsvoorbereidende werk doet. Het bepaalt welke taken de douanier dient op te nemen, hoe deze taken moeten uitgevoerd worden en ze zorgen voor ondersteuning van de operationele diensten.

Het was overigens niet de bedoeling om de jobinhoud van de douaniers te veranderen. De nieuwe structuren zorgden enkel voor nieuwe rapporteringslijnen van de diensthoofden. In

welke mate de douanier die veranderingen op de werkvloer heeft ondervonden wordt verder onderzocht in hoofdstuk drie. Denk maar aan het invoeren van nieuwe dienstmailadressen voor nieuwe benamingen of de operationele aansturing op het terrein dat weer in handen was van het regionale niveau.

4.5.2 Nieuw organogram 1 januari 2018

In de wetgeving rond het organiek reglement van de FOD Financiën is het laatste nieuwe organogram van 2018 (bijlage 3 & 4) terug te vinden, maar de structuren van 2017 hebben juridisch nooit volledig het daglicht gezien. De snelheid waarmee de heer Vanderwaeren wou veranderen lag beduidend hoger dan dat de regelgevingen hem toelieten. Het organogram van 2017 was informeel, in theorie om juridisch geen fouten te maken, een tussenoplossing om zo snel mogelijk functioneel te kunnen werken totdat de wetgeving klaar was voor het nieuwe organogram. Praktisch gezien is dit echter heel moeilijk uit te leggen aan een douanier die tien maanden geleden nog maar is meegestapt in het plaatje van 2017. Bovendien mag niet vergeten worden dat het informele organogram van 2017 enorm gehypet werd door de talloze roadshows.

In de wetgeving staat dat de AAD&A uit twee administraties bestaat: de 'Administratie Operaties' en de 'Administratie Opsporing'⁵. Formeel wijzigt het verhaal van vijf pijlers naar twee. Dit klinkt als een vereenvoudigde organisatiestructuur die meer gecentraliseerd is, maar wat is er in de feiten veranderd en wat is de oorzaak? Heel veel heeft te maken met het krimpende personeelsbestand binnen de AAD&A. Bijgevolg vallen diensten zoals eerstelijns en tweedelijns samen onder de 'Administratie Operaties'. De vraag is hoe dit zich vertaalt in de praktijk. Een geroutineerde verificateur in eerste lijn kan niet zomaar van vandaag op morgen boekhoudkundige controles doen, maar toch worden die volgens de structuur geacht meer samen te werken.

In tegenstelling tot het regionale component met twee administraties (bijlage 3) op papier zijn de centrale departementen (bijlage 4) in Brussel keurig uitgetekend in elf departementen. Alles wordt regionaal op een vereenvoudigde manier op elkaar gegooid. Eén pot nat lijkt het nieuwe

⁵ Art. 6 KB van 19 juli 2013 tot vaststelling van het organiek reglement van de Federale Overheidsdienst Financiën.

organogram op het eerste zicht, maar is dat een logisch gevolg van de personeelstekorten? Teams moeten meer gecentraliseerd worden om verschillende kantoren te sluiten zoals het hulpkantoor in Oostende en KLAMA in Brugge dat tijdens het schrijven van de masterproef ook de gevolgen van de centralisatie zal ondergaan.

Het voordeel van de nieuwe structuur is dat er onderling meer geschoven kan worden door te centraliseren. Dit impliceert dat generieke profielen belangrijker worden om te kunnen schuiven. Echter, de heer Vanderwaeren wenst multidisciplinaire teams en niet zozeer multidisciplinaire personen. Hij is er zich van bewust dat de generieke profielen niet in het absurde gedreven mogen worden, maar het silo-denken moet verleden tijd zijn (persoonlijk communicatie, 14 maart 2019). Als er vroeger bijvoorbeeld tien kisten moesten worden geteld, in functie van een tweedelijnscontrole, zou men de douaniers van de eerstelijns opgeroepen hebben voor verificatie omdat het niet hun bevoegdheid was. Die inefficiëntie betracht de heer Vanderwaeren weg te werken door meer in te zetten op samenwerking. Diensten mogen niet meer vervreemden van elkaar.

Centraliseren kan op die manier het verouderingsproces van de administratie opvangen, maar is het huidige organogram duidelijker dan het vorige? Het is alvast sneller uit te leggen aan alle douaniers volgens de heer Vanderwaeren, maar hebben ze nu ook een beter overzicht van de gehele AAD&A of creëert men indirect weer eilandjes door het gebrek aan betrokkenheid en communicatie? Weten alle douaniers dat de 'Administratie Operaties' meer dan enkel het oude TCV zijn? Kortom, hoe doorslaggevend zijn de laatste veranderingen voor de douanier?

5. Literatuurstudie

Er zijn reeds theorieën geschreven over veranderingsmanagement binnen de publieke sector, maar de literatuur inzake douanereorganisaties is heel beperkt. Enerzijds is dit te wijten aan het feit dat er binnen de douaneadministratie tot op heden geen centraal archiefdienst is, anderzijds is de douanematerie en haar administratie voor velen een wereld vol geheimen. Alhoewel douanematerie een vak apart is, circuleert er toch voldoende literatuur om te weten hoe men douaneformaliteiten kan afhandelen of hoe bijvoorbeeld de fiscale last aan de hand van heffingsgrondslagen kan bepaald worden. Deze masterproef gaat echter veel dieper in op hoe men een aangifte opstelt. Het onderzoekt veranderingseffecten die zelden aan bod komen

in de publieke literatuur, maar waar toch veel over gesproken wordt in de gangen van de AAD&A.

Ongeveer vijfentwintig jaar geleden heeft Inge Snoeck als student aan de universiteit van Gent in haar thesis over de structuurwijzigingen van de Belgische douane de eerste grote reorganisaties neergeschreven (Snoeck, 1995). Haar werk was vooral gebaseerd op een literatuurstudie terwijl het accent van deze masterproef, door de vele verscheidene interviews, bij de douanier zelf ligt. Hoewel er in haar masterproef dus niet gezocht werd naar de effecten op het terrein, vertellen de geanalyseerde beleidsplannen van 1992-1993 meer over de koers die de douaneadministratie wilde volgen. De beleidsplannen van toen haalden aan dat de douaneadministratie steeds evolueert van een bureaucratische organisatie naar een open organisatie met veel aandacht voor haar personeel en klanten. De vraag is of er nog steeds gewerkt wordt aan deze doelstellingen of is de douaneadministratie al aan het evolueren in een andere richting?

In haar thesis kwam er onder andere duidelijk naar voren dat veel beleidsplannen oppervlakkig waren en dat er niet altijd geluisterd werd naar de douaniers bij het invoeren van nieuwe structuren. Desondanks de zwaktes geloofde Inge Snoeck tijdens het schrijven van haar thesis in 1994-1995 dat er geen enkele reden was waarom de douane in haar streven naar een moderne, effectieve en efficiëntere administratie, zou falen. Anno 2019 gebruikt deze masterproef niet alleen het werk van haar thesis of de beleidsplannen van vijfentwintig jaar geleden als fundering om na te gaan of de AAD&A geëvolueerd is, maar ook vooral het jaarlijkse managementplan en de operationele plannen van de laatste decennia.

Er is dus niet heel veel literatuur te raadplegen over de veranderingseffecten zelf binnen de douaneadministratie, maar wel over het concept en het kader waarin veranderingen zich afspelen. Zo is er heel veel wetenschappelijke literatuur over veranderingsmanagementtheorieën die de basis vormen om de douanebevindingen in deze masterproef te toetsen aan het veranderingsmanagement.

Veranderingsmanagement kan gedefinieerd worden als een managementbenadering die organisaties helpt om een verandering te doorlopen naar de toekomstige gewenste status

(Hiatt & Creasey, 2003). Door de literatuur heen valt telkens dezelfde stelling op: '70% van alle organisatieveranderingen zou mislukken'. Het onderzoek kan moeilijk uitwijzen of zo'n cijfer ook van toepassing is binnen de AAD&A, maar het staat vast of het valt op dat veranderen moeilijk is. Rekening houdende met de context waarin de douane zich bevindt kan dat als publieke organisatie een grote rol spelen (Philippidou et al., 2008). Zo kunnen de eisen van de burgers of klanten leiden tot veranderingen binnen publieke organisaties, denk maar aan de douanier die zich steeds meer faciliterend moet opstellen (Askim et al., 2009). Dit impliceert dat er meer stakeholders aan te pas komen doorheen de jaren met als gevolg dat het stakeholderveld veel complexer is dan in de private sector (Christiansen, 2006). De AAD&A moet steeds op die grotere eisen inspelen door meer te investeren in haar operationalisering zoals efficiëntere douaneprogramma's. Die aanpassingen leiden volgens de literatuur tot veranderingen (Dunleavy et al., 2006). Er kunnen echter ook veranderingen opgedrongen worden door economische crisissen volgens Dunleavy et al., 2006, waar zoals in de Belgische context heel weinig middelen voorzien worden om te investeren in de AAD&A met als gevolg dat er meer gecentraliseerd moet worden in de organisatiestructuur. Kortom, er zijn tal van veranderingsoorzaken binnen de publieke sector volgens de literatuur die gehanteerd kunnen worden in de context van de AAD&A.

In de publieke sector is er ook sprake van verschillende niveaus in veranderingen, van deelprocessen tot op het niveau waar veranderingen de volledige administratie treffen (De Witte, Jonker en Vink, 2012). In functie van zowel de eerste als tweede onderzoeksvraag wordt vooral gepeild naar tweede orde veranderingen ofwel op het volledige niveau van de administratie zoals het invoeren van een nieuw organogram. Er is echter nog een hoger niveau van veranderingen bij de derde orde waarbij een hele publieke sector wordt hervormd zoals bij Copernicus is gebeurd.

In de literatuur omtrent veranderingsmanagement binnen de publieke sector wordt ook veel aandacht besteed aan hoe succesvolle veranderingen worden geïmplementeerd in de organisatie. In theorie zijn er verschillende factoren waar voldoende aandacht aan moet worden geschonken. Het uitgangspunt binnen de masterproef is dat douaniers vooral top-down door een verandering heen geleid zijn: een theorie die uitvoerig beschreven is door Lewin (1951) over het stapsgewijs naar beneden toe reorganiseren. Deze veranderingsstrategie is in

de context van een troepenmacht opgesteld, een militaire aanpak die heel goed past bij de structuur omdat de heer Vanderwaeren denkt dat zijn administratie nog veel te militair georganiseerd is. Douaniers zijn het gewoon om bevelen te ontvangen, "niet nadenken, gewoon doen" zoals de heer Vanderwaeren aanhaalde met de militaire term: "unity of command" (persoonlijke communicatie, 6 februari 2019).

Overigens wordt er vanuit een bestuurskundig oogpunt gezocht in de structuren. Publieke organisaties zijn vaak kenmerkend door hun hiërarchische organisatiestructuren zoals in het rationele bureaucratie-model van Weber (Pröpper, 1998). De theorie van het bureaucratisch inrichten wordt getoetst aan douanebevindingen inzake veranderingsmanagement. De vraag is of er een te controlerende stijl van de overheid is op haar ambtenaren om veranderingen succesvol te implementeren. Het militaire, verkopen aan haar ambtenaren zonder bottom-up input zijn voorbeelden van hoe veranderingen te gecentreerd kunnen zijn in de centrale componenten van de AAD&A. Er wordt in de literatuur (Boyne, 2002) ook duidelijk gemaakt dat de beslissingsbevoegdheid bij verschillende actoren zit om veranderingen door te voeren in de publieke sector. Bijgevolg worden de bureaucratie omgeving en de beslissingsbevoegdheden van de AAD&A op verschillende niveaus onderzocht in de interviews om te zien waar het meeste ruis zit op de organisatiestructuur.

Hoofdstuk 2. Methodologisch kader

1. Onderzoeksvragen

De vraag is of douaniers nog meer dan enkel de pionnen in het douaneverhaal zijn zonder de koers te verliezen of staat de douanier sterker dan ooit in zijn of haar schoenen om de uitdagingen van de 21ste eeuw aan te gaan? Het antwoord is genuanceerd aangezien de douane ook vaak positief belicht wordt in het nieuws door onder andere haar grote drugsvangsten of strijd tegen terreur, maar wat voelt de douanier echt achter de schermen? Dit vertaalt zich in een **eerste onderzoeksvraag**: 'Dreigen de constante veranderingen in de organisatiestructuur van de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen te complex te worden om de beleidsdoelstellingen efficiënt te kunnen realiseren op het terrein als douanier?'

Hypothese: 'Douaniers van niveau A zijn veel beter op de hoogte van de organisatieveranderingen dan niveau B, C of D.' Hieruit volgt een tweede hypothese in functie van de eerste onderzoeksvraag omdat onduidelijkheden vaak wijzen op communicatieproblemen. De tweede hypothese luidt als volgt: 'Onduidelijkheden, ontstaan na organisatieveranderingen, zijn een gevolg van slechte interne communicatie.'

Als gevolg van de bevindingen over constante veranderingen in de organisatiestructuur wordt er in een tweede onderzoeksvraag verder ingegaan op hoe de AAD&A zich al dan niet beter zou kunnen organiseren om veranderingen door te voeren. De **tweede onderzoeksvraag** luidt als volgt: 'Is de huidige organisatiestructuur van de Algemene Administratie van Douane en Accijnzen optimaal om douaniers op het terrein te kunnen overtuigen van het beleid?'

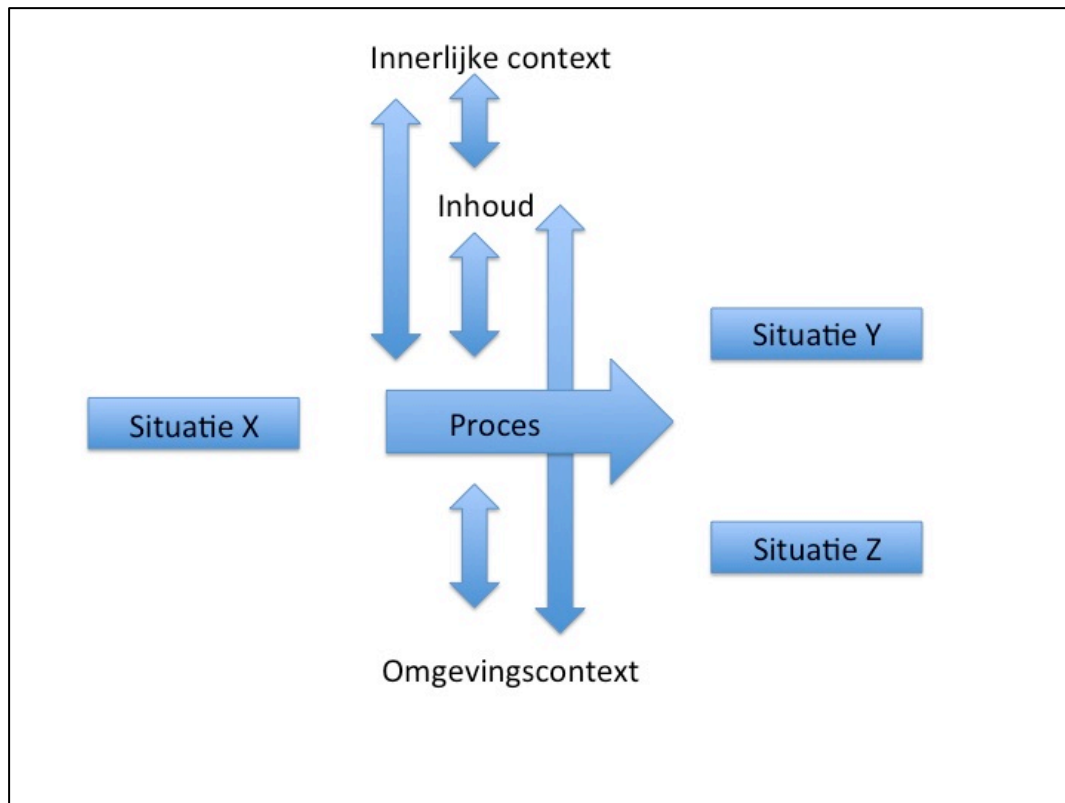
Hypothese: 'Een hiërarchische organisatiestructuur vertraagt informatie van bovenaf naar het terrein.' Tevens wordt er in een tweede hypothese gepeild naar hoe optimaal het centraliseren is in het laatste organogram van de AAD&A. De tweede hypothese luidt als volgt: 'Centraliserende organisatiestructuren zorgen voor bevoegdheidsconflicten op het terrein.'

2. Onderzoeksmethode

Er werd voor dit onderzoek gekozen om gebruik te maken van semigestructureerde interviews in beide onderzoeksvragen. De bedoeling van de explorerende interviews is om zoveel mogelijk

interactie te doen ontstaan aan de hand van een vragenlijst (bijlage 6). De open vorm van interviewen laat in tegenstelling tot kwantitatief onderzoek heel veel ruimte over om het interview zelf in te vullen als respondent (Mortelmans, 2013). Dit was doorslaggevend omdat de effecten van organisatieveranderingen binnen de AAD&A heel moeilijk te vertalen zijn in een kwantitatieve vragenlijst. Een intens contact met de respondenten zorgt voor een rijke dataverzameling om door te dringen in de leefwereld van de douaniers. Een benadering die kennis kan doen verrijken bij de douanebeleidsmakers, zeker als uit de resultaten gebleken is dat heel weinig douaniers de tevredenheidsenquêtes eerlijk invullen. Kortom, het onderzoeksdesign is zo open mogelijk om zoveel mogelijk inzicht te krijgen in hoe een douanier tegenover veranderingsmanagement staat.

Het conceptueel model van de masterproef zoekt naar overgangseffecten van situatie X naar situatie Y, maar aangezien slechts 30% van de organisatieveranderingsprojecten slaagt volgens Todnem (2005), kan er dus ook een derde situatie Z ontstaan. Aan de hand van het Pettigrew-veranderingsmanagementmodel kunnen de succesfactoren en valkuilen beter onderzocht worden als het model verwerkt wordt in de vragenlijst. Er zijn drie dimensies: de inhoud, het proces en de context (Pary, Pelgrims & Hondeghem, 2005). Die dimensies beïnvloeden elkaar in de overgangseffecten naar situatie Y of Z zoals de pijlen op onderstaande figuur weergeven. Bovendien wordt er rekening gehouden met de innerlijke context zoals de bagageveranderingen die de douanier meesleurt en de omgevingscontext zoals de brexit binnen het model. Aan de hand van dit conceptueel model wordt de leidraad gelegd om de ruis van bovenaf naar beneden te onderzoeken in verschillende domeinen binnen de AAD&A.



Figuur 5: Conceptueel model

De vragenlijst werd mede opgesteld aan de hand van de enquêtes die in 1992-1993 werden afgenomen door de douaneadministratie die toen peilde naar de gevolgen van de interne markt voor de douaniers. Overigens werd aan de hand van theorieën over veranderingsmanagement zoals het model van Pettigrew (1992) de vragen gesteld om de veranderingen dieper te kunnen begrijpen. Dit impliceert dat in ieder interview telkens gepeild werd naar het soort verandering, wat de aanleiding was en hoe ze geïmplementeerd werd (Pettigrew, Ferlie & McKee, 1992).

Elk interview heeft dezelfde structuur zonder onderscheid te maken in rang of positie om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten (De Pelsmacker & Van Kenhove, 2017). Verder is het enige belangrijke selectiecriteria in principe dat de douaniers minstens sinds 1 januari 2016 tewerk gesteld moeten zijn om enige veranderingseffecten te kunnen constateren. De reden dat er geopteerd werd voor die datum is omdat respondenten dan minstens twee grote veranderingen in het organogram hebben meegemaakt. Los van de 28 interviews op het terrein is de enige uitzondering hierop dat in het kader van de brexit ook enkele nieuwe

douaniers aangesproken zijn om na te gaan in welke mate de opleidingen van de AAD&A uitleg geven over hun organogram.

Het organogram is dan ook van cruciaal belang om het interview op gang te krijgen. Er zullen drie organogrammen getoond worden: een van 2015 met de vijfpijler structuur, een van 1 maart 2017 en de meeste recente van 1 januari 2018. Het is de bedoeling dat de geïnterviewde aantoont welk organogram het meest recent is. Een aanwijzing kan dan zijn dat de douanier niet mee is in het veranderingsverhaal van de AAD&A als hij of zij niet op de hoogte is van het organogram. Er wordt ook onderzocht of de respondent kennis heeft van het managementplan van de heer Vanderwaeren. Hoe kunnen de douaniers anders meestappen in de visie van hun administrateur-generaal?

Belangrijk is ook dat de vragen zijn vertaald naar de wereld van de douanier. Zo gaan onder andere enkele vragen specifiek over alledaagse douanematerie. Bijvoorbeeld wordt er in de vragenlijst gepeild naar de vraag of verificateurs al dan niet een aantal percent van hun selecties zelf mogen beslissen zonder inspraak van de controleregie. Deze douanetechnische vraag moet aangeven hoe de rol van de douanier doorheen de jaren ondermijnd werd aan allerlei veranderingen, binnen zijn of haar AAD&A, die rechtstreeks een invloed uitoefenen op de dagelijkse werking.

Er werd ook rekening gehouden met onvoorzienbare omstandigheden, zoals de druk van de brexit op de douaniers, die een invloed kon hebben op de interviews. Stress om bijvoorbeeld al dan niet de nachtdiensten te introduceren ten gevolge van de brexit kan ervoor zorgen dat de respondent veel kritischer is dan anders. Zo werden er zowel een maand voor de geplande brexit van 29 maart 2019 interviews afgelegd alsook na 29 maart waar uitstel zo goed als zeker was.

Tenslotte zijn alle 28 interviews in de buitenkantoren anoniem verwerkt omdat de meeste douaniers enkel interviews wilden afleggen als de anonimiteit gewaarborgd kon worden. Het gaat dan ook over heel gevoelige informatie met af en toe kritiek naar boven toe. Desondanks de anonieme verwijzingen van alle douaniers op het terrein, heeft dit ongetwijfeld tot eerlijkere resultaten geleid. Er zijn nog elf andere interviews in de hiërarchische lijn afgenomen die tevens

met alle anonimiteit zijn verwerkt, op enkele uitzonderingen na zoals bij de heer Vanderwaeren. Doelbewust zijn de interviews niet uitgetypt als bijlage in deze masterproef omwille van mijn belofte van discretie. De interviews zijn te groot en te specifiek per persoon waardoor het onmogelijk is om iemand zijn anonimiteit te garanderen.

3. Onderzoeksgroep

Alle douaniers van de AAD&A behoren tot de onderzoekspopulatie van dit onderzoek, maar voor de haalbaarheid bestaat de steekproeftrekking uit slechts een gedeelte van de relevante doelgroep (Mortelmans, 2013). Dit onderzoek kan opgesplitst worden in twee doelgroepen die elkaar beïnvloeden, de regionale en de centrale component.

Er werd gezocht naar een douanekantoor waar er veel op het terrein gewerkt wordt en die geografisch ver gelegen is van de centrale component te Brussel. In functie van de tweede onderzoeksvraag werden overigens ook de hiërarchische meerderen van het terrein die zich in Gent bevonden geïnterviewd. Om de hiërarchische lijn vanuit Gent verder te volgen zijn er uiteindelijk ook interviews afgenomen in de centrale component te Brussel.

Het douanekantoor te Zeebrugge dient als vertrekbasis in het onderzoek. Het is niet alleen om haar geografische ligging een perfecte locatie voor het onderzoek. Ook de grote verscheidenheid aan diensten en niveaus zijn een doorslaggevend element. In dit onderzoek was het belangrijk om zoveel mogelijk verschillende niveaus - A tot D - te interviewen om de eerste hypothese van de eerste onderzoeksvraag al dan niet te kunnen verwerpen.

Overigens is het niet onbelangrijk om te vermelden dat ik in 2017 vier maanden stage liep in het douanekantoor van Zeebrugge. Mijn dubbele rol als ex-stagiair en onderzoeker was eerder een facilitator in het motiveren van de douaniers tot deelname aan het onderzoek. Hoe dan ook heb ik in de mate van het mogelijke een objectieve rol opgenomen in het onderzoek waarbij ik mijn kennis als stagiair heb gebruikt om dieper te kunnen analyseren.

4. Dataverwerking

In de verzamelde data werd ieder interview opgenomen om woord per woord uit te schrijven. Overigens werd de datum en zijn of haar niveau altijd meegenomen in de data. Er werden

uiteindelijk 39 interviews afgenomen omdat er geen nieuwe inzichten meer konden worden gegenereerd.

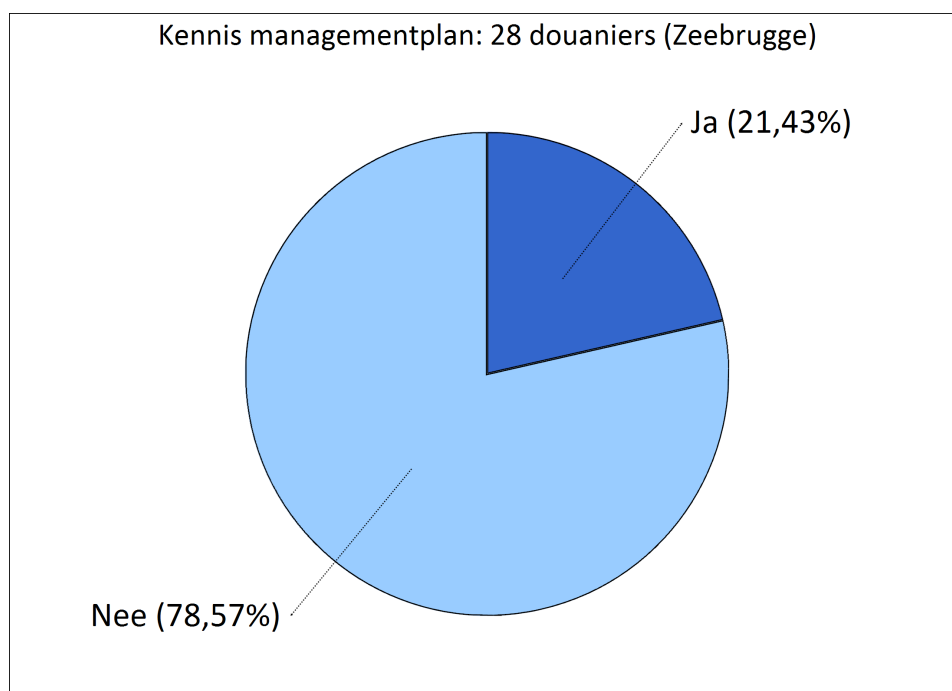
Nadien werd tijdens het open coderen het getranscribeerde materiaal verwerkt in het softwareprogramma Nvivo 12 om de kwalitatieve data te analyseren. Nvivo helpt bij het coderen en categoriseren van data om op die manier patronen terug te vinden in de gegevens. In het axiaal coderen werd het onderzoeksmateriaal opgedeeld in cases om niet te verdrinken in de data. De cases bestonden uit douaniers die al dan niet kennis hadden van het organogram en dat diende als een leidraad doorheen het coderingsproces om verder onderliggende concepten terug te vinden.

Er werd een inductieve benadering gehanteerd tijdens het selectief coderen. Dit impliceert dat de codes gebouwd werden vanuit de data zelf en niet vanuit een theorie. De codebron of boomstructuur werd steeds verfijnd doorheen de data-analyse aan de hand van subcodes (bijlage 7). Elk uniek idee of opmerking die in verband stond met de twee onderzoeksvragen werd gecodeerd. De boomstructuur dient als het ware als een kaart om op zoek te gaan naar verbindingen in de data.

Hoofdstuk 3. Resultaten

1. Algemeen

Vooraleer de achterliggende gegevens achter de boomstructuur worden besproken, is het voor de lezer van dit werk handig om een leidraad te hebben. Volgende twee cirkeldiagrammen dienen als vertrekpunt om duidelijk maken dat amper één op vijf ooit het managementplan gezien heeft van hun administrateur-generaal en ruim meer dan de helft van de douaniers op het terrein vervreemd is van de organisatiestructuur. Dit heeft zowel een invloed op de eerste als tweede onderzoeksvraag.



Figuur 6: Kennis managementplan (Zeebrugge)

De heer Vanderwaeren heeft veel energie gestoken in zijn managementplan waarbij er zoveel mogelijk input van douaniers op de werkvloer is gevraagd. Uit het onderzoek bleek echter dat de koers van de heer Vanderwaeren bij 78,57% (n=22) van de douaniers in Zeebrugge niet gekend is. Er is nog geen communicatieplan naar de buitenkantoren: de AAD&A vertrouwt op bulk mails, intranet en de doorgeefluiken binnen de hiërarchie naar beneden toe. Alleen is dit niet voldoende om de strategie bij alle douaniers te krijgen. Communicatie naar beneden toe is klaarblijkelijk een probleem. Er is bijna geen enkel interview voorbij gegaan waar niemand sprak over een stroeve communicatie.

Er is teveel vertrouwen in de hiërarchische 'machine' om het beleid naar beneden te leiden terwijl er ruis zit op de communicatielijnen. Het grote verhaal van de heer Vanderwaeren lijkt niet door te sijpelen in het terrein volgens de resultaten en volgende citaten:

"Ik heb eigenlijk geen idee hoe mijn dienst heet na al die naamswijzigingen, laat staan dat ik nog mee ben met het managementplan (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 18 februari 2019)."

"Het probleem is dat het beleid in Brussel alleen bij zijn naaste omgeving geraakt, maar dat gaat niet naar beneden toe. Hoe verder dat je zit, hoe minder dat je weet (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 11 februari 2019)."

Wanneer douaniers niet op de hoogte zijn van het managementplan is er een aanwijzing dat de afstand tussen de top en het terrein te groot aan het worden is. Douaniers verliezen voeling met hun administratie. Het gevolg is dat er veel meer in het lokaal perspectief wordt nagedacht. Verschillende douaniers verklaarden hun frustraties hierover:

"Ik ben helemaal niet mee met de organisatie, het enigste wat me interesseert is lokaal want boven ons luisteren ze toch niet naar ons (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 11 februari 2019)."

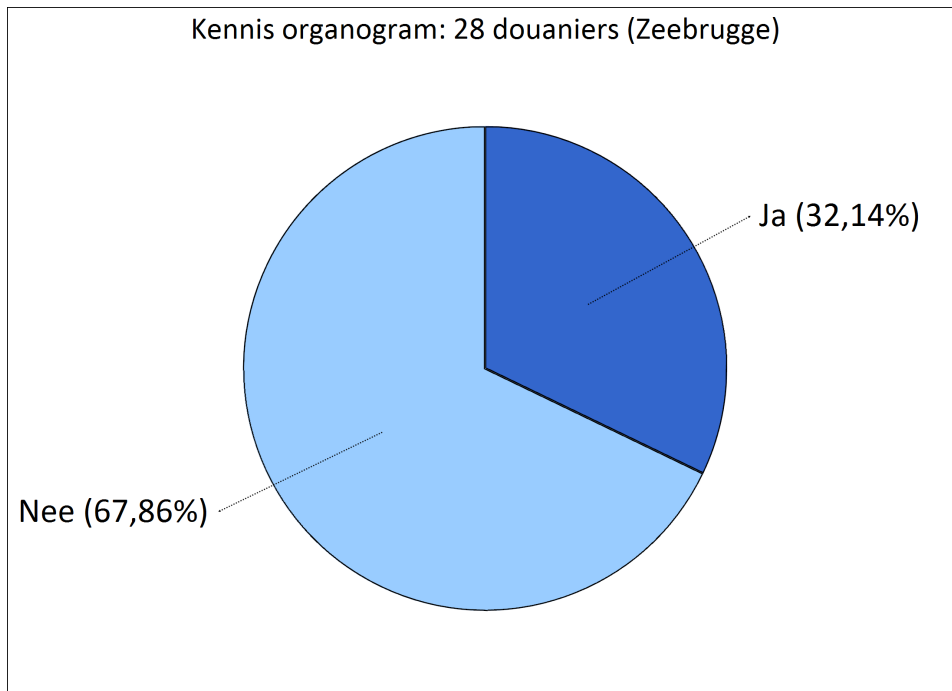
"De vraag is moet ik die mens (de heer Vanderwaeren) begrijpen, hij heeft een functie hoog boven mijn niveau. Als ik begrijp wat ik hier moet doen is dat voor mij voldoende. Ik moet niet begrijpen naar waar hij naartoe wilt met zijn douaneadministratie (Zeebrugge niveau C, persoonlijke communicatie, 21 februari 2019)."

Er blijken dus weinig douaniers zicht te hebben op de administratie. Ze hebben enkel nog boodschap aan lokale informatie. Het managementplan lezen zou getuigen van 'gemeenschappelijke' douaniers in plaats van silo-denken. De eilandjes van de pijlerstructuur onder het mandaat van de heer Colpin lijken nog steeds ingebakken in de administratie. De

douaniers op het terrein hebben nood aan kant-en-klare taal terwijl de diensthoofden of teamchefs allemaal uitleg gekregen hebben over het managementplan. Het is dan ook geen gemakkelijke taak om telkens dat grote verhaal door te vertellen naar het werkveld. Het gebrek aan volledige informatiedoorstroming zorgt voor kleine eilandjes op zichzelf. Douaniers voelen zich steeds minder betrokken bij het beleid dat zich ver weg afspeelt in Brussel.

Desondanks de kritische vaststellingen moet wel genuanceerd worden dat de AAD&A geprobeerd heeft het managementplan zo licht mogelijk te maken in een twintigtal pagina's. In vergelijking met de vorige managementplannen is het zeker eenvoudiger, maar toch zijn jammer genoeg weinig douaniers op de hoogte van de douanekoers. Een probleem dat zich volgens verschillende hooggeplaatste douaniers zeker niet alleen in Zeebrugge voordoet.

Evenmin lijken de douaniers op het terrein in Zeebrugge voeling te hebben met de vereenvoudigde structuren. Slechts negen van de achtentwintig geïnterviewde douaniers waren op de hoogte van het nieuwe organogram dat toch al meer dan een jaar geïmplementeerd is in de administratie. Dat klinkt verbazingwekkend, liefst één op de vier douaniers waren het noorden kwijt in de pijlerstructuur van de heer Colpin en de overige respondenten konden zich enkel nog de vele roadshows herinneren van het organogram van maart 2017. Dit wijst in de richting van veranderingsmanagement, de AAD&A sleutelt drie maal aan haar organogram op een korte termijn zonder dat de douanier de stap altijd mee zet. Dit kan enerzijds slechte communicatie betekenen, anderzijds is er geen geloof meer in de toegevoegde waarde van structuurveranderingen.



Figuur 7: Kennis organogram (Zeebrugge)

2. Veranderingseffecten op het terrein

2.1 Context

Om na te gaan of de douaniers hun beleidsdoelstellingen, na de verschillende structuurwijzigingen, nog steeds efficiënt kunnen uitvoeren op het terrein, is het belangrijk om de context rondom het terrein te begrijpen. De context interageert met overgangseffecten naar een nieuwe situatie. Het beïnvloedt zowel de inhoud als het proces van het beleid naar beneden toe. Op deze manier kunnen de veranderingseffecten van het organogram beter begrepen worden in functie van zijn of haar dagelijkse job om de beleidsdoelstellingen van de AAD&A te halen. Overigens biedt het context-denken een mogelijkheid om een analyse te voeren naar hoe optimaal de huidige organisatiestructuren zijn om douaniers mee te betrekken in de douanekoers. Houdt het organogram van de AAD&A genoeg rekening met de context waarin de douanier zich op het terrein bevindt?

2.1.1 Materiële tevredenheid op het terrein

Volgens de respondenten is de materiële ondersteuning in het algemeen de laatste jaren enorm verbeterd. Douaniers moeten niet meer lang wachten op hun uniform, de voertuigen zijn vernieuwd, geen verouderde laptops meer... Er is wel één specifiek probleem geconstateerd bij de verificatiedienst in Zeebrugge als gevolg van de technologische veranderingen die de AAD&A voortdurend doorvoert: netwerkproblemen.

De netwerksnelheid is niet meer aangepast aan de hedendaagse intensieve toepassingen met als gevolg dat douanesoftware steeds trager werkt. Het is een bron van frustratie wanneer een douanier minuten lang moet wachten in PLDA of in het programma New Computerized Transit System (NCTS). Dit is zowel intern als extern een probleem. Economische operatoren eisen snelle afhandelingen van hun douaneaangiftes zonder dat een douanier minutenlang moet wachten om een document vrij te geven.

"Normaal gezien is het de bedoeling als je technologie implementeert in een organisatie dat het efficiënter verloopt, hier heb je het tegenovergestelde. Het grootste deel van ons werk bestaat nu uit wachten op de internettoepassingen omdat het netwerk veel te traag is sinds de implementatie van een NCTS-update. Dat is de grootste demotivatie hier op de bureau (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 19 februari 2019)."

Het probleem zou zich volgens de respondenten al ruim een jaar voordoen en is al meerdere malen hogerop aangekaart. Opnieuw komen communicatieproblemen naar boven aangezien deze respondenten hier nog steeds geen respons op gekregen hebben. Opmerkelijk is hoe hoger men van niveau is, hoe meer zand in de ogen gestrooid wordt omtrent deze problematiek. De elf geïnterviewde douaniers in Brugge, Gent, Antwerpen en Brussel zijn op de hoogte van het probleem, maar het is niet altijd even duidelijk hoe groot het probleem voor hen is.

"Ik vind persoonlijk dat dit niet aan ons is om iemand in Brussel te zoeken om constant de netwerkproblemen te melden. De hiërarchische weg moet gevolgd worden (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 21 februari 2019)."

2.1.2 Motivatie op het terrein

Hoe tevreden of gemotiveerd zijn douaniers nog op het terrein? Er is quasi geen gebrek aan beroepsfierheid op het terrein in Zeebrugge, meer dan 90% van de respondenten (n=26) vindt zijn of haar job interessant. Sterker nog, de douaniers zijn van plan om vrijwillig nachtdiensten in te voeren om hun dienst te beschermen tegen de brexit-impact.

"Ja, onze mensen zijn gemotiveerd. Als het verkeerd loopt door de brexit, zal het niet aan onze mensen liggen. Ze gaan wel soms kritiek geven, maar uiteindelijk gaan ze er alles aan doen om alles hier recht te houden. Die fierheid hebben we wel, daar twijfel ik niet aan. (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 9 april 2019)."

De vraag is of er nog een grotere portie motivatie kan zijn om zodoende meer draagvlak te creëren bij structuurveranderingen? De douaniers op het terrein zijn enorm bezig met de inhoud van hun job. Een gedemotiveerde douanier heeft minder oog voor het organogram, daarom moet het werk nuttig zijn. Bijgevolg werd gepeild in drie richtingen doorheen de data om het werk efficiënter of aangenamer te kunnen maken: de ondersteuning van HR (Human Resources), evaluaties op het werk en de efficiëntie van hun dagelijkse taken.

Beginnend bij het eerste punt is HR te situeren als stafdienst Personeel en Organisatie (P&O) binnen de FOD Financiën door de Copernicus-invloed. Het centraliseren van HR heeft als gevolg dat het voor veel douaniers heel onpersoonlijk is door vaak gebruik te maken van standaardantwoorden. P&O speelt bijvoorbeeld ook een belangrijke rol in de kantelingen. Het moet ondersteuning bieden aan douaniers die onderworpen zijn aan allerlei veranderingen, maar toch is er enorm veel kritiek op (n=23). De weggetrokken interne HR naar een overkoepelende FOD Financiën laat duidelijk zijn sporen na bij de respondenten:

"P&O, ik heb de neiging om te zeggen dat het slecht is. Je krijgt altijd standaardantwoorden zonder te weten naar wie je mailt. P&O wilt dat we uniform werken, maar dat is niet altijd mogelijk. Het zou beter zijn dat HR terug lokaal bij de douane komt (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 18 februari 2019)."

"Een vraag stellen kan je wel, maar echte informatie krijgen, is iets anders. Ik had een vraag in verband met de kantelingen naar P&O, maar ik kreeg enkel een mail terug dat mijn ticket is afgesloten. (Zeebrugge niveau C, persoonlijke communicatie, 10 april 2019)."

Echter, HR is nu deels weer binnengekomen onder de naam Bupa-HR (Business Partner-HR) in de centrale component, maar de afstand tussen HR en de douaniers is nog steeds heel groot.

Heel weinig respondenten (n=4) hebben weet van de kleine interne HR-dienst die de link legt met P&O.

Ten tweede, welke prestatiedruk is er om een goede evaluatie te hebben? Douaniers zijn er niet om de handel een loer te draaien, maar als het verkeerd is, moeten er vaststellingen gebeuren. De AAD&A werkt met KPI's om de prestatie te kunnen opvolgen, maar de douanier op het terrein blijkt daar uit de interviews niet echt van wakker te liggen. Bijna niemand op het terrein, of het nu in de verificatie, check-in of aan de scanner is, ervaart een prestatiedruk (n=26) voor een goede evaluatie. Respondenten spreken soms zelfs van een overbodig systeem. Rekening houdende met feit dat de verificatie in Zeebrugge een hecht team is, is het eerder een groepsdoelstelling dan een persoonlijke doelstelling.

Een opgelegde doelstelling in hun evaluatiecyclus is dat ze minstens één vaststelling moeten hebben per jaar zodat de nationale doelstelling van 4% vaststellingen zeker gerealiseerd kan worden. De lat ligt dus relatief laag. Zoals eerder aangehaald, zijn de fiscale opbrengsten gestegen de laatste jaren, maar dat blijkt niet gepaard te gaan met extra prestatiedruk op het terrein.

"Ik vind dat niet nodig. Ik vind dat zelf ook beetje een blijk van geen vertrouwen in je personeel hebben, dus het is absoluut niet motiverend (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 11 februari 2019)."

Overigens kunnen de douaniers op het terrein in Zeebrugge door de invloed van de EU niet meer het hef in eigen handen nemen. Ze zijn afhankelijk van de selecties in de regiekamer van Antwerpen omdat de selectie voor controle en de uitvoering niet door dezelfde persoon mag gebeuren. Als ze in Zeebrugge repetitief dezelfde selecties zien passeren die ze al honderden keer hebben gefeedbackt aan de regiekamer, verliezen de evaluaties inzake vaststellingen hun geloofwaardigheid. Het systeem van opvolging en evaluaties voor de douanier op het terrein werkt niet optimaal.

De teamchefs hebben gegarandeerd heel veel voeling met het ROP. Zij volgen de doelstellingen op, maar de douanier op het terrein heeft daar weinig repercussies van. Het gaat over cijfers

die moeten gehaald worden die het terrein niet in handen heeft. Er zit geen overtuigingskracht in die cijfers voor de douaniers, er is geen motivatie aan verbonden.

"Ze zien daar een theoretisch getalletje in de cockpit, ze kijken niet wat er achter dat cijfertje zit (Locatie X niveau A, persoonlijke communicatie, 7 maart 2019)."

"We krijgen gewoon onze taken binnen die we moeten uitvoeren, ik zou niet weten wat het ROP eigenlijk is (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 9 april 2019)."

"Het managementplan leest geen kat. Wat wel veel opgevolgd wordt en heel fel, is het operationele plan, dat garandeer ik u 100%. Ik zeg niet dat iedere douanier dat toepast, maar wel iedere teamchef (Locatie X niveau A, persoonlijke communicatie, 25 maart 2019)."

Verder werd ook de efficiëntie van hun dagelijkse taken op het terrein onder de loep genomen in de zoektocht naar motivatie. Dit allemaal in functie van context-denken om veranderingen soepeler te implementeren in de administratie. Het werkveld wordt steeds complexer, maar slaagt de douanier erin om zich ook efficiënter te organiseren?

De meest aangehaalde kritiek zijn de irrelevante selecties die niet alleen demotiverend, maar ook inefficiënt zijn voor de douaniers. De risicoanalysemotor SEDA 2.0 (Selectie en Evaluatie Douane en Accijnzen) houdt te weinig rekening met de feedback op het terrein. Telkens komt die verstopping van communicatie naar boven in beide richtingen. De automatische flow op basis van de risicoanalyses is een prachtig systeem, maar er wordt weinig rekening gehouden met het gezonde verstand van de douanier in de feedbackmodules.

"Wij geven dan feedback naar boven toe, maar die commentaar is precies beneden hun stand. Wij zitten met de frustratie dat we een verificatie moeten doen op een klein kabeltje dat al honderden keren gezien is, waarvan wij weten dat het sowieso conform is. Die mannen denken daar met wat zijn die douaniers bezig: onze geloofwaardigheid komt in het gedrang. Wij zijn dan de ambetante douaniers en dat motiveert niet die inefficiëntie (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 11 februari 2019)."

Hetzelfde geldt voor de werkmethodes van de douaniers. Het is de basis om hun job efficiënt en correct uit te kunnen voeren, maar de onoverzichtelijkheid bevordert de motivatie van de douanier niet. Sinds 1 januari 2018 is het departement 'processen en werkmethodes' ontstaan, maar het zit nog vernesteld in de oude structuren van voor de intrede van de heer Vanderwaeren. Meer nog, het intranet van AAD&A heeft maanden online gestaan in een wirwar van structuren doorheen de jaren heen. Zelfs de externe pagina heeft een tijdlang de structuren door elkaar gehaald. Echter, de informatie die een douanier nodig heeft om zijn job efficiënt te kunnen realiseren, zit zodanig verspreid dat een nieuw organogram uittekenen geen soelaas kan bieden om mee te stappen in de gemeenschappelijke douanekoers. Werkmethodes worden afgevuurd naar de douaniers als laatste in de ketting zonder rekening te houden met de expertise van het terrein. De informatie is enorm centraal beheerd, respondenten (n=19) spreken van een top-down mentaliteit.

"De werkmethodes trekken een beetje op mijn kleerkast, volledig door elkaar (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 11 februari 2019)."

Niet alleen de werkmethodes terugvinden is een opgave, maar ook de achterliggende procedures blijken niet altijd even motiverend te zijn. Zo is er een paar keer aangehaald (n=6) dat werkmethodes soms niet bijgewerkt zijn of dat de procedures te ingewikkeld zijn. Wanneer het boetesysteem dan ook te flauw is volgens enkele respondenten (n=10) wordt het draagvlak steeds kleiner om te sleutelen aan de organisatiestructuur.

"Je vindt van alles terug dat je niet moet vinden en wat dat je nodig hebt, is niet te vinden. Werkinstructies komen hier op alle mogelijke manieren binnen, het is echt chaotisch (Zeebrugge niveau C, persoonlijke communicatie, 19 februari 2019)."

Desalniettemin gaat het departement 'processen en werkmethodes' de goede kant op volgens enkele respondenten. Ze zien verbeteringen, maar er is nog werk aan de winkel. Het is van cruciaal belang om de douanier lokaal beter te ondersteunen. Dit creëert een draagvlak waardoor de gedeelde visie van de heer Vanderwaeren beter geïmplementeerd kan worden in de AAD&A.

"De werkfiches zijn aan het moderniseren. Ik heb wel de indruk dat ze nog hun weg aan het zoeken zijn, want nu is dat nog één groot kluwen (Zeebrugge niveau A, persoonlijke communicatie, 11 februari 2019)."

"Het is positief dat de recentste tijd meer en meer mensen van de centrale diensten naar de praktijk komen kijken om de werkmethodes op te stellen (Gent niveau A, persoonlijke communicatie, 4 maart 2019)."

Uit de interviews blijkt ook dat er veel minder efficiënt gewerkt kan worden door de personeelsgebreken op het terrein. De vergrijzing is een heel nijpend probleem omdat er te weinig vervangers komen. De douaniers van het scanteam in Zeebrugge zijn ook slachtoffer van de personeelsinkrimping. Zo moet de scanner altijd bemand zijn met minstens drie personen om de chauffeur te begeleiden, de scan uit te voeren en de beelden te analyseren. In de praktijk lukt dit niet altijd waardoor de douanier aan de scanner zijn collega's van megaports of de check-in moet oproepen om hem bij te staan (Zeebrugge niveau C, persoonlijke communicatie, 19 februari 2019). Zeer inefficiënt en demotiverend.

De verificateurs in Zeebrugge dreigen ook moeilijkheden te hebben op het werkveld wanneer de brexit er aankomt omdat ze bijkomende taken van KLAMA hebben gekregen door personeelsgebreken. Ze zijn nu bijkomend belast met controle a posteriori (CAP) taken. Dit zijn identieke verificaties als in eerstelijns met enkel het verschil dat de goederen vertrokken zijn omdat ze reeds vrijgegeven zijn. Er is dus geen mogelijkheid meer om de goederen te verifiëren, het is een verificatie op het document: klopt de waarde van het goed, is de tarifiering correct... Dit klinkt als een tweedelijnscontrole voor de douaniers in eerstelijns van Zeebrugge met als gevolg dat er allerlei discussies gevoerd worden. Hier is niet alleen sprake van een bevoegdheidsprobleem, maar ook een samenwerkingsprobleem.

"Controle a posteriori, dat hebben we erbij gekregen. Het is toch niet te bedoeling dat wij een collega zijn werk nog eens moeten controleren (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 21 februari 2019)."

Dit bevoegdheidsprobleem moet echter sterk genuanceerd worden omdat een aangifte a posteriori quasi hetzelfde is als een aangifte in 'real time' controleren. De verificatie op een document tijdens een fysieke controle is hetzelfde als een a posteriori controle.

"Een verificatie op documenten is net hetzelfde als je dat nu doet op het moment zelf of a posteriori, dus we moeten dat allemaal een beetje nuanceren. We gaan geen taken overgeven die echt wel KLAMA (ABC: Administratief en Boekhoedkundige controle) zijn, dat gaan we zeker niet doen (Locatie X niveau A, persoonlijke communicatie, 18 maart 2019)."

*"Controle a posteriori, we zijn g**verdomme één pot. Als je één pot bent, hoe kan je dan zeggen het is mijn bevoegdheid of mijn job niet. We zijn allemaal operaties, dus dat werk niet? Ça ne marche pas, als die pot werkt, zou dat geen probleem zijn (Locatie X niveau A, persoonlijke communicatie, 7 maart 2019)."*

2.1.3 Voorgeschiedenis structuurveranderingen

Het is niet onbelangrijk om ook de bagage van structuurveranderingen bij de respondenten mee te nemen in het onderzoek. Elf respondenten in Zeebrugge hebben nog de grote veranderingen van 1993 meegemaakt. Opmerkelijk was dat zij allemaal van mening zijn dat vroeger de communicatie beter verliep omdat contactpersonen beter gekend waren. Anno 2019 is het voor deze douaniers en anderen op het terrein niet altijd even makkelijk om de informatielijnen te vinden.

"Ik ga niet zeggen dat de informatiedoorstroming vroeger perfect was, maar ze was tenminste duidelijk (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 10 april 2019)."

"De structuur van de douane is nu heel eenvoudig, maar we weten niet wie er daar zit op welke stoel (centrale component) en als we problemen hebben, weten we nooit goed wie we daar moeten contacteren (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 11 februari 2019)."

Deze doelgroep van respondenten mist de juiste contactpersonen om problemen snel op te lossen omdat er volgens hen te veel gecentraliseerd is bovenaf. Het netwerk van specialisten verdween mede door de omgekeerde leeftijds piramide en de structuurwijzigingen. De informatie en de specialisten in bepaalde materies waren vroeger veel meer gedecentraliseerd

op het terrein. Dit brengt met zich mee dat het centrale component steeds meer vanuit centralisatie alle informatie naar beneden afvuurt. Een grote uitdaging voor de douanier op het terrein die het in feite moet uitvoeren. Hij of zij moet al die gecentraliseerde blokjes informatie van specialisten van boven af verzamelen en uitvoeren als laatste in de hiërarchische lijn. Kortom, de laatste in de ketting moet veel meer weten dan de gecentraliseerde specialisten boven hem.

"De douanier op het terrein is geacht alle informatie te kennen, terwijl diegene aan de top maar een klein stukje van die informatie op het terrein kent (Zeebrugge niveau C, persoonlijke communicatie, 18 februari 2019)."

Vroeger was er ook meer sprake van een duidelijke 'flow' in de informatielijnen. Douaniers hadden meer zicht op wie wat doet. Respondenten zijn het ook eens dat de hiërarchische weg een beetje verwaterd is. Ze weten niet altijd zeker waar ze terecht moeten met hun problemen als gevolg van de structuurwijzigingen. De overgang naar de nieuwe structuren doorheen de jaren heen is geen echte verbetering volgens hen, maar eerder een hergroepering van diensten uit noodzaak door de personeelstekorten. Ze hebben de structuren steeds meer gecentraliseerd waardoor de respondenten het niet meer volledig optimaal vinden.

"Je weet soms helemaal niet meer waar je terecht moet met je problemen omdat er teveel veranderd is. Het organogram wijzigt en natuurlijk al die mensen die daaronder vallen wijzigen ook van plaats. Je kan het gewoon niet meer opvolgen, dat is een feit (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 11 februari 2019)."

Dit heeft een negatief gevolg voor de samenwerking, want nu volgen douaniers soms elk hun eigen weg omdat er weinig vat is op de informatiedoorstroming. Het directe contact met specialisten die instaan voor een bepaald domein is aan het verwateren. Eveneens is dit nadelig om de bedrijven te woord te staan.

"Nu moet je naar vijf verschillende mensen sturen in de hoop dat iemand antwoordt. De communicatie en samenwerking naar boven toe is dus stroef (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 10 april 2019)."

"De grote bedrijven die constant bij de douane komen, die weten wel waar ze moeten zijn, maar een klein bedrijf heeft het soms wel moeilijk om nog te weten te komen waar hij terecht moet (Locatie X niveau A, persoonlijke communicatie, 4 maart 2019)."

Het is niet alleen de communicatiedoorstroming die hinder ondervindt door centralisatie, maar ook de werkmethodes. Zoals al eerder aangehaald, zijn de werkmethodes soms demotiverend omdat ze inefficiënt gecommuniceerd worden en niet altijd geschikt zijn. Er kan dus een verband gevonden worden tussen het centraliseren en de werkmethodes. De input van de instructies verschuift van het terrein naar het centrale component met als gevolg dat de voeling met het terrein verdwijnt. De jarenlange expertise vertaalt zich niet meer zozeer in de werkmethodes omdat binnenstromende A-niveaus meteen de pen in de hand nemen.

"De expertise zit meer bij ons op het terrein. Wij voelen dat die mensen soms moeten terugkoppelen naar ons toe om te vragen hoe wij dat zouden uitwerken, want soms krijgen wij werkmethodes die absoluut niet te verwezenlijken zijn op het terrein (Zeebrugge niveau A, persoonlijke communicatie, 11 februari 2019)."

De respondenten hebben sinds het bewind van de heer Colpin ook niet het gevoel dat ze meer in het kader van processen werken. De procesgestuurde organisatie heeft nooit geleefd op het terrein. Bijna niemand denkt procesgerelateerd na in functie van: "Nu maak ik een rapport op en dan vul ik feedback in". Het is eerder zo dat doorheen de jaren met de nieuwe structuren de communicatiekanalen steeds meer uitgeput worden waardoor de kern verloren gaat. Iedereen wordt verwacht alle informatie gelezen te hebben, maar dat verwatert soms. Lokaal weten de respondenten vast en zeker wat ze moeten doen, maar voor sommigen is het een groot vraagteken wat er elders gebeurt.

"Ik denk niet dat mensen in processen denken. Ze gaan denken: "Ik doe verificatie, ik doe eerstelijnscontrole, documentaire of fysieke", maar ze gaan zich nooit afvragen: "Ik zit in proces mobiel toezicht en ik moet nu rapporteren aan..." Bijgevolg wordt er dus ook niet echt gedacht of een proces beter gedaan kan worden (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 21 februari 2019)."

Overigens hebben de vele naamswijzigingen in de structuren op zich niet meteen een grote impact, maar het kan wel de rode draad doorheen de communicatie verstoren. Dienstmailadressen kunnen wijzigen bij nieuwe structuurveranderingen waardoor er miscommunicatie, zowel intern als extern, kan optreden. Teveel naamswijzigingen verminderen het draagvlak om veranderingen door te voeren. Respondenten vinden naamswijzigingen geen meerwaarde, maar het is ook geen grote bekommernis. Enkelen halen zelfs aan dat ze al lang gestopt zijn met de naamswijzigingen op te volgen.

"Ik vind al die naamswijzigingen belachelijk. Het is een eigen bezighouding voor zichzelf in Brussel. Ja, 'operations' nu denken ze dat ze moderner zijn in het Engels (Zeebrugge niveau C, persoonlijke communicatie, 19 februari 2019)."

"Als je aan mij vraagt: "Moest dit wijzigen van naam of heeft dit toegevoegde waarde?" Mijn antwoord is nee, maar binnen het managementteam moet je ook niet dwarsliggen als daar een consensus over is (Locatie X niveau A, persoonlijke communicatie, 25 februari 2019)."

Opmerkelijk is hoe heel veel douaniers zowel op het terrein als in de centrale componenten hun eigen dienst verkeerd benoemen. Velen spreken van 'operations' terwijl het 'operaties' is. Dit is niet om te muggenziften, maar het toont aan hoe verkeerd de communicatie kan lopen binnen de AAD&A. In Zeebrugge en zelfs in Brussel denkt bijna iedereen nog steeds dat ze 'operations' heten omdat ze voortdurend hebben gecommuniceerd over hun nieuwe structuur 'operations', maar dat is nooit officieel gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. De Engelse benaming was een inbreuk op de taalwetgeving waardoor het snel gewijzigd is naar 'operaties'. Er is een gebrek aan zekere standvastigheid in de structuur. Het Belgisch Staatsblad heeft op 19 september 2018 'operaties' gepubliceerd met inwerkingtreding op 1 oktober 2018, maar meer dan een half jaar later heeft het centrale component amper weet van hun eigen benaming, laat staan dat de douanier op het terrein ver weg van Brussel mee is met hun veranderingstraject.

"Ik snap dat mensen zich niet meer vinden in ons verhaal, soms ben ik ook kwijt wie wat doet. Bovendien zijn we nog bezig met bulkmails voor te bereiden om de mensen ervan bewust te

maken dat ze de nieuwe benaming 'operaties' moeten gebruiken (Locatie X niveau A, persoonlijke communicatie, 9 april 2019)."

"Naamsveranderingen zorgen voor veel verwarring. Vraag hier aan tien mensen hoe de regiomanager nu van functie (Regionaal Centrumdirecteur) heet en er zal misschien maar één iemand dat weten hier in Zeebrugge (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 19 februari 2019)."

2.1.4 Aanleiding verandering organogram 2017 & 2018

De eerste vraag bij veranderingen is meestal 'waarom'. Wat was de aanleiding van de laatste structuurwijzingen volgens de douaniers op het terrein? Om niet het gevoel te krijgen dat er zomaar gesleuteld wordt aan de structuren, is het belangrijk om te weten waarom er veranderd is. Het lukt de meeste respondenten niet om de aanleiding van de veranderingen aan te geven. 'Cosmetisch' zien ze de veranderingen op papier wijzigen, maar ze weten weinig af van de aanleidingen. Het is als oude wijn in nieuwe zakken voor douaniers op het terrein, organogrammen wijzigen zonder dat men denkt iets op te lossen.

"Aangezien ik het juiste organogram niet kan aanduiden, weet ik totaal niet waarom zij telkens dat organogram veranderen (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 21 februari 2019)."

"Waarom ze er gekomen zijn (structuurveranderingen), weet ik niet. Ik heb geen zicht op wat zich boven allemaal afspeelt, zoveel takjes. Ik heb mijn takje hier in Zeebrugge (Zeebrugge niveau C, persoonlijke communicatie, 21 februari 2019)."

2.2 Inhoud

De inhoud van veranderingen maakt duidelijk wat de structurele veranderingen binnen de AAD&A beogen te veranderen. In functie van de eerste onderzoeksvraag moet onder andere nagegaan worden of de nieuwe organisatiestructuur een invloed heeft op het efficiënter behalen van de beleidsdoelstellingen. Hierdoor is het belangrijk om te weten wat er verandert en geldt het voor de ganse administratie? De inhoud van de structuurwijzigingen wordt naast

de bevindingen van de respondenten gelegd om na te gaan of het beleid succesvol op het terrein geïmplementeerd wordt of met andere woorden: hoe optimaal is de organisatiestructuur van AAD&A?

2.2.1 Invloed op het terrein

Ondanks het feit dat de veranderingen heel snel zijn geïmplementeerd (in plaats van een gefaseerde aanpak), zijn de diensten op het terrein nog altijd perfect blijven functioneren. Dit komt door het basiskader van de AAD&A dat min of meer altijd hetzelfde is gebleven. Onder andere komen telkens eerstelijns, tweedelijns en geschillen terug. In feite hebben de structuurveranderingen van de heer Vanderwaeren de diensten structureel meer samengebracht, maar de informatie zit nog enorm verspreid voor de douaniers op het terrein. Zo zijn de werkmethodes van iedere pijler gecentraliseerd in één departement 'processen en methodes' dat zeker deontologisch positief is, maar wat voelt het terrein van die centralisatie? Hoewel ze volgens velen nog volop in ontwikkeling zijn, brengt dit de douanier niet meteen dichterbij snelle en correcte informatie.

De veranderde structuur zorgt vooral voor een samensmelting van bevoegdheden om te kunnen centraliseren. Misschien wel eerder vanuit crisismanagement dan veranderingsmanagement om de impact van het krimpende personeelsbestand af te remmen. Teams en kantoren worden gecentraliseerd, een gevolg dat zeker en vast te voelen is op het terrein van Zeebrugge. De heer Vanderwaeren is erin geslaagd om meer teams structureel te laten samenwerken, maar wat als het voelt als een verplichte samenwerking? De douaniers in Zeebrugge hebben bijkomend werk gekregen met als gevolg dat de beleidsdoelstellingen complexer worden. Nieuwe verwachtingen en nieuwe taken in een brede gecentraliseerde structuur creëren enerzijds bevoegdheidsproblemen, anderzijds is het de ideale oplossing om personeel te schuiven.

De naamswijzigingen die eerder zijn aangehaald kunnen ook aan de gecentraliseerde structuur gelinkt worden. De twee administraties 'operaties' en 'opsporingen' zijn nieuwe namen die heel veel diensten dekken. Op zich is dat geen probleem, maar creëert dat geen spanningsvelden of ontstaat er een spontane samenwerking zoals de heer Vanderwaeren wenst? Respondenten spreken van een opgelegde samenwerking:

"Ik haat van die veranderingen waarin ze een nieuwe naam geven om dan meer taken aan ons te kunnen geven zonder dat we het weten. Ze mogen van mij 48 keer veranderen van naam, maar ze moeten zeggen wat ik dan moet en niet moet doen. Wat, hoe, wanneer, met wie... Dat weten we allemaal niet (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 18 februari 2019)."

In de verificatie van Zeebrugge zijn vooral de taken van de oude tweedelijnstaken van KLAMA deels in eerstelijns bijgekomen. Zeebrugge helpt met andere woorden het onderbemande KLAMA als gevolg van de gecentraliseerde structuren. Het zijn onder andere, zoals eerder aangehaald, de CAP's waar de respondenten niet happig op zijn. De data van de respondenten stellen vooral vast dat er bevoegdheidsproblemen zijn door de nieuwe toegewezen bevoegdheden en taken als gevolg van de gecentraliseerde organogrammen in 2017 en 2018.

"Het probleem is dat je zodanig veel taken bij krijgt, zo breed dat je niet meer weet of dat nu wel of niet voor ons is. Je hebt totaal geen basis om op terug te vallen. Bijvoorbeeld de controle van stookinstallaties, rode diesel en bierbrouwinstallaties zijn plots voor ons terwijl het al altijd voor KLAMA was. We kregen die opdracht van Gent toegewezen zonder enige uitleg (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 21 februari 2019)."

"Ik moest een taak voor KLAMA doen. Ik dacht dat het om een staalname ging, maar het ging over een procedure waarvan niemand hier in Zeebrugge ooit aan heeft meegewerkt. We kwamen absoluut niet professioneel over (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 19 februari 2019)."

Het takenpakket of de beleidsdoelstellingen worden dus steeds breder, maar de kennis of de ondersteuning ontbreken soms. De structuren veranderen zodanig snel dat er soms geen tijd is om alles te communiceren naar beneden toe. Denk maar aan de bulkmails over 'operaties' van het organogram 2018 die nog steeds moeten verstuurd worden.

"Eigenlijk is er echt wel nood aan een lokaler organogram, want in sommige gevallen zoals met die dieselkeuringen treden er constant bevoegdheidsproblemen op, maar waarschijnlijk stelt

zich dit niet als een probleem in Brussel. Het is gewoon niet duidelijk gecommuniceerd (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 21 februari 2019)."

"Nu is het om zeep. We weten zelfs niet wie welke bevoegdheid heeft met de nieuwe structuren. Is het voor ons? Is het voor KLAMA? Ondertussen begin je het wel te weten wat voor jou is, maar het is altijd zoeken (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 10 april 2019)."

Iedereen werkt onder de noemer 'operaties', maar in praktijk wordt er vaker naast elkaar gewerkt dan met elkaar. Bevoegdheidsproblemen in een structuur waarin iedereen geacht wordt samen te werken, althans in theorie, blijken niet te werken op het terrein. Verschuivingen maken deel uit van de vernieuwing, maar de bevoegdheidsproblemen die er mee gepaard gaan, tonen een gebrek aan communicatie. De vraag is of een structurele 'shift' genoeg is om de onderlinge samenwerking te stimuleren of is er meer nodig is? Een cultuurshift waar iedereen zich weer douanier voelt in plaats van wat deze respondenten aanhalen:

"Eerstelijns en tweedelijns is een verplichte samenwerking, wij moeten meegaan om te tellen. Ik vind dat minderwaardig (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 18 februari 2019)."

"Er zijn accijnstaken bijgekomen waar wij geen ervaring bij hebben die eigenlijk voor toezicht ambtenaren zijn en niet voor verifiërende ambtenaren, dat is eigenlijk niveau C (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 21 februari 2019)."

Enkele A-niveaus denken hier anders over. Zij hebben het gevoel dat het terrein steeds meer denkt dat ze voor iets gemeenschappelijks staan. Ze pleiten er zelf voor dat eerstelijns en tweedelijns goed moeten samenwerken. De bereidheid tot samenwerking is dan ook niet alleen volgens de heer Vanderwaeren, maar voor veel andere douaniers op niveau A de sleutel tot succes. Structureel is het nieuwe organogram in dat opzicht een verbetering tegenover de vijfpijlerstructuur, want als één pijler zich zou afsluiten, is alles gedoemd te mislukken. De centralisatie van vijf naar twee administraties verlaagt de risico's op silo-denken, alleen is er nog meer beleid nodig om er een echt samenwerkend team van te maken. Kortom, de structuren hebben in theorie vooruitgang geboekt. Er moet alleen nog gewerkt worden aan de begeleiding naar het nauwe samenwerken.

"Het moet één eigen tweeling zijn (... met natuurlijk elk zijn eigen insteek), maar nu gebeurt dat nog niet volledig. Dat is een beetje de erfenis van de pijlers, maar we gaan er naar toe dat ze dichter bij elkaar komen (Gent, niveau A persoonlijke communicatie, 18 februari 2019)."

2.3 Proces

In het proces van veranderingen wordt de implementatie van de veranderingen onderzocht. Een hogere mate van betrokkenheid vergroot het draagvlak om veranderingen te implementeren. Belangrijk hierbij is om de communicatie onder de loep te nemen. Nieuwe organisatiestructuren implementeren vergt communicatie naar alle niveaus toe in de administratie om weerstand en onzekerheid te vermijden. Het detecteren van ruis op de communicatielijnen vertrekt vanuit het perspectief in Zeebrugge tot aan de top in de administratie.

2.3.1 Hoe worden veranderingen geïmplementeerd

De communicatie rond het organogram van 2017 is volgens de data veel beter uitgevoerd dan in 2018. Dit komt omdat er een groot tijdsverschil zat tussen het informele en formele organogram van 2018. Tussen die periode kom je in een situatie waar er al over nieuwe structuren wordt gesproken met nieuwe namen, maar officieel mag er niets over gecommuniceerd worden. Een gegeven dat bijvoorbeeld ook met de brexit gaande is. De noodzakelijke tussenstap in 2017 werd eigenlijk enorm gehypet om functioneel te werken, maar de roadshowhype van 2018 is gaan liggen. Rekening houdende met feit dat er geen communicatieplan is om veranderingen naar het terrein te brengen, zorgt dit voor een cocktail van onzekerheid.

De vraag is hoe sterk kan de AAD&A haar informatiestromen beheren? Informatie versturen betekent nog niet altijd dat de informatie ook gekend is bij alle douaniers. Een bulkmail versturen en ervan uit gaan dat iedereen mee is met het grote verhaal is kort door de bocht gaan. De AAD&A heeft wel verschillende groepen in een projectwerking gestoken om input van

beneden af te krijgen, maar blijkbaar voelt Zeebrugge zich totaal niet betrokken. De respondenten halen aan dat er heel weinig wordt gecommuniceerd naar beneden toe:

"Onze mening werd absoluut niet gevraagd over veranderingen binnen de douane. Als er iets verandert, moet je geluk hebben dat je er iets van ontvangt op intranet (Zeebrugge niveau C, persoonlijke communicatie, 21 februari 2019)."

"Binnen de douane wordt er nooit om een mening gevraagd. Het wordt gewoon van boven af opgelegd en er wordt verwacht dat je doet wat zij zeggen. Informeren naar hoe het werkt, dat interesseert hen niet, soms denk ik: "We staan hier alleen te preken, want niemand luistert naar ons (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 11 februari 2019)."

Niet alleen is de informatiewisseling over nieuwe structuren zwak naar beneden toe, maar ook bij andere thema's zoals opleidingen en de brexit. Het probleem zit zo diep dat de jaarlijkse tevredenheidsquêtes nog amper worden ingevuld (n=19). Het geloof in communicatie is ver weg op het terrein. Zo is de hiërarchische stappenweg in die mate aan het vertragen dat zelfs een inschrijvingsmail voor opleidingen niet op tijd in Zeebrugge raakt.

"We zijn verplicht één cursus per jaar te volgen, maar we krijgen dan een inschrijvingsmail van onze teamchef voor de volgende dag al. Ik vind dat jammer dat een mail van Brussel naar hier zo lang onderweg moet zijn (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 19 februari 2019)."

Wanneer de interne communicatie faalt, is de brexit zeker een potentiële storm in de AAD&A. Het brexitverhaal werd nooit volledig gecommuniceerd op het terrein in Zeebrugge. Desondanks de stoeve interne communicatie betekent dit niet dat Zeebrugge niet klaar is voor de brexit. Integendeel, de AAD&A heeft enorm veel extern werk geleverd zoals een brexitinformatiepunt in Zeebrugge om de bedrijven te woord te staan over de brexit.

De brexit hangt ook nog altijd af van politieke beslissingen die altijd voor een verrassing kunnen zorgen. Hoeveel extra werk een brexit oplevert, is ook moeilijk te berekenen aangezien ze wel kunnen nagaan over hoeveel aangiftes het gaat tussen het VK en België, maar over welke

goederen het concreet gaat is een andere zaak. Een tweede moeilijkheid is dat Zeebrugge nooit exact kan te weten komen hoeveel er zal aangegeven worden omdat bedrijven aan de hand van vergunningen de mogelijkheid hebben om in het binnenland een aangifte af te handelen waardoor het werkvolume zich landinwaarts verschuift.

Echter, is de mentaliteit van de kat uit de boom kijken, zonder communicatie op bepaalde vlakken naar het terrein toe, een groot probleem. Zo zouden er op het terrein nachtdiensten moeten ingevoerd worden als gevolg van de brexit. De sociale impact die de brexit met zich mee kan brengen is veel groter dan een nieuw organogram. Het draagvlak voor structuurveranderingen vermindert omdat er andere ontwikkelingen bezig zijn met een grote impact. Nachtdiensten hangen boven hun hoofd zonder dat er één woord over gecommuniceerd wordt. De teamchefs in Zeebrugge proberen in een aantal jaarlijkse lokale vergaderingen zoveel mogelijk hun team te informeren over de brexit-gevolgen, maar de informatie sijpelt van hogeraf niet genoeg door naar de teamchefs zelf en het terrein.

Kortom, Nachtdiensten of niet? Dat is de grootste vraag op het terrein, ze houden zich niet bezig met de structuurveranderingen. Het stilzwijgen is moordend, vandaar dat er zowel interviews plaatsgevonden hebben voor als na de geplande brexit-datum van 29 maart. Een maand voor 29 maart waren de respondenten duidelijk niet blij. Volgens hen was het hoog tijd dat de communicatiedoorstroming over de brexit van bovenaf naar het terrein moest komen. Het voltallige personeel van Zeebrugge heeft het hef in eigen handen genomen met een geschreven brief gericht aan hun administrateur-generaal als noodkreet voor meer communicatie inzake het brexit-verhaal.

"Ik sta wel achter die brief naar Vanderwaeren, want anders gaan we niets horen... Volgens mij ligt er wel een plan A en B klaar, maar dat is ook typisch management: ze gaan maar over A of B vertellen als het zover is. Ze noemen dat dan "geen onrust creëren", maar ja wat heb je nu: juist hetzelfde (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 21 februari 2019)."

"Ik veronderstel dat we nachten zullen moeten doen, maar we hebben nog steeds geen communicatie gekregen over procedures. Moeten we trailers openen? Komen die trailers naar

hier? Het zal wel de dag voordien zijn dat we zullen weten: vanaf morgen werken we zo (Zeebrugge niveau B, persoonlijke communicatie, 11 februari 2019)."

Nadat de brexit-storm door uitstel is gaan liggen, zijn er opnieuw enkele respondenten geïnterviewd. Ondertussen zijn er vanuit Brussel en Gent hooggeplaatste douaniers waaronder de heer Vanderwaeren en de heer Muyshondt ter plaatste gekomen in Zeebrugge om te luisteren hoe ze onder andere op vrijwillige basis de nachtdiensten zullen implementeren. Volgens de heer Vanderwaeren is hij in tegenstelling tot de RCD minder betrokken bij de communicatie over de nachtdiensten. Het stilzwijgen zou officieel opgelegd zijn omdat het nog in overleg zit met de vakbonden, maar in welke mate kunnen er geen informele scenario's worden uitgeschreven voor Zeebrugge? De vraag is of er genoeg communicatie-inspanningen gebeuren aangezien zelfs de communicatieverantwoordelijken volgend citaat aanhalen:

"Ik vrees dat wij niet genoeg intern hebben gecommuniceerd over de brexit. Hopelijk wordt de brexit uitgesteld zodat we het nog kunnen rechtzetten (Locatie X, niveau A, persoonlijke communicatie, 9 april 2019)."

3. Discussie onderzoeksvragen

3.1. Eerste onderzoeksvraag: Verband tussen structuurveranderingen en de beleidsdoelstellingen efficiënt uitvoeren

Het efficiënter verwezenlijken van de doelstellingen na verscheidene structuurveranderingen mag niet louter kwantitatief beoordeeld worden omdat mooie douaneresultaten niet altijd tot een gerichtere douanier leiden. De meetpunten op het terrein identificeren het resultaat van het aantal uitgevoerde controles of het aantal vaststellingen, maar de douaniers achter de cijfers denken niet meer mee met hun administratie. De AAD&A zoekt naar meetpunten om te evalueren en bij te sturen zonder te beseffen dat het terrein aan het verdrinken is in de organisatiestructuren. Er is een nieuwe invalshoek nodig na de vele structuurveranderingen om meetpunten echt betekenisvol te maken op het terrein.

Er is een verband te vinden tussen structurele veranderingen en onduidelijkheden bij het personeel. Uit de persoonlijke gesprekken met de respondenten werd het duidelijk dat er hiaten in de communicatie zitten. Communicatie rondom beleidsdoelstellingen op het terrein wordt belemmerd door samenwerkings- en bevoegdheidsproblemen als gevolg van centrale en regionale structuurwijzigingen. De niet goed werkende informatieoverdracht over de structuren heeft indirect een weerslag op de operationele werking. Respondenten dreigen te botsen op een structuur die volgens hen niet bestaat. Een structuur waarvan enkel alle niveau A's in zowel Zeebrugge als buiten het terrein allemaal op de hoogte zijn. De eerste hypothese over het feit dat niveau A-douaniers beter op de hoogte zijn van de organisatieveranderingen dan niveau B, C of D kan bijgevolg niet verworpen worden. Eveneens wordt de tweede hypothese aanvaard over het verband tussen onduidelijkheden na organisatieveranderingen en slechte communicatie.

Theoretisch zou de impact van de laatste organogrammen onderzocht moeten worden op het draagvlak van het ROP om na te gaan of de beleidsdoelstellingen al dan niet duidelijker gekend zijn op het terrein. Deze opengelaten denkspite is de zwakte van mijn analyse, maar dit kan geredimeerd worden door de jarenlange algemene stoeve communicatie naar beneden toe. Het merendeel van de respondenten vindt nog steeds dat communicatie het zwakke broertje is van de AAD&A. Deze vaststelling over communicatie dreigt de overzichtelijkheid inzake taken en bevoegdheden te verliezen als gevolg van de constante structuurveranderingen. De onzekerheid bemoeilijkt de motivatie om beleidsdoelstellingen efficiënt te kunnen realiseren.

Structuurveranderingen die top-down zijn gestuurd kunnen gelinkt worden aan de veranderingstheorie van Lewin (1951). Hij is één van de grondleggers van veranderingsmanagement waarbij drie stappen belangrijk zijn: losmaken, veranderen en stabiliseren. De laatste structuurveranderingen binnen de AAD&A hebben vooral op het vlak van veranderen en stabiliseren niet voldoende werk geleverd door communicatieproblemen. De fase van verandering wordt niet goed genoeg verankerd in de administratie waardoor voortdurende veranderingen spanningen creëren.

Onduidelijkheden creëren respondenten die inefficiëntie niet meer aanklaarten omdat het draagvlak steeds mindert tussen de top en het terrein. Het is als het ware hiërarchisch ingebakken om uit te voeren zonder na te denken over de efficiëntie. Brussel, het centrale

component bouwt te weinig rondom de expertise van het terrein met als gevolg dat constante structuurveranderingen dreigen uit te monden in een verdwaalde douanier. Lokaal resulteert zich dit in silo-denken, de leidraad die de AAD&A moet zien te leggen wordt gehinderd door ruis in het organogram.

De douaniers hebben in het werkveld niet hetzelfde gevoel over vooruitgang boeken als in de hogere niveaus. Het terrein voelt de structuurveranderingen te weinig positief aan om zich efficiënter te kunnen organiseren. De beleidsdoelstellingen worden steeds scherper zonder dat het basiskader duidelijk is: wie doet wat? Signalen van en naar beneden toe worden niet opgevangen omdat de communicatielijnen niet helder zijn. Herstructureringen hebben de onderlinge verbondenheid niet versterkt op het terrein: nieuwe dienstnamen lossen geen communicatieprobleem op. Integendeel, de constante structuurveranderingen verliezen geloofwaardigheid waardoor beleidsdoelstellingen in een verkeerde structuur worden uitgevoerd. Inefficiënt, de structuren zijn er om de douaniers te ondersteunen in de beleidsdoelstellingen, niet om verwarring te zaaien.

3.2. Tweede onderzoeksvraag: Een optimale organisatiestructuur

Structuren dienen de operationele aansturing op het terrein te ondersteunen. Communicatielijnen of rapporteringslijnen zitten ingebakken in een structuur, maar hoe duidelijk is de huidige structuur? Het centraliseren van vijf naar twee administraties binnen het organogram zorgt voor één iemand aan het hoofd van 'operaties' en 'opsporingen'. Dat betekent dat er enkele rapporteringslijnen zijn weggevallen, maar het aanspreekpunt tussen Brussel en de RCD wordt belangrijker. Op die manier is er minder kans op suboptimalisatie binnen diensten door het centraliseren van de top, maar de onderliggende verbindingen op het terrein blijven sterk bureaucratisch georganiseerd. Het is de houvast van de douaniers. Vooral hoe dichterbij het terrein, hoe meer het rationale bureaucratie-model van Max Weber van toepassing is. Er is een strikte hiërarchische lijn van beneden naar boven. De douaniers van Zeebrugge zijn gedisciplineerd om hun teamchef aan te spreken bij eventuele vragen. Het is als het ware een aangeleerde houding om de hiërarchische weg te respecteren. De filter van de lokale teamchef werkt goed, maar om oplossingen verder in de hiërarchie te vinden, treden er storingen op. De brug tussen het centrale component en terrein is niet optimaal.

Hoe hoger in de hiërarchie, hoe meer samenwerking en informeel overleg wordt gepleegd tussen verschillende A-niveaus. Er ontstaat een matrixstructuur boven in de administratie omdat de rapporteringskanalen van beneden af uitmonden in bijvoorbeeld één bepaalde afdeling waar de hiërarchie steeds onzichtbaarder wordt voor de douanier op het terrein. Ik zeg niet dat er geen hiërarchie van boven af is, maar de afspiegeling tussen de top en het terrein is niet optimaal. De verbindingen tussen de teamchefs, afdelingshoofden, RCD's en het centrale component zijn onduidelijk voor douaniers op het terrein. Er zit weinig transparantie in, nochtans is het terrein ook een belangrijke actor om het douanebeleid te doen slagen.

Hoewel de communicatie niet vlekkeloos verloopt, zou de huidige structuur op zich wel optimaal kunnen werken als er instrumenten gecreëerd worden om de verbindingen transparanter te maken. Het oorspronkelijk organogram van 2018 in bijlage drie is te simplistisch afgebeeld waardoor het eigenlijk minder transparant is. Wat is 'operaties' en 'opsporingen' nog? Bijna niemand had daar zicht op. "Ik ben iemand van operaties" is veel minder zeggend dan "Ik ben een verificateur." 'The right man on the right place' was absoluut niet duidelijk, vandaar dat respondenten meer fan zijn van de structuur in 2017. Alles in één administratie gooien zonder onderscheid te maken tussen het kaf en het koren veroorzaakt onduidelijkheden. Desondanks de gecentraliseerde onduidelijkheden op papier was het niet de bedoeling van de AAD&A om alles onder 'operaties' en 'opsporingen' te centraliseren, maar je voelde wel dat de buitendiensten veel minder uitgewerkt waren dan de centrale componenten. Uiteindelijk heeft het meer dan een jaar en drie maanden geduurd om 'operaties' en 'opsporingen' volledig uit te werken zodat de lijnen op het terrein weer duidelijk afgebeeld waren (bijlage 5).

Feedback en input moeten zich op alle niveaus afspelen in de structuur. De vertaling in de hiërarchie naar beneden toe verloopt niet optimaal omdat vereenvoudigende structuren per definitie niet simpeler zijn op het terrein. Het centraliseren van de structuren is een gevolg van personeelstekorten, maar de hiërarchische lijn is hier ook het slachtoffer van. Wanneer de top plotseling zou wegvallen valt gans de structuur in elkaar omdat het 'militair bevelen' naar beneden toe te eenzijdig is binnen de AAD&A. Het terrein rekent op bevelen, instructies van bovenaf zonder over een paraplu te beschikken. Hun hiërarchische meerderheden steken hun paraplu op vooraleer het begint te regenen of met andere woorden: het terrein kan niemand

meer aanwijzen bij problemen door een gebrek aan transparantie in de structuur. Dit is volgens mij het probleem binnen de structuur van de AAD&A, ze vechten tegen het verkeerde probleem. De hiërarchie moet juist strikter zijn om de weg naar boven toe transparanter te maken. De verbinding tussen beslissen en uitvoeren zit vol ruis.

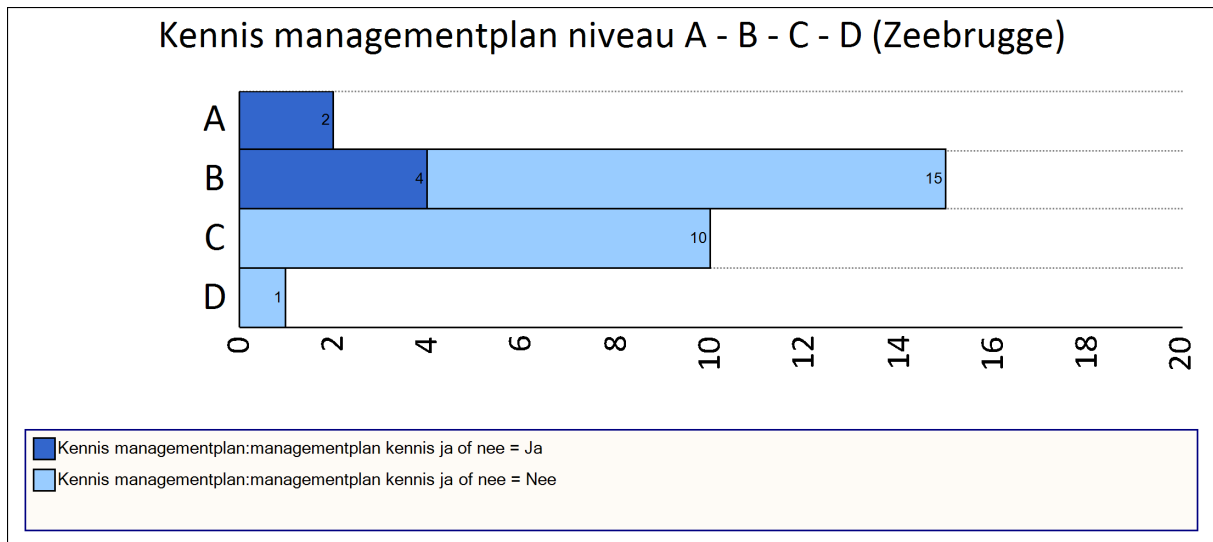
Tenslotte kunnen zowel de eerste als de tweede hypothese aanvaard worden. Enerzijds de laattijdige mogelijkheden tot inschrijven van een opleiding zijn een bewijs van vertragende informatie in een hiërarchische structuur, anderzijds zorgen de gecentraliseerde taken zoals CAP's voor eerstelijns binnen de nieuwe structuur voor onduidelijkheden op het terrein.

Hoofdstuk 4. Beleidsaanbevelingen

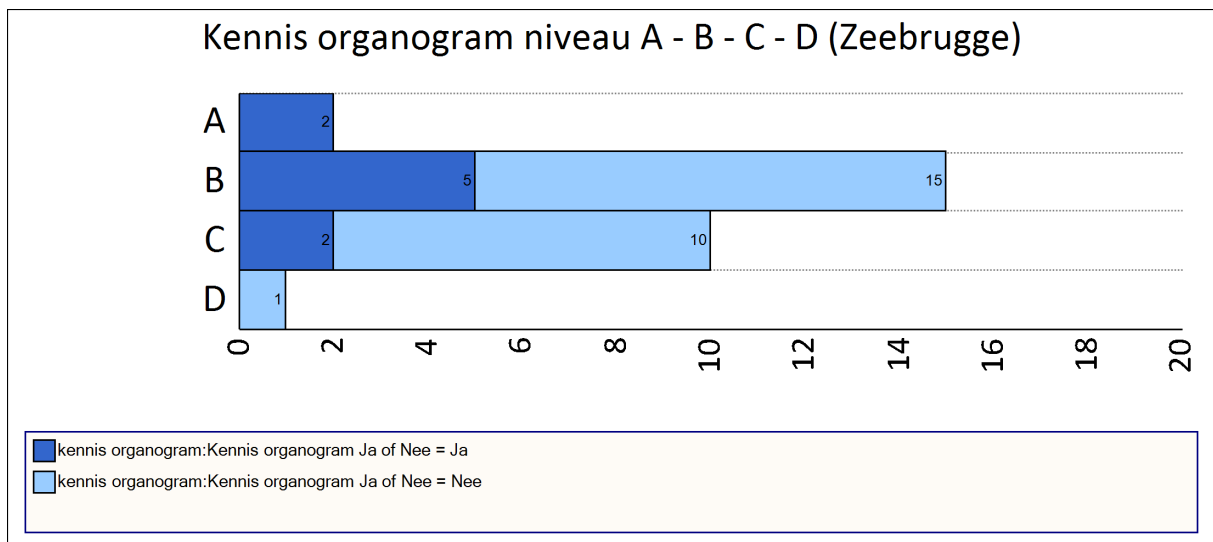
Er moeten verschillende acties ondernomen worden om de oorzaken van de stroeve communicatie van het beleid naar het terrein toe te verbeteren. Eerst en vooral moet de gecentraliseerde bevelshiërarchie meer opengetrokken worden om de verantwoordelijkheden in de hiërarchische niveaus transparanter te maken. In vergelijking met het statisch georganiseerde terrein is er een te grote dynamiek op hoger niveau. De ontwikkelingen doorheen de jaren tegen de 'overheidsmachine' heeft als gevolg dat AAD&A verweven zit in twee bestuursvormen. Enerzijds een controlebaar en voorspelbaar terrein gedreven door de bureaucratie, anderzijds is de grote bevelshiërarchie op niveau A zodanig vermengd met elkaar dat er meer sprake is van een open organisatie. Dit impliceert dat de informatiestroom buiten het terrein sneller zijn eigen leven gaat leiden achter betekenisloze hiërarchische grenzen. In het perspectief van het terrein voelt dit enorm bureaucratisch aan omdat hun enige hiërarchische informatiekanal op het niveau van de teamchef verstopt zit in een open bubbel vol ongeordende informatie.

Als de administratie transparanter georganiseerd zou zijn, zouden de specialisten terug duidelijker aanspreekbaar kunnen zijn voor het terrein. Dit kan niet alleen door transparantere hiërarchische structuren, maar ook zou het een hulpmiddel kunnen zijn om op intranet te vermelden wie voor wat bevoegd is, inclusief welke teams. Op die manier zou het terrein weer sneller en gemakkelijker contact kunnen opnemen naar boven toe.

Uit onderstaande tabel is af te leiden dat de niveau A-douaniers of teamchefs kennis hebben van het managementplan en de structuren. Het kan een aanbeveling zijn om de lokale niveau A-douaniers beter te begeleiden in hoe ze een moeilijk door te vertalen beleid van bovenaf naar beneden kunnen ondersteunen. De grote lijnen worden indirect ter sprake gebracht in lokale teamvergaderingen, maar dat biedt niet genoeg ondersteuning om de douanier op het terrein warm te maken om het managementplan en het organogram door te nemen.



Figuur 8: Kennis managementplan niveau A-D (Zeebrugge)



Figuur 9: Kennis organogram niveau A-D (Zeebrugge)

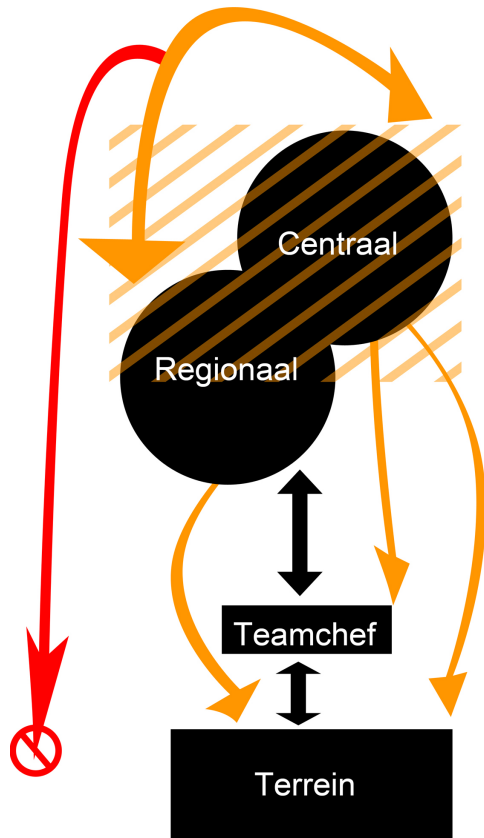
Het probleem is: hoe kan het beleid in een nieuwe structuur beter uitgevoerd worden als douaniers geen kennis hebben van de vernieuwingen? Wat was het voorgaande structurele probleem? Dat is de vraag die douaniers zich moeten stellen om de veranderingen te begrijpen en om een draagvlak te creëren. De niveau A's waaronder de teamchefs en de afdelingshoofden zijn allemaal op de hoogte gebracht van de reorganisaties met de bedoeling om die dan te 'verkopen' op het terrein. Daaruit vloeit het probleem dat er geen neutrale benadering meer kan zijn. De vertaling naar beneden toe wordt op ieder hiërarchisch niveau gefilterd met veel persoonlijke insteken. Bijgevolg moet er een intern communicatieplan naar

de buitendiensten toe tot stand komen. In een communicatieplan zou ik het volgende adviseren:

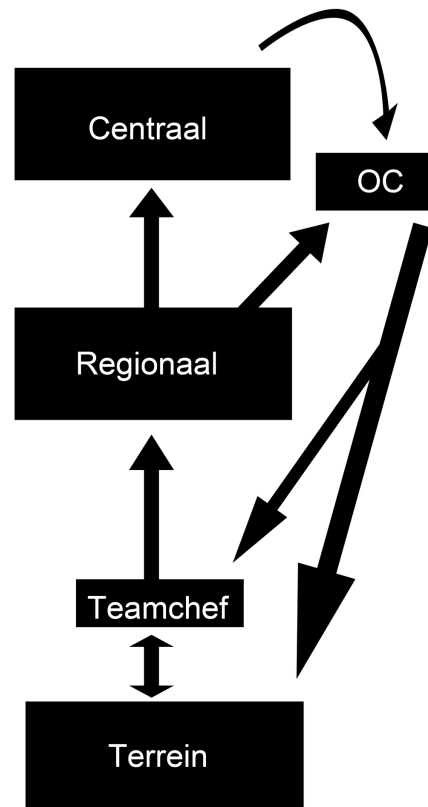
Het is belangrijk dat er een rechtstreekse communicatielijn van bovenaf naar het terrein toe wordt gelegd waarbij de teamchef eerder een ondersteunende rol opneemt. De interne communicatielijn moet volledig onder de bevoegdheid vallen bij het centrale departement 'operationele coördinatie' en niet bij 'marketing'. Marketing dient enkel voor externe communicatie. Het departement 'operationele coördinatie' moet hiërarchisch op het hoogste niveau staan om de ongeordende bubbel vol informatie te kunnen beheren. Idealiter wordt zoals eerder aangehaald eerst meer gebureaucratiseerd op hoger niveau om transparantere informatiestromen te hebben. Vervolgens moet het centrale departement 'operationele coördinatie' als laatste het beleid in handen krijgen om het enkel rechtstreeks door te sturen naar de eindgebruikers. De hiërarchie naar boven toe blijft ongeschonden, maar de hiërarchische lijdensweg naar beneden toe verdwijnt. De teamchef op het terrein moet de rechtstreekse informatiestroom bewaken. Hij of zij dient onduidelijkheden op het terrein meteen door te sturen naar de hiërarchische meerderheden die zo snel mogelijk een gezamenlijke oplossing moeten sturen naar de 'operationele coördinatie'. Bovendien moet de 'operationele coördinatie' meteen bij de ingang van het hiërarchische trappensysteem naar boven toe op de hoogte gebracht worden aan de hand van een ticketsysteem zodat die informatiestroom continu geëvalueerd kan worden.

Praktisch lijkt dit systeem niet eenvoudig in te voeren, maar het hoeft niet radicaal geïntroduceerd te worden in de administratie. Zo kunnen onder andere de interne brexit-informatiedoorstroming, IT-problemen, organiseren van opleidingen of werkmethodes als eerste proefproject beheerd worden door het departement 'operationele coördinatie'. Schematisch stel ik mij hier het volgende bij voor:

Huidige situatie



Nieuwe situatie



Figuur 10: Communicatielijnen

Bovenstaande figuur toont de huidige situatie aan in het perspectief van een douanier op het terrein. De zwarte pijlen zijn duidelijke transparante communicatielijnen, de oranje pijlen en arceringen bevatten ruis en de rode pijl is verloren communicatie dat het terrein nooit haalt. De bedoeling is om meer hiërarchische communicatielijnen te leggen in de nieuwe situatie met steun van de 'operationele coördinatie' (OC) als communicatiedienst.

Overigens zou ik structureel 'opsporingen' niet als een aparte administratie beschouwen, maar wel in een apart centraal departement uittekenen. Opsporingen zou dan regionaal in een vertakking zitten onder de administratie 'operaties'. Desondanks ik geen douaniers van 'opsporingen' heb gesproken, is het wel duidelijk dat de administraties 'operaties' en

'opsporingen' totaal vervreemd zijn van elkaar. Deze structurele scheiding bevordert de samenwerking niet. De vijfpijlerstructuur is stopgezet omdat de vijf pijlers niet communiceerden met elkaar, nu zijn er echter twee eilanden gecreëerd in plaats van vijf.

Bovendien dient er structureel op ieder lokaal niveau, ongeacht hoe klein de dienst is, een overzichtelijke organogram uitgewerkt te worden om bevoegdheidsproblemen te vermijden. Belangrijk hierbij is dat het lokale organogram snel en gemakkelijk toegankelijk is.

Naast de kleine structurele wijzigingen lijkt het me aangewezen om de verbinding tussen de strategie en de uitvoering op het terrein beter af te stemmen. Een valkuil is de methodologie achter de doelstellingen van het ROP die niet altijd in lijn is met het lokale terrein waardoor er niet genoeg overtuigingskracht in zit. Het mist nog de contextgevoelige activiteiten per lokaal douanekantoor. Het ROP is een communicatiemiddel om doelstellingen te kunnen uitvoeren en tegelijkertijd biedt het ondersteuning om organisatieveranderingen over te brengen naar het terrein. De losse verzameling van alle douanekantoren in één regio leidt tot een mix van doelstellingen. Dit heeft als gevolg dat de doelstellingen in het lokaal perspectief vertekend zijn. Het met elkaar in verbinding brengen van de lokale douane en het ROP betekent dat de AAD&A meer in dialoog moet gaan met het terrein. Bottom-up opstelling van het ROP is daarbij essentieel. Bijgevolg: als de lokale werkelijkheden beter vervat zijn in het ROP zullen organisatieveranderingen ook sneller doordringen naar het terrein.

Het afgestemde ROP vormt dan de aanzet tot evaluaties op het terrein om beleidsdoelstellingen steeds efficiënter te kunnen uitvoeren. De evaluaties moeten eerder gebaseerd zijn op de lokale context in plaats van het gehele douaneplaatje. Dit zorgt niet alleen voor gemotiveerdere douaniers, maar zal ook sneller de aandachtspunten van veranderingen op het terrein onthullen. Bovendien zal het terrein flexibeler zijn omdat de beleidsdoelstellingen en de evaluaties continu in wisselwerking staan met het management achter het ROP. Als er bijvoorbeeld vanuit het terrein in Zeebrugge meer nood is aan opleidingen of er zijn problemen met werkfiches, moet het management dat verwerken in lokale doelstellingen in plaats van op regionaal niveau. Kortom, het basiskader van het ROP is goed, maar het dient nog verder naar beneden toe uitgewerkt te worden per lokale dienst.

Er zijn ook materiële verbeteringen op het terrein nodig om de AAD&A flexibel te houden binnen het snel evoluerende douanelandschap. Organisatieveranderingen zullen beter geïmplementeerd worden op het terrein in Zeebrugge wanneer er meer aandacht wordt geschonken aan de lokale problemen. Vooral de netwerkproblemen en de tekortkomingen op vlak van werkmethodes en opleidingen moeten aangepakt worden. Op vlak van immateriële motivatie dient de link tussen HR en het terrein uitgewerkt te worden om douaniers beter te begeleiden in organisatieveranderingen.

Tenslotte raad ik aan om de volgende jaren heel zuinig te zijn met grote interne structuurveranderingen. De uitdaging bestaat erin om een zodanig groot niveau van stabiliteit te creëren in de administratie dat alle onzekerheden weggewerkt worden. Dit impliceert dat de gemeenschappelijke douanekoers bij iedereen zal beginnen te leven. Dat is stabiliteit. Het is de sleutel tot flexibiliteit binnen de AAD&A omdat er samengewerkt zal worden aan de toekomst.

Hoofdstuk 5. Conclusie

Tollenaars evolueerden naar douaniers door zich steeds anders en beter te organiseren. Binnen de AAD&A zijn er de laatste jaren ook grote veranderingsgolven om zich beter te organiseren door de implementatie van nieuwe structuren onder het bewind van administrateur-generaal Noël Colpin en Kristian Vanderwaeren. Om de werkelijkheid van die gevolgen beter te begrijpen, zijn er in totaal 39 interviews afgenomen met de focus op het terrein in Zeebrugge. Het moderniseringstraject van de douanier op het terrein wordt gekenmerkt door opportuniteiten en tegelijkertijd door grote bedreigingen. Er werd veel aandacht besteed om de meest optimale structuren te vinden in functie van de missie van de AAD&A, maar wat als veranderingen gedomineerd worden door onzekerheid?

Toezicht houden op het internationale handelsverkeer wordt steeds uitdagender door allerlei ontwikkelingen zoals werken in een Europese omgeving, de Copernicusinvloed, terreur, brexit... Het verwezenlijken van de doelstellingen vergt steeds een nog betere communicatie met de betrokkenheid van eenieder. Zoals eerder aangehaald, stopt het verhaal niet meer bij de Belgische grenzen, zowel de EU als de AAD&A moeten vooruit. Het werkveld wordt complexer, maar hoe efficiënter is de douanier geworden in de nieuwe structuren van zijn of haar administratie? Bovendien moet de AAD&A steeds meer inzetten op de voortdurende daling van het personeelsbestand. Al snel wordt duidelijk dat het meten van efficiëntie en effectiviteit binnen de AAD&A geen gemakkelijke klus is. De AAD&A scoort goed met cijfers, maar welk gevoel van efficiëntie leeft er echt op het terrein?

De resultaten achter de schermen bij de AAD&A onderstrepen voldoende dat de douanekoers bij weinig douaniers op het terrein gekend is. Slechts één op drie is mee met het veranderingsverhaal van de AAD&A in de structuren. Het is verder nog van groot belang om op te merken dat het terrein niet alleen weinig vertrouwd is met de verschuivingen in het organogram, maar ook met de visie op hun douaneadministratie. Uit onderzoek bleek dat ongeveer vier op vijf geen idee had welke richting de AAD&A uit wilt omdat er te weinig gecommuniceerd wordt naar beneden toe. Bijgevolg worden beleidsdoelstellingen te eenzijdig opgelegd volgens het terrein in een cocktail vol structuurwijzingen waardoor het aanvoelt alsof de veranderingen nooit stoppen. Het proces van continue verbetering lijkt door de ogen van de

douaniers op het terrein uit te monden in organisatiestructuren die niet genoeg ondersteuning bieden.

De evoluerende AAD&A boekt vast en zeker wel een mooi resultaat op vlak van bijvoorbeeld innovatie en inningscijfers. Echter, die cijfers camoufleren deels de werkelijkheid van efficiëntie op het terrein omdat de AAD&A nog steeds te veel aan silo-denken doet. Een probleem dat al leeft sinds de beleidsplannen van 1993 door de heer Van Walleghem en waar de vijfpijlerstructuur van de heer Colpin of de nieuwe gecentraliseerde structuren van de heer Vanderwaeren geen volledige oplossing bieden. Het efficiënt en effectief werken binnen de AAD&A vergt samenwerking, samen zaken realiseren. Resultaten tonen echter aan dat er samenwerkingsproblemen zijn op het terrein door miscommunicatie over het beleid. Bijgevolg dreigen de constante structuurveranderingen te complex te worden om beleidsdoelstellingen efficiënt te realiseren.

Wanneer het terrein te weinig veranderingen in de administratie voelt of opmerkt, betekent dat eerst en vooral dat de communicatie niet zorgvuldig verloopt. Communicatielijnen in het perspectief van het terrein voelen enorm bureaucratisch aan omdat er niet snel genoeg ingespeeld wordt op signalen van verandering. Zowel communicatie als diensten leiden te veel hun eigen leven waarbij de kloof tussen Brussel en de buitendiensten te groot geworden is. Er is geen communicatieplan over hoe kennis van veranderingen in de gehele administratie kan worden verspreid.

Binnen de AAD&A zal meer toewijding ontstaan voor reorganisaties als er een grotere nadruk komt te liggen op drie grote factoren van verandering: context, inhoud en proces. De context rondom het terrein is een eerste belangrijke factor die onderzocht werd. Alle ontwikkelde doelstellingen dienen aan te sluiten bij de context van het terrein om een draagvlak te kunnen realiseren. Zo blijkt uit de resultaten dat er te weinig aandacht wordt besteed aan onder andere netwerkproblemen. Als het oude niet meer voldoet, zal een nieuwe structuur uittekenen niet altijd wonderen verrichten. Het is dus van belang voor de wendbaarheid en de efficiëntie in een veranderingsproces van de AAD&A om eerst zo veel mogelijk ondersteuning in de context van het terrein te bieden vooraleer transformaties in gang worden gezet. Het is een verbinding naar de twee andere essentiële factoren inhoud en proces om reorganisaties te doen slagen. Naast

netwerkproblemen vielen er patronen op met de acceptie van het beleid tussen ondersteuning van HR, evaluaties op het werk en de efficiëntie van hun dagelijkse taken. Als er meer aandacht wordt geschonken aan deze patronen, is er meer kans om een participatieve houding op het terrein te bereiken. Verder blijkt uit het context-denken dat er een gebrek aan stabiliteit is. Zo is er niet voldoende identiteit en samenhang met de voortdurende naamswijzigingen. Het brengt alleen maar het ontwikkelingspotentieel in gevaar zonder echt een meerwaarde te leveren.

Het is ook duidelijk dat de laatste structuurverandering op vlak van inhoud interactiepatronen beoogt te bevorderen, maar in de praktijk zijn de lokale hiërarchische grenzen nog altijd hard ingebakken als een soort blokkade naar samenwerking toe. Dit is vooral te wijten aan de top-downbenadering met een te eenzijdige veranderingsstrategie. Het centraliseren voelt nog te veel aan als een verplichte samenwerking met als gevolg dat de administratie op een gegeven moment veel te star kan worden. Zo valt in de resultaten al op dat het terrein zichzelf begint te decentraliseren als een soort natuurlijke reactie tegen de vastgelegde strategie van AAD&A.

Verder speelt het proces van verandering een belangrijke rol om de gewenste uitkomst te bereiken. Hierbij moet de AAD&A de informatiestromen kunnen beheeren om veranderingen naar het terrein te brengen. Uit de resultaten valt af te leiden dat er allerlei losse informatiestromen zijn die nauwelijks herkend worden op het terrein. Het verzwakt niet alleen de betrokkenheid in het beleid volgens de respondenten, maar het heeft ook een effect op de bereidheid om hun eigen processen kritisch te evalueren. Met andere woorden, inefficiëntie wordt minder snel aangekaart op het terrein naar hogerop omdat het gemeenschappelijke draagvlak aan het verwateren is.

Hoe zorgvuldig het organogram ook uitgetekend mag worden, steeds komt hetzelfde probleem naar boven: communicatie. Overal in de AAD&A wordt er dag in dag uit gecommuniceerd en toch lukt écht veranderen volgens de meeste respondenten niet optimaal omdat er geen echte trigger is die veranderingsprocessen op gang helpt. Het kernproces van veranderen verliest haar grip omdat er simpelweg geen duidelijke afspraken zijn rond communicatie. De aanpak van het communicatieprobleem is meer dan een 'bottom-up'-benadering. De oplossing moet ook gezocht worden in de communicatie- en rapporteringslijnen boven het niveau van het

terrein. In de toekomst zal meer gebruik gemaakt moeten worden van de huidige structuren om de operationele aansturing op het terrein te ondersteunen. Structuren moeten meer betekenis krijgen in de administratie door de weg naar boven toe transparanter te maken. Het departement 'operationele coördinatie' is de sleutel tot mijn idee om het eigenlijke doel van samenwerking te bevorderen binnen de AAD&A. Met behulp van een rechtstreekse communicatielijn naar het terrein toe zal er uiteindelijk veel minder communicatie verloren gaan in de gecentraliseerde bevelshiërarchie. Dit impliceert dat het terrein gemakkelijker en sneller in contact zal staan met alle douaniers die werken aan de toekomst van AAD&A.

Ondanks mijn kritische bemerkingen over de grote veranderingen binnen de AAD&A kan zeker niet gezegd worden dat de administratie stil staat. Integendeel, er is ook heel veel positieve beweging onder het bewind van administrateur-generaal Kristian Vanderwaeren. Misschien is het wel de zwakte van mijn onderzoek dat de positieve veranderingen te weinig zijn belicht, maar de vele bevindingen zijn alvast een uitnodiging om verder te onderzoeken of dergelijke resultaten al dan niet veralgemeenbaar zijn. Bovendien ben ik er sterk van overtuigd dat de AAD&A alle uitdagingen met beide handen zal grijpen om de inefficiëntie binnen de administratie weg te werken.

Bibliografie

Literatuur:

ACOD. (2017). *Informatieblad van de ACOD*. blikseminfo financiën: ACOD.

ACV Openbare diensten. (2015) *FinFax 235*.

Askim, J., T. Christensen, A. L. Fimreite en P. Laegreid. (2009). *'How to Carry Out Joined-Up Government Reforms: Lessons from the 2001–2006 Norwegian Welfare Reform'*. International Journal of Public Administration.

Arvis, J., Saslavsky, D., Mustara, Ojala, L., M., Shepherd, B., Bush, C., Raj, A. & Naula, T. (2016). *Connecting to Compete, Trade Logistics in the Global Economy*. Washington DC: The World Bank: The Logistics Performance Index and Its Indicators.

Baert, A. & Gheysens, L. (2013). *Douane en accijnzen*. Mechelen: Wolters Kluwer.

Boyne, A. (2006). *'Strategies for Public Service Turnaround: Lessons From the Private Sector?'* .Administration & Society.

Centrale Administratie. (1993). *Vademecum Administratie der douane en accijnzen*. Brussel.

Centrale Administratie. (1994). *Vademecum Administratie der douane en accijnzen*. Brussel.

Centrale Administratie. (1995). *Jaarverslag, Administratie der douane en accijnzen*. Brussel.

Christiansen, R. (2006). *'Sense-Making and Entrepreneurial Coalition Building: A Case of Competing Interests, Cultural Barriers, and Interorganizational Relations in a Nonprofit Health Plan'*. International Journal of Public Administration.

De Frenne, L. (2014). *Algemene Administratie van de Douane en Accijnzen voorbereidend studiedossier van de archiefselectielijst*. Brussel: Archief van de Federale Overheidsdienst Financiën.

De Keyzer, E., Hellinx, J., & Van Puymbroeck, A. (1995). *Geef aan de tollenaar*. Antwerpen: Museum en Archief Douane en Accijnzen.

De Pelsmacker, P., & Van Kenhove, P. (2017). *Marktonderzoek: Methoden en toepassingen*. Amsterdam: Pearson Benelux bv.

Desmaele, B., (1990). *Le Ministère des Finances. Etude de l'évolution structurelle de l'Administration centrale et de ses organes consultatifs, Première partie 1831-1945*. Brussel: Miscellanea archivistica studia 9.

Desmidt, S., & Heene, A. (2017). *Strategisch management: een handboek voor de publieke sector (2e ed.)*. Tielt, België: Lannoo.

De Vlieger, D. (2017). *Douanezakboekje een praktische leidraad*. Mechelen: Wolter Kluwer.

De Witte, M., Jonker, J. en Vink, M.J. (2012). *Essenties van verandermanagement: laveren tussen dilemma's in de praktijk*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow en J. Tinkler. (2006). 'New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance'. *Journal of Public Administration Research and Theory*.

Federale Overheidsdienst Financiën Douane en Accijnzen. (2018). *Managementplan 2017-2021 AAD&A* [Onuitgegeven intern document].

Hiatt, J. & Creasey, T.J. (2003). *Change management: the people side of change*. Colorado: Prosci Research.

Hondeghem, A., Van Dooren, W., De Rynck, F., Verschuere, B. & Op de Beeck, S. (2017). *Handboek bestuurskunde organisatie en werking van het openbaar bestuur*. Brugge: Vanden Broele.

Km. (2019). *Recordjaar voor drugsvangst in Antwerpse haven*. De Standaard:
http://www.standaard.be/cnt/dmf20190111_04095204.

Matthijs, H. (2018). *Internationale economische instellingen*. Leuven: Acco.

Mortelmans, D. (2013). *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Leuven / Den Haag: Acco.

Parys, M., Pelgrims, C. & Hondeghem, A. (2005). *Veranderingsmanagement in de Federale overheid casestudy van de copernicushervorming*. [Rapport] Bestuurlijke organisatie Vlaanderen, Katholieke Universiteit Leuven.

Pettigrew, A., Ferlie, E., & McKee, S. (1992). *Shaping Strategic Change... Making Change in Large Organizations. The case of the National Health Service*. London: Sage.

Philippidou, S., M. Karageorgiou, C. Tarantilis, E. Soderquist en G. Prastacos. (2008). *'Meeting the Challenge of Technology-Driven Change Within an Institutional Context: The Greek Case'*. Public Administration.

Piedboeuf, B. (2015). *Gedachtewisseling met de minister van Financiën over het Beleidsplan van de Algemene Administratie Douane en Accijnzen*. Brussel: Belgische Kamer Van Volksvertegenwoordigers.

Pricken, J. (1956). *De Belgische douane van 1814 tot 1840*. Brussel: X.

Pröpper, I. (1998). *Inleiding in de organisatietheorie*. Den Haag: Elsevier.

Samyn, S. (2007). *Alweer uitstel voor papierloze douane*. De Standaard:
<http://www.standaard.be/cnt/p21kvmcq>.

Snoeck, I. (1995). *Structuurwijzigingen van de Belgische douane* [Masterproef]. Gent: Universiteit Gent licentiaat in de toegepaste economische wetenschappen.

Snoeck, I. (1997). *Organisatie en werking van de Belgische douane* [Masterproef]. Gent: Universiteit Gent licentiaat in de criminologische wetenschappen.

Todnem, R. (2005). *Organisational change management: A critical review*. Journal of change management.

Vlaams instituut voor de logistiek. (2005). *Paperless Douane en Accijnzen business case*. in opdracht van FOD Financiën AAD&A.

Van Overtveldt, J. & Colpin, N. (2015). *Beleidsplan Algemene Administratie Douane en Accijnzen*.

Van Puymbroeck, A. (X). *AEO-certificaat is niet gelijk aan geen controle*. X: Daschakel.

Van Puymbroeck, A. (X). *Anders en Beter*. X: Daschakel.

Van Puymbroeck, A. (X). *Regiomanagers Alain Muyshondt en Robert Robbrecht stellen u hun regio's Gent en Antwerpen voor (deel II)*. X: Daschakel.

Van Puymbroeck, A. (X). *Welke lessen hebben we geleerd*. X: Daschakel.

Wetgeving:

Art. 3 Douanewetboek van de Unie (Verord. nr 952/2013)

Art. 3 VWEU

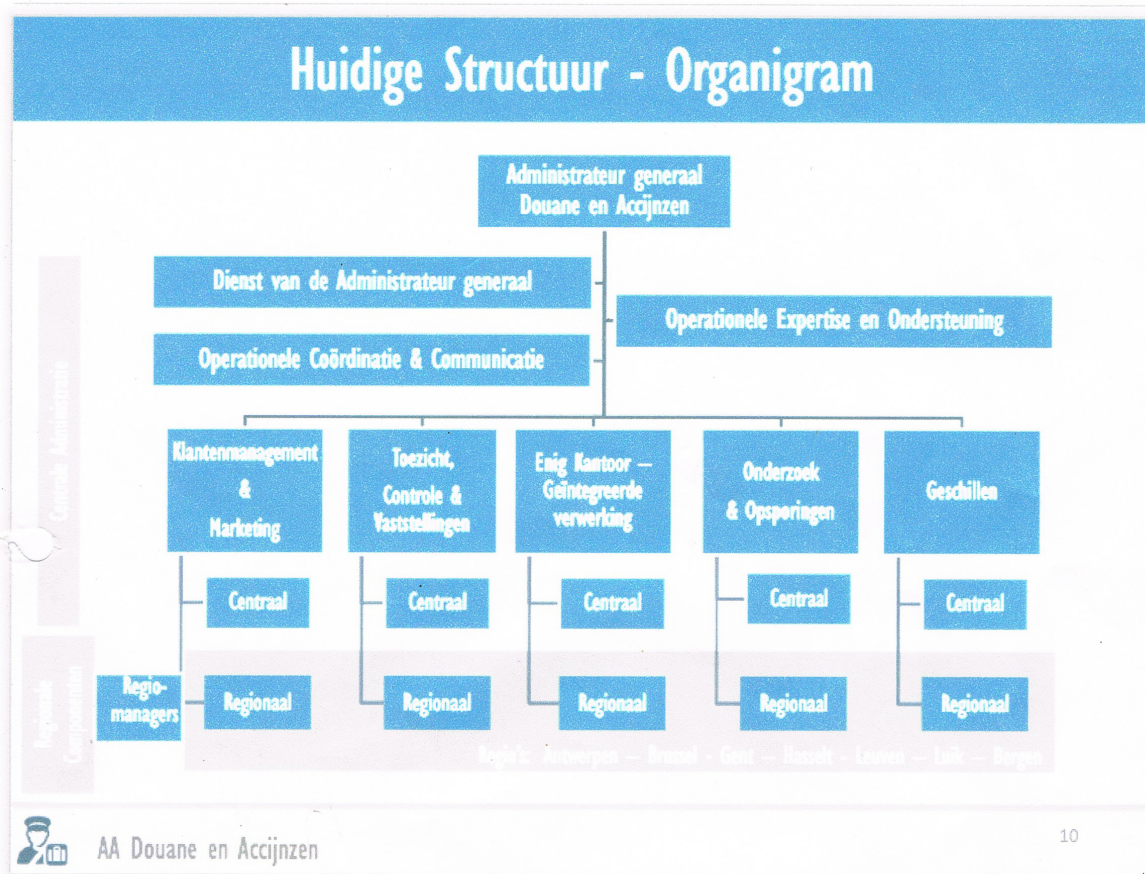
Art. 33 VWEU

Art. 6 KB van 19 juli 2013 tot vaststelling van het organiek reglement van de Federale Overheidsdienst Financiën.

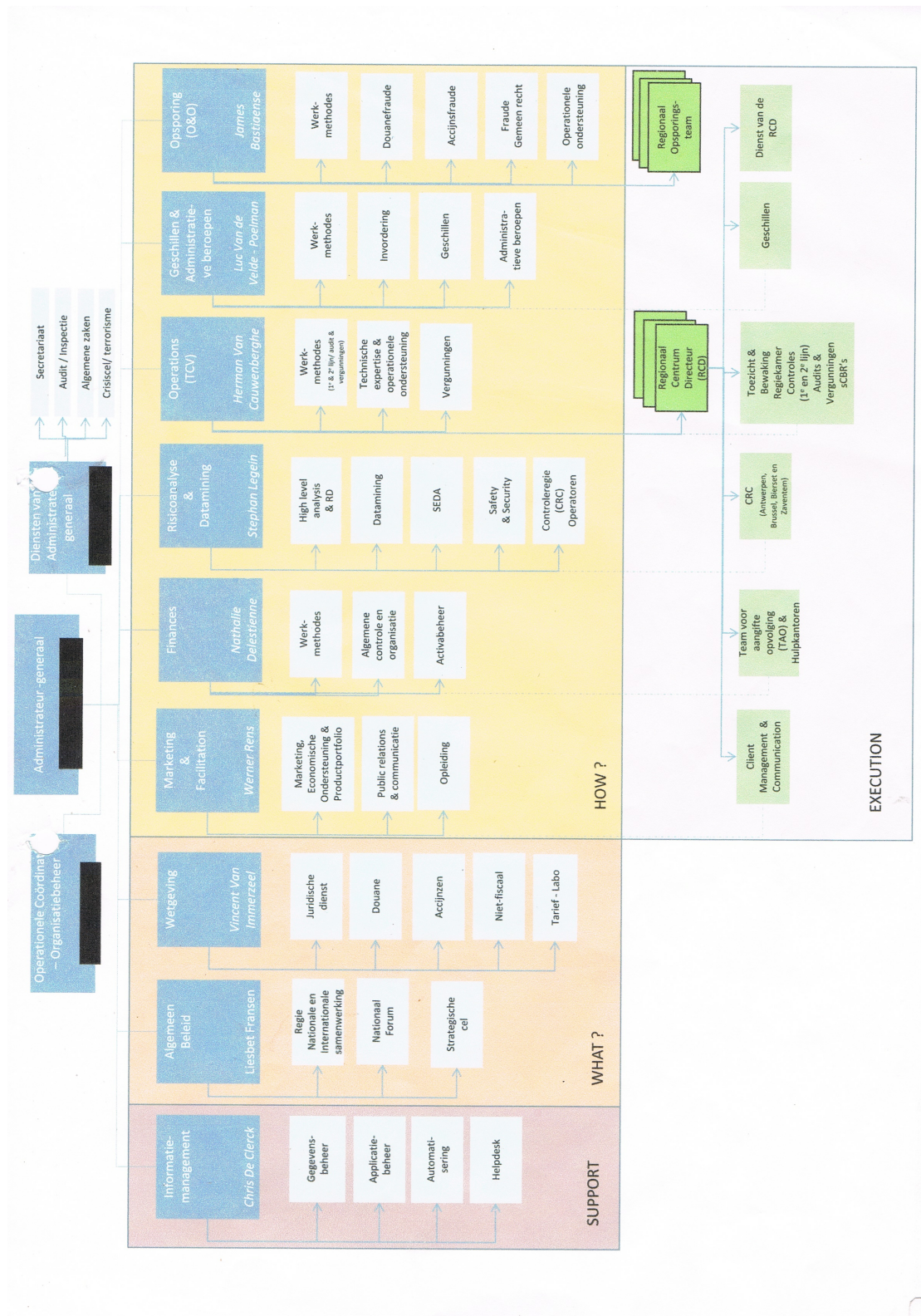
Verord. nr. 464/2012

Bijlagen

Bijlage 1. Organogram 2015



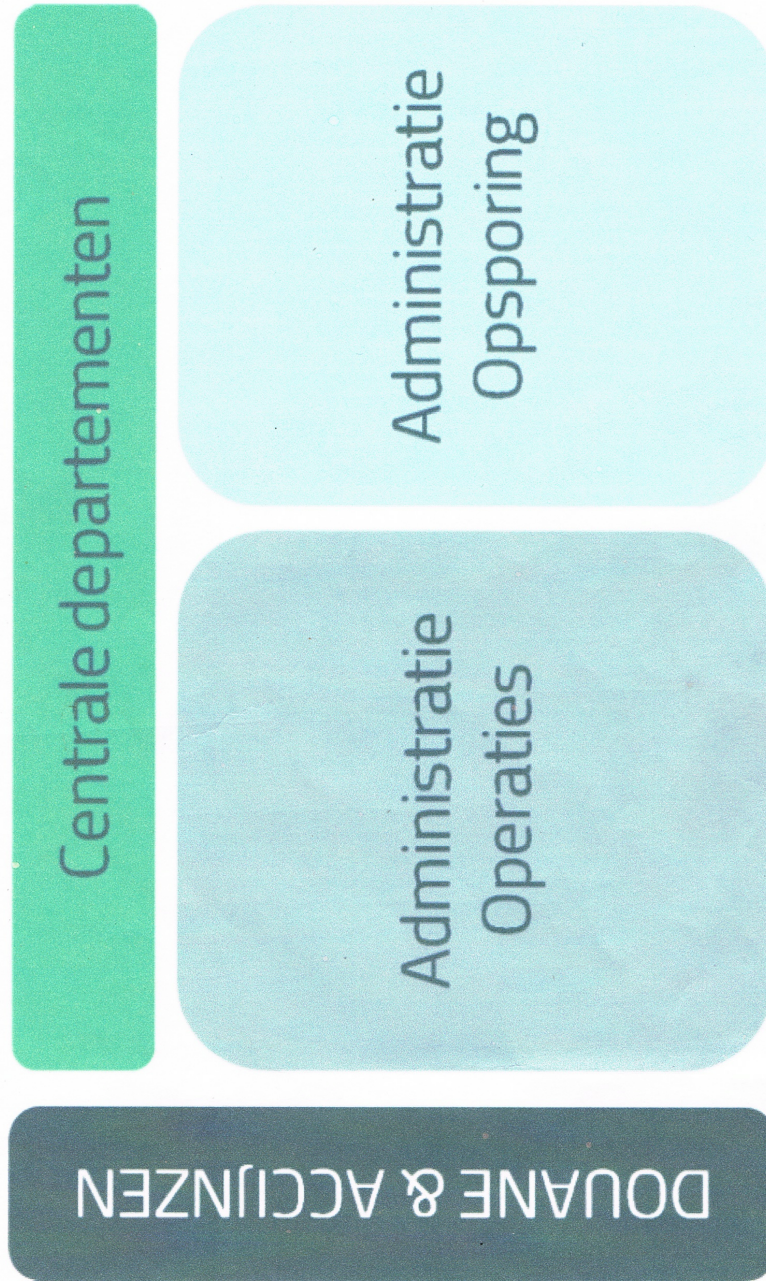
Bijlage 2. Organogram 2017



Bijlage 3. Organogram 2018 (regionaal)

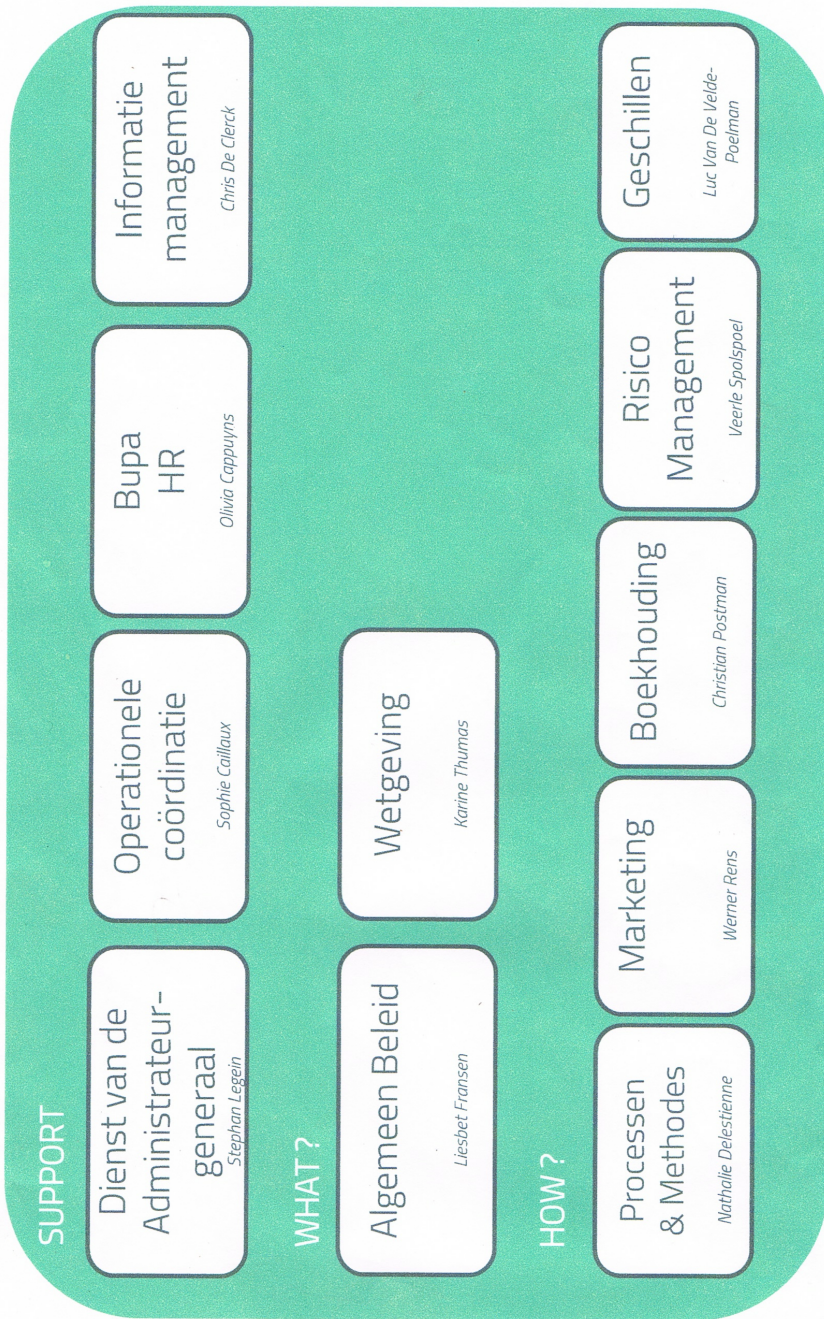
6. STRUCTUUR - ORGANIGRAM

Federale
Overheidsdienst
FINANCIEN



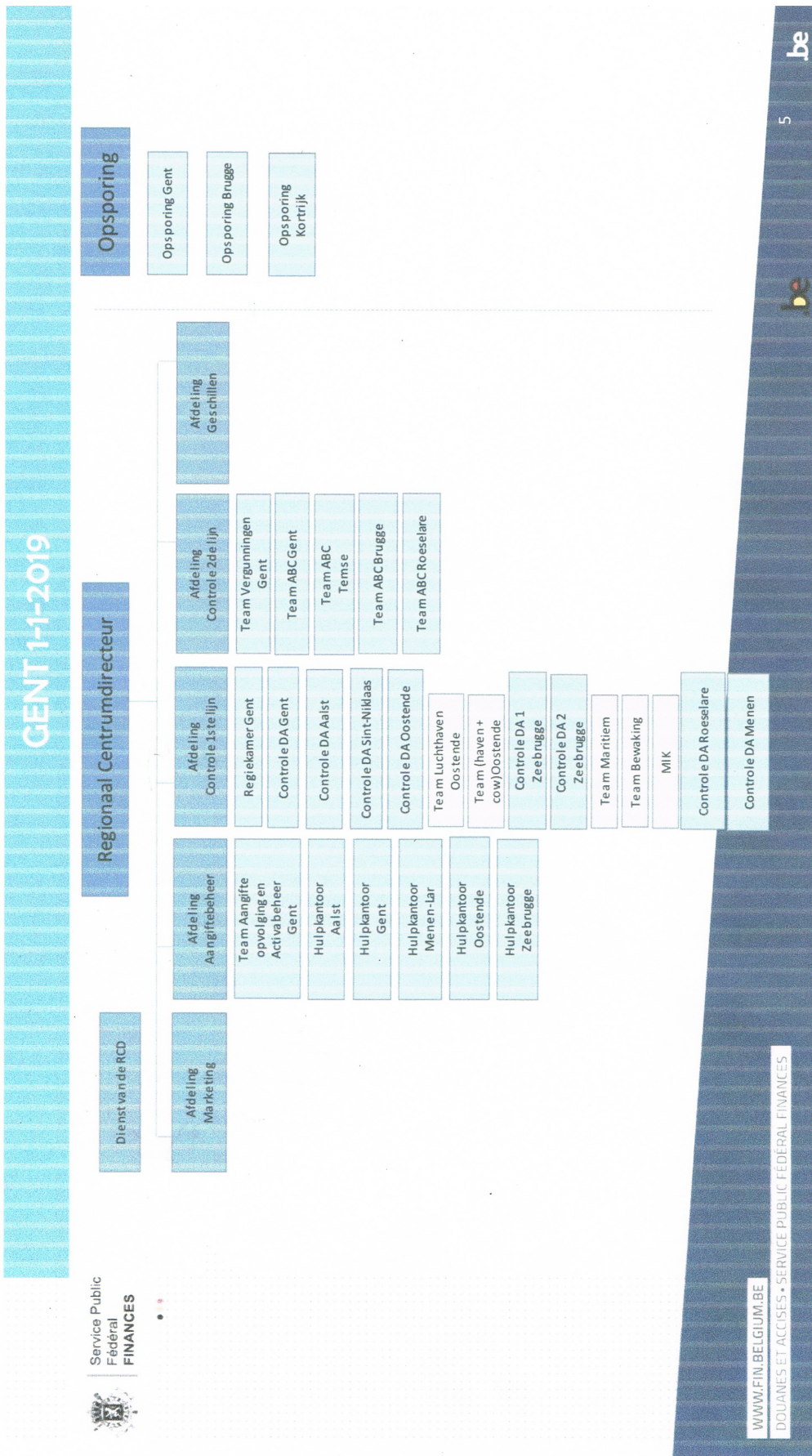
FIN.BELGIUM.BE
EEN ACCIJNZEN • FEDERALE OVERHEIDSDIENST FINANCIEN

CENTRALE DEPARTEMENTEN



Bijlage 4. Organogram 2018 (centraal)

Bijlage 5. Organogram 2019 (Gent regionaal)



Bijlage 6. Vragenlijst

Controle vraag:

1) Bent u niveau A, B, C, of D en hoe lang bent u ongeveer al in dienst bij de douane?

'Context' vragen:

2) Ben u tevreden met het materiaal dat u aangeboden krijgt om uw taak te kunnen uitvoeren?

3) Haalt u voldoening uit uw job? (Publieke motivatie)

4) Heeft u ooit het managementplan van administrateur-generaal Kristian Vanderwaeren zelf gelezen of er uitleg over gekregen?

5) Op 1 januari 2015 werd het organogram onder de bevoegdheid van de heer Noël Colpin gewijzigd, later in 2017 en in 2018 is het organogram gewijzigd onder de bevoegdheid van de heer Kristian Vanderwaeren. Kan u mij aantonen welk organogram het meest recent is? (foto's)

- Weet u waarom die grote structuurwijzingen zijn gekomen? Was er nood aan verandering volgens u?

- Wat is volgens u de grootste verandering?

6) Heeft u kennis van het lokaal organogram?

7) Merken jullie een groot verschil op qua aanpak tussen de vorige administrateur-generaal en de huidige?

8) Bestaat er een HR dienst die bekommert is over al jullie carrièrevragen?

9) Voelt u een zekere druk om zoveel aantal vaststellingen per jaar te hebben? Is dat een goed systeem volgens u?

10) Kan u uw taken voldoende efficiënt uitvoeren?

11) Denken jullie ook in termen van efficiëntie? Wanneer u bijvoorbeeld merkt dat er teveel personeel op een post is, zal u dat dan melden aan hogerop om efficiënter te kunnen werken?

12) Wanneer er een probleem is kan u dat dan makkelijk melden?

13) Mogen verificateurs een aantal procent van hun selecties zelf beslissen zonder inspraak van de controleregie of niet?

14) Weet u wat het Regionaal Operationeel Plan is en bent u er vaak mee bezig?

14) Is er soms onzekerheid over wat de toekomst brengt in verband met jullie taken?

15) Neemt de technologie veel van jullie taken en autonomie over?

'Inhoud' vragen:

16) Heeft de laatste structuurverandering een grote invloed gehad op uw dagdagelijkse werking?

17) Met welke structuurverandering bij de uitoefening van uw functie wordt u het meest geconfronteerd?

18) Zorgen de veranderingen in het organogram ervoor dat jullie beter samenwerken met andere diensten?

19) Beschouwt u de laatste verandering positief of negatief?

20) Beschouwt u de laatste verandering innovatief?

21) Heerst er een top-down mentaliteit volgens u in de administratie of niet?

'Proces' vragen

22) Was er ondersteuning van hogerop om de veranderingen te implementeren? Hoe verliep de communicatie?

23) Hebben ze jullie mening gevraagd bij het plannen van veranderingen?

24) Hoe verloopt het contact met de RCD? Hebben jullie dikwijls contact?

25) Werd er een duidelijke visie gecommuniceerd over de veranderingen?

Bijlage 7. Boomstructuur

