

# Beleidsdoorlichting Douane

2012-2018 (Eindrapport)



**KWINK**  
GROEP

# Beleidsdoorlichting Douane

2012-2018

Den Haag, 30 / 09 / 2020

Auteur: Ir. Bill van Mil  
Ir. Maarten Noordink  
Frederique Uyterlinde, MSc.  
Anthony Duursma, MSc.

Status: Eindrapport

# Afkortingen

Overzicht gebruikte afkortingen	
ABC-doelstellingen	Afdracht, beschermen en concurrentiepositie-doelstellingen
ADH	Anti-dumpingheffing
ADR	Auditdienst Rijk
ADW	Algemene Douanewet
AEO	Authorized Economic Operator
AGS	Aangiftesysteem
BvGD	Bewijs van Goede Dienst
CDIU	Centrale Dienst In- en Uitvoer
CDW	Communautair Douanewetboek
C&F	Afdeling Control en Financiën van de Belastingdienst
DCP	Douane Centrale Processen
DOH	Douane Heffingssysteem
DWU	Douanewetboek van de Unie
DOI	Douane Inningadministratie
EMCS	Excise Movement Control System
EU	Europese Unie
FEZ	Financieel Economische Zaken, onderdeel ministerie van Financiën
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
IRF	Inspectie der Rijksfinanciën, onderdeel Ministerie van Financiën
I&S	Afdeling Informatie en Strategie van de Belastingdienst.
LPI	Logistic Performance Index
Ministerie van BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Ministerie van EZK	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Ministerie van IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Ministerie van JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
Ministerie van LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Ministerie van OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Ministerie van VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
ODB	Overleg Douane Bedrijfsleven
OOD	Opdrachtgevers-Opdrachtnemerberaad Douane
POSS	Precursoren, Strategische Goederen en Sanctiewetgeving
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
TEM	Traditionele Eigen Middelen
UHB	Afdeling Uitvoerings- en Handhavingsbeleid van de Belastingdienst.
VGEM	Veiligheid, gezondheid, economie en milieu

# Samenvatting

Er is een wettelijke plicht om begrotingsartikelen in de Rijksbegroting periodiek (tenminste eens in de zeven jaar) te evalueren in een beleidsdoorlichting. Dit onderzoek betreft een beleidsdoorlichting van de uitgaven van de Douane binnen begrotingsartikel 1 Belastingen uit de Rijksbegroting, Hoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld in de periode 2012-2018.

KWINK groep heeft in opdracht van de Belastingdienst (waar de Douane onderdeel van is) deze beleidsdoorlichting uitgevoerd onder begeleiding van een commissie met vertegenwoordigers van de Belastingdienst, de ministeries van Financiën, JenV, en LNV. Daarnaast heeft onafhankelijk expert drs. Richard van Zwol de methodologische kwaliteit beoordeeld.

In deze samenvatting lichten we allereerst de afbakening en de gehanteerde aanpak in de beleidsdoorlichting toe en schetsen we de relevante context van de Douane-organisatie. Daarna volgen achtereenvolgens de conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de doeltreffendheid van de Douane, de doelmatigheid van de Douane en de governance van de Douane. Tot slot geven we in deze samenvatting nog aan welke informatie door de Douane verzameld dient te worden de komende periode om in de toekomst hardere en beter onderbouwde conclusies te kunnen trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid.

## Afbakening en aanpak

De beleidsdoorlichting heeft betrekking op uitgaven voor de Douane binnen artikel 1 van de begroting van het ministerie van Financiën. De beleidsdoorlichting heeft betrekking op de periode 2012 tot en met 2018.

Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) dient in een beleidsdoorlichting antwoord te worden gegeven op een vijftiental standaard-onderzoeksvragen (de RPE-vragen). Kenmerkend voor een beleidsdoorlichting en de beantwoording van de RPE-vragen is dat het een syntheseonderzoek betreft. Dit betekent dat bij het beantwoorden van de 15 RPE-vragen de onderzoekers zich in beginsel alleen baseren op beschikbare informatie uit documenten en reeds uitgevoerde (externe) onderzoeken waarin (aspecten van) de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Douane zijn beschreven. Omdat op enkele onderdelen beperkte informatie beschikbaar was, is in aanvulling op het syntheseonderzoek een beknopt hiatenonderzoek uitgevoerd. In dit hiatenonderzoek is op vier onderdelen aanvullende informatie verzameld, zodat beter onderbouwde uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid in deze beleidsdoorlichting mogelijk zijn.

Aanvullend zijn de onderzoekers gevraagd de relatie tussen beleid en uitvoering in beeld te brengen (de governance). Daarbij is ook onderzocht op welke wijze afspraken met opdrachtgevers tot stand komen en welke verbeteringen mogelijk zijn met betrekking tot de governance voor verdere vergroting van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het uitvoeringsbeleid. Voor het onderdeel governance zijn gestructureerde interviews gevoerd met de opdrachtgevers (beleidsdepartementen), de opdrachtnemer (de Douane als onderdeel van de Belastingdienst) en de eigenaar (SG Ministerie van Financiën).

## Context waarin de Douane opereert

De Douane is de dienst die het goederenverkeer aan de buitengrenzen van de EU controleert. Ook zorgt de Douane voor de heffing en inning van binnenlandse accijnzen en verbruiksbelastingen. In 2017 zijn drie strategische doelstellingen voor de Douane geformuleerd, de ABC-doelstellingen, die goed weergeven waaraan de Douane werkt:

1. Afdracht: de Douane zorgt ervoor dat de belastingopbrengsten zo juist, tijdig en volledig mogelijk zijn. De Douane stelt de verschuldigde douanerechten en accijnzen vast en heft en int deze. De geïnde bedragen worden afgedragen aan de EU en de Nederlandse schatkist.
2. Beschermen: de Douane zorgt ervoor dat de samenleving zo goed mogelijk wordt beschermd tegen onveilige en ongewenste goederen. Hieronder valt een breed scala aan taken op het terrein van onder andere veiligheid, milieu, flora en fauna, gezondheid en cultuur.
3. Concurrentiepositie: de Douane draagt bij aan het versterken van de concurrentiepositie van de EU en Nederland door toe te zien op de naleving van Europese maatregelen voor marktordening. Daarnaast bevordert de Douane een snelle en goede douaneafhandeling, resulterend in zo min mogelijk oponthoud en lage administratieve lasten.

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Douane te kunnen beoordelen moet rekenschap worden gegeven van de specifieke context waarin de Douane haar taken uitvoert.

Kenmerkend voor de taakuitvoering door de Douane is dat gezocht moet worden naar een optimale balans in de handhaving tussen enerzijds het uitoefenen van toezicht en anderzijds handelsfacilitatie. Op dat punt voert de Douane ook de dialoog met het bedrijfsleven via het Overleg Douane Bedrijfsleven (ODB). Binnen het ODB bespreken de Douane en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven vraagstukken met betrekking tot het EU-buitengrensoverschrijdende goederenverkeer (zowel operationeel van aard als op meer strategisch niveau).

Daarnaast is kenmerkend voor de Douane dat er omgevingsontwikkelingen zijn die een sterke invloed hebben op (het werk van) de Douane. Zo zijn de gevolgen van de Brexit voor de Nederlandse Douane bijvoorbeeld aanzienlijk: een forse groei van de goederenvolumes en een toenemend aantal reizigers voor wie douanetoezicht nodig is. Daarnaast zijn er grote uitdagingen als gevolg van de groei van de handel en e-commerce, waardoor bijvoorbeeld het aantal invoeraangiften sterk is toegenomen de afgelopen jaren.

Voorts is kenmerkend dat de Douane als uitvoeringsorganisatie veel (namelijk acht) opdrachtgevers heeft, maar dat deze opdrachtgevers niet de financiers van de Douane-taken zijn. In dat opzicht wijkt de Douane af van veel andere uitvoeringsorganisaties van de overheid.

Tot slot is kenmerkend dat niet alle uitgaven voor de uitvoering van de Douanetaken in 2012-2018 op de begroting en realisatie van de Douane zelf staan. Dat komt omdat de Douane in de periode 2012-2018 onderdeel was van de Belastingdienst en logischerwijs gebruik heeft gemaakt van gezamenlijke voorzieningen met de Belastingdienst (zoals huisvesting en ICT-ontwikkeling). De kosten hiervan zijn niet doorberekend of toegerekend aan de Douane. Een gevolg hiervan is dat niet duidelijk is wat de uitvoering van de Douane-taken jaarlijks in zijn totaliteit heeft gekost in de periode 2012-2018. In de toekomst zullen de totale uitgaven van de Douane beter in beeld zijn. Het Kabinet heeft in januari 2020 besloten de onderdelen Toeslagen en Douane te ontvlechten van de rest van de Belastingdienst. Er komen drie zelfstandige onderdelen met elk een eigen directeur-generaal en elk een eigen Begrotingsartikel binnen het ministerie van Financiën: Belastingdienst (inclusief FIOD), Douane en Toeslagen. Als onderdeel van dit traject worden onder de uitgavenposten van de Douane inzichtelijk gemaakt.

## Conclusies en verbetermogelijkheden doeltreffendheid

Onder de doeltreffendheid van het beleid verstaat de RPE: *“de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd.”*<sup>1</sup> In deze beleidsdoorlichting betreft de

---

<sup>1</sup> Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, artikel 1. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27>.

doeltreffendheid dus de relatie tussen de activiteiten van de Douane (output) en de beoogde effecten van deze activiteiten bij burgers en bedrijven en de beoogde effecten in de maatschappij (outcome en impact).

De Douane beschikt over een algemene doelstelling. In onze conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid gaan wij allereerst in op de doeltreffendheid ten aanzien van de algemene beleidsdoelstelling van de Douane. Vervolgens gaan we in op de doeltreffendheid van de Douane ten aanzien van de drie strategische doelstellingen (voor afdracht, beschermen en concurrentiepositie). Deze zijn in 2017 geïntroduceerd. Ook wordt vanaf 2017 aan het nieuw ingestelde Opdrachtgevers-Opdrachtnemerberaad Douane (OOD) in jaarrapportages gerapporteerd over de realisatie van jaarplannen. Onze conclusies ten aanzien van de strategische doelstellingen hebben daarom betrekking op de jaren 2017 en 2018.

#### Beschikbaar onderzoeksmateriaal oordeel doeltreffendheid

- **De mate waarin conclusies kunnen worden getrokken over de doeltreffendheid verschilt per doelstelling.** Op grond van de doelstellingen in de Rijksbegroting en de beschikbare informatie, kunnen op sommige onderdelen goed onderbouwde uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid (in termen van het realiseren van de indicatoren uit de Rijksbegroting en realiseren van de doelstelling Concurrentiepositie), maar op andere onderdelen gaat dat minder goed (in termen van realiseren algemene doelstellingen en realiseren doelstellingen Afdracht en Beschermen).
- **Over de jaren 2017 en 2018 kunnen hardere conclusies worden getrokken ten aanzien van de doeltreffendheid, dan over de jaren 2012-2016.** Dat komt omdat er over de jaren 2017 en 2018 meer en betere informatie beschikbaar is dan over de jaren daarvoor (2012-2016). Als gevolg van het voorgaande kunnen trends en ontwikkelingen in de doeltreffendheid van de Douane lastig in beeld worden gebracht.

#### Algemene conclusie doeltreffendheid

- **We concluderen dat niet is vast te stellen in welke mate de algemene beleidsdoelstelling en de ABC-doelstellingen in de periode 2012-2018 zijn bereikt en of de doelstellingen voldoende zijn bereikt.** De algemene beleidsdoelstelling van de Douane en de ABC-doelstellingen zijn niet gekwantificeerd of meetbaar gemaakt. Ten aanzien van de algemene beleidsdoelstelling zijn in 2012-2017 wel drie prestatie-indicatoren opgenomen in de Rijksbegroting, maar deze indicatoren zeggen weinig over het bereiken van de doelstelling. Dit komt doordat (1) de indicatoren zijn geformuleerd op outputniveau en niet op outcomeniveau (het gewenste effect), en doordat (2) de drie indicatoren slechts iets zeggen over een zeer beperkt deel van de beleidsdoelstelling, namelijk controles op goederenstromen en passagiersvluchten.
- **We zien een positieve ontwikkeling in de formulering van doelstellingen en gehanteerde prestatie-indicatoren.** De in 2017 geïntroduceerde strategische ABC-doelstellingen zijn een goede operationalisering van de algemene beleidsdoelstelling. Ze zijn extern helder communiceerbaar en dragen bij aan een beter begrip van de doelen en taken van de Douane. De nieuwe prestatie-indicatoren uit 2018 zijn meer gericht op outcome (het gewenste effect) in plaats van op output (activiteiten). We merken hierbij echter wel op dat de twee indicatoren samen nog altijd slechts over een beperkt deel van de beleidsdoelstelling iets zeggen (en niet over de gehele beleidsdoelstelling).
- **De Douane is geslaagd in het realiseren van de streefwaarden op de indicatoren uit de Rijksbegroting in de periode 2012-2018.** In nagenoeg alle jaren zijn de streefwaarden voor de prestatie-indicatoren uit de Rijksbegroting gerealiseerd. Ook voor wat betreft de algemene jaarplanningen voor de generieke handhavingsmaatregelen en de realisatie daarvan concluderen we dat de Douane in de periode 2012-2018 doeltreffend is geweest. Immers, de algemene jaarplanningen voor de generieke handhavingsmaatregelen worden over het algemeen gerealiseerd.

*Verbetermogelijkheid: Formuleer voor alle drie de strategische doelstellingen meetbare prestatie-indicatoren op outcomeniveau (het gewenste effect) zodat een oordeel kan worden gevormd over het al dan niet behalen van de beleidsdoelstelling. Waar dit niet mogelijk is: formuleer meetbare prestatie-indicatoren op outputniveau die een indicatie vormen voor het al dan niet realiseren van het gewenste effect.*

#### **Doeltreffendheid doelstelling Afdracht**

De doelstelling op het gebied van afdracht is: *“De Douane zorgt ervoor dat de belastingopbrengsten zo juist, tijdig en volledig mogelijk zijn. De Douane stelt de verschuldigde douanerechten en accijnzen vast en heft en int deze. De geïnde bedragen worden afgedragen aan de EU en de schatkist.”*

- **Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal kan niet worden vastgesteld of de Douane op doeltreffende wijze invulling heeft gegeven aan het vaststellen, heffen en innen van douanerechten en accijnzen.** De jaarplannen zijn deels wel, deels niet gerealiseerd. We merken daarbij op dat het niet per sé onwenselijk is dat de jaarplannen niet altijd worden gehaald, bijvoorbeeld wanneer dit het gevolg is van bewust gewijzigde keuzes ten aanzien van controles op basis van voortschrijdend inzicht over de effectiviteit van controles. Op basis van de beperkte beschikbare informatie is het echter niet mogelijk om vast te stellen in hoeverre dit het geval was voor niet-gerealiseerde jaarplannen.
- **Er is onvoldoende materiaal beschikbaar om een conclusie te trekken over de mate waarin de Douane doeltreffend invoerrechten vaststelt, heft en int, en afdracht van Traditionele Eigen Middelen (TEM) aan de EU faciliteert.** In de periode 2012-2018 had de Douane geen zicht op het aantal keer dat de Europese Commissie oordeelde dat de Douane TEM onterecht niet heeft afgedragen en ook niet hoe vaak de Douane het oordeel van de Europese Commissie (succesvol) heeft bestreden. Wel merken we hierbij op dat de Douane vanaf 2018 is begonnen om hier op systematische wijze informatie over te verzamelen.
- **Er kan niet worden geconcludeerd of Nederland relatief vaak juist of niet vaak nabetalingen doet en verpagingsrente moet betalen voor het onterecht niet afdragen van TEM.** Dit komt doordat er geen Europese benchmarkinformatie beschikbaar is met betrekking tot de betaalde verpagingsrente, noch met betrekking tot de oordelen van de Europese Commissie.

*Verbetermogelijkheid: Verbeter de doeltreffendheid door meer inzicht te verzamelen in de effecten die worden bereikt (en de pilots om zicht te krijgen op effecten voort te zetten en op te schalen) én meer inzicht te verzamelen in de relatie tussen aantallen controles, naleving en de maatschappelijke effecten als gevolg daarvan.*

*Verbetermogelijkheid: Zet het vergroten van inzicht in de mate waarin op doeltreffende wijze TEM worden afgedragen voort. Ga daarbij (op vertrouwelijke basis) in gesprek met enkele andere Europese Douaneorganisaties om te verkennen in hoeverre het mogelijk is om benchmarkinformatie uit te wisselen ten aanzien van de afdracht van TEM, ten einde meer inzicht te verkrijgen (en te delen met bijvoorbeeld relevante opdrachtgevers of de eigenaar) in de mate waarin Douane Nederland doeltreffend functioneert op het gebied van de doelstelling Afdracht.*

#### **Doeltreffendheid doelstelling Beschermen**

De doelstelling op het gebied van beschermen is: *“De Douane zorgt ervoor dat de samenleving zo goed mogelijk wordt beschermd tegen onveilige en ongewenste goederen. Hieronder valt een breed scala aan taken op het terrein van o.a. veiligheid, milieu, flora en fauna, gezondheid en cultuur.”*

- **Door de beperkte toelichting in de jaarrapportages op de behaalde resultaten, kan niet worden vastgesteld in welke mate de Douane al dan niet op doeltreffende wijze de taken in het kader van de**



**doelstelling Beschermen uitvoerde.** We constateren dat de jaarplannen voor de taken die de Douane uitvoert voor opdrachtgevende departementen in het kader van de doelstelling Beschermen, deels wel en deels niet zijn gerealiseerd. Wanneer dit het gevolg is van gewijzigde keuzes ten aanzien van controles op basis van voortschrijdend inzicht over de effectiviteit van controles, dan kan dit juist een indicatie vormen voor doeltreffend handelen. In de jaarrapportages worden echter in beperkte mate verklaringen gegeven voor onderrealisaties (minder controles dan gepland), waardoor niet in beeld kan worden gebracht wat hiervan de oorzaken zijn.

- **De jaarrapportages leveren ook een beperkt beeld op van de doeltreffendheid van de taakuitvoering, omdat de handhaving van de Douane meer omvat dan de in de rapportage benoemde taken.** Vanaf de oprichting van het OOD in 2017 rapporteert de Douane aan dit overleg in jaarrapportages over de taakuitvoering op het gebied van handhaving. Voor de totstandkoming wordt informatie geput uit verschillende aansturing- en managementsystemen van de Douane. Daarbij ontbreekt het soms aan de juiste tools om bepaalde informatie uit de beschikbare ICT-systemen te halen. Vanaf de start is de Douane echter bezig met het doorontwikkelen van de systemen om tot steeds scherpere interne en externe aansturing per handhavingsgebied te komen.

*Verbetermogelijkheid: Verbeter bij deze B-doelstelling - net als bij de A-doelstelling - de doeltreffendheid door meer inzicht te verzamelen in de effecten die worden bereikt (en de pilots om zicht te krijgen op effecten voort te zetten en op te schalen) én in de relatie tussen (aantallen) controles, naleving en die maatschappelijke effecten.*

#### **Doeltreffendheid doelstelling Concurrentiepositie**

De doelstelling op het gebied van concurrentiepositie is: *“De Douane draagt bij aan het versterken van de concurrentiepositie van de EU en Nederland door toe te zien op de naleving van Europese maatregelen voor marktordening. Daarnaast bevordert de Douane een snelle en goede douaneafhandeling, resulterend in zo min mogelijk oponthoud en lage administratieve lasten voor het bedrijfsleven.”*

- **We concluderen dat de Douane doeltreffend invulling geeft aan het tweede deel van de doelstelling met betrekking tot de Concurrentiepositie.** We zien verschillende indicaties die er op wijzen dat de Douane hier op doeltreffende wijze invulling aan geeft. De Douane scoort in de periode 2012-2018 consistent hoog op een belangrijke internationale benchmark op het gebied van handelslogistiek (de Logistic Performance Index, LPI). Ook uit het Bewijs van Goede Dienst komt naar voren dat de Douane in de periode 2012-2018 op een aantal dienstverlenende aspecten consistent hoog scoort. Ook als wordt gekeken naar de realisatie van de jaarplannen 2017 en 2018 voor taken die de Douane uitvoerde voor opdrachtgevende departementen in het kader van het versterken van de concurrentiepositie, dan concluderen we dat de Douane deze taken doeltreffend lijkt te hebben uitgevoerd. Over het algemeen worden de jaarplannen op dit onderdeel gerealiseerd. De hoge scores in de LPI en Bewijs van Goede Dienst laten onverlet dat er ook een aantal terugkerende aandachtspunten is: het verbeteren van de ICT-infrastructuur, het realiseren van excellente dienstverlening, het faciliteren van het betrouwbare en compliante bedrijfsleven en het toezichthouden op een betere, slimmere en efficiëntere manier.

*Verbetermogelijkheid: Blijf investeren in de verbetering van een aantal terugkerende aandachtspunten ten aanzien van het faciliteren van het bedrijfsleven, ten einde de doeltreffendheid te verhogen. Blijf hierbij nauw samenwerken met het ODB.*

## Conclusies en verbetermogelijkheden doelmatigheid

Onder doelmatigheid van het beleid verstaat de RPE: “de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd.”<sup>2</sup> In deze beleidsdoorlichting betreft de doelmatigheid dus de relatie tussen enerzijds de bereikte effecten van de activiteiten en anderzijds de kosten van deze activiteiten.

### Beschikbaar onderzoeksmateriaal oordeel doelmatigheid

- **We constateren dat over de doelmatigheid van de Douane in 2012-2018 niet veel harde conclusies te trekken zijn. De belangrijkste reden daarvoor is dat niet duidelijk is wat de uitvoering van de Douane-taken jaarlijks in zijn totaliteit heeft gekost in de periode 2012-2018.** Dat komt omdat een significant deel van de uitgaven voor de uitvoering van de Douanetaken niet op de begroting en realisatie van de Douane staan, maar op die van (andere organisatieonderdelen van) de Belastingdienst. Daarbij moet worden opgemerkt dat die uitgaven (waaronder huisvestingsuitgaven en ICT-uitgaven, maar ook een deel van de personele uitgaven) in de periode 2012-2018 niet zijn toegerekend aan de Douane en de omvang ervan dus ook niet bekend is. Daardoor is bijvoorbeeld niet te zien hoe de omvang van de ICT-uitgaven van de Douane zich heeft ontwikkeld. Dit geldt ook voor andere uitgavenposten. Er zijn overigens ook geen benchmarks op het gebied van doelmatigheid uitgevoerd in de periode 2012-2018. Wel kunnen er uitspraken worden gedaan over enkele doelmatigheidsindicatoren in het ondersteunend proces zoals de bedrijfsvoering (denk aan bijvoorbeeld ziekteverzuim).

*Verbetermogelijkheid: Breng de totale uitgaven voor de Douane in kaart en verbeter het inzicht in bijvoorbeeld de totale ICT-uitgaven ten behoeve van de uitvoering van de Douane-taken. Dat inzicht is cruciaal om een beeld te krijgen van de doelmatigheid van de taakuitvoering, om bijvoorbeeld de omvang van uitgavenposten te kunnen vergelijken met andere organisaties en daarvan te kunnen leren en om te kunnen sturen op een doelmatige uitvoering. De ontvlechting van de Douane uit de Belastingdienst die in gang is gezet (en het traject integraal begrotingsartikel dat al eerder was gestart), vormt hiertoe een belangrijke stap in de goede richting omdat hierbij gestart is met het inzichtelijk maken van de uitgavenposten. Overigens is naast inzicht in de kosten van ICT ook inzicht in de opbrengsten ervan van belang. Een MKBA (maatschappelijke kosten baten analyse) zou dat inzicht kunnen bieden.*

### Doelmatigheid Douane

- **We concluderen dat de Douane in staat is gebleken de sterke groei van het aantal invoeraangiften en de toename van de goederenstromen in de jaren 2012-2018 te verwerken, met ongeveer een gelijkblijvend aantal fte's (gemiddelde bezetting per jaar) en gering gestegen uitgaven in de 2012-2018.** De trendmatige groei in de internationale handel en het goederenverkeer van de afgelopen jaren heeft als gevolg voor de Douane dat er meer aangiften af te handelen en te controleren zijn en dat de goederenstromen die moeten worden gecontroleerd in omvang zijn toegenomen. De toename in invoeraangiften wordt nog eens versterkt door de vlucht die e-commerce heeft genomen. Tussen 2014 en 2018 is het aantal invoeraangiften met circa 50% gestegen. De gemiddelde bezetting van de Douane is daarentegen nagenoeg gelijk gebleven in de periode 2012-2018. Dat betekent dat met ongeveer hetzelfde aantal fte's een grotere opgave is gerealiseerd (meer volume). Vergelijking met andere Europese lidstaten laat bovendien zien dat het volume dat in Nederland wordt afgehandeld per fte relatief hoog ligt in vergelijking met het gemiddelde in de andere EU-landen: circa 5% van de Europese Douanemedewerkers werkt voor de Nederlandse Douane, terwijl tegelijkertijd uit een door de EU ten behoeve van iedere lidstaat opgesteld statistisch rapport blijkt dat Nederland circa 40% van het aantal in de EU ingevoerde aangifte-artikelen heeft verwerkt (in 2018).

<sup>2</sup> Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, artikel 1. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27>.

- **We kunnen concluderen dat in de periode 2012-2018 innovaties hebben plaatsgevonden in de taakuitvoering van de Douane die hebben bijgedragen aan een doelmatiger taakuitvoering.** Op onderdelen is de doelmatigheid toegenomen door digitalisering van werkprocessen, door verbetering van risicogericht toezicht, en door bijvoorbeeld verbeteringen in de scan- en detectietechnologie.

*Verbetermogelijkheid: Toezicht nóg slimmer maken.*

*De Douane heeft al een 'slimme' handhavingsstrategie, waarin de handhavingspiramide, systeemgericht toezicht, business rules, risicogerichte handhaving en moderne scantechnologie een belangrijke rol spelen. Tegelijkertijd is het nog slimmer maken van toezicht en handhaving een belangrijke verbetermogelijkheid de komende jaren: (1) Meer automatisering, bijvoorbeeld het automatisch uitlezen van scanbeelden; (2) Meer (externe) data gebruiken om risicogebaseerd toezicht te verbeteren (naast manifestdata); (3) Meer en systematischer de toezichtstrategie valideren door validatiesteekproeven uit te voeren en; (4) Optimaliseren en verbeteren van het Authorized Economic Operator (AEO)-systeem door meer te differentiëren binnen de bedrijven met een Authorised Economic Operator-vergunning (AEO-vergunning).*

- **In termen van kostenbeheersing kan worden geconstateerd dat de afwijking tussen begroting en realisatie binnen de norm is gebleven.** Wanneer de procentuele afwijkingen worden gezien tussen de begrotingsbudgetten aan het begin van het jaar en de realisaties aan het einde van dat jaar dan is te zien dat die afwijking telkens 1% of 2% is (en dus binnen de streefnorm van maximaal 3% valt).
- **Uit de personeelsindicatoren blijkt dat de Douane een relatief hoog ziekteverzuim heeft.** Het ziekteverzuim schommelde in de periode 2012-2018 tussen de 5,7% en 6,4% en is relatief hoog ten opzichte van de eigen streefnormen, maar ook ten opzichte van Nederlandse overheidsorganisaties (gemiddeld 5,5%) en ten opzichte van iets beter vergelijkbare organisaties als de Nederlandse Inspecties en de politie.

*Verbetermogelijkheid: Het ziekteverzuim omlaag brengen en daar actief op sturen, naast aandacht voor HR in het algemeen in het licht van een aanstaande 'pensioengolf' en relatief grote instroom (als gevolg van de Brexit).*

- **Uit benchmarking op grond van een in het kader van deze beleidsdoorlichting gemaakte reconstructie van de totale uitgaven voor de uitvoering van de Douane-taken in 2019 blijkt dat de Douane relatief hoge ICT-kosten per fte heeft (circa € 21.000,- per fte) en relatief hoge ICT-uitgaven als percentage van de totale kosten (circa 20% van de totale uitgaven door de Douane betreft de ICT) in vergelijking met Nederlandse toezichthouders en ook in vergelijking met buitenlandse Douane-organisaties.** Daaruit kan overigens niet de conclusie worden getrokken dat dit duidt op ondoelmatige inzet van middelen, want de Douane is op diverse punten niet goed vergelijkbaar met organisaties in de benchmark en bovendien kunnen extra investeringen in de ICT juist besparingen met zich mee brengen in de inzet van personeel en op die wijze juist bijdragen aan doelmatige inzet van middelen. ICT wordt genoemd als een van de grotere opgaven voor de Douane voor de komende jaren. Er ligt een zeer grote opgave als het gaat om de toename van de omvang van invoeraangiften en als het gaat om de ambitie van bijvoorbeeld het beter benutten van data en informatie van derde partijen (voor risicogericht toezicht), van een volledig geïntegreerde IT (medewerkers moeten soms handmatig schakelen tussen verschillende systemen en toepassingen) en van het automatisch uitlezen van scans.

*Uitdaging: Op grond van de huidige omvang van de ICT-investeringen en de grote (complexe) opgaven waarvoor de Douane staat, kan worden geconstateerd dat doelmatige inzet van ICT-middelen een belangrijk aandachtspunt zal zijn in de komende jaren. Het bepalen van het juiste niveau aan ICT-investeringen vergt continue aandacht en analyse. Doelmatige inzet van ICT begint bij het structureel creëren van inzicht in de*

*ICT-kosten en ook inzicht in de verhouding tussen ontwikkelkosten en beheerkosten (en de mate waarin ontwikkelkosten de beheerkosten in daaropvolgende jaren kunnen reduceren).*

## Conclusies en aanbevelingen governance

Als aanvullend onderwerp voor deze beleidsdoorlichting van de Douane is de relatie tussen beleid en uitvoering onderzocht, meer specifiek: de relatie tussen de opdrachtgevers van de Douane (acht departementen), de opdrachtnemer Douane en de eigenaar van de Douane.

Over de relatie tussen beleid en uitvoering bij diverse onderdelen van de Belastingdienst, waaronder de Douane, is in 2016 een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd. In het adviesrapport zijn conclusies getrokken en zijn aanbevelingen geformuleerd over hoe die relatie verbeterd kan worden. Het Kabinet heeft deze adviezen overgenomen. Mede naar aanleiding van een van de aanbevelingen uit het IBO-rapport is een Opdrachtgevers-Opdrachtnemerberaad Douane (OOD) ingesteld per eind 2017. In het Instellingsbesluit is beschreven hoe de samenwerking dient te verlopen tussen eigenaar (secretaris-generaal van Financiën), opdrachtgevers (beleidsdepartementen) en opdrachtnemer (de Douane als onderdeel van de Belastingdienst) inzake de uitvoering van de Douanetaken.

Ten behoeve van dit deel van de beleidsdoorlichting zijn documenten geanalyseerd en zijn interviews gehouden.

- **De relatie tussen beleid en uitvoering heeft vanaf 2016 een positieve ontwikkeling doorgemaakt in de zin dat de relatie verder is geformaliseerd op basis van de rollen eigenaar, opdrachtnemer en opdrachtgever conform de IBO-aanbevelingen.** Samen met de bilaterale convenanten met de beleidsdepartementen die zijn geüniformeerd (en bijbehorende bijlagen waarin alle taken uit het convenant nader zijn uitgewerkt) biedt het Instellingsbesluit duidelijkheid over de rollen in de driehoek en over de wijze van prioritering en financiering in geval van een nieuwe of gewijzigde taak. Op dat punt is invulling gegeven aan de ‘hardere’ aanbevelingen van het IBO-adviesrapport. Of ook op de ‘zachtere’ aanbevelingen van de IBO-werkgroep, namelijk het werken aan een vertrouwensrelatie op alle niveaus gebaseerd op gelijkwaardigheid en openheid en het realiseren van een op alle bestuurlijke niveaus gedragen cultuuromslag (gezamenlijke verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering), invulling is gegeven, is lastiger objectief vast te stellen. Voor de één is het glas half vol (‘We zijn goed op weg’), voor de ander is het glas half leeg (‘Het moet nog verder verbeteren’).
- **Dat er per 2017 een OOD is ingesteld wordt door alle betrokken partijen als een positieve aanvulling ervaren op de reeds bestaande bilaterale relaties tussen de Douane als opdrachtnemer en de respectievelijke opdrachtgevers. Als wordt beschouwd wat partijen middels het Instellingsbesluit OOD onderling met elkaar hebben afgesproken over hun rollen en verantwoordelijkheden, dan is vast te stellen dat op de meeste punten invulling wordt gegeven aan hetgeen is vastgelegd. Tegelijkertijd zijn ook nog een aantal ontwikkelpunten c.q. aandachtspunten waarneembaar.**

*Verbetermogelijkheden: (1) Overweeg de agenda voor het OOD sterker te richten op besluitvorming (naast informatiedeling), op strategie en op langere termijn continuïteitsvraagstukken, (2) actualiseer ook het convenant met het ministerie van Buitenlandse Zaken, (3) voer minder gesprekken met elkaar over aantallen controles en meer gesprekken over de te bereiken effecten (en de relatie met naleving en aantallen controles) en (4) benut de ontvlechting om de relatie tussen eigenaar en opdrachtnemer te verduidelijken, zodat de eigenaarsrol explicieter wordt ingevuld.*

- **De regels voor prioritering en financiering in het geval van nieuwe of gewijzigde taken (in artikel 6 van het Instellingsbesluit) zijn niet onlogisch, maar kunnen aanleiding zijn voor langdurige besluitvormingsprocessen over de vraag óf er kan worden geherprioriteerd óf dat aanvullende financiering nodig is en wie dat gaat betalen.**

In artikel 6 van het Instellingsbesluit OOD is de procesgang vastgelegd als het gaat om de prioritering en financiering in het geval van nieuwe of gewijzigde taken. Daarin is beschreven welke stappen worden doorlopen bij het zoeken naar mogelijkheden om te herprioriteren binnen de bestaande omvang van de Douane (zodat geen aanvullende financiële middelen nodig zijn) en vervolgens welke stappen worden doorlopen in het geval prioritering van taken binnen de bestaande omvang van de Douane niet wenselijk of mogelijk worden geacht.

De procesgang in artikel 6 geeft departementen die de Douane een gewijzigde of nieuwe taak willen laten uitvoeren, ruimte om te verkennen of dit ook mogelijk kan zijn zonder dat het desbetreffende departement zelf zorg draagt voor aanvullende financiering, bijvoorbeeld door de Douane te vragen het op te vangen binnen de bestaande capaciteit (conform artikel 6.2 van het Instellingsbesluit), door andere beleidsdepartementen te vragen om te herprioriteren (conform artikel 6.2.2. van het Instellingsbesluit) of door in het OOD een voorstel te doen voor het in gezamenlijkheid dragen van de kosten door alle opdrachtgevers. Een consequentie daarvan kan zijn dat vraagstukken over financiering van een gewijzigde of nieuwe taak een lange doorlooptijd hebben en veel discussie vergen (omdat niet vanaf het begin duidelijk is wie ervoor moet betalen), zoals zich heeft voorgedaan bij de vraag over de financiering van de intensivering van de sanctiemaatregelen.

- **Opdrachtgevers hebben geen reguliere financieringsrelatie met de Douane (ze betalen niet voor de taakuitvoering door de Douane, enkele uitzonderingen daargelaten). De Douane heeft op zijn beurt middelen (budget) niet toebedeeld aan de uitvoering van de taken die voor de acht opdrachtgevers worden uitgevoerd (en heeft daar verklaringen voor). Dat bemoeilijkt het maken van goed onderbouwde beleidskeuzen in de relatie beleid en uitvoering. Om goed onderbouwde beleidskeuzen te kunnen maken is inzicht nodig in de relatie tussen aantallen controles, de gevolgen voor de naleving en de maatschappelijke effecten die daarvan het gevolg zijn en tot slot: de kosten van uitgevoerde taken.**

Dat opdrachtgevers geen reguliere financieringsrelatie met de Douane hebben moet mede in historisch perspectief worden gezien. Zo zijn bij de vorming van de interne markt binnen de EU de binnengrenzen weggevallen en had de Douane ruimte om (meer) toezichttaken van andere departementen bij het toezicht aan de buitengrens over te nemen. De destijds als 'Niet Fiscale Douanetaken' (NFD) gekenschetste activiteiten zijn daarbij, zonder aanvullende financiering, aan het takenpakket van de Douane toegevoegd. Dit verklaart deels waarom er geen reguliere financieringsrelatie is tussen een Opdrachtgever en de Douane.

Dat er geen financieringsrelatie is kan complicerend werken. Opdrachtgevende departementen zullen niet snel geneigd zijn aan te geven dat het aantal controles op hun beleidsterrein omlaag kan. Immers, dit levert geen besparing op die vervolgens op een andere wijze door het departement kan worden ingezet om de doelen van het departement te bereiken. Deze prikkel kan worden voorkomen door de opdrachtgevers in de toekomst te laten betalen voor alle of een deel van de taken die ze beleggen bij de Douane.

De verklaring van de Douane voor het op zijn beurt niet toedelen van budget aan taken, is dat bij controles die de Douane uitvoert vaak, vanuit de aard van het douanewerk, op meerdere onderdelen tegelijk wordt gecontroleerd en toerekeningen aan individuele taken daarmee complex zijn. Daardoor is bijvoorbeeld niet inzichtelijk welk deel van het budget van de Douane wordt besteed aan de taakuitvoering voor de afzonderlijke departementen. Hierdoor is er weinig inzicht in de specifieke kosten die gepaard gaan met de uitvoering van een specifieke taak en dat maakt het maken van afwegingen en prioriteringskeuzen lastiger.

*Verbetermogelijkheid: We adviseren het inzicht in de kosten (als gevolg van controles) en de opbrengsten (in termen van naleving en maatschappelijke effecten) en de relatie ertussen te vergroten, omdat dit een randvoorwaarde is voor het kunnen maken van doeltreffende en doelmatige beleidskeuzen. Bovendien adviseren we nader onderzoek te doen naar de prikkelstructuur en het verbeteren ervan. Er is in de huidige situatie geen sterke prikkel voor departementen om 'te bezuinigen op de uitvoering van Douanetaken' (te extensiveren), want de vrijgespeelde middelen als gevolg van die extensivering komen niet terug richting het departement. Dat er nauwelijks een prikkel is om te extensiveren heeft het risico in zich dat middelen van de Douane-organisatie niet op de meest doelmatige wijze worden ingezet. Alternatieve wijzen van financiering kunnen onderdeel zijn van dergelijk onderzoek, maar een ander financieringsconstruct is niet de enige oplossing om de prikkelstructuur te veranderen.*

## Tot slot: verbetering van de indicatorenset en de meting en monitoring

In de conclusies aangaande doeltreffendheid en doelmatigheid van deze beleidsdoorlichting is aangegeven dat het op onderdelen niet goed mogelijk is om harde conclusies te trekken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Douane op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal en de gehanteerde prestatie-indicatoren in de afgelopen jaren. Aan de onderzoekers is gevraagd om, in aanvulling op de onderzoeksvragen, suggesties te geven voor het meten en monitoren teneinde eraan bij te dragen dat bij een volgende beleidsdoorlichting meer informatie beschikbaar is om een onderbouwde uitspraak over doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen doen.

Ten eerste moet worden opgemerkt: op een aantal onderdelen is er wel degelijk goede informatie beschikbaar en op een aantal onderdelen is ook al een positieve ontwikkeling te zien. Met name op de C-doelstelling is de beschikbaarheid van prestatie-informatie relatief goed. Er is namelijk een internationale benchmark op het gebied van handelslogistiek (de LPI) en daarnaast is er het instrument 'Bewijs van Goede Dienst' waarin systematisch onderzoek wordt gedaan naar hoe de dienstverlening door Douane wordt ervaren (via de Fiscale Monitor). Ook zien we op onderdelen een positieve ontwikkeling in de formulering van doelstellingen en gehanteerde prestatie-indicatoren. De in 2017 geïntroduceerde strategische ABC-doelstellingen zijn een goede operationalisering van de algemene beleidsdoelstelling en de nieuwe prestatie-indicatoren in de Rijksbegroting uit 2018 zijn meer gericht op outcome (gewenste effect) in plaats van op output (activiteiten). Dat neemt niet weg dat verbetering mogelijk is.

*Verbetermogelijkheid: Verbeter de indicatorenset (en het dashboard).*

Op een aantal onderdelen zou de indicatorenset (en het dashboard) kunnen worden uitgebreid, teneinde een beter beeld te krijgen van de doeltreffendheid en doelmatigheid:

- Voor de taak Afdracht hebben we de suggestie gedaan om (op vertrouwelijke basis) in gesprek te gaan met enkele andere Europese Douaneorganisaties om te verkennen in hoeverre het mogelijk is om benchmarkinformatie uit te wisselen ten aanzien van de afdracht van TEM, ten einde meer inzicht te verkrijgen (en te delen met bijvoorbeeld relevante opdrachtgevers of de eigenaar) in de mate waarin Douane Nederland doeltreffend functioneert op het gebied van de doelstelling Afdracht.
- Voor de taak Beschermen hebben we geconstateerd dat er vooral outputindicatoren beschikbaar zijn (aantallen geplande en gerealiseerde controles) waarover het gesprek wordt gevoerd, met daarbij de (positieve) notie dat er ook pilots aangaande effectmeting zijn (weliswaar op kleine schaal) en dat de Douane op onderdelen ook validatiesteekproeven uitvoert die een beeld geven van de naleving (en aan de hand waarvan kan worden vastgesteld hoe goed het risicogerichte toezicht is).

Om een goed beeld te krijgen van de doeltreffendheid van de taken die de Douane uitvoert voor de acht departementen, zou er voor elke taak idealiter een dashboard beschikbaar moeten zijn dat vier elementen bevat: (1) aantallen controles, (2) nalevingspercentages (naleving door burgers en bedrijven), (3)

effectindicatoren (die een beeld geven van de door de opdrachtgever gewenste maatschappelijke effecten) en (4) kosten van de uitvoering van de taak. Aan de hand van de scores en kwalitatieve informatie op deze vier elementen, kunnen opdrachtgever en opdrachtnemer een goed geïnformeerd gesprek met elkaar voeren waarin doeltreffende en doelmatige afwegingen kunnen worden gemaakt ten aanzien van de taakuitvoering, bijvoorbeeld omdat duidelijk wordt dat met 10% extra inspanning 20% meer resultaat kan worden behaald (fictief voorbeeld).

- Specifiek voor de doelmatigheid hebben we de aanbeveling gedaan om de totale uitgaven voor de Douane in kaart te brengen en via die weg het inzicht te vergroten in de omvang van uitgavenposten. Aan de hand daarvan kunnen ratio's worden berekend die kunnen worden vergeleken met andere organisaties en die kunnen leiden tot leereffecten. De ontvlechting van de Douane uit de Belastingdienst die in gang is gezet (en het traject integraal begrotingsartikel dat al eerder was gestart), vormt hiertoe een belangrijke stap in de goede richting omdat hierbij gestart is met het inzichtelijk maken van de totale uitgavenposten.

***Verbetermogelijkheid: Hiernaast geven we ter overweging mee om voor de komende jaren tot aan de volgende beleidsdoorlichting een evaluatie agenda te maken waarin is vastgelegd welke onderdelen van het functioneren van de Douane wanneer worden geëvalueerd.***

De uitgewerkte beleidstheorie kan hierbij als kapstok dienen. Door vooruit gepland (evaluatie)onderzoek uit te laten voeren naar de verschillende onderdelen van de beleidstheorie (en de aanzet voor de beleidstheorie die in deze rapportage is opgenomen nog verder uit te werken) ontstaat een vollediger en samenhangender beeld van het functioneren van de Douane en wordt tegelijkertijd de onderzoekslast verdeeld over meerdere jaren. Op deze manier is bij de volgende beleidsdoorlichting meer en beter onderzoeksmateriaal beschikbaar om uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Douane op te baseren.

# Inhoud

1. Inleiding	18
1.1. Aanleiding en doel onderzoek	18
1.2. Onderzoeksvragen	18
1.3. Leeswijzer	21
2. Afbakening en onderzoeksverantwoording	22
2.1. Afbakening beleidsdoorlichting	22
2.2. Aangrenzende beleidsdoorlichtingen	23
2.3. Onderzoeksverantwoording	23
3. Douane in context	25
3.1. Heden	25
3.2. Toekomst	28
4. Beleidstheorie	30
4.1. Aanleiding en doelen van het beleid	30
4.2. Taken van de Douane	30
4.3. ABC-doelstellingen	31
4.4. Handhavingsgebieden	31
4.5. Handhavingstrategie	32
4.6. Samenwerking	33
4.7. Samenhang van doelen en activiteiten	33
5. Uitgaven van het beleid en onderbouwing	37
5.1. Uitgaven op de realisatie van de Douane en overige uitgaven	37
5.2. Uitgaven artikel met betrekking tot de Douane	38
5.3. Onderbouwing uitgaven en verklaringen ontwikkelingen	39
6. Beschikbaar onderzoeksmateriaal	41
6.1. Inventarisatie onderzoeksmateriaal	41
6.2. Uitspraken doeltreffendheid en doelmatigheid op basis van materiaal	49
6.2.1. Uitspraken doeltreffendheid	49
6.2.2. Uitspraken doelmatigheid	50
7. Doeltreffendheid	53
7.1. Algemene doelstelling	53



7.1.1. Indicatoren Rijksbegroting	53
7.1.2. Algemene jaarplanning	55
7.1.3. Effectgerichte handhaving	57
7.2. Strategische ABC-doelstellingen	58
7.2.1. Doelstelling Afdracht	58
7.2.2. Doelstelling Beschermen	63
7.2.3. Doelstelling Concurrentiepositie	77
7.3. Conclusies doeltreffendheid en verbetermogelijkheden	89
7.3.1. Algemene beleidsdoelstelling	89
7.3.2. Doelstelling Afdracht	90
7.3.3. Doelstelling Beschermen	92
7.3.4. Doelstelling Concurrentiepositie	94
8. Doelmatigheid	96
8.1. Omvang van de opgave Douane in vergelijkend perspectief	96
8.2. Onderzoeken ADR	101
8.3. Analyse uitgavenposten Douane op basis van vergelijking	104
8.4. Analyse enkele doelmatigheidsindicatoren	110
8.5. Beschrijving innovaties die bijdragen aan doelmatige uitvoering	113
8.6. Doelmatigheid en verbetermogelijkheden	115
8.7. Beleidsopties bij +/- 20% budget	118
8.7.1. Grondslag	119
8.7.2. Vier varianten voor besparing en/of intensivering	119
9. Governance en relatie beleid en uitvoering	126
9.1. Inleiding	126
9.2. IBO-onderzoek	127
9.3. Institutioneel kader	128
9.4. Ervaringen van eigenaar, opdrachtnemer en opdrachtgever	132
9.5. Conclusies over relatie beleid en uitvoering	134
Bijlage I. Betrokkenen onderzoek	138
Bijlage II. Bevindingen DG Budget controles TEM	139
Bijlage III. Bevindingen externe onderzoeken	142

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding en doel onderzoek

Dit onderzoek betreft een beleidsdoorlichting van de uitgaven van de Douane binnen begrotingsartikel 1 Belastingen uit de Rijksbegroting, Hoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld in de periode 2012-2018. Het is wettelijk verplicht om begrotingsartikelen ten minste eens in de zeven jaar te evalueren in een beleidsdoorlichting.

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek waarin ex post verantwoording wordt afgelegd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.<sup>3</sup> Het doel van een beleidsdoorlichting is dan ook om in beeld te brengen in welke mate het onderzochte beleid doeltreffend en doelmatig is. Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (hierna: RPE) wordt doeltreffendheid in dit onderzoek gedefinieerd als de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Doelmatigheid betreft de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd.

## 1.2. Onderzoeksvragen

De beleidsdoorlichting richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering en handhaving van de wet- en regelgeving met betrekking tot de Belastingdienst/de Douane in de periode 2012-2018. De Douane voert taken uit in opdracht van de EU, het ministerie van Financiën en de beleidsdepartementen EZK, JenV, VWS, IenW, BuZa, LNV en OCW. De beleidsdoorlichting richt zich uitsluitend op de evaluatie van de uitvoering en handhaving door de Douane en niet op het beleid van de opdrachtgevende beleidsdepartementen.<sup>4</sup>

De kern van een beleidsdoorlichting wordt gevormd door een vijftiental onderzoeksvragen (de RPE-vragen) voorgeschreven door de Regeling Periodiek Evalueren (RPE) en die in de volgende tabel zijn beschreven.<sup>5</sup> Aanvullend zijn de onderzoekers gevraagd gestructureerde interviews te voeren met de opdrachtgevers (beleidsdepartementen), de opdrachtnemer (de Douane als onderdeel van de Belastingdienst) en de eigenaar (SG Ministerie van Financiën), teneinde de relatie tussen beleid en uitvoering in beeld te brengen. Daarbij wordt ook onderzocht op welke wijze afspraken met opdrachtgevers tot stand komen en welke verbeteringen mogelijk zijn met betrekking tot de governance voor verdere vergroting van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het uitvoeringsbeleid.

De 15 RPE-vragen zijn verdeeld in zes onderdelen. Het aanvullende, zevende onderdeel betreft de governance. De tabel hieronder geeft deze onderdelen en de corresponderende vragen weer. Bovendien geeft deze tabel weer in welke hoofdstukken de verschillende onderdelen aan bod komen.

<sup>3</sup> Zie: <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>.

<sup>4</sup> Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/06/kamerbrief-beleidsdoorlichting-douane>.

<sup>5</sup> Zie: <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking>.

Onderdeel conform RPE	Onderzoeksvragen conform RPE	Beschreven in
1. Een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein.	<b>RPE-vraag 1.</b> Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting? <b>RPE-vraag 2.</b> Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?	Hoofdstuk 2: Afbakening en onderzoeksverantwoording.
2. De gehanteerde motivering voor het beleid, de met het beleid beoogde doelen en een beschrijving van het beleidsterrein.	<b>RPE-vraag 3.</b> Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel? <b>RPE-vraag 4.</b> Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid? <b>RPE-vraag 5.</b> Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?	Hoofdstuk 4: Beleidstheorie
3. Een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de bijbehorende uitgaven.	<b>RPE-vraag 6.</b> Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen? <b>RPE-vraag 7.</b> Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?	Hoofdstuk 5: Uitgaven van het beleid en onderbouwing
4. Een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid.	<b>RPE-vraag 8.</b> Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? <b>RPE-vraag 9.</b> Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren. <b>RPE-vraag 10.</b> In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?	Hoofdstuk 6: Beschikbaar onderzoeksmateriaal
5. Een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang.	<b>RPE-vraag 11.</b> Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd? <b>RPE-vraag 12.</b> Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten? <b>RPE-vraag 13.</b> Hoe doelmatig is het beleid geweest? <b>RPE-vraag 14.</b> Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?	Hoofdstuk 7: Doeltreffendheid  Hoofdstuk 8: Doelmatigheid
6. Een verkenning van beleidsopties indien er significant meer/minder middelen (+/- 20%) beschikbaar zijn.	<b>RPE-vraag 15.</b> In het geval dat er significant meer/minder middelen beschikbaar zijn (circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?	Hoofdstuk 8, laatste paragraaf: Beleidsalternatieven bij +/- 20% budget
7. Governance	<i>Geen onderdeel van de 15 standaard RPE-vragen.</i>	Hoofdstuk 9: Governance en

Tabel 1. Onderdelen beleidsdoorlichting conform Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

**2012-2018 (en omgang met het jaar 2019 in deze doorlichting)**

De beleidsdoorlichting richt zich op de periode 2012-2018. Dat betekent dat in beginsel in deze rapportage alleen gegevens zijn opgenomen over die periode. Echter, bij sommige onderdelen (met name tabellen met cijfers) hebben wij verondersteld dat de lezer ook zal willen weten hoe het cijfer zich heeft ontwikkeld in 2019. In die gevallen is dat aangegeven. Dat is bijvoorbeeld gedaan als het gaat om de realisatie van de Douane (de uitgaven) en uitgavenposten daarbinnen (zoals personeelskosten).

Voorts is in paragraaf 8.3, bij het in beeld brengen van de omvang van de kostenposten van de Douane, gebruik gemaakt van cijfers uit 2019 in plaats van 2018 (het laatste jaar van de doorlichting). De reden daarvoor is dat gesprekken met financiële afdelingen van de Douane en Belastingdienst hebben uitgewezen dat het niet goed mogelijk is om ten behoeve van het jaar 2018 (en al zeker niet voor de jaren 2012-2017) met terugwerkende kracht een accuraat overzicht te verkrijgen van de totale uitgaven die ten behoeve van de uitvoering van de Douanetaken zijn gedaan (en dan uiteraard met name de uitgaven die door Belastingdienst zijn gedaan ten behoeve van de Douane). Omdat met betrekking tot het jaar 2019 in het kader van het Integraal begrotingsartikel Douane al een exercitie liep ten behoeve van het toerekenen van uitgaven die bij de Belastingdienst zijn gemaakt ten behoeve van de Douane, is er voor gekozen om het jaar 2019 te nemen voor het in beeld brengen van de totale uitgaven.

**Samenhang beleidstheorie, doeltreffendheid, doelmatigheid en governance**

In deze rapportage worden de beschouwingen over beleidstheorie, over doeltreffendheid, over doelmatigheid en over de governance in aparte hoofdstukken behandeld, maar dat neemt niet weg dat er samenhang is tussen deze onderwerpen.

In de beleidstheorie maken we met behulp van een doelenboom transparant aan welke doelen en subdoelen de Douane werkt. In de governance moet de beleidstheorie onderwerp van gesprek zijn tussen opdrachtgevers (departementen) en opdrachtnemer (de Douane). In de interactie tussen partijen worden doelen geformuleerd, vastgesteld en bijgesteld. De bilaterale gesprekken tussen de Douane en departementen en het OOD zijn belangrijke gesprekstafels voor dit onderwerp.

Bij het beoordelen van de doeltreffendheid van de Douane spelen de doelen die centraal staan in de beleidstheorie een cruciale rol. Dit zijn onder meer de ABC-doelstellingen: Afdracht, Bescherming, Concurrentiepositie.

De doelmatigheid betreft de relatie tussen enerzijds het doelbereik (mate waarin doelen worden bereikt) en anderzijds de kosten die gepaard gaan met het bereiken van die doelen. Daardoor is er een sterke relatie tussen doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarnaast zijn doelmatigheid en governance ook sterk verbonden thema's. De governance en het samenspel tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer moet doelmatige uitvoering door de opdrachtnemer bevorderen. Met name in contexten waarin opdrachtgevers niet zelf betalen voor de opdrachten die ze een uitvoeringsorganisatie geven, zoals bij de Douane het geval is, verdient het extra aandacht om te bezien welke processen en prikkels zijn ingebouwd om een doelmatige uitvoering te bevorderen.

## 1.3. Leeswijzer

De opbouw van dit rapport is weergegeven in tabel 1. Daarnaast zijn aan dit rapport drie bijlagen toegevoegd. Bijlage I betreft een overzicht van de betrokkenen bij dit onderzoek. Bijlage II betreft een overzicht van de bevindingen van DG Budget van de Europese Commissie van controles naar afdracht van Traditionele Eigen Middelen (TEM). Bijlage III betreft een overzicht met samenvattingen van de bevindingen uit externe onderzoeken.

# 2. Afbakening en onderzoeksverantwoording

In dit hoofdstuk wordt de afbakening van dit onderzoek beschreven. Daarmee beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

**RPE-vraag 1:** Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?

**RPE-vraag 2:** Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Ook bevat dit hoofdstuk een onderzoeksverantwoording over de gehanteerde onderzoeksmethode.

## 2.1. Afbakening beleidsdoorlichting

### Evaluatie van uitvoering en handhaving door de Douane

De beleidsdoorlichting betreft de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering en handhaving van de wet- en regelgeving met betrekking tot de Belastingdienst/de Douane in de periode 2012-2018. De Douane voert taken uit in opdracht van de EU, het directoraat-generaal DGfz (van het ministerie van Financiën) en de beleidsdepartementen EZK, JenV, VWS, IenW, BuZa, LNV en OCW. De beleidsdoorlichting richt zich uitsluitend op de evaluatie van de uitvoering en handhaving door de Douane en niet op het beleid van de opdrachtgevende beleidsdepartementen. De beleidsmatige verantwoording van de wet- en regelgeving komt aan bod in evaluaties en doorlichtingen van de opdrachtgevende beleidsdepartementen.

### Uitgaven van de Douane binnen artikel 1

De beleidsdoorlichting richt zich op de uitgaven van de Douane binnen artikel 1 van de begroting van het ministerie van Financiën voor de jaren 2012-2018. Tot en met 2018 bevatte dit artikel de begroting van de gehele Belastingdienst, inclusief de Douane.

Met ingang van 2019 is een nieuw beleidsartikel geïntroduceerd, artikel 9 Douane. Dit artikel bevat de beleidsmatige informatie over de Douane en de directe apparaatsbudgetten van de Douane. Overige indirecte uitgaven die betrekking hebben op de Douane blijven derhalve voor de begroting 2019 vermeld op artikel 1 Belastingen. Omwille van een consistente vergelijking in de tijd is ervoor gekozen om het begrotingjaar 2019 in een volgende beleidsdoorlichting mee te nemen.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Om ontwikkelingen bij de Douane in de actuele context te plaatsen, zijn in dit rapport soms wel cijfers over 2019 opgenomen, bijvoorbeeld bij het beschrijven van de uitgaven van de Douane in hoofdstuk 5.

## 2.2. Aangrenzende beleidsdoorlichtingen

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de meest recent uitgevoerde beleidsdoorlichtingen van de andere onderdelen van de Belastingdienst.

Beleidsdoorlichting	Jaar
Beleidsdoorlichting van de algemene beleidsdoelstelling Belastingdienst (excl. de Douane)	2010
Dienstverlening Belastingdienst	2015 en 2020
Toeslagen	2016
Toezicht en opsporing en massale processen Belastingdienst	2017

Tabel 2. Overzicht van uitgevoerde beleidsdoorlichtingen van andere onderdelen van de Belastingdienst.

Het ministerie van Financiën werkt momenteel samen met andere departementen aan een verbetering van het evaluatiestelsel, waarin doorlichtingen van beleid plaatsvinden op basis van een strategische evaluatie agenda.<sup>7</sup> De meerjarenplanning beleidsdoorlichtingen in de begroting van elk departement wordt vervangen door een overzicht van de belangrijke beleidsthema's en geprioriteerde evaluaties binnen die thema's.

## 2.3. Onderzoeksverantwoording

Het doel van deze beleidsdoorlichting is het beantwoorden van de 15 RPE-vragen en de onderzoeksvraag met betrekking tot governance (zie paragraaf 1.2). We geven een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het functioneren van de Douane en we benoemen verbeterpunten voor de toekomst die gericht zijn op het verbeteren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Douane.

Kenmerkend voor een beleidsdoorlichting is dat het een **syntheseonderzoek** betreft. Dit betekent dat we ons bij het beantwoorden van de RPE-vragen baseren op reeds uitgevoerde onderzoeken waarin (aspecten van) de doelmatigheid en doeltreffendheid van de Douane worden beschreven en beschikbare informatie vanuit de Douane.

In deze beleidsdoorlichting is beknopt aanvullend onderzoek verricht, om de inzichten uit het syntheseonderzoek aan te vullen, zogeheten **hiatenonderzoek**. Na afstemming met de begeleidingscommissie is aanvullend onderzoek gedaan naar vier onderwerpen: 1) doeltreffendheid op het terrein van afdracht in internationaal perspectief; 2) het oordeel van het bedrijfsleven over (de doelmatigheid en doeltreffendheid van) het functioneren van de Douane door een analyse te maken van de verslagen van bijeenkomsten van het Overleg Douane Bedrijfsleven (ODB); 3) inzicht in de belangrijke doelmatigheidsontwikkelingen en innovaties; 4) een vergelijking van uitgaven en uitgavenratio's van de Douane met enkele andere Nederlandse organisaties.

In aanvulling op de RPE-vragen hebben we onderzoek gedaan naar de **governance** van de Douane. Aan de onderzoekers is gevraagd om te kijken naar de relatie tussen beleid en uitvoering waarin drie partijen samenwerken: opdrachtgevers, opdrachtnemer en eigenaar. Hiervoor is documentonderzoek uitgevoerd en zijn gesprekken gevoerd met opdrachtgevers van de Douane (beleidsdepartementen), met de eigenaar (SG ministerie van Financiën) en met de Douane in de hoedanigheid van opdrachtnemer (als onderdeel van de Belastingdienst).

<sup>7</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 31 865, nr. 168.

Tot slot zijn voor de verkenning van beleidsopties indien er significant meer/minder middelen (+/- 20%) beschikbaar zijn (RPE-vraag 15) twee **werksessies** georganiseerd. Aan de werksessies hebben vertegenwoordigers deelgenomen vanuit de opdrachtnemer (de Douane als onderdeel van de Belastingdienst), de opdrachtgevende departementen en de eigenaar (SG ministerie van Financiën).

#### **Begeleiding van het onderzoek**

KWINK groep heeft de beleidsdoorlichting uitgevoerd in opdracht van de Belastingdienst, dat onderdeel is van het van het ministerie van Financiën.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën (FEZ, IRF), de Belastingdienst (I&S, C&F, UHB, de Douane) en een aantal opdrachtgevers van de Douane (JenV, LNV). Bijlage I bevat een overzicht van de leden van de begeleidingscommissie.

De uitvoering van de beleidsdoorlichting is getoetst door een onafhankelijke deskundige, de heer Richard van Zwol. De deskundige geeft een onafhankelijk oordeel over de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek en de toegepaste methodologie.



# 3. Douane in context

## 3.1. Heden

De Douane is de handhavingsdienst die het goederenverkeer controleert dat de buitengrenzen van de Europese Unie (EU) overschrijdt. Ook zorgt de Douane voor de heffing en inning van binnenlandse accijnzen en verbruiksbelastingen en de handhaving hierop. De Douane ziet erop toe dat het goederenverkeer volgens de regels verloopt en faciliteert het grensoverschrijdend goederenverkeer. De Douane voert de handhavingstaken uit in opdracht van de EU, maar ook in opdracht van het ministerie van Financiën en op aanwijzing of verzoek van andere ministeries en handhavende diensten.

De Douane is een organisatie met een lange geschiedenis. De lezer die daarin geïnteresseerd is kan in het kader hierna de beknopte geschiedenis van de organisatie lezen.

### ***Geschiedenis van de Douane***

*Van oudsher is de Douane belast met grensbewaking en het tegenhouden van smokkelwaar. Ook het toezicht op in- en uitvoer van goederen en het innen van belastingen behoort al vanaf het begin tot de taken.<sup>8</sup> Reeds vanaf 1795 hebben de Fransen overal in Nederland langs de grens douaneposten opgezet, bemand in eerste instantie door Franse 'douaniers'. Het opzetten van een Nederlands Douane corps begon in 1809 ook onder Franse heerschappij.*

*Tot de Tweede wereldoorlog was de douanewetgeving vrijwel geheel nationale wetgeving. Wel was er (en is er nog steeds) een verdrag met de Rijnoverstaten voor het vrije vervoer over de Rijn (de Akte van Mannheim, 1868) en verdragen met België uit 1843, over de vrije doorvaart over de Westerschelde (het Scheldetractaat).<sup>9</sup>*

*In de jaren '40 en '50 kwam hier verandering in met de totstandkoming van internationale organisaties zoals de Verenigde Naties, de Internationale Douaneraad (nu World Customs Organization) en de organisatie op grond van het General Agreement on Tariffs and Trade (nu: World Trade Organization). In deze periode kwamen ook de Benelux, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) en de Europese Economische Gemeenschap (EEG) tot stand. Tevens werden steeds meer internationale verdragen gesloten.<sup>10</sup>*

*In 1944 sloten Nederland, België en Luxemburg een verdrag tot de totstandbrenging van een tariefgemeenschap tussen de drie landen. In 1960 werd dit uitgebouwd tot een economische unie en in 1971 leidde dit tot de instelling van één Benelux-douanegebied, waardoor de douaneformaliteit tussen de drie landen kwamen te vervallen.<sup>11</sup>*

*Op 1 januari 1958 werd het Verdrag tot de oprichting van de EEG van kracht. Een van de doelstellingen van de EG is het bevorderen van de economische ontwikkeling van de lidstaten. Een belangrijk middel om hiertoe te komen is de instelling van een gemeenschappelijke markt. Een van de maatregelen hierbij is de vorming van een douane-unie. Een douane-unie houdt (in grote lijnen) in:*

- *een gemeenschappelijk douanetarief voor goederen uit derde landen;*

<sup>8</sup> Zie: <https://www.bdmuseum.nl/digitale-reis-door-de-geschiedenis-van-belastingen-in-nederland/#:~:text=In%201809%20is%20gestart%20met,de%20taken%20van%20deze%20overheidsdienst.>

<sup>9</sup> Zie: [https://www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/HDU/toepassingsgebied\\_en\\_personen-de\\_douanewetgeving\\_douanegebied\\_personen.html](https://www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/HDU/toepassingsgebied_en_personen-de_douanewetgeving_douanegebied_personen.html)

<sup>10</sup> Zie: [https://www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/HDU/toepassingsgebied\\_en\\_personen-inleiding.html](https://www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/HDU/toepassingsgebied_en_personen-inleiding.html)

<sup>11</sup> Overeenkomst tot eenmaking van het Benelux-douanegebied, 's Gravenhage, 29-04-1969. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0004231/1971-02-01>

- een verbod op douanerechten in het verkeer tussen de lidstaten voor goederen die zich in een lidstaat in het vrije verkeer bevinden;
- een gemeenschappelijke douanewetgeving in het verkeer met derde landen;
- een gemeenschappelijke handelspolitiek tegenover derde landen.<sup>12</sup>

Hoewel de douanerechten tussen de EG-lidstaten al in 1968 waren afgeschaft, bleven de grensformaliteiten in het intra-EEG-handelsverkeer nog bestaan voor de heffing bij invoer van de nationale verbruiksbelastingen (met name omzetbelasting en accijnzen). Deze vallen immers niet onder de werking van de douane-unie. Daarnaast kende iedere lidstaat zijn eigen niet-fiscale normen en regels, die hij - voor zover het EEG-verdrag dit toestond - ook wilde handhaven in het verkeer met de EEG-partners. In 1993 trad de Europese interne markt in werking. Vanaf dat moment vervielen alle douaneformaliteiten bij het overschrijden van de binnengrenzen.

Tot 1994 bestond communautaire douanewetgeving uit een groot aantal afzonderlijke Verordeningen en richtlijnen. Per 1 januari 1994 is dit grotendeels opgenomen in twee nieuwe Verordeningen, het Communautair Douanewetboek (CDW) en de Uitvoeringsverordening CDW (UCDW). Met de veranderingen in de wereld op economisch en technologisch gebied ontstond ook de wens de douanewetgeving te moderniseren. Uiteindelijk leidde dit in 2016 tot de inwerkingtreding van een aantal nieuwe Verordeningen die bestaande douanewetgeving vervingen:

- het Douanewetboek van de Unie (DWU);<sup>13</sup>
- de Gedelegeerde Verordening DWU;<sup>14</sup>
- de Uitvoeringsverordening DWU.<sup>15</sup>

Op dit moment is de Douane onderdeel van de Belastingdienst, die op zijn beurt valt onder het Ministerie van Financiën. Besluitvorming over de organisatie is belegd bij het managementteam Douane Nederland. Het managementteam wordt hierin ondersteund door regie- en coördinatiegroepen. De regiegroepen bestaan uit (plaatsvervangend) directeuren van alle regiokantoren. Zij adviseren het managementteam over te nemen besluiten en zijn ook verantwoordelijk voor de implementatie van de besluiten. De coördinatiegroepen bestaan uit vakdeskundigen vanuit het Landelijk kantoor en de regiokantoren. Zij zorgen voor de eenheid van uitvoering en beleid over de regio's heen. Het managementteam Douane Nederland is verantwoordelijk voor het beheer van de bedrijfsvoering, handhavingsbeleid, informatiemanagement en operaties van de Douane.

### *Douanewetgeving*

Europese wetgeving met betrekking tot Europese Douaneorganisaties is vastgelegd in het Douanewetboek van de Unie (DWU). Het DWU is een Europese verordening, wat betekent dat het directe werking heeft in het Nederlandse recht. In Nederland is het DWU geïmplementeerd in de Algemene Douanewet (ADW). Tot 2008 waren douanebevoegdheden en douanetaken vastgelegd in specifieke wetten. Vanaf 2008 is de ADW in werking. Samen met het Algemeen Douane Besluit en de Algemene Douane regeling zijn alle bevoegdheden, rechten en plichten van de Douane daarmee gebundeld in één wet. De ADW regelt dat opdrachtgevende ministeries convenanten moeten afsluiten met de Douane.<sup>16</sup> De convenanten bevatten samenwerkingsafspraken met ministeries over de taakuitvoering van de Douane.<sup>17</sup> Dit zijn algemene kaders en uitgangspunten. De specifieke taken worden per beleidsveld verder uitgeschreven in bijlagen bij de convenanten. Pas wanneer de Douane een convenant heeft afgesloten met een ministerie kent de ADW

<sup>12</sup> Zie: [https://www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/HDU/toepassingsgebied\\_en\\_personen-de\\_douanewetgeving\\_douanegebied\\_personen.html](https://www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/HDU/toepassingsgebied_en_personen-de_douanewetgeving_douanegebied_personen.html)

<sup>13</sup> Verordening (EU) nr. 952/2013. Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:32013R0952>.

<sup>14</sup> Verordening (EU) nr.2015/2446. Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A32015R2446>.

<sup>15</sup> Verordening nr.2015/2447. Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2447>.

<sup>16</sup> Algemene Douanewet, artikel 1:3, lid 5.

<sup>17</sup> Voor een overzicht van de convenanten, zie:

[https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/douane\\_voor\\_bedrijven/naslagwerken\\_en\\_overige\\_informatie/andere\\_onderwerpen/convenanten/](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/douane_voor_bedrijven/naslagwerken_en_overige_informatie/andere_onderwerpen/convenanten/)

bevoegdheden aan de Douane toe. De afspraken over taakuitvoering in het convenant bakenen de bevoegdheden af.

#### *Opdrachtgevers-Opdrachtnemerberaad Douane (OOD)*

Sinds 2017 is er een Opdrachtgevers-Opdrachtnemerberaad Douane (OOD). In dat beraad vindt onder voorzitterschap van de eigenaar (SG ministerie van Financiën) gesprek en afstemming plaats tussen opdrachtnemer, alle acht opdrachtgevers en de eigenaar. In het Instellingsbesluit OOD, dat in de Ministerraad van 22 december 2017 is vastgesteld, zijn de uitgangspunten van het OOD beschreven en is beschreven welke rollen en verantwoordelijkheden de opdrachtgevers, de opdrachtnemer en de eigenaar hebben.

#### *Overleg Douane Bedrijfsleven*

In 2010 is het Overleg Douane Bedrijfsleven (ODB) in zijn huidige vorm opgericht; de dialoog met het bedrijfsleven voert de Douane al veel langer. Binnen het ODB bespreken de Douane en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven vraagstukken met betrekking tot het EU-buitengrensoverschrijdende goederenverkeer. Daarbij wordt gezamenlijk gezocht naar een optimale balans in de handhaving tussen toezicht en handelsfacilitatie.<sup>18</sup> Op de agenda van het ODB staan punten die raken aan douanelogistiek en de douane-afhandeling, zowel operationeel van aard als op meer strategisch niveau. Ook zaken met betrekking tot aanpassingen van IT-systemen en invoeringstermijnen van wet- en regelgeving worden besproken.

Het ODB heeft voor de Nederlandse overheid de status van *National Trade Facilitation Committee*. Er sluiten regelmatig vertegenwoordigers van andere overheidsorganisaties aan bij het overleg. De Douane is voorzitter van het ODB. Het Ministerie van Financiën DGFZ, het ministerie van BuZa en het ministerie van EZK zijn ook in het ODB vertegenwoordigd. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) nemen deel vanuit hun rol als toezichthouder, voor zover deze samenloopt met de taak van de Douane. Vanuit het bedrijfsleven nemen relevante ketenpartners van de Douane deel. Dit zijn koepelorganisaties met een landelijke dekking die een functie vervullen in de grensoverschrijdende douanelogistiek. Zij worden in hun processen en procedures geraakt door de onderwerpen die in het ODB ter tafel komen.

Het ODB kent de volgende structuur. In het ODB Algemeen bespreken partijen de strategische visie van de Douane ten aanzien van het uitvoeringsbeleid op toezicht en handhaving van het EU-buitengrensoverschrijdend goederenverkeer. Ook fungeert dit gremium als structuur voor verschillende onderwerpen. Onder het ODB Algemeen vallen drie werkgroepen:

- Werkgroep ODB Actueel behandelt (uitvoerings-)vraagstukken die relevant zijn voor het primaire proces van de Douane en op korte termijn moeten worden opgepakt.
- Werkgroep ODB Middellange Termijn behandelt (uitvoerings-)vraagstukken die op middellange termijn moeten worden opgepakt.
- Werkgroep ODB Informatie Technologie behandelt specifieke vraagstukken op IT-gebied.

#### *Eigen begrotingsartikel*

In januari 2017 heeft de Commissie onderzoek Belastingdienst in haar rapport geconstateerd dat de Douane een wat geïsoleerde positie inneemt ten opzichte van de andere directies van de Belastingdienst, grote verschillen kent in *span of control* en de focus op belastingen en toeslagen dient te versterken. De geïsoleerde positie is onder andere het gevolg van de oriëntatie van de Douane op ook Europese regelgeving en een nauwere samenwerking met organisaties als de Koninklijke Marechaussee en Nederlandse Voedsel- en

<sup>18</sup> Belastingdienst/Douane (2020). *Inrichting en protocol Overleg Douane Bedrijfsleven*.

Warenautoriteit (NVWA) in plaats van met andere onderdelen binnen de Belastingdienst. De commissie adviseerde om de positie van de Douane te heroverwegen.<sup>19</sup> Het Kabinet heeft dit advies overgenomen.

Als eerste stap is besloten een apart begrotingsartikel op te richten voor de Douane.<sup>20</sup> Met ingang van de Ontwerpbegroting 2019 kreeg de Douane artikelnummer 9 op begrotingshoofdstuk IX. De Douane kreeg hierbij de status van grote uitvoerende dienst, zodat de apparaatsbudgetten op het eigen artikel gepresenteerd kunnen worden. Artikel 1 Belastingen blijft bestaan, maar dan exclusief het gedeelte betreffende de Douane. De wijze van besturen van de Douane bleef met de oprichting van dit nieuwe artikel ongewijzigd en organisatorisch vonden ook geen wijzigingen plaats.<sup>21</sup>

Artikel 9 Douane bevat de beleidsmatige informatie over de Douane en informatie over de aan de Douane gerelateerde verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. Het artikel betreft op budgettair gebied voor de begroting 2019 enkel de apparaatsbudgetten (personele en materiële uitgaven en apparaatsontvangsten), programma-uitgaven en verplichtingen die direct aan het dienstonderdeel Douane kunnen worden toegerekend. Overige indirecte uitgaven die betrekking hebben op de Douane, zoals huisvesting en ICT, staan nog op artikel 1 Belastingen. Dit komt doordat deze uitgaven worden gedaan door andere dienstonderdelen binnen de Belastingdienst. Ook de belastingontvangsten staan op artikel 1. De ambitie is om op termijn via een groeiemodel te komen tot een meer integraal begrotingsartikel Douane.<sup>22</sup>

## 3.2. Toekomst

### Uitdagingen en actuele vraagstukken (waaronder Brexit)

In een kamerbrief van februari 2020 worden belangrijke uitdagingen voor de Douane benoemd.<sup>23</sup> Brexit is er daar één van. De gevolgen van Brexit voor de Nederlandse Douane zijn aanzienlijk: een forse groei van de goederenvolumes en het elektronisch berichtenverkeer, veel meer douaneklanten, een toenemend aantal reizigers voor wie douanetoezicht nodig is, plus de noodzakelijke inrichting van nieuwe processen bij de ferry's van en naar het Verenigd Koninkrijk.<sup>24</sup> Een uitdaging voor de Douane is ook haar rol binnen de Rijksbrede inspanningen in de aanpak van ondermijning.<sup>25</sup> Daarnaast vormen een sterke groei van het aantal aangiften als gevolg van de wereldhandel en e-commerce een uitdaging. Dit stelt eisen aan de handhaving en de ICT van de Douane. Daarbij heeft de Douane in de komende jaren te maken met een grote uitstroom van medewerkers, onder andere als gevolg van pensionering. De Douane moet daardoor veel aandacht besteden aan het werven, selecteren, opleiden en begeleiden van nieuwe medewerkers. Ten slotte vraagt het beschermen van de organisatie en haar medewerkers tegen mogelijke integriteitsschendingen voortdurende aandacht van de Douane.<sup>26</sup>

### Ontvlechting Belastingdienst

<sup>19</sup> Rapport Commissie onderzoek Belastingdienst, 27 januari 2017. Zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/01/27/rapport-commissie-onderzoek-belastingdienst>

<sup>20</sup> Kamerbrief Inrichting separaat begrotingsartikel Douane in Financiën begroting. Zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/21/kamerbrief-inrichting-separaat-begrotingsartikel-douane-in-de-financien-begroting>

<sup>21</sup> Rijksbegroting 2019. *Vaststelling begroting ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2019. Leeswijzer.* Zie:

[https://rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting\\_kst248599\\_3.html#\\_2](https://rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting_kst248599_3.html#_2)

<sup>22</sup> Rijksbegroting 2019. *Vaststelling begroting ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2019. Leeswijzer.* Zie:

[https://rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting\\_kst248599\\_3.html#\\_2](https://rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting_kst248599_3.html#_2)

<sup>23</sup> Kamerbrief Aanpak problemen Belastingdienst, Douane en Toeslagen, 27 februari 2020.

<sup>24</sup> Douane Belastingdienst (2020). *Douane Nederland in 2019.*

<sup>25</sup> Kamerbrief Aanpak problemen Belastingdienst, Douane en Toeslagen, 27 februari 2020.

<sup>26</sup> Kamerbrief Aanpak problemen Belastingdienst, Douane en Toeslagen, 27 februari 2020.

Als gevolg van problemen bij de Belastingdienst, besloot het Kabinet in januari 2020 de onderdelen Toeslagen en Douane te ontvlechten van de rest van de Belastingdienst. Zo wordt beoogd goede dienstverlening aan burgers en bedrijven te verzekeren.<sup>27</sup> Er komen drie zelfstandige onderdelen binnen het ministerie van Financiën: Belastingdienst (inclusief FIOD), Douane en Toeslagen. Elk onderdeel krijgt een eigen directeur-generaal. Daarnaast zorgen twee staatssecretarissen, één voor Belastingdienst en één voor Toeslagen en Douane, voor een versterking van de politieke leiding.

---

<sup>27</sup> Kamerbrief Versterken besturing Belastingdienst, 11 januari 2020. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/01/11/kamerbrief-versterken-besturing-belastingdienst>

# 4. Beleidstheorie

In dit hoofdstuk beschrijven we de beleidstheorie door in te gaan op de aanleiding voor het beleid, de doelen van het beleid, de wettelijke taken en de vertaling naar de doelen, de strategie en de activiteiten van de Douane. Ook gaan we in op de samenhang hiertussen. Hiermee gaan we in op de volgende onderzoeksvragen:

**RPE-vraag 3:** *Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?*

**RPE-vraag 4:** *Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?*

**RPE-vraag 5:** *Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?*

## 4.1. Aanleiding en doelen van het beleid

Europa en Nederland zijn gebaat bij een solide financiering, een veilige samenleving en een sterke, aantrekkelijke en eerlijke interne markt waarmee de welvaart in de EU en Nederland wordt bevorderd. De Douane beoogt hieraan bij te dragen door als handhavingdienst toezicht te houden op het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer en daarbij te controleren op de naleving van fiscale en niet-fiscale regels en door het bonafide bedrijfsleven daarbij te faciliteren. Douanerechten en nationale belastingen (accijnzen en verbruiksbelastingen en omzetbelasting bij invoer) worden zo veel mogelijk tijdig, juist en volledig geheven en geïnd.<sup>28</sup>

De algemene doelstelling van de Douane is in de periode 2012 – 2018 in essentie niet veranderd. Wel is de formulering over de jaren iets aangepast en heeft de Douane vanaf 2019 een eigen beleidsartikel (artikel 9 Douane) in begrotingshoofdstuk IX van de Rijksbegroting (zie hoofdstuk 2).

## 4.2. Taken van de Douane

De Douane is een handhavende organisatie. Dit betekent dat de Douane toeziet of bepaalde wet- en regelgeving wordt nageleefd en, indien nodig, ingrijpt bij een gebrek aan naleving of om de naleving te versterken. De Douane heeft niet alleen de taak om specifieke douanewetten (zoals vastgelegd in het DWU) te handhaven maar ook tal van niet-fiscale wettelijke regelingen.

De Douane voert taken uit in opdracht van de EU, het ministerie van Financiën en op aanwijzing of verzoek van andere ministeries en toezichthouders. Aan alle taken ligt Europese en nationale wet- en regelgeving ten grondslag (de DWU, andere Europese verordeningen, de Algemene Douanewet en andere nationale wet- en regelgeving). De Douane voert de volgende taken uit:

- de heffing en inning van de douanerechten;
- de heffing en inning van omzetbelasting bij invoer;
- de heffing en inning van de binnenlandse accijnzen en verbruiksbelastingen;
- de controle op niet-fiscale aspecten, zoals bijvoorbeeld veiligheid, gezondheid en milieu, bij invoer en uitvoer van goederen;

---

<sup>28</sup> Rijksbegrotingen 2012 t/m 2019.

- handhavingstaken op het gebied van de economische ordening en financiële integriteit.

De geïnde bedragen worden afgedragen aan de EU (douanerechten) en de Nederlandse schatkist (accijnzen en verbruiksbelastingen en omzetbelasting bij invoer).

### 4.3. ABC-doelstellingen

De Douane werkt vanaf 2017 met de zogeheten ABC-doelstellingen:

- **Afdracht:** Zorgen dat opbrengsten zo juist, tijdig en volledig mogelijk zijn. Onder afdracht valt het vaststellen, heffen en innen van de verschuldigde douanerechten en belastingen. De geïnde bedragen worden afgedragen aan de EU (douanerechten) en de Nederlandse schatkist (accijnzen en verbruiksbelastingen en omzetbelasting bij invoer).
- **Beschermen:** De samenleving zo goed mogelijk beschermen tegen onveilige en ongewenste goederen. Hieronder valt een breed scala van taken op het terrein van veiligheid, milieu, flora en fauna, gezondheid en cultuur. Dit houdt vooral in dat onveilige of ongewenste goederen de EU niet, of alleen onder bepaalde voorwaarden, mogen binnenkomen en vaak ook niet mogen verlaten. Bovendien geldt dat voor de uitvoer van bepaalde goederen beperkende maatregelen kunnen gelden en dat voorkomen moet worden dat goederen een ongewenste bestemming krijgen.
- **Concurrentiepositie:** Bijdragen aan het versterken van de concurrentiepositie van de EU en Nederland. Dit doet de Douane enerzijds door toe te zien op naleving van Europese maatregelen voor marktordening. Anderzijds bevordert de Douane een snelle en goede douaneafhandeling, resulterend in zo min mogelijk logistiek oponthoud en lage administratieve lasten en toezichtslasten voor het bonafide bedrijfsleven.

Het toezicht is gericht op goederen die via Nederland de EU binnenkomen of verlaten. Daarbij wordt de juiste balans tussen de ABC-doelstellingen gezocht. Het streven is om een optimale balans in de handhaving te creëren tussen het uitvoeren van controles en het faciliteren van de handel, zodat het toezicht op het grensoverschrijdend goederenvervoer niet resulteert in onnodig logistiek en administratief oponthoud.

### 4.4. Handhavingsgebieden

De Douane verricht uiteenlopende handhavingstaken in opdracht van acht beleidsdepartementen. De handhavende taken zijn gebaseerd op wet- en regelgeving en de afspraken die zijn gemaakt tussen de Douane en de opdrachtgevers zoals vastgelegd in raam- en deelovereenkomsten (de convenanten). Per departement verricht de Douane taken op de volgende handhavingsgebieden:<sup>29</sup>

In de figuur hierna is een overzicht van de onderwerpen opgenomen per opdrachtgevend beleidsdepartement.

<sup>29</sup> Handhavingsplan Douane 2018, Deel II Handhaving 2018 per opdrachtgevend departement.

<p><b>Financiën</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accijns</li> <li>• Douanerechten</li> <li>• Liquide Middelen</li> <li>• Meldrecht</li> <li>• Verbruiksbelasting</li> </ul>	<p><b>Economische Zaken en Klimaat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intellectueel eigendomsrecht (IER)</li> <li>• Telecommunicatieapparatuur</li> </ul>	<p><b>Infrastructuur en Waterstaat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Afvalstoffen</li> <li>• Explosieven voor civiel gebruik</li> <li>• Genetisch gemodificeerde organismen (Milieu)</li> <li>• Kwik</li> <li>• Ozonlaag-afbrekende stoffen</li> <li>• PIC (Prior Informed Consent; Chemische stoffen)</li> <li>• REACH (Registraton, Evaluation and Authorization of Chemicals)</li> <li>• RoHS (Restriction of Hazardous substances)</li> <li>• Verkeersbegeleidingstarief</li> <li>• Vervoer gevaarlijke stoffen</li> <li>• Vervoer over zee</li> <li>• Vuurwerk</li> <li>• Weigering uitklaring zeeschepen</li> </ul>
<p><b>Buitenlandse Zaken</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Antidumping, compenserende en aanvullende rechten</li> <li>• Communautair toezicht en vrijwaring</li> <li>• Erkenning ondernemingen</li> <li>• Folterwerktuigen</li> <li>• Gedifferentieerd geprijsde geneesmiddelen</li> <li>• Sancties</li> <li>• Strategische diensten</li> <li>• Strategische goederen</li> </ul>	<p><b>Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Biologische producten</li> <li>• Diergeneesmiddelen</li> <li>• Diervoeders</li> <li>• FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade)</li> <li>• Flora en fauna</li> <li>• Fytosanitair</li> <li>• Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)</li> <li>• Gewasbeschermingsmiddelen</li> <li>• Genetisch gemodificeerde organismen (GGO; Voedselveiligheid)</li> <li>• Handelsnorm-controles groenten en fruit</li> <li>• Veterinair</li> <li>• Vis</li> <li>• Zeehondenproducten</li> </ul>	<p><b>Justitie en Veiligheid</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Drugsprecursoren (Criminaliteit)</li> <li>• Opiaten (Criminaliteit)</li> <li>• Precursoren voor explosieven</li> <li>• Voertuigcriminaliteit</li> <li>• Wapens en munitie</li> </ul>
<p><b>Volksgesondheid, Welzijn en Sport</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Drugsprecursoren (Vergunningen)</li> <li>• Geneesmiddelen</li> <li>• Opiaten (Vergunningen)</li> <li>• Voorkoming misbruik chemicaliën</li> <li>• Warenwet</li> </ul>	<p><b>Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultuurgoederen</li> </ul>	

Figuur 1. Overzicht onderwerpen per opdrachtgevend departement.

## 4.5. Handhavingstrategie

De Douane heeft een handhavingstrategie ontwikkeld om de ABC-doelstellingen te realiseren en daarbij de juiste balans tussen de doelen te bewaren.<sup>30</sup> Globaal valt de strategie uiteen in vier elementen:

- **Compliance-gericht.** De Douane probeert het nalevingsgedrag van burgers en bedrijven te beïnvloeden door activiteiten uit te voeren om zowel de *compliance* te bevorderen als *non-compliance* tegen te gaan. Met *compliance* wordt bedoeld de daadwerkelijke regelnaleving door burgers en bedrijfsleven. Voorbeelden zijn het bevorderen van het indienen van juiste aangiften door bedrijven of het uitleggen van de regels aan reizigers.
- **Informatiegestuurd.** De Douane streeft naar een actuele en optimale informatiepositie over goederenstromen, locaties, aangiften, bedrijven en burgers waarop toezicht wordt uitgeoefend. Het uitgangspunt is dat 100% van de vervoersmiddelen en goederen die de buitengrenzen passeert onder toezicht staat. Dit wil niet zeggen dat de Douane alles controleert, maar wel dat van ieder vervoermiddel en iedere zending die binnenkomt of uitgaat, kan worden nagaan of de vereiste meldingen en aangiften zijn gedaan. Het zicht op het goederenverkeer vormt de basis voor het - waar nodig - inzetten van handavingsinterventies (bijvoorbeeld fysieke of administratieve controles).
- **Risicogericht.** Gezien de grote omvang van de goederenstroom en de grote hoeveelheid aangiften, bedrijven en locaties waarop toezicht wordt uitgeoefend, past de Douane risicogerichte handhaving toe. Dat wil zeggen dat op basis van de beschikbare informatie wordt ingeschat waar de grootste risico's zich voordoen en de Douane daarop handhaving inzet.
- **Gelaagd.** De Douane differentieert in haar handhaving, met als doel dat de activiteiten van dienstverlening tot opsporing elkaar in de tijd en qua werking aanvullen en aansluiten bij het risico. Het streven is gepaste handhaving voor iedere marktpartij binnen de wettelijke kaders van het DWU. In de praktijk betekent dit minder - en minder ingrijpende - interventies bij betrouwbare bedrijven en meer controles bij onbekende en overige bedrijven.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Handhavingplan Douane 2018, Deel I Het fundament van onze handhaving

<sup>31</sup> Douane (2014). *Grensverleggend: De stip op de horizon van Douane Nederland voor toezicht op de aldoor groeiende goederenstromen.*

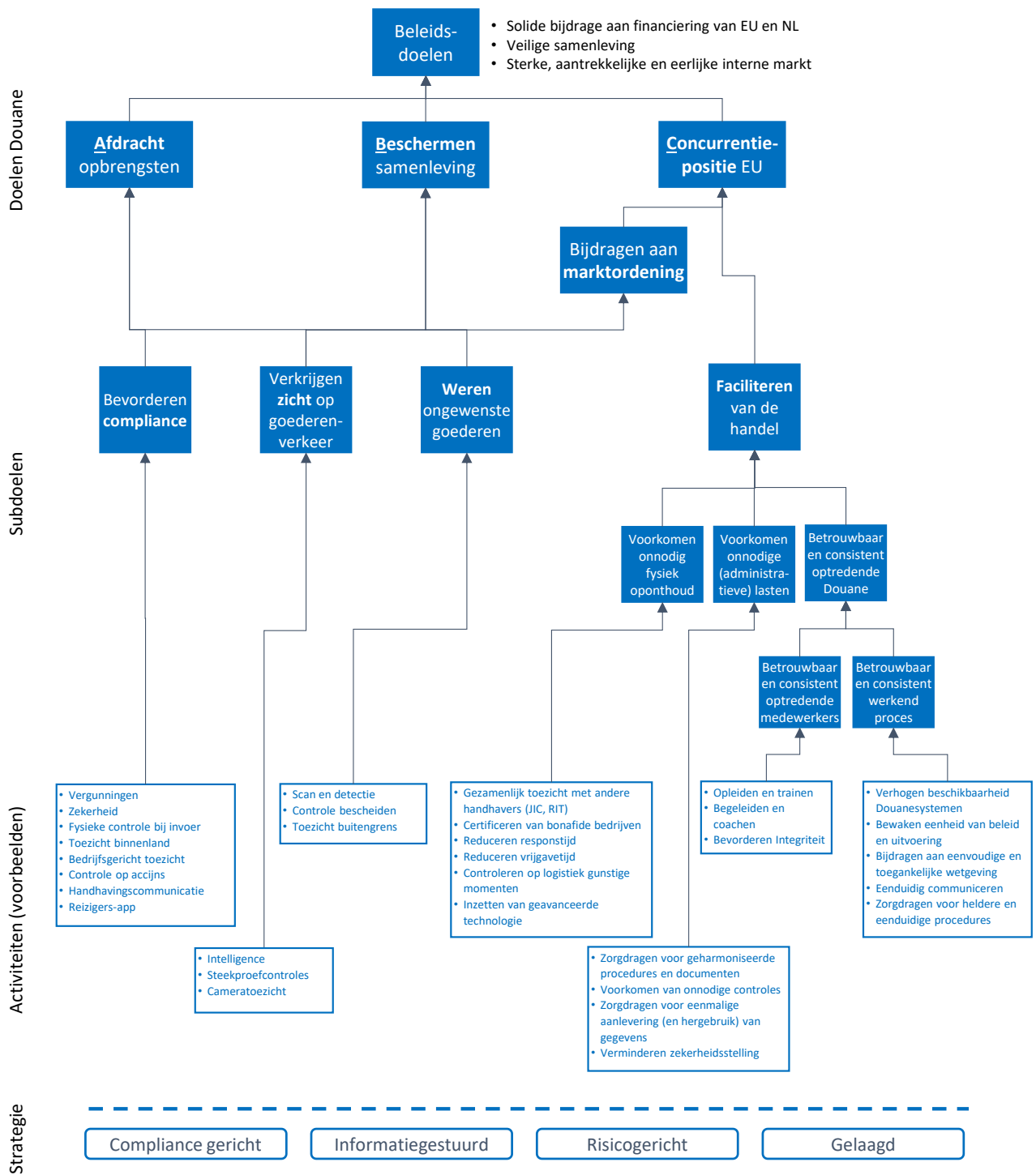


## 4.6. Samenwerking

De Douane werkt op een groot aantal terreinen samen. Doel hiervan is om het toezicht zo effectief en efficiënt mogelijk in te richten en de administratieve lasten en toezichtslasten zo veel als verantwoord is te beperken. Met het bedrijfsleven wordt samengewerkt in het Overleg Douane Bedrijfsleven dat de status heeft van *Trade Facilitation Committee* van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Binnen de EU wordt samengewerkt met de douaneorganisaties van de andere EU-lidstaten. Nationaal wordt met handhavingspartners aan de grens samengewerkt, zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De Douane treedt daarbij op als regisseur van de overheidscontroles op goederen aan de EU-grens. Het uitwisselen van gegevens is een belangrijk element in de samenwerking.

## 4.7. Samenhang van doelen en activiteiten

Hiervoor is beschreven hoe de Douane invulling geeft aan de verantwoordelijkheden die volgen uit Europese en nationale wetgeving. Om de samenhang hierin duidelijk te maken is ten behoeve van deze beleidsdoorlichting met medewerking van de Douane een doelenboom opgesteld (figuur 2). In de doelenboom zijn op hoofdlijnen de relaties weergegeven tussen de doelen, de activiteiten en de achterliggende strategie van de Douane. We willen benadrukken dat de doelenboom een (zeer) vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid is. Voor een volgende beleidsdoorlichting zou het wenselijk zijn om de beleidstheorie verder te verfijnen door naast (sub)doelen en activiteiten bijvoorbeeld ook (expliciet) outputs en outcomes te onderscheiden en impact te operationaliseren.



Figuur 2. Weergave van de samenhang tussen de doelen en activiteiten van de Douane.

### ABC-doelstellingen

Het A- en B-doel en het subdoel 'marktordening' (en daarmee indirect ook het C-doel) worden gerealiseerd door drie subdoelen te bereiken, te weten het 'bevorderen van compliance', het 'verkrijgen van zicht op het goederenverkeer' en het 'weren van ongewenste goederen'. Omdat sprake is van meervoudige relaties - alle subdoelen dragen bij aan alle bovenliggende (sub)doelen - lopen er vanuit de subdoelen pijlen naar alle bovenliggende (sub)doelen.

Het C-doel is gesplitst in 'marktordening' en 'faciliteren'. Onder marktordening vallen EU-maatregelen om de handel met landen buiten de EU te sturen om verstoring van de eigen markt te voorkomen. Voorbeelden hiervan zijn het gemeenschappelijk landbouwbeleid en antidumpingheffingen. De marktdeelnemers zijn gehouden aan de hiervoor geldende regels. De Douane ziet toe op de naleving hiervan. Dit doet de Douane via het verkrijgen van zicht op de desbetreffende goederenstromen, het bevorderen van compliance en het zo nodig weren van ongewenste goederen.

### Bevorderen compliance

Veel van de inspanningen van de Douane zijn erop gericht om het nalevingsgedrag van burgers en bedrijven te bevorderen en non-compliance tegen te gaan. Het gaat dan om het bevorderen van registratie, het tijdig, juist en volledig doen van aangifte, het bevorderen van betaling en het voldoen aan verplichtingen. De Douane streeft ernaar dat burgers en bedrijven op de hoogte zijn van aan douanehandelingen gekoppelde (wettelijke) verplichtingen en dat zij hieraan zoveel mogelijk uit zichzelf voldoen. Om dit te bereiken voert de Douane verschillende activiteiten uit. Zo zet de Douane handhavingscommunicatie in richting zowel burgers als bedrijven. De App Douane Reizen bevat bijvoorbeeld informatie over wat reizigers wel en niet mee terug mogen nemen naar Nederland en helpt reizigers bij het al dan niet doen van aangifte. Een ander voorbeeld betreft het verstrekken van vergunningen aan bedrijven (bijvoorbeeld importeurs) die douanehandelingen willen verrichten. Wanneer de Douane een vergunning verstrekt, wordt duidelijk gemaakt op welke wijze aan de hieruit voortvloeiende verplichtingen kan worden voldaan.

### Verkrijgen zicht op goederenverkeer

Een belangrijke vereiste voor het realiseren van de ABC-doelstellingen is dat de Douane zicht heeft op het goederenverkeer. Zoals toegelicht, hanteert de Douane als uitgangspunt dat 100% van de goederen onderworpen moet zijn aan Douanetoezicht (paragraaf 4.5). De Douane streeft ernaar om de volledige goederenstroom in beeld te hebben om vervolgens op basis van risicoselectie gericht interventies in te kunnen zetten. De Douane gebruikt hiervoor verschillende instrumenten. Zo benut de Douane data uit verschillende bronnen en vertaalt die naar bruikbare informatie (*intelligence*). Ook voert de Douane bijvoorbeeld steekproefcontroles uit die bewust niet risicogericht zijn ingestoken. De uitkomsten gebruikt de Douane om het risicogerichte toezicht te verifiëren en waar nodig te verbeteren. Het resultaat van de controle kan zijn dat bevestigd wordt dat er inderdaad geen risico was, óf dat een risico nog niet (voldoende) was onderkend.

### Weren ongewenste goederen

Het subdoel 'weren' heeft betrekking op de zogeheten stop-functie van de Douane. De Douane moeten ervoor zorgen dat er geen ongewenste goederen de EU binnenkomen. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om verdovende middelen, illegale medicijnen, merkvervalste goederen, liquide middelen (contant geld) en gevaarlijk speelgoed. Met name in het proces van 'binnenbrengen', als goederen al wel op het grondgebied van de EU zijn, maar nog niet daadwerkelijk zijn ingevoerd, voert de Douane controles uit die gericht zijn op het weren van ongewenste goederen. De Douane beschikt over verschillende scans en detectiemiddelen om ladingen te controleren. Detectiepoorten op containerterminals die elke vrachtwagen controleren die het haventerrein verlaat zijn hiervan ook een voorbeeld. De Douane controleert daarnaast ook op bescheiden.

De relatie tussen het subdoel 'weren ongewenste goederen' en het doel 'afdracht' ligt in het ontduiken van de afdracht van accijns op goederen die de EU binnen worden gesmokkeld. Denk hierbij bijvoorbeeld aan illegale sigaretten. Dit raakt direct de afdracht van gelden, waarbij in dit voorbeeld overigens eveneens sprake is van bescherming van de volksgezondheid (omdat illegale sigaretten veelal niet aan de vereiste normen voldoen).

### Activiteiten

De Douane voert een breed spectrum aan activiteiten uit om de verschillende subdoelen te bereiken. Omdat het opnemen van al deze activiteiten in de doelenboom ten koste zou gaan van het overzicht, zijn in figuur 2

per subdoel enkele voorbeelden opgenomen. Een aantal daarvan zijn in de tekst hiervoor toegelicht. In werkelijkheid dienen activiteiten vaak meerdere subdoelen. We illustreren dit met behulp van twee voorbeelden. Bij het subdoel 'bevorderen compliance' is genoemd dat compliance een rol speelt bij het verstrekken van vergunningen. Aan vergunningen kunnen daarnaast bepaalde faciliteiten zijn gekoppeld (bijvoorbeeld verminderde zekerheidstelling<sup>32</sup>), waardoor ook een bijdrage wordt geleverd aan het subdoel 'faciliteren'. Ook de activiteit 'controle op accijns' dient een tweeledig doel. Dit soort controles zijn vooral gericht op de afdracht van aan de Nederlandse schatkist verschuldigde accijns. Het accent ligt in die zin op compliance, maar de controles worden tegelijkertijd ook ingezet voor het weren van illegale of voor de gezondheid schadelijke goederen.

### Strategie

De vier principes uit de handhavingsstrategie van de Douane staan vermeld in figuur 2, omdat deze richtinggevend zijn voor de inzet van activiteiten in relatie tot de (sub)doelen.

---

<sup>32</sup> Zekerheidstelling is het afgeven van een (bank)garantie dat aan een toekomstige douaneschuld kan worden voldaan.

# 5. Uitgaven van het beleid en onderbouwing

In dit hoofdstuk zijn de uitgaven in de jaren 2012 tot en met 2018 weergegeven. Daarnaast gaan wij in op de onderbouwing van de uitgaven. Daarmee geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

**RPE-vraag 6:** Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard?

**RPE-vraag 7:** Wat is de onderbouwing van de uitgaven?

## 5.1. Uitgaven op de realisatie van de Douane en overige uitgaven

Het is voorafgaand aan de analyse van de uitgaven (*RPE-6*) en de onderbouwing hiervan (*RPE-7*) van belang te benoemen dat de uitgaven zoals die in dit hoofdstuk zijn weergegeven de uitgaven betreffen die op de begroting en realisatie van de Douane zijn terug te vinden, maar niet de uitgaven bevatten die vanuit de begroting en realisatie van de Belastingdienst (waar de Douane onderdeel van is) zijn gedaan ten behoeve van de Douane. Dat komt omdat dit deel van de uitgaven in de periode 2012-2018 nooit is toegerekend aan de Douane. Het gaat om uitgaven waaronder, maar niet uitsluitend: huisvesting, een groot deel van de ICT-uitgaven, alsook een deel van de personele uitgaven.

Er worden, in het kader van het 'Uitgavenmodel Belastingdienst', sinds 2015 concernbreed pogingen gedaan om toerekeningen van uitgaven naar primaire organisatieonderdelen (zoals de Douane) op te stellen. Het uitgavenmodel is in 2017 en 2018 toegepast bij de rapportage van de uitgaven. Dit model wordt nog doorontwikkeld en moet leiden tot een in hogere mate gestandaardiseerd model met ingang van het verantwoordingsjaar 2019. Omdat het model beschikbaar is over een deel van de onderzoeksperiode en niet volledig stabiel is, is het niet gebruikt voor deze beleidsdoorlichting.

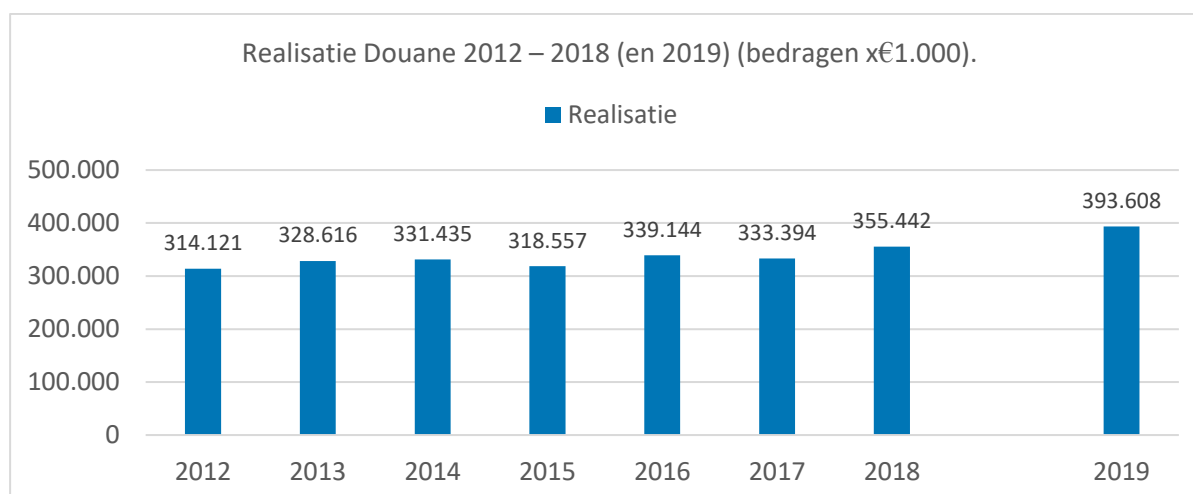
Met de totstandkoming van het eigen begrotingsartikel van de Douane in 2019 zal op dit punt volgens de Douane stapsgewijs verbetering optreden, maar de desbetreffende inzichten vallen buiten de onderzoeksperiode en zijn niet één-op-één met terugwerkende kracht op de gegevens over de onderzoeksperiode toe te passen. Ter illustratie merken we hier wel nog op dat uit een schatting van de Douane zelf in 2019 nog circa € 180 mln. aan uitgaven ten behoeve van de Douane is gerealiseerd buiten de begroting en realisatie van het dienstonderdeel Douane (met een realisatie in 2019 van € 392 mln.) Het gaat hierbij om uitgaven die andere onderdelen van de Belastingdienst, zoals de IV-directie en het Centrum voor Facilitaire Dienstverlening, maken ten behoeve van de Douane. Dit is dus circa 45% aan aanvullende uitgaven bovenop de uitgaven die uit de realisatie van het dienstonderdeel Douane in 2019 blijken. Nogmaals merken we op dat dit percentage niet één-op-één te vertalen is naar de periode 2012-2018, maar het laat wel zien dat het deel van de uitgaven dat niet is toegerekend een aanzienlijk deel van de totale uitgaven aan de uitvoering van Douanetaken betreft.

De consequentie van het voorgaande is dat geen volledig beeld kan worden gegeven van de daadwerkelijke totale uitgaven aan de uitvoering van de Douanetaken in de periode 2012-2018. Ook is er daardoor geen beeld over de totale uitgaven op specifieke onderdelen, zoals bijvoorbeeld de uitgaven aan ICT in de periode 2012-2018, de ontwikkeling daarin en de verhouding tussen ICT-ontwikkeluitgaven en ICT-beheeruitgaven in de verschillende jaren. De Douane zelf heeft daarover opgemerkt dat de verwachting is dat de uitgaven aan ICT een grillig verloop laten zien (het ene jaar - veel - meer uitgaven dan het andere jaar), omdat in sommige jaren ICT-investeringen bij andere onderdelen van de Belastingdienst dan de Douane prioriteit hebben gekregen en in andere jaren juist de Douane prioriteit kreeg.

Tot slot moet worden opgemerkt dat in de tabellen in de paragrafen ook de realisatie van 2019 wordt getoond, terwijl dit jaar buiten de scope van de beleidsdoorlichting valt (die de periode 2012-2018 betreft). Hiervoor is gekozen om de ontwikkeling van de uitgaven te laten zien en om betere aanbevelingen te kunnen doen.

## 5.2. Uitgaven artikel met betrekking tot de Douane

In deze paragraaf geven we de uitgaven van de Douane tussen 2012 en 2018 weer voor zover die op de begroting en realisatie van de Douane staan. Tevens is de realisatie 2019 opgenomen in figuur 3. De bedragen die worden genoemd onder realisatie zijn - met uitzondering van 2014 en 2015 - gebaseerd op de bedragen uit de financiële eindejaarrapportages en de managementrapportages van de Douane van het betreffende jaar.<sup>33</sup>



Figuur 3. Realisatie Douane 2012 – 2018 (inclusief 2019) (bedragen x €1.000).

We stellen vast dat de uitgaven van de Douane in de jaren 2012 – 2018 zijn toegenomen. De uitgaven in 2018 zijn ongeveer 10% groter dan de uitgaven in 2012. In 2019 is een verhoudingsgewijs grote stijging te zien die samenhangt met de Brexit en de daarvoor beschikbaar gestelde middelen.

<sup>33</sup> Dit betreft uitsluitend de uitgaven die ten laste kwamen van het eigen budget van de Douane.

## 5.3. Onderbouwing uitgaven en verklaringen ontwikkelingen

De onderbouwing van de uitgaven van de Douane staat weergegeven in tabel 3. De bedragen die genoemd worden in de tabel zijn gebaseerd op de bedragen afkomstig uit de financiële eindejaarrapportages van dat betreffende jaar.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigen personeel	€ 287.376	€ 291.135	€ 290.631	€ 291.024	€ 310.531	€ 303.201	€ 324.118	€ 360.069
Externe inhuur					€1.217	€3.074	€4.902	€ 5.885
Overig personeel							€76	€ 153
Subtotaal personeel	€ 287.376	€ 291.135	€ 290.631	€ 291.024	€ 311.748	€ 305.275	€ 329.096	€ 366.107
Materiële uitgaven	€ 26.745	€ 37.480	€ 40.804	€ 26.533	€ 27.396	€ 27.118	€ 26.346	€ 27.502
Realisatie totaal	€ 314.121	€ 328.616	€ 331.435	€ 318.557	€ 339.144	€ 333.394	€ 355.442	€ 393.608

Tabel 3. Uitgaven Douane tussen 2012 – 2018 (inclusief 2019) uitgesplitst naar uitgavenpost (bedragen x € 1.000).

We onderscheiden de uitgavenposten zoals deze zijn onderscheiden in de eindejaarrapportages van de Douane. De uitgavenpost 'Eigen personeel' bevat de uitgaven zoals de loonsom, toeslagen en vergoedingen, opleiding, reis en verblijf (niet OV) en vertrekregelingen. De uitgavenpost 'Externe inhuur' betreft inhuur van externen. De uitgavenpost 'Overig personeel' betreft uitgaven voor tolken en postactieven. Materiële uitgaven omvatten alle overige uitgaven zoals materiële uitgaven aan ICT, aan Shared Service Organisaties (SSO's), aan opdrachten ICT, aan agentschappen en Zelfstandig Bestuursorganen (ZBO's) en aan overige uitgaven. Tot 2016 worden er in de realisaties geen specifieke uitsplitsingen gemaakt tussen 'Eigen personeel' en 'Externe inhuur'. Tot 2018 worden er in de realisaties geen specifieke uitsplitsingen gemaakt tussen 'Eigen personeel' en 'Overig personeel'.

Hieronder lichten we de onderbouwing van de uitgaven toe.

- De toename in 2013 en 2014 ten opzichte van 2012 wordt vooral verklaard door de stijging van de materiële uitgaven. Die materiële uitgaven zijn in 2013 en 2014 circa € 11 miljoen, respectievelijk circa €14 miljoen hoger dan in 2012 (circa € 27 miljoen). In 2013 gaat het bijvoorbeeld om materiële uitgaven die zijn toe te schrijven aan een aantal investeringen zoals vervanging van werktuigen (€ 1,6 miljoen), vervanging Scanapparatuur (€ 1,5 miljoen) en vervangingen bij Smartgate en Maasvlakte 2 (€ 8,5 miljoen). Daarnaast zijn ook de personeelsuitgaven zeer gering toegenomen (in 2013 en 2014 circa € 3 miljoen meer dan in 2012).
- In 2016 zien we een toename in de personele uitgaven (circa 7%), terwijl de gemiddelde bezetting in fte's met 3% daalde. Dit valt te verklaren doordat in 2016 de 'uitstroom bevorderende maatregel' (vertrekregeling) is getroffen, wat zorgde voor een uitstroom die gepaard ging met € 17.497.000 aan additionele personele uitgaven.
- Na 2016 zien we een toename op de realisatie van de uitgavenpost 'Externe inhuur'. Volgens de Douane is er sprake geweest van externe inhuur in verband met de overgang naar het nieuwe DWU. De inhuur betrof onder andere IV-capaciteit. De post 'Externe inhuur' is vanaf 2017 volgens de Douane gegroeid doordat er binnen de Douane budget verschoven is van Salarissen naar Uitzendkrachten. Dit in verband

met de inzet van Uitzendkrachten op het proces Aangiftebehandeling. Ook heeft er in het kader van de Brexit relatief veel inhuur plaatsgevonden. Deze inhuur betrof zowel uitzendkrachten als adviseurs. De externe inhuur lijkt weliswaar in de periode 2016 - 2018 toegenomen, maar daar past de kanttekening bij dat deze post pas sinds 2016 in het overzicht is opgenomen. Het is niet duidelijk of de externe inhuur daadwerkelijk is toegenomen, of dat hier vooral sprake is van een andere (nieuwe) wijze van administreren waardoor steeds meer inhuur ook daadwerkelijk als inhuur wordt geadmistreerd. Wel lijkt de externe inhuur over de jaren bijzonder laag. In gesprekken met de Douane is aangegeven dat dit te maken heeft met het type toezichtstaken dat de Douane uitvoert waarbij integriteit en vertrouwen van belang zijn. Inhuur is per definitie tijdelijk en daarmee risicovol. Daarom streeft de Douane erna vooral te investeren in vast personeel.

- De toename in uitgaven in 'Eigen personeel' in 2018 (en 2019) wordt grotendeels verklaard door een toename in het aantal fte's. De gemiddelde bezetting is gestegen van 4.368 fte in 2016 naar 4.662 fte in 2018 (en een gemiddelde bezetting van 5.169 in 2019).
- De stijging in 2018 (en 2019) ten opzichte van voorgaande jaren wordt volgens de Douane onder andere veroorzaakt door het feit dat er in 2018 een dienstonderdeel (Douane Centrale Processen, DCP) naar de Douane is overgegaan. In de jaren daarvoor drukten de op dit dienstonderdeel betrekking hebbende personele uitgaven (nog) niet op het budget van de Douane. Als bijvoorbeeld wordt gekeken naar de realisatie van 2019 dan is een toename van bijna 11% zichtbaar ten opzichte van 2018. De gemiddelde fte bezetting steeg tussen 2018 en 2019 ook met bijna 11%.



# 6. Beschikbaar onderzoeksmateriaal

In dit hoofdstuk analyseren we het bestaande onderzoeksmateriaal met betrekking tot de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de Douane. We geven daarmee antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

**RPE-vraag 8:** *Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?*

**RPE-vraag 9:** *Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.*

**RPE-vraag 10:** *In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?*

## 6.1. Inventarisatie onderzoeksmateriaal

Onderzoeken waar expliciet overkoepelende conclusies worden getrokken over de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van de Douane-organisatie zijn er niet of nauwelijks. Wel zijn er een aantal onderzoeken en andere bronnen die een *indicatie* geven van de doeltreffendheid en/of doelmatigheid van (onderdelen van) de Douane in de periode 2012-2018. In onderstaande tabellen hebben we een overzicht opgenomen van het materiaal waar de onderzoekers zich voor dit onderzoek op hebben kunnen baseren.

Doeltreffendheid	
Evaluaties en onderzoeken	
Beschikbaar materiaal	Toelichting
<p>Afdracht:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Zie Europese onderzoeken en audits.</i></li></ul> <p>Beschermen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Douane/Belastingdienst (2019). Beleidsevaluatie 2018 Bijlagen bij Convenant met Ministerie van Landbouw, natuur en Voedselveiligheid.</li></ul> <p>Concurrentiepositie:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Netwerk Trade compliance (2012). <i>Trade compliance: A burden or an opportunity? White paper.</i></li></ul>	<p>Er zijn in de periode 2012-2018 verschillende onderzoeken uitgevoerd naar specifieke onderdelen of de uitvoering van bepaalde taken van de Douane. Ook is een IBO-onderzoek uitgevoerd naar onder meer de governance van de Douane.</p> <p><b>Er is een aantal onderzoeken en evaluaties dat een indicatie geeft van de doeltreffendheid van de Douane, met name ten aanzien van de doelstelling Concurrentiepositie.</b></p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Douane Belastingdienst (2014). <i>Grensverleggend. De stip op de horizon van Douane Nederland voor toezicht op de aldoor groeiende goederenstroom.</i></li> <li>• Netwerk Trade Compliance (2015). <i>Trade compliance: The basis for a trusted supply chain.</i></li> <li>• Douane Belastingdienst (2019). <i>Grensverleggend: Toekomstvisie voor het douanetoezicht: uitgangspunten, ontwikkelingen en resultaten.</i></li> <li>• Verslagen algemeen overleg ODB.</li> </ul> <p>Governance:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• IBO Belastingdienst (2016). <i>Samen in de keten: van vrijblijvende naar verbindende relaties.</i></li> </ul> <p>Effectgerichte handhaving:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diverse (interne) documenten en onderzoeken op het gebied van (pilots over) effectgerichte handhaving en effectmeting.</li> </ul>	
Rijksbegrotingen	
Beschikbaar materiaal	Toelichting
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rijksbegrotingen artikel 1 Belastingen, hoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld, van de jaren 2012-2018.</li> <li>• Jaarverslag en Slotwet Financiën en Nationale Schuld van de jaren 2012-2018.</li> </ul>	<p>De Rijksbegroting bestaat uit de begrotingen van alle ministeries samen. In de Rijksbegroting wordt aangegeven wat de ministeries willen bereiken, wat ze ervoor gaan doen en wat het gaat kosten.<sup>34</sup> Bij de doelstellingen worden ook prestatie-indicatoren geformuleerd. In het Jaarverslag en Slotwet Financiën en Nationale Schuld wordt achteraf gerapporteerd over de score op de prestatie-indicatoren en het al dan niet behalen van de doelstellingen.</p> <p><b>De Rijksbegrotingen en Slotwetten uit de jaren 2012-2018 verschaffen informatie over de mate waarin de Douane de doelen uit de Rijksbegroting behaalde.</b></p>
Verantwoordingsrapportages	
Beschikbaar materiaal	Toelichting
Viermaandsrapportages 2012-2018	<p>In viermaandsrapportages rapporteert de Douane over de uitvoering van activiteiten en de realisatie van doelstellingen (voornamelijk op outputniveau, zoals aantallen controles of omvang gecertificeerde goederenstroom).</p> <p><b>De viermaandsrapportages verschaffen informatie over het realiseren van jaarplannen, met name op</b></p>

<sup>34</sup> Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/prinsjesdag/vraag-en-antwoord/wat-is-de-rijksbegroting>.

	<b>het gebied van de doelstelling Beschermen. Daarnaast bevatten ze enkele doelmatigheidsindicatoren.</b>
Jaarrapportages aan het OOD 2017 en 2018	<p>Vanaf 2017 wordt aan het Opdrachtgevers-Opdrachtnemerberaad Douane (OOD) in jaarrapportages gerapporteerd over de uitvoering van Douanetaken. Dit zijn taken op het gebied van handhaving, vergunningverlening en laboratoriumonderzoek. Afspraken met opdrachtgevende departementen over deze taken zijn vastgelegd in bilaterale convenanten en uitgewerkt in bijlagen onder elk convenant.</p> <p><b>De rapportages bieden informatie over de realisatie door de Douane van de gemaakte afspraken met opdrachtgevende departementen.</b></p>
<b>Planningsdocumenten</b>	
<b>Beschikbaar materiaal</b>	<b>Toelichting</b>
Handhavingsplannen 2012-2018	<p>Jaarlijks stelt de Douane een handhavingsplan op. Hierin staat de wijze waarop de Douane invulling wil geven aan de uitvoering van taken op het gebied van handhaving centraal. De Douane gaat daarbij in op belangrijke ontwikkelingen in de handhaving en de ambities, doelen en accenten die de Douane aanbrengt bij de handhaving.</p> <p><b>De handhavingsplannen verschaffen informatie over de samenhang tussen de activiteiten die worden verricht. In combinatie met de realisatie van deze plannen verschaffen de handhavingsplannen informatie over de doeltreffendheid van de Douane.</b></p>
<b>Europese onderzoeken en audits</b>	
<b>Beschikbaar materiaal</b>	<b>Toelichting</b>
<p>Controles Traditionele Eigen Middelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Europese Commissie (2014). <i>Verslag nr. 14-9-1 over de controle van traditionele eigen middelen uitgevoerd in Nederland van 16 tot en met 20 juni 2014.</i><sup>35</sup></li> <li>• Europese Commissie (2014). <i>Verslag nr. 14-9-2 betreffende de controle van de traditionele eigen middelen uitgevoerd in Nederland van 15 tot en met 19 december 2014.</i><sup>36</sup></li> <li>• Europese Commissie (2015). <i>Verslag nr. 15-9-1 betreffende de controle van de traditionele</i></li> </ul>	<p>DG Budget van de Europese Commissie voert periodiek inspecties uit naar de afdracht van Traditionele Eigen Middelen (TEM) en kan elk gemist bedrag opeisen wanneer er in hun ogen sprake is van verwijtbaar handelen van de Douane.</p> <p><b>De bevindingen van DG Budget vormen een indicatie voor de mate waarin Douane op doeltreffende wijze TEM afdraagt aan de EU. Dit valt onder de doelstelling Afdracht.</b></p>

<sup>35</sup> Europese Commissie (2014). *Controle van de traditionele eigen middelen en bijstand aan de kandidaat-lidstaten. Dossier: 01.01.9.1.1 (14).*

<sup>36</sup> Europese Commissie (2014). *Controle van de traditionele eigen middelen en bijstand aan de kandidaat-lidstaten. Dossier: 01.01.9.1.1 (14).*

<p><i>eigen middelen uitgevoerd in Nederland van 15 tot 19 juni 2015.</i><sup>37</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Europese Commissie (2017). <i>Verslag nr. 16-9-1 betreffende de controle van de traditionele eigen middelen uitgevoerd in Nederland van 18 tot en met 22 april 2016.</i><sup>38</sup></li> <li>• Europese Commissie (2017). <i>Verslag nr. 17-9-1 betreffende de controle van de traditionele eigen middelen uitgevoerd in Nederland van 9 tot en met 13 oktober 2017.</i><sup>39</sup></li> <li>• Europese Commissie (2018). <i>Verslag nr. 18-9-1 betreffende de controle van de traditionele eigen middelen uitgevoerd in Nederland van 28 mei tot 1 juni 2018.</i><sup>40</sup></li> <li>• <i>Controle inzake de betrouwbaarheidsverklaring voor het begrotingsjaar 2017 (DAS 2017) in verband met traditionele eigen middelen.</i><sup>41</sup></li> </ul>	
<p>Andere Europese onderzoeken en audits:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Europese Commissie (2016). <i>Definitief verslag van een audit uitgevoerd in Nederland van 22 tot en met 26 juni 2015 ter evaluatie van de officiële controles op zendingen in doorvoer.</i><sup>42</sup></li> <li>• Europese Commissie (2017). <i>Eindverslag van een audit uitgevoerd in Nederland van 27 tot en met 31 maart 2017 met het oog op de evaluatie van het systeem van documentencontroles aan de grenzen van de Unie.</i></li> <li>• Europese Commissie (2018). <i>Eindverslag van een audit uitgevoerd in Nederland van 11 september 2018 tot en met 18 september 2018 ter beoordeling van het systeem van fytosanitaire invoercontroles.</i><sup>43</sup></li> </ul>	<p>Ten aanzien van andere onderwerpen voert de Europese Commissie incidenteel ook onderzoeken of audits uit.</p> <p><b>De bevindingen uit de onderzoeken en audits door de Europese Commissie vormen een indicatie voor de mate waarin de Douane Europese taken doeltreffend uitvoert.</b></p>
<b>Bewijs van Goede Dienst</b>	
<b>Beschikbaar materiaal</b>	<b>Toelichting</b>
<p>Bewijs van Goede Dienst van de jaren 2012, 2014, 2016 en 2018.</p>	<p>Het Bewijs van Goede Dienst (BvGD) is een instrument bedoeld voor het meten en verbeteren van de dienstverlening van de Douane aan het bedrijfsleven. Het BvGD toetst de dienstverlening van de Douane op tien normen die het bedrijfsleven</p>

<sup>37</sup> Europese Commissie (2015). *Controle van de traditionele eigen middelen en bijstand aan de kandidaat-lidstaten. Dossier: 01.01.9.1.1 (15).*

<sup>38</sup> Europese Commissie (2015). *Controle van de traditionele eigen middelen en bijstand aan de kandidaat-lidstaten. Dossier: 01.01.9.1.1 (16).*

<sup>39</sup> Europese Commissie (2017). *Controle van de traditionele eigen middelen en bijstand aan de kandidaat-lidstaten. Dossier: 01.01.9.1.1 (17).*

<sup>40</sup> Europese Commissie (2017). *Controle van de traditionele eigen middelen en bijstand aan de kandidaat-lidstaten. Dossier: 01.01.9.1.1 (18)*

<sup>41</sup> Europese Rekenkamer (2018). *Controle inzake de betrouwbaarheidsverklaring voor het begrotingsjaar 2017 (DAS 2017) in verband met traditionele eigen middelen. Afstemmingsbrief voor de voorlopige bevindingen van het controlebezoek van 13-17 november 2017.*

<sup>42</sup> Ref. DG(SANTE)/2015-7436.

<sup>43</sup> Ref. DG(SANTE)2018-6481.

	<p>belangrijk vindt. Vervolgens zijn die tien normen meetbaar gemaakt en is per norm een score vastgesteld.</p> <p><b>Het BvGD biedt inzicht in de vraag in hoeverre de Douane de doelen ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening bereikt.</b><sup>44</sup></p>
Logistic Performance Index	
Beschikbaar materiaal	Toelichting
<p>Logistic Performance Index van de jaren 2012, 2014, 2016 en 2018.</p>	<p>De Logistic Performance Index (LPI), gemaakt door de Wereldbank, is een benchmarkinstrument ontwikkeld om landen te helpen bij het identificeren van uitdagingen en kansen waar zij mee worden geconfronteerd op het gebied van handelslogistiek en wat ze kunnen doen om hun prestaties daarin te verbeteren.<sup>45</sup> De LPI bevat scores van 160 landen. De scores van landen zijn gebaseerd op het gemiddelde van de scores op de volgende onderdelen: Douaneorganisatie, infrastructuur, internationale zendingen, logistieke competentie, <i>track &amp; tracing</i>, en tijdigheid.</p> <p><b>De LPI verschaft benchmarkinformatie over de prestaties van Douane Nederland op het gebied van logistieke dienstverlening.</b></p>

Tabel 4. Overzicht beschikbaar onderzoeksmateriaal doeltreffendheid Douane.

Doelmatigheid	
Intern materiaal	
Beschikbaar materiaal	Toelichting
<p>Viermaandsrapportages 2012-2018</p>	<p>In de viermaandsrapportages rapporteert de Douane over de uitvoering van activiteiten en de realisatie van doelstellingen (voornamelijk op outputniveau, zoals aantallen controles, maar ook doelstellingen, realisaties en toelichten omtrent ziekteverzuim, meldingsfrequenties en productieve uren).</p> <p><b>De viermaandsrapportages verschaffen informatie over doelmatigheidsindicatoren zoals doelstellingen en realisaties van ziekteverzuim.</b></p>
<p>Financiële eindejaarrapportages Douane:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Financiële rapportage 2012.</i></li> <li>• <i>Financiële rapportage 2013.</i></li> <li>• <i>Financiële rapportage 2016.</i></li> <li>• <i>Financiële rapportage 2017.</i></li> <li>• <i>Financiële rapportage 2018.</i></li> </ul>	<p>In de financiële eindejaarrapportages zijn de realisaties van de Douane weergegeven alsook toelichtingen bij uitgavenposten die afwijkingen vertonen ten opzichte van de begrotingen.</p>

<sup>44</sup> Bewijs van Goede Dienst 2018. Zie:

[https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures\\_en\\_publicaties/bewijs\\_van\\_goede\\_dienst](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/bewijs_van_goede_dienst).

<sup>45</sup> Zie: <https://lpi.worldbank.org/about>.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Financiële rapportage 2019.</i></li> </ul>	<p><b>De financiële eindejaarrapportages zijn gebruikt voor het achterhalen van de realisaties van de Douane in de beleidsdoorlichtingsperiode. Het jaar 2019 valt buiten de reikwijdte van de beleidsdoorlichting maar is gebruikt om de uitgavenontwikkeling en trend inzichtelijk te maken.</b></p>
<p>Managementrapportages Belastingdienst 2014 en 2015</p>	<p>In de managementrapportages bericht het management van de Belastingdienst over aandachtspunten, geldstromen, dienstverlening toezicht en personeel en organisatie van de Belastingdienst en organisatieonderdelen, waaronder de Douane.</p> <p><b>De managementrapportages zijn gebruikt voor het achterhalen van de realisatie van de Douane met betrekking tot de jaren 2014 en 2015.</b></p>
<p>Budgetbrieven 2012-2018</p>	<p>De Douane wordt voorafgaand aan de start van ieder kalenderjaar ingelicht over haar begrotingsbudget. Dit wordt gedaan middels de zogeheten budgetbrieven. In de eerste budgetbrief voorafgaand aan het kalenderjaar wordt een weergave geven het geschatte begrotingsbudget. Gedurende de jaarkwartalen kunnen de begrotingen worden gewijzigd om deze beter te laten aansluiten bij ontwikkelingen waar de organisatie mee te maken heeft, of in dat jaar naar alle waarschijnlijkheid mee te maken gaat krijgen, en waar additioneel budget voor nodig is.</p> <p><b>De budgetbrieven zijn gebruikt voor informatie over de begrotingen en de budgetwijzigingen gedurende het jaar.</b></p>
<p>Douane Belastingdienst (2019). <i>Grensverleggend: Toekomstvisie voor het douanetoezicht: uitgangspunten, ontwikkelingen en resultaten.</i></p>	<p>Met het document <i>Grensverleggend: Toekomstvisie voor douanetoezicht: uitgangspunten, ontwikkelingen en resultaten</i> wordt een beeld geschetst van een aantal belangrijke ontwikkelingen binnen de Douane op het gebied van risicogebaseerd toezicht en diverse technologische innovaties.</p> <p><b>Het document is gebruikt voor het hiatenonderzoek ten behoeve van het in kaart brengen van enkele belangrijke ontwikkelingen en innovaties in het primair proces (toezicht en aangiftes) die een bijdrage aan de doelmatigheid hebben geleverd.</b></p>
<p>Ontwikkeling personeelsbestand 2012 – 2018</p>	<p>De Douane kent documenten waarin zij de ontwikkeling van hun personeelsbestand bijhouden. Hierin worden onder andere de leeftijd van de medewerkers en de in- en uitstroomcijfers (in fte) bijgehouden.</p>

	De ontwikkeling van het personeelsbestand 2012 – 2018 is gebruikt om een aantal doelmatigheidsindicatoren van de bedrijfsvoering in kaart te brengen, zoals de in- en uitstroom.
Belastingdienst Douane (2016). <i>Informatiebladen: Douane Nederland, Mensen en middelen, Volumes, inspanningen en resultaten</i>	Het document verschaft inzicht in de ambities, ontwikkelingen en resultaten van de Douane op het gebied van goederen en volumes en middelen en personeel.  <b>Het document is gebruikt om innovaties en veranderingen in kaart te brengen die in de beleidsdoorlichtingsperiode hebben plaatsgevonden ten behoeve van verbeteringen in toezicht en handhaving.</b>
Auditdienst Rijk	
Beschikbaar materiaal	Toelichting
Onderzoeken Auditdienst Rijk 2012 – 2018: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Managementletter eerste halfjaar 2012.</i></li> <li>• <i>Managementletter tweede halfjaar 2012.</i></li> <li>• <i>Managementletter tweede halfjaar 2013.</i></li> <li>• <i>Managementletter eerste halfjaar 2014.</i></li> <li>• <i>Managementletter tweede halfjaar 2014.</i></li> <li>• <i>Managementletter eerste halfjaar 2015.</i></li> <li>• <i>Managementletter tweede halfjaar 2015.</i></li> <li>• <i>Managementletter eerste halfjaar 2016.</i></li> <li>• <i>Managementletter tweede halfjaar 2016.</i></li> <li>• <i>Managementletter eerste halfjaar 2017.</i></li> <li>• <i>Managementletter tweede halfjaar 2017.</i></li> <li>• <i>Managementletter 2018.</i></li> </ul>	In de periode 2012-2018 heeft de interne auditdienst van het Rijk (ADR) bij de Douane onderzoeken uitgevoerd gericht op de heffingen en de ontvangsten en het hiermee verband houdende financieel beheer. Hierover zijn halfjaarlijks (in 2018 jaarlijks) managementletters opgesteld, waarin op hoofdlijnen is ingegaan op de bevindingen.  <b>Deze bevindingen uit de managementletters zijn gebruikt om een beeld te vormen over de interne beheersing en doelmatigheid bij de verschillende dienstonderdelen van de Douane.</b>
Externe informatiebronnen	
Beschikbaar materiaal	Toelichting
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	Het CBS heeft als taak het publiceren van betrouwbare en samenhangende statistische informatie. <b>Het CBS is geraadpleegd om de ontwikkeling van de invoerwaarde en het internationale goederenverkeer in de beleidsdoorlichtingsperiode inzichtelijk te maken. Dit om de ontwikkeling in de omvang van de opgave voor de Douane in beeld te brengen.</b>
Eurostat Europese Statistieken	Eurostat is het statistische bureau van de EU, verantwoordelijk voor het publiceren van Europees-brede statistieken en indicatoren van alle landen en regio's in Europa. <sup>46</sup> <b>Eurostat is geraadpleegd om de ontwikkeling van het aantal havengoederen dat de EU binnen is</b>

<sup>46</sup> Zie: [https://ec.europa.eu/info/departments/eurostat-european-statistics\\_en](https://ec.europa.eu/info/departments/eurostat-european-statistics_en).

	gekomen tijdens de beleidsdoorlichtingsperiode via Nederlandse havens in het algemeen, en de Rotterdamse haven in het bijzonder, in beeld te brengen.
Royal Schiphol Group: verkeer- en vervoerscijfers.	Op de website van Royal Schiphol Group zijn verkeer- en vervoercijfers te vinden, waaronder het aantal passagiers dat via Schiphol vliegt, het maandelijks vrachtvolume op de luchthaven en het aantal vliegbewegingen. <sup>47</sup> <b>Verkeer- en vervoercijfers zijn geraadpleegd om de ontwikkeling van het aantal vliegbewegingen op Schiphol tijdens de beleidsdoorlichtingsperiode in beeld te brengen, ten einde de omvang van de opgave van de Douane te kenschetsen.</b>
Ecorys (2016). <i>The economic benefits of customs</i> . Topsector Logistiek. Final Report.	Ecorys heeft in opdracht van Topsector Logistiek onderzoek uitgevoerd naar de impact van Douane-gerelateerde indicatoren en het effect hiervan op de handel tussen landen.  Het onderzoek van Ecorys is gebruikt om een beeld te ontwikkelen van de omvang en de processen die gepaard gaan met het primaire proces van de Douane.
Ministerie van Defensie. Personeelsrapportage Defensie 2019.	Het ministerie van Defensie publiceert in haar personeelsrapportages cijfers en ontwikkelingen omtrent haar personeelsbestand.  <b>De personeelsrapportage is geraadpleegd om het ziekteverzuim bij Defensie in 2018 en 2019 te vergelijken met dat van de Douane.</b>
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Inspectie Leefomgeving en Transport. Jaarverslag 2018.	De ILT publiceert in haar jaarverslagen cijfers en ontwikkelingen omtrent haar personeelsbestand.  <b>Het jaarverslag 2018 is geraadpleegd om het ziekteverzuim bij de ILT te vergelijken met dat van de Douane.</b>
De Nationale Politie (2019). <i>Infographic politiecijfers 2019</i> .	De politie publiceert in haar <i>Infographic politiecijfers</i> cijfers en ontwikkelingen omtrent onder andere haar personeelsbestand.  <b>De <i>Infographic politiecijfers 2019</i> is geraadpleegd om het ziekteverzuim bij de politie te vergelijken met dat van de Douane.</b>

Tabel 5. Overzicht beschikbaar onderzoeksmateriaal doelmatigheid Douane.

<sup>47</sup> Zie: <https://www.schiphol.nl/nl/schiphol-group/pagina/verkeer-en-vervoer-cijfers/>.



## 6.2. Uitspraken doeltreffendheid en doelmatigheid op basis van materiaal

In de voorgaande paragraaf is een overzicht gegeven van het beschikbare onderzoeksmateriaal. In deze paragraaf gaan we in op de vraag over welke onderdelen geen informatie beschikbaar is (RPE-vraag 9) en in hoeverre op basis van het onderzoeksmateriaal dat wel beschikbaar is uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Douane (RPE-vraag 10).

### 6.2.1. Uitspraken doeltreffendheid

Onder doeltreffendheid van het beleid verstaat de RPE: *“de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd.”*<sup>48</sup>

Als we kijken naar het beschikbare onderzoeksmateriaal, dan zien we dat er geen overkoepelend en systematisch onderzoek is gedaan naar de doeltreffendheid van de Douane in het bereiken van de beleidsdoelstellingen. Wel is er informatie beschikbaar waaruit de onderzoekers indicaties kunnen halen van de mate van doeltreffendheid van de Douane. We maken daarbij onderscheid tussen doeltreffendheid op outputniveau (in welke mate heeft de Douane de doelstellingen ten aanzien van het uitvoeren van activiteiten gerealiseerd) en outcomeniveau (in welke mate hebben de activiteiten van de Douane bijgedragen aan het realiseren van de gewenste effecten).

Vanaf 2019 heeft de Douane een eigen beleidsartikel (artikel 9 Douane) in begrotingshoofdstuk IX van de Rijksbegroting (zie hoofdstuk 2). Als dienstonderdeel van de Belastingdienst is de Douane in de Rijksbegroting in de periode 2012-2018 onderdeel geweest van artikel 1 Belastingen. In de periode 2012-2018 varieert de formulering van de algemene doelstelling voor de Douane in enige mate (in paragraaf 7.1.1. gaan wij hier verder op in). De drie bijbehorende prestatie-indicatoren zijn in de periode 2012-2017 hetzelfde gebleven. De doelstellingen en indicatoren zijn voornamelijk geformuleerd op outputniveau. Daarmee bedoelen we dat ze gaan over wat de Douane doet en niet zozeer over de beoogde effecten bij burgers en bedrijven (zoals regel naleving) en de effecten in de maatschappij (bijvoorbeeld minder drugsinvoer). Op grond van het beschikbare onderzoeksmateriaal kan worden vastgesteld of de Douane deze activiteiten heeft uitgevoerd in de beleidsdoorlichtingsperiode. Daarmee kunnen er op outputniveau uitspraken worden gedaan over de mate waarin Douane doeltreffend heeft gefunctioneerd in de periode 2012-2018.

De in 2017 geïntroduceerde strategische ABC-doelstellingen zijn, in tegenstelling tot de algemene doelstelling, meer geformuleerd op outcomeniveau. De ABC-doelstellingen zeggen iets over het gewenste effect bij burgers en bedrijven (zoals naleving van Europese maatregelen voor marktordening) en de gewenste effecten in de maatschappij (zoals beschermen tegen onveilige en ongewenste goederen) op het gebied van Afdracht, Beschermen en Concurrentiepositie. Vanaf 2018 zijn daar ook twee prestatie-indicatoren op outcomeniveau bij geformuleerd. Voor de jaren 2017 en 2018 kan daarom ook worden gekeken naar de doeltreffendheid van de Douane op outcomeniveau. De mate waarin onderzoeksmateriaal beschikbaar is om hier uitspraken over te kunnen doen verschilt per doelstelling:

- Afdracht: De informatie over de afdracht aan de nationale schatkist is gericht op output (aantallen controles) en nauwelijks op outcome (gewenste effect). Er is beperkt informatie beschikbaar over afdracht aan de EU. Er is geen benchmarkinformatie beschikbaar.
- Beschermen: De informatie is gericht op output (aantallen controles en uren toezicht) en nauwelijks gericht op outcome (gewenste effect).

<sup>48</sup> Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, artikel 1. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27>.

- Concurrentiepositie: Het materiaal betreft zowel informatie gericht op output (aantallen controles) als op outcome (gewenste effect). Er is op dit onderdeel bovendien goede benchmarkinformatie beschikbaar (via de LPI).

In de periode 2012-2018 is een positieve ontwikkeling zichtbaar in de beschikbaarheid van informatie. Dit heeft voornamelijk te maken met enkele belangrijke veranderingen die in de jaren 2017 en 2018 zijn doorgevoerd:

- De ABC-doelstellingen zijn voor het eerst genoemd in de Rijksbegroting 2017.
- In de Rijksbegroting 2018 zijn nieuwe indicatoren geïntroduceerd die meer gericht zijn op outcome (gewenst effect) in plaats van output.
- Vanaf 2017 is het OOD ingesteld en wordt gebundeld gerapporteerd in jaarrapportages over de activiteiten die de Douane verricht voor de verschillende opdrachtgevende departementen. Daarvoor werd bilateraal gerapporteerd aan departementen.

Deze veranderingen maken dat er voor de jaren 2017 en 2018 meer informatie beschikbaar is over, en daarmee een beter inzicht in, het functioneren van de Douane dan over de jaren ervoor (periode 2012–2016). Door de verschillen in beschikbaarheid van informatie in de periode 2012-2018 is de consequentie dat trends lastig te benoemen zijn. Dat geldt evenzo voor de vraag of Douane doeltreffender is geworden in de periode 2012-2018.

**Concluderend stellen we dat op grond van de beschikbare informatie op sommige onderdelen goed uitspraken kunnen worden gedaan over de doeltreffendheid. Dit betreft de doeltreffendheid ten aanzien van het realiseren van de indicatoren uit de Rijksbegroting en het realiseren van de doelstelling Concurrentiepositie. Op andere onderdelen kunnen we minder goed uitspraken doen over de doeltreffendheid, namelijk ten aanzien van het realiseren van de algemene doelstellingen en het realiseren van de doelstellingen Afdracht en Beschermen.**

**Over de jaren 2017 en 2018 is meer en betere informatie beschikbaar dan over de jaren daarvoor (2012-2016). Er kunnen hierdoor hardere conclusies worden getrokken over het doeltreffend functioneren van de Douane in de jaren 2017 en 2018 dan in de jaren 2012-2016. Als gevolg van het voorgaande kunnen trends en ontwikkelingen in de doeltreffendheid van de Douane lastig in beeld worden gebracht.**

## 6.2.2. Uitspraken doelmatigheid

Onder doelmatigheid van het beleid verstaat de RPE: *“de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd.”*<sup>49</sup>

Hiertoe is in deze beleidsdoorlichting informatie gezocht over de doelmatigheid van het primaire proces. Daarbij is bijvoorbeeld gezocht naar een antwoord op de vraag hoe risicogericht toezicht wordt gehouden zodat de pakkans voor niet-nalevers zo groot mogelijk is en hoe het bedrijfsleven wordt gestimuleerd correcte aangiften in te sturen.

Daarnaast is in deze doorlichting gezocht naar informatie over de doelmatigheid van de ondersteunende processen en de doelmatigheid van de realisatie, uitgavenontwikkeling, tariefontwikkeling, en van bedrijfsvoering en interne organisatie.

Als we kijken naar het beschikbare onderzoeksmateriaal, dan zien we dat er geen overkoepelend en systematisch onderzoek is gedaan naar de doelmatigheid van de Douane in het primaire proces. Wel heeft de Douane in de beleidsdoorlichtingsperiode verbeteringen en innovaties doorgevoerd om het primaire proces te

<sup>49</sup> Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, artikel 1. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27>.

optimaliseren, bijvoorbeeld aan de hand van lean-trajecten. Er zijn onderzoeken, rapporten en gegevens beschikbaar waarin deze verbeteringen en innovaties in het primaire proces worden toegelicht.

Er is bovendien geen goed beeld van de totale uitgaven die gepaard gaan met de uitvoering van de Douanetaken. Inzicht in deze kosten is wel een basisvoorwaarde om uitspraken over doelmatigheid te kunnen doen. Immers, om de mate van doelmatigheid te kunnen bepalen is het van belang inzicht te hebben in de ontwikkeling van de uitgaven van de Douane in de beleidsdoorlichtingsperiode. Een aantal omvangrijke uitgavenposten (waaronder huisvesting en een groot deel van de ICT-uitgavenposten) zijn echter geen onderdeel van de begroting en realisatie van de Douane, en zijn in de periode 2012-2018 ook niet toegerekend aan de Douane. Doordat er geen goed zicht is op de uitgaven aan de uitvoering van de Douanetaken in 2012-2018 is het bijvoorbeeld ook niet goed mogelijk inzicht te krijgen in de omvang van de ICT-uitgaven van de Douane en hoe deze zich heeft ontwikkeld, laat staan hoe de verhouding tussen ICT-ontwikkeluitgaven en ICT-beheeruitgaven zich heeft ontwikkeld. Door het besluit om een apart begrotingsartikel in te richten voor de Douane (zie hoofdstuk 2), wordt nu gewerkt aan beter inzicht in de totale uitgaven van de Douane, door het toerekenen van kosten die bij Belastingdienst op de begroting staan aan de Douane. Dat levert zicht op uitgaven in 2019, maar niet op uitgaven in de beleidsdoorlichtingsperiode 2012 – 2018. Er is overigens wel zicht op de procentuele afwijkingen tussen de begrotingen en realisaties 2012 - 2018.

Omdat de Douane niet (zoals sommige andere publieke organisaties) werkt met het in rekening brengen van tarieven, is het voorts niet mogelijk om tariefontwikkelingen in beeld te brengen. Er zijn bijvoorbeeld geen vergunningen waarvoor moet worden betaald (door gebruikers) en waarvan de prijsontwikkeling is te analyseren.

Er is geen benchmark uitgevoerd op het gebied van doelmatigheid, niet met andere Nederlandse organisaties en niet met buitenlandse Douaneorganisaties. Binnen de EU is wel interne informatie beschikbaar waarmee Douaneorganisaties onderling vergeleken kunnen worden, maar deze informatie kan in het kader van de Beleidsdoorlichting niet worden gedeeld. In het kader van een topsectoronderzoek uit 2019 is wel vergeleken met enkele andere landen en daarbij komen wel enkele doelmatigheidsaspecten naar voren. Daarnaast is informatie op enkele personeelsindicatoren beschikbaar die een relatie hebben met de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, zoals het ziekteverzuim, de in- en uitstroom (in fte) en de inhuur in relatie tot de totale personeelsuitgaven.

Om te zorgen dat er een zo goed mogelijk beeld gevormd kan worden over de doelmatigheid van de Douane in de beleidsdoorlichtingsperiode hebben de onderzoekers hiatenonderzoek uitgevoerd. Het hiatenonderzoek is erop gericht om een aanvullend beeld te ontwikkelen over:

- De omvang van de totale uitgaven die gepaard gaan met de uitvoering van de Douanetaken (en dus niet alleen de kosten die op de begroting en realisatie van de Douane staan) en een uitsplitsing van die totale uitgaven naar een vijftal uitgavenposten, zodat de personeelsuitgaven per fte, ICT-uitgaven per fte, huisvestingsuitgaven per fte, en andere uitgavenposten in beeld komen en kunnen worden vergeleken met die van andere Nederlandse organisaties die toezicht houden (markttoezichthouders en Rijksinspecties).
- Het in beeld brengen van de belangrijkste innovaties en verbeteringen in de periode 2012-2018, bijvoorbeeld innovaties op het gebied van risicogericht toezicht of op het gebied van scantechnologie.

**Concluderend kunnen we stellen dat op grond van de beschikbare informatie niet veel harde conclusies zijn te trekken over de doelmatigheid en de ontwikkeling daarvan. Als we kijken naar het beschikbare onderzoeksmateriaal, dan zien we dat er geen gericht onderzoek is gedaan naar de doelmatigheid van de organisatie en dat niet duidelijk is wat de uitvoering van de Douanetaken jaarlijks heeft gekost in de beleidsdoorlichtingsperiode. Een significant deel van de uitgaven die elders worden geadministreerd, zijn**

niet toegerekend aan de Douane (waaronder huisvestings- en ICT-uitgaven, maar ook een deel van de personele uitgaven). Daardoor is bijvoorbeeld niet te zien hoe de omvang van de ICT-uitgaven van de Douane zich heeft ontwikkeld, laat staan hoe de verhouding tussen ICT-ontwikkeluitgaven en ICT-beheeruitgaven zich heeft ontwikkeld, of hoe de ICT-uitgaven per fte zich hebben ontwikkeld. Daarnaast zijn er geen benchmarks op het gebied van doelmatigheid beschikbaar. Wel kunnen er uitspraken worden gedaan over enkele doelmatigheidsindicatoren in het ondersteunend proces zoals de bedrijfsvoering.

Doordat er ook hiatenonderzoek is uitgevoerd is er meer informatie beschikbaar om uitspraken over de doelmatigheid te kunnen doen, maar ook daarmee is het niet mogelijk om het gebrek aan doelmatigheidsinformatie over de periode 2012-2018 te compenseren. Dit hiatenonderzoek richtte zich voor wat betreft de doelmatigheid op (1) het in kaart brengen van de totale uitgaven die gepaard gaan met de uitvoering van de Douanetaken en het uitsplitsen hiervan naar een vijftal uitgavenposten zodat vergelijking met andere organisaties mogelijk is en (2) het in kaart brengen van enkele belangrijke ontwikkelingen en innovaties in het primaire proces (toezicht en aangiftes) die een bijdrage aan de doelmatigheid hebben geleverd.

# 7. Doeltreffendheid

In dit hoofdstuk analyseren we het doelbereik en de doeltreffendheid van de Douane. Op basis van deze analyse komen we tot een antwoord op de volgende drie onderzoeksvragen:

**RPE-vraag 11:** *Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?*

**RPE-vraag 12:** *Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?*

**RPE-vraag 14:** *Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid verder te verhogen?*

Om tot een conclusie te komen over de doeltreffendheid van het beleid voeren we verschillende analyses uit. Ten eerste analyseren we in paragraaf 7.1 de doeltreffendheid van de algemene doelstelling, waarbij we onderzoeken of op basis van indicatoren vast te stellen is of de algemene beleidsdoelstelling van de Douane is bereikt. We analyseren daarbij allereerst de indicatoren uit de Rijksbegroting (paragraaf 7.1.1) en vervolgens de algemene jaarplanning voor generieke controles (paragraaf 7.1.2). Daarna analyseren we in paragraaf 7.2 per strategische doelstelling in welke mate de Douane op doeltreffende invulling geeft aan de taken die worden uitgevoerd in opdracht van de verschillende opdrachtgevende departementen. Ten slotte formuleren we in paragraaf 7.3 onze conclusies en verbetermogelijkheden ten aanzien van de doeltreffendheid van de algemene beleidsdoelstelling (paragraaf 7.3.1) en per strategische doelstelling (paragrafen 7.3.2-7.3.4).

## 7.1. Algemene doelstelling

### 7.1.1. Indicatoren Rijksbegroting

#### **Prestatie-indicatoren Rijksbegrotingen**

In artikel 1 Belastingen van hoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld uit de Rijksbegroting zijn prestatie-indicatoren opgenomen voor de Douane. In de jaren 2012 tot en met 2017 betrof dit de volgende drie indicatoren:

- 1. Controle op goederenstromen:** Deze indicator geeft weer hoeveel controles de Douane heeft uitgevoerd op de reguliere goederenstroom (vracht en post). Het gaat daarbij om scancontroles en fysieke controles.
- 2. Gecertificeerde goederenstromen:** Deze indicator geeft aan welk deel van de reguliere goederenstroom (in- en uitvoer) Authorized Economic Operator (AEO) gecertificeerd is en daarmee onder systeemtoezicht valt. In het streven naar efficiënt toezicht wordt rekening gehouden met de mate waarin voor de betrouwbaarheid van de administratie kan worden gesteund op een stelsel van interne beheersingsmaatregelen. Dat kan resulteren in certificeringen of convenanten. Een bedrijf dat het certificaat van AEO verkrijgt (gebaseerd op Europese wetgeving), voldoet aan een aantal gestelde eisen waardoor een milder controleregime van toepassing is. Daardoor kan het logistieke proces sneller worden.

- 3. Controles op passagiersvluchten:** Deze indicator geeft het aantal gecontroleerde passagiersvluchten weer. De Douane gaat bij de controle van passagiersvluchten uit van een gradatie in risico's op vluchtniveau, met bijbehorende controledichtheid en inzet van handhavingsmiddelen. Die controledichtheid varieert van 100% (de hoog-risicovluchten) tot 5% (de laag-risicovluchten). Handhavingsmiddelen omvatten onder andere fysieke controles op passagiers, inzet van speurhonden en *security-scans*.

In 2018 werden andere prestatie-indicatoren gehanteerd dan in de jaren 2012-2017. In de Rijksbegroting wordt toegelicht dat de indicatoren zijn te komen vervallen, omdat deze wijze van verantwoorden over de prestaties van de Douane, die hoofdzakelijk is gericht op het corrigeren van aangiften (aantallen controles, omvang, correcties, etc.), onvoldoende aansluit bij de strategie van de Belastingdienst/Douane. Ook geldt dat de indicator 'Gecertificeerde goederenstromen' niet goed de prestatie van de Douane weergeeft. Dit komt doordat de indicator mede wordt bepaald door factoren waar de Douane geen invloed op heeft, zoals bijvoorbeeld een toename van de goederenstroom of het feit dat bedrijven uiteindelijk zelf het initiatief moeten nemen om gecertificeerd te worden.<sup>50</sup> De nieuwe prestatie-indicatoren van 2018 betreffen:

- **Juiste invoeraangifte:** Juiste invoeraangifte ziet toe op de doelstelling Afdracht en geeft het aandeel juiste aangiften weer. Deze aangiften vormen de basis voor de juiste afdracht, aangezien heffing en inning op de aangiften worden gebaseerd die zijn ingediend in het aangiftesysteem van de Douane. Het aandeel wordt als index opgenomen met 2016 als indexjaar.
- **Waardering bedrijfsleven:** De indicator waardering bedrijfsleven heeft betrekking op de doelstelling Concurrentiepositie, omdat deze is gericht op het versterken van de concurrentiepositie. Voor het meten en verbeteren van de dienstverlening van de Douane aan het bedrijfsleven wordt het instrument Bewijs van Goede Dienst ingezet. De score op deze doelen wordt jaarlijks gemeten en de waardering wordt als index opgenomen, met als indexjaar 2014.

In onderstaande tabel hebben we de indicatoren en de realisatie per jaar van de indicatoren in de Rijksbegroting geanalyseerd. Twee uitzonderingen daargelaten worden de normen die op de indicatoren zijn vastgesteld voor 2012-2017 elk jaar behaald.

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Controle op goederenstroom	Streefwaarde	295.000-365.000	295.000-365.000	295.000-365.000	295.000-365.000	350.000-420.000	320.000-420.000	n.v.t.
	Realisatie	352.000	338.000	357.000	386.000	366.400	330.900	
Gecertificeerde goederenstroom	Streefwaarde	>70%	>70%	>85%	>85%	>90%	>90%	n.v.t.
	Realisatie	85%	91%	90,7%	89%	88%	92%	
Controles op passagiersvluchten	Streefwaarde	12.000-15.000	12.000-15.000	12.000-15.000	12.000-15.000	12.000-15.000	12.000-15.000	n.v.t.
	Realisatie	13.100	13.600	14.700	13.000	11.600	14.100	
Juiste invoeraangifte	Streefwaarde	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	>100
	Realisatie							91
	Streefwaarde	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	>100

<sup>50</sup> Rijksbegroting 2018, hoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld, Artikel 1 Belastingen.

Waardering bedrijfsleven	Realisatie								107,2
--------------------------	------------	--	--	--	--	--	--	--	-------

Tabel 6. Overzicht streefwaarden en realisaties prestatie-indicatoren Rijksbegroting. Bron: Rijksbegroting artikel 1, hoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld van de jaren 2012-2017; Slotwet ministerie van Financiën van de jaren 2012-2017.

N.B. Streefwaarden die zijn behaald zijn in deze tabel groen gemarkeerd. Streefwaarden die niet zijn behaald zijn in deze tabel oranje gemarkeerd.

In 2016 is de streefwaarde voor controles op passagiersvluchten niet behaald. In het jaarverslag en Slotwet ministerie van Financiën 2016 wordt hierover aangegeven dat de voortgang hierop vanaf het begin van het jaar achterbleef bij de doelstelling, doordat in de zomer een deel van de capaciteit is ingezet voor bijstand van de Koninklijke Marechaussee. De capaciteit voor controles op passagiersvluchten heeft zich in het najaar iets hersteld, maar niet in de mate die was verwacht. Daarmee is de doelstelling van het aantal gecontroleerde vluchten niet gerealiseerd.<sup>51</sup> In 2018 is de streefwaarde voor de indicator juiste invoeraangifte niet gerealiseerd. De indicator is over de periode oktober 2017 tot en met september 2018 met 9 punten gedaald ten opzichte van indexjaar 2016. In de Rijksbegroting wordt aangegeven dat uit analyse naar voren kwam dat er door één bepaald bedrijf veel onjuiste aangiften werden ingediend met betrekking tot e-commerce zendingen. Het zeer grote aantal aangiften door dit bedrijf (op jaarbasis circa 1 miljoen) had in 2018 een sterk verlagend effect op het indexcijfer. Zonder de aangiften van dit bedrijf zou het indexcijfer boven de streefwaarde van 100 komen.<sup>52</sup>

In de Rijksbegroting staan voor de jaren 2012-2018 ook kengetallen opgenomen met betrekking tot de controles (scan- en fysieke controles) en processen-verbaal voor de niet-gecertificeerde goederenstroom (vracht, koeriers, ambulante). Deze kengetallen zijn weergegeven in onderstaande tabel.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Correcties scan- en fysieke controles vracht	3,6	2,6	6,2	6,5	5,6	6,1	6,9
Correcties koeriers en postzendingen	14	15	14	6,5	10,8	9,5	13,6
Correcties passagiers	19	18	19,5	20	15	15,5	15,1
Correcties ambulante controles binnenland/buitenland	1,7	1,6	1,5	1,1	1,2	0,6	1,4
Correcties administratieve controles	0,6	0,5	0,7	0,7	0,7	0,3	0,2
Processen-verbaal	22	26	27	16	15	14	12,8

Tabel 7. Kengetallen niet-gecertificeerde goederenstroom uit de jaarverslagen ministerie van Financiën voor de Douane. Aantal correcties en processen-verbaal VGEM (veiligheid, gezondheid, economie, milieu) en fiscaal (aantallen x 1.000). Bron: Jaarverslag en Slotwet Financiën en Nationale Schuld van de jaren 2012-2018.

## 7.1.2. Algemene jaarplanning

In onderstaande tabel is de realisatie weergegeven van de algemene jaarplanningen in de periode 2012-2018.

<sup>51</sup> Zie: [http://www.rijksbegroting.nl/2016/verantwoording/jaarverslag,kst233814\\_6.html](http://www.rijksbegroting.nl/2016/verantwoording/jaarverslag,kst233814_6.html).

<sup>52</sup> Zie: [http://www.rijksbegroting.nl/2018/verantwoording/jaarverslag,kst260242\\_6.html](http://www.rijksbegroting.nl/2018/verantwoording/jaarverslag,kst260242_6.html).

Activiteit	Doelstelling en realisatie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aantal controles vracht, koeriers en postzendingen	Doelstelling	295.000-365.000	295.000-365.000	295.000-365.000	360.000-400.000	350.000-400.000	300.000-360.000	320.000-420.000
	Realisatie	352.300	338.288	357.108	385.656	366.368	330.873	339.075
Aantal gecontroleerde vluchten	Doelstelling	12.000-15.000	12.000-15.000	12.000-15.000	12.000-15.000	12.000-15.000	12.000-15.000	12.000-15.000
	Realisatie	13.100	13.665	14.717	13.024	11.559	14.143	15.598
Aantal uren toezicht	Doelstelling	470.000-520.000	445.000-495.000	445.000-495.000	500.000-540.000	450.000-510.000	315.000-368.000	335.000-405.000
	Realisatie	510.000	462.860	460.230	517.102	445.244	386.523	377.002
Aantal ambulante controles buitengrens	Doelstelling	33.500-41.500	*	3.700-4.200	3.700-4.200	4.000-4.400	3.100-3.500	2.800-3.300
	Realisatie	33.200	*	3.940	3.925	4.025	3.423	3.395
Aantal controles ambulant binnenland	Doelstelling	22.000-28.000	**	22.000-25.000	9.000-11.000	8.000-10.000	6.800-8000	5.300-6.200
	Realisatie	22.000	**	21.313	13.714	12.840	9.222	6.096

Tabel 8. Overzicht doelstellingen en realisatie algemene jaarplanningen 2012-2018. Bron: 3<sup>e</sup> Viermaandsrapportages Douane 2012-2018.

\* In 2013 wordt onderscheid gemaakt tussen aantal specifieke ambulante controles buitengrens en aantal generieke ambulante controles buitengrens. De doelstelling voor specifieke ambulante controles buitengrens wordt gerealiseerd (doelstelling: 15.000-19.000, realisatie: 18.491). De doelstelling voor generieke ambulante controles buitengrens wordt niet gerealiseerd (doelstelling: >17.500, realisatie: 14.910). \*\*In 2013 wordt onderscheid gemaakt tussen aantal controles ambulant binnenland accijns (doelstelling: 13.500-17.500, realisatie: 18.463) en aantal controles ambulant binnenland overig (doelstelling: 8.000-11.000, realisatie: 9.480). Beide doelstellingen worden gerealiseerd, met daarbij de kanttekening dat het aantal controles ambulant binnenland accijns hoger ligt dan de doelstelling.

N.B. Behaalde doelstellingen zijn in deze tabel groen gemarkeerd. Doelstellingen die niet zijn behaald, zijn in deze tabel oranje gemarkeerd.

Uit bovenstaande tabel naar voren dat de Douane in de periode 2012-2018 over het algemeen de doelstellingen van de algemene jaarplanning realiseert. Het komt af en toe voor dat meer controles of uren toezicht plaatsvinden dan de oorspronkelijke doelstelling. Daarnaast merken we op dat er voor sommige activiteiten forse fluctuaties zijn in de omvang van de doelstelling. Dit geldt met name voor aantal uren toezicht (2015 op 2016, 2016 op 2017), voor aantal ambulante controles buitengrens (2012 op 2014), en aantal controles ambulant binnenland (2014 op 2015). In de viermaandsrapportages en handhavingssystemen hebben wij hiervoor voor de volgende onderwerpen een verklaring gevonden:

- 2012 - Aantal ambulante controles buitengrens: Binnen dit proces en het proces ambulante controles binnenland was in 2012 zichtbaar dat diverse regiokantoren een tekort kenden aan medewerkers met de competentie wapendrager. Dit kon ten dele worden opgevangen door het verlenen van bijstand. Na 2012 is voorzien om onder andere medewerkers met deze competenties te werven om ook in de toekomst de ambities binnen deze processen te kunnen blijven realiseren.
- 2014 – Generieke ambulante controles buitengrens: Als meest belangrijke reden voor het niet realiseren van de doelstelling geldt dat de indicator niet (meer) past bij de wijze waarop de medewerkers hun taken uitvoeren. Dit geldt met name voor het toezicht langs de kust en het uitvoeren van het toezichtplan in de zeehavengebieden. Van deze medewerkers wordt verwacht dat zij vanuit de waarneming informatie verzamelen en terugkoppelen aan het *Customs Control Centre*. Daar wordt deze informatie verzameld en veredeld, wat vervolgens moet leiden tot gerichte en betere specifieke controles. Op het moment dat de doelstelling werd geformuleerd was nog een andere werkwijze van



kracht waarbij er, ondanks het feit dat ervan uit risicoperspectief niet altijd een aanleiding was om objecten te controleren, ook in andere situaties werd gecontroleerd. Wanneer het overigens vanuit waarneming nodig lijkt te zijn om over te gaan tot het controleren van een object, dan zal dit uiteraard nog steeds gebeuren.

- 2014 - Aantal controles ambulant binnenland: Het aantal controles is vanaf augustus aanzienlijk teruggelopen. Dit werd veroorzaakt door de prioriteitstelling als gevolg van de intensivering van de sanctiemaatregelen.
- 2016 - Aantal uren toezicht: Een grote invloed op dit proces was de onvoorziene uitstroom als gevolg van de remplaçantenregeling (uitstroom-regeling Belastingdienst).

### 7.1.3. Effectgerichte handhaving

Effectgerichte handhaving houdt in dat handhavingsinterventies zo worden ingezet dat ze tot een verandering leiden ten aanzien van met de handhaving beoogde effecten. Het draagt bij aan inzicht in de mate waarin de activiteiten van de Douane daadwerkelijk bijdragen aan de beoogde effecten. Op basis hiervan kunnen overwogen keuzes worden gemaakt over de inzet en uitvoering van deze activiteiten, teneinde deze bijdrage te vergroten. Met andere woorden: effectgerichte handhaving draagt bij aan inzicht in de mate waarin de organisatie doeltreffend functioneert en in hoe de doeltreffendheid kan worden vergroot.

In de periode 2012-2014 is ervaring opgedaan met effectgericht handhaven. Een projectgroep is aangesteld en middels een aantal pilots is ervaring opgedaan met effectgerichte handhaving en kennis over het toepasbaar en bereikbaar maken van effectgerichte handhaving. In deze pilots hadden de effecten die werden beoogd en gemeten betrekking op *compliance*. Overkoepelend kwam het beeld naar voren dat het goed mogelijk was om een effectmeting met betrekking tot *compliance* op te zetten en uit te voeren. Wel was een overkoepelende bevinding dat het veel inzet vergde om te zorgen dat de effectmeting in de uitvoering goed verliep.

In het licht van effectgericht handhaven is ook van belang om te noemen dat de Douane gedurende de evaluatieperiode binnen het proces Invoer doelmatiger is gaan werken met behulp van validatiesteekproeven. Invoer betreft het 'in het vrije verkeer brengen' van goederen. Bedrijven moeten hier aangifte van doen en de verschuldigde heffingen betalen. De validatiesteekproef is een aselechte en statistisch onderbouwde steekproef op alle aangiften die niet zijn geraakt door een (ander) selectieprofiel. Met validatiesteekproeven onderzoekt de Douane of er (grote) risico's voorkomen in de aangiften die niet op basis van veronderstelde risico's worden geselecteerd voor controles. Hiermee verkrijgt de Douane (1) inzicht in de mate van *compliance* van de gehele groep aangevers (het gewenste effect), en (2) informatie om de gehanteerde risicoprofielen aan te scherpen. De validatiesteekproef wordt toegepast op aangiften ten invoer, die bedrijven indienen via het Aangiftesysteem (AGS). Aan de hand van de validatiesteekproef heeft de Douane de fiscale risicoprofielen aangescherpt en zijn er nieuwe risicoprofielen opgesteld.

Vanaf 2019 is er hernieuwde aandacht voor effectgerichte handhaving. In het OOD van 21 maart 2019 is afgesproken dat wordt gestreefd naar effectgericht sturen en dat daarmee een concrete start wordt gemaakt door de ministeries van VWS, JenV en Financiën (DGFZ). Het doel is om op grond van de ervaringen uiteindelijk meer te kunnen sturen op effect. In de relatie tussen de Douane en opdrachtgevers kan dan ook meer gesprek gevoerd worden op grond van handhavingsscenario's: verschillende varianten die verschillende mate van effect met zich meebrengen. Dat draagt bij aan weloverwogen inzet van middelen waarbij de relatie tussen de kosten en de opbrengsten van de inzet kan worden geoptimaliseerd (in het hoofdstuk Governance gaan we hier uitgebreider op in).

## 7.2. Strategische ABC-doelstellingen

### 7.2.1. Doelstelling Afdracht

In de Rijksbegroting wordt de strategische doelstelling Afdracht omschreven als: *“De Douane zorgt ervoor dat de belastingopbrengsten zo juist, tijdig en volledig mogelijk zijn. De Douane stelt de verschuldigde douanerechten en accijnzen vast en heft en int deze. De geïnde bedragen worden afgedragen aan de EU en de schatkist.”* De doelstelling bestaat uit twee onderdelen, namelijk het beoogde effect (het ervoor zorgen dat belastingopbrengsten zo juist, tijdig en volledig mogelijk zijn) en de activiteiten die de Douane dient uit te voeren (het vaststellen van de verschuldigde douanerechten en accijnzen en het heffen en innen daarvan). De activiteiten worden enerzijds uitgevoerd ten behoeve van de afdracht aan de nationale schatkist en anderzijds ten behoeve van de afdracht aan de EU. Bij het analyseren van de doeltreffendheid maken we hierna onderscheid tussen deze twee onderdelen. We gaan allereerst in op de afdracht aan de nationale schatkist en vervolgens op de afdracht aan de EU.

#### Afdracht nationale schatkist

In opdracht van het ministerie van Financiën verricht de Douane taken op de handhavingsgebieden accijns en verbruiksbelasting. De Douane heft en int accijnzen bij invoer vanuit het buitenland, maar ook in het binnenland. Ook heft en int de Douane verbruiksbelasting in het binnenland op alcoholvrije dranken. Daarnaast heft en int de Douane aan de grens omzetbelasting die verschuldigd is. Onderstaande tabellen bevatten een overzicht van de geheven accijnzen en verbruiksbelasting (tabel 9) en van de omzetbelasting (tabel 10) in de periode 2012-2018.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Accijns van lichte olie	3.983	3.863	3.968	4.099	4.224	4.382	4.431
Accijns van minerale olie	3.687	3.785	3.777	3.754	3.844	3.833	3.903
Tabaksaccijns	2.502	2.404	2.432	2.413	2.478	2.449	2.469
Alcoholaccijns	319	322	319	324	318	329	331
Bieraccijns	382	407	444	440	443	445	452
Wijnaccijns (+ accijns op tussenproduct)	302	344	363	341	351	349	340
Verbruiksbelasting	157	151	213	207	254	261	282
<b>Totaal</b>	<b>11.333</b>	<b>11.275</b>	<b>11.516</b>	<b>11.578</b>	<b>11.912</b>	<b>12.048</b>	<b>12.208</b>

Tabel 9. Overzicht geheven accijnzen en verbruiksbelasting in de periode 2012-2018 (bedragen x €1 miljoen). Bron: Jaarrapportage aan het OOD 2018.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Omzetbelasting bij invoer	560	857	470	521	544	732	791

Tabel 10. Overzicht omzetbelasting bij invoer in de periode 2012-2018 (bedragen x €1 miljoen). Bron: Jaarrapportage aan het OOD 2018.

Vanaf 2017 wordt aan het OOD gerapporteerd over jaarplannen en de realisatie daarvan op het gebied van accijns en verbruiksbelasting. Onderstaande tabel geeft deze gegevens weer voor de jaren 2017 en 2018.

Rechtsgebied	Activiteit	2017		2018	
		Plan	Realisatie	Plan	Realisatie
Accijns en verbruiksbelastingen	Fysieke controles binnenland: Tabak	-	-	3.964	5.864
	Fysieke controles binnenland: Multidisciplinaire vervoerscontrole	1.800	3.035	260	182
	Fysieke controles binnenland: Rood rijden	100	21	0	20
	Fysieke controles binnenland: Accijnsverkoop-punten/markten	2.900	2.552	2.900	1.968
	Fysieke controles binnenland: Post en Koeriers Accijns	-	-	500	1720
	Fysieke controles binnenland: Minerale Oliën: commerciële binnenvaart	700	561	750	102
	Fysieke controles binnenland: Minerale Oliën: bunkerstations	-	-	238	141
	Fysieke controles binnenland: Minerale Oliën: rood varen	250	204	125	26
	Fysieke controles binnenland: Minerale Oliën: eindgebruiker/landbouw	750	1.036	1.000	900
	Fysieke controles binnenland: Minerale Oliën: vertrek- en bestemmingslocaties	860	903	596	398
	Administratieve controles Accijns: niet vergunninghouders	277	168	264	171
	Administratieve controles Accijns: vergunninghouders	295	380	365	332
	Overige accijnscontroles: invoer	1.000	358	250	2
	Overige accijnscontroles: scancontroles binnenkomend maritiem	1.300	3.965	600	2.334
	Overige accijnscontroles: scancontroles binnenkomend lucht	1.300	2.553	600	1.739
	Overige accijnscontroles: scancontroles uitgaand	425	286	95	178
	Overige accijnscontroles: maritiem ambulante	-	-	50	152
	Overige accijnscontroles: vervoer NCTS	600	180	20	31

Tabel 11. Overzicht doelstellingen en realisatie taakuitvoering ministerie van Financiën op het gebied van Accijns en verbruiksbelastingen. Bron: Jaarrapportages aan het OOD 2017 en 2018.  
*N.B. Plannen die zijn behaald zijn in deze tabel groen gemarkeerd. Plannen die niet zijn behaald zijn in deze tabel oranje gemarkeerd.*

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat de jaarplannen deels wel, deels niet zijn gerealiseerd. In de jaarrapportages aan het OOD wordt geen toelichting gegeven bij de jaarplannen die niet zijn gerealiseerd.

### Afdracht Europese Unie

In opdracht van het ministerie van Financiën stelt de Douane invoerrechten vast en heft en int deze heffingen. De door de Douane geïnde bedragen worden door de Nederlandse staat afgedragen aan de EU. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de invoerrechten in de periode 2012-2018.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Invoerrechten</b>	2.502	2.387	2.589	2.889	2.914	3.057	3.120

Tabel 12. Overzicht invoerrechten in de periode 2012-2018. (bedragen x € 1 miljoen). Bron: Jaarrapportage aan het OOD 2018.

Vanaf 2017 wordt aan het OOD gerapporteerd over jaarplannen en realisatie daarvan op het gebied van invoerrechten. Onderstaande tabel geeft deze gegevens weer voor de jaren 2017 en 2018.

Rechtsgebied	Activiteit	2017		2018	
		Plan	Realisatie	Plan	Realisatie
<b>Invoerrechten</b>	Fysieke controle aangifte ten invoer	51.500	49.372	48.500	57.230
	Bescheid controles aangifte ten invoer	1.900	4.204	4.000	17.323
	Fysieke controles koeriers invoer	250	1.300	13.000	11.979
	Fysieke controle vervoersdocumenten binnenland	-	-	7.763	5.848
	Administratie controle na invoer	465	378	450	331
	Controle overeenstemming formele eisen COF	193	79	150	137

Tabel 13. Overzicht doelstellingen en realisatie taakuitvoering ministerie van Financiën op het gebied van Invoerrechten. Bron: Jaarrapportages aan het OOD 2017 en 2018.  
*N.B. Plannen die zijn behaald zijn in deze tabel groen gemarkeerd. Plannen die niet zijn behaald zijn in deze tabel oranje gemarkeerd.*

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat de jaarplannen deels wel, deels niet zijn gerealiseerd. We merken hierbij op dat de Douane in de jaarrapportages verklarende kanttekeningen maakt bij het deels behalen van de doelstellingen. Zowel in 2017 als in 2018 hebben op basis van actuele risicosignalen verschuivingen plaatsgevonden in de controles ten behoeve van beter handhaving.<sup>53</sup> Hierdoor hebben minder fysieke controles plaatsgevonden en meer bescheidcontroles.

### Systematiek afdracht Traditionele Eigen Middelen

De door de Douane geïnde (douane)rechten die moeten worden betaald als goederen van buiten de EU in het vrije verkeer van de EU worden gebracht, moeten door de Nederlandse staat worden afgedragen aan de EU. Naar deze bedragen wordt verwezen met de term 'Traditionele Eigen Middelen' (TEM). De TEM zijn onderdeel

<sup>53</sup> Ministerie van Financiën (2019). *Jaarrapportage realisatie Douanetaken 2018*, 5 maart 2019; Ministerie van Financiën (2018). *Jaarrapportage realisatie Douanetaken 2017*, 22 maart 2018.

van de bijdragen van Europese lidstaten aan de inkomsten van de EU. Het systeem dat Nederland hanteert voor de systematiek van heffen, innen en afdragen van TEM werkt als volgt:<sup>54</sup>

- De Douane is verantwoordelijk voor de heffing en inning van de TEM en de tijdige terbeschikkingstelling van deze TEM aan de Europese Commissie. De Douane int namens de EU jaarlijks circa €3 miljard aan TEM, zoals blijkt uit tabel 12. Hiervan wordt momenteel 80% afgedragen aan Brussel via de begroting van Buitenlandse Zaken. De resterende 20% van de geïnde middelen is rechtstreeks voor de Nederlandse schatkist (de zogenaamde perceptiekostenvergoeding, ter dekking van de gemaakte kosten door de nationale Douane).
- De geïnde rechten worden vervolgens, na inhouding van de perceptiekosten, via de zogenaamde A-boekhouding afgedragen aan de EU.<sup>55</sup> Daarvoor geldt een wettelijke termijn. Deze afdrachten moeten plaatsvinden uiterlijk de eerste werkdag na de 19<sup>e</sup> van de tweede maand die volgt op de maand waarin de vaststelling van de douaneschuld heeft plaatsgevonden.
- Wanneer een bedrag aan douanerechten wordt betwist mag het bedrag worden overgebracht naar een afzonderlijke boekhouding, de zogenaamde B-boekhouding.<sup>56</sup> Indien de Douane constateert dat het volledige bedrag of een deel daarvan (vermoedelijk) niet kan worden geïnd, moet dit verschuldigde bedrag (eveneens) worden geboekt in de B-boekhouding. De in deze B-boekhouding geboekte douanerechten hoeven lidstaten nog niet af te dragen. Pas bij daadwerkelijke inning ervan ontstaat de verplichting om af te dragen via de A-boekhouding. De B-boekhouding geeft daarmee het theoretische bedrag aan mogelijk nog af te dragen douanerechten aan de EU weer.
- In sommige gevallen is inning niet mogelijk, bijvoorbeeld in geval van faillissement of onvindbaarheid van een schuldenaar. De Europese Commissie toetst dan op dossierniveau of de lidstaat op geen enkel moment in het gehele proces enige fout te verwijten valt. Wanneer wordt geconstateerd dat er sprake is van het niet kunnen heffen en innen door overmacht, wordt een lidstaat ontslagen van zijn verplichting om af te dragen en mag het bedrag oninbaar worden geleden ten laste van de EU-begroting. Als wordt geconcludeerd dat de lidstaat wel enig verwijt te maken valt, dan moet het niet geïnde bedrag aan TEM uit de nationale middelen worden afgedragen.

DG Budget van de Europese Commissie voert periodiek inspecties uit naar de afdracht van TEM en kan elk gemist bedrag opeisen wanneer er in hun ogen sprake is van verwijtbaar handelen van de Douane. Hierbij wordt onder meer gekeken naar de toepassing van de EU-wetgeving, posten die zijn opgenomen in de B-boekhouding en oninbaar geleden vorderingen. Dergelijke controles kunnen leiden tot claims, wanneer DG Budget oordeelt dat de Douane enig verwijt kan worden gemaakt. Wanneer DG Budget van mening is dat er sprake is van een late of onvolledige afdracht van TEM-bedragen moet een verdragingsrente worden betaald. De verdragingsrente wordt gerekend vanaf het moment dat de TEM hadden moeten worden afgedragen. De rente kan flink oplopen, doordat een van de variabelen een vermeerdering is van een 0,25 procentpunt per maand gedurende de gehele periode van vertraging. Wel geldt sinds 2016 voor nieuwe zaken een maximum van 16 procentpunt.<sup>57</sup> Deze periode kan lang duren, bijvoorbeeld door bezwaar en beroepsprocedures van de klant, of door lange discussies met DG Budget.

De Douane kan bevindingen van DG Budget bestrijden. Dit kan zijn omdat de Douane de wetsuitleg van DG Budget niet deelt of de Douane van mening is dat haar niets te verwijten valt. In de regel is het de directeur Handhavingsbeleid die over het al dan niet bestrijden van een bevinding besluit. Bij bevindingen met een bredere impact worden ook de relevante directies binnen het ministerie van Financiën betrokken. Overigens

---

<sup>54</sup> Auditdienst Rijk (2019). *Onderzoek Verdragingsrente Douane*.

<sup>55</sup> Bron: Ministerie van Financiën.

<sup>56</sup> Bron: Ministerie van Financiën.

<sup>57</sup> Verordening (EU, Euratom), nr. 2016/804. Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32016R0804>

zijn bevindingen van DG Budget geen besluiten waartegen beroep kan worden ingesteld.<sup>58</sup> De Douane kan hooguit met DG Budget in gesprek gaan en brieven schrijven om op die manier DG Budget te overtuigen van het standpunt van de Douane. Wanneer de verpagingsrente boven de €100.000 uitkomt worden de brieven afgestemd met het ministerie van Financiën in het kader van het Verscherpt Toezicht.

#### Bevindingen DG Budget en Europese Rekenkamer

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de bedragen die jaarlijks zijn betaald aan verpagingsrente. We merken hierbij op dat de hoogte van de betaalde verpagingsrente *an sich* geen inzicht biedt in het aantal keer dat de Europese Commissie oordeelt dat de Douane onterecht geen TEM heeft afgedragen, noch over de omvang van de fout. Dit komt doordat de verpagingsrente met terugwerkende kracht gaat lopen: wanneer in 2018 een bevinding wordt gedaan over TEM uit 2014, moet dus 2014 tot en met 2018 verpagingsrente worden betaald.

Jaar	Betaalde verpagingsrente
2012	€ 8.542,05
2013	€ 6.631.314,09
2014	€ 589.109,73
2015	€ 3.181.136,90
2016	€ 2.442.011,68
2017	€ 2.919.459,63
2018	€ 86.843,72

Tabel 14. Overzicht betaalde verpagingsrente van Nederland aan de EU.<sup>59</sup>

Er is geen overzicht beschikbaar van het aantal keer dat DG Budget oordeelde dat de Douane bedragen onterecht niet heeft afgedragen. Ook is er geen overzicht van het aantal keer dat de Douane het oordeel van de DG Budget heeft bestreden. We merken hierbij op dat de Douane deze informatie vanaf 2018 structureel is gaan bijhouden, teneinde de doorlooptijd van de (bestrijding van) bevindingen terug te brengen. De Douane monitort de bevindingen van DG Budget, welke bevindingen de Douane bestrijdt en de resultaten daarvan (het wel of niet succesvol bestrijden van de bevinding). Ook heeft de Douane indicatoren geformuleerd ten aanzien van de bestrijding van de bevindingen. Deze indicatoren zien op tijdigheid (binnen termijn reageren), juistheid en volledigheid van de bestrijding. De Douane geeft daarbij aan dat het lastig kan zijn om te kwantificeren wat het succesvol bestrijden van een bevinding oplevert. Wanneer de Douane een bevinding bestrijdt en DG Budget gaat daarin mee, is het lastig om in beeld te brengen wat DG Budget vervolgens financieel van het oordeel zou maken.

Hoewel de informatie dus pas sinds 2018 structureel wordt bijgehouden, is wel bekend dat in elk geval zes controles van de TEM zijn uitgevoerd door DG Budget in de periode 2012-2018. In bijlage 2 is een tabel opgenomen met een overzicht van de onderzoeken en een samenvatting van de bevindingen. In de jaren 2014,

<sup>58</sup> Op 9 juli 2020 heeft het Hof van Justitie van de EU (HvJ-EU) uitspraak gedaan in de zaak Tsjechië/CIE (C-575/18 P). Het HvJ-EU geeft aan dat lidstaten een TEM-claim van de Europese Commissie kunnen betalen onder voorbehoud. De Europese Commissie is dan gehouden een constructieve dialoog te voeren over het meningsverschil met de lidstaat. Dit kan leiden tot een inbreukzaak door de Europese Commissie, maar dit is een discretionaire bevoegdheid. Indien de constructieve dialoog geen uitkomst biedt en de Europese Commissie geen inbreukprocedure start, kan de lidstaat in kwestie schadevergoeding vorderen wegens ongerechtvaardigde verrijking van de EU door beroep in te stellen bij het HvJ-EU. Tegen de besluiten zelf kan nog steeds geen beroep worden ingesteld en voor niet-financiële bevindingen is er dus geen rechtsgang.

<sup>59</sup> Auditdienst Rijk (2019). *Onderzoek Verpagingsrente Douane*.

2015 en 2016 concludeerde DG Budget dat de procedures van de Douane ‘gedeeltelijk in overeenstemming’ waren met de EU-wetgeving en met de noodzaak tot het verzekeren van voldoende bescherming van de financiële belangen van de EU. In 2017 en 2018 werd geconcludeerd dat dat de procedures ‘over het algemeen voldeden en toereikend waren’. Er lijkt dus verbetering te hebben plaatsgevonden in de inrichting van proces omtrent de afdracht van TEM, maar er is onvoldoende materiaal beschikbaar om hierover conclusies te trekken. Bovendien zien de onderzoeken toe op verschillende onderwerpen en zijn ze daardoor slecht vergelijkbaar.

Ten slotte is in 2018 een onderzoek uitgevoerd door de Europese Rekenkamer (ERK) naar de betrouwbaarheidsverklaring voor het begrotingsjaar 2017 (DAS 2017) in verband met TEM.<sup>60</sup> Hierin werden enkele kleine systeemfouten geconstateerd, maar ook een ernstig systeemgebrek ten aanzien van de compilatie van de overzichten van de A- en B-boekhouding. De ERK constateerde dat het niet mogelijk is om naar behoren de betrouwbaarheid van de overzichten van de A- en B-boekhouding te beoordelen door de technische beperkingen van de IT-systemen van de Nederlandse Douane met betrekking tot het vaststellen van het controlespoor van de onderliggende transacties. In bijlage 3 is een samenvatting opgenomen van de bevindingen. Ten aanzien van de geconstateerde gebreken heeft de Douane sindsdien een verbetertraject ingezet.

## 7.2.2. Doelstelling Beschermen

In de Rijksbegroting wordt de strategische doelstelling Beschermen als volgt omschreven: *“De Douane zorgt ervoor dat de samenleving zo goed mogelijk wordt beschermd tegen onveilige en ongewenste goederen. Hieronder valt een breed scala aan taken op het terrein van o.a. veiligheid, milieu, flora en fauna, gezondheid en cultuur.”* In het kader van deze doelstelling verricht de Douane uiteenlopende handhavingstaken voor acht beleidsdepartementen (Financiën, EZK, LNV, IenW, BuZa, JenV, VWS, en OCW). Deze taken zijn vastgelegd in bilaterale convenanten tussen de betrokken beleidsdepartementen en het ministerie van Financiën (de Douane), en uitgewerkt in bijlagen onder elk convenant.

Rapportage over de realisatie van doelstellingen per beleidsdepartement gebeurde tot 2017 alleen bilateraal aan de opdrachtgevende departementen. Sinds 2017 rapporteert de Douane echter ook over handavingsplannen en realisatie aan het OOD. Sommige controles die de Douane uitvoert zijn te relateren aan specifieke taken, maar het is niet mogelijk om alle taken één op één te relateren aan activiteiten van de Douane. Dit komt doordat de Douane generiek toezicht toepast. Hier wordt om diverse redenen voor gekozen. Het kan zijn dat er sprake is van een stapeling van verschillende risico’s, waardoor de aansturing in de vorm van een algemene controleopdracht plaatsvindt die geboekt wordt als een generieke controle. Het kan ook zijn dat de Douane op zoek is naar (nieuwe) risico’s, de zogeheten risicovinding. Bovendien kan het zijn dat een generieke controle wordt uitgeschreven, omdat er sprake is van meerdere risico’s met een integrale risicobenadering. De registratie van generieke controles vindt ook generiek plaats en is vaak alleen toegesneden op het onderwerp van eventuele bevindingen. Dit maakt het ingewikkeld om de generieke controles te relateren aan specifieke taken.

In deze paragraaf analyseren we de doeltreffendheid in termen van de uitvoering van controles die te relateren zijn aan specifieke taken. We lichten daarbij de kern van elke taak steeds kort toe. Deze taakomschrijvingen zijn afkomstig uit het handavingsplan Douane 2018 (tenzij anders weergegeven).<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Europese Rekenkamer (2018). *Controle inzake de betrouwbaarheidsverklaring voor het begrotingsjaar 2017 (DAS 2017) in verband met traditionele eigen middelen*, 16 januari 2018.

<sup>61</sup> Douane Belastingdienst (2018). *Handavingsplan Douane 2018. Deel II: Handaving 2018 per opdrachtgevend departement*.

## Ministerie van EZK

- **Telecommunicatieapparatuur.** De Douane heeft de opdracht om voor het Agentschap Telecom zendingen te selecteren aan de hand van door het agentschap aangeleverde risico-indicatoren. Vervolgens controleert het agentschap deze zendingen. Daarnaast kan de Douane zelf risicogerichte fysieke controles instellen. Het doel is om te voorkomen dat niet conforme of gevaarlijke elektronische apparatuur op de markt wordt gebracht waarvan het gebruik schadelijk kan zijn voor de etherorde of het functioneren van andere producten.

De jaarplannen en realisatie van activiteiten ten behoeve van de bovenstaande taak voor de jaren 2017 en 2018 worden weergegeven in onderstaande tabel.

Rechtsgebied	Activiteit	2017		2018	
		Plan	Realisatie	Plan	Realisatie
Telecommunicatie-apparatuur	Fysieke controles	150	719	200	116

Tabel 15. Overzicht plannen en realisatie taakuitvoering ministerie van EZK ten behoeve van doelstelling Beschermen. Bron: Jaarrapportages aan het OOD 2017 en 2018.

*N.B. Plannen die zijn behaald zijn in deze tabel groen gemarkeerd. Plannen die niet zijn behaald zijn in deze tabel oranje gemarkeerd.*

Het valt op dat de Douane de doelstelling uit 2017 ruimschoots weet te behalen (479% van de het beoogde aantal controles), maar dat de doelstelling in 2018 niet wordt behaald (58% van het beoogde aantal controles). In de jaarrapportage aan het OOD van 2018 wordt hier geen verklaring voor gegeven.

## Ministerie van BuZa

- **Sanctiemaatregelen.** Op basis van internationale afspraken en verordeningen kunnen sanctiemaatregelen worden genomen. Sanctiemaatregelen kunnen ook van toepassing zijn bij invoer, maar gaan vrijwel altijd om een verbod of beperking van de uitvoer uit de EU van bepaalde aangewezen goederen. De bepalingen zien vaak ook toe op de geadresseerde of eindgebruiker en (eind)bestemming. De Douane heeft de opdracht om de sanctiemaatregelen uit te voeren en te handhaven bij: (1) het goederenverkeer tussen de EU (soms alleen Nederland) en bepaalde derde landen, en (2) goederen die onder toezicht van de Douane staan. De Douane/Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU) is belast met de behandeling van aanvragen voor vergunningen en de afgifte hiervan. Het landelijk team POSS (Precursoren, Strategische Goederen en Sanctiewetgeving) van de Douane verricht vooral administratieve onderzoeken bij bedrijven of personen die (mogelijk) betrokken zijn bij de handel in goederen die onder sanctiebepalingen vallen of bij het verlenen van tussenhandelsdiensten of technische bijstand.
- **Strategische goederen.** Voor de overbrenging of overdracht naar andere lidstaten, de uitvoer en de doorvoer van strategische goederen gelden, vanwege veiligheidsredenen en internationale afspraken, strikte voorwaarden. Onder strategische goederen worden verstaan: *dual-use* goederen (goederen die zowel een civiele als een militaire gebruiksbestemming kunnen hebben) en militaire goederen. De Douane heeft de opdracht te controleren bij: (1) de uitvoer en doorvoer van *dual-use* goederen, (2) het vervoer van *dual-use* goederen via derde landen, en (3) de uitvoer en doorvoer van militaire goederen. De Douane/CDIU behandelt aanvragen voor vergunning en geeft vergunningen af. De Douane/team POSS verricht administratieve onderzoeken bij bedrijven of personen die mogelijk betrokken zijn bij de handel in strategische goederen of bij het verlenen van tussenhandelsdiensten of technische bijstand.
- **Strategische diensten.** Op grond van verordeningen en nationale wetgeving kan het verlenen van strategische diensten worden verboden of kunnen er strikte voorwaarden aan worden gesteld. Met strategische diensten wordt bedoeld: (1) de niet-fysieke overdracht van programmatuur of technologie,



(2) het verrichten van tussenhandelsdiensten, (3) het verlenen van technische bijstand. De Douane/CDIU behandelt aanvragen voor vergunningen en geeft vergunningen af. De Douane/team POSS verricht administratieve onderzoeken bij bedrijven of personen die mogelijk betrokken zijn bij de handel in strategische diensten of bij het verlenen van tussenhandelsdiensten of technische bijstand.

- **Folterwerktuigen.** In de Folterwerktuigenverordening zijn voorschriften vastgesteld voor de invoer, doorvoer en uitvoer van goederen die gebruikt zouden kunnen worden voor de doodstraf of voor foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandelingen of bestraffingen. De Douane houdt toezicht op en controleert maatregelen met betrekking tot folterwerktuigen bij: (1) goederenverkeer tussen de EU en derde landen, en (2) goederen die onder toezicht van de Douane staan. De Douane/CDIU behandelt aanvragen voor vergunningen en geeft vergunningen af. De Douane/team POSS verricht administratieve onderzoeken bij bedrijven of personen die mogelijk betrokken zijn bij de handel in folterwerktuigen of bij het verlenen van tussenhandelsdiensten of technische bijstand.

De jaarplannen en realisatie van activiteiten ten behoeve van bovenstaande taken voor de jaren 2017 en 2018 zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Rechtsgebied	Activiteit	2017		2018	
		Plan	Realisatie	Plan	Realisatie
Sanctiemaatregelen	Fysieke controles	43.060	35.853	31.470	30.645
	Controles vluchten	270	109	20	2
	Aanvragen i.v.m. goederen waarbij sanctiemaatregel van kracht, niet zijnde Rusland (CDIU)	100%	100%	100%	100%
	Aanvragen i.v.m. goederen waarbij sanctiemaatregel van kracht, bestemming Rusland (CDIU)	100%	100%	100%	100%
	Toezichtsonderzoeken	255	251	275	187
Strategische goederen	Fysieke controles	5.900	3.324	5.985	5.369
	Aanvragen	100%	100%	100%	100%
Strategische diensten	Aanvraag vergunning tussenhandel (CDIU)	100%	100%	100%	100%
	Mededeling strategische diensten (CDIU)	100%	100%	100%	100%
Folterwerktuigen	Fysieke controles	24	23	24	56
	Aanvraag vergunning strategische	100%	100%	100%	100%

folterwerktuigen (CDIU)					
-------------------------	--	--	--	--	--

Tabel 16. Overzicht plannen en realisatie taakuitvoering ministerie van BuZa ten behoeve van doelstelling Beschermen. Bron: Jaarrapportages aan het OOD 2017 en 2018.

N.B. Plannen die zijn behaald zijn in deze tabel groen gemarkeerd. Plannen die niet zijn behaald zijn in deze tabel oranje gemarkeerd.

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat de Douane in beide jaren de fysieke controles, de controles vluchten en de toezichtsonderzoeken in het kader van de sanctiemaatregelen niet weet te behalen. Ook worden in zowel 2017 als 2018 de jaarplannen voor fysieke controles ten behoeve van strategische goederen niet gerealiseerd. In de jaarrapportage 2018 wordt geen toelichting gegeven bij de niet-behaalde doelstellingen. In de jaarrapportage 2017 staan verklaringen voor de onderrealisatie van sommige jaarplannen:

- Ten aanzien van sanctiemaatregelen geeft de Douane in 2017 aan dat voor de doelstelling fysieke controles geen exacte realisatie aan te geven is, als gevolg van de inzet van diverse registratiesystemen, de overgang naar nieuwe systemen en verschillende registratiewijzen. Uit handmatige tellingen van data uit de systemen zijn in elk geval 35.853 fysieke controles direct herleidbaar. De Douane geeft aan dat wordt aangenomen dat de planning voor fysieke controles in de praktijk wel is behaald.
- Ook voor de fysieke controles vluchten geldt dat de overgang op een nieuw ICT-systeem een onderrapportage oplevert van het aantal uitgevoerde controles. De Douane geeft daarbij echter ook aan dat de onderrealisatie ook het gevolg is van een keuze in inzet van capaciteit. Als gevolg van het feit dat bepaalde controles in de passagiersstroom geen enkele keer tot bevindingen hebben geleid, is gekozen voor een sterke reductie op dit proces.
- Ten aanzien van strategische goederen geeft de Douane in 2017 aan dat de voornaamste oorzaak voor het niet behalen van de doelstelling ligt in de aansturing. Dit liep in het merendeel van de processen niet voldoende.

#### Ministerie van Financiën

- **Meldrecht.** De Douane heeft de opdracht om gegevens over ongebruikelijke transacties of situaties die mogelijk duiden op witwassen of financieren van terrorisme, verkregen bij de uitoefening van taken die niet onder de uitvoering van de verordening Liquide Middelen vallen, te melden aan de FIU-Nederland (Financial Intelligent Unit).
- **Liquide Middelen.** Het ministerie van Financiën is samen met het ministerie van JenV (Openbaar Ministerie) verantwoordelijk voor het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. De verordening Liquide Middelen verplicht personen aangifte te doen voor liquide middelen ter waarde van €10.000 of meer bij binnenkomst of verlaten van de EU. De Douane controleert passagiers op de naleving van deze bestrijding van witwaspartijken en terrorismefinanciering.<sup>62</sup>

De jaarplannen en realisatie voor de taak liquide middelen in de jaren 2017 en 2018 staan weergegeven in onderstaande tabel. De plannen zijn in beide jaren gerealiseerd. Voor de taken op het gebied van meldrecht worden geen jaardoelstellingen geformuleerd waarover in de jaarrapportages aan het OOD wordt gerapporteerd (overigens wordt wel gerapporteerd over de cijfers van het aantal meldingen en bijbehorende bedragen op Schiphol).

Rechtsgebied	Activiteit	2017		2018	
		Plan	Realisatie	Plan	Realisatie
Liquide middelen	Fysieke controle reizigers lucht	20.000	27.739	20.000	23.041

<sup>62</sup> Douane Belastingdienst (2018). *Handhavingsplan Douane 2018. Deel II: Handhaving 2018 per opdrachtgevend departement.*

Tabel 17. Overzicht plannen en realisatie taakuitvoering ministerie van Financiën ten behoeve van doelstelling Beschermen. Bron: Jaarrapportages aan het OOD 2017 en 2018.

N.B. Plannen die zijn behaald zijn in deze tabel groen gemarkeerd.

### Ministerie van IenW

- **Afvalstoffen.** Het doel van de Europese verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) is het beschermen van de gezondheid van burgers en het milieu door het voorkomen van illegale in- en uitvoer van afvalstoffen. In opdracht van het ministerie van IenW gaat de Douane in daartoe aanleiding gevende gevallen, na of goederen volgens de EVOA-verordening mogen worden uitgevoerd. In de processen binnenbrengen en invoer controleert de Douane of geselecteerde zendingen conform de EVOA binnengebracht of ingevoerd mogen worden en of aan alle formaliteiten is voldaan.
- **Gevaarlijke stoffen.** In het kader van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en de Wet luchtvaart, controleert de Douane gevaarlijke stoffen daar waar er raakvlak is met het EU-grensoverschrijdende goederenvervoer. De controles worden uitgevoerd in de havens van Rotterdam en Amsterdam en op de luchthaven Schiphol.
- **Vuurwerk.** Het doel van het Vuurwerkbesluit en de Richtlijn inzake pyrotechnische artikelen is voorkomen dat consumentenvuurwerk, dat niet voldoet aan de wettelijke eisen, in Nederland in de handel worden gebracht. De Douane heeft de opdracht om bij binnenbrengen vuurwerkzendingen te selecteren die vervolgens door de ILT worden geïnspecteerd.
- **Ozonlaag aantastende stoffen en gefluoreerde broeikasgassen.** De Douane heeft de opdracht om illegale in- en uitvoer van ozonlaag aantastende stoffen en gefluoreerde broeikasgassen te voorkomen. De Douane controleert bij invoer en uitvoer van ozonlaag aantastende stoffen of de elektronische invoervergunning in de aangifte is vermeld, of de vergunning daadwerkelijk aanwezig is en of er overeenstemming bestaat tussen de aangifte, vergunning en de bijbehorende documentatie en goederen.
- **Milieugevaarlijke stoffen.**
  - **RoHS (*Restriction of certain Hazardous Substances in electrical and electronic equipment*):** De richtlijn verbiedt (beperkt) het gebruik boven de toegestane norm van de zware metalen lood, kwik, zeswaardig chroom en cadmium en een tweetal brandvertragers: verbindingen van bromides, polybroombifenylen (PBB's) en polybroomdifenylethers (PBDE's). Het doel is het tegengaan van invoer van elektrische en elektronische apparaten met daarin meer dan de maximum toegestane concentratie van stoffen uit de RoHS-richtlijn (gemeten in gewichtsprocenten). De Douane heeft de opdracht fysiek te controleren bij invoer. De Douane neemt monsters van geselecteerde partijen goederen. Deze monsters worden vervolgens voor analyse naar het Douane Laboratorium gestuurd of in opdracht van ILT bij andere laboratoria onderzocht.
  - **REACH:** De REACH-verordening regelt de registratie, de beoordeling en de autorisatie van chemische stoffen, en beperkende bepalingen voor chemische stoffen. De Douane heeft de opdracht bij invoer fysiek te controleren en daarbij te letten op cadmium. Het Douane Laboratorium analyseert of het gehalte aan cadmium een bepaalde grenswaarde overschrijdt. Bij overschrijding wordt de invoerzending gestopt. Niet gebruikte capaciteit voor de invoercontroles op cadmium, kan ingezet worden voor RoHS controles.
  - **Kwik:** Op basis van de Kwik verordening zijn er beperkende bepalingen van toepassing op de uitvoer naar derde landen van metallisch kwik, bepaalde kwikhoudende verbindingen en kwik bevattende afvalstoffen. De Douane heeft de opdracht bij uitvoer fysieke controles uit te voeren.
  - **PIC (*Prior Informed Consent*):** In de PIC-verordening is bepaald dat voor uitvoer naar en voor toepassing in ontwikkelingslanden van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen een verbod of een gebruiksbeperking geldt. De Douane heeft de opdracht om te controleren op de juistheid en aanwezigheid van het RIN (Registratie Identificatie Nummer) in uitvoeraangiften. Waar nodig worden de achterliggende bescheiden opgevraagd voor verdere controle. De CDIU draagt zorg voor

de uitvoering van een aantal administratieve taken die voortvloeien uit de verplichtingen van de PIC-verordening.

- o *Kernenergie*. De Douane heeft de opdracht om met behulp van detectiepoorten te controleren op radioactief en nucleair materiaal. Dit vindt plaats in de haven van Rotterdam en op Schiphol. Gedetecteerde en niet-gedeclareerde stralingsbronnen worden gemeld aan de ANVS (Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming). Daarnaast controleert de Douane de vergunningplicht bij binnenbrengen, uitgaan, invoer en uitvoer van goederen en ertsen die onder de Kernenergiewet vallen.

Onderstaande tabel geeft de jaarplannen en realisatie weer voor de taken die Douane uitvoert in opdracht van het ministerie van IenW in de jaren 2017 en 2018.

Rechtsgebied	Activiteit	2017		2018	
		Plan	Realisatie	Plan	Realisatie
Afvalstoffen	Risicogerichte controles	3.200	3.229	3.500	3.859
	Monsters Douanelab	-	-	100%	100%
	Bijstand Ferry controles van ILT in de haven Rotterdam	12	12	12	6
Vuurwerk	Meldingen aan ILT	Max 500	248	350	1.002
	Risicogerichte controles	Max 20	0*	0	0*
	Inzet scan bus bemensing op verzoek ILT	Max 15	0*	Max 15	0*
Gevaarlijke stoffen	Fysieke controles maritiem	-	-	300	397
	Risicogestuurd aangestuurd voor inspectie door ILT	-	-	350	238
	Fysieke controles luchtvaart binnenbrengen	-	-	45	100
	Fysieke controles luchtvaart uitgaan	-	-	90	102
	Fysieke controles koeriers	-	-	45	46
Milieugevaarlijke stoffen	Risicogerichte controles RoHS	300	345	300	216

Rechtsgebied	Activiteit	2017		2018	
		Plan	Realisatie	Plan	Realisatie
	Risicogerichte controles REACH	Max 100	75	Max 100	19
	Risicogerichte controles Kwik	Min 25, max 50	3	Max 40	2
	Risicogerichte controles PIC	Max 100	64	Max 100	114
	Administratie ePIC (CDIU)	100%	100%	100%	100%
	Overdracht aan ANVS voor onderzoek	100%	100%	100%	100%

Tabel 18. Overzicht plannen en realisatie taakuitvoering ministerie van lenW ten behoeve van doelstelling Beschermen. Bron: Jaarrapportages aan het OOD 2017 en 2018.

\*Geen verzoek ontvangen van ILT.

N.B. Plannen die zijn behaald zijn in deze tabel groen gemarkeerd. Plannen die niet zijn behaald zijn in deze tabel oranje gemarkeerd.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de Douane de jaarplannen voor het ministerie van lenW over het algemeen weet te realiseren. In 2017 wordt alleen het jaarplan voor de risicogerichte controles met betrekking tot Kwik niet gerealiseerd. Het plan betrof minimaal 25 en maximaal 50 controles en de Douane voerde er drie uit. In de jaarrapportage geeft de Douane hierover aan dat het aantal controles mede bepaald wordt door het aantal aangiften. Op basis van de overeengekomen goederencodes in de risicoprofielen kon niet meer uitwerp worden gegenereerd.

Uit de tabel blijkt dat in 2018 meerdere jaarplannen (op het gebied van afvalstoffen, gevaarlijke stoffen, en milieugevaarlijke stoffen) niet zijn gerealiseerd. Ten aanzien van milieugevaarlijke stoffen (onderdeel: risicogestuurd aangestuurd voor inspectie door ILT), geeft de Douane aan dat het aantal zelfstandig door de ILT uitgevoerde inspecties tot 1 april niet in het overzicht zijn opgenomen. Hierdoor is sprake van onderrapportage.

#### Ministerie van JenV

- **Wapens en munitie.** In het reguliere douaneproces controleert de Douane op grond van de douanewetgeving of bepaalde goederen onder de Wet wapens en munitie vallen en of de voorschriften in acht worden genomen. Daarbij wordt beoordeeld of de goederen onder een verbodsbepaling vallen, of een uitzondering of vrijstelling van toepassing is en of een vergunning vereist en aanwezig is. De douanetaak ziet op het binnenkomen, uitgaan, de uitvoer en doorvoer van wapens en munitie. De Douane/CDIU is aangewezen om de, op basis van de hier relevante wetgeving, vereiste consenten en vergunningen af te geven.
- **Precursoren voor explosieven.** Europese en nationale wetgeving bevat regels over het aanbieden, het binnenbrengen, het voorhanden hebben en het gebruiken van grondstoffen (precursoren) en mengsels die kunnen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van explosieven. De Douane ziet hierop toe door aan de buitengrens van de Unie te controleren of particulieren bij het binnenbrengen van precursoren voor explosieven in het bezit zijn van een vergunning. De controles richten zich dan ook op particulieren die deze stoffen bij zich hebben (reizigersverkeer) of die deze verzenden (vooral koeriers en post). De handhaving op precursoren voor explosieven wordt meegenomen als onderdeel van de

geïntegreerde en generieke controles die plaatsvinden in het kader van Wapens en munitie. Er worden daarom geen specifieke jaarplannen voor aantallen controles voor geformuleerd.

- **Verdovende middelen en drugsprecursoren.** De Douane heeft de opdracht om te voorkomen dat verdovende middelen of drugsprecursoren via Nederland illegaal de grenzen van de EU over worden gebracht. Dit betekent dat de Douane een rol heeft in de bestrijding van smokkel. Het toezicht van de Douane vindt zowel generiek als informatiegestuurd plaats en veelal in samenwerking met handhavingspartners.
- **Voertuigcriminaliteit.** In een in 2004 door de Europese Raad genomen Besluit wordt gesteld dat voertuigcriminaliteit een gezamenlijke evenredige aanpak vraagt waarbij – waar mogelijk en nodig – de lidstaten en de wetshandhavingsautoriteiten van de lidstaten samenwerken. De Douanetaak bestaat uit het signaleren van vermoedelijk gestolen uitgaande voertuigen. Om te voorkomen dat mogelijk gestolen voertuigen uitgaan, controleert de Douane in het kader van haar reguliere douanewerkzaamheden het voertuigidentificatienummer op registratie ‘gestolen’. Deze controle vindt plaats op uitgaande voertuigen via de vier grote zeehavens: Vlissingen, Rotterdam, Amsterdam en Delfzijl.

Onderstaande tabel geeft de jaarplannen en realisatie weer voor de taken die de Douane uitvoert in opdracht van het ministerie van JenV in de jaren 2017 en 2018.

Rechtsgebied	Activiteit	2017		2018	
		Plan	Realisatie	Plan	Realisatie
Wapens en munitie	Fysieke controles: binnenbrengen lucht en maritiem	900	1.210	750	339
	Fysieke controles: vluchten	-	-	250	228
	Fysieke controles: invoer	300	594	300	691
	Fysieke controles: uitvoer	100	567	100	31
	Fysieke controles: uitgaan	-	-	135	362
	Fysieke controles: vervoer	50	45	50	23
	Fysieke controles: briefpost	2.500	Onbekend*	2.500	Onbekend*
	Fysieke controles: koeriers	2.500	1.744	1.750	1.518
	Aanvragen consent (CDIU)	100%	100%	100%	100%
	Aanvraag vergunning invoer vuurwapen (CDIU)	100%	100%	100%	100%

Rechtsgebied	Activiteit	2017		2018	
		Plan	Realisatie	Plan	Realisatie
Precursoren voor explosieven	Fysieke controle	Geen plan	3**	Geen plan	1**
Verdovende middelen	Fysieke controles: binnenbrengen maritiem	8.000	9.591	7.200	7.589
	Fysieke controles: binnenbrengen lucht	1.700	2.996	1.750	8.828
	Fysieke controles: aangiften ten invoer	80	219	80	57
	Fysieke controles: briefpost	-	-	16.400	Onbekend*
	Fysieke controles: invoer briefpost	4.400	7.831	-	-
	Fysieke controles: uitvoer briefpost	5.990	5.637	-	-
	Fysieke controles: koeriers	-	-	500	466
	Fysieke controles: invoer koeriers	100	10.040	-	-
	Fysieke controles: uitvoer koeriers	200	480	-	-
	Fysieke controles: uitgaan maritiem	100	283	200	171
	Fysieke controles: uitgaan lucht	100	624	300	5.337
	Drugsprecursoren	Fysieke controles: binnenbrengen maritiem	385	1.211	100
Fysieke controles: binnenbrengen lucht		465	319	750	176
Fysieke controles: invoer koeriers		100	593	100	201
Fysieke controles: invoer briefpost		75	49	75	0
Uitvoer		-	-	60	69
Fysieke controles: uitgaan maritiem		50	37	50	332

Rechtsgebied	Activiteit	2017		2018	
		Plan	Realisatie	Plan	Realisatie
	Fysieke controles: uitgaan lucht	50	225	50	4.456
<b>Voertuigcriminaliteit</b>	Fysieke controles uitgaan	400	382	400	453

Tabel 19. Overzicht plannen en realisatie taakuitvoering ministerie van JenV ten behoeve van doelstelling Beschermen. Bron: Jaarrapportages aan het OOD 2017 en 2018.

\*Cijfers niet beschikbaar in PLATO-systeem.

\*\* Overige controles zijn geïntegreerd in Wapens en munitie controles.

N.B. Plannen die zijn behaald zijn in deze tabel groen gemarkeerd. Plannen die niet zijn behaald zijn in deze tabel oranje gemarkeerd.

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat de Douane de jaarplannen voor de taken voor het ministerie van JenV deels wel en deels niet weet te realiseren. In de jaarrapportages worden geen verklaring gegeven, met uitzondering van één jaarplan. In 2017 is de jaarplanning voor de fysieke controles 'binnenbrengen lucht' niet behaald. De Douane geeft aan dat dit komt door veranderingen in profielbeheer.

### Ministerie van LNV

- **Flora en fauna.** Doel van de flora- en faunawetgeving is het beschermen van bepaalde in het wild levende uitheemse en inheemse dier- en plantsoorten met het oog op de instandhouding van deze soorten. De Douane gaat illegale handel in deze soorten tegen door te controleren of deze dier- en plantsoorten, of de producten hiervan, de EU binnenkomen of uitgaan en of ze zijn voorzien van de voorgeschreven vergunningen, dan wel zijn vrijgesteld een vergunning (reizigersvrijstelling).
- **Veterinair.** Het doel van de veterinaire wetgeving is het voorkomen van insleep van dierziekten op het grondgebied van de EU en om producten te weren van dierlijke oorsprong die schadelijk kunnen zijn voor de inwoners van de EU. Wanneer goederen de EU worden binnengebracht, selecteert de Douane voor de NVWA de levende dieren en producten op basis van door de NVWA opgestelde selectiecriteria. De Douane houdt toezicht op deze veterinaire goederen totdat ze door de NVWA worden vrijgegeven. De Douane voert document- en overeenstemmingscontroles uit. De NVWA voert de materiële en fysieke controles uit. Indien de Douane bij invoer van goederen voor consumptie veterinaire producten aantreft, wordt de belanghebbende in de gelegenheid gesteld om afstand te doen; in andere gevallen beslist de NVWA.
- **Fytosanitair.** Fytosanitair betreft toezicht op levende planten en plantaardige producten die het grondgebied van de EU binnenkomen. Het toezicht is erop gericht om de introductie en verspreiding van organismen, schadelijk voor planten, plantaardige producten en andere materialen, te voorkomen. De Douane heeft handhavende en uitvoerende taken.
- **Biologische landbouwproducten.** De opdracht is om alleen die producten en levensmiddelen uit niet-Europese landen toe te laten tot het vrije verkeer als zijnde 'biologisch', als de producten voldoen aan de in de regelgeving gestelde eisen. Om vanuit een derde land een product als biologisch product in de EU te verkopen is een controlecertificaat voor invoer van biologische producten nodig. De Douane controleert bij alle biologische producten op de aanwezigheid van het controlecertificaat. Als de Douane bij een controle een aanduiding 'biologisch' aantreft zonder dat het vereiste certificaat aanwezig is, dan worden de goederen niet vrijgegeven totdat de aanduidingen zijn verwijderd.
- **Gewasbeschermingsmiddelen.** Het doel van de Wet gewasbeschermingsmiddelen is het beschermen van burgers en milieu van de EU tegen de invoer van verboden gewasbeschermingsmiddelen. De Douane heeft de opdracht om goederen die worden binnengebracht te selecteren voor controle door de NVWA.



- **Diergeneesmiddelen.** Het doel van de wetgeving diergeneesmiddelen is het voorkomen dat verboden diergeneesmiddelen de EU worden binnengebracht. De Douane heeft de opdracht om te controleren of bij de invoer van diergeneesmiddelen de vereiste vergunning aanwezig is. Als dit niet het geval is, informeert de Douane de NVWA.

Rechtsgebied	Activiteit	2017		2018	
		Plan	Realisatie	Plan	Realisatie
Flora en Fauna	Fysieke controles binnenbrengen	1080	1192	2.245	2.638
	Fysieke controles koeriers	50	492	-	-
	Fysieke controles briefpost	100	Onbekend*	-	-
	Fysieke controles invoer	750	410	-	-
	Fysieke controles uitvoer	20	33	-	-
Fytosanitair	Fysieke controles invoer	125	89	125	236
	Fysieke controles koeriers	100	1612	100	95
Veterinair	Fysieke controles dierziekten (aantal vluchten)	2000	507	2000	1698
Biologische landbouwproducten	Fysieke controles	110	78	110	161
Gewasbeschermingsmiddelen	Fysieke controles bij invoer koeriers	72	281	72	431
Diergeneesmiddelen	Fysieke controles invoer	40	93	40	72
	Fysieke controles invoer koeriers	60	Onbekend**	60	7

Tabel 20. Overzicht plannen en realisatie taakuitvoering ministerie van LNV ten behoeve van doelstelling Beschermen. Bron: Jaarrapportages aan het OOD 2017 en 2018.

\* Het aantal controles bij briefpost wordt geschat op een veelvoud (minimaal het vijfvoudige) van het aantal bevindingen.

\*\* Het aantal fysieke controles invoer koeriers is onbekend omdat het een geïntegreerde controle met humane geneesmiddelen betreft. N.B. Plannen die zijn behaald zijn in deze tabel groen gemarkeerd. Plannen die niet zijn behaald zijn in deze tabel oranje gemarkeerd.

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat de Douane de jaarplanningen in 2017 en 2018 regelmatig niet realiseerde. In de jaarrapportages aan het OOD worden hiervoor geen verklaringen gegeven, met uitzondering van het aantal fysieke controles dierziekten in 2017. De Douane geeft ten aanzien van deze controles aan dat alleen de realisatiecijfers over de periode januari tot en met mei bekend zijn. Op de periode daarna is geen goed zicht, maar de Douane schat in dat de totale planning niet is gehaald. Er wordt door betrokken partijen onderzocht hoe de aantallen en kwaliteit van de controles significant omhoog kunnen, zodat de doelstellingen

in 2018 wel worden behaald. Uit de tabel komt naar voren dat de doelstelling in 2018 niet is behaald, maar dat het aantal controles wel sterk is toegenomen, namelijk van 507 controles in 2017 naar 1698 controles in 2018.

#### Externe onderzoeken

In de periode 2012-2018 zijn drie audits uitgevoerd door de Europese Commissie op het gebied van taken die worden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van LNV. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de conclusies en aanbevelingen per audit. In 2015 betreft het een door het Voedsel- en Veterinair Bureau ter beoordeling van het veterinaire controlesysteem inzake zendingen die de EU worden vervoerd.<sup>63</sup> In 2017 betreft het een audit door het DG Gezondheid en Voedselveiligheid met als belangrijkste doelstelling de officiële controles in verband met de documentcontroles aan de grenzen van de EU te evalueren.<sup>64</sup> In 2018 vond een audit plaats door DG Gezondheid en Voedselveiligheid met als doelstellingen een beoordeling van (1) de capaciteiten en prestaties van de officiële instanties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de toepasselijke EU-wetgeving inzake fytosanitaire invoercontroles; en (2) de adequaatheid en effectiviteit van de invoercontroles die voor fytosanitaire doeleinden worden uitgevoerd om naleving van de EU-voorschriften te verzekeren.<sup>65</sup> In alle drie de audits wordt geconcludeerd dat de systemen over het algemeen in overeenstemming zijn met de Europese voorschriften. Daarbij worden echter ook steeds enkele tekortkomingen geconstateerd en worden aanbevelingen geformuleerd om deze tekortkomingen te verhelpen.

In 2019 is een kwalitatieve beleidsevaluatie uitgevoerd over het jaar 2018 van de bijlagen bij het Convenant met het ministerie van LNV welke toezien op de uitvoering van taken door de Douane in samenwerking met de NVWA, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Stichting SKAL, Stichting Kwaliteits-Controle Bureau (KCB), en het Agentschap College ter bevordering van Geneesmiddelen (CGB) unit Bureau Diergeneeskunde (BD).<sup>66</sup> Er wordt een aantal constatering gedaan ten aanzien van de afspraken in Convenanten en uitvoering daarvan (zie bijlage 3 voor een overzicht van de bevindingen). Uit de beleidsevaluatie komt naar voren dat het contact tussen de Douane en de genoemde samenwerkingspartners over het algemeen goed is. Op regelmatige basis en waar nodig op ad hoc basis vindt beleidsmatige afstemming plaats. In 2019 is een nieuw convenant getekend tussen het ministerie van LNV en de Douane. Daarin zijn de afspraken uit het voorgaande convenant herzien. De afspraken worden verder uitgewerkt in bijlagen. Op het moment dat deze beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd bevindt dit proces zich in een afrondende fase.

#### Ministerie van OCW

- **Cultuurgoederen.** Cultuurgoederen kunnen onder de Erfgoedwet en onder de sanctiemaatregelen Irak 2004 en Syrië 2012 vallen. Opdracht aan de Douane is het tegengaan van illegale handel in cultuurgoederen in het Europese buitengrens overschrijdende goederenverkeer. Dit doet de Douane door bij het binnenbrengen en bij de invoer in het vrije verkeer van de EU via Nederland, te controleren of cultuurgoederen (1) onrechtmatig buiten het grondgebied van een verdragsstaat zijn gebracht, voor uitvoer of eigendomsoverdracht, (2) onrechtmatig uit een bezet gebied ten tijde van gewapend conflict werden weggevoerd. In het kader van de Erfgoedwet controleert de Douane of een vergunning nodig is bij uitvoer of bij uitgaan van cultuurgoederen uit de EU via Nederland en zo ja, of een juiste vergunning is verleend. Bij de uitvoering van haar taken werkt de Douane samen met de Erfgoedinspectie (EGI). De uitvoervergunningen voor cultuurgoederen worden namens de EGI verleend door de CDIU.<sup>67</sup>

<sup>63</sup> Ref. DG(SANTE)/2015-7436.

<sup>64</sup> Ref. DG(SANTE)/2017-6054.

<sup>65</sup> Ref. DG(SANTE)/2018-6481.

<sup>66</sup> Ministerie van LNV (2019). *Beleidsevaluatie 2018 Bijlagen bij Convenant met Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid.*

<sup>67</sup> Douane Belastingdienst (2018). *Handhavingsplan Douane 2018. Deel II: Handhaving 2018 per opdrachtgevend departement.*

Onderstaande tabel geeft de jaarplannen en realisatie weer van taken in het kader van cultuuroederen voor de jaren 2017 en 2018. De jaarplannen zijn in beide jaren gerealiseerd.

Rechtsgebied	Activiteit	2017		2018	
		Plan	Realisatie	Plan	Realisatie
Cultuuroederen	Generieke controles	345	592	355	426
	Aantal aanvragen specifiek open vergunningen (CDIU)	100%	100%	100%	100%
	Aantal aanvragen standaard vergunningen (CDIU)	100%	100%	100%	100%

Tabel 21. Overzicht plannen en realisatie taakuitvoering ministerie van OCW ten behoeve van doelstelling Beschermen. Bron: Jaarrapportages aan het OOD 2017 en 2018.

N.B. Plannen die zijn behaald zijn in deze tabel groen gemarkeerd. Plannen die niet zijn behaald zijn in deze tabel oranje gemarkeerd.

### Ministerie van VWS

- **Geneesmiddelenwet.** De Geneesmiddelenwet verbiedt het in Nederland invoeren van: (1) geneesmiddelen zonder fabrikantenvergunning, en (2) werkzame stoffen voor de vervaardiging van geneesmiddelen zonder voorafgaande registratie van de fabrikant of groothandelaar. Het toezicht op de Geneesmiddelenwet wordt uitgevoerd door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) van VWS. De Douane heeft de opdracht om bij goederen die worden aangegeven voor invoer in het vrije verkeer van de EU te controleren of: (1) de aangegeven goederen geneesmiddelen of werkzame stoffen zijn, (2) de vereiste fabrikantenvergunning aanwezig is en of de fabrikant of groothandelaar is geregistreerd in de Farmatec-lijst, en (3) er sprake is van een vrijstelling of ontheffing. De werkzaamheden van de Douane zijn gericht op het weren van illegale geneesmiddelen ter bescherming van de volksgezondheid. De Douane werkt daarbij nauw samen met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ).
- **Opiumwet vergunning en toezicht.** De Opiumwet stelt regels voor het toezicht op de vervaardiging, de bereiding en de handel in verdovende middelen en psychotrope stoffen om misbruik van deze middelen te bestrijden. De Douane heeft de opdracht om te controleren of bij aangiften ten invoer van zendingen opiumwetmiddelen de vereiste ontheffingen aanwezig zijn en of deze juist zijn.
- **Wet voorkoming misbruik chemicaliën (drugsprecursoren).** Drugsprecursoren zijn grondstoffen die gebruikt worden bij de vervaardiging van verdovende middelen. De Douane heeft de opdracht om te controleren op de aanwezigheid en juistheid van in- en uitvoervergunningen die op grond van Europese verordeningen en de Wvmc vereist zijn bij het binnenbrengen van drugsprecursoren stoffen in de EU, bij het plaatsen van deze stoffen onder enige douaneregeling en bij het uitgaan van de EU. Daarnaast verricht de Douane uitvoerende werkzaamheden. Die betreffen onder andere het verstrekken van vergunningen (voor activiteiten in Nederland en voor en in- en uitvoer) en registratieverklaringen aan in Nederland gevestigde marktdeelnemers. Deze uitvoerende werkzaamheden worden uitgevoerd door de Douane/CDIU. Tot slot oefent de Douane/ team POSS toezicht uit op de handel van drugsprecursoren die zich in Nederland in het vrije verkeer bevinden.
- **Warenwet.**
  - Voedselveiligheid: Ter bescherming van de consument worden aan bepaalde levensmiddelen van niet-dierlijke oorsprong en aan bepaalde waren die stoffen af kunnen geven aan voedsel, voorwaarden enveiligheidseisen gesteld als deze goederen in de EU op de markt worden gebracht.

De Douane heeft de opdracht om bij binnenbrengen en invoer te controleren op de aanwezigheid en juistheid van de vereiste documenten en certificaten. Bij onregelmatigheden wordt de NVWA geïnformeerd.

- o Productveiligheid: Ter bescherming van de consument worden aan consumentenproducten die in de EU op de markt worden gebracht voorwaarden en veiligheidseisen gesteld. De Douane heeft de opdracht om risicovolle zendingen te selecteren uit de aangiften voor binnenbrengen of invoer. De NVWA levert daartoe risico-indicatoren aan de Douane. De NVWA bepaalt vervolgens of zij controles wil instellen. In principe stelt de Douane niet zelf controles in, tenzij de NVWA daar om verzoekt.

Rechtsgebied	Activiteit	2017		2018	
		Plan	Realisatie	Plan	Realisatie
Geneesmiddelenwet	Fysieke controles invoer	500	496	500	523
	Fysieke controles invoer koeriers	4.000	2.328	3.000	2.148
	Fysieke controles invoer briefpost	1.000	4.746	1.000	Onbekend*
	Monsters Douanelab	-	-	100%	100%
Opiumwet	Fysieke controles legale stroom: binnenbrengen maritiem	8	6	5	12
	Fysieke controles legale stroom: binnenbrengen lucht	7	3	10	8
	Fysieke controles legale stroom: uitgaan zee	8	11	8	0
	Fysieke controles legale stroom: uitgaan zee	7	21	8	7
Wet voorkoming misbruik chemicaliën (drugsprecursoren)	Fysieke controles invoer	80	25	60	8
	Fysieke controles uitvoer	40	75	60	18
	Fysieke controles uitgaan lucht	5	5	-	-
	Toezichtonderzoeken	140	143	150	169
	Registratie verklaring precursoren CDIU	100%	100%	100%	100%
	Invoervergunning	100%	100%	100%	100%

Rechtsgebied	Activiteit	2017		2018	
		Plan	Realisatie	Plan	Realisatie
	Uitvoervergunning precursoren CDIU	100%	100%	100%	100%
Warenwet	Voedselveiligheid fysieke controles	-	-	0	46
	Productveiligheid fysieke controles	200	208	-	-
	Productveiligheid fysieke controles: binnenbrengen maritiem	-	-	300	278
	Productveiligheid fysieke controles: binnenbrengen lucht	-	-	100	Onbekend**
	Productveiligheid fysieke controles: aangifte ten invoer koeriers	-	-	100	107

Tabel 22. Overzicht plannen en realisatie taakuitvoering ministerie van VWS ten behoeve van doelstelling Beschermen. Bron: Jaarrapportages aan het OOD 2017 en 2018.

\* Aparte telling uit bronbestand en cijfers niet beschikbaar in PLATO. Beeld is dat doelstelling ruim is behaald.

\*\* Aparte telling uit bronbestand.

N.B. Plannen die zijn behaald zijn in deze tabel groen gemarkeerd. Plannen die niet zijn behaald zijn in deze tabel oranje gemarkeerd.

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat de Douane de jaarplanningen in 2017 en 2018 regelmatig niet realiseerde. In de jaarrapportages worden geen verklaringen gegeven voor de onderrealisaties.

### 7.2.3. Doelstelling Concurrentiepositie

In de Rijksbegroting wordt de strategische doelstelling Concurrentiepositie als volgt omschreven: *“De Douane draagt bij aan het versterken van de concurrentiepositie van de EU en Nederland door toe te zien op de naleving van Europese maatregelen voor marktordening. Daarnaast bevordert de Douane een snelle en goede douaneafhandeling, resulterend in zo min mogelijk oponthoud en lage administratieve lasten voor het bedrijfsleven.”*

We constateren dat de doelstelling Concurrentie bestaat uit twee onderdelen:

1. Versterken concurrentiepositie van de EU en Nederland. Dit doet de Douane door toe te zien op de naleving van Europese maatregelen voor marktordening.
2. Taken die de Douane uitvoert met als doel de logistieke dienstverlening te faciliteren, onder andere door een snelle en goede Douaneafhandeling met zo min mogelijk oponthoud en zo laag mogelijke administratieve lasten.

Bij het analyseren van de doeltreffendheid ten aanzien van het uitvoeren van de activiteiten maken we hierna onderscheid tussen deze twee onderdelen.

#### 1. Versterken concurrentiepositie EU en Nederland

In het kader van het versterken van de concurrentiepositie door toe te zien op de naleving van regels voert de Douane taken uit voor de ministeries van LNV, BuZa en EZK.

#### Ministerie van LNV

Voor het ministerie van LNV dragen de taken op het gebied van gemeenschappelijk landbouwbeleid bij aan de doelstelling Concurrentiepositie. In het kader van dit beleid heeft de Douane de opdracht om over landbouwgoederen invoerrechten te heffen en te innen en om bescheiden te controleren en fysieke controles uit te voeren. De bescheid- en fysieke controles zijn in EU-verordeningen opgenomen als verplicht uit te voeren controles. Er kan een tariefcontingent gelden voor landbouwproducten uit bepaalde landen. Dat betekent dat geen of lagere invoerrechten hoeven te worden afgedragen, mits een bepaalde hoeveelheid niet wordt overschreden. Fysieke controles zijn voor bepaalde landbouwproducten voorgeschreven met een minimum controlepercentage of op basis van een risicoanalyse waarbij de lidstaat vervolgens zelf het controlepercentage mag bepalen. Voor alle aangiften is een bescheidcontrole vereist.

Onderstaande tabel geeft een overzicht weer van de taken en bijbehorende normen en realisatie in de jaren 2017 en 2018.

Activiteit		2017		2018	
		Norm	Realisatie	Norm	Realisatie
Fysieke controles invoer	-Basmati	5%	5,2%	5%	11,3%
	-Granen	100%	100%	100%	100%
	-Hop	5%	14,3%	5%	14,3%
	-Vezel, vlas en hennep	Geen norm	-	100%	100%
	-Melk en zuivel	3%	4,3%	3%	6%
	-Ruwe suiker met tariefcontingent	100%	Geen raking	100%	Geen raking
Bescheidcontrole invoer	-Basmati	100%	100%	100%	100%
	-Granen	100%	100%	100%	100%
	-Hop	100%	Nee*	Geen norm	-
	-Vezel, vlas en hennep	100%	100%	100%	100%
	-Wijn	100%	100%	100%	Nee**
	-Melk en zuivel	100%	100%	100%	100%
	-Ruwe suiker met tarief contingent	100%	100%	100%	100%

Tabel 23. Overzicht realisatie taken in het kader van gemeenschappelijk landbouwbeleid. Bron: Jaarrapportages aan het OOD 2017 en 2018.

\* Vanwege rakingspercentage van 5 promille zijn er geen rakingen geweest in het profiel.

\*\*Deze bescheiden dienen bij de aangifte te worden ingediend. De wijze van controleren maakt dat niet uit de systemen kan worden gefilterd dat de controles daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Deze werkwijze zal worden herzien, waardoor dit wel mogelijk is.

N.B. Normen die zijn behaald zijn in deze tabel groen gemarkeerd.

Bovenstaande tabel geeft weer dat de jaarplannen waar gegevens over beschikbaar zijn door de Douane allemaal zijn gerealiseerd. Voor hop (in het jaar 2017) en wijn (in het jaar 2018) geldt dat de wijze van controleren maakt dat niet uit de systemen kan worden achterhaald of de controles daadwerkelijk zijn uitgevoerd. De Douane geeft daarbij aan dat deze werkwijze wordt herzien, zodat dit in de toekomst wel mogelijk is. Voor ruwe suiker met tariefcontingent waren geen rakingen en zijn daardoor geen fysieke controles uitgevoerd.

### Ministerie van Buitenlandse Zaken

Voor het ministerie BuZa voert de Douane verschillende taken uit die bijdragen aan de doelstelling Concurrentiepositie:

- **Antidumping-, compenserende en aanvullende rechten:** De Douane heft en int antidumping-, compenserende en aanvullende rechten. Deze rechten worden in aanvulling op invoerrechten in rekening gebracht. Het doel is het bevorderen van de concurrentiepositie van de EU. Antidumping-, compenserende en aanvullende rechten worden namelijk opgelegd wanneer producten door producenten en handelaren tegen een (veel) te lage prijs of met overheidssubsidies in de EU worden aangeboden. In tabel 24 zijn activiteiten weergegeven waarvan in de jaarrapportages 2017 en 2018 aan het OOD is gerapporteerd over de plannen en realisaties.
- **Communautair toezicht vrijwaringsmaatregelen:** Op grond van diverse verordeningen kan de EU toezicht uitoefenen op de in- of uitvoer van industriële goederen tussen de EU en derde landen en deze voor aangewezen goederen verbieden of (kwantitatief) beperken: de zogenaamde vrijwaringsmaatregelen. De Douane/CDIU behandelt aanvragen voor toezichtdocumenten of vergunningen en geeft deze documenten af. Daarnaast controleert de Douane op de naleving van de vrijwaringsmaatregelen. In tabel 24 zijn activiteiten weergegeven waarvan in de jaarrapportages 2017 en 2018 aan het OOD is gerapporteerd over de plannen en realisaties.
- **Gedifferentieerd geprijsde geneesmiddelen:** Gedifferentieerd geprijsde geneesmiddelen zijn sterk in prijs verlaagde geneesmiddelen bestemd voor ontwikkelingslanden. Het moet voorkomen worden dat het handelsverkeer in deze geneesmiddelen wordt verlegd naar de EU. Daarom zijn in een verordening maatregelen getroffen waarin wordt bepaald dat het in principe verboden is gedifferentieerd geprijsde geneesmiddelen de EU binnen te brengen. De Douane houdt toezicht op en controleert het goederenverkeer tussen de EU en derde landen. Zij kan hierbij te maken krijgen met deze speciale categorie geneesmiddelen en treft dan maatregelen om te voorkomen dat deze geneesmiddelen worden aangegeven voor het vrije verkeer. Er worden voor dit handhavingsgebied geen gerichte controles aangestuurd. Er zijn geen ontwikkelingen die van invloed zijn op de risico's in de handhaving. De inzet van de Douane blijft beperkt tot die gevallen waarin de hier bedoelde categorie geneesmiddelen wordt aangetroffen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht weer van de taken op het gebied van 'antidumping-, compenserende en aanvullende rechten' en 'communautair toezicht vrijwaringsmaatregelen' en de bijbehorende plannen en realisatie daarvan in de jaren 2017 en 2018.

Rechtsgebied	Activiteit	2017		2018	
		Plan	Realisatie	Plan	Realisatie
Antidumping-, compenserende en aanvullende rechten	Invoervergunning passieve veredeling textiel	100%	100%	100%	100%
	Invoervergunning textiel	100%	100%	100%	100%

	Fysieke controles invoer	-	-	2.500	1.440
	Bescheidcontroles invoer	-	-	1.250	1.925
<b>Communautair toezicht vrijwaringsmaatregelen</b>	Bescheidcontrole aangifte ten invoer	-	1.437	1.500	2.188
	Aanvraag invoervergunning Staal	100%	100%	100%	100%

Tabel 24. Overzicht realisatie plannen ten aanzien van uitvoering taken in opdracht van ministerie van BuZa. Bron: Jaarrapportages aan het OOD 2017 en 2018.

*N.B. Plannen die zijn behaald zijn in deze tabel groen gemarkeerd. Plannen die niet zijn behaald zijn in deze tabel oranje gemarkeerd.*

Uit bovenstaande tabel blijkt dat alle jaarplannen zijn gerealiseerd, op één plan na. Het aantal fysieke controles invoer op het gebied van antidumping-, compenserende en aanvullende rechten was in 2018 vooral lager dan beoogd. Hierover wordt in de jaarrapportage aan het OOD toegelicht dat ten aanzien van het risico zonnepanelen in de praktijk bleek dat handhaving alleen via fysieke controles minder doeltreffend was. Daarom is gaandeweg het jaar besloten de handhaving op het risico meer via bescheidcontroles te laten plaatsvinden.

### Ministerie van EZK

Voor het ministerie van EZK betreft dit taken op het gebied van intellectueel eigendom. De Douane houdt toezicht op het binnen of buiten het grondgebied van de EU brengen van goederen en controleert daarbij op verzoek van de houder van het Intellectuele Eigendomsrecht (IER) de goederen die vermoedelijk inbreuk maken op het IER uit verordening (EG) nr. 608/2013. Er zijn geen specifieke handhavingswensen vanuit het ministerie van EZK. Het aanbod wordt mede bepaald door de mate waarin de rechthebbenden op het IER verzoeken indienen bij de Douane. De intellectuele eigendomsrechten worden namelijk privaatrechtelijk gehandhaafd. Een rechthebbende moet de Douane verzoeken om namaak tegen te houden. Dergelijke verzoeken zijn één jaar geldig en moeten gedetailleerde productinformatie bevatten zodat de Douane gerichte controleopdrachten kan opstellen.

## 2. Faciliteren logistieke dienstverlening

### Logistic Performance Index

De Logistic Performance Index (LPI), een publicatie van de Wereldbank Groep, is een benchmarkinstrument dat ontwikkeld is om landen te helpen bij het identificeren van uitdagingen en kansen waar zij mee worden geconfronteerd op het gebied van handelslogistiek, en wat ze kunnen doen om hun prestaties daarin te verbeteren.<sup>68</sup> De benchmark wordt elke twee jaar gepubliceerd. In 2012 vergeleek de LPI 155 landen en in 2014, 2016 en 2018 waren dit er 160. De LPI is gebaseerd op een vragenlijst die wereldwijd wordt uitgezet onder expediteurs en vervoerders. De vragenlijsten worden aangevuld met kwantitatieve data over de prestaties van sleutelementen in de logistieke keten van het betreffende land. Daarmee bestaat de LPI uit zowel kwalitatieve als kwantitatieve metingen. De score van Nederland totaal is het gemiddelde van de scores op Douane, infrastructuur, internationale zendingen, logistieke competentie, *track & tracing*, en tijdigheid.

<sup>68</sup> Zie: <https://lpi.worldbank.org/about>.



De scores van Nederland en Douane Nederland op de LPI in de periode 2012-2018 zijn weergegeven in onderstaande tabel.

	2012	2014	2016	2018
LPI score Nederland totaal	4,02	4,05	4,19	4,02
Positie ranglijst Nederland totaal*	5	2	4	6
LPI Score Douane	3,85	3,96	4,12	3,92
Positie ranglijst Douane*	8	4	3	5

Tabel 25. Scores van Nederland en Douane Nederland op de wereldwijde ranglijst van de Logistic Performance Index.<sup>69</sup>

\* In 2012 bestond de LPI ranglijst uit 155 landen. In 2014, 2016 en 2018 waren dit er 160.

Uit de tabel komt naar voren dat de Douane vrij stabiel scoort op de LPI. Hoewel de positie in 2012 nog wat lager lag met een 8<sup>ste</sup> positie, is dat tussen 2014 en 2018 tussen de 3<sup>e</sup> en 5<sup>e</sup> plek van de in totaal 160 landen. Douane Nederland behoort hiermee consistent tot het hoogst scorende kwintiel van de LPI.

In de rapportage over 2018 wordt aangegeven dat Douaneprocedures wereldwijd meer hetzelfde worden. Zelfs organisaties in het laagste kwintiel nemen *best practices* over daardoor zijn centrale procedures in vergelijkbare mate aanwezig bij Douaneorganisaties wereldwijd.<sup>70</sup> Wel valt op dat fysieke controles vaker voorkomen in laagscorende landen en dat in deze landen veel vaker moet worden voldaan aan zeer veel en ondoorzichtige procedurele vereisten. Douaneorganisaties uit landen in het hoogste kwintiel scoren met name hoog op de aanwezigheid van online systemen om douaneaangiften te verwerken en de keuze voor *final clearance*.<sup>71</sup>

### Bewijs van goede dienst

In 2012 heeft de Douane voor het eerst een Bewijs van Goede Dienst (BvGD) ontvangen. Het BvGD is een instrument bedoeld voor het meten en verbeteren van de dienstverlening van de Douane aan bedrijfsleven. Het BvGD toetst op tien normen die het bedrijfsleven belangrijk vindt voor de dienstverlening van de Douane. Vervolgens zijn die tien normen meetbaar gemaakt en is per norm een score vastgesteld. Daarmee geeft het BvGD een overzicht van de kwaliteit van de dienstverlening en kan het door de Douane worden gehanteerd als manier om de dienstverlening te monitoren en te verbeteren. De in het BvGD opgenomen resultaten zijn voor een groot deel gebaseerd op de Fiscale Monitor. Dit is een meting die de Belastingdienst jaarlijks uitvoert onder belastingplichtigen, toeslaggerechtigden en douaneklanten. Het BvGD wordt om de twee jaar herijkt.<sup>72</sup> De normen en de scores op deze normen in de periode 2012-2018 zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Norm	Servicenorm* (plusnorm)	2012	2014	2016	2018
1. Minimale verstoring van logistieke processen	8 (9)	8	7	7	7
2. Minimale verstoring geautomatiseerde systemen	8 (9)	7	8	7	7
3. Betrouwbare en consistente besluitvorming	7 (8)	8	9	9	9

<sup>69</sup> Zie: <https://lpi.worldbank.org/international/global>.

<sup>70</sup> LPI (2018). *Connecting to Compete 2018 Trade Logistics in the Global Economy*.

<sup>71</sup> LPI (2018). *Connecting to Compete 2018 Trade Logistics in the Global Economy*.

<sup>72</sup> Bewijs van Goede Dienst 2018. Zie:

[https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures\\_en\\_publicaties/bewijs\\_van\\_goede\\_dienst](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/themaoverstijgend/brochures_en_publicaties/bewijs_van_goede_dienst).

4. Geïntegreerd toezicht	7 (8)	5	6	5	6
5. Inhoudelijke kennis en deskundigheid	7 (8)	8	8	9	8
6. Meerwaarde van AEO-certificering	7 (8)	6	7	6	8
7. Bereikbaarheid en toegankelijkheid	7 (8)	8	7	6	7
8. Duidelijke communicatie	7 (8)	7	8	8	8
9. Minimale lasten voor ondernemers	7 (8)	5	5	5	5
10. Toegankelijkheid van de website	7 (8)	7	7	7	7

Tabel 26. Doelstellingen en resultaten Bewijs van Goede Dienst Douane.

\* Voor aspecten 1 en 2 is de minimumnorm hoger dan bij de andere aspecten, omdat deze normen, zowel tijdens het Overleg Douane Bedrijfsleven (ODB) als tijdens de bedrijvensessie in 2011, door vrijwel alle deelnemers als zeer belangrijk zijn aangemerkt.

N.B. Normen die zijn behaald zijn in deze tabel groen gemarkeerd. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het behalen van de servicenorm (lichtgroen) en het behalen van de plusnorm (donkergroen). Plannen die niet zijn behaald zijn in deze tabel oranje gemarkeerd.

Uit bovenstaande tabel komt naar voren dat:

1. De dienstverlening op een aantal onderdelen consistent hoog scoort: betrouwbare en consistente besluitvorming, inhoudelijke kennis en deskundigheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid, duidelijke communicatie, en toegankelijkheid van de website.
2. Er een aantal terugkerende aandachtspunten zijn om de doeltreffendheid te verbeteren: minimale verstoring van logistieke processen, minimale verstoring geautomatiseerde systemen, geïntegreerd toezicht, meerwaarde van AEO-certificering en minimale lasten voor ondernemers.

Hierna gaan we verder in op de normen waar de Douane de servicenorm niet wist te realiseren in de periode 2012-2018. We lichten toe waarom het bedrijfsleven belang hecht aan deze norm, waarom zij de prestaties van de Douane op deze norm lager scoorden en op welke verbeteractiviteiten de Douane heeft ingezet om de scores te verbeteren.

#### *Norm 1: Minimale verstoring van logistieke processen*

Bedrijven willen dat de Douane haar werkzaamheden optimaal afstemt op de logistieke stroom, waardoor deze zo min mogelijk wordt verstoord. Dit aspect is meetbaar gemaakt door te kijken naar de waardering van bedrijven ten aanzien van de snelheid waarmee transporten door de Douane worden afgehandeld, de afstemming van Douanetaken op de logistieke en nut en noodzaak van Douanecontroles. Met een 7 scoort de Douane op deze norm in 2014, 2016 en 2018 ruim voldoende, maar de Douane voldoet daarmee niet aan de servicenorm van 8. De perceptie van het bedrijfsleven over de snelheid waarmee de Douane transporten afhandelt was positief. De afstemming van Douanewerkzaamheden binnen de logistiek en het nut en de noodzaak van Douanecontroles werden niet voldoende gewaardeerd om de minimumscore van 8 te behalen.

Om de *efficiency* in de logistieke keten te verhogen zijn verschillende verbeteractiviteiten ingezet door de Douane. In 2018 geeft de Douane aan extra containerscans te hebben geplaatst op de terminals, verbeteringen te hebben aangebracht in de risicoanalyses door een verbreding van de data die hiervoor wordt gebruikt, en in het invoerproces de vooraangifte inclusief vooraf notificatie en verificatie te hebben geïmplementeerd.

#### *Norm 2: Minimale verstoring van geautomatiseerde systemen*

Bedrijven zijn voor de Douane gerelateerde administratieve processen vaak afhankelijk van de geautomatiseerde systemen van de Douane. Zij verwachten daarom dat deze systemen altijd (24/7) goed bereikbaar zijn. Dit aspect is meetbaar gemaakt door te onderzoeken welk percentage van de totale tijd de systemen offline waren (in het jaar voorafgaand aan het jaar waarin het BvGD werd gepubliceerd). In 2012 en 2014 wist de Douane met een 8 de servicenorm te realiseren. In 2016 en 2018 voldeed de Douane hier echter

niet aan met een 7 als score op deze norm. Op basis van de registratie van de (ver)storingen van de geselecteerde ICT-systemen meet de Douane hoeveel tijd de systemen feitelijk offline zijn geweest voor onderhoud of door storingen. De norm is vastgesteld op 97,5%. In 2011 waren de Douanesystemen 94,9% beschikbaar en in 2015 en 2017 was dit 97,3%. Daarmee is niet aan de norm voldaan.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de gemiddelde beschikbaarheid van informatiesystemen in alle jaren uit de periode 2012-2018. De gegevens uit het overzicht zijn afkomstig uit de derde viermaandsrapportages van de Douane. In de jaren 2013, 2015 en 2018 wist de Douane de eigen doelstelling op dit onderdeel te realiseren. In de jaren 2012, 2014, 2016 en 2017 lukte dat niet. We merken daarbij op dat de Douane in de jaren 2014 en 2016-2018 voor zichzelf een hogere doelstelling formuleert dan nodig om de servicenorm te realiseren. Verder valt op dat in 2015 de doelstelling met  $\geq 97,3\%$  juist iets lager is dan de servicenorm (97,5%).

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gemiddelde beschikbaarheid informatiesystemen	Doelstelling	$\geq 97,5\%$	$\geq 97,5\%$	$\geq 98\%$	$\geq 97,3\%$	$\geq 98\%$	$\geq 98\%$	$\geq 98\%$
	Realisatie	96,7%	97,6%	96,2%	97,3%	97,7%	97,3%	98%

Tabel 27. Gemiddelde beschikbaarheid informatiesystemen Douane 2012-2018. Bron: Derde viermaandsrapportages 2012-2018. N.B. Doelstellingen die zijn behaald zijn in deze tabel groen gemarkeerd. Doelstellingen die niet zijn behaald zijn in deze tabel oranje gemarkeerd.

De Douane heeft verschillende verbeteractiviteiten ingezet om de continuïteit van de systemen te waarborgen. Verbeteringen in de software en infrastructurele aanpassingen moeten leiden tot minder geplande onderhoudsmomenten en minder niet-beschikbaarheid tijdens deze onderhoudsmomenten.

#### Norm 4: Geïntegreerd toezicht

Bedrijven verwachten dat de Douane werkzaamheden rond toezicht goed afstemt waardoor controles zoveel mogelijk worden gecombineerd en op één moment worden uitgevoerd. Het betreft hierbij zowel controles van de Douane zelf, als de controles uitgevoerd namens of door andere toezichthouders. Dit aspect is gemeten door vast te stellen in welke mate bedrijven tevreden zijn over vermindering van de controlelast. In de jaren 2012, 2014, 2016 en 2018 weet de Douane de servicenorm van 7 niet te realiseren, met scores van 5 (2012 en 2016) en 6 (2014 en 2018). Bedrijven geven aan dat de controles van de overheidsinstanties last bezorgen en dat de overheid er niet in geslaagd is om de administratieve en fysieke lasten te verminderen. Hierbij merken we op dat in 2018 ondernemers positiever zijn geworden over de administratieve lasten, maar minder positief over de fysieke lasten. Ook oordelen ondernemers dat de samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties nog onvoldoende leidt tot vermindering van controlelast.

De Douane investeert in verschillende verbeteractiviteiten, waaronder een eenduidige aansturing van overheidscontroles, het ontwikkelen van een inspectieportaal voor de Douane, de ILT en de NVWA voor het melden van controles en communicatie over de vrijgave van de ladingen, een vernieuwde Rijkscontroleloods voor fysieke controles, het uitbreiden van de scancapaciteit op de terminals op de Maasvlakte en het opstarten van een samenwerkingsverband voor operationeel overleg met diverse handhavingpartners.

#### Norm 6: Meerwaarde AEO-certificering

Bedrijven die hebben geïnvesteerd in het verkrijgen van het AEO-certificaat, verwachten dat zij hiervan voordelen ondervinden. Zo verwachten zij een verschuiving van het toezicht op transacties naar toezicht op processen. Dit onderwerp wordt in kaart gebracht door bedrijven om een oordeel te vragen. Met een score van 6 in 2012 en 2016 wist de Douane in die jaren de servicenorm niet te halen. In 2014 lukte dit wel met een score

7 en in 2018 werd met een score van 8 de plusnorm behaald. In 2012 en 2016 leverde de AEO-status bedrijven minder op dan ze vooraf hadden verwacht. In 2016 geven bedrijven aan wel te vinden dat de AEO sterk bijdraagt aan de eigen interne beheersing en het imago, maar een kwart vindt de voordelen niet opwegen tegen de investering.

De Europese Commissie heeft geïnvesteerd in de verbetering door onder andere wederzijdse erkenning van de AEO-status met andere landen uit te breiden. De Douane heeft door samenwerking met andere handhavingsdiensten op het gebied van veiligheid en beveiliging en verdere verbetering van het AEO-faciliteringstraject bij het douaneproces Binnenbrengen hier nadere invulling aan gegeven. In 2018 gaf 95% van de gecertificeerde bedrijven aan dat de voordelen van de AEO-status volgens hen opwegen tegen de investeringen.

#### *Norm 7: Bereikbaarheid en toegankelijkheid*

Bedrijven willen dat de Douanekantoren goed bereikbaar zijn en dat de BelastingTelefoon Douane tijdens kantooruren voor het stellen van vragen goed bereikbaar is. Bedrijven verwachten verder binnen redelijke termijn een betrouwbaar antwoord te ontvangen. In 2012 wist de Douane met een score van 8 de plusnorm te realiseren en in 2014 en 2018 werd met een score van 7 de streefnorm gerealiseerd. In 2016 is de servicenorm met een score van 7 niet behaald. In dat jaar waren bedrijven positief over de termijn waarop de Douane vragen beantwoordt. Ten opzichte van 2012 waren bedrijven echter minder positief geworden over de fysieke bereikbaarheid van Douanekantoren en de bereikbaarheid van de BelastingTelefoon Douane.

De Douane heeft verschillende verbeteractiviteiten in gang gezet. Zo heeft de Douane in 2017 een onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkeling van de belangrijkste telefoniekanalen en vervolgens onderzocht hoe de aanbevelingen konden worden geoperationaliseerd. Ook heeft de Douane in 2017 zijn visie dienstverlening vastgelegd, waarin strategie voor communicatiekanalen en transactieverkeer is vastgesteld. De Douane geeft aan dat telefonie een belangrijk onderdeel blijft van de dienstverlening.

#### *Norm 9: Minimale lasten voor ondernemers*

Bedrijven willen de aangifte kunnen doen met zo min mogelijk administratieve rompslomp. Ondernemers willen verdere digitalisering, zodat ze dezelfde gegevens maar één keer hoeven aan te leveren en dat de Douane aangeleverde gegevens hergebruikt. Zo hebben bedrijven geen onnodige administratieve lasten. Dit aspect is gemeten door de waardering van bedrijven te peilen. In 2012, 2014, 2016 en 2018 weet de Douane met een 5 als score op deze norm de streefnorm niet te realiseren. Bedrijven ervaren veel administratieve lasten. Met name vinden bedrijven dat ze veel tijd kwijt zijn aan formaliteiten en verplichtingen. Ook oordelen ze dat afhandelen van Douanezaken onvoldoende eenvoudig is.

De Douane werkt aan het minimaliseren van lasten voor ondernemers die voortkomen uit het Douanewerk. Voorbeelden van verbeteractiviteiten zijn het digitaliseren van Douaneprocessen waardoor nagenoeg volledig papierloos kan worden gewerkt en processen sneller verlopen en het invoeren van de mogelijkheid voor alle aangevers met een AEO-C of AEO-F certificering om met het insturen van een vooraangifte voor elke douaneregeling de controlebeslissing terug te ontvangen, zodat de aangever vooraf weet dat een controle zal plaatsvinden en wat voor soort controle. Ook heeft de Douane de werkwijze Werkverdeelpunten geharmoniseerd. Hierin wordt geregeld hoe fysieke controles worden ingepland binnen afgesproken reactietijden en dat er contact met de klant wordt opgenomen voor het maken van een andere afspraak wanneer de fysiek opname niet gerealiseerd kan worden binnen de afgesproken reactietijd.

#### **Overleg Douane Bedrijfsleven**

Zoals in hoofdstuk 3 uitgebreider staat toegelicht, bespreken binnen het ODB de Douane en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven vraagstukken met betrekking tot het EU-buitengrensoverschrijdende

goederenverkeer. Daarbij wordt gezamenlijk gezocht naar een optimale balans in de handhaving tussen toezicht en handelsfacilitatie.<sup>73</sup> Op de agenda van het ODB staan punten die raken aan douanelogistiek en de douane-afhandeling, zowel operationeel van aard als op meer strategisch niveau. Ook zaken met betrekking tot aanpassingen van IT-systemen en invoeringstermijnen van wet- en regelgeving worden besproken.

### White papers

In 2012 is in het ODB besproken wat partijen op de lange termijn samen willen bereiken. Dit heeft geleid tot een *white paper* over de kansen van Nederland ten aanzien van dienstverlening op het gebied van *trade compliance* (handelsnaleving) beschreven.<sup>74</sup> Het paper had tot doel (1) om een gemeenschappelijke visie op het toegepast onderzoek en innovatie in de Trade Compliance gemeenschap te creëren, en (2) om die visie in te bedden in nationale en Europese beleidsprogramma's ten behoeve van beleidsontwikkeling. Uit de *white paper* kwamen drie innovatieve paden naar voren:<sup>75</sup>

1. **Systeemgericht toezicht:** Dit betreft de overgang van transactie-gedreven controle naar procesbesturing, samenwerking en het uitwisselen van informatie tussen alle partners in de keten.
2. **Coördinatie van toezicht tussen de verschillende toezichthoudende instanties:** Dit betreft de ontwikkeling van een nauwe samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties om de verstoringen in de keten te minimaliseren, maar met de vervulling van de benodigde regeringsfuncties.
3. **Integratie van toezicht en handhaving in de logistieke keten:** Dit betreft het bepalen van de plaats en de tijd van de inspecties, waarbij er rekening wordt gehouden met de verstoring van de logistieke keten. Vanuit een ketenperspectief is het niet logisch om de stroom van goederen te inspecteren, en dus te verstoren, bij de grens. De industrie en de overheidsorganisaties moeten bepalen of de controles kunnen worden uitgevoerd gedurende het laden en lossen en dat administratieve controles of uitwisseling van informatie afzonderlijk worden uitgevoerd.

In 2014 volgde een tweede *white paper* waarin dieper wordt ingegaan op de drie innovatieve paden, nieuwe ontwikkelingen op het gebied van *trade compliance* worden besproken en de negatieve consequenties van niet-naleving.<sup>76</sup> Ook wordt ingegaan op de visie Grensverleggend en het belang van een geïntegreerde aanpak voor *trade compliance*. In het *white paper* wordt het belang van de drie innovatieve paden benadrukt en wordt aangegeven dat met name het tweede punt (coördinatie van toezicht tussen de verschillende overheidsinstanties) een stimulans nodig heeft voor ontwikkeling.

### Visie Grensverleggend

De *white papers* vormden de basis voor de in 2014 gepresenteerde handhavingsvisie 'Grensverleggend'.<sup>77</sup> Met dit visiedocument werd een stip op de horizon vastgesteld voor een vernieuwde vorm van toezicht op de goederenstroom: "een visie waaraan alle maatregelen die we de komende jaren nemen worden getoetst, en een eindbeeld waar we geleidelijk naartoe bewegen."<sup>78</sup> Het centrale uitgangspunt van de visie is honderd procent toezicht houden op de aldoor groeiende goederenstroom. Daarbij wordt opgemerkt dat dit een ambitieuze doelstelling is, die alleen kan worden gerealiseerd met de toepassing van innovatieve methoden en technieken. De visie kent een model van gelaagde handhaving: minder ingrijpende interventies in de logistiek bij betrouwbare bedrijven, en meer controles bij onbekende ondernemers. Bij de invulling van de gelaagde strategie hanteert de Douane, naast honderd procent toezicht, nog een tweede uitgangspunt: toezicht houden

<sup>73</sup> Belastingdienst/Douane (2020). *Inrichting en protocol Overleg Douane Bedrijfsleven*.

<sup>74</sup> Dinalog & VLM (2012). *Trade compliance: A burden or an opportunity? White paper*. Zie: <https://www.kennisdclogistiek.nl/publicaties/trade-compliance-burden-or-opportunity>.

<sup>75</sup> Dinalog en VLM (2012). *Trade compliance: A burden or an opportunity? White paper*. Zie: <https://www.kennisdclogistiek.nl/publicaties/trade-compliance-burden-or-opportunity>.

<sup>76</sup> VLM, Connekt, & Top Sector Logistics (2014). *Trade Compliance: The basis for a trusted supply chain. White paper*. Zie: [https://topsectorlogistiek.nl/wptop/wp-content/uploads/2015/04/2e-Whitepaper-Trade-Compliance-1.0\\_bericht-256.pdf](https://topsectorlogistiek.nl/wptop/wp-content/uploads/2015/04/2e-Whitepaper-Trade-Compliance-1.0_bericht-256.pdf).

<sup>77</sup> Douane (2014). *Grensverleggend: De stip op de horizon van Douane Nederland voor toezicht op de aldoor groeiende goederenstromen*.

<sup>78</sup> Douane (2014). *Grensverleggend: De stip op de horizon van Douane Nederland voor toezicht op de aldoor groeiende goederenstromen*.

met zo min mogelijk logistiek oponthoud. Daarbij gaat het om een passende balans in de handhaving tussen toezicht en handelsfacilitatie. Voor het toezicht op het goederenverkeer wordt onderscheid gemaakt tussen drie goederenstromen:

- De blauwe goederenstroom voor onbekende ondernemers: de Douane controleert in principe aan de grens, op basis van risicoselectie en -analyse.
- De groene goederenstroom voor bewezen betrouwbare markdeelnemers (*trusted traders*): de Douane doet waarnemingen, waar mogelijk buiten het logistieke proces, om de juistheid van het handelen te toetsen.
- De gele goederenstroom voor slimme en veilige logistieke ketens (*smart & trusted trade lanes*): de Douane werkt aan het veilig maken van complete handelsketens, mede gebaseerd op het geautomatiseerd bijeenbrengen en uitwisselen van alle relevante goederen gerelateerde gegevens van elke partij binnen zo'n handelsketen.

In het overleg tussen de Douane en het bedrijfsleven (ODB) zijn vervolgens drie verwachtingen uitgesproken richting de Douane, die voor het bedrijfsleven van belang zijn<sup>79</sup>:

1. Richt de douanecontroles in op logische plekken en momenten in de logistieke keten;
2. Stem de controles én procedures van de verschillende inspectiediensten op elkaar af;
3. Maak waar mogelijk gebruik van de waarborgen die de interne beheersingssystemen van bedrijven bieden.

Onder de vlag van 'Grensverleggend' zijn sinds 2014 veel activiteiten ontplooid die bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen honderd procent toezicht en het verminderen van het logistieke oponthoud. Veel van deze ontwikkelingen worden getest in samenwerking met wetenschap, producenten van technologie en het bedrijfsleven. Een voorbeeld van een belangrijke innovatie die reeds is gerealiseerd, is het systeem van vooraf-aangifte in AGS voor goederen ten invoer, waarmee in technische zin douaneformaliteiten al vóór aankomst van de zending kunnen worden vervuld.<sup>80</sup> Een ander voorbeeld is de vernieuwingen in de scan- en detectietechnologie, zoals de verplaatsing van de containerscans van de Douane naar de haventerminals, waardoor containers binnen de logistieke stroom worden gescand en er minder oponthoud is. In het *Joint Inspection Center* op Schiphol wordt gewerkt met een ULD-scan (*Unit Load Device*): een mobiele containerscan, een *remote scan* en een camera (een *backscatter*) voor het scannen van vervoersmiddelen, waaronder vliegtuigen.<sup>81</sup> Bovendien hebben vernieuwingen plaatsgevonden op het gebied van vrachtscanners, die voor een veiligere en meer efficiënte (en dus snellere) vrachtafhandeling zorgen.

Een centraal onderdeel van het innovatieproces is de opkomst van data-analytics waarmee datagedreven toezicht mogelijk is.<sup>82</sup> Datagedreven toezicht betreft de autodetectie van data en goederen, waarbij geautomatiseerde systemen, met behulp van kunstmatige intelligentie, afwijkingen herkennen in patronen. Om de groeiende goederenvolumes te kunnen blijven beheersen is het voor de Douane noodzakelijk hier sterk op in te zetten. De Douane geeft aan dat er nog belangrijke stappen gezet dienen te worden om dit mogelijk te maken, met name op het gebied van (1) meer en kwalitatief betere data en (2) het gestandaardiseerd vastleggen van data. Tussen 2014 en 2018 is een belangrijk ontwikkelspoor de autodetectie van scanbeelden: scanapparatuur die beelden maakt en deze ook zelf beoordeelt op onregelmatigheden. Er wordt gewerkt aan voorspellende modellen voor de goederenscans op basis van algoritmen. Een ander voorbeeld is een project rond risicofilters voor het proces Binnenbrengen. Van Binnenbrengen is sprake wanneer goederen wel op het grondgebied van de EU komen, maar nog niet in het vrije verkeer worden gebracht (ook wel invoer genoemd). Bij Binnenbrengen worden er nog geen heffingen geheven, maar kunnen wel maatregelen van toepassing zijn

<sup>79</sup> Douane (2019). *Grensverleggend. Toekomstvisie voor het Douanetoezicht: uitgangspunten, ontwikkelingen en resultaten.*

<sup>80</sup> Douane (2019). *Grensverleggend. Toekomstvisie voor het Douanetoezicht: uitgangspunten, ontwikkelingen en resultaten.*

<sup>81</sup> Douane (2019). *Grensverleggend. Toekomstvisie voor het Douanetoezicht: uitgangspunten, ontwikkelingen en resultaten.*

<sup>82</sup> Douane (2019). *Grensverleggend. Toekomstvisie voor het Douanetoezicht: uitgangspunten, ontwikkelingen en resultaten.*

die betrekking hebben op de VGEM-aspecten (Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu).<sup>83</sup> Daarom worden reeds bij het proces Binnenbrengen controleactiviteiten uitgevoerd door de Douane. In de onderzoeksperiode is door de Douane in dit proces onderzoek uitgevoerd om meer datagedreven gaan werken met een *false positives* filter. Vals positieven zijn op basis van een risicoprofiel geselecteerde controles waarbij niets is bevonden. Het filter is een algoritme dat wordt toegepast met als doel het aantal vals positieven te reduceren. Daarmee worden onnodige controles voorkomen en wordt de doeltreffendheid van het proces Binnenbrengen vergroot.

De ontwikkeling van autodetectie van data en goederen kost echter tijd en de resultaten van de activiteiten zijn nog niet altijd zichtbaar. Voorbeelden van belangrijke ontwikkelgebieden zijn:

- **Cameratoezicht en dronetechologie:** Tussen 2014 en 2018 zijn belangrijke stappen gezet in het toezicht op de blauwe goederenstroom (onbekende ondernemers). Voorbeelden van belangrijke innovaties zijn hierboven genoemd, zoals de scanopstellingen bij containerterminals op de Maasvlaktes en het *Joint Inspection Center* op Schiphol. Daarnaast zijn Schiphol en de Rotterdamse haven voorzien van cameratoezicht. Een ontwikkelgebied betreft inspectie vanuit de lucht. Het is de bedoeling dat de inzet van drones het in de toekomst mogelijk maakt om haventerreinen, voertuigen en vaartuigen te observeren. In 2018 is in de Rotterdamse haven geëxperimenteerd met onbemande vliegtuigjes als extra middel voor het douanetoezicht. De Douane onderzoekt of drones een bijdrage kunnen leveren aan het bewaken van locaties rond schepen met een verhoogd risico (in aanvulling op het bestaande toezicht met videonetwerken van vaste beveiligingscamera's). Ook experimenteert de Douane met mini-drones voor inspectie in krappe ruimtes die gevaarlijk of lastig begaanbaar zijn voor speurhonden en medewerkers van het landelijk visitatieteam.
- **Onderzoek naar hypermoderne scan- en sensortechnologieën:** De Douane participeert in diverse internationale onderzoekstrajecten waarin allerlei nieuwe technologieën op dit vlak worden beproefd. Een veelbelovend initiatief uit 2016-2018 was het Europees onderzoeksproject C-BORD. In dit project werkten douanediensten, kennisinstituten, universiteiten en industriële partners aan de ontwikkeling van een breed scala aan ultramoderne scan- en sensortechnieken. De technieken worden voor inspectiedoeleinden geïntegreerd ingezet in één doorgang voor vrachtwagens.
- **Apps & tools voor het Douanetoezicht:** Tussen 2014 en 2018 zijn meer hulpmiddelen ontwikkeld om de blauwe stroom efficiënter en effectiever te beheersen op risico's. Een voorbeeld is de bouw van een *webcrawler*. Met de *webcrawler* voor het post- en koeriersproces kunnen extra gegevens uit externe bronnen worden verzameld om douaneaangiften te *cross-valideren*. Een ander voorbeeld betreft een app voor het herkennen van verboden Chinese geneesmiddelen in reizigersbagage.
- **Zicht op aangiftegedrag:** De Douane analyseert welke velden in aangiften ten invoer problemen opleveren voor ondernemers en probeert inzicht te krijgen in welke bedrijven veel aangiften doen die al aan het begin worden geweigerd door het AGS. Wanneer de Douane in beeld heeft wat fout gaat, kunnen bedrijven geïnstrueerd worden om voortaan beter aangifte te doen wat zowel hen als de Douane extra administratieve lasten en tijd scheelt.
- **Het vergunningenstelsel van de AEO:** Het concept van de AEO is in 2007 ontwikkeld door de EU en in 2008 is de Douane begonnen met het afgeven van AEO-certificaten. Anno 2019 beschikken zo'n 1.600 bedrijven in Nederland over een AEO-certificaat.<sup>84</sup> Het is een vorm van systeemgericht toezicht met als uitgangspunt het monitoren en evalueren van de waarborgen en veiligheidsprocedures in algemene zin en niet langer de controle van individuele goederentransacties. Daarmee maakt de controleaanpak veel minder inbreuk op de logistieke vervoersketen. De Douane geeft aan dat het toezichtsregime op dit moment alleen nog toe wordt gepast op het proces invoer, maar in de toekomst hoopt de Douane het uit te breiden naar andere douaneprocessen, zoals binnenbrengen en vervoer. Daarnaast is het eerder

<sup>83</sup> Zie: <https://www.evofenedex.nl/kennis/internationaal-ondernemen/douane/binnenbrengen>

<sup>84</sup> Douane (2019). *Grensverleggend. Toekomstvisie voor het Douanetoezicht: uitgangspunten, ontwikkelingen en resultaten.*

genoemde Bonus/malus systeem nog niet ingevoerd. Volgens dit principe zouden bedrijven die zich aan de gemaakte afspraken houden worden beloond met een stapsgewijze reductie van de controledruk, terwijl bedrijven die niet-compliant zijn het opgebouwde voordeel verliezen. Automatiseringssystemen van de Douane bleken de pilots voor dit systeem nog niet te kunnen ondersteunen.

- **Veilig en betrouwbaar uitwisselen van relevante en betrouwbare data binnen de logistieke keten:** Bij toezicht in de gele stroom draait het om internationale handelsketens waarbij niet alleen de fysieke veiligheid van de goederenzending is gewaarborgd, maar ook de kwaliteit en betrouwbaarheid van de relevante data over de goederenzending, die de betrokken partijen onderling uitwisselen in één netwerk. Ontwikkeling hierin vond met name plaats binnen Europese onderzoekprogramma's SSTL (*Smart & Secure Trade Lanes*) en CORE (*Consistently Optimised Resilient secure global supply-chains*). De Douane doet al sinds 2007 ervaring op met het concept SSTL, waarbij in proefprojecten wordt geëxperimenteerd met het uitwisselen van veilige en betrouwbare data over goederenzendingen tussen betrokken douanediensdiensten. Binnen het CORE-project ligt de focus op hergebruik door overheden van data die commerciële partijen met elkaar delen.

#### *Strategische Ontwikkelagenda (voorheen: Verbeterplan)*

In een brief van december 2016<sup>85</sup> vroeg het bedrijfsleven, verenigd in het ODB en de Nederlandse mainports, aandacht voor de positie van de Douane en werd opgeroepen tot structurele verbeteringen en een vergrote toekomstbestendigheid van de Douane op basis van een verbeterplan. In de brief werd gesteld dat de toppositie van de Douane in gevaar komt, met als belangrijkste redenen de *“weinig vooruitstrevende Europese Wetgeving die vergaande harmonisatie afdwingt en de toegenomen druk op de Nederlandse douaneorganisatie.”* In reactie op deze brief gaf toenmalig staatssecretaris van Financiën Erik Wiebes aan dat het ODB het juiste platform leek voor de Douane om met het bedrijfsleven in overleg te gaan over het verbeteren van het imago en de versterking van de positie van de Douane en de zorgen en overige wensen uit de brief van december 2016.

In 2017 heeft het ODB invulling gegeven aan het opstellen van een verbeterplan.<sup>86</sup> Het verbeterplan is vormgegeven op basis van vier thema's:

1. **ICT.** Ambitie: De Douane en het bedrijfsleven beschikken in de toekomst over een moderne, flexibele en betrouwbare ICT-infrastructuur en een naadloos informatiesysteem. Het streven is 100% beschikbaarheid van de systemen. Digitalisering is een hulpmiddel teneinde het toezicht en de dienstverlening te verbeteren.
2. **Dienstverlening & kennisniveau.** Ambitie: Door middel van een excellente dienstverlening van de Douane kiest het verladend en logistieke bedrijfsleven voor Nederland. Onder dienstverlening wordt verstaan: een hoge mate van voorspelbaarheid, een betrouwbare en transparante overheid en een snelle afwikkeling van het controleproces.
3. **Toezichtsvisie.** Ambitie: Het betrouwbare en compliantie bedrijfsleven ontvangt het vertrouwen van de Douane en wordt gefaciliteerd. De handhavingsvisie van de Douane 'Grensverleggend' vormt hiervoor het fundament. De uitwerking hiervan vindt gezamenlijk plaats en wordt met meer ambitie in praktijk gebracht.
4. **Coordinated border management.** Ambitie: Bij het grensoverschrijdend goederenverkeer ervaart het bedrijfsleven één overheid waardoor op een betere, slimmere, efficiëntere manier toezicht wordt gehouden.

<sup>85</sup> Transport en Logistiek Nederland (2016). *Bedrijfsleven maakt zich grote zorgen over de positie van de Nederlandse Douane*, 15 december 2016.

<sup>86</sup> ODB (2017). *Terugkoppeling Overleg Douane-Bedrijfsleven 10 mei 2017*, 25 augustus 2017.



In ODB-verband is het verbeterplan in 2018 verder uitgewerkt tot een verbeterprogramma met concrete acties. Het ODB algemeen monitort de voortgang daarop. De verschillende thema's worden door projectgroepen onder het ODB uitgewerkt.<sup>87</sup>

## 7.3. Conclusies doeltreffendheid en verbetermogelijkheden

Deze paragraaf bevat onze conclusies en verbetermogelijkheden voor wat betreft de doeltreffendheid van de Douane. Daarmee geven we antwoord op de vraag in welke mate de doelen van het beleid zijn gerealiseerd (RPE-vraag 11) en op de vraag hoe doeltreffend het beleid is geweest (RPE-vraag 12). Onze verbetermogelijkheden vormen een antwoord op de vraag welke maatregelen kunnen worden genomen om de doeltreffendheid verder te verhogen (RPE-vraag 14). We gaan allereerst in op onze conclusies en verbetermogelijkheden ten aanzien van de algemene beleidsdoelstelling (paragraaf 6.3.1) en vervolgens op onze conclusies en verbetermogelijkheden per strategische doelstelling (paragrafen 6.3.2 tot en met 6.3.4).

### 7.3.1. Algemene beleidsdoelstelling

**We concluderen dat niet is vast te stellen in welke mate de doelstelling in de periode 2012-2018 is bereikt en of de doelstelling voldoende is bereikt.**

De beleidsdoelstelling van de Douane in de periode 2012-2016 is niet gekwantificeerd of meetbaar gemaakt. Er zijn in deze periode wel drie prestatie-indicatoren voor het beleid opgenomen in de Rijksbegroting, maar deze indicatoren zeggen weinig over het bereiken van de doelstelling. Dit komt doordat (1) de indicatoren zijn geformuleerd op outputniveau en niet op outcomeniveau (het gewenste effect), en doordat (2) de drie indicatoren slechts iets zeggen over een zeer beperkt deel van de beleidsdoelstelling, namelijk controles op goederenstromen en passagiersvluchten.

In 2017 zijn drie strategische doelstellingen, de ABC-doelstellingen, geformuleerd en in 2018 zijn de beleidsdoelstelling en prestatie-indicatoren aangepast in de Rijksbegroting. We concluderen dat de ABC-doelstellingen een goede operationalisering zijn van de algemene beleidsdoelstellingen. Ze zijn extern helder communiceerbaar en dragen bij aan een beter begrip over de doelen en taken van de Douane. Ook zijn de ABC-doelstellingen meer geformuleerd op outcomeniveau (het gewenste effect) dan de algemene doelstelling.

Voorts concluderen we dat een positieve ontwikkeling heeft plaatsgevonden in de indicatoren die worden gehanteerd. Waar voorheen outputindicatoren werden gehanteerd, zeggen de twee indicatoren uit 2018 iets over het gewenste effect voor twee van de drie strategische doelstellingen, namelijk Afdracht en Concurrentiepositie. We merken hierbij echter wel op dat de twee indicatoren samen nog altijd slechts over een beperkt deel van de beleidsdoelstelling iets zeggen.

**Als wordt gekeken naar de streefwaarden op de indicatoren uit de Rijksbegroting in de periode 2012-2018 en of die streefwaarden worden behaald, dan kunnen we concluderen dat de Douane op dat punt doeltreffend is geweest. Ook wat betreft de algemene jaarplanningen voor de generieke handhavingsmaatregelen en de realisatie daarvan concluderen we dat de Douane in de periode 2012-2018 doeltreffend is geweest.**

In nagenoeg alle jaren zijn de streefwaarden voor de prestatie-indicatoren uit de Rijksbegroting gerealiseerd. Ook de algemene jaarplanningen voor de generieke handhavingsmaatregelen worden over het algemeen gerealiseerd.

---

<sup>87</sup> Douane Belastingdienst (2017). *Handhavingsplan Douane 2018. Deel III: Uitdagingen in de handhaving 2018.*

**Verbetermogelijkheid: Formuleer voor alle drie de strategische doelstellingen meetbare prestatie-indicatoren op outcomeniveau (het gewenste effect) zodat een oordeel kan worden gevormd over het al dan niet behalen van de beleidsdoelstelling. Waar dit niet mogelijk is: formuleer meetbare prestatie-indicatoren op outputniveau die een indicatie vormen voor het al dan niet realiseren van het gewenste effect.**

We constateren dat de indicatoren in de Rijksbegroting 2018 zijn geformuleerd op outcomeniveau (het gewenste effect) en daarmee iets zeggen over het gewenste effect op de doelstellingen Afdracht en Concurrentiepositie. Ze beslaan echter niet het volledig beoogde effect van de doelstellingen. Voor de strategische doelstelling Beschermen is bovendien geen prestatie-indicator geformuleerd. Door de huidige indicatoren aan te vullen met indicatoren die aansluiten bij (het gewenste effect van) de beleidsdoelstellingen kan systematisch worden gevolgd of de beleidsdoelstellingen van artikel 1 worden behaald en of de Douane doeltreffend opereert. We bevelen aan hier invulling aan te geven.

### 7.3.2. Doelstelling Afdracht

In de Rijksbegroting wordt de strategische doelstelling Afdracht omschreven als: *“De Douane zorgt ervoor dat de belastingopbrengsten zo juist, tijdig en volledig mogelijk zijn. De Douane stelt de verschuldigde douanerechten en accijnzen vast en heft en int deze. De geïnde bedragen worden afgedragen aan de EU en de schatkist.”* We constateren dat de doelstelling bestaat uit twee onderdelen:

1. Beoogde effecten: Het ervoor zorgen dat belastingopbrengsten zo juist, tijdig en volledig mogelijk zijn.
2. Activiteiten die de Douane dient uit te voeren: Het vaststellen van de verschuldigde douanerechten en accijnzen en het heffen en innen daarvan (ten behoeve van de nationale schatkist en ten behoeve van de EU).

Bij het analyseren van de doeltreffendheid ten aanzien van het uitvoeren van de activiteiten maken we hierna onderscheid tussen deze twee onderdelen.

**We concluderen dat ten aanzien van het eerste onderdeel (beoogde effecten) het niet mogelijk is om vast te stellen in welke mate de Douane doeltreffend is geweest op het gebied van afdracht, omdat niet is geoperationaliseerd en gekwantificeerd wanneer deze effecten (voldoende) zijn bereikt.**

Het is niet meetbaar vastgesteld wat het gewenste effect is en er zijn ook geen indicatoren vastgesteld op basis waarvan systematisch wordt gemonitord of dit gewenste effect ook is bereikt, met uitzondering van de indicator ‘juiste invoeraangifte’. Invoeraangiften vormen de basis voor de juiste afdracht, aangezien heffingen en inningen op deze aangifte worden gebaseerd. Deze indicator is echter pas vanaf 2018 in de Rijksbegroting opgenomen. Het is dus niet mogelijk om vast te stellen in welke mate belastingrechten zo juist, tijdig en volledig mogelijk zijn afgedragen in de periode 2012-2018.

We merken hierbij wel op dat de Douane gedurende de evaluatieperiode op verschillende wijzen bezig is geweest met het verkrijgen van inzicht in, en het verbeteren van, de doeltreffendheid. Zo heeft de Douane door het toepassen van validatiesteekproeven inzicht verzameld in de mate van naleving binnen het proces Invoer. Aan de hand van deze steekproeven zijn fiscale risicoprofielen aangescherpt en nieuwe risicoprofielen opgesteld. Bovendien is een aantal pilots uitgevoerd waarbij de doelstelling ten aanzien van een handhavingsgebied binnen Afdracht is geoperationaliseerd en gemeten.

**Als wordt gekeken naar de realisatie van jaarplannen voor de taken die de Douane uitvoert voor het ministerie van Financiën in het kader van de doelstelling Afdracht, concluderen we dat niet kan worden**

**vastgesteld of de Douane in 2017 en 2018 op doeltreffende wijze douanerechten en accijnzen heeft geheven, geïnd en afgedragen aan de nationale schatkist.**

Ten aanzien van de afdracht aan de nationale schatkist constateren we dat in de jaarrapportages 2017 en 2018 jaarplannen zijn geformuleerd op outputniveau (aantallen en type controles). De jaarplannen zijn deels wel, deels niet gerealiseerd. In beide jaren wordt in de jaarrapportages ten aanzien van bepaalde controles op invoerrechten verklaard dat de vooraf gekozen werkwijze minder doeltreffend bleek dan verwacht en is gaandeweg het jaar besloten de handhaving anders in te vullen. Dit geeft aan dat de Douane bij de uitvoering van haar taken blijft reflecteren op de wijze waarop taken worden uitgevoerd en dit waar nodig aanpast. Op het gebied van accijns en verbruiksbelastingen worden echter geen verklaringen gegeven voor onder-realiserings, terwijl jaarplannen daar regelmatig niet zijn gerealiseerd. Als gevolg van de beperkte verantwoording is het voor de onderzoekers op basis van de beschikbare informatie niet mogelijk om vast te stellen in hoeverre dit het gevolg is van gewijzigde keuzes ten aanzien van controles op basis van voortschrijdend inzicht over de effectiviteit van controles.

**Er is onvoldoende materiaal beschikbaar om een conclusie te trekken over de mate waarin de Douane doeltreffend invoerrechten vaststelt, heft en int, en de afdracht van Traditionele Eigen Middelen (TEM) aan de EU faciliteert. Wel verzamelt de Douane hierover vanaf 2018 op systematische wijze informatie.**

In de periode 2012-2018 had de Douane geen zicht op het aantal keer dat de Europese Commissie oordeelde dat de Douane TEM onterecht niet heeft afgedragen of hoe vaak de Douane het oordeel van de Europese Commissie (succesvol) heeft bestreden. Vanaf 2018 is de Douane deze informatie wel gaan bijhouden. De Douane monitort de bevindingen van DG Budget, welke bevindingen de Douane bestrijdt en de resultaten daarvan (het wel of niet succesvol bestrijden van de bevinding). Bovendien heeft de Douane indicatoren geformuleerd ten aanzien van de bestrijding van de bevindingen. Deze indicatoren zien op de tijdigheid (binnen termijn reageren), juistheid en volledigheid van de bestrijding.

Wel is er een overzicht van de bedragen die jaarlijks zijn betaald aan verpagingsrente, maar dit vormt geen goede indicatie voor de mate waarin de Douane doeltreffend TEM afdraagt aan de EU. De hoogte van de betaalde verpagingsrente *an sich* biedt namelijk geen inzicht in het aantal keer dat de Europese Commissie oordeelt dat de Douane onterecht geen TEM heeft afgedragen, noch over de omvang van de fout. Dit komt doordat de verpagingsrente met terugwerkende kracht gaat lopen: wanneer in 2018 een bevinding wordt gedaan over TEM uit 2014, moet dus 2014 tot en met 2018 verpagingsrente worden betaald.

Ten slotte is ook geen Europese benchmarkinformatie beschikbaar met betrekking tot de betaalde verpagingsrente, noch met betrekking tot de oordelen van de Europese Commissie. Daardoor kan niet worden geconcludeerd of Nederland relatief vaak of juist niet vaak nabetalingen doet en verpagingsrente moet betalen voor het onterecht niet afdragen van Traditionele Eigen Middelen.

***Verbetermogelijkheid 1: Verbeter de doeltreffendheid door meer inzicht te verzamelen in de effecten die worden bereikt (en de pilots om zicht te krijgen op effecten voort te zetten en op te schalen) én meer inzicht te verzamelen in de relatie tussen aantallen controles, naleving en de maatschappelijke effecten als gevolg daarvan.***

De Douane heeft binnen de doelstelling Afdracht in enkele pilots positieve ervaringen opgedaan op het gebied van effectgerichte handhaving. We adviseren om deze activiteiten verder op te schalen. Door een relatie te leggen tussen de output (aantal controles), de naleving (effect op burgers en bedrijven) en het beleidsdoel waar dit aan bijdraagt (gewenste effect op de maatschappij) kan beter in beeld worden gebracht in welke mate de Douane doeltreffend is op het gebied van de beleidsdoelstelling Beschermen. Ook kan dit inzicht bijdragen

aan het maken van effectgerichte keuzes in de toezicht en handhaving, teneinde de doeltreffendheid te vergroten.<sup>88</sup>

Om op een dergelijke effectgerichte wijze te werken, is het voor de Douane van belang dat opdrachtgevende departementen de gewenste effecten expliciteren en dat waar mogelijk indicatoren op outcomeniveau worden geformuleerd die aansluiten bij de gewenste effecten. We adviseren de Douane en het ministerie van Financiën hier gezamenlijk over in gesprek te gaan.

**Verbetermogelijkheid 2: Zet het vergroten van inzicht in de mate waarin op doeltreffende wijze TEM worden afgedragen voort. Ga daarbij (op vertrouwelijke basis) in gesprek met enkele andere Europese Douaneorganisaties om te verkennen in hoeverre het mogelijk is om benchmarkinformatie uit te wisselen ten aanzien van de afdracht van TEM, teneinde meer inzicht te verkrijgen (en te delen met bijvoorbeeld relevante opdrachtgevers of de eigenaar) in de mate waarin Douane Nederland doeltreffend functioneert op het gebied van de doelstelling Afdracht.**

Vanaf 2018 is de Douane een traject gestart waarin hier op systematische wijze informatie over wordt bijgehouden. We adviseren deze ontwikkeling voort te zetten. Het is daarbij belangrijk niet alleen inzicht te krijgen in de frequentie waarmee de Europese Commissie positief dan wel negatief oordeelt en de mate waarin de negatieve oordelen succesvol worden bestreden. De meerwaarde van het systematisch monitoren van deze informatie is dat daarmee in beeld kan worden gebracht op welke onderdelen de afdrachttaken kan worden verbeterd. Bijvoorbeeld: bepaalde typen afdracht die vaker misgaan dan andere, of kenmerken van keren dat een negatief oordeel succesvol is bestreden. Ook kan het in dit licht de moeite waard zijn om te verkennen wat de mogelijkheden zijn om met enkele andere (in enige mate vergelijkbare) Europese Douaneorganisaties in gesprek te gaan over het opstellen en uitwisselen van dergelijke benchmarkinformatie.

### 7.3.3. Doelstelling Beschermen

In de Rijksbegroting wordt de strategische doelstelling beschermen als volgt omschreven: *“De Douane zorgt ervoor dat de samenleving zo goed mogelijk wordt beschermd tegen onveilige en ongewenste goederen. Hieronder valt een breed scala aan taken op het terrein van o.a. veiligheid, milieu, flora en fauna, gezondheid en cultuur.”*

**We concluderen dat het niet mogelijk is om vast te stellen in welke mate de Douane op doeltreffende wijze invulling heeft gegeven aan de doelstelling Beschermen, omdat niet is geoperationaliseerd en gekwantificeerd wanneer de beoogde effecten (voldoende) bereikt zijn.**

Het is niet meetbaar vastgesteld wat het gewenste effect is en er zijn ook geen indicatoren vastgesteld op basis waarvan systematisch wordt gemonitord of dit gewenste effect ook is bereikt. In het kader van deze doelstelling verricht de Douane uiteenlopende handhavingstaken voor acht beleidsdepartementen (Financiën, EZK, LNV, IenW, BuZa, JenV, VWS, en OCW). Het realiseren van de jaarplannen voor deze taken vormt een indicatie voor het bijdragen aan het gewenste doel, maar zegt weinig over het daadwerkelijk realiseren van het gewenste effect vanuit beleidsoogpunt. Dit komt doordat de jaarplannen zijn geformuleerd

<sup>88</sup> Sinds de Begroting 2020 hanteert Douane een nieuwe prestatie-indicator op het gebied van beschermen. Het betreft de uitvoering van afspraken niet-fiscale taken: de mate waarin de Douane de (periodieke) afspraken, die zijn aangegaan met de opdrachtgevende beleidsdepartementen, over de niet-fiscale douanetaken in een kalenderjaar heeft uitgevoerd. Deze indicator geeft zicht op de mate waarin Douane op doeltreffende wijze taken uitvoert. De indicator geeft echter beperkt zich op de mate waarin het beoogde effect van deze activiteiten wordt bereikt (zoals naleving voor burgers en bedrijven en effecten in de maatschappij).

op outputniveau (zoals aantallen en type controles of aantal uren toezicht) en niet op outcomeniveau (bijdrage aan compliance en het weren van onveilige en ongewenst goederen). Het is daardoor niet mogelijk om vast te stellen in welke mate de Douane ervoor zorgt dat de samenleving zo goed mogelijk wordt beschermd tegen onveilige en ongewenste goederen.

We merken hierbij wel op dat de Douane gedurende de evaluatieperiode op verschillende wijzen bezig is geweest met het verkrijgen van inzicht in, en het verbeteren van, de doeltreffendheid. Zo heeft de Douane voor het proces Binnenbrengen een *false positives* filter ontwikkeld. Het filter draagt bij aan een hogere sensitiviteit in de risicoprofielen voor controles, waarmee het aantal controles waarbij niets wordt bevonden wordt teruggebracht. Ook is een aantal pilots uitgevoerd waarbij de doelstelling ten aanzien van een handhavingsgebied binnen Beschermen is geoperationaliseerd en gemeten.

**Als wordt gekeken naar de realisatie van jaarplannen voor de taken die de Douane uitvoert voor opdrachtgevende departementen in het kader van de doelstelling Beschermen, dan constateren we dat de Douane de jaarplannen in 2017 en 2018 deels wel en deels niet heeft gerealiseerd. In de jaarrapportages worden in beperkte mate verklaringen gegeven voor onder-realisaties (minder controles uitgevoerd dan gepland), waardoor niet in beeld kan worden gebracht wat de oorzaken zijn.**

De algemene jaarplanningen (aantallen controles en uren toezicht) in 2017 en 2018 zijn gerealiseerd, maar dat geldt niet voor alle jaarplannen van taken die de Douane uitvoert in opdracht van de verschillende beleidsdepartementen (waarvan controles herleidbaar zijn tot specifieke taken). Deze worden deels wel en deels niet gerealiseerd. Voor sommige taken worden verklaringen gegeven voor de onder-realisatie, maar op veel plekken ontbreekt toelichting. Hierdoor is niet goed in beeld te brengen wat de oorzaken zijn voor onder-realisatie. Wanneer dit het gevolg is van gewijzigde keuzes ten aanzien van controles op basis van voortschrijdend inzicht over de effectiviteit van controles, dan kan dit juist een indicatie vormen voor doeltreffend handelen. Door de beperkte toelichting in de jaarrapportages op de behaalde resultaten, kan niet worden vastgesteld in welke mate de Douane al dan niet op doeltreffende wijze de taken uitvoerde.

Bovendien leveren de rapportages ook een beperkt beeld op van de doeltreffendheid van de taakuitvoering (in termen van aantallen controles en uren toezicht), omdat de handhaving van de Douane meer omvat dan in de rapportage benoemde taken. Vanaf de oprichting van het OOD in 2017 rapporteert de Douane aan dit overleg in jaarrapportages over de taakuitvoering op het gebied van handhaving. Voor de totstandkoming wordt informatie geput uit verschillende aansturing- en managementsystemen van de Douane. Daarbij ontbreekt het soms aan de juiste tools om bepaalde informatie uit de beschikbare ICT-systemen te halen. Vanaf de start is de Douane echter bezig met het doorontwikkelen van de systemen om tot steeds scherpere interne en externe aansturing per handhavingsgebied te komen.

***Verbetermogelijkheid: Verbeter bij deze B-doelstelling – net als bij de A-doelstelling- de doeltreffendheid door meer inzicht te verzamelen in de effecten die worden bereikt (en de pilots om zicht te krijgen op effecten voort te zetten en op te schalen) én in de relatie tussen (aantallen) controles, naleving en die maatschappelijke effecten.***

Middels onder andere het *false positives* filter verzamelt de Douane inzicht in de sensitiviteit van risicoprofielen voor controles. Ook heeft de Douane in enkele pilots positieve ervaringen opgedaan op het gebied van effectgerichte handhaving. We adviseren om deze activiteiten verder op te schalen. Door een relatie te leggen tussen de output (aantal controles), de naleving (effect op burgers en bedrijven) en het beleidsdoel waar dit aan bijdraagt (gewenste effect op de maatschappij) kan beter in beeld worden gebracht in welke mate de Douane doeltreffend is op het gebied van de beleidsdoelstelling Beschermen. Bovendien kan dit inzicht

bijdragen aan het maken van effectgerichte keuzes in de toezicht en handhaving, teneinde de doeltreffendheid te vergroten.<sup>89</sup>

Om op een dergelijke effectgerichte wijze te werken, is het voor de Douane van belang dat opdrachtgevende departementen de gewenste effecten expliciteren en dat waar mogelijk indicatoren op outcomeniveau worden geformuleerd die aansluiten bij de gewenste effecten. We adviseren de Douane en opdrachtgevende departementen hier gezamenlijk over in gesprek te gaan.

### 7.3.4. Doelstelling Concurrentiepositie

In de Rijksbegroting wordt de strategische doelstelling Concurrentiepositie als volgt omschreven: *“De Douane draagt bij aan het versterken van de concurrentiepositie van de EU en Nederland door toe te zien op de naleving van Europese maatregelen voor marktordening. Daarnaast bevordert de Douane een snelle en goede douaneafhandeling, resulterend in zo min mogelijk oponthoud en lage administratieve lasten voor het bedrijfsleven.”* We constateren dat de doelstelling Concurrentie bestaat uit twee onderdelen:

1. Taken die de Douane uitvoert met als doel het versterken van de concurrentiepositie van de EU en Nederland. Dit doet de Douane door toe te zien op de naleving van Europese maatregelen voor marktordening.
2. Taken die de Douane uitvoert met als doel de logistieke dienstverlening te faciliteren, onder andere door een snelle en goede Douaneafhandeling met zo min mogelijk oponthoud en zo laag mogelijke administratieve lasten.

Bij het formuleren van conclusies over de doeltreffendheid maken we hierna onderscheid tussen deze twee onderdelen.

**Ten aanzien van het versterken van de concurrentiepositie, concluderen we dat het niet mogelijk is om vast te stellen in welke mate de Douane hier doeltreffend invulling aan heeft gegeven, omdat niet is geoperationaliseerd en gekwantificeerd wanneer de beoogde effecten (voldoende) bereikt zijn.**

Het is niet meetbaar vastgesteld wat het gewenste effect is en er zijn ook geen indicatoren vastgesteld op basis waarvan systematisch wordt gemonitord of dit gewenste effect ook is bereikt. Dit betekent dat niet meetbaar is vastgesteld wanneer de Douane (voldoende) heeft bijgedragen aan het versterken van de concurrentiepositie van de EU en Nederland. Er zijn pilots uitgevoerd waarbij de doelstelling ten aanzien van een handhavingsgebied binnen Concurrentiepositie is geoperationaliseerd en gemeten.

**Als wordt gekeken naar de realisatie van jaarplannen voor taken die de Douane uitvoerde voor opdrachtgevende departementen in het kader van het versterken van de concurrentiepositie, dan concluderen we dat Douane deze taken in 2017 en 2018 doeltreffend lijkt te hebben uitgevoerd.**

In het kader de strategische doelstelling Concurrentiepositie voert de Douane taken uit voor verschillende ministeries (BuZa, EZK en LNV). Voor een deel van deze taken zijn jaarplannen geformuleerd en wordt gerapporteerd over de realisatie in jaarrapportages aan het OOD sinds 2017. Over het algemeen worden de jaarplannen gerealiseerd.

<sup>89</sup> Sinds de Begroting 2020 hanteert Douane een nieuwe prestatie-indicator op het gebied van beschermen. Het betreft de uitvoering van afspraken niet-fiscale taken: de mate waarin de Douane de (periodieke) afspraken, die zijn aangegaan met de opdrachtgevende beleidsdepartementen, over de niet-fiscale douanetaken in een kalenderjaar heeft uitgevoerd. Deze indicator geeft zicht op de mate waarin Douane op doeltreffende wijze taken uitvoert. De indicator geeft echter beperkt zicht op de mate waarin het beoogde effect van deze activiteiten wordt bereikt (zoals naleving voor burgers en bedrijven en effecten in de maatschappij).

**Ten aanzien van het faciliteren van de logistieke dienstverlening, concluderen we dat de Douane hier in de periode 2012-2018 op doeltreffende wijze invulling aan heeft gegeven. Tegelijkertijd zijn er nog belangrijke verbeterpunten. De Douane heeft hier oog voor en investeert in deze punten.**

We concluderen dat de Douane doeltreffend invulling geeft aan het tweede deel van de doelstelling Concurrentiepositie. We zien verschillende indicaties die er op wijzen dat de Douane hier op doeltreffende wijze invulling aan geeft. Zo scoort de Douane in de periode 2012-2018 consistent hoog op een belangrijke internationale benchmark op het gebied van handelslogistiek (de LPI). Voorts komt uit het Bewijs van Goede Dienst naar voren dat de Douane in de periode 2012-2018 op een aantal dienstverlenende onderdelen consistent hoog scoort: betrouwbare en consistente besluitvorming, inhoudelijke kennis en deskundigheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid, duidelijke communicatie, en toegankelijkheid van de website. De hoge scores in de internationale benchmark laten onverlet dat er ook een aantal terugkerende aandachtspunten is (die uit het Bewijs van Goede Dienst naar voren komen): minimale verstoring van logistieke processen, minimale verstoring geautomatiseerde systemen, geïntegreerd toezicht, meerwaarde van AEO-certificering en minimale lasten voor ondernemers.

We merken ook bij deze doelstelling op dat in de periode 2012-2017 niet meetbaar is vastgesteld in welke mate het beoogde effect is bereikt. Wel is in 2018 de indicator 'waardering bedrijfsleven' in de Rijksbegroting opgenomen. Dit is een goede indicator voor het tweede deel, omdat het waardevolle informatie verschaft over het faciliteren van de logistieke dienstverlening.

Ten slotte concluderen dat het ODB een doeltreffende structuur biedt om signalen binnen te kunnen halen om de kwaliteit van de dienstverlening te kunnen verbeteren. De vier thema's uit de strategische ontwikkelagenda (voorheen: verbeterplan 2017) opgesteld door het ODB sluiten aan bij de terugkerende aandachtspunten uit het Bewijs van Goede Dienst: het verbeteren van de ICT-infrastructuur, het realiseren van excellente dienstverlening, het faciliteren van het betrouwbare en compliante bedrijfsleven en het toezichthouden op een betere, slimmere en efficiëntere manier. We constateren dat de Douane in de evaluatieperiode aan de slag is gegaan met deze signalen. Dat blijkt uit de handavingsvisie Grensverleggend en de activiteiten die onder de vlag van de handavingsvisie zijn en worden uitgevoerd. Ook blijkt dat uit de samenwerking tussen de Douane en het ODB en het in 2017 opgestelde verbeterplan. Op sommige punten heeft dit reeds tot zichtbare verbeteringen geleid. Met name op het gebied van data-analytics liggen nog belangrijke uitdagingen en ontwikkelpunten.

***Verbetermogelijkheid: Blijf investeren in de verbetering van een aantal terugkerende aandachtspunten ten aanzien van het faciliteren van het bedrijfsleven, teneinde de doeltreffendheid te verhogen. Blijf hierbij nauw samenwerken met het ODB.***

Om het bedrijfsleven optimaal te faciliteren en daarmee op meer doeltreffende wijze invulling te geven aan de doelstelling Concurrentiepositie, is het van belang dat de Douane inzet op het verbeteren van de aandachtspunten die voortkomen uit het Bewijs van Goede Dienst en de Strategische Ontwikkelagenda. We zien dat de Douane dit reeds doet en adviseren om dit voort te zetten. Het continueren van de samenwerking met het ODB draagt bij aan het identificeren en adresseren van de aandachtspunten. Op die manier kan de Douane namelijk signalen blijven ophalen over ontwikkelingen op het gebied van de aandachtspunten en verbeteringen. Zo ontwikkelt de Douane inzicht de voortgang en kan desgewenst worden bijgestuurd.

# 8. Doelmatigheid

In dit hoofdstuk beschouwen we de doelmatigheid van de Douane. Op basis van de analyse komen we tot een antwoord op de volgende twee onderzoeksvragen:

**RPE-vraag 13:** *Hoe doelmatig is het beleid geweest?*

**RPE-vraag 14:** *Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid te verhogen?*

**RPE-vraag 15:** *In het geval dat er significant meer/minder middelen beschikbaar zijn (circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?*

We baseren ons met betrekking tot de doelmatigheid van de Douane op een aantal analyses. Allereerst beschrijven we de relatie tussen enerzijds de ontwikkeling van de omvang van de opgave waar de Douane gedurende de beleidsdoorlichtingsperiode aan heeft gewerkt en anderzijds de ontwikkeling van de omvang van de inspanning (in termen van fte's en kosten) die de Douane inzet om de opgave te realiseren (paragraaf 8.1). In paragraaf 8.2. beschrijven we het beeld dat over de doelmatigheid (en interne beheersing) naar voren komt op grond van de onderzoeken van ADR gericht op de heffingen en de ontvangsten en het hiermee verband houdende financiële beheer. In paragraaf 8.3. is een analyse van de uitgavenposten van de Douane en een vergelijking van deze uitgavenposten met andere Rijksinspecties en markttoezichthouders gemaakt. In paragraaf 8.4. gaan we in op een aantal doelmatigheidsindicatoren van de bedrijfsvoering, zoals het ziekteverzuimpercentage en de instroom- en uitstroomcijfers. In paragraaf 8.5. beschrijven we een aantal innovaties die in de periode 2012-2018 hebben plaatsgevonden en die van invloed zijn op de doelmatigheid van de uitvoering van de Douanetaken. Daarna beschrijven we op grond van de voorgaande analyses in paragraaf 8.6. de conclusies met betrekking tot de doelmatigheid van de Douane en worden verbetermogelijkheden beschreven. Daarmee worden de RPE-vragen 13 en 14 beantwoord. Tot slot beantwoorden we in paragraaf 8.7. de vraag welke beleidsopties er mogelijk zijn wanneer de Douane zou beschikken over significant meer of minder (+/- 20%) budget. Daarmee geven we antwoord op RPE-vraag 15.

## 8.1. Omvang van de opgave Douane in vergelijkend perspectief

### [Ontwikkeling omvang opgave en ontwikkeling fte Douane](#)

Een eerste strategie om tot een beeld te komen van de doelmatigheid van de Douane en de doelmatigheidsontwikkeling in de periode 2012-2018, is door te analyseren in welke mate de middelen zich in de periode 2012-2018 hebben ontwikkeld (om de Douane-taken uit te voeren) en dat af te zetten tegen ontwikkelingen in de omvang van de opgave. Met andere woorden: als de opgave hetzelfde is gebleven, maar de ingezette middelen verdubbeld zijn kan dat een indicatie zijn voor afgenomen doelmatigheid (en evenzo andersom).

De inzet van middelen is in hoofdstuk 4 reeds aan de orde gekomen, met de kanttekening daarbij dat voor een deel van de middelen geldt dat ze bij de Belastingdienst op de begroting en realisatie staan en niet zijn



toegerekend aan de Douane. Als het gaat om de inzet van middelen dan is een alternatief om te bezien met hoeveel fte's de Douane-taken zijn uitgevoerd in de periode 2012-2018 en welke ontwikkeling daarin zichtbaar is. Als het gaat om de opgave en ontwikkeling ervan in de periode 2012-2018, dan kan worden gekeken naar de ontwikkeling van de internationale handel en goederenstromen enerzijds en de ontwikkeling in het aantal invoeraangiften dat de Douane jaarlijks moet afhandelen anderzijds. Deze twee aspecten worden hierna achtereenvolgens omschreven.

Als de opgave voor Nederland wordt beschouwd, dan moet worden opgemerkt dat Nederland een belangrijke schakel vormt in de internationale handel en logistiek. Gedurende de beleidsdoorlichtingsperiode is de totale Nederlandse internationale invoerwaarde gestegen van €389 miljard in 2012 naar €441 miljard in 2018, een stijging van ruim 13%.<sup>90</sup> De groei in de invoerwaarde zet ook in 2019 door. In de onderstaande figuur wordt de trendmatige ontwikkeling van de waarde van de Nederlandse internationale handel weergegeven over de beleidsdoorlichtingsperiode en is tevens 2019 toegevoegd ter illustratie van de stijgende trend.



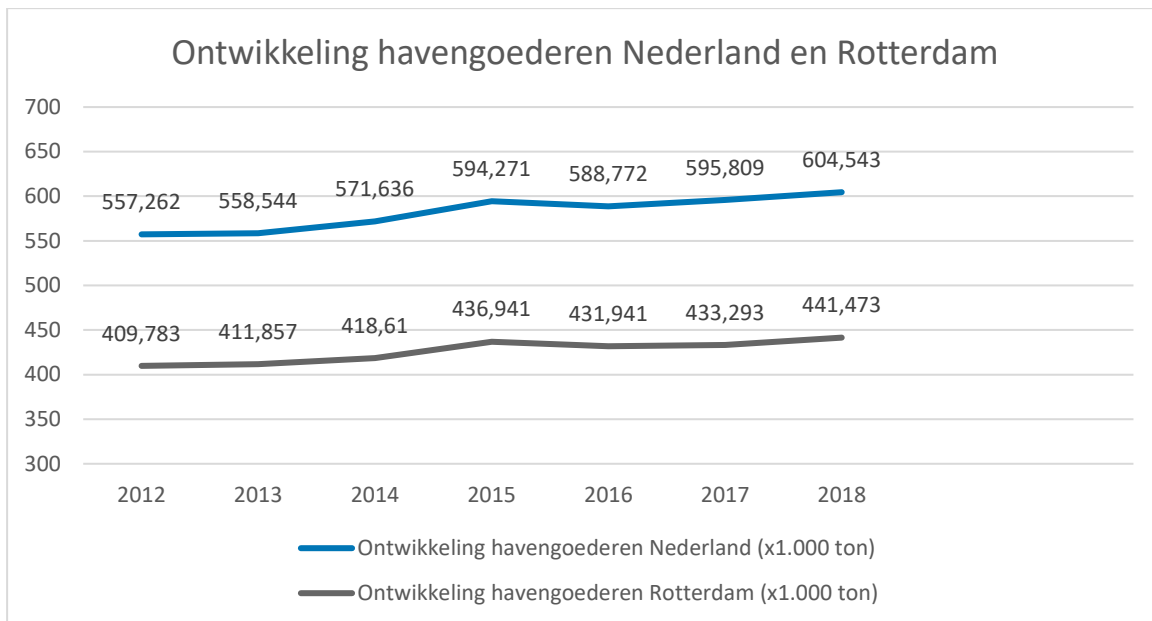
Figuur 4. Ontwikkeling waarde internationale handel (in miljarden euro's) 2012 – 2019. Bron: CBS.

De Nederlandse Douane heeft een belangrijke positie in het goederenverkeer binnen de EU. Veel goederen komen Europa in via Nederland. De haven van Rotterdam en de luchthaven Schiphol vormen hierin de mainports. De haven van Rotterdam heeft internationaal gezien een zeer belangrijke rol in het zeevervoer. Het is de 10<sup>e</sup> zeehaven in de wereld en binnen Europa de grootste verwerker van havengoederen.<sup>91</sup> In 2012 kwam er 3.642.905 duizend ton aan goederen de havens van de EU (28 lidstaten) binnen. Nederland had hierin een aandeel van 15% (557.262 duizend ton) en verwerkte hiermee de meeste havengoederen van alle 28 lidstaten. Ook aan het einde van de beleidsdoorlichtingsperiode, 2018, verwerkte Nederland de meeste havengoederen van alle 28 lidstaten: ruim 15% (605.543 duizend ton) van alle havengoederen (3.995.655 duizend ton) uit de EU.<sup>92</sup> In de figuur hierna is de ontwikkeling van het aantal havengoederen in de beleidsdoorlichtingsperiode weergegeven.

<sup>90</sup> Zie: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70017/table?fromstatweb>.

<sup>91</sup> Zie: <https://www.portofrotterdam.com/nl/onze-haven/feiten-en-cijfers>.

<sup>92</sup> Zie: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=mar\\_go\\_gmc&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=mar_go_gmc&lang=en)

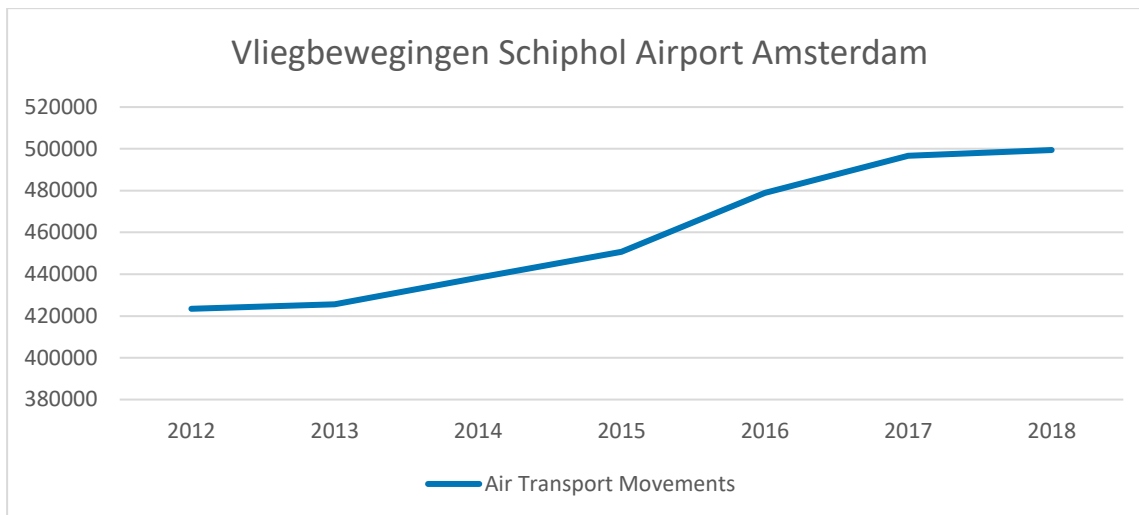


Figuur 5. Ontwikkeling havengoederen Nederland en Rotterdam (x 1.000 ton) 2012 – 2018. Bron: Eurostat.<sup>93</sup>

Mainport Schiphol heeft tevens een belangrijke rol in het goederenverkeer in Nederland en de EU. In Nederland gaat ruim 95% van het luchtvrachtvervoer via Schiphol. Schiphol is voor goederenoverslag de derde luchthaven van Europa, na Parijs en Frankfurt. Daarbij heeft 86% van alle goederen die via de lucht, via Schiphol worden vervoerd een herkomst of bestemming buiten de EU.<sup>94</sup> Wanneer wordt gekeken naar de ontwikkeling van het aantal vliegbewegingen op Schiphol Airport dan is in de beleidsdoorlichtingsperiode een stijging van 423.453 vliegbewegingen in 2012 naar 499.444 vliegbewegingen in 2018 te zien. In onderstaande figuur is de ontwikkeling van het aantal vliegbewegingen in de beleidsdoorlichtingsperiode weergegeven, waarbij de opmerking wordt gemaakt dat dit niet alleen goederenvervoer maar ook personenvervoer betreft. Echter, ook controle van op passagiersvluchten meegevoerde goederen is een taak van de Douane en daarom worden hierna de cijfers weergegeven die laten zien wat de groei hiervan is.

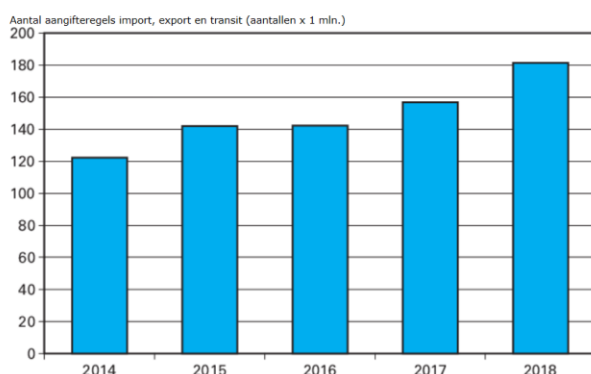
<sup>93</sup> Zie: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=mar\\_go\\_qmc&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=mar_go_qmc&lang=en)

<sup>94</sup> Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatschappij/verkeer-en-vervoer/transport-en-mobiliteit/transport/goederenvervoer/categorie-goederenvervoer/intercontinentaal-goederenvervoer>.



Figuur 6. Vliegbewegingen Schiphol Airport Amsterdam. Bron: Schiphol.<sup>95</sup>

De trendmatige groei in de internationale handel en het goederenverkeer van de afgelopen jaren heeft als gevolg voor de Douane dat er meer aangiften af te handelen en te controleren zijn en dat de goederenstromen die worden onderzocht in omvang zijn toegenomen. De toename in aangiften wordt nog eens versterkt door de vlucht die e-commerce heeft genomen.<sup>96</sup> Ook blijft het aantal kleine zendingen, onder andere via de post en koeriersstroom, jaarlijks toenemen wat ook heeft geleid tot een toename van het aantal aangiften. In de onderstaande figuur wordt de trendmatige ontwikkeling van het aantal aangifteryegels van de jaren 2014 tot en met 2018 weergegeven. De cijfers van de figuur zijn afkomstig uit de Rijksbegroting en gebaseerd op de interne aangiftesysteemgegevens (AGS en NCTS) van de Douane.



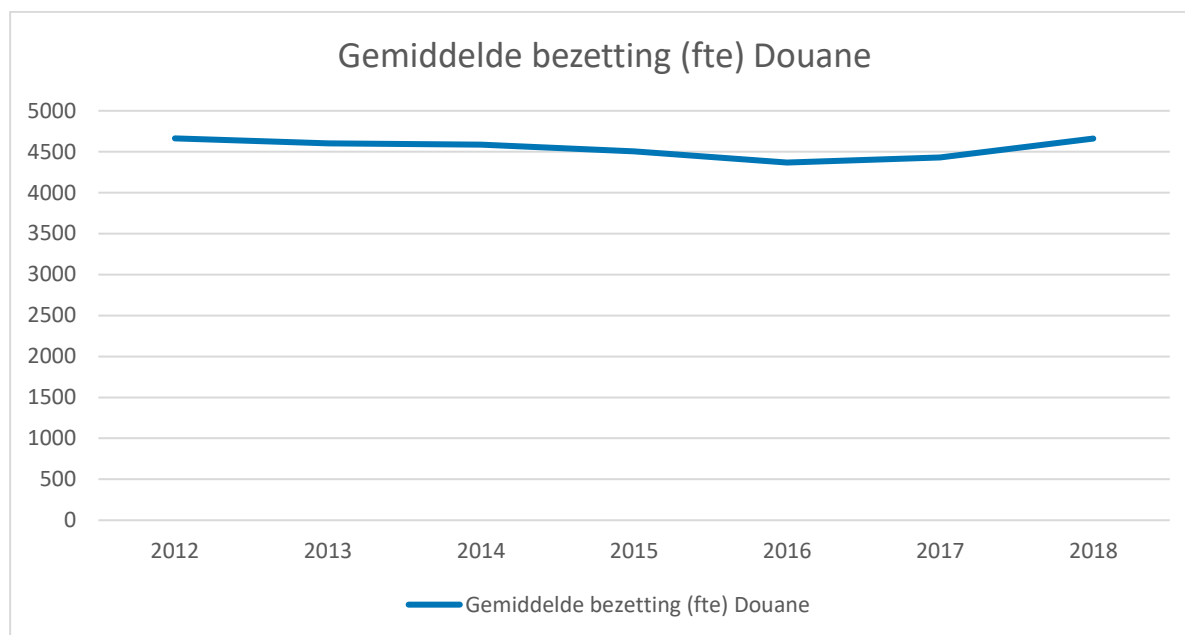
Figuur 7. Aantal aangifteryegels import, export en transit (in miljoenen). Bron: Aangiftesysteem (AGS, NCTS) Douane artikel 9.

Wanneer we de groei in de internationale handel en het aantal aangiften, zoals hiervoor beschreven, afzetten tegen de ontwikkeling van de gemiddelde bezetting (aantal fte's) per jaar van de Douane zien we dat deze tussen 2012 en 2016 is afgenomen (van 4.663 fte in 2012 naar 4.368 in 2016). Vanaf 2016 zien we een stijging in het aantal fte. Desalniettemin is de gemiddelde bezetting ook in 2018 nog (net) niet op het niveau gekomen

<sup>95</sup> Zie: <https://www.schiphol.nl/nl/schiphol-group/pagina/verkeer-en-vervoer-cijfers/>.

<sup>96</sup> Belastingdienst Douane (2019). 3<sup>e</sup> Viermaandrapportage 2018.

van 2012. Hier past de opmerking bij dat de gemiddelde bezetting in 2019 met name als gevolg van de Brexit wel ruim hoger is, namelijk: 5.169 fte.



Figuur 8. Ontwikkeling gemiddelde fte bezetting Douane 2012 – 2018. Bron: Ontwikkeling personeelsbestand. N.B. Het gaat hier overigens om de werkelijk gerealiseerde gemiddelde bezetting in een jaar, en niet de bezetting ultimo van het jaar en ook niet om de formatie.

De Douane heeft in de beleidsdoorlichtingsperiode dus enerzijds te maken gehad met een sterke groei in het aantal aangiften (en ook een groei in de vliegbewegingen, havengoederenstromen en waarde van de internationale handel), terwijl het gemiddeld aantal fte's dat het werk moet verrichten niet is toegenomen in de periode van de beleidsdoorlichting. Er zijn controles uitgevoerd en administratieve handelingen verricht ten aanzien van een steeds groter volume aan goederen, zonder dat daarvoor meer personeel is ingezet.

#### Ontwikkeling fte in vergelijking met EU

Een andere interessante vergelijking die te maken is in het licht van doelmatigheid, is het vergelijken van de omvang van het volume in Nederland en de omvang van de ingezette fte's afgezet tegen de omvang van het volume en de ingezette fte's in Europa (in de 28 lidstaten).

In onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van het totaal fte's dat in de EU als Douane-medewerker werkzaam is tussen de jaren 2015 en 2018. Ook is het aandeel van Nederland hierin weergegeven, zowel in fte's als in percentage van het totaal aantal fte's in de EU.

	2015	2016	2017	2018
<b>Totaal EU (fte)</b>	93.158	91.034	90.037	87.967
<b>Aandeel volgens NL (fte)*</b>	4.378	4.432	4.435	4.772
<b>Omvang aandeel NL in EU (%)</b>	4,7%	4,9%	4,9%	5,4%

Tabel 28. Overzicht totaal fte Douane EU, het aandeel in fte van Nederland en de omvang van Nederland ten opzichte van het totaal van de EU uitgedrukt in percentages in de jaren 2015 – 2018. Bron: personeelsbestand Douane.

\* Dit betreft het aantal Douaneambtenaren dat zich met EU-gerelateerde taken bezighoudt; dus exclusief Accijns.

Wanneer wordt gekeken naar het aantal Nederlandse fte's ten opzichte van het totaal aantal Europese Douane-fte's binnen de EU, dan is te zien dat circa 5% van de Europese Douanemedewerkers voor de Nederlandse Douane werkt. Tegelijkertijd blijkt uit een door de EU ten behoeve van iedere lidstaat opgesteld statistisch rapport dat Nederland circa 40% van het aantal in de EU ingevoerde aangifte-artikelen heeft verwerkt. Dit betekent dat het volume dat in Nederland wordt afgehandeld per fte relatief hoog ligt in vergelijking met het gemiddelde in de andere EU-landen.

## 8.2. Onderzoeken ADR

In deze paragraaf beschrijven we het beeld dat over de doelmatigheid (en interne beheersing) naar voren komt op grond van de onderzoeken van de ADR gericht op de heffingen en de ontvangsten en het hiermee verband houdende financiële beheer.

Hierover zijn halfjaarlijks (in 2018 jaarlijks) managementletters opgesteld, waarin op hoofdlijnen is ingegaan op de bevindingen. Deze bevindingen dragen bij aan het beeld over de interne beheersing bij de verschillende dienstonderdelen van de Douane. De managementletters geven nadrukkelijk geen totaalbeeld van de interne beheersing, omdat ze ingaan op elementen daarvan. Hierna beschrijven we de bevindingen van de ADR in de periode 2012-2018 op hoofdlijnen. We gaan daarbij eerst in op het verbetertraject 'Douane aantoonbaar in control' en lopen vervolgens de overige bevindingen langs.

### Verbetertraject Douane aantoonbaar in Control

In 2014 stelde de ADR vast dat de Douane onderkent dat het interne toezicht op onderdelen van de keten van het heffingsproces en de samenhang daarin verbetering vereisen.<sup>97</sup> Hierbij merkt de ADR op dat het belangrijk is om de interne processen te uniformeren, inclusief beheersingsmaatregelen. Het heffingsproces is een keten van diverse functies: klantregistratie, aangiftebehandeling, navordering/bezwaar, teruggaven en tarieven. Dezelfde processen (zoals klantmanagement, vergunningen, administratieve controles, verbijzonderde interne controle) zijn verschillend opgezet in de verschillende regio's. Eenduidigheid zou het beheersfundament van de Douane kunnen versterken.

De Douane heeft in 2014 het project Aantoonbaar in Control opgezet, waarbij een belangrijk doel was om de interne processen eenduidig op te zetten, inclusief het benoemen van de beheersingsmaatregelen.<sup>98</sup> De Douane heeft in 2017 besloten het project Douane in Control te verbreden. Er liepen diverse initiatieven om de kwaliteit te verbeteren, waardoor de behoefte aan meer onderlinge samenhang en coördinatie ontstond. Met deze verbreding kende het project 'Aantoonbaar in Control' de volgende doelen:

- het realiseren van overzicht en samenhang;
- het coördineren en regisseren van lopende en nieuwe initiatieven;
- het faciliteren van de lijn bij het optimaliseren, beheersen en borgen van Douane-processen;
- het ontwikkelen van een kwaliteitsmanagementsysteem, aan de hand waarvan de processen van de Douane worden (her)ingericht en getoetst.<sup>99</sup>

Het project raakt alle strategische doelstellingen van de Douane (Afdracht, Beschermen en Concurrentiepositie), maar ook de interne sturing en verantwoording. Er zijn circa 50 aandachtsgebieden in kaart gebracht, waarbij verbeteringen moeten worden doorgevoerd of die kritisch zijn vanwege bijvoorbeeld EU-verplichtingen. Aangezien deze scope groot is, wordt gewerkt met plateaus waar realiseerbare

<sup>97</sup> ADR (2015). *Managementletter tweede halfjaar 2014*.

<sup>98</sup> ADR (2017). *Managementletter eerste halfjaar 2017*.

<sup>99</sup> ADR (2019). *Managementletter 2018*.

tussenresultaten worden nagestreefd. Bij de afronding van een plateau wordt door middel van prioriteitsstelling de inhoud van het volgende plateau vastgesteld.

### Overige bevindingen

Naast de voorgaande bevinding, die aanleiding was voor het traject Aantoonbaar in control, heeft de ADR ook diverse andere bevindingen gedaan ten aanzien van de beheersing van processen. Deze bevindingen worden hierna toegelicht waarbij we opmerken dat we ervoor hebben gekozen om deze bevindingen in dit hoofdstuk over doelmatigheid op te nemen. Onvolkomenheden in processen beperken namelijk de mogelijkheid om te komen tot een doelmatige uitvoering. Dat neemt niet weg dat de punten hierna ook van invloed zijn op doeltreffendheid:

- **Beheersing gegevensstromen.** In 2014 constateert de ADR dat de aansluiting poortapplicaties met heffingsregistraties niet voldoende was gewaarborgd. Het betreft hier de aansluiting tussen de binnengekomen berichten in de poort en de registratie hiervan in de afnemende heffingsregistraties. In 2018 constateert de ADR dat op dit punt nog onvoldoende verbetering zichtbaar is, maar merkt daarbij wel op dat de Douane werkt aan een verbeteringslag.
- **Financieel risico oninbaarlijdingen B-boekhouding en EU audits.** In 2014 constateert de ADR dat er een financieel risico is dat Douanerechten, die door de Douane oninbaar worden geleden in de B-boekhouding (zie paragraaf 6.2.1. voor toelichting op B-boekhouding), toch afgedragen moeten worden aan de EU en dat daarbij ook “vertragsrente” moet worden vergoed aan de EU. Tevens moet er op naheffingen vertragsrente betaald worden naar aanleiding van audits die door de EU worden uitgevoerd. In 2018 geeft de ADR aan dat dit punt nog altijd open staat.<sup>100</sup> De Douane is in 2018 bezig met een analyse van het bedrag dat naar aanleiding van de audits mogelijk betaald moet worden. De vertragsrente die eventueel betaald moet worden kan substantieel oplopen. In september 2018 is de Douane in gesprek gegaan met Brussel, om het financieel risico van de vertragsrente te beperken (bijvoorbeeld middels betalingen onder voorbehoud). Een onjuiste toepassing van de aanvullende zekerheid kan leiden tot nieuwe EU-claims of oninbaarlijdingen.
- **Tekortkomingen inzake het beheer rond aangiftesysteem AGS.** AGS is een aangiftesysteem waarbij klanten online invoeraangiften kunnen doen, waarna de aangifte wordt gecontroleerd. Op basis van onder andere risicoprofielen, selectieprofielen goederen en de validatiesteekproef worden posten uitgeworpen. In 2017 constateert de ADR dat het systeem op diverse punten diende te worden verbeterd waaronder:
  - De bestuurlijke en verantwoordingsinformatie is niet goed ingeregeld;
  - De interne beheersing dient verbeterd te worden;
  - De behandeling van aangiften AGS is moeilijk en deels niet te volgen;<sup>101</sup>
- **Binnenbrengen Lucht: risico van onvolledigheid naheffingen.** In 2017 constateert de ADR dat de administratieve voering van zuivering op Schiphol kwetsbaar is. Op Schiphol wordt de zuivering verricht voor het binnenbrengen van goederen via de lucht. De verschillen tussen de aangifte bij binnenkomst en de aangiften voor tijdelijke opslag en de opvolgende Douaneregeling worden bijgehouden in een Excel-overzicht. Er zijn geen controles ingebouwd die aantonen dat het Excel overzicht juist, volledig en integer is. Hierdoor loopt de Douane het risico van onvolledige naheffingen. In 2018 geeft de ADR aan dat zolang er geen sprake is van een geautomatiseerd zuiveringsproces, het gesignaleerde risico inherent blijft bestaan.<sup>102</sup>
- **Financieel beheer van de jaarrekening is nog niet ontwikkeld.** In 2016 is de ADR een overleg gestart met de Douane over het financieel beheer ten behoeve van het opstellen en de controle van de

<sup>100</sup> ADR (2019). *Managementletter 2018*.

<sup>101</sup> ADR (2018). *Managementletter 2e halfjaar 2017*.

<sup>102</sup> ADR (2019). *Managementletter 2e halfjaar 2018*. Overigens heeft de Douane in reactie op het conceptrapport aangegeven dat deze bevinding in 2019 is opgelost.

jaarrekening. In 2017 merkt de ADR op dat ze onder andere op verschillen stuiten die zijzelf noch de Douane kunnen verklaren. Ook zijn er voor de Douane nog stappen te zetten in het aantonen van de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie (zoals bij downloads). In 2018 geeft de ADR aan geen zicht te hebben op de ontwikkelingen in 2018 met betrekking tot dit onderwerp.<sup>103</sup>

- **Uitvoering en registratie van fysieke controles verdient verbetering.** Het proces van fysieke controles is onder te verdelen in de volgende stappen: de formulering van de controleopdrachten (a), het uitvoeren van de fysieke controles (b) en het administratief verwerken van de controleresultaten (c). In 2014 constateert de ADR dat de aansturing en uitvoering van fysieke controles verbetering verdient en in 2015 is door de Douane een verbetertraject gestart. In 2017 concludeert de ADR dat er verbetermaatregelen zijn doorgevoerd op het punt van de formulering van de controleopdrachten (punt a).<sup>104</sup> Op stappen b en c ziet de ADR geen gerealiseerde verbeteringen ten opzichte van het jaar daarvoor. In de managementletter 2018 geeft de ADR aan geen zicht te hebben op de ontwikkelingen met betrekking tot dit onderwerp.<sup>105</sup>
- **Onzekerheid inzake de teruggaven diplomaten.** Diplomaten hebben onder voorwaarden recht op teruggave van betaalde accijns en omzetbelasting. De controle van deze teruggaven gebeurt integraal door het team IFT (*International Fiscal Treatment*) van PDB (Particulieren, Dienstverlening en Bezwaar) Den Haag, mede ten behoeve van de Douane. In 2017 constateert de ADR dat via ad-hoc data-analyse circa 10% van de geldstroom kan worden gecontroleerd, omdat onderliggende gegevens digitaal worden aangeleverd.<sup>106</sup> De ADR adviseert de Douane om een controlestrategie te ontwikkelen om de veelheid van afwijkingen, die met deze analyse naar boven komen, met minder controlelast af te kunnen handelen en voor het overige deel van de geldstroom (circa €40 miljoen aan handmatige aangiften) een controlebeleid te ontwikkelen.
- **Onvoldoende beheersing naheffing accijns.** In 2014 constateert de ADR dat er onvoldoende beheersing is ten aanzien van het opleggen van naheffingen accijns. Het *Excise Movement & Control System* (EMCS) is een Europees geautomatiseerd gegevenssysteem dat is ingevoerd in 2011. Het wordt gebruikt om accijnsgoederen, die onder schorsing van betaling van accijns worden vervoerd, te kunnen volgen. Wanneer elektronische berichten niet juist worden afgehandeld ontstaat er een zogenaamde mismatch. Er dient een naheffing te worden opgelegd als er geen aangifte is ontvangen. In 2013 constateert de ADR dat veel mismatches niet tijdig geanalyseerd en/of verwerkt worden (circa 280.000).<sup>107</sup> In 2014 heeft de Douane het plan “aanpak beheersing risico’s bij vervoer onder schorsing van accijns (EMCS)” opgezet. Een onderdeel betrof het zogenaamde korte spoor, met daarin risico’s die snel konden worden aangepast. In 2015 is het verbeterplan korte spoor grotendeels uitgevoerd waardoor grip is ontstaan op vervoersbewegingen onder schorsing. Het effect van het korte spoor is dat het aantal openstaande posten in het EMCS-systeem sterk is afgenomen.
- **Onvoldoende toezicht en beheer op uitgegeven AEO-certificaten.** In 2013 stelt de ADR vast dat de Douane ambitieuze interne doelstellingen hanteert ten aanzien van het aantal uit te voeren veld- en bureau-toetsen en dat deze doelstellingen niet zijn gerealiseerd.<sup>108</sup> Er zijn geen specifieke streefwaarden vanuit de EU geformuleerd. De EU neemt de door de lidstaten geformuleerde doelstellingen als uitgangspunt bij eventuele inspecties. Daarbij stelt de ADR echter ook vast dat niet altijd is voldaan aan de intern gestelde kwaliteit-borgende maatregelen van het monitoringsproces. De Douane heeft in 2013 een aantal kwaliteitsbevorderende maatregelen genomen en in 2014 geeft de ADR aan dat de Douane het beheer en toezicht rondom de AEO-certificaten afdoende heeft verbeterd.<sup>109</sup> De kwaliteit van de

<sup>103</sup> ADR (2019). *Managementletter 2e halfjaar 2018*.

<sup>104</sup> ADR (2018). *Managementletter 2e halfjaar 2017*.

<sup>105</sup> ADR (2019). *Managementletter 2018*. Overigens heeft de Douane in reactie op het conceptrapport aangegeven dat in 2019 de ADR wel zicht op het afwikkelen van de bevinding inzake fysieke controle heeft gekregen.

<sup>106</sup> ADR (2018). *Managementletter 2e halfjaar 2017*.

<sup>107</sup> ADR (2014). *Managementletter 2e halfjaar 2013*.

<sup>108</sup> ADR (2014). *Managementletter 2e halfjaar 2013*.

<sup>109</sup> ADR (2015). *Managementletter 2e halfjaar 2014*.

bureau- en veldtoetsen is verbeterd. Ook zijn de regiokantoren vanaf 2015 verplicht gebruik te maken van de centraal vastgestelde vragenlijst. Dit bevordert de harmonisatie van de uitvoering van de toetsen.

- **Teruggaafstelsel DTA verbetering interne controle (beheersing).** In 2014 constateert de ADR dat het beheersstelsel rondom het nieuwe teruggaafstelsel DTA nog niet goed functioneert, waardoor het interne zicht op de rechtmatigheid van transacties beperkt is.<sup>110</sup> Vooral de functiescheiding tussen behandelaar en collegiale toetser is niet geregeld in het stelsel maar erbuiten. Dit vereist extra interne controle op de juiste toepassing van de functiescheiding. De ADR adviseert de Douane dit in het interne controleplan te beleggen. Ook adviseert de ADR bestuurlijke informatie te ontwikkelen over de transacties die door DTA worden afgedaan. In 2015 geeft de ADR aan dat er een intern controleplan is opgesteld en een handhavingsstrategie. In de 2016 concludeert de ADR dat de voorgenomen verbeteringen rondom de beheersing van het nieuwe teruggaafstelsel DTA zijn doorgevoerd en dat daardoor het interne zicht op de rechtmatigheid van transacties is versterkt.<sup>111</sup>
- **Verschil tussen heffingssystemen en de administratie.** Dagelijks wordt door DCP (Douane Centrale Processen) in Apeldoorn de afstemming gemaakt tussen de heffingssystemen en de inningadministratie. Op dagmutatiebasis sluiten de gegevens aan. Cumulatief constateerde de ADR over 2016 echter een verschil van circa € 50 miljoen in deze afstemming. Inmiddels is het verschil over 2016 sluitend verklaard. Ook is de wijze van afstemming aangepast. DCP hanteert vanaf 2017 ook de aansluitingswijze van de ADR, waardoor eventuele verschillen nu tijdig kunnen worden verklaard. Hiermee is dit punt voor de ADR afgehandeld.

### 8.3. Analyse uitgavenposten Douane op basis van vergelijking

Een aantal omvangrijke uitgavenposten zijn geen onderdeel van begroting en realisatie van de Douane. Het gaat onder meer om huisvestingsuitgaven, om (een groot deel van de) ICT-uitgaven, maar ook om een deel van de personeelsuitgaven. Deze uitgaven zijn onderdeel van de begroting en realisatie van de Belastingdienst (waar de Douane een onderdeel van is) en zijn in de beleidsdoorlichtingsperiode 2012-2018 niet toegerekend aan de Douane.

Daardoor is niet duidelijk wat de uitvoering van de Douane-taken jaarlijks heeft gekost, want als wordt gekeken naar de begroting en realisatie van de Douane dan ontbreekt een significant deel van de uitgaven. Daardoor is bijvoorbeeld ook niet te zien hoe de omvang van de ICT-uitgaven van Douane zich heeft ontwikkeld in de periode 2012-2018 of hoe de ICT-uitgaven per fte zich hebben ontwikkeld.

Vanwege het beperkte zicht op de totale uitgaven van de Douane en daarmee het beperkte zicht op de doelmatigheid, is besloten om in het kader van deze beleidsdoorlichting te proberen om beter inzicht te krijgen in de totale uitgaven. Naast dat dit een beeld geeft van de kosten van de uitvoering van de Douane-taken, stelt het betere inzicht ook in staat om bijvoorbeeld een vergelijking te maken met andere organisaties (bijvoorbeeld: hoe hoog zijn de ICT-uitgaven per fte bij de Douane en hoe verhoudt dit zich tot de ICT-uitgaven per fte bij andere organisaties waarmee de Douane mogelijk vergeleken kan worden?).

Daartoe is in beeld gebracht wat de totale uitgaven van de Douane zijn (ook de uitgaven die bij de Belastingdienst zijn gemaakt en die zijn toe te rekenen aan de Douane) waarbij deze totale uitgaven zijn onderverdeeld in de volgende vijf uitgaveposten:

1. Personeelsuitgaven: alle loonkosten, vervoerkosten (woon-werkverkeer) en overige personeelskosten;
2. Externe personeelsuitgaven: alle inhuur (tenzij het ICT-inhuur betreft, want die uitgaven zijn meegenomen als ICT-uitgaven);

<sup>110</sup> ADR (2015). *Managementletter 2e halfjaar 2014*.

<sup>111</sup> ADR (2017). *Managementletter 2e halfjaar 2016*.



3. Huisvestingsuitgaven: huur gebouwen, werkplekken, faciliteiten, beveiliging, schoonmaak;
4. ICT-uitgaven: alle ICT-beheer, ICT-ontwikkeling, ICT-inhuur. De lasten van een contract met een shared services organisatie (SSO) zijn alleen toegerekend aan huisvesting of ICT als kon worden vastgesteld dat dit daadwerkelijk huisvestingslasten of ICT-lasten zijn;
5. Overige materiële uitgaven: alle overige niet gespecificeerde uitgaven die niet konden worden toegerekend aan een van de vorige vier categorieën.

Daarmee ontstaat een beeld van de omvang van deze uitgavenposten als onderdeel van de totale uitgaven (bijvoorbeeld: welk percentage van de uitgaven van de Douane betreft ICT-uitgaven?) en in vergelijking met andere organisaties (bijvoorbeeld inspecties en markttoezichthouders).

Om deze analyse te maken zijn de uitgaven die op de realisatie van de Douane staan toegerekend aan de vijf hiervoor genoemde uitgavenposten. Dat betekent dat voor iedere subpost in de realisatie van de Douane is bepaald op welk van de vijf hiervoor genoemde posten het betrekking heeft. Omdat voor de Douane geldt dat een deel van de uitgaven niet op de eigen realisatie staan maar op die van de Belastingdienst, is bovendien met terugwerkende kracht bepaald welke uitgaven door de Belastingdienst zijn gedaan ten behoeve van de Douane. Ook deze uitgaven zijn toebedeeld aan één van de vijf hiervoor genoemde uitgavenposten.

De onderzoekers hadden voornemens om deze reconstructie van de totale uitgaven van de Douane voor het laatste jaar waar de beleidsdoorlichting betrekking op heeft (namelijk 2018) te maken. Echter, gesprekken met financiële afdelingen van de Douane en de Belastingdienst hebben uitgewezen dat het niet goed mogelijk is om ten behoeve van het jaar 2018 (en al zeker niet voor de jaren 2012-2017) met terugwerkende kracht een accuraat overzicht te verkrijgen van de totale uitgaven die ten behoeve van de uitvoering van de Douane-taken zijn gedaan (en dan uiteraard met name de uitgaven die door de Belastingdienst zijn gedaan ten behoeve van de Douane).

Omdat met betrekking tot het jaar 2019 in het kader van het Integraal begrotingsartikel Douane al een exercitie liep ten behoeve van het toerekenen van uitgaven die bij de Belastingdienst zijn gemaakt ten behoeve van de Douane, is er voor gekozen om het jaar 2019 te nemen voor het in beeld brengen van de totale uitgaven. Een nadeel is dat dit jaar formeel geen onderdeel is van de beleidsdoorlichting. Een voordeel is echter dat voor het jaar 2019 een meer precieze uitgaveninschatting kan worden gemaakt (want er is betere informatie beschikbaar) en het bovendien een actueler overzicht oplevert dan het maken van een reconstructie van 2018.

#### Toedeling en rekenwijze

Om de totale uitgaven van de Douane in beeld te brengen zijn enerzijds de uitgaven in de realisatie van de Douane en anderzijds de uitgaven in de realisatie van de Belastingdienst, die zijn toe te rekenen aan de Douane, in beeld gebracht en vervolgens toebedeeld aan de vijf eerder beschreven uitgavenposten. De toedeling van de uitgaven van de realisatie 2019 aan de verschillende posten is door de onderzoekers gedaan in samenwerking met medewerkers van de financiële afdelingen van de Douane en de Belastingdienst.

Voor de uitgaven in de realisatie van de Belastingdienst, die zijn toe te rekenen aan de Douane, geldt dat dit enerzijds fte's zijn (die werken ten behoeve van de Douane maar die niet bij de Douane op de begroting staan) en anderzijds 'kostenposten', zoals bijvoorbeeld facilitaire kosten ten behoeve van de Douane en IV-kosten. Voor deze additionele fte's zijn op basis van de loonsommen 2019 loonkosten uitgerekend die zijn toebedeeld aan de personeelsuitgaven van de Douane. Daarnaast is op basis van de Handleiding Overheidstarieven 2019<sup>112</sup> (HOT) de overhead van deze fte's berekend en toebedeeld aan de uitgavenposten. N.B. Voor de

<sup>112</sup> <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/handleiding-overheidstarieven-2019/>

Douanemedewerkers die reeds waren toegerekend aan de Douane en waarvan de kosten wel op de realisatie van de Douane staan, is (uiteraard) uitgegaan van de werkelijke personeelskosten die zijn gemaakt (en dus niet een schatting op grond van bijvoorbeeld de Handleiding Overheidstarieven).

In de tabel hierna is in kolom 2 te zien wat de uitgaven zijn die in de realisatie van de Douane zijn opgenomen. Die uitgaven tellen op tot afgerond € 392 mln. In kolom 3 is te zien welke uitgaven bij de Belastingdienst zijn gedaan ten behoeve van de uitvoering van de Douanetaken. Die uitgaven tellen op tot afgerond € 173 mln. De totale uitgaven bedragen daarmee afgerond € 565 mln. De bedragen die worden genoemd betreffen een schatting van de toebedeelde kosten, het gaat daarbij dus nadrukkelijk om indicatieve bedragen.

	Realisatie Douane 2019	Uitgaven andere dienstonderdelen 2019	Totaal Douane 2019
<b>Personeelsuitgaven</b>			
Personeel eigen	€ 358.089.468		
Personeel overig	€ 152.610		
Toedeling andere dienstonderdelen		€ 7.056.995	
Totaal personeelsuitgaven			€ 365.299.073
<b>Externe inhuur</b>			
Personeel inhuur	€ 5.884.787		
Totaal externe inhuur			€ 5.884.787
<b>Huisvestingsuitgaven</b>			
Toedeling andere dienstonderdelen		€ 44.417.240	
Totaal huisvestingsuitgaven			€ 44.417.240
<b>ICT-uitgaven</b>			
Materieel ICT	€ 703.704		
ICT-opdrachten	€ 1.058.786		
Toedeling andere dienstonderdelen		€ 109.410.260	
Totaal ICT-uitgaven			€ 111.172.750
<b>Overige materiële uitgaven</b>			
Materieel overig	€ 2.065.810		

	Realisatie Douane 2019	Uitgaven andere dienstonderdelen 2019	Totaal Douane 2019
Kamer van Koophandel	€ 25.366		
ZBO RWS	€ 1.071.397		
Overige opdrachten	€ 19.648.440		
Bijdrage overige agentschappen	€ 2.726.325		
Materieel SSO	€ 91.622		
Toedeling andere dienstonderdelen		€ 12.215.141	
Totaal overige materiële uitgaven			<b>€37.844.101</b>
<b>Totaal uitgaven Douane 2019</b>	<b>€391.518.315</b>	<b>€173.099.636</b>	<b>€564.617.951</b>
Gemiddeld fte 2019	5.169,4 fte	80,2 fte	<b>5.249,6 fte</b>

Tabel 29. Toedeling uitgaven uit de realisatie Douane 2019 en uitgaven bij de Belastingdienst ten behoeve van de uitvoering van Douane-taken aan vijf uitgavenposten (2019) in euro's.

### Benchmark

In onderstaande figuur staan de uitgaven van de Douane 2019 weergegeven in vergelijking met 11 andere Rijksinspecties en toezichthouders. Eerst is daarin aangegeven hoeveel fte's er werken bij de organisatie. Vervolgens zijn de uitgaven op de vijf uitgavenposten weergegeven. Aan de hand van de uitgaven op de vijf posten zijn vervolgens ratio's berekend, namelijk de uitgaven per fte en de uitgaven op een uitgavenpost als percentage van de totale uitgaven. Tot slot is het ziekteverzuimpercentage en de verhouding tussen externe personeelsuitgaven en de personeelsuitgaven weergegeven.

Douane 2019		Rijksinspecties 2018						Markttoezichthouders 2018				
<b>Totale omvang FTE</b>	5.249,6	AT	ILT	ISZW	IGJ	OI	NVWA	ACM	AFM	DNB	NZa	AP
		299,2	1.113,0	1.188,5	708,1	516,0	2.407,0	530,4	613,0	842,4	427,7	133,0
Personeelsuitgaven	365.299	25.841	98.390	107.000	64.685	49.500	198.219	47.209	71.309	77.900	36.250	10.899
Externe Personeelsuitgaven	5.885	2.971	5.102				24.708	3.859	3.308	5.600	6.704	
Huisvestingsuitgaven	44.417	1.782			1.901	4.100		3.311	4.051	9.600	2.491	
ICT-uitgaven	111.173		200		15.713	7.600		5.284	6.652	24.600	7.073	
Overige materiële uitgaven	37.844	15.984	36.646	8.000	3.178	3.400	136.266	5.741	9.376	39.400	3.037	5.214
<b>Totale uitgaven</b>	<b>564.618</b>	<b>46.578</b>	<b>140.338</b>	<b>115.000</b>	<b>85.477</b>	<b>64.600</b>	<b>359.193</b>	<b>65.405</b>	<b>94.696</b>	<b>157.100</b>	<b>55.556</b>	<b>16.113</b>
Gemiddeld per FTE												
Personeelsuitgaven	70	86	88	90	91	96	82	89	116	92	85	82
Externe Personeelsuitgaven	1	10	5	0	0	0	10	7	5	7	16	0
Huisvestingsuitgaven	8	6	0	0	3	8	0	6	7	11	6	0
ICT-uitgaven	21	0	0	0	22	15	0	10	11	29	17	0
Overige materiële uitgaven	7	53	33	7	4	7	57	11	15	47	7	39
<b>Totale uitgaven per FTE</b>	<b>108</b>	<b>156</b>	<b>126</b>	<b>97</b>	<b>121</b>	<b>125</b>	<b>149</b>	<b>123</b>	<b>154</b>	<b>186</b>	<b>130</b>	<b>121</b>
Aandeel aan de totale uitgaven												
Personeelsuitgaven	65%	55%	70%	93%	76%	77%	55%	72%	75%	50%	65%	68%
Externe Personeelsuitgaven	1%	6%	4%	0%	0%	0%	7%	6%	3%	4%	12%	0%
Huisvestingsuitgaven	8%	4%	0%	0%	2%	6%	0%	5%	4%	6%	4%	0%
ICT-uitgaven	20%	0%	0%	0%	18%	12%	0%	8%	7%	16%	13%	0%
Overige materiële uitgaven	7%	34%	26%	7%	4%	5%	38%	9%	10%	25%	5%	32%
<b>Totaal</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Douane 2019		Rijksinspecties						Markttoezichthouders				
Ziekteverzuim	6,5%	3,3%	4,8%		4,0%	4,3%		3,4%	3,9%	3,1%	3,9%	7,2%
Extern / Personeel	2%	11,5%	5,2%	0,0%	0,0%	0,0%	12,5%	8,2%	4,6%	7,2%	18,5%	0,0%

Figuur 9. Benchmark uitgavenposten Douane 2019 afgezet tegen de uitgavenposten van 11 rijksinspecties en markttoezichthouders met tenminste 100 FTE. Cijfers zijn gebaseerd op openbare bronnen, behouders de cijfers van Douane zelf die in het kader van deze beleidsdoorlichting zijn verzameld.

\*Legenda tabel v.l.n.r.: Agentschap Telecom, Inspectie Leefomgeving en Transport, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, Onderwijsinspectie, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Autoriteit Consument en Markt, Autoriteit Financiële Markten, De Nederlandsche Bank, Nederlandse Zorgautoriteit, Autoriteit Persoonsgegevens.

Bovenstaande vergelijking geeft een beeld van de uitgaven van de Douane ten opzichte van andere Nederlandse organisaties (Rijksinspecties en toezichthouders). Daarbij past uiteraard de kanttekening dat de Douane niet op alle fronten vergelijkbaar is met de andere organisaties in de tabel. De Douane is weliswaar een toezichthouder (wat ook de aanleiding is om het met andere Nederlandse toezichthouders te vergelijken), maar heeft een takenpakket dat anders is dan de takenpakketten van de andere toezichthouders. Dat betekent ook dat bij vergelijking met andere organisaties altijd oog gehouden moeten worden voor verschillen tussen de organisaties, ten einde een 'faire' vergelijking te maken. Daarnaast is de omvang in fte en uitgaven van de Douane ruim groter dan die van de andere Rijksinspecties en markttoezichthouders uit figuur 9. Het doel van deze vergelijking is niet om harde conclusies te trekken, maar vooral om een vergelijkend perspectief te geven dat stimuleert om te zoeken naar nadere verklaringen voor verschillen en ogenschijnlijke verschillen. Op specifieke onderdelen van de vergelijking is de benchmarkinformatie nog aangevuld met vergelijkende informatie van andere organisaties, dan de organisaties in deze tabel. Zo is bijvoorbeeld ziekteverzuim bij de Douane ook nog vergeleken met het ziekteverzuim bij de Nationale Politie en Defensie.

Ten eerste een aantal belangrijke nuances bij de cijfers van de andere organisaties:

- De cijfers in de tabel hiervoor zijn gebaseerd op openbare (verantwoordings)informatie van en over de desbetreffende organisaties die in openbare bronnen te vinden is.
- Voor sommige organisaties ontbreekt een deel van de uitgaven in de zin dat niet alle uitgaven zijn toegerekend aan de desbetreffende organisatie. Zo zijn bijvoorbeeld de huisvestingsuitgaven en ICT-uitgaven van de Inspectie SZW niet toegerekend, waardoor in deze tabel sprake is van een onderschatting van de uitgaven.
- Voor sommige organisaties geldt dat in de verantwoordingsinformatie geen expliciet onderscheid te maken is in bijvoorbeeld huisvestingsuitgaven of ICT-uitgaven. In die gevallen zitten deze

uitgavenposten 'verstopt' in de overige materiële uitgaven. Een voorbeeld daarvan is de NVWA, die relatief hoge overige materiële uitgaven heeft.

- Bij de totale omvang in fte zijn de werkzame personen opgenomen die in dienst zijn van de desbetreffende organisatie. Dat betekent dat bijvoorbeeld (flexibele) inhuur niet tot uitdrukking komt in de fte's. Dat heeft bij de ene organisatie meer invloed op de ratio's dan bij de andere.

Hierna wordt aangegeven wat opvalt als de Douane wordt vergeleken met de andere organisaties en worden cijfers van toelichting en nuances voorzien.

- De totale uitgaven per fte van de Douane zijn relatief laag ten opzichte van andere organisaties. De belangrijkste verklaring daarvoor lijkt te zijn dat de personeelsuitgaven per fte relatief laag zijn in vergelijking met de andere organisaties, maar niet uit te sluiten is dat er ook ondanks de exercitie van het toerekenen van gemaakte uitgaven aan de Douane, desalniettemin nog uitgaven kunnen zijn gedaan bij de Belastingdienst ten behoeve van de uitvoering van de Douane-taken die in deze exercitie misschien nog niet volledig zijn toegerekend aan de Douane. Een mogelijke verklaring voor de relatief lage personeelsuitgaven kan gelegen zijn in een relatief lagere gemiddelde jaarloonsom dan bij de andere toezichthouders als gevolg van het gegeven dat bij Douane een groter deel van de fte's in een uitvoerende functie werkt en deze functies minder hoge loonkosten met zich meebrengen dan bijvoorbeeld de beleidsfuncties in een organisatie.

- De huisvestingsuitgaven per fte wijken niet veel af van die van de meeste andere toezichthouders.

- De ICT-uitgaven per fte en ook als percentage van de totale uitgaven zijn, in vergelijking met andere toezichthouders, relatief hoog. De Douane geeft ongeveer 20% van zijn uitgaven uit aan ICT. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat de Douane een sterk ICT-georiënteerde organisatie is (die massale ICT-processen heeft voor inning en heffing). Daarnaast wordt door de Douane als verklaring gegeven dat de Douane gebruik maakt van de ICT(ontwikkeling) van de Belastingdienst waaraan specifieke (beveiligings-)eisen worden gesteld (en extra beveiliging brengt extra uitgaven met zich mee). Vanwege de specifieke (beveiligings-)eisen zijn er mogelijk minder schaal mogelijkheden dan bij de ICT van andere overheidsorganisaties (waar veel overheidsorganisaties gebruik van maken).

De Douane heeft in reactie op de ICT-uitgaven in het benchmarkoverzicht aangegeven dat moet worden opgemerkt dat de Douane wat betreft de IT-voorziening niet goed te vergelijken is met de genoemde inspecties en toezichthouders. Een van de redenen hiervoor is volgens de Douane dat bij de Douane 98-99% van het berichtenverkeer digitaal verloopt. Dit betreft grote en nog steeds groeiende volumes met een hoge intensiteit (jaarlijks rond de 80 miljoen berichten), waarvan een groot deel betrekking heeft op aangiftes. De Douane geeft aan hierbij op 24/7-basis en in een Europese context te werken en geeft aan dat de genoemde organisaties veelal geen vergelijkbaar aangifteproces en een lagere afhankelijkheid/interactie met het bedrijfsleven hebben. Bovendien zijn er volgens de Douane verschillen in taken zoals het vervullen van formaliteiten, procedures enerzijds en de rol als handhaver anderzijds. Voorts geeft de Douane aan dat er in de laatste jaren grote investeringen zijn gedaan met het oog op het verhogen van de beschikbaarheid van de douanesystemen voor het hiervan afhankelijk zijnde bedrijfsleven. Bovendien is er volgens de Douane in de onderzoeksperiode sprake geweest van de vervanging van verschillende Legacy-systemen (waarbij systemen als DFC, Sagitta en Binnenbrengen zijn vervangen door respectievelijk: Plato, AGS en DMF) en van investeringen als gevolg van de invoering van het DWU.

- De overige materiële uitgaven verschillen sterk per toezichthouder. De overige materiële uitgaven per fte en als percentage van de totale uitgaven zijn in vergelijking met andere toezichthouders bij de Douane relatief laag, maar daar kunnen geen inhoudelijke conclusies aan worden verbonden omdat in deze 'restcategorie' bij andere organisaties mogelijk ook ICT-uitgaven en huisvestingsuitgaven 'verstopt' zitten.

- Het ziekteverzuim bij de Douane is met een ziekteverzuimpercentage van 6,5% in 2019 het op een na hoogste van de toezichthouders in de vergelijking. Een verklaring daarvoor kan zijn dat er relatief veel mensen bij de Douane in uitvoerende toezichtfuncties werken en dat dit zwaar werk is. Ter vergelijking: volgens het CBS is het ziekteverzuimpercentage gemiddeld 4,0% in 2018 in Nederland (het landelijk gemiddelde van alle bedrijfstakken) en voor de overheid gemiddeld 5,4%. In aanvulling hierop is het nog interessant om het ziekteverzuim te vergelijken met andere organisaties die niet in de vergelijking zijn meegenomen, maar die mogelijk wel een interessant vergelijkend perspectief kunnen bieden: de ziekteverzuimpercentages bij de politie en de Koninklijke Marechaussee. De politie had in 2019 een ziekteverzuimpercentage van 6,2%.<sup>113</sup> De Koninklijke Marechaussee is onderdeel van het ministerie van Defensie en het ziekteverzuim is op het niveau van het ministerie van Defensie gerapporteerd. Het ministerie van Defensie (zowel militair- als burgerpersoneel) had in 2018 een ziekteverzuim van 4,3% en in 2019 een ziekteverzuim van 4,2%.<sup>114</sup>

## 8.4. Analyse enkele doelmatigheidsindicatoren

In de voorgaande paragraaf is doelmatigheid beschouwd door in beeld te brengen wat de uitgaven zijn die gepaard gaan met het uitvoeren van de Douanetaken en vervolgens te analyseren waaruit die uitgaven bestaan en wat daarin opvalt vanuit doelmatigheidsperspectief.

In deze paragraaf gaan we niet in op de omvang van de uitgavenposten, maar gaan we in op een aantal andere indicatoren die verband houden met doelmatigheid en waarover informatie is verzameld in deze beleidsdoorlichting. Het gaat om:

- De afwijking tussen de begroting en de realisatie in de jaren 2012-2018;
- De ontwikkeling van het ziekteverzuim in de jaren 2012-2018;
- De omvang van de instroom en uitstroom van personeel (in fte en als percentage van de gemiddelde totale fte) in de jaren 2012-2018.

### Afwijking begroting en realisatie

In de zogeheten budgetbrieven wordt het budget van de Douane voor het volgende jaar vastgesteld. Om de begroting beter te laten aansluiten bij ontwikkelingen waar de organisatie mee te maken heeft, of in dat jaar naar alle waarschijnlijkheid mee te maken gaat krijgen, kan het budget daarna nog worden aangepast via een tweede budgetbrief (of soms ook een derde budgetbrief of een vierde budgetbrief). Het budget kan zowel naar boven als naar beneden worden bijgesteld. Het naar beneden bijstellen kan bijvoorbeeld plaatsvinden wanneer gedurende het jaar blijkt dat investeringen worden overgeheveld naar het daaropvolgende kalenderjaar.

Voor de jaren waarop de beleidsdoorlichting betrekking heeft zijn er tenminste twee (in 2012) en ten hoogste vier budgetbrieven (in de jaren 2016, 2017 en 2018).<sup>115</sup> In de onderstaande tabel staan per jaar van de beleidsdoorlichtingsperiode de bedragen weergegeven uit de budgetbrieven. Tevens is telkens de realisatie van het betreffende jaar toegevoegd. Tot slot is in de laatste rij van de tabel de afwijking tussen budget en realisatie weergegeven als een percentage. Daarbij is telkens het budget uit de eerste budgetbrief genomen.

<sup>113</sup> Zie: <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/nieuws/2020/infographic-politiecijfers-2019-150-dpi.pdf>.

<sup>114</sup> Ministerie van Defensie. Personeelsrapportage Defensie 2019.

<sup>115</sup> De onderzoekers hebben in totaal 23 budgetbrieven ontvangen als onderzoeksmateriaal voor de evaluatie. Budgetbrief 1 betreft altijd de eerste brief die voor dat jaar beschikbaar is gesteld.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Budgetbrief 1	€ 320.749	€ 335.020	€ 330.101	€ 320.186	€ 343.153	€ 338.174	€ 352.447
Budgetbrief 2	€ 320.800	€ 333.852	€ 331.889	€ 328.452	€ 345.211	€ 338.111	€ 355.113
Budgetbrief 3		€ 329.889	€ 332.145	€ 324.869	€ 338.645	€ 341.567	€ 363.415
Budgetbrief 4					€ 348.490	€ 341.911	€ 361.915
Realisatie	€ 314.121	€ 328.616	€ 331.435	€ 318.557	€ 339.144	€ 333.394	€ 355.442
Afwijking in %	-2%	-2%	0%	-1%	-1%	-2%	+1%

Tabel 30. Overzicht budgetbrieven en wijzigingen, realisaties (in € x1.000) en afwijkingen (in percentages) 2012 – 2018 tussen budget uit eerste budgetbrief en uiteindelijke realisatie.

Wanneer de procentuele afwijkingen worden gezien tussen de begrotingsbudgetten aan het begin van het jaar en de realisaties aan het einde van dat jaar dan is te zien dat die afwijking telkens 1% of 2% is. Daarmee valt de afwijking binnen de streefnorm die vaak wordt gehanteerd (voor publieke organisaties), namelijk een maximale afwijking van 3%. Dit duidt erop dat de organisatie in staat is reële uitgaveninschattingen te maken en daar via uitgavenbeheersing ook invulling aan kan geven. De kanttekening die hierbij te plaatsen is, is dat de budgetten en realisaties slechts zien op een deel van de uitgaven die gepaard gaan met de uitvoering van de Douane-taken en mogelijk zijn dat de uitgavenposten die relatief het eenvoudigst zijn te beheersen en voorspellen (zoals personeelsuitgaven). De ICT-uitgaven van de Douane – en ook andere kosten zoals facilitaire kosten - zijn onderdeel van de begroting van de Belastingdienst, en zijn hierin niet meegenomen.

#### Doelmatigheid bedrijfsvoering en ziekteverzuim

De Douane rapporteert over behaalde resultaten in viermaandsrapportages en jaarrapportages. Deze bevatten een managementverklaring over de behaalde resultaten in het betreffende jaar en een overzicht van de beoogde en gerealiseerde resultaten op de verschillende doelstellingen en prestatie-indicatoren. Dit overzicht bevat onder andere de in het stuur- of jaarcontract<sup>116</sup> van het betreffende jaar opgenomen doelstellingen, alsmede indicatoren over de bedrijfsvoering. Tabel 31 hierna bevat een overzicht van de doelstellingen en resultaten op de prestatie-indicatoren die een relatie hebben met doelmatigheid van de Douane. Per indicator en per jaar is de doelstelling weergegeven alsmede de realisatie. De groen gearceerde vakken betreffen behaalde doelstellingen, de rood gearceerde vakken betreffen de niet-gehaalde doelstellingen.

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ziekteverzuimpercentage (inclusief > langer dan 1 jaar)	Doelstelling	6,1%	5,5%	≤ 5,5%	≤ 5,2%	≤ 5,6%	≤ 5,6%	≤ 5,2%
	Realisatie	6,1%	5,8%	5,7%	6,3%	6,0%	6,0%	6,4%
Ziekteverzuimpercentage (exclusief > langer dan 1 jaar)	Doelstelling	5,4%	4,9%	≤ 4,7%	≤ 4,4%	≤ 5,0%	≤ 5,0%	-
	Realisatie	5,2%	4,9%	5,0%	5,5%	5,1%	6,0%	-
Meldingsfrequentie ziektemeldingen*	Doelstelling	≤ 1,7	≤ 1,6	≤ 1,5	≤ 1,2	≤ 1,3	≤ 1,3	≤ 1,2
	Realisatie	1,53	1,5	1,34	1,4	1,32	1,27	1,14
	Doelstelling	-	≥ 88%	≥ 88%	≥ 88%	≥ 88%	≥ 88%	≥ 85%

<sup>116</sup> Stuurcontracten zijn vanaf 2016 'jaarcontracten'.

Direct productieve tijd (HAFIR) **	Realisatie	-	85,8%	87%	89%	87,8%	83,9%	89%
Percentage medewerkers met wie ten minste één keer per jaar een functioneringsgesprek is gevoerd	Doelstelling	-	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Realisatie	-	82%	79,6%	91%	87%	90%	74%

Tabel 31. Overzicht doelstellingen en realisatie op prestatie-indicatoren bedrijfsvoering Douane. Bron: Jaarrapportages van de betreffende jaren.

\* Meldingfrequentie is de verhouding tussen het aantal ziekteverzuimgevallen en het aantal personeelsleden.

\*\* Binnen de Rijksoverheid gelden voorschriften voor begrotings- en financieel beheer en financiële controle. Alle voorschriften staan in het Handboek financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid (Hafir). Direct productieve tijd wordt berekend door de som van alle kostencomponenten per mensjaar te delen door het direct aantal productieve uren per ambtenaar per jaar.

In de viermaandsrapportages en jaarrapportages worden soms (maar niet altijd) verklaringen of toelichtingen gegeven met betrekking tot het (niet) halen van de beoogde doelstellingen en wordt beschreven welke extra inzet is gepleegd om de norm te halen. Zo is ten aanzien van het ziekteverzuim in 2015 bijvoorbeeld aangegeven dat Douanebreed is geconstateerd dat de stijging in het ziekteverzuim te maken heeft gehad met een langdurige griepperiode. Daarnaast is de verwachting uitgesproken dat met name het kortdurend verzuim zal dalen door vanuit diverse eenheden (nog) meer in te zetten op preventief beleid. In 2016 bijvoorbeeld is over ziekteverzuim opgemerkt dat uit eigen onderzoek door de Douane is gebleken dat medewerkers de regie over hun werkzaamheden missen en hierdoor niet altijd de intrinsieke motivatie ervaren die zij verlangen (wat het verzuim in de hand werkt). Aangegeven wordt dat de Douane via trajecten deze regie-ervaring wil stimuleren door alternatieve manieren van leiderschap te verkennen.

#### Instroom en uitstroom

In de tabel hierna staat de instroom en uitstroom van het Douane personeel weergegeven in de periode 2012 – 2018. Onderstaande cijfers betreffen externe instroom en externe uitstroom (dus exclusief doorstroom vanuit of naar de Belastingdienst).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bezetting gemiddeld	4.663	4.603	4.586	4.506	4.368	4.431	4.662
(Externe) instroom	21 (0%)	121 (3%)	115 (3%)	43 (1%)	141 (3%)	199 (4%)	364,4 (8%)
(Externe) uitstroom	167 (4%)	133 (3%)	128 (3%)	164 (4%)	361 (8%)	75 (2%)	121,9 (3%)

Tabel 32. Gemiddelde bezetting Douane in fte en externe instroom en externe uitstroom (dus exclusief doorstroom) in fte en als percentage van het totaal aantal fte van het betreffende jaar.

Wanneer wordt gekeken naar de externe instroom en externe uitstroom in de beleidsdoorlichtingsperiode, dan valt vooral de piek in de externe uitstroom van 361 fte in 2016 op. Deze externe uitstroom was onder meer het gevolg van de 'uitstroom bevorderende maatregel' (vertrekregeling) bij de Belastingdienst. Daarnaast valt de stijging op in de (externe) instroom in 2018 (en in mindere mate die in 2017). Dit is te verklaren door de ontwikkelingen rondom de Brexit en de extra capaciteit die de Douane hiervoor zou moeten inzetten.



## 8.5. Beschrijving innovaties die bijdragen aan doelmatige uitvoering

In de voorgaande paragrafen is een analyse gemaakt van de doelmatigheid van de Douane, waarbij de kostenbeheersing en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering centraal stonden en waarin een analyse is gemaakt van de mate waarin (streef)normen worden gehaald bij doelmatigheidsindicatoren.

Echter, doelmatigheid komt niet alleen voort uit kostenbeheersing of de mate waarin ziekteverzuim kan worden gereduceerd, maar heeft juist ook betrekking op de wijze waarop primaire processen op een doordachte wijze zijn georganiseerd (al dan niet met behulp van ICT).

Deze paragraaf gaat daarop in door een beschrijving te geven van een aantal activiteiten, instrumenten of werkwijzen van de Douane die een belangrijke bijdrage leveren aan de doelmatige uitvoering door de Douane en die in de periode 2012-2018 zijn geïntroduceerd of een ontwikkeling hebben doorgemaakt. De onderzoekers hebben de Douane gevraagd voorbeelden van dergelijke innovaties aan te dragen en hebben vervolgens een selectie gemaakt van een aantal van deze relevante voorbeelden en innovaties die zijn aangetroffen in de bestudeerde documenten (in het kader van dit syntheseonderzoek) en waarvan aannemelijk is dat ze een bijdrage hebben geleverd aan de doelmatige uitvoering van werkprocessen. Voor deze voorbeelden en innovaties geldt dat vaak niet is uit te drukken hoeveel besparing ze precies hebben opgeleverd of voor hoeveel aanvullend effect ze precies hebben gezorgd, omdat er geen onderzoeken zijn verricht die dat expliciet aantonen.

### Doelmatigheidsverbeteringen in de handhaving (en de fase vóór handhaving)

Een belangrijke waarborg voor doelmatigheid in het optreden van de Douane is de toepassing van de **handhavingsspiramide**. De handhavingsspiramide staat beschreven in de Handhavingsplannen en houdt in dat de Douane bij het realiseren van de doelen in eerste instantie vooral inzet op dienstverlening, waarmee het bedrijfsleven wordt gefaciliteerd om de regels na te leven. Vervolgens wordt er toezicht (en handhaving) ingezet (om naleving te stimuleren of ongewenst gedrag te stoppen). In het uiterste geval kan ervoor worden gekozen om over te gaan op opsporing. Omdat dienstverleningsinstrumenten over het algemeen minder kostbaar en breder inzetbaar zijn dan toezichtsinstrumenten wordt via de handhavingsspiramide de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering zoveel mogelijk gewaarborgd.

In dit kader kan - als onderdeel van toezicht - ook het **stysteemgericht toezicht** worden genoemd. Daarbij worden ondernemingen beoordeeld ten aanzien van opzet, bestaan en werking van diverse aspecten en voorzieningen. Ondernemingen die positief worden beoordeeld, kunnen over het algemeen gebruik maken van een snelle(re) afhandeling van individuele transacties. Op deze wijze wordt het toezicht gedifferentieerd naar type ondernemingen.

Een voorbeeld van het doelmatigheidsdenken komt ook terug in de **'business rules'** (onderdeel van het aangiftesysteem) die de Douane hanteert bij het geautomatiseerd beoordelen van elektronisch ontvangen aangiften. *Business rules* zorgen voor controles aan de voorkant: een aangifte wordt alleen geaccepteerd en in behandeling genomen, als deze niet door een *business rule* wordt 'geraakt'. Aangiften die een *business rule* raken, vanwege bijvoorbeeld onjuiste combinaties in gegevensvelden, neemt de Douane niet in behandeling maar worden digitaal teruggezonden naar de aangever. Bedrijven worden zo gestimuleerd aangiften goed in te vullen (anders moeten ze deze opnieuw indienen), en dat voorkomt dat de Douane (veel) inspanningen moet verrichten op grond van niet goed ingevulde aangiften.

Daarnaast is doelmatigheid van de handhaving (en doelmatigheid voor de logistieke sector) onderwerp van gesprek in het **Overleg Douane Bedrijfsleven (ODB)**. Daarin overlegt de Douane samen met het bedrijfsleven over de uitvoering van de handhaving met zo min mogelijk logistieke verstoring. Op deze manier ondervinden marktpartijen minimale hinder aan het douanetoezicht en draagt de Douane bij aan het beperken van het logistieke oponthoud 'aan de grens'.

#### Innovaties in de verwerking van goederenstromen

Gedurende de beleidsdoorlichtingsperiode heeft de Douane tal van activiteiten ontplooid om de aldoor groeiende goederenstroom goed te kunnen verwerken. Veel van deze activiteiten zijn vastgelegd in het visiedocument 'Grensverleggend'.<sup>117</sup> De kern van de visie is het model van **gelaagde handhaving**: verhoudingsgewijs minder en minder ingrijpende interventies in de logistiek bij betrouwbaar gebleken bedrijven (groene stroom) en verhoudingsgewijs meer controles bij onbekende partijen (blauwe stroom). Daarnaast gaat het om het in kaart brengen van de gehele internationale handelsketen, van bron naar bron en locatie naar locatie, zodat de controle aan de grens beperkt kan blijven (gele stroom). Het uitgangspunt van de gelaagde handhaving is zo min mogelijk logistiek oponthoud. Hierbij is de kwaliteit en betrouwbaarheid van de beschikbare informatie over goederen, partijen en logistieke ketens bepalend voor de inrichting van het douanetoezicht.

Binnen de Douane gaat veel aandacht uit naar het toezicht op goederen van voor de Douane minder bekende marktpartijen, de zogeheten blauwe stroom. Deze stroom betreft relatief grote volumes waaraan dus ook de meeste fiscale en veiligheidsrisico's zitten.

De afgelopen jaren hebben diverse innovaties plaatsgevonden ter verbetering van het zicht op deze blauwe stroom en zijn stappen gezet richting een meer efficiënte en snellere invoer- en uitvoerafhandeling. Hierna worden een aantal voorbeelden beschreven:

- **Vooraangifte in aangiftesysteem (AGS)** voor invoergoederen. Het AGS heeft ervoor gezorgd dat veel douaneformaliteiten vóór aankomst van de zending kunnen worden verwerkt, zodat oponthoud bij de grens wordt voorkomen of geminimaliseerd.
- **Scan- en detectietechnologie.** In de beleidsdoorlichtingsperiode heeft veel ontwikkeling plaatsgevonden op het gebied van scan- en detectietechnologie. Dit begon met de bijplaatsing van de containerscans op de haventerminals in Rotterdam voor optimalisatie in de logistieke stroom. Voorheen werden containers uit het logistieke proces gehaald en moesten deze worden getransporteerd naar de vaste plek van de containerscans buiten de haventerminals. Tegenwoordig staan de containerscans bij de haventerminals waar ter plaatse al ruim 65% van alle containers worden gescand.<sup>118</sup> Inmiddels stelt ook de **Rijks Inspectie Terminal (RIT)** op de Maasvlaktes de Douane in staat het oponthoud te minimaliseren en de volumegroei van de containers op te vangen die door de Rotterdamse haven gaan, door als één overheidsdienst op te treden en te zorgen dat controles plaatsvinden op één en dezelfde plek en in hetzelfde tijdsbestek. Op deze manier kunnen verschillende handhavers en inspectiediensten tegelijk hun toezicht uitoefenen, de zogeheten: *One-Stop-Shop. Remote scanning* en de nieuwste planningstools maken de containerafhandeling beduidend efficiënter en inmiddels zijn de grote containerterminals in de haven van Rotterdam voorzien van **automatische functionerende X-Ray scans** waarbij, zonder de aanwezigheid van personeel, het scanproces op afstand kan worden gemonitord. Ook beschikt de Douane in Rotterdam sinds 2012 over een scanner die treincontainers, die met een snelheid van 60 kilometer per uur rijden,<sup>119</sup> kan doorlichten. Hierdoor wordt het logistieke oponthoud beperkt.

<sup>117</sup> Douane Belastingdienst (2019). *Grensverleggend: Toekomstvisie voor het douanetoezicht: uitgangspunten, ontwikkelingen en resultaten.*

<sup>118</sup> Ecorys (2016). *The economic benefits of customs.* Topsector Logistiek. Final Report.

<sup>119</sup> Douane Belastingdienst (2016). *Informatiebladen: Douane Nederland. Mensen en middelen. Volumes, inspanningen en resultaten.*

- Tot slot zorgen diverse vrachtschanners voor een veiligere en efficiëntere vrachtafhandeling. Zo vindt toezicht op Schiphol-Zuid ook plaats via het **Joint Inspection Center** (JIC) middels de *One-Stop-Shop* methode en wordt er gewerkt met een zogeheten ULD-scan (*Unit Load Device*), een mobiele containerscan, een remote scan en een *backscatter* voor het scannen van vervoermiddelen (waaronder vliegtuigen). Daarnaast zijn voor het signaleren van radioactieve straling op zowel Schiphol als in de Rotterdamse haven nucleaire detectiepoorten geplaatst.
- Een ontwikkelgebied is de inspectie vanuit de lucht. Sinds 2018 wordt er in de Rotterdamse haven, in samenwerking met de Kustwacht, geëxperimenteerd met de inzet van **onbemande vliegtuigen** als extra middel voor het douanetoezicht. Met de inzet van mini-drones en onbemande vliegtuigen *wordt* het in de toekomst mogelijk om haventerreinen, voertuigen en vaartuigen te observeren en controleren.

## 8.6. Doelmatigheid en verbetermogelijkheden

Deze paragraaf bevat onze conclusies en verbetermogelijkheden wat betreft de doelmatigheid van de Douane. Daarmee geven we antwoord op de vraag hoe doelmatig het beleid is geweest (RPE-vraag 13). Onze verbetermogelijkheden vormen een antwoord op de vraag welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid verder te verhogen (RPE-vraag 14). Hieronder lichten we eerst onze conclusies toe, alvorens we een aantal verbeterpunten voor de doelmatigheid aanreiken.

**We constateren dat over de doelmatigheid van de Douane in 2012-2018 niet veel harde conclusies te trekken zijn. De belangrijkste reden daarvoor is dat niet duidelijk is wat de uitvoering van de Douane-taken jaarlijks in zijn totaliteit heeft gekost in de periode 2012-2018.**

Dat komt omdat een significant deel van de uitgaven voor de uitvoering van de Douanetaken niet op de begroting en realisatie van de Douane staan, maar op die van de Belastingdienst. Daarbij moet worden opgemerkt dat die uitgaven (waaronder huisvestingsuitgaven en ICT-uitgaven, maar ook een deel van de personele uitgaven) in de periode 2012-2018 niet zijn toegerekend aan de Douane en de omvang ervan dus ook niet bekend is. Daardoor is bijvoorbeeld niet te zien hoe de omvang van de ICT-uitgaven van de Douane zich heeft ontwikkeld, hoe de verhouding tussen ICT-ontwikkeluitgaven en ICT-beheeruitgaven zich heeft ontwikkeld of hoe de ICT-uitgaven per fte zich hebben ontwikkeld. Dit geldt ook voor andere uitgavenposten per fte. Er zijn overigens ook geen benchmarks op het gebied van doelmatigheid uitgevoerd in de periode 2012-2018. Wel kunnen er uitspraken worden gedaan over enkele doelmatigheidsindicatoren in het ondersteunend proces zoals de bedrijfsvoering.

***Verbetermogelijkheid: Breng de totale uitgaven voor de Douane in kaart en verbeter het inzicht in bijvoorbeeld de totale ICT-uitgaven ten behoeve van de uitvoering van de Douane-taken. Dat inzicht is cruciaal om een beeld te krijgen van de doelmatigheid van de taakuitvoering, om bijvoorbeeld de omvang van uitgavenposten te kunnen vergelijken met andere organisaties en daarvan te kunnen leren en om te kunnen sturen op een doelmatige uitvoering.***

De ontvlechting van de Douane uit de Belastingdienst, die in gang is gezet (en het traject integraal begrotingsartikel dat al eerder was gestart), vormt hiertoe een belangrijke stap in de goede richting omdat hierbij gestart is met het inzichtelijk maken van de uitgavenposten. Overigens is naast inzicht in de kosten van ICT ook inzicht in de opbrengsten ervan van belang. Een MKBA (maatschappelijke kosten basten analyse) zou dat inzicht kunnen bieden.

Door beter inzicht te krijgen in de omvang van de verschillende uitgavenposten (ICT-ontwikkeling, ICT-beheer, huisvesting, personeelsuitgaven, externe personeelsuitgaven), kan worden geanalyseerd hoe die omvang zich in de tijd ontwikkelt en hoe die omvang zich verhoudt tot de omvang met soortgelijke organisaties. Dergelijke

analyses zijn nodig om goed te kunnen bepalen of er op onderdelen nog kan worden bespaard of juist moet worden geïnvesteerd. Benchmarking en/of visitatie op deze onderdelen kan leiden tot verdere verbetering van de inzet van middelen en van de doelmatigheid van de uitvoering. De ontvlechting van de Douane uit de Belastingdienst, die in gang is gezet (en het traject integraal begrotingsartikel dat al eerder was gestart), vormt hiertoe een belangrijke stap in de goede richting omdat hierbij gestart is met het inzichtelijk maken van de uitgavenposten.

**We concluderen dat de Douane in staat is gebleken de sterke groei van het aantal invoeraangiften en de toename van de goederenstromen in de jaren 2012-2018 te verwerken, met ongeveer een gelijkblijvend aantal fte's (gemiddelde bezetting per jaar) en gering gestegen uitgaven in de periode 2012-2018.**

De trendmatige groei in de internationale handel en het goederenverkeer van de afgelopen jaren heeft als gevolg voor de Douane dat er meer aangiften af te handelen en te controleren zijn en dat de goederenstromen die moeten worden gecontroleerd in omvang zijn toegenomen. De toename in invoeraangiften wordt nog eens versterkt door de vlucht die e-commerce heeft genomen. Tussen 2014 en 2018 is het aantal invoeraangiften met circa 50% gestegen en tussen 2012 en 2018 is de totale Nederlandse internationale invoerwaarde gestegen van € 389 mld. in 2012 naar € 441 mld. in 2018, een stijging van ruim 13%. De gemiddelde bezetting van de Douane is daarentegen nagenoeg gelijk gebleven in de periode 2012-2018. In 2012 was de gemiddelde bezetting 4663 fte en in 2018 bedroeg de gemiddelde bezetting 4662 fte. Dat betekent dat met ongeveer hetzelfde aantal fte's een grotere opgave is gerealiseerd (meer volume). Een vergelijking met andere Europese lidstaten laat bovendien zien dat het volume dat in Nederland wordt afgehandeld per fte relatief hoog ligt in vergelijking met het gemiddelde in de andere EU-landen: circa 5% van de Europese Douanemedewerkers werkt voor de Nederlandse Douane, terwijl tegelijkertijd uit een door de EU ten behoeve van iedere lidstaat opgesteld statistisch rapport blijkt dat Nederland circa 40% van het aantal in de EU ingevoerde aangifte-artikelen heeft verwerkt (in 2018).

**We kunnen concluderen dat in de periode 2012-2018 innovaties hebben plaatsgevonden in de taakuitvoering van de Douane die hebben bijgedragen aan een doelmatiger taakuitvoering.**

Op onderdelen is de doelmatigheid toegenomen door digitalisering van werkprocessen, door verbetering van risicogericht toezicht, en door bijvoorbeeld verbeteringen in de scan- en detectietechnologie. Zo wordt bijvoorbeeld via het *Joint Inspection Center* op Schiphol gewerkt met een zogeheten ULD-scan (*Unit Load Device*), een mobiele containerscan, een remote scan en een *backscatter* voor het scannen van vervoermiddelen (waaronder vliegtuigen). Zo beschikt bijvoorbeeld de Douane in Rotterdam sinds 2012 over een scanner die treincontainers kan doorlichten die met een snelheid van 60 kilometer per uur rijden.

**Verbetermogelijkheid: Toezicht nóg slimmer maken.**

De Douane heeft al een 'slimme' handhavingsstrategie. Er wordt gebruik gemaakt van een handhavingspiramide (eerst dienstverlening, dan toezicht en handhaving en pas dan: opsporing), van systeemgericht toezicht (waarbij het toezicht wordt gedifferentieerd naar type ondernemingen), van *business rules* (controle aan de voorkant) en bij de handhaving zelf wordt risicogericht te werk gegaan (en er worden validatiesteekproeven uitgevoerd) en wordt gebruik gemaakt van moderne scantechnologie.

Tegelijkertijd is het nog slimmer maken van toezicht en handhaving een belangrijke verbetermogelijkheid de komende jaren. Op grond van de informatie die de onderzoekers gedurende het onderzoek hebben verzameld zijn diverse richtingen naar voren gekomen: (1) Meer automatisering, bijvoorbeeld het automatisch uitlezen van scanbeelden. Landen als Brazilië en China zouden op dat punt al voorop lopen. (2) Meer (externe) data gebruiken om risicogebaseerd toezicht te verbeteren. Nu wordt alleen manifestdata gebruikt, maar met de

koppeling aan externe data kan nog beter worden geselecteerd en geprioriteerd in het toezicht. (3) Nog meer en systematischer de toezichtstrategie valideren door validatiesteekproeven uit te voeren (ten einde het risicogerichte toezicht te kunnen bijstellen en de algoritmen en *rules* te verbeteren en ten einde zicht te krijgen op de naleving door burgers en bedrijven en daarmee meer zicht te krijgen op de gewenste effecten). (4) Het AEO-systeem optimaliseren en verbeteren door meer te differentiëren binnen de bedrijven met een AEO-vergunning.

### **In termen van kostenbeheersing kan worden geconstateerd dat de afwijking tussen begroting en realisatie binnen de norm is gebleven.**

Wanneer de procentuele afwijkingen worden gezien tussen de begrotingsbudgetten aan het begin van het jaar en de realisaties aan het einde van dat jaar dan is te zien dat die afwijking telkens 1% of 2% is. Daarmee valt de afwijking binnen de streefnorm die vaak wordt gehanteerd (voor publieke organisaties), namelijk een maximale afwijking van 3%.

### **Uit de personeelsindicatoren blijkt dat de Douane een relatief hoog ziekteverzuim heeft.**

Het ziekteverzuim is relatief hoog ten opzichte van de eigen streefnormen, ten opzichte van Nederlandse overheidsorganisaties (gemiddeld 5,5%) maar ook ten opzichte van Nederlandse Inspecties en de politie. Het ziekteverzuim schommelde in de periode 2012-2018 tussen de 5,7% en 6,4% (en bedroeg 6,5% in 2019, maar dat jaar valt buiten de beleidsdoorlichtingsperiode).

### ***Verbetermogelijkheid: Het ziekteverzuim omlaag brengen en daar actief op sturen, naast aandacht voor HR in het algemeen in het licht van een aanstaande 'pensioengolf' en relatief grote instroom (als gevolg van de Brexit).***

De Douane geeft aan reeds maatregelen getroffen te hebben om het ziekteverzuim omlaag te brengen, maar dat het ziekteverzuim gegeven de aard van het werk lastig beïnvloedbaar is. Bij de Belastingdienst als geheel is de factor die het sterkst verband houdt met verzuim de herstelbehoefte; hoe hoger de herstelbehoefte, hoe meer dagen een medewerker verzuimt. De herstelbehoefte van medewerkers neemt af wanneer zij één hoge werkdruk ervaren, uitdagend en passend werk hebben en in een sociaal veilige omgeving werken.<sup>120</sup>

Overigens is HR in het algemeen een belangrijk aandachtspunt om de doelmatigheid te borgen de komende jaren, om een aantal redenen. In vergelijking met andere organisaties zou Douane een groot aandeel hebben van mensen die meer dan twintig jaar in dienst zijn en komt er een 'pensioengolf' aan. Dat brengt het risico van een braindrain met zich mee en stelt de organisatie voor uitdagingen als het gaat om behoud en overdracht van kennis. Tegelijkertijd is er als gevolg van de *Brexit* veel instroom, wat uitdagingen met zich mee brengt op het gebied van onder meer opleiden. HR zal de komende jaren vanzelfsprekend een belangrijk aandachtspunt voor de Douane zijn.

### **Uit benchmarking op grond van een reconstructie van de totale uitgaven voor de uitvoering van de Douane-taken in 2019 blijkt dat de Douane relatief hoge ICT-kosten per fte heeft (circa € 21.000 per fte) en relatief hoge ICT-uitgaven als percentage van de totale kosten (circa 20% van de totale uitgaven door de Douane betreft de ICT) in vergelijking met Nederlandse toezichthouders en ook in vergelijking met buitenlandse Douane-organisaties. Daaruit kan overigens niet de conclusie worden getrokken dat dit duidt op**

<sup>120</sup> Belastingdienst (2018). *Oorzaken van ziekteverzuim, gezondheid en welbevinden: bevindingen op basis van het Medewerkerkersonderzoek 2017* (memo).

**ondoelmatige inzet van middelen, want de Douane is op diverse punten niet goed vergelijkbaar met organisaties in de benchmark en bovendien kunnen extra investeringen in de ICT juist besparingen met zich meebrengen in de inzet van personeel en op die wijze juist bijdragen aan doelmatige inzet van middelen.**

ICT wordt genoemd als een van de grotere opgaven voor de Douane voor de komende jaren. Er ligt een zeer grote opgave als het gaat om de toename van de omvang van invoeraangiftes. Andere voorbeelden die zijn aangetroffen in de bestudeerde documenten betreffen ICT-investeringen voor het beter benutten van data en informatie van derde partijen in plaats van alleen manifestdata (voor risicogericht toezicht), voor een volledig geïntegreerde IT (medewerkers moeten soms handmatig schakelen tussen verschillende systemen en toepassingen) voor het automatisch uitlezen van scans, et cetera.

***Uitdaging: Op grond van de huidige omvang van de ICT-investeringen en de grote (complexe) opgaven waarvoor de Douane staat, kan worden geconstateerd dat doelmatige inzet van ICT-middelen een belangrijk aandachtspunt zal zijn in de komende jaren.***

Het bepalen van het juiste niveau aan ICT-investeringen vergt continue aandacht en analyse. Doelmatige inzet van ICT begint bij het creëren van inzicht in de ICT-kosten en ook inzicht in de verhouding tussen ontwikkelkosten en beheerkosten (en de mate waarin ontwikkelkosten de beheerkosten in daaropvolgende jaren kunnen reduceren).

## 8.7. Beleidsopties bij +/- 20% budget

Een onderdeel van de beleidsdoorlichting van de Douane is het ontwerpen van de zogeheten 20%-besparingsvariant en de 20%-intensiveringsvariant. Centraal staat de vraag:

- **RPE-vraag 15.** In het geval dat er significant meer/minder middelen beschikbaar zijn (circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Het eindresultaat is een beschrijving van varianten om te besparen of te intensiveren. We hebben de 20%-varianten ontwikkeld in interactie met vertegenwoordigers vanuit opdrachtnemer, opdrachtgevers en eigenaar, zodat de varianten en inschattingen zo realistisch mogelijk zijn. Desalniettemin willen we benadrukken dat het gaat om varianten op hoofdlijnen, die een beeld geven van keuzes die kunnen worden gemaakt op het moment dat er structureel meer of minder budget te besteden is. Het betreft geen kant en klare beslisinformatie of pasklare maatregelen. Daarvoor is onder andere beter inzicht nodig in de toedeling van kosten aan taken en activiteiten (zie ook hoofdstuk 5) en de relatie tussen kosten, inspanningen, resultaten en effecten. Daarnaast is het belangrijk om bij het verder uitwerken van besparings- en intensiveringsmaatregelen rekenschap te geven dat de Douane geen 'normaal' bedrijf is. De Douane kan niet of beperkt sturen op vraag en aanbod, maar is afhankelijk van de omvang van de internationale handel en is gebonden aan wet- en regelgeving en afspraken met opdrachtgevers bij de invulling van haar taken. De Douane opereert bovendien in een Europese context.

We beschrijven allereerst de uitgangspunten die we hebben gebruikt bij het identificeren en uitwerken van de varianten. Vervolgens beschrijven we vier varianten voor besparing en/of intensivering. Per variant beschrijven we (waar mogelijk) het percentage van de besparings- of intensiveringsopgave dat kan worden ingevuld en de potentiële effecten die deze besparing met zich mee kan brengen.

## 8.7.1. Grondslag

De grondslag voor de berekening van een 20%-variant is 20% van het totale budget van de Douane. RPE schrijft voor dat in ieder geval gekeken wordt naar de som van de bedragen die op de meest recente begroting staan vermeld bij het doorgelichte beleid. Van de meest recent gepubliceerde begroting kan gemotiveerd worden afgeweken, bijvoorbeeld als ten tijde van publicatie van de doorlichting de nieuwe begroting al is vastgesteld of er tussentijds belangrijke wijzigingen in de budgetten zijn doorgevoerd.

In 2019 bedroeg het budget van de Douane € 402 miljoen. We weten echter dat voor de uitvoering van de Douanetaken ook andere middelen worden ingezet dan de middelen die expliciet op de begroting staan van de Douane (zie paragraaf 8.3). Daarom zouden ook de totale uitgaven van de Douane, inclusief de uitgavenposten die niet op de begroting van de Douane staan, als grondslag kunnen worden genomen. De totale uitgaven bedroegen in 2019 naar schatting € 565 miljoen.

Bij het opstellen van de besparings- en intensiveringsvarianten zijn we daarom uitgegaan van een bandbreedte van (afgerond) € 80 - 113 miljoen (20% van € 402 - 565 miljoen).

## 8.7.2. Vier varianten voor besparing en/of intensivering

Het onderzoek heeft geresulteerd in vier varianten om besparingen te realiseren bij de Douane dan wel te intensiveren. De eerste variant omvat verschillende beleidsopties om doelmatigheidswinst te realiseren in de interne organisatie en op bedrijfsvoering. Bij deze variant gaat het enkel en alleen om het realiseren van besparingen. De vierde variant omvat het honoreren van een aantal lopende claims van de Douane. Deze variant heeft het karakter van een intensivering. De tweede en derde variant gaan respectievelijk over het herijken van handhavingsniveaus en het bevorderen van compliance en effectgericht handhaven, en kunnen zowel gebruikt worden bij het realiseren van besparingen als bij het invullen van extra beschikbaar budget, afhankelijk van de strategische prioriteiten van de Douane en de opdrachtgevers van de Douane.

In het onderzoek is gepoogd om de potentiële besparingen en intensiveringen te kwantificeren (in €). Door het ontbreken van cijfermatige informatie om inschattingen op te baseren is dit maar beperkt mogelijk gebleken. Alleen bij de eerste variant kunnen we kwantitatieve indicaties geven van het besparingspotentieel. Dientengevolge kunnen we in dit rapport ook geen uitspraken doen over welk aandeel van de grondslag in totaal met de varianten kan worden ingevuld.

Ten aanzien van de varianten merken we verder op dat in veel gevallen sprake zal zijn van ingroei. Er kan tijd overheen gaan voordat een besparingsoptie daadwerkelijk resulteert in een kostenbesparing, omdat eerst een investering moet worden gedaan die zich pas op termijn terugverdient. De kosten gaan dan voor de baten uit.

In de volgende paragrafen lichten we de vier varianten toe.

### **Variant 1: Doelmatigheidswinst behalen in interne organisatie en bedrijfsvoering**

Een eerste besparingsvariant is het op zoek gaan naar besparingen in de interne organisatie en bedrijfsvoering. Op basis van de uitkomsten van deze beleidsdoorlichting en in de werksessies met betrokkenen vanuit de eigenaar, opdrachtgevers en opdrachtnemer zijn verschillende beleidsopties geïdentificeerd waarmee invulling kan worden gegeven aan deze variant. Drie beleidsopties lichten we hier nader toe, omdat hier naar verwachting relatief veel besparing kan worden gerealiseerd:

- Digitaal (thuis)werken
- Ziekteverzuim verminderen
- Werkprocessen uniformeren en automatiseren

Voorbeelden van mogelijke besparingsmaatregelen die ook naar voren zijn gebracht, maar hier niet worden uitgewerkt omdat het besparingspotentieel kleiner is, zijn het besparen op de inzet van middelen (bijvoorbeeld de inzet van drones in plaats van of naast schepen) en het verhuren of juist inhuren van diensten die de Douane zelf in huis heeft (bijvoorbeeld het landelijk duikteam van de Douane).

### *Digitaal (thuis)werken*

Bij de Douane wordt al geruime tijd ingezet op een andere, meer flexibele manier van werken, waarbij werken op kantoor, in de buitendienst en thuis optimaal worden gecombineerd (onder het motto 'Het Nieuwe Werken'). De Corona-crisis heeft digitaal werken op afstand in een stroomversnelling gebracht. De Douane werd, net als veel andere organisaties, gedwongen om gebruik te maken van de mogelijkheden die thuiswerken en digitaal vergaderen bieden. Door minder fysiek bijeen te komen en meer thuis te werken en online te vergaderen, kunnen kosten worden bespaard. Hierbij moet meteen ook worden opgemerkt dat de afgelopen periode niet maatgevend is voor de Douane, omdat de Corona-crisis ook gepaard ging met een forse afname in het goederenverkeer en dus ook in het werk van de Douane. Dat neemt niet weg dat ervaringen en lessen op het terrein van digitaal (thuis)werken benut kunnen worden om werkprocessen van de Douane doelmatiger in te vullen.

Het ontbreekt aan goede informatie om een precieze inschatting te kunnen maken van de besparing die met digitaal (thuis)werken kan worden gerealiseerd. Op basis van een aantal aannames kan wel een inschatting worden gemaakt van het type en de ordegrrootte van besparingen.

- Door minder fysiek bijeen te komen en meer thuis te werken en online te vergaderen, kan worden bespaard op huisvesting. We gaan ervan uit dat thuiswerken vooral doorgevoerd kan worden bij kantoorfuncties. Als dit 45%<sup>121</sup> van het Douanepersoneel betreft dan gaat het om circa 2360 fte. Als daarvoor de werkplekfactor wordt teruggebracht van 0,7 naar 0,5 dan resulteert dit in een reductie van 473 werkplekken. Uitgaande van een tarief van €6.000 per fte<sup>122</sup> komt dit neer op een besparing van €2,8 miljoen, circa 3,5% van een besparingsopgave van € 80 miljoen en circa 2,5% van een besparingsopgave van € 113 miljoen.
- Naast een besparing op huisvesting levert thuiswerken waarschijnlijk ook een besparing op in reiskosten. Uitgaande van een tarief van €1.300 per fte<sup>123</sup> en een reductie van bijvoorbeeld 30% komt dit neer op een besparing van circa €0,6 miljoen, circa 0,75% van een besparingsopgave van € 80 miljoen en circa 0,5% van een besparingsopgave van € 113 miljoen.
- Datzelfde geldt voor kantoorautomatisering, maar hier staat tegenover dat het faciliteren van medewerkers om thuis te werken ook geld kost (hardware, software en ondersteuning op afstand).
- Tot slot betekent digitaal (thuis)werken niet alleen in letterlijke zin een andere manier van werken, maar kan het ook consequenties hebben voor de cultuur binnen de organisatie. Het is daarom ook belangrijk om aandacht te hebben voor de cultuur- en gedragscomponent van digitaal (thuis)werken.

### *Ziekteverzuim verminderen*

Het ziekteverzuim bij de Douane ligt met 6,5% in 2019 relatief hoog en hoger dan de norm van 5,2% die de Douane zelf hanteert (zie de beschouwing eerder in dit hoofdstuk).<sup>124</sup> Als het de Douane lukt om het ziekteverzuim te verminderen dan neemt het totaal aantal productieve werkdagen toe. Andersom geredeneerd kan de Douane bij een lager ziekteverzuim dezelfde taken uitvoeren met minder personeel.

Op basis van een aantal aannames maken we een globale inschatting van het besparingspotentieel.

<sup>121</sup> Op basis van beschikbare informatie is samen met de Douane een globale inschatting gemaakt van het aandeel kantoorfuncties.

<sup>122</sup> Handleiding overheidstarieven 2020.

<sup>123</sup> Handleiding overheidstarieven 2020.

<sup>124</sup> Om een zo goed mogelijke inschatting te kunnen maken van het besparingspotentieel hanteren we hier het meest recent beschikbare ziekteverzuimpercentage uit 2019 en niet het percentage uit het laatste jaar van de onderzoeksperiode 2018.



- De personeelskosten bedroegen in 2019 € 360 miljoen (excl. externe personeelskosten). Een afname van het ziekteverzuim met 1% staat gelijk aan een besparing op de personeelskosten van circa € 3,6 miljoen. Als de Douane het ziekteverzuim weet terug te dringen tot de norm van (maximaal) 5,2% dan daalt het ziekteverzuim met 1,3% en wordt € 4,7 miljoen bespaard. Dat komt neer op circa 6% van een besparingsopgave van € 80 miljoen en circa 4% van een besparingsopgave van € 113 miljoen.
- Dit is waarschijnlijk nog een onderschatting, omdat dan ook kan worden bespaard op bijvoorbeeld huisvesting, IT en andere overheadkosten.
- Hier staat tegenover dat het terugdringen van het ziekteverzuim ook geld kost, bijvoorbeeld extra geld voor signalering en verzuimbeleid, maar eventueel ook voor opleidingsmogelijkheden en andere maatregelen om het werkplezier van medewerkers te vergroten en verjonging van het personeelsbestand te realiseren (met behoud van kennis en ervaring). In dit onderzoek hebben we geen inschatting kunnen maken van de kosten die gepaard gaan met het terugdringen van het ziekteverzuim.

### *Werkprocessen vereenvoudigen, uniformeren en automatiseren*

De Douane heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in het vereenvoudigen, uniformeren en automatiseren van werkprocessen met als doel het verhogen van de productiviteit (zie eerder in dit hoofdstuk). Het zoeken naar verdere verbeteringen is een continu proces, dat wordt gestuurd door de groei in de internationale handel en de toename in de opgave van de Douane als gevolg daarvan. In de afgelopen jaren was een duidelijke noodzaak om werkprocessen efficiënter in te richten. Voor de toekomst kunnen verdere verbetermogelijkheden gezocht worden in het automatiseren van het controleren van documenten die nu nog handmatig worden gecontroleerd (bijvoorbeeld Herkomst- en Oorsprongbescheiden en Gezondheidscertificaten)<sup>125</sup> en het voorkomen van herstelprocessen (bijvoorbeeld als een bedrijf een aangifte foutief heeft ingevuld). Dit zijn overigens in veel gevallen geen verbeteringen die de Douane eigenstandig kan doorvoeren, maar waarvoor samenwerking in nationaal en Europees verband nodig is.

Het ontbreekt aan goede informatie om een precieze inschatting te kunnen maken van het besparingspotentieel op dit terrein voor de komende jaren. We kunnen wel globaal inzicht geven in de ordegrrootte van het besparingspotentieel:

- De totale personeelskosten, inclusief de kosten voor extern personeel, bedroegen in 2019 €366 miljoen. Ervan uitgaande dat het vereenvoudigen, uniformeren en automatiseren van werkprocessen een besparing in personeelskosten met zich meebrengt, resulteert elke 1% doelmatigheidswinst in een besparing van €3,7 miljoen, oftewel bijna 5% van een besparingsopgave van € 80 miljoen en circa 3% van een besparingsopgave van € 113 miljoen.
- Hier staat tegenover dat het herontwerpen en digitaliseren van werkprocessen ook een investering vergt.

### **Variante 2: Integraal herijken van handhavingsniveaus met opdrachtgevers**

De Douane voert verschillende soorten interventies uit gericht op risico's in de goederenstroom in opdracht van acht departementen (opdrachtgevers). Per handhavingsgebied wordt op basis van het ingeschatte risico een handhavingsniveau vastgesteld in termen van aantal uren toezicht en aantallen controles (en soms ook in termen van naleving en/of effecten).

Opdrachtgevers van de Douane kunnen ervoor kiezen om te besparen op toezicht en handhaving door het handhavingsniveau op bepaalde handhavingsgebieden te verlagen. Evenzo kunnen ze ervoor kiezen om toezicht en handhaving op bepaalde handhavingsgebieden te intensiveren om daarmee de naleving te bevorderen.

<sup>125</sup> De Douane schat globaal in dat in 2019 tijd evenredig aan circa 150 fte is besteed aan het controleren van bescheiden.

Op welke handhavingsgebieden er ruimte is om te besparen of dat het juist wenselijk is om te intensiveren is een politiek-inhoudelijke afweging die buiten de scope van deze beleidsdoorlichting valt. Wel zien we dat de omvang van de opdracht die de Douane uitvoert verschilt per departement en dat het besparings- en intensiveringspotentieel bij opdrachtgevers waarvoor veel controles en werkzaamheden worden verricht (zoals de ministeries van Financiën, JenV en BuZa) mogelijk groter is.

#### *Inschatting besparing / intensivering*

Niet alle benodigde informatie is beschikbaar om een onderbouwde inschatting te kunnen maken van het besparings- en intensiveringspotentieel. Cijfers over het aantal controles en het aantal uren toezicht per handhavingsgebied en per opdrachtgever zijn wel beschikbaar, hierover wordt jaarlijks gerapporteerd in OOD-verband aan de opdrachtgevers (zie hoofdstuk 6). Gegevens over de naleving per handhavingsgebied en de relatie met het handhavingsniveau ontbreken echter of zijn slechts fragmentarisch beschikbaar. De uitkomsten van random-controles geven bijvoorbeeld wel enig inzicht in de naleving. Ook is niet bekend welk deel van het budget van de Douane precies is gemoeid met de handhavingstaken in opdracht van de acht beleidsdepartementen.

Een bijkomende complicerende factor is dat douanecontroles in de meeste gevallen integraal van aard zijn. Risico's op verschillende handhavingsgebieden worden zoveel mogelijk gecombineerd in één controle en naast de vooraf aangegeven risico's wordt ook gekeken naar andere fiscale en niet-fiscale risico's (bijvangst).

#### *Aanpak*

We kunnen wel inzicht geven in het proces dat kan worden doorlopen om integraal – over de verschillende opdrachtgevers en handhavingsgebieden heen – inzicht te krijgen in het besparingspotentieel. Het OOD is het gremium waarin opdrachtgevers met elkaar afspraken kunnen maken over een dergelijke (her)prioritering (zie hoofdstuk 9). Voor het realiseren van een besparing zijn globaal twee routes denkbaar:

- Opdrachtgevers bepalen voor hun eigen handhavingsgebieden welke risico's de Douane minimaal zou moeten afdekken en welke restrisico's acceptabel zijn. Met andere woorden: wat is het minimale nalevingsniveau dat maatschappelijk, politiek en juridisch acceptabel is? De Douane vertaalt dit naar een minimaal gewenst handhavingsniveau (aantal controles en uren toezicht), zowel per handhavingsgebied als totaal voor alle handhavingsgebieden. Hierbij moet worden opgemerkt dat zowel de opdrachtgevers als de Douane rekening moeten houden met minimale controlepercentages die door de EU worden voorgeschreven. Voor bepaalde goederen moet de Nederlandse Douane een vaststaand percentage van de zendingen controleren. Deze route is het meest zuiver, maar vraagt van opdrachtgevers dat ze in staat zijn om 'in hun eigen vlees te snijden' en om goed geïnformeerde afwegingen te maken.
- Een alternatief is dat eerst op elk handhavingsgebied het handhavingsniveau – met bijvoorbeeld 20% – wordt gereduceerd. Vervolgens beredeneren de opdrachtgevers in afstemming met de Douane wat hiervan de impact is, in termen van risico, op welke handhavingsgebieden het risico nog (maatschappelijk, politiek, juridisch) acceptabel is en op welke niet. Dit kan ertoe leiden dat in overleg wordt geschoven tussen handhavingsgebieden, in eerste instantie binnen de handhavingsportefeuille van een opdrachtgever en waar nodig tussen opdrachtgevers. Het verschil met de eerste route is dat opdrachtgevers moeten beargumenteren waarom het handhavingsniveau eventueel omhoog zou moeten in plaats van dat ze moeten beargumenteren waarom het handhavingsniveau niet omlaag kan.

Bij intensivering van toezicht en handhaving kunnen vergelijkbare werkwijzen worden gehanteerd, maar dan gericht op het uitbreiden van het aantal controles en uren toezicht.

#### *Mogelijke consequenties*

Het herijken van de handhavingsniveaus kan van invloed zijn op het bereiken van de doelen Afdracht en Beschermen. Een keuze voor minder controles in opdracht van het ministerie van Financiën kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de douane-opbrengsten afnemen. Net zo goed als dat een hoger handhavingsniveau in opdracht van bijvoorbeeld het ministerie van VWS erin kan resulteren dat de Douane meer illegale geneesmiddelen onderschept. Er is ook een relatie met het C-doel van de Douane. Als een besparing of intensivering in de praktijk betekent dat douanecontroles langer duren en zorgen voor meer oponthoud dan gaat dit ten koste van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven (en vice versa). De precieze (maatschappelijke) impact van besparing dan wel intensivering op handhaving is in dit onderzoek niet in beeld te brengen, maar volgt uit het proces dat opdrachtgevers en de Douane samen doorlopen, de keuzes die partijen daarin maken en de invulling die de Douane vervolgens geeft aan toezicht en handhaving.

Wel belangrijk om nog te vermelden is dat een besparing op handhaving kan leiden tot extra (maatschappelijke) kosten op andere terreinen, bijvoorbeeld doordat meer onveilige en ongewenste goederen de EU binnenkomen. Neem de handel in verdovende middelen als voorbeeld. Als het verlagen van het handhavingsniveau tot gevolg heeft dat meer drugs Nederland en de EU binnen worden gesmokkeld, dan kan dit resulteren in hogere kosten voor de bestrijding van drugscriminaliteit en de gezondheidseffecten van drugsgebruik. Andersom kan een intensivering juist bijdragen aan het voorkomen van (maatschappelijke) kosten op andere terreinen.

### **Variante 3: Bevorderen van compliance en effectgericht handhaven**

Een derde variant is erop gericht om de naleving door de maatschappij (burgers en bedrijven) te bevorderen met minder inspanningen vanuit de Douane. Waar de tweede variant in essentie gaat over meer of minder toezicht en handhaving, gaat deze variant over het 'slimmer' inrichten van de handhaving en het 'stimuleren' van burgers en bedrijven via bijvoorbeeld wetgeving of straffen.

Afhankelijk van de precieze invulling kan ook deze variant zowel worden ingezet voor een besparing als voor een intensivering. Bij een besparing gaat het erom dat de handhaving onder de streep met minder personeel en met een lager budget wordt vormgegeven, zonder dat de risico's rondom naleving te groot worden. Bij een intensivering is het doel het vergroten van de naleving met behulp van extra middelen en eventueel ook extra personeel.

De Douane kan deze variant invullen langs de volgende lijnen:

- Het aantrekkelijk maken voor bedrijven om de regels na te leven, bijvoorbeeld door het instrument AEO door te ontwikkelen en invulling te geven aan het concept de *Trusted Trade Lane*, en daarbij vanuit de Douane gerichte ondersteuning op bieden.
- Voorkomen dat bedrijven in handhaving terechtkomen, zowel administratief (bijvoorbeeld door regels en procedures minder foutgevoelig te maken) als fysiek (bijvoorbeeld door nog meer terreinen af te laten sluiten met hekken).
- Doorontwikkelen van effectgerichte handhaving, ondersteund met investeringen in data, ICT en nieuwe technologieën en investeringen in de daarvoor benodigde kennis en kunde van medewerkers.
- Hard handhaven (bijvoorbeeld 'three strikes out') wanneer bedrijven toch de regels overtreden.

### *Inschatting besparing / intensivering*

Net als bij de tweede variant is niet alle benodigde informatie beschikbaar om een onderbouwde inschatting te kunnen maken van het besparings- en intensiveringspotentieel van deze variant. Daarvoor is in de eerste plaats inzicht nodig in de budgetten die jaarlijks (naar schatting) zijn gemoeid met de verschillende hiervoor genoemde aspecten: maatregelen ter bevordering van compliant gedrag, investeringen in data, ICT en nieuwe technologieën (hardware, software en kennis en kunde) en de kosten van handhaving. En vervolgens in de (marginale) effectiviteit: Wat is bijvoorbeeld de opbrengst in termen van naleving van elke extra euro die wordt

besteed aan compliance, bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van een *Trusted Trade Lane*? En hoe verhoudt die investering zich tot investeringen in andere aspecten, bijvoorbeeld in extra controles of in nieuwe scan- en detectiemiddelen?

#### *Mogelijke consequenties*

Bij deze variant is het belangrijk om de volgende overwegingen mee te nemen:

- Bij het (door)ontwikkelen van instrumenten als AEO en een *Trusted Trade Lane*, waarbij bedrijven of zelfs hele ketens die aan bepaalde voorwaarden voldoen minder worden gecontroleerd, bestaat het risico van misbruik door criminelen (ondermijningsrisico).
- Het bevorderen van compliance en effectgericht handhaven kan erin resulteren dat het aantal fysieke controles daalt, terwijl het percentage fysieke controles in Nederland in vergelijking met andere Europese landen al relatief laag ligt. De vraag is of een daling van het percentage fysieke controles in Europa in voldoende mate uitlegbaar is.
- Als de Douane in het kader van harder handhaven hogere boetes en straffen wil kunnen opleggen dan nu wettelijk toegestaan is, dan moet de wet hiervoor worden aangepast.

#### **Variant 4: Lopende claims honoreren**

Vanuit de Douane wordt gewerkt aan een aantal claims, waarvan er ten tijde van dit onderzoek een al (deels) is gehonoreerd (e-commerce), twee nog niet zijn gehonoreerd (ondermijning/MIT, preclearance) en een nog niet is ingediend (digitale snelweg). Het (volledig) honoreren van deze claims zou een aanzienlijke invulling van de intensiveringsvariant kunnen betekenen. De toelichtingen hierna zijn gebaseerd op informatie die ten behoeve van dit onderzoek is verstrekt door het ministerie van Financiën, de Belastingdienst en de Douane.

#### *E-commerce*

Het aantal e-commerce-aangiften is sterk gegroeid de afgelopen jaren en die groei zet naar verwachting door. Door de toenemende volumes wordt momenteel nog maar een zeer klein gedeelte ervan fysiek gecontroleerd. Vanaf 2021 moeten zendingen bovendien verplicht digitaal worden aangegeven en wordt over alle zendingen BTW geheven (de vrijstelling voor zendingen met een waarde kleiner dan € 22 vervalt). De Douane wil meer capaciteit om de groei van het aantal aangiften aan te kunnen en om niet compliant gedrag te bestrijden.

#### *Multidisciplinair Interventieteam*

Het landelijke Multidisciplinair Interventieteam (MIT) is ingericht om de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit te versterken. Het MIT groeit de komende jaren naar een team van 400 experts van zes organisaties waaronder de Douane.

#### *Preclearance*

De Amerikaanse Customs en Border Protection (CBP) wil grenscontroleposten inrichten op Schiphol om al voor vertrek op Schiphol de VS-inreisvoorwaarden te controleren, ook wel 'preclearance' genoemd. De kosten vallen uiteen in personele kosten en materiële kosten (middelen, ICT en huisvesting). Het uitgangspunt is dat de uitvoering de Nederlandse overheid geen geld mag kosten, maar gedragen zou moeten worden door Schiphol en de vliegmaatschappijen.

#### *Programma Digitale Snelweg*

De verwachte groei in het handelsverkeer en verschillende wetswijzigingen vanuit het DWU leiden de komende jaren tot een toename van het aantal te verwerken aangiften. Om de toename in het aantal te verwerken aangiften aan te kunnen is een investering nodig in de digitale infrastructuur van de Douane. Op dit moment wordt nog onderzocht welke en hoe hoog de benodigde investeringen zijn.

#### **Investeren in handelsfacilitatie**

Een intensiveringsvariant die in de werksessies alleen zijdelings aan bod is gekomen, maar die we tot slot toch graag willen noemen, is het investeren in het faciliteren van de handel met als doel om de concurrentiepositie van Nederland en de EU (verder) te verbeteren. In 2016 heeft de Topsector Logistiek hier onderzoek naar laten verrichten.<sup>126</sup> Daaruit volgt dat verbeteringen in de douaneafhandeling, in termen van tijd en kosten voor het bedrijfsleven, resulteren in een toename van handelsstromen en het nationaal inkomen van een land. Het onderzoek laat zien dat met name het reduceren van de exporttijd en het aantal exportdocumenten naar verwachting een positieve impact zal hebben op de handel. Om een goede investeringsbeslissing te kunnen maken, is meer inzicht nodig in wat er voor nodig is om verbeteringen in de douaneafhandeling te realiseren, hoe haalbaar die verbeteringen zijn en welke kosten ermee zijn gemoeid.

---

<sup>126</sup> Ecorys (2016). *The economic benefits of customs*. Topsector Logistiek. Final Report.

# 9. Governance en relatie beleid en uitvoering

## 9.1. Inleiding

Als aanvullend onderwerp voor deze beleidsdoorlichting van de Douane is de relatie beleid en uitvoering toegevoegd. Het onderwerp 'relatie beleid en uitvoering' hangt nauw samen met doeltreffendheid en doelmatigheid, omdat bijvoorbeeld in de relatie tussen opdrachtnemer en opdrachtgevers de doelen worden besproken en vastgesteld en het gesprek wordt gevoerd om de wijze waarop de activiteiten van de opdrachtnemer (de Douane) kunnen bijdragen aan het realiseren van die doelen.

Naar de relatie tussen beleid en uitvoering bij diverse onderdelen van de Belastingdienst, waaronder de Douane, is in 2016 een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd. In het adviesrapport worden conclusies getrokken en zijn aanbevelingen geformuleerd over hoe die relatie verbeterd kan worden. Het Kabinet heeft deze adviezen overgenomen. In de paragraaf hierna (9.2) wordt beschreven wat de uitkomsten van dit IBO-onderzoek waren.

Mede naar aanleiding van een van de aanbevelingen uit het IBO-rapport is een Opdrachtgevers-Opdrachtnemerberaad Douane (OOD) ingesteld per eind 2017. In het Instellingsbesluit is beschreven hoe de samenwerking dient te verlopen tussen eigenaar (secretaris-generaal van Financiën), opdrachtgevers (beleidsdepartementen) en opdrachtnemer (Douane als onderdeel van de Belastingdienst) inzake de uitvoering van de Douanetaken.

In paragraaf 9.3 wordt het institutioneel kader beschreven, waarin ook een beschrijving wordt gegeven van hetgeen in het Instellingsbesluit is opgenomen als het gaat om de rollen en verantwoordelijkheden van de eigenaar, opdrachtnemer (Douane) en opdrachtgevers (acht departementen).

In paragraaf 9.4 worden vervolgens kort aangegeven hoe eigenaar, opdrachtnemer (de Douane) en de opdrachtgevers de huidige governance op hoofdlijnen ervaren.

In paragraaf 9.5 worden conclusies getrokken over het functioneren van de relatie tussen beleid en uitvoering. Daarbij worden conclusies getrokken over de implementatie van de aanbevelingen uit het IBO-rapport, over de werking van het OOD en over de prioritering en financiering.

Ten behoeve van dit deel van de beleidsdoorlichting zijn documenten geanalyseerd en interviews gehouden. Er hebben interviews plaatsgevonden met de opdrachtgevers (beleidsdepartementen), met de opdrachtnemer en met de eigenaar. Documenten die zijn geanalyseerd zijn *onder meer* het adviesrapport IBO Belastingdienst en de bijhorende kabinetsreactie, het Instellingsbesluit OOD, de convenanten en bijlagen die de afspraken bevatten met de opdrachtgevende beleidsdepartementen, de geïntegreerde handavingsplannen en -verantwoordingen die in het OOD worden besproken.

## 9.2. IBO-onderzoek

In 2016 onderzocht de werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Belastingdienst in opdracht van het Kabinet hoe de toenmalige bestaande en toekomstige afspraken tussen de Belastingdienst (Toeslagen, Douane en FIOD) en beleidsbepalende opdrachtgevers konden worden vormgegeven, zodat deze voor alle betrokken partijen tijdig inzicht geven in de (financiële) consequenties als sprake is van autonome en/of beleidsmatige wijzigingen.

De werkgroep signaleerde – met als voorbeeld Toeslagen, Douane en FIOD – dat de uitvoering meer zichtbaar mag zijn op de agenda van beleidsmakers en politiek. Ook signaleerde de werkgroep dat er bij beleid en uitvoering nog niet altijd voldoende gevoel van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de keten is.

De IBO-werkgroep heeft vervolgens in het adviesrapport ‘Samen in de keten: van vrijblijvende naar verbindende relaties’ een aantal algemene aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot het vroegtijdig betrekken van de uitvoering bij nieuw beleid (van departementen), het vroegtijdig betrekken van beleid bij wijzigingen in de uitvoering, het vanuit de uitvoering actief terugleggen van signalen aan beleid en het actief delen van jaarplannen en -verantwoordingen. Daarnaast is een aantal specifieke aanbevelingen gedaan:

- 1. Formaliseren sturingsrelatie.** Het strekt tot de aanbeveling dat - indien dit nog niet het geval is - deze sturingsrelatie wordt geformaliseerd (harde kant) zodat deze relatie niet vrijblijvend is en de verantwoordelijkheid van beleidsdepartementen voor de keten van beleid en uitvoering wordt vergroot. De departementen die verantwoordelijk zijn voor Europees of nationaal beleid en regelgeving op het gebied van de fiscale en niet-fiscale taken, geven per taak aan wat gehandhaafd moet worden en wat de beoogde effecten zijn.
- 2. Sturingsrelatie inrichten gebaseerd op rollen opdrachtgever – opdrachtnemer – eigenaar.** Voor de Douane wordt aanbevolen de sturingsrelaties in te richten gebaseerd op de rollen opdrachtgever (beleidsdepartementen) – opdrachtnemer (Douane) – eigenaar (SG Financiën).
- 3. Instellen Opdrachtgevers-Opdrachtnemerberaad Douane (OOD).**  
De afstemming tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer bestond weliswaar al, maar deze vond in beginsel bilateraal plaats. Het nieuw in te stellen OOD is bedoeld voor een gezamenlijke bespreking van de aansturing van de Douane. In het OOD wordt gesproken over zaken die zowel het werkkterrein van opdrachtgevers en opdrachtnemer betreffen en waarover onderlinge afstemming en/of besluitvorming noodzakelijk wordt geacht. Op basis van de taken die de Douane voor de verschillende opdrachtgevers uitvoert, maakt de Douane een geïntegreerd handavingsplan, dat in het OOD wordt besproken.
- 4. Werken aan een vertrouwensrelatie op alle niveaus.** Een formele sturingsrelatie (systeemoplossing) is niet zaligmakend, maar wel een noodzakelijke stap. Daarnaast is het van belang dat wordt gewerkt aan een vertrouwensrelatie (zachte kant) op alle niveaus, gebaseerd op gelijkwaardigheid en openheid en dat afspraken over het doel, de inzet en de prioritering en financiering van wijzigingen transparant worden gemaakt en vastgelegd.
- 5. Realiseren van een op alle bestuurlijke niveaus gedragen cultuuromslag.** Om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering door het formaliseren van de sturing en het creëren van vertrouwen succesvol te laten zijn, is een cultuuromslag vereist. Deze cultuuromslag kan naar de mening van de werkgroep alleen plaatsvinden als deze op bestuurlijk niveau van hoog tot laag wordt gedragen. Met de cultuuromslag kan vandaag worden gestart.

Het kabinet heeft aangegeven positief te staan tegenover de aanbevelingen en de aanbeveling om voor de Douane de sturingsrelatie te verduidelijken en te formaliseren door het benoemen van de wederzijdse rollen en verantwoordelijkheden van de beleidsdepartementen en de Douane te onderschrijven. Het kabinet heeft in 2017 besloten tot de oprichting van het OOD.

## 9.3. Institutioneel kader

Hiervoor is reeds beschreven welke conclusies door de IBO-werkgroep zijn getrokken over de relatie tussen beleid en uitvoering tot 2016 en welke aanbevelingen zijn gedaan voor de periode erna. In deze paragraaf wordt het institutionele kader nader beschreven, waarbij er drie rollen zijn te onderscheiden:

- Opdrachtnemer Douane
- Opdrachtgevende departementen
- Eigenaar (secretaris-generaal van Financiën).

Hierna worden deze rollen nader omschreven, te beginnen met de opdrachtgevende departementen.

De Douane heeft uitvoerende en handhavende taken die ze uitvoert in opdracht van acht ‘opdrachtgevende’ beleidsdepartementen. Bijvoorbeeld de heffing en inning van invoerrechten en accijnzen voor het ministerie van Financiën, het voorkomen van de smokkel van verdovende middelen voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en in het kader van internationale sancties het voorkomen dat bepaalde goederen worden uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In de figuur hierna is een overzicht van de onderwerpen opgenomen per opdrachtgevend beleidsdepartement.

<p><b>Financiën</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accijns</li> <li>• Douanerechten</li> <li>• Liquide Middelen</li> <li>• Meldrecht</li> <li>• Verbruiksbelasting</li> </ul>	<p><b>Economische Zaken en Klimaat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intellectueel eigendomsrecht (IER)</li> <li>• Telecommunicatieapparatuur</li> </ul>	<p><b>Infrastructuur en Waterstaat</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Afvalstoffen</li> <li>• Explosieven voor civiel gebruik</li> <li>• Genetisch gemodificeerde organismen (Milieu)</li> <li>• Kwik</li> <li>• Ozonlaag-afbrekende stoffen</li> <li>• PIC (Prior Informed Consent; Chemische stoffen)</li> <li>• REACH (Registraton, Evaluation and Authorization of Chemicals)</li> <li>• RoHS (Restriction of Hazardous substances)</li> <li>• Verkeersbegeleidingstarief</li> <li>• Vervoer gevaarlijke stoffen</li> <li>• Vervoer over zee</li> <li>• Vuurwerk</li> <li>• Weigering uitklaring zeeschepen</li> </ul>
<p><b>Buitenlandse Zaken</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Antidumping, compenserende en aanvullende rechten</li> <li>• Communautair toezicht en vrijwaring</li> <li>• Erkenning ondernemingen</li> <li>• Folterwerktuigen</li> <li>• Gedifferentieerd geprijsde geneesmiddelen</li> <li>• Sancties</li> <li>• Strategische diensten</li> <li>• Strategische goederen</li> </ul>	<p><b>Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Biologische producten</li> <li>• Diergeneesmiddelen</li> <li>• Diervoeders</li> <li>• FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade)</li> <li>• Flora en fauna</li> <li>• Fytosanitair</li> <li>• Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)</li> <li>• Gewasbeschermingsmiddelen</li> <li>• Genetisch gemodificeerde organismen (GGO; Voedselveiligheid)</li> <li>• Handelsnorm-controles groenten en fruit</li> <li>• Veterinair</li> <li>• Vis</li> <li>• Zeehondenproducten</li> </ul>	<p><b>Justitie en Veiligheid</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Drugsprecursoren (Criminaliteit)</li> <li>• Opiaten (Criminaliteit)</li> <li>• Precursoren voor explosieven</li> <li>• Voertuigcriminaliteit</li> <li>• Wapens en munitie</li> </ul>
<p><b>Volksgesondheid, Welzijn en Sport</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Drugsprecursoren (Vergunningen)</li> <li>• Geneesmiddelen</li> <li>• Opiaten (Vergunningen)</li> <li>• Voorkoming misbruik chemicaliën</li> <li>• Warenwet</li> </ul>	<p><b>Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultuurgoederen</li> </ul>	

Figuur 10. Overzicht van de onderwerpen waarop Douane taken uitvoert (geordend naar de verschillende departementen). Bron: Deel II van het Handhavingsplan 2020.

In de ADW, Artikel 1:3 lid 5, is vastgelegd dat de Minister van Financiën met de Ministers wie het mede aangaat (lees: de bewindslieden van de opdrachtgevende departementen) convenanten sluit ‘aangaande de kwantitatieve en kwalitatieve inzet van de functionarissen die ressorteren onder de rijksbelastingdienst met betrekking tot de douanecontrole van het bepaalde bij of krachtens een bindende EU-rechtshandeling of ander wettelijk voorschrift dat is opgenomen in de bijlage bij deze wet.’ Met andere woorden: de afspraken over de niet-fiscale Douanetaken tussen de Douane en elk betrokken beleidsdepartement zijn vastgelegd in bilaterale convenanten tussen het Ministerie van Financiën en elk betrokken beleidsdepartement.

Bij elk convenant zijn bijlagen opgesteld, waarin per afzonderlijke taak nadere afspraken zijn vastgelegd, over bijvoorbeeld de reikwijdte van de taak en de werkwijze van handhaving en vergunningverlening. Opdrachtgevende departementen en de Douane maken jaarlijks bilateraal handhavingsafspraken met betrekking tot de planning van de uitvoering. Die afspraken landen in het geïntegreerd Handhavingsplan



Douane dat op de agenda staat van het OOD en waarin de handhaving ten behoeve van alle acht opdrachtgevers wordt beschreven.

Bilateraal heeft elk opdrachtgevend departement en de Douane op diverse niveaus afstemming over de uitvoering van de betreffende taken. Jaarlijks vindt een bilateraal directeurengesprek plaats om de onderlinge samenwerking te evalueren en (bij) te sturen.

De voorgaande beschrijving heeft vooral betrekking op de bilaterale relatie tussen een opdrachtgevend departement en de Douane. Maar naast een bilaterale relatie, is er ook een 'multilateraal' beraad, namelijk het Opdrachtgevers-Opdrachtnemerberaad Douane (OOD).

In dat beraad vindt onder voorzitterschap van de eigenaar gesprek en afstemming plaats tussen opdrachtnemer, alle opdrachtgevers en de eigenaar. In het Instellingsbesluit OOD, dat in de Ministerraad van 22 december 2017 is vastgesteld, zijn de uitgangspunten van het OOD beschreven en is beschreven welke rollen en verantwoordelijkheden de opdrachtgevers, de opdrachtnemer en de eigenaar hebben. Omdat in de artikelen 1 tot en met 6 de kern staat beschreven van de relatie tussen beleid en uitvoering, is hierna de integrale tekst van deze artikelen opgenomen.

#### *Artikel 1. Opdrachtgevers- Opdrachtnemersberaad Douane*

- 1.1. Voor overleg en besluitvorming is er een Opdrachtgevers- Opdrachtnemersberaad Douane (OOD).*
- 1.2. In het OOD vindt overleg en besluitvorming plaats over de uitwerking van de governance en het financieringsarrangement voor de fiscale en niet-fiscale taken van de Douane.*
- 1.3. De secretaris-generaal van Financiën is eigenaar van de Douane en zit in die hoedanigheid het OOD voor, of kan iemand vragen dat namens hem te doen.*
- 1.4. De opdrachtgevers zijn :*
  - o de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Buitenlandse Zaken;*
  - o de minister van Economische Zaken en Klimaat;*
  - o de minister van Financiën;*
  - o de minister van Infrastructuur en Waterstaat;*
  - o de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*
  - o de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;*
  - o de minister van Justitie en Veiligheid; en*
  - o de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.*
- 1.5. In het OOD worden de opdrachtgevers vertegenwoordigd door een lid van hun Bestuursraad of diens directe vervanger.*
- 1.6. De DG Belastingdienst is als eindverantwoordelijke voor de Douane de opdrachtnemer. In het OOD wordt de opdrachtnemer vertegenwoordigd door de Algemeen Directeur Douane.*
- 1.7. Het OOD komt minimaal tweemaal per jaar bijeen.*
- 1.8. De voorzitter kan het OOD bijeenroepen als hier aanleiding toe bestaat.*
- 1.9. De voorzitter kan, eventueel op verzoek van de leden, derden uitnodigen om aan een bijeenkomst deel te nemen.*
- 1.10. In het OOD wordt gesproken over zaken die zowel het werkkterrein van opdrachtgevers en opdrachtnemer betreffen en waarover onderlinge afstemming en/of besluitvorming noodzakelijk wordt geacht. In ieder geval zal gesproken worden over het geïntegreerde Handhavingsplan Douane en het door de Douane opgestelde jaarverslag.*

#### *Artikel 2. Verantwoordelijkheid opdrachtgevers*

- 2.1. *Oprachtgevers zijn de beleidsdepartementen verantwoordelijk voor de fiscale en niet-fiscale wet- en regelgeving waarin de Douane voor de handhaving en/of andere uitvoerende taken is aangewezen.*
- 2.2. *De opdrachtgevers geven per Douanetaak aan wat er gehandhaafd moet worden en wat de beoogde maatschappelijke effecten zijn (het “wat”). De opdrachtgevers geven ten behoeve van het Handhavingsplan Douane aan welke beleidsverplichtingen er zijn en welke wensen zij hebben. Zij hebben aldus mede verantwoordelijkheid voor het gezamenlijk vaststellen van de risico's en de daarbij horende handhaving. De Douane is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor de wijze van uitvoeren en handhaven (het “hoe”).*
- 2.3. *De opdrachtgevers informeren de Douane tijdig over de ontwikkeling van nieuwe beleidsvoorstellen.*

#### *Artikel 3. Verantwoordelijkheid opdrachtnemer Douane*

- 3.1 *De Douane is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor de wijze van uitvoeren en handhaven (het “hoe”).*
- 3.2 *De Douane stelt jaarlijks een geïntegreerd handhavingsplan en meerjarenbegroting op. In dit plan staan taken, prioriteiten en handhavingsstrategie uitgaande van de beschikbare capaciteit van de Douane.*
- 3.3 *In het Handhavingsplan Douane wordt rekening gehouden met het feit dat:*
  - meer en meer op Europees niveau wordt bepaald wat en hoe de Douane moet controleren;*
  - x de Douane integrale controles kent waarbij alle fiscale en niet-fiscale aspecten in één procesgang worden meegenomen;*
  - x de Douane de algemene opdracht heeft om bij haar controles het betrouwbare bedrijfsleven zoveel mogelijk te faciliteren;*
  - x de Douane de algemene opdracht heeft om overheidscontroles te coördineren in het geval dezelfde goederen aan de buitengrens van de EU moeten worden onderworpen aan andere controles dan douanecontroles.*
- 3.4 *De Douane informeert gedurende het jaar de opdrachtgevers over wijzigingen in de wijze waarop men de toezicht- en controletaken uitoefent teneinde signalen voor beleidsverbetering door te geven.*
- 3.5 *In het jaarverslag legt de Douane verantwoording af over de realisatie van het handhavingsplan.*
- 3.6 *Om besluitvorming over additionele middelen mogelijk te maken, moet de Douane op uniforme wijze inzicht kunnen geven in de capaciteit en kosten die met deze taken of bijstand gemoeid zijn.*

#### *Artikel 4. Verantwoordelijkheid SG Financiën als eigenaar Douane*

- 4.1. *De secretaris-generaal van het ministerie van Financiën is als eigenaar/beheerder van de Douane verantwoordelijk voor een structureel goed toegeruste uitvoerende organisatie, oftewel de continuïteit van de Douane.*
- 4.2. *De eigenaar bewaakt het proces van overleg en besluitvorming tussen opdrachtgevers en de Douane.*

#### *Artikel 5. Convenanten*

*Elke opdrachtgever sluit met de opdrachtnemer een bilateraal convenant af met afspraken wie wat doet, rekening houdend met bovengenoemde verantwoordelijkheidsverdeling en met ruimte voor*

maatwerk vanwege uitlopend controleniveau voorgeschreven in diverse EU-bepalingen en nationale regelgeving.

#### *Artikel 6. Prioritering en financiering in geval van nieuwe of gewijzigde taken*

- 6.1. *Het budget van de Douane staat op begroting IX (Financiën en Nationale Schuld) en wordt conform de meerjarige rijksbegrotingssystematiek ingepland.*
- 6.2. *Indien gedurende het uitvoeringsjaar nieuwe of gewijzigde taken (autonoom of beleidsmatig) moeten worden uitgevoerd, worden deze in beginsel ingepast binnen de bestaande capaciteit van de Douane. Daarbij wordt de volgende volgorde aan gehouden:*
  - 6.2.1. *De Douane zorgt dat zij flexibiliteit heeft om geringe wijzigingen op te vangen.*
  - 6.2.2. *Indien deze bandbreedtes onvoldoende blijken – waarbij de Douane een inspanningsverplichting heeft om dit aan te tonen –, vindt in overleg met het betrokken beleidsdepartement herprioritering plaats binnen de taken die worden uitgevoerd op het beleidsterrein van dit departement. Het OOD wordt over deze wijziging geïnformeerd.*

*De Douane informeert de betrokken departementen over deze wijzigingen.*
  - 6.2.3. *Indien prioritering binnen de taken van één departement niet wenselijk of mogelijk is, – waarbij de Douane een inspanningsverplichting heeft om de gevolgen van een herprioritering aan te geven – wordt binnen de taken van de andere beleidsdepartementen geheerprioriteerd. Om hier een besluit over te kunnen nemen komt het OOD bijeen. Bij de gewijzigde prioriteitsstelling wordt expliciet gemaakt welke taken de Douane niet of minder doet. Indien noodzakelijk vindt escalatie plaats naar ministerieel niveau.*
  - 6.2.4. *Enkel in het uitzonderlijke geval dat het OOD prioritering van taken binnen de bestaande omvang van de Douane niet wenselijk of mogelijk acht, draagt het betrokken beleidsdepartement zorg voor de financiering van de nieuwe of gewijzigde taak. Voor structurele taken bereidt het betrokken beleidsdepartement een door het OOD ondersteund advies voor ten behoeve van de ministerraad, met een voorstel om de capaciteit van de Douane uit te breiden en het budget van de Douane op de begroting van Financiën hiervoor aan te passen, waarna de minister van Financiën dit beoordeelt volgens de geldende begrotingsregels. In het advies wordt, rekening houdend met de geldende budgettaire spelregels, het volgende meegewogen:*
    - 6.2.4.1. *De financiële effecten van wijzigingen in de uitvoering of autonome wijzigingen (volume-effecten), worden in beginsel opgevangen door het uitvoeringsverantwoordelijke departement. Dit geldt voor zowel de fiscale als de niet-fiscale taken.*
    - 6.2.4.2. *In het geval van financiële effecten van beleidswijzigingen die niet kunnen worden geprioriteerd binnen de bestaande capaciteit, geldt als algemeen uitgangspunt dat de opdrachtgever betaalt. Er moet tegelijkertijd ruimte voor differentiatie zijn, die verband houdt met de mate van de toerekenbaarheid van uitvoeringskosten aan specifieke taken. Voor structurele taken kan de opdrachtgever in het OOD een voorstel doen voor het in gezamenlijkheid dragen van de kosten door alle opdrachtgevers. Het OOD kan een verzoek tot generale compensatie ondersteunen, waarna de minister Financiën dit verzoek beoordeelt volgens de geldende begrotingsregels. Voor ad hoc-taken draagt de opdrachtgever zorg voor de financiering. De opdrachtgever en opdrachtnemer werken dit dan uit in nadere afspraken.*

- 6.2.4.3. *In het (uitzonderlijke) geval dat een opdrachtgevend departement de Douane vraagt bovenop de op grond van de douane-expertise voldoende geachte inzet een extra inspanning te leveren (bijv. de beleidswens om een 100%-controle uit te voeren), zullen de eventueel daarmee extra te maken kosten ten laste van dat departement komen.*
- 6.2.4.4. *De financiële effecten van bijstandsverlening door de Douane (werkzaamheden die niet behoren tot de taken van de Douane), worden gefinancierd door het beleidsverantwoordelijk departement.*

## 9.4. Ervaringen van eigenaar, opdrachtnemer en opdrachtgever

### *Eigenaar*

De eigenaar geeft aan dat veel goed gaat in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Verbeterpunt is om die relatie nog scherper en zakelijker te maken. De opdrachtgever kan de te bereiken resultaten en effecten scherper formuleren. Tegelijkertijd kan de opdrachtnemer het gesprek daarover verbeteren door bijvoorbeeld opties of varianten voor de uitvoering van beleid voor te leggen aan de opdrachtgever, bij voorkeur met bijbehorende effectniveaus. Er zou ook beter inzichtelijk moeten worden gemaakt wat handhaving kost en daarmee wat een beleidswens kost, om dat vervolgens te kunnen afzetten tegen de opbrengsten ervan. Het gesprek daarover moet zakelijker worden.

De continuïteit van de organisatie en van de uitvoering van de maatschappelijke taken verdienen volgens de eigenaar nog meer aandacht, bijvoorbeeld in de jaarplannen of bij daaronder vallende besluiten. Als het bijvoorbeeld gaat over Brexit, of over e-commerce, dan wordt vrijwel altijd de huidige organisatie (vorm en omvang) en het huidige business model als een vast gegeven gezien, waarbij hooguit incrementele groei of krimp als toekomstscenario wordt beschouwd.

De eigenaar geeft aan dat de Douane (opdrachtnemer) zich in het verleden niet goed genoeg gestuurd voelde. Opdrachtgevers formuleerden hun opdrachten niet altijd duidelijk en gaven niet duidelijk genoeg aan welke effecten zij wilden bereiken. Het contact tussen de opdrachtnemer en opdrachtgevers verliep voornamelijk bilateraal, waardoor overzicht in het totaal aan beleidsopdrachten ontbrak.

Met en sinds de instelling van het OOD, een aantal jaar geleden, ziet de eigenaar verschillende positieve ontwikkelingen. Allereerst vindt er meer discussie en gesprek plaats tussen de verschillende opdrachtgevers en de opdrachtnemer over de te bereiken effecten, over de prioritering en over de vraag 'wat is goed genoeg?'. Het instrumentarium hiervoor moet verder worden uitgewerkt.

Daarnaast wordt in het OOD gesproken over doelen en strategie en vinden soms pittige discussies plaats. Dat is volgens de eigenaar ook nodig omdat de capaciteit van de Douane niet oneindig is en er in de prioritering zakelijke keuzes moeten worden gemaakt. Er zou in de toekomst volgens de eigenaar in het OOD nog meer kunnen worden gesproken over de vraag in welke richting de Douane zich moet ontwikkelen. De eigenaar toont zich relatief tevreden met de werking van het OOD dat is ingesteld sinds enkele jaren.

De eigenaar geeft aan dat er geen regulier gesprek plaats vindt tussen eigenaar van de Douane en de opdrachtnemer Douane. De verklaring daarvoor is dat de Douane tot begin dit jaar viel onder de DG Belastingdienst en als dienstonderdeel van de Belastingdienst 'aan de orde kwam' in het driehoeksoverleg van

de Belastingdienst. Echter, in dat gesprek zijn vaak onderwerpen en prioriteiten aan de orde die niet de Douane betreffen. Een regulier gesprek tussen de eigenaar en de opdrachtnemer Douane moet er volgens de eigenaar in de toekomst wel komen. Dit zal ook gaan gebeuren als logisch onderdeel van de ontvlechting van de Douane uit de Belastingdienst, waarbij zij als DG een eigen governancestructuur krijgen.

### *Opdrachtnemer Douane*

Opdrachtnemer Douane geeft aan dat de intensiteit van de contacten met de opdrachtgever per opdrachtgever en ook per dossier sterk kan verschillen. Er zijn dossiers die bijna maandelijks overleg behoeven en dossiers waarover heel weinig contact is (en alles daar tussenin).

Douane is enige jaren geleden gestart met het maken van een handhavingsplan wat met alle opdrachtgevers afgestemd wordt. Dat plan heeft voornamelijk een kwantitatieve inslag. Inmiddels worden eerste stappen gezet om meer gericht op outcome, op effect de handhavingscapaciteit in te zetten. Deze stappen worden samen met de opdrachtgevers gezet. Ook de feedback-loop tussen controles en effect wil de Douane samen met de opdrachtgevers verder ontwikkelen. Douane geeft aan ook zelf meer ruimte in te willen bouwen voor onderzoek naar de relatie tussen de interventie en het bereikte effect. Dit gebeurt wel, maar nog niet systematisch genoeg. Hierdoor zijn afspraken over aantallen controles meer leidend dan afspraken over kwaliteit of effect.

Als het gaat om het vroegtijdig (door opdrachtgevende departementen) betrekken van de Douane bij de ontwikkeling van beleid dan is het beeld van de Douane dat hier zeker verbeteringen opgetreden zijn maar dat er vanuit de departementen meer ontwikkeling mogelijk is. De wisselwerking, waarbij de Douane ook proactiever input levert voor beleid op grond van de ervaringen in het toezicht en de handhaving, hoort daar uiteraard ook bij volgens de Douane.

De Douane is in algemene zin positief over het OOD en hoe dat is georganiseerd. Met het OOD is er een tafel gekomen waar de Douane vraagstukken kan neerleggen en bespreken met alle opdrachtgevers tegelijk. Dit is voor Douane een belangrijke vorm van overleg, naast de bilaterale overleggen die er met de opdrachtgevende departementen zijn.

Het proces van prioritering conform art. 6 van het Instellingsbesluit OOD heeft volgens de Douane soms goed gewerkt en soms niet. Een deel van het proces is zonder meer goed: het prioriteren binnen het eigen domein van een opdrachtgever in overleg tussen de opdrachtgever en de Douane. Echter, de Douane vraagt zich af of het deel van het proces waarin wordt toegewerkt naar een claim in de Ministerraad effectief is.

De Douane geeft aan dat er sprake was van een onduidelijke eigenaarsconstructie als gevolg van de inbedding van de Douane in de Belastingdienst. Onduidelijk was hoe de rolverdeling tussen de DG Belastingdienst en de (p)SG was. De viermaandsrapportages van de Douane en eigenaarsvragen over de Douane (bijvoorbeeld over noodzakelijke ICT-investeringen of over onvoldoende personeel) werden bijvoorbeeld uitsluitend met de DG Belastingdienst besproken. Door de ontvlechting van de Douane uit de Belastingdienst zal, naar de verwachting van de Douane, de eigenaarsrol beter ingevuld worden en zal er duidelijkheid ontstaan in de relatie opdrachtnemer-eigenaar.

### *Opdrachtgevers*

Er zijn acht opdrachtgevers. Zij onderhouden een bilaterale relatie met de Douane en zijn daarnaast deelnemer aan het OOD. Sinds de introductie van dat OOD legt de Douane jaarlijks een geïntegreerd handhavingsplan voor aan de opdrachtgevers, waarin de plannen voor het volgende uitvoeringsjaar zijn opgenomen voor de uitvoering van de opdrachten van alle acht opdrachtgevers. Sindsdien rapporteert de Douane aan de

opdrachtgevers ook over de uitvoering van de Douane-taken voor alle taken, naast de bilaterale verantwoording die plaatsheeft.

Door de komst van het OOD zien en spreken opdrachtgevers elkaar en dat was voor de instelling van het OOD nog niet het geval. Dit draagt volgens betrokkenen bij aan begrip voor andere opdrachtgevers en aan een versterking van de gezamenlijkheid. Het wordt als positief ervaren dat er een ‘tafel’ is waar overkoepelende issues kunnen worden neergelegd en besproken. Daarnaast is prioritering meer nadrukkelijk onderwerp van gesprek tussen opdrachtgevers onderling geworden in plaats van alleen tussen een opdrachtgever en de Douane. Echter, dit wil overigens niet zeggen dat herprioriteringsvraagstukken nu eenvoudiger worden opgelost.

De beelden van de verschillende opdrachtgevers over het functioneren van het OOD en hun bilaterale relatie met de Douane lopen enigszins uiteen. Sommige opdrachtgevers benadrukken vooral zeer tevreden te zijn (zij hebben weinig verbeteringsuggesties en zijn tevreden met het OOD en met de bilaterale relatie die met de Douane op verschillende niveaus wordt onderhouden), terwijl andere opdrachtgevers kritischer zijn en vooral nadruk leggen op het verbeterpotentieel dat er nog is ten aanzien van de onderlinge relaties en samenwerking (‘We zijn pas net begonnen, het is nog een beetje een zoektocht, we moeten meer over strategie praten, we moeten elkaar het vuur aan de schenen leggen’).

Op een aantal punten zijn er verschillen in de wensen en voorkeuren van opdrachtgevers. Sommige opdrachtgevers doen de suggestie voor een voorbereidingsstructuur onder het OOD, terwijl anderen zich afvragen wat dat gaat opleveren. Sommige gesprekspartners geven aan dat het logisch is dat de eigenaar voorzitter van het OOD is, terwijl anderen het logischer zouden vinden dat er een coördinerend opdrachtgever wordt aangewezen die deze rol vervult.

## 9.5. Conclusies over relatie beleid en uitvoering

**De relatie tussen beleid en uitvoering heeft vanaf 2016 een positieve ontwikkeling doorgemaakt in de zin dat de relatie verder is geformaliseerd op basis van de rollen eigenaar, opdrachtnemer en opdrachtgever conform de IBO-aanbevelingen.**

Samen met de bilaterale convenanten met de beleidsdepartementen die zijn geüniformeerd (en bijbehorende bijlagen waarin alle taken uit het convenant nader zijn uitgewerkt) biedt het Instellingsbesluit duidelijkheid over de rollen in de driehoek en over de wijze van prioritering en financiering in geval van een nieuwe of gewijzigde taak. Op dat punt is invulling gegeven aan de ‘hardere’ aanbevelingen van het IBO-adviesrapport. Of ook op de ‘zachtere’ aanbevelingen van de IBO-werkgroep, namelijk het werken aan een vertrouwensrelatie op alle niveaus gebaseerd op gelijkwaardigheid en openheid en het realiseren van een op alle bestuurlijke niveaus gedragen cultuuromslag (gezamenlijke verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering), invulling gegeven is, is lastiger objectief vast te stellen. Voor de een is het glas half vol (‘We zijn goed op weg’), voor de ander is het glas half leeg (‘Het moet nog verder verbeteren’).

**Dat er per 2017 een OOD is ingesteld wordt door alle betrokken partijen als een positieve aanvulling ervaren op de reeds bestaande bilaterale relaties tussen de Douane als opdrachtnemer en de respectievelijke opdrachtgevers. Als wordt beschouwd wat partijen middels het Instellingsbesluit OOD onderling met elkaar hebben afgesproken over hun rollen en verantwoordelijkheden, dan is vast te stellen dat op de meeste punten invulling wordt gegeven aan hetgeen is vastgelegd. Tegelijkertijd zijn ook nog een aantal ontwikkelpunten c.q. aandachtspunten waarneembaar.**

Op de meeste punten die staan beschreven in de diverse artikelen van het Instellingsbesluit wordt invulling gegeven. Zonder compleet te zijn noemen we bijvoorbeeld dat het OOD minimaal tweemaal per jaar bijeenkomt, dat het OOD bijeen wordt geroepen als hier aanleiding toe bestaat (en die aanleiding was er gedurende de actualiteiten omtrent de *Brexit* en de impact van de Coronacrisis) en dat de Douane jaarlijks een geïntegreerd Handhavingsplan opstelt en in een jaarrapportage verantwoording aflegt over de realisatie hiervan.

Op de volgende punten is nog ontwikkelpotentieel waarneembaar:

- In artikel 1.5 is vastgelegd dat opdrachtgevers in het OOD worden vertegenwoordigd door een lid van hun Bestuursraad of diens directe vervanger. In de praktijk blijkt echter ook wel eens voor een lager niveau van vertegenwoordiging te worden gekozen.
- Mogelijk kan de agenda voor het OOD nog sterker gericht worden op besluitvorming (naast informatiedeling), op strategie en op langere termijn continuïteitsvraagstukken.
- In artikel 4.1 is vastgelegd dat de Secretaris-Generaal van het ministerie van Financiën als eigenaar van de Douane verantwoordelijk is voor een goed toegeruste uitvoerende organisatie, oftewel de continuïteit van de Douane. Echter, omdat de Douane in 2012-2018 onderdeel uitmaakte van de Belastingdienst, leek het gesprek hierover vooral ook plaats te vinden binnen de Belastingdienst. De Douane ‘concurrerde’ hierbinnen met de andere onderdelen van de Belastingdienst, bijvoorbeeld als het gaat om beschikbare middelen om in ICT te investeren (want die middelen staan op de begroting en realisatie van de Belastingdienst). Daarmee is de Douane voor de eigen ICT-middelen mede afhankelijk van de investeringskalender van de andere onderdelen van de Belastingdienst. In de nieuwe constellatie waarin de Douane ontvlochten zal zijn van de Belastingdienst, zal dit naar verwachting niet meer aan de orde zijn.
- In artikel 5 is vastgelegd dat elke opdrachtgever met de opdrachtnemer een bilateraal convenant afsluit. De conventen met de departementen zijn inmiddels geactualiseerd, maar voor één opdrachtgevend departement, namelijk Buitenlandse Zaken, geldt dat de actualisatie van het convenant nog lopende is.
- In artikel 6, tot slot, is de procesgang vastgelegd als het gaat om de prioritering en financiering in het geval van nieuwe of gewijzigde taken. Deze afspraken spelen een belangrijke rol in de governance, omdat ze beogen structuur te geven aan het gesprek over een onderwerp dat voor de opdrachtgevende departementen belangrijk is. Omdat dit thema dermate belangrijk is, wordt hier uitgebreid op ingegaan.

***Verbeterpunt: (1) Overweeg de agenda voor het OOD sterker te richten op besluitvorming (naast informatiedeling), op strategie en op langere termijn continuïteitsvraagstukken, (2) actualiseer ook het laatste convenant met het ministerie van Buitenlandse Zaken, (3) voer minder gesprekken met elkaar over aantallen controles en meer gesprekken over de te bereiken effecten (en de relatie met naleving en aantallen controles) en minder over de aantallen controles en (4) benut de ontvlechting om de relatie tussen eigenaar en opdrachtnemer te verduidelijken, zodat de eigenaarsrol explicieter wordt ingevuld.***

In artikel 6 van het Instellingsbesluit OOD is de procesgang vastgelegd als het gaat om de prioritering en financiering in het geval van nieuwe of gewijzigde taken. Daarin is beschreven welke stappen worden doorlopen bij het zoeken naar mogelijkheden om te herprioriteren binnen de bestaande omvang van de Douane (zodat geen aanvullende financiële middelen nodig zijn) en vervolgens welke stappen worden doorlopen in het geval prioritering van taken binnen de bestaande omvang van de Douane niet wenselijk of mogelijk worden geacht.

**De regels voor prioritering en financiering in het geval van nieuwe of gewijzigde taken (in artikel 6 van het Instellingsbesluit) zijn niet onlogisch, maar kunnen aanleiding zijn voor langdurige besluitvormingsprocessen over de vraag óf er kan worden geherprioriteerd óf dat aanvullende financiering nodig is en wie dat gaat betalen.**

Oprachtgevers hebben weliswaar geen reguliere financieringsrelatie met de Douane, maar ze kunnen wel in de situatie terecht komen dat ze voor gewijzigde of nieuwe taken die door de Douane worden uitgevoerd zorg moeten dragen voor de financiering. In artikel 6 van het Instellingsbesluit zijn daar afspraken over gemaakt. Kort samengevat is er een viertrapsraket in het geval er sprake is van een nieuwe of gewijzigde taak:

1. In beginsel wordt deze taak ingepast binnen de bestaande capaciteit van de Douane, voor zover het past binnen de bandbreedtes van Douane (die flexibiliteit heeft om geringe wijzigingen op te vangen).
2. Indien de bandbreedtes onvoldoende blijken, vindt herprioritering plaats binnen de taken die worden uitgevoerd op het beleidsterrein van het desbetreffende departement.
3. Indien de voorgaande herprioritering niet wenselijk of mogelijk is, wordt binnen de taken van de andere beleidsdepartementen geherprioriteerd. Om daar een besluit over te nemen komt het OOD bijeen.
4. In het geval het OOD prioritering van taken binnen de bestaande omvang van de Douane niet wenselijk of mogelijk acht, draagt het betrokken beleidsdepartement zorg voor de financiering van de nieuwe of gewijzigde taak. Echter, artikel 6.2.4.2 biedt nog een laatste 'escape' voor een departement dat de kosten niet voor eigen rekening wil nemen. Een opdrachtgever kan in het OOD een voorstel doen voor het in gezamenlijkheid dragen van de kosten door alle opdrachtgevers.

Deze spelregels zijn beproefd bij onder meer de intensivering van de sanctiemaatregelen die van de Douane een aanvullende inspanning vroegen en bij een aanvullende taak die moest worden uitgevoerd voor het ministerie van VWS. Waar voor de tweede casus geldt dat relatief snel tot een oplossing is gekomen, geldt voor de eerste casus dat erover gedurende een langere periode gesprekken hebben plaatsgevonden, dat er volgens sommigen regelmatig sprake was van een impasse, maar dat uiteindelijk ook in deze casus een oplossing is gevonden. Om op grond van deze ervaringen een conclusie te trekken over de effectiviteit van de in artikel 6 afgesproken procesgang en over de vraag of de procesgang zou moeten aangepast, is niet eenvoudig. De stappen in het proces zijn niet onlogisch.

Wat wel moet worden opgemerkt over de procesgang in artikel 6, is dat departementen de neiging kunnen hebben om, bij een gewijzigde of nieuwe taak voor de Douane, te proberen te voorkomen dat ze deze zelf moeten financieren, bijvoorbeeld door de Douane te vragen het op te vangen binnen de bestaande capaciteit (conform artikel 6.2 van het Instellingsbesluit) of andere beleidsdepartementen te vragen om te herprioriteren (conform artikel 6.2.2. van het Instellingsbesluit) of om in het OOD een voorstel te doen voor het in gezamenlijkheid dragen van de kosten door alle opdrachtgevers. De procesgang biedt dus ruimte voor 'perverse' prikkels met betrekking tot de financiering. Een consequentie daarvan kan zijn dat vraagstukken over financiering van een gewijzigde of nieuwe taak een lange doorlooptijd hebben en veel discussie vergen (omdat niet vanaf het begin duidelijk is wie ervoor moet betalen).

**Oprachtgevers hebben geen reguliere financieringsrelatie met de Douane. Dat er geen financieringsrelatie is kan complicerend werken.**

Oprachtgevers betalen, op enkele uitzonderingen na, niet voor hun opdrachten aan de Douane. Dat opdrachtgevers geen reguliere financieringsrelatie met de Douane hebben moet mede in historisch perspectief worden gezien. Zo zijn bij de vorming van de interne markt binnen de EU de binnengrenzen weggevallen en had de Douane ruimte om (meer) toezichttaken van andere departementen bij het toezicht aan de buitengrenzen over te nemen. De destijds als 'Niet Fiscale Douanetaken' (NFD) gekenschetste activiteiten zijn daarbij, zonder



aanvullende financiering, aan het takenpakket van de Douane toegevoegd. Dit verklaart deels waarom er geen reguliere financieringsrelatie is tussen een Opdrachtgever en de Douane.

Dat er geen financieringsrelatie is kan complicerend werken. Opdrachtgevende departementen zullen niet snel geneigd zijn aan te geven dat het aantal controles op hun gebied omlaag kan. Immers, dit levert geen besparing op die vervolgens op een andere wijze door het departement kan worden ingezet om de doelen van het departement te bereiken. Het levert wel een nadeel op, namelijk minder controles, minder pakkans, mindere naleving of minder gewenste effecten. Ons is opgevallen dat soms wordt gesteld door een opdrachtgever dat het 'echt niet minder kan' en 'dat de maatschappelijke risico's al hoog zijn', terwijl er weinig feiten en cijfers zijn die deze stelling kunnen onderbouwen.

**De Douane heeft middelen (budget) niet toebedeeld aan de uitvoering van de taken die voor de acht opdrachtgevers worden uitgevoerd (en heeft daar verklaringen voor) en dat bemoeilijkt het maken van goed onderbouwde beleidskeuzen in de relatie beleid en uitvoering. Er is nauwelijks een prikkel voor departementen om 'te bezuinigen op de uitvoering van Douane-taken' (te extensiveren), want de vrijgespeelde middelen als gevolg van die extensivering komen niet terug richting het departement. Dat er nauwelijks een prikkel is om te extensiveren heeft het risico in zich dat middelen van de Douane-organisatie niet op de meest doelmatige wijze worden ingezet.**

De Douane heeft middelen (budget) niet toebedeeld aan de uitvoering van de taken die voor de acht opdrachtgevers worden uitgevoerd (in tegenstelling tot bijvoorbeeld organisaties als ILT en KNMI, zoals beschreven in de recente beleidsdoorlichtingen van artikel 23 en artikel 24 van de Rijksbegroting). De verklaring van de Douane daarvoor is dat bij controles die de Douane uitvoert vaak, vanuit de aard van het douanewerk, op meerdere onderdelen tegelijk wordt gecontroleerd en toerekeningen aan individuele taken complex zou zijn. Daardoor is bijvoorbeeld niet inzichtelijk welk deel van het budget van de Douane wordt besteed aan de taakuitvoering voor de afzonderlijke departementen. Daardoor is er weinig inzicht in de specifieke kosten die gepaard gaan met de uitvoering van een specifieke taak en dat maakt het maken van afwegingen en prioriteringskeuzen lastiger. Met andere woorden: een opdrachtgever heeft idealiter bij de verlening van een opdracht (aan de Douane) goed zicht op de kosten van de taakuitvoering én op de opbrengsten van de taakuitvoering. Dat is nodig om goed onderbouwde beleidskeuzen te kunnen maken. Dat er weinig zicht is op de kosten, bemoeilijkt het maken van goed onderbouwde keuzen en bemoeilijkt ook het prioriteren tussen taken (gesprekken over waar het iets meer moet en waar het iets minder kan).

***Verbetermogelijkheid: We adviseren het inzicht in de kosten (als gevolg van controles) en de opbrengsten (in termen van naleving en maatschappelijke effecten) en de relatie ertussen te vergroten, omdat dit randvoorwaardelijk is voor het kunnen maken van doeltreffende en doelmatige beleidskeuzen. Bovendien adviseren we nader onderzoek te doen naar de prikkelstructuur en het verbeteren ervan. Er is in de huidige situatie geen sterke prikkel voor departementen om 'te bezuinigen op de uitvoering van Douane-taken' (te extensiveren), want de vrijgespeelde middelen als gevolg van die extensivering komen niet terug richting het departement. Dat er nauwelijks een prikkel is om te extensiveren heeft het risico in zich dat middelen van de Douane-organisatie niet op de meest doelmatige wijze worden ingezet. Alternatieve wijzen van financiering kunnen onderdeel zijn van dergelijk onderzoek, maar een ander financieringsconstruct is niet de enige oplossing om de prikkelstructuur te veranderen.***

# Bijlage I. Betrokkenen onderzoek

## Begeleidingscommissie

- Ministerie van Financiën, Directoraat-generaal Belastingdienst, Concerndirectie Control & Financiën
- Ministerie van Financiën, Directoraat-generaal Belastingdienst, Concerndirectie Uitvoerings- en handhavingsbeleid
- Ministerie van Financiën, Directoraat-generaal Belastingdienst, Concerndirectie Innovatie & Strategie
- Ministerie van Financiën, Directoraat-generaal Fiscale Zaken, Directie Algemene Fiscale Politiek
- Ministerie van Financiën, Directoraat-generaal Belastingdienst, Douane
- Ministerie van Financiën, Directoraat-generaal Rijksbegroting, Inspectie der Rijksfinanciën
- Ministerie van Financiën, Hoofddirectie Financieel-Economische Zaken
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

## Onafhankelijk expert

- Drs. R. (Richard) van Zwol, Raad van State

## Werkgroep

- Ministerie van Financiën, Directoraat-generaal Belastingdienst, Douane
- Ministerie van Financiën, Directoraat-generaal Belastingdienst, Concerndirectie Control & Financiën
- Ministerie van Financiën, Directoraat-generaal Belastingdienst, Concerndirectie Uitvoerings- en handhavingsbeleid
- Ministerie van Financiën, Directoraat-generaal Belastingdienst, Concerndirectie Innovatie & Strategie
- Ministerie van Financiën, Hoofddirectie Financieel-Economische Zaken

## Betrokkenen governance interviews

Eigenaar:

- Ministerie van Financiën

Opdrachtnemer:

- Douane (algemeen directeur)
- Douane (handhavingsregisseurs)
- Douane (coördinator convenanten/secretaris OOD)

Opdrachtgevers:

- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Ministerie van Financiën
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

# Bijlage II. Bevindingen DG

## Budget controles TEM

Periode controle (jaar verslag)	Samenvatting bevindingen
16-20 juni 2014 <sup>127</sup>	<p>Er is gekeken naar de follow-up van fraudegevallen en onregelmatigheden en het beheer van de boekhoudingen A en B.</p> <p>Op basis van het onderzoek van de procedures en de ontvangen controlemonsters hebben de gemachtigde functionarissen vastgesteld dat de toegepaste procedures <u>gedeeltelijk toereikend</u> waren voor de in de desbetreffende checklist gedefinieerde doelstellingen.</p> <p>Bevindingen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Problemen met de vaststelling van rechten bij de follow-up van mededelingen in het kader van wederzijdse bijstand.</li> <li>2. Problemen met de beoordeling en onvolledige follow-up van de drie RIF's (risico-informatieformulieren).</li> <li>3. Problemen en openstaande vraagstukken met betrekking tot de "korting" voor CPCA's (gemeenschappelijke prioritaire controlegebieden).</li> <li>4. Mogelijke financiële verantwoordelijkheid voor administratieve fouten.</li> <li>5. Kwijtscheldingen in het geval van WB 2010-001, mogelijk gerelateerd aan administratieve fouten.</li> </ol>
15-19 december 2014 <sup>128</sup>	<p>De controle was gericht op de opvolging van verschillende door de diensten van de Commissie of de Europese Rekenkamer onderstreepte kwesties, hoofdzakelijk met betrekking tot de A- en B-boekhoudingen, met inbegrip van de relevante overzichten van de A- en B-boekhoudingen. Daarnaast werken zoals gebruikelijk de individuele zaken van de specifieke B-boekhouding en de gevallen van teruggave in de A-boekhouding gecontroleerd.</p> <p>Op basis van het onderzoek van de procedures en de beoordeelde steekproeven, hebben de gemachtigde ambtenaren vastgesteld dat de geldende procedures nog steeds slechts <u>gedeeltelijk toereikend</u> zijn ten aanzien van de vereisten voor een correcte A- en B-boekhouding.</p> <p>Bevindingen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Beheer van de A- en B-boekhoudingen nog voor verbetering vatbaar.</li> <li>2. Toerekening van gedeeltelijke invorderingen aan nationale rechten en EU-rechten.</li> <li>3. Onjuiste berekeningen van aanvullende rechten.</li> <li>4. Potentiële financiële aansprakelijkheid voor bestuursrechtelijke fouten.</li> <li>5. Vragen in verband met terugbetalen.</li> </ol>

<sup>127</sup> Europese Commissie (2014). *Controle van de traditionele eigen middelen en steun voor kandidaat-lidstaten. Dossier 01.01.9.1.1 (14).*

<sup>128</sup> Europese Commissie (2014). *Controle van de traditionele eigen middelen en steun voor kandidaat-lidstaten. Dossier 01.01.9.1.2 (14).*

15-29 juni 2015 <sup>129</sup>	<p>De controle was gericht op het systeem voor het beheer van preferentiële tariefmaatregelen en op de controle van individuele zaken van de specifieke boekhouding en terugbetalingsgevallen voor de A-boekhouding (terbeschikkingstelling van boekhouding en terugbetaling van eigen middelen in overeenstemming met de EU-wetgeving).</p> <p>Op basis van het procedureonderzoek en van de onderzochte steekproeven, achten de gemachtigde ambtenaren de procedures voor het beheer van preferentiële tariefmaatregelen <u>gedeeltelijk in overeenstemming</u> met de EU-wetgeving en met de noodzaak tot het verzekeren van voldoende bescherming van de financiële belangen van de EU.</p> <p>Bevindingen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tekortkomingen in de aanvaarding en controle van douaneaangiften (aanvaarding van onsamenhangende douaneaangiften en de behandeling van onvolledige aangiften).</li> <li>2. Systeem van uitgaande aansluitende verificatieverzoeken (tekortkomingen inzake de organisatie, het beheer en de opvolging van aansluitende verificatieverzoeken voor bewijzen van oorsprong, onvoldoende gerichte selectie).</li> <li>3. Foutief of zonder voldoende controles uitgevoerde terugbetalingen (tekortkomingen controlestrategie; controles van bewijzen van oorsprong, voornamelijk na inkleding meer dan een jaar na invoer, onvoldoende gerichte selectie).</li> <li>4. Systeem voor het registreren van goederen voor toekomstige antidumpingrechten.</li> <li>5. Ontbreken van uitbreiding van auditbevindingen naar voorgaande perioden.</li> </ol>
18-22 april 2016 <sup>130</sup>	<p>De controle was gericht op het systeem voor het beheer van tariefschorsingen en -contingenten en op de controle van individuele zaken van de specifieke boekhouding en terugbetalingsgevallen voor de A-boekhouding (boeking, terbeschikkingstelling en terugbetaling van eigen middelen in overeenstemming met de EU-wetgeving).</p> <p>Op basis van het procedureonderzoek en van de onderzochte steekproeven achten de gemachtigde functionarissen in deze fase de procedures voor tariefschorsingen en -contingenten <u>gedeeltelijk in overeenstemming</u> met de EU-wetgeving en met de noodzaak tot het verzekeren van voldoende bescherming van de financiële belangen van de EU.</p> <p>Bevindingen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tekortkomingen in de aanvaarding en controle van douaneaangiften met tariefcontingenten en schorsingen.</li> <li>2. Procedurele kwesties inzake het beheer van kritieke contingenten.</li> <li>3. Problemen met visserijquota voor een bijzondere bestemming.</li> <li>4. Gebrek aan controle in verband met kwesties op het gebied van douanewaarde.</li> <li>5. Problemen met terugbetalingen.</li> <li>6. Problemen met beheer van de B-boekhouding.</li> <li>7. Onregelmatigheden met betrekking tot preferentiële suikerquota.</li> </ol>
9-13 oktober 2017 <sup>131</sup>	<p>Deze controle was gericht op twee thema's:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Regeling extern EU-douanevervoer.</li> <li>2. B-boekhouding en correcties van de A-boekhouding.</li> </ol>

<sup>129</sup> Europese Commissie (2014). *Controle van de traditionele eigen middelen en steun voor kandidaat-lidstaten. Dossier 01.01.9.1.1 (15)*.

<sup>130</sup> Europese Commissie (2014). *Controle van de traditionele eigen middelen en steun voor kandidaat-lidstaten. Dossier 01.01.9.1.1 (16)*.

<sup>131</sup> Europese Commissie (2014). *Controle van de traditionele eigen middelen en steun voor kandidaat-lidstaten. Dossier 01.01.9.1.1 (17)*.

	<p>Op basis van de onderzochte steekproeven en de door de Nederlandse autoriteiten verschaftte toelichting hebben de gemachtigde personeelsleden geconcludeerd dat de toepasselijke systemen en procedures met betrekking tot het beheer van de regeling extern EU-douanevervoer <u>over het algemeen toereikend</u> zijn.</p> <p>Bevindingen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tekortkomingen in vergunning voor doorlopende zekerheidstellingen en voor toegelaten afzenders/geadresseerden.</li> <li>2. Tekortkomingen in het beheer van douanevervoerverrichtingen.</li> <li>3. Tekortkomingen in zaken met betrekking tot de B-boekhouding.</li> <li>4. Geen informatie beschikbaar over de status van oudere OWNRES-zaken.</li> </ol>
<p>28 mei–1 juni 2018<sup>132</sup></p>	<p>De controle was voornamelijk gericht op de controlestrategie op het gebied van de Douanewaarde en in mindere mate op de B-boekhouding en correcties van de A-boekhouding (terugbetalingen).</p> <p>Op basis van hun bevindingen en uitvoerige tests hebben de gemachtigde ambtenaren geconcludeerd dat de Nederlandse controlestrategie inzake de vaststelling van de douanewaarde <u>in het algemeen voldoet</u> aan de EU-wetgeving.</p> <p>Er zijn evenwel tekortkomingen vastgesteld die moeten worden verholpen.</p> <p>Bevindingen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tekortkomingen met betrekking tot de controlestrategie van de Douane op het gebied van de douanewaarde.</li> <li>2. OWNRES-verslagen niet geactualiseerd.</li> <li>3. Een geval van financiële aansprakelijkheid in de B-boekhouding.</li> </ol>

<sup>132</sup> Europese Commissie (2014). *Controle van de traditionele eigen middelen en steun voor kandidaat-lidstaten. Dossier 01.01.9.1.1 (18)*.

# Bijlage III. Bevindingen externe onderzoeken

Periode controle (jaar verslag)	Samenvatting bevindingen
22-26 juni 2015 (2015) <sup>133</sup>	<p><b>Definitief verslag van een audit uitgevoerd in Nederland van 22 tot en met 26 juni 2015 ter evaluatie van de officiële controles op zendingen in doorvoer</b></p> <p>In het verslag worden de resultaten beschreven van een audit van het Voedsel- en Veterinair Bureau (VVB) in Nederland van 22 tot en met 26 juni 2015. De voornaamste doelstelling van de audit is de evaluatie van het door de bevoegde autoriteiten uitgevoerde officiële controlesysteem inzake zendingen die via de EU worden vervoerd, met name:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• of de controles overeenkomstig de voorschriften worden uitgevoerd, en</li> <li>• of de controles doeltreffend en geschikt zijn, zodat i) alleen zendingen die in aanmerking komen voor doorvoer worden aanvaard, en ii) doorvoerzendingen altijd de Unie verlaten.</li> </ul> <p>Algemene conclusies:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De Nederlandse autoriteiten geven blijk van een goede samenwerking en goede communicatie tussen de veterinaire en de douaneautoriteiten, waardoor wordt verzekerd dat doorvoerzendingen worden aangeboden voor veterinaire controle. De duidelijke toewijzing van taken, verantwoordelijkheden en verplichtingen van de medewerkers en de opleiding van ambtenaren, ondersteunen de correcte uitvoering van de officiële controles op doorvoer.</li> <li>• De veterinaire controles op doorvoerzendingen bij de grensinspectiepost van binnenkomst worden uitgevoerd, zodat wordt verzekerd dat doorvoerzendingen voldoen aan de diergezondheidsgaranties. De routinematige aanvaarding van toelichtende brieven in plaats van vervangende certificaten wanneer er verschillen worden geconstateerd (ongeacht de ernst van het verschil), maakt de documentencontroles minder doeltreffend.</li> <li>• Entrepots worden onderworpen aan een zeer intensief controlesysteem, zowel voor wat betreft frequentie als verscheidenheid. Het officiële controlesysteem voor zendingen die de entrepots en leveranciers aan zeevervoermiddelen binnenkomen en verlaten is in overeenstemming met de EU-wetgeving. Bij de officiële controles inzake de traceerbaarheid van de zendingen die in de entrepots zijn opgeslagen, wordt echter vertrouwd op de gegevens van de exploitanten zonder de bewijsstukken te verifiëren bij andere bronnen, zodat er bij de controles geen verschillen kunnen worden geconstateerd, mochten deze zich voordoen.</li> <li>• Het officiële controlesysteem bij de grensinspectieposten van uitgang is gebaseerd op de bevestiging via websites van particuliere exploitanten dat de container het grondgebied van de EU heeft verlaten. Deze praktijk garandeert niet dat er tijdens de doorvoer geen manipulatie heeft plaatsgevonden van alle zendingen van producten van dierlijke oorsprong die niet conform zijn. Deze kwestie leidde tot een aanbeveling in twee VVB-auditverslagen (ref. DG(SANCO)/2011-8932 en ref. DG(SANCO)/2013-6759), die nog niet zijn afgehandeld.</li> </ul>

<sup>133</sup> Ref. DG(SANTE)/2015-7436.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanbevelingen:</li> <li>• Verzekeren dat de instructies over de vervanging van certificaten worden vastgelegd, zoals vereist in artikel 8, lid 1, van Verordening (EG) nr. 882/2004.</li> <li>• Verzekeren dat de officiële controles passend en doeltreffend zijn voor het verifiëren van de traceerbaarheid van de in de douane-/vrije entrepots/leveranciers aan zeevervoermiddelen opgeslagen zendingen, zoals vereist in artikel 4, lid 2, onder a), Verordening (EG) nr. 882/2004.</li> </ul>
<p>27-31 maart 2017 (2017)<sup>134</sup></p>	<p><b>Eindverslag van een audit uitgevoerd in Nederland van 27 tot en met 31 maart 2017 met het oog op de evaluatie van het systeem van documentcontroles aan de grenzen van de Unie</b></p> <p>De audit is uitgevoerd van 27 tot en met 31 maart 2017 in Nederland door DG Gezondheid en Voedselveiligheid met het oog op de evaluatie van het systeem van documentencontroles aan de grenzen van de Unie. De belangrijkste doelstelling van de audit was om de officiële controles in verband met de documentencontroles te evalueren.</p> <p>Conclusies:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het bestaande systeem voor de verdeling van verantwoordelijkheden, communicatie en samenwerking tussen de bevoegde autoriteit en de douane ondersteunt de uitvoering van de officiële invoercontroles en waarborgt dat alle in aanmerking komende zendingen voor de documentencontroles worden aangeboden. Over het algemeen zijn de documentencontroles in overeenstemming met de EU-voorschriften voor producten van dierlijke oorsprong en levende dieren, met enkele kleine gevallen van niet naleving.</li> <li>• Er worden geen documentencontroles uitgevoerd voor producten van niet-dierlijke oorsprong die onder Verordening (EG) nr. 669/2009 van de Commissie vallen. De documentencontroles voor producten van niet-dierlijke oorsprong die onder de Uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 884/2014 en 885/2014 van de Commissie vallen, worden uitgevoerd op basis van certificaten die zijn gescand en per e-mail verzonden door de voor de lading verantwoordelijke personen, in plaats van originele certificaten. Derhalve bestaat er geen garantie dat alle relevante zendingen vergezeld gaan van authentieke originele gezondheidscertificaten en resultaten van analyses.</li> <li>• Er werd een aantal tekortkomingen vastgesteld in de uitrusting en faciliteiten van de bezochte inspectiecentra, waardoor niet wordt gewaarborgd dat de hygiëne voldoende is. Dit kan ertoe leiden dat officiële invoercontroles onder onhygiënische omstandigheden worden verricht.</li> </ul> <p>Aanbevelingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelingen invoeren om ervoor te zorgen dat de documentencontroles voor diervoeders en levensmiddelen van niet-dierlijke oorsprong worden verricht in overeenstemming met de voorschriften van artikel 8, lid 1, onder a), van verordening (EG) nr. 669/2009 van de Commissie, artikel 9, lid 2, van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 884/2014 van de Commissie en artikel 8, lid 1, van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 885/2014 van de Commissie.</li> <li>• Maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de GIP-faciliteiten in overeenstemming zijn met de voorschriften van bijlage II bij Richtlijn 97/78/EG van de Raad, Beschikking 2001/812/EG van de Commissie en artikel 6 van Richtlijn 91/496/EEG van de Raad.</li> </ul>
<p>13-17 november 2017 (2018)<sup>135</sup></p>	<p><b>Controle inzake de betrouwbaarheidsverklaring voor het begrotingsjaar 2017 (DAS 2017) in verband met traditionele eigen middelen.</b></p>

<sup>134</sup> Ref. DG(SANTE)/2017-6054.

<sup>135</sup> Europese Rekenkamer (2018). Controle inzake de betrouwbaarheidsverklaring voor het begrotingsjaar 2017 (DAS 2017) in verband met traditionele eigen middelen. Afstemmingsbrief voor de voorlopige bevindingen van het controlebezoek van 13-17 november 2017.

Voorlopige bevindingen van de Europese Rekenkamer van de controle van de traditionele eigen middelen in het kader van de DAS 2017, met betrekking tot het bezoek aan Apeldoorn en Rotterdam van 13-17 november 2017.

Conclusies:

- Ernstige systeemgebreken ten aanzien van compilatie van de overzichten van de A- en B-boekhouding.  
Impact: (1) Het is niet mogelijk om naar behoren de betrouwbaarheid van de overzichten voor de A- en B-boekhouding te beoordelen door de technische beperkingen van de IT-systemen van de Nederlandse Douane met betrekking tot het vaststellen van het controlespoor van de onderliggende transacties; (2) De presentatie van correcties van de vaststelling van de voorgaande maanden in het overzicht van de A-boekhouding is niet in overeenstemming met de toepasselijke regels.  
Classificatie van de fout: Ernstig systeemgebrek.
- Tekortkomingen (kleine systeemfout) in de procedure voor de raming van de vorderingen die waarschijnlijk niet zullen worden geïnd.  
Impact: Onnauwkeurige ramingen van de bedragen die waarschijnlijk niet zullen worden geïnd, kunnen leiden tot een onjuiste waardering van de post vorderingen op de lidstaten op grond van de B-boekhouding, die wordt vermeld in de geconsolideerde jaarrekening van de EU.  
Classificatie van de fout: Kleine systeemfout.
- Tekortkomingen (kleine systeemfout) in het beheer van afschrijvingen.  
Impact: De totale in de overzichten voor B-boekhouding als openstaand geregistreerde waarde is overschat vanwege de onjuiste praktijken die door de Nederlandse Douane worden gehanteerd bij de af te schrijven gevallen. Aan het einde van het eerste kwartaal van 2017 hadden de totale openstaande vorderingen (ten behoeve van €369 509 914) €4 074 980 minder hadden moeten bedragen.  
Classificatie van de fout: Kleine systeemfout.
- Follow-up van de bevinding van de ERK in het kader van de DAS 2013: De bedragen van de door Nederland beschikbaar gestelde douanerechten worden nog steeds op verkeerde wijze berekend wanneer er van de debiteuren gedeeltelijke betalingen worden ontvangen. Impact: De bedragen in van de door Nederland beschikbaar gestelde douanerechten worden nog steeds op verkeerde wijze berekend van de debiteuren gedeeltelijk betalingen worden ontvangen.

11-18  
september 2018  
(2018)<sup>136</sup>

#### **Eindverslag van een audit uitgevoerd in Nederland van 11 september 2018 tot en met 18 september 2018 ter beoordeling van het system van fytosanitaire invoercontroles**

De audit is van 11 t/m 18 september 2018 uitgevoerd in Nederland in het kader van het geplande auditprogramma van het Directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid van de Europese Commissie (DG Gezondheid en Voedselveiligheid). De doelstellingen van de audit omvatten een beoordeling van het volgende:

1. de capaciteiten en prestaties van de officiële instanties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de toepasselijke EU-wetgeving inzake fytosanitaire invoercontroles;
2. de adequaatheid en effectiviteit van de invoercontroles die voor fytosanitaire doeleinden worden uitgevoerd om naleving van de EU-voorschriften te verzekeren.

Conclusies:

- Nederland beschikt over een alomvattend systeem van fytosanitaire invoercontroles dat over het algemeen in overeenstemming is met de EU-

<sup>136</sup> Ref. DG(SANTE)/2018-6481.



	<p>voorschriften. Er worden controles uitgevoerd op alle inspectieplichtige planten en plantaardige producten, alsook op houten verpakkingsmateriaal en niet-inspectieplichtige planten en plantaardige producten met een verhoogd risico.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het systeem biedt een aantal positieve aspecten, met name de uitgebreide training en werkinstructies voor de controlemedewerkers; het uitgebreide systeem ter verificatie van de controles; en de goede samenwerking met de Douane. Er zijn echter ook enkele tekortkomingen vastgesteld, met name bij de bemonsteringsmethoden voor groente en fruit, en in sommige gevallen de grondigheid van de fytosanitaire controles waardoor de controles minder doeltreffend zijn.</li> </ul> <p>Aanbevelingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ervoor zorgen dat het productiegebied of de plaats van productie dat/die als vrij van bepaalde gespecificeerde organismen is bestempeld, wordt vermeld op certificaten, voor zover relevant volgens bijlage IV, punt A bij Richtlijn 2000/29/EG van de Raad en zoals vastgelegd in artikel 13, lid 1, onder ii) van dezelfde Richtlijn.</li> <li>• Ervoor zorgen dat de bemonsteringsmethode voor fytosanitaire controles overeenkomstig artikel 13 bis, lid 1, onder b, onder iii) van Richtlijn 2000/29/EG van de Raad voorziet in een representatief monster, zodat overeenkomstig artikel 13, lid 1 van dezelfde Richtlijn redelijkerwijs kan worden geconcludeerd dat de zending of partij niet besmet is met schadelijke organismen.</li> <li>• Ervoor zorgen dat overeenkomstig artikel 6 van Uitvoeringsbesluit 2016/715 van de Commissie visuele inspecties van bepaald fruit uit Argentinië, Zuid-Afrika en Uruguay zijn gebaseerd op monsters van minimaal 200 exemplaren van elke soort per 30 ton (of deel daarvan).</li> <li>• Ervoor zorgen dat fytosanitaire controles overeenkomstig artikel 13 bis, lid 1, onder a) van Richtlijn 2000/29/EG van de Raad bestaan uit grondige inspecties van zendingen of partijen, zodat overeenkomstig artikel 13, lid 1 van dezelfde Richtlijn redelijkerwijs kan worden geconcludeerd dat de partij niet besmet is met schadelijke organismen.</li> <li>• Ervoor zorgen dat overeenkomstig Richtlijn 94/3/EG van de Commissie alle onderscheppingen worden gemeld, met name onderscheppingen van planten, plantaardige producten en andere materialen die via de bagage van passagiers of via de post of koeriers worden ingevoerd, zoals vastgelegd in artikel 2 van dezelfde Richtlijn.</li> </ul>
(2019)	<p><b>Beleidsvaluatie 2018 Bijlagen bij Convenant met Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid</b></p> <p>Beleidsvaluatie over het jaar 2018 van de bijlagen bij het Convenant met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV) welke zien op de uitvoering van taken door de Douane in samenwerking met:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA)</li> <li>• De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)</li> <li>• Stichting SKAL (SKAL)</li> <li>• Stichting Kwaliteits-Controle Bureau (KCB)</li> <li>• Agentschap College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG), unit</li> <li>• Bureau Diergeneesmiddelen (BD)</li> </ul> <p>De beleidsvaluatie bestaat uit een inhoudelijk (kwalitatief) deel. Voor het cijfermatige deel (kwantitatief) wordt verwezen naar de jaarrapportage van het Handhavingplan bij het Opdrachtgevers- Opdrachtnemerberaad Douane.</p> <p>Conclusies):</p>

- Op regelmatige basis en waar nodig op ad-hoc basis vindt beleidsmatige afstemming plaats met de verantwoordelijke medewerkers van de beleidsdirecties en/of de samenwerkingspartners. Daarbij wordt in ieder geval gesproken over bestaande-, nieuwe en gewijzigde wetgeving en implementatie ervan.
- Een beleidsadviseur van de afdeling Handhavingsbeleid (HHB) van het Landelijk kantoor Douane (DLK) is vanaf de start lid van het programmateam OCR1. De Directeur DLK/HHB maakt sinds dat moment ook deel uit van de stuurgroep OCR. De wijze waarop dit tot nu toe verloopt leidt, vanuit douaneperspectief, nog steeds tot grote tevredenheid. Dit resulteert onder andere in het feit dat de Douane tijdig op de hoogte is van de mogelijke gevolgen voor de in de bijlagen beschreven samenwerkingsafspraken en de inrichting van de douaneprocessen.
- Artikel 1:5 Algemene douanewet, het convenant en de bijlagen daarbij, beogen een directe aansturing van de Douane door het beleidsdepartement, dit vindt deels plaats. Deels is de aansturing indirect via de dienst(en) waarmee wordt samengewerkt. Ook hierin is een voorzichtige stap gezet. Zo is met de dossierhouder veterinaire afgesproken dat zij nieuwe wetgeving onder de aandacht van de Douane zal brengen en dat er begonnen wordt met het uitspreken van de verwachtingen over en weer. Hierdoor kan snel bekend zijn of deze verwachtingen ook waargemaakt kunnen worden.
- De Bijlagen 1 en 2 hebben betrekking op het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB). In nauw overleg tussen LNV, RVO en de Douane is besloten beide Bijlagen geheel te herzien. Er zal een nieuwe Bijlage komen voor de Invoer en uitvoer van GLB goederen. Hierin zullen meerdere onderwerpen worden opgenomen.
- De herziening van het beheer van tariefcontingenten lijkt in een afrondende fase te zijn. Na goedkeuring door de Raad en het Parlement wordt een datum van in werking treden van 1 januari 2021 voorzien. Deze herziening kan leiden tot een afname van het aantal certificaten. De samenwerking in het gehele proces van totstandkoming van deze wetgeving tussen LNV, de RVO en de Douane is zeer constructief.
- De verscherpte aandacht van de Douane voor de juistheid en tijdigheid van het inleveren van VI documenten bij de invoer van wijn, heeft tot een behoorlijke verbetering in het aangiftegedrag van de aangevers geleid.
- Het overleggen en de inhoudelijke kant van de monsteruitslagen Basmati rijst uit India en Pakistan is momenteel nog punt van aandacht. Ook hier wordt gezamenlijk vanuit LNV en de Douane opgetreden.
- In 2018 is door de Douane en de NVWA hun processen op het gebied van EU-buitengrensoverschrijdend goederentoezicht met elkaar te vergeleken en waar mogelijk aangepast. Dit alles met het doel om gezamenlijk het toezicht efficiënter in te richten waarmee de beoogde effecten worden bereikt en zoveel mogelijk tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren toezichtlasten leidt. Dit heeft onder meer geleid tot een onderzoek naar meer geautomatiseerde gegevensvergelijking van binnenkomende veterinaire producten en de ontwikkeling van een geautomatiseerde controlekoppeling tussen AGS en VGC.
- De toezichtstaak van de Douane bij biologische producten speelt zich vooral in de processen aangiftebehandeling (invoer) en toezicht op de opslag van goederen in douane-entrepots. De samenwerking met, LNV (PAV), RVO.NL en SKAL is goed. De in 2017 ingezette verbetering in de uitwisseling van risico-informatie met Skal heeft zich in 2018 doorgezet, waardoor gezamenlijke risicoanalyse ook beter van de grond komt.
- Door het uitblijven van de module elektronische handtekening in TRACES-NT blijft de Douane gedwongen om naast vastleggingen in TRACES-NT ook de bescheiden handmatig te blijven behandelen. Om de beoogde administratieve lastenverlichting voor zowel de Douane als de bedrijven niet langer uit te stellen is hiervoor, in onderling overleg met LNV en RVO.nl, een *work-around* ontwikkeld.

- De werkwijze van de Douane bij het toezicht op het binnenbrengen van gezelschapsdieren is in goed overleg met de NVWA vastgelegd in een werkinstructie. In de Bijlage is vastgelegd dat binnen Schiphol afspraken voor de uitvoering van de werkzaamheden gemaakt kunnen worden tussen NVWA en Douane. Sinds 2017 treden de landelijk dossierhouders van NVWA en Douane hierbij gezamenlijk adviserend op. Dit heeft zich in 2018 doorgezet.
- De taken van de Douane in het kader van de Flora en Fauna bestrijken CITES-goederen, zeehondenproducten, humane vangstmethoden voor het vangen van dieren voor pelzen en pelsproducten, en Invasieve Uitheimse Soorten (IUS). Zij passen in het brede toezichtskader dat LNV hiervoor heeft ontwikkeld. De samenwerking met alle betrokken partijen is goed. De regelmatige overleggen met betrokken partijen in de vorm van Landelijk Overleg CITES en de jaarlijkse Landelijke CITES Dag en het Risico-overleg Douane met partners dragen hier aan bij. Voor IUS is in 2018 de Handhavingsstrategie invasieve uitheimse soorten vastgesteld. Tot een structureel IUS-overleg is het in 2018 nog niet gekomen. Tot slot heeft de Douane deelgenomen aan de werkconferentie "Toezicht en Handhaving in de Omgevingswet" en LNV hierop van input voorzien.
- Zoals gewend in de voorafgaande jaren is de samenwerking met betrekking tot de Fytosanitaire taken met zowel PAV als de NVWA zeer goed. In de afgelopen periode is tijdens de periodieke afstemmingsmomenten aandacht voor de uitwisseling van informatie over ontwikkelingen op het gebied van wetgevingsvoorstellen en beleidswijzigingen of de daadwerkelijke uitvoering van het gezamenlijk toezicht besteed. Dit vooral met het oog op gevolgen die de wijzigingen door de herziening van de oude Controleverordening (882/2004) en de Fytosanitaire richtlijn (2000/29) met zich meebrengen.
- De Veterinaire D-controles behoren tot de routine van de Douane en de samenwerking met de NVWA hierin is goed. Ook dit jaar is weer in het invoerproces Koeriers de actie Vleestomaat gehouden. Daarbij zijn nog veel leermomenten geconstateerd.
- Met betrekking tot de taak Bijlage 9 Niet-veterinaire diervoeders zijn geen bijzonderheden te melden.
- Noch NVWA, noch LNV hebben aangegeven dat Katten en hondenbont een prioriteit is. Hierdoor is ook in 2018 hier niet op geselecteerd.
- De in de bijlage Gewasbeschermingsmiddelen voor de Douane vastgelegde taak, het selecteren van risicovolle zendingen in het aangifteproces Koeriers en de NVWA in de gelegenheid stellen om binnenkomende zendingen voor nader controletoezicht te selecteren, is niet veranderd. Voor de contacten t.b.v. de samenwerking op het gebied van de uitvoering sluit de NVWA aan bij het uitvoeringsoverleg Fytosanitair. Dit vooral uit het oogpunt van efficiency, de douanedeelnemers zijn grotendeels dezelfde als die voor GBM een taak hebben. Het afgelopen jaar is daarbij vooral ingezet op de verbetering in de uitwisseling van risico-informatie, waardoor gezamenlijke risicoanalyse steeds beter van de grond komt.
- De gerichte controles op Dierziekten op de vliegvelden vereisten in 2018 (nog) veel interne afstemming om kwantitatief en kwalitatief op de juiste manier te werken. Dit betekent niet dat er slecht of niet gecontroleerd is, maar wel dat controles, door een niet geheel juiste vastlegging niet konden worden meegeteld als zijnde volledig en juist uitgevoerd. Inmiddels zijn daar veel stappen gemaakt, en op het moment van schrijven is Schiphol al een keer bezocht door een delegatie van LNV en NVWA samen, waarbij er meer begrip is voor de praktische problemen waar we mee te maken krijgen.
- De onderlinge samenwerking met de NVWA op Diergeneesmiddelen is over het algemeen goed. Het douanevoorschrift diergeneesmiddelen is in afstemming met

de convenantpartners geactualiseerd en er zijn afspraken gemaakt over de handelswijze bij het aantreffen van de werkzame stof ketamine.

- In het Visserij dossier wordt goed samengewerkt met de NVWA. Met de NVWA vindt afstemming plaats over selectie, prioritering en afdekking van de risico's en de behoefte aan een analyse (c.q. bijstelling van een bestaande analyse).
- Bij de samenwerking op het gebied van FLEGT is de handhaving met name gericht op de controle van de FLEGT-vergunning door de NVWA, monitoring van het aangiftegedrag en onderlinge afstemming over invoeraangiften. Zo is er nauw contact geweest met de NVWA over bijvoorbeeld grensoverschrijdende douanevergunningen en over het initiatief voor het laten vervallen van de aangifte bescheidcode voor goederen verzonden vanuit Indonesië voor inwerkingtreding van die VPA. Verder is een voorzichtige start gemaakt met fysieke controles op FLEGT-zendingen en heeft de Douane input geleverd voor de actualisatie van de FLEGT-Guideline van de Europese Commissie.



Nassaulaan 1  
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955  
[info@kwinkgroep.nl](mailto:info@kwinkgroep.nl)  
[www.kwinkgroep.nl](http://www.kwinkgroep.nl)

**KWINK**  
GROEP