

Rapportage onafhankelijk deskundige beleidsdoorlichting

Betreft: oordeel van de onafhankelijk deskundige als bedoeld in artikel 2 van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (rijksbegrotingsvoorschriften) over de beleidsdoorlichting van de uitgaven van de Douane binnen begrotingsartikel 1 Belastingen uit de Rijksbegroting, Hoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld, in de periode 2012 tot en met 2018.

De door de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer gemelde onderzoeksvraag luidde: “In welke mate zijn de handhavinginstrumenten van de Douane doeltreffend en doelmatig om de ABC-doelstellingen te bereiken?”.

In het eindrapport van de beleidsdoorlichting wordt geconcludeerd dat niet is vast te stellen in welke mate de algemene beleidsdoelstelling en de z.g. ABC-doelstellingen in de periode 2012-2018 zijn bereikt en of de doelstellingen voldoende zijn bereikt. Er wordt niettemin een positieve ontwikkeling gezien in de formulering van doelstellingen en gehanteerde prestatie-indicatoren. De Douane is, aldus het eindrapport, geslaagd in het realiseren van de streefwaarden op de indicatoren uit de Rijksbegroting in de periode 2012-2018.

Het eindrapport van de beleidsdoorlichting bevat verbetermogelijkheden voor alle drie de strategische doelstellingen (meetbare prestatie-indicatoren op outcome-niveau of op output-niveau). Het eindrapport beschrijft voorts verbetermogelijkheden van de indicatoren-set en van de meting en monitoring. Het eindrapport sluit op basis van de beleidsdoorlichting af met conclusies, en met aanbevelingen voor de governance (relatie Douane – opdrachtgevers).

Deze beleidsdoorlichting is in overeenstemming met de (RPE-) voorschriften onafhankelijk en kwalitatief adequaat tot stand gekomen.

Ter toelichting moge onderstaande dienen.

1. Verantwoording over proces en kwaliteit van de beleidsdoorlichting.

De opdrachtgever heeft een begeleidingscommissie ingesteld waarin ambtenaren van de ministeries van Financiën (inclusief de Douane zelf), Justitie en Veiligheid, en Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit zitting

hebben gehad. De begeleidingscommissie bevatte zowel deskundigheid als (ten opzichte van de Douane) voldoende onafhankelijkheid. In mijn rol als onafhankelijk deskundige heb ik bijeenkomsten van deze begeleidingscommissie, waarin ook de keuze voor het uitvoerende onderzoeksinstituut viel, bijgewoond en alle (vergader-) stukken daarvan en de concepten van (delen van) het rapport gedurende de hele periode ontvangen, en de afrondende bijeenkomst bijgewoond waarin het concepteindrapport is besproken¹.

Deze commissie heeft de opdrachtgever begeleid bij de keuze van het instituut dat de daadwerkelijke doorlichting heeft uitgevoerd, i.c. KWINK-groep. De totstandkoming van de keuze is zorgvuldig en in overeenstemming met de rijksregels voor inhuur tot stand gekomen.

KWINK-groep heeft op 30 september een eindrapport aan de opdrachtgever opgeleverd. De begeleidingscommissie heeft, zoals gezegd, daaraan voorafgaand kunnen reageren op concepten daarvan². KWINK-groep heeft zelf de eindafweging gemaakt over de geleverde inbreng en het rapport gefinaliseerd. Het rapport bevat, onder andere, een expliciete verantwoording van het onderzoek, in een hoofdstuk 4 “beleidstheorie”, en een vertaling van de onderzoeksvraag naar de 15 z.g. RPE-vragen. Het rapport gaat in op het beschikbare onderzoeksmateriaal (zie ook de bijlagen) en het bevat een overzicht van de betrokken resp. gesproken instanties (waaronder in het bijzonder de opdrachtgevers van de Douane).

In het rapport is ook de ingevolgde de RPE voorgeschreven z.g. -20%-besparing variant opgenomen in een separaat hoofdstuk.

¹ KWINK en de begeleidingscommissie hebben ook een keer een gezamenlijk werkbezoek aan de Douane afgelegd.

² De Commissie Beleidsevaluatie van het ministerie van Financiën heeft ook op een concept van het rapport kunnen reageren.

2. Korte beschouwing bij het rapport, de uitkomsten van de beleidsdoorlichting.

Het werk van de Douane moet in de goede context worden beoordeeld. Een drietal zaken verdient het om te worden uitgelicht; het eindrapport besteed er ook aandacht aan..

In de eerste plaats geeft de Douane uitvoering aan EU-doelstellingen en -bepalingen. De Douane is daaraan gebonden. Dat beperkt de autonomie van de Douane zelf om doelstellingen te kiezen en werkzaamheden te prioriteren.

In de tweede plaats is de (voorbereiding op de) Brexit een exogeen gegeven. De Douane verricht een enorme klus en staat nog het nodige werk, incidenteel en structureel, in verband hiermee te wachten. Het is allesbehalve een stabiele omgeving waarin de Douane zijn werk moet verrichten.

In de derde plaats wordt, en deels is, de Douane ontvlecht uit het directoraat-generaal Belastingdienst “oude stijl”. Dit kan op termijn een verbetering van sturing op deze dienst opleveren; vooralsnog vergt het nu en de komende jaren extra, gecompliceerd, werk. Dat komt bovenop het normale werk, en bovenop de Brexit.

Deze beleidsdoorlichting levert terugkijkend op dat niet altijd vast te stellen is of doelstellingen gerealiseerd zijn en geeft vooruitkijkend mogelijkheden aan om zulks te verbeteren. Het eindrapport bevat veel en gespecificeerde verbetermogelijkheden. Dat is een belangrijke, positieve (kwaliteits-) waarde van dit rapport.

De mate waarin de Douane zelf, autonoom, in staat is om doelstellingen, middelen en prestaties in een oorzakelijk verband te plaatsen en vooral op basis daarvan zijn werkzaamheden in te richten, kent echter grenzen. De Douane is gebonden aan EU-doelstellingen en -regelgeving, kan geconfronteerd worden met externe, niet zelf geïnitieerde, werkzaamheden als de Brexit en zit in een proces van herordening van sturing en positie binnen het ministerie van Financiën.

In dat licht moet ook naar de 20%-varianten worden gekeken. Deze varianten gaan van een premisse uit dat er vrijheid is voor de Douane om de inzet van middelen te kiezen; dat is zoals gezegd voor een deel niet het geval.

Uitvoeringsorganisaties zijn over het algemeen gebaat bij een meerjarig stabiel

niveau aan financiële en personele middelen, en varen slecht bij jaarlijkse fluctuaties in hun begroting (plus en min).

Een kanttekening verdienen de conclusies en aanbevelingen over de z.g. governance. Deze lijken namelijk beschreven alsof de Douane als dienstonderdeel van het ministerie niet ordelijk onder ministeriële verantwoordelijkheid valt.

Eenzijds wordt immers gesteld dat de relatie tussen beleid en uitvoering, lees: tussen Douane en acht (!) departementen (inclusief Financiën in deze “dubbelrol”) vanaf 2016 een positieve ontwikkeling laat zien. Anderzijds wordt gewezen op langdurige besluitvormingsprocessen over de vraag of er kan worden geherprioriteerd of aanvullende financiering nodig is en wie dat gaat betalen. Achter dit “anderzijds” gaat een wereld schuil. In het kader van de vraag of de Douane zijn doeltreffendheid en doelmatigheid kan verbeteren, is relevant dat hij bij gebrek aan voldoende financiering door de departementen, inclusief Financiën zelf, niet zelf vrijelijk taken kan afstoten of verminderen. Immers de Douane is gebonden aan nationale en Unierechtelijke bepalingen. De in het eindrapport geschetste verbetermogelijkheden richten zich op verdere detaillering en specificering van beheers-, overleg- en financieringsmethodes. Dit omzeilt wellicht te veel de vraag wie verantwoordelijk is om knopen door te hakken.

Uiteindelijk is het immers aan de voor de Douane verantwoordelijke bewindspersoon op het ministerie van Financiën om hetzij collega's op departementen aan te spreken, hetzij te zorgen voor voldoende budget binnen de Financiën-begroting, hetzij, ook naar het parlement en/of de EU, voor zijn rekening te nemen dat taken minder doeltreffend en doelmatig worden uitgevoerd wegens gebrek aan budget en/of verschil van inzichten met opdracht-gevende departementen.

Niettemin, al met al ligt er een onafhankelijk tot stand gekomen, kwalitatief volwaardig en nuttig eindrapport van een beleidsdoorlichting van dit begrotingsartikelonderdeel, de Douane betreffende.

Richard van Zwol, Den Haag, 2 oktober 2020