



Douane
Ministerie van Financiën

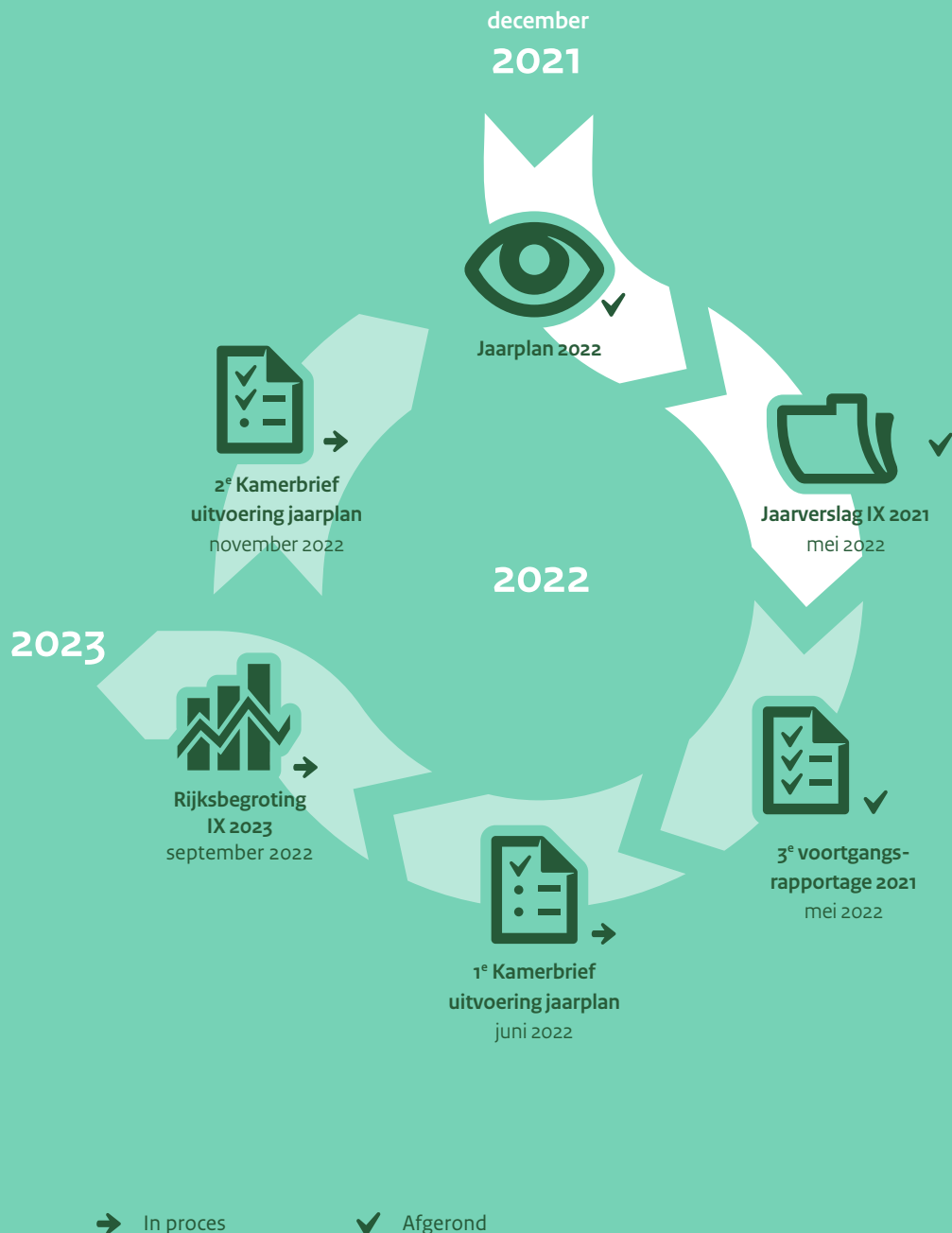


Voortgangsrapportage

Douane

Inhoud

1	Inleiding vGR Douane	03
2	Het jaar 2021 in vogelvlucht	04
	Brexit	04
	Ondermijning	04
	Het jaar 2021 in vogelvlucht (vervolg)	05
	Integriteit	05
	Groei aangiftevolumes	05
	Het jaar 2021 in vogelvlucht (vervolg)	06
	Noodzaak tot vernieuwing	06
	Traditionele Eigen Middelen (TEM)	06
3	Activiteiten uit het Jaarplan	08
	Effectief handhaven	08
	Activiteiten uit het Jaarplan (vervolg)	09
	Slimme handhaving, soepele logistiek	10
	Data-gedreven organisatie	13
	Data-gedreven organisatie	13
	Professionele en integere organisatie	14
4	Risico's en beheersmaatregelen	18
	Risico's en beheersmaatregelen	20
5	Realisatie KPI's	22



1 Inleiding VGR Douane

Voor u ligt de laatste voortgangsrapportage over het jaar 2021 van de Douane. Het doel van de voortgangsrapportage is in de breedte inzicht te geven in het werk van de Douane. Hierin blikken we terug op onze werkzaamheden over het hele jaar 2021. Als gevolg van de ontvlechting van de Belastingdienst is in mei 2021 besloten dat de drie concernonderdelen (Belastingdienst, Toeslagen en Douane) zelfstandig over hun jaarplan rapporteren.

In het Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane zijn de voorgenomen activiteiten en plannen voor 2021 beschreven. Daarin heeft de Douane haar plannen voor het jaar 2021 in beeld gebracht, rekening houdend met de ontwikkelingen op douanegebied, haar beoogde doelen en de weg daarnaar toe. Met dit jaarplan heeft de Douane een nieuwe stap gezet in de ontvlechting van de Belastingdienst. Ontvlechten betekent niet elkaar loslaten, maar vorm geven aan nieuwe samenwerkingsrelaties. Het jaarplan is in november 2020 gezamenlijk met de Belastingdienst en Toeslagen gepresenteerd. Voor het jaar 2022 heeft de Douane haar eigen jaarplan opgesteld¹.

In hoofdstuk 2 van deze rapportage gaan we in op de belangrijkste actualiteiten van het afgelopen jaar.

Vanaf hoofdstuk 3 volgen we de structuur van het jaarplan en beschrijven we de voortgang van onze werkzaamheden. In de activiteitentabel geven we de status aan van de verschillende activiteiten uit het jaarplan.

Hoofdstuk 4 van deze rapportage geeft de risico's en beheersmaatregelen weer. Hier besteden we aandacht aan de ontwikkelingen die bijdragen aan het veranderproces richting een risicovolwassen organisatie. Tevens wordt hier de risicoparagraaf weergegeven. Hierin lichten we de stand van zaken rond de belangrijkste risico's toe, zoals die zijn opgenomen in het jaarplan 2021.

Hoofdstuk 5 ten slotte bevat de tabel met de gerealiseerde streefwaarden van de prestatie-indicatoren uit de begroting.

¹ [Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 31 934, nr. 54](#)



2 Het jaar 2021 in vogelvlucht

In dit hoofdstuk beschrijft de Douane de thema's die in 2021 veel aandacht hebben gekregen binnen de eigen organisatie en in de samenleving.

Brexit



Vanaf 1 januari 2021 zijn douaneformaliteiten van toepassing op het goederenvervoer met het Verenigd Koninkrijk (VK). Dat was het moment waarop moest blijken of de Douane zo goed als mogelijk was voorbereid op de gevolgen van Brexit. Nu de voorbereidende werkzaamheden op Brexit zijn afgerond en in 2021 de eerste ervaringen zijn opgedaan met de nieuwe (handels)relatie met het VK, kan worden gesteld dat het programma Brexit zijn beoogde eindresultaat grotendeels heeft behaald. Dit houdt in dat de Douane zoveel mogelijk belemmeringen binnen de logistieke stroom heeft voorkomen en zoveel mogelijk heeft gedaan om het bedrijfsleven zich zo goed als mogelijk voor te laten bereiden op de gevolgen van

het vertrek van het VK uit de EU. Een evaluatie van de volumes in relatie tot Brexit wordt momenteel uitgevoerd.

Toename vangsten verdovende middelen



In 2021 was in het maritieme domein een toename zichtbaar van de hoeveelheid inbeslaggenomen cocaïne ten opzichte van 2020 (69.479 kg in 2021 tegenover ruim 47.700 kg in 2020). Nagenoeg al deze bevindingen zijn gedaan in de haven van Rotterdam. Opvallend hierbij is de stijging van het aantal grote zendingen (> 1.000 kg cocaïne). In de luchtvracht en bij passagiers is op dit vlak ook een sterke toename te zien. Daar is in het

afgelopen jaar bijna 2.317 kg cocaïne in beslag genomen, tegenover ruim 700 kg cocaïne in 2020.

De Douane heeft in 2021 haar risico-profielen verder verbeterd. Dit vertaalt zich in meer cocaïne- vangsten bij de vanuit de risicoprofielen geselecteerde controles. Andere aanleidingen voor controles (en bevindingen) waren informatie/tips van opsporingsdiensten, meldingen van bedrijven en informatie van buitenlandse partners. De Douane heeft in 2021 ook de poststroom intensief gecontroleerd. Dit heeft geleid tot de inbeslagname van bijna 15.500 postzendingen met vooral synthetische drugs.

Ondermijning



De Douane levert een belangrijke bijdrage aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Dit doet zij primair door het uitvoeren van haar reguliere controle- en toezichtstaken als poortwachter aan de EU-buitengrens.

In het kader van haar deelname in het Multidisciplinaire Interventieteam (MIT) heeft de Douane in 2021 in totaal 19 medewerkers geworven. Het gaat hierbij om medewerkers die ter versterking aan het werk zijn gegaan bij het MIT zelf, bij het team Bijzondere Bijstand in de haven van Rotterdam en medewerkers die aan de slag gaan bij het Douane Landelijk Tactisch Centrum. Ook vanuit de eigen bezetting heeft de Douane in 2021 bijgedragen aan de in- en oprichting van het MIT, bijvoorbeeld voor het uitwerken van beleidskaders op het gebied van internationale samenwerking, personeelszaken en beveiliging in MIT-verband.





Het jaar 2021 in vogelvlucht (vervolg)

Het kabinet kondigde in 2021 € 524 mln. extra middelen aan, wat naar verwachting in 2022 beschikbaar komt voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Integriteit



De Douane is ambitieus als het gaat om het versterken van haar aanpak op het gebied van integriteit. Dit vanuit haar rol bij het grensoverschrijdend goederenverkeer en de daaruit voortvloeiende kwetsbaarheid van de organisatie en haar medewerkers. De zorg bestaat of de organisatie voldoende in staat is om haar medewerkers te beschermen tegen ongewenste invloeden van buiten. Daarom heeft de Douane onderzoek laten doen naar wat zij zelf doet om corruptierisico's in de Rotterdamse haven te beheersen. Dit onderzoeksrapport is op 1 juli 2021 naar uw Kamer gezonden².

De Douane heeft op basis van dit rapport in 2021 een meerjarige verbeteragenda opgesteld. Deze is op 16 december 2021 aan de Tweede Kamer aangeboden³. De agenda wordt uitgevoerd in de periode

² [Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 31 934, nr. 50](#)

³ [Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 31 934, nr. 55](#)

2022-2025. Bij de totstandkoming van de Verbeteragenda heeft de Douane zich laten voeden door douanemedewerkers en de buitenwereld. In dit plan is gekozen voor een breed gedragen en integrale aanpak.

De kern hiervan is dat de organisatie geen losstaande maatregelen neemt naar aanleiding van bijvoorbeeld een incident. In plaats daarvan kiest ze voor een aanpak die zorgt voor structurele aandacht voor integriteit en het voortdurend leren door de hele organisatie. Binnen die aanpak wordt doorlopend gekeken naar veranderingen in de omgeving en welke maatregelen daarop nodig zijn. Ook lopende initiatieven krijgen hierin een plek. De meeste resultaten worden in de eerste twee jaar ontwikkeld en in de periode daarna geïmplementeerd en ingevoerd. In hoofdstuk 3 wordt concreet ingegaan op de uitvoering met betrekking tot integriteit binnen de Douane.

Groei aangiftevolumes



In 2021 heeft de Douane alles bij elkaar zo'n 700 miljoen aangifteregele verwerkt. Ter vergelijking: in 2018 verwerkte de Douane nog ongeveer een derde van dit aantal regels. De grootste groei op dit gebied volgt uit wettelijke verplichtingen. De absolute groei van het aangiftevolumen volgt vooral uit de stroom e-commerce (internetaankopen van consumenten buiten de Europese Unie). Voor de handhaving op e-commerce heeft de Douane een specifieke strategie ontwikkeld, waarmee wordt ingespeeld op het grote volume (voldoende handavingsdruk) en op de specifieke kenmerken van dit e-commercesegment. De implementatie loopt naar verwachting door tot eind 2022. Voor de overige handhaving zet de organisatie in op meer gebruik van nieuwe technologieën. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het gebruik van algoritmen voor risicodetectie.





Het jaar 2021 in vogelvlucht (vervolg)

Noodzaak tot vernieuwing



2021 stond voor de Douane vooral in het teken van de wendbaarheid van de organisatie in een snel veranderende samenleving. De komende jaren staan voor de organisatie een fors aantal veranderingen op stapel. Niet alleen door de sterke groei van de aangiftevolumes en de verdere digitalisering van handelsstromen, maar ook door de implementatie van het Douanewetboek van de Unie (dww). Het dww trad in 2016 in werking en de overgangstermijn loopt in 2025 af. In dat jaar moet de Douane voldoen aan alle (automatiserings-)eisen uit het dww. Dit vraagt om grootschalige vernieuwing, met een centrale rol voor data en automatisering.

Uit 2021 ligt de vernieuwing nog op koers, maar een aantal zaken beïnvloedt de voortgang bij die 'noodzaak tot vernieuwing'. Ten eerste staat de planning onder druk, door een overvol portfolio vanwege de nationale en Europese ambities tot vernieuwing en digitalisering.

Daarnaast is er de noodzaak tot rationalisatie van het IT-landschap en het borgen van de continuïteit.

Traditionele Eigen Middelen (TEM)



De Douane int accijnzen en douaneafdrachten voor Nederland en Europa. Dit noemen we bij elkaar de Grote geldstroom. Invoerrechten (ook wel: douanerechten) worden als TEM afgedragen aan de EU, na aftrek van perceptiekosten. In het kader van ordelijk en controleerbaar financieel beheer is in 2021 gestart met maatregelen om nabetalingen en boetes in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen, zoals beschreven in de Kamerbrief Afdracht Traditionele Eigen Middelen van 1 december jl.⁴

⁴ [Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 21 501-03, nr. 165](#)

Om het aantal oninbare bedragen te minimaliseren heeft in 2021 een analyse plaatsgevonden naar de oorzaken ervan. De oorzaken liggen gedeeltelijk buiten de invloedssfeer van de Douane. Vervolgens is een project gestart om op basis van de bevindingen de procesketen te versterken. Er zijn meerdere initiatieven ontplooid, zoals een Lean Six Sigma traject en het instellen van een zogenaamde Risicotafel, waarin posten periodiek worden beoordeeld om adequate maatregelen te kunnen treffen. Het doel hiervan is dat de Douane alles in het werk stelt om oninbare bedragen te voorkomen en dit ook kan aantonen. De maatregelen zien ten eerste toe op het versterken van het douaneproces en op efficiency, zodat daadwerkelijke fouten zoveel mogelijk worden voorkomen. Ten tweede is gewerkt aan de inrichting van een directie Financiën en Control binnen de Douane. Ten derde heeft Nederland zich hard gemaakt voor meer evenwichtige en uitvoerbare regelgeving omtrent de heffing, inning en afdracht van TEM. Met al deze maatregelen gaat de Douane in 2022 verder.

De Douane werkt met een verouderd programma Klant informatie systeem. De doorontwikkeling tot een gemoderniseerde administratie heeft een relatie met de doorontwikkeling van andere (Europese) Douane systemen. Vanwege benodigde prioritering van andere systemen is de oplevering van het nieuwe systeem voorzien in 2025.

Ontvlechting



Per januari 2021 is de Douane een zelfstandig directoraat-generaal (DG) binnen het ministerie van Financiën. Om de nieuwe verantwoordelijkheden als gevolg van de ontvlechting te kunnen realiseren, zijn er in 2021 voor de Douane in 2021 extra middelen beschikbaar gekomen. De werving van extra capaciteit als gevolg van de ontvlechting is gestart en grotendeels gerealiseerd.





De laatste maanden van 2021 stonden voor het ministerie brede programma 'Ontvlechting' in het teken van het afronden van de lopende activiteiten en het borgen van de in 2022 doorlopende trajecten. Per staffunctie hebben de Belastingdienst, Toeslagen en de Douane en het beleidsdepartement de taken uitgewerkt en is door de stuurgroep vastgesteld wie waarvoor verantwoordelijk is en op welke wijze zij samenwerken (ingerichte overlegstructuur). De samenwerkingsafspraken tussen de Belastingdienst en de Douane die golden voor 2021 zijn opnieuw bezien en eventueel aangepast.

In 2022 zullen twee nadere onderzoeken worden gedaan naar de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en de governance ten aanzien van de Shared Service Organisaties. Het eerste onderzoek, onder leiding van de Douane, zal medio 2022 een rapport opleveren. Het tweede onderzoek staat onder leiding van de psg. In 2022 zal daarnaast onderzoek worden gedaan naar een mogelijke ontvlechting van de Belastingdienst; Centrale

Administratie Processen (CAP), Klant Interactie & Strategie (KI&S) en Informatie Voorziening (IV). In het eerste kwartaal zullen de samenwerkingsafspraken met onderdelen van de Belastingdienst worden afgerond, voor zover deze noodzakelijk zijn. De voorbereidingen hierop zijn in 2021 in gang gezet.

COVID-19



Bij de uitvoering van haar taken werkt de Douane conform de daarvoor opgestelde COVID-19-protocollen. De coronapandemie heeft in 2021 vooral impact gehad op de uitvoering van het aantal controles uit het handhavingsplan, doordat de goederenstroom in omvang afnam.

Dit geldt niet alleen voor controles op passagiers maritiem, maar voor het grootste gedeelte van fysiek toezicht. Op basis hiervan zijn de handhavingsniveaus bijgesteld voor AVP en de commerciële binnenvaart. Dit geldt niet voor de multidisciplinaire vervoerscontroles.

COVID-19 heeft ook gevolgen gehad voor enkele vervoersmodaliteiten, zoals een afname van het containerverkeer vanuit Azië en een toename van de luchtvracht. Op dit moment zijn er nog geen gegevens beschikbaar die de tijdelijkheid hiervan kunnen bevestigen of weerleggen.



3 Activiteiten uit het Jaarplan

In dit hoofdstuk beschrijft de Douane de voortgang van haar werkzaamheden. In de activiteitentabel wordt de status van de verschillende activiteiten uit het jaarplan weergegeven.

Hiervoor zijn verschillende indicaties gebruikt, namelijk:

- **Groen**
Zoals gepland in het jaarplan.
- **Oranje**
Minder of anders dan gepland in het jaarplan.
- **Rood**
Niet zoals gepland in het jaarplan.

Effectief handhaven

Effectgericht handhaven	●
Vergroten aandeel juiste invoeraangiften	●
Uitvoering afspraken niet-fiscale taken	●
Versterken relatie met de nationale opdrachtgevers	●
Waardering bedrijfsleven	●

- **Effectgericht handhaven**
Zoals toegezegd in de kabinetsreactie op de Beleidsdoorlichting Douane 2012-2018, hebben de Douane en de opdrachtgevers verbeteringen aangebracht in de monitoring van de doeltreffendheid van de Douane. Hiertoe hebben zij een Opdrachtgeversagenda 2022 opgesteld.

Het blijkt lastig om samen met opdrachtgevers verkennende pilots ten behoeve van effectgericht handhaven van de grond te krijgen. Daarom heeft de Douane besloten om een evaluatieonderzoek te doen naar 'effectgerichte sturing i.s.m. opdrachtgevers' – en om dit thema op de Strategische Evaluatie Agenda 2022 te zetten. De Strategische Evaluatie Agenda Financiën is gebruikt om aan de hand van onderzoek en extern advies de sturing en verantwoording verder te verbeteren. Tegelijkertijd bespreken de opdrachtgevers in de Werkgroep Opdrachtgeverschap Douane hoe zij invulling kunnen geven aan het 'effectgericht handhaven' bij de inhoudelijke voorbereiding van de Opdrachtgeversagenda 2023.

- **Vergroten aandeel juiste invoeraangiften**
De Douane zorgt dat de afdracht van douanerechten, belastingen bij invoer en binnenlandse accijnzen zo juist, tijdig en volledig mogelijk is. Dit houdt in dat de verschuldigde douanerechten en belastingen worden vastgesteld, geheven en geïnd voor de Europese Unie en de Nederlandse schatkist.

De invoeraangifte vormt de basis van de juiste afdracht van douanerechten en belastingen. Bedrijven kunnen in verschillende systemen een invoeraangifte doen. De prestatie-indicator 'juiste invoeraangiften' geeft weer hoe groot het aandeel juiste invoeraangiften is in het systeem AGS. Het indexcijfer is in 2021 gestegen met circa 8 punten. Deze stijging is deels gerealiseerd door de in 2020 ingezette communicatie met bedrijven. In samenspraak met brancheverenigingen heeft de Douane in 2021 een plan van aanpak opgesteld om bedrijven uit te leggen hoe zij hun aangiften kunnen verbeteren.

Een tweede oorzaak is dat in 2021 minder aangiften voor e-commercezendingen zijn ingediend in AGS. Door nieuwe btw-regelgeving is voor veel meer zendingen dan voorheen een aangifte vereist, namelijk ook voor zendingen met een geringe waarde. Hiervoor is een nieuw aangiftesysteem gebouwd en per 1 juli in gebruik genomen. Met name e-commercezendingen worden geraakt door deze aanpassing. Aangezien vooral deze e-commerce-aangiften vaak onjuist zijn en deze aangiften nu minder in AGS worden gedaan, zijn minder onjuiste aangiften in AGS ingediend.



Activiteiten uit het Jaarplan (vervolg)

De Douane verkent de mogelijkheden voor een aanvullende indicator voor Afdracht in dit aangiftesysteem voor e-commerce. Hierover informeren wij u nader in een volgende voortgangsrapportage.

- **Uitvoering afspraken niet-fiscale taken**

De Douane beschermt de samenleving zo goed mogelijk tegen onveilige en ongewenste goederen. De 'B-doelstelling' van de Douane (beschermen van de samenleving), betreft de niet-fiscale taken die de Douane in opdracht van beleidsdepartementen uitvoert.

Met een score van 98% uitgevoerde afspraken niet-fiscale taken over 2021 is de streefwaarde van 95% op de B-doelstelling behaald. Het meest in het oog springend zijn de vangsten verdovende middelen: in 2021 is een recordhoeveelheid van in totaal bijna 70.000 kilo cocaïne in beslag genomen in de zeehavens en op de luchthaven Schiphol. Dit is 47% meer dan in 2020.

- **Versterken relatie met de nationale opdrachtgevers**

De Douane kent een groot aantal opdrachtgevende beleidsdepartementen voor haar (niet-)fiscale taken: de ministeries van Financiën, Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Justitie en Veiligheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Eind 2021 sloten het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Douane een convenant over een nieuwe douanetaak op het gebied van markttoezicht. Hiermee werd dit ministerie de negende opdrachtgever van de Douane.

Met de ontvlechting heeft het ministerie van Financiën de governance-structuur van de Douane versterkt: het Eigenaarsoverleg Douane en het Driehoeksoverleg Douane zijn ingesteld om de rollen van Eigenaar, (Coördinerend) Opdrachtgever en Opdrachtnemer professioneel in te vervullen.

In 2021 hebben de Douane en de opdrachtgevers de Werkgroep Opdrachtgeverschap Douane (wob) ingesteld. De wob is het 'voorportaal' voor het hoogambtelijke Opdrachtgevers-Opdrachtnemerberaad Douane (ood). De opdrachtgevers hebben vanuit dit wob in 2021 de eerste Opdrachtgeversagenda 2022 opgeleverd. Daarin staan hun gebundelde beleidswensen. De Opdrachtgeversagenda geldt als basis voor het Handhavingsplan 2022 van de Douane.

- **Waardering bedrijfsleven**

De Douane draagt bij aan het versterken van de concurrentiepositie van de Europese Unie. Enerzijds ziet de Douane toe op naleving van Europese maatregelen voor marktordening, anderzijds bevordert ze een snelle en goede douaneaafhandeling. Dit beperkt het logistiek oponthoud en de administratieve en toezichtlasten voor het bonafide bedrijfsleven.

Met 107,2 is de streefwaarde voor de begrotingsindicator 'Waardering bedrijfsleven' (≥ 100) in 2021 gerealiseerd. Dit toont een stijgende lijn ten opzichte van vorig jaar (104,3 in 2020).

Ten opzichte van 2020 is de tevredenheid over de telefonische bereikbaarheid van de Douane afgenomen. Dit valt te verklaren door de getroffen covid-19-maatregelen. In 2021 is het besluit genomen om de bedrijfskritische telefonieprocessen centraal in te richten, wat tijd- en plaatsonafhankelijk werken mogelijk maakte.

De waardering voor de inhoudelijke kennis en deskundigheid van douanemedewerkers is gestegen ten opzichte van 2020. Dit geldt ook voor de tevredenheid over de website van de Douane.



Slimme handhaving, soepele logistiek

Brexit gevolgen in uitvoering brengen	●
Handhaving aanpassen op handelsstromen en COVID-19	●
Vergroting handhavingsinzet op ondermijnende drugscriminaliteit	●
Ontwikkelen gedifferentieerde handhaving	●
Gerichte interventiestrategie in EU verband	●
Structurele afstemming bedrijfsleven	●
Één Douane met landelijke processen	●
Digitalisering van de dienstverlening	●
Realiseren cyclisch toezicht	●
Uitbreiding samenwerking bij controles aan de grens	●

● Brexit gevolgen in uitvoering brengen

In de voorgaande Voortgangsrapportage⁵ is een aantal issues benoemd waarover uw Kamer in deze rapportage wordt geïnformeerd:

- Veel bedrijven hebben het douane aangifte proces onderschat waardoor een groot aantal fouten in dit proces is geconstateerd (zogenaamde mismatches). Met betrekking tot het oplossen van de problemen rond mismatches kan worden gemeld dat op 4 oktober 2021 plateau 1 van het Container Vrijgavebericht (CVB) van start is gegaan. Bij invoer is er nu een toetsing om te voorkomen dat goederen van terminalterreinen worden weggevoerd zonder de zekerheid dat aan alle douaneverplichtingen is voldaan. En om de mismatch-problematiek op te lossen die door Brexit enorm is toegenomen. De start en implementatie van plateau 1 zijn rustig verlopen en de continuïteit van de

douane- en bedrijfsprocessen is niet in het geding geweest. De effecten zijn inmiddels zichtbaar: doordat de aangifteprocedures beter worden toegepast en nageleefd is het percentage mismatches bij invoeraangiften fors gedaald.

- Het Britse douanetoezicht (Border Operating Model) heeft in Nederland extra administratieve werkzaamheden opgeleverd. Het aantal logistieke problemen is beperkt gebleven.
- Sinds Brexit valt de goederenstroom van en naar het VK via ferry's onder het douanetoezicht. Dit is nieuw voor zowel ondernemingen als de Douane. Er is nog sprake van aanloopproblemen rondom gasmetingen en het verzegelen van trailers met zeil. Het Verenigd Koninkrijk voert stapsgewijs nieuwe importregels en grenscontroles in. De eerder aangekondigde invoering per 1 april en 1 juli 2021 is uitgesteld naar respectievelijk 1 januari en 1 juli 2022.

● Handhaving aanpassen op handelsstromen en COVID-19

De coronapandemie had in 2021 vooral impact op de uitvoering van het aantal controles uit het Handhavingsplan doordat de goederenstroom in omvang afnam. Dit geldt niet alleen voor controles op passagiers maritiem, maar voor het grootste gedeelte van fysiek toezicht. Op basis hiervan zijn de handhavingsniveaus naar beneden bijgesteld voor Accijnsverkooppunten (AVP) en commerciële binnenvaart.

● Vergroting handhavingsinzet op ondermijnende drugs criminaliteit

De Douane heeft haar handhavingscapaciteit in personeel, aantal controles en middelen vergroot op diverse processen die worden misbruikt voor ondermijnende drugscriminaliteit. Dit heeft in de breedte geleid tot meer inbeslagnames. De Douane investeerde in 2021 in onder meer het zo vroeg mogelijk controleren van risicovolle lading – zowel aan boord als aan land, en met gebruik van nieuwe, innovatieve methoden, zoals cameratoezicht, Drones en hondentraining door middel van Odor Extracting Device (OED). Dit met het oog op de dominante smokkelmethodes en het risico van insluipers op terminals.

⁵ [Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 31 934, nr. 53](#)



- **Ontwikkelen gedifferentieerde handhaving**

Als handhavingsorganisatie moet en wil de Douane toezicht houden op een steeds grotere hoeveelheid goederenzendingen. Daarom past de Douane het principe van gelaagde handhaving toe: minder fysieke controles in de logistiek bij bewezen betrouwbare bedrijven en ketens, en meer op risicobeheer gebaseerde controles bij onbekende en overige bedrijven. Het doel is 'slimme handhaving, soepele logistiek'. De Douane kan haar diverse handhavingsinstrumenten op verschillende momenten in verschillende combinaties in de logistieke keten inzetten. Bijvoorbeeld periodieke controles op interne beheersingsmaatregelen, gekoppeld aan compliance-steekproeven (aangevuld met een aantal wettelijk verplichte controles). Deze mix kan worden ingezet bij bewezen betrouwbare bedrijven (de zogenoemde 'groene stoom') en bespaart zowel bedrijven als de Douane veel capaciteit.

Een ander handhavingsinstrument is geautomatiseerde detectie (autodetectie). Op verschillende momenten in de logistieke stroom zet de Douane software met machine learning in om beschikbare data slim te combineren: stroomopwaarts, bij aankomst en/of na vertrek. Met deze toepassing kan de Douane alle zendingen aan een grondige risicoselectie onderwerpen (doelmatigheid) en gericht en accurater selecteren voor controle (doeltreffendheid).

Autodetectie is in volle ontwikkeling: er wordt hard gewerkt aan het steeds beter analyseren van scanbeelden, het ontsluiten van externe data, en het combineren daarvan met interne data. Op dit moment is het mogelijk om geautomatiseerd AEO-bedrijven te onderkennen en vanaf eind 2022 kunnen bewezen betrouwbare AEO-bedrijven geautomatiseerd onderscheiden worden. Deze trajecten op het gebied van gedifferentieerd handhaven blijven de komende tijd onze inzet vragen.

- **Gerichte interventiestrategie in EU-verband**

De Douane heeft nadrukkelijk ingezet op proactief acteren in EU-verband. Dat wil zeggen: actief een ondersteunende rol spelen in de onderhandelingen ter voorbereiding van Europese wetgeving (in Nederlands belang). In 2021 was het resultaat

hiervan zichtbaar bij bijvoorbeeld de nieuwe Verordening met betrekking tot de één loketomgeving voor de Douane (Single Window) en het carbon border adjustment mechanism (CBAM).

Er is door Nederland met andere lidstaten gewerkt aan het schrijven van aanpassingen aan de AEO-Guidelines. Over deze nieuwe versie wordt momenteel nog onderhandeld. Daarnaast is er met Singapore een "Proof of Concept" afgesloten om te gaan testen met gestandaardiseerde datastromen; het verzamelen van data onder deze zogenaamde "POC" is inmiddels van start gegaan. Het onderzoek onder regie van de Erasmus Universiteit naar mogelijkheden tot verdere digitalisering van papier in internationale handelsstromen en het rendement daarvan voor overheid en bedrijfsleven bevindt zich in de laatste fase. Door coronabeperkingen is het niet mogelijk geweest om de diensten in andere landen te bezoeken waardoor de feitelijke realisatie van digitale verbindingen voor uitwisseling van certificaten niet is gelukt. In afstemming met de NWO is het project bijgesteld en de inbreng van NWA en de Douane gereduceerd.

Tevens heeft Nederland ook in de COVID-periode de banden met haar internationale partners onderhouden. Als basis hiervoor heeft de Nederlandse Douane verschillende samenwerkingsovereenkomsten, met als doel een soepele afwikkeling van de onderlinge handelsstromen te faciliteren en om van elkaar te kunnen leren op bijvoorbeeld het toezicht op containers, e-commerce en de pakketpost. Met onder meer Brazilië en China⁶ heeft Nederland zo'n een samenwerkingsovereenkomst. Voor beide landen geldt dat deze afloopt en dat wordt ingezet om deze te verlengen. Daarbij zal ook weer aansluiting worden gezocht bij handelsfacilitatie en bij de Nederlandse operationele toezichtsprioriteiten, zoals scan-beeldherkenning van goederen en kennisdeling van best practices bij het zo veel mogelijk in de actualiteit afdoen van hoge aangiftestromen.

⁶ De samenwerking tussen de Nederlandse en Chinese Douane is in lijn met de kaders zoals die zijn geformuleerd in de China-strategie "Nederland-China: een nieuwe balans" vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken (2019).



- **Structurele afstemming bedrijfsleven**

In 2021 hebben de Douane en het bedrijfsleven weer veel zaken afgestemd op verschillende niveaus via het structurele Overleg Douane Bedrijfsleven (ODB). Verder heeft het ODB in de aanloop naar Brexit op 1 januari 2021 en daarna intensief overlegd met het Britse bedrijfsleven in bilaterale Trade Facilitation Committee UK/Netherlands meetings. Ook zijn in 2021 twee nieuwe ODB-klankbordgroepen ingericht: een voor de ontwikkeling van het systeem ICS2/Binnenbrengen, en een voor e-commerce (met het oog op wijzigingen op het gebied van douane-procedures en btw). Na de implementatie in 2021 is deze laatste klankbordgroep opgeheven.

Halverwege 2021 heeft de Douane het bedrijfsleven geïnformeerd over risico's die extra aandacht krijgen in de handhaving. Net na de jaarwisseling heeft de Douane dit nogmaals gedaan.

In 2021 heeft de Douane geanalyseerd in hoeverre het bedrijfsleven behoefte heeft aan inzage in de interactiehistorie/contacthistorie betreffende vooral digitale portalen zoals Mijn Douane en de European (Customs) Trader Portal. Verder werd in de 2e helft van 2021 het eerste plateau van het Container Vrijgave Bericht (CVB) geïmplementeerd. Dit na een jarenlange voorbereiding en uitstel om samenloop met Brexit te vermijden. De Douane heeft hierover intensief contact gehad met het bedrijfsleven. Ook werden themasessies rond het CVB georganiseerd om zorgen bij ondernemers te adresseren. Er was rekening mee gehouden dat de start van plateau 1 zou leiden tot congestie op de terminalterreinen. Door nauwe samenwerking tussen de ketenpartners is de invoering uiteindelijk goed verlopen.

- **Eén Douane met landelijke processen**

Om te kunnen blijven voldoen aan de stijgende verwachtingen van onze opdrachtgevers, onze handhavingpartners, burgers en bedrijven is ons uitgangspunt 'werken als één Douane'. Onze focus ligt daarbij op de verdere vorming van een aantal landelijke processen. En op de introductie van een kwaliteitsmanagementsysteem, waarmee die landelijke processen meetbaar en stuurbaar worden gemaakt.

In 2021 heeft de Douane al haar primaire, besturende en ondersteunende processen (en de afbakening daarvan) in kaart gebracht. Ook zijn aangescherpte kwaliteitseisen voor een uniforme beschrijving van de onderkende procesketens. In 2021 zijn 7 procesketens conform genoemde afbakening en kwaliteitseisen beschreven; de beschrijving van 5 andere procesketens is in de afrondende fase.

- **Digitalisering van de dienstverlening**

In het kader van de ontvlechting van de Belastingdienst en de maatschappelijke discussie over publieke dienstverlening heeft de Douane haar visie op dienstverlening geactualiseerd. Daarin past de verdere professionalisering van de telefonische dienstverlening van de Douane. Er ligt een advies om een aantal telefoniekanalen te centraliseren en om actuele klanthistorie beschikbaar te maken in het contact met burgers en bedrijven.

De ontvlechting van Belastingdienst en Douane is nog niet afgerond. In 2022 wordt onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van verdere ontvlechting van Belastingdienst; Centrale Administratie Processen (CAP), Klant Interactie & Strategie (KI&S) en Informatie Voorziening (IV). Daarbij is ook aandacht voor de gevolgen van de ontvlechting voor de dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Een nieuwe ontwikkeling is dat de Douane werkt aan de mogelijkheid dat burgers een klacht ook digitaal kunnen indienen. Verder wordt het makkelijker voor reizigers om btw terug te vragen. Tot nu toe kon dit alleen 'op papier' aan de balie. De Douane heeft nu een app ontwikkeld waarmee dit ook digitaal kan.

- **Realiseren cyclisch toezicht**

Begin 2021 startte de Douane met het programma Cyclisch Toezicht. Cyclisch toezicht houdt in dat per vergunninghouder wordt bekeken of het risico bestaat dat de vergunningsvoorwaarden niet worden nageleefd. Gaandeweg ontstond het inzicht dat voor het welslagen van het programma de randvoorwaarden (sluitende visie, juiste sturingsmechanismen, gestroomlijnde IT en een passende personeelsoplossing) moesten worden aangescherpt. Besloten is om de scope van het programma te verbreden van Cyclisch Toezicht naar Klantgericht Toezicht.



- **Uitbreiding samenwerking bij controles aan de grens**

De handhaving aan de grens wordt door de Douane gecoördineerd met die van andere handhavers. Dit sluit aan bij de één-loketomgeving, zoals die vanuit de EU wordt voorgesteld. Mede in het kader van Brexit breiden we de samenwerking met inspectiediensten als de NVWA en de Inspectieraad uit. Omdat hiervoor snellere uitwisseling van informatie nodig is, sluiten we aan bij de ontwikkeling van de Digitale Transportstrategie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Hierin is namelijk werk gemaakt van een platform voor eenduidige en veilige data-uitwisseling tussen overheden en het bedrijfsleven; de Basis Data Infrastructuur (BDI). Dit loopt door in 2022/2023.

Data-gedreven organisatie

Ontwikkelen data-gedreven handhaving	●
Ontwikkelen datamanagement en informatiebeleid	●
Ontwikkelen robuuste en schaalbare technische infrastructuur	●
Onderzoek Cloud computing	●
Ontwikkelen Basis Data Infrastructuur met I en W	●

Data-gedreven organisatie

Een data-gedreven organisatie worden (en daarmee onder meer een betere informatiepositie verwerven) is een van de prioriteiten van de Douane. Om deze doelstelling waar te maken is de Douane in 2021 het programma Verbeteren Informatiepositie Douane (VID) gestart. De eerste fase daarvan wordt momenteel uitgevoerd. Belangrijk onderdeel is het ontwerp van een toekomstbestendig dataplatform voor de Douane, dat in 2021 is gestart. De beschrijving van logische componenten waaruit het dataplatform gaat

bestaan worden in het eerste kwartaal van 2022 opgeleverd. De vervlechting van de IV van de Belastingdienst en de Douane wordt als een risico gezien voor het behalen van de planning.

- **Ontwikkelen data-gedreven handhaving**

Voor het ontwikkelen van data-gedreven handhaving maakt de Douane gebruik van haar informatiepositie rond grensoverschrijdende goederenstromen en actoren in de wereldwijde handel en logistiek. Deze informatiepositie vormt de basis voor data-analyse, waarbij gebruik wordt gemaakt van modellen. In 2021 is gewerkt aan het ontsluiten van een dataomgeving om algoritmes te kunnen beproeven en aan het selecteren van kansrijke pilots om algoritmes toe te passen. Door schaarste in de IV capaciteit en doordat autodetectie geen prioriteit kreeg in 2021 is de ambitie niet gehaald. Wel zijn de eerste beproevingen rond een eerste algoritme (pillen herkennen op scanbeelden van postpakketjes) in 2021 gestart en zullen in 2022 worden voortgezet. Inmiddels heeft autodetectie door middel van een programma prioriteit gekregen en zijn pilots vastgesteld om algoritmes te ontwikkelen en toe te passen, waardoor in 2022 de ontwikkeling van algoritmen voortgezet zal worden.

- **Ontwikkelen datamanagement en informatiebeleid**

Voor een beter datamanagement en informatiebeleid richt de Douane haar datamanagementfuncties opnieuw in. De eerste opzet van de Datawerkorganisatie is gereed; de uitvoerende rollen rondom datagebruik binnen de Douane zijn onder centrale aansturing gebracht.

Daarnaast wordt de komende jaren gewerkt aan de inrichting van een nieuw dataplatform, als opvolger van het Enterprise Data Warehouse. Dit dataplatform krijgt een beter beveiligde werkomgeving dan in de huidige opzet. Het onderzoek naar hoe het dataplatform eruit moet komen te zien wordt de komende periode opgeleverd.



- **Ontwikkelen robuuste en schaalbare technische infrastructuur**

De invoering van e-Commerce en de eerste wetswijzigingen voor het Douanewetboek van de Unie (per 15 maart 2021 succesvol in productie genomen) leiden tot een enorme volumegroei. Om die groei aan te kunnen moet de Douane kunnen vertrouwen op de capaciteit en performance van haar ICT. Hiertoe is de Douane het programma Digitale Snelweg Douane (DSD) gestart. Het programma is voor de tweede keer herijkt in december 2021. Hierdoor is het meerjarig budget geoptimaliseerd en aangepast naar de actuele stand. Op 1 juli 2021 is bovendien de nieuwe applicatie voor e-Commerce met succes in productie gegaan, waarmee de Douane een deel van de volumegroei opvangt. Door middel van innovatie wil de Douane processen toekomstgericht (anders of slimmer) inrichten. De focus ligt hierbij op onder meer het bedrijfsleven, wet- en regelgeving, douaneprocessen, applicaties en technologie. Hiermee sluit de Douane aan bij het adviesrapport over de Digitale Snelweg Douane van het Adviescollege ICT-toetsing⁷.

- **Onderzoek Cloud computing**

Cloud computing is een technologie waarbij diensten op aanvraag worden afgenomen. De gebruiker betaalt voor die diensten, en niet voor de aanschaf van hard- of software. In 2021 is de Douane gestart met een onderzoek naar de mogelijkheden. Tijdens een innovatieseminar, in het kader van de Digitale Snelweg Douane is een eerste inventarisatie van ideeën gedaan.

- **Ontwikkelen Basis Data Infrastructuur met I en W**

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan een zogenoemde Digitale Transport Strategie. Sinds enkele jaren is de Douane, samen met andere overheidsorganisaties en het bedrijfsleven, bij dit proces betrokken. Doel is de ontwikkeling van een platform voor eenduidige en veilige data-uitwisseling tussen overheid en bedrijfsleven: de Basis Data Infrastructuur (BDI). Dit moet bijdragen aan een betere coördinatie en uitvoering van handhaving aan de grens. Eind 2021 is de eerste versie van de BDI opgeleverd. Het betreft een werkende basisapplicatie (data-deelplatform), die in 2022 verder wordt uitgewerkt aan de hand van diverse pilots en 'living labs'.

⁷ <https://www.adviescollegeicttoetsing.nl/documenten/publicaties/2021/04/29/bit-advies-digitale-snelweg-douane>

Professionele en integere organisatie

Integriteitsbewustzijn vergroten versterken screening	●
Intensiveren werving nieuwe medewerkers	●
Moderniseren opleidingen	●
Ontwikkelen digitale werkruimte Douane	●
Kernwaarden, leiderschap en cultuur verbeteren	●
Programmatisch aansturen op strategische doelen	●
Groeien naar een risicovolwassen organisatie	●

- **Integriteitsbewustzijn vergroten en versterken van de screening**

In 2021 is het onderzoek naar de integriteitsbeleving binnen de Douane afgerond. Dit onderzoek is de nulmeting voor een tweemaalijks onderzoek. Het bekend maken en bespreken van de uitkomsten heeft bijgedragen aan de vergroting van het integriteitsbewustzijn onder medewerkers. Het rapport over de beheersing van corruptierisico's (zie hoofdstuk 2) en de uitkomsten van de nulmeting integriteit zijn gebruikt voor een organisatie-brede dialoog. Naar aanleiding van beide rapporten zijn centrale webinars en regionale sessies/gesprekken gehouden. Dit heeft de verbinding en het bewustzijn vergroot.

Daarnaast is het afgelopen jaar geïnvesteerd in toegankelijkheid en bekendheid van informatie op het terrein van integriteit en beveiliging. Zo is er een geactualiseerde Intranetpagina Integriteit opgezet, waar alle medewerkers laagdrempelig informatie kunnen vinden over bijvoorbeeld beleid, maatregelen, meldprocedures en de eerder genoemde Verbeteragenda Integriteit.

Naast het geven van informatie en advies is het belangrijk om open te staan voor het ontvangen van signalen en vragen vanuit de organisatie. Daarom is gelijktijdig met de nieuwe intranetsite een centrale Postbus Integriteit ingericht, waar medewerkers terecht kunnen met vragen en signalen. Ook is een klankbordgroep Integriteit opgericht om input vanuit de organisatie te krijgen op activiteiten en ontwikkelingen (in het bijzonder



waar het gaat om de Verbeteragenda). De regio's hebben een werkgroep of portefeuillehouder Integriteit in het leven geroepen voor het stimuleren van constante aandacht en om zaken op de (landelijke) agenda te kunnen zetten.

Het afgelopen jaar heeft de Douane verschillende initiatieven genomen om leidinggevenden en medewerkers te trainen en te voorzien van handvatten/tools op het gebied van integriteit. Zo is er een interactieve presentatie Social Media Awareness gemaakt, die breed inzetbaar is in de organisatie. Veel leidinggevenden binnen de Douane hebben in 2021 de training ethisch leiderschap gevolgd, een ander deel doet dat in 2022. Op verschillende plaatsen zijn teambijeenkomsten, voorlichtingssessies en dilemmasprekingen gehouden. Ook in het introductieprogramma voor nieuwe medewerkers ('onboarding') wordt aandacht besteed aan zowel het beleid als de praktische omgang met integriteits- en beveiligingsvraagstukken.

Over de stand van zaken rond de versterking van screening bij de Douane is uw Kamer geïnformeerd bij brief van 16 december 2021⁸. Gemeld is onder meer dat op dit moment de basis ontbreekt om op korte termijn continue screening in te voeren bij de Douane. Wel is in de cao Rijk een grondslag voor periodieke screening opgenomen. De Douane zal gebruik maken van die mogelijkheid en daarnaast het onderwerp continue screening blijven behartigen bij volgende cao-onderhandelingen.

Op 14 juli 2021 heeft de Douane bij de minister voor Rechtsbescherming de voordracht ingediend over functies binnen de organisatie die in aanmerking komen voor een vog-P. De minister heeft de voordracht overgenomen in de Ministeriële Regeling die op 9 november 2021 is aangeboden aan de Eerste en Tweede Kamer ter uitvoering van de voorhangprocedure⁹. Naar verwachting kan vanaf 1 juli 2022 bij de werving van nieuwe medewerkers in de betreffende functies worden gewerkt met de vog-P. Tot slot is de Douane met de vakbonden in overleg over een nieuw op te zetten pilot met betrekking tot het kwetsbaarheidsgesprek in de sollicitatieprocedure. Dit gesprek richt zich op bewustwording en kan onderdeel zijn van de screening.

⁸ [Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 31 934, nr. 55](#)

⁹ [Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 355, nr. F](#)

- **Intensiveren werving nieuwe medewerkers**

Voorzien was dat de Douane in 2021 tussen de 650 en 850 vacatures extern zou aanmelden. Het daadwerkelijke aantal opengestelde vacatures is uitgekomen op circa 830.

De formatie 2021 is ten opzichte van die van 2020 met 200 fte's toegenomen tot circa 5.900 fte's. Op 1 januari 2021 bedroeg de onderbezetting circa 300 fte's. Ondanks het vertrek van een behoorlijk aantal medewerkers in de loop van 2021 is op deze onderbezetting ingelopen: eind 2021 bedroeg deze nog 180 fte's.

De Douane heeft in 2021 ingezet op het verbeteren van het werving- en instroomproces voor nieuwe medewerkers. De focus lag op het werven in een effectief en efficiënt instroomproces. Er is gekeken naar contactmomenten, doorlooptijden en het incorporeren van stappen waarin integriteit aandacht krijgt. Ook is gestart met de ontwikkeling van een nieuwe of aangepaste arbeidsmarktstrategie en communicatie. Daarin staat het verbeteren en actualiseren van de positionering van de Douane als werkgever centraal. Het op peil houden van het personeelsbestand blijft de komende jaren een aandachtspunt.



- **Moderniseren opleidingen**

Het afgelopen jaar is het Programma Taakgericht Opleiden (TGO) van start gegaan.

Door het implementeren van TGO voor de gehele organisatie wordt bijgedragen aan een professionele, integere en wendbare Douane. Een Douane waar medewerkers leren en zich ontwikkelen om met vakmanschap (kennis en vaardigheden), een integere houding en professioneel gedrag het beste uit zich zelf te halen. En om 'fit for the job' te zijn en te blijven. Met de start van dit programma wordt de pilotperiode voor taakgericht opleiden afgesloten en start de doorontwikkeling en implementatie.

Vanuit het programma wordt gewerkt aan onder meer de vormgeving van een modern en flexibel leerlandschap, een optimale digitale leeromgeving voor alle medewerkers en professionalisering van de begeleiding in de praktijk ('on the job'). In 2021 is het strategisch ontwerp TGO opgeleverd en zijn de eerste stappen gezet om op basis hiervan de startopleidingen aan te passen en te verbeteren. Verder is op basis van een fit gap analyse een digitaal platform (MijnLeeromgeving) gekozen als leeromgeving van de Douane. Wat betreft de begeleiding in de praktijk is begonnen het huidige beeld (o.a. capaciteit en span of control) in kaart te brengen, door middel van vraaggesprekken en enquêtes. Van daaruit worden stappen gezet naar de gewenste situatie.

De Douane zet alles op alles om de vele medewerkers die instromen voor 2021 goed toe te rusten voor hun werk. Voor wat betreft de startopleidingen spreken we dan over circa 500 nieuwe medewerkers in 49 opleidingsgroepen, naast al lopende startopleidingen voor circa 400 cursisten in 38 opleidingsgroepen. Die massale instroom, een tekort aan docenten vanuit de eigen organisatie en COVID-19 zorgen er voor dat de Douane alle zeilen moet bijzetten. In 2022 wordt gewerkt aan een betere afstemming tussen de werving, opleiding en begeleiding.

- **Ontwikkelen digitale werkruimte Douane**

Bij permanent leren en professionaliseren hoort ook het meegaan in de mogelijkheden die ICT biedt. Een intern programma dat zich hierop richt, is de ontwikkeling van de Digitale Werkruimte Douane voor medewerkers. Deze ondersteunt het taakge-

richt werken en draagt bij aan standaardisatie van werkprocessen. Hiermee wordt de medewerker beter bediend, komt er beter bruikbare operationele stuurinformatie en wordt de uitvoering meer wendbaar.

De Digitale Werkruimte is in 2021 in de basis gerealiseerd. Nog niet het gehele klantbeeld is gerealiseerd, maar wel de onderdelen; de basisgegevens, de financiële informatie en de vergunningeninformatie. Die uitbreiding gaat stap voor stap door. Ook wordt nog gewerkt aan verhoging van de beschikbaarheid buiten kantoor tijden.

- **Kernwaarden, leiderschap en cultuur verbeteren**

Om de Douane toekomstbestendig te maken heeft de Douane het meerjarenprogramma Leiderschap en Cultuur opgezet. Het loopt tot en met 2023, hier is de medezeggenschap nauw bij betrokken. Onlangs heeft de Douane vier nieuwe kernwaarden vastgesteld: integer, durf, deskundig en samenwerken. Deze worden de komende periode gefaseerd in de organisatie toegepast. Ze zijn in lijn met de kernwaarden van het ministerie van Financiën en vormen mede de basis voor onze leiderschapsontwikkeling (visie), onze corporate story en ons management development (MD) beleid. Daarnaast zijn de volgende initiatieven gerealiseerd: een generieke onboarding voor leidinggevenden, ondersteuning van managementteams in hun ontwikkeling door middel van een drijfveren analyse (RealDrives), intervisie en een MD-plan Douane (inclusief talentmanagement). Tot slot is er een start gemaakt met dialoogsessies ethisch leiderschap. Dit aan de hand van movie learning voor leidinggevenden, de ontwikkeling van een Douane theatervoorstelling en een heroriëntatie op de inzet van een strategisch alignment instrument (SAI). Een externe partij heeft het SAI ingezet om na te gaan of het programma daadwerkelijk tot verbeteringen leidt. Door minder goede ervaringen van het SAI bij de Belastingdienst, heeft de Douane beslist voorlopig het instrument niet te gebruiken. In 2022 zal een definitieve beslissing gemaakt worden



- **Programmatisch aansturen op strategische doelen**

De Douane heeft een strategisch meerjarenplan (smp) ontwikkeld om haar strategische hoofddoelstellingen te helpen waarmaken. In het smp zijn de strategische doelen tot en met 2025 geformuleerd. Deze zijn richtinggevend geweest voor het opstellen van het jaarplan 2022. Hiermee versterkt de Douane de professionaliteit en integriteit van de organisatie op weg naar een nog slimmere handhaving met daarbij een soepele logistiek, ondersteund door een data-gedreven organisatie.

Om focus aan te brengen in het realiseren van deze belangrijke doelen heeft de Douane in 2021 vijf prioriteiten benoemd, waar aparte programma's voor zijn ingericht:

1. Gelaagde handhaving: minder en minder ingrijpende logistieke interventies bij bewezen betrouwbare bedrijven, en meer controles bij onbekende ondernemers.
2. Klantgericht toezicht (voorheen vernieuwing klantmanagement): ons klantmanagement voorzien van uniforme processen en passende IT-oplossingen. Dat geeft een centraal en actueel overzicht van de vergunningen die bedrijven hebben en de mate waarin zij de wet- en regelgeving naleven. Zo wordt effectief en efficiënt klantgericht toezicht mogelijk.
3. Verbeteren informatiepositie: alle afnemers voorzien van de informatie die nodig is voor een goede uitvoering van hun taken. Dit in samenhang, met de juiste betekenis en kwaliteit, en op het juiste moment.
4. Strategische personeelsopgave: altijd voldoende medewerkers met de juiste kwalificaties beschikbaar hebben voor ons werk.
5. Integriteit: een versterkt integriteitsbeleid om de weerbaarheid van de Douane tegen ondermijnende criminaliteit te vergroten.

- **Groeien naar een risicovolwassen organisatie**

Zie hoofdstuk 4.

4 Risico's en beheersmaatregelen

De ambitie van de Douane om in de komende jaren te groeien naar een risicovolwassen organisatie is verankerd in onder meer het Strategisch Meerjarenplan. In deze paragraaf besteden we niet alleen aandacht aan de belangrijkste risico's die zijn opgenomen in het Jaarplan, maar ook aan ontwikkelingen die bijdragen aan het veranderproces.

Groei naar risicovolwassen organisatie

De Douane richt zich op het vergroten van het risicobewustzijn en op het versterken van de risicocultuur. De dialoog is een van de belangrijkste instrumenten. In het gesprek met elkaar 'doorleven' van potentiële risico's en kansen maakt medewerkers bewuster en versterkt de basis van de risicocultuur. Het voeren van een kwalitatief goede dialoog wordt bemoeilijkt door het verplichte thuiswerken en andere beperkingen die de coronacrisis met zich meebrengt. Dit leidt soms tot enige vertraging in het groeiproces, maar niet tot echte knelpunten.

Naast de eerder vastgestelde RM-governance, heeft de Douane in december 2021 voor het eerst ook een besluit genomen over een initiële Risicobereidheidsverklaring (risicoprofiel) voor de Douane. Met deze input wil de Douane de kwaliteit van de dialoog zowel intern als extern (verder) verhogen.

Op verschillende plekken en niveaus in de organisatie is, veelal online, gewerkt aan de ontwikkeling van risicomangement. Denk aan voorlichting, bewustwording en concrete risicosessies op onder meer processen, programma's en projecten. De Douane werkt nog aan adequate tooling voor de vastlegging en monitoring.



Belangrijkste risico's

Hier wordt schematisch de stand van zaken rond de belangrijkste actuele risico's toegelicht. Een aantal risico's komen al eerder in deze rapportage aan bod.

Er waren in 2021 veel ontwikkelingen die een (significante) impact hadden op onze organisatie, zoals Covid-19, en de komende jaren zullen blijven hebben, denk bijvoorbeeld aan integriteit/ondermijning. Dit maakt duidelijk dat risico's zich niet door planningsen en rapportages laten regisseren. Het gaat om een momentopname.

De belangrijkste risico's zijn eind 2021 niet gewijzigd ten opzichte van de vorige voortgangsrapportage. De voortgang op de maatregelen wordt gemonitord. Eventuele aanpassingen komen via een risicodialoog tot stand. Hieronder volgt een overzicht van de toprisico's, inclusief een korte duiding van de maatregelen ter mitigatie.



Risico's en beheersmaatregelen

In de onderstaande tabel wordt de stand van zaken van de risico's kort toegelicht en staan de maatregelen kort weergegeven.

Overkoepelende maatregelen

Maatregelen die zijn gericht op het voeren van regie om de gestelde doelen blijvend te realiseren

Plan opgesteld met groei naar risicovolwassen organisatie (ontwikkeling van risicomangement)

Monitoren van de kwantitatieve doelstellingen/ prestatie-indicatoren

Risicomangement in samenhang strategisch, tactisch en operationeel niveau uitvoeren, ook binnen programma's en projecten

Programmatische aansturing met een integrale aanpak van thema's

Risico's voortkomend uit externe ontwikkelingen

Enorme toename aanbod van aangiftes leidt tot knelpunten in de ICT en handhaving

Het merendeel van de (in 2017) verwachte volumegroei is geabsorbeerd in de systemen. Er zijn nog wel afhankelijkheden o.a. van de Belastingdienst. De effecten van Digitale Snelweg Douane (DSD) worden zichtbaar. Systemen hebben zich bewezen en zijn voldoende robuust. Dit blijkt ook uit performance-metingen. Eind 2024 is DSD gereed en is dan schaalbaar tot een niveau dat beduidend hoger ligt dan de prognoses.

Afstemming Douane – bedrijfsleven en individuele bedrijven over de gevolgen en implementatie van de wijzigingen

Gelaagde en effectgerichte handhaving (prioritair initiatief)

Monitoren volumes, interventies waar nodig

Scenario ontwikkeling

Op zoek naar goede balans tussen uitvoering en IT om volumegroei bij te houden (Digitale Snelweg Douane)

Risico's voortkomend uit interne organisatie

Er zijn onvoldoende medewerkers met de juiste kwalificaties beschikbaar voor het werk van de Douane

De omstandigheden in en om het taakveld van de Douane veranderen snel. Dat vraagt om een hoge mate van wendbaarheid en aanpassingsvermogen. De factor mens is daarin erg belangrijk. Data speelt ook binnen de P-opgave een steeds belangrijker rol.

Anticiperend werven op uitstroom en competenties

Versneld en gericht opleiden

Verbeteren onboarding

Inzicht en overzicht in het personeelsbestand (voorspelbaarheid)

Versterken arbeidsmarktstrategie

Doorontwikkelen eigen organisatie; Flexibele schaalbaarheid



Risico's voortkomend uit interne organisatie (vervolg)

Integriteitsincidenten

Recent zijn de maatregelen nogmaals tegen het licht gehouden in het kader van de Verbeteragenda en waar nodig geconcretiseerd.

Verbeteragenda integriteit ("vertrouwd vooruit") van start

Versterken moreel vakmanschap/bewustwording en nemen verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld middels een theatervoorstelling voor alle medewerkers'

Trainingen op dit gebied (als onderdeel van programma leiderschap en cultuur), waaronder een leidraad n.a.v. de nieuwe regeling vertrouwenspersonen

Versterken screening (diverse onderdelen, o.a. door een pilot of de vog-P vast onderdeel kan worden van de procedure en het voeren van kwetsbaarheidsgesprekken)

Versterken maatregelen op meest risicovolle functies

Verder ontwikkelen van (periodieke) risicoanalyses en methode om risicovolle handelingen gestructureerd in beeld te brengen

Ontbreken integrale inrichting en governance van Gegevensmanagement

De deelprogramma's voor het opzetten van de Datamanagementstrategie zijn gestart. Er is een inhoudelijke risicoanalyse uitgevoerd met alle betrokkenen waarin concrete inzichten en afhankelijkheden zijn gedeeld en een prioritering is aangebracht in de aanpak. Door de complexiteit en de vele facetten lijkt dit risico soms een "black-box" en het vraagt om veel afstemming.

Datawerkorganisatie operationeel (t.b.v. integraliteit)

Opstellen integraal informatiebeleid (t.b.v. governance)

Ontwikkeling Douane Datafundament (opvolger Enterprise Datawarehouse)

Ontwikkeling Basis Data Infrastructuur

Organisatiecultuur niet flexibel genoeg

Er zijn een aantal goede en herkenbare interventies, onder andere vanuit het programma Leiderschap & Cultuur. Denk daarbij o.a. aan het verbinden met het werk, de kernwaarden met het veranderverhaal bijvoorbeeld in filmpjes, thematische bijeenkomsten en de focus op mogelijke talenten.

Inspelen op onzekerheden

Interventiestrategie aanpassen, resultaatgericht

Verandering van gevraagde competenties

Leiderschaps- en cultuurprogramma gericht op 4 kernwaarden en 8 leiderschapskwaliteiten

Traditionele Eigen Middelen, nabetalings (afdracht douanerechten aan de EU)

Om het risico goed te kunnen doorgronden is een aanpak gekozen langs drie belangrijke pilaren:

- 1) Het verbeteren van het primaire proces.
- 2) Het verbeteren/versterken van de controlfunctie (2e lijns toezicht), o.a. administratieve systemen, verbeteren afhandelen fraudesignalen van ec.
- 3) EU-strategie; o.a. afwikkelen individuele dossiers en bevindingen uit oude controlebezoeken en overleg met collega lidstaten.

Analyse van en waar mogelijk verbeteren interne processen

Dialoog met de Commissie over de verwachtingen van het handelen van de Douane

Inspanning samen met andere lidstaten om de regels ('Making Available Regulation') omtrent de afdracht van douanerechten aangepast te krijgen

5 Realisatie KPI's

De KPI's (Key Performance Indicatoren) geven inzicht in het presteren van de Douane. Hieronder worden de KPI's toegelicht:



Douane

norm

realisatie

Juiste invoeraangiften	≥ 100	105
Uitvoering afspraken niet fiscale taken	95%	98%
Waardering bedrijfsleven	≥ 100	107,2
Afgehandelde bezwaren binnen de awb termijn	≥ 90%	88%
Afgehandelde klachten binnen de awb termijn	≥ 95%	97%

Juiste invoeraangiften

De prestatie-indicator "juiste invoeraangiften" geeft weer hoe groot het aandeel juiste invoeraangiften is in het totaal aantal invoeraangiften in het systeem AGS. Dit wordt uitgedrukt in een indexcijfer. Het jaar 2016 geldt hierbij als indexjaar. De prestatie-indicator is het afgelopen jaar gestegen met 8 punten, namelijk van 97 punten in 2020 naar 105 punten in 2021. Dit betekent dat het aandeel juiste aangiften in AGS is toegenomen.

Uitvoering afspraken niet-fiscale taken

De indicator toont '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' (definitie Rijksbegroting). De rekenmethodiek houdt rekening met zowel de uitgevoerde controles die (in dit geval) in het NHP 2021 zijn gepland, als de uitvoering van de vaste taken (zoals vergunningverlening, Douanelab, vaste bescheidcontroles enz.).



Waardering bedrijfsleven

De waardering bedrijfsleven is een indicator voor de C-doelstelling (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. Hierin zijn doelstellingen opgenomen die in samenspraak met het bedrijfsleven tot stand zijn gekomen en waaraan zowel de Douane als het bedrijfsleven grote waarde hecht.

Afgehandelde bezwaren binnen de Awb termijn

In 2021 is 88% van de bezwaren tijdig binnen de wettelijke Awb-termijn afgehandeld. De norm voor 2021 bedraagt 90%.

De voorraad bezwaren bestaat eind december uit 2.545 bezwaren. De oorzaak van realisatie onder de norm ligt onder meer in het feit dat sinds medio 2021 bezwaren in een ander systeem geboekt dienen te worden. Door implementatieproblemen zijn veel van deze bezwaren langer blijven liggen. Daarnaast was minder capaciteit beschikbaar voor het uitvoeren van de werkzaamheden. Dit komt deels door onderbezetting en deels door het hoge ziekteverzuim, mede als gevolg van Corona.

Er wordt centraal op gestuurd om deze achterstanden zo spoedig mogelijk in te halen. Dit gebeurt door middel van een proeftuin, waarbij het proces centraal en landelijk wordt ingericht in plaats van regionaal. Daarmee wil de Douane de kwaliteit verhogen van het bezwaar- en beroepsproces, als ook het proces effectiever en efficiënter uitvoeren.

Afgehandelde klachten binnen de Awb termijn

In 2021 is 97% van de bezwaren tijdig (binnen de wettelijke Awb-termijn) afgehandeld. De norm voor 2021 bedraagt 95%. Het percentage nakoming ligt daarmee boven de norm.



Colofon

Dit is een uitgave van Douane Nederland
Mei 2022