

Vergaderjaar 2020-2021

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr.

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld ... 2021

De vaste commissie voor Financiën heeft over een brief van 29 januari 2021 van de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane inzake Kabinetsreactie Beleidsdoorlichting Douane 2012 – 2018 (Kamerstuk 31935, nr. 69) de navolgende vragen ter beantwoording aan de staatssecretaris voorgelegd.

De vragen zijn op 24 februari 2021 aan de staatssecretaris gezonden en bij brief van ... beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tielen

De adjunct-griffier van de commissie,
Freriks

Vraag 1

Welk beleid wordt ingericht om de vier belangrijke factoren voor de Douane die naast de Brexit in de beleidsdoorlichting worden benoemd, te weten

- 1) de rol van Douane binnen de rijksbrede aanpak van ondermijning;
- 2) een forse groei (50%) van het aantal aangiftes als gevolg van de wereldhandel en e-commerce met extra eisen aan ICT en handhaving;
- 3) de grote uitstroom van medewerkers de komende jaren waardoor inspanningen op het gebied van werven, selecteren, opleiden en begeleiden van nieuwe werknemers nodig zijn en
- 4) het beschermen van de organisatie en haar medewerkers tegen mogelijke integriteitsschendingen

te beheersen?

Hoe kunnen beleidseffecten op deze elementen kwantificeerbaar en meetbaar worden gemaakt? En welke indicatoren gaat de Douane vaststellen om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid op deze elementen te evalueren?

Antwoord 1

In het Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane¹ en in de brief Stand van zaken Douane² van 15 september 2020 is aangegeven welk beleid de Douane op de door u genoemde vier factoren voert. Zo staat in het Jaarplan dat de handhavingsinzet op ondermijnende criminaliteit in 2021 wordt versterkt.

Dit geschiedt onder andere doordat het HARC-team (het Hit and Run Cargo-team) in de haven van Rotterdam wordt uitgebreid. In dit team werkt de Douane, onder leiding van het OM, samen met de zeehavenpolitie en FIOD. Daarnaast richt de Douane zich in 2021 meer op de logistiek achter de drugshandel en worden er voorbereidingen getroffen om daartoe liaisons te plaatsen in distributielanden. De Douane versterkt de intelligencefunctie en brengt met publieke en private partners, zoals havenbedrijven, (zeehaven)politie en containerterminaloperators, kwetsbaarheden op bedrijventerreinen en havens in kaart.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 31 066, nr. 737

² Brief d.d. 15 september 2020, TK 2019- 2020, 31 934, nr. 35

De vergroting van de handhavingsinzet op ondermijnende criminaliteit vertaalt zich ook in de ophoging van het aantal handhavingsinterventies op het gebied van de verdovende middelen. Zo wordt in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid de bestrijding van synthetische drugs in met name de post(pakketten)stroom geïntensiveerd en wordt het handhavingsniveau voor de bestrijding van de smokkel van drugsprecursoren verhoogd. Tevens investeert de Douane fors in informatie-uitwisseling met nationale en internationale partners.

De Douane neemt deel in het Multidisciplinair Interventie Team (MIT). In dit team werken alle betrokken toezicht- en opsporingsdiensten intensief samen aan het bestrijden van ondermijnende criminaliteit.

De Douane blijft actief zoeken naar mogelijkheden om in samenwerking met publieke en private partners de aanpak te verbeteren. Een voorbeeld hiervan zijn de mogelijkheden die de Douane heeft genoemd in het Position Paper ten behoeve van het rondetafelgesprek over corruptie en drugscriminaliteit in de haven van Rotterdam³. Het betreft onder andere het vergroten van de pakkans door een veel groter aantal van de binnenkomende goederencontainers, afkomstig uit hoog-risicogebieden voor de smokkel van verdovende middelen, te scannen. Deze mogelijkheden passen bij de oproep van de voorzitter van het Strategisch Beraad Ondermijning in het manifest 'de Pact van de Rechtsstaat' om de weerbaarheid van de zee- en luchthavens tegen ondermijning te vergroten en worden besproken met de handhavingspartners en het opdrachtgevende beleidsdepartement voor de bestrijding van drugssmokkel en ondermijnende criminaliteit, het ministerie van Justitie en Veiligheid.

In het Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane en in de brief Stand van zaken Douane bent u daarnaast geïnformeerd over de programmatische aanpak van de forse groei van het aantal aangiftes als gevolg van de wereldhandel en e-commerce, met extra eisen aan ICT en handhaving. Zoals in die brief is aangegeven is het onzeker hoe omvangrijk de volumestijging van het aantal aangifteregels voor de Nederlandse Douane de komende jaren daadwerkelijk zal zijn.

De automatiserings-technische kant van de forse groei van het aantal aangiften wordt aangepakt met beleid gericht op het robuust maken van de IT-omgeving. Zoals in de brief aan uw Kamer van 15 september 2020 is aangegeven zal dit gebeuren via het programma Digitale Snelweg Douane. Dit is een programma dat tot doel heeft een robuuste en schaalbare technische basis neer te zetten, zodat de applicaties en infrastructuur de verwachte groei in aangiftes en de te verwerken volumes kunnen verwerken. Zoals ik heb toegezegd in de brief van 15 oktober 2020 opvolging Algemeen Overleg Douane zal ik, na ontvangst van het resultaat van de BIT-toets (de zogenaamde 'Bureau ICT-toetsing' door het tegenwoordige Adviescollege ICT-toetsing), uw Kamer binnenkort verder over dit programma informeren⁴. Ik ben nog in afwachting van het resultaat van de BIT-toets.

De komende jaren staat de Douane voor de opgave om voldoende mensen te werven, op te leiden en in te werken voor het huidige werk. Dit is enerzijds het gevolg van uitbreiding van de formatie van Douane in het kader van onder andere de aanpak van ondermijning en de uitvoering en handhaving van nieuwe EU-wetgeving op het gebied van e-commerce en anderzijds vanwege een forse vervangingsvraag. Zo stromen er in 2021 naar verwachting ca. 250 douanemedewerkers uit. De vervangingsvraag wordt met name veroorzaakt door uitstroom in verband met leeftijdsgebonden ontslag (pensioen).

De wervingsinspanningen zijn erop gericht om de huidige onderbezetting zo snel mogelijk in te lopen. Zoals gemeld in het Jaarplan Belastingdienst, Toeslagen en Douane 2021, heeft de Douane de capaciteit van werven en selecteren verhoogd en wordt anticiperend geworven op leeftijdsuitstroom. Daarnaast vinden opleidingen versneld en gericht plaats. Dit moet ertoe leiden dat de onderbezetting ultimo dit jaar wordt teruggebracht tot naar schatting ca. 140 fte's en de jaren daarop helemaal wordt ingelopen.

³ Tweede Kamer 2021 Do3992

⁴ Brief d.d. 15 oktober 2020, TK 2019- 202031 934, nr.36

Het integriteitsbeleid van de Douane is gericht op het beschermen van haar medewerkers en organisatie, bestaande uit een integrale aanpak met zowel 'zachte initiatieven' als 'harde initiatieven'.

Bij 'zachte' initiatieven gaat het onder meer om het vergroten van de bewustwording van medewerkers van de eigen kwetsbaarheid, bijvoorbeeld in de vorm van een dilemmatraining; zowel bij indiensttreding als daarna. Daarnaast is integriteit onderdeel van de jaarlijkse gesprekscyclus tussen medewerker en leidinggevende. Dit aspect draagt bij aan het zicht op de actuele situatie van medewerkers en de risico's die zij in de uitvoering van hun werk ervaren.

Bij 'harde' initiatieven is bijvoorbeeld ingegrepen in werkprocessen. Zo kunnen douaniers die werkzaam zijn in het proces risicobeheersing en de containers selecteren niet zelfstandig hun werkvoorraad bepalen. Daarnaast voeren andere douaniers, werkzaam in het proces fysiek toezicht, deze controles uit. Maatregelen op het gebied van fysieke beveiliging en interne controle maken hier eveneens deel van uit.

De Algemene Rekenkamer (AR) heeft enkele aandachtspunten meegegeven om het integriteitsbeleid nog effectiever te laten werken⁵. Deze aandachtspunten worden opgevolgd en hebben inmiddels geleid tot een meting naar de beleving van integriteit onder medewerkers en het opstellen van plannen om activiteiten ten aanzien van het moreel vakmanschap van medewerkers nog meer gestructureerd te laten plaatsvinden.

Het wetenschappelijk onderzoek dat op dit moment bij de Douane wordt uitgevoerd naar kwetsbaarheden in het integriteitsbeleid, zoals genoemd in de brief Stand van zaken Douane aan uw Kamer van 15 september 2020, kan nog gaan leiden tot beleidsaanpassingen.

Hoe de beleidseffecten op de genoemde elementen kwantificeerbaar en meetbaar kunnen worden gemaakt en welke indicatoren voor de Douane passend zijn om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid op deze elementen te evalueren, wordt de komende tijd uitgewerkt.

U wordt vanaf medio 2021 in de periodieke viermaands-rapportages over de verdere ontwikkelingen en voortgang van het Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane op de door u genoemde onderwerpen geïnformeerd. Daarnaast wordt u, zoals toegezegd in het notaoverleg van 14 december 2020, afzonderlijk geïnformeerd over de 'Effectiviteit uitbreiding formatie' en, zoals toegezegd in mijn brief van 15 oktober 2020, over de 'Digitale Snelweg Douane'.

Vraag 2

Waarom is beleid aangaande ondermijning en integriteitsschendingen binnen de Douane geen onderdeel van de beleidsdoorlichting?

Antwoord 2

Conform de richtlijnen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek is een beleidsdoorlichting primair gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, gerelateerd aan de doelstellingen zoals opgenomen in het door te lichten onderdeel van de Rijksbegroting. Deze beleidsdoorlichting had betrekking op de jaren 2012-2018 en in die periode waren er voor ondermijning en integriteitsschendingen geen afzonderlijke criteria geformuleerd op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid. Op pagina 28 van de rapportage over de beleidsdoorlichting en in het Jaarplan 2021 is integriteit en de bijdrage van de Douane aan de overheidsbrede aanpak van ondermijning als actuele uitdaging genoemd.

⁵ Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 Ministerie van Financiën en Nationale Schuld

Vraag 3

In hoeverre lag de verantwoordelijkheid voor de opdrachten aan de Douane bij de opdrachtgevende ministeries en in hoeverre bij het ministerie van Financiën als beleidsverantwoordelijke?

Antwoord 3

In het rapport Beleidsdoorlichting Douane 2012-2018 is op pagina 128 een overzicht opgenomen van de opdrachtgevende departementen en de onderwerpen waarvoor de afzonderlijke departementen voor de opdrachten aan de Douane verantwoordelijkheid dragen. Daarnaast is het ministerie van Financiën verantwoordelijk voor het algemeen douanebeleid en voor de douanewet- en regelgeving. Wie waarvoor verantwoordelijk is, is geregeld in bilaterale convenanten met de beleidsdepartementen. Daarin staan de concrete afspraken over de uitvoering en handhaving van fiscale en niet-fiscale douanetaken tussen de Douane en het betrokken beleidsdepartement.

Vraag 4

Heeft het gebrek aan sturing en verantwoordelijkheid ten aanzien van de Douane mogelijk bijgedragen aan de mogelijkheid tot ondermijning binnen de organisatie?

Antwoord 4

In het onderzoeksrapport zijn de verbeteringen in de aansturing over de onderzoeksperiode vermeld op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarin is geen relatie gelegd tussen deze sturing en verantwoordelijkheid en de integriteit van de Douane en de mogelijkheid tot ondermijning binnen de organisatie. Zoals bij de beantwoording van vraag 1 is gemeld, ziet het wetenschappelijk onderzoek op de vraag of de aanpak van de Douane, gericht op het voorkomen van het corrumpen van medewerkers, afdoende aansluit bij de ontwikkelingen op dit terrein binnen criminele organisaties. De vraag is met name of er in die aanpak blinde vlekken zijn en hoe de Douane het integriteitsbeleid duurzaam en toekomstbestendig kan versterken. Het eindrapport wordt in de zomer van 2021 opgeleverd. De uitkomsten worden benut om de aanpak te versterken.

Vraag 5

Welke kosten kunnen wel worden toegerekend aan de Douane en welke kosten niet, aangezien de doelmatigheid van de bedrijfsvoering bij de Douane in de periode 2012-2018 niet te bepalen is, omdat kosten niet apart zijn toegerekend aan de Douane als onderdeel van de Belastingdienst?

Antwoord 5

In de periode 2012-2018 heeft geen van toerekening van kosten aan de Douane plaatsgevonden. Voor 2021 is hier voor het eerst sprake van. Ik verwijs ik u hiervoor naar pagina 135 van de Begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën 2021 (Kamerstuk 35 570 IX), waar deze toerekening is vermeld.

In de alinea boven tabel 45 wordt in de Begrotingsstaat van Financiën toegelicht dat het voor 2021 nog niet mogelijk was de ICT-uitgaven aan de Douane toe te rekenen. Aan die toerekening wordt nog gewerkt. Datzelfde geldt voor de kosten van een enkel onder de Belastingdienst ressorterende Shared Service Organisatie.

Vraag 6

Zijn alle door de Douane ontvangen middelen in de periode 2012-2018 van de verschillende departementen gebruikt door de Belastingdienst als geheel?

Antwoord 6

Tot op heden is er slechts in zeer beperkte mate sprake van middelen die vanuit andere departementen worden ontvangen ter financiering van door de Douane voor hen te

verrichten activiteiten. Bij het merendeel van voor andere departementen te verrichten taken is geen sprake van budgetoverheveling of een andere wijze van financiering.

Vraag 7

Hoe konden financiële middelen in de periode 2012-2018 door de acht departementen adequaat aan de Douane worden toebedeeld, als bij de Douane geen inzicht bestond in de kosten en benodigde middelen per handhavingsgebied of op het opdrachtgevende departement betrekking hebbende taken? Zijn daardoor mogelijk veel te veel of veel te weinig middelen per handhavingsgebied of departement door de Douane ontvangen? Zo ja, kunnen specifieke gebieden of departementen worden geïdentificeerd waar dit het geval was?

Antwoord 7

In het merendeel van de gevallen zijn voor Douane-taken ten behoeve van andere opdrachtgevende departementen geen specifieke middelen aan de Douane toegekend (zie hiervoor het antwoord op vraag 6). De Douane wordt gefinancierd vanuit de begroting van het ministerie van Financiën en voert zowel voor dit departement als voor de betrokken opdrachtgevende beleidsdepartementen (integrale) taken uit.

De basis voor de keuze en inzet van instrumenten en activiteiten wordt gevormd in een proces van risicoanalyse en -beheersing. Van daaruit worden (mede in overleg met de opdrachtgevende departementen) prioriteiten vastgesteld en de toezicht- en controleaanpak gekozen.

Vraag 8

Klopt het dat door het ontbreken van de financiële relatie tussen de opdrachtgevende departementen en de Douane niet efficiënt en effectief met mensen en middelen kon worden omgegaan, omdat daar onvoldoende inzicht in bestond?

De basis voor de keuze en inzet van instrumenten en activiteiten wordt gevormd in een proces van risicoanalyse en -beheersing dat mede gebaseerd is op de risico- en fraudebeelden die de Douane ontvangt van de opdrachtgevers. Van daaruit worden (mede in afstemming met opdrachtgevende departementen) prioriteiten vastgesteld en de toezicht- en controleaanpak gekozen. Dit leidt tot de inzet van mensen en middelen op de desbetreffende activiteiten op basis van aangiftegerelateerde risicoselectie; de onderliggende financiële relatie met de opdrachtgevers (of het ontbreken van een dergelijke relatie) speelt daarbij geen rol.

Antwoord 8

Voor het beoordelen van de vraag of efficiënt en effectief met mensen en middelen wordt omgegaan is het noodzakelijk om inzicht te hebben in de kosten en middelen per handhavingsgebied/taak en criteria aan de hand waarvan de inzet kan worden getoetst. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op deze beleidsdoorlichting zal in 2021 eerst een onderscheid gemaakt gaan worden in generieke kosten en kosten die aan (specifieke) handhavingsgebieden/taken toegerekend kunnen worden. Mede op basis van dit inzicht zal worden gezien welke vervolgstappen wenselijk en mogelijk zijn. Waar het gaat om de prestaties van de Douane wordt geconcludeerd dat de streefwaarden op de indicatoren uit de Rijksbegroting in de periode 2012-2018 zijn gerealiseerd. Dit geldt ook voor het realiseren van de met de opdrachtgevende departementen gemaakte afspraken en de algemene jaarplanningen voor de verschillende typen handhavingsmaatregelen.

Vraag 9

Zijn de kosten van de Douane door de Inspectie der Rijksfinanciën beoordeeld en geaccordeerd?

Antwoord 9

Ja. De Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) ziet erop toe dat de besteding van overheidsgeld zo goed mogelijk aansluit op de publieke belangen. Dat geldt ook voor de aan de Douane toegekende gelden. Via het Rijksbegrotinginformatiesysteem (RIS-IBOS) toetst en accordeert de IRF alle mutaties die invloed hebben op de stand van de Rijksbegroting. Hiermee wordt geborgd dat ook de wijzigingen in de begroting van de Douane zijn goedgekeurd door de IRF.

Vraag 10

Kunnen de bevindingen van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer en de vergelijking met andere lidstaten in het kader van de doelstelling 'afdracht' ook nog voor de periode 2012-2018 worden onderzocht, aangezien de Commissie, de Europese Rekenkamer en andere lidstaten ook over informatie over die jaren beschikken?

Antwoord 10

De Douane onderzoekt iedere bevinding van externe onderzoekers nauwkeurig en zorgt voor opvolging van constatering door processen te verbeteren. Dat is ook gebeurd naar aanleiding van bevindingen die de Douane in de periode 2012-2018 heeft ontvangen. De onderzoekers hebben de bevindingen van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer gebruikt als een indicatie voor de mate waarin de Douane op doeltreffende wijze Traditionele Eigen Middelen (TEM) afdraagt aan de EU. De onderzoekers geven ook aan dat deze indicator beperkingen heeft, omdat onderzoeken betrekking hebben op van elkaar verschillende onderwerpen en daardoor slecht vergelijkbaar zijn.

Vraag 11

Kunt u een nadere toelichting geven op de passage dat in het kader van de doelstelling 'beschermen' naar andere manieren zal worden gezocht om de bijdrage van de Douane aan de gewenste effecten te onderzoeken, aangezien juist op de bescherming een kernprobleem van de Douane ligt voor wat betreft ondermijning en criminaliteit? Wat waren de indicatoren op de aanpak van ondermijning en criminaliteit in de periode 2012-2018?

Antwoord 11

In de periode 2012-2018 waren in de Rijksbegroting voor ondermijning en integriteitsschendingen geen afzonderlijke criteria geformuleerd. In de kabinetsreactie is aangegeven dat voor de doelstelling 'beschermen', in samenwerking met de opdrachtgevende departementen, zal worden gezocht naar andere manieren om de bijdrage van de Douane aan de gewenste effecten te onderzoeken. Dat proces is nog in het beginstadium. Er is om die reden nog geen zicht op de uitkomsten.

Vraag 12

Wat zijn de pilots van het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken (DGFZ) en JenV waar u naar verwijst en zijn er al (interim)resultaten van deze pilots bekend?

Antwoord 12

De pilot met DGFZ betreft de meldplicht voor liquide middelen in het reizigersverkeer. Er is een gedragsonderzoek opgestart om te proberen de naleving van de meldingsplicht te verhogen bij reizen vanuit de EU naar bepaalde bestemmingslanden met 10.000 euro of meer aan liquide middelen. Dit heeft geleid tot verschillende inzichten over en adviezen voor de communicatie over de regelgeving richting die reizigers. Die moet meer worden toegespitst op de verschillende typen reizigers (zakelijk, vakantie, bestemming), en zo duidelijk en begrijpelijk mogelijk zijn. Ook lijken er kansen voor meer samenwerking met bijvoorbeeld vliegmaatschappijen om de informatie beter bij de juiste reiziger te krijgen. De inzichten en adviezen zijn thans in bespreking tussen Douane en de opdrachtgever binnen het ministerie van Financiën (DGFZ).

De pilot van JenV heeft betrekking op het tegengaan van drugssmokkel in de EU-buitengrensoverschrijdende uitgaande briefpost. In het kader van de pilot worden

intensieve controles uitgevoerd, mede gebaseerd op vanuit de bestemmingslanden ontvangen risicosignalen. Het beoogde effect van deze pilot is internationaal zichtbaar te maken dat Nederland dit probleem onderkent en gericht aanpakt, om het aantal overtredingen terug te dringen en om nieuwe signalen/klachten uit het buitenland te voorkomen. Deze pilot is inmiddels afgerond en wordt thans geëvalueerd. Aandachtspunten bij de evaluatie zijn de gerealiseerde effecten, de mogelijkheden de aanpak structureel toe te passen en in te spelen op neveneffecten zoals een waterbedeffect. De resultaten van de evaluatie zijn naar verwachting medio 2021 beschikbaar, waarna besluitvorming over de mogelijke vervolgstappen kan plaatsvinden.

Vraag 13

U verwijst in de kabinetsreactie naar uw brief van 15 september 2020 (Kamerstuk 31934, nr. 35), waarin de inzet staat om tot een zo soepel mogelijke doorstroming van het logistiek proces bij het uitvoeren van handhavingstaken van de Douane te komen, waarbij met behulp van ICT onderscheid gemaakt wordt tussen goederenstromen en de handhaving hierop. Ook wordt vanuit data-analyses in 2021 gewerkt aan algoritmes met als doel verfijning van risicodetectie. Hoe worden deze nagestreefde ontwikkelingen beïnvloed door de implementatie van de Richtlijnen e-commerce en het ingezette noodspoor waardoor gedurende de eerste periode alle aangiftes via het éénloketsysteem handmatig moeten worden verwerkt?

Antwoord 13

In de brief aan uw Kamer van 4 februari 2021 over de Uitvoeringstoets noodspoor wetsvoorstel implementatie richtlijnen elektronische handel (Kamerstukken 35 527) is aangegeven dat “bij het noodspoor meer dan gemiddeld gebruikgemaakt wordt van handmatige processen en tijdelijke IV-voorzieningen. Inherent zal hierdoor de interactie op een lager niveau zijn, in vergelijking met een reguliere implementatie met permanente voorzieningen. Dat wordt ook gesignaleerd in de uitvoeringstoets. Uit de toets blijkt ook dat hier risico’s aan verbonden zijn, maar deze risico’s worden nauwgezet gemonitord en zoveel mogelijk gemitigeerd.”

De handmatige processen betreffen de processen voor de omzetbelasting van de Belastingdienst. Voor de verwerking van douaneaangiftes is geen noodspoor voorzien; de verwerking daarvan vindt geautomatiseerd plaats. De implementatie bij de Douane ligt op schema.

De voor 2021 geplande data-analyses om te werken aan algoritmes ter verfijning van de risicodetectie, kunnen naar verwachting doorgang vinden.

Vraag 14

Waarom is corruptie geen onderwerp van onderzoek geweest?

Antwoord 14

Onder verwijzing naar het bij vraag 2 geformuleerde antwoord, waren er in de periode waar de beleidsdoorlichting betrekking heeft (de jaren 2012-2018) geen afzonderlijke criteria geformuleerd voor corruptie, waardoor dit niet als onderwerp in de doorlichting aan de orde is gekomen.

Vraag 15

Welke kosten zijn gemoeid met de ontvlechting van de Douane van de Belastingdienst en Toeslagen?

Antwoord 15

De Douane heeft in het kader van de ontvlechting incidenteel € 4,4 mln ontvangen (verdeeld over de jaren 2020-2023). Structureel krijgt de Douane € 6,5 mln, met een oploep van € 5,4 mln in 2021.

Daarmee is de intensivering die nodig was voor het eerste deel van de fasegewijze ontvlechting gerealiseerd. Of in het vervolg van de ontvlechting nog additionele middelen nodig zijn moet nog nader worden gezien.

Vraag 16

Waarom wordt gesteld dat maar beperkt uitspraken kunnen worden gedaan over doeltreffendheid, terwijl de auteurs van de beleidsdoorlichting stellen dat dit in het geheel niet mogelijk is?

Antwoord 16

Het woord 'beperkt' slaat in de desbetreffende zin op het feit dat over de doelstelling met betrekking de Concurrentiepositie, de zogenaamde C-doelstelling, in de Beleidsdoorlichting wél conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid kunnen worden getrokken (zie de pagina's 7, 9, 50, 95).

Vraag 17

Waarom zijn op voorhand de effecten niet geoperationaliseerd en gekwantificeerd? Hoe wordt dit in de toekomst wel gedaan? Hoe is bij het vaststellen van de doelen rekening gehouden met de manier van toetsing en daarmee met de vraag rond operationalisering en kwantificatie?

Kunt u toelichten of binnen andere dienstonderdelen, vallend onder het ministerie van Financiën, wel sprake is van het operationaliseren en kwantificeren van de gestelde doelen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 17

De werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Belastingdienst signaleerde in 2016 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. Met het Instellingsbesluit Opdrachtgevers-opdrachtnemeroverleg Douane (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. Het operationaliseren en kwantificeren wanneer de beoogde effecten (in voldoende mate) zijn bereikt is voor het OOD een groeitraject. Het vaststellen van de doelen, de wijze van operationalisering en kwantificering en de periodieke toetsing en bijsturing is voortaan een permanent thema in het OOD.

Vraag 18

Hoe wordt geborgd dat de door de Douane gemaakte kosten daadwerkelijk worden toegewezen aan de Douane nu de Douane een eigen artikel heeft op de begroting van Financiën?

Antwoord 18

In het komende jaar worden de Belastingdienst, Toeslagen en Douane verder ontvlochten. Als gevolg hiervan worden voor alle drie de organisaties ook de afzonderlijke kosten en budgetten stap voor stap verder inzichtelijk gemaakt.

Vraag 19

Hoe wordt de eigenstandige governancestructuur opgezet en versterkt? Waarom is deze governancestructuur nodig?

Antwoord 19

Na de ontvlechting van de Douane van de Belastingdienst, is de Douane een zelfstandige opdrachtnemer geworden. De governancestructuur wordt versterkt zodat door de

opdrachtgevers en eigenaar gericht aan de uitvoerings- en vernieuwingsopgaven van de Douane kan worden gewerkt. Daarbij worden het opdrachtgeverschap, eigenaarschap en de samenwerking binnen de bestuurlijke driehoek verstevigd. Het doel is om zowel de samenwerking tussen beleid en uitvoering, als de lange termijn continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening door de Douane structureel te borgen.

Het opdrachtgeverschap zal worden versterkt doordat het ministerie van Financiën (directoraat-generaal Fiscale Zaken), als verantwoordelijke voor het algemene douanebeleid, een coördinerende rol voor alle opdrachtgevers gaat vervullen. De coördinerend opdrachtgever is geen onderdeel van de douaneorganisatie en de opdrachtgevende departementen blijven de bilaterale relatie met de Douane behouden. Het doel van het coördinerend opdrachtgeverschap is om de afweging over prioriteiten te stroomlijnen, uiteraard in afstemming met de opdrachtgevende departementen. De coördinerend opdrachtgever kan daarbij de regie voeren, alsook een impuls geven aan de doorontwikkeling van de opdrachtgeversrol in den brede. Denk daarbij aan de beweging richting meer effectgerichte sturing. Ook zal de coördinerend opdrachtgever de opdrachtgevende departementen vertegenwoordigen in de periodieke overleggen in het driehoeksverband. Het coördinerend opdrachtgeverschap is in 2021 gestart in aanvulling op de verbetering van het zicht op (de onderverdeling van de) de totale kosten van de Douanetaken voor de opdrachtgevende departementen.

Het eigenaarschap en de samenwerking binnen de bestuurlijke driehoek zullen structureel worden verstevigd door toevoeging van periodieke overleggen in driehoeksverband en tussen de Douane en de eigenaar (SG ministerie van Financiën), in aanvulling op het OOD. Deze overleggen worden gericht op de meerjarige strategie en de lange termijn stabiliteit en continuïteit van de Douaneorganisatie. Hier is in 2021 een aanvang mee gemaakt.

Vraag 20

Wat houdt een coördinerende opdrachtgever in? Is deze onderdeel van de douaneorganisatie als aanspreekpunt voor de verschillende departementen of krijgt de opdrachtgever plaats binnen de afzonderlijke opdrachtgevende departementen? Waarom is voor deze vorm gekozen?

Antwoord 20

Graag verwijst ik naar mijn antwoord op vraag 19.

Vraag 21

Wat zijn de oorzaken van het hoge ziekteverzuim? Welke maatregelen zijn er genomen om het ziekteverzuim terug te dringen en welke ontwikkeling ziet u?

Antwoord 21

Preventie en terugdringen van ziekteverzuim is voor de Douane van groot belang. Het verzuimpercentage is inmiddels gedaald tot 5,6% in 2020 en daarmee vrijwel gelijk aan het gemiddelde van de gehele Rijksdienst.

Recent is in aanvulling op het bestaande beleid een traject gestart om meer gericht - dat wil zeggen per regio of per beroepsgroep - oorzaken in kaart te brengen en tot een verbeterde aanpak te komen op korte en langere termijn. Zo krijgen leidinggevers meer grip en focus op waar en hoe ziekteverzuim te voorkomen of te verminderen en is het streven Douane breed het Bevorderen van Duurzame Inzetbaarheid van medewerkers.

Ook heeft de Douane geïnvesteerd in meer expertise op het gebied van veiligheidskunde. Departementaal is een strategisch preventiemedewerker aangesteld in een rijksbreed initiatief om de positie en structuur van preventiemedewerkers te verbeteren. Dit zijn zaken die bovenop het bestaande fundament van onder meer de bedrijfszorg,

arbeidsomstandighedenbeleid, preventiebeleid en ziekteverzuimbeleid (Eigen regie model) komen.

Vraag 22

Hoe wordt ICT ingezet om het doorstroomtraject van goederen te versnellen? Wanneer verwacht u dat de genoemde algoritmes operationeel zijn en significant kunnen bijdragen aan de doorstroming en risicodetectie?

Antwoord 22

In het antwoord op vraag 1 is al aangegeven dat de doorstroom van goederen mede wordt gewaarborgd door het robuuster maken van de IT-omgeving door middel van het programma Digitale Snelweg Douane.

Het (verder) gebruik van algoritmes zal ook bijdragen aan een snellere doorstroom van goederen. De genoemde algoritmes zijn in ontwikkeling en zullen vanaf 2022 gefaseerd in productie gaan.

Vraag 23

Voor welke uitdagingen staat de Douane? Welke grote vraagstukken komen er de komende jaren op de Douane af en hoe wordt hier adequaat op gereageerd?

Antwoord 23

Graag verwijst ik naar mijn antwoord op vraag 1.

Vraag 24

Bent u van mening dat de Douane een doeltreffende en doelmatige organisatie is? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 24

De rapportage met betrekking tot de Beleidsdoorlichting geeft aan dat het slechts ten dele mogelijk is om uitspraken te doen over de vraag of in de periode 2012-2018 de algemene beleidsdoelstelling en de ABC-doelstellingen zijn gerealiseerd.

In de rapportage geven de onderzoekers op de pagina's 10, 100/101 en 116 aan dat de Douane in de onderzochte periode met een ongeveer gelijkblijvend aantal fte's een grotere opgave heeft gerealiseerd (toegenomen volumes) en dat in Nederland per Douane-fte een groter volume wordt afgehandeld dan in andere EU-landen. Dit zijn indicaties van een doelmatig opererende organisatie.

Voor het bepalen van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering is ook inzicht nodig in de totale kosten van de uitgevoerde douanetaken. Aan het verkrijgen van dit inzicht wordt gewerkt, maar het overall inzicht is nog niet geoptimaliseerd. Dit onder meer omdat een significant deel van de uitgaven elders binnen de Belastingdienst geadministreerd wordt en in de onderzoeksperiode (nog) niet werd toegerekend aan de Douane (zie hiervoor ook het antwoord op vraag 5).

Op het gebied van doeltreffendheid geven de opdrachtgevende beleidsdepartementen jaarlijks de beleidswensen met betrekking tot de handhaving van de Douane aan. De Douane vertaalt deze wensen naar handhavingsafspraken (die worden vastgesteld met de opdrachtgevers), legt deze vast in het jaarlijkse handhavingsplan en bespreekt de realisatie ervan met de opdrachtgevers (bilateraal in directeurengesprekken), alsmede in het Opdrachtgevers-Opdrachtnemerberaad Douane (OOD).

Daarmee verantwoordt de Douane - sinds 2017 - de uitvoering van de handhavingsafspraken.

In het OOD werken opdrachtgevers en Douane aan doorontwikkeling van de sturing naar een meer outcomegerichte aanpak.

Vraag 25

Was bij het aanbesteden van het onderzoek al bekend dat de ontvlechting plaats zou vinden?

Antwoord 25

Het voornemen tot ontvlechting is op 11 januari 2020 door de minister van Financiën medegedeeld aan de Tweede Kamer.

De aanbesteding van de beleidsdoorlichting heeft plaatsgevonden in het begin van het vierde kwartaal 2019. Op het moment van aanbesteden was dus nog niet bekend dat de ontvlechting plaats zou vinden.

Vraag 26

Is onderzocht of splitsing tussen de innende en handhavende taak van de Douane de doeltreffendheid ten goede zou kunnen komen?

Antwoord 26

In het kader van de ontvlechting is niet overwogen om de innende en handhavende taak van de Douane te splitsen.

Vraag 27

Waarom is niet specifiek onderzoek gedaan naar integriteit van de Douane terwijl dit reeds lange tijd een probleem blijkt te zijn?

Antwoord 27

Onder verwijzing naar het antwoord op vraag 2 geldt dat een beleidsdoorlichting is gericht op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, zoals bedoeld in de Comptabiliteitswet. Een dergelijke doorlichting is met name gericht op de doelstellingen zoals opgenomen in het te onderzoeken onderdeel van de Rijksbegroting. Deze beleidsdoorlichting had betrekking op de jaren 2012-2018 en in die periode waren er voor integriteit geen afzonderlijke criteria geformuleerd. Dat neemt niet weg dat integriteit een belangrijk aandachtsgebied is. In o.a. het Jaarplan 2021 en mijn brief over de stand van zaken continue screening Douane van 12 februari 2021⁶ bent u hierover nader geïnformeerd.

Vraag 28

In hoeverre is bij de onderzoeksopzet en tijdens de uitvoering van de beleidsdoorlichting rekening gehouden met de afsplitsing van de Belastingdienst?

Antwoord 28

Onder verwijzing naar het antwoord op vraag 25 kan gesteld worden dat in de periode waar de Beleidsdoorlichting op betrekking heeft (2012-2018) de Douane nog onderdeel was van de Belastingdienst.

In de rapportage wordt op de pagina's 6, 10, 12, 15, 29, 115, 116, 133 en 135 gerefereerd aan de Ontvlechting, waaruit blijkt dat hiermee bij de uitvoering van het onderzoek rekening is gehouden.

Vraag 29

Is ook onderzocht of de combinatie van de fiscale en veiligheidstaken van de Douane leidt tot het bemoeilijken van het behalen van de doelstellingen?

Antwoord 29

In het kader van de ontvlechting is niet onderzocht of de combinatie van de fiscale en veiligheidstaken van de Douane leidt tot het bemoeilijken van het behalen van de

⁶ TK 2020 – 2021 31934, nr. 47

doelstellingen. Hierbij moet worden bedacht dat het formaliteitenstelsel van de douanewetgeving juist gericht is op het met één aangifte zowel voldoen aan de fiscale verplichtingen als aan de veiligheidsvereisten. De integrale risicoanalyse van de Douane en de integrale controles door de Douane sluiten daar naadloos bij aan.

Vraag 30

Met hoeveel werknemers is gesproken bij de totstandkoming van dit onderzoek, uitgesplitst naar leidinggevenden, leidinggevenden verbonden aan de ABD en niet-leidinggevenden?

Antwoord 30

In totaal zijn 63 medewerkers betrokken geweest bij de totstandkoming van het onderzoek. Dit betrof 5 leidinggevenden, 8 leidinggevenden verbonden aan de ABD en 50 niet-leidinggevenden.

Vraag 31

Is het een haalbare en reële vraag om te verwachten dat de Douane de verbeterpunten zoals genoemd kan implementeren nu de Douane naast de reguliere taken en de Brexit ook extra werkzaamheden heeft gekregen rond de gecompliceerde ontvlechting en er wordt geconstateerd dat de Douane opereert in een allesbehalve stabiele omgeving? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 31

In het Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane en de brief van 15 september 2020 (Stand van zaken Douane) is aangegeven op welke wijze de Douane de in die brief genoemde uitdagingen oppakt. Ik heb er vertrouwen in dat de Douane daartoe voldoende is toegerust. Ik heb er ook vertrouwen in dat de ontvlechting daaraan zal bijdragen; immers, zoals de minister van Financiën in zijn brief van 11 januari 2020 over het voornemen tot ontvlechting heeft medegedeeld aan de Tweede Kamer, is de ontvlechting mede gericht op het versterken van de aansturing van de Douane. De ontvlechting draagt bovendien juist bij aan passende aandacht voor de door de Douane te realiseren opgave.

In de kabinetsreactie op de Beleidsdoorlichting Douane is aangegeven op welke wijze de aanbevelingen van de beleidsdoorlichting naar de opvatting van het Kabinet kunnen worden uitgevoerd. Het is echter geen eenvoudige opgave.

Zoals in de kabinetsreactie is aangegeven zal ik u via de periodieke viermaands-rapportage op de hoogte houden van de voortgang, eventuele knelpunten en bijsturing.