



Plan van Aanpak Periodieke Rapportage Douane 2026

Datum 28 juli 2025

Colofon

Projectnaam Periodieke Rapportage 2026 - Strategische
 Evaluatieagenda
Versienummer 1.0

Persoonsgegevens

Douane | Strategie, Beleid & Internationaal

Persoonsgegevens

Inhoud

Plan van aanpak Periodieke Rapportage Douane 2026—1

1	Inleiding—4
1.1	Thema Effectgericht sturen—4
1.2	Eisen aan Periodieke Rapportage—5
1.3	Inhoud van dit document—6
2	Beleid Douane—7
2.1	Doelstellingen van beleid—7
2.2	Beleidsinstrumenten—8
2.3	Eerste versie beleidstheorie—10
2.4	Inzichtbehoeften—11
3	Effectgericht sturen—12
3.1	Gezamenlijk kiezen door opdrachtgevers en de Douane—12
3.2	Sturen op basis van inzicht in maatschappelijke risico's en effecten—12
3.3	Inzichtbehoeften—12
4	Onderzoeksaanpak en planning—13
4.1	Onderzoeksgebieden—13
4.1.1	De beleidstheorie onder het uitvoerings- en toezichtsbeleid van de Douane—13
4.1.2	Doeltreffendheid van het uitvoerings- en toezichtsbeleid van de Douane—14
4.1.3	Doelmatigheid van het uitvoerings- en toezichtsbeleid van de Douane—14
4.1.4	De ontwikkeling van Effectgericht sturen—15
4.2	Planning—16
4.3	Beoogde resultaat—16
5	Organisatie—19
5.1	Waarborgen onafhankelijkheid—19
5.2	Begeleidingscommissie—19
5.3	Werkgroep—19

1 Inleiding

In 2026 voert de Douane conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek¹ (RPE) de Periodieke Rapportage (PR) uit. Het resultaat wordt eind 2026 aan de Tweede Kamer aangeboden. De PR is een onderzoek naar de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het (uitvoerings- en toezichts-)beleid van de Douane en biedt inzicht in passende vervolgmaatregelen. De PR beslaat het hele werkveld van de Douane. De uitgaven van de Douane staan in artikel 9 van de Begroting van het Ministerie van Financiën. Daarom vormt het totaal van artikel 9 de budgettaire grondslag². De algemene doelstelling van de Douane wordt daarin geformuleerd als: 'De Douane draagt bij aan een solide financiering van de Europese en nationale overheid, aan een veilige samenleving en aan een sterke, aantrekkelijke en eerlijke interne markt waarmee de welvaart in de Europese Unie (EU) en Nederland wordt bevorderd. Dit doet de Douane door als handhavingdienst toezicht te houden op het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer en daarbij te controleren op de naleving van fiscale en niet-fiscale regels en door het bonafide bedrijfsleven daarbij te faciliteren. Douanerechten en nationale belastingen (accijnzen en verbruiksbelastingen en omzetbelasting bij invoer) worden zo veel mogelijk tijdig, juist en volledig geheven en geïnd.' De mate waarin deze doelstellingen op effectieve en efficiënte wijze worden bereikt is het onderwerp van de PR in 2026.

1.1 Thema Effectgericht sturen

Deze PR bouwt voort op de in 2020 opgeleverde Beleidsdoorlichting 2012-2018³. Belangrijke aanbevelingen voor de Douane daarin zijn:

- Voer de gesprekken met opdrachtgevers vooral over de te bereiken *effecten*, en de relatie met naleving en aantallen controles;
- Formuleer voor de strategische doelstellingen van de Douane meetbare prestatie-indicatoren op outcomeniveau (gewenste impact); dit als onderdeel van een *verdere explicitering van de beleidstheorie* onder de Douanestrategie en -instrumenten.

In lijn met deze aanbevelingen heeft de Douane de afgelopen periode in de Strategische Evaluatieagenda (SEA) extra aandacht gegeven aan het thema Effectgericht sturen. Bij dit thema wordt daarom in deze PR afzonderlijk stil gestaan. In 2021 werd de Douane een zelfstandig directoraat-generaal binnen het Ministerie van Financiën, en kwam daarmee bestuurlijk los te staan van de Belastingdienst. Deze ontvlechting vroeg om verdere professionalisering van de relatie met de opdrachtgevende departementen, met de coördinerend opdrachtgever (het Directoraat-Generaal Fiscale Zaken) en met de eigenaar (de plaatsvervangend secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën). Het gezamenlijk sturen op maatschappelijke effecten is voor de Douane een belangrijk aspect binnen deze samenwerkingsrelatie.

Sinds 2024 is dit 'sturen op maatschappelijk effecten' een van de strategische verbetertrajecten binnen de Douane. Dit traject zal gevoed worden met de bevindingen en aanbevelingen uit de Periodieke Rapportage 2026.

¹ Regeling van de Minister van Financiën van 11 juli 2022, houdende regels voor periodiek evaluatieonderzoek 2022 (Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022), Staatscourant 2022 nr. 19587, 26 juli 2022.

² Zie par. 4.1.3 voor een nadere uitwerking.

³ Beleidsdoorlichting Douane 2012-2018, Den Haag, 30 september 2020.

1.2

Eisen aan Periodieke Rapportage

In de RPE wordt een aantal inhoudelijke vereisten gesteld aan een Periodieke Rapportage. Dit plan van aanpak maakt zichtbaar op welke wijze wordt gewaarborgd dat het onderzoek en de rapportage in 2026 voldoen aan die vereisten⁴.

- *De PR beschrijft de inzichtbehoefte en de stand van kennis.* De volgende twee hoofdstukken van dit plan van aanpak beschrijven de huidige inzichtbehoeften en geven beknopt weer wat al bekend is. In het hoofdstuk met de uitwerking van de onderzoeksplan zijn onderzoeksvragen geformuleerd die expliciteren welke kennislacunes het onderzoek moet invullen. Het eindrapport zal een meer gedetailleerde uitwerking bevatten.
- *De PR geeft een overzicht van het uitgevoerde evaluatieonderzoek.* Deze PR is een evaluatieonderzoek dat zich mede baseert op eerder (bijvoorbeeld in het kader van de SEA) uitgevoerd onderzoek. Bij de toelichting op de onderzoeksplan wordt een eerste overzicht gegeven van (potentiële) dataverzamelingen en onderzoeken. Het verzamelen van aanvullende (externe) bronnen is een aparte onderzoeksactiviteit. Het eindrapport zal een meer gedetailleerd overzicht bevatten.
- *De PR geeft een overzicht van de budgettaire grondslag van het beleid op de rijksbegroting, (eventueel) de financiële gevolgen van het beleid voor de samenleving en de (maatschappelijke) kosten van het beleid.* De uitwerking van de uitgaven van het beleid wordt in een apart hoofdstuk in het eindrapport gepresenteerd.
- *De PR geeft een (visueel) overzicht van de beleidsdoelen, de beleidstheorie, het ingezette beleidsinstrumentarium en de uitvoering van het beleid.* Dit plan van aanpak geeft in het volgende hoofdstuk een globale beschrijving van beleid, doelstellingen, beleidstheorie en uitvoerings- en handhavinginstrumenten. Dit vormt een noodzakelijk kader voor de externe aanbesteding. De bestaande visualisatie van de beleidstheorie heeft de vorm van een doelenboom. Als een van de eerste stappen in het onderzoek zal de beleidstheorie van de Douane verder worden gereconstrueerd. Daarbij zal worden voortgebouwd op de twee deel-theorieën⁵ die in 2023 en 2024 reeds zijn ontwikkeld.
- *De PR geeft een overzicht van de inzichten uit eerdere evaluaties over de doeltreffendheid en doelmatigheid.* In aparte hoofdstukken van het eindrapport wordt gerapporteerd over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het douanebeleid. Dit zal mede zijn gebaseerd op eerder uitgevoerd onderzoek.
- *De PR bevat lessen voor het vergroten van de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.* In de PR zullen aanbevelingen worden opgenomen.
- *In de PR wordt ten minste één doelmatige optie geschetst waarmee een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het (beleids)thema kan worden gerealiseerd.* Het eindrapport PR bevat in het hoofdstuk met de beoordeling van de doelmatigheid tevens een besparingsoptie van 20% op de budgettaire grondslag.
- *De PR geeft aan waar nog witte vlekken bestaan voor volgende evaluaties.* In een separaat hoofdstuk Conclusies en aanbevelingen worden nieuwe of onopgemerkte inzichtlacunes benoemd en geprioriteerd met het oog op de volgende SEA.
- *De PR beschrijft hoe de onafhankelijkheid is geborgd.* Dit plan van aanpak beschrijft hoe tijdens de uitvoering van het onderzoek de onafhankelijkheid

⁴ De vereisten refereren soms naar 'het betreffende SEA-thema', de Douane PR 2026; betreft het gehele beleidsterrein van de Douane.

⁵ Voor de Actor-gerichte aanpak E-commerce en Liquide Middelen.

wordt gewaarborgd, onder meer door externe aanbesteding van de uitvoering, de instelling van een begeleidingscommissie en externe onafhankelijke deskundigen. Hierover wordt in een separaat hoofdstuk in het eindrapport gerapporteerd. Dezelfde onafhankelijke deskundigen zullen een eindoordeel over de validiteit van het eindrapport opstellen voor de Kamer.

- *In de PR wordt een samenvatting opgenomen.* De samenvatting in het eindrapport zal voldoen aan de geldende voorschriften.
- *De PR voldoet aan de vereisten van goed evaluatieonderzoek in artikel 3 van de RPE.* Dit plan van aanpak beschrijft in welke mate onafhankelijkheid is gewaarborgd en welke onderzoeksmethoden worden gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

De procesvereisten worden in het hoofdstuk Organisatie van dit plan van aanpak geadresseerd.

1.3

Inhoud van dit document

Dit plan van aanpak start met een beknopte beschrijving van het beleid, de doelstellingen en de beleidsinstrumenten van de Douane. Deze schets is een eerste afbakening van de PR. Aansluitend wordt het SEA-thema Effectgericht sturen en de daarbij behorende inzichtbehoeften toegelicht. Na deze twee inhoudelijke hoofdstukken worden de aanpak en de organisatie van het onderzoek uitgewerkt.

2 Beleid Douane

De Douane is een uitvoerings- en toezichtsorganisatie. Daar waar in het kader van de RPE over beleid wordt gesproken, betreft dit voor de Douane het 'uitvoerings- en toezichtsbeleid'.

2.1 Doelstellingen van beleid

Artikel 3 van het Douanewetboek van de Unie (DWU), 'Missie van de douaneautoriteiten', vereist dat 'douaneautoriteiten maatregelen vaststellen die met name strekken tot':⁶

- de bescherming van de financiële belangen van de Unie en haar lidstaten;
- de bescherming van de Unie tegen oneerlijke en illegale handel en de ondersteuning van de legale handel;
- het garanderen van de veiligheid van de Unie en haar ingezetenen en van de bescherming van het milieu, in voorkomend geval in nauwe samenwerking met andere autoriteiten;
- het handhaven van een billijk evenwicht tussen de douanecontroles en de facilitering van de legale handel.

In 2026 rapporteert de Douane over de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit beleid. Zijn de doelstellingen gerealiseerd? En, dragen de 'maatregelen', de zogenaamde beleidsinstrumenten, van de Douane op effectieve en efficiënte wijze bij aan het bereiken van de doelstellingen?

In de Rijksbegroting 2025 zijn deze doelstellingen kortweg samengevat in de ABC-doelen, inclusief meetbare prestatie indicatoren.

Afdracht: zorgen dat opbrengsten zo juist, tijdig en volledig mogelijk zijn.

- De prestatie-indicator *Juiste invoeraangiften* geeft weer hoe groot het aandeel juiste invoeraangiften is in het totaal aantal invoeraangiften.

Beschermen: de samenleving zo goed mogelijk beschermen tegen onveilige en ongewenste goederen.

- De prestatie-indicator *Uitvoering afspraken niet-fiscale taken* geeft de mate aan waarin de Douane deze taken heeft kunnen uitvoeren.

Concurrentiepositie: bijdragen aan het versterken van de concurrentiepositie van de Europese Unie.

- De prestatie-indicator *Waardering bedrijfsleven* geeft weer hoe bedrijven de douaneafhandeling ervaren. In samenspraak met het bedrijfsleven zijn daarbij aspecten in de dienstverlening vastgesteld die zowel de Douane als het bedrijfsleven belangrijk vinden.

Daarnaast meten de prestatie-indicatoren *Afgehandelde bezwaren binnen Algemene wet bestuursrecht (Awb) termijn* en *Afgehandelde klachten binnen de Awb termijn* het aantal binnen Awb beslistermijn afgedane bezwaarschriften en klachten ten opzichte van het totaal aantal afgedane bezwaren en klachten.

Een van de inzichtbehoeften van deze PR is de verdere explicitering van de wijze waarop de beleidsinstrumenten van de Douane bijdragen aan de realisatie van de vier hierboven genoemde doelstellingen (inclusief de onderliggende

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952&qid=1529398347735>

veronderstellingen en de plausibiliteit daarvan), en of dit zou kunnen leiden tot beter dekkende prestatie-indicatoren in de rijksbegroting.

Beleidsinstrumenten en inzichtbehoeften worden hieronder nader uitgewerkt.

2.2

Beleidsinstrumenten

De Douane heft en int bij EU-grensoverschrijdend goederenverkeer de verschuldigde invoerrechten en belastingen en houdt toezicht gericht op de naleving van de voor dit verkeer geldende niet-fiscale wet- en regelgeving. Daarnaast heft en int de Douane in het binnenland accijnzen en verbruiksbelasting en houdt toezicht gericht op de naleving van de desbetreffende wet- en regelgeving.

Het *heffen en innen van invoerrechten en belastingen* vormen de kern van de massale uitvoeringsprocessen van de Douane en zijn te beschouwen als afzonderlijke beleidsinstrumenten van de Douane.

Het *toezicht* (in brede zin) van de Douane is gericht op de regelnaleving van bedrijven en reizigers. Het ultieme doel is dat burgers en bedrijven vrijwillig hun verplichtingen nakomen. Om de naleving te vergroten ondersteunt de Douane met dienstverlening burgers en bedrijven bij het nakomen van hun verplichtingen. Controles helpen om vast te stellen of de regels worden nageleefd. Bij niet-naleving worden fouten gecorrigeerd en indien nodig goederen in beslag genomen. In het geval van een vermoeden van een strafbaar feit levert de Douane een bijdrage aan opsporingsonderzoek.

Dienstverlening, toezicht (in enge zin) en ondersteuning van de opsporing zijn te beschouwen als afzonderlijke beleidsinstrumenten van de Douane.

Onderstaand worden deze vijf beleidsinstrumenten kort omschreven en uitgewerkt in deelactiviteiten.

Heffen van invoerrechten en belastingen

Op basis van ontvangen aangiften voert de Douane de zogenaamde douaneprocedures uit en stelt de Douane de douaneschuld en belastingschuld vast. Dit zijn massale administratieve processen die grotendeels geautomatiseerd zijn ondersteund. De snelheid en accuraatheid van de vrijgave van goederen in het vrije verkeer bepaalt in hoge mate de doorstroom van het logistieke verkeer in Nederland. Dit betreft onder andere:

- behandelen accijnsaangiften;
- behandelen accijnsgoederenvervoer;
- behandelen invoeraangiften;
- behandelen verzoek tot teruggaaf;
- zuiveren;
- behandeling bezwaar en beroep.

Innen en afdragen

De Douane is verantwoordelijk voor de juiste afwikkeling van financiële stromen tussen douane- en belastingplichtigen en de Nederlandse en Europese schatkist. Dit betreft onder andere:

- ontvangen en registreren van betalingen;
- invorderen bij te late betaling;
- terugbetalen van te veel betaalde rechten;
- uitnutten zekerheid (verhalen van een schuld);
- afdragen aan schatkist NL;
- afdragen aan EU (TEM).

Dienstverlening

Dienstverlening ziet op de communicatie en interactie tussen enerzijds burgers en bedrijven en anderzijds de Douane. Het doel is om burgers en bedrijven in staat te stellen de wettelijke verplichtingen te kennen en te kunnen naleven. Communicatie kan zowel proactief zijn als in de vorm van beantwoording van vragen of de behandeling van klachten. Dit betreft onder andere:

- interactie via website en portaal;
- handhavingscommunicatie via media en apps;
- ondersteuning softwareleveranciers;
- afhandeling van klachten;
- telefonische bereikbaarheid via het DouaneContactCentrum.

Toezicht (in enge zin: controle en handhaving)

Toezicht is het vaststellen of burgers en bedrijven voldoen aan de van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Dat kan door controles uit te voeren. Dit doet de Douane risico-gestuurd; risicomangement is een wettelijke taak van douaneautoriteiten.⁷ Dit is ook een belangrijk instrument bij het tegengaan van illegale invoer. In het geval de wet- en regelgeving niet wordt nageleefd, treedt de Douane handhavend op. Dat kan zijn in de vorm van een waarschuwing, een correctie op de aangifte, een naheffing, afstand laten doen van een verboden goederen of verboden goederen in beslag nemen, het opleggen van een bestuurlijke boete of schorsen of intrekken van een vergunning. Toezicht bestaat onder andere uit:

- *Aangiftegericht toezicht.* Daar is sprake van wanneer een aangifte in de risicoanalyse wordt geselecteerd voor controles zoals bijvoorbeeld:
 - o fysieke controle van containers, bagage, postzendingen;
 - o verificatie van bij een zending horende documenten;
 - o chemische analyse van monsters.
- *Bedrijfsgericht toezicht.* Deze vorm van toezicht heeft met name betrekking op het feit of bedrijven die douanehandelingen verrichten de interne beheersing op orde hebben, het betreft dan bijvoorbeeld:
 - o beoordeling van vergunningaanvragen;
 - o controle op inrichting en werking van de bedrijfsadministratie.
- *Locatiegericht toezicht.* De Douane controleert diverse gebieden, zoals luchthavens, havens, bedrijfsterreinen en de kuststrook op de aanwezigheid van goederen die relevant zijn voor het douanetoezicht. Voorbeelden van dergelijke gebieden zijn, bijvoorbeeld via:
 - o surveillance en gebruik van camera's en drones;
 - o toezien op reizigersbagage;
 - o afhandeling van signalen van (nucleaire) detectiepoorten.

Ondersteuning van de opsporing

De Douane voert voorbereidende onderzoeken uit als mogelijke start van vervolgttrajecten bij de FIOD en het (Europees) Openbaar Ministerie EOM bijvoorbeeld:

- toezichtsonderzoeken naar precursoren (voor verdovende middelen en chemische wapens), strategische goederen (militaire en dual-use goederen) en de sanctiewetgeving;
- opvolging van Europese fraudemeldingen;
- bijdrage aan samenwerkingsverbanden ondermijnende criminaliteit.

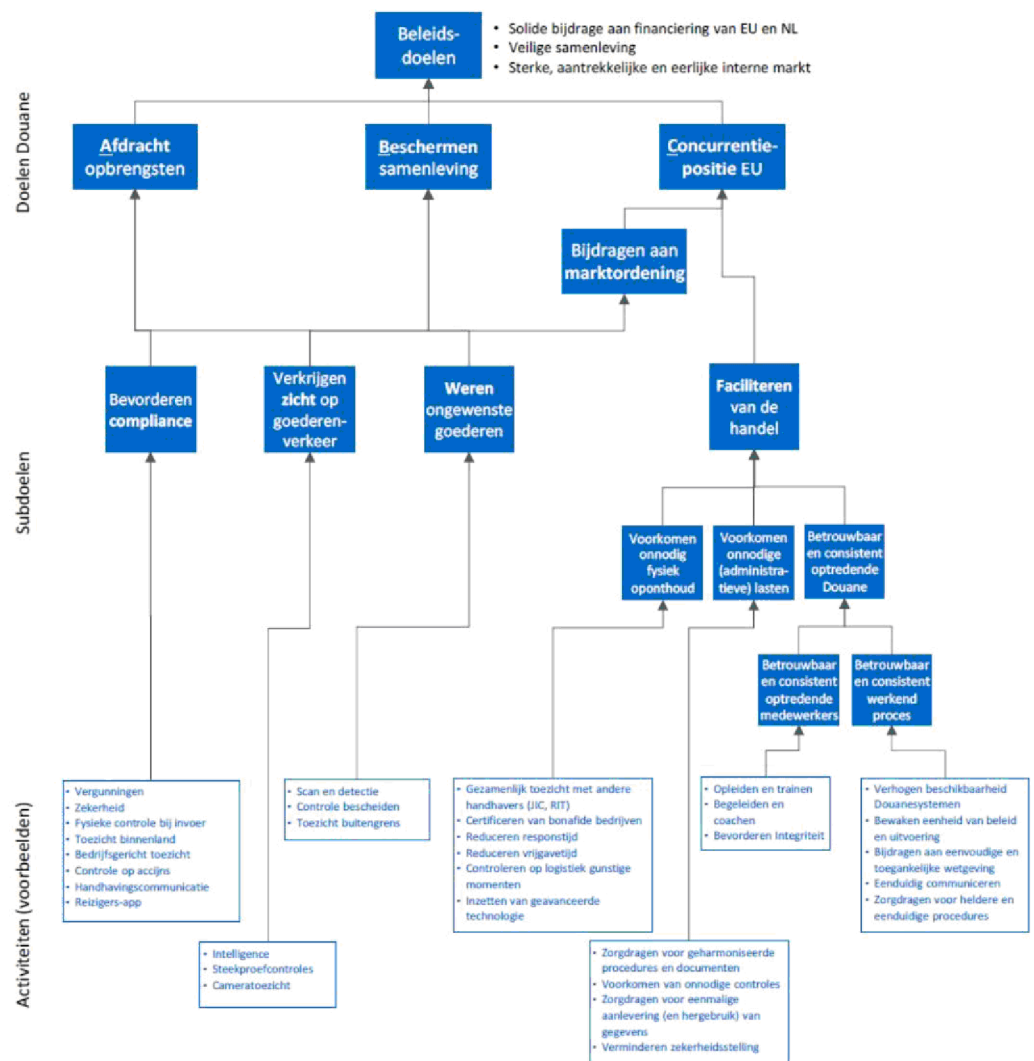
De veronderstelde bijdrage van deze vijf beleidsinstrumenten aan het bereiken van de doelen van de Douane wordt gevisualiseerd in een beleidstheorie.

⁷ Zie bijvoorbeeld overweging 28 uit het Wetboek van de douane-unie, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952&qid=1529398347735>, p.5.

2.3

Eerste versie beleidstheorie

De Beleidsdoorlichting 2012-2018 leverde een eerste versie van een beleidstheorie Douane, gevisualiseerd in de vorm van een doelenboom. Dit model is gebaseerd op de zogenaamde ABC-doelstellingen die de Douane gebruikte als pakkende samenvatting van de opdracht.



Dit model geeft een generiek beeld van activiteiten en (sub)doelen van de Douane. In lijn met de aanbevelingen uit de Beleidsdoorlichting 2012-2018 is verdere concretisering nodig van onder andere de relaties tussen activiteiten, doelen en/of effecten (op nalevingsgedrag van bedrijven en reizigers), en van prestatie-indicatoren.

Als onderdeel van het SEA-thema Effectgericht sturen zijn de afgelopen jaren twee meer gedetailleerde beleidstheorieën gemaakt voor de deelterreinen Actorgerichte

aanpak voor e-commerce⁸, en voor het toezicht op vervoer van Liquide Middelen en het daaraan gerelateerde Meldrecht⁹.

Dit leidt tot een aantal specifieke inzichtbehoefte voor de PR 2026.

2.4 Inzichtbehoefte

De twee reeds gerealiseerde (deel-)beleidstheorieën hebben de Douane geleerd hoe impliciete veronderstellingen over de werking van beleidsinstrumenten expliciet gemaakt kunnen worden. Meer inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het uitvoerings- en toezichtsbeleid van de Douane vraagt om een bredere beleidstheorie. Dit leidt tot een drietal inzichtbehoefte die in het volgende hoofdstuk in onderzoeksvragen zijn uitgewerkt.

Een adequate beleidstheorie Douane

De Douane wil door middel van deze PR scherper inzichtelijk maken wat de veronderstellingen zijn ten aanzien van de effectiviteit van de uitvoerings- en toezichtsinstrumenten, en welke relaties daarbij worden verwacht met het nalevingsgedrag van burgers en bedrijven (zowel het gedrag dat blijkt uit de aangiften als ook modus operandi die af te leiden zijn uit de illegale invoer van goederen). In het verlengde daarvan wil de Douane het inzicht vergroten in de (veronderstelde) relatie tussen de inzet van deze beleidsinstrumenten en de beoogde maatschappelijke impact van de opdrachtgevende beleidsdepartementen. De op te stellen beleidstheorie zal de veronderstellingen van de Douane en de opdrachtgevers expliciteren over de wijze waarop en de mate waarin de gekozen beleidsinstrumenten bijdragen aan de verbetering van de naleving van de norm (en uiteindelijk van het verminderen van het maatschappelijk risico).

Een belangrijke kennislacune betreft de wijze waarop de beleidsdoelen van de (momenteel tien) opdrachtgevers aan de beleidstheorie Douane kunnen/moeten worden verbonden.

Doeltreffendheid van de beleidsinstrumenten

Een belangrijke, wettelijk bepaalde, inzichtbehoefte voor dit onderzoek betreft de mate waarin de beleidsdoelstellingen zijn bereikt, alsmede de doeltreffendheid van de vijf beleidsinstrumenten van de Douane in de praktijk.

Doelmatigheid van de beleidsinstrumenten

Een belangrijke, wettelijk bepaalde, inzichtbehoefte voor dit onderzoek betreft de mate waarin de beleidsdoelstellingen op een doelmatige wijze zijn bereikt. Ook daarbij wordt gekeken naar de inzet van de vijf beleidsinstrumenten van de Douane in de praktijk.

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/07/12/onderzoek-effectgericht-sturen-actorgerichte-aanpak-e-commerce-douane>

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2025/02/28/geld-op-de-vlucht-effectgericht-sturen-bij-het-toezicht-op-liquide-middelen-en-meldrecht>

3 Effectgericht sturen

In de achterliggende evaluatieperiode was Effectgericht sturen het Douane-thema op de Strategische Evaluatieagenda van het Ministerie van Financiën. Het thema Effectgericht sturen raakt aan het gezamenlijke streven van de opdrachtgevende beleidsdepartementen en de Douane om de aansturing en verantwoording van de douanetaken verder te professionaliseren. Dit is voor de Douane een belangrijk ontwikkelgebied. Het thema krijgt in de PR 2026 bijzondere aandacht.

3.1 **Gezamenlijk kiezen door opdrachtgevers en de Douane**

Veranderingen in de omgeving beïnvloeden continue de keuzes die de Douane moet maken ten aanzien van de inzet van mensen en middelen, zowel op de korte als de middellange termijn. Sanctiepakketten vanwege de oorlog in Oekraïne, politieke interventies in de internationale handel, en de groei van e-commerce vragen om stelselmatige her-prioritering van het werk. Daarnaast vraagt ook nieuwe Europese wetgeving andere en aanvullende inzet van de Douane. Verdeling en herverdeling van de totale capaciteit heeft uiteraard consequenties voor de inzet op de beleidsterreinen van de afzonderlijke opdrachtgevers. Het is aan de Douane om gegeven de wensen van de tien opdrachtgevende departementen steeds de juiste keuzes te maken. Daarbij speelt naast snelheid, beschikbare capaciteit en wettelijke kaders meer en meer de vraag naar maatschappelijke impact een rol in dit keuzeproces. Hoe kunnen de Douane en de opdrachtgevers gezamenlijk voor de meest effectieve en impactvolle interventies kiezen?

3.2 **Sturen op basis van inzicht in maatschappelijke risico's en effecten**

De achterliggende periode zijn ten aanzien van de gezamenlijke sturing verschillende stappen gezet. Zo hebben de opdrachtgeversagenda en het (meerjaren-)handhavingsplan zich ontwikkeld en zijn evaluaties uitgevoerd binnen het kader van de SEA. Een procesevaluatie in 2025 evalueert deze ontwikkeling. In 2024 is verder een verkenning gestart of en hoe gezamenlijk sturen en kiezen aan de hand van maatschappelijke risico's tot verdere verbetering kan leiden¹⁰. De maatschappelijke risico's kunnen in samenspraak met de opdrachtgevende beleidsdepartementen in kaart worden gebracht en integraal gewogen. Deze risicowegingen zijn zoveel mogelijk gebaseerd op geobjectiverde kwantitatieve informatie.

Aangevuld met kennis over de effectiviteit en doelmatigheid van de toezichts-instrumenten van de Douane kan gezamenlijk worden gekozen waar de inzet van welke instrumenten het meeste maatschappelijke impact heeft.

3.3 **Inzichtbehoeften**

In 2024 is het programma Sturen op Maatschappelijk Effect gestart met als belangrijkste doel de implementatie van deze wijze van sturen samen met opdrachtgevers. Inzichten uit de PR zullen dit programma in 2026 helpen bij het verder richten en inrichten van werkzaamheden. Daarbij is behoefte aan inzichten in hoe bestaande en eventueel nieuw te ontwikkelen (beleids- en gespreks-) instrumenten aan kunnen sluiten op de te reconstrueren beleidstheorie en hoe deze daarmee het gesprek tussen opdrachtgevers en de Douane richting kunnen geven.

¹⁰ Begin 2025 is daarbij onderzocht in hoeverre de aanpak onder de ILT-brede risicoanalyse (IBRA) toepasbaar is binnen de context van de Douane.

4 Onderzoeksaanpak en planning

De PR 2026 sluit aan op de eerdere Beleidsdoorlichting 2012-2018 en beslaat de periode 2019-2025. Deze beoordeling van de effectiviteit en efficiency van het (uitvoerings- en toezichts-)beleid van de Douane is mede gericht op het vullen van de kennislacunes zoals geformuleerd in de bovenstaande inzichtbehoefte. Het evaluatieonderzoek wordt gebaseerd op in de periode 2019-2025 uitgevoerde analyses, onderzoeken en evaluaties. Daarnaast zal specifiek aanvullend onderzoek worden verricht, vooral gericht op de uitwerking van de beleidstheorie. Het onderzoek beslaat vier deelgebieden, elk met eigen onderzoeksvragen en bijbehorende aanpak en gegevensverzameling.

4.1 Onderzoeksgebieden

4.1.1 *De beleidstheorie onder het uitvoerings- en toezichtsbeleid van de Douane*

De onderzoeksvragen op dit onderzoeksgebied zijn:

- Wat is de veronderstelde relatie tussen de inzet van de beleidsinstrumenten en de doelstellingen van het Douane uitvoerings- en toezichtsbeleid?
 - o hoe zijn de beleidsdoelstellingen te operationaliseren en meetbaar te maken, zodanig dat ze zijn te gebruiken in rapportages en mogelijk als indicatoren in de rijksbegroting?
 - o welke plek neemt de functie risicomanagement daarbij in?
 - o hoe krijgt het tegengaan van illegale in- en uitvoer hierbij een plek?
- Welke aannames liggen hieraan te grondslag, en hoe plausibel zijn deze?
 - o welke relaties liggen daarbij met het nalevingsgedrag van bedrijven en reizigers?
- Wat is de samenhang tussen de beleidsinstrumenten?
- Hoe kan hierbij de relatie worden gelegd met de door opdrachtgevende beleidsdepartementen beoogde maatschappelijke impact?

Tijdens een *ontwerpgerichte onderzoeksaanpak* zullen de externe onderzoekers samen met Douane-experts en andere betrokkenen tot een onderbouwing en visualisatie van de beleidstheorie Douane moeten komen. Deze theorie zal de relaties tussen resultaten, effecten op nalevingsgedrag en verwachte outcome beschrijven. Verwachte activiteiten in dat kader:

- literatuurstudie naar effectiviteit van toezicht;
- consultatie bij andere toezichthouders binnen Nederland en mogelijk buitenlandse douaneautoriteiten;
- co-creatie sessie met Douane-experts;
- interviews met opdrachtgevers.

Tijdens het onderzoek kan gebruik worden gemaakt van *eerder uitgevoerd onderzoek*, en/of beschikbare primaire gegevensverzamelingen zoals¹¹:

- SEA ex-ante evaluatie Actorgerichte aanpak e-commerce (2024)
- SEA ex-ante evaluatie Liquide Middelen (2025)
- Weten is Meten praktijk metingen (2025).

¹¹ Tijdens de uitvoering van het onderzoek zullen aanvullende interne en externe bronnen worden gezocht en ter beschikking gesteld.

4.1.2 *Doeltreffendheid van het uitvoerings- en toezichtsbeleid van de Douane*

De onderzoeksvragen op dit onderzoeksgebied zijn:

- In welke mate zijn de Douane beleidsdoelstellingen gerealiseerd, en wat was daarbij de invloed van grote ontwikkelingen als bijvoorbeeld de Brexit, de groei van e-commerce en de oorlog in Oekraïne?
- Wat is in dat licht te zeggen over de feitelijke effectiviteit van de inzet van de uitvoerings- en toezichtsinstrumenten?
- Welke lessen zijn hieruit te trekken voor de ontwikkeling van de uitvoerings- en toezichtsinstrumenten?

Tijdens een *synthese onderzoek* zullen de externe onderzoekers samen met Douane-experts en andere betrokkenen gegevens verzamelen en beoordelen op basis waarvan uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit van de beleidsinstrumenten van de Douane. Deze uitspraken zullen zoveel als mogelijk kwantitatief, maar mogelijk ook kwalitatief, worden onderbouwd. Op basis van ervaringen tijdens het onderzoek zullen aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van: toekomstige gegevensverzameling en -ontsluiting, rapportages en indicatoren.

Verwachte activiteiten in dat kader:

- verzamelen van gegevens uit Douane-systemen;
- verzamelen en analyseren van reeds uitgevoerde interne en externe onderzoeken;
- interviews met Douane-experts;
- rapporteren bevindingen;
- documenteren en verzamelen verbetermogelijkheden;
- formuleren van aanbevelingen voor het vergroten van doeltreffendheid van het beleid.

Tijdens het onderzoek kan gebruik worden gemaakt van eerder uitgevoerd onderzoek, en/of beschikbare primaire gegevensverzamelingen zoals:¹²

- de Fiscale monitor en Douane monitor (2019-2025);
- statistische analyses binnen het Douane Landelijk Tactisch Centrum;
- (analyses op basis van) steekproeven op aangiftestromen;
- Weten is Meten praktijkevaluatie binnen Operatie Douane (2025);
- Empty package surveys tabak;
- uitgevoerd gedragsonderzoek;
- wetenschappelijk onderzoek naar modus operandi en fenomenen.

Aan de onderzoekers zal gevraagd worden de beschikbare onderzoeken en gegevensverzamelingen te relateren aan de zogeheten Effectladder. Deze kent vijf niveaus van bewijskracht die aangeven hoe effectief een interventie is¹³.

4.1.3 *Doelmatigheid van het uitvoerings- en toezichtsbeleid van de Douane*

De Periodieke Rapportage beslaat het hele werkveld van de Douane. De uitgaven van de Douane staan in artikel 9 van de Begroting van het Ministerie van Financiën. Daarom vormt het totaal van artikel 9 de budgettaire grondslag. De uitgaven van de Belastingdienst die zijn toegerekend aan de Douane worden hierin niet meegenomen.

¹² Tijdens de uitvoering van het onderzoek zullen aanvullende interne en externe bronnen worden gezocht en ter beschikking gesteld.

¹³ Zie bijvoorbeeld: <https://www.nji.nl/effectieve-jeugdhulp/werken-aan-effectiviteit>

Uitgaven Douane conform Rijksbegroting 2025, excl. toegerekende uitgaven Belastingdienst (x € 1.000)

Apparaatsuitgaven	569.535
Programma-uitgaven	48.442
Totaal	617.977

De onderzoeksvragen op dit onderzoeksgebied zijn:

- Wat is de ontwikkeling van de uitgaven geweest gedurende de evaluatieperiode, hoe is deze te duiden, en wat was daarbij de invloed van grote ontwikkelingen als bijvoorbeeld de Brexit, de groei van e-commerce en de oorlog in Oekraïne?
- Wat is in dat licht te zeggen over de feitelijke doelmatigheid van de inzet van de uitvoerings- en toezichtsinstrumenten?
- Hoe kan 20% bespaard worden op de budgettaire grondslag, met een zo groot mogelijke doeltreffendheid en doelmatigheid?
- Welke lessen zijn hieruit te trekken voor de ontwikkeling van de uitvoerings- en toezichtsinstrumenten?

Tijdens een *kwalitatieve en kwantitatieve analyse* zullen de externe onderzoekers samen met Douane-experts en andere betrokkenen gegevens verzamelen en beoordelen op basis waarvan uitspraken kunnen worden gedaan over de doelmatigheid van het uitvoerings- en toezichtsbeleid van de Douane. Een belangrijke basis voor de evaluatie is het overzicht van de uitgaven van de Douane binnen het kader van de rijksbegroting. Dit is tevens het uitgangspunt voor het opstellen van de besparingsvariant van 20%. Verwachte activiteiten in dat kader:

- creëren overzicht en inzicht in Douane uitgaven;
- relateren uitgaven aan de Douane beleidsmaatregelen en -instrumenten;
- vergelijking bestedingen met benchmark organisaties;
- analyse van gegevens;
- opstellen van 20% besparingsvariant;
- formuleren aanbevelingen voor vergroting van doelmatigheid van het beleid;
- rapporteren bevindingen.

Tijdens het onderzoek kan gebruik worden gemaakt van eerder uitgevoerd onderzoek, en/of beschikbare primaire gegevensverzamelingen zoals:

- interne gegevensverzamelingen Douane;
- benchmark gegevens uit binnen- en buitenland.

4.1.4

De ontwikkeling van Effectgericht sturen

De onderzoeksvragen op dit onderzoeksgebied zijn:

- In welke mate is inzicht te geven in de bijdrage van de Douane-inzet aan de door de afzonderlijke beleidsdepartementen beoogde maatschappelijke impact?
- Hoe heeft het effectgericht sturen door opdrachtgevers en de Douane zich ontwikkeld, en wat was daarbij de mogelijke relatie met bijvoorbeeld de groei van e-commerce, de intensivering van de aanpak van ondermijnende criminaliteit, en de handhaving van sancties van de EU tegen Rusland?
 - o Hoe vertaalde zich dit in opzet en werking van het Handhavingsplan en de Opdrachtgeversagenda?
- Welke lessen zijn te trekken voor de ontwikkeling van effectgericht sturen?
 - o Hoe kan de Douane omgaan met die activiteiten die niet onder het met opdrachtgevers afgestemde Handhavingsplan vallen?

Tijdens een *kwantitatieve analyse* zullen de externe onderzoekers samen met Douane-experts en vertegenwoordigers van opdrachtgevers onderzoeken en gegevens verzamelen en beoordelen op basis waarvan uitspraken kunnen worden gedaan over de ontwikkeling van effectgericht sturen. Verwachte activiteiten in dat kader:

- deskresearch van bestaande rapportages en informatievoorziening (handhavingsplannen, opdrachtgeversagenda's, notulen overleggen);
- bestuderen van eerder uitgevoerd (SEA-) onderzoek;
- interviews met vertegenwoordigers van opdrachtgevers;
- interviews met medewerkers van de Douane;
- sessies met (vertegenwoordigers van) opdrachtgevers en opdrachtnemer.

Tijdens het onderzoek kan gebruik worden gemaakt van eerder uitgevoerd onderzoek, en/of beschikbare primaire gegevensverzamelingen zoals:

- Handhavingsplannen 2019-2025;
- Opdrachtgeversrapportages;
- Toepassingsonderzoek Douanebrede risicoanalyse (2025);
- SEA Procesevaluatie (2025).

De uitvoering van het onderzoek in deze vier deelgebieden start begin 2026.

4.2 Planning

Afronden plan van aanpak:

- Eerste week september 2025, Plan van aanpak naar de Tweede Kamer
- September-oktober 2025, verwerken van amendementen Kamer en plan van aanpak finaliseren

Uitvoeren evaluatieonderzoek:

- November 2025, start aanbesteding Periodieke Rapportage
- Februari 2026, start uitvoering onderzoek
- Februari – april 2026, Uitwerken Beleidstheorie Douane
- Maart – augustus 2026, Beoordelen effectiviteit en doelmatigheid Douanebeleid
- Mei – augustus 2026, Sturing op effect
- Augustus – september 2026, Besparingsoptie 20%
- September 2026, vaststelling definitief rapport PR
- Oktober - december 2026 oplevering rapportage, aanbieding aan Tweede Kamer, kabinetsreactie

4.3 Beoogde resultaat

De Periodieke Rapportage aan de Tweede Kamer opgeleverd. Daarin zijn onder andere de volgende onderdelen voorzien¹⁴:

Samenvatting

- een tabel die de afbakening van de PR weergeeft, inclusief het SEA-thema, de evaluatieperiode, de budgettaire grondslag, de begrotingsartikelen en de hoofdvragen;
- een overzicht van de doelstellingen en instrumenten van het te evalueren beleid (beleidstheorie);

¹⁴ Deze onderdelen vormen mogelijk afzonderlijke hoofdstukken. De uiteindelijke opzet en vormgeving van het document wordt in overleg met de externe partij en de begeleidingscommissie bepaald.

- een overzicht van de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid, inclusief neveneffecten;
- een overzicht van de belangrijkste aanbevelingen en beleidsopties.

Onderzoeksverantwoording

- waarborgen onafhankelijkheid;
- afbakening.

Uitvoerings- en toezichtsbeleid Douane

- beschrijving van het beleid en de doelen van dit beleid;
- de middelen en activiteiten om deze doelen te bereiken, inclusief hun onderlinge samenhang;
- visualisatie van de beleidstheorie Douane (het geheel van causale verbanden tussen het gevoerde beleid en de gevolgen ervan);
- verbindingen met de beleidsdoelen van opdrachtgevers;
- indicatoren voor rapportage over effecten en doelstellingen.

Realisatie beleidsdoelstellingen

- feitelijk behaalde resultaten tijdens de evaluatieperiode op het gebied van onder andere de inning, de aangiftebehandeling, controles, vangsten van illegale goederen, handelsfacilitatie;
- duiding van trends en ontwikkelingen;
- beschrijving van de impact van grote ontwikkelingen als Brexit, de groei van e-commerce, intensivering bestrijding ondermijnende criminaliteit en EU-sancties tegen Rusland.

Uitgaven voor het beleid

- uitgaven op de rijksbegroting zoals (een indicatie van) de apparaatsuitgaven en uitvoeringsuitgaven;
- budgettaire tabel voor de evaluatieperiode (2019-2025);
- kwantitatieve en kwalitatieve indicatie en duiding van de financiële gevolgen voor de maatschappij (burgers, bedrijven, decentrale overheden of de rechterlijke macht), zoals bijvoorbeeld administratieve lasten, uitvoeringskosten, handhavingskosten.

Beoordeling doeltreffendheid douanebeleid

- inzichtbehoefte en kennislacunes;
- stand van kennis, mede gebaseerd op bestaand onderzoek en eerdere evaluaties;
- bevindingen over de mate van realisatie beleidsdoelstellingen, de effectiviteit van de beleidsinstrumenten, de werking van de beleidstheorie in de praktijk en de onderbouwing daarvan;
- aanbevelingen voor het vergroten van doeltreffendheid van het beleid bij een gelijkblijvende inzet van financiële middelen.

Beoordeling doelmatigheid douanebeleid

- beschikbaar onderzoeksmateriaal en eerdere evaluaties;
- bevindingen over de doelmatigheid en de onderbouwing daarvan;
- een besparingsoptie van 20% op de budgettaire grondslag;
- aanbevelingen voor het vergroten van doelmatigheid van het beleid bij een gelijkblijvende inzet van financiële middelen.

Ontwikkeling Effectgericht sturen

- de beschrijving van de ontwikkeling van het gezamenlijk sturen op effecten;

- de rol van bijdrage van inzicht in maatschappelijke risico's bij het effectgericht sturen;
- aanbevelingen voor verdere ontwikkeling.

Conclusies en aanbevelingen vervolg

- conclusies;
- nieuwe of onopgemerkte inzichtlacunes, incl. prioritering.

5 Organisatie

5.1 Waarborgen onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid en kwaliteit van de PR worden gewaarborgd door aanbesteding van de uitvoering bij een deskundige externe partij, betrokkenheid van een breed samengestelde begeleidingscommissie en de deelname van twee externe onafhankelijke deskundigen.

De onafhankelijke deskundigen beoordelen, na afronding van de PR de validiteit en kwaliteit van het onderzoek. Dit oordeel wordt samen met de kabinetsreactie en het rapport naar de Tweede Kamer gestuurd.

5.2 Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie is verantwoordelijk voor inhoudelijke begeleiding van het onderzoek en bestaat uit commissieleden die verschillende perspectieven vertegenwoordigen, zoals opdrachtgevende beleidsdepartementen, de wetenschap en vertegenwoordigers vanuit de Douane. In 2026 zal de begeleidingscommissie bestaan uit:

- vertegenwoordiger vanuit het Ministerie van Financiën / IRF
- vertegenwoordiger vanuit het Ministerie van Financiën / FEZ
- vertegenwoordiger namens de coördinerend opdrachtgever, het Ministerie van Financiën / DGFZ
- één of meerdere vertegenwoordigers namens opdrachtgevende departementen
- onafhankelijk inhoudelijke deskundige
- onafhankelijk methodologische deskundige
- vertegenwoordigers vanuit Douane directies Strategie Beleid & Internationaal, Finance & Control en Operaties.
- voorzitter vanuit de Douane, Persoonsgegevens

5.3 Werkgroep

Naast de begeleidingsgroep zal een inhoudelijke werkgroep met Douane-experts voor de externe onderzoekers beschikbaar zijn als vraagbaak en toegang tot informatie en gesprekspartners. Aan de werkgroep nemen deel vertegenwoordigers vanuit de directies Strategie Beleid & Internationaal, (i.h.b. Opdrachtgeverscoördinatie en Beleid), IT, Finance & Control (i.h.b. concern control) en Operaties (i.h.b. vanuit het Douane Landelijk Tactisch Centrum).