



Douane
Ministerie van Financiën



Jaarrapportage Douane 2023

Inhoudsopgave

1 Inleiding 3

 2 De Douane in 2023 6

 3 Activiteiten uit het Jaarplan 17

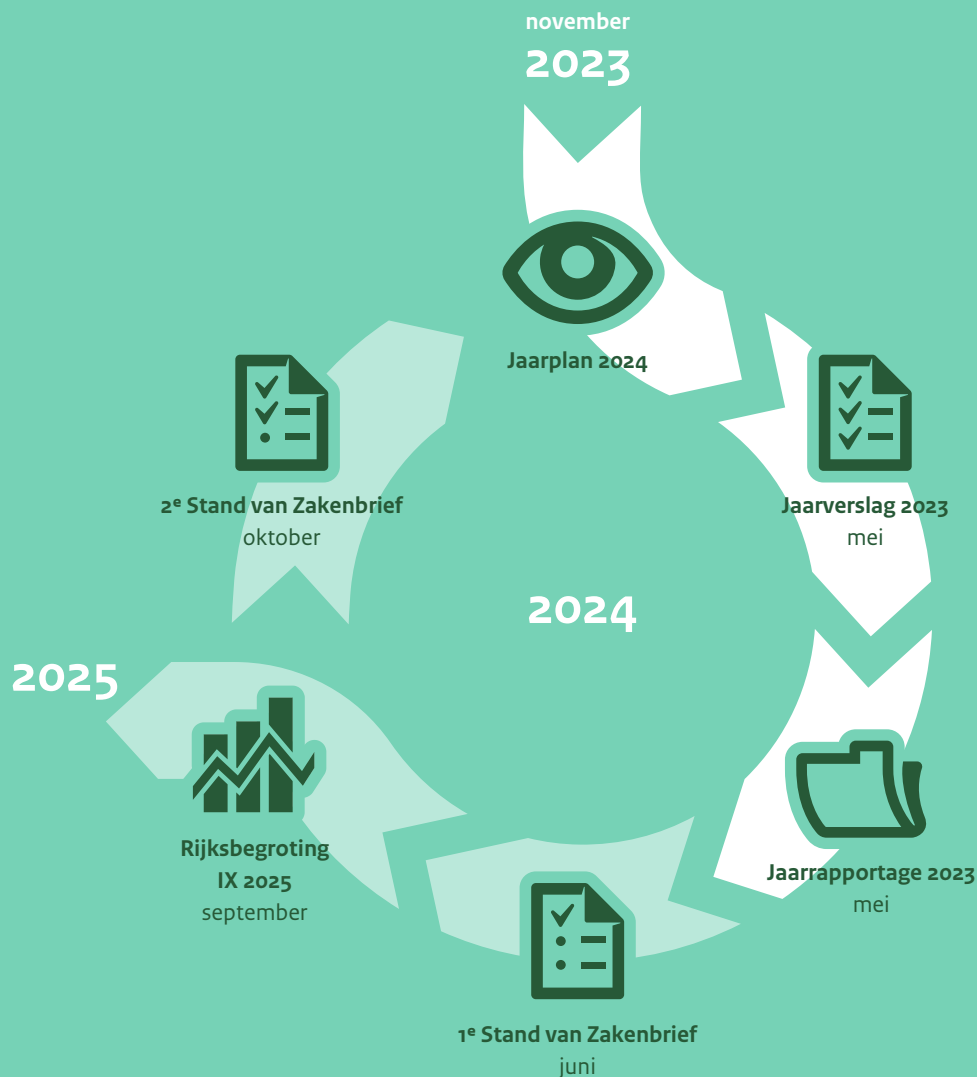
 4 Risicomanagement 30





1 Inleiding





1 Inleiding

In deze jaarrapportage van de Douane blikken we terug op de uitvoering van het Douane jaarplan 2023.

2023 stond nog steeds in het teken van de oorlog in Oekraïne. De sanctie-maatregelen tegen Rusland en Belarus zijn verder uitgebreid. De Douane heeft ook in 2023 prioriteit gegeven aan de handhaving op de naleving van deze sanctiemaatregelen en het tegengaan van sanctieomzeiling.

Ook de aanpak van ondermijnende criminaliteit is onlosmakelijk verbonden geraakt met het werk van de Douane. Primair door het uitvoeren van reguliere controle- en toezichtstaken. In 2023 heeft Douane Nederland fors meer cocaïne onderschept dan in 2022. Dat komt door een betere samenwerking met bedrijven en de douanes van andere landen. Er is bijna 60.000 kilo cocaïne in beslag genomen, tegenover 51.000 kilo in 2022.

De alsmaar verhardende ondermijnende criminaliteit vraagt steeds meer inzet van de Douane vanuit de controletaken. Maar ook de bescherming van onze eigen medewerkers heeft een hoge prioriteit. Het Bureau Veiligheid en Integriteit, dat in 2023 is opgericht, draagt hieraan bij.

Zoals in het Jaarplan 2023 staat, is de behoefte aan automatisering veel groter dan de beschikbare ICT ontwikkelcapaciteit. Dit zette in 2023 veel druk op de IT-agenda. Het Douane Wetboek van de Unie (DWU) brengt bijvoorbeeld veel en complex IT-ontwikkelwerk met zich mee. Dit vraagt ook veel van bedrijven. Het Overleg Douane Bedrijfsleven (ODB) is vanwege de herziening van het Douanewetboek van de Unie een werkgroep gestart. EU-breed zijn een aantal deadlines in 2023 niet gehaald. De Europese Commissie heeft het UCC Work programme herzien, en heeft deadlines verschoven zodat deze beter haalbaar zijn, ook voor het bedrijfsleven.

In 2023 is het aantal aangifteredegels verder gegroeid naar ruim 1 miljard. De grootste stijging was te zien bij e-commerce. Van de 1 miljard aangifteredegels betrof 718 miljoen e-commerce zendingen onder de 150 euro waarvoor geen geboden en/of beperkingen gelden. In 2018 was het totaal aantal aangifteredegels nog 245 miljoen. De enorme stijging zorgt voor problematiek in de handhaving van deze handelsstroom.

De Douane blijft de komende jaren te maken hebben met een forse wervingsopgave. Maar de verwachting is dat met de huidige wervingsinspanningen binnen een aantal jaren zal zijn ingelopen op de onderbezetting. Daarnaast zet de Douane in op het behoud van medewerkers; door loopbaanontwikkeling, maar ook door te (gaan) acteren op de uitkomsten van het recent gehouden medewerkers onderzoek en de binnenkort te verwachten resultaten van de Exit monitor.

Deze jaarrapportage beschrijft bovenstaande onderwerpen en andere relevante ontwikkelingen en uitdagingen waarmee de Douane in 2023 te maken kreeg.

In hoofdstuk 3 staat de voortgang van onze werkzaamheden, zoals opgenomen in het jaarplan 2023. De activiteitentabel toont daarbij de status van de verschillende activiteiten uit het jaarplan.

Hoofdstuk 4 van de jaarrapportage vormt de risicoparagraaf. Hierin lichten we de stand van zaken toe van de belangrijkste risico's zoals die in het jaarplan staan. Ook kijken we hier naar de voortgang op verschillende bevindingen van de Audit Dienst Rijk (ADR) en Algemene Rekenkamer (ARK).





2 De Douane in 2023





2 De Douane in 2023

Nederland is een spil in de wereldwijde handel en logistiek. Een groot deel van alle goederen die bestemd zijn voor de Europese Unie komt in ons land aan, door de lucht en over zee. Omgekeerd gaan vanuit de Nederlandse zee- en luchthavens enorme hoeveelheden vracht de wereld over. Als gevolg van ontwikkelingen in met name Europese regelgeving, krijgt de Douane er steeds meer taken bij. Dit leidt tot een grotere werklust. Al deze taken staan in dienst van de drie hoofdoelen van de Douane. Daar is in 2023 door ruim 6000 douanemedewerkers hard aan gewerkt.

2.1 ABC Doelen

De opdracht van de Nederlandse Douane bestaat uit de zogenaamde ABC-doelen:





A Afdrachten van accijns, verbruiksbelasting en rechten bij invoer

Een belangrijke opgave van de Douane is zorgen voor juiste, tijdige en volledige opbrengsten aan invoerrechten en belastingen. Wij heffen en innen accijns over minerale oliën, tabakswaaren en alcoholhoudende dranken. En verbruiksbelasting over bepaalde soorten alcoholvrije dranken. De opbrengst gaat naar de Nederlandse schatkist. Daarnaast heffen wij douanerechten, compenserende rechten en antidumpingheffingen. Deze worden afgedragen aan de EU (minus 25% perceptiekostenvergoeding).

De Douane geeft op verschillende manieren invulling aan de fiscale taken. Hiermee zijn miljarden euro's gemoeid. We steken veel energie in dienstverlening: we maken het bedrijven en burgers zo makkelijk mogelijk om aan wet- en regelgeving te voldoen. Door onder meer goede informatievoorziening, eenvoudige aangifteprocedures en toegankelijke systemen. Ook controleren we aangiften, heffen en innen we invoerrechten en belastingen en bestrijden we verschillende vormen van fraude.

De onderstaande tabel geeft inzicht in de opbrengsten van invoerrechten en belastingen die de Douane heft en int (de afdrachten aan de Nederlandse schatkist en de EU).

Afdrachten in 2023 (bedragen x € 1.000)

Invoerrechten	4.267.258
Omzetbelasting bij invoer	1.266.082
Accijnzen	11.593.100
Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken en andere producten	269.014
Totaal	17.395.454

B Beschermen Samenleving

Een tweede hoofdtaak van de Douane is het beschermen van de Nederlandse en Europese samenleving tegen goederen die ongewenst zijn of waarvoor beperkingen gelden. Dit doen we mede door onze bijdrage aan de bestrijding van ondermijnende (drugs)criminaliteit. We beschermen de samenleving tegen goederen die een gevaar vormen voor veiligheid of volksgezondheid, natuur en milieu of de economie van de EU. Wij zien erop toe dat zulke zaken ons land niet binnenkomen of verlaten. Deze zogenoemde stopfunctie is zeer breed. Zo houden we verdovende middelen, illegale medicijnen en namaakgoederen tegen. Ook zien we toe op de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van voedselveiligheid en de handel in chemicaliën. Daarnaast gaan we witwassen van crimineel geld en terrorismefinanciering tegen, door het controleren op liquide middelen (cash geld).

Drugsvangsten

De Douane onderschepte in 2023 fors meer cocaïne dan het jaar ervoor. Afgelopen jaar namen we ruim 59.000 kilo cocaïne in beslag, tegenover 51.000 kilo in 2022. De toename is te danken aan een betere samenwerking met bedrijven en de douanes van andere landen. Het grootste gedeelte van de cocaïne is in beslag genomen in de havens van Rotterdam en Vlissingen, waarbij de bevindingen in Rotterdam stabiel zijn gebleven, maar er sprake was van een sterke stijging van de aangetroffen hoeveelheid cocaïne in Vlissingen. Opvallend is de verdubbeling van het aantal kilo's onderschepte cocaïne op de luchthavens. Op Schiphol was dat 2.250 kilo in 2023, tegenover 1.300 kilo in 2022.

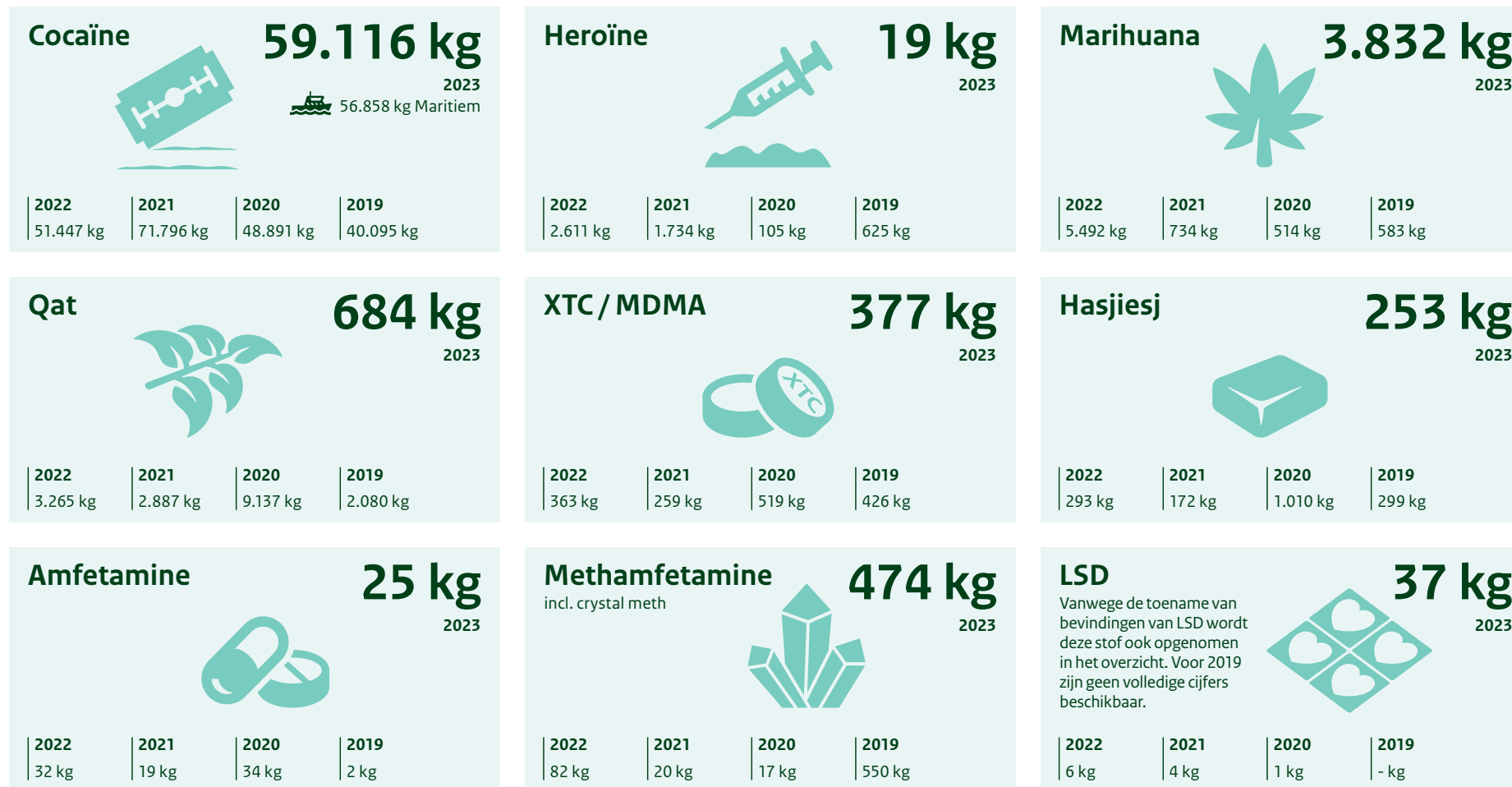
De Douane onderschepte ook andere soorten drugs, zoals heroïne, marihuana en qat. In 2023 is bijna 20 kilo heroïne onderschept, een jaar eerder was dat nog ruim 2.500 kilo. Er is ook minder marihuana en qat in beslag genomen dan het jaar ervoor. Deze inbeslagnamecijfers worden vaak beïnvloed door incidentele grote vangsten, die zijn in 2023 niet voorgekomen.

De Douane controleert nog steeds intensief de poststroom. Dit heeft geleid tot de inbeslagname van ruim 16.500 briefpostzendingen met vooral synthetische drugs en ketamine. Er is sprake van een daling ten opzichte van vorig jaar, toen bijna 27.000 uitgaande briefpostzendingen met drugs werden onderschept.



Drugsvangsten 2023

Cijfers inbeslaggenomen drugs in kilogrammen (2019 - 2023)*



* In dit overzicht zijn de meest voorkomende verdovende middelen opgenomen. Minder voorkomende drugs zijn niet opgenomen, maar worden wel meegenomen in de monitoring. Ook nieuwe psycho-actieve stoffen (NPS) en stoffen die onder de Geneesmiddelenwet vallen, zoals ketamine, vallen buiten de scope van de tabel.



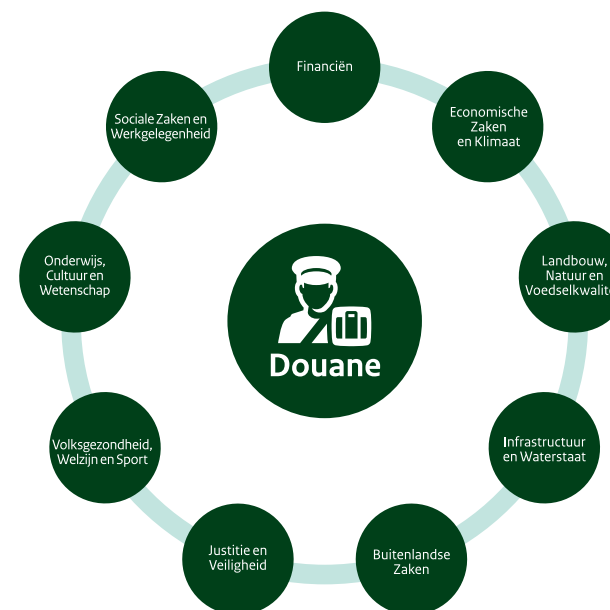
C Concurrentiepositie versterken

Ten derde draagt de Douane bij aan economische groei en een gunstig vestigings- en ondernemingsklimaat in Nederland en de EU. Zo handhaven we bijvoorbeeld antidumpingregelingen. Daarmee voorkomen we dat producten hier tegen extreem lage prijzen op de markt komen. Ook versterken we de concurrentiepositie van de Nederlandse en Europese handel en industrie door bonafide bedrijven zo goed mogelijk te faciliteren. Dat doen we door de administratieve lasten en het oponthoud in de logistieke keten voor hen te beperken. Dit doen we in afstemming met koepels van het bedrijfsleven in het overleg Douane Bedrijfsleven (ODB). Zo stimuleren we een snelle en efficiënte douaneafhandeling van goederenzendingen.

Controles in 2023

	Doelstelling	Realisatie
Aantallen controles vracht, koeriers, post.	451.621	433.424
Aantal controles vrachtschepen, vliegtuigen en vluchten (hoog risico)	11.355	10.986
Aantal controles op bagage van passagiers	327.749	460.771
Aantal uren toezicht	423.738	418.162
Aantal controles ambuland binnenland	8.481	7.428
Aantal administratieve controles KM	2.063	1.912
Aantal scancontroles	123.090	135.903

De Douane maakt met negen opdrachtgevende departementen afspraken over de inzet, bijvoorbeeld in het aantal uit te voeren controles. Hierbij maken we ook afspraken over wanneer er voldoende inzet is geleverd (bandbreedte).



Het aantal fysieke- en scancontroles van vracht in de sectoren maritiem en lucht is behaald. Dit gaat onder meer over het aantal controles van (zee)containers. Ook het aantal controles van passagiersvluchten (waaronder hoog risico) is behaald, inclusief de controles van lucht- en zeevaartuigen. Bij de controle van bagage van passagiers is de doelstelling ruimschoots behaald. Hierbij is extra inzet geleverd op de controle van reizigersbagage op Schiphol (op bijvoorbeeld drugs). Het aantal uren toezicht valt binnen de afgesproken bandbreedte, waarbij intensief is ingezet op het toezicht op de haventerreinen (zoals drugsaanpak Vlissingen) en cameratoezicht.

Het aantal controles ambuland binnenland is niet behaald. Bunkerstations en verkooppunten (accijns) zijn ruimschoots gecontroleerd, maar in totaal waren er onvoldoende controles. Ook het aantal administratieve controles bleek onvoldoende. Hier gaat het vooral om werkachterstanden in de controle van vergunninghouders.

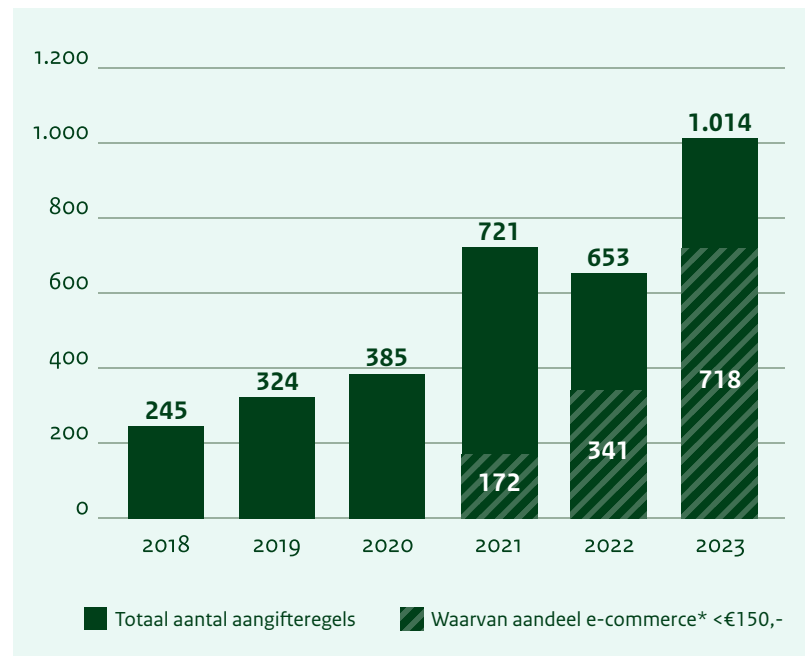
De Douane hanteert verschillende invalshoeken om de prestaties te bestendigen of te verbeteren. Op dit moment ligt de focus op het verbeteren van inzicht en het versterken van lijnsturing. Daarnaast zetten we meerjarige verbeterprogramma's



in om de processen te verbeteren. Deze geven ook inzicht in de toekomstige personeelsbehoefte en gewenste IT-ondersteuning. Voorbeelden zijn het programma Klantgericht toezicht en de Strategische personeelsplanning, die verderop in deze rapportage aan de orde komen.

De staafdiagram laat de groei in het aantal aangifteryegels in de periode 2018 tot en met 2023 zien. In 2023 is het aantal aangifteryegels verder gegroeid naar ruim 1 miljard. Het merendeel van deze aangifteryegels (ca. 900 miljoen in 2023) wordt in de actualiteit gedaan en verwerkt. De grootste stijging was te zien bij e-commerce.

Aangifteryegels Douane Nederland (x 1 mln)



* De data voor E-commerce in 2021 is vanaf 1 juli tot en met einde van het jaar.

2.2 Ondernijning

Ons land speelt helaas een belangrijke rol in de georganiseerde ondernijnende criminaliteit. Voornamelijk als doorvoer- en handelsland op het gebied van drugs. De Douane levert een belangrijke bijdrage in de aanpak van ondernijnende criminaliteit. Daarvoor hebben we middelen gekregen van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit doen wij primair door de reguliere controle- en toezichtstaken uit te voeren. Als poortwachter aan de EU-buitengrens heeft de Douane een unieke positie vergeleken met andere opsporings- en handhavingdiensten. Dat komt door onze informatiepositie, kennis van logistieke processen, ervaring met handelstromen en contacten met het bedrijfsleven. De Douane draagt daardoor bij aan een duurzame versterking van de gehele keten van preventie, toezicht, controle en opsporing. En daarmee aan een weerbare, veilige en integere samenleving. Paragraaf 3.2 gaat verder in op de activiteiten tegen ondernijnende criminaliteit.

2.3 Sanctiemaatregelen

Naast het toezicht op de EU-sanctiemaatregelen tegen landen zoals Iran, Syrië en Noord-Korea vroegen ook in 2023 de EU-sanctiemaatregelen tegen Rusland en Belarus veel inzet. De maatregelen tegen Rusland en Belarus zijn verder uitgebreid, onder andere tegen het omzeilen van de sancties. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft aan de Douane financiële middelen beschikbaar gesteld voor extra medewerkers (94 fte). Deze medewerkers zijn in de loop van 2023 ingestroomd. De Douane handhaaft de sanctiemaatregelen op verschillende manieren. Zo beoordelen we de in- en uitvoeraangiften van vracht- en koerierszendingen van en naar Rusland en Belarus. Ook controleert de Douane alle zendingen die geraakt worden door de risicoprofielen die vanwege de sancties zijn ingesteld. Vanaf de start van de oorlog (25 februari 2022) tot 31 december 2023 hebben we intern 541 zendingen voorgelegd bij de Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU) vanwege mogelijke overtreding van de sanctiemaatregelen.



Wanneer de CDIU vaststelt dat er sprake is van een vermoedelijke overtreding van de sancties, draagt zij de zaak over aan het Team Precursoren, Strategische goederen en Sanctiewetgeving (POSS) van de Douane. Dit team doet vervolgens nader onderzoek naar deze zendingen. Daarnaast doet Team POSS onderzoek naar signalen die van buiten de Douane komen over sanctieovertredingen. Ook doen zij toezichtonderzoeken bij bedrijven om na te gaan of de sancties worden nageleefd. Overtredingen legt Team POSS voor aan het Openbaar Ministerie (OM). Tot nu toe zijn er 63 strafrechtelijke onderzoeken ingesteld, waarbij op verzoek van het OM een proces-verbaal is of wordt opgemaakt. Op 31 december 2023 stonden er vanwege de sanctiemaatregelen 16 luxe vaartuigen en 6 vliegtuigen onder douanetoezicht.

Russische auto's vallen onder de sanctiemaatregelen en mogen sinds 7 oktober 2022 niet worden ingevoerd in de EU. Dat geldt zowel voor auto's van Russische oorsprong (makelij) als voor auto's van Russische herkomst (land van uitvoer). Deze maatregel werd door lidstaten verschillend geïnterpreteerd. De Europese Commissie heeft daarom in het najaar van 2023 een stevig standpunt ingenomen. De Douane had in eerste instantie alleen een risicoprofiel gezet op auto's met een Russische oorsprong en niet op auto's met als herkomst Rusland. Op 15 december jl. heeft de Europese Raad het 12e sanctiepakket aangenomen. Voortaan mogen lidstaten onder voorwaarden de binnenkomst van Russische auto's toestaan. Daarnaast mogen lidstaten Russische auto's die op de dag van de inwerkingtreding van het 12e pakket al in de EU waren, alsnog toelaten onder zelf te bepalen voorwaarden. In overleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken en het OM is besloten dat Russische auto's die eerder Nederland zijn binnengebracht, alsnog worden toegelaten als er geen sprake is van omzeiling van de sanctiemaatregelen.

Daarnaast is de Douane alert op omzeiling van sanctiemaatregelen door het vervoeren van gesanctioneerde goederen naar Rusland via zogenaamde uitwijklanden. Er zijn twee manieren om sanctiemaatregelen te ontwijken:

1. Aangeven van andere dan de werkelijke goederen in de aangifte ten uitvoer.
2. Opgeven van een andere dan de werkelijke eindbestemming Rusland.

Op basis van risicoanalyse controleert de Douane met behulp van profielen aangiften van goederen op mogelijke omzeiling van de sanctiemaatregelen. Inmiddels zijn ruim 22.983 aangiften geraakt door een profiel op een uitwijkland. Aan de hand van documenten, zoals de factuur, controleren we of de goederen een eindgebruiker in het betreffende land hebben, of dat ze eigenlijk bestemd zijn voor Rusland.

Op Europees niveau werkt de Douane samen met de Europese Commissie en andere lidstaten om signalen van mogelijke omzeiling uit te wisselen en te analyseren. Onder andere deze signalen worden gebruikt om de risicoprofielen voor omzeiling verder aan te scherpen.

2.4 Herziening Douane-unie

Het huidige douanewetboek van de Unie (DWU) is van toepassing sinds 1 mei 2016. Doel van het DWU is onder meer om te komen tot de volledig elektronische en uniforme afhandeling van alle douaneformaliteiten op Europees niveau. Het geheel moet in 2025 door alle lidstaten en de Commissie geïmplementeerd zijn. In 2023 is verdere voortgang geboekt bij de invoering van de DWU. Daarbij gaat het om vernieuwing van de processen en bijbehorende systemen voor het binnenbrengen van goederen in de Unie (ICS2), uitgaan (BUP), Invoer (DMS) en Uitvoer (AES). Dit zijn grote aanpassingen voor zowel de Douane als het bedrijfsleven.

De Europese Commissie heeft op 17 mei 2023 een pakket voorstellen gepubliceerd voor een volledige herziening van de Douane-unie. Deze hebben als doel om de douane-organisaties in de EU beter in staat te stellen om de financiële en niet-financiële belangen van de EU te beschermen. En om de nalevingskosten voor overheden en bedrijven te verlagen, door douaneprocedures te vereenvoudigen en te moderniseren. Pijlers onder de voorstellen zijn volgens de Commissie de ontwikkeling van een EU-douanedatahub en de oprichting van de EU-douaneautoriteit. Deze pijlers moeten de doelen van het voorstel mogelijk maken. Een voorstel is bijvoorbeeld om een data-gedreven systematiek van



douaneprocessen voor de in- en uitvoer in te voeren. Daarnaast wordt een nieuw e-commerce regime voorgesteld en is er een voorstel op het gebied van overtredingen en boetes. De Tweede Kamer is geïnformeerd over de inhoud van het voorstel en het standpunt van het kabinet (Kamerstuk 22 112 nr. 3725).

Na publicatie van het voorstel heeft de Douane gewerkt aan de beoordeling van het voorstel. De voorbereidingen op de onderhandelingen in de Raad zijn opgepakt in meerdere (interne) werkgroepen. Daarbij wordt waar mogelijk samen met andere Lidstaten gekeken naar verbeteringen van het voorstel.

Het Overleg Douane Bedrijfsleven (ODB) is vanwege de herziening van het Douanewetboek van de Unie een werkgroep gestart. Hiermee is afstemming met het bedrijfsleven gedurende het wetgevingstraject geborgd.

2.5 Horizontale richtlijn accijns: noodprocedure

De Tweede Kamer is geïnformeerd over de stand van zaken van de vertraging bij de invoering van de Horizontale accijnsrichtlijn 2020/262 in Nederland. Met name over de werking van de tijdelijke oplossingen en de datum waarop de definitieve aanpassing van de systemen is afgerond. In deze brief staat dat de definitieve oplossing uiterlijk per 1 oktober 2023 beschikbaar zou zijn. De definitieve oplossing is echter al per 14 juli 2023 gerealiseerd. De tijdelijke lastenverzwaring voor het bedrijfsleven is daarbij beperkt gebleven.

2.6 Nieuwe en groeiende taken

In 2023 was de Douane betrokken bij de Europese onderhandelingen en voorbereiding voor de uitbreiding van Europese wettelijke regelingen. Die kunnen ertoe leiden dat de niet-fiscale taken van de Douane toenemen. Daarnaast komen nieuwe taken voort uit nationale wetgeving. In totaal gaat

het om circa 25 mogelijk nieuwe of wijzigende taken. Het gaat onder meer om regelingen op het gebied van klimaat (Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) en ontbossing), culturele goederen, dwangarbeid, afval, vuurwapens en nationaal onder meer om lachgas. De regelingen zijn in verschillende stadia van onderhandeling, daardoor is de impact in veel gevallen nog niet bekend. Per regeling is dit vaak beperkt, maar door de stapeling van regelingen wordt de impact alsnog groot.

In 2023 zijn concreet de CBAM-verordening, het lachgasverbod en de ontbossingsverordening van kracht geworden.

CBAM is een Europese verordening voor de correctie aan de grens van de CO₂-uitstoot die vrijkomt bij de productie van bepaalde goederen buiten de EU. CBAM wordt geleidelijk ingevoerd. De Douane heeft importeurs van CBAM-goederen (zoals staal, aluminium en kunstmest) per brief geïnformeerd over de rapportageverplichting aan de Europese Commissie. En over de verplichting om in de aangifte ten invoer te melden dat ze hiervan op de hoogte zijn.

2.7 Ontwikkeling Informatievoorziening (IV), schaarste, IT-agenda

2023 was voor de Douane een belangrijk jaar op het terrein van de ontwikkeling van zijn informatievoorziening (IV). Op de planning stond naast het noodzakelijke onderhoud van systemen het in productie nemen van nieuwe applicaties en aanpassingen van bestaande applicaties, nodig voor de implementatie van het DWU, de IV-modernisering en vernieuwing en het beheersbaar houden van de technische schuld. Dit alles is met soms met enige vertraging gerealiseerd. Zo zijn volledig nieuwe applicaties opgeleverd op het gebied accijnsgoederenvervoer en -aangiften (DAG en DAA), de systemen voor binnenbrengen, uitgaan, en uitvoer (ICS2, BUP, AES) en het proces van onregelmatigheden (DON). Ook zijn in 2023 grote aanpassingen doorgevoerd voor de implementatie van het DWU voor de



processen in- en uitvoer. Verder startte de realisatie van een nieuw systeem voor het proces van douanevervoer en een eigen Douane Dataplatform. Met al deze ontwikkelingen zijn grote stappen gezet om te werken aan de noodzakelijke modernisering van het complexe Douane IT-landschap. Dit heeft een forse impact gehad op de medewerkers en het bedrijfsleven. Niet altijd kon de complete geautomatiseerde ondersteuning worden gerealiseerd. Onder tijdsdruk om wettelijke termijnen te halen moesten concessies worden gedaan en dit is vaak opgelost met procesmatige (handmatige) oplossingen en ten koste van gebruiksgemak.

In 2023 was de totale beschikbaarheid van de Douanesystemen nog net boven de norm van 98%, ondanks een aantal verstoringen in de geautomatiseerde douaneprocessen. Dit heeft het berichtenverkeer tussen bedrijfsleven en Douane gehinderd en daarmee gezorgd voor verstoringen in de logistiek. In het tweede kwartaal van 2024 worden de resultaten verwacht van een onderzoek naar de oorzaken van de verstoringen. Ook heeft de Douane samen met het bedrijfsleven een noodprocedure ontwikkeld en als pilot gestart eind 2023. Doel is bij elke verstoring te evalueren of de beoogde effecten (minimale verstoring van de logistiek en minder werkdruk bij Douane) worden gerealiseerd.

Ook in 2023 was er sprake van een disbalans tussen de vraag geautomatiseerde ondersteuning groter dan het aanbod van IT-capaciteit. De Douane moest daarom prioriteren en keuzes maken. Zo heeft de Douane te maken met vertrek van medewerkers, veel onvervulde vacatures, de krapte op de arbeidsmarkt en andere externe factoren. Aan de vraagkant ligt er een grote moderniseringsopgave en tegelijkertijd blijft de noodzaak tot verandering of vernieuwing van de geautomatiseerde ondersteuning groot. De vraag naar geautomatiseerde ondersteuning is in 2023 weer toegenomen door de komst van het nieuwe (EU-) wetgeving, het toenemende belang van data en de vergaande digitalisering van de douaneprocessen. Ook neemt de druk op de IV-organisatie toe om versneld geautomatiseerde oplossingen op te leveren. De wettelijke deadlines van vertraagde IV-projecten blijven staan. De Europese Commissie heeft in 2023 een nieuwe planning voor het DWU afgegeven. Die biedt lidstaten de mogelijkheid om

het bedrijfsleven meer ruimte te geven voor aansluiting op nieuwe of aangepaste systemen. De deadlines zijn zodanig verschoven dat deze voor de Douane haalbaar lijken te zijn.

De Douane heeft in 2023 veel gedaan om de balans te herstellen tussen de vraag naar en het aanbod van IT-capaciteit:

- In overleg met de opdrachtgevers is gekeken naar het beperken van de vraagkant. Bijvoorbeeld door actief mee te denken bij het tot stand komen van (EU)wetgeving en bij het proces rond het Belastingplan. In uitvoeringstoetsen wordt zichtbaar gemaakt wat haalbaar is binnen een tijdsbestek of wanneer het haalbaar is.
- Om ruimte te creëren aan de aanbodzijde is gekeken naar mogelijkheden om de personele bezetting uit te breiden, de inzet van robotisering en efficiëntere ontwikkelmethoden. Op basis hiervan zijn nieuwe medewerkers geworven, is een eigen arbeidsmarktcampagne gelanceerd en is gestart met de voorbereiding voor het inhuren van een team om een grote geplande technische migratie te realiseren. Tevens is gestart met de uitwerking van een eigen opleiding om specifieke kennis in de eigen organisatie te borgen en zijn maatregelen getroffen om kennisoverdracht beter te borgen.
- Andere sourcing-mogelijkheden zijn onderzocht en waar mogelijk ingezet. Zoals de aanschaf van pakketten en directe inhuur bij derden. Dit laatste is toegepast bij de noodzakelijke vernieuwing van de applicaties rond het douanevervoersproces.

Het bedrijfsleven en hun softwareleveranciers zijn net als de Douane sterk afhankelijk van de continuïteit van de IV-dienstverlening. Zij hebben eveneens te maken met de krappe arbeidsmarkt: ook voor hen is de druk hoog. De Douane heeft daarom ingezet op het maken van goede afspraken tussen de Europese Commissie en de lidstaten. Daarmee kan de vertraging die lidstaten oplopen en de problematiek van het bedrijfsleven zoveel mogelijk worden opvangen. In Nederland gaat het om de ontwikkeling van het nieuwe systeem voor de



behandeling van vervoersaangiften voor goederen die binnen de EU worden vervoerd onder douanetoezicht (NCTS). Inmiddels heeft de Europese Commissie het UCC Work programme herzien, en is de deadline verschoven naar eind 2025.

2.8 Privacy op orde

Het doel van het departementale Actieplan 'Privacy op orde' is dat het Ministerie van Financiën, dus ook de Douane, voldoet aan de vereisten van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Wet politiegegevens (Wpg). De Douane Privacy Organisatie (DPO) heeft het afgelopen jaar de nodige vooruitgang geboekt. De drie belangrijkste resultaten zijn:

1. Het aantal verwerkingen van persoonsgegevens binnen de Douane-processen is grotendeels in kaart gebracht.
2. Door nieuwe en verbeterde tooling is er meer grip op het DPIA proces.
3. De privacy organisatie is beter zichtbaar en krijgt daardoor meer hulpvragen vanuit de organisatie.

Het aantal verwerkingen van persoonsgegevens binnen de douaneprocessen is in kaart gebracht. Daarin is onderscheid gemaakt naar primaire, ondersteunende en besturende processen. In totaal zijn er circa 75 verwerkingen. Momenteel zijn ruim 30 verwerkingen in het verwerkingsregister gezet. Dit zijn met name primaire processen. In 2024 brengen we de verwerkingen van de besturende en ondersteunende processen in kaart en zetten we die in het verwerkingsregister.

In 2023 is hard gewerkt om de achterstand aan Data Protection Impact Assessments (DPIA's) in te halen. Maar er zijn ook veel nieuwe verzoeken voor DPIA's vanuit de hele organisatie. Om hier grip op te krijgen, is een pre-scan ontwikkeld. Die toetst of er sprake is van een hoog risico verwerking en of een DPIA nodig is. Daarnaast is een hulpmiddel ontwikkeld dat het uitvoeren van DPIA's vergemakkelijkt en versnelt. In 2024 ligt de focus op het inhalen van de

achterstand aan DPIA's en het achterhalen van de hoog risico verwerkingen die eventueel nog niet bekend zijn.

Er is een pilot uitgevoerd die zich richtte op training en bewustwording, dagelijkse privacyadvisering en het verwerkingsregister.

Na een audit van de Auditdienst Rijk (ADR) in 2021 op de Wpg heeft de Douane een verbeterrapport opgesteld om de vastgestelde tekortkomingen op te lossen. In Q4 2023 heeft de ADR een hercontrole uitgevoerd. Deze beperkte zich tot de actiepunten die een deadline hadden tot en met Q3 2023. In 2024 gaan we verder met de uitkomsten van het verbeterrapport van de audit. Daarnaast vindt in 2024 ook de jaarlijkse interne Wpg audit plaats.

2.9 Informatiebeveiliging

Informatiebeveiliging heeft binnen de Douane in de voorgaande jaren onvoldoende aandacht gekregen. We hebben ons er op gericht dat informatiebeveiliging standaard wordt meegenomen in processen zoals het voortbrengingsproces, het inkoopproces en het beheerproces. In 2023 is er steeds meer bewustzijn ontstaan voor de noodzaak hiervan, maar binnen de organisatie is er nog onvoldoende kennis en capaciteit in huis om hieraan voldoende invulling te kunnen geven. Met de capaciteit die we wel hebben, is er energie gestoken in de lopende trajecten om ze hierin te ondersteunen.

Daarnaast is er in 2023 gewerkt aan het Informatiebeveiligingsbeleid Douane waar de basis is gelegd voor de informatiebeveiliging van de Douane. Verder is een GRC (Governance, Risk, and Compliance)-tooling in samenwerking met het Beleidsdepartement en de Dienst Toeslagen geworven. In 2024 zal deze worden geïmplementeerd en ingericht o.a. ter ondersteuning van de implementatie van de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid) en te helpen bij de beheersing van informatiebeveiligingsrisico's.



2.10 Veiligheid en Integriteit

De Douane heeft in 2021 een meerjarige verbeteragenda aan de Tweede Kamer aangeboden. We voeren de agenda uit tussen 2022 en 2025.

In dit plan is gekozen voor een breed gedragen en integrale aanpak. We kijken doorlopend naar veranderingen in de omgeving en welke maatregelen daarop nodig zijn. In 2023 lag de focus op de verdere uitrol en implementatie van producten en instrumenten uit de Verbeteragenda. Paragraaf 3.1.2 beschrijft de voortgang uitgebreid.

2.11 Doorontwikkeling opdrachtgever en opdrachtnemer relatie

In februari 2023 leverde de Galan Groep het onderzoek 'Van verweven naar verbonden' op. Een van de conclusies was dat het overhevelen van begrotingsmiddelen naar Douane en Toeslagen vanuit de Belastingdienst de sturing versterkt. Verder werd geconcludeerd dat het professionaliseren van de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer noodzakelijk is om knelpunten op te lossen. Om de conclusies van het Galan onderzoek uit te voeren zijn diverse transitieplannen opgesteld en is er een programmaplan opgesteld om de relatie te professionaliseren.

In december 2023 is het programmaplan 'Stuur in eigen handen' opgeleverd, dat voorziet in een aanpak die de Douane, Toeslagen en de Belastingdienst meer inzicht gaat geven in de taken die de Belastingdienst voor hen uitvoert, welke middelen hiermee gemoeid zijn en hoe hierop gestuurd kan worden. In 2024 wordt dit door een speciaal programmteam verder uitgewerkt. Onderdeel van de uitvoering van het programmaplan is de overheveling van budgetten vanuit de Belastingdienst naar de Douane. Hierbij is het beoogde tijdsplan voor de overheveling de Miljoenennota 2025.



3 Activiteiten uit het Jaarplan





3 Activiteiten uit het Jaarplan

In dit hoofdstuk staat de voortgang van de werkzaamheden van de Douane.

De activiteitentabel geeft de status weer van de verschillende activiteiten uit het jaarplan.

Hiervoor zijn verschillende indicaties gebruikt, namelijk:

- **Groen**
Verloopt zoals gepland in het jaarplan.
- **Oranje**
Verloopt minder of anders dan gepland was in het jaarplan.
- **Rood**
Verloopt niet zoals gepland in het jaarplan.

3.1 Professionele en integere organisatie

Om ons hoofddoel 'één professionele en integere Douane' te realiseren, zetten we in op 4 strategische initiatieven:

Professionele en integere organisatie	Status
Vakmanschap behouden en versterken	●
Integriteit	●
Douane aantoonbaar in control	●
Leiderschap en cultuur	●

3.1.1 Vakmanschap behouden en versterken

Voor de meeste onderdelen onder 'vakmanschap behouden en versterken' ligt de Douane op koers. Dit geldt niet voor het ziekteverzuim, dat nog relatief hoog is. Ook het quotum Banenafpraak is eind 2023 nog niet gerealiseerd.

- **Wervingsinspanning**
Over 2023 zijn fors meer posities opengesteld: 1.344 tegenover een geprognoseerd aantal van 700 tot 800 posities. Dit fors hogere aantal houdt mede verband met een aanzienlijke interne doorstroom, wat zich weer vertaalt in nieuwe vacatures.



● Programma Strategische Personeelsopgave

Het programma Strategische Personeelsopgave werkt aan verbetering/ vernieuwing van de instroomprocessen en de startopleidingen. Bijvoorbeeld het proces van periodieke massale werving naar continue werving, en van brede en verdiepende opleidingen naar gedifferentieerde modulaire opleidingen volgens het principe van duaal leren. Medewerkers zijn daarmee sneller inzetbaar op hun nieuwe werkplek. In 2023 is een proef gestart voor versnelde verticale doorstroming van medewerkers naar een nieuwe functie binnen het Klantmanagementproces. Ook zijn verschillende startopleidingen ingekort.

In februari 2023 is de arbeidsmarktcampagne van start gegaan om het merk van de Douane als werkgever te versterken. Uit onderzoek blijkt dat de campagne een positief effect heeft. Er reageerden meer potentiële kandidaten op de opengestelde vacatures.

In september 2023 is op tv en sociale media opnieuw aandacht besteed aan werken bij de Douane. Ook is de aangepaste 'werkenbij-Douane' website opgeleverd, die in lijn is met de arbeidsmarktstrategie van de Douane.

In augustus 2023 is het strategisch HR-dashboard uitgerold. Dit geeft inzicht in belangrijke HR-thema's, zoals in-, door-, en uitstroom van personeel. Maar ook voortgang op thema's als personeelsgesprekken en duurzame inzetbaarheid is te volgen. Door deze inzichten kan het management meer proactief sturen op de HR-ontwikkelingen. Bijvoorbeeld door te anticiperen op toekomstige personele ontwikkelingen in deze krappere, snel veranderende arbeidsmarkt.

Het strategisch personeelsplan (SPP) helpt inzicht te krijgen in het personeelsbestand en relevante trends & ontwikkelingen. Zo krijgen we de personele opgave scherp en kunnen we een plan opstellen. Het programma helpt organisatieonderdelen met workshops om te komen tot een eerste SPP. Een aantal afdelingen heeft de SPP's in 2023 afgerond. Deze worden jaarlijks herijkt. Alle afzonderlijke SPP's leveren uiteindelijk input leveren voor een douanebrede SPP.

● Leren en Ontwikkelen

Gezien de urgentie om grote hoeveelheden nieuwe medewerkers snel en adequaat op te leiden, is in 2023 het onderdeel 'vernieuwing van het leerlandschap' ondergebracht in het project 'Leren en ontwikkelen'. Dit valt onder het programma Strategische Personeelsopgave. Hier horen ook de leer- en ontwikkelmogelijkheden na de startopleiding bij.

Naast de inhoudelijke bijdragen aan dit project is in 2023 verder ingezet op vernieuwing op het vlak van leren en ontwikkelen:

- Er is een conceptvisie Kennismanagement uitgevoerd.
- Om het leerlandschap te verbeteren is gewerkt aan uiteenlopende onderwerpen. Zo is een module 'Minerale oliën accijns' ontwikkeld, die als blauwdruk voor andere praktijkmodules kan gelden.
- Om het opleidingsaanbod voor buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA dossier) door te ontwikkelen, is een analyse uitgevoerd van knelpunten, mogelijkheden en wensen vanuit de organisatie. Daarmee kunnen we in 2024 de vereiste aanbesteding van de Boa-opleidingen en -examens opstarten. Het doel is om de kwaliteit van onze Boa's op peil houden en te voldoen aan veranderende wet- en regelgeving.
- Voor startende leidinggevenden is er de nieuwe workshop 'Leren en ontwikkelen'. Deze neemt hen mee in de visie op leren en ontwikkelen, zodat zij een leercultuur kunnen stimuleren.
- Tot slot werken we aan de verbetering van het Personeelsontwikkelplan. Dit wordt naar verwachting in 2024 en uiterlijk 2025 afgerond.



● **Duurzame inzetbaarheid**

Met een vastgestelde beleidsaanpak zijn we in 2023 aan de slag gegaan met duurzame inzetbaarheid en vitaliteit binnen de Douane. Vitale, veerkrachtige medewerkers presteren immers beter en zorgen voor minder personeelsverloop en verzuim. Voorbeelden van ingezette interventies:

- Het topmanagement van de Douane (de basis-30) kreeg een sessie over thema's die van invloed zijn op werkdruk en hoe hiermee om te gaan.
- Medewerkers kunnen deelnemen aan een periodiek medisch onderzoek (PMO) en krijgen hiermee inzicht in hun eigen vitaliteit en gezondheid.
- In drie regio's is een pilot 'fruit op het werk' gestart.

Hoewel het ziekteverzuim over 2023 nog relatief hoog is, was er in 2023 wel een lichte daling te zien. Het verzuim is in de loop van het jaar met een half procent gedaald: van 7,4% naar 6,9%. Het ziekteverzuim wordt voor een groot deel bepaald door langdurig verzuim (vanaf 6 weken). Hiervan weten we dat naarmate de tijd vordert het voor medewerkers ingewikkelder wordt om terug te keren in het arbeidsproces. Zeker wanneer het fysiek zwaardere beroepen betreft vraagt re-integratie om meer vindingrijkheid van leidinggevendenden. De vastgestelde aanpak verzuim richtte zich in 2023 met name op het trainen van leidinggevendenden. Het doel daarbij is de bewustwording te verhogen en leidinggevendenden te stimuleren meer aandacht te besteden aan verzuimbegeleiding.

● **Diversiteit, gelijkwaardigheid en inclusie (DGI)**

De Douane wil een inclusieve organisatie zijn met divers samengestelde teams, waar medewerkers in een prettige en veilige omgeving kunnen werken. Een inclusieve organisatie zorgt voor het behoud van medewerkers en aantrekkelijk werkgeverschap. Het draagt ook bij aan beter beleid en betere uitvoering. In 2023 is een beleidsplan met een heldere missie en visie vastgesteld. Het vervolg daarop is een uitvoeringsplan, dat in 2024 verder geïmplementeerd wordt. Met de volgende onderdelen uit dit plan is in 2023 gestart:

- Een Communicatiekalender Diversiteit, gelijkwaardigheid en inclusie (DGI): op het intranet van de Douane en met specifieke evenementen besteden we aandacht aan culturele - en herdenkingsdagen,
- Een ambassadeurspool DGI, zodat medewerkers samen activiteiten kunnen ontplooiën. Daarbij ligt de nadruk op verbinding in diversiteit: we zijn samen de Douane, en onderlinge verschillen maken ons sterk,
- Uitbreiding van het onboardingsprogramma voor nieuwe medewerkers met een inclusie-statement.

Voor de Wet Banenafpraak geldt dat eind 2023 ca. 58% van het quotum (ca. 149 fta¹) is gerealiseerd. Wel is sprake van blijvende toename van medewerkers banenafpraak (ca. 21 fta meer dan 1 jaar eerder). Om het quotum te realiseren, is in 2023 een aantal randvoorwaarden ingevuld. Denk aan het op peil krijgen van de begeleidingscapaciteit, het creëren van roluidelijkheid bij instroom en begeleiding, het duidelijk maken van inzetmogelijkheden voor medewerkers Banenafpraak en het vergroten van bewustwording en het kennisniveau bij met name teamleiders.

¹ De doelstelling van 149 fta (fulltime-equivalent van een arbeidsbeperkte, 25,5 uur per week) is bepaald aan de hand van het quotumpercentage 2,76%.



3.1.2 Integriteit

De Douane heeft in 2021 een meerjarige verbeteragenda aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze agenda voeren we uit tussen 2022 en 2025.

Dit plan biedt een breed gedragen en integrale aanpak. Hierbij kijken we doorlopend naar veranderingen in de omgeving en welke maatregelen we daarvoor moeten nemen. In 2023 lag de focus op de verdere uitrol en implementatie van producten en instrumenten uit de Verbeteragenda. Het Bureau Veiligheid en Integriteit (BV&I), dat sinds september 2023 operationeel is, draagt zorg voor de structurele inbedding van de opgeleverde producten en instrumenten.

In 2023 waren de volgende ontwikkelingen te zien in de Verbeteragenda Integriteit:

Bescherming

Screening helpt om douanemedewerkers en de organisatie beter te beschermen tegen ongewenste invloeden. Het streven is dat iedereen die voor of namens de Douane werkzaamheden verricht, altijd gescreend wordt op een manier die qua zwaarte past bij het risicoprofiel van zijn of haar functie. Op de langere termijn willen we toe naar continue screening. Per 1 juli 2022 is de Verklaring Omtrent Gedrag- Politiegegevens (VOG-P) ingevoerd, deze is in het tweede kwartaal van 2023 geëvalueerd. De aanbevelingen uit de evaluatie van de VOG-P worden in 2024 geïmplementeerd. In aanvulling op de huidige screeningsmogelijkheden wil de Douane periodieke screening (en de doelgroep hiervoor) uitbreiden. De doelgroep gaan we in overleg met de vakbonden bepalen.

De Douane is in 2023 gestart met de ontwikkeling en het opzetten van een werkwijze om atypisch gedrag te signaleren door datastromen te monitoren (project Proactief signaleren). Hiermee kunnen we in een vroeg stadium eventuele risico's en kwetsbaarheden herkennen. Vroegtijdige signalering bij potentieel misbruik maakt het mogelijk om medewerkers en informatie van de Douane beter te beschermen. De proeftuin start begin 2024.

Verder is een deel van de mitigerende maatregelen uitgevoerd om integriteitsrisico's te beperken in processen, de organisatie en in douanesystemen. Deze maatregelen volgen uit de eerder uitgevoerde impactanalyse naar de wenselijke aanpassingen in belangrijke douanesystemen met het oog op integriteit. In het derde kwartaal van 2023 is gewerkt aan het aanpakken van risico's rondom autorisatiebeheer, bijvoorbeeld door het inperken van autorisaties. In 2024 volgen meer maatregelen

Weerbaarheid

In 2023 is een toolkit ontwikkeld om integriteit en onderlinge samenwerking bespreekbaar te maken binnen de organisatie en de teams. De (fysieke) toolkit wordt in 2024 opgeleverd en verspreid binnen de Douane. Verder heeft de Douane met de nieuwe training Bescherming tegen Benadering medewerkers bewuster gemaakt van de risico's in de vorm van criminele benadering. Deze training is in 2023 verplicht gesteld voor alle medewerkers van de Douane. Tot slot is begin 2023 de pilot rond het bewustwordingsgesprek afgerond. Dit heeft als doel bewustwording te creëren bij kandidaten over het belang van integriteit voor de Douane. Het bewustwordingsgesprek is nu vast onderdeel van het werving- & selectieproces.

Cultuur & Organisatie

In 2023 is een begin gemaakt met het opstellen van een gedragscode specifiek voor de Douane. Dit is een aanvulling op en specificering van de bestaande Gedragscode Rijk. Deze gedragscode wordt in 2024 opgeleverd. Verder zijn begin 2023 de resultaten van de 1-meting Integriteit verspreid binnen de Douane. Er is een plan met handvatten opgesteld voor alle regio's en directies, om opvolging te geven aan de conclusies en aanbevelingen. In december 2023 is er een dag georganiseerd voor vertegenwoordigers van alle regio's en de landelijke directies. Daar konden zij de ervaringen met de uitkomsten en opvolging met elkaar delen. Ook is het fundament gelegd voor het verhogen van de meldingsbereidheid binnen de Douane. Verder zijn de communicatielijnen bij (vermoedelijke) integriteitsschendingen helder, door verduidelijking van het proces en de informatie. De communicatielijnen en het proces worden in 2024 opnieuw onder de aandacht gebracht.



BV&I

Op 1 september 2023 is Bureau Veiligheid en Integriteit (BV&I) opgericht. Het doel is om de veiligheid en integriteit van de Douane en alle medewerkers te bevorderen en te borgen, net als de producten en instrumenten die binnen het programma worden ontwikkeld.

In 2023 is binnen BV&I verdere invulling gegeven aan het onderwerp/ de portefeuille Dialoog en Ethiek. Er is een zogeheten dialoogpool ingericht, met gespreksleiders die verschillende varianten van (morele) gesprekken faciliteren. Doel is het bevorderen en in praktijk brengen van een open en veilige werkcultuur bij de Douane, waar ethische reflectie een vast onderdeel van is.

3.1.3 Douane Aantoonbaar In Control

Ons uitgangspunt is 'werken als één Douane'. Daarom werken we aan uniforme werkwijzen waar mogelijk, en specifieke waar dit nodig en geaccepteerd is. Het programma Douane aantoonbaar in control (DAIC) beschrijft met dit doel onze landelijke operationele, besturende en ondersteunende procesketens, volgens de kwaliteitseisen van DAIC op basis van ISO9001:2015. Gepland was dat DAIC in 2023 5 nieuwe procesketens zou beschrijven. DAIC heeft echter 3 nieuwe procesketens en 2 nieuwe werkprocessen beschreven en daarnaast 2 procesketens herschreven.

3.1.4 Leiderschap & cultuur

Het programma Leiderschap en Cultuur stelde in 2023 een Leiderschapskompas voor de Douane op. Dit kompas vormt het vertrekpunt voor het Management Development, een leiderschapscurriculum, en een talentontwikkelprofiel waarmee de Douane managementtalenten worden beschouwd. Om de diversiteit binnen het management in de toekomst te vergroten, is een culturele talentenpool gestart. De leiderschapsthema's uit het kompas komen aan de orde in managementconferenties voor alle lagen van het management: strategisch, tactisch en operationeel. Deze managementconferenties maken onderdeel uit van de inspiratie -en reflectiecyclus, waarbij ontmoeting, netwerken en het gesprek voeren op harde en zachte strategische thema's en leiderschap centraal staan.

3.2 Slimme handhaving, soepele logistiek

Slimme handhaving, soepele logistiek	Status
Internationale samenwerking	●
Dienstverlening	●
Gelaagde Handhaving	●
Ondermijning	●
E-Commerce	●
Fraude met invoerrechten en accijns	●
Klantgericht Toezicht	●

3.2.1 Internationale samenwerking

De Douane werkt samen met douanediensdiensten over de hele wereld. De samenwerking draagt bij aan een soepele afwikkeling van handelsstromen (versterking concurrentiepositie Europese en Nederlandse bedrijfsleven), en aan een soepele uitwisseling van data die nodig zijn voor het toezicht (onder meer in de strijd tegen ondermijning).

In 2023 zijn de onderstaande initiatieven gerealiseerd:

- De Verdragen met Panama en Nieuw-Zeeland traden in werking. Ook is met beide landen in 2023 een Memorandum of Understanding (MOU) in werking getreden waarin afspraken vastgelegd zijn over operationalisering van de verdragen.
- Het MOU met Vietnam is getekend op 1-11-2023 (het verdrag was al in werking getreden in 2020).
- Er zijn gesprekken gestart over de verlenging van de samenwerkings-overeenkomst met China, dit leidt in de loop van 2024 tot een nieuwe (operationele) meerjarige samenwerkingsovereenkomst.



- De Douane heeft het initiatief genomen tot een internationaal samenwerkingsverband met zes buitenlandse douanediensdiensten voor een gezamenlijke werkwijze rond het delen van X-ray beelden, en om kennis te delen in de ontwikkeling van algoritmes voor de interpretatie daarvan.
- Er is een verdrag getekend tussen Nederland en Ecuador, gericht op drugs en ondermijning. Nadat het in werking is getreden, zorgt het verdrag ervoor dat de douanediensdiensten informatie met elkaar kunnen uitwisselen. Het verdrag maakt het bovendien mogelijk dat Nederlandse douaniers Ecuadoriaanse douaniers trainen en opleiden. De procedure om het verdrag in werking te laten treden is gestart.

3.2.2 Dienstverlening

De Douane heeft de dienstverlening in 2023 verder versterkt, in lijn met de in 2022 geactualiseerde Visie dienstverlening Douane. Zo zijn in 2023 de telefoniekanalen voor de Douanetelefoon en aangiftebehandeling samengevoegd en is de bereikbaarheid structureel gemonitord. Hieruit blijkt dat de telefonische bereikbaarheid hoog is. Ook is het portaal 'Mijn Douane' uitgebreid met de functionaliteit voor het aan- en afmelden van het vervoer van accijnsgoederen. Met het gebruik van het portaal MijnDouane is privacy en veiligheid van gebruikers verbeterd. Voor verdere uitbreiding van functionaliteiten in MijnDouane zijn we afhankelijk van de beschikbare IV-capaciteit. Een ander voorbeeld is het jaarlijkse vragenlijstonderzoek onder bedrijven die te maken hebben met de Douane (de Douane Monitor). Deze geeft inzicht in hoe bedrijven het handelen door de Douane ervaren en waarderen. In 2023 is de verdere ontwikkeling van de methode van de Douane Monitor voorbereid, gericht op duidelijkheid van de vraagstelling en de vertegenwoordiging van verschillende typen bedrijven in het onderzoek. De dienstverlening door de Douane is mede afhankelijk van de Belastingdienst. Tot op heden valt een deel van de interactie- en dienstverleningskanalen onder beheer en eigenaarschap van de Directie Klantinteractie & Services van de Belastingdienst. In 2020 hebben de Belastingdienst, Toeslagen en Douane een politieke opdracht gekregen te ontvlechten om de dienstverlening te versterken. In dat kader is onderzocht en geconcludeerd dat ontvlechting van taken die Klant Interactie & Services (KI&S) voor de Douane uitvoert meerwaarde heeft en haalbaar is. Hiervoor

heeft de Douane samen met KI&S in 2023 transitieplannen opgesteld voor vier onderdelen: kanaalregie en interactiestrategie, klantsignaalmanagement en klachtenrapportages, social media en webcare en website en brieven & documenten. In november 2023 zijn de transitieplannen voor de eerste drie onderdelen geaccordeerd. In 2024 worden de plannen nader uitgewerkt en geïmplementeerd. Het vierde onderdeel is complexer en wordt in 2024 nader uitgewerkt om de continuïteit van de informatievoorziening te waarborgen.

De Douane werkt mee aan de uitvoering van de Werkagenda publieke dienstverlening. De Tweede Kamer heeft in 2023 een eerste 'Stand van de uitvoering Douane' ontvangen. Hierin staat een inventarisatie van signalen van burgers en bedrijven over onze uitvoering. Binnen de Douane is in 2023 moreel beraad gehouden om dilemma's uit de uitvoering rond de belastingheffing bespreekbaar te maken. Op basis van casuïstiek bespreken we of de letter van de wet in overeenstemming is met de geest van de wet, of dat er ruimte is voor menselijke maat.

ODB

Het Overleg Douane Bedrijfsleven (ODB) is een overlegplatform tussen de Douane en het bedrijfsleven. Het bedrijfsleven wordt vertegenwoordigd door koepels die een functie vervullen in de EU-buitengrensoverschrijdende logistiek. In 2023 zijn gezamenlijk acties uitgewerkt op het gebied van dienstverlening, innovatieve ontwikkelingen en menselijke maat. Hoofdonderwerpen zijn onder andere Herziening van het Douane Wetboek van de Unie (DWU), CBAM, Verlengde Navorderingstermijn, Sanctiemaatregelen tegen Rusland en Belarus en verder is overleg gevoerd over o.a. IT-systemen en noodprocedures.

3.2.3 Gelaagde Handhaving

Onderdeel van het Strategisch Meerjarenplan 2020-2025 is het vernieuwen van de handhaving. Doel is slimme handhaving en soepele logistiek te bevorderen. Het programma Gelaagde Handhaving ontwikkelt compliance-gericht toezicht op bewezen betrouwbare bedrijven en geavanceerd risicobeheer met data-analyse en autodetectie. Voor de bewezen betrouwbare ondernemingen heeft de Douane in 2023 een steekproefkader ontwikkeld voor invoeraangiften.



Ook zet de Douane in op effectievere en (zo nodig) meer controles bij andere ondernemingen. Daarvoor werkt de Douane aan mogelijkheden voor automatische patroonherkenning en risicoselectie. We experimenteren met innovatieve pilots op het gebruik van algoritmen en kunstmatige intelligentie. Dit om grote datastromen beter te doorgronden en de handhaving gericht te kunnen inzetten. In 2023 zijn een aantal pilots afgerond, waarin verschillende randvoorwaarden geïdentificeerd zijn. Daaronder vallen testen, beschikbare data en getrainde medewerkers. Deze randvoorwaarden worden momenteel verder beproefd.

Voor de langere termijn heeft de Douane de wens om proportioneel toezicht in te richten door data van derden te benutten in de werkprocessen. In 2023 is een verkenning gele stroom uitgevoerd, gericht op data sharing. Ook zijn stappen gezet in de Track & Trace pilot met Singapore, waarin samenwerking is gezocht met de Port Community Systems.

3.2.4 Ondermijning

De Douane zet in op het verstoren van drugshandel. Vanaf het moment van verscheping in bron- en overslaglanden en tijdens het vervoer en de distributie in Europa. Onze aanpak wordt langs drie pijlers ('de drie I's') vormgegeven:

1. Internationale samenwerking
2. Interventies
3. Integriteit en Weerbaarheid

Internationale samenwerking

Op het gebied van Internationale samenwerking wil de Douane de informatiedeling met landen in Latijns Amerika versterken. In het bijzonder met landen die belangrijk zijn voor het transport van cocaïne naar Europa en waar de Douane een actieve rol heeft in het tegengaan van uitgaande drugssmokkel.

- Met dit doel zijn in 2023 liaisons geplaatst in Curaçao en Panama en een attaché in Suriname. Dit in aanvulling op de reeds geplaatste attaché in Brazilië. Er zijn gesprekken gevoerd met de autoriteiten in de Verenigde Staten over de plaatsing van een liaison in Washington DC. In 2023 was er een

gezamenlijke actie op postzendingen naar de Verenigde Staten en Australië. Het doel was om zoveel mogelijk synthetische drugs te onderscheppen en om te leren van elkaars controle methoden.

- In augustus 2023 ontving de Douane de eerste uitgaande scanbeelden van de Braziliaanse Douane. De overdracht van de beelden zorgt voor een scherper beeld van de juridische en technische maatregelen die nog nodig zijn om het massaal delen van uitgaande scanbeelden met de Braziliaanse Douane mogelijk te maken.
- Douane, politie en Openbaar Ministerie (OM) werken samen in een nieuw team, Hit and Run Postteam (HARP) om drugssmokkel per post tegen te gaan. In 2023 is de Douane bezig geweest met de op- en inrichting van het Hit and Run Postteam (HARP). Het HARP is vanaf 2024 operationeel.

Binnen de Europese Unie geldt een regime van vrij verkeer van goederen en personen. Hierdoor zijn criminelen in staat om nationale inspanningen tegen drugssmokkel te omzeilen door uit te wijken naar andere Europese (lucht)havens. Het is dus van groot belang om op Europees niveau samen te werken. Daarom heeft de Europese Unie een actieplan tegen drugs en georganiseerde misdaad gepresenteerd. Dit actieplan bestaat uit zeventien versterkingsacties, waarvan er vier een directe relatie hebben met het werk van de Douane.

Een van deze acties is de oprichting van een Europese havenalliantie waarin publieke partijen deelnemen. Evenals relevante (semi-)private actoren die actief zijn in de Europese havens. Het doel van de havenalliantie is om extra barrières op te werpen tegen drugssmokkel en om de weerbaarheid van private actoren tegen criminele infiltratie te vergroten. De Nederlandse Douane neemt actief deel aan de diverse initiatieven die zijn gericht op een meer Europese aanpak van drugscriminaliteit via de havens.

De samenwerking met de Belgische Douane blijft een prioriteit van de Nederlandse Douane. In 2023 is het duikteam van de Douane ingezet in de haven van Antwerpen. Daarnaast gaf het Nederlandse landelijke visitatieteam acht keer voorlichting over het controleren van containers op zeeschepen. Ook is er uitwisseling van expertise op het gebied van scanapparatuur, beeldherkenningsalgoritmes en werkwijzen van de criminelen bij drugssmokkel. Daarnaast versterkten we onze samenwerking



met de Belgische Douane door het plaatsen van een risicoanalist, die parttime in Antwerpen werkt. De Belgische Douane bekijkt in 2024 de mogelijkheden om een risicoanalist in Rotterdam te plaatsen.

Als onderdeel van de verklaring tussen het Belgische en Nederlandse kabinet en de vijf grote scheepsrederijen onderzoeken we hoe we zogenoemde Smart Seals kunnen gebruiken voor de beveiliging van zeecontainers. Hierover was in september een workshop voor vertegenwoordigers van rederijen en douanes. Dit leverde een voorstel op om een pilotproject te starten waarbij ook verzenders van fruitzendingen uit Midden-Amerika worden betrokken.

Interventies

De Douane wil barrières tegen drugssmokkel opwerpen die ertoe doen. Hierbij kijken wij hoe de kennis en expertise van douanemedewerkers en onze bevoegdheden en informatie een effectieve aanvulling kunnen zijn op de inspanningen van onze ketenpartners. Onmisbaar hierbij is de samenwerking van de Douane met de ketenpartners in de Nationale Samenwerking tegen Ondernemende Criminaliteit (NSOC) via de fenomeenanalyses op het gebied van Trade Based Money Laundering (TBML) logistieke en financiële facilitators, samenwerkingsverbanden op de mainports, zoals het HARC in Rotterdam en op Schiphol en de RIEC-structuur. Ook speelt de Douane een belangrijke rol in het verstoren van de in Nederland geproduceerde synthetische drugs.

In de haven van Rotterdam is het programma Weerbare Haventerminals van start gegaan. In 2023 is het programmaplan opgesteld met drie deelprojecten en zijn voorbereidingen getroffen. De uitwerking vindt plaats in 2024. Het programma bestaat uit een voorstel om de aanzegtermijn voor douaneterminals terug te brengen van 72 uur naar 24 uur, met als doel de onvoorspelbaarheid van douanecontroles te vergroten. Daarnaast wordt, in samenspraak met de containerterminal-operators, ingezet op het verkleinen van het aantal medewerkers dat betrokken is bij de afhandeling van containers. Zo verkleinen we ook het risico op criminele infiltratie. De derde pijler van het programma is het onder toezicht houden van geselecteerde hoog-risico containers gedurende het gehele proces van lossen tot vrijgeven, het zogenaamde 'compartimenteren'.

In 2023 is gestart met de voorbereiding van de aanleg van een cameranetwerk in de haven van Vlissingen en langs het Noordzeekanaal. Op die manier willen we een waterbedeffect naar andere havens voorkomen. Deze camera's fungeren als ogen op afstand en zijn een aanvulling op het fysieke toezicht van de Douane. In december 2023 is de Douane daadwerkelijk begonnen met het structureel uitvoeren van toezicht met cameradrones. Daarmee vergroten we het douanetoezicht in kwetsbare en moeilijk bereikbare buitengebieden, bijvoorbeeld op de Waddenzee.

In 2023 profiteerde de Douane van versterkte contacten met het bedrijfsleven. Bijvoorbeeld in de haven van Vlissingen en op de luchthaven Schiphol. Bedrijven en ketenpartners benaderen de Douane om opvallendheden te melden, hoe onbelangrijk deze op het eerste gezicht ook lijken. Dit leidde in 2023 tot de inbeslagname van extra partijen cocaïne.

Een speerpunt van het strategisch meerjarenplan onder het programma Gelaagde Handhaving is de pilot voor het pillen algoritme. Dit algoritme en de daarvoor benodigde hard- en software testen we sinds 2023 op een aparte X-ray scan in het douanelaboratorium op robuustheid. De eerder genoemde logische vervolgstap is de test voort te zetten op een aparte tweedelijns scan (een scanner in beheer van de Douane) Die scant verdachte pakketten die de Douane handmatig uit het logistieke proces van PostNL selecteert in het internationale postverdeelcentrum IMEC. Echte impact krijgt een algoritme bij het bereiken van het ultieme doel: implementatie in een eerstelijns scan, een scanner in beheer van PostNL die onderdeel uitmaakt van het logistieke proces. PostNL heeft aangegeven daaraan mee te willen werken.

Integriteit en weerbaarheid

Implementatie van producten en instrumenten van de verbeteragenda 'Vertrouwd Vooruit' helpen mee aan het vergroten van de weerbaarheid van de douaneorganisatie. Zie ook 3.1.2 onder 'Bescherming' en 'Weerbaarheid'.



3.2.5 E-Commerce

Het totaal aantal douane aangifterygels stijgt boven de 1 miljard, waarvan 718 miljoen aangifterygels zien op e-commerce. Deze e-commerce aangifterygten zien op goederenzendingen ter waarde van maximaal €150 die een verkoper van buiten de EU aan een consument in de EU levert. Het aantal aangifterygels voor dergelijke e-commerce zendingen is meer dan verdubbeld in 2023 ten opzichte van 2022. De verwachting is dat deze stijging aanhoudt. De Douane heeft een actorgerichte aanpak ontwikkeld bij de circa 35 bedrijven die actief zijn in de e-commerce handel. Deze aanpak is fiscaal gericht. Dit houdt in dat de Douane o.a. afspraken maakt met bedrijven over gewenste verbeteringen in het aangifterygedrag en door vervolgens hierop te monitoren. De Douane heeft bovendien gekozen voor administratieve controles bij alle bedrijven in deze branche.

Een aantal ontwikkelingen maakt dat deze huidige aanpak in deze vorm onhoudbaar wordt. De enorme volumegroei, de volatiliteit van de branche, het toenemende risico van de import van verboden goederen en de afwezigheid van een partij die verantwoordelijkheid wil en kan nemen voor de import, zorgen ervoor dat niet effectief gehandhaafd kan worden. Belangrijk hierin is dat in toenemende mate geconstateerd wordt dat er sprake is van een grote mate van niet-conformiteit aan de eisen die de EU stelt aan producten die op de markt worden gebracht.

Daarom zet Nederland bij de besprekingen voor de herziening van het DWU in op het beter beheersbaar maken van de e-commerce stroom. Bijvoorbeeld door in te brengen dat er maatregelen moeten komen die afdwingen dat het bedrijf dat de goederen importeert in de EU ook daadwerkelijk voldoet aan de EU wet- en regelgeving en het ombuigen van de volumegroei door het beperken c.q. verleggen van aangifterygten.

De Douane kan dit probleem echter niet alleen oplossen. Daarom wil de Douane samen met haar handhavingpartners, de verantwoordelijke ministeries, gelijkgestemde lidstaten in de Europese Unie en de Europese Commissie werken aan een integrale aanpak van deze problematiek.

3.2.6 Fraude met accijns en invoerrechten

Door de relatief hoge accijnstarieven is Nederland aantrekkelijk voor internationale accijnsfraude. In de EU is er zo'n groot verschil in de accijnstarieven tussen lidstaten, dat sommige bedrijven illegaal gaan handelen. Over 2022 kwam fraude met accijns en verbruiksbelasting volgens het Landelijk Fraude Team Douane (LFTD) steeds vaker voor. Die trend is ook zichtbaar in 2023 en neemt – naar verwachting- voor 2024 alleen maar toe. Dat komt door de gestegen tarieven voor bijna alle accijnsgoederen en verbruiksbelastinggoederen. De fraude met accijns in Nederland bleek in 2023 aanzienlijk op diverse aspecten, zoals productie van onveraccijnsde sigaretten en waterpijptabak. De Douane werkt hierbij samen met het Openbaar Ministerie en FIOD in het zogeheten 'SMOKE-team'. Dit speciaal opgezette team houdt zich bezig met fraudebestrijding bij tabaksproducten (waaronder de illegale productie en opslag). Eind 2023 is dit team uitgebreid met 5 fte vanuit de Douane. Cijfers over 2023 van team SMOKE laten zien dat er ongeveer 121 miljoen sigaretten in beslag genomen zijn. Aan tabak en waterpijptabak is respectievelijk ruim 156.000 en 5.800 kilogram in beslag genomen. Daarnaast is in 2023 ook een aantal werkende illegale sigarettenfabrieken opgerold.

Naar verwachting starten we in 2024 meer onderzoeken op, met de ambitie om nog meer illegale sigaretten en (waterpij)tabak uit de markt te halen. Daarbij willen we crimineel verkregen geld en bezittingen 'afpakken'. Voor meldingen aan het Europees Openbaar Ministerie (EOM) zijn ook in 2023 fraude-onderzoeken in Nederland uitgevoerd naar de juiste en volledige afdracht van invoerrechten (Traditionele Eigen Middelen). In het jaarrapport 2022 van het EOM stond namelijk dat Nederland relatief weinig zaken aandroeg bij het EOM (5 in 2022).

In 2023 heeft de Douane daarom geïnvesteerd in het verbeteren van dit werkproces. Met als resultaat het aandraagen en overnemen van 10 zaken door het EOM.



3.2.7 Klantgericht Toezicht

Als onderdeel van het Strategisch Meerjaren Programma (SMP) heeft het programma Klantgericht Toezicht (KGT) in 2023 5 van de 10 deelprojecten afgerond. Dat zijn: het vaststellen van de visie op Klantmanagement (KM), het overzicht van vergunninghouders, het vaststellen van normtijden van de KM-producten, de beschrijving van rollen binnen KM en de visie op de benodigde IT-ondersteuning. Het uniformeren van een aantal procesketens wordt opgesteld en geïmplementeerd.

De benodigde IT-ondersteuning staat beschreven in de IT-veranderstrategie KM. De stuurgroep KGT heeft deze in 2023 vastgesteld. In samenwerking met IM is de vertaalslag gestart om van de IT-veranderstrategie KM naar de IT-meerjarenplanning KM te komen ('24-'28).

3.3 Datagedreven organisatie

Datagedreven organisatie	Status
Digitale Snelweg Douane (DSD)	●
Verbetering informatiepositie	●
Douane Informatie Op Orde	●
Datamanagement	●

3.3.1 Digitale Snelweg Douane

Het programma Digitale Snelweg Douane (DSD) had als doelstellingen het IV-landschap van de Douane:

- geschikt te maken voor de volumegroei van aangiftes;
- toekomstvast te maken, zodat het robuust, schaalbaar en wendbaar is.

Het programma bestond uit twee sporen die belangrijke resultaten hebben opgeleverd: het spoor Performance en het spoor Innovatie. Het spoor Performance heeft diverse aanpassingen in applicaties en infrastructuur geïnitieerd en doorgevoerd. Hierdoor konden we de volumegroei opvangen tijdens de invoering van de grote DWU-wijzigingen. Verder zijn automatische performancetesten opgeleverd, waardoor we nieuwe wijzigingen sneller en betrouwbaarder kunnen testen en invoeren. De kennis, kunde en middelen zijn overgedragen aan de lijnorganisatie.

Het spoor Innovatie heeft diverse proof of concept's (PoC), pilots en verkenningen uitgevoerd. Kansrijke innovatie ideeën en verbeteringen zijn vanuit het programma samen met de lijnorganisatie beproefd. Er zijn rapportages opgeleverd over de PoC's, pilots en verkenningen. De rapportages met resultaten zijn overgedragen aan de lijnorganisatie. Die kunnen we gebruiken voor verdere implementatie en/of uitvoering.

Samengevat is het Programma DSD succesvol geweest voor de Douane. De doelstelling om het IV-landschap toekomstvast te maken en geschikt voor de volumegroei, is behaald.

3.3.2 Verbeteren Informatiepositie Douane (VID)

De ontwikkeling van een nieuw dataplatform heeft vertraging opgelopen door een late oplevering van de noodzakelijke componenten. Deze afhankelijkheid van de Belastingdienst IV is voor een aantal punten geëscaleerd naar het bestuurlijk niveau. Dit verklaart de rode kleur van het programma. De ombouw van het huidige dataplatform (dat wordt gedeeld met de andere Diensten) naar het nieuwe is later gestart dan gepland en loopt door in 2024. Het afgelopen jaar zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar een scenario dat de continuïteit kan borgen van de thans geleverde informatieproducten voor het operationele proces en de verantwoording. De realisatie van dit scenario overbrugt de tijd tot de afronding van het nieuwe dataplatform.

De eerste fase in de opbouw van het nieuwe dataplatform, de technische inrichting, is afgerond en er is begonnen met het vullen van het dataplatform met de data. Voor het uitvoeren van analyses (data science toepassingen) is een



werkomgeving ingericht. Verder is het uitwisselingsplatform van het ministerie van I&W (basis data infrastructuur) in gebruik genomen om in de toekomst gegevens uit te wisselen met andere partijen (zoals toezichhouders, andere douaneorganisaties, logistieke dienstverleners, etc).

Daarnaast is er één loket ingericht waar medewerkers van de Douane terecht kunnen met vragen en meldingen over de dienstverlening van informatieproducten. In een pilot wordt een nieuwe werkwijze beproefd en waar nodig wordt die op basis van ervaringen bijgesteld. .

3.3.3 Douane informatie op orde

In 2021 is het rijksprogramma Open op Orde gestart. Het programma Douane Informatie op Orde is hier onderdeel van. Doelstelling van dit programma is het duurzaam op orde brengen van de informatiehuishouding, het verbeteren van de informatievoorziening van de Douane en het verbeteren van onze informatieverstrekking aan de Tweede Kamer en de maatschappij. Op basis van een 'roadmap' is in 2023 gewerkt aan de informatiehuishouding van de beleids- en ondersteunende processen en van informatie in het primair domein. Er zijn eenduidige kaders en richtlijnen voor duurzame toegankelijkheid (DUTO) vastgesteld en opgenomen in het Informatiebeleid Douane. Daarnaast is een nieuwe selectielijst vastgesteld. Daarin staat welke overheidsinformatie voor vernietiging of voor blijvende bewaring in aanmerking komt en wat de bewaartermijnen zijn. Ook is het kwaliteitsraamwerk informatievoorziening geïmplementeerd. Hiermee is de grip op in- en doorstroming en het fundament voor professionele ontwikkeling versterkt. Om de structurele capaciteit van i-professionals in te vullen, zijn de benodigde functies en werkzaamheden uitgewerkt, waarop in 2024 wordt geworven. Verder waren er verschillende activiteiten om bewustwording rondom informatiehuishouding te vergroten. De ingebruikname van de applicaties "Zoek en Vind" en laktooling is door capaciteitsgebrek vertraagd. De politieke aandacht voor het voldoen aan de Archiefwet is in 2023 toegenomen. Externe toetsing bevestigt dat de Douane de goede dingen doet om te gaan voldoen aan de Archiefwet, mits we voldoende voortgang blijven boeken.

3.3.4 Datamanagement

De Douane ontwikkelt zich naar een datagedreven organisatie. Dat wil zeggen: een organisatie die transparante handhavingsbeslissingen neemt. Op basis van analyses van feitelijke data en met behulp van algoritmen die risico's kunnen voorspellen. Centraal in 2023 stond het realiseren van de functionaliteiten voor een volwaardig dataplatform. Zoals hierboven staat bij VID, heeft deze realisatie een vertraging opgelopen die gevolgen heeft voor de transitie naar een datagedreven organisatie. Daarnaast is gewerkt aan de onderwerpen data-governance, data-geletterdheid, datakwaliteit, de datacatalogus en de verantwoorde inzet en waarborging van algoritmes.

In 2023 is een advies opgesteld voor de inrichting van data governance binnen de Douane. Daarin staat een overzicht van de belangrijkste rollen met een indicatie van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en hoe de data-organisatie ingericht kan worden in de toekomst. De afronding en implementatie ervan gaat echter meer tijd kosten. Om de datakwaliteit te verbeteren, is het belangrijk om stappen te zetten naar data-geletterdheid. Dat gaat over het vermogen om gegevens te begrijpen, analyseren en interpreteren. Om de data-geletterdheid van douanemedewerkers te vergroten, is begonnen met een basisopleiding op het gebied van data en de omgang met informatie.

In 2023 is het beleidskader Algoritmeregister en een waarborgenkader vastgesteld. De implementatie van het Douane waarborgenkader is inmiddels in volle gang, in lijn met het vastgestelde implementatieplan. De komende jaren wordt dit verder geïmplementeerd. Tot slot heeft de Douane in 2023 gewerkt aan een kader voor de inkoop van algoritmen en Artificial Intelligence (AI) van externe partijen. Dit kader kan gebruikt worden om te bepalen welke typen algoritmen we beter kunnen inkopen in plaats van zelf te ontwikkelen, en wanneer dat niet wenselijk is vanwege veiligheidseisen of algoritmerisico's. Bij de inkoop van algoritmen en AI bij externe partijen moeten de eisen die wij stellen aan onze intern ontwikkelde algoritmen, ook voor deze partij gelden.



3.4 Verbetering interne beheersing Grote geldstroom (Douane)

Verbetering interne beheersing Grote geldstroom (Douane)	Status
Verbeteren Beheersing Grote Geldstroom	●
Verbeteren scriptbeheer	●

De Douane heft en int douanerechten en accijnzen voor Nederland en Europa. Dit noemen we de grote geldstroom. Het grootste deel van de douanerechten dragen we af aan de EU (dit zijn de netto Traditionele Eigen Middelen). Vanaf 1 september 2023 voert de Douane het Verbeterplan 'Interne beheersing Grote geldstromen' uit. Dit Verbeterplan bevat verscheidene activiteiten met als doel om te komen tot een ordelijker en beter controleerbaar financieel beheer. Dat bereiken we door de versterking van het proces van de interne beheersing en door verbeterde ontsluiting van managementinformatie. De actielijnen in het Verbeterplan zien onder meer toe op het oplossen van onzekerheden die de Audit Dienst Rijk (ADR) heeft geconstateerd en het opstellen van procesbeschrijvingen gerelateerd aan de grote geldstroom.

De onzekerheid die de ADR heeft geconstateerd met betrekking tot Diplomaten wordt op dit moment niet meer als onzekerheid aangemerkt. Met betrekking tot Accijns en het Verkeersbegeleidingstarief lopen bepaalde acties nog door in 2024. De Douane heeft in 2023 meer inzicht gekregen in de beheersmaatregelen en heeft enkele aanvullende maatregelen ingezet. De verwachting is dat de acties in de loop van 2024 leiden tot verdere versterking van de interne beheersing en een reductie van de onzekerheid.

Het opstellen van procesbeschrijvingen gerelateerd aan de grote geldstroom betreft in totaal 14 procesketens. Voor deze ketens loopt de planning op schema. Aan deze procesbeschrijvingen is een risicoregister gekoppeld, inclusief een wegging van die risico's en (een voorstel tot te treffen) beheersmaatregelen.

De inzet van de Douane is erop gericht om de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde onvolkomenheid op de grote geldstroom in 2025 op te lossen.

Ook de betrouwbaarheid van de financiële informatie in onze IT-applicaties vormt een aandachtsgebied. De Douane wil primair het beheersingsproces omtrent datafixes middels het gebruik van scripts verbeteren. Eind 2023 en begin 2024 is de Douane gestart met het formuleren van zijn eigen procedures inzake scriptbeheer. Hiermee beoogt de Douane tot een scriptbeheer te komen dat beter aansluit op de praktijk en hiermee effectiever en efficiënter de risico's van het gebruik van scripts mitigeert. De implementatie van de eigen procedure en de hieraan gekoppelde beheersmaatregelen is gepland voor 2024.



4 Risicomanagement





4 Risicomanagement

4.1.1 Risicomanagement

Tijdens de risicodialogen in 2023 zijn de strategische risico's en de groei naar een risicovolwassen organisatie steeds onderwerp van gesprek geweest. De laatste sessie in 2023 was eind oktober. Daar is ook de hele strategische risicomix opnieuw besproken. Besloten is om de (top)risico's in 2024 weer een verbetering aan te brengen en de strategische risico's nog meer/beter in lijn te brengen met de strategische plannen van de Douane, te beginnen met het jaarplan 2024.

Eind 2023 waren onderstaande risico's formeel de toprisico's voor de Douane:

- Onvoldoende medewerkers met de juiste kwalificaties beschikbaar voor het werk van de Douane
- Personele veiligheid en integriteit
- Enorme toename van het aanbod van aangiftes dat tot knelpunten in de handhaving leidt
- Ontbreken integrale inrichting en governance van Gegevensmanagement
- Een organisatiestructuur die niet flexibel genoeg is om op veranderingen te kunnen inspelen
- Nederland moet Traditionele Eigen Middelen (TEM) en verdragingsrente nabetalen aan de EU
- DWU-verplichtingen

Zie ook de schematische weergave op de volgende pagina.

4.1.2 Groei naar risicovolwassen organisatie

De risicovolwassenheid van een organisatie kent verschillende niveaus. Elk niveau heeft zijn eigen kenmerken. Het laagste niveau is vaak 'ad-hoc' waarin risicomanagement eigenlijk niet wordt toegepast, maar vooral sprake is van reactief handelen (reageren op incidenten). Op het hoogste niveau is RM volledig ingebed op alle lagen in de organisatie. In 2023 is de groei naar risicovolwassenheid binnen de Douane voortgezet. Meer medewerkers hebben kennis gemaakt met risicomanagement, zowel met de methode als de praktische invulling daarvan. In het najaar is op initiatief van de Douane voor het eerst ook succesvol een risicosessie uitgevoerd met externe stakeholders.

Eind 2023 is een begin gemaakt met het actualiseren van de RM-governance en het updaten van de risicobereidheidsverklaring. Daarnaast komt de professionele Governance Risk & Compliance (GRC)-tooling beschikbaar om het RM-proces, maar bijvoorbeeld ook interne beheersing en informatiebeveiliging beter te ondersteunen. In dit traject werkt de Douane samen met het Ministerie van Financiën en Toeslagen.

Tot slot is in 2023 gestart met een verkenning naar het inzetten van scenario-ontwikkeling. Met dit initiatief krijgt het management meer inzicht en handelingsperspectief in de context van steeds groter wordende onzekerheid.

4.2 Aanpak tekortkomingen Auditdienst Rijk en Algemene Rekenkamer

De Douane heeft in 2023 gewerkt aan het oplossen van geconstateerde tekortkomingen. Dit resulteerde in het oplossen van de tekortkoming op de logische toegangsbeveiliging. Voor het inkoopbeheer en de grote geldstromen is dit nog niet gelukt. De Algemene Rekenkamer merkt het inkoopbeheer en de grote geldstroom aan als onvolkomenheid in het verantwoordingsonderzoek 2022. Daarom heeft de Douane de aanpak van het verbeteren van het inkoopbeheer en de grote geldstromen geïntensiveerd. Via een meerjarige programmatische aanpak worden verbeteringen uitgewerkt en geïmplementeerd. Beide programma's voeren we conform planning uit. De verwachting is dat de onvolkomenheid voor het inkoopbeheer in 2024 is opgelost en die voor de grote geldstromen in 2025.



Overkoepelende maatregelen

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

- Groei naar risicovolwassen organisatie (ontwikkeling van risicomangement)
- Monitoren van de kwantitatieve doelstellingen/prestatie-indicatoren
- Risicomangement in samenhang strategisch, tachtisch 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 van het aanbod van aangiftes dat tot knelpunten in de handhaving leidt

- Samenwerking met de EU; DG-budget, DG-taxud, Belgische douane en andere lidstaten succesvol.
- Minder controledruk bij bewezen betrouwbaarheid na herbeoordeling conformiteit van de aangiftes AEO vergunningen.
- E-commerce, project actorgerichte aanpak is succesvol, er is een slag dieper gekeken naar waarden en oorsprong.
- Duidelijk toekomstbeeld, zonodig opgeknipt in tranches

DWU verplichtingen

- Ontwikkelen EU-datahub
- Heldere besluitvorming en betere communicatie, niet naar elkaar wijzen, ombuigen negatief sentiment (cultuur).
- Samenwerking HHB (keuzes), IM (voortbrenging), OPS (implementeren), bijeenkomst organiseren medewerkers HHB en IM
- Passend maken in (over)volle portfolio.

Risico's voortkomend uit interne organisatie

Onvoldoende medewerkers met de juiste kwalificaties beschikbaar voor het werk van de Douane

- Er is een omvangrijke set maatregelen in uitvoering, gericht op werving (campagne), maar ook op opleiden en binden en boeien van medewerkers (bijv. exitgesprekken).
- Daarnaast onderkent het MT dat er ook andere, minder voor de hand liggende (meer creatieve) mitigerende maatregelen nodig zijn. Bijvoorbeeld automatisering en robotisering. Hier kijken we in 2024 verder naar.

Personele veiligheid en integriteit

- Bureau BV&I is formeel gestart en wordt verder ingericht. Binnen het bureau plaatsen we specifieke expertise voor het maken van structurele risicoanalyses, het bepalen van (bij)passende maatregelen, het afhandelen van incidenten en het vergroten van het lerende vermogen. Daarbij staat de medewerker centraal.

Ontbreken integrale inrichting en governance van Gegevensmanagement

- Verbetering datakwaliteit vanuit heldere verantwoordelijkheid, governancekant
- 'Harde kant', neerzetten van een eigen dataplatform.
- Verbeteren van de datageletterdheid (onboarding, introductie nieuwe applicaties etc.)
- meer / betere samenwerking met HHB en DLTC, maar ook binnen IM
- Menskant deels opnieuw inrichten, zodat een volwassen dataorganisatie kan ontstaan.

Niet flexibel genoeg zijn qua organisatiecultuur om op veranderingen te kunnen inspelen

- Specifieke aandacht voor cultuur en leiderschap (programma) en de veranderbereidheid (verandervermogen) van de organisatie
- Oppakken 'rode draden' uit theatervoorstelling, extra voorstellingen voor nieuwe instroom.
- MD beleid op orde gebracht
- Basis 30 vormt belangrijk platform, verbeteren communicatie

Nederland moet Traditionele Eigen Middelen (TEM) en verpagingsrente nabetalen aan de EU

- Directie Operaties heeft een verbeterplan opgesteld voor het verbeteren van de z.g. grote geldstroom, zowel uitvoerend als qua monitoring. Dit plan wordt uitgevoerd met behulp van externe specialisten.
- Wegwerken oude dossiers, opschonen boekhouding



Colofon

Jaarrapportage Douane 2023

Dit is een uitgave van Douane Nederland
mei 2024