

Vergaderjaar 2022–2023

31 934

Douane

Nr. 63

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2022

Hierbij ontvangt u de tweede Stand van Zakenbrief 2022 van de Douane. Op 4 juli jl. heeft u de eerste Stand van Zakenbrief 2022 van de Douane ontvangen¹. Met de Stand van Zakenbrief wordt uw Kamer geïnformeerd over de actuele onderwerpen binnen de Douane, waaronder de belangrijkste ontwikkelingen in de uitvoering van het jaarplan 2022. Deze brief gaat tevens in op toezeggingen uit het debat met uw Kamer op 9 maart jl. (Kamerstuk 31 934, nr. 57) waarover in de eerste Stand van Zakenbrief ook is gerapporteerd.

Deze brief heeft de volgende opbouw:

Actuele uitdagingen:

- 1) werving personeel
- 2) sanctiemaatregelen Rusland en Belarus
- 3) aanpak namaakgoederen
- 4) verlengde navorderingstermijn
- 5) IT agenda
- 6) nieuwe taken

Stand van zaken uitvoering Jaarplan Douane 2022:

- 1) personeel en organisatie
 - a. strategische personeelsopgave
 - b. leren en ontwikkelen
 - c. leiderschap en cultuur
 - d. integriteit
- 2) handhaving
 - a. effectgerichte sturing
 - b. ondermijning
 - c. samenwerking bedrijfsleven
 - d. internationale samenwerking
 - e. herziening handboek Douane Wetboek van de Unie

¹ Kamerstuk 31 934, nr. 59.

- 3) datagedreven organisatie
 - a. digitale snelweg Douane
 - b. verbeteren informatiepositie Douane
- 4) traditionele eigen middelen

Actuele uitdagingen

1. Werving personeel

De Douane heeft nu en de komende jaren te maken met een forse wervingsinspanning. Deze houdt verband met het inlopen op de huidige onderbezetting, de vervangingsvraag als gevolg van reguliere (waaronder pensioen-gerelateerde) uitstroom en nieuwe taken. Voor 2022 is de wervingsbehoefte van de Douane ingeschat op tussen de 600 en 650 fte's. De daadwerkelijke instroom tot met oktober (peildatum 03/10) bedraagt 443,4 fte.

Als gevolg van het loslaten van de diploma-eis is de interne doorstroom toegenomen. Dit heeft als effect dat meer posities moeten worden opengesteld en dat minder snel wordt ingelopen op de onderbezetting. Immers, als een interne medewerker doorstroomt moet zijn oude positie ook weer ingevuld worden.

Voor alle functies wordt anticiperend op uitstroom geworven. Daarnaast worden moeilijk vervulbare functies (Registeraccountants en IT-auditors) standaard permanent opengesteld.

2. Sanctiemaatregelen Rusland en Belarus

In 2022 betekenden de sanctiemaatregelen Rusland en Belarus extra werk voor de Douane. Conform de toezegging in het debat van 9 maart 2022 wordt uw Kamer per brief «stand van zaken sanctienaleving en -handhaving» regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken van Rusland en Oekraïne. Deze brief wordt, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en mijzelf, gestuurd door de Minister van Buitenlandse Zaken als coördinerend Minister. In deze brief zijn ook de inspanningen van de Douane meegenomen. Met het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn afspraken gemaakt over het handavingsniveau, met de andere opdrachtgevers over het afschalen van de handhaving op hun beleidsterrein, mocht dat nodig zijn (bijvoorbeeld als nieuwe sanctiemaatregelen worden afgekondigd). In 2023 worden de eerste nieuw geworven medewerkers inzetbaar.

3. Aanpak namaakgoederen

In de eerste Stand van Zakenbrief Douane 2022 is, conform de toezegging in het debat van 9 maart 2022, nader ingegaan op de wijze van controleren op namaakgoederen door de Douane op grond van Verordening inzake de handhaving van intellectuele eigendomsrechten (Vo 608/2013). Het strategisch rapport van Europol en EUIPO² «Intellectual property crime threat assessment 2022» bevat een evaluatie voor o.a. beleidsmakers en uitvoerders over de dreiging van criminaliteit op het gebied van intellectueel eigendom (IE) waarmee de EU wordt geconfronteerd. Europol coördineert met ondersteuning van EUIPO internationale gemeenschappelijke acties gericht op risico's uit de threat assessment. De Douane neemt ook regelmatig deel aan deze acties. Zo heeft de Douane in 2021 en 2022 deelgenomen aan de actie LUDUS II die gericht was op namaak speelgoed, en doet de Douane dit jaar mee aan een nieuwe actie van Europol en EUIPO.

² European Union Intellectual Property Office.

Naast deze internationale acties voert de Douane dit jaar zelf (kortlopende) acties uit gericht op de bestrijding van specifieke namaakproducten. De samenwerking tussen de Douane en het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) over de handhaving van de onder EZK vallende IE-rechten is, op grond van een convenant, doorlopend. In het kader hiervan is er regelmatig overleg tussen de Douane en EZK en wordt de handhaving op het risico van mogelijk inbreukmakende goederen jaarlijks geëvalueerd en zo nodig geactualiseerd.

4. Verlengde navorderingstermijn

In het debat van 9 maart 2022 heeft uw Kamer aandacht gevraagd voor de zorgen die ondernemers hebben over de toepassing van de verlengde navorderingstermijn. Er is toegezegd u hierover nader te informeren. Zoals gemeld in de eerste Stand van Zakenbrief is het Ministerie van Financiën over de verlengde navorderingstermijn in gesprek met het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW). Dit gesprek is de afgelopen maanden voortgezet en loopt nog steeds. De verwachting is dat in januari 2023 meer duidelijkheid is te geven over de eventuele vervolgstappen. Zodra dit het geval is zal dit met uw Kamer worden gedeeld in de volgende stand van zakenbrief.

5. IT-agenda

In lijn met de motie van het lid Inge Van Dijk³ wordt in deze brief een uitgebreider inzicht gegeven in effecten van implementatie van (nieuw) beleid op de uitvoering van de Douane.

In de eerste Stand van Zakenbrief Douane 2022 is uw Kamer geïnformeerd over het meerjarige IV-portfolio van de Douane. In deze brief stond al dat de vraag naar automatisering veel groter is dan de beschikbare capaciteit.

Het IV Portfolio van de Douane omvat meerjarig de ontwikkelingen op het gebied van wetgeving, continuïteit en vernieuwing. Dit meerjarig perspectief maakt het mogelijk om voor langere tijd middelen en capaciteit te alloceren voor werkpakketten. Het IV portfolio van Douane bevat op dit moment ruim 80 ontwikkelingen. Voor een aanzienlijk deel het gevolg van de automatiseringsopgave voor het Douane Wetboek van de Unie (DWU) en Multi-annual Strategic Plan (MASP), maar ook de noodzakelijke modernisering van het applicatielandschap en de behoefte aan vernieuwing zijn omvangrijk. Daarnaast heeft de Douane te maken met (onverwachte) externe factoren die invloed hebben op de automatisering zoals de consequenties van de sanctiemaatregelen Rusland en Belarus en de koopkrachtmaatregelen met effect op de accijnsapplicaties. Voor alle ontwikkelingen is voor zover mogelijk de omvang ingeschat en de periode waarin de realisatie speelt. Deze informatie wordt opgenomen in het IV portfolio die periodiek wordt herijkt, zodat er steeds een actueel beeld is van de ontwikkeling en de omvang.

Het beeld dat dit oplevert is dat de vraag het aanbod fors overstijgt. De behoefte aan automatisering is veel groter dan de beschikbare capaciteit. Het verschil neemt de komende jaren zonder maatregelen alleen maar toe.

Voor 2022 is gekozen om (tijdelijk) scherper te prioriteren en de vraag te beperken zodat deze past bij het beschikbare aanbod. Hierbij heeft de Douane rekening gehouden met de wettelijke verplichtingen, de continuïteit van de automatisering en de impact op de uitvoeringsorganisatie, het bedrijfsleven, de IV-organisatie en andere belanghebbenden.

³ Kamerstuk 35 927, nr. 67.

In 2022 is onder meer prioriteit gegeven aan de automatisering van de accijnsrichtlijn, geautomatiseerde afdrachtstaat, DWU, de systemen voor invoer, douanevervoer en uitvoer, inclusief risicomanagement, de Digitale Snelweg Douane en het oplossen van verstoringen. Elk traject kent deelprojecten met eigen wettelijke deadlines en tussentijdse mijlpalen. Zelfs met het prioriteren van de verschillende trajecten is het op een aantal dossiers niet gelukt om de implementatie tijdig gereed te hebben. Ik heb uw Kamer geïnformeerd over de vertragingen ten aanzien van de invoering van de accijnsrichtlijn⁴ en DMS⁵. Op korte termijn zal ik uw Kamer nader informeren over de stand van zaken met betrekking tot de invoering van de accijnsrichtlijn.

De aangescherpte prioritering betekent dat niet alles kan, en dat er werkpakketten vervallen of uitgesteld moeten worden naar latere jaren. De problemen worden daarmee vooruitgeschoven, maar niet opgelost. Er zijn daarom meerdere soorten maatregelen noodzakelijk om te voorkomen dat de continuïteit, ondersteuning van nieuwe wetgeving of beleid en de doorontwikkeling van het IV Douane landschap verder onder druk komt te staan.

De Douane heeft verschillende maatregelen onderkend aan zowel de vraagzijde als de aanbodzijde, en zowel extern als intern. De maatregelen zijn enerzijds gericht op het beperken van de risico's en negatieve effecten, en anderzijds op het vergroten van de productiviteit, de capaciteit of het zoeken naar alternatieve oplossingsrichtingen. Hierbij wordt ook gekeken naar verbetermaatregelen die bij IV Belastingdienst gepland zijn. Er wordt nadrukkelijk ook samenwerking gezocht met het bedrijfsleven om ook hun status in beeld te hebben, en om in gezamenlijk de transitie en planning vorm te geven.

Zo is voor een aantal Europese trajecten die samenhangen met het DWU, evenals door andere lidstaten, derogatie aangevraagd bij de Europese Commissie, het intensiveren van de samenwerking binnen Europa op de automatisering (bijvoorbeeld gezamenlijke automatisering met andere lidstaten), het onderzoeken van de mogelijkheden om te werken met minimale functionaliteiten.

Ondanks deze maatregelen staat de realisatie van de IT-agenda onder druk. Hierbij speelt het tekort aan ICT-specialisten in een krappe arbeidsmarkt een rol.

De Douane maakt zich zorgen over het absorptievermogen van haar eigen organisatie – IV en operaties – maar ook van het bedrijfsleven. De druk in 2024 neemt toe omdat niet-gerealiseerde zaken doorschuiven maar de wettelijke einddata blijven staan.

Zoals hierboven aangegeven, neemt de Douane mitigerende maatregelen en treedt in overleg met de Europese Commissie over de wettelijke deadlines.

IT voor implementatie van het Douanewetboek van de Unie (DWU)

De aanpassingen in de processen en IT voor het DWU, die ook onderdeel zijn van de IT-agenda, moeten eind 2025 geïmplementeerd zijn. In de vorige Stand van Zakenbrief is gemeld dat dit zorgt voor veel en complex IT-ontwikkelwerk. Een aantal deadlines in 2023 en 2024 wordt niet gehaald. Het gaat hierbij onder andere het om aanpassingen aan

⁴ Kamerstuk 35 918, nr. 13.

⁵ Kamerstuk 31 934, nr. 61.

Invoerprocessen in het nieuwe aangiftesysteem voor de Douane (DMS), aanpassingen aan het systeem voor het binnenbrengen van goederen in de Unie (ICS2) en de ontwikkeling van een nieuwe applicatie voor de behandeling van vervoersaangiften voor goederen die binnen de EU worden vervoerd onder douanetoezicht (NCTS). Dit komt onder andere doordat de vraag naar IT-capaciteit groter is dan het aanbod in het IV-portfolio, onder meer door de hierboven genoemde externe factoren, maar ook door de krapte op de arbeidsmarkt. Over het nieuwe aangiftesysteem DMS heb ik uw Kamer per brief geïnformeerd⁶. Momenteel wordt in overleg met het bedrijfsleven een nieuwe planning vastgesteld. Uitgangspunt is om de impact op het bedrijfsleven zo veel mogelijk te beperken en om bedrijven gefaseerd te laten aansluiten. Net als bijna alle andere lidstaten van de EU heeft Nederland laten weten dat het bepaalde deadlines uit de DWU-planning niet kan halen. DG TAXUD heeft uitgezocht welke vertragingen de lidstaten hebben. Dat onderzoek heeft ervoor gezorgd dat er uitstelprocedures zijn gestart. Eind van dit jaar worden de beslissingen op deze aangevraagde derogaties afgegeven.

Het bedrijfsleven heeft ook laten weten dat het moeite heeft om hun systemen geschikt voor het DWU te maken. Dit komt doordat ze veel wijzigingen in een korte tijd moeten doorvoeren. Ook de krappe arbeidsmarkt voor onder andere IT-personeel is een probleem voor de bedrijven en hun softwareleveranciers. Het bedrijfsleven dat internationaal werkt, heeft er last van dat lidstaten verschillende deadlines hanteren voor diverse projecten door de verschillende snelheden in automatisering bij de lidstaten. Daarom heeft Nederland gevraagd of de DG TAXUD kan zorgen voor een nieuwe planning voor de hele Douane-unie, binnen de deadline van 2025.

De Douane houdt het bedrijfsleven in Nederland op de hoogte van de planning via de bestaande kanalen, zoals websites, klankbordgroepen en het Overleg Douane Bedrijfsleven (ODB) en op EU-niveau via de Trade Contact Group. De Douane zet zich ervoor in om de vertraging in de DWU-implementatie en de gevolgen voor het bedrijfsleven te minimaliseren.

IT-verstoringen

Vanaf november 2021 is een dalende trend in de beschikbaarheid van de douanesystemen ontstaan. De Douane streeft naar een continue beschikbaarheid (24x7) van de aangifte-systemen van tenminste 98%. Voorafgaande jaren was de beschikbaarheid stabiel op 98 tot 98,7%. Vanaf november 2021 is dit percentage beschikbaarheid regelmatig niet gehaald. De verminderde beschikbaarheid heeft geleid tot klachten van het bedrijfsleven vanwege de verstoring van de logistiek.

Voor het oplossen van de verstoringen is in augustus jl. een Taskforce gestart met een breed onderzoek naar de oorzaken en naar de mogelijkheden tot procesverbetering in de organisatie. De Douane maakt gedeeltelijk gebruik van dezelfde IT-infrastructuur als de Belastingdienst, dit is ook onderwerp van onderzoek.

Er zijn door de IV organisatie van de Belastingdienst inmiddels zodanige maatregelen genomen. Deze leiden tot meer stabiliteit en continuïteit van het IT-landschap.

⁶ Kamerstuk 31 934, nr. 61.

Daarnaast is over de noodprocedure gesproken met het bedrijfsleven, daarbij zijn alle knelpunten geïnventariseerd en overleggen gepland om oplossingen te vinden. De planning is om maatregelen hiervoor in het eerste kwartaal van 2023 te effectueren. De Douane blijft proactief communiceren met de leden van het Overleg Douane Bedrijfsleven (ODB), zodat het ODB de achterban kan informeren.

Eind november 2022 was er een storing in het IT-systeem van de Belastingdienst. Deze storing raakte ook de systemen van de Douane en de Douane telefoon was niet bereikbaar. Over deze storing is uw Kamer per brief geïnformeerd⁷.

6. Nieuwe taken

De Douane voert vele niet-fiscale taken uit en krijgt nieuwe taken. Dit betreft taken vanuit zowel nieuwe (wetgevings)voorstellen als voorstellen voor wijziging van bestaande wetgeving. En uiteraard heeft de Douane diverse nieuwe taken gekregen op het gebied van ondermijning (zie onder).

Uit de wetgevingskalender die de Commissie in oktober 2022 heeft gedeeld, blijkt dat deze ontwikkeling ook in en na 2023 doorzet. Voorbeelden van recente wetgevingsvoorstellen met een rol voor de Douane zijn het voorstel Producten vervaardigd met dwangarbeid, het voorstel Ontbossing en het voorstel CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism). Enerzijds is dit logisch, want als poortwachter van de EU-buitengrens, hebben de douaneautoriteiten een unieke rol te vervullen. Anderzijds is het van belang bij de beoordeling van deze voorstellen en de onderhandelingen die hierop volgen sterk in te zetten op goede uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en de gevolgen die dit heeft voor de Douane-organisatie inclusief IV. Een goede uitvoerbaarheid is immers ook nodig om de beleidsdoelen van deze voorstellen te halen.

Stand van zaken uitvoering Jaarplan Douane 2022

1. Personeel & organisatie

Strategische personeelsopgave (SPO)

In 2021 is de Douane het Programma Strategische personeelsopgave gestart. Met als doel: «Altijd voldoende medewerkers, met de juiste kwalificaties, op de juiste plaats, op het juiste moment beschikbaar voor het werk van de Douane».

Binnen dit programma zijn in het derde kwartaal de volgende resultaten behaald:

- Het Strategisch Personeel Plan (SPP) Douane vormt de basis voor verdere uitrol van de SPP Methodiek binnen de verschillende onderdelen van de Douane. Conform de beoogde tijdslijn wordt op dit moment een Implementatieplan opgesteld. Hierbij is het uitgangspunt dat alle 14 SPP trajecten voor de Douane begin 2025 zijn afgerond.
- De arbeidsmarktstrategie van de Douane is vertaald naar een onderscheidend communicatieconcept inclusief een vertaling naar passende middelen voor in- en externe communicatie. Dit concept is getest onder potentiële doelgroepen en wordt vervolgens aangepast en naar verwachting in februari 2023 geïmplementeerd.
- De analyse-fase (taken, rollen en capaciteit) van het stage- en traineebureau is afgerond. Het inrichten wordt nu opgestart. Dit sluit

⁷ Kamerstuk 31 066 en 26 643, nr. 1133.

aan bij de planning om medio 2023 een functionerend stage- en traineebureau te hebben.

Samenwerking Veiligheidsdomein

In het kader van Samenwerking Veiligheidsdomein werken de Douane, Politie, Defensie en de Dienst Justitiële Inrichtingen samen op het gebied van HRM. Zo willen zij eraan bijdragen dat Nederland blijvend beschikt over voldoende en goed geëquipeerd personeel om (samen) te werken aan vrede, veiligheid en een rechtvaardige samenleving.

Alle organisaties hebben een eigen merkstrategie en HRM-beleid. Het streven is om met een gezamenlijke presentatie op beurzen en evenementen de kracht van de individuele werkgever sterk naar voren te laten komen. Hiertoe worden door een gezamenlijke werkgroep op dit moment de plannen en financieringsbehoefte uitgewerkt/ingevuld. Zo kunnen werkzoekenden goed onderbouwde keuzes maken voor een bepaalde werkgever. Ten aanzien van doorstroom- en startopleidingen hebben de vier organisaties gezamenlijk een workshop voor netwerken ontwikkeld voor de Week van de Loopbaan.

Leren en ontwikkelen

Om het tekort aan Douane docenten te verkleinen is er een start gemaakt met een fulltime docentenpool. De werving is gestart en momenteel voor drie kwart ingevuld. Deze pool moet ervoor zorgen dat er vaker en meer docenten beschikbaar zijn voor de instroom- en startopleidingen. Tevens wordt gekeken naar onderwijsvormen die minder inzet van docenten vragen. Hierbij wordt gedacht aan webinars, vlogs en podcasts. De Douane is hier afhankelijk van de capaciteit vanuit de Shared Service Organisatie Organisatie & Personeel van de Belastingdienst. Ook kunnen medewerkers zichzelf aanmelden voor verschillende leerinterventies (zoals opleidingen) via de digitale leeromgeving.

Leiderschap en cultuur

Met het meerjarige programma Leiderschap en Cultuur wil de Douane ervoor zorgen dat het leiderschap en de cultuur van de organisatie van goede kwaliteit zijn en blijven. Om daarvoor te zorgen, zijn de volgende activiteiten gepland en uitgevoerd:

- Een nieuw generiek onboardingstraject voor managers is opgeleverd.
- Het managementdevelopmentbeleid (MD-beleid) van de Douane is herijkt.
- Douane-breed worden de managementtalenten op operationeel, tactisch en strategisch niveau geïdentificeerd en begeleid in hun loopbaan- en leiderschapsontwikkeling.

Integriteit

In 2021 heeft de Douane de Verbeteragenda Integriteit gemaakt. Met de Verbeteragenda (2021–2025) wil de Douane bereiken dat iedereen die bij de Douane werkt optimaal is toegerust om integer te handelen en maximaal weerbaar is tegen integriteitsrisico's en ongewenste beïnvloeding van buitenaf.

Hieronder treft u de stand van zaken:

- Pilot kwetsbaarheidsgesprek
In oktober is de pilot kwetsbaarheidsgesprek gestart als onderdeel van het wervings- en selectieproces. De pilot duurt een half jaar en zal geëvalueerd worden.
- Proactief signaleren

De Douane werkt aan een werkwijze om datastromen te monitoren op atypische patronen. Dit om te voorkomen dat data gebruikt wordt voor andere doeleinden. Er is hiervoor een plan van aanpak op hoofdlijnen opgesteld. Hiermee is voldaan aan de toezegging in de brief van 16 december 2021⁸.

- **Project integriteit Plato**
Plato is het douanesysteem waarmee controle-opdrachten worden gepland en toegewezen. Er is een analyse uitgevoerd ten aanzien van integriteitsrisico's van het systeem, conform toezegging in de brief van 16 december 2021⁹. Op basis van dit onderzoek heeft de Douane proces-, organisatorische en systeemverbeteringen omschreven. In december 2022 start een project om deze verbeteringen door te voeren.
- **VOG politiegegevens (VOG-P)**
Een belangrijke stap in het beschermen van medewerkers en de Douane is de invoering van de VOG-P voor bepaalde functies op 1 juli 2022. De Douane monitort en evalueert de werking van de VOG-P in het derde kwartaal van 2023.
- **Periodieke screening medewerkers**
In navolging op de invoering van de VOG-P voor specifieke functies ziet de Douane periodieke screening voor de VOG en de VOG-P als een belangrijke vervolgstap in de versterking van de screening. De grondslag daarvoor is gecreëerd in de CAO Rijk 2021/2022. Met de vakbonden en medezeggenschap worden momenteel gesprekken gevoerd over de mogelijkheid om periodieke screening op basis van deze grondslag in te zetten. Hiermee is voldaan aan de toezegging in het debat van 9 maart 2022 om uw Kamer nader te informeren over screening.
- **Handreiking weerbaarheid tegen corruptie**
De Douane heeft een handreiking ontwikkeld die is gebaseerd op kennis en ervaring uit de organisatie. Hierin vinden douanemedewerkers informatie over het risico van benadering door criminelen, manieren hoe ze daarmee om kunnen gaan en welke hulp ze kunnen krijgen als dit gebeurt. Hiermee is voldaan aan de toezegging in de brief van 16 december 2021¹⁰.
- **Handreiking integriteit P-gesprek**
Integriteit is een verplicht onderdeel in het jaarlijkse personeelsgesprek. Om de leidinggevenden te helpen om integriteit op een goede manier bespreekbaar te maken is sinds juli 2022 een handreiking beschikbaar.
- **Theatervoorstelling «Grenzeloos, mijn werk en leven bij de Douane»**
Deze theatervoorstelling toont wat het betekent om douanier te zijn, en wat voor soort organisatie en manier van samenwerking de Douane voorstaat. Ruim 5000 medewerkers hebben deze theatervoorstelling bezocht, gevolgd door waardevolle nagesprekken over onderwerpen als verbinding, sociale veiligheid, generatiekloof en kwetsbaarheid. De input uit alle nagesprekken wordt gebruikt om de bestaande programma's en projecten over integriteit, leiderschap, cultuur en organisatieontwikkeling te verdiepen.
- **Liaisonfunctie**
De Douane heeft een kennisnetwerk van rijksoverheidsorganisaties en andere organisaties opgezet op het gebied van integriteit.
- **Bureau Veiligheid en Integriteit**
De Douane is gestart met het opzetten van een Bureau Veiligheid en Integriteit (BV&I). Naast de formalisering van dit nieuwe organisatieonderdeel wordt al tijdens de kwartiermaker-periode gestart met de

⁸ Kamerstuk 31 934, nr. 55.

⁹ Kamerstuk 31 934, nr. 55.

¹⁰ Kamerstuk 31 934, nr. 55.

tijdelijke bemensing en uitvoering van een aantal nieuwe taken. Conform planning is het ontwerp gereed en wordt dit nu geformaliseerd.

In het debat van 9 maart 2022 is toegezegd u te informeren over of en onder welke voorwaarden het mogelijk is om een havengebied aan te wijzen als gebied waar toegang voorbehouden is aan mensen met een bepaalde screening, zoals dat geldt op Schiphol. Het tegengaan van ondermijning in het algemeen en specifiek in de havengebieden is een prioriteit van dit Kabinet. De Minister van Justitie en Veiligheid is coördinerend Minister in de aanpak van ondermijning en heeft uw Kamer op 4 november jl.¹¹ geïnformeerd over het integrale plan voor de aanpak van drugsmokkel via grote logistieke knooppunten. Het gericht meer gebruik maken van screening bij hoogrisicofuncties is één van de (samenhangende) verbeterkansen die in dit kader momenteel worden onderzocht.

2. Handhaving

Effectgerichte sturing

De opdrachtgevende beleidsdepartementen¹² en de Douane willen de doeltreffendheid van de handhaving vergroten. Daartoe hebben zij gezamenlijk de beweging ingezet om de bestaande kwantitatieve sturing (op aantallen controles per douanetaak) aan te vullen met sturing op de door de opdrachtgever(s) beoogde effect van de douane-inzet.

In 2022 hebben de opdrachtgevers, voor het tweede opvolgende jaar, de zogenaamde «Opdrachtgeversagenda» opgesteld. In deze agenda hebben de opdrachtgevers hun beleidswensen voor 2023 geformuleerd en samengebracht en is zoveel mogelijk aangegeven welke beleidseffecten zij beogen met de inzet van de Douane op een specifiek handhavingsgebied. De Douane past deze beleidswensen – voor zover mogelijk – in, in het Handhavingsplan 2023.

De Strategische Evaluatieagenda Financiën¹³ wordt benut om deze effectgerichte sturing aan de hand van onderzoek en een extern advies verder te ontwikkelen. Het aanbestedingstraject voor dit onderzoek is opgestart. Verwacht wordt dat de gunning begin 2023 plaatsvindt en dat het onderzoeksrapport eind van de zomer van 2023 kan worden vastgesteld.

Ondermijning

De Douane is een belangrijke partner en levert een cruciale rol in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De bijdrage van de Douane is inherent verbonden aan de reguliere controle- en toezichtstaken. Als poortwachter aan de EU-buitengrens heeft de Douane een unieke positie ten opzichte van andere opsporings-handhavingsdiensten door haar bijzondere informatiepositie, kennis van logistieke processen, ervaring met handelsstromen en contacten met het bedrijfsleven.

Als onderdeel van de versterking van haar reguliere toezichtstaken heeft de Douane recent het aantal scancontroles van hoog-risicocontainers afkomstig uit Zuid- en Midden-Amerika in de haven van Rotterdam substantieel verhoogd.

¹¹ Kamerstuk 29 911, nr. 379.

¹² Buitenlandse Zaken; Economische Zaken & Klimaat; Financiën; Infrastructuur & Waterstaat; Onderwijs, Cultuur & Wetenschap; Justitie en Veiligheid; Landbouw, Natuur & Voedselkwaliteit; Sociale Zaken & Werkgelegenheid; Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

¹³ Onderdeel van de Begroting 2023 Financiën en Nationale Schuld.

Daarnaast is de Douane in het kader van haar bijdrage aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit meermaals met behulp van gelden vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid versterkt. Deze versterkingen kennen een meerjarige opbouw welke op verschillende momenten aan de Douane zijn toegekend. In concreto gaat het hierbij om:

1. Voorjaarsnota 2020 – Breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit (BOTOC)

- De deelname aan het Nationale Samenwerking tegen Ondermijnende Criminaliteit (NSOC) en de versterking van het Douane Landelijk Tactisch Centrum. In dit kader zijn momenteel 12 medewerkers werkzaam op intelligence of data-gerelateerde functies. Deze capaciteit wordt in 2023 verder uitgebreid tot 19 fte's.
- Voorbereiding van de plaatsing van douaneliaisons in de VS, Suriname, Curaçao en Panama. Deze landen zijn bezocht en er zijn gesprekken gevoerd met de autoriteiten en Nederlandse ambassades. Tevens zijn er afspraken gemaakt met de autoriteiten. Het streven is dat de Douane liaisons in het eerste kwartaal van 2023 worden geplaatst. Inmiddels zijn sollicitatiegesprekken voor deze functies gevoerd.
- De gefaseerde versterking van het Team Bijzondere Bijstand (TBB) welke in 2024 leidt tot de oprichting van een tweede team. Deze operationele eenheid van de Douane beveiligt en vervoert verdovende middelen die in beslag zijn genomen. Ook kan dit team mensen aanhouden. In 2022 zijn er 4 fte voor het TBB aangetrokken. Uiterlijk in 2024 is het 2e TBB op sterkte. Het heeft dan 12 fte.

2. Najaarsnota 2021 – Extra investeringen ondermijnende criminaliteit

- Er zijn in 2022 afspraken gemaakt tussen Douane en containerterminals over het plaatsen van voor controle geselecteerde containers in een aparte en bewaakte plaats («compartimenteren»). Op deze manier kunnen containers beter worden bewaakt voordat zij worden gecontroleerd.
- Daarnaast is de Douane in gesprek met scheepsrederijen en containerterminals over het verkorten van de aanzegtermijn voorafgaande aan douanecontroles. Dit om de onvoorspelbaarheid van douanecontroles verder te vergroten.

3. Najaarsnota 2022 – Internationaal offensief ondermijning

- In 2022 zijn de eerste gesprekken gevoerd met de Braziliaanse douaneautoriteiten. Dit met het doel om te onderzoeken of beelden van in dit land gescande containers in Nederland kunnen worden uitgelezen. Dit zodat containers waarin zich mogelijk drugs bevinden kunnen worden gestopt in het land van verscheping of direct na aankomst hiervan in Nederland.
- Daarnaast zijn afspraken gemaakt met de Belgische Douane over het plaatsen van een Nederlandse risicoanalist in Antwerpen. Een Belgische risicoanalist zal in Rotterdam worden geplaatst. Dit met als doel om de zeecontainers die binnenkomen in de haven van Antwerpen, maar bestemd zijn voor Nederland en vice versa voor controle te selecteren.

Samenwerking bedrijfsleven

In het overleg Douane Bedrijfsleven (ODB) is met de koepels van het bedrijfsleven overleg geweest over een diversiteit aan actuele zaken, zoals

de sancties Rusland en Belarus, de verlengde navorderingstermijn, IT-verstorenngen en de planning van nieuwe IT-systemen. Voor de vertraging van de invoering van de horizontale accijnsrichtlijn is een apart overleg onder het ODB opgericht. Verder is in het ODB overleg geweest over het rapport van de Wise Persons Group en de aanstaande wetgeving tot wijziging van het Douane Wetboek van de Unie. Verder heeft het bedrijfsleven een aantal strategische nota's ingebracht in het ODB waarbij raakvlakken zijn met de Strategische Meerjarenplan en diverse programma's en projecten van de Douane.

Begin 2023 zal hierover een themasessie in het ODB worden georganiseerd. Het ODB is het Nederlandse National Committee on Trade Facilitation van de WTO. Het is als een voorbeeld van samenwerking tussen bedrijfsleven en Douane gepresenteerd op de Technology Conference and Exhibition van de World Customs Organisation in oktober jl. in Maastricht.

Internationale samenwerking

De Douane werkt samen met Douanedienslen over de hele wereld, van België tot Australië. De samenwerking draagt zowel bij aan een soepele afwikkeling van handelsstromen (versterking concurrentiepositie Europese en Nederlandse bedrijfsleven), alsook aan een soepele uitwisseling van data ten behoeve van het toezicht (onder meer in de strijd tegen ondermijning). De samenwerkingsafspraken zijn veelal vastgelegd in specifieke Douane samenwerkingsovereenkomsten. In 2022 heeft Nederland met Nieuw-Zeeland een Douaneverdrag bekrachtigd.

Herziening Douanewetboek van de Unie

Op 31 maart 2022 is het rapport van de Wise Persons Group verschenen, over de uitdagingen van de douane-unie van de EU en hoe deze opgepakt zouden kunnen worden. Uw Kamer is over dit rapport geïnformeerd op 7 juli jl.¹⁴ De Europese Commissie zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2023 hierop reageren in de vorm van een voorstel tot herziening van het Douane Wetboek van de Unie (DWU). Dit voorstel zou op z'n vroegst vanaf 2025 in werking moeten treden. Er zal een BNC-fiche worden opgesteld. De onderhandelingen over dit nieuwe voorstel starten waarschijnlijk in 2023.

3. Datagedreven organisatie

De Douane wil zich verder ontwikkelen naar een data-gedreven organisatie. Dat wil zeggen: een organisatie die handhavingsbeslissingen neemt op een transparante wijze, aan de hand van analyses van feitelijke data en cijfers en met behulp van algoritmen die risico's kunnen voorspellen.

Digitale Snelweg Douane

Het programma Digitale Snelweg Douane heeft als doel om de informatievoorziening van de Douane geschikt te maken voor de huidige volumegroei. Dit gebeurt door het optimaliseren van applicaties en het robuust maken van de bijbehorende technische infrastructuur.

Het programma ligt op koers. Het eerste spoor, «Performance en schaalbaarheid», heeft op basis van de nieuwe planning van het aangifte-systeem DMS een nieuw, integraal performancetestplan opgeleverd. Verder is het plan voor de inbedding van het testproces in de reguliere

¹⁴ Kamerstuk 22 112 en 31 934, nr. 3462.

werkwijze in uitvoering. Deze inbedding is eind 2023 afgerond. Hiermee zijn de werkzaamheden zoals genoemd in het jaarplan 2022 gerealiseerd. Daarnaast richt het programma zich in het tweede spoor op Innovatie: processen en IT slimmer inrichten, ook voor het bedrijfsleven. De ideeën voor innovatie die eerder dit jaar zijn opgehaald in een seminar zijn uitgewerkt om te kunnen starten met nieuwe, innovatieve initiatieven («Proofs of Concept»).

Als eerste is het initiatief «Containerisatie» opgepakt. Containerisatie is een technische voorwaarde om te komen tot zo'n alternatief systeemplatform. Het Adviescollege ICT-toetsing heeft aanbevolen om een alternatieve systeemplatformen voor (delen van) het applicatielandschap te onderzoeken.

Als tweede initiatief wordt samen met de Erasmus Universiteit in het laatste kwartaal van 2022 een Proof of Concept Systeemsimulatie gestart. Systeemsimulatie is door middel van een model de werkelijkheid nabootsen om zodoende de effecten op het Douane IV-landschap te voorspellen.

Hiermee zijn ook de werkzaamheden voor dit spoor zoals genoemd in het jaarplan 2022 gerealiseerd.

Verbeteren informatiepositie Douane

Om zich verder te ontwikkelen naar een data-gedreven organisatie, is de Douane met het programma Verbeteren Informatiepositie Douane gestart. De ambitie is om een goed fundament in te richten voor het gebruik van data. Het jaar 2022 staat daarom, zoals beschreven in het jaarplan in het teken van het voorbereiden van de overgang naar een nieuw toekomstbestendig dataplatform.

In die voorbereiding is onderzoek gedaan naar de inrichting van het dataplatform waarop de Douane data veilig (rekening houdend met de privacy-risico's) kan ontsluiten, verzamelen en analyseren en vervolgens kan verwerken tot rapportages en dashboards en kan gebruiken in algoritmen. Dit onderzoek heeft geleid tot concrete adviezen met betrekking tot de inrichting en architectuur van het dataplatform, de benodigde investeringen voor de ontwikkeling van het platform, en welke organisatorische randvoorwaarden ingevuld moeten worden.

Eind 2022 (zoals in het jaarplan is beschreven) wordt het ontwerp van het nieuwe dataplatform afgerond zodat in 2023 de migratie van informatieproducten naar het nieuwe dataplatform kan starten. Om de migratie planmatig uit te voeren, is ondertussen een transitieplan in afronding. Het programma loopt hiermee op schema. De Douane werkt in de transitie samen met de IV organisatie van de Belastingdienst. Tevens is het programma Verbeteren Informatiepositie Douane aangemeld bij het Adviescollege ICT-toetsing voor een BIT-toets.

Ook beschreven in het jaarplan is de stroomlijning van het proces waarop informatieproducten worden voortgebracht. Momenteel is de implementatie van één loket voor alle vragen aangaande informatieproducten, in het laatste stadium.

4. Traditionele eigen middelen

De afgelopen jaren heeft de Europese Commissie in verschillende gevallen aangegeven dat ze van mening is dat Nederland te weinig traditionele eigen middelen (TEM, ook wel douanerechten) heeft afgedragen en dat een nabetaling nodig is. De Europese Commissie beoordeelt individuele invoerdossiers. De precieze reden verschilt dan ook per dossier.

Gemene deler is dat Nederland volgens de Europese Commissie niet het volledige bedrag aan douanerechten heeft geheven en/of geïnd bij de onderneming die de goederen via Nederland in het vrije verkeer van de EU heeft gebracht. In gevallen waarin Nederland het niet eens is met de Commissie, is een aantal keer gekozen om te betalen onder voorbehoud. Hiermee stopt de verdere oploop van verpagingsrente en start de zogenaamde constructieve dialoog met de Commissie.

Nabetalingen TEM zijn inherent aan het systeem vanwege grijze gebieden in wetgeving, de ex-post beoordeling door de Commissie en de mogelijkheid dat interpretatieverschillen over de regelgeving ontstaan.

De Douane werkt langs verschillende lijnen aan het – zo veel mogelijk – voorkomen van nabetalingen TEM en verpagingsrente door middel van:

- 1) het versterken van het primaire proces;
- 2) het versterken van de controlfunctie;
- 3) het verbeteren van EU-regelgeving.

In de eerste Stand van Zakenbrief Douane 2022, is een overzicht opgenomen van de omvangrijke dossiers die onder voorbehoud aan de EU zijn betaald omdat er een verschil van inzicht is over de verschuldigdheid. Deze dossiers zijn in behandeling en de gesprekken met de Commissie lopen hierover.

Eén bedrag dat onder voorbehoud is betaald ter hoogte van € 8,6 mln. netto TEM heeft Nederland inmiddels teruggekregen. Dit wil zeggen dat de Commissie na het verweer alsnog heeft besloten dat de onmogelijkheid het bedrag bij de marktdeelnemer te innen niet aan de Nederlandse autoriteiten kan worden geweten.

Lidstaten mogen bedragen die worden betwist door de belastingplichtige, alsook vermoedelijk oninbare bedragen in een specifieke boekhouding zetten, zodat deze niet automatisch aan de EU worden afgedragen; de zogenaamde B-boekhouding. De bedragen die uiteindelijk oninbaar blijken te zijn, wanneer alle invorderingsopties zijn uitgeput, leggen lidstaten voor aan de Europese Commissie. De Commissie geeft aan of de bedragen alsnog moet worden afgedragen omdat zij de lidstaat verantwoordelijk houdt of mogen worden afgeschreven.

De Douane houdt, met de opgedane kennis van recente oordelen van de Europese Commissie, een groot deel van de B-boekhouding opnieuw tegen het licht. De Douane doet deze zelfanalyse om de verpagingsrente te beperken. Wanneer zou worden gewacht tot de dossiers door de Douane helemaal zijn afgerond, loopt de verpagingsrente verder op gedurende het nationale invorderingstraject of de rechtszaak en vervolgens ook nog tijdens de beoordeling door de Europese Commissie. Dat acht Nederland onwenselijk.

Op grond van deze zelfanalyse draagt Nederland dit jaar in aanvulling op de eerste Stand van Zakenbrief Douane 2022 € 102,6 mln. netto TEM af, waarvan € 51,8 mln. definitief en € 50,8 mln. onder voorbehoud¹⁵. Dit wordt betaald uit de reservering voor nabetalingen TEM en verpagingsrente.

Tot slot

De Douane continueert haar inzet op de belangrijke maatschappelijke thema's, zoals beschreven in deze Stand van Zakenbrief.

¹⁵ Netto TEM betreft de douanerechten na aftrek van de perceptiekosten (25%), die lidstaten mogen houden als vergoeding voor de kosten van heffing en inning.

Binnenkort ontvangt u het jaarplan 2023. Het jaarverslag Douane 2022 zal ik uw Kamer in mei 2023 doen toekomen.

De Staatsecretaris van Financiën,
A. de Vries