Douane
Ministerie van Financiën

Douane
Jaarplan
2024



Inhoud

Voorwoord 3

1. De opdracht van de Douane 4

1.1 Afdrachten invoerrechten en belastingen 7
1.2 Beschermen samenleving 8
1.3 Concurrentiepositie versterken 8

2. Strategie, ambities en uitdagingen Douane 9

2.1 Sturen op maatschappelijke effecten 11
2.2 De digitale transformatie van Douane realiseren 11
2.3 Betere ondersteuning medewerkers en operationele processen 12

3. Personeel 13

3.1 Personeelsbestand 14
3.2 Leren en ontwikkelen 14
3.3 Diversiteit, Gelijkwaardigheid en Inclusie 15
3.4 Integriteit 15

4. Aandachtdossiers 2024 17

4.1 Rechtsbescherming en menselijke maat 18
4.2 Bestrijding van ondermijnende criminaliteit 18
4.3 De herziening van de Douane Unie 20
4.4 Overleg Douane Bedrijfsleven 20
4.5 Handhaving van de sanctiemaatregelen tegen Rusland en Belarus 20
4.6 Accijnsfraude 20
4.7 Actorgerichte aanpak e-commerce 21
4.8 Douane Informatie op Orde 21
4.9 Digitale transformatie 21
4.10 Privacy op Orde 21

5. Risico's en risicobeheersing 22

5.1 Traditionele Eigen Middelen en nationale middelen 23
5.2 Aanpak tekortkomingen bevonden door Auditdienst en Algemene Rekenkamer 23
5.3 Risicomanagement 23

Voorwoord

De Douane speelt een cruciale rol in Nederland, Europa en de wereld. Als publieke dienstverlener is de Douane verantwoordelijk voor handhaving, fysiek toezicht en dienstverlening naar bedrijven en burgers. Onze voornaamste taken zijn het tijdig en correct innen van invoerrechten en belastingen, het beschermen van de samenleving tegen onveilige en ongewenste goederen en het versterken van de concurrentiepositie van Nederland en de Europese Unie.

In dit Jaarplan Douane 2024 delen wij onze strategische doelstellingen, prioriteiten en initiatieven die gericht zijn op het verbeteren van onze dienstverlening, het handhaven van naleving van regelgeving en het bevorderen van een soepele grensoverschrijdende handel. Denk daarbij aan de bestrijding van ondermijnende criminaliteit, de handhaving van sanctiemaatregelen tegen Rusland en Belarus en de Herziening van de Douane Unie. Elke dag werken we met ruim 6.000 douanecollega's om deze taken zo efficiënt en effectief mogelijk te vervullen. Samen met onze stakeholders werken we aan oplossingen voor onze uitdagingen en aan het realiseren van de ambities van Nederland en Europa.

Nederland is de logistieke mainport van Europa. Door deze belangrijke positie krijgt de Douane er logischerwijs steeds meer taken bij. Deze vloeien vaak voort uit juridisch bindende afspraken die in Europees verband zijn gemaakt. Om ons werk goed te blijven doen in een krappe arbeidsmarkt, onderzoekt de Douane in 2024 samen met de opdrachtgevers de mogelijke sturing op maatschappelijke effecten. Mede op basis van ervaringen van andere organisaties wordt de ontwikkeling van een wetenschappelijk onderbouwde Douane-brede risicoanalyse onderzocht. Door in de toekomst meer te kunnen sturen op de maatschappelijke effecten kunnen we onze medewerkers duurzaam op de juiste interventies inzetten, ook als het aantal werkvelden blijft toenemen.

Ook starten we in 2024 met een digitale transformatie van onze organisatie. Doel is een hoogwaardig technologisch IT-landschap dat klaar is voor de toekomst. Zo realiseren we een klantmanagementplatform waarmee de focus verschuift van transactiegericht werken naar klantgericht werken. Met de mix van operationele, klant- en innovatie-gedreven transformatie kan de Douane de veranderingen in de Douane Unie en de hogere eisen vanuit de samenleving in de toekomst effectief en efficiënt realiseren.

Verder onderzoeken we in 2024 hoe we onze medewerkers en IT-capaciteit het beste kunnen inzetten voor het optimaliseren van processen. Hiermee verhogen we het werkgeluk en de productiviteit van medewerkers en verbeteren we onze dienstverlening aan bedrijven.

De gekozen oplossingsrichtingen sluiten grotendeels aan op onze visie Grensverleggend en ze versterken de ambities uit ons Strategisch Meerjarenplan (SMP).

We nodigen u uit om de diepte in te duiken, onze plannen te verkennen en te lezen hoe we onze missie willen realiseren. Samen streven we naar innovatie, effectiviteit en een naadloze samenwerking om de uitdagingen van onze tijd aan te pakken.

Dank aan onze collega's, onze partners en alle belanghebbenden die hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van dit plan. We kijken ernaar uit om samen verder te werken aan het realiseren van onze gezamenlijke doelen.

Namens het MT Douane,



Nanette van Schelven
Directeur-Generaal Douane Nederland

1. De opdracht van de Douane



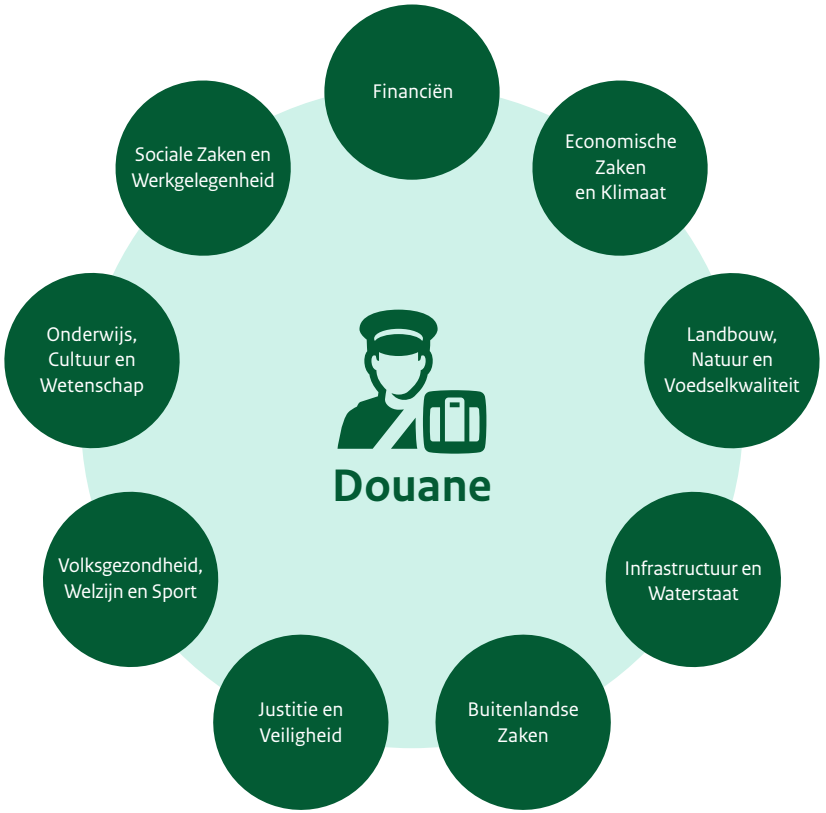


Nederland is een spil in de wereldwijde handel en logistiek. Meer dan een kwart van alle goederen bestemd voor de Europese Unie komt hier aan, door de lucht en over zee. Omgekeerd gaan vanuit de Nederlandse havens en luchthavens enorme hoeveelheden vracht de wereld over. De Douane regisseert het overheidstoezicht op die EU-grensoverschrijdende goederenstromen.

In deze rol zetten wij ons elke dag in voor de fiscale, economische en veiligheidsbelangen van Nederland en Europa. Dit doen we in opdracht van de EU en negen ministeries (zie volgende pagina), en op basis van allerlei verdragen, verordeningen en nationale wet- en regelgeving. Prioriteiten in beleid en uitvoering bepalen we samen met de departementen waarvoor wij werken. Zo wordt onze beschikbare capaciteit aan mensen en middelen verdeeld over de verschillende taken die wij verrichten voor de samenleving. Hetzelfde geldt voor de benodigde inspanning om de uitvoering van die taken toekomstbestendig vorm te geven.

Figuur 1: Opdrachtgevende ministeries.

- **Financiën:** invoerrechten, btw, accijns, verbruiksbelasting, liquide middelen
- **Economische Zaken en Klimaat:** intellectueel eigendom, telecommunicatieapparatuur, broeikasgassen, stoffen die de ozonlaag aantasten
- **Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit:** (biologische) landbouw, flora en fauna, fytosanitair, veterinair, vis, hout, gewasbeschermingsmiddelen, diervoer en -medicijnen, zeehondenproducten
- **Infrastructuur en Waterstaat:** afvalstoffen, (milieu)gevaarlijke stoffen, vuurwerk, kernenergie, samenstelling brandstoffen
- **Buitenlandse Zaken:** antidumping, compenserende en aanvullende rechten, sanctiemaatregelen, antiboycotverordening, strategische goederen en diensten, folterwerktuigen, communautair toezicht en vrijwaringsmaatregelen, erkenning ondernemingen, gedifferentieerd geprijsde geneesmiddelen
- **Justitie en Veiligheid:** wapens en munitie, grondstoffen voor explosieven en drugs, verdovende middelen, voertuigcriminaliteit
- **Volksgezondheid, Welzijn en Sport:** geneesmiddelen, verdovende middelen en grondstoffen daarvoor, misbruik chemicaliën, voedselveiligheid, productveiligheid, tabaksproductenrichtlijn
- **Onderwijs, Cultuur en Wetenschap:** cultuurgoederen
- **Sociale Zaken en Werkgelegenheid:** veiligheid arbeidsmiddelen



1.1 Afdrachten invoerrechten en belastingen

Een belangrijke opgave van de Douane is zorgen voor juiste, tijdige en volledige afdrachten van invoerrechten en belastingen. Daarmee zijn miljarden euro's gemoeid. Wij heffen en innen accijns over minerale oliën, tabakswaren en alcoholhoudende dranken. Ook heffen we verbruiksbelasting over bepaalde soorten alcoholvrije dranken. De opbrengsten gaan naar de Nederlandse schatkist. Daarnaast heffen wij douanerechten, compenserende rechten en antidumpingheffingen. Deze worden afgedragen aan de EU, minus 25% aan perceptiekosten die Nederland zelf mag houden.

De Douane geeft op verschillende manieren invulling aan haar fiscale taken. Zo steken we veel energie in dienstverlening: we maken het bedrijven en burgers zo makkelijk mogelijk om aan wet- en regelgeving te voldoen. Dit doen we onder meer door goede informatievoorziening, eenvoudige aangifteprocedures en toegankelijke systemen. Hiernaast controleren we aangiften, goederen en bedrijven, houden we toezicht op locaties en bestrijden we fraude.

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

A

Afdracht:
zorgen dat opbrengsten aan invoerrechten en belastingen zo juist, tijdig en volledig mogelijk zijn;

B

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

C

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

1.2 Beschermen samenleving

De 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 de veiligheid, de volksgezondheid, natuur en milieu of voor de economie van de EU. Wij zien er op toe dat verboden goederen ons land niet binnenkomen of verlaten. In het geval van een beperking zien we erop toe dat aan de juiste voorwaarden is voldaan, bijvoorbeeld door na te gaan of de vereiste vergunningen of gezondheidscertificaten aanwezig zijn. Deze zogenoemde stopfunctie is zeer breed. Hierbij werken we samen met andere toezichthouders, zoals de NVWA en de ILT en samenwerkingspartners zoals de Koninklijke Marechaussee.

Zo weren we verdovende middelen, illegale medicijnen en (gevaarlijke) namaakgoederen. Ook zien we toe op de handel in chemicaliën. Daarnaast gaan we witwassen van crimineel geld en terrorismefinanciering tegen, door te controleren op liquide middelen en waardevolle goederen, zoals dure sieraden en horloges. We houden toezicht op wapens en munitie en handhaven sanctiemaatregelen en bepalingen op het terrein van strategische en dual-use goederen. Hiernaast letten we op beschermde dier- en plantensoorten (en producten die daarvan zijn gemaakt) en beschermd cultureel erfgoed.

1.3 Concurrentiepositie versterken

Ten derde draagt de Douane bij aan economische groei en een gunstig vestigings- en ondernemingsklimaat in Nederland en de EU. Met het handhaven van bijvoorbeeld antidumpingregelingen, voorkomen we dat producten hier tegen extreem lage prijzen op de markt worden gebracht. Door namaak te bestrijden beperken we de schade die merkfabrikanten ondervinden van de schaduwhandel in vervalste goederen. Door betrouwbare bedrijven zo goed mogelijk te faciliteren, versterken we de concurrentiepositie van de Nederlandse (en Europese) handel en industrie. Dat doen we door voor hen de administratieve lasten en het oponthoud in de logistieke keten zoveel mogelijk te beperken. Zo stimuleren we een snelle en efficiënte douaneafhandeling van goederenzendingen.

2. Strategie, ambities en uitdagingen Douane





De Douane speelt een cruciale rol in Nederland, Europa en in de wereld. Als publieke dienstverlener is de Douane verantwoordelijk voor handhaving, fysiek toezicht en dienstverlening naar bedrijven en burgers. De Douane heeft een unieke positie als een van de weinige uitvoeringsorganisaties opererend in het public to business domein van de overheid. De informatiestroom rondom het EU-(buiten)grensoverschrijdende goederenverkeer van bedrijven begint bij de Douane. Nederland is de logistieke mainport van de EU. Door deze cruciale positie in de logistieke keten van Europa krijgt de Douane er steeds meer taken bij. Vanuit de Europese context en op verschillende taakvelden. Daarbij staat de Douane aan de toegangspoort van Nederland en Europa en beschermt de maatschappij, onder andere tegen de wereldwijde import van drugs. De Douane opereert in de frontlinie tegen de ondermijnende criminaliteit, die steeds gewelddadiger wordt.

De Douane realiseert zich dat de toebedeling van nieuwe taken logisch is, gezien haar unieke positie. En soms is die zelfs wettelijk verplicht, zoals bij Europese taken. Om het werk goed te blijven doen (bij een groeiend aantal taken en een krapper wordende arbeidsmarkt) onderzoekt de Douane samen met opdrachtgevers de mogelijke sturing op maatschappelijke effecten, digitaal transformeren en betere ondersteuning van medewerkers en processen.

De gekozen oplossingsrichtingen sluiten grotendeels aan op de huidige visie Grensverleggend en versterken de ambities uit het Strategisch Meerjarenplan (SMP).

2.1 Sturen op maatschappelijke effecten

De Douane voert steeds meer taken uit. Er zijn momenteel 26 uitbreidingen van met name Europese wettelijke regelingen die ertoe kunnen leiden dat de niet-fiscale taken van de Douane toenemen. Zoals regelingen op het gebied van klimaat (CBAM, ontbossing), dwangarbeid, markttoezicht, afval en vuurwapens. De regelingen bevinden zich in verschillende stadia van vaststelling en daarmee is de impact in veel gevallen nog niet bekend. Per regeling kan de impact beperkt zijn, maar door de stapeling van regelingen kan deze alsnog groot zijn.

Om deze toekomstige taakuitbreiding het hoofd te kunnen bieden, onderzoekt de Douane samen met de opdrachtgevers in 2024 of de organisatie versterkt kan worden door te sturen op maatschappelijke effecten. Mede op basis van ervaringen van andere organisaties wordt onderzocht of een wetenschappelijk onderbouwde Douane-brede risicoanalyse kan worden ontwikkeld door de maatschappelijke risico's van de verschillende taakvelden van de Douane in beeld te brengen. In samenspraak met de opdrachtgevers wordt bezien of en zo ja, hoe in de toekomst keuzes voor de inzet van de Douane meer gebaseerd kunnen worden op het maatschappelijk effect en de meerwaarde in het kader van onze ABC-doelen.

Op die manier brengen we de maatschappelijke risico's voor de verschillende opdrachtgevers in kaart. Zo kunnen we onze medewerkers duurzaam op de juiste interventies inzetten, ook als het aantal werkvelden blijft toenemen.

2.2 De digitale transformatie van Douane realiseren

Om klaar te zijn voor de nabije toekomst en te versnellen op plannen die in het SMP staan (klantgericht toezicht en gelaagde handhaving), zet de Douane in 2024-2028 in op een digitale transformatie van haar organisatie. De Douane realiseert een klantmanagementplatform waarmee de focus verschuift van transactiegericht werken naar klantgericht werken. Bovendien komt eind 2024 een Douane dataplatform beschikbaar. Dit vormt de basis voor de doorontwikkeling van een datagedreven bedrijfsvoering, met een brede inzet van data in rapportages, analyses en Artificial Intelligence (AI). In 2024 werkt de Douane ook de (digitale) dienstverleningsvisie concreet uit. Voor de realisatie van deze visie ontwikkelen we een digitaal platform waar alle huidige digitale initiatieven worden ondergebracht. Eind 2028 ambieert de Douane een hoogwaardig technologisch IT-landschap te hebben dat klaar is voor de toekomst. Met de mix van operationeel, klant- en innovatie-gedreven transformatie kan de Douane dan de veranderingen in de Douane Unie en de hogere eisen vanuit de samenleving in de toekomst effectief en efficiënt realiseren.



2.3 Betere ondersteuning medewerkers en operationele processen

Medewerkers maken het verschil in de dienstverlening van de Douane aan bedrijven en burgers. Zij vormen het hart van de organisatie en zijn de kern van de strategie. Samen maken zij het verschil voor de organisatie, de bedrijven en de samenleving als geheel. Een goede ondersteuning van onze medewerkers om hun werk te doen is dus essentieel voor het goed functioneren van de Douane. Door de overbelaste IT-portfolio zijn veel projecten met een minimale geautomatiseerde ondersteuning gerealiseerd.

Een optimale dienstverlening begint met het ondersteunen van medewerkers. Uitval of slechte werking van systemen werkt door in de effectiviteit en efficiency van de medewerkers en beïnvloedt de kwaliteit van onze dienstverlening naar bedrijven. Dit vraagt om inzicht in de feitelijke gebruikerservaring en het verbeteren van de interne IT-dienstverlening. Er wordt onderzocht hoe de capaciteit het beste ingezet kan worden ten behoeve van het optimaliseren van processen (lean-management). Dit met als doel het optimaliseren van de dienstverlening aan bedrijven. Hiervoor zet de Douane in 2024-2028 in op het beter meten van de gebruikerservaring en het aanpassen van de bedrijfsvoeringsprocessen. Kleinere problemen, maar vaak met een grote impact op de effectiviteit van het werk, pakken we aan met low code oplossingen en robotisering.

We verwachten dat operationele processen minder bewerkelijk, minder foutgevoelig en doelmatiger worden. En dat daardoor capaciteit vrijkomt. Hiermee verhogen we het werkgeluk en de productiviteit van medewerkers en optimaliseren we de dienstverlening van de Douane aan bedrijven.

3. Personeel



Het vakmanschap en de betrokkenheid van onze medewerkers is de grootste kracht van de Douane. We willen een professionele en integere organisatie zijn, met een evenwichtig personeelsbestand. In dit hoofdstuk schetsen we de belangrijkste aandachtsgebieden op het thema personeel.

3.1 Personeelsbestand

De opgave om het personeelsbestand op peil te houden is groot. De formatie is in vijf jaar tijd met 1.729 fte toegenomen, onder meer door extra werkzaamheden als gevolg van de Brexit. Voor 2024 is de formatie vastgesteld op 6.372 fte.

Omdat een derde van de werknemers 55 jaar of ouder is, krijgt de Douane de komende jaren te maken met een forse natuurlijke uitstroom. Deze neemt nog verder toe omdat werknemers in de huidige arbeidsmarkt minder lang aan één werkgever verbonden blijven. In de periode 2023 tot en met 2026 moet de Douane naar verwachting 25 tot 30 procent van het personeelsbestand vervangen. Daarbij moeten we ook nog inlopen op de huidige onderbezetting. In samenspraak met de opdrachtgevers moeten keuzes gemaakt worden, zodat de Douane de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in kan zetten.

In deze context is de wervingsbehoefte voor 2024 ingeschat op 800 tot 1.000 fte. Deze volumes vragen veel van de organisatie. Zowel wat betreft de werving en instroom, als het opleiden, begeleiden en inwerken van nieuwe medewerkers op de werkplek.

In 2024 werken we verder aan de doelstelling ‘altijd voldoende medewerkers, met de juiste kwalificaties, op de juiste plaats, op het juiste moment beschikbaar voor het werk van de Douane’. Vanuit een consistente arbeidsmarktstrategie en een specifieke ‘branding’ bestendigen we onze reputatie van aantrekkelijke werkgever. Om vorm te geven aan gewenste (kwalitatieve en kwantitatieve) veranderingen in ons personeelsbestand benaderen we heel gericht specifieke doelgroepen. Daarnaast vormt het beter sturen op data en de uitrol van ons Strategisch Personeelsplan de basis voor passende personeelsoplossingen die inspelen op de toekomstige veranderingen in het werk. Ook willen we onze wervingsprocessen beter laten aansluiten op de actuele acute personele aanvullings- en vervangingsbehoefte van de Douane. En mensen sneller inzetbaar maken, door de opzet en inrichting van onze opleidingen te verbeteren.

3.2 Leren en ontwikkelen

De Douane werkt actief aan het behouden en versterken van vakmanschap. Hierbij is de kennisinfrastructuur, oftewel kennismanagement, een belangrijk centraal thema. Met de vorming van een visie op Kennismanagement, legt de Douane een basis in 2024. Er wordt in 2024 een Rijksoverheids-brede benchmark uitgevoerd naar de manier waarop je kennis behoudt.

Daarnaast werken we verder aan de ontwikkeling en inrichting van een leerlandschap waarbij de medewerkers met hun eigen kwaliteiten, competenties en talenten centraal staan.

We geven verder vorm en inhoud aan de intensivering van de samenwerking en kennisdeling met ketenpartners en onderwijsinstellingen. Ook zetten we het proces rondom de verbetering van het Douane Personeelsontwikkelplan voort.
Het verbeteren van de leercultuur staat hierbij centraal. De aandacht gaat dan vooral uit naar interventies die toezien op eigen regie, het voeren van het goede gesprek en het faciliteren van een leven lang leren.



3.3 Diversiteit, Gelijkwaardigheid en Inclusie

De Douane wil een meer inclusieve organisatie zijn. Een organisatie met divers samengestelde teams, waar medewerkers in een prettige en veilige omgeving kunnen werken. Hiertoe hebben we in 2023 een beleidsplan met een heldere missie en visie opgesteld. In 2024 gaan we verder met de implementatie daarvan.

Een belangrijk onderdeel van de uitvoering is het intern uitdragen van het zogenoemde veranderverhaal. Door sessies op alle kantoren maakt de hele organisatie kennis met onze inclusieve koers. Er is een ambassadeurspool opgericht, zodat medewerkers samen activiteiten kunnen ontplooien. Daarbij wordt ingezet op verbinding in diversiteit: we zijn samen de Douane, en onderlinge verschillen maken ons sterk.

Onze ambitie om een meer inclusieve organisatie te zijn zie je ook terug in de manier waarop we de Wet Banenafspraak uitvoeren. In 2024 ligt de focus daarbij op positieve beeldvorming, inclusief werven, selecteren en opleiden en inclusief leiderschap. En op het stimuleren van de ontwikkeling en doorstroming van de doelgroep. Met deze activiteiten wil de Douane meer medewerkers vanuit de Banenafspraak duurzaam te laten instromen en zo het vastgestelde quotum behalen.

3.4 Integriteit

De Douane heeft een belangrijke rol in het beschermen van de samenleving tegen onveilige en/of ongewenste goederen. De specifieke taken die daarbij horen maken onze medewerkers kwetsbaar voor de verhardende ondermijnende criminaliteit. Onze medewerkers beschikken immers over informatie en hebben bijzondere bevoegdheden (denk bijvoorbeeld aan toegang tot beveiligde terreinen) die interessant kunnen zijn voor de georganiseerde misdaad. Daarbij zijn de financiële belangen groot.

Het is daarom noodzakelijk dat de organisatie en haar medewerkers beschermd en weerbaar gemaakt worden tegen ongewenste invloeden van buitenaf.

In 2023 is het Bureau Veiligheid en Integriteit (BV&I) opgericht met als doel de veiligheid en integriteit van de Douane en haar medewerkers te bevorderen en te borgen. Het bureau werkt op het gebied van Veiligheid en Integriteit nauw samen met andere onderdelen binnen het Ministerie van Financiën, opsporingsdiensten en externe partijen zoals het bedrijfsleven en (wetenschappelijke) onderzoeksinstituten.

BV&I richt zich in 2024 onder meer op het verder ontwikkelen en realiseren van de kennisfunctie binnen BV&I. Door bijvoorbeeld afspraken te maken met en het organiseren van kennisbronnen (medewerkers, wetenschap, collega-diensten, bedrijfsleven, etc.). Daarnaast heeft het inrichten van de monitoringfunctie prioriteit en wordt een monitoringplan opgesteld en uitgevoerd. (Monitoring van werking beleid, instrumenten en naleving maatregelen).

Een andere prioriteit van BV&I is het ondernemen van actie bij integriteitsschendingen en benaderingsincidenten. Het is aanspreekpunt bij de Douane voor opsporingsdiensten, werkt met een eenduidig werkproces, en geeft ondersteuning aan medewerkers bij benadering door criminelen. Daarnaast adviseert en ondersteunt BV&I het bevoegd gezag bij integriteitsschendingen en benaderingsincidenten.

Verder wordt er gewerkt aan een beleidskader om uitvoering te geven aan een douanebreed screeningsbeleid. Screening is een onontbeerlijk instrument om zowel medewerkers als organisatie te beschermen. Het streven is dat iedereen die werkzaamheden verricht voor of namens de Douane, altijd gescreend wordt op een manier die qua zwaarte past bij het risicoprofiel van de betreffende functie. De ambitie is periodieke screening op de korte termijn, en continue screening op de langere termijn.

De Verbeteragenda Integriteit is gericht op:

- bescherming (tegen ongewenste invloeden van buitenaf),
- weerbaarheid (medewerkers helpen op een goede manier om te gaan met integriteitsrisico's),
- cultuur en organisatie (bouwen aan een integere cultuur en een veilige werkomgeving).

Deze Verbeteragenda is in 2021 opgesteld en wordt programmatisch tot uitvoering gebracht.

2024 staat in het teken van het verder opleveren van de producten en structurele borging hiervan in de lijnorganisatie. Zo krijgen alle douanemedewerkers (verplicht) de training Bescherming tegen benadering. Daarnaast werken we aan een Gedragscode Integriteit Douane, als aanvulling op de Gedragscode Integriteit Rijk. Een ander project is gericht op het verhogen van de meldingsbereidheid binnen de Douane. Er worden activiteiten opgezet om de drempel voor melden zo laag mogelijk te maken. Bijvoorbeeld door betere informatievoorziening naar en ondersteuning van medewerkers en leidinggevenden, en zo transparant mogelijk zijn over het belang van melden, de mogelijkheden om te melden en het verloop van het meldproces (terugkoppeling).

4. Aandachtdossiers 2024



Naast de aandacht voor het personeel in hoofdstuk 3 wordt in dit hoofdstuk kort ingegaan op een aantal specifieke thema's die in 2024 aandacht vragen van de Douane.

4.1 Rechtsbescherming en menselijke maat

De Europese douanewet- en regelgeving laat weinig ruimte voor een puur nationale belangenafweging. Dit vanwege de financiële belangen van de EU bij de afdracht van douanerechten en het eenduidig handelen van de lidstaten. De spanning tussen de beperkte ruimte voor eigen wetsinterpretatie en de vraag om meer menselijke maat is voor ons een serieus aandachtspunt. Wij gaan hierover steeds vaker in gesprek, ook in 2024. Binnen de Douane en binnen het ministerie van Financiën (als verantwoordelijke voor de algemene douanewetgeving), met onze andere opdrachtgevers, de Europese Commissie, de douanediensten van andere lidstaten en het bedrijfsleven.

In 2023 is in dit kader het beleid aangepast voor aangevers om douaneaangiften te wijzigen na vrijgave van goederen. Er zijn nu meer mogelijkheden om fouten in een aangifte te herstellen en deze in overeenstemming te brengen met de werkelijkheid. Een ander voorbeeld is dat conform de huidige nationale wetgeving invoerrechten in gevallen waarin sprake is van een onjuiste of onvolledige douaneaangifte tot vijf jaar terug worden nagevorderd. Het bedrijfsleven heeft het signaal afgegeven dat in bijna alle gevallen de verlengde navorderingstermijn van vijf jaar wordt toegepast, in plaats van de reguliere termijn van drie jaar. In het Wetsvoorstel Overige Fiscale Maatregelen (onderdeel van het Belastingplanpakket 2024) is hierop de wetgeving aangepast, waardoor vanaf 1 juli 2024 in bijna alle gevallen waarin sprake is van een niet opzettelijk gedane onjuiste of onvolledige aangifte de reguliere navorderingstermijn kan worden toegepast. Daarnaast zijn er nog gesprekken over enkele andere regelingen met het bedrijfsleven en de Europese Commissie.

4.2 Bestrijding van ondermijnende criminaliteit

De Douane levert ook in 2024 een belangrijke bijdrage aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De speerpunten bestaan uit het versterken van de samenwerking met internationale partners, het opwerpen van barrières en het blijven inzetten op integriteit en weerbaarheid.

De Douane loopt tegen beperkingen aan wat betreft het delen van informatie met ketenpartners, zoals de Regionale Informatie- en Expertisecentra. Het wetsvoorstel voor de Wet Gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden is een oplossing voor dit knelpunt. Verder ligt het conceptwetsvoorstel voor gegevensdeling van Douane met politie, Koninklijke Marechaussee, FIOD en FIU ter advisering bij de Autoriteit Persoonsgegevens. Na verwerking van dit advies zal deze ter advisering aan de Raad van State worden voorgelegd en aan de Kamer worden verzonden.

In 2024 blijft de Douane inzetten op het opwerpen van barrières in bron- en transitlanden voor verdovende middelen. Zo wordt er een pilot gedraaid met Brazilië voor het uitwisselen van scanbeelden in samenwerking met de Belgische Douane. Het doel is om drugs die vanuit Brazilië in zeecontainers naar Nederland en België worden vervoerd al in een vroeg stadium te detecteren. Dit zodat deze nog voor vertrek uit Brazilië of direct na aankomst in Nederland of België kunnen worden gestopt. Indien wenselijk kan de pilot uitgebreid worden naar andere bron- en transitlanden. Daarnaast zijn de Nederlandse en Belgische Douane in gesprek over het uitwisselen van risico-analisten met als doel om goederenzendingen bedoeld voor Nederland op basis van Belgische informatie voor controle te kunnen selecteren en vice versa.

De Douane zal in 2024 ook inzetten op het versterken van haar toezicht op de mainports en overige toegangspoorten in Nederland. Er wordt gewerkt aan het plan om alle hoog-risico zeecontainers in de haven van Rotterdam in een apart compartiment op de containerterminals te laten plaatsen. Op deze manier kunnen deze beter worden bewaakt totdat zij door de Douane kunnen worden



gecontroleerd. Naast compartimenteren wordt onderzocht of het verkorten van de aanzegtermijn realiseerbaar is. Dit met als doel minder voorspelbaar te zijn en daardoor criminele samenwerkingsverbanden te kunnen verstoren. Ook wordt gekeken naar het verkleinen van de cirkel van betrokkenen. Hiermee wordt beoogd het aantal medewerkers en partijen dat binnen de Douane en de logistiek op de hoogte is van aangezegde controles, tot het absolute minimum te beperken.

In aanvulling op het fysieke toezicht houdt de Douane op de mainports Rotterdam en Schiphol cameratoezicht. Dit cameranetwerk wordt uitgebreid naar havens in het Noordzeekanaalgebied en in Vlissingen. Verder worden extra drones ingezet met als doel mogelijke blinde vlekken aan de buitengrens weg te nemen. De dronepiloten zijn in het hele land inzetbaar, maar zullen zich met name richten op de havens in Noord-Nederland en op de Waddeneilanden.

Verder participeert de Douane op nationaal niveau in verschillende samenwerkingsverbanden, zoals de Nationale Samenwerking tegen Ondermijnende Criminaliteit (NSOC). Risicoanalisten van de Douane werken mee aan de drie fenomeenanalyses op het gebied van Trade Based Money Laundering (TBML), logistieke en financiële facilitators. In het kader van de fenomeenanalyse TBML voert de Douane controles uit op goudzendingen op de luchthaven Schiphol. Ook participeren we in de Hit And Run Container (HARC) teams en bilaterale samenwerking met ketenpartners. Verder zet de Douane in op de aanpak van drugs via post. Naar voorbeeld van de Hit And Run Cargo teams op de logistieke knooppunten wordt de aanpak versterkt door een gecombineerd opsporingsteam bestaande uit medewerkers van de Politie, Douane en Openbaar Ministerie. Het team krijgt de naam Hit And Run Post (HARP) en richt zich op de strafrechtelijke onderzoeken met een korte doorlooptijd van zo'n zes tot acht weken. Naar verwachting stromen nieuwe medewerkers in het eerste kwartaal 2024 in en zal het HARP-team in die periode werkenderwijs operationeel worden.

4.3 De herziening van de Douane Unie

In 2023 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een ingrijpende herziening van de Douane Unie en zijn de onderhandelingen gestart die in 2024 doorgaan. Het doel hiervan is om de douane-organisaties in de EU beter in staat te stellen om de financiële en niet-financiële belangen van de EU te beschermen. Dit wordt bereikt door douaneprocedures, die de nalevingskosten voor overheden en bedrijven verlagen, te vereenvoudigen en te moderniseren. Het voorstel is bijvoorbeeld om een data-gedreven systematiek van douaneprocessen voor de in- en uitvoer in te voeren. Daarnaast zijn er voorstellen op het gebied van de heffing van invoerrechten bij lage waarde-zendingen (e-commerce) en overtredingen en boetes. Ook is de oprichting van een EU douaneautoriteit voorgesteld. Wij zien de noodzaak van een herziening van de Douane Unie en zijn daarom blij met het huidige voorstel. Maar er zijn een aantal onderdelen waarover wij vragen dan wel voorstellen voor verandering hebben. De komende periode wordt hierover in de Raad onderhandeld. De verwachting is dat deze onderhandelingen ten minste tot eind volgend jaar duren.

Uit een eerste analyse blijkt dat het voorstel van de Commissie grote impact heeft op de uitvoering en handhaving door de Douane. Het voorstel heeft in ieder geval consequenties voor het ontwerp en de inrichting van de processen, de IT-systemen en het opleiden van medewerkers. Daarom is het voor de Douane en het bedrijfsleven van belang dat er bij de implementatie van maatregelen voldoende voorbereidingstijd is. Er is actief overleg met het bedrijfsleven om ook hun positie op (de uitvoerbaarheid van) het voorstel mee nemen.

4.4 Overleg Douane Bedrijfsleven

Ook in 2024 zal de Douane intensief overleg met de koepels van het bedrijfsleven blijven voeren (Overleg Douane Bedrijfsleven). Juist in deze dynamische tijd is het belangrijk om met elkaar in gesprek te zijn over onderwerpen als dienstverlening, het nieuwe DWU, klantgericht toezicht, rechtsbescherming en de menselijke maat.

4.5 Handhaving van de sanctiemaat-regelen tegen Rusland en Belarus

Handhaving van sancties is ook in 2024 een van de prioriteiten van de Douane. Hierbij is het de verwachting dat de EU ook in 2024 nieuwe sanctiemaatregelen zal instellen tegen Rusland en Belarus en dat er nieuwe maatregelen zullen worden genomen om omzeiling van de sanctiemaatregelen tegen te gaan. In opdracht van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking zal de Douane de naleving van, nieuwe en bestaande, sanctiemaatregelen in 2024 met prioriteit blijven handhaven.

4.6 Accijnsfraude

De handel in illegale tabaksproducten en alcoholhoudende en alcoholvrije dranken is nog altijd een groeimarkt. Dat blijkt uit recente controles en fraudeonderzoeken van zowel Douane als FIOD. Nederland is de laatste jaren meer en meer een productieland van illegale tabaksproducten geworden (zowel van sigaretten als van waterpijptabak). De Brexit heeft het risico vergroot dat vanuit Nederland illegale tabakswaren, alcoholhoudende en alcoholvrije dranken naar het VK worden gesmokkeld. Om de toenemende markt en smokkel te bestrijden vinden onder meer controles plaats bij accijnsverkooppunten en binnen de logistieke keten van accijns (zijnde vervoerscontroles en controles bij vertrek- en bestemmingslocaties). Eén van de specifieke aandachtspunten van de Douane in 2024 is de controle op accijnsverkooppunten (supermarkten c.q. buurtwinkels die niet vallen onder de grote Nederlandse supermarktketens).

4.7 Actorgerichte aanpak e-commerce

Het is niet doelmatig en effectief om gezien de grote hoeveelheid e-commerce zendingen alleen aangiftegericht te controleren. De handhaving bij e-commerce zendingen is dan ook bij zendingen van B2C (Business to Consumer) meer gericht op de indiener (actor) en niet alleen op een aangifte. Een actor is een douanevertegenwoordiger en/of aangever en die slechts voor één of enkele opdrachtgevers/relaties in de handelsketen werkt en daarmee in staat is de handelsstroom te beïnvloeden. De actorgerichte aanpak is gericht op het verbeteren van de compliance door afspraken te maken over gewenste verbeteringen in het aangiftegedrag en vervolgens hierop te monitoren en zo nodig corrigerende maatregelen te nemen.

De B2B (Business to Business) stroom wordt als een groter fiscaal risico ingeschat dan B2C. Dit komt vooral doordat bij B2C voor zendingen onder de € 150 de IOSS (Import One-Stop Shop) regeling in nagenoeg alle gevallen wordt toegepast. Er worden geen douanerechten betaald en de BTW wordt afgedragen in de lidstaat waar de verkoper is geregistreerd voor toepassing van IOSS. Bij B2B zendingen is er een importeur, een bedrijf, die heeft een administratie en bewaarplicht en daarmee brongegevens. Om die reden worden bij B2B bij de importeurs CNI's ingesteld, en niet bij de indiener. De Douane zal in de toekomst extra aandacht aan B2B zendingen geven.

4.8 Douane Informatie op Orde

In navolging van het Rijksbrede programma Informatiehuishouding Rijk (voortvloeiend uit het rapport Ongekend Onrecht) is de Douane in 2022 het programma Douane Informatie op Orde (DIOO) gestart. Het doel van het programma is het verbeteren van de informatiehuishouding en -verstrekking aan de Kamer en de maatschappij. DIOO zorgt er voor dat in 2025 de organisatie beter geëquipeerd is om de informatiehuishouding en -verstrekking zelfstandig en ordentelijk te kunnen (blijven) uitvoeren. Hierbij wordt rekening gehouden met de Archiefwet en privacywetten, zodat we het handelen voor, tijdens en na afloop van het maken en uitvoeren van beleid en wetgeving altijd onderbouwd kunnen verantwoorden. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de Douane een strategische personeelsplanning voor i-professionals maakt, zodat de organisatie beschikt over voldoende, gekwalificeerde en vakbekwame medewerkers. Een ander voorbeeld is de implementatie van de DUTO (Duurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie)-eisen in processen en applicaties, zodat informatie duurzaam toegankelijk is en blijft.

4.9 Digitale transformatie

Het digitaal transformeren van de douane-organisatie vergt meer dan het neerzetten van nieuwe IT-middelen en IT-techniek. Het vraagt ook om een grotere transformatie in cultuur en aansturing. Een cultuur van ondernemerschap zonder daarbij onze cultuur van gedegen en zorgvuldig opereren helemaal los te laten. Ook vraagt de extra inzet van deze mogelijkheden om het definiëren van een duidelijke bedrijfsvisie en het borgen van eigenaarschap in de organisatie. De transformatie organisatie zal hierbij er voor zorgdragen dat de verandering ook op een goede manier in de Douane organisatie geborgd wordt.

4.10 Privacy op Orde

De Douane blijft in 2024 bouwen aan de privacy organisatie. De Douane Privacy Organisatie (DPO) werkt over twee assen: het faciliteren van de naleving van de AVG en de Wpg en de doorontwikkeling van de privacy organisatie. Binnen de doorontwikkeling zijn er twee projecten, Privacy op Orde en De Organisatorische landingsbaan. De ambitie is om eind 2024 op volwassenheidsniveau 3 te zitten, conform de Gartner-methodiek.

5. Risico's en risicobeheersing



5.1 Traditionele Eigen Middelen en nationale middelen

De meest omvangrijke grote geldstromen van de Douane betreffen accijnzen en invoerrechten. Daarnaast moet nog gedacht worden aan met name de voorraadheffing op olie, het verkeersbegeleidingstarief. Mede door de ontvlechting van de Belastingdienst is binnen de Douane de aandacht voor al deze geldstromen in een ander perspectief komen te staan. Er is een plan opgesteld om de interne beheersing op de verschillende aspecten die deze stromen raken te verbeteren. Hierin is ook de aanpak van, door controlerende instanties zoals ADR, AR en de EU, geconstateerde tekortkomingen opgenomen. Dit alles heeft als doel een juiste, tijdige en volledige afdracht van nationale en Europese middelen te borgen.

De Douanerechten zijn onderdeel van de grote geldstroom en worden als de Traditionele Eigen Middelen (TEM) afgedragen aan de EU. De afgelopen jaren vond de Europese Commissie in verschillende gevallen dat Nederland te weinig TEM had geheven en/of geïnd, wat in sommige gevallen heeft geleid tot nabetalingen, gepaard gaande met in rekening gebrachte vertragingsrente.

De Douane werkt in 2024 en de komende jaren langs verschillende lijnen aan het – zo veel mogelijk - voorkomen van nabetalingen van TEM en vertragingsrentes. Naast het versterken (van de beheersing) van het primair proces doet de Douane dit door:

- beoordelen en afhandelen van complexe nabetalingsdossiers
- identificeren van oorzaken nabetaling en beleggen van de benodigde verbeteringen (sluiten leercirkel nabetalingsdossiers)
- voeren van de constructieve dialogen met de Commissie over nabetalingsdossiers
- inzet op verbetering EU-regels voor heffing, inning, afdracht.

De afdracht van TEM aan de Europese Unie verloopt inmiddels volledig geautomatiseerd. In 2024 wordt nog aandacht besteed aan het verder verbeteren van deze geautomatiseerde afdracht.

5.2 Aanpak tekortkomingen bevonden door Auditdienst en Algemene Rekenkamer

Door de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk zijn voor de Douane, drie bevindingen gerapporteerd: Beheer grote geldstromen, inkoopbeheer en scriptbeheer. De eerste twee bevindingen zijn door de Algemene Rekenkamer aangemerkt als onvolkomenheid. De Douane is in 2023 gestart met een programmatische aanpak om deze bevindingen te verbeteren. De programmatische aanpak bestaat uit een combinatie van het beschrijven en implementeren van verbeterde processen en het inrichten van het 3 lines of defense model. Hierbij speelt ook de gedrags- en bewustwordingskant een belangrijke rol. Daarnaast wordt gewerkt aan het inrichten en implementeren van het control framework voor de financiële processen (waaronder de grote geldstromen). Bijvoorbeeld door het uitvoeren van tussentijdse administratieve afsluitingen, het opstellen en uitvoeren van een intern auditplan, het inrichten van de 2e lijns controlfunctie en het implementeren van een financieel in control statement. Het doel voor 2024 is de onvolkomenheden en bevindingen op te lossen.

5.3 Risicomanagement

De Douane werkt in een dynamisch speelveld met veel economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Dit vraagt een pragmatische en stapsgewijze aanpak van risicomanagement.

De Douane groeit stapsgewijs naar een risicovolwassen organisatie op basis van risico-gestuurd werken en risicoleiderschap. Met dit veranderproces leert de Douane om bewuster met risico's en kansen om te gaan. De aanpak richt zich op het vergroten van het risicobewustzijn, het delen van kennis

over risicomanagement en het praktisch leren omgaan met onzekerheden. Risicomanagement wordt zodanig verankerd in de organisatie dat het direct bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen van de Douane.

Voor 2024 ziet de Douane de zeven risico's uit het risicoregister als toprisico's:

1. Ontbreken integrale inrichting en governance van gegevensmanagement

Binnen de huidige inrichting van gegevensmanagement zijn niet alle kernfuncties ingericht of voldoende ondersteund.

Primaire en ondersteunende processen beschikken niet altijd over goede, juiste en actuele gegevens. Hierdoor bestaat de kans dat beslissingen worden gebaseerd op verkeerde informatie en ontbreekt de mogelijkheid om adequaat te sturen en verantwoorden.

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

De Douane kan niet voldoende nieuwe medewerkers werven of kandidaten blijken niet te passen in het (nieuwe) profiel. Daarnaast is de organisatie niet in staat eenmaal geworven medewerkers snel en kwalitatief voldoende op te leiden. Mogelijk proberen criminele organisaties via de massale wervingsrondes te infiltreren.

3. Personele veiligheid en integriteit

Er heerst constante onzekerheid over de aard van maatregelen i.r.t. de personele veiligheid en integriteit, en of we voldoende maatregelen nemen. Welke risico's zijn we bereid te lopen of moeten we lopen omdat ze simpelweg niet te mitigeren zijn (te kostbaar of organisatorisch onmogelijk)?

Binnen dit risico krijgen de interne frauderisico's specifieke aandacht.

4. Enorme toename van het aanbod van aangiftes dat tot knelpunten in de handhaving leidt

De strategische keuzes van ondernemers in het kader van de concurrentiepositie en innovatie zijn door de Douane niet of nauwelijks te beïnvloeden. De Douane loopt dan altijd achter op het gebied van het handhavingsproces.

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

De organisatiecultuur binnen de Douane is onvoldoende concreet en flexibel en daardoor niet of onvoldoende afgestemd op de toekomstige taken, rol en ambitie van de Douane als zelfstandig Directoraat-Generaal. Dit geldt voor zowel de maatschappelijke opgave als de politiek/bestuurlijke kant. Als essentieel onderdeel daarvan ontbreekt het aan (persoonlijk) leiderschap en de kwaliteiten om leiderschap en cultuur aan elkaar te verbinden.

6. Nederland moet Traditionele Eigen Middelen (TEM) en vertragingsrente nabetalen aan de EU

De informatiepositie en informatievoorziening in het TEM-proces zijn onvoldoende en de uitkomst van het proces is kwantitatief en kwalitatief onvoldoende eenduidig en voorspelbaar. De Douane staat een proactieve aanpak voor, maar kan fouten niet uitsluiten.

7. DWU-verplichtingen

De Douane voldoet niet aan (alle) verplichtingen vanuit het DWU, dossiers m.b.t. het voorbereiden, ontwikkelen en implementeren van nieuwe (informatie)systemen.

Dit is een uitgave van:
Douane Nederland
www.douane.nl
November 2023