Bundel van de MT Belastingdienst van 2 december 2013

1 Opening en vaststellen agenda

2 Rondvraag

3 Actualiteiten

4 Presentatie Functiegebouw Rijk ( )

5 Besluiten- en actiepuntenlijst MT Belastingdienst 18 november 2013

Besluiten- en actiepuntenlijst MT Belastingdienst d.d. 2013-11-18.pdf

6 Integrale veiligheidsanalyse apps (, stukken bijgevoegd)

20131127 aanbieding Beveiliging Apps.pdf

20131127 memo Beveiliging Apps v1 0.pdf

7 Effectonderzoek Douane (stukken bijgevoegd)

Effectenonderzoek Douane versie 15 november 2013 def.pdf

memo klankbordgroep effectonderzoek Douane def.pdf

8 Schuldhulpverlening (stukken bijgevoegd)

Oplegnotitie_communicatieplan schuldhulpverlening.pdf

Communicatieplan schuldhulpverlening en BMW_versie 28 november 2013.pdf

9 Vaststellen kennisagenda (, stukken bijgevoegd)

2013-11-27 Memo CKC MTBD.pdf

Kennisagenda2014.pdf

10 Kadernota ( )

11 Komende week/weken

11.1 Agenda's komende week (worden verspreid met het weekbericht)

12 Terugkoppelingen/mededelingen

BESLUITEN- EN ACTIEPUNTENLIJST MT BELASTINGDIENST

18 november 2013

Nr.[1]	[2]	Omschrijving	Status
47.01	T	Stas opent 18 november Landelijk Incasso Centrum in aanwezigheid van [redacted]	√
47.02	T	FIOD start 19 november met Belastingen integrale aanpak constructies	√
47.03	T	Toeslagen heeft met [redacted] No gesproken over selectieregels risicoprofielen	√
47.04	T	Uitspraak Raad van State over teruggeschonken eigen bijdrage kinderopvang leidt tot nodige publiciteit; reactie SZW afwachten	√
47.05	T A	Parlementaire enquêtecommissie woningbouwcorporaties heeft informatieverzoek gedaan; coördinatie cluster UB; BJZ begeleidt; bijzondere aandacht nodig voor informatie over mogelijk lopende strafrechtelijke onderzoeken	[redacted]
47.06	T	Morgen eerste stuurgroep huishoudentoeslag	√
47.07	T	[redacted] (ABD TopConsultants) werkt aan advies over inrichting uitvoering quotumregeling	√
47.08	T T T A T	Stand van zaken jaarovergang: • draaiboeken zijn op grond van ervaringen vorig jaar aangepast en aangescherpt • diverse producties liggen op schema • plan van aanpak communicatie ligt bij staatssecretaris • bijzondere aandacht nodig voor communicatie beperking terugwerkende kracht kinderopvangtoeslag (na AO Belastingdienst) • meer tijd voor één bankrekeningnummer genomen zodat dit buiten directe scope jaarovergang valt; kan nog tot de nodige politieke vragen leiden	[redacted] / UB
47.09	B A	Competentietest: • MT stemt in met inzet bij interne werving • wordt voor advies voorgelegd aan COR	[redacted]
47.10	T B	*Ad 45.02*: hulde voor CFD voor adequate reacties op vragen/opmerkingen Beeldkrant over mobiliteitskaart; aanpak kan vaker worden ingezet, bijv. bij introductie nieuwe Arbodienst	CFD
47.11	T	MT dankt allen die hebben bijgedragen aan het succes van de Managersdag!	√
47.12	A	*Ad. 45.10*: integrale veiligheidsanalyse apps in MT 2 december	[redacted]
47.13	B	MT stemt in met in productie nemen eMededelen	[redacted]

[1] De nummering is als volgt: weeknummer.volgnummer.
[2] **A**=actiepunt; **B**=besluit; **C**=communicatie; **T**=terugkoppeling.

Nr.[1]	[2]	Omschrijving	Status
47.14		Communicatie eMededelen:	
	B	• MT stemt in met start communicatie na Kerst, met brief en multimediaal	
	A	• afhankelijk van mogelijke publiciteit wordt zo nodig eerder gecommuniceerd	
	A	• bij communicatie balans bewaken met inspanningen burgers naar mijn.toeslagen.nl te krijgen	
	A	• bij conceptbrief: ○ in toonzetting rekening houden met lopende parlementaire behandeling wv elektronisch berichtenverkeer ○ tekst kritisch bezien; tot uitdrukking brengen dat *1)* al heel veel burgers digitaal met de dienst communiceren; *2)* Belastingdienst nu ook retourverkeer elektronisch gaat verwerken; *3)* burger ook nog papieren berichten blijft ontvangen; en *4)* burger bij nieuwe ontwikkelingen op de hoogte wordt gebracht ○ [ ] ondertekent	
	A	• bezien of kosten communicatie naar 2013 kunnen worden gehaald	
	A	• MT bespreekt op later moment meer in het algemeen hoe om te gaan met kosten die voortvloeien uit samenwerkingsprojecten	
47.15		Maandrapportage:	
	A	• realisatie IH veel hoger dan verwacht; oorzaak wordt onderzocht	
	A	• externe inhuur krijgt 'explain' in vorm uitsplitsing inhuur voor interne en voor externe taken	
	A	• aandacht voor afdoening bezwaarschriften Toeslagen en Douane	
	A	• [ ] werkt aan oplossing voor halen norm Smart Belafspraken; blijkt norm structureel niet haalbaar, dan bijstelling overwegen	
	A	• in maandrapportages en viermaandsrapportages worden hoofddoelen MLTP zichtbaar gemaakt	
	A	• overwegen normen op te stellen voor verdeling definitieve toekenning toeslagen in de tijd	
47.16		MT bespreekt Fiscale monitor:	
	A	• uitkomsten meenemen bij verdere uitwerking handhavingsstrategie en bijbehorend communicatieplan	allen
	A	• voorbereiden bespreking Beconoverleg over gebruik helpdesk intermediairs door fiscaal dienstverleners	[ ]
	A	• aandacht voor samenhang en opzet diverse belevingsonderzoeken burgers in samenwerking met CKC/O&M	allen

Ministerie van Financiën

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

Aan
MT Belastingdienst via [ ]

Datum
26 november 2013

Auteurs

Van
Cluster IV
v 0.97

memo

Aanbieding advies beveiliging Belastingdienst Apps

Bijgaand treft U aan de adviesmemo met betrekking tot de beveiliging invulling van Apps.

Gevraagd wordt de volgende adviezen te bekrachtigen:

1. In kalenderjaar 2014 wordt de authenticatie voor de Apps conform scenaro-1 ingevuld: huidig DigiD gebruik met een DigiD-browser sessie in de App. Dit wordt gezien als een eenmalige korte termijn oplossing. Specifiek voor de Aangifte App wordt geadviseerd om de uitrol te beschouwen als een proefneming en de App ter beschikking te stellen aan een te beheersen gebruikersgroep en gebruik.
2. Geef opdracht aan CIO Office en IM DV om een onderzoek te starten naar de mogelijkheden en impact van een invulling conform scenario-2. Maak daarbij onderscheid in maatregelen die de gebruiksvriendelijkheid betreffen en aanvullende beveiligingsmaatregelen, zoals het herkennen van afwijkende patronen in het gebruik van de App. Onderdeel van de impact bepaling is een raming van de kosten en de haalbaarheid in de tijd. De rapportage van de resultaten moeten uiterlijk 1 februari 2014 beschikbaar zijn, zodat het eventueel mogelijk is om de resultaten van het onderzoek in kalenderjaar 2015 in te voeren.
3. Geef opdracht aan CIO Office en IM DV om parallel aan advies 2 te onderzoeken of een pilot mogelijk is met één of meerdere private authenticatiediensten die een Stork-3 niveau middel kunnen aanbieden wat geschikt is voor een smart device (tablet en smartphone). Breng voor 1 februari 2014 advies uit over de mogelijkheden en of deze invulling mogelijk in 2015 aangeboden kan worden.
4. Geef opdracht aan CAO (App Compentence Centre) om een monitoring proces van de App-stores in te richten en maak contractuele afspraken met de beheerders van de App-stores om in voorkomende gevallen een malafide App te kunnen verwijderen uit de App-store.
5. In advies 1 staat nog open voor welke doelgroep en voor welke periode de Aangifte App ter beschikking wordt gesteld. Geadviseerd wordt om met betrokken partijen een risico beoordeling te maken en over 3 weken een gewogen voorstel in te brengen in het MT Belastingdienst.

Ministerie van Financiën

Aan
MT Belastingdienst via [ ]

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

Datum
26 november 2013

Auteurs

Van
Cluster IV
v 1.0

memo

Advies beveiliging Belastingdienst Apps

De Belastingdienst is voornemens om de digitale persoonsgebonden dienstverlening tevens via mobiele devices in de vorm van Apps ter beschikking te stellen.

Een belangrijke dreiging voor het gebruik van online dienstverlening is het op oneigenlijke wijze afhandig maken van de inloggegevens (phishing van de authenticatie credentials). Daarvoor worden bijvoorbeeld namaak websites ingezet, waarbij de gebruiker de indruk heeft met een vertrouwde website van doen te hebben. De introductie van Apps betekent dat een gebruiker niet alleen via een website, maar ook via een namaak App kan worden verleid om zijn inloggegevens prijs te geven.

Vanwege de uitbreiding van de digitale dienstverlening via Apps, wordt in dit memo advies gegeven welke kwetsbaarheids beperkende maatregelen genomen kunnen worden, uitgesplitst in de volgende twee onderwerpen:
- Identificatie en authenticatie van de gebruiker.
- Waarborgen van de integriteit van een App.

1. Identificatie en authenticatie van de gebruiker

Voor de huidige digitale dienstverlening van de Belastingdienst naar burgers wordt op dit moment als minimaal authenticatie niveau DigiD Basis gehanteerd. Burgers hebben zelf de keuze om te opteren voor een ophoging naar DigiD Midden, daarvan wordt nog weinig gebruik gemaakt.

Door het College Standaardisatie is, mede met betrokkenheid van de Belastingdienst, een 'Handreiking Betrouwbaarheidsniveaus voor authenticatie bij elektronische overheidsdiensten'[1] vastgesteld. Deze handreiking ziet niet toe op een verplichte toepassing, maar zorgt voor een meer objectieve maatstaf. Overigens geeft de handreiking aan dat er gekozen kan worden voor een lagere invulling van het authenticatiemiddel, als er in het proces zelf aanvullende risico mitigerende maatregelen worden getroffen.

Toepassing van de handreiking op de digitale diensten van de Belastingdienst waarbij bijvoorbeeld inkomensgegevens worden getoond, geeft aan dat voor die diensten een Stork-3 niveau gepast is. Het huidige Digid Basis en DigiD Midden zijn beide implementaties van het Stork-2 niveau. De belangrijkste meerwaarde van het Stork-3 niveau is dat er meer zekerheid bestaat dat de juiste persoon het authenticatiemiddel in handen krijgt. Bij huidig DigiD (zowel Basis als Midden) wordt de activeringsbrief naar

[1] www.logius.nl/actueel/item/titel/nieuwe-versie-handreiking-betrouwbaarheidsniveaus-1

het GBA-woonadres verzonden. Dat geeft minder zekerheid dan bijvoorbeeld de brief persoonlijk via een gemeentebalie ter hand stellen.

Eerder is door het MT Belastingdienst de strategische visie van de Rijksoverheid betreffende de ontwikkeling van een eID Stelsel onderschreven. De uitwerking van deze visie is gericht op een brede beschikbaarheid van minimaal Stork-3 middelen voor burgers en bedrijven, waarbij tevens de sterke afhankelijkheid van DigiD wordt verminderd door het inzetten op de zogenaamde multi-middelen strategie.

De vraag is nu op welke wijze de invulling van authenticatie voor Apps in lijn kan worden gebracht met het huidig gebruik van DigiD, het beveiligingsbeleid en de strategische koers van de Rijksoverheid.

Als een mogelijke invulling is het verplicht stellen of het actief stimuleren van DigiD Midden geopperd. DigiD Midden is net als DigiD Basis gebaseerd op een uitgifteproces via het GBA-woonadres. In de gevallen dat er sprake is geweest van (identiteit)fraude, is deze uitgevoerd door ofwel een onterechte inschrijving in het GBA, ofwel het hengelen van de activeringsbrief uit de brievenbus. Om identiteitsfraude via het onderscheppen van de activeringsbrief te voorkomen, biedt DigiD Midden niet meer zekerheid. DigiD Midden biedt ten opzichte van Basis wel meer bescherming tegen zogenaamde 'replay attacks': als eenmaal de credentials (inloggegevens) gecompromitteerd zijn, dan kan de gebruikersnaam-wachtwoord combinatie onbeperkt gebruikt worden, bij DigiD Midden is er voor elke transactie een andere SMS-code nodig.

Verplichtstelling van DigiD Midden gaat in tegen eerdere afstemming met collega-uitvoerders. Vorige week is het aantal DigiD transacties al door de 100 mln. gegaan, waarbij dat vorig jaar de eindstand was. Met de introductie van Berichtenbox en MBD wordt een verdere forse groei van het DigiD gebruik verwacht (prognose is minimaal een verdubbeling). Verplicht SMS gebruik werkt dan door naar alle transacties, waardoor er een extra exploitatielast van minimaal 10 mln. Euro ontstaat. Een besluit van de Belastingdienst om DigiD Midden te verplichten werkt dan door naar de andere uitvoerders en daarmee ook de financiële last voor hen. Bij de huidige omvangrijke financieringsproblematiek van de Digitale Infrastructuur zal het binnen de overheid lastig zijn om dekking te vinden.

Voor het opstellen van het advies wordt uitgegaan van een aantal mogelijke scenario's, waarbij het uitgangspunt ongewijzigd blijft, dat DigiD Midden niet verplicht wordt en ook geen actieve stimulering.

<u>Scenario-1: huidig gebruik DigiD</u>

Dit scenario is de voortzetting van het huidige beleid: DigiD Basis verplicht, geen actieve stimulering van het gebruik van DigiD Midden. Als maatregel kan overwogen worden om extra communicatie in te zetten om op de gevaren van phishing te wijzen.

<u>Scenario-2: invulling specifiek gericht op smart devices (tablets en smartphones)</u>

Een belangrijk motief voor de introductie van Apps is het gebruiksgemak. Bij banken is te zien dat de invulling van de authenticatie bij Apps gebruiksvriendelijker wordt gemaakt en anders wordt ingevuld dan bij het reguliere internet bankieren portaal. Voor het gebruik van de App moet het device eerst aangemeld en geactiveerd worden. Vervolgens wordt een persoonlijke mobiele pincode door de gebruiker gekozen. Deze pincode vervangt dan de gebruikersnaam-wachtwoord combinatie, wat als minder gebruiksvriendelijk wordt beschouwd. Tevens is de aanmelding van de persoonlijke device een extra beveiligingsmaatregel.

Het vermijden van het uitvragen van de authenticatie credentials in een App is bovendien een maatregel tegen phishing. Op deze wijze kan een eenduidige anti-phishing communicatie campagne er op wijzen dat "de overheid bij Apps nooit om Uw DigiD-gegevens vraagt".

Scenario-3: uitbreiding met private authenticatiemiddelen op Stork-3 niveau

Dit scenario is een stap die meest conform het eID Stelsel is. Naast inloggen met DigiD wordt de gebruiker de mogelijkheid geboden om in te loggen met een privaat aangeschaft authenticatiemiddel (uitgegeven op minimaal Stork-3 niveau). Dit scenario kan in samenwerking met marktpartij(en) in pilotvorm nader ingevuld worden.

Advies authenticatie Apps

1. In kalenderjaar 2014 wordt de authenticatie voor de Apps conform scenaro-1 ingevuld: huidig DigiD gebruik met een DigiD-browser sessie in de App. Dit wordt gezien als een eenmalige korte termijn oplossing. Specifiek voor de Aangifte App wordt geadviseerd om de uitrol te beschouwen als een proefneming en de App ter beschikking te stellen aan een te beheersen gebruikersgroep en gebruik.

2. Geef opdracht aan CIO Office en IM DV om een onderzoek te starten naar de mogelijkheden en impact van een invulling conform scenario-2. Maak daarbij onderscheid in maatregelen die de gebruiksvriendelijkheid betreffen en aanvullende beveiligingsmaatregelen, zoals het herkennen van afwijkende patronen in het gebruik van de App. Onderdeel van de impact bepaling is een raming van de kosten en de haalbaarheid in de tijd. De rapportage van de resultaten moeten uiterlijk 1 februari 2014 beschikbaar zijn, zodat het eventueel mogelijk is om de resultaten van het onderzoek in kalenderjaar 2015 in te voeren.

3. Geef opdracht aan CIO Office en IM DV om parallel aan advies 2 te onderzoeken of een pilot mogelijk is met één of meerdere private authenticatiediensten die een Stork-3 niveau middel kunnen aanbieden wat geschikt is voor een smart device (tablet en smartphone). Breng voor 1 februari 2014 advies uit over de mogelijkheden en of deze invulling mogelijk in 2015 aangeboden kan worden.

2. Waarborgen van de integriteit van een App

De belangrijkste *dreiging* voor de Aangifte App is phishing via malafide Apps. Dat geldt met name wanneer authenticatie credentials worden buitgemaakt door derden bij het door de gebruiker *onbewust* gebruiken van malafide Apps. Om het gebruik van malafide Apps te kunnen voorkomen is intensieve monitoring van de App-stores vereist.

Daarbij moet het mogelijk zijn om malafide Apps, die zich voordoen als Belastingdienst App, direct te laten verwijderen uit de betreffende App-stores.

Advies integriteit Apps

4. Geef opdracht aan CAO (App Compentence Centre) om een monitoring proces van de App-stores in te richten en maak contractuele afspraken met de beheerders van de App-stores om in voorkomende gevallen een malafide App te kunnen verwijderen uit de App-store.

Belastingdienst

Effectenonderzoek Douane

Subtitel

Auteur

Datum 15 november 2013

Versie 1

Colofon

CKC
Onderzoek & Marketing

Auteur

[redacted]

Opdrachtgever: DGBEL

Versie: definitief

Referentienummer: Eindproductnummer

Met dank aan: Naam Achternaam

Deze publicatie of onderdelen daarvan mogen binnen de Belastingdienst worden verspreid als de bron wordt vermeld.

Managementsamenvatting

Dit effectenonderzoek richt zich op de vraag hoe de Douane functioneert in de uitvoering en in hoeverre de beoogde doelstellingen worden gerealiseerd waar het gaat om de VGEM-aspecten (waarbij VGEM staat voor Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu). Aanleiding voor het onderzoek is de verplichting om periodiek de realisatie van de beleidsdoelstellingen zoals opgenomen in de Rijksbegroting te evalueren.

De Douane is verantwoordelijk voor uitvoering en handhaving op twee terreinen: 1) heffing en inning van de binnenlandse accijnzen en (de in Europees verband vastgestelde) douanerechten en 2) de veiligheid en (fiscale) integriteit van het buitengrensoverschrijdend goederenverkeer.

Eerder is door de Algemene Rekenkamer het beleid van de Douane met betrekking tot de binnenlandse accijnzen onderzocht en beoordeeld (*EU-beleid: naleving en effecten; bestrijding van accijnsfraude bij alcohol en tabak, 27 februari 2012*).

Het huidige onderzoek is daarom beperkt tot het tweede terrein, doorgaans aangeduid met de afkorting VGEM. Binnen de Douane vallen de activiteiten op dit terrein onder de doelstelling 'versterken buitengrenzen'. Deze operationele doelstelling is leidend voor alle activiteiten van de Douane waar het gaat om de VGEM-aspecten. Dit effectenonderzoek richt zich op de vraag hoe de Douane in zijn uitvoering functioneert en gaat na of op basis van de beschikbare informatie uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit van het toezicht door de Douane op de buitengrenzen. Bij effectiviteit van het toezicht gaat het over de realisatie van de beoogde doelen door de inspanningen van de Douane. De inspanningen van de Douane dienen daarnaast zo doelmatig mogelijk te worden uitgevoerd.

Werkwijze
Voor het onderzoek is in kaart gebracht welke instrumenten en met welke frequentie of intensiteit deze door de Douane zijn ingezet in de onderzoeksperiode. Ook is geïnventariseerd of er indicatoren voorhanden waren die inzicht verschaffen in de realisatie van de beoogde doelen. Informatie over de inspanningen van de Douane en over de afgesproken prestaties is uiteraard uit een oogpunt van sturing onontbeerlijk, maar op zich niet voldoende om een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van het toezicht. Daartoe moeten de inspanningen in verband kunnen worden gebracht met de doelen of moet dit verband op zijn minst aannemelijk kunnen worden gemaakt.

Inzet instrumenten
De Douane zet voor de verwezenlijking van de doelstelling 'versterken buitengrenzen' verschillende instrumenten in, zoals fysieke controles, administratieve controles, horizontaal toezicht. De basis voor de keuze en inzet van instrumenten en activiteiten vormt het proces van risicoanalyse en -beheersing. Van daaruit worden prioriteiten vastgesteld en de toezicht- en controleaanpak gekozen. Dit leidt tot de inzet van mensen en

middelen per toezichtsdomein of controlemiddel, binnen vooraf afgesproken bandbreedtes.

Aan de hand van gezamenlijke veiligheids- en risicoanalyses van de Europese Commissie worden de lidstaten verplicht tot het uitvoeren van bepaalde controles. Voorts zijn er incidentele politieke wensen die het werk van de Douane bepalen. Denk bijvoorbeeld aan de 100% controles op verdovende middelen bij passagiers en vluchten.

De Douane stelt elk jaar een handhavingsplan op. Het handhavingsplan wordt vertaald en uitgewerkt in het stuurcontract. In het stuurcontract staat specifieker dan in het handhavingsplan beschreven waar de Douane haar capaciteit op inzet. Het stuurcontract biedt inzicht in de controle-inspanning die de Douane in opzet in dat jaar wil leveren.

Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt is dat de Douane er goed in slaagt de vooraf geformuleerde streefwaarden wat betreft toezicht en controle te realiseren. Dit is voor alle jaren op een enkele uitzondering na het geval.

De Douane staat in haar taak wat betreft het versterken van de buitengrenzen en het waarborgen van veiligheid niet alleen. In Europees verband is er samenwerking met andere douaneorganisaties en in internationaal verband voldoet de Douane aan de voorwaarden van het Amerikaanse Container Security Initiative. Daarnaast werkt de Douane in de onderzochte periode steeds nauwer samen met andere publieke (handhavings)partners (onder meer in het Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol, met de FIOD, de Koninklijke Marechaussee) en het bedrijfsleven in het kader van Horizontaal Toezicht.

Realisatie uitkomsten
Europa heeft een belangrijke invloed op de strategie van de Nederlandse Douane en stelt eisen aan de uitvoering. Door de Europese eenwording en het afschaffen van de grenzen tussen lidstaten, gelden afspraken binnen Europa ten behoeve van gelijk niveau van grensbewaking en een Europees level-playing field.

Naast de beleidsdoelstellingen van de Belastingdienst/Douane zelf, zoals verwoord in de Rijksbegroting, is de Douane verantwoordelijk voor een aantal taken op het gebied van toezicht die zijn afgeleid van de doelen van verschillende beleidsverantwoordelijke departementen.

Uit het onderzoek blijkt dat de met het beleid beoogde doelen – compliance, veiligheid, versterken buitengrenzen – lastig meetbaar zijn. De indicatoren voor de beoogde outcome op de verschillende onderdelen zijn zeer beperkt.

Compliance is in zekere zin af te lezen uit de Fiscale Monitor als het gaat om de houding van douaneklanten. Maar ontwikkelingen in die indicator zijn niet één-op-één te herleiden tot of in verband te brengen met de ontwikkeling in de inspanningen van de Douane. Ook biedt de Fiscale Monitor beperkt zicht op de veiligheidsbeleving van douaneklanten en de ervaren administratieve en toezichtslasten die gekoppeld zijn aan de douaneverplichtingen en het werk van de Douane.

Voor het daadwerkelijke gedrag ten aanzien van het naleven van de wettelijke regels waar de Douane toezicht op houdt zijn geen indicatoren voorhanden. De aantallen correcties en inbeslaggenomen goederen worden weliswaar gedocumenteerd, maar het is niet te bepalen in hoeverre dit het gedrag van burgers en bedrijven weerspiegelt en in hoeverre de inspanningen van de Douane. De verklaring voor een lager aantal correcties kan zowel gelegen zijn in het aantal overtredingen als een afname in controle-intensiteit. Waar eventuele veranderingen aan moeten worden toegeschreven is daardoor niet duidelijk. Bovendien kunnen correctieresultaten afhankelijk zijn van andere factoren zoals wetswijzigingen en beleidswijzigingen.

Conclusies
Het leggen van een verband (laat staan een *causaal* verband) tussen de inzet van instrumenten en de mate waarin de beoogde doelen zijn bereikt is met het beschikbare materiaal niet mogelijk. Dat heeft verschillende oorzaken die deels in algemene zin gelden voor effectenonderzoek en deels specifiek zijn voor de door de Douane beoogde doelen en de beschikbare informatie.

Er zijn geen harde indicatoren voorhanden voor de operationele doelstelling 'versterken buitengrenzen'. De hoger gelegen algemene doelstellingen voor het douanebeleid (compliance, beschermen van de EU, veiligheid) laten zich niet gemakkelijk operationaliseren, kwantificeren of meten. Dit beperkt de mogelijkheden om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Daarbij komt dat de Douane vanuit Europa uitvoeringsverplichtingen opgelegd krijgt waaraan moet worden voldaan, los van eventuele effecten op het niveau van de beleidsdoelen. Door de Europese eenwording is het realiseren van de beleidsdoelen mede afhankelijk van het beleid en uitvoering van de andere EU-lidstaten. Als er al indicatoren voorhanden zijn is het nog vrijwel onmogelijk om vast te stellen in hoeverre de uitkomsten die zich manifesteren al dan niet op het conto van de Nederlandse Douane kunnen worden geschreven.

De Douane hanteert het uitgangspunt dat er bij buitengrenscontroles wordt gecontroleerd op de naleving van alle wetgeving met een douaneaspect. Deze geïntegreerde controles richten zich op de verschillende handhavingsterreinen waarvoor de Douane verantwoordelijk is, dat wil zeggen zowel de fiscale terreinen (accijnzen, douanerechten) als niet-fiscale Douaneterreinen (VGEM). In opzet is deze aanpak van de Douane efficiënt, omdat de Douane met een generieke controleaanpak in theorie minder controles hoeft uit te voeren dan met een specifieke controleaanpak, waarbij per controle één aspect of wet wordt gecontroleerd.

Doordat de Douane zich op een algemeen niveau verantwoordt, is de registratie van controles daar ook op ingericht. De Douane registreert een controle en niet het aantal risico's dat aanleiding is voor een controle. Hierdoor is het niet mogelijk om in de administratie een onderscheid te maken tussen controles met een fiscale of een VGEM-aanleiding. Dit bemoeilijkt het leggen van een relatie tussen de ingezette instrumenten en de realisatie van een specifiek beleidsdoel.

De beschikbare indicatoren voor de realisatie van de beleids- en operationele doelen zijn voor de onderzochte periode 2007-2011 beperkt. Voor een deel is dit het gevolg van gekozen of opgedragen doelen zelf. Doelen als veiligheid en versterking buitengrenzen zijn lastig te vangen in harde cijfers. Een ex ante evaluatie van de te realiseren doelen kan helpen om een scherper beeld te krijgen van waar de Douane naar streeft en hoe dit meetbaar kan worden gemaakt. Heldere en meetbare doelen zou een ex post evaluatie van een volgende beleidsperiode ten goede komen.

Inhoud

Colofon 3
Managementsamenvatting 5

1 Inleiding 12
1.1 Aanleiding 12
1.2 Invulling en afbakening van de opdracht 12
1.3 Werkwijze 13
1.4 Onafhankelijkheid en begeleiding klankbordgroep 14
1.5 Opbouw en structuur van het rapport 14

2 Beleidsdoelen en instrumenten 15
2.1 Inleiding 15
2.2 Douanebeleid versterking buitengrenzen 15
2.2.1 Invloed Europese Unie op (de uitvoering van) het Nederlands douanebeleid 16
2.2.2 Geïntegreerd beheer van de buitengrenzen 16
2.2.3 Eenvoudige en papierloze procedures 18
2.3 Doelstellingen 18
2.4 Instrumenten 19

3 Inzet van instrumenten 20
3.1 Controle en toezicht 20
3.1.1 Controles vracht 21
3.1.2 Controles koeriers en postzendingen 22
3.1.3 Controles passagiers en bemanningsleden 23
3.1.4 Ambulante controles en toezicht buitengrens 23
3.1.5 Ambulante controles binnenland 25
3.1.6 Administratieve controles 25
3.1.7 Cameratoezicht 26
3.1.8 Controlestraat 26
3.1.9 CSI-controles 27
3.1.10 Controles naar aanleiding van alarmsignaal poortdetecties op radioactieve straling 28
3.1.11 Aandeel oranje profielen in Sagitta 29
3.1.12 Controles in opdracht van andere departementen 30
3.1.13 Horizontalisering van het toezicht 31
3.2 Toezicht en controles in EU- en internationale context 35
3.3 Dienstverlening en communicatie 36
3.4 Conclusies 37

4 Realisatie van uitkomsten 39
4.1 Uitkomsten met betrekking tot de algemene beleidsdoelstelling compliance 40
4.1.1 Verminderen van de non-compliance 40
4.1.2 Verhogen van de gepercipieerde pakkans 41
4.1.3 Correcties naar aanleiding van controles 41
4.2 Uitkomsten met betrekking tot de operationele doelstelling 44
4.2.1 Vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven 44
4.2.2 Verbetering gegevensuitwisseling 44
4.2.3 Borging van de EU-controletaken 45
4.2.4 Borging van de uitvoering van de politieke opdrachten 45
4.3 Uitkomsten met betrekking tot de uitvoering van de activiteiten 45
4.3.1 Goede samenwerking met andere handhavingsdiensten 45
4.3.2 De inpassing van moderne technologie in het toezicht van Douane 46

4.4 Bijdrage aan veiligheid (op EU-niveau) 46
4.5 Conclusies 47

5 Conclusies 50
5.1 Inleiding 50
5.2 Aanpak effectenonderzoek 50
5.3 Instrumenten 51
5.4 Realisatie van beleid 51
5.5 Effectiviteit 52
5.6 Tot slot 53

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Comptabiliteitswet (CW) verplicht ministers om al het beleid op hun begroting periodiek te onderzoeken op doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze verplichting is uitgewerkt in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE 2006). Periodiek evalueren draagt bij aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, doordat inzicht ontstaat in de werking van het gevoerde beleid. Op basis hiervan kan beleid worden bijgesteld. Daarnaast wordt met evaluatieonderzoek verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid.

In de Rijksbegroting 2012, hoofdstuk IXB is aangekondigd onderzoek te doen naar 'Effect uitvoering toezicht Douane op doelstelling compliance'.

Compliance is de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst: 'Burgers en bedrijven zijn bereid hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance).' Deze doelstelling is ook van toepassing op de Douane als onderdeel van de Belastingdienst.

1.2 Invulling en afbakening van de opdracht

De Douane is verantwoordelijk voor uitvoering en handhaving op twee terreinen: 1) heffing en inning van de binnenlandse accijnzen en (mede in Europees verband vastgestelde) douanerechten en 2) de veiligheid en (fiscale) integriteit van het buitengrensoverschrijdend goederenverkeer.

De fiscale taken worden niet in het onderzoek betrokken. Voor accijnzen geldt dat het toezicht daarop vorig jaar door de Algemene Rekenkamer onder de loep is genomen.[1] De heffing van invoerrechten wordt eveneens buiten beschouwing gelaten. De controle hierop vindt periodiek plaats door de Europese Rekenkamer en de Europese Commissie.

De opdracht voor het huidige onderzoek is daarom beperkt tot het tweede terrein, doorgaans aangeduid met de afkorting VGEM (waarbij VGEM staat voor Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu). Daarbij gaat het om het toezicht op het buitengrensoverschrijdend goederenverkeer voor wat betreft:

- **V**eiligheid: geneesmiddelen, precursoren, wapens, terrorisme, etc.
- **G**ezondheid: goederen onder de warenwet, visserij, flora en fauna, etc.
- **E**conomie: intellectuele eigendom en reclamerecht, strategische goederen, cultuur, etc.
- **M**ilieu: milieugevaarlijke stoffen, vuurwerk, kernenergie, afval, etc.

Binnen de Douane vallen de activiteiten op dit terrein onder de doelstelling 'versterken buitengrenzen'. Deze operationele doelstelling is leidend voor

1 'Bestrijding van accijnsfraude bij alcohol en tabak; EU-beleid: naleving en effecten', Algemene Rekenkamer, 15 mei 2012

alle activiteiten van de Douane waar het gaat om de VGEM-aspecten. De algemene compliance doelstelling van de Belastingdienst is in het beleid van de Douane - voor zover het de VGEM–aspecten betreft - geoperationaliseerd in de doelstelling versterken buitengrenzen. Bovendien laat de compliance doelstelling (in de betekenis van (de bereidheid tot) naleving van wettelijke regels door burgers en bedrijven) zich direct vertalen naar de voor de Douane belangrijke EU-doelstelling 'beschermen van de EU'. Indien regels worden nageleefd is er immers geen bedreiging van de veiligheid. De andere EU-doelstelling waar de Douane mee te maken heeft - het borgen of verbeteren van de Europese concurrentiepositie - vormt voor de uitvoering een belangrijke toetssteen. Beide doelstellingen kunnen met elkaar op gespannen voet staan. Op deze doelstellingen en de balans tussen bescherming en het zo min mogelijk belemmeren van het economische verkeer wordt in Hoofdstuk 2 dieper ingegaan.

Dit effectenonderzoek richt zich op de vraag hoe de Douane in zijn uitvoering functioneert en gaat na of op basis van de beschikbare informatie uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit van het toezicht door de Douane op de buitengrenzen.

Conform de voorschriften voor periodieke evaluatie van beleid (RPE 2006) is de periode waarop het onderzoek zich richt beperkt tot een aantal (recente) jaren. Het onderzoek richt zich op de jaren 2007 tot en met 2011. Dit omdat bij de start van het onderzoek de rapportages voor 2012 nog niet beschikbaar waren.

1.3 Werkwijze

Rekening houdend met bovenstaande overwegingen, is dit effectenonderzoek als volgt opgezet: aan de hand van de beleidsdocumenten is het beleid van de Douane ten aanzien van de VGEM-aspecten beschreven. Wanneer het beleid op papier niet voldoende duidelijk was of er discrepanties werden gesignaleerd, is dit in gesprekken in de klankbordgroep en met functionarissen van de Douane verder geduid en aangevuld. Zodoende is de beleidstheorie van de Douane geëxpliciteerd en samengevat. Daarmee is beschreven waarom de Douane doet wat hij doet en welke doelen daarmee worden beoogd.

Voorts is in kaart gebracht hoe de Douane in zijn uitvoering functioneert. In veel gevallen zijn streefcijfers en prestatieindicatoren voorhanden waarmee is te toetsen of de Douane haar uitvoeringsverplichtingen en toezeggingen op de VGEM-aspecten heeft weten te realiseren.

Er is ook geïnventariseerd of op het niveau van de operationele en algemene beleidsdoelen (compliance, beschermen van de EU, veiligheid) indicatoren beschikbaar zijn waarmee mogelijk iets te zeggen is over de ontwikkelingen in de gekozen onderzoeksperiode.
Tot slot is nagegaan of er een relatie is te leggen tussen de inspanningen van de Douane en de ontwikkelingen op het niveau van de (operationele en algemene) beleidsdoelen.

Dit effectenonderzoek is te karakteriseren als een ex post evaluatieonderzoek. In de ex post evaluatie gaat het om meten en verklaren. Meten: er wordt nagegaan of beleidsdoelen wel of niet gehaald

zijn en er wordt nagegaan of in de uitvoering alles gedaan is wat gedaan moest worden volgens afspraken en/of opdrachten. Verklaren: nagegaan wordt waarom doelen wel of niet gehaald zijn en waarom de strategie al dan niet conform voornemens heeft gewerkt.

Het effectenonderzoek is gebaseerd op een aantal beleidsstukken die periodiek worden opgesteld met daarin het douanebeleid of de behaalde resultaten voor de periode 2007-2011. Onderstaande beleidsstukken zijn voor dit effectenonderzoek gebruikt:

- Begrotingen IXB 2007-2011
- Bedrijfsplannen 2006-2010 / 2008-2012
- Stuurcontracten 2007-2011
- Verander- en reorganisatieplan 2007-2012
- Aanpak Toezicht 2010-2014
- Beheersverslagen Belastingdienst / Beheersverslagen Douane 2007-2011
- Handhavingsplannen 2007-2011
- Fiscale Monitor 2007-2012

In de begrotingen en bedrijfsplannen zijn de beleidsdoelen geformuleerd. De activiteiten/middelen die zijn ingezet om deze doelstellingen te realiseren en welke procesmatige keuzes hierbij worden gemaakt, staan gedocumenteerd in de stuurcontracten en handhavingsplannen. In de beheersverslagen Belastingdienst en beheersverslagen Douane zijn de prestaties vastgelegd die geleverd zijn op deze activiteiten en processen. De onderzoeksresultaten uit de Fiscale Monitor zijn gebruikt om op onderdelen de prestaties aan te vullen met kwalitatieve informatie over de beleving en houding van zakelijke douaneklanten.

1.4 Onafhankelijkheid en begeleiding klankbordgroep

Dit effectonderzoek is uitgevoerd door Belastingdienst/Centrum voor Kennis en Communicatie/Onderzoek & Marketing in opdracht van de Belastingdienst. Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep bestaande uit [redacted] ([redacted] DGBel), [redacted] (DGBel), [redacted] (DGBel), [redacted] (Douane) en [redacted] (O&M). Deze klankbordgroep is later aangevuld met [redacted] en [redacted] (beiden Douane).

1.5 Opbouw en structuur van het rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd: in Hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het beleid van de Douane, welke beleidsdoelen worden beoogd en welke instrumenten de Douane ter beschikking staan om die doelen te realiseren. In Hoofdstuk 3 wordt aan de hand van de beschikbare indicatoren en kengetallen beschreven welke instrumenten zijn ingezet en welke activiteiten in de onderzoeksperiode door de Douane zijn ontplooid. Als er streefcijfers zijn vastgelegd, wordt nagegaan of deze zijn gehaald. Hoofdstuk 4 gaat in op de vraag in hoeverre de beoogde operationele en algemene beleidsdoelen zijn gerealiseerd. Dat gebeurt aan de hand van de voorhanden zijnde indicatoren op het niveau van de uitkomsten van het beleid. In Hoofdstuk 5 - tot slot - worden conclusies getrokken in hoeverre het mogelijk is uitspraken te doen over de effectiviteit van het toezicht door de Douane op de bescherming van de buitengrenzen.

2 Beleidsdoelen en instrumenten

2.1 Inleiding

De beleidsdoelen zijn Belastingdienstbreed vastgesteld en zijn voor de periode 2007 – 2011 onveranderd. Het hoofddoel is compliance: het onderhouden en versterken van de bereidheid van belastingplichtigen tot nakoming van hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst.

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor:

- de heffing en inning van de rijksbelastingen en douanerechten;
- de controle op VGEM-aspecten (veiligheid, gezondheid, economie en milieu) bij invoer, doorvoer en uitvoer van goederen;
- de heffing en inning van de premies werknemers- en volksverzekeringen;
- de heffing en inning van de inkomensafhankelijke bijdragen Zorgverzekeringswet;
- handhavingstaken op het gebied van de economische ordening en financiële integriteit;
- de vaststelling en de uitbetaling van toeslagen;
- de heffing en inning voor derden van een aantal belastingen, heffingen en overige vorderingen.

Het organisatieonderdeel Douane is verantwoordelijk voor de heffing en inning van de accijnzen en de douanerechten, alsmede de controle op VGEM-aspecten (veiligheid, gezondheid, economie en milieu) bij invoer, doorvoer en uitvoer van goederen.

Dit effectenonderzoek beoogt inzicht te geven in de wijze waarop de Douane in de onderzoeksperiode zijn controle- en toezichtswerkzaamheden aan de buitengrens heeft uitgevoerd in het kader van bescherming van de maatschappij op de terreinen veiligheid, gezondheid, economie en milieu (VGEM) en in hoeverre daarmee de beoogde doelen zijn gerealiseerd.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de voor de Douane geldende algemene beleidsdoelstellingen en de wijze waarop die door de Douane zijn vertaald in de operationele doelstelling 'versterken buitengrenzen'.

2.2 Douanebeleid versterking buitengrenzen

Van oudsher is de Douane een fiscaal georiënteerde organisatie: de heffing en inning van invoerrechten en accijnzen. Aan die fiscale taken zijn later niet-fiscale taken toegevoegd. Deze niet-fiscale taken hebben de laatste tien jaar sterk aan belang gewonnen. Dit is terug te voeren op de terroristische aanslagen van 11 september 2001. Hierdoor is wereldwijd de maatschappelijke en politieke aandacht voor de bescherming van de samenleving en de (inter)nationale rechtsorde enorm toegenomen. Daarbij hadden de aanslagen van Londen en Madrid een accelererende werking in Europa. Dit heeft geresulteerd in een gemeenschappelijk EU-douanebeleid ten aanzien van het versterken van de buitengrenzen.

2.2.1 Invloed Europese Unie op (de uitvoering van) het Nederlands douanebeleid

Het gemeenschappelijk douanebeleid is vastgelegd in Europese douanewetgeving. De EU bepaalt voor een belangrijk deel wat er moet gebeuren. Dit is vastgelegd in het Communautair Douane Wetboek (CDW) (Vo 2913/1992) en de daarop gebaseerde toepassingsverordening (TDCW) (Vo 2454/1993). Met de vaststelling van de verordeningen Geïntegreerd beheer van de buitengrenzen (Vo 648) en Eenvoudige en papierloze procedures voor de douanediensten en de marktdeelnemer (Vo 1875) zijn aanpassingen in het CDW en de TCDW doorgevoerd gericht op de bescherming van de veiligheid in Europa.

Douane Nederland heeft, op basis van de koers die de EU heeft ingezet en de daarmee gepaard gaande wetswijzigingen, een beleidslijn uitgezet naar de toekomst. Kern hiervan is dat het werk van de Douane zich zoveel mogelijk aan de buitengrens concentreert, waaronder de mainports Rotterdam en Schiphol. De douaneorganisatie is hierop aangepast. In 2007 is daarvoor een verander- en reorganisatieplan 2007 -2012 opgesteld.

2.2.2 Geïntegreerd beheer van de buitengrenzen

Van direct belang voor de Nederlandse Douane zijn de initiatieven van de Europese Commissie, gestart in 2002, gericht op het vergroten van de interne veiligheid binnen de gemeenschappelijke ruimte door een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen. De Europese Commissie hanteert een ruime definitie van veiligheid: de samenleving moet worden beschermd tegen allerlei risico's met betrekking tot de domeinen openbare veiligheid, gezondheid, economische ordening en milieu (VGEM). Belangrijke risicogebieden kunnen prioritair worden verklaard, waarmee lidstaten worden verplicht controles uit te voeren op die gebieden.

Horizontaal toezicht en AEO

Een tweede ontwikkeling die ook van invloed is op het werk van de Douane, betreft de toenemende massaliteit van de bedrijfsprocessen. Demografische factoren, economische ontwikkeling en internationalisering zorgen ervoor dat het aantal partijen en goederenzendingen waarmee de Douane te maken heeft, toeneemt. Deze massaliteit vraagt om keuzes in het toezicht door te kijken waar de verantwoordelijkheid met partijen kan worden gedeeld en waar traditioneel (repressief) toezicht op zijn plaats is. Daarnaast is door de beursschandalen bij bedrijven als Enron, Worldcom en Ahold de druk op verbetering van de 'corporate governance' toegenomen. Dit heeft in een groot aantal landen tot extra regelgeving geleid (Sarbanes-Oxley Act, Corporate Governance Code). Met name grote ondernemingen moesten investeringen doen in beheerssystemen, waarop de Belastingdienst en ook de Douane kon inspelen met zijn aanpassingen betreffende de methodiek van toezicht.

Om onnodige verzwaring van de controlelast van goedwillende marktpartijen en belemmering van het economische verkeer te voorkomen, is door de Europese Commissie de status van de zogenaamde Authorised Economic Operators (AEO) ingevoerd. Bedrijven kunnen worden gecertificeerd voor de AEO-status. Aan de AEO-status kunnen (toezichts)faciliteiten worden gekoppeld. Dit houdt onder meer in dat

zendingen van een AEO-gecertificeerd bedrijf minder vaak door de Douane worden gecontroleerd.

In het Bedrijfsplan Belastingdienst 2007-2011 staat hierover het volgende:
Veiligheid kan niet worden bevorderd zonder goede samenwerking met het bedrijfsleven. De Douane wil met het bedrijfsleven het horizontaal toezicht vorm gaan geven. Het bestaande vergunningenproces wordt verbreed tot een systeem van certificering, waarin veiligheid centraal zal staan. (..) De Douane maakt daarbij zoveel mogelijk gebruik van de veiligheidsprocedures en –initiatieven die ondernemingen zelf al hebben ontwikkeld. De Europese Commissie voert in 2008 de status in van zogenoemde Authorised Economic Operators (AEO's). Aan de AEO-status kunnen faciliteiten worden gekoppeld. Bijvoorbeeld een zogeheten green lane. Dit houdt in dat de zendingen van een AEO in beginsel ongehinderd door de Douane de buitengrens van de EU kunnen overschrijden.

In het toezicht wordt onderscheid gemaakt tussen gecertificeerde en niet-gecertificeerde goederenstromen. Bij gecertificeerde ondernemingen wordt periodiek bezien of zij nog steeds voldoen aan de eisen die aan het certificaat zijn gesteld (interne veiligheidscontroles, integere procedures, werking van de systemen, etc.). Fysieke controles worden vooral toegepast ten aanzien van niet-gecertificeerde en onbekende klanten. Zij zullen zoveel mogelijk aan de buitengrens worden gecontroleerd. Dat betekent dat het werk met name in de mainports Rotterdam en Schiphol plaatsvindt.

In de Aanpak Toezicht 2010-2014 staat over het versterken van de buitengrens het volgende: *Het gaat daarbij vooral om het leveren van een bijdrage aan een veiliger samenleving. Dat betekent dat risico's steeds meer aan de buitengrens aangepakt moeten worden. Dit houdt niet alleen meer fysieke controles en/of zichtbaarheid in. Ook zet Douane daarvoor hoogwaardige en innovatieve technologie in. Daarmee garandeert Douane een generiek handhavingsniveau, waarbij de logistiek nauwelijks wordt gehinderd. De Douane realiseert de externe regie op de handhaving op het grensoverschrijdend goederenverkeer en waar belangen overeenkomen, wordt de samenwerking versterkt met publieke (andere handhavingspartners) en private partijen (bedrijfsleven).*

Het voordeel voor bedrijven is een snelle doorgang aan de buitengrenzen en kostenreductie door verminderd overheidsingrijpen. Het voordeel voor de Douane is zekerheid over de veiligheid van de betrouwbare goederenstromen. Daardoor kan de Douane het toezicht concentreren op risicovoller goederenverkeer. De basis van het optreden is vertrouwen. Daar waar het vertrouwen gerechtvaardigd is, wordt het de douaneklant zo gemakkelijk mogelijk gemaakt. Daar waar het vertrouwen wordt geschonden, wordt het toezicht aangescherpt en treedt de Douane handhavend op.

Daarnaast bevindt de Douane zich ook in een politiek speelveld waardoor (de uitvoering van) de activiteiten beïnvloed worden. Hierover heeft de Douane in zijn stuurcontracten als separate doelstelling opgenomen: borging van de uitvoering van politieke opdrachten.

2.2.3 Eenvoudige en papierloze procedures

Een tweede beleidslijn, geïnitieerd door de Europese Commissie, is de totstandkoming van eenvoudige en papierloze procedures voor de douanediensten en de marktdeelnemers (COM/2003/0452 def.). Door al het berichtenverkeer elektronisch te maken, het douanestelsel te vereenvoudigen en te werken met supranationale regelingen, kunnen de administratieve lasten van het bedrijfsleven worden gereduceerd en krijgt het level playing field in Europa werkelijk vorm.

Volledig elektronisch berichtenverkeer vergroot ook de mogelijkheden van gegevensuitwisseling. De verordening 'Eenvoudige en papierloze procedures voor de douanediensten en de marktdeelnemer' geeft daarmee ook nader vorm aan een Europees risicomanagementsysteem. Dit omvat een communautair systeem van risicobeheersing dat wordt gebruikt voor gegevensuitwisseling tussen de lidstaten (Common Risk Management Framework), gemeenschappelijke prioritaire controlegebieden (common priority control areas) en gemeenschappelijke risicocriteria (common risk criteria) waarmee de Europese Commissie kan aangeven op welke risico's de lidstaten moeten controleren, welke goederen of marktdeelnemers gecontroleerd moeten worden en wat de aard van de controles dient te zijn.

2.3 Doelstellingen

Het beleid is in de achtereenvolgende stuurcontracten geoperationaliseerd. De uitkomsten die met het versterken van de buitengrenzen worden nagestreefd zijn:

Beoogde uitkomsten met betrekking tot de algemene beleidsdoelstelling compliance:

- Verminderen van de non-compliance
- Verhogen van de gepercipieerde pakkans

Beoogde uitkomsten met betrekking tot de operationele doelstelling:

- Vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven (de gecertificeerde klanten wordt vooraf duidelijkheid en zekerheid geboden)
- Verbetering gegevensuitwisseling waardoor effectiever toezicht uitgeoefend kan worden
- Borging van de EU-controletaken (in diverse Europese Verordeningen is voor een aantal aandachtsgebieden vastgelegd welk handhavingsniveau de Douane moet realiseren).
- Borging van de uitvoering van de politieke opdrachten (onder andere de 100% controle, controle dierziekten)

Beoogde uitkomsten met betrekking tot de uitvoering van de activiteiten:

- Goede samenwerking met andere handhavingsdiensten in Nederland en nakoming van de toezichts- en controleafspraken met de beleidsverantwoordelijke departementen
- De inpassing van moderne technologie in het toezicht van Douane (onder meer scan, detectie en cameratoezicht)

2.4 Instrumenten

Voor het bereiken van de doelstellingen staan de Douane de volgende instrumenten ter beschikking:

- Controle en toezicht in het kader van de bescherming van de maatschappij (VGEM)
- Activiteiten in het kader van EU-regelgeving
- Dienstverlening en communicatie.

In het volgende hoofdstuk worden de instrumenten die in de onderzoeksperiode zijn ingezet in het kader van de versterking van de buitengrenzen en de frequentie en intensiteit waarmee ze zijn ingezet besproken. De beoogde uitkomsten met betrekking tot de algemene en operationele doelstellingen komen in hoofdstuk 4 aan bod.

3 Inzet van instrumenten

Dit hoofdstuk beschrijft de uitvoering van douanebeleid dat gericht is op het realiseren van de operationele doelstelling 'Versterking van de buitengrenzen'. Dit gebeurt aan de hand van de door de Douane ten behoeve van dit doel ingezette instrumenten en ontplooide activiteiten.

Aan de inzet van instrumenten door de Douane gaat een proces van risicoanalyse vooraf. De risicoanalyse stelt de Douane in staat verantwoorde keuzen te maken in de inzet van mensen en middelen, waarbij rekening kan worden gehouden met de zwaarte van risico's en maatschappelijke belangen en politieke prioriteiten. Risicovinding gebeurt structureel door de risicosignalen, die bij alle vormen van toezicht worden onderkend en gegenereerd, in te brengen in de Risicodatabase. De signalen worden op relevantie beoordeeld en zo nodig verder opgewerkt. De aard van een risico is bepalend voor de toezichtsaanpak. Toezicht kan plaatsvinden op een ingediende aangifte, op het bedrijf dat betrokken is of op locatie (zoals toezicht op de vliegvelden of in de havens).

Het overzicht dat in dit hoofdstuk gepresenteerd wordt is grotendeels gebaseerd op informatie uit handhavingsplannen, stuurcontracten en de beheersverslagen uit de periode 2007 – 2011. In een aantal gevallen is aanvullende informatie geleverd door de afdeling Bedrijfsvoering van de Douane.

De instrumenten zijn ingedeeld in drie categorieën en worden achtereenvolgens beschreven in de volgende drie paragrafen:

- Controle en toezicht in het kader van de bescherming van de maatschappij (3.1)
- Controles in het kader van EU-regelgeving (3.2)
- Dienstverlening en communicatie (3.3)

3.1 Controle en toezicht

In de stuurcontracten staan op het terrein van controle en toezicht verschillende prestatie-indicatoren. Indicatoren ten aanzien van controle hebben betrekking op de *output* (bijvoorbeeld aantal gecontroleerde eenheden). Indicatoren ten aanzien van toezicht hebben betrekking op de *input* (bijvoorbeeld aantal uren waarnemingen). In de volgende paragrafen worden de controles op de volgende terreinen beschreven:

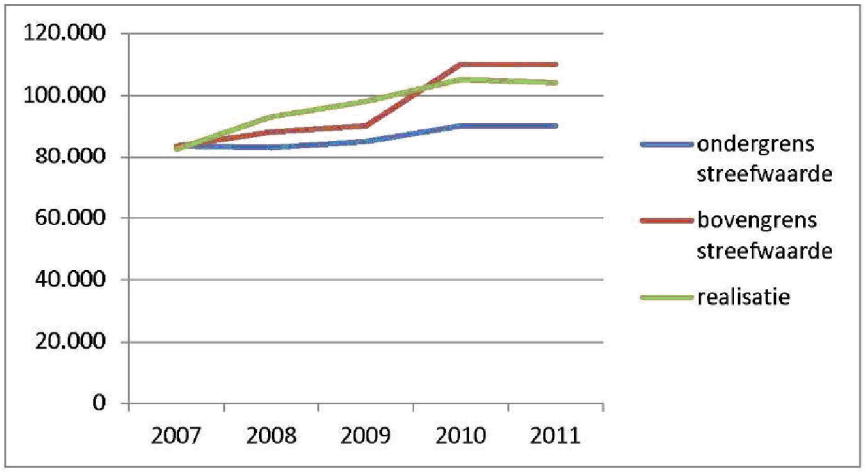
- Vracht (3.1.1)
- Koeriers en postzendingen (3.1.2)
- Passagiers en bemanningsleden (3.1.3)
- Ambulante controles (3.1.4)
- Administratieve controles (3.1.5)
- Cameratoezicht (3.1.6)
- Controlestraat (3.1.7)
- CSI-controles (3.1.8)
- Radioactieve straling (3.1.9)
- Oranje profielen in Sagitta (3.1.10)
- Controles in opdracht van andere departementen (3.1.11)
- Horizontalisering van het toezicht (3.1.12)

We beschrijven de realisatie over de periode 2007 – 2011. Waar in begroting of stuurcontracten sprake was van streefwaarden, is de realisatie hiertegen afgezet. Vanwege de niet-eenduidige rapportage van cijfers in stuurcontracten, beheersverslagen en handhavingsplannen is er in een aantal gevallen voor gekozen niet de van streefwaarde voorziene indicatoren op te nemen, maar de aangeleverde informatie over prestaties door de afdeling Bedrijfsvoering. De Douane hanteert geen absolute streefwaarden maar bandbreedtes (met een ondergrens en bovengrens) voor de activiteiten en de inzet van instrumenten. Door bandbreedtes te gebruiken kunnen vooraf afspraken worden gemaakt over de prestaties, maar blijft er tegelijkertijd ruimte over om in te spelen op actuele risico's en fluctuaties in volumes.

3.1.1 Controles vracht

In de stuurcontracten zijn op het terrein van vracht prestatie-indicatoren beschreven in termen van aantallen te realiseren scan- en fysieke controles (2007 – 2011).

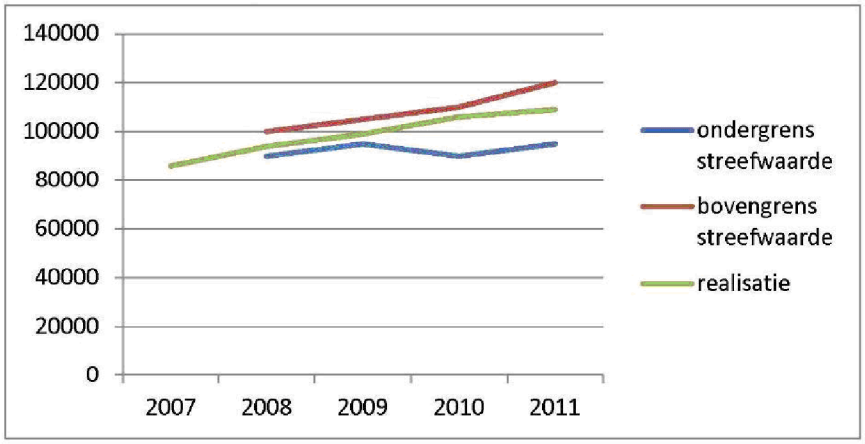
Figuur 1. Scancontroles (vaste scans) vracht



Het aantal scancontroles vracht is in de periode 2008 – 2011 naar planning uitgevoerd. Voor 2007 wordt in het Beheersverslag Douane een streefwaarde van 83.500 vermeld. Met 82.501 scancontroles is deze beoogde planning in 2007 nagenoeg gerealiseerd.

Het aantal gerealiseerde scancontroles over de onderzochte periode laat een stijgende trend zien tot 2010.

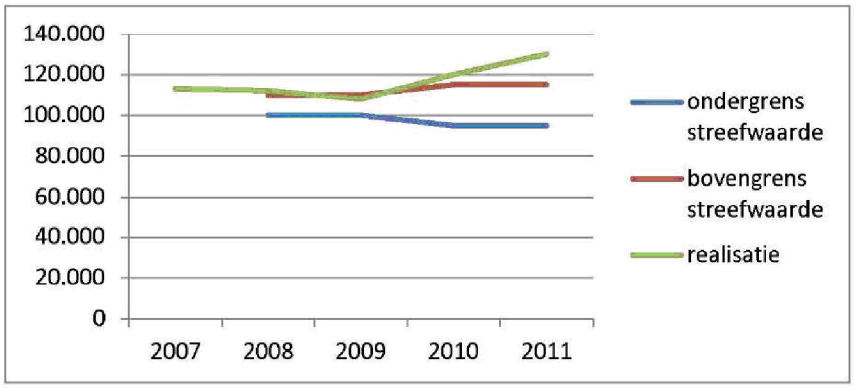
Figuur 2. Fysieke controles vracht



Ook voor de fysieke controles op vracht geldt dat de planning voor de jaren 2007 – 2011 is gerealiseerd. Er is sprake van een toenemend aantal fysieke controles per jaar.

3.1.2 Controles koeriers en postzendingen

Figuur 3. Aantal fysieke controles koeriers/post



In de periode 2007 - 2011 is het geplande aantal fysieke controles van koeriers/post volledig gerealiseerd.

In het Handhavingsplan 2009 worden de handhavingsinspanningen (het aantal controles) gerelateerd aan de volumes van de goederenstroom, zodat er zicht ontstaat op het handhavingsniveau. Dit is volgens het HHP van belang om inzichtelijk te maken in hoeverre de toename van het aantal controles in 2009 ook daadwerkelijk leidt tot een versterking van de buitengrens. Het geplande handhavingsniveau van 1,2% - dat wil zeggen controle van 1,2% van het totale aanbod - is in 2009 gerealiseerd.

In 2010 en 2011 ligt de realisatie boven de bandbreedte. Het is een politieke opdracht geweest om het onvoorziene hogere aanbod van postzendingen uit Suriname 100% te blijven controleren. Ook binnen de reguliere post- en koerierszendingen is sprake van een groter aanbod dan gepland. Douane houdt ook bij dit grotere aanbod vast aan een

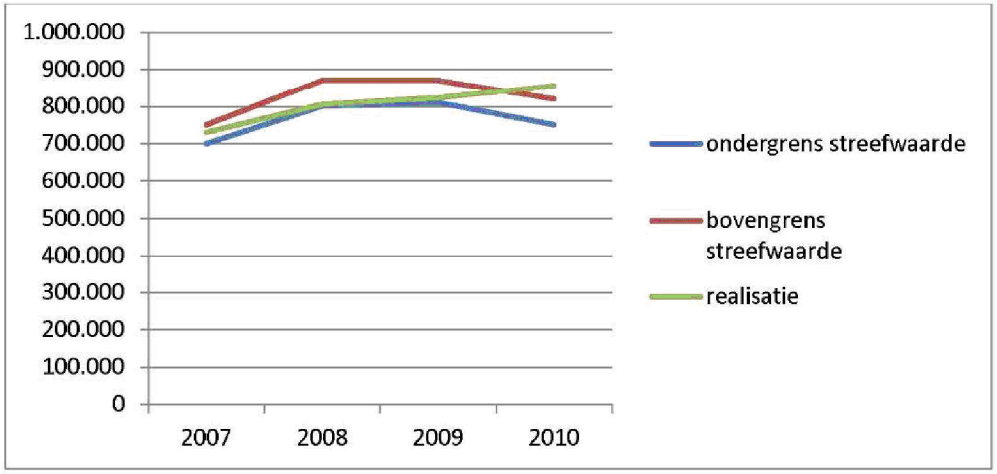
handhavingspercentage van 1,2%. Het grotere aanbod is opgevangen binnen de bestaande capaciteit (Beheersverslag 2011).

3.1.3 Controles passagiers en bemanningsleden

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de tijdsbesteding in de periode 2007 – 2011 voor de passagierscontroles.

Onder passagierscontroles vallen ook de zogenaamde 100% controles. Deze controles worden uitgevoerd op alle vluchten uit de Nederlandse Antillen, Aruba, Suriname en Venezuela. Deze landen zijn als risicoland aangemerkt. In de periode 2007 t/m 2010 zijn alle vluchten uit deze landen gecontroleerd conform de afspraken met het ministerie van Justitie.

Figuur 4. Controles passagiers en bemanningsleden



In 2007, 2008 en 2009 worden de streefcijfers gerealiseerd. In 2010 overstijgt de realisatie de bandbreedte met ongeveer 5%.

In 2011 is de Douane overgestapt op een andere meeteenheid: controles op *vluchten* in plaats van fysieke controle op passagiers. De Douane gaat bij de controle van passagiersvluchten uit van een gradatie in risico's op vluchtniveau, met bijbehorende controledichtheid en inzet van handhavingsmiddelen (fysieke controle op passagiers, inzet van speurhonden en de security-scan). De resultaten op deze prestatie-indicator zijn als zodanig niet vergelijkbaar met prestatie-indicator voor 2007 – 2010.
De streefwaarde voor het aantal controles is bepaald op basis van een prognose van het aantal vluchten per risicogroep. De realisatie voor 2011 (12.500) heeft binnen de bandbreedte (11.500 – 14.000) plaatsgevonden.

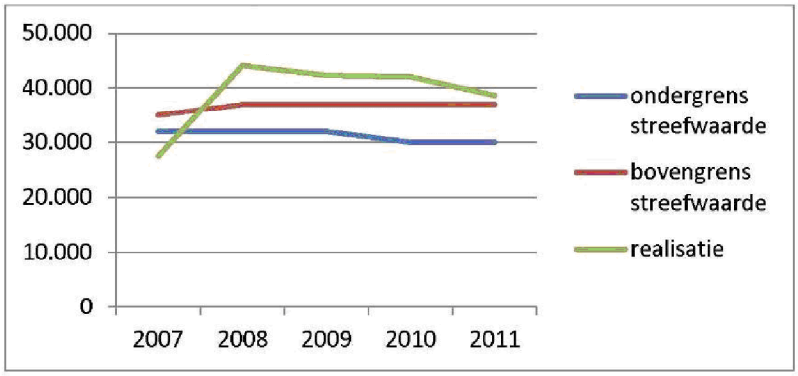
3.1.4 Ambulante controles en toezicht buitengrens

Ambulante controles en toezicht hebben betrekking op subjecten (personen, bijv. (lucht)havenpersoneel) en objecten (vervoersmiddelen bijv. schepen, vliegtuigen en vrachtauto's) en zijn, in tegenstelling tot de rubrieken 3.1.1 (scans op vracht) en 3.1.2 (controles koeriers en

postzendingen), controles en toezicht gericht op het tegengaan van smokkel. Smokkel door bijvoorbeeld illegale aanlanding of door het verbergen van goederen in vervoermiddelen.

In onderstaande figuur 5a is de ontwikkeling van het aantal gecontroleerde objecten en subjecten weergegeven.

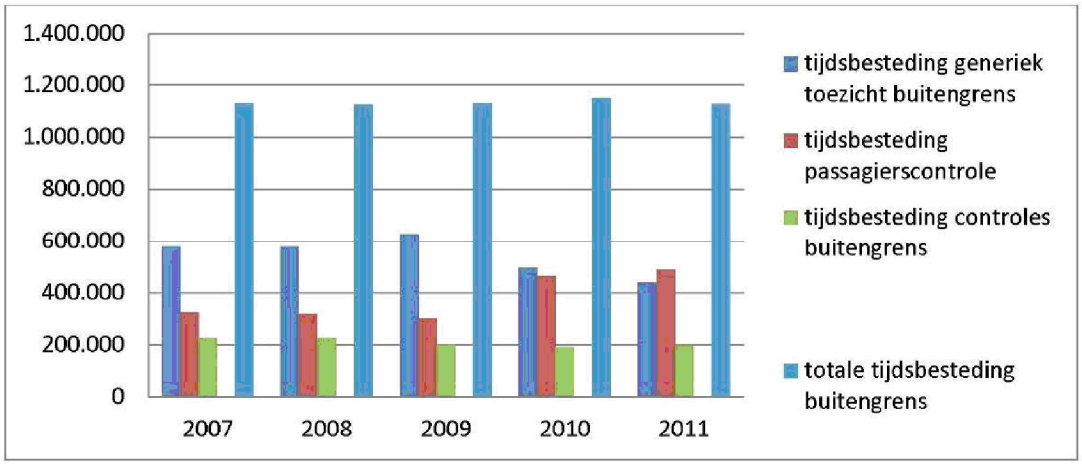
Figuur 5a. Aantal gecontroleerde objecten en subjecten aan de buitengrens



In 2007 zijn de streefwaarden van dat jaar niet gerealiseerd. Vanaf 2008 ligt de realisatie op/boven het niveau van de planning.

In onderstaande figuur zijn de drie vormen van controle en toezicht aan de buitengrens, uitgedrukt in tijdsbesteding, weergegeven.

Figuur 5b Tijdbesteding buitengrens



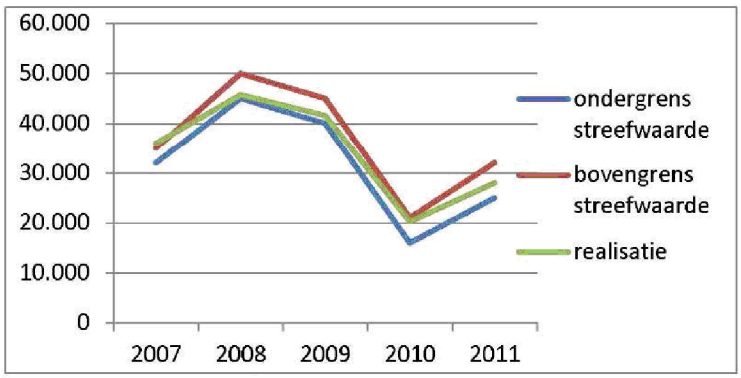
Een goede meerjarenvergelijking van de ontwikkeling heeft enige toelichting nodig. Vanaf 2010 is er op de mainport Amsterdam Airport Schiphol geen sprake meer van generiek toezicht. Alle capaciteit van deze vorm van toezicht op Schiphol wordt aangemerkt als passagierscontroles. Deze verandering in de administratie is een verklaring van de teruggang in 2010 van het toezicht aan de buitengrens en een toename van de

passagierscontroles. Per saldo geldt dat het totale niveau van toezicht aan de buitengrens, nagenoeg gelijk is gebleven.

3.1.5 Ambulante controles binnenland

In het stuurcontract 2011 wordt het belang weergegeven van controles in het binnenland. Deze accijnsgedreven controles in het binnenland, waarbij wordt samengewerkt met andere handhavingsorganisaties en waarbij onregelmatigheden op VGEM-terrein een bijvangst zijn, hebben tegelijkertijd een vangnetfunctie en een monitorfunctie. In het binnenland gedane constateringen van onregelmatigheden zijn signalen dat er aan de buitengrens zendingen worden gemist. Onderstaande figuur geeft het aantal fysieke controles weer in de onderzochte periode.

Figuur 6. Aantal fysieke controles ambulant binnenland



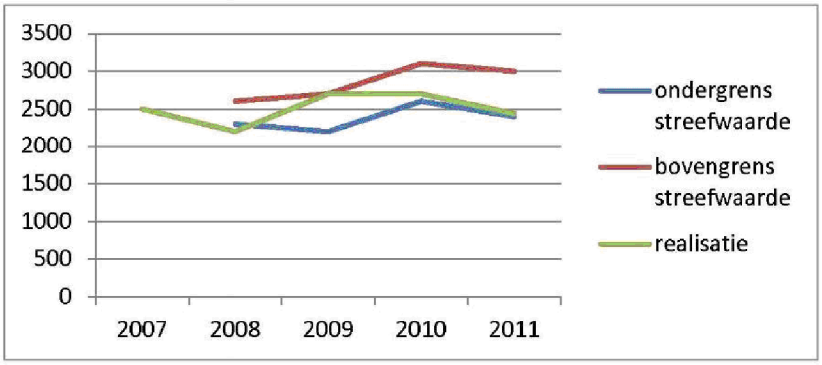
Tot 2010 zijn jaarlijks rond de 40.000 controles binnenland uitgevoerd. In 2010 vertoont het aantal controles een daling, welke veroorzaakt wordt door het feit dat de Douane vanaf dit moment niet meer verantwoordelijk is voor het toezicht op het middel BPM. Hierdoor is zowel in de planning als realisatie een terugval te zien ten opzichte van voorgaande jaren. De gerealiseerde aantallen fysieke controles vallen in de onderzochte periode binnen de geplande bandbreedte.

3.1.6 Administratieve controles

Administratieve controles dienen zowel een fiscaal belang als een VGEM-belang.

Onderstaande figuur geeft de realisatie ten opzichte van de streefwaarden weer in de onderzochte periode.

Figuur 7. Administratieve controles 2007 - 2011



Het aantal gerealiseerde administratieve controles fluctueert rond 2.500 controles per jaar in de onderzochte periode.

Voor 2007 zijn er geen streefcijfers ten aanzien van administratieve controles. Vanaf 2009 ligt het gerealiseerde aantal administratieve controles binnen de vooraf vastgestelde bandbreedtes. In 2008 wordt de onderkant van de bandbreedte net niet gehaald. In het Beheersverslag wordt hierover opgemerkt dat de administratieve Controles op Formaliteiten (COF's) zwaarder en complexer zijn ingezet dan gepland waardoor ook de uitvoering meer tijd heeft gekost dan gepland. Daarnaast is er meer capaciteit ingezet op de administratieve controles bij groepsgewijs behandelde klanten.

3.1.7 Cameratoezicht

Cameratoezicht wordt door Douane gezien als een van de innovatieve mogelijkheden om handhavingstaken effectiever en efficiënter uit te voeren (stuurcontract 2009). Cameratoezicht is in 2008 in een proeftuinopstelling onderzocht. Vanaf 2009 heeft de Douane een doelstelling op het aantal te realiseren uren cameratoezicht.
Het cameratoezicht vindt plaats op de luchthaven Schiphol en de mainport Rotterdam. In 2009 waren er nog technische aanloopproblemen.

Het cameratoezicht ontwikkelt zich volgens het Beheersverslag langzaam tot een waardevolle aanvulling in het palet aan toezichtsmodaliteiten. Anno 2011 wordt cameratoezicht vooral toegepast op de mainports, maar er is onderzoek gaande naar verdere toepassing van de mogelijkheden. Dit betreft cameratoezicht langs de kust en havenmondingen, de inzet van mobiele camera's met name in de maritieme sector en de regionale luchthavens.

De inpassing van moderne technologie in het toezicht is voor de Douane een belangrijk speerpunt. In Hoofdstuk 4 (paragraaf 4.3.2) wordt hier nader op ingegaan.

3.1.8 Controlestraat

In 2009 is op Schiphol een controlestraat operationeel geworden die het mogelijk maakt de goederenstroom op de luchthaven beter te controleren. In deze controlestraat worden zowel de controles voor de overheid als voor het bedrijfsleven op uitgaande vracht op dezelfde plaats uitgevoerd.

De Douane voert de controles uit die vanuit de overheid zijn opgelegd. De vervoerder verricht de controles in het kader van de veiligheid.

De straat bestaat in eerste instantie uit een detector voor radioactieve straling (gamma en neutronendetectie) en een drive-through X-ray installatie met aansluitend een hondencontrole op explosieven. Op weg van het vrachtstation naar het vliegtuig rijdt de chauffeur zijn treintje met goederen door de straat. Wanneer er geen enkele afwijkende waarneming wordt gedaan kan de chauffeur vrijwel direct doorrijden. Bij twijfel vindt er nog een aanvullende detectielus plaats in het tweede gedeelte van de straat. Hierin worden nieuwe detectieprincipes uitgetest die het mogelijk maken om zonder de cargo open te maken definitief vast te stellen of er zich onrechtmatigheden in de vracht bevinden (HHP2009).

Onderstaande figuur geeft de realisatie ten opzichte van streefwaarden weer in de onderzochte periode.

Tabel 1. Realisatie percentage uitgaande goederenstroom via controlestraat

	ondergrens	bovengrens	realisatie
2009	20%	30%	12%
2010	30%	40%	>30%
2011	30%	40%	>30%

Sinds 2009 zijn er prestatie-indicatoren zijn vastgesteld voor de realisatie van het percentage uitgaande goederenstroom via controlestraat. In 2009 blijft de realisatie achter bij de planning. In september 2009 is een aanvang gemaakt om op Schiphol circa 70 uitgaande vrachtplaten per dag te scannen. De opzet was dit in het laatste kwartaal van 2009 te verhogen naar circa 350 platen per dag. Door technische oorzaken kan dit volgens het Beheersverslag 2009 pas in februari 2010 gerealiseerd worden.

De Beheersverslagen 2010 en 2011 vermelden dat de doelstelling voor die jaren is gerealiseerd. Het exacte percentage van de goederenstroom dat via de controlestraat uitgaat is onbekend, maar is wel conform de norm (>30%).

Een van de vervoerders die vanaf 2010 gebruik maakt van de controlestraat is KLM. Voor KLM heeft dit als voordeel dat er minder controle op goederen meer nodig is in het land waar de vlucht heen gaat. In het algemeen betekent het ook een verbetering van de veiligheid van de burgerluchtvaart. In de loop van het 2010 is de intensiteit van gescande platen steeds verder toegenomen en uiteindelijk verlaat 100% van de uitgaande KLM-vracht van Schiphol via de controlestraat. In 2011 hebben naast KLM ook de uitgaande goederen van Avia-partners en Menzies Schiphol via de controlestraat verlaten.

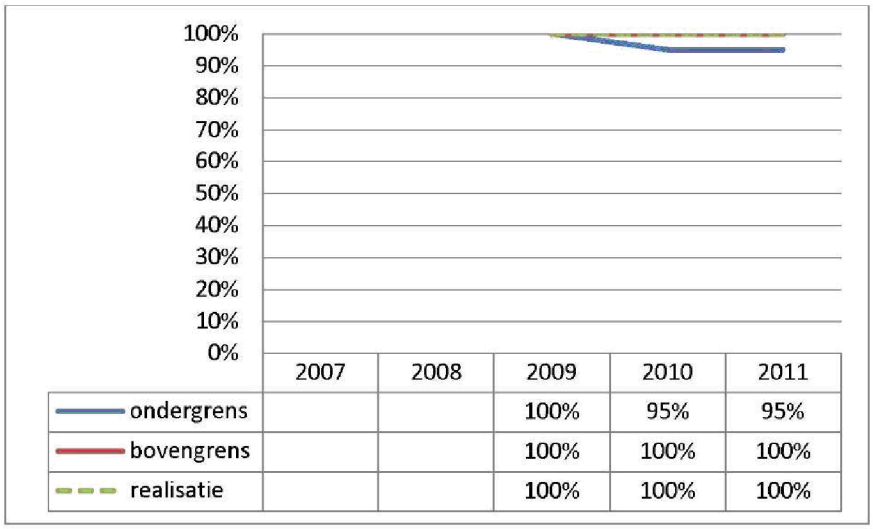
3.1.9 CSI-controles

Dit instrument vloeit voort uit afspraken tussen Nederland en VS in het kader van het Container Security Initiative (CSI), een programma van de

Amerikaanse douane ter bescherming tegen terrorisme, specifiek gericht op containervervoer per schip. Havens buiten de VS doen daaraan mee.

Onderstaande figuur geeft de realisatie ten opzichte streefwaarden weer in de onderzochte periode.

Figuur 8. Realisatie CSI-controles (geselecteerde controles i.s.m. E-customs)



	2007	2008	2009	2010	2011
ondergrens			100%	95%	95%
bovengrens			100%	100%	100%
realisatie			100%	100%	100%

In de periode 2009 - 2011 zijn de controles in het kader van het Container Security Initiative conform het aanbod afgedaan (100%, gelijk aan de bovengrens van de bandbreedte). Vanaf 2010 wordt gewerkt met bandbreedtes.

3.1.10 Controles naar aanleiding van alarmsignaal poortdetecties op radioactieve straling

Vanaf 2009 heeft de Douane een doelstelling op het terrein van de opvolging van alarmsignalen door detectiepoorten op radioactieve straling.

De planning voor 2008 van het aantal alarmen is gebaseerd op de technische mogelijkheden op dat moment van het systeem. Vanaf 2008 zijn nieuwe technieken beschikbaar waarmee een efficiëntere werkwijze wordt bevorderd. Zo heeft het nieuwe systeem een zelflerend vermogen en kan het verschillende soorten alarmeringen onderscheiden waardoor er minder opvolgende handelingen hoeven te worden verricht.[2]

2 Het opvolgproces kent de volgende fasen:
Fase 1: vergelijken van het signaal met de aard van de zending: kan het signaal verklaard worden op basis van aard en samenstellingen goederen (in wezen normaal patroon), dan kan zending door. Actie en beslissing door Douane
Fase 2: volgt op fase 1, maar nu met aanvullende metingen met behulp van apparatuur aan de buitenkant van de container door Douane. Kan het signaal verklaard worden, dan kan de zending door.
Fase3: als de zending niet door kan, dan wordt de specialistische dienst (voorheen: VROM-inspectie, vanaf 1 januari 2013: Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)) ingeschakeld.
Bij het afgaan van een alarm volgt er dus een opvolgende actie van Douane, die mogelijk leidt tot overdracht van het onderzoek.

Tabel 2. Realisatie opvolging n.a.v. alarmen detectiepoorten

	ondergrens streefwaarde voor opvolging	bovengrens streefwaarde voor opvolging	realisatie
2007	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
2008	110.000 opvolgingen	115.000 opvolgingen	101.118 opvolgingen van alarmen
2009	105.000 opvolgingen	115.000 opvolgingen	84.200 opvolgingen
2010	95%	100%	100%
2011	95%	100%	100%

In 2008 en 2009 is de prestatie-indicator geformuleerd in termen van het aantal alarmen naar aanleiding van poortdetecties op radioactieve straling. In 2010 en 2011 zijn de prestatie-indicatoren uitgedrukt in streefpercentages omdat het volume van de goederenstroom vooraf niet goed te voorspellen bleek. De prestaties over de periode 2008 tot en met 2011 zijn daarom niet vergelijkbaar.

De doelstelling voor opvolging alarmen detectiepoorten is alleen in 2009 niet gerealiseerd. In 2009 zijn er in absolute zin minder controles uitgevoerd dan gepland. Reden hiervoor is de economische crisis waardoor er minder vervoersbewegingen waren.

3.1.11 Aandeel oranje profielen in Sagitta

Door middel van het elektronische douanesysteem Sagitta doen aangevers de aangifte ten invoer. De belangrijkste kenmerken van een aangifte ten invoer zijn: de importeur, de aangever, de goederencode, het land van oorsprong en de waarde van de goederen. Aan de hand van de kenmerken van de aangifte en met behulp van selectieprofielen krijgt een aangifte de status wit (niet risicovol), oranje (nadere controle van de aangifte aan de hand van de factuur en overige bescheiden) of rood (fysiek controle van goederen). De aanleiding voor 'oranje selectie' kan tweeërlei zijn:

1. In de aangifte wordt de aanwezigheid van een risico verondersteld; een risico waarop kan worden gecontroleerd door de bij de aangifte gevoegde bescheiden grondig te controleren. Bijvoorbeeld: douanewaarde (factuur) of oorsprong (certificaat).
2. Voor de goederen die met de aangifte ten invoer worden aangegeven moet de Douane bepaalde bescheiden behandelen. Met deze bescheiden informeert Douane andere toezichthouders (convenantpartners) over zendingen waarop zij nader toezicht moeten houden. De Douane fungeert hier als eerste schakel in de toezichtketen van het grensoverschrijdend goederenverkeer.

In het kader van dit onderzoek is aanleiding 2 relevant voor een nadere beschouwing omdat hier VGEM-aspecten meespelen. Het kan ook gaan om VGEM-risico's maar ook om verplichtingen die gelden ten aanzien van bepaalde goederen. Selectie als gevolg van aanleiding 1 komt in de huidige praktijk slechts in uitzonderingssituaties voor. Hiervoor is een andere aanpak ontwikkeld; het past niet in dit onderzoek om daar nader op in te gaan.

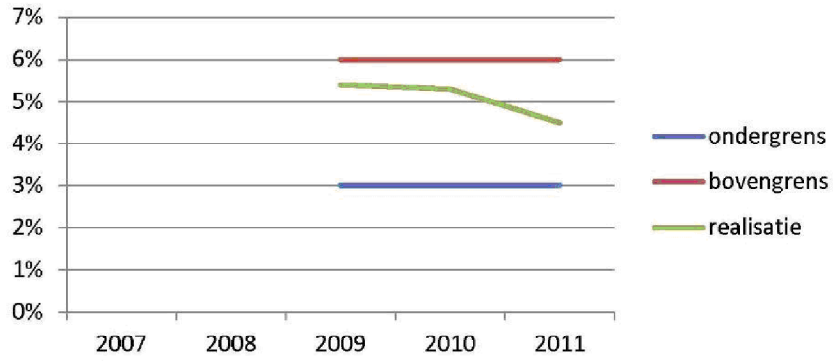
De afgelopen jaren heeft de Douane het aangiftebehandelingsproces vereenvoudigt waardoor capaciteit kan worden vrijgemaakt voor andere handhavingsprocessen en er lastenverlichting voor zowel Douane als het bedrijfsleven optreedt. De ontwikkeling van het terugbrengen van het aantal oranje-profielen (en de hierop gebaseerde uitworp) past in dat beleid.

Om hierop te sturen zijn in de onderzochte periode streefwaarden vastgesteld tussen de 3 en 6 procent. Dat wil zeggen dat tussen de 3 en 6 procent van het totaal aantal aanvaarde artikelen oranje wordt geselecteerd.

Het aandeel oranje profielen in Sagitta is in overleg met de convenantpartners teruggebracht. Het toezicht op VGEM is hierbij niet minder geworden, maar wel anders ingericht, in overeenstemming met de handhavingspartners. Als referentiecijfer wordt in het beheersverslag 2009 het aandeel oranje-profielen in 2007 vermeldt: 9,7%.

Onderstaande figuur toont de realisatie van het aandeel oranje profielen.

Figuur 9. Aandeel oranje profielen



In 2009 - 2011 is de doelstelling binnen de bandbreedte gerealiseerd. Ten opzichte van 2009 is in 2010 en 2011 een (lichte) afname zichtbaar. Dit past volgens het beheersverslag in het beleid om de oranje profielen (en de hierop gebaseerde uitworp) te optimaliseren, dat wil zeggen: een goede balans vinden tussen de eisen van het toezicht (ook voor dat van de andere toezichtdiensten) op de goederenstroom en het hinderen van de bedrijven.

3.1.12 Controles in opdracht van andere departementen

De Douane voert voor andere departementen werkzaamheden uit. Hiertoe worden afspraken gemaakt die worden vastgelegd in VGEM-handhavingsplannen. Douane stelt zichzelf hierbij ten doel in de stuurcontracten dat alle VGEM-handhavingsplannen actueel zijn, worden uitgevoerd en minimaal één keer per jaar geëvalueerd worden met de kerndepartementen.

Ten aanzien van de realisatie wordt in het beheersverslag Douane 2007 de stakeholdertevredenheid als voldoende beoordeeld. In 2008 blijft de realisatie achter bij de planning. In het beheersverslag 2009 wordt aangegeven dat de doelstelling is gerealiseerd, dit wordt echter niet

uitgedrukt in een percentage. Uit de toelichting is echter wel af te leiden dat het 100% realisatie betreft: 'Met alle handhavingspartners (in 2009 waren dit er 19) vindt ieder jaar afstemming plaats. Ook in 2009 heeft deze afstemming plaatsgevonden en zijn waar nodig de plannen geactualiseerd.'

Ook in 2010 en 2011 is de actualiteit 100%. Voor beide jaren vermeldt het beheersverslag Douane dat met een aantal departementen de afspraken en prioriteiten zijn geactualiseerd en geëvalueerd, terwijl er op andere (deel)terreinen sprake is van continuering en uitvoering van afspraken

3.1.13 Horizontalisering van het toezicht

Bij de Douane startte de horizontalisering van het toezicht met de introductie van het fenomeen Authorised Economic Operator (AEO), gebaseerd op Europese wetgeving. Later is dit aangevuld met Horizontaal Toezicht, in samenwerking met de Belastingdienst.

Vanuit het inzicht dat – vanwege de noodzaak tot efficiënter en veiliger doorstroom van toenemende internationale goederenstromen aan de buitengrenzen van de EU - toezicht in enkel verticale vorm de Douane binnen afzienbare tijd voor problemen zou stellen, wil de Douane faciliterend optreden naar bewezen betrouwbare deelnemers aan het handelsverkeer. Daarmee wil de Douane bereiken dat de veiligheid van de buitengrensoverschrijdende stromen wordt versterkt, terwijl tegelijkertijd het logistieke oponthoud aan de buitengrens voor bewezen betrouwbare ondernemingen wordt geminimaliseerd (Verander- en Reorganisatieplan 2007-2012, p.14). Daardoor kan de Douane het toezicht concentreren op risicovoller goederenverkeer.

Bij het uitoefenen van (horizontaal) toezicht maakt de Douane onderscheid tussen betrouwbare, niet-betrouwbare en onbekende goederenstromen. Bedrijven die betrouwbare goederenstromen beheren, bieden de Douane zekerheid over veiligheid en fiscaliteit. Doordat deze bedrijven zelf risico's afdekken, kan de Douane volstaan met een soepeler vorm van toezicht.

Tussen verticaal en horizontaal toezicht zijn verschillende varianten mogelijk waarin sprake is van toenemend vertrouwen (Verander- en Reorganisatieplan 2007-2012, p.14). In onderstaande tabel zijn de onderscheiden handhavingsregimes weergegeven, gerangschikt naar toenemende mate van vertrouwen:

Handhavingsregime	Kenmerken
Traditioneel regime	Toezicht is aangiftegestuurd
Smart and secure trade lanes (SSTL)	Zendinggestuurd toezicht, gebaseerd op real time intelligence
AEO/vergunninghouders	Klantgericht toezicht, gebaseerd op integere aangiftegegevens verstrekt door AEO-gecertificeerde schakels in de logistieke keten
Certificeren	Klantgericht toezicht met een sterke ketencomponent

De beleidslijn (vanaf 2009) is om zo veel mogelijk achteraf te controleren en om AEO-gecertificeerde bedrijven te onderwerpen aan minder fysieke controles dan niet-gecertificeerden. In oplopende zwaartegradatie zijn de volgende administratieve controles achteraf te onderscheiden:

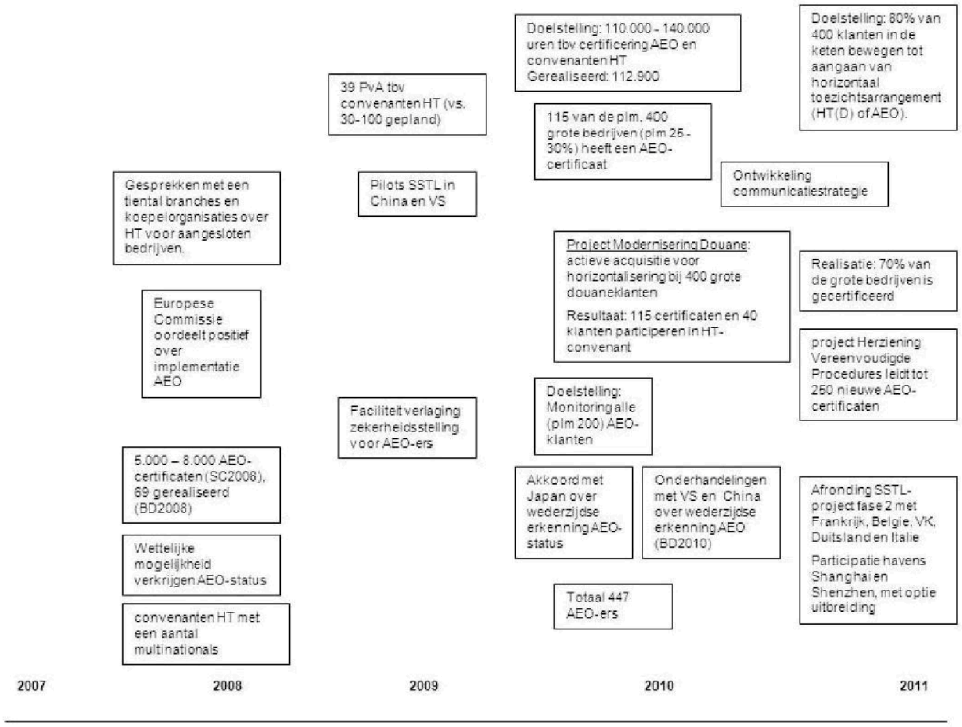
- De bureautoets (op het douanekantoor)
- De veldtoets (bij de betreffende douaneklant)
- De uitgebreide administratieve controle

De doelstelling van de periode 2010 - 2014 is het tempo van het bedrijfsleven om een HT- of AEO-status te bemachtigen positief te beïnvloeden. De Douane wil actief de klanten tegemoet treden en afspraken maken over toezichtsniveaus en serviceniveaus (Aanpak Toezicht 2010-2014).

De bureautoets en de veldtoets zijn administratieve controles en worden alleen bij AEO-gecertificeerde bedrijven uitgevoerd. Bij niet-gecertificeerde bedrijven worden in voorkomende situaties uitgebreidere administratieve controles uitgevoerd.
De Douane gaat er met horizontaal toezicht van uit dat veel ondernemingen zich willen houden aan wetten en regels. Zij hebben eigen controlemechanismen die zij om bedrijfseconomische redenen toepassen. Bij horizontaal toezicht maakt de Douane gebruik van de controlemechanismen die het bedrijfsleven al heeft. Daaraan kan de Douane vertrouwen ontlenen.

Op de onderstaande tijdslijn is aangegeven welke inspanningen en resultaten zijn gerealiseerd op het terrein van Horizontaal Toezicht tussen 2008 en 201

Figuur 10. Realisaties HT



Kijkend naar de stuurcontracten 2007 – 2011 dan zien we dat in het Stuurcontract 2008 voor het eerst de ambities van de Douane op het terrein van horizontaal toezicht worden uitgedrukt in zichtbare resultaten in de vorm van AEO's, Smart and Secure Trade Lanes en andere vormen van certificering. De kwantitatieve doelstelling streefwaarde die daarbij genoemd wordt is 5.000 – 8.000 AEO-certificaten.

In 2008 zijn gesprekken gestart met een tiental branches en intermediaire koepelorganisaties (VNO-NCW, EVO en FENEX) over nadere invulling van horizontaal toezicht voor de bij deze organisaties aangesloten bedrijven. Ook zijn bij 20 à 25 individuele bedrijven trajecten gestart die uiteindelijk moeten gaan uitmonden in convenanten horizontaal toezicht.

In het najaar 2008 is Nederland bezocht door de Europese Commissie in het kader van een monitorbezoek met betrekking tot implementatie van de AEO-wetgeving. Nederland besloot om toepassing van de AEO-bepalingen uit het CDW op een horizontale manier in te vullen, met onder andere de introductie van een self-assessment in de aanvraagprocedure. De Commissie heeft positief geoordeeld over deze wijze van implementatie met een gedeelde verantwoordelijkheid voor de Douane en het bedrijf dat het certificaat aanvraagt.

De aanvraagprocedure voor de AEO is ontwikkeld in samenwerking met de voor de Douane belangrijkste koepelorganisaties in Nederland. Deze samenwerking is zo goed bevallen dat besloten is om dit samenwerkingsverband te formaliseren. Er wordt nu gezamenlijk gewerkt aan verdergaande invulling van horizontaal toezicht als handhavingsmethodiek.

Voor 2009 vermeldt het Stuurcontract als doelstelling 250 – 500 onderzoeken ten behoeve van certificering AEO te starten. Het aantal verzoeken om certificaten is uiteindelijk achtergebleven bij de planning (222 versus de bovengenoemde geplande 250 – 500). De reden voor het niet realiseren van de planning lijkt tegenstrijdig: de wettelijke faciliteiten van de AEO-status zouden voor het Nederlandse bedrijfsleven geen grote meerwaarde hebben ten opzichte van de al bestaande klantregelingen. Om toch een meerwaarde te creëren voor bedrijven met een AEO-certificaat, is gekozen voor een versoepeling van de zekerheidsstelling waaraan bedrijven moeten voldoen voor hun potentiële belastingschuld.

Voor 2010 zijn de prestatie-indicatoren voor Horizontalisering in het Stuurcontract beschreven in termen van aantal uren ten behoeve van certificering AEO en convenanten Horizontaal Toezicht (110.000 - 140.000)3. Deze uren-inspanning is gerealiseerd in het programma Modernisering Toezicht Douane (MTD) dat in het 1e kwartaal 2010 van start is gegaan.

Vanuit dit programma is in 2010 de actieve acquisitie om mee te gaan in het proces van horizontalisering, naar de belangrijkste klanten van de Douane in gang gezet. Bedrijven met een groot aandeel in de goederenstroom (dit betreft circa 400 bedrijven) zijn in 2010 actief benaderd. Deze bedrijven zijn goed voor zo'n 70% van de goederenstroom. Ultimo december 2010 hadden 115 van deze bedrijven een AEO-certificaat en participeren ruim 40 klanten in een HT-convenant. Omgerekend gaat het hierbij om zo'n 60% van de invoerstroom en 50% van de uitvoerstroom. Van 24 andere grote bedrijven was de aanvraag op dat moment in behandeling.

Naast de uren-inspanning moet volgens het Stuurcontract 2010 en de Begroting 2010 ook ingezet worden op een nieuwe activiteit, namelijk de monitoring van AEO-klanten door middel van bureau- en veldtoetsen als vorm van passend toezicht. Het streven is dat in 2010 alle ongeveer (200) klanten die eind 2009 over de AEO-status beschikken worden gemonitord, om erop toe te zien dat de AEO-gecertificeerde aan de geldende voorwaarden en criteria blijft voldoen. Het toezicht op de AEO is in de onderzochte jaren ontwikkeld. Pas vanaf 2012 krijgt dit werkelijk vorm.

Voor 2011 zijn de prestatie-indicatoren voor Horizontalisering in het Stuurcontract beschreven in termen van het aantal klanten waarmee een horizontaal toezichtsarrangement is overeengekomen. Het streven is om 80 procent van de ruim 400 in de keten geïnventariseerde klanten te bewegen tot het aangaan van een horizontaal toezichtsarrangement.

3 Het van afsluiten convenanten Horizontaal Toezicht wordt altijd gezamenlijk met de Belastingdienst gedaan.

Het beheersverslag wijst uit dat deze doelstelling niet volledig is gerealiseerd. Hiervoor zijn volgens het beheersverslag twee belangrijke redenen aan te wijzen. Een reden is dat er een grote mate van afhankelijkheid is met het door het bedrijfsleven gewenste tempo waarin de beweging plaatsvindt.

De tweede reden die het beheersverslag noemt is de capaciteit die Douane moest besteden aan het project Herbeoordeling Vereenvoudigde Procedures (HVP). Met dit project heeft de Douane voldaan aan de verplichting, voortvloeiend uit EU-regelgeving, om in een relatief korte tijd (uiterlijk voor 1 januari 2011) bedrijven met een vergunning Vereenvoudigde Procedure opnieuw te toetsen aan de normen die daarvoor gelden. Omdat die normen gelijk zijn aan die voor het verkrijgen van een AEO-certificaat is waar mogelijk en wenselijk gelijktijdig een AEO-certificaat afgegeven. Vanuit dit traject zijn in 2011 daarmee toch nog ruim 250 nieuwe certificaten uitgereikt.

Onderstaande tabel toont de besteding van de uren (2010 – 2011) naar onderdelen van het HT-proces. Het aantal bestede uren neemt in 2011 toe en naast de onderdelen Certificering AEO en HT, MTD & innovatie worden er nu ook uren besteed aan Monitoring AEO (kantoor- en veldtoets) en HVP.

Tabel 3. Capaciteitsinzet in het HT-proces

Horizontalisering	2007	2008	2009	2010	2011
Certificering AEO				55.400	68.500
HT,MTD & innovatie				57.600	59.200
Monitoring AEO (bureau- en veldtoets)					6.500
HVP					11.800

3.2 Toezicht en controles in EU- en internationale context

In 2008 worden op basis van het WCO SAFE Framework of Standards diverse internationale projecten geïnitieerd op het gebied van Security en Safety. Genoemd kunnen worden EU-US Customs Cooperation on Transatlantic Supply Chain Security, EU Risk Management for Security and Safety en EU-China Smart and Secured Trade Lanes pilot. Daarnaast is er op initiatief van de zogenaamde RALFH zeehavens (Rotterdam, Antwerpen, Le Havre, Felixstowe, Hamburg) een pilot opgestart, waarbij VGEM-breed risicoanalyse plaatsvindt in de haven van eerste binnenkomst en de mogelijkheid bestaat de controle te verleggen naar de haven van lossing.

Met het doel om het luchtvrachtverkeer nagenoeg papierloos te maken tussen de aangesloten landen neemt Nederland deel aan het IATA project E-freight. Naast Nederland en Groot-Brittannië nemen Canada, Hongkong en Singapore hieraan deel (HHP2010).

In het handhavingsplan 2009 wordt aangekondigd dat Douane ter voorbereiding op de EU Verordening Safety en Security actief gaat

deelnemen aan de internationale pilots [redacted] (zeevracht) en [redacted] (luchtvracht). Ook is besloten dat ter voorbereiding al eerder extra aandacht moet worden gegeven aan het omgaan met het fenomeen van "priority control port of entry EU". De belangrijkste gevolgen zijn:

- De controle op deze goederenbewegingen wordt verbeterd door het verplichte gebruik van *pre arrival* en *pre departure* informatie.
- Een communautair raamwerk voor risicomanagement wordt vormgegeven. Prioritaire controlegebieden worden vastgesteld. Sturing op risico's krijgt steeds meer een Europese dimensie. Dit alles draagt bij aan de realisatie van een level playing field in Europa.
- Het AEO-concept waarmee aan geautoriseerde marktdeelnemers vereenvoudigingen en faciliteiten worden geboden.
- Elektronische samenwerking tussen de douaneadministraties van de lidstaten (het programma E-customs). Uitwisseling van (controle)gegevens zorgt voor betere en efficiëntere controles.

Vanaf 2010 wordt meer gedaan aan het uitbreiden van de Smart and Secured Trade Lanes (SSTL). Momenteel lopen er pilots met China en de Verenigde Staten wat betreft SSTL (HHP 2010). Bovendien zijn er in 2009 naast de negen geplande landenstudies, nog eens 45 landenstudies verricht om mogelijk nieuwe SSTL's te ontwikkelen (HHP 2010).

3.3 Dienstverlening en communicatie

In de dienstverlening streeft de Douane naar het versterken van de zelfredzaamheid van klanten door communicatie, informatieverstrekking en hulpmiddelen. Het doel daarvan is hen in staat te stellen de douanewetgeving na te leven. Algemene voorlichting, informatiebrochures en de website van de Douane zijn daar voorbeelden van. Hiermee wordt ook een bijdrage geleverd aan de verlichting van de toezichtslasten van het bedrijfsleven.

Ook communicatie wordt in de stuurcontracten Douane genoemd als een preventieve vorm van handhaving. Handhavingscommunicatie is een innovatief instrument gericht op het meer preventief bijsturen dan achteraf corrigeren. De Douane beoogt hiermee dat 'ervaren zichtbaarheid' en het bewust zijn van mogelijke sancties groter wordt. Het beoogde gevolg daarvan is een verandering in houding en gedrag van de belastingplichtigen leidend tot vergroting van de compliance (stuurcontract 2011).Hoe precies deze (handhavings)communicatie gestalte moet krijgen, wordt niet vermeld in de stuurcontracten. Reden daarvoor is dat handhavingscommunicatie als interventiemiddel wordt ingezet wanneer de situatie daarvoor geschikt is. Dat oordeel komt tot stand in het proces van risicoanalyse door Intelligence (motieven en gedrag doelgroep) en na afstemming met Handhavingsregie.

Het Beheersverslag Douane 2011 vermeldt in het kader van dienstverlening dat dienstverlening een eigen plaats heeft gekregen in de ontwikkelingen op het gebied van Modern Toezicht Douane. Er is binnen het gehele proces klantmanagement sprake van een basisdienstverleningsniveau, waarbij de kanalen internet, email, telefonie en post optimaal worden benut, zo stelt het Beheersverslag. Onderdeel van de kadernota is de inrichting van een regionaal klantcontactpunt met een centraal telefoonnummer en emailadres. In 2011 is een pilot

voorbereid met betrekking tot de toepasbaarheid van de inzet van sociale media bij reizigers op de luchthaven Schiphol.

De Douane is in 2011 een traject gestart om in aanmerking te komen voor het Bewijs van Goede Dienst. Het Bewijs van Goede Dienst is een meetinstrument voor gemeenten en andere overheidsorganisaties om de dienstverlening aan ondernemers te verbeteren. Dit moet onder andere leiden tot de afname van administratieve lasten, een toename van de klanttevredenheid en een kostenbesparing voor beide partijen. Om voor het bewijs in aanmerking te komen moeten organisaties voldoen aan een normenkader. Voor de Douane is dit normenkader in 2011 ontwikkeld en goedgekeurd.

Aan Handhavingscommunicatie is in 2011 aandacht besteed in de vorm van onder meer publiciteitscampagnes, gebruik van sociale media of directe communicatie in de richting van bedrijven. Voorbeelden zijn:

- de 'Ok'-app, waarmee burgers kunnen zien wat ze van hun vakantie mee naar huis kunnen nemen en welke souvenirs ze beter niet kunnen kopen
- de 'ODB'-community (Overleg Douane Bedrijfsleven) voor informatie-uitwisseling tussen het Bedrijfsleven en de Douane
- invoer van Namaak door reizigers vanuit Turkije (vliegveld Eindhoven)
- invoer van Afvalstoffen door bedrijven in kader van de Verordening PIC (samenwerking Douane-VROM)

(Beheersverslag 2011).

In de onderzoeksperiode 2007-2011 zijn geen evaluaties beschikbaar voor de ingezette instrumenten ten aanzien van dienstverlening en communicatie. De Fiscale Monitor meet wel een aantal aspecten van de tevredenheid van communicatie en dienstverlening aan douaneklanten. Over het algemeen is men tevreden over de dienstverlening.

3.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van de activiteiten die de Douane inzet in het kader van haar operationele doelstelling Versterking Buitengrenzen.

De basis voor de inzet van instrumenten en activiteiten is het proces van risicoanalyse en -beheersing. Van daaruit worden prioriteiten vastgesteld en de toezicht- en controleaanpak gekozen. Dit leidt tot de inzet van mensen en middelen binnen per toezichtsdomein of controlemiddel vooraf afgesproken bandbreedtes.

De algemene lijn die daarin te ontdekken valt is dat de Douane er goed in slaagt de vooraf geformuleerde streefwaarden wat betreft toezicht en controle te realiseren. Dit is voor alle jaren bijna zonder uitzondering het geval. De streefwaarden zoals die door Douane zijn geformuleerd in de stuurcontracten en daarmee de capaciteitsinzet komen voort uit het proces van risicobeheersing, waarbij gegevens van het toezicht worden gecombineerd met kennis uit andere bronnen (Intelligence) en waarmee een gerichte inzet van handhavingsinstrumenten (welke vorm en in welk proces) wordt gerealiseerd.

Dienstverlening en handhavingscommunicatie krijgen in de onderzochte periode steeds nadrukkelijker een plaats binnen de handhaving door de Douane. Het doel hierbij is preventie.

4 Realisatie van uitkomsten

Het Douanebeleid is tussen 2007 en 2011 geoperationaliseerd in stuurcontracten, veelal in kwantitatieve en productie gerelateerde afspraken tussen de MT's van de douaneregio's en met [redacted] Belastingdienst. Welke afspraken dat zijn, welke instrumenten zijn ingezet, en in hoeverre afspraken zijn gerealiseerd, is besproken in het vorige hoofdstuk.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de uitkomsten die door de Douane worden nagestreefd als het gaat om de VGEM-aspecten. Zoals is genoemd in hoofdstuk 2 gaat het daarbij om de volgende doelstellingen:

Beoogde uitkomsten met betrekking tot de algemene beleidsdoelstelling compliance:

- Verminderen van de non-compliance
- Verhogen van de gepercipieerde pakkans

Beoogde uitkomsten met betrekking tot operationele doelstelling:

- Vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven
- Verbetering gegevensuitwisseling
- Borging van de EU-controletaken
- Borging van de uitvoering van de politieke opdrachten

Beoogde uitkomsten met betrekking tot de uitvoering van de activiteiten:

- Goede samenwerking met andere handhavingsdiensten in Nederland en nakoming van de toezichts- en controleafspraken met de beleidsverantwoordelijke departementen
- De inpassing van moderne technologie in het toezicht van Douane

Reeds op deze plaats kan worden opgemerkt dat er maar weinig echte harde indicatoren voorhanden zijn. De meeste indicatoren die hierna worden besproken zijn afkomstig uit de Fiscale Monitor.

De Belastingdienst meet de beleving en houding van de belangrijkste doelgroepen jaarlijks met de Fiscale Monitor. Ondernemers die met de Douane te maken hebben – de doelgroep douaneklanten – krijgen in de Fiscale Monitor vragen voorgelegd over het werk, functioneren en presteren van de Douane. Daarnaast meet de Fiscale Monitor de beleving van belastingplichtigen ten aanzien van (fiscale) regelnaleving.

Waar we in dit hoofdstuk spreken over resultaten uit de Fiscale Monitor, betreft dit de zakelijke doelgroep douaneklanten (bedrijven), welke bestaat uit expediteurs, individueel te behandelen klanten, groepsgewijs te behandelen klanten en overige zakelijke douaneklanten. Over de particuliere douaneklant zijn geen gegevens beschikbaar in de Fiscale Monitor.

De Fiscale Monitor is in 2009 vernieuwd, met onder andere een aangepaste vraagstelling ten opzichte van eerdere edities. In dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de meest recente, vergelijkbare monitorgegevens, te weten 2009/2010 – 2011.

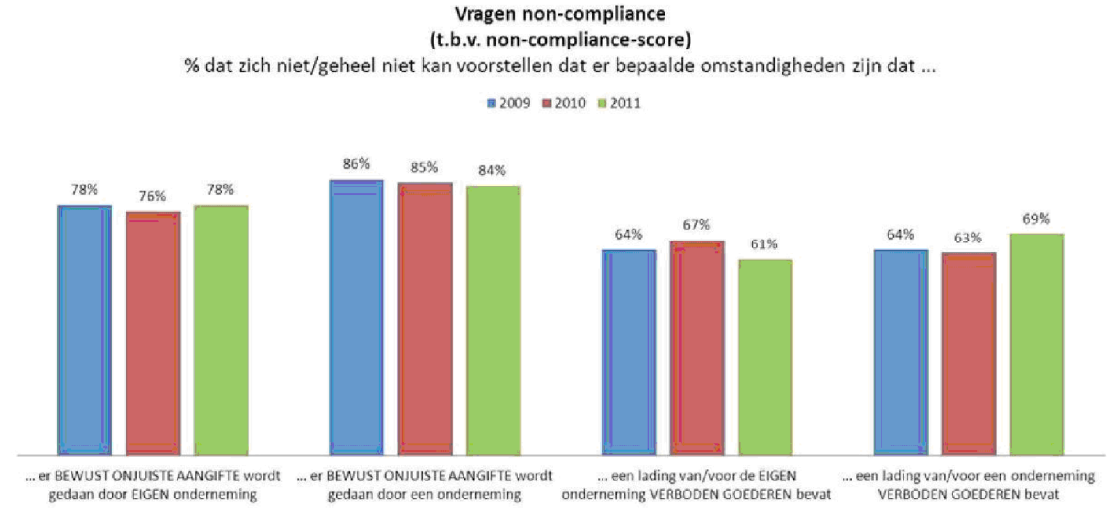
Naast de Fiscale Monitor worden in het Beheersverslag Belastingdienst en dat van de Douane jaarlijks een aantal kengetallen opgenomen die uitdrukking geven aan het resultaat van de taakuitvoering op het terrein van toezicht. Dit betreft de aantallen correcties die zijn doorgevoerd naar aanleiding van de verschillende toezichtsactiviteiten.

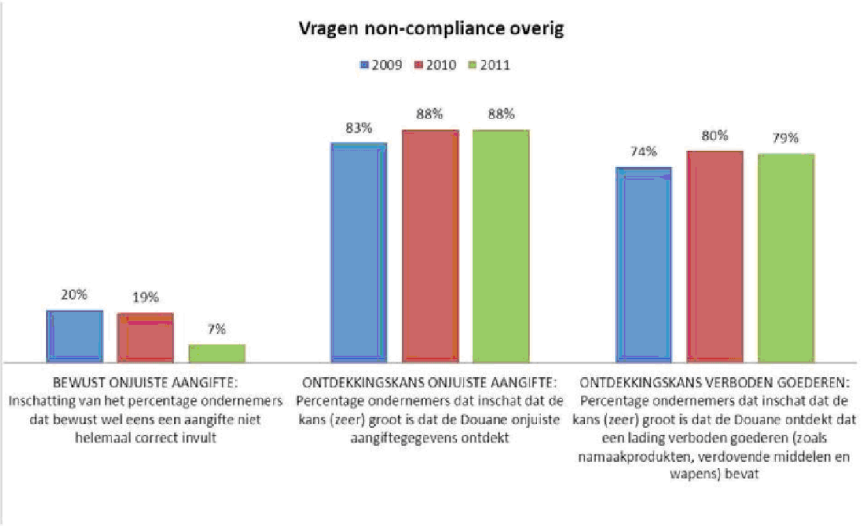
4.1 Uitkomsten met betrekking tot de algemene beleidsdoelstelling compliance

4.1.1 Verminderen van de non-compliance

Vanaf de Fiscale Monitor 2009 wordt geïnventariseerd of de ondervraagde douaneklant zich kan voorstellen een aangifte niet correct of volledig in te vullen of andere regels niet na te leven.
Onderstaande figuren presenteren de relevante gegevens ten aanzien van compliance en non-compliance.

Figuur 11. Vragen en stellingen FM t.a.v. (non)compliance



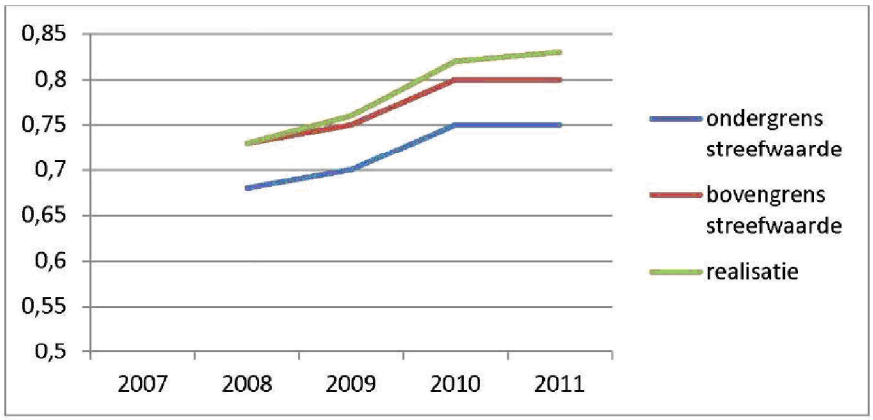


De resultaten laten zien dat de meerderheid van de zakelijke douaneklanten zich niet voor kan stellen dat er omstandigheden zijn waaronder zij bewust regels (onjuiste aangifte en verboden goederen) zouden overtreden. Ook kunnen de meeste douaneklanten zich niet voorstellen dat andere ondernemers dat zouden doen. Daarin zit weinig verandering over de jaren. Overigens blijkt ook verder uit de Fiscale Monitor dat de geneigdheid tot non-compliance onder douaneklanten klein is, in vergelijking met andere doelgroepen.

4.1.2 Verhogen van de gepercipieerde pakkans

Jaarlijks meet de Belastingdienst in de Fiscale Monitor wat de door haar klanten ervaren kans is dat de Douane ontdekt dat iemand in een aangifte onjuiste informatie opgeeft. Gemeten wordt hoe burgers en bedrijven het toezicht *als geheel* ervaren, metingen *per instrument* van toezicht worden niet uitgevoerd. De door de douaneklant ervaren pakkans is een indicatie voor de zichtbaarheid van het toezicht. Onderstaande figuur laat de ontwikkeling van de gepercipieerde pakkans in de onderzochte periode zien.

Figuur 12. Ontwikkeling gepercipieerde pakkans

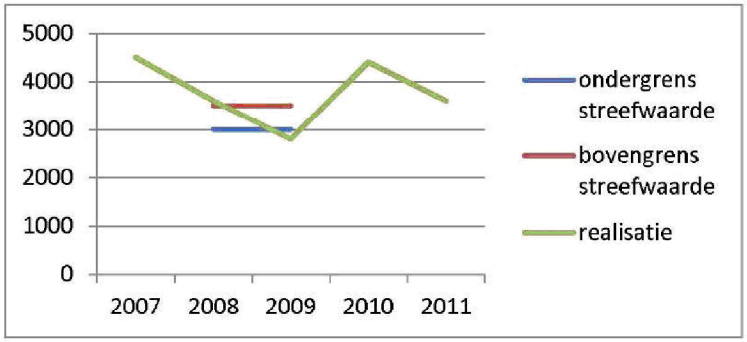


De bovenstaande grafiek laat zien dat in de periode 2008-2011 het percentage zakelijke douaneklanten dat de pakkans als 'groot' of 'zeer groot' ervaart toeneemt. Het percentage ligt vanaf 2009 boven de streefwaarde.

4.1.3 Correcties naar aanleiding van controles

Douane probeert de effecten van haar toezichtsactiviteiten onder andere inzichtelijk te maken aan de hand van aantallen correcties. In de onderzochte periode zijn hiervoor streefwaarden opgenomen.

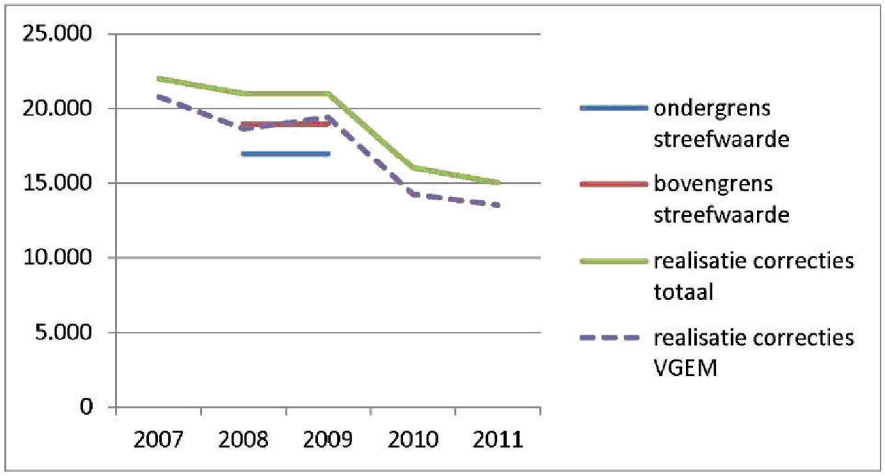
Figuur 13. Correcties scan- en fysieke vracht (VGEM en fiscaal)



De correcties in de bovenstaande grafiek betreffen het totaal van VGEM- en fiscale correcties. Door de wijze van registratie (aantallen integrale controles) zijn de fiscale en VGEM-correcties niet afzonderlijk weer te geven. In de periode 2007 – 2011 schommelt het aantal correcties per jaar rond de 3.500.

Alleen voor de jaren 2008 en 2009 zijn in de stuurcontracten streefwaarden benoemd wat betreft het *aantal* correcties. Dit geldt ook voor de correctie*percentages* behorende bij de controles koeriers en postzendingen, passagiers en ambulante controles.

Figuur 14. Correcties koeriers en post

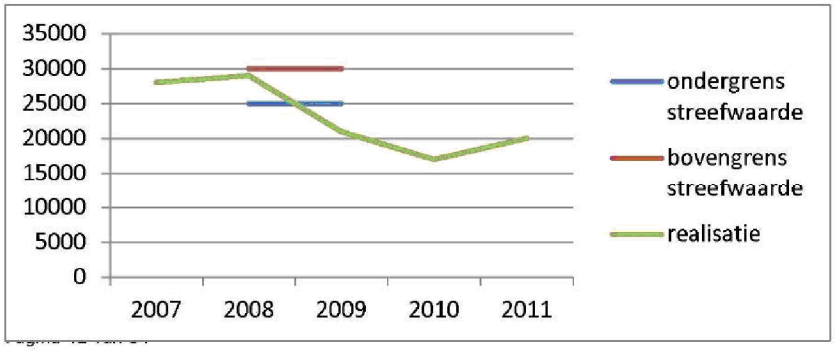


In 2008 en 2009 was het totaal aantal correcties hoger dan gepland (boven de bandbreedte). Voor de overige jaren zijn er geen streefcijfers wat betreft het correctiepercentage.

Het Beheersverslag 2010 meldt dat 'de afname van het aantal correcties bij koeriers en postzendingen samenhangt met het teruglopen van het aantal gevallen van in- en uitvoer van verdovende middelen.'

Wanneer de aantallen correcties uitgesplitst worden in correcties fiscaal en correcties VGEM, wordt duidelijk dat - met uitzondering van 2009 - een dalende trend wat betreft VGEM-correcties te zien is. Hoewel het aantal controles is toegenomen, is het aantal correcties afgenomen.

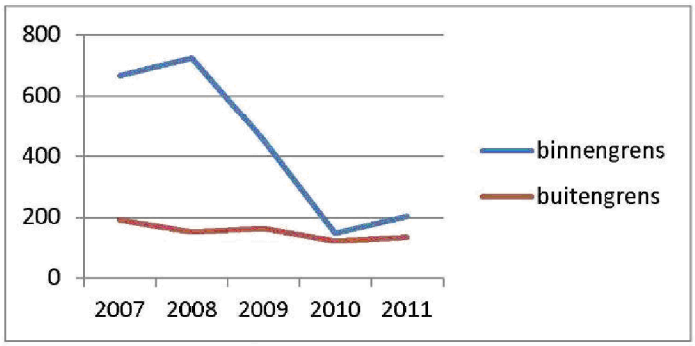
Figuur 15. Correcties bij passagierscontrole Douane



Voor de jaren 2008 en 2009 zijn er streefcijfers voor het aantal correcties bij passagierscontroles. In 2009 bleef het aantal correcties passagiers achter bij de planning doordat onder andere de fiscale vrijstellingsgrens in 2009 aanzienlijk is verhoogd. Hiermee was in de planning nog geen rekening gehouden.

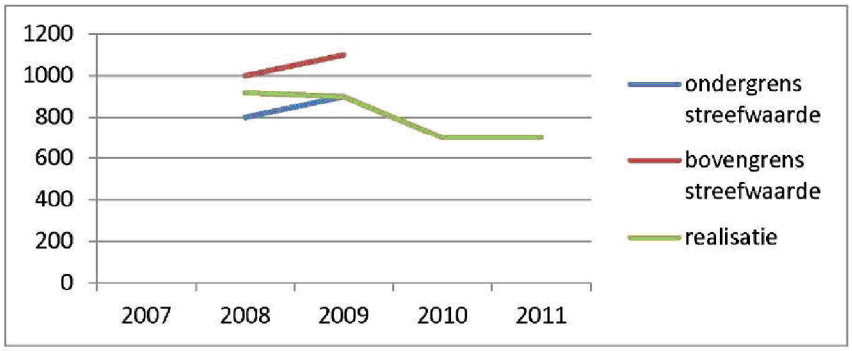
In de onderstaande figuur is weergegeven wat het resultaat is geweest van toezicht en controles aan de buitengrens en in het binnenland in de onderzochte periode. Als er binnen een controle meerdere correcties zijn (dus bijvoorbeeld zowel fiscaal als VGEM, of meerdere correcties VGEM), dan worden alle correcties geregistreerd.

Figuur 16. Correcties ambulant binnenland en buitengrens



Het aantal correcties bij ambulante binnenlandse controles laat een flinke daling zien in 2010 ten opzichte van voorgaande jaren. Het aantal correcties ambulant buitengrens laat een lichte daling zien.
Zoals eerder al gemeld zijn er voor 2007, 2010 en 2011 geen streefcijfers ten aanzien van correcties. Voor 2008 en 2009 overstijgt het aantal correcties de bandbreedte.
Onderstaande figuur geeft de realisatie weer ten opzichte van de streefwaarden wat betreft correcties bij administratieve controles in de onderzochte periode.

Figuur 17. Aantal correcties VGEM en fiscaal



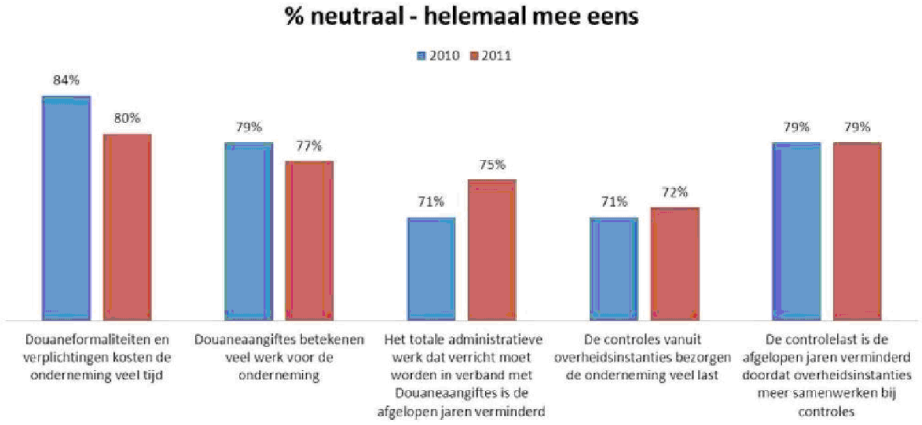
Het aantal correcties bij administratieve controles neemt af tussen 2007 en 2011. Voor 2008 en 2009 zijn er streefcijfers; de realisatie valt binnen de bandbreedte.

4.2 Uitkomsten met betrekking tot de operationele doelstelling

4.2.1 Vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven

Aan de douaneklanten is in de Fiscale Monitor een vijftal stellingen voorgelegd ten aanzien van administratieve lasten en lastenverlichtingen. Onderstaand figuur geeft het percentage ondervraagden weer dat het eens is met deze stellingen of hier neutraal tegenover staat.

Figuur 18. Ervaring van administratieve lasten



Douaneklanten zijn van mening dat de (administratieve) lasten die de Douaneverplichtingen met zich meebrengen hoog zijn. De ontwikkelingen die moeten bijdragen aan lastenverlichting, worden als positief beoordeeld.

In eerdere versies van de Fiscale Monitor is een aantal, deels vergelijkbare, stellingen voorgelegd aan respondenten (o.a. over de mate waarin onnodige hinder wordt ondervonden door controles van de Douane). Ook hieruit blijkt dat administratieve lasten in de ogen van Douaneklanten afnemen.

4.2.2 Verbetering gegevensuitwisseling

Bij het toezicht aan de buitengrens wil de Douane meer samenwerken met andere handhavingspartners. Naast het verminderen van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, wordt met deze samenwerking beoogd dat gegevensuitwisseling verbetert waardoor effectiever toezicht uitgeoefend kan worden.

Elektronische samenwerking tussen de douaneadministraties van de lidstaten heeft via het programma E-customs gestalte gekregen. De wijzigingen in het CDW op het gebied van Safety and Security en de aanpassingen daarvoor in de douaneprocessen, inclusief geautomatiseerde ondersteuning, zijn eind 2010 gerealiseerd. De processen Binnenbrengen, Invoer, Uitvoer en Uitgaan worden nu geheel geautomatiseerd uitgevoerd. De (risico)gegevens over de binnenkomende en uitgaande goederen worden 24 uur voor belading in de haven van

vertrek gemeld aan de eerste haven van binnenkomst in de EU. In het Douanevervoer kan risicoanalyse nu elektronisch worden uitgevoerd en wordt voldaan aan de aanbevelingen van de Auditdienst Rijken de Europese Rekenkamer.

In hoeverre uitwisseling van gegevens zorgt voor betere en efficiëntere controles blijkt niet uit de Beheersverslagen. De Fiscale Monitor laat een positieve trend zien wat betreft het aantal respondenten dat aangeeft dat beter samenwerkende overheidsorganisaties hebben gezorgd voor minder controlelasten voor het bedrijfsleven. Er wordt hierbij niet specifiek gerefereerd aan gegevensuitwisseling, maar dit moet wel gezien worden als een belangrijke component in de samenwerking.

4.2.3 Borging van de EU-controletaken

De EU de Douane tot het uitvoeren van de zogenaamde restitutie- en substitutiecontroles, waarbij door fysieke controle moet worden vastgesteld of de (landbouw)goederen in het uitgaande vervoermiddel overeenkomen met de aangifte. De EU heeft hiervoor in verordeningen handhavingsniveaus vastgesteld. In de jaren 2007 tot en met 2011 heeft de Douane de EU-doelstellingen met 100% gerealiseerd.

4.2.4 Borging van de uitvoering van de politieke opdrachten

Zoals reeds vermeld in hoofdstuk 3 zijn de politieke opdrachten (100% controles en controles op dierziekten) volledig en naar tevredenheid van de opdrachtgevers uitgevoerd.

4.3 Uitkomsten met betrekking tot de uitvoering van de activiteiten

4.3.1 Goede samenwerking met andere handhavingsdiensten

De samenwerking vindt plaats op drie terreinen:
- samenwerking met andere departementen en handhavingsdiensten
- samenwerking met bedrijven en andere handhavingsdiensten binnen de mainportaanpak en
- de inzet van moderne technologie.

Hieronder worden de belangrijkste inspanningen en processen zoals vermeld in de onderzochte beleidsdocumenten opgesomd:
- In september 2008 is op de luchthaven Schiphol het ACN-convenant met de Douane namens de overheidspartners, ondertekend. In het kader van het rijksbrede programma *Vernieuwd Toezicht* is de Douane als coördinerend toezichthouder aangewezen voor lading.
- Voor vervoer over zee is in 2008 in dit kader een convenant gesloten met de inspectiediensten die in de haven actief zijn zoals IVW, VWA en VROM-inspectie.
- Een belangrijke stap in het redesignprogramma Cargo is de ontwikkeling van het Cargo Control Center (CCC). Vanuit het CCC worden alle handhavingsactiviteiten gecoördineerd en aangestuurd.
- Samen met het bedrijfsleven is de eenduidige gegevensuitwisseling binnen de Schiphol community geïntensiveerd.

- De samenwerking met de Koninklijke Marechaussee is geïntensiveerd en op basis van een gezamenlijk vastgestelde projectbrief wordt professioneel samengewerkt. Over en weer zijn medewerkers van beide diensten opgeleid en aangewezen om elkaars taken in voorkomende geval over te nemen.
- In Rotterdam zijn in intensief overleg met de grote terminals als ECT en APM de eerste stappen gezet om te komen tot open Ruimtes voor Tijdelijke Opslag (RTO's).

4.3.2 De inpassing van moderne technologie in het toezicht van Douane

Innovatie van het toezicht wordt vanaf 2008 genoemd in de stuurcontracten. Aangegeven wordt dat deze innovatie onder andere vorm krijgt in proeftuinen waar regio's kunnen experimenteren met een vinden van een effectieve mix van instrumenten voor specifieke situaties. Voorbeelden van innovatie zijn onder andere controlestraten (scanapparatuur), controlrooms, handhavingscommunicatie, profiling, radar en vormen van samenwerking en intelligence. (Stuurcontract 2008,2009,2010).

Wat betreft cameratoezicht meldt het Beheersverslag 2010 dat de realisatie hoger is uitgekomen dan gepland (zie ook par. 3.1.7). Daaruit blijkt dat het lastig is om vanuit een innovatiefase een betrouwbare prognose af te geven. Het cameratoezicht is overigens succesvol gebleken, zo stelt het beheersverslag: als een van de handhavingsinterventies binnen de *layered approach* strategie heeft dit nieuwe toezicht voor het onderkennen van risico's en het actief tegengaan van smokkelactiviteiten, zijn waarde bewezen. Daarnaast is gebleken dat het cameratoezicht informatie oplevert die leidt tot versterking in de samenwerking, binnen de Douane maar ook met externe partners op de luchthaven.

Moderne technologie wordt in 2010 concreet in het toezicht van de Douane ingepast en als zodanig in het Beheersverslag Douane 2010 benoemd. Doordat dit aspect in de andere jaren niet als apart onderdeel in de beheersverslagen wordt benoemd, is er geen trendvergelijking en waardering van het toegepast beleid mogelijk.

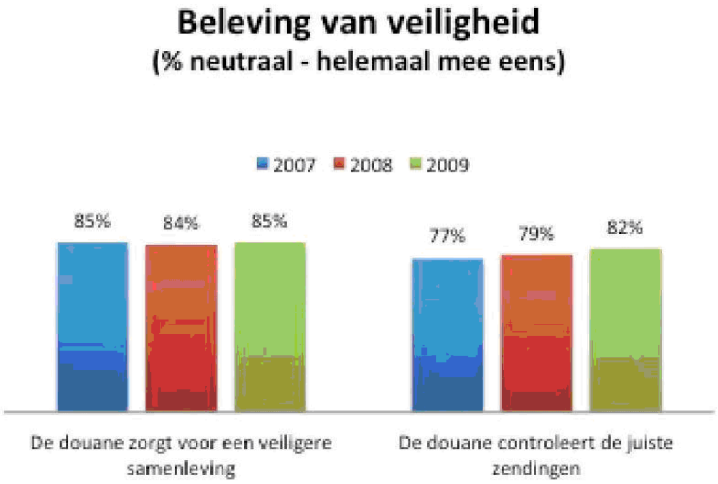
4.4 Bijdrage aan veiligheid (op EU-niveau)

Het beleid ten aanzien van 'versterken buitengrenzen' heeft als doel veiligheid te generen binnen de grenzen van Nederland en de EU. Zowel de objectieve veiligheid (aantal veiligheidsovertredingen) als de subjectieve (gevoel van) veiligheid is moeilijk te meten.

Om vast te stellen hoe douaneactiviteiten leiden tot of bijdragen aan de strategische beleidsdoelstellingen van de Europese Douane Unie, is in 2011 is de Performance Measurement Group opgericht die een performance measurement methodologie ontwikkelt voor douaneorganisaties. Voor ieder beleidsdoel worden indicatoren, aandachtsgebieden, kritische waarden en databronnen vastgesteld. Om aansluiting te laten ontstaan tussen nationale en Europese performance measurement is gekozen voor een geleidelijke implementatie van de methodologie.

In de Fiscale Monitor van 2007-2009 is een aantal stellingen opgenomen over de veiligheids*beleving* van douaneklanten. Daaruit blijkt dat meer dan driekwart van de douaneklanten vindt dat de Douane zorgt voor een veiligere samenleving en de juiste zendingen controleert. Na 2009 zijn deze stellingen niet meer opgenomen in de Fiscale Monitor.

Figuur 19. Veiligheidsbeleving 2007 - 2009



4.5 Conclusies

In dit hoofdstuk is nagegaan in hoeverre er indicatoren voorhanden zijn op het niveau van de beleids- en operationele doelen en welke trends waarneembaar zijn in de beschikbare informatie.

Compliance
De algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst – compliance – omvat zowel de houding als het gedrag ten aanzien van naleving van wettelijke regels.

Voor de houding van zakelijke douaneklanten zijn in de Fiscale Monitor vragen opgenomen. Daarbij gaat het om de houding ten aanzien van regelovertreding en de ervaren kans op ontdekking (de pakkans). De resultaten laten zien dat een ruime tot overgrote meerderheid van de zakelijke douaneklanten zich niet voor kan stellen dat er omstandigheden zijn waaronder zij bewust regels (onjuiste aangifte en verboden goederen) zouden overtreden. Daarin zit weinig verandering over de jaren. Ook de gepercipieerde pakkans is vrij stabiel over de tijd. Wel is het aantal douaneklanten dat de pakkans groot acht iets toegenomen in de periode 2008-2011. Ruim driekwart van de douaneklanten heeft het idee dat de Douane een onjuiste aangifte of een zending met verboden goederen zou detecteren.

Voor andere groepen, bijvoorbeeld passagiers, is geen informatie over houdingen of intenties beschikbaar.

Voor het daadwerkelijke gedrag ten aanzien van het naleven van de wettelijke regels waar de Douane toezicht op houdt zijn geen indicatoren

voorhanden. De aantallen correcties en inbeslaggenomen goederen worden weliswaar gedocumenteerd, maar het is niet te bepalen in hoeverre dit het gedrag van burgers en bedrijven weerspiegelt en in hoeverre de inspanningen van de Douane. Zowel een afname in het aantal overtredingen als een afname in controle-intensiteit kunnen resulteren in een lager aantal correcties. Waar eventuele veranderingen aan moeten worden toegeschreven is daardoor niet duidelijk. Bovendien zijn correctieresultaten afhankelijk van andere factoren zoals wetswijzigingen en beleidswijzigingen.

Ook omdat de Douane mede afhankelijk is van de inzet van medebewakers van de buitengrenzen, is een af- of toename van het aantal VGEM-bevindingen als bijvangst bij binnenlandse, accijnsgedreven controles, niet indicatief voor de effectiviteit van het beleid tot versterking van de buitengrenzen. Het is niet te bepalen of een af- of toename het gevolg is van verlegging van handelsstromen, of van een daling of stijging van het aantal overtredingen.

Dat aantallen correcties en bevindingen en de aard ervan worden vastgelegd is overigens wel van waarde als input voor het risicobeheersingsproces.

Administratieve lasten en innovatie
Over de ervaren administratieve lasten wordt aan de zakelijke douaneklanten in de Fiscale Monitor een aantal vragen voorgelegd. Dat hierover geen informatie voorhanden is van andere doelgroepen lijkt hier minder problematisch omdat administratieve lasten toch vooral de zakelijke klanten raakt. Uit de resultaten van de Fiscale Monitor blijkt dat douaneklanten van mening zijn dat de (administratieve) lasten die de Douane verplichtingen met zich meebrengen hoog zijn. Wel wordt gesignaleerd dat het administratieve werk in verband met douaneaangiftes in de laatste jaren is verminderd en dat de controlelast is afgenomen doordat overheidsinstanties meer samenwerken. Hierin spelen gegevensuitwisseling, onder andere in het kader van E-customs, en technologie een rol. Moderne technologie, zoals scanapparatuur, wordt vanaf 2010 concreet in het toezicht van de Douane ingepast en bewijst zijn waarde in de handhaving.

Samenwerking
De Douane staat in haar taak wat betreft het versterken van de buitengrenzen en het waarborgen van veiligheid niet alleen. In Europees verband is er samenwerking met andere douaneorganisaties en in internationaal verband voldoet de Douane aan de voorwaarden van het Amerikaanse Container Security Initiative. Daarnaast werkt de Douane in de onderzochte periode steeds nauwer samen met andere publieke (handhavings)partners (onder meer in het Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol, met de FIOD, Marechaussee) en het bedrijfsleven in het kader van Horizontaal Toezicht.
De samenwerking met handhavingspartners wordt conform de stuurcontracten jaarlijks geëvalueerd, hetgeen resulteert in actuele handhavingsplannen.

Borging van taken en opdrachten
Het gaat hier om uitvoeringsverplichtingen opgelegd door de EU of Nederland. Hoeveel controles worden uitgevoerd wordt geregistreerd. De

Douane slaagt erin om in de onderzochte periode controles die voortkomen uit politieke prioriteiten en verplichte EU-controles (de zogenaamde restitutie- en substitutiecontroles) op het voorgeschreven niveau uit te voeren.

Veiligheid
Douane Nederland wil met zijn beleid bijdragen aan de veiligheid op EU-niveau. In hoeverre Nederland maar ook andere EU-lidstaten hierin slagen, is moeilijk te bepalen. Uit de Fiscale Monitor blijkt echter wel dat meer dan driekwart van de zakelijke douaneklanten in de periode 2007 – 2009 vindt dat de Nederlandse Douane zorgt voor een veiligere samenleving en de juiste zendingen controleert.

5 Conclusies

5.1 Inleiding

Dit effectenonderzoek richt zich op de vraag hoe de Douane functioneert in de uitvoering en in hoeverre de beoogde doelstellingen worden gerealiseerd waar het gaat om de VGEM-aspecten. Aanleiding voor het onderzoek is de verplichting periodiek de realisatie van de beleidsdoelstellingen zoals opgenomen in de Rijksbegroting te evalueren.

In de rijksbegroting, hoofdstuk IXB (Financiën, nu hoofdstuk IX), is voor de Belastingdienst de volgende doelstelling geformuleerd: 'Burgers en bedrijven zijn bereid hun wettelijke verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen (compliance).'

Daarbij worden vier operationele doelstellingen benoemd:

1. Belastingplichtigen, premieplichtigen en rechthebbenden van toeslagen dienstverlening aanbieden op de manier die hen past.
2. Door toezicht en opsporing bevordert de Belastingdienst dat belasting- en premieplichtigen en toeslaggerechtigden hun wettelijke verplichtingen nakomen.
3. Het leveren van een bijdrage aan de bescherming van de samenleving tegen ongewenste goederen.
4. Efficiënte en soepele uitvoering van de massale processen.

Dit effectenonderzoek spitst zich toe op een van de twee beleidsterreinen waar de Douane verantwoordelijk voor is, namelijk het toezicht ten aanzien van de VGEM-aspecten. De fiscale (accijns) douanetaken zijn recentelijk door de Algemene Rekenkamer beschouwd en vallen buiten de scope van dit onderzoek. In het kader van het onderhavige onderzoek is dus met name de derde operationele doelstelling uit de begroting relevant: 'Het leveren van een bijdrage aan de bescherming van de samenleving tegen ongewenste goederen'. In de beleidsstukken van de Douane gaat het dan om de doelstelling 'versterken buitengrenzen'.

5.2 Aanpak effectenonderzoek

In het onderzoek is gekeken in hoeverre op basis van de beschikbare informatie uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit en efficiency van het toezicht door de Douane op de buitengrenzen. Bij effectiviteit van het toezicht gaat het over de realisatie van de beoogde doelen van de inspanningen van de Douane. De inspanningen van de Douane dienen daarnaast zo doelmatig mogelijk te worden uitgevoerd.

Voor het onderzoek is in kaart gebracht welke instrumenten en met welke frequentie of intensiteit de Douane heeft ingezet in de onderzoeksperiode. Ook is geïnventariseerd of er indicatoren voorhanden waren die inzicht verschaffen in de stand van zaken en eventuele ontwikkelingen met betrekking tot de beoogde doelen. Informatie over de inspanningen van de Douane en over (de ontwikkelingen op) het niveau van de (operationele en algemene) beleidsdoelen is noodzakelijk, maar nog niet voldoende om een uitspraak te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Daartoe moeten de inspanningen in verband

kunnen worden gebracht met de doelen of moet dit verband aannemelijk kunnen worden gemaakt.

5.3 Instrumenten

De Douane zet voor de verwezenlijking van de doelstelling 'versterken buitengrenzen' verschillende instrumenten in, zoals fysieke controles, administratieve controles, horizontaal toezicht. In de begroting worden ten behoeve van de sturing prestatieindicatoren vastgesteld met daarbij streefwaarden. De indicatoren worden tevens opgenomen in de jaarlijkse afspraken tussen de leiding van de Belastingdienst en het management van de Douane in de vorm van een stuurcontract.

Aan de inzet van instrumenten door de Douane gaat een proces van risicoanalyse vooraf. De risicoanalyse stelt de Douane in staat verantwoorde keuzen te maken in de inzet van mensen en middelen, waarbij rekening kan worden gehouden met de zwaarte van risico's en maatschappelijke belangen en politieke prioriteiten.

Aan de hand van gezamenlijke veiligheids- en risico-analyses van de Europese Commissie worden de lidstaten verplicht tot het uitvoeren van bepaalde controles. Tevens zijn er incidentele politieke wensen die het werk van de Douane bepalen. Denk bijvoorbeeld aan de 100% controles op verdovende middelen.

De Douane stelt elk jaar een handhavingsplan op. Het handhavingsplan wordt vertaald en uitgewerkt in het stuurcontract. In het stuurcontract staat specifieker dan in het handhavingsplan beschreven waar de Douane haar capaciteit op inzet. Het stuurcontract biedt inzicht in de controle-inspanning die de Douane in opzet in dat jaar wil leveren. Waar indicatoren beschikbaar zijn leidt dit tot de conclusie dat het de Douane lukt om de streefwaarden te realiseren.

5.4 Realisatie van beleid

Europa heeft een belangrijke invloed op de strategie van de Nederlandse Douane en stelt eisen aan de uitvoering. Door de Europese eenwording en het afschaffen van de grenzen tussen lidstaten, gelden afspraken binnen Europa ten behoeve van gelijke grensbewaking en een Europees level-playing field.

Naast de beleidsdoelstellingen van de Belastingdienst/Douane zelf, zoals verwoord in de Rijksbegroting, is de Douane verantwoordelijk voor een aantal doelstellingen op het gebied van toezicht die zijn afgeleid van de doelen van verschillende beleidsverantwoordelijke departementen.

De doelen waar het beleid zich op richt – compliance, veiligheid, versterken buitengrenzen – zijn lastig meetbaar. De indicatoren voor de beoogde outcome op de verschillende onderdelen zijn zeer beperkt.

Compliance is in zekere zin af te lezen uit de Fiscale Monitor waar het gaat om de houding van zakelijke douaneklanten. Maar ontwikkelingen in die indicator zijn niet één-op-één te herleiden tot of in verband te brengen met de ontwikkeling in de inspanningen van de Douane. Resultaten van toezichtsactiviteiten, zoals de hoeveelheid in beslag genomen goederen, het aantal opgelegde boetes, et cetera, zeggen niets of nauwelijks iets

over de effectiviteit van het uitgevoerde beleid. Omdat niet alles wordt gecontroleerd of steekproefsgewijs wordt gecontroleerd, kunnen de hoeveelheden inbeslaggenomen goederen een gevolg zijn van de (kwaliteit van de risicogerichte) controle-intensiteit. Dat aantallen correcties en bevindingen en de aard ervan worden vastgelegd is overigens wel van waarde als input voor het risicobeheersingsproces.

Ook biedt de Fiscale Monitor beperkt zicht op de veiligheidsbeleving van zakelijke douaneklanten en de ervaren administratieve en toezichtslasten die gekoppeld zijn aan de douaneverplichtingen en het werk van de Douane.

5.5 Effectiviteit

Het leggen van een causaal verband tussen de inzet van instrumenten en de mate waarin de beoogde doelen zijn bereikt bleek met het beschikbare materiaal niet mogelijk. Dat heeft verschillende oorzaken die deels in algemene zin gelden voor effectenonderzoek en deels specifiek zijn voor de door de Douane beoogde doelen en de beschikbare informatie.

Een complicerende factor bij evaluatiestudies naar effecten van beleid is dat er vaak geen indicatoren voorhanden zijn op het niveau van beleidsdoelen. Beleidsdoelen zijn daarvoor doorgaans te abstract en te weinig 'SMART' geformuleerd. Dat is ook in het huidige onderzoek het geval. Er zijn geen harde indicatoren voorhanden voor de operationele doelstelling 'versterken buitengrenzen'. Ook de hoger gelegen algemene doelstellingen voor het Douanebeleid (compliance, beschermen van de EU, veiligheid) laten zich niet gemakkelijk operationaliseren, kwantificeren of meten. Dit beperkt de mogelijkheden om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid.

Daarbij komt dat de Douane vanuit Europa uitvoeringsverplichtingen worden opgelegd waaraan voldaan moet worden, los van eventuele effecten op het niveau van de beleidsdoelen. Door de Europese eenwording is het realiseren van de beleidsdoelen mede afhankelijk van het beleid en uitvoering van de andere EU-lidstaten. Als er al indicatoren voorhanden zijn is het nog vrijwel onmogelijk om vast te stellen in hoeverre de uitkomsten die zich manifesteren al dan niet op het conto van de Nederlandse Douane kunnen worden geschreven.

Doelen
De beoogde doelen zijn niet louter afhankelijk van het werk van de Douane. Compliance wordt bepaald door een samenstel van intrinsieke motieven (belastingmoraal), extrinsieke prikkels (pakkans, strafmaat) en de mogelijkheden voor naleving (complexiteit regelgeving, kosten om regels na te leven). Veiligheid is de uitkomst van een ingewikkeld samenspel van talrijke factoren waar de Douane een rol in speelt maar onduidelijk is hoe dat precies werkt en uitwerkt. Bovendien is de bescherming tegen ongewenste goederen een gezamenlijke inspanning van de douaneorganisaties van de Europese lidstaten.

Instrumenten
De Douane hanteert het uitgangspunt dat er bij buitengrenscontroles wordt gecontroleerd op de naleving van *alle* wetgeving met een Douane-element. Deze integrale controles richten zich op de verschillende handhavingsterreinen waarvoor de Douane verantwoordelijk is, dat wil zeggen zowel de fiscale terreinen (accijnzen, douanerechten) als niet-fiscale Douaneterreinen (VGEM). In opzet is deze aanpak van de Douane efficiënt, omdat de Douane met een generieke controleaanpak in theorie minder controles hoeft uit te voeren dan met een specifieke controleaanpak, waarbij per controle één thema of wet wordt gecontroleerd.

Doordat de Douane zich op een algemeen niveau verantwoordt, is de registratie van controles daar ook op ingericht. De Douane registreert per type controle alleen het aantal controles. Deze manier van registratie geeft geen inzicht in het aantal controles dat is uitgevoerd waarbij een bepaald risico VGEM of fiscaal de aanleiding is geweest. Zo is het niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen controles die met fiscale aspecten of met VGEM-aspecten te maken hebben. Dit bemoeilijkt het leggen van een relatie tussen de ingezette instrumenten en de realisatie van een specifiek beleidsdoel.

Counterfactual ontbreekt
In 2010 heeft de Belastingdienst een doorlichting laten verrichten naar de doelstelling van compliance. In deze doorlichting, die ook naar de Tweede Kamer is gezonden, wordt de conclusie getrokken dat de vergelijkingen die nodig zijn om de effectiviteit op de hiervoor beschreven wijze te bepalen, niet volledig kunnen worden uitgevoerd. Voor de mate van compliance zijn weliswaar indicatoren voorhanden, maar deze zijn niet volledig en het is ook niet mogelijk te bepalen in hoeverre ze indicatief zijn voor het daadwerkelijke niveau van compliance. Bovendien is het niet mogelijk om te bepalen in hoeverre het niveau van compliance bereikt is ten gevolge van activiteiten van de Belastingdienst en de inzet van de gekozen instrumenten (het causaal verband), of door andere factoren, zoals economische ontwikkelingen en wijziging van regelgeving. De effecten van de inzet van instrumenten op het gedrag van belastingplichtigen zijn dus niet zonder meer te bepalen. Deze algemene opmerking geldt ook voor de inspanningen van de Douane.

Er is kortweg geen counterfactual informatie voorhanden, dat wil zeggen vergelijkingsinformatie met een situatie waarin de Douane er niet was geweest of andere dingen had gedaan. Dit is een algemeen probleem bij het evalueren van beleid. Het bepalen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid is dan ook vaak lastig.

5.6 Tot slot

De Douane heeft een ingewikkelde opdracht als gevolg van het feit dat er meerdere opdrachtgevers zijn die de Douane verschillende doelen/taken meegeven. Enerzijds wordt als doelstelling opgedragen het versterken van de buitengrenzen c.q. het bijdragen aan de veiligheid in Nederland en Europa, anderzijds is voorgeschreven dat de belemmering van het economische verkeer zo gering mogelijk moet zijn. Daar komt bij dat de Douane de opdracht heeft in EU-verband een aantal verplichte controles

uit te voeren waarvan niet duidelijk is hoe deze samenhangen met het realiseren van haar opdracht van de Douane.

Scope van dit effectonderzoek was de doelstelling 'versterken buitengrenzen', maar het bleek niet mogelijk om deze scope tijdens het onderzoek vast te houden. Een reden hiervoor is de toepassing van geïntegreerd toezicht door de Douane. Doordat met de activiteiten die worden ingezet ook een geïntegreerd effect/resultaat wordt beoogd en gerapporteerd, is het niet mogelijk om resultaten/effecten aan een specifiek beleidsdoel toe te schrijven.

De beschikbare indicatoren voor de realisatie van de beleids- en operationele doelen zijn nu beperkt. Dit maakt het lastig om vast te stellen of doelen in de onderzoeksperiode (beter) worden gerealiseerd. Voor een deel is dit het gevolg van gekozen of opgedragen doelen zelf. Doelen als veiligheid en versterking buitengrenzen zijn lastig te vangen in harde cijfers. Een ex ante evaluatie van de te realiseren doelen kan helpen om een scherper beeld te krijgen van waar de Douane naar streeft en hoe dit meetbaar kan worden gemaakt. Heldere en meetbare doelen zou een ex post evaluatie van een volgende beleidsperiode ten goede komen.

1873406 00753

Ministerie van Financiën

Aan
MT Belastingdienst

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

T 070-
F 070-
@minfin.nl

Datum
27 november 2013

Auteur

memo

effectonderzoek versterken buitengrenzen door Douane

Hierbij bied ik u, namens de klankbordgroep effectonderzoek Douane[1], het onderzoeksrapport aan naar de effectiviteit van het toezicht door de Douane op de buitengrenzen. Het onderzoek is uitgevoerd door het team Onderzoek & Marketing van CKC.[2] Voor een snelle lezing wordt verwezen naar de management-samenvatting. Het onderzoeksrapport is voorgelegd aan het MT Douane voor een managementreactie.

Belangrijkste conclusies van het onderzoek
Uit het onderzoek komt naar voren dat de Douane er goed in slaagt de in het stuurcontract afgesproken streefwaarden op het terrein van toezicht en controle te realiseren. Dit is voor alle jaren bijna zonder uitzondering het geval.
De indicatoren in het stuurcontract zijn nog wel uitsluitend op de output gericht. De beschikbare (effect)indicatoren voor de realisatie van de beleids- en operationele doelen zijn op dit moment beperkt. Dit maakt het moeilijk vast te stellen of de doelen in de onderzoeksperiode (beter) worden gerealiseerd.
Voor een deel is dit het gevolg van gekozen of opgedragen doelen zelf. Een doel als veiligheid is lastig te vangen in harde indicatoren.

Advies
Aangezien het onderzoek geen formele beleidsdoorlichting betreft, is er geen verplichting het rapport naar de Tweede Kamer te sturen. De uitkomsten van het rapport worden wel gedeeld met de staatssecretaris. Het rapport kan worden geplaatst op de site van Financiën. De conclusies van het onderzoek zijn te betrekken in de discussie over effectmeting en het concretiseren van effecten in het stuurcontract.

Toelichting

Aanleiding onderzoek
De Comptabiliteitswet (CW) verplicht ministers om al het beleid op hun begroting periodiek te onderzoeken op doeltreffendheid en doelmatigheid. In de Rijksbegroting 2012, hoofdstuk IXB, is aangekondigd onderzoek te doen naar 'Effect uitvoering toezicht Douane op doelstelling compliance'.

[1] De klankbordgroep effectonderzoek Douane bestaat uit: (DGBel/cluster Bedrijf), (DGBel/cluster Uitvoeringsbeleid), (Douane), (Douane), (FEZ).
Met dank aan (Douane).
[2] De onderzoekers zijn:

Afbakening onderzoek
Het onderzoek heeft zich gericht op de activiteiten van de Douane in het kader van *versterking van de buitengrenzen*. Het gaat hierbij om de niet-fiscale taken van de Douane, die tot doel hebben de risico's op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu (VGEM) beheersbaar te maken. De fiscale taken zijn niet in het onderzoek betrokken. Het toezichtsbeleid met betrekking tot accijnzen is vorig jaar al door de Algemene Rekenkamer beoordeeld. De douanerechten zijn al onderwerp van periodieke controle door Europese Rekenkamer en Europese Commissie. In oktober vorig jaar heeft het MT Belastingdienst ingestemd met het onderzoeksvoorstel.

Het onderhavige onderzoek beoogt inzicht te geven in de wijze waarop de Douane in de onderzoeksperiode zijn controle- en toezichtswerkzaamheden aan de buitengrens heeft uitgevoerd in het kader van bescherming van de maatschappij op de terreinen veiligheid, gezondheid, economie en milieu (VGEM) en in hoeverre daarmee de beoogde doelen zijn gerealiseerd.

Het onderzoek bestrijkt de periode 2007-2011. Waar mogelijk zijn de laatste inzichten verwerkt. Het effectenonderzoek is gebaseerd op officiële stukken, zoals begrotingen, bedrijfsplannen, stuurcontracten, beheersverslagen en fiscale monitoren, aangevuld met toelichtingen door medewerkers van de Douane. De uitkomsten van de evaluatie zijn primair voor intern gebruik vanwege het leereffect, maar kunnen zo nodig ook breder worden gedeeld.

Proces
De oorspronkelijke planning om vóór de zomer een rapportage op te leveren, is niet gehaald. Het onderzoek heeft vooral in de eerste fase van operationalisering van de onderzoeksvraag, meer tijd in beslag genomen dan geraamd. Daarnaast was het drukke werkpakket van diverse betrokkenen medeoorzaak dat er niet ongestoord aan één stuk aan dit onderzoek kon worden gewerkt.

Het onderzoek is geen soepel proces geweest. Om te beginnen was het een zoektocht om te komen tot een goede operationalisering van de onderzoeksvraag. Getracht is een reconstructie te maken van de beleidstheorie achter de doelstelling 'versterken van de buitengrenzen'. Dit bleek een bijkans onmogelijke opgave. Het was voor de onderzoekers van O&M lastig grip te krijgen op de veelheid aan strategische beleidstukken. Bovendien ontbrak een doelenhiërarchie.

Punt is dat Douane een ingewikkelde opdracht heeft, waarbij zij gelijktijdig meerdere doelen en meerdere meesters moet dienen. Enerzijds wordt als doelstelling opgedragen het versterken van de buitengrenzen c.q. het bijdragen aan de veiligheid in Nederland en Europa, anderzijds is voorgeschreven dat de belemmering van het economische verkeer zo gering mogelijk moet zijn. Daarenboven heeft de Douane de opdracht in EU-verband een aantal verplichte controles uit te voeren, waarvan niet altijd duidelijk is hoe deze samenhangen met het realiseren van de genoemde doelstellingen.

De oorspronkelijke scope van het onderzoek was de doelstelling 'versterken buitengrenzen'. Gedurende het onderzoek bleek het niet mogelijk deze scope vast te houden. Dit hield verband met het feit dat er geen knip is aan te brengen tussen de fiscale controles en de niet-fiscale controles. De Douane hanteert het uitgangspunt dat er bij buitengrenscontroles wordt gecontroleerd op de naleving van *alle* wetgeving met een Douane-element. Deze integrale controles richten zich dus op zowel de fiscale terreinen (accijnzen, douanerechten) als niet-fiscale Douaneterreinen (VGEM). Deze op zich efficiënte werkwijze bemoeilijkt het leggen

van een relatie tussen de ingezette instrumenten en de realisatie van een specifiek beleidsdoel. In het onderzoek zijn daarom alle toezichtinstrumenten in de beschouwing betrokken.

Oordeel klankbordgroep
De klankbordgroep is vijf keer bijeen geweest. Zowel de onderzoeksaanpak als de concepten van de evaluatie heeft de klankbordgroep kunnen becommentariëren. Met de opmerkingen van de leden van de klankbordgroep is voldoende rekening gehouden in het rapport. De klankbordgroep wil de onderzoekers complimenteren voor hun inzet en de resultaten zoals die nu voor ons liggen. De opzet en de uitvoering van het onderzoek zijn naar de mening van de klankbordgroep voldoende verantwoord. De structuur van het rapport is helder. De onderzoekers hebben bij de verbinding van de uitgangspunten, beleid en processen met de empirie correct gebruik gemaakt van de beschikbare informatie.
Het blijkt niet mogelijk causale verbanden te leggen tussen de inzet van instrumenten door de Douane en de te bereiken doelen. Erkend zij dat het methodologisch gezien ook ingewikkeld is dergelijke causale relaties aan te tonen. Overigens heeft de klankbordgroep begrepen dat de Douane inmiddels initiatieven neemt om meer te sturen op effecten en ook het daarbij behorende meetinstrumentarium te ontwikkelen en – binnen de grenzen van het mogelijke – te verbeteren.

Managementreactie Douane
Het MT Douane is van mening dat het rapport een goede weergave geeft van de complexe nationale en internationale context waarin de Douane opereert. Ook komt helder tot uitdrukking dat de Douane er goed in is geslaagd om de vooraf geformuleerde doelstellingen te realiseren. De conclusie wordt gedeeld dat het leggen van een causaal verband tussen de inzet van handhavingsinstrumenten en de mate waarin de beoogde doelen zijn bereikt niet mogelijk is.
Deze conclusie is een bevestiging van de lijn die de Douane heeft ingezet met de ontwikkeling van de doelenhiërarchie: de ABC doelen. De verwachting is dat hiermee een model beschikbaar komt waarmee Douane, op het niveau van plausibiliteit, meer inzicht kan geven in de beoogde effecten van haar inspanningen.

Belastingdienst

Aan:
Managementteam Belastingdienst

Van:
[redacted] Belastingdienst

TER INFORMATIE

Centrum voor facilitaire dienstverlening

Tiberdreef 12-24
Postbus 9799
3506 GT Utrecht

Datum
28 november 2013

Versienummer

Auteur
MT B/CFD

Kopie aan

Bijlagen

Oplegnotitie:

Communicatieplan schuldhulpverlening
en de rol van Bedrijfsmaatschappelijk werk

Hierbij treft u het communicatieplan schuldhulpverlening en de rol van Bedrijfsmaatschappelijk werk (BMW) aan. Dit communicatieplan is afgelopen periode tot stand gekomen in overleg met [redacted] Belastingdienst. Het plan is afgestemd met leden van de kennisgroep Integriteit en bevat enkele gezamenlijke actiepunten voor BMW en de kennisgroep Integriteit.

Het plan heeft ten doel om, passend in het integriteitsbeleid en vanuit goed werkgeverschap, extra aandacht te besteden aan schuldhulpverlening en de rol van Bedrijfsmaatschappelijk werk. Bedrijfsmaatschappelijk werk heeft reeds ontwikkelde diensten rondom schuldhulpverlening. Deze diensten zijn aanvullend op de middelen vanuit het integriteitsbeleid rondom schuldproblematiek.

Met de uitvoering van het communicatieplan beogen we teammanagers en medewerkers bewust te maken van het belang om in een zo vroeg mogelijk stadium (dreigende) financiële problemen te herkennen, erkennen en op te lossen. Hiermee wordt de kans op integriteitsproblemen en verzuim als gevolg van schuldproblemen verkleind.

Belastingdienst

Aan
MT Belastingdienst

Centrum voor facilitaire dienstverlening
Team Communicatie, team Bedrijfsmaatschappelijk werk

Contactpersonen
[redacted]
[redacted] *unit Services*

M 06 [redacted]
[redacted]@belastingdienst.nl

memo

Communicatieplan schuldhulpverlening en de rol van Bedrijfsmaatschappelijk Werk

Datum
28 november 2013

Versienummer
1.3

Opdrachtgever
MT B/CFD

Auteur
[redacted]

Kopie aan
Leden kennisgroep Integriteit

1. Aanleiding

Medewerkers met schulden: een groeiend probleem. Volgens het Nibud heeft 1 op de 10 huishoudens schuldproblemen en neemt vooral bij werkenden de problematiek toe. Dit maatschappelijke probleem speelt ook binnen de Belastingdienst. Uit cijfers blijkt dat het aantal medewerkers met een loonbeslag weliswaar gelijk blijft, maar dat medewerkers steeds vaker meerdere loonbeslagen hebben en dat het aantal medewerkers in de schuldsanering stijgt (zie Bijlage 1). De complexiteit van de problemen lijkt dus toe te nemen. Een indicatie daarvoor is ook dat het aantal medewerkers dat bij Bedrijfsmaatschappelijk Werk (BMW) aanklopt vanwege schuldproblemen, toeneemt (zie Bijlage 2). Extra aandacht voor deze problematiek is dus gewenst. In dit communicatieplan wordt eerst de genoemde problematiek verder toegelicht. Daarna worden de communicatiemiddelen die worden voorgesteld om medewerkers en managers bewust te maken van de risico´s van (dreigende) financiële problemen beschreven, zodat zij deze in een zo vroeg mogelijk stadium kunnen herkennen, erkennen en oplossen.

2. Integriteit en schulden

Integer gedrag is één van de peilers van de Belastingdienst. Dat betekent dat van Belastingdienstmedewerkers verwacht wordt dat ze oprecht en betrouwbaar zijn en geen dingen doen die het aanzien of het imago van de Belastingdienst schaden.
Schuldenproblematiek vormt echter een belangrijk risico voor integer gedrag. Een medewerker met schuldproblemen kan namelijk gevoelig zijn voor fraude en chantage. Dit levert risico's op voor de organisatie. Het integriteitsbeleid richt zich daarom onder andere op het verminderen van deze risico's. De Belastingdienst biedt vanuit het oogpunt van het verminderen van het risico op fraude en vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap hulp bij het oplossen van de schulden van haar medewerkers. Dat betekent ook oog hebben voor moeilijke situaties waarin medewerkers met schulden kunnen verkeren. Het oplossen van de schuldproblemen is weliswaar de verantwoordelijkheid van de medewerker zelf, maar de Belastingdienst vindt het belangrijk zijn medewerkers hierbij waar mogelijk te ondersteunen. Hierbij zal de Belastingdienst per individueel geval de afweging maken tussen organisatiebelang (een integere organisatie) en individuele belang van de medewerker (goed werkgeverschap). Het belang van een integere organisatie staat in deze afweging altijd voorop.

3. Fasen bij schuldproblematiek

1873406 00753

Schuldproblematiek speelt meestal al langere tijd bij een medewerker. Het formele loonbeslag brengt de problemen echter op een relatief laat moment aan de oppervlakte. Medewerkers waarbij nog geen loonbeslag is opgelegd, maar die al wel financiële problemen hebben, vormen een even groot integriteitrisico als medewerkers waarbij dit al wel het geval is. Daarom is het van belang dat ook voordat medewerkers in het stadium van loonbeslag komen, er instrumenten worden ingezet om verdere problemen te voorkomen.

Het integriteitsbeleid van de Belastingdienst is in het kader van schuldproblematiek onder te verdelen in drie fasen met bijbehorende middelen:

Preventief
Gericht op het bewustwordingsproces van de medewerkers zodat deze in vroegtijdig stadium hun problemen onderkennen en zelf corrigerend kunnen optreden. Het vroegtijdig bespreekbaar maken dient in deze fase te worden gestimuleerd omdat door het direct melden integriteitsrisico's kunnen worden beperkt.
Preventieve middelen zijn bijvoorbeeld: gedragscode, voorschriften en regelgeving (PUB), algemene problematiek aankaarten in werkoverleg, intranetsite Integriteit, module integriteit tijdens introductieprogramma nieuwe medewerkers en teammanagers

Curatief
Deze fase is gericht op het herstellen van de situatie nadat de medewerker voor zichzelf heeft erkend schuldproblemen te hebben. Het is de verantwoordelijkheid van de medewerker zelf om het probleem op te lossen, maar vanuit goed werkgeverschap en risicobeheersing ondersteunt de Belastingdienst zijn medewerkers hierbij. Bij aanvang van deze fase zal altijd per individu de afweging gemaakt worden tussen organisatiebelang (een integere organisatie) en individuele belangen van medewerkers (hulp bij oplossen problemen).

Repressief
De Belastingdienst treedt corrigerend op waar dat nodig is om de integriteit van de dienst te waarborgen. Denk hierbij aan het verrichten van integriteitsonderzoeken en het nemen van disciplinaire maatregelen. De 'Richtlijn ten aanzien van loonbeslagen binnen de Belastingdienst' vormt de basis bij het uitvoeren van het beleid rondom loonbeslagen. Loonbeslag als gevolg van schuldproblematiek wordt hierbij dan ook in beginsel aangemerkt als strafwaardig plichtsverzuim. Zeker als dat beslag het gevolg is van het niet tijdig betalen van belastingschulden. Voor ambtenaren van de Belastingdienst geldt immers dat zij gehouden zijn hun eigen fiscale verplichtingen ten volle na te komen op straffe van een (zware) disciplinaire sanctie[1].

4. Rol schuldhulpverlening van BMW bij schuldproblematiek

Bedrijfsmaatschappelijk werk richt zich op de preventieve en curatieve fase. Voorkomen is immers beter dan genezen. BMW biedt de volgende diensten aan die aanvullend zijn op de eerder genoemde middelen:

Preventieve diensten:
- voorlichting (bijvoorbeeld tijdens een werkoverleg)
- workshops voor medewerkers over het thema 'rondkomen'
- workshops voor leidinggevenden over financiële problemen op de werkvloer

Curatieve diensten:
- bij cliënten met schuldproblemen: een combinatie van financieel-technische en psychosociale begeleiding (onder andere: inzicht in financiële situatie krijgen, advies over contact met schuldeisers, budgetbegeleiding)

5. Doel communicatieplan

Doel van dit plan is:
- belastingdienstmedewerkers vroegtijdig eventuele financiële problemen te laten herkennen en erkennen, hen te stimuleren op tijd hulp te zoeken en hen bewuster te maken van de risico's van schuldproblemen voor de integriteit van henzelf en die van de organisatie.
- het onder de aandacht brengen van de diensten van BMW: medewerkers weten dat ze BMW kunnen inschakelen voor hulp bij schuldproblemen. Medewerkers met (dreigende) schuldproblemen ondernemen op tijd actie.
- het vergroten van het bewustzijn bij teammanagers. Ze herkennen signalen van schuldproblemen en weten welke hulp BMW biedt aan medewerkers met schulden. Ze maken het probleem bespreekbaar binnen het team en met individuele medewerkers. Ze verwijzen medewerkers door naar BMW.

Het plan is afgestemd met leden van de kennisgroep Integriteit en bevat enkele gezamenlijke actiepunten voor BMW en de kennisgroep Integriteit, bijvoorbeeld voor het introductieprogramma van nieuwe medewerkers.

6. Communicatiestrategie

De communicatie is gericht op *informeren* van medewerkers en managers. Ook willen we mensen *stimuleren* hulp te zoeken en het gesprek aan te gaan.

Samenwerkingspartners en hun rol
- Teams Arbeid en Gezondheid (A&G) bestaande uit bedrijfsmaatschappelijk werker, re-integratiemanager en preventiemedewerker: vragen aandacht voor schuldproblematiek bij M1 en M2, bieden ondersteuning bij de aanpak van schuldproblematiek (faciliteren en organiseren). Geven voorlichting en workshops aan medewerkers en teammanagers
- Integriteitscoördinatoren: vragen aandacht voor het probleem, wijzen op de hulpverlening die BMW biedt, stimuleren dat hiervan gebruik wordt gemaakt. Werken hierin samen met team A&G
- Vertrouwenspersonen integriteit: signaleren problemen bij medewerkers, verwijzen door naar BMW
- Bedrijfsartsen: signaleren problemen bij medewerkers, verwijzen door naar BMW
- Medewerkers personeelsfonds: betrekken BMW
- HRM'ers: belangrijke vraagbaak voor teammanagers. Kunnen worden ingezet voor voorlichting aan teammanagers over loonbeslag

7. Doelgroepen

- M1: hebben een belangrijke rol en verantwoordelijkheid op het gebied van schuldhulpverlening, worden gevraagd om medewerking aan de uitvoering van de communicatie en activiteiten voor hun dienstonderdeel (team A&G faciliteert en organiseert). M1 is verantwoordelijk voor besluit en uitvoering binnen dienstonderdeel.
- Teammanagers: zijn een belangrijke schakel voor de medewerker, signaleren problemen, gaan gesprek aan met medewerker, verwijzen door naar BMW
- Belastingdienstmedewerkers: moeten weten waar ze terecht kunnen voor advies en hulp bij schuldproblemen. Zij moeten worden gestimuleerd op tijd actie te ondernemen.
- (Nieuwe) medewerkers: moeten weten welke risico's samenhangen met schulden en moeten weten waar ze terecht kunnen voor advies en hulp bij (dreigende) schuldproblemen.

8. Communicatieboodschap

Boodschap medewerkers

Schuldproblemen: het kan gebeuren dat je in de problemen komt. Schuldproblemen zorgen voor stress, schaamte en soms zelfs verzuim. Ga daarom in gesprek met je teammanagers. *De Belastingdienst (team BMW) kan hulp bieden bij het vinden van oplossingen bij schuldproblemen, het blijft echter altijd je eigen verantwoordelijkheid.*

Heb je schuldproblemen of heb je moeite om rond te komen? Voorkomen is beter dan genezen, dus neem op tijd contact op met je teammanager of BMW. Zij kunnen je helpen om grotere problemen voorkomen. Want naast de onrust die financiële problemen voor jezelf meebrengen, is het ook voor de Belastingdienst van het grootste belang dat medewerkers geen schuldproblemen hebben.

We verwachten namelijk van onze medewerkers dat ze betrouwbaar zijn en niets doen dat het aanzien van de Belastingdienst of het imago van de medewerkers van de Belastingdienst schaadt. Heb je schuldproblemen, dan kan het moeilijk zijn om je aan deze regels te houden. We verwachten daarom van je dat je zelf actief werkt aan een oplossing voor je schuldproblemen.

Boodschap teammanagers
Als een medewerker schuldproblemen heeft kan dit risico's opleveren voor de Belastingdienst. Medewerkers met schulden zijn kwetsbaarder voor fraude en chantage. We verwachten van onze medewerkers dat ze betrouwbaar zijn en niets doen dat het aanzien van de Belastingdienst of het imago van de medewerkers van de Belastingdienst schaadt. Daarnaast heeft dit vaak een groot effect op het welzijn van de betreffende medewerker. Schulden veroorzaken veel stress. Medewerkers verzuimen vaker of vertonen verminderde inzet.

Vanuit goed werkgeverschap en risicobeheersing ondersteunt de Belastingdienst medewerkers bij het oplossen van hun financiële problemen. Heeft een van je medewerkers schuldproblemen? Verwijs deze dan altijd tijdig door naar BMW. Door op tijd hulp in te schakelen kunnen grotere problemen worden voorkomen. Ga met je medewerkers in gesprek en haal het onderwerp uit de taboesfeer.

9. Communicatiemiddelen

Voorlichting en workshops BMW
De voorlichting en workshops die BMW biedt aan medewerkers en teammanagers worden opnieuw onder de aandacht gebracht.
Actie: BMW, communicatie
Middel voor: teammanagers, medewerkers

Introductieprogramma nieuwe medewerkers en nieuwe leidinggevenden
Nieuwe medewerkers volgen de module 'Professionele verantwoordelijkheid'. Voor nieuwe teammanagers is er de training 'Integriteit voor leidinggevenden'. Met de kennisgroep Integriteit is afgesproken om binnen deze trainingen kort aandacht te besteden aan schuldproblemen en de hulpverlening van BMW.

Beeldkrant en Belastingwerk
Met de redactie van de Beeldkrant en Belastingwerk wordt overlegd hoe we het onderwerp opnieuw onder de aandacht brengen, bijvoorbeeld met achtergrondartikelen en ervaringsverhalen van collega's die zelf schuldproblemen hebben (gehad). Actie: communicatie
Middel voor: teammanagers, medewerkers

Intranet
- site van BMW en Personeelsfonds uitbreiden met informatie over schuldhulpverlening, vindbaarheid verbeteren met zoektermen en tags
  Actie en verantwoordelijkheid: BMW, Personeelsfonds, communicatie
- site Integriteit uitbreiden met case over schuldproblemen en informatie over schuldhulpverlening door BMW
  Actie: BMW, eigenaar site Integriteit, communicatie
- richtlijn Loonbeslag publiceren op intranet
  Actie: kennisgroep Integriteit

Landelijke Integriteitsdag 23 mei 2013 (gerealiseerd)
Tijdens de Landelijke Integriteitsdag gaven BMW'ers 3 workshops over schuldproblematiek.

Communicatiekalender 2013 en 2014

Maand	Kanaal	Middel	Inhoud	Doelgroep
Mei 2013	Landelijke Integriteitsdag	Workshops BMW over schuldproblematiek		
In overleg	Introductieprogramma nieuwe medewerkers en teammanagers	Module 'Professionele verantwoordelijkheid' en training 'Integriteit voor leidinggevenden'	Info over schuldproblemen en SHV, in kader van integriteit	Nieuwe medewerkers en teammanagers
Jan 2014	OPF	Memo	Algemene schets schuldproblematiek, wat biedt BMW om te helpen?	OPF en M1 diensteenheden
1e kwartaal 2014	Intranet	Site BMW, Integriteit, Personeelsfonds,	Uitbreiden info over SHV, verbeteren vindbaarheid, nog meer verwijzen naar site Nibud met persoonlijk budgetadvies	Medewerkers en teammanagers
In	Intranet	Richtlijn Loonbeslag		

overleg				
1e kwartaal 2014 en verder	Beeldkrant	Nieuwsbericht en achtergrondartikelen, bijvoorbeeld aansluitend op vakantiegeld en eindejaarsuitkering		Medewerkers en teammanagers

Bijlage 1 Cijfers loonbeslagen bij de Belastingdienst

Tabel 1: Loonbeslagen bij de Belastingdienst

Dienstonderdeel	**Aantal loonbeslagen**		**Aantal medewerkers met loonbeslagen**			
	2011	2012	2011		2012	
				waarvan personen in Wsnp*		waarvan personen in Wsnp*
Belastingen	265	247	119	31	105	33
Douane	95	127	40	10	59	16
Toeslagen	43	56	18	3	16	6
B/CA	34	38	17	5	16	7
B/CICT (nu CIE en CAO)	29	38	17	3	13	5
B/CFD	67	70	27	6	24	9
B/CKC	8	6	6	2	3	1
B/CPP (LKB)	1	4	1	0	3	0
B/Telefoon	58	33	18	6	14	8
FIOD	7	11	2	2	6	1
Totaal	**607**	**630**	**265**	**68**	**259**	**86**

Bron: Memo cijfers loonbeslagen 2011-2012, DG Belastingen, 6 juni 2013
*Wet schuldsanering natuurlijke personen

Bijlage 2 Cijfers schuldhulpverlening door BMW bij de Belastingdienst

In 2012 had BMW in totaal 1.736 cliënten, in 2011 waren dat er 1.665.

Tabel 1: Aantal cliënten van BMW met financiële problemen (in procenten)

	Cliënten met financiële problematiek		**Nieuwe cliënten**	**Aantal medewerkers per dienstonderdeel**
Dienstonderdeel	**2011**	**2012**	**2012**	**31-12-2012**
Landelijk totaal	6%	8%	1.480	30.119
Toeslagen	16%	22%	55	642
BelastingTelefoon	11%	15%	63	683
B/CFD	11%	15%	69	1.209
Douane	9%	11%	241	4.894
B/CKC	11%	8%	55	535
Belastingen	7%	8%	721	16.658
FIOD	-	≤ 6%	80	1.169
B/CA	5%	≤ 6%	80	1.773
B/CAO	-	-	118	2.556
B/CIE	-	-	40	

Bron: cliëntregistratiesysteem BMW, top 5 problemen bij intake

- = financiële problemen staat niet in de top 5 van problemen bij intake

Belastingdienst

Aan: MT Belastingdienst

Van: [redacted] B/CKC

Belastingdienst/Centrum voor kennis en communicatie

Onderzoek & Marketing

Contactpersoon
[redacted]
B/CKC

M 06 [redacted]
[redacted]@belastingdienst.nl

memo

Kennisagenda Belastingdienst

Datum
27-11-2013

Referentienummer
O&M 27-11-13 RA

Bijlagen
Kennisagenda 2014

Inleiding

In 2012 is de eerste versie van de Kennisagenda Belastingdienst gepresenteerd. Het afgelopen jaar zijn vaktechniek- en compliance-gerelateerde thema's toegevoegd. Tevens is vanuit de Kennisagenda bijgedragen aan de Midterm Review van het MLTP.
Al doende zijn op die manier 'product' en 'proces' Kennisagenda verankerd binnen de beleidsprocessen van de Belastingdienst. Deze notitie beschrijft de:

- doel en effecten van de Kennisagenda Belastingdienst
- inhoud van de nieuwe versie van de Kennisagenda
- governance-structuur rondom de Kennisagenda
- concrete vervolgstappen.

Doel van de notitie

Doel van deze notitie is de vaststelling van de tweede versie van de Kennisagenda Belastingdienst door het MT Belastingdienst. Daarnaast worden de leden van het MT Belastingdienst met deze notitie geïnformeerd over de inhoudelijke en bestuurlijke inbedding van de Kennisagenda binnen de beleidsprocessen van de Belastingdienst.

Gevraagd besluit

- vaststelling Kennisagenda 2014
- instemming met de wijze van voorbereiding op de avondsessie van 10 maart 2014.

De nieuwe digitale versie van de Kennisagenda Belastingdienst is bijgevoegd en is via de link www.kennisagenda-belastingdienst.nl benaderbaar.

Doel en effecten Kennisagenda Belastingdienst

Het *doel* van de Kennisagenda Belastingdienst is de gerichte verzameling en creatie van nieuwe kennis ten behoeve van een doeltreffende besturing van de Belastingdienst.
De Kennisagenda maakt zichtbaar welke kennis we nodig hebben, of de benodigde kennis al (elders) beschikbaar is en op welke terreinen onderzoek nodig is. De Kennisagenda is daarmee het inhoudelijke toetskader voor onderzoekprogrammering; zowel voor intern onderzoek (door bijvoorbeeld O&M) als voor onderzoek in samenwerking met externe kennisinstituten.
Het *effect* is dat we beter instaat zijn intern op inhoud *regie te voeren.* Bijvoorbeeld bij het formuleren en prioriteren van de onderzoeksvragen in het kader van de Roadmap digitalisering, Effecten van toezicht en de rol van Fiscaal dienstverleners in onze handhavingsaanpak.

Een tweede effect is dat de Kennisagenda *communicatie en samenwerking* met de wetenschap vergemakkelijkt. De Kennisagenda illustreert de diversiteit aan maatschappelijke vraagstukken waarmee de Belastingdienst wordt geconfronteerd. De Kennisagenda speelt dan ook een rol bij de Opening academisch jaar Belastingdienst, de 'campus recruiting' en in contacten met afstudeerders en promovendi.
Een derde effect is dat we gericht *kennis van buiten naar binnen* kunnen halen. De Ronde Tafel gesprekken met hoogleraren en de voeding van de Midterm Review MLTP zijn hier voorbeelden van. Ook heeft de Kennisagenda geleid tot gerichte contacten met de Nationale Ombudsman, het CBS en DJI, en een nominatie voor de Rijksbrede Benchmark Award.

Inhoud van de Kennisagenda
De Kennisagenda bevat nu 11 kennisthema's. De uitwerking van elk thema beschrijft de relevantie, welke kennis nodig is, en hoe/met wie we die kennis kunnen verwerven. Het doel is de 'grote vragen' van de Belastingdienst te formuleren. De Kennisagenda is tot stand gekomen onder regie van de afdeling Onderzoek & Marketing, B/CKC. De uitwerking van de kennisthema's gebeurt in samenspraak met medewerkers en bestuurders van dienstonderdelen en DGBel-teams en wetenschappers. De tweede versie van de Kennisagenda bevat 5 nieuw uitgewerkte thema's: Fiscale governance, Fiscaal recht realiseren, Determinanten van compliance, Effectmeting en Beschikbaarheid van kennis (voorheen Het Nieuw Werken).

Relatie met onderzoeksprogrammering
De Kennisagenda is geen onderzoeksagenda. Kennisvragen kunnen worden beantwoord door middel van bijvoorbeeld internationale uitwisseling, nationale benchmarks of door onderzoek. De Kennisagenda reikt perspectieven en partners aan voor het doen van onderzoek. Dat is al concreet geworden in de verschillende 'Onderzoeksplannen 2013' van dienstonderdelen. Enkele voorbeelden van (interne) onderzoeken die het afgelopen jaar zijn gestart:

- Zelfredzaamheid burgers; gerelateerd aan Vangnet en Roadmap (Dienstverlening).
- Drempels en drijfveren in de toeleiding naar het Toeslagen-portal (Toeslagen).
- Kwaliteit van data binnen internationale goederenketens (Douane).
- Effectonderzoek handhavingsaanpak grote ondernemingen (Belastingen GO).
- Determinanten van compliance - Steekproef MKB (samen met Belastingen LTO).
- Leiderschap (samen met Programmaburo Leiderschap DGBel).

De wijze van onderzoeksprogrammering is een van de ontwerpvraagstukken bij de vormgeving van de nieuwe 'Kennissupportorganisatie': wie formuleert de grote onderzoeksvragen, wie prioriteert, en verdeelt daarmee de schaarse onderzoekscapaciteit?

Governance Kennisagenda

De Kennisagenda is een van de beleidsdocumenten van de Belastingdienst en is idealiter het wetenschappelijk/inhoudelijke 'tegenover' van het MLTP. DGBel is dan ook opdrachtgever voor de Kennisagenda. De Kennisagenda komt met deze tweede versie uit de 'opbouwfase' en zal gebruikt en periodiek geactualiseerd worden. Gebruik en aanpassing zullen bestuurlijk verankerd zijn:

- actualisering en besluitvorming van de Kennisagenda lopen synchroon met het MLTP
- een inhoudelijke klankbordgroep adviseert in opdracht van het MT Belastingdienst over opstart en beëindiging van thema's en bewaakt aansluiting op het MLTP (de klankbordgroep kan onder extern voorzitterschap staan)
- vervaardiging van de Kennisagenda gebeurt onder regie van O&M
- tijdens Ronde Tafel gesprekken met hoogleraren vindt inhoudelijke verdieping plaats van aan het MLTP gerelateerde vraagstukken
- leden van het MT Belastingdienst (en waar mogelijk directeuren binnen dienstonderdelen) verbinden zich aan een kennisthema dat het best aansluit op de opgave waar hun bedrijfsonderdeel voor staat
- jaarlijks wordt een afzonderlijke onderzoeksprogrammering besproken in het MT Belastingdienst (we starten daarmee tijdens een avondsessie in maart).

Vervolgstappen

Na vaststelling van deze versie van de Kennisagenda zal deze intern en extern worden verspreid. Extra aandacht krijgen daarbij:

- Berichtgeving via de Beeldkrant
- Publiciteit rond het afscheid van [redacted] B/CKC [redacted]
- Bespreking van de Kennisagenda in de avondsessie van het MT BD op 10 maart 2014. Centraal staat dan de vertaling naar onderzoeksprogrammering. Van de MT-leden wordt de volgende voorbereiding gevraagd; antwoord op de vragen:
  - welk kennisthema is direct verbonden met de opgave van het bedrijfsonderdeel?
  - welk onderzoek wordt binnen het kader van de Kennisagenda momenteel uitgevoerd binnen het bedrijfsonderdeel (intern, ism O&M, extern, …)?
  - hoe is onderzoek georganiseerd?

  De avondsessie wordt voorbereid door Onderzoek & Marketing in samenwerking met dienstonderdelen.

Kennisagenda 2014

Bekijk de kennisagenda

Kennisagenda toevoegen aan homescreen



