



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Samenloop en samen oplopen

Delen verbinden en (samen) sturen

Directoraat-generaal Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk

**Rijksorganisatie voor Ontwikkeling,
Digitalisering en Innovatie (Rijksorganisatie
ODI)**

14 juli 2023

Inhoudsopgave

Samenloop en samen oplopen	1
<i>Delen verbinden en (samen) sturen.....</i>	1
Lijst van afkortingen	4
Lijst van afbeeldingen	4
Samenvattende conclusies en aanbevelingen	5
1. Inleiding	8
1.1. Vraagstelling	8
1.2. Onderzoeksmethode.....	9
2. Reconstructie tijdelijk wetgevingstraject en vernieuwing EMCS	10
3. Opbrengst en bevindingen op basis van de interviews	16
4. Lessen op basis van de invoering van de horizontale accijnsrichtlijn.....	23
Bijlage 1 Geraadpleegde documenten.....	25
Bijlage 2 Tijdelijk wetgevingstraject en procesverloop	27

Lijst van afkortingen

DAG: Douane Accijns Goederenvervoer

DWU: Douanewetboek van de Unie

EMCS: Excise Movement and Control System is het automatiseringssysteem van de Europese Unie. De Douane gebruikt het om transport van accijnsgoederen in de Europese Unie te volgen. Het overbrengen kan alleen tussen vergunninghouders.

EPIC: Een epic in de scrum methodologie is een taak die te groot is om in één keer op te pakken en af te leveren. Epics kunnen worden opgedeeld in features en features in user stories en tasks. Een epic is te groot is om in één sprint af te ronden.

IM: Informatie management

IV: Informatie voorziening

MvP: Minimal Viable Product is het minimale product dat acceptabel is.

PI: Program increment: is a timebox during which an Agile Release Train (ART) delivers incremental value in the form of working, tested software and systems. PIs are typically 8 – 12 weeks long. The most common pattern for a PI is four development Iterations, followed by one Innovation and Planning (IP) Iteration.

TAXUD: Directoraat-generaal Belastingen en douane-unie van de Europese Unie

Lijst van afbeeldingen

Figuur 1: Wetgevingstraject en procesverloop binnen IM binnen Douane

Schema 1: Grove planning: Communicatiestroom, noodprocedure, convertor en definitieve oplossing

Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Samenvattend concluderen de onderzoekers op de onderzoeksvraag:

Op welke wijze kan de tijdigheid en kwaliteit van de besluitvorming – mede aan de hand van een globale reconstructie op basis van de casus Horizontale richting accijns 2020 en op het proces vernieuwing EMCS – worden verbeterd?

Deze casus staat niet op zichzelf en is niet het gevolg van een enkele oorzaak. Eerder is er sprake van een samenloop van omstandigheden die leiden tot het niet halen van een inwerkingtredingsdatum, noodprocedures moeten worden uitgewerkt en een converter zijn gebouwd om de continuïteit te kunnen waarborgen.

Dat is de hoofdconclusie van de onderzoekers zoals die ook verwoord is in de titel van het rapport. In die samenloop zijn een aantal events vooraf gegaan waardoor de planning is gaan schuiven:

- *Continue herprioritering leidt tot stop en go beweging:* Meerdere geïnterviewden geven aan dat binnen de Douane en Belastingdienst een continu proces bezig is van herprioritering dat op zichzelf veel tijd en capaciteit vergt en niet besteed kan worden aan het voortbrengingsproces.
- *Herprioritering leidt tot afname beschikbare capaciteit:* In 2020 is de herbouw van DAG weer opgepakt, naast de werkzaamheden voor de Brexit, voor de rationalisatie van systemen en onderhoud aan EMCS. Daarvoor zijn de teams opnieuw samengesteld die aan de accijnssystemen werken vanwege een groot verloop van medewerkers.
- *De definitieve specificaties van de richtlijn komen laat beschikbaar:* De specificaties (technische omschrijving die IV nodig heeft om systemen aan te passen) voor de aanpassingen in EMCS, naar aanleiding van de richtlijn, zijn in de tweede helft van 2021 door de EU gepubliceerd. De definitieve versie verschijnt in november 2021.
- *Late grip en overzicht bij de Douane op de totale portfolio en prioriteit daarbinnen van EMCS stelt organisatie voor voldongen feit:* In het proces van prioritering van Should naar Must is in februari 2022 binnen de Douane aangegeven: "Momenteel wordt de eerste release van DAG ontwikkeld. Hierbij wordt de functionaliteit voor accijnsgoederenvervoer (bij vervoer onder schorsing van accijns) gemaakt binnen DAG ter vervanging van de huidige EMCS applicatie. Pas wanneer de eerste release van DAG ontwikkeld is, kan de aanvullende functionaliteit ten behoeve van Veraccijnsd vervoer opgepakt en gerealiseerd worden. Het is daarom niet aannemelijk dat de door Brussel gewenste productiedatum gehaald gaat worden.

Op deze wijze is deze samenloop ook verwoord in de Kamerbrief van 16 september 2022:

"Terugkijkend is het zeer onwenselijk gebleken dat zowel vernieuwing als uitbreiding van het EMCS dicht bij elkaar is komen te liggen doordat de planning van de vernieuwing is gaan schuiven. De risico's op het niet halen van de deadline hadden eerder in beeld moeten worden gebracht."

De onderzoekers constateren ook dat de Douane laat hun portfolio inzichtelijk heeft gemaakt en daarover pas eind 2021 in gesprek gaat met hun opdrachtgevers in de driehoek over hun portfolio en prioritering binnen de portfolio. Dat proces heeft een aantal zaken zichtbaar gemaakt. De totale vraag is groter dan het aanbod en de opdrachtgevers is helder gemaakt dat de planning van de

invoering van niet alleen deze richtlijn bij het Directoraat-Generaal Douane onder druk staat, maar dat dit ook geldt voor andere dossiers. Dat inzicht heeft ook geleid tot een andere prioritering waarbij gestuurd wordt op de hele portfolio, volgtijdelijkheid en samenloop. EU-trajecten krijgen aansluitend een hogere prioriteit waardoor een aantal trajecten moeten worden geminimaliseerd, uitgesteld of zelfs helemaal gestopt. Zodat capaciteit wordt vrijgespeeld om wettelijke deadlines te kunnen halen.

In maart 2022 blijkt uit interne stukken van de Douane dat het bijna onmogelijk is om de deadline van 13 februari 2023 te halen en mitigerende maatregelen zoals verkleining van MvP (Minimal Viable Product – het minimale product dat acceptabel is), niet tot het gewenste resultaat leiden. Dat signaal is ook in het driehoeksoverleg afgegeven door de Douane. Tevens is er in de periode maart – eind april 2022 door Eigenaar en DGFZ gezocht naar mogelijkheden naar oplossingen. De tijdsdruk is dan zo hoog dat er nauwelijks gelegenheid is om breder onderzoek te doen naar andere oplossingen of mogelijkheden en gelijk wordt doorgeschakeld om de politieke lijn en EU mee te nemen in de voorbereidingen voor de noodprocedures en convertor (zie ook schema 1).

Dat wat betreft het proces in relatie tot de vernieuwing van EMCS. Als we dat verbinden met het wetgevingsproces en de bredere context van het departement dan zijn er nog een aantal factoren die een rol hebben gespeeld bij de wijziging van de accijnsrichtlijn (zie ook figuur 1).

In die zin is de aanvliegroute van de mitigerende maatregelen en risico's die in beeld zijn technisch ingestoken, concluderen de onderzoekers. In de interviews zijn aanvullende patronen en dynamieken opgehaald die sterk bepalend zijn: Waarom er gebeurt, wat er gebeurt. In chronologische volgorde van het doorlopen proces onderkennen de onderzoekers:

- *Focus in raads werkgroepen en implementatie richtlijn vooral vanuit een juridisch insteek*
Het besef is ontstaan dat het zo snel mogelijk in kaart brengen van de consequenties via quickscans vanuit een integraal beeld (naast wetgeving ook finance en control, informatiemanagement, operatie en handhavingsbeleid) meer impact zal hebben dan een uitvoeringstoets omdat deze te laat in het proces zit (reactief). Dat vraagt om een andere strategie waarbij de uitvoering beter vertegenwoordigd is in de fase waarin over de conceptrichtlijnen en verordeningen wordt onderhandeld binnen de EU omdat in die fase juist het verschil (pro-actief) kan worden gemaakt in de samenwerking met DGFZ.

- *Opzet uitvoeringstoets biedt beperkt inzicht op consequenties voor de uitvoering*
De onderzoekers horen verschillende meningen over de kwaliteit van de UNTS. Voor het inzetten van het wetgevingstraject biedt de UNTS voldoende houvast. Geredeneerd vanuit de operatie en handhavingsbeleid geven geïnterviewden aan dat één toets voor de implementatie van drie werkpakketten die sterk verschillend en omvattend zijn niet gewenst is, om dat bij elkaar te voegen om goed te kunnen kijken naar de impact op de werkprocessen. Gezien het late tijdstip waarop de specificaties zijn gepubliceerd bieden quickscans meer flexibiliteit.

- *Afhankelijkheid van de Belastingdienst door kaders stevig voelbaar in de dagelijkse IV operatie*
In meerdere gesprekken wordt helder dat de wens om meer als eigenstandige organisatie te opereren als Douane niet is doorvertaald in de zin van een versterking van de opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie, maar dat er eerder sprake is van het afnemen van een dienst. Dit komt onder andere tot uiting in de prioriteitsstelling, budget en inhuur.

- *Invulling geven aan en regie nemen in eigen prioritering en actualisatie van IV-portfolio heeft een lange aanloop*

Na het besluit begin 2020 om de Douane een zelfstandige positie te geven en het opstellen van een eigen portfolio bij de Douane is het voor de Douane zelf mogelijk om een prioritering aan te geven in de IV-projecten. Deze actualisatie komt voor het eerst aan de orde in het driehoeksoverleg tussen de eigenaar, de coördinerend opdrachtgever en de opdrachtnemer in november 2021 en wordt vervolgens geagendeerd in het driehoeksoverleg van maart 2022 en een aanvullend ingelast driehoeksoverleg in april 2022 en is vastgesteld door het MT Douane voor het IV Portfolio 2022-2026.

- *Het vertrouwen op de 'We can do'-mentaliteit vertraagd informatiedeling en samenwerking*
- In de interviews bij de Douane en het kerndepartement komt de zinsnede terug: 'We hebben het gevoel dat er veel informatie blijft hangen'. Dat speelt zowel binnen de Douane als tussen de Douane en het kerndepartement. Veel zaken worden ook met die 'We can do'-mentaliteit opgelost en daar vertrouwen de partners dan ook op. Maar er zit een risico in wanneer de 'We can do'-mentaliteit in de dagelijkse praktijk verwordt tot een: 'We het wel gaan redden'.

In dat geval overheerst regie en handelen op de korte termijn de lange termijn focus en komen het voortbrengingsproces en de continuïteit onder druk te staan. Dan gaat veel tijd uit naar het oplossen van issues (risico's die zich al gemanifesteerd hebben): De constante herprioritering en samenstelling en kwaliteit van de ketenteams en een ingewikkeld en stroperig proces op verschillende lagen om personeel te werven.

Een eerdere escalatie en het delen van informatie biedt meer mogelijkheden om op issues te sturen op de korte termijn. En samen op te lopen. Daarnaast ontstaan door het inzichtelijk maken van de achterliggende problematiek meer handvatten om zich meer op de lange(re) termijn te richten.

Daarmee wordt in de toekomst dan niet alleen technische samenloop voorkomen, maar komt samen oplopen en sturen meer in zicht. Meer concreet vertaald zich dat in de volgende lessen op basis van deze casus en toekomstige cases (zie hoofdstuk 4 voor een nadere toelichting).

- Ondervang de constante herprioritering en stuur op basis van actuele informatie en integraliteit
- Europees wordt het verschil gemaakt in de onderhandelingsperiode
- Verbind beleid en uitvoering in integrale uitvoeringstoetsen en quickscans
- Breng meer focus aan in de IV-portfolio om vraag en aanbod meer in evenwicht te krijgen
- Informeer de politieke lijn parallel
- Voer de gesprekken tussen de Belastingdienst en Douane meer vanuit een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie
- Versnel het proces van informatiedeling en loop meer samen op.

1. Inleiding

Aanleiding van dit onderzoek is de invoering van de Horizontale accijnsrichtlijn 2020. De richtlijn is vastgesteld op 19 december 2019 en in nationale wetgeving geïmplementeerd in december 2021. Een deel van de maatregelen uit de Horizontale accijnsrichtlijn 2020 dient te worden toegepast met ingang van 13 februari 2023, waaronder het brengen van veraccijnsd vervoer onder EMCS. Dit bleek voor Nederland niet haalbaar. Hierover is de Kamer op 16 september 2022 geïnformeerd.

De betrokken bewindspersonen hebben gevraagd om een evaluatie van de besluitvorming rondom deze richtlijn én het implementatie- en invoeringstraject. Daarnaast gaat het om de besluitvorming rondom de vernieuwing van EMCS. De wens bestaat om deze evaluatie te gebruiken als voorbeeldcasus voor besluitvormingsprocessen (over EU-wetgeving), omdat dit niet op zichzelf staat. De casus beslaat het proces van de keuze om EMCS te vernieuwen, voorbereiding op de wetgeving vanuit Europa en de invoering daarvan tot en met het informeren van de Tweede Kamer over het niet halen van de Europese deadline. Doel van de evaluatie is om, op basis van reconstructie en reflectie, met alle binnen het ministerie van Financiën betrokken (ambtelijke) partijen gezamenlijk lessen te trekken die toekomstige besluitvorming kunnen verbeteren. Daarnaast kunnen aanbevelingen van de opdrachtnemer ook bijdragen aan reflectie en het lerend vermogen.

In de Kamerbrief Invoering Horizontale accijnsrichtlijn 2020 d.d. 16 september 2022 is opgenomen:

“Terugkijkend is het zeer onwenselijk gebleken dat zowel vernieuwing als uitbreiding van het EMCS dicht bij elkaar is komen te liggen doordat de planning van de vernieuwing is gaan schuiven. De risico’s op het niet halen van de deadline hadden eerder in beeld moeten worden gebracht. Tevens had eerder in overleg met de Europese Commissie getreden moeten worden over de mogelijkheden van een convertor. Ook had eerder breder onderzoek gedaan moeten worden naar mogelijke andere oplossingen. Tot slot hadden wij eerder geïnformeerd moeten worden dat de planning van de invoering van de richtlijn onder druk stond. Om te kunnen leren voor de toekomst laten wij een evaluatie doen naar het gehele proces waarin deze elementen nadrukkelijk worden opgenomen.”

1.1. Vraagstelling

De evaluatievraag is als volgt geformuleerd:

Op welke wijze kan de tijdigheid en kwaliteit van de besluitvorming – mede aan de hand van een globale reconstructie op basis van de casus Horizontale richting accijns 2020 en op het proces vernieuwing EMCS – worden verbeterd?

Met daaraan gekoppeld de volgende deelvragen:

- Hoe verliep het gehele proces rond vernieuwing EMCS vanaf het moment dat daartoe is besloten? (reconstructie)

- Hoe verliep het proces, ook i.r.t. vernieuwing van EMCS, vanaf het moment dat bekend was dat er een voorstel tot wijziging in de accijnsrichtlijn zou komen tot het informeren van de Tweede Kamer in september 2022? (reconstructie)
- Op basis van deze reconstructies, wanneer zijn welke besluiten genomen en welke risico's en mitigerende scenario's waren daarbij in beeld?
- Wat zijn de lessen die getrokken kunnen worden o.b.v. deze casus en welke daarvan zijn voor toekomstige cases relevant? Hierbij wordt in ieder geval nadrukkelijk gekeken naar de in de Tweede Kamerbrief genoemde aspecten.

De onderzoeksperiode loopt vanaf het moment dat besloten is tot vernieuwing van EMCS tot en met verzending van de Tweede Kamerbrief op 16 september 2022.

1.2 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is eind januari 2023 gestart, met documentenonderzoek, waarna 22 interviews zijn afgenomen binnen de Douane en het kerndepartement (DGFZ, FEZ/eigenaarsadvisering en Bureau Bestuursondersteuning en advisering). Tegelijkertijd is een reconstructie van de casus gemaakt die gevisualiseerd is in een tijdlijn op basis van de geraadpleegde documenten (bijlage 1).

Vervolgens is deze reconstructie getoetst met de opdrachtnemer op feitelijke onjuistheden.

Vervolgens hebben de onderzoekers op basis van de reconstructie en de gehouden interviews hun bevindingen opgeschreven ter beantwoording van de hoofd- en deelvragen.

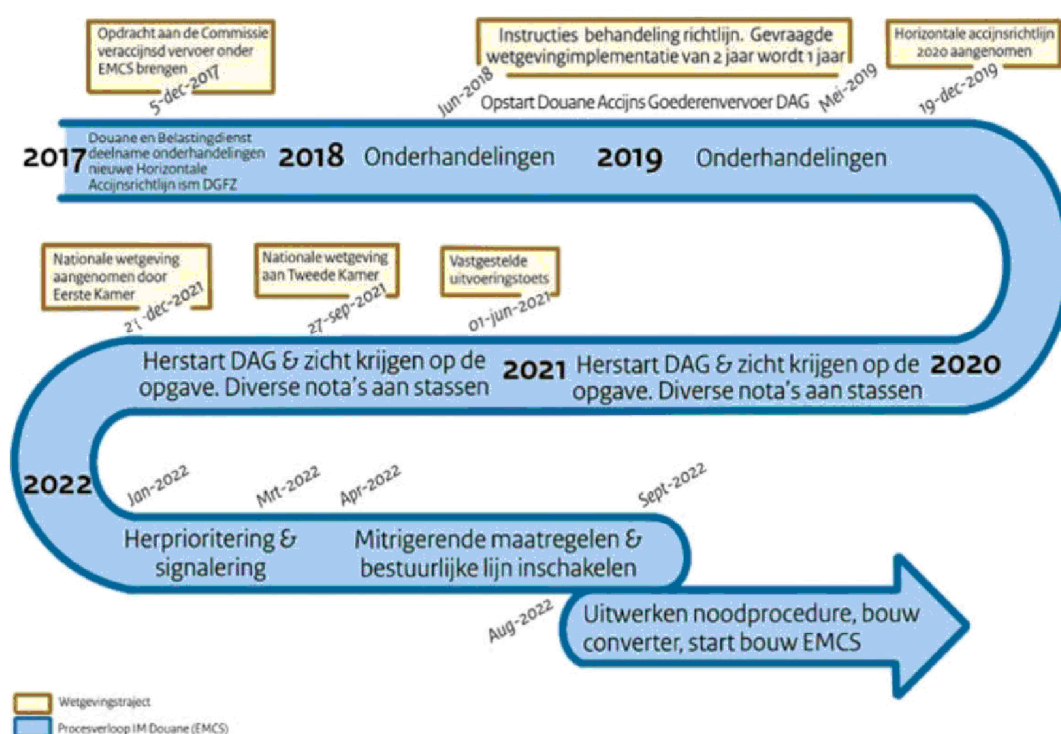
Leeswijzer

In het rapport volgen de deelvragen naar aanleiding van de evaluatievraag. Allereerst volgt een tijdlijn waarin de gebeurtenissen rondom het proces van vernieuwing EMCS is opgenomen inclusief de besluitvorming voor zowel het wetgevingsproces als de vernieuwing van EMCS (hoofdstuk 2). Op basis van deze reconstructies en de interviews worden in hoofdstuk 3 de bevindingen weergegeven. Afsluitend gaat hoofdstuk 4 over de lessen die getrokken kunnen worden, waarbij de focus ligt op de in de Tweede Kamer genoemde aspecten.

2. Reconstructie tijdlijn wetgevingstraject en vernieuwing EMCS

In dit hoofdstuk is de tijdlijn beschreven binnen de Douane ten aanzien van EMCS traject. Globaal onderscheiden de onderzoekers vijf perioden:

- Onderhandelingen over de nieuwe Horizontale Accijnsrichtlijn (vanaf 2017) en opstart DAG (2018-2019);
- Herstart DAG en zicht krijgen op de opgave (2020 – 2021);
- Herprioritering en signalering EMCS binnen portfolio (begin 2022 tot en met maart 2022)
- Mitigerende maatregelen en bestuurlijke lijn inschakelen (april 2022 – september 2022)
- Uitwerken noodprocedure, bouw converter en bouw EMCS conform accijnsrichtlijn (vanaf augustus 2022)



Figuur 1: Wetgevingstraject en procesverloop binnen IM binnen Douane (zie ook bijlage 2)

Onderhandelingen nieuwe Horizontale Accijnsrichtlijn en opstart DAG

In 2017 nemen lidstaten raadsconclusies aan en geven, onder andere, de Commissie de opdracht veraccijnsd vervoer onder EMCS te brengen. Het belangrijkste doel dat hiermee wordt nagestreefd is vereenvoudiging van de bestaande accijnsprocedures. In 2018 en 2019 is vanuit DGFZ in

Brussel onderhandeld over de richtlijn met de andere lidstaten. Bij de totstandkoming van de instructies is steeds het cluster accijns en IM van Douane betrokken en heeft deelgenomen aan de onderhandeling in Brussel.

Tijdens de onderhandelingen is door Nederland gevraagd om een latere implementatiedatum dan oorspronkelijk door de Europese Commissie is voorgesteld. Reden voor het Nederlandse verzoek is de tijd die nodig is om een richtlijn in nationale wetgeving te implementeren. Ingezet is op een verschuiving van twee jaar, wat heeft geresulteerd in een verschuiving van één jaar. Uiteindelijk is de Horizontale accijnsrichtlijn 2020 aangenomen op 19 december 2019 en is de nationale Wet implementatie richtlijnen accijns 2022 bekrachtigd op 22 december 2021 met voor een aantal artikelen over het gedeelte voor veraccijnsd vervoer een inwerkingtredingsdatum van 13 februari 2023.

In deze periode is binnen de Douane het besluit genomen om in het kader van rationalisatie, het huidige systeem EMCS te herbouwen en door het nieuwe systeem DAG (Douane Accijns Goederenvervoer) te vervangen. Het Nederlandse deel van het accijnsgoederenvolgsysteem EMCS is namelijk verouderd en erg inflexibel. Binnen de agile werkwijze van de directie IM van de Douane wordt gewerkt met Epics. Deze Epics zijn in feite features die te groot zijn om in één sprint te realiseren en aangeven wat de klant wil. In Epic 24 is beschreven hoe dat proces van vervanging ondersteund wordt. Halverwege 2018 is gestart met de ontwikkeling van DAG. De herbouw van DAG is vervolgens stilgelegd begin 2019 om te voorkomen dat een belangrijke aanpassing aan het EU-brede EMCS, niet gehaald zou worden en is prioriteit gegeven aan het aanpassen van het oude systeem EMCS naar EMCS 3.3.

Veel capaciteit van de bouwteams is ook gaan zitten (2018 en 2019) in het voorbereiden op de Brexit. Eerst voor de datum van 29 maart 2019 en daarna voor de definitieve datum van 31 januari 2020. In de interviews geven meerdere geïnterviewden aan dat binnen de Douane en Belastingdienst een continu proces bezig is van herprioritering dat op zichzelf veel tijd en capaciteit vergt die niet besteed kan worden aan het voortbrengingsproces.

Herstart DAG en zicht krijgen op de taak

In de periode 2020 en 2021 wordt door DGFZ het wetgevingstraject opgestart. Hiervoor zijn diverse nota's geschreven voor de staatssecretarissen om hen op de hoogte te houden van de voortgang, maar ook om discussiepunten voor te leggen. Op 11 maart 2021 wordt vanuit DGFZ een uitvoeringstoets aangevraagd bij de Douane voor de nationale implementatie in de wet van de accijnsrichtlijnen.

Deze toets is op 1 juni 2021 gereed. In de eindconclusie is aangegeven dat de voorstellen uitvoerbaar zijn. De uitvoerbaarheid van de in de richtlijn opgenomen EMCS-wijzigingen en het systeem voor de afstandsverkopen van veraccijnsde goederen vanuit andere lidstaten naar personen in Nederland moet apart worden beoordeeld met een uitvoeringstoets zodra er meer duidelijkheid is over de specificaties van die wijzigingen.

Vervolgens wordt op 27 september 2021 de nationale wetgeving voor de herziening van de horizontale accijnsrichtlijn naar de Tweede Kamer gezonden en op 7 december aangenomen. De richtlijn is vervolgens niet meer behandeld in de Eerste Kamer en als hamerstuk op 21 december aangenomen.

In 2020 is de herbouw van DAG weer opgepakt, naast de werkzaamheden voor de Brexit, voor de rationalisatie van systemen en onderhoud aan EMCS. Daarvoor zijn de bouwteams die aan de accijnssystemen werken opnieuw samengesteld vanwege een groot verloop van medewerkers. Daarbij hebben de werkzaamheden voor het project Ordelijk Financieel Beheer een hoge prioriteit gekregen waardoor de beschikbare capaciteit en kennis voor de verdere ontwikkeling van DAG is afgenomen. Parallel is gewerkt aan het uitwerken en uitschrijven van de aanpassingen die volgen uit de richtlijn.

Deze specificaties (technische omschrijving die IV nodig heeft om systemen aan te passen) voor de aanpassingen in EMCS, naar aanleiding van de richtlijn, zijn in de tweede helft van 2021 door de EU gepubliceerd. De definitieve versie verschijnt in november 2021. Vervolgens zijn de aanpassingen opgenomen in de allesomvattende Epic 99.

In november 2021 is het PI advies voor PI 25 (Program Increment – een periode van een kwartaal) vastgesteld. Daarin staat Epic 24 niet als een hoge prioriteit (SHOULD). Naar aanleiding daarvan is een discussie ontstaan tussen Handhavingsbeleid, Business Owner en IM over de prioritering. Overigens is in PI 25 doorgewerkt aan Epic 24.

Herprioritering en signalering

In februari 2022 is de Epic 99 voorgelegd aan de Regiegroep IM en door de Regiegroep goedgekeurd. In deze Epic staat onder andere:

- **Het ontbreken van voldoende resources voor ontwerp, bouw, praktijk- en materiële kennis:** Het huidige MD-team Accijns heeft een chronisch gebrek aan voldoende ontwikkelaars en kennis op het gebied van Accijnsgoederenvervoer. Ervaren ontwikkelaars zijn uitgestroomd en er zijn amper interne ontwikkelaars met voldoende kennis van de huidige en nieuwe applicaties. Voldoende kennis van het proces bij Ontwerp en Praktijkdeskundigheid is een groot issue. Er is sprake van single-points-of kennis bij collega's die zeer binnenkort met pensioen gaan of teveel belast worden.
- **Het niet tijdig kunnen uitvoeren van Conformance testen met Brussel:** Doordat de planning voor deze ontwikkeling niet realistisch lijkt (zie alle genoemde risico's) zal het tijdig realiseren van de acceptatieomgeving met aangepaste programmatuur in september 2022 waarschijnlijk niet haalbaar zijn, waardoor de Conformance testen niet tijdig kunnen worden uitgevoerd.
- **Niet halen productiedatum Brussel:** Momenteel wordt de eerste release van DAG ontwikkeld. Hierbij wordt de functionaliteit voor accijnsgoederenvervoer (bij vervoer onder schorsing van accijns) gemaakt binnen DAG ter vervanging van de huidige EMCS applicatie. Gelet op het aantal functiepunten is het een enorme klus waar het MD-team voor staat. Bijna alle andere genoemde risico's hebben een relatie met deze ontwikkeling van DAG. Pas

wanneer de eerste release van DAG ontwikkeld is, kan de aanvullende functionaliteit ten behoeve van Veraccijnsd vervoer opgepakt en gerealiseerd worden. Het is daarom niet aannemelijk dat de door Brussel gewenste productiedatum gehaald gaat worden.

In maart 2022 is het PI advies voor PI 26 vastgesteld. Daarin staat Epic 24 als hoge prioriteit (MUST). Rond die tijd is duidelijk geworden dat het bijna onmogelijk is om de deadline van 13 februari 2023 te halen. Bij het opstellen van de Epic is een inschatting gemaakt van de hoeveelheid werk en verwachte doorlooptijd van de werkzaamheden. Deze inschatting komt uit op vijf PI's (1 jaar en een kwartaal). In maart 2022 heeft Persoonsgegevens daarover een signaal afgegeven naar de opdrachtgever in het driehoeksoverleg.

Mitigerende maatregelen en bestuurlijke lijn inschakelen

Het MT Douane heeft er in oktober 2021 onder meer voor gekozen om de belangrijkste trajecten die voortkomen uit wijzigingen in EU wetgeving een hogere prioriteit te geven dan andere trajecten. Als gevolg van die keuze moeten een aantal trajecten worden geminimaliseerd, uitgesteld of zelfs helemaal gestopt. Anders is er onvoldoende capaciteit beschikbaar om de daaraan verbonden wettelijke deadlines te kunnen halen. Bij de keuze voor de betreffende trajecten speelt de concurrentiepositie van het bedrijfsleven en de relatie tot andere lidstaten een belangrijke rol. De trajecten die zijn gekozen kregen om die redenen de hoogste prioriteit zodat de schade zoveel mogelijk wordt beperkt voor Douane, het bedrijfsleven en andere lidstaten. In maart 2022 wordt in een interne memo aangegeven dat het maatregelen betreft die gezien de beperkte aanbodruimte onontkoombaar zijn en daarom worden een aantal trajecten geminimaliseerd, uitgesteld of zelfs gestopt. Dit teneinde ruimte te creëren om belangrijkste wettelijke deadlines wél te halen: deadlines die andere lidstaten raken en/of de concurrentiepositie van het bedrijfsleven negatief zouden kunnen beïnvloeden. Het betreft ingrepen in de volgende trajecten: NCTS fase 5, NCTS fase 6, CCI, CCE, ATO maritiem, Import / implementatie IIAA (GPA/ SPA in DMS) en EMCS.

In maart 2022 is door experts (van Douane) gekeken naar mogelijke verkleining van de MvP (Minimal Viable Product – het minimale product dat acceptabel is). Dat heeft niet tot het gewenste resultaat geleid. Vervolgens wordt ook de politieke lijn aangehaakt. Op 25 april is in een driehoeksoverleg afgesproken dat de staatssecretaris Toeslagen en Douane zowel over DWU (een brief aan TAXUD) als over accijns zal worden geïnformeerd door DGFZ en Douane. Daarnaast is aangegeven ook in te blijven zetten op drie (nood)sporen, zoals het inhuren van een extern team.

Begin mei is met DGFZ, DGD en de PV-EU overleg geweest om met de commissie te gaan praten. In dat traject is onduidelijk gebleven waar het probleem nu precies op vast zat en wat de hupvraag aan de commissie zou zijn. Vervolgens heeft het een tijd geduurd voordat het probleem helder is geworden en wat de impact daarvan was. In dat proces zijn de volgende partijen betrokken in verschillende samenstellingen: DGD: IM en HHB en DGFZ (VDI). Tegelijkertijd informeert DGFZ en Douane de staatssecretaris Toeslagen en Douane over de vertragingen bij de

ontwikkeling van systemen die volgen uit het Douanewetboek van de Unie en de derogaties die in dat kader in Brussel zijn aangevraagd. Vervolgens wordt in de loop van mei 2022 een concept-nota opgesteld over accijns. Wegens het belang heeft DGFZ tijd en aandacht in deze nota gestoken en is op 29 juni 2022 gevraagd aan Douane de penvoering over te nemen. Op 7 juli is de definitieve versie door DGD in samenwerking met DGFZ van de eerste nota over accijns afgerond en zowel aan de staatssecretaris Toeslagen en Douane als aan de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst voorgelegd. Dit heeft geresulteerd in twee brieven aan de Tweede Kamer in september en oktober, waarvan de conceptversies in de zomermaanden zijn opgesteld.

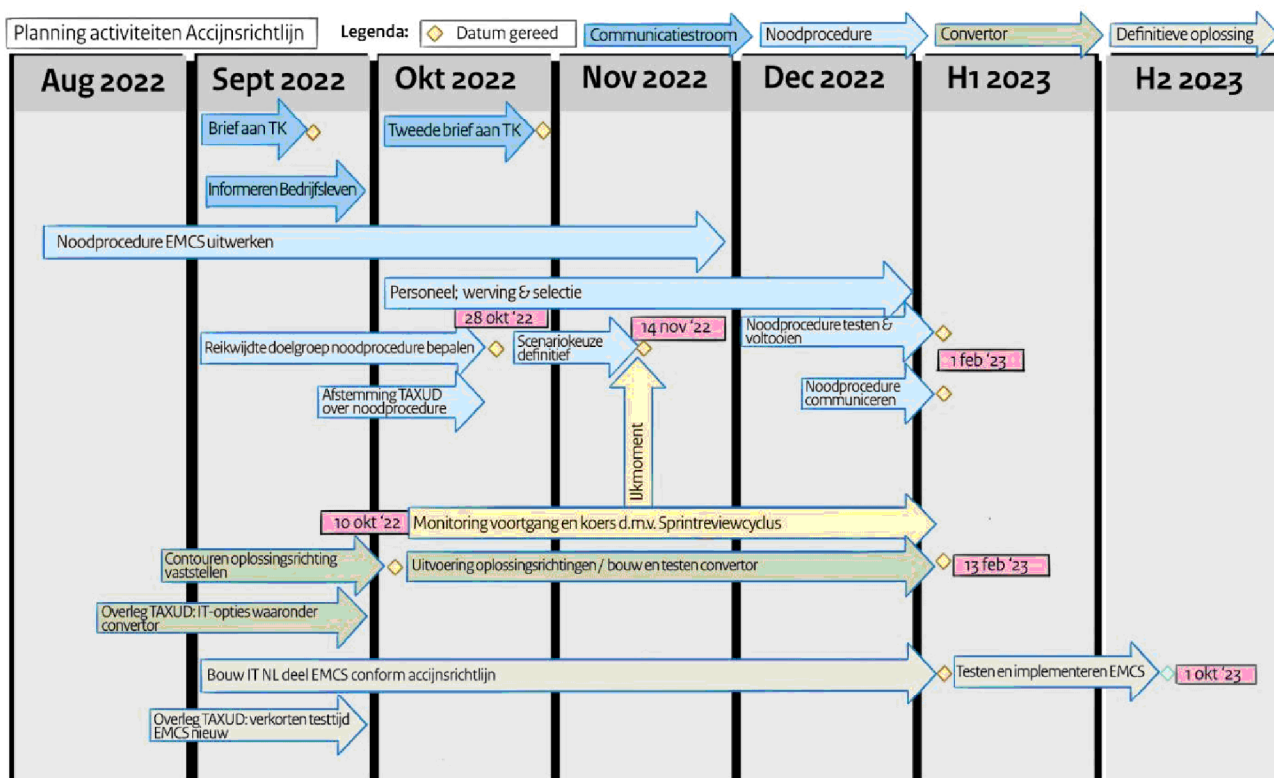
Op 16 september 2022 wordt de Tweede Kamer per brief geïnformeerd en wordt gemeld dat de aanpassing van EMCS vertraagd is. In deze brief is uiteengezet wat de oorzaken zijn van de vertraging. Ook is ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot het onderzoek naar de tijdelijke oplossingen, inclusief de mogelijke financiële gevolgen voor de staat en het bedrijfsleven. Het streven is om op 1 oktober 2023 met de vernieuwing en uitbreiding van het Nederlandse deel van het EMCS klaar te zijn. Daarnaast schetst de brief een aantal scenario's (tijdelijke oplossingen) om de gevolgen te beperken en wordt direct na het informeren van de Tweede Kamer een communicatietraject opgestart om het bedrijfsleven te informeren.

In juli en eind september 2022 vinden ook gesprekken plaats in Brussel waar DG TAXUD van de Europese Commissie geïnformeerd wordt over het uitwerken van de noodprocedure, bouw van de converter en de start van de bouw EMCS (4.0). Nederland heeft in het overleg aangegeven een eigen convertor te bouwen om de onveraccijnsde goederen goed af te kunnen handelen in correspondentie met de gemoderniseerde systemen van andere EU lidstaten. Aangegeven is dat deze converter begin december 2022 gereed is, zodat er ruimte is om nog twee à drie weken te testen, daarnaast wordt een papieren noodprocedure voorbereid. Voor beide trajecten is afgesproken verder op technisch niveau door te spreken.

De Commissie heeft een uitvraag gedaan hoe het met de invoering in andere lidstaten (LS) zit. Tot nu toe is Nederland de enige lidstaat die bevestigd heeft te laat te zijn. De Commissie waardeert deze openheid, zodat risico's beperkt kunnen worden. Verder heeft Nederland aangegeven nog geen tijd te hebben gehad om de specificaties voor de aanpassingen aan EMCS 4.1 (deadline februari 2024) te analyseren, maar ziet met de kennis van nu geen reden om aan te nemen dat Nederland het niet gaat halen. Deze aanpassingen betreffen het koppelen van EMCS aan het douaneaangiften management system (DMS), waardoor de controle op de uitvoer van accijnsgoederen beter mogelijk is.

Op 2 november 2022 is de Kamer geïnformeerd over de actuele stand van zaken met betrekking tot de tijdelijke oplossing en de vervolgstappen. Aangezien er nog wordt gewerkt aan de definitieve tijdelijke oplossing. Geconcludeerd wordt dat de bouw van de nationale convertor op schema ligt en medio december 2022 zal duidelijk zijn of de convertor per 13 februari 2023 gebruikt kan worden voor het onveraccijnsde goederenverkeer, zodat alleen een papieren noodprocedure gebruikt hoeft te worden voor de aangiften voor het veraccijnsd goederenverkeer

(waarvoor nu ook al een papieren procedure geldt). Dit betekent voor het bedrijfsleven een zeer beperkte lastenverzwaring.



Schema 1: Grove planning: Communicatiestroom, noodprocedure, converter en definitieve oplossing

3. Opbrengst en bevindingen op basis van de interviews

In dit hoofdstuk geven de onderzoekers hun bevindingen weer op basis van de interviews binnen de Douane, DGFZ en SG-cluster. De bevindingen gaan over de volgende onderwerpen die de onderzoekers in dit hoofdstuk verder uitwerken:

- Het vertrouwen op de 'We can do'-mentaliteit vertraagd informatiedeling en samenwerking
- Invulling geven aan, en regie nemen in eigen prioritering en actualisatie van IV-portfolio heeft een lange aanloop
- Afhankelijkheid van de Belastingdienst door kaders stevig voelbaar in de dagelijkse IV operatie
- Focus in raadsworkgroepen en implementatie richtlijn vooral vanuit een juridisch insteek
- Uitvoeringstoets biedt beperkt inzicht op consequenties voor de uitvoering.

Het vertrouwen op 'We can do'-mentaliteit vertraagd informatiedeling en samenwerking

Verschillende geïnterviewden werken al hun hele carrière binnen de Douane en zijn trots op hun organisatie en het Douanewerk. Tegelijkertijd ervaren veel van hen veranderingen in hun werkzaamheden waarbij in toenemende mate wordt geautomatiseerd en minder handwerk nodig is. Daarnaast merken de medewerkers de effecten van de vorming van een DG Douane. Die positionering vraagt om een meer eigenstandige rol en regie te voeren in de uitvoering van haar taakopdracht. Wat gebleven is na de ontvlechting is de 'We can do'-mentaliteit. De Douane is al jaren gewend om zelf zaken te regelen en problemen zelf op te lossen. Dat is nu nog steeds zo en ook ten tijde toen de organisatie nog deel uitmaakte van de Belastingdienst.

Die mentaliteit is vergroeid met de Douane en medewerkers kijken eerst wat ze zelf kunnen oplossen of regelen en trekken niet snel aan de bel als iets niet lukt. Die eigenschap heeft de Douane veel gebracht, maar kent ook een andere kant. Deze 'we can do'-mentaliteit zorgt er voor dat zaken niet snel opgeschaald worden en op de tafel bij de leiding terecht komen.

In de interviews bij de Douane en het kerndepartement komt de zinsnede terug: 'We hebben het gevoel dat er veel informatie blijft hangen'. Dat speelt zowel binnen de Douane als tussen de Douane en het kerndepartement. Veel zaken worden ook met die 'We can do'-mentaliteit opgelost en daar vertrouwen de partners ook op. Maar er zit een risico in wanneer de 'We can do'-mentaliteit in de dagelijkse praktijk verwordt tot een: 'We het wel gaan redden'.

In dat geval overheerst regie en handelen op de korte termijn, de lange termijn focus en het voortbrengingsproces en continuïteit komen onder druk te staan. Dan gaat veel tijd uit naar het oplossen van issues (risico's die zich al gemanifesteerd hebben):

- De constante herprioritering en samenstelling en kwaliteit van de ketenteams
- Een ingewikkeld en stroperig proces op verschillende lagen om personeel te werven.

Zelf verantwoordelijk nemen en 'We can do' is prijzenswaardig, maar zorg dat je weet waar de grenzen liggen. Het volharden in het blijven zoeken naar oplossingen ook als inzichtelijk is dat de

termijn niet gehaald wordt verkleind de kans op reparatie mogelijkheden. Dat geldt niet alleen voor de Douane maar ook voor de ketenpartners op het kerndepartement, die ook te lang vertrouwd hebben op de 'We can do'-mentaliteit van de Douane.

Een eerdere escalatie en het delen van informatie biedt meer mogelijkheden om op issues te sturen op de korte termijn. Daarnaast ontstaan door het inzichtelijk maken van de achterliggende problematiek meer handvatten om zich meer op de lange(re) termijn te richten. Gezamenlijke acties die de onderzoekers op dit gebied terugzien en reeds zijn ingezet hebben betrekking op:

- IV-vraag is groter dan aanbod (herprioritering)
- Sturing op de totale IV portfolio Douane in plaats van individuele projecten
- Bredere insteek bij onderhandelingen in Brussel
- Koppeling van wetgevingstrajecten aan IV portfolio Douane.

Invulling geven aan en regie nemen in eigen prioritering en actualisatie IV-portfolio heeft een lange aanloop

Bij de start van het EMCS-traject ligt de prioritering voor IT-trajecten volledig bij de Belastingdienst omdat de Douane op dat moment nog onderdeel uitmaakt van de Belastingdienst. Voor de besturing heeft de Belastingdienst haar proces- en ICT-landschap opgedeeld in vijftien ketens, waarvan de Douane één van de ketens vormt.

Jaarlijks vindt bij de Belastingdienst een actualisatie plaats van de portfolio op basis van alle gevraagde veranderingen op het gebied van wet- en regelgeving, modernisering en vernieuwing samen. Daarbij is de gevraagde hoeveelheid veranderingen groter dan de beschikbare capaciteit en worden prioriteiten gesteld en keuzes gemaakt.

Na het besluit begin 2020 om de Douane een zelfstandige positie te geven en het opstellen van een eigen portfolio bij de Douane is het voor de Douane zelf mogelijk om een prioritering aan te geven in de IV-projecten. Deze actualisatie komt voor het eerst aan de orde in het driehoeksoverleg tussen de eigenaar, de coördinerend opdrachtgever en opdrachtnemer in november 2021 en wordt vervolgens geagendeerd in het driehoeksoverleg van maart 2022 en een aanvullend ingelast driehoeksoverleg in april 2022 en is vastgesteld door het MT Douane voor het IV Portfolio 2022-2026 (zie ook Stand van zaken brief 4 juli 2022 aan de Tweede Kamer over de generieke problematiek meerjarige IV-portfolio).

In dat proces zijn de eigenaar en coördinerend opdrachtgever meegenomen in de huidige situatie bij de Douane, waarbij de voortbrenging van de Douane te maken heeft met een situatie waarin de vraag het aanbod fors overstijgt en een scenario verder is uitgewerkt dat uitgaat van een ongewijzigd aanbod en de vraag dus is aangepast aan de inzetbare capaciteit. Ten aanzien van de grootste knelpunten in het gekozen scenario is aangegeven dat de grootste knelpunten zitten op het gebied van Europese regelgeving vanwege de dwingende mijlpalen, de omvang en onderlinge afhankelijkheden. Aangegeven is dat nog explicieter moet worden gekeken naar wat er op dit gebied wel mogelijk is, en wat daar dan voor nodig is. Er wordt naar de meest belangrijke ontwikkelingen gekeken om zo het aantal varianten en keuzes te beperken: Europese wetgeving,

DWU en Accijnsrichtlijnen; Ordelijk Financieel Beheer; Digitale Snelweg Douane; Rationalisatie en Strategisch Meerjarenplan.

In de versie van april 2022 is in de prioritering ten opzichte van maart van dat jaar de accijnsrichtlijn verschoven van Should naar Must en is aangegeven dat de accijnsrichtlijnen voor veraccijnsd goederenvervoer niet op tijd worden gehaald als wordt doorgedaan op de huidige manier en wordt een aantal mitigerende maatregelen voorgesteld.

Het betekent echter nog wel dat de Douane constant in gesprek moet zijn met de Belastingdienst over het portfolio en de prioritering in projecten. Zodat ook duidelijk is wat wanneer moet gebeuren en welke teams daarvoor nodig zijn. De Belastingdienst levert namelijk de teams en moet het geheel in hun totaalplanning opnemen. Door een eigen portfolio is eerder zicht op wat er wanneer gebouwd moet worden met welke prioriteit en capaciteit.

Afhankelijkheid van de Belastingdienst door kaders stevig voelbaar in de dagelijkse IV operatie

In onze gesprekken komt helder naar voren dat de Douane in het dagelijkse werk sterk afhankelijk is van de Belastingdienst. Daardoor heeft de Douane moeite om de gewenste flexibiliteit intern te organiseren die nodig is voor hun taakuitvoering. Op basis van de gevoerde gesprekken vormt de afhankelijk van de Belastingdienst één van de factoren als verklaring voor het niet halen van de invoeringstermijn van de horizontale accijnsrichtlijn. Daarnaast heeft de Douane een eigen verantwoordelijkheid en komt in april 2022 tot het vaststellen van een eigen prioritering in het vaststellen van de meerjarenportfolio IV.

In meerdere gesprekken wordt helder dat de wens om meer als eigenstandige organisatie te opereren als Douane niet is doorvertaald in de zin van een versterking van de opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie, maar eerder sprake van het afnemen van een dienst. In de gesprekken wordt de afhankelijkheid helder gemaakt aan de hand van de volgende aspecten:

- Prioriteitstelling
- Budget
- Inhuur.

- *Prioriteitstelling*

Meerdere geïnterviewden geven aan dat het gevoel aanwezig is bij de Douane: "Blauw gaat altijd voor". Feit is dat de beschikbare schaarse capaciteit, weliswaar in overleg, op IV verdeeld moet worden tussen Douane, Toeslagen en Belastingdienst. Daarbij verschilt het takenpakket van de Douane nogal met de Belastingdienst. Zo is de Douane in haar oriëntatie meer Europees gericht op Europese wetgeving, Europese kaders en 24/7 dienstverlening met actuele data, terwijl bij de Belastingdienst eerder sprake is van een piekbelasting.

Feit is dat de Douane in het opstellen van haar IV-portfolio pas laat een beslissing neemt om Europa in de portfolio over de gehele linie een hogere prioriteit te geven en daarnaast voortdurend in gesprek is met de Belastingdienst over de ruimte en afspraken die nodig zijn om hun eigen taak te kunnen uitvoeren, keuzes te maken en of de afgegeven kaders door IV passend zijn voor de Douane vanuit Europees perspectief.

- *Budget*

De Belastingdienst hanteert een budgetplafond voor de totale IV-dienstverlening, waarbij ook is afgesproken om dat jaarlijks naar beneden bij te stellen. Het vaststellen van een dergelijk plafond en de afgesproken procedures rondom het budgetplafond staan los van de opgaven en ambities van Douane en Toeslagen en dragen niet bij aan het snel kunnen inzetten van capaciteit. De Douane kampt bovendien met een structureel tekort voor de uitvoering van hun IV-portfolio. In de driehoeksoverleggen vanaf eind 2021 is in de bespreking van de IV-portfolio helder aangegeven dat de beschikbare capaciteit meerjarig onvoldoende is om aan de vraag te voldoen. Dat heeft geleid tot een herprioritering in maart - april 2022 van de IV-portfolio van de Douane in onder andere de categorieën Must en Should. Ondanks deze herprioritering kampt de Douane nog dagelijks met 10 tot 12 prioriteiten die constant met elkaar concurreren om capaciteit en worden voortdurend mitigerende maatregelen genomen om de risico's en issues te managen. Veelal leidt dat tot uitstel van de invoering van een automatiseringsproces. In de casus van de horizontale accijnsrichtlijn is derogatie niet mogelijk.

- *Inhuur*

Voor de invulling van IV-vacatures en de externe inhuur van medewerkers is de Douane afhankelijk van de Belastingdienst. De inhuur verloopt via de inkoop van de IV-organisatie van de Belastingdienst. De Douane kan zelf geen mensen inhuren. Door interne procedures is dit een nogal omstandig proces om snel collega's beschikbaar te krijgen voor acute issues. In mei 2022 zijn collega's met regisserende rollen en de businessanalist uit het team gegaan, waardoor een bouwteam zonder aansturing zit. Vervolgens zijn pogingen om vervangend vakkundig personeel en ervaren personeel te werven gestrand. Uiteindelijk zijn in overleg met de Belastingdienst de functies in de zomer van 2022 weer ingevuld door een herschikking van mensen. Interne procedures en prioriteitsstelling maken dit proces omslachtig, kosten tijd en dragen niet bij aan de benodigde flexibiliteit voor de invoering van de horizontale accijnsrichtlijn.

Focus in Raadswerkgroepen en implementatie richtlijn vooral vanuit een juridische insteek

Voordat de richtlijn 2020/262 van de Raad van 19 december 2019 is vastgesteld gaan daaraan vanaf 2017 verschillende Raadswerkgroepen Indirecte Belastingen (RWG Accijns en BTW) vooraf en de High Level Working Party on Tax Questions (HLWP) waarbij allerlei instructies aan bod komen over de voorstellen. Het betreft een pakket van drie richtlijnen.

Vervolgens wordt het wetgevingstraject ingezet die de drie EU-richtlijnen in de nationale wetgeving implementeren. Het betreft twee richtlijnen die met name relevant zijn voor accijns:

- Horizontale accijnsrichtlijn 2020 - Richtlijn (EU) 2020/262.¹

¹ Richtlijn (EU) 2020/262 van de Raad van 19 december 2019 houdende een algemene regeling inzake accijns (PbEU 2020, L 58).

- Deze richtlijn is vastgesteld op 19 december 2019 en betreft een algemene regeling inzake accijns. Het is een herschikking van de huidige horizontale accijnsrichtlijn 2008/118/EG uit 2008 (Horizontale accijnsrichtlijn 2008).²
- Herziene alcoholaccijnsrichtlijn - Richtlijn (EU) 2020/1151.³ Deze richtlijn is vastgesteld op 29 juli 2020 en betreft een wijziging van de alcoholaccijnsrichtlijn (Richtlijn 92/83/EEG).⁴
- De derde richtlijn is relevant voor zowel de accijns als de omzetbelasting: Richtlijn defensie-inspanningen binnen het Uniekader - Richtlijn (EU) 2019/2235.⁵ Deze richtlijn is vastgesteld op 16 december 2019 en wijzigt de btw-richtlijn en de horizontale accijnsrichtlijn voor wat betreft defensie-inspanningen binnen het Uniekader.

Dit wetgevingstraject doorloopt de reguliere route via de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst (december 2020) naar de onderraden (juni 2021), Raad van State (18 augustus 2021), MR (september 2021) en voorgelegd aan de Tweede Kamer (27 september 2021). In de toelichtende aanbiedingsbrief maakt de staatssecretaris melding dat de bepalingen uit de eerste twee genoemde richtlijnen uiterlijk op 31 december 2021 omgezet dienen te zijn in nationale wetgeving. Het kabinet realiseert zich dat de implementatietermijn heel erg kort is. Wat opvalt in de documenten is dat er nauwelijks opmerkingen zijn gemaakt over EMCS en dat deze vooral over de alcoholaccijnsrichtlijn gaan. Op 18 oktober 2021 stelt de Tweede Kamer het verslag ten aanzien van het Wetsvoorstel implementatie richtlijnen accijns vast en wordt op 21 december 2021 aangenomen door de Eerste Kamer.

De geïnterviewden geven aan dat in deze Raadswerkgroepen DGFZ nauw samenwerkt met de Douane waarbij met name juridische medewerkers een rol hebben. Na de ontvlechting is er bij de Douane veel meer sturing gekomen op de integrale beoordeling van de toekomstige wet- en regelgeving. Op het landelijk kantoor is een kernteam ingericht dat toeziet op de integrale beoordeling van wetgeving en vanuit finance en control; informatiemanagement; operatie en handhavingsbeleid tot een integrale toets komt. Deze integraliteit wordt momenteel ook meegenomen naar de Raadswerkgroepen in Brussel doordat DGFZ naast de juridische collega's ook collega's met het perspectief van finance, IM, operatie en handhavingsbeleid meeneemt.

Daarnaast is het besef ontstaan dat het zo snel mogelijk in kaart brengen van de consequenties via quickscans vanuit een integraal perspectief meer impact zal hebben dan een uitvoeringstoets omdat deze te laat in het proces zit (reactief). Dat vraagt om een andere strategie waarbij de uitvoering beter vertegenwoordigd is in de fase waarin over de conceptrichtlijnen en verordeningen wordt onderhandeld binnen de EU omdat in die fase juist het verschil (pro-actief) kan worden gemaakt in de samenwerking met DGFZ.

² Richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van Richtlijn 92/12/EEG (PbEU 2009, L 9).

³ Richtlijn (EU) 2020/1151 van de Raad van 29 juli 2020 tot wijziging van Richtlijn 92/83/EEG betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken (PbEU 2020, L 256).

⁴ Richtlijn 92/83/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken (PbEG 1992, L 316).

⁵ Richtlijn (EU) 2019/2235 van de Raad van 16 december 2019 tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde en Richtlijn 2008/118/EG houdende een algemene regeling inzake accijns wat betreft defensie-inspanningen binnen het Uniekader (PbEU 2019, L 336).

Opzet uitvoeringstoets biedt beperkt inzicht op consequenties voor de uitvoering

Op 1 juni 2021 is de uitvoeringstoets nieuwe stijl (UTNS) vastgesteld. In de bij deze UTNS bijgevoegde memo van 26 mei 2021 is onder andere aangegeven dat: Zowel Douane als marktdeelnemers (afzender en geadresseerde), zullen de werkprocessen en de eigen automatisering moeten aanpassen aan deze wijziging. Voor de nieuwe rollen (de gecertificeerde afzender en de gecertificeerde geadresseerde) zullen vergunningen moeten worden aangevraagd en afgegeven.

Verderop in de nota is ten aanzien van het tijdpad implementatie horizontale accijnsrichtlijn 2020 aangegeven dat deze vóór 1 januari 2022 moet zijn geïmplementeerd in nationale wetgeving. Toepassing van de wijzigingen dient vanaf 13 februari 2023 plaats te vinden. In aanvulling op de Horizontale accijnsrichtlijn 2020 zal de Europese Commissie naar verwachting in 2022, gedelegeerde en uitvoeringshandelingen opstellen en publiceren ter zake van toepassing van het EMCS. Pas na de publicatie kunnen de Douane en het bedrijfsleven de gevolgen voor de uitvoering bepalen en van de wijze waarop dat in de nationale uitvoeringswetgeving wordt verwerkt. Dat laatste sluit ook aan bij het eindoordeel van de UTNS. De voorstellen zijn uitvoerbaar. De uitvoerbaarheid van de in de richtlijn opgenomen EMCS-wijzigingen en het systeem van afstandsverkopen van veraccijnsde goederen vanuit andere lidstaten naar personen in Nederland moet apart worden beoordeeld met een uitvoeringstoets zodra er meer duidelijkheid is over de specificaties van de wijzigingen.

De onderzoekers horen verschillende meningen over de kwaliteit van de UTNS. Voor het inzetten van het wetgevingstraject biedt de UNTS voldoende houvast. Geredeneerd vanuit de operatie en handhavingsbeleid geven geïnterviewden aan dat één toets voor de implementatie van drie werkpakketten die sterk verschillend en omvattend zijn niet gewenst is, om dat bij elkaar te voegen om goed te kunnen kijken naar de impact op de werkprocessen. Daarnaast is aangegeven dat er een nieuwe uitvoeringstoets wordt uitgevoerd zodra de specificaties van de wijzigingen bekend zijn. Deze specificaties zijn in de tweede helft van 2021 gepubliceerd en de definitieve set in november 2021.

Op 2 december 2021 is vervolgens een uitvoeringstoets uitgevraagd op de lagere regelgeving (verordeningen van de EU). Deze uitvoeringstoets wordt ingetrokken. Dit is het gevolg van het feit dat in vervolg op de onderhavige Europese uitvoeringswetgeving er inmiddels ook een nationaal implementatiebesluit en -regeling zijn vastgesteld. De elementen waarop deze wetgeving getoetst zou worden zijn al in de daarop betrekking hebbende uitvoeringstoetsen getoetst (UT 2022-1278 en 2022-1278-1). Daarmee is de noodzaak voor een toets weggevallen op deze Europese wetgeving. Deze toetsen zijn respectievelijk aangevraagd voor het implementatiebesluit op 19 oktober 2022 en voor de implementatieregeling op 29 november 2022.

Vanuit het perspectief van informatiemanagement is aangegeven in de Epic BE000099, april 2022, dat er sprake is van een krappe planning en in de UTNS geen aandacht is besteed aan de samenhang en volgtijdelijkheid met andere automatiseringstrajecten zoals het vervangingstraject van het Persoonlijk Domein Ondernemers (PDO) en het realisatietraject Douane Accijns Goederenvervoer ter vervanging van EMCS. Bijkomend is ook het tijdig beginnen met het opstellen van de benodigde ontwerpproducten om te anticiperen op de diverse accijnsontwikkelingen in de breedste zin en een (onder)bemensing van de betreffende IV-keten. In dat team vervult de nog aanwezige architect de rol van zowel ketenarchitect als businessanalist (zie ook Epic BE000099, april 2022). Eerder is in dit rapport al de externe afhankelijkheid beschreven op het gebied van prioriteitstelling, budget en inhuur.

4. Lessen op basis van de invoering van de horizontale accijnsrichtlijn

In dit laatste hoofdstuk is een aantal lessen opgenomen die de onderzoekers trekken op basis van de reconstructie van de tijdlijn en de bevindingen op basis van de interviews.

- Ondervang de constante herprioritering en stuur op basis van actuele informatie en integraliteit.
- Europees wordt het verschil gemaakt in de onderhandelingsperiode.
- Verbind beleid en uitvoering in integrale uitvoeringstoetsen en quickscans.
- Breng meer focus aan in de IV-portfolio om vraag en aanbod meer in evenwicht te krijgen.
- Informeer de politieke lijn parallel.
- Voer de gesprekken tussen de Belastingdienst en de Douane meer vanuit een opdrachtgever - opdrachtnemer relatie.
- Versnel het proces van informatiedeling en loop samen op.

1. Ondervang de constante herprioritering en stuur op basis van actuele informatie

- Geef aan dat er een grens is aan een continue stroom van aanpassingen door nieuwe wet- en regelgeving.
- Stuur op basis van een goede actuele informatie over het portfolio en houd daarbij de integraliteit van het hele werkveld in het oog.
- Koppel de IV-portfolio aan een meerjarenplanning van nieuwe Europese wet- en regelgeving.

2. Europees wordt het verschil gemaakt in de onderhandelingsperiode

- Maak het verschil bij de onderhandelingen en richt daar de strategie op in door goed te sturen op de impact voor de operatie, handhavingsbeleid, financiën en control en informatiemanagement.
- Bouw internationaal een netwerk op met de uitvoerende instanties op accijns van de lidstaten en monitor de stand van zaken.
- Overweeg om meer de samenwerking op te zoeken in de Europese context vanwege de beperkte capaciteit nu en in de toekomst en gebruik te maken wat binnen de EU ontwikkeld wordt
- Verbreed en verruim het perspectief door naast wetgeving ook integraal naar EU-richtlijnen te kijken vanuit het perspectief van de uitvoering (finance, IM, operatie en handhavingsbeleid).
- Neem dat integrale perspectief mee in de fase waarin over de conceptringlijnen en verordeningen wordt onderhandeld binnen de EU en probeer meer in een pro- actieve positie te komen door daarin expliciet de uitvoering mee te nemen.

3. Verbind beleid en uitvoering in integrale uitvoeringstoetsen en quickscans

- Volg de specificaties en detaillering van de richtlijn op de voet. Zeker als het zulke verschillende onderwerpen betreft en naast het wetgevingstraject ook bij de uitvoering een gedegen inschatting moet worden gemaakt over de consequenties voor handhavingsbeleid, operatie en Informatiemanagement en Finance en Control.

- Ontwikkel de UNTS in de integrale benadering en neem daarin zowel volgtijdelijkheid en samenhang mee van het volledige IV portfolio Douane en beschouw de betreffende richtlijn niet als een casus die op zichzelf staat.
- Monitor de uitkomsten van de uitvoeringstoetsen en zie dat meer als een dynamisch instrument dan als een momentopname. Zeker als in de conclusie staat dat er nog een nadere uitvoeringstoets moet plaatsvinden.
- Maak gebruik van quickscans om de impact op de uitvoering inzichtelijk te krijgen.

4. Breng meer focus aan in de IV-portfolio om vraag en aanbod meer in evenwicht te brengen

- Breng focus aan in de IV-portfolio op basis van het criteria concurrentiepositie en relatie met de lidstaten, gezien het feit dat er nu en in de komende jaren onvoldoende capaciteit beschikbaar is.
- Het veelvuldig toepassen van een strategie van Minimum Viable Product zal geen soelaas bieden voor de lange termijn en schuift vraagstukken alleen op in de tijd.

5. Informeer de politieke lijn parallel

- Het onderwerp van de invoering van de horizontale accijnsrichtlijn heeft te maken met zowel de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst als met de staatssecretaris Toeslagen en Douane. Voorzie de politieke lijn gelijktijdig van dezelfde informatie.

6. Voer de gesprekken tussen de Belastingdienst en Douane meer vanuit een opdrachtgever - opdrachtnemer relatie

- Neem sneller de regie op zaken waar de Douane zelf een eigen verantwoordelijkheid en positie op heeft, en voer op basis van die verantwoordelijkheid het gesprek met de Belastingdienst in de zin van een opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie en neem de eigenaar en opdrachtgever mee in de gemaakte afwegingen.

7. Versnel het proces van informatiedeling en loop meer samen op

- Maak een heldere onderverdeling welke onderwerpen op welke tafel horen en bespreek de onderwerpen op de juiste tafel met eigenaar; opdrachtgever en opdrachtnemers etc.
- Goede voorbeelden daarvan zijn:
 - Driehoeksoverleg en totstandkoming IM-portfolio;
 - Verschil maken in de onderhandelingen door met beleid en uitvoering integraal te kijken;
 - Eerste stappen op Strategisch Personeelsbeleid en communicatie in het Engels om personeel aan te trekken.
- Het eerder delen van informatie en samen oplopen vergroot de kansen om:
 - Eerder in overleg te treden met de Europese Commissie over mogelijke opties;
 - Breder onderzoek te doen naar mogelijke andere oplossingen.

Bijlage 1 Geraadpleegde documenten

Documenten DGFZ

- 201207 - izv237877 a stas
- 210510 - 92572a stas
- 210601 - 106851a stasTD
- 210601 - 106851p stas
- 210908 - 178279p stas
- 210920 - 187236p stas
- 211105 - 224069p Stas
- AFP 33081 Instructie HLWP 28 feb 2019
- Attaché 3 mei 2019 accijns
- Instructie HLWP 27 oktober 2017
- Instructie HLWP 7 mei 2019
- Instructie RWG 12 juni 2018 accijns
- Instructie RWG 23 november 2018 accijns
- Instructie RWG 28 november 2018 accijns
- Instructie RWG 3 september 2018 accijns
- Instructie RWG 4 juli 2018 accijns
- Instructie RWG 4 oktober 2018 accijns
- Instructie RWG 9 november 2018 accijns
- Instructie RWG Indirecte belastingen (Accijns en BTW)
- RE_ 2020-1092 verzoek tot Uitvoeringstoets implementatie drie accijnsrichtlijnen.msg
- RWG 2 april 2019 accijns
- RWG 20 februari 2019 accijns
- RWG 7 februari 2019 accijns
- RWG 8 januari 2019 accijns
- bijlage bij instructie 27 oktober 2017 4. Dossierbijdrage RC accijns

Documenten eigenaarsadvisering

- Agenda DODD 24112021
- I. IV Portfolio Douane v0.9
- II. IV portfolio Douane 2021-2025
- Verslag DODD 24112021

Documenten Douane

- 20220923 Activiteitenoverzicht accijns
- Aangepaste concept-Kamerbrief inzake invoering Horizontale accijnsrichtlijn 2020
- Benchmark Staffuncties Douane 131022
- Bespreking stand van zaken Horizontale accijnsrichtlijn
- Bespreking stand van zaken invoering Horizontale accijnsrichtlijn d.d. 23 november 2022
- Bijlage 1 - Planning activiteitenoverzicht accijns
- Bijlage 1 Concept Kamerbrief uitvoering accijnsrichtlijn
- Bijlage 1 kamerbrief uitvoering accijnsrichtlijn
- Bijlage 1. Kamerbrief invoering Horizontale accijnsrichtlijn 2020 V 19-12
- Bijlage 1b - Concept Kamerbrief uitvoering accijnsrichtlijn tracks
- Bijlage 2 Communicatie naar bedrijfsleven_social_woordvoeringslijn
- Bijlage 2. 258864 stasTD a
- Bijlage 2. 308915a stasTD
- Bijlage 3. 258864p stas fb
- Bijlage 4. 319842p stas fb
- Laatste versie Kamerbrief invoering horizontale accijnsrichtlijn
- Nota 1 Aangepaste Kamerbrief uitvoering Horizontale accijnsrichtlijn v 8-9
- Nota 2 t.b.v. bespreking financiële consequenties van verlate uitvoering accijnsrichtlijn
- Nota Bespreking op 28 september 2022 over de stand van zaken invoering Horizontale accijnsrichtlijn 2020
- Nota Concept kamerbrief inzake invoering Horizontale accijnsrichtlijn 2020
- Nota Tweede versie Kamerbrief en bijbehorende bijlage Horizontale accijnsrichtlijn
- Nota aangepaste concept-Kamerbrief inzake invoering Horizontale accijnsrichtlijn 2020 V19-12

- Nota bespreking stand van zaken invoering Horizontale accijnsrichtlijn d.d. 2 november 2022
- Nota bespreking stand van zaken invoering Horizontale accijnsrichtlijn d.d. 24 november 2022
- Nota concept-Kamerbrief inzake invoering van de Horizontale accijnsrichtlijn 2020
- Nota ten behoeve van Kamerbrief Implementatie Horizontale accijnsrichtlijn 2020
- Tweewekelijks overleg Horizontale accijnsrichtlijn 12-10-22
- Verslag overleg met Europese Commissie 29 september 2022 over Accijnsrichtlijn
- Bijlage 3. 308915p stas fb
- Bijlage 5. 319842a stasd
- Concept Kamerbrief accijns emcs nr 3
- [Kamerstuk 35918, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

Documenten Douane (ICT traject)

- 20211130PFT advies PI-25
- 20220301PFT advies PI-26
- 3b. Epic BE00099 richtlijn 2020-262 Veraccijnsd vervoer
- BE00024 Herbouw EMCS NL
- Uitvoeringstoets Douane Belastingdienst horizontale accijnsrichtlijn
- Tijdslijn ict EMCS

Nagekomen documenten

- Verslag kerngroep accijns 01092021
- Notitie realisatie EPIC BE00099 horizontale richtlijn 2020/262 d.d. 6-4-2022
- Evaluatie EMCS 4.0 tijdslijn door
- Epic BE0094 PDO naar Mijn Douane voor Accijnsgoederenvervoer
- Epic BE0023 Functioneel ontvlechten Accijnsgoederenvervoer
- Epic BE 0024 Herbouw EMCS NL
- Epic BE0062 EMCS release 3.4

Bijlage 2 Tijdlijn wetgevingstraject en procesverloop

Tijdelijk wetgevingstraject en procesverloop	Wetgevingstraject	Procesverloop binnen IM Douane (EMCS)
5 december 2017	Lidstaten nemen raadsconclusies aan en geven, onder andere, de Commissie de opdracht veraccijnsd vervoer onder EMCS te brengen	Medewerkers van Douane als onderdeel van de Belastingdienst nemen deel aan de onderhandelingen over de nieuwe Horizontale Accijnsrichtlijn in samenwerking met DGFZ.
juni 2018 – mei 2019	Diverse instructies voor behandeling richtlijnen accijns (niet alleen horizontale accijnsrichtlijn) in Brussel met de andere lidstaten. Nederland vraagt voor het wetgevingsimplementatie 2 jaar uitstel en krijgt 1 jaar.	Opstart Douane Accijns Goederenvervoer (DAG)
19 december 2019	Horizontale accijnsrichtlijn 2020 is aangenomen	
Vanaf december 2020 – november 2021	Wetgevingstraject Diverse nota's aan stassen omtrent wetstraject en implementatie	Herstart DAG en zicht krijgen op de opgave (2020 – 2021);
1 juni 2021	Vastgestelde uitvoeringstoets	
27 september 2021	Nationale wetgeving wordt aan de Tweede Kamer gezonden	
21 december 2021	Nationale wetgeving wordt aangenomen door de Eerste Kamer	
januari tot en met maart 2022		Herprioritering en signalering
april tot en met september 2022		Mitigerende maatregelen en bestuurlijke lijn inschakelen
vanaf augustus 2022		Uitwerken noodprocedure, bouw converter en start bouw aanpassing DAG aan de Horizontale accijnsrichtlijn 2020