



Douane
Ministerie van Financiën

Douane Jaarplan 2023





Inhoud

1	Voorwoord	3		
2	Wie we zijn en wat we doen	4		
2.1	De opdracht van de Douane	4		
2.1.1	Afdrachten invoerrechten en belastingen	5		
2.1.2	Beschermen samenleving	5		
2.1.3	Concurrentiepositie versterken	6		
2.2	Uitdagingen, ambities, strategie	6		
2.2.1	Uitdagingen	6		
2.2.2	Ambities en strategie	8		
3	De Douane in 2023	9		
3.1	Eén professionele en integere Douane	9		
3.1.1	Vakmanschap behouden en versterken	10		
3.1.2	Integriteit	11		
3.1.3	Douane aantoonbaar in control	12		
3.1.4	Leiderschap & Cultuur	12		
3.2	Slimme handhaving, soepele logistiek	13		
3.2.1	Internationale samenwerking	13		
3.2.2	Dienstverlening	13		
3.2.3	Gelaagde handhaving	13		
3.2.4	E-commerce	14		
3.2.5	Ondermijning	14		
3.2.6	Fraude met invoerrechten en accijns	15		
3.2.7	Klantgericht toezicht	15		
3.3	Data-gedreven organisatie	16		
3.3.1	Datamanagement	16		
3.3.2	Douane Informatie Op Orde	16		
3.3.3	Verbetering Informatiepositie	17		
3.3.4	Digitale Snelweg Douane	17		
3.4	Traditionele Eigen Middelen	18		
3.5	Risico's en beheersmaatregelen	18		
3.5.1	Risicomanagement	18		
3.5.2	Aanpak tekortkomingen Auditdienst Rijk en Algemene Rekenkamer	22		



1 Voorwoord

De Douane is een zeer veelzijdige organisatie. Met bijna 6000 collega's werken we dag en nacht aan onze uitdagingen en ambities. We willen onze taken zo goed mogelijk vervullen: het tijdig en correct innen van invoerrechten en belastingen, het beschermen van de samenleving tegen onveilige en ongewenste goederen en het versterken van de concurrentiepositie van Nederland en de Europese Unie.

Om ervoor te zorgen dat zaken goed blijven gaan en we kunnen blijven verbeteren, staat de Douane in 2023 en de jaren daarna voor meerdere uitdagingen. We opereren in een zeer dynamische omgeving, waarop we moeten anticiperen. Onze uitdagingen liggen op het terrein van zowel handhaving, informatiemanagement als bedrijfsvoering. Zo staan we voor een forse wervingsinspanning, gegeven de (pensioen)uitstroom in combinatie met een krappe arbeidsmarkt. Nieuwe medewerkers moeten worden opgeleid voordat ze volledig inzetbaar zijn.

De behoefte aan automatisering is veel groter dan de beschikbare ICT-ontwikkelcapaciteit, wat druk zet op de IT-agenda en prioritering noodzakelijk maakt. We houden daarbij zoveel mogelijk rekening met wettelijke verplichtingen en mogelijke impact op het bedrijfsleven.

In de context van de verdere verzelfstandiging van de Douane bouwen we nog aan onze organisatie. Tegelijkertijd staan we aan de lat voor extra werk, zoals het uitvoeren van sancties tegen Rusland en Belarus en onze bijdrage aan de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. En we hebben te maken met de EU en het bedrijfsleven, die steeds hogere eisen stellen aan onze dienstverlening en onze systemen. Ook wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie brengen nieuwe taken met zich mee, zoals producten vervaardigd met dwangarbeid, ontbossing en Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM). In de onderhandelingen wordt kritisch gekeken naar de uitvoerbaarheid van de voorstellen. In samenspraak met onze opdrachtgevers maken we keuzes om onze beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk in te zetten.

Al deze omstandigheden maken het borgen van een evenwichtig personeelsbestand een van onze belangrijkste prioriteiten. Daarnaast is ons doel dat iedereen die bij ons werkt maximaal weerbaar is tegen ongewenste beïnvloeding van buitenaf en toegerust is om integer te handelen. Dit jaarplan geeft inzicht in onze uitdagingen en hoe we daar mee omgaan. We presenteren de plannen voor het jaar 2023 en de activiteiten die daaruit voortvloeien. Maar we kijken ook verder vooruit, met de bijdragen aan onze strategische doelen. In hoofdstuk 3 van dit jaarplan leest u wat we in 2023 hieraan doen.



Namens het MT Douane,

Nanette van Schelven
Directeur-Generaal Douane
Nederland



2 Wie we zijn en wat we doen

2.1 De opdracht van de Douane

Nederland is een spil in de wereldwijde handel en logistiek. Meer dan een kwart van alle goederen bestemd voor de Europese Unie komt hier aan, door de lucht en over zee. Omgekeerd gaan vanuit de Nederlandse havens en luchthavens enorme hoeveelheden vracht de wereld over. De Douane regisseert het overheidstoezicht op die EU-grensoverschrijdende goederenstromen. In deze rol zetten wij ons elke dag in voor de fiscale, economische en veiligheidsbelangen van Nederland en Europa. Dit doen we in opdracht van de EU en negen ministeries, en op basis van allerlei verdragen, verordeningen en nationale wet- en regelgeving. Prioriteiten in beleid en uitvoering bepalen we samen met de departementen waarvoor wij werken. Zo wordt onze beschikbare capaciteit aan mensen en middelen verdeeld over de verschillende taken die wij verrichten voor de samenleving.

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

- **Afdracht:** zorgen dat opbrengsten aan invoerrechten en belastingen zo juist, tijdig en volledig mogelijk zijn;
- **Beschermen:** de samenleving zo goed mogelijk beschermen tegen onveilige en ongewenste goederen;
- **Concurrentiepositie:** bijdragen aan het versterken van de concurrentiepositie van Nederland en de Europese Unie.



Uitgaven Douane 2023
Bedragen in miljoenen euro



Personeel

497,7



Programma

238,6



Totaal

736,3



2.1.1 Afdrachten invoerrechten en belastingen

Een belangrijke opgave van de Douane is zorgen voor juiste, tijdige en volledige opbrengsten aan invoerrechten en belastingen. Wij heffen en innen accijns over minerale oliën, tabakswaaren en alcoholhoudende dranken. En verbruiksbelasting over bepaalde soorten alcoholvrije dranken. De opbrengst gaat naar de Nederlandse schatkist. Daarnaast heffen wij douanerechten, compenserende rechten en antidumpingheffingen. Deze worden afgedragen aan de EU. De Douane geeft op verschillende manieren invulling aan haar fiscale taken, waarmee miljarden euro's zijn gemoeid. Zo steken we veel energie in dienstverlening: we maken het bedrijven en burgers zo makkelijk mogelijk om aan wet- en regelgeving te voldoen. Door onder meer goede informatievoorziening, eenvoudige aangifteprocedures en toegankelijke systemen. Maar ook controleren we aangiften, heffen en innen we invoerrechten en belastingen en bestrijden we verschillende vormen van fraude. De onderstaande tabel geeft inzicht in de opbrengsten aan invoerrechten en belastingen die de Douane heft en int (de afdrachten aan de Nederlandse schatkist en de EU, in miljoenen euro).

Afdrachten

Bedragen in miljoenen euro

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
 Invoerrechten	3.120	3.340	3.085	3.621	4.562	4.835
 Omzetbelasting bij invoer	791	795	788	1.600	1.500	1.500
 Accijnzen en Verbruiksbelasting	12.208	12.335	12.559	12.006	11.180	11.492
 Totaal	16.119	16.470	16.432	17.227	17.242	17.827

Cijfers m.b.t. 2022 en 2023 betreffen ramingen

2.1.2 Beschermen samenleving

Een tweede hoofdtak van de Douane is het beschermen van de Nederlandse en Europese samenleving tegen goederen die ongewenst zijn of waarvoor beperkingen gelden. Dit doen we mede door onze bijdrage in de bestrijding van ondermijnende (drugs)criminaliteit. We beschermen de samenleving tegen goederen die een gevaar vormen voor de veiligheid of de volksgezondheid, voor natuur en milieu of voor de economie van de EU. Wij zien er op toe dat zulke zaken ons land niet binnenkomen of verlaten. Deze zogenoemde stopfunctie is zeer breed. Zo houden we toezicht op het in het vrije verkeer brengen van medicijnen en daarin werkzame stoffen. Ook weren we verdovende middelen, en zien we toe op de handel in chemicaliën. Daarnaast gaan we witwassen van crimineel geld en terrorismefinanciering tegen, door het controleren op liquide middelen (cash geld)

Controles

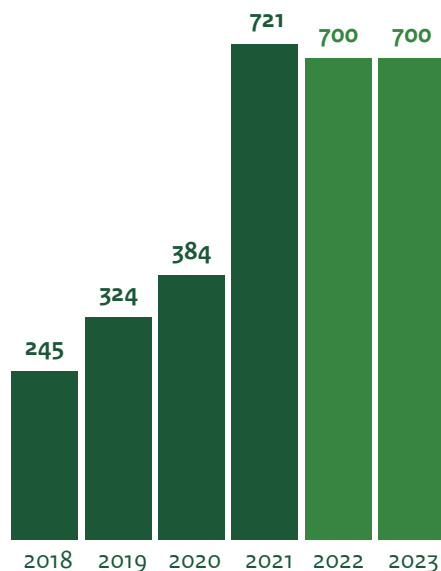
	2019	2020	2021	2022*	2023*
 Aantal controles vracht, koeriers en postzendingen	381.373	367.234	433.381	459.059	433.908
 Aantal gecontroleerde, vrachtschepen, vliegtuigen en vluchten	8.882	8.284	10.498	11.232	9.959
 Aantal controles bagage passagiers	267.370	110.872	222.540	265.978	327.750
 Aantal uren toezicht	408.886	478.988	528.550	466.142	452.689
 Aantal controles ambulant binnenland	7.850	6.819	7.073	7.695	9.041
 Aantal fiscaal gerichte onderzoeken vanuit Klantmanagement	2.241	2.613	1.920	1.725	1.841

* Cijfers m.b.t. 2022 en 2023 zijn voorlopig



en waardevolle goederen, zoals sieraden en dure horloges. We houden toezicht op wapens en munitie en handhaven sanctiemaatregelen en bepalingen op het terrein van strategische en dual use goederen. En we letten op beschermde dier- en plantensoorten (en producten die daarvan zijn gemaakt) en beschermd cultureel erfgoed.

Aantal aangifteregels



Aantallen afgerond op miljoenen
Cijfers m.b.t. 2022 en 2023 betreffen ramingen

De staafdiagram geeft de groei weer in het aantal aangifteregels in de periode 2018 tot en met 2021. Deze wordt veroorzaakt door nieuwe Europese regelgeving, de Brexit en de groei van de e-commerce. De cijfers in 2022 laten een stabilisatie zien en dit is ook de verwachting voor 2023.

2.1.3 Concurrentiepositie versterken

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

2.2 Uitdagingen, ambities, strategie

2.2.1 Uitdagingen

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



De belangrijkste uitdagingen in 2023 betreffen verder de (pensioen)uitstroom in combinatie met de krappe arbeidsmarkt, omgang met de schaarse ICT-ontwikkelcapaciteit, de handhaving van de sanctiemaatregelen tegen Rusland en Belarus, onze bijdrage aan de rijksbrede bestrijding van ondermijnende criminaliteit en het zoveel mogelijk voorkomen van nabetalingen van invoerrechten aan de EU (Traditionele Eigen Middelen). Bijzondere aandacht hebben we voor de herziening van de Douane Unie. De Douane gaat in 2023 door met het afzonderlijk aandacht geven aan e-commerce-aangiften door een bedrijfsgerichte handhaving. Binnen de Douane is er ook in 2023 bijzondere aandacht voor integriteit, veiligheid & beveiliging, personeelsontwikkeling, risicomanagement, de douane-organisatie na de ontvlechting van de Belastingdienst en de data-organisatie.

Veel van deze uitdagingen komen terug in de uitwerking van onze activiteiten in hoofdstuk 3 van dit jaarplan. Een aantal uitdagingen wordt hieronder nader toegelicht.

Sanctiemaatregelen Rusland en Belarus

De Douane geeft ook in 2023 prioriteit aan de handhaving op de naleving van de sanctiemaatregelen tegen Rusland en Belarus. Met het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn afspraken gemaakt over het handhavingsniveau, met de andere opdrachtgevers over het afschalen van de handhaving op hun beleidsterrein, mocht dat nodig zijn (bijvoorbeeld als nieuwe sanctiemaatregelen worden afgekondigd). In 2023 worden de eerste nieuw geworven medewerkers inzetbaar.

Herziening Douane Unie

De Europese Commissie presenteert naar verwachting begin 2023 een voorstel voor een fundamentele herziening van de Douane Unie, inclusief een voorstel voor een nieuw Douane Wetboek van de Unie (DWU). Uit een extern onderzoek en advies (Wise Persons Group) en een interne evaluatie van het huidige DWU en de e-commerce regels, is gebleken dat de financiële belangen van de Unie en de veiligheid van haar burgers onvoldoende zijn beschermd en dat de legale handel beter kan worden gefaciliteerd. Nederland neemt actief deel aan de besprekingen over de herziening van het DWU. De inzet daarbij is meer systeemgericht te controleren, in plaats van controle van elke individuele aangifte. Dit ligt in het

verlengde van de al ingezette Nederlandse lijn van gelaagde en compliance-gerichte handhaving. Hierbij focussen we op beter en slimmer gebruik van data, vereenvoudiging van douaneformaliteiten, differentiatie in procedures voor e-commerce en andere handelsgoederen, en een betere aansluiting van niet-fiscale wetgeving op de douaneregels. In het verdere traject kijkt Nederland goed naar de uitvoerbaarheid: passen de voorgestelde oplossingen ook in de Nederlandse context van zeer grote volumes?

Horizontale richtlijn accijns: noodprocedure

Er is een Europees geautomatiseerd systeem voor de administratieve ondersteuning van de afhandeling van aangiften van accijnsgoederen. De Tweede Kamer is hierover eerder geïnformeerd¹. Het Nederlandse deel moet vernieuwd worden. Daarnaast moet dit systeem vanaf 13 februari 2023 worden uitgebreid om een nieuwe horizontale accijnsrichtlijn te kunnen uitvoeren. Deze richtlijn bepaalt dat goederen waarover al accijns is betaald in het land van vertrek, onder douanetoezicht komen als ze naar een andere lidstaat worden vervoerd. Het lukt niet om het systeem tijdig te vernieuwen en uit te breiden. Om de gevolgen zoveel mogelijk te beperken, bereidt de Douane een tijdelijke noodprocedure voor. Wij overleggen periodiek met het betrokken bedrijfsleven over deze procedure en de invulling van de praktische uitvoeringsaspecten. Op basis van de huidige planning verwachten we dat de vernieuwing en uitbreiding van het Nederlandse deel van het systeem uiterlijk 1 oktober 2023 gereed is en de richtlijn volledig is ingevoerd.

IT agenda

De trend in het meerjarig IV-portfolio van de Douane is dat de vraag het aanbod fors overstijgt. De behoefte aan automatisering is veel groter dan de beschikbare capaciteit. Diverse ontwikkelingen vragen capaciteit, zoals de omvangrijke automatiseringsopgave voor het Douane Wetboek van de Unie (DWU) en de vertraagde realisatie van de noodzakelijke modernisering van het applicatielandschap, zoals de invoering van de accijnsrichtlijn en het nieuwe

¹ [Tweede Kamer, 2021-2022, 35918 nr. 12](#), [Tweede Kamer, 2022-2023, 31934 nr. 61](#) en [Tweede Kamer, 2022-2023, 35918 nr. 13](#)



aangiftesysteem van de Douane (DMS). Daarnaast hebben veel externe factoren invloed op ons werk. Zoals de consequenties van de sanctiepakketten en de koopkrachtmaatregelen (waaronder accijnsteruggave). Dit alles heeft een grote impact op de inzet van ICT-capaciteit, naast het noodzakelijke onderhoud en de gewenste vernieuwingen van systemen. Daarbij heeft onze IV te maken met langdurige ondercapaciteit als gevolg van vertrek van medewerkers en veel onvervulde vacatures door de huidige krapte op de arbeidsmarkt. We hebben inmiddels verschillende oorzaken onderkend en daarop acties in gang gezet en oplossingsrichtingen in onderzoek. Zolang echter de vraag het aanbod overstijgt, worden de IV-ambities geprioriteerd. Hierbij houden we specifiek rekening met de wettelijke verplichtingen, toezeggingen aan de EU, de continuïteit van de automatisering en de impact op het bedrijfsleven en andere lidstaten. Er worden heldere keuzes gemaakt in de benodigde prioritering en gecommuniceerd met de EU en het bedrijfsleven. In 2023 werken we (verder) aan onder meer het minimaliseren van optredende verstoringen, de modernisering van het applicatielandschap en het beheersbaar houden van de technische schuld. En aan de systemen voor accijnsgoederenvervoer en -aangiften, de systemen voor invoer, douanevervoer en uitvoer (inclusief risicomanagement) en aan ons eigen dataplatform.

Informatiebeveiliging en privacy

Binnen de Douane gaat steeds meer aandacht uit naar informatiebeveiliging en privacybescherming. Dat moet ook, want we hebben te maken met een toenemende digitale dreiging. Daartegen moeten we ons wapenen. Ook de innovatieve technologieën die de Douane wil inzetten om effectiever en efficiënter te kunnen werken, brengen risico's met zich mee. Denk bijvoorbeeld aan kwetsbaarheden die in de nieuwe technologieën nog onbekend zijn. Onze uitdaging is dan ook om alert te blijven op deze risico's en er gepaste, samenhangende maatregelen op te nemen. Op alle niveaus van de organisatie moeten medewerkers zich hiervan bewust zijn en een actieve rol spelen om informatiebeveiliging en privacy te waarborgen.

In 2023 werken we aan het versterken van de privacy- en informatiebeveiligingsorganisatie en aan het vergroten van het bewustzijn rond risico's op het gebied van informatiebeveiliging en privacy. En aan (de aantoonbaarheid van) de implementatie van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). In 2023 is de privacy-organisatie ingericht en geven we verder invulling aan het departementale actieplan Privacy Op Orde, om ervoor te zorgen dat de Douane aan de AVG en Wpg voldoet. In samenwerking met het kerndepartement, Belastingdienst en Toeslagen wordt, voor het ondersteunen van onze Governance-, Risk- en Compliance-processen, GRC-tooling verworven. Het streven is om deze software in 2023 te implementeren. Dit ter ondersteuning bij de implementatie van de BIO en voor het monitoren en rapporteren van informatiebeveiligingsrisico's.

2.2.2 Ambities en strategie

De diverse uitdagingen waarvoor wij staan, leiden ook in 2023 tot veranderingen in onze organisatie. Die veranderingen zijn nodig om onze maatschappelijke taken ook in de toekomst goed te kunnen uitvoeren. Onze overkoepelende ambitie is dat de Douane tot de beste douanediensten ter wereld blijft behoren. Om dit te realiseren is een strategie ontwikkeld waarbij de Douane zich richt op drie concrete doelen. Het eerste doel is één professionele en integere Douane. Dit houdt in dat de Douane wendbaar en integer wil zijn, met een evenwichtig personeelsbestand. Het tweede doel is het realiseren van slimme handhaving, soepele logistiek. Burgers en bedrijven krijgen een passende mate van toezicht, die past bij hun gedrag. Het derde doel is een data-gedreven Douane organisatie. Hiermee wordt bedoeld dat de Douane handhavingsbeslissingen neemt op een transparante wijze, aan de hand van analyses van feitelijke data en met behulp van algoritmen die risico's kunnen voorspellen.

De Douane heeft deze ambities en strategische doelen uitgewerkt in het Strategisch Meerjaren Plan (SMP). Het is leidend bij alles wat we bedenken, besluiten en doen in ons dagelijks werk.

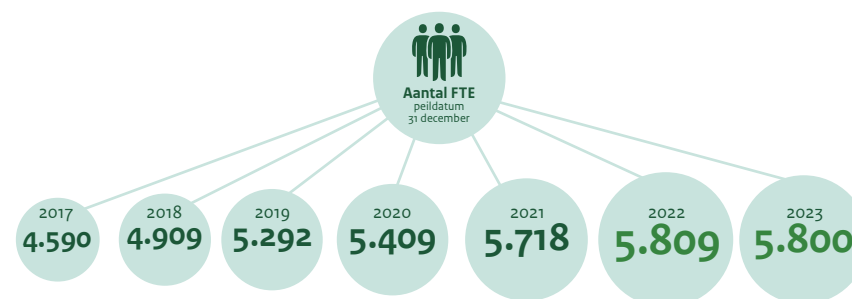


3 De Douane in 2023

3.1 Eén professionele en integere Douane

De Douane wil een wendbare en integere organisatie zijn, met een evenwichtig personeelsbestand. Wendbaar wil zeggen dat we ontwikkelingen in onze omgeving tijdig onderkennen en hierop kunnen anticiperen. Evenwichtig betekent dat ons personeelsbestand op peil blijft en een goede afspiegeling is van de maatschappij, waardoor we een herkenbare overheidsdienst blijven. De opgave om het personeelsbestand op peil te houden is groot. De (pensioen)uitstroom van personeel is de komende jaren aanzienlijk. Begin 2023 is onze formatie 6.347 fte. Dat betekent dat we in 2023 een onderbezetting kennen en we in samenspraak met onze opdrachtgevers keuzes moeten maken hoe we de beschikbare capaciteit zo effectief mogelijk kunnen inzetten.

Personele bezetting



Cijfers m.b.t. 2022 en 2023 betreffen ramingen

Integer personeel houdt in dat douanemedewerkers eerlijk, oprecht en niet omkoopbaar zijn en daarmee volledig werken ten dienste van de belangen van de Nederlandse en Europese samenleving. Een integere Douane houdt in dat de organisatie zo is ingericht dat de integriteit van het personeel wordt ondersteund en gefaciliteerd. Voorbeeldgedrag van leidinggevend en een cultuur waarbinnen integriteit vanzelfsprekend is, zijn daarbij een voorwaarde.

De opgave is om integriteit in samenhang met Leiderschap & Cultuur te versterken.



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

- Vakmanschap behouden en versterken;
- Integriteit;
- Douane aantoonbaar in control (DAIC);
- Leiderschap & Cultuur.

3.1.1 Vakmanschap behouden en versterken

Wervingsinspanning

De Douane staat ook in 2023 voor grote (personele) uitdagingen, als gevolg van de verandering en toename van het werk (door onder meer de sancties tegen Rusland en Belarus en de aanpak van ondermijning) en het verlies aan kennis en ervaring door de grote leeftijdsuitstroom. Dit in combinatie met de krapte op de arbeidsmarkt. Voor 2023 wordt onze wervingsbehoefte ingeschat op 700 tot 800 fte. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden zetten we in op twee sporen. Om te beginnen zetten we in op een nieuwe arbeidsmarktstrategie, waarbij in de te ontwikkelen media-uitingen specifieke aandacht zal zijn voor de functies die moeilijker te vervullen zijn – denk aan beveiliging (mbo), ICT-/dataspecialisten, financials en accountants. Juist om hier effect te sorteren werft de Douane anticiperend op uitstroom en worden moeilijk vervulbare functies permanent opengesteld. We onderzoeken of dit voor meer functies zou moeten gelden. Een tweede spoor betreft het beproeven van nieuwe, moderne methodes van werving & selectie. Om continuïteit te houden op het instroomproces richten we dit traject separaat in en brengen we dit onder het programma Strategische Personeelsopgave.

Programma Strategische Personeelsopgave

In 2021 zijn we het programma Strategische personeelsopgave gestart, met als motto: 'Altijd voldoende medewerkers, met de juiste kwalificaties, op de juiste plaats, op het juiste moment beschikbaar voor het werk van de Douane'. Om hierop goed te kunnen sturen is een gedegen in- en overzicht van het huidige personeelsbestand nodig. Daarom gaan we in 2023 verder met de ontwikkeling

en implementatie van HR-analytics. Medio 2023 beschikken we over een actueel kwantitatief overzicht van het personeelsbestand (en andere HR-indicatoren) in de vorm van een dashboard. Ook hebben we dan een gedragen, vastgestelde arbeidsmarktstrategie en een eigen 'branding' als een aantrekkelijke werkgever in de arbeidsmarkt. Vanuit deze strategie geven we doelgericht vorm aan gewenste (kwalitatieve en kwantitatieve) veranderingen in ons personeelsbestand. Met behulp van een stage- en traineebureau kunnen talenten vroegtijdig worden herkend en gewezen op carrièremogelijkheden bij de Douane. Daarnaast vormt de uitrol van ons Strategisch Personeelsplan de basis voor de passende personeelsooplossing die inspeelt op de toekomstige veranderingen in het werk.

Leren en Ontwikkelen

Gezien de urgentie om de grote hoeveelheden nieuwe medewerkers snel en adequaat op te leiden, kijken we naar alle mogelijkheden om het leren en ontwikkelen te optimaliseren. Om die reden is besloten een project 'Leren en ontwikkelen' in te richten onder het programma Strategische Personeelsopgave (SPO). Hierdoor kan de staande organisatie zich meer toeleggen op de continuïteit en het programma de focus leggen op de veranderingen.

Om haar doelen te behalen, werkt de Douane aan het behouden en versterken van het vakmanschap. Dit sluit aan bij de kernwaarde 'Deskundig' van onze medewerkers, één van onze vier kernwaardes waar de organisatie voor staat (naast Integer, Durf en Samenwerken). Om dat vakmanschap en die deskundigheid te vergroten, faciliteren we onze medewerkers zo goed mogelijk op het vlak van leren en ontwikkelen. We nodigen hen nadrukkelijk uit mee te werken aan de borging, overdracht en creatie van kennis. Met de vorming van een visie op Kennismanagement in de eerste helft van 2023, legt de Douane een basis voor alle partijen die bezig zijn met kennis en kennisoverdracht. Daarmee wordt ook direct gewerkt aan de deskundigheid van medewerkers.

In 2023 zetten we het proces rondom de verbetering van ons Personeelontwikkelplan voort. We zetten in op het verbeteren van de leercultuur. Hierbij gaat de aandacht vooral uit naar interventies die zien op eigen regie, het voeren van het goede gesprek en het faciliteren van een leven lang leren. Onderwerpen die hierbij



aan bod komen zijn de ontwikkeling, borging en overdracht van kennis, het eigenaarschap binnen kennismangement en de aansluiting van de visie op kennismangement op de visie op leren en ontwikkelen. Ook in 2023 werken we aan de doorontwikkeling en modernisering van het leerlandschap Douane.

Duurzame inzetbaarheid

In 2023 zet de Douane duurzame inzetbaarheid sterker op de kaart binnen de organisatie. Gezien de uitkomsten van het medewerkersonderzoek krijgt ook het thema werkdruk meer aandacht. Een speciale projectgroep met een brede vertegenwoordiging vanuit de Douane gaat verder invulling geven aan onze visie en het projectplan van duurzame inzetbaarheid. Zoals het inzetten van verzuimtrainingen en aandacht voor een aantal vitaliteitsthema's, onder meer middels een week van de werkstress. Naast het landelijke beleid wordt er bij een aantal regio's, waar de urgentie het hoogst is, maatwerk geleverd. Tot slot gaan we het medewerkersonderzoek moderniseren. Het wordt mogelijk om kortere en meer themagerichte vragenlijsten in te zetten binnen (delen van) de organisatie. In 2023 wordt dit uitgerold.

Diversiteit, gelijkwaardigheid en inclusie

De Douane wil een inclusieve organisatie zijn met divers samengestelde teams, waar medewerkers in een prettige en veilige omgeving kunnen werken. Gelijkwaardigheid is hierbij een belangrijke randvoorwaarde. Daarom praten we over diversiteit, gelijkwaardigheid en inclusie (DGI). In 2022 zijn we gestart met de beleidsvoorbereiding en het vervullen van de randvoorwaarden. Concrete stappen hierin zijn een nulmeting aan de hand van vragenlijsten, gesprekken en het vertellen van het zogenoemde veranderverhaal.

In 2023 gaan we over tot de fase van beleidsvorming. Daarin vertalen we rijksbrede ambities naar een meerjarenstrategie met passende activiteiten. Het beleid beoogt de aantallen medewerkers uit ondervertegenwoordigde groepen te vergroten en een veilig werkklimaat te bevorderen. We starten met het opzetten en vaststellen van de governance, de infrastructuur en het budget(beheer). Daarnaast vraagt intelligent en breed gedragen inclusief beleid om afstemming met alle betrokken stakeholders, met name met de netwerken.

Parallel aan de beleidsvorming zetten we in op concrete activiteiten om diversiteit, gelijkwaardigheid en inclusie binnen de Douane te bevorderen. We ontwikkelen bijvoorbeeld workshops Inclusief Leiderschap voor managers en een pilot Inclusieve Samenwerking voor onze teams. Ook ontwikkelen we publicaties, een podcast en filmpjes om de bewustwording te stimuleren en werken we samen aan een training Omstanders voor medewerkers. Daarnaast leveren we departementaal en interdepartementaal onze bijdragen aan de ontwikkeling van producten, zoals voor de Diversity Week en het beleid VN-Verdrag Handicap.

3.1.2 Integriteit

De Douane heeft een belangrijke rol in het grensoverschrijdend goederenverkeer. Burgers en bedrijven komen op dit gebied altijd met ons in aanraking, wat een grote verantwoordelijkheid met zich meebrengt. Om onze taken goed te kunnen vervullen is het vertrouwen van burgers en bedrijven cruciaal. Integriteit is dan ook van groot belang om de maatschappelijke verwachtingen te kunnen waarmaken. En om in het verlengde daarvan te bewerkstelligen dat burgers en bedrijven compliant zijn en voldoen aan hun verplichtingen. De Douane realiseert zich dat de eigen organisatie ook kwetsbaar is, mede door de bevoegdheden van medewerkers.

Vanuit dit oogpunt hebben we in 2020 onderzoek laten doen naar de beheersing van corruptierisico's in de Rotterdamse haven en een interne nulmeting laten uitvoeren naar de beleving van integriteit. Op basis van de aanbevelingen uit het onderzoek, de uitkomsten van de nulmeting en de al lopende initiatieven op het gebied van integriteit is in 2021 de Verbeteragenda Integriteit 'Vertrouwd vooruit'² tot stand gekomen.

Met de Verbeteragenda willen we bereiken dat iedereen die bij ons werkt optimaal is toegerust om integer te handelen. En maximaal weerbaar is tegen integriteitsrisico's en ongewenste beïnvloeding van buitenaf. Het programma richt zich op drie onderwerpen: bescherming, weerbaarheid en cultuur & organisatie.

² [Tweede Kamer, 2021-2022, 31934 nr. 55](#)



Per onderwerp zijn projecten ingericht, en in 2022 zijn de eerste producten opgeleverd. 2023 staat in het teken van het opleveren van meer producten en instrumenten uit de Verbeteragenda op deze drie onderwerpen, en de implementatie daarvan. Zoals de vermindering van individuele kwetsbaarheid volgens de methode van design thinking, aanpassingen van het systeem en de processen in relatie tot fysiek toezicht ter bescherming van medewerkers, het opzetten van een pilot voor proactief signaleren, kwaliteitsverbeteringen in de meldprocedure, het ontwikkelen van trainingen bescherming tegen benadering en ethisch leiderschap 2.0, implementatie in alle douaneregio's van de handreiking weerbaarheid en het opstellen van een Gedragscode Integriteit Douane.

Een belangrijke stap in het beschermen van medewerkers en de Douane is de invoering van de VOG-P voor bepaalde functies op 1 juli 2022. De ambitie van de Douane is om alle medewerkers op basis van de risico's die gepaard gaan met de uitvoering van hun functie de juiste screening te geven en deze periodiek te toetsen. In 2023 willen we samen met de medezeggenschap en vakbonden de doelgroep bepalen voor periodieke screening. De stip op de horizon blijft continue screening.

Het formaliseren, vormgeven en in werking treden van het Bureau Veiligheid & Integriteit (BV&I) vindt ook plaats in 2023. Dit bureau moet ervoor zorgen dat de doelstelling van de Verbeteragenda blijvend wordt gerealiseerd.

Eind 2022 zetten we opnieuw een integriteitsmonitor uit bij het personeel. In het eerste kwartaal van 2023 analyseren we de resultaten hiervan.

3.1.3 Douane aantoonbaar in control

Om te kunnen blijven voldoen aan de stijgende verwachtingen van onze opdrachtgevers, onze handhavingspartners en burgers en bedrijven is ons uitgangspunt 'werken als één Douane'. In dit kader werken we aan uniforme werkwijzen waar mogelijk, en specifieke waar dit nodig en geaccepteerd is. In het kader van het programma Douane aantoonbaar in control (DAIC) worden

hiertoe onze operationele, besturende en ondersteunende procesketens landelijk beschreven, volgens de kwaliteitseisen die DAIC heeft opgesteld op basis van ISO9001:2015. Ultimo 2022 hebben we 17 van de in totaal 70 procesketens beschreven. In 2023 beschrijven we 5 procesketens (met 28 werkprocessen).

3.1.4 Leiderschap & Cultuur

Met het programma Leiderschap & Cultuur werken we aan de ontwikkeling van de douane-organisatie. Om de organisatie toekomstbestendig te maken en om samen te werken vanuit meerwaarde. Uitgangspunt is dat cultuur volgend is aan leiderschap: effectief leiderschap draagt bij aan het vertrouwen in de organisatie. Een organisatie met een open, integere en verbindende cultuur, een veilige leer- en werkomgeving (er is ruimte voor het delen van zorgen en signalen) en duidelijke verantwoordelijkheden om resultaatafspraken en gewenste verbeteringen te realiseren. Onder de noemer van het programma gaan we in 2023 door met een aantal lopende activiteiten en starten we nieuwe op. Zoals een generiek on-boardingtraject voor nieuwe managers, intervisie en dialogsessies voor managers, teamontwikkeling aan de hand van drijfveren en doorontwikkeling van de visie op leiderschap in samenwerking met de Algemene Bestuursdienst en de Universiteit Leiden. Bij deze activiteiten vertalen we de strategische issues en douane-brede opgaven door naar de managementconferenties en themabijeenkomsten. Deze zijn ook verbonden aan departement- en rijksbrede ontwikkelthema's: investeren in ambtelijk vakmanschap, samenwerken vanuit meerwaarde, verbinding met de omgeving, vitaliteit en veerkracht, diversiteit en inclusie en hybride werken.



3.2 Slimme handhaving, soepele logistiek

De handhaving van de Douane bestaat uit dienstverlening, toezicht & controle en ondersteuning van de opsporing. Het doel van de handhaving is dat burgers en bedrijven zoveel mogelijk hun wettelijke verplichtingen naleven (compliance). Burgers en bedrijven krijgen van ons in de handhaving de aandacht die past bij hun gedrag. Het bonafide bedrijfsleven wordt daarbij zo goed mogelijk gefaciliteerd.

3.2.1 Internationale samenwerking

De Douane werkt samen met Douanediensdiensten over de hele wereld, van België tot Australië. De samenwerking draagt zowel bij aan een soepele afwikkeling van handelsstromen (versterking concurrentiepositie Europese en Nederlandse bedrijfsleven), alsook aan een soepele uitwisseling van data ten behoeve van het toezicht (onder meer in de strijd tegen ondermijning). De samenwerkingsafspraken zijn veelal vastgelegd in specifieke Douane samenwerkingsovereenkomsten. Naar verwachting zullen in 2023 nieuwe afspraken ondertekend worden met landen als Vietnam en Panama, en mogelijk ook Ecuador. Daarnaast zullen enkele van de lopende samenwerkingsafspraken in 2023 verlengd worden, waaronder die van Brazilië en China. Voor dat laatste land geldt dat waar in het verleden de samenwerking meer gekenmerkt werd door kennisoverdracht vanuit de Nederlandse Douane, de nadruk nu ligt op operationele samenwerking, wederkerigheid en de inzet van moderne opleidingsmiddelen als seminars en video-conferenties. Ook deze samenwerking draagt bij aan het faciliteren van een soepele afwikkeling van de onderlinge handelsstromen en het van elkaar kunnen leren bij het toezicht op onder meer containers en e-commerce. De samenwerking van de Douane met de Chinese Douane past binnen de kaders zoals geformuleerd in de China-strategie van Buitenlandse Zaken (2019, Nederland-China: een nieuwe balans), die uitgaat van het adagium 'samenwerken waar het kan, beschermen waar het moet'.

3.2.2 Dienstverlening

De Douane gaat door met het versterken van de dienstverlening in 2023, in lijn met de in 2022 geactualiseerde visie dienstverlening Douane. Een voorbeeld is het samenvoegen van verschillende telefonische kanalen voor dienstverlening aan burgers en bedrijven in een telefonisch contactcentrum. Ook streven we ernaar om de functionaliteiten in het portaal Mijn Douane verder uit te breiden, maar zijn daarbij afhankelijk van de beschikbare IV-capaciteit. De Douane levert een bijdrage aan de uitvoering van de Werkagenda publieke dienstverlening. Zo ontvangt de Tweede Kamer in 2023 een eerste 'Stand van de uitvoering Douane'. Hierin inventariseren we signalen van burgers en bedrijven over onze uitvoering. Ook richten we een intern overleg in om dilemma's ten aanzien van de menselijke maat te bespreken en de betekenis van de menselijke maat voor het handelen door de Douane uit te werken.

Overleg Douane – Bedrijfsleven

De Douane en het bedrijfsleven spreken elkaar ook in 2023 regelmatig over het goederenverkeer dat de EU in- en uitgaat. Dat gebeurt in het Overleg Douane Bedrijfsleven (ODB). In het ODB bespreken Douane en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven de douanelogistiek en de douane-afhandeling. Dit kunnen praktische onderwerpen zijn, maar ook meer strategische thema's. Het gaat om zaken als beschikbaarheid van en aanpassingen in IT-systemen, invoeringstermijnen van nieuwe wet- en regelgeving en beïnvloeding van de totstandkoming van nieuwe douanewetgeving. Voor 2023 is in het ODB afgesproken om gezamenlijk acties uit te werken op het gebied van dienstverlening, menselijke maat en innovatie.

3.2.3 Gelaagde handhaving

Als gevolg van de enorme groei van het internationale goederenverkeer en door Europese wet- en regelgeving is er voor de Douane fysiek en administratief veel meer te controleren dan een paar jaar geleden. Om zo effectief mogelijk te kunnen omgaan met de beschikbare capaciteit werkt de Douane in 2023 verder aan gelaagde handhaving. Dit houdt in dat de Douane de komende jaren beter



onderscheid kan maken tussen verschillende stromen in het goederenverkeer, waardoor elk bedrijf een meer passende mate van toezicht krijgt. Deze aanpak moet leiden tot minder (en minder ingrijpende) interventies bij bewezen betrouwbare bedrijven en ketens. Tegelijkertijd wordt ingezet op effectievere en (zo nodig) meer controles bij onbekende bedrijven. Bepalend voor gelaagde handhaving is de mate waarin wij in staat zijn de compliance van een bedrijf en/of handelsketen juist in te schatten. Voor de doorontwikkeling van het concept gelaagd handhaven is een goede internationale samenwerking en (beleids) afstemming in Brussel van groot belang. Hier zal in 2023 veel aandacht voor zijn. Tevens wordt verdere samenwerking met buitenlandse douaneorganisaties verkend gericht op data uitwisseling en kennisdelen. In 2023 wordt daarvoor een steekproef ontwikkeld voor invoeraangiften. Daarnaast voeren we in 2023 pilots uit met het gebruik van algoritmen en kunstmatige intelligentie, om grote datastromen beter te doorgronden en de handhaving gericht te kunnen inzetten. Deze pilots zijn erop gericht om de benodigde waarborgen te realiseren voor het brede gebruik van algoritmen en nemen de Europese en nationale wettelijke en beleidsmatige kaders op het gebied van bescherming van rechten van mensen in acht.

3.2.4 E-commerce

De Douane gaat in 2023 door met de actorgerichte handhaving bij bedrijven die actief zijn in de e-commerce handel. Deze aanpak is gericht op het verbeteren van de compliance, door onder meer afspraken te maken met deze bedrijven over gewenste verbeteringen in het aangiftegedrag, en vervolgens hierop te monitoren. Deze aanpak is efficiënter dan het individueel beoordelen van een e-commerce aangifte (transactiegerichte handhaving). De actorgerichte aanpak wordt in 2023 voortgezet. Voor de korte termijn houdt dit in dat wordt ingezet op uitgebreide administratieve controles bij e-commerce bedrijven. Hier is in 2022 al mee gestart. Daarnaast wordt de actorgerichte aanpak in 2023 verfijnd door een betere data-analyse. Voor de langere termijn zet Nederland zich binnen de EU actief in voor een adequaat systeem van toezicht, ook voor e-commerce. In 2022 heeft de Wise Persons Group geconstateerd dat het DWU niet is toegesneden op de huidige uitdagingen zoals e-commerce als nieuwe handelsvormen, sterk groeiende

handelsvolumes, technologische ontwikkelingen en de nieuwe geopolitieke context en veiligheidsrisico's. Het rapport komt tot de conclusie dat er een noodzaak is om structurele veranderingen door te voeren om de Douane-unie klaar te maken voor de nieuwe uitdagingen. Onderdeel hierbij is het ontwikkelen van een systeemgerichte controle en datagebruik. Nederland deelt die mening en brengt dit punt ook in bij de besprekingen in Brussel over de komende herziening van het DWU.

3.2.5 Ondernijning

De afgelopen jaren is de Douane, mede met behulp van middelen vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), versterkt voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De Douane levert ook in 2023 een belangrijke bijdrage aan de aanpak van ondermijnende (drugs)criminaliteit. Speerpunten voor 2023 bestaan uit het versterken van de samenwerking met internationale partners en de Nederlandse mainports en andere toegangspoorten. Dit doen wij onder meer in samenwerkingsverbanden met onze ketenpartners en het bedrijfsleven.

Op nationaal niveau participeren we onder meer in de Nationale Samenwerking tegen Ondernijnde Criminaliteit (NSOC). De Douane werkt in dit verband het komende jaar aan de uitwerking van drie fenomeenanalyses op het gebied van 'trade based money laundering', logistieke en financiële facilitatoren. Op lokaal niveau werken we nauw samen met onze handhavingpartners op de lucht- en zeehavens, onder meer in het HARC-team, diverse RIEC's, de Uitvoeringsagenda Rotterdam en het Coördinatieoverleg Ondernijning Schiphol (COS).

Ten opzichte van 2022 zetten we verder in op het opwerpen van barrières in bron- en overslaglanden voor verdovende middelen. Zo starten wij in samenwerking met de Braziliaanse douaneautoriteiten een pilot waarin we onderzoeken of beelden van in dit land gescande containers in Nederland kunnen worden uitgelezen. Het doel hierbij is om containers waarin zich mogelijk drugs bevinden te stoppen in het land van verscheping of direct na aankomst hiervan in Nederland. Daarnaast versterken we onze samenwerking met de Belgische Douane door het plaatsen van een risicoanalist in Antwerpen. Een Belgische risicoanalist zal in Rotterdam worden



geplaatst. Dit met als doel om de zeecontainers die binnenkomen in de haven van Antwerpen, maar bestemd zijn voor Nederland en vice versa voor controle te selecteren.

In 2023 zal de Douane ook verder inzetten op het versterken van haar toezicht op de Nederlandse mainports en overige toegangspoorten. Op de containerterminals in de haven van Rotterdam wordt gestart met het plaatsen van voor controle geselecteerde containers in een aparte en bewaakte plaats ('compartimenten'). Op deze manier kunnen containers beter worden bewaakt voordat zij worden gecontroleerd. Daarnaast onderzoeken we hoe ook de aanzegtermijn voor de aankondiging van douanecontrole kan worden teruggebracht. Dit om de onvoorspelbaarheid van douanecontroles verder te vergroten. Op de luchthaven Schiphol werken we samen met publieke en private partijen in de branchegerichte aanpak van de luchtvaartsector.

Als aanvulling op het fysieke toezicht van de Douane op de mainports zet de Douane cameratoezicht in. Dit mede met het doel om mogelijke blinde vlekken aan de buitengrens weg te nemen. De Douane gebruikt hierbij zowel vaste cameranetwerken op de luchthaven Schiphol en in de haven van Rotterdam, als flexibel cameratoezicht door de inzet van cameradrones, onder andere in de haven van Rotterdam en in Noord-Nederland waaronder het waddengebied. Ook starten we met de aanleg van cameranetwerken in het Noordzeekanaalgebied en de haven van Vlissingen.

Behalve aan de invoer van cocaïne, geeft de Douane in opdracht van het ministerie van JenV prioriteit aan de bestrijding van de uitvoer van synthetische drugs, met name via de post. In 2023 starten we een pilot rond het geautomatiseerd herkennen van pillen in post. Hierbij lezen we scanbeelden uit met behulp van een vooraf getraind algoritme. De Douane werkt daarbij ook in 2023 nauw samen met de douanediens van de Verenigde Staten en Australië. Doelstelling is om zoveel mogelijk (synthetische) drugs al in Nederland te onderscheppen.

3.2.6 Fraude met invoerrechten en accijns

In 2023 wordt het team Smoke vernieuwd – het samenwerkingsverband van het Openbaar Ministerie, de FIOD en de Douane ter bestrijding van de fraude met en illegale productie van tabaksproducten. De Douane gaat meer medewerkers leveren voor het team en een aantal lichte zaken afdoen. Onder leiding van het Europees Openbaar Ministerie worden ook in 2023 fraude-onderzoeken in Nederland uitgevoerd naar de juiste en volledige afdracht van invoerrechten (Traditionele Eigen Middelen).

3.2.7 Klantgericht toezicht

De Douane vindt klantgericht toezicht belangrijk. Hiermee richten we ons met onze controles op bedrijven die onze aandacht het meeste nodig hebben, gezien hun mate van compliance. Op die manier kunnen wij onze capaciteit zo goed mogelijk benutten, onnodige werkzaamheden voorkomen en doeltreffender controles uitvoeren. Deze uniforme, centraal gestuurde werkwijze leidt tot een meer eenduidige klantbehandeling en een evenwichtiger toezichtlast. Voor deze nieuwe visie op klantmanagement hebben we binnen de Douane een breed draagvlak verworven. De komende jaren zetten we ons in om deze visie gerealiseerd te krijgen.

Om ons klantmanagement te verbeteren en te vernieuwen is het programma Klantgericht Toezicht gestart. Zo implementeren we ten behoeve van een landelijk uniform proces in 2023 een nieuwe werkwijze voor vergunning aanvraag en starten we met het uitwerken van een nieuwe werkwijze voor vergunning beheer en het toezicht op bedrijven. Andere voorbeelden van acties in 2023 zijn de oplevering van de eerste twee landelijke sturingsdashboards voor klantmanagement (overzicht vergunninghouders met bijbehorende vergunningen en een landelijk operationeel sturingsdashboard) en de invoering van een landelijke applicatie voor risicoanalyse bij bedrijven. Daarnaast werken we voor een optimale digitale ondersteuning aan een IT-verbeterstrategie. Hierbij worden de IT-projecten voor klantgericht toezicht (centrale sturing, planning en risicoanalyse) zo goed mogelijk aangesloten



op andere IT-projecten. Om de toekomstige personeelsbehoefte te bepalen zijn voor het klantmanagement nieuwe rolbeschrijvingen uitgewerkt. We ontwikkelen nieuwe normatiek en op basis daarvan kan de formatie worden herijkt.

3.3 Data-gedreven organisatie

3.3.1 Datamanagement

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

Centraal in 2023 staat het stapsgewijs realiseren van alle functionaliteiten om tot een volwaardig dataplatform te komen. We willen een breed technisch dataplatform realiseren, waarop we binnen de wet- en regelgeving (waaronder de AVG) data veilig kunnen ontsluiten, verzamelen, analyseren en eventueel kunnen verwerken in algoritmen. Het streven is dat data en risicosignalen tussen diverse werkgebieden kunnen worden uitgewisseld, zoals bij scan en detectie van goederen en bij de verwerking van aangiftdata.

De stapsgewijze realisatie van een eigen dataplatform in 2023 vormt een onderdeel van de datamanagementstrategie en draagt bij aan de doelstellingen van twee programma's: Douane Informatie op Orde (DIOO) en Verbetering Informatiepositie Douane. Daarnaast wordt in het eerste kwartaal van 2023 op basis van enkele pilots een plan van aanpak opgesteld om de benodigde waarborgen te realiseren voor het brede gebruik van algoritmen (waaronder ook de risicoselectie).

3.3.2 Douane Informatie Op Orde

In navolging van het Rijksbrede programma Informatiehuishouding Rijk (voortvloeiend uit het rapport Ongekend Onrecht) zijn we in 2022 het programma Douane Informatie op Orde 2021-2026 (DIOO) gestart. Het doel van het programma is het verbeteren van de informatiehuishouding en -verstrekking aan de Kamer en de maatschappij. De eerste volwassenheidsmeting laat zien dat het programma in 2022 geconsolideerd en voorbereid is op een aantal implementatietrajecten die we in 2023 gaan uitvoeren. Zo worden ondersteunende applicaties "Zoek en Vind" en laktooling in gebruik genomen, die relevant zijn voor het actief openbaar maken van informatie.

Voor 2023 en verder zijn in totaal ongeveer 25 projecten vastgelegd in een actieplan die gaan bijdragen aan deze doelstelling.

In 2023 werken we onder meer aan:

- Een strategische personeelsplanning voor de i-professional. Met als doel dat de organisatie beschikt over voldoende, gekwalificeerde en vakbekwame i-professionals;
- Voorbereiding op de implementatie van een content management platform (voorheen document management systeem). Met als doel dat overheidsinformatie van bestuurlijke en ondersteunende processen centraal opgeslagen en in beheer is;
- De bewustwording verhogen omtrent de verantwoordelijkheden en taken in relatie tot informatiehuishouding. Daarvoor starten we de campagne Omgaan met Douane informatie. Op deze manier wordt de verandering en werkwijze geborgd in de organisatie;
- Een beleidshandboek met een geborgd beheerproces, zodat er consistent beleid is ten aanzien van de informatiehuishouding;
- De vulling van de datacatalogus en de implementatie van de DUTO-eisen in processen en applicaties, zodat informatie duurzaam toegankelijk is en blijft.



3.3.3 Verbetering Informatiepositie

Een van de prioriteiten uit het Strategisch Meerjarenplan (SMP) van de Douane is het verrijken van onze informatiepositie. Dit moet ons helpen een meer data-gedreven organisatie te worden. In 2021 is hiertoe het programma Verbetering Informatiepositie gestart. Doel ervan is dat straks interne én externe data eenvoudig, eenduidig en in samenhang kunnen worden ontsloten. Dit draagt bij aan de gewenste uniformiteit van informatieproducten, zoals analyses, rapportages, dashboards en algoritmes. Verder moet het programma ertoe leiden dat we op termijn minder data hoeven op te halen en verwerken, door benodigde data te specificeren en beter af te stemmen op het werkproces. Dit doen we dan alleen op momenten dat dit nodig is in het proces. Het bedrijfsleven profiteert ook van deze beweging. Als we onze informatiepositie verbeteren, kunnen we bij bewezen betrouwbare ondernemingen compliance-gericht toezichthouden. En kunnen we veilige goederenstromen uitzonderen van risicogericht fysiek toezicht.

Voor het verbeteren van onze informatiepositie is een goed ingericht datafundament en goed datamanagement cruciaal. In 2023 start de migratie naar het nieuwe dataplatform en het opleveren van de eerste functionele toepassingen. Eind 2023 zijn de medewerkers van de dataketen opgeleid om, in samenwerking met Belastingdienst IV, het nieuwe dataplatform te beheren en verder te ontwikkelen in 2024. De dataketen wordt in staat gesteld nieuwe informatieproducten te realiseren met de data uit het dataplatform, om de organisatie te ondersteunen in het data-gedreven werken.

3.3.4 Digitale Snelweg Douane

De toename van de goederenvolumes zet de primaire transactiesystemen van Douane en de onderliggende infrastructuur onder druk. Daarom hebben we een robuuste, schaalbare en toekomstbestendige IV-infrastructuur nodig. Sinds eind 2020 en tenminste tot 2024 draagt het programma Digitale Snelweg Douane (DSD) hieraan bij.

Het programma DSD kent twee sporen. Het eerste spoor richt zich op performance en schaalbaarheid, en maakt de informatievoorziening van de Douane geschikt voor de verwachte groei van het aantal aangiffteregels. In 2023 gaan we door met het testen en verbeteren van de performance van zowel bestaande applicaties als nieuwe systemen. Verder voeren we het plan uit om het testproces in te bedden in onze reguliere werkwijze.

Het tweede DSD-spoor beoogt processen innovatief – anders en slimmer – in te richten. Dit innovatiespoor richt zich onder meer op het bedrijfsleven, wet- en regelgeving, douaneprocessen, (de ontwikkeling van) applicaties en technologie. In 2023 zetten we diverse innovatieve initiatieven (Proofs of Concept) voort, en starten we nieuwe op. Voorbeelden hiervan zijn Containerisatie en DevOps-werken (IV meer schaalbaar en robuuster maken door het toepassen van containertechnologie), Systemesimulatie voor het aangifteproces voor e-commerce en een verkenning in het kader van de toekomstvastheid van de Poort (toegangsfaciliteit voor alle inkomende en uitgaande berichten van de Douane). We verwachten in 2023 een aantal positief afgeronde initiatieven te kunnen uitwerken in een Businesscase.



3.4 Traditionele Eigen Middelen

De Douane heft en int douanerechten en accijnzen voor Nederland en Europa. Het grootste deel van de douanerechten dragen we af aan de EU (dit zijn de netto Traditionele Eigen Middelen³). Dit geldt voor de hele Douane-unie, als een van de pijlers van de interne markt in de EU⁴.

De Douane blijft in 2023 werken aan de randvoorwaarden voor juiste en tijdige afdrachten, mede om nabetalingsen aan de EU zoveel mogelijk te voorkomen. In 2022 hebben we het interne toezicht op dit proces versterkt en hier gaan we in 2023 mee door. Mede met het oog op het stijgende aantal financiële transacties is het van belang dat dit toezicht op een verantwoorde manier wordt ingericht en uitgevoerd. Dit alles om te komen tot een nog ordelijker en beter controleerbaar financieel beheer. Dit komt tot uiting in onder meer de versterking van het proces van de interne beheersing en verbeterde ontsluiting van managementinformatie. In 2022 zijn meer Douanesystemen aangesloten op de overdrachtsadministratie en begin 2023 zal dit voor alle heffings- en inningssystemen gelden. De financiële stroom van de aangiftes die via de desbetreffende systemen lopen wordt daarmee controleerbaar en er komt meer regie op de nabetalingsen. Ook verloopt de afdracht van de traditionele eigen middelen aan de Europese Unie dan volledig geautomatiseerd. Daarmee is een tekortkoming opgelost die al lang door controlerende instanties wordt gesignaleerd.

³ Netto TEM betreft de douanerechten na aftrek van de perceptiekosten (25%), die lidstaten mogen houden als vergoeding voor de kosten voor heffing en inning.

⁴ Binnen de Douane-unie worden onderling geen douanerechten geheven en voor goederen die de EU binnen komen geldt een gemeenschappelijk douanetarief.

3.5 Risico's en beheersmaatregelen

3.5.1 Risicomanagement

De stapsgewijze groei naar een risicovolwassen organisatie op basis van risico-gestuurd werken en risicoleiderschap is verankerd in ons Strategisch Meerjarenplan (SMP). Doel is het verbeteren van de focus, sturing, wendbaarheid en besluitvorming op elk niveau in de organisatie en het effectief en efficiënt realiseren van de doelen. De veranderaanpak is vooral gericht op het vergroten van het risicobewustzijn, kennis over risicomanagement en het praktisch leren omgaan met risico's en kansen. Het risicomanagementproces wordt verder ingericht en verbeterd. Dat doen we met de risk-community en de Chief Risk Officer. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (risicomanagement-governance) krijgen steeds concreter vorm. Door het meer en vaker betrekken van (externe) partners en stakeholders groeit ook de samenwerking en eenduidigheid. In 2023 en de jaren daarna wordt risicomanagement langs deze route verder uitgerold. Daarvoor wordt in 2023 samengewerkt met onder meer het Bureau Veiligheid en Integriteit i.o. Hierbij is ook specifiek aandacht voor interne risico's (fraude en corruptie).



Op dit moment zijn 6 risico's uit het risicoregister van de Douane aangemerkt als toprisico. Het betreft de volgende risico's:

1. Ontbreken integrale inrichting en governance van gegevensmanagement

Omschrijving risico Binnen de huidige inrichting van Gegevensmanagement zijn niet alle kernfuncties ingericht of voldoende ondersteund, en kan men in de primaire en ondersteunende processen niet altijd over goede, juiste en actuele gegevens beschikken. Hierdoor bestaat de kans dat beslissingen gebaseerd worden op onjuiste of onvolledige gegevens, en ontbreekt de mogelijkheid om adequaat te kunnen sturen en verantwoorden.

Beheersmaatregelen Datamanagementstrategie krijgt vorm, er zijn diverse deelprogramma's gestart, waarin de resultaten van uitgevoerd onderzoek worden betrokken. Er zijn en worden inhoudelijke risico-sessies uitgevoerd met alle betrokkenen.

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

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

Beheersmaatregelen De omstandigheden in en om het taakveld van de Douane veranderen snel. Dit vraagt om een hoge mate van wendbaarheid en aanpassingsvermogen. De factor mens is daarin erg belangrijk. Data speelt ook binnen de P-opgave een steeds belangrijker rol. We creëren inzicht door middel van HR-analytics. We werken met nieuwe profielen, opdat we de juiste competenties werven, behouden en ontwikkelen. Teamgevoel is hierbij ook belangrijk. Daarnaast werkt de Douane ook aan 'branding': we moeten ons als werkgever onderscheiden op de arbeidsmarkt.



3. Personele veiligheid en integriteit

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

Beheersmaatregelen Veiligheidsrisico's kunnen niet worden uitgesloten, het uitgangspunt is dat medewerkers optimaal veilig hun werk kunnen doen. De Douane werkt onder de vlag van het programma Verbeteragenda Integriteit ([Tweede Kamer, 2021-2022, 31934 nr. 55](#)) aan een breed scala van (samenhangende) maatregelen, zoals het opzetten/inrichten van een professioneel Bureau Veiligheid en Integriteit voor de organisatie.

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

Omschrijving risico De strategische keuzes van ondernemers in het kader van de concurrentiepositie en innovatie, zijn door de Douane niet of nauwelijks te beïnvloeden. Dit betekent dat het risico voor de Douane vooral ligt in de enorme toename van het aanbod van aangiftes, de verwerking en de behandeling daarvan.

Beheersmaatregelen De Douane maakt prognoses en stelt deze steeds bij. We weten wat we in 2023 kunnen verwachten. Er ligt een nadrukkelijke koppeling tussen de handhavingsactiviteiten en de ABC-doelen, dat zou vooralsnog voldoende zekerheid moeten bieden gedurende de veranderingen. In de toekomst is regelgeving mogelijk niet meer passend, we moeten dan (kunnen) optimaliseren in een nieuwe omgeving. De Douane streeft ernaar niet alleen beter te kunnen verantwoorden, maar vooral ook beter te kunnen sturen (real-time). Daarbij hoort ook het meetbaar maken van activiteiten.



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

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

Beheersmaatregelen Er zijn goede en herkenbare interventies, onder meer vanuit het programma Leiderschap & Cultuur. Denk bijvoorbeeld aan het verbinden met het werk, de kernwaarden met het zogenoemde veranderverhaal (bijvoorbeeld in filmpjes), de thematische bijeenkomsten met de Basis 30 en de focus op mogelijk talenten. De 'stip op de horizon' wordt met elkaar bepaald en doorleefd.

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

Omschrijving risico Nederland moet meer invoerrechten als TEM aan de EU afdragen dan het heeft gedaan. Dit op verzoek van de Europese Commissie of na een eigen analyse. Het verschil kan worden veroorzaakt door verkeerde aangiften die zijn gemist omdat zij niet in de risicoselectie vielen, omdat de Douane fouten heeft gemaakt in de handhaving of door interpretatieverschillen over regelgeving en wijze van uitvoering.

Beheersmaatregelen De Douane voert verbeteringen door in het primair proces en versterkt de controle op het proces van heffen, innen en afdragen. Daarnaast wordt de constructieve dialoog voortgezet met de Europese Commissie om meer helderheid te krijgen over het Europese beoordelingskader en meer begrip voor de uitvoeringspraktijk. Een beter en duidelijker kader verhoogt de compliance van bedrijven en kan zorgen voor een afname van geschillen en nabetalingen tussen de Commissie en de lidstaten.



3.5.2 Aanpak tekortkomingen Auditdienst Rijk en Algemene Rekenkamer

De Douane wil in 2023 de tekortkomingen die de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer hebben geconstateerd oplossen:

- Interne beheersing traditionele eigen middelen (de grote geldstroom): hiertoe heeft de Douane een implementatieplan 'Interne beheersing grote geldstroom' opgesteld. De verwachting is dat de geautomatiseerde afdrachtstaat begin 2023 in gebruik kan worden genomen. Vanuit de geautomatiseerde afdrachtstaat kunnen verbanden gelegd worden met de onderliggende individuele heffingen, waardoor het controlespoor gevolgd kan worden.
- Logische toegangsbeveiliging: dit punt heeft bij de Douane betrekking op het herijken van conflicterende mutatierechten (CMR). De Douane heeft sinds 2022 een Centrale Goedkeurder, als onderdeel van het cluster Integrale Beveiliging. Deze groep wordt met name gebruikt voor de Douane-brede applicaties en wanneer er potentiële conflicterende situaties zijn. Wanneer een applicatie met name binnen één of enkele Douane-onderdelen of -processen wordt gebruikt, wordt de goedkeuring belegd bij dat onderdeel/proces.
- Verplichtingenbeheer en prestatieverklaringen: de Douane neemt samen met de Belastingdienst en Toeslagen deel aan de stuurgroep verplichtingenbeheer en prestatieverklaringen, ieder met een eigen verantwoordelijkheid en een gezamenlijk doel om de processen rondom verplichtingenbeheer en prestatieverklaringen verder te versterken.



Colofon

Dit is een uitgave van Douane Nederland
December 2022