

## **M en O-beleid Douane**

8 mei 2001

# Inhoud

1	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Aanleiding onderzoek	1
1.2	Onderzoeksvraag	2
1.3	Hoofdconclusie	4
2	<b>Beleid</b>	<b>6</b>
2.1	Wet- en regelgeving	6
2.2	Rechtshandhavingsmodel	7
2.3	Risicobeheersing	7
2.4	Nota Rechtshandhaving	9
2.5	Beleidsplan Douane 2001-2005	10
2.6	Conclusies	11
3	<b>Toepassing risico-analyse</b>	<b>12</b>
3.1	Instrumenten	12
3.2	Processen	15
3.3	Conclusie	16
4	<b>Automatisering</b>	<b>18</b>
4.1	Stand van zaken	18
4.2	Ontwikkelingen	19
4.3	Conclusie	20
5	<b>Bestuurlijke informatievoorziening</b>	<b>21</b>
5.1	Planning en Control cyclus Belastingdienst	21
5.2	Prioriteiten	22
5.3	Effectiviteit	22
5.4	Conclusie	23
6	<b>Overige M en O-aspecten</b>	<b>24</b>
7	<b>Aanbevelingen</b>	<b>26</b>
8	<b>Reactie Staatsecretaris en AR</b>	<b>29</b>
8.1	Reactie staatssecretaris	29
8.2	Nawoord Rekenkamer	30
	Samenvatting	31
	<b>Bijlage 1</b>	<b>35</b>



# I Inleiding

I

## I.1 Aanleiding onderzoek

De Rekenkamer heeft de afgelopen jaren verschillende onderzoeken gedaan naar het beleid dat de Belastingdienst voert om te voorkomen en te bestrijden dat belastingplichtigen misbruik en oneigenlijk gebruik maken van fiscale wet- en regelgeving, het zogeheten M en O-beleid.

Zo werd onderzoek gedaan naar het M en O-beleid bij de belastingmiddelen kansspelbelasting, omzetbelasting en vennootschapsbelasting alsmede naar het M en O-beleid bij belastingmiddelen die onder centrale leiding van de doelgroepdirectie Particulieren worden uitgevoerd (zoals inkomstenbelasting, premieheffing volksverzekeringen, vermogensbelasting en motorrijtuigenbelasting).

De Rekenkamer zal te zijner tijd de bevindingen van deze onderzoeken in hun onderlinge samenhang in een afsluitend onderzoek naar het gehele M en O-beleid bij de Belastingdienst beoordelen.

Alle belastingen die de Rijksoverheid heft zijn in beginsel gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik. Dit is met name het geval wanneer de verplichting om een heffing te betalen en/of de hoogte van de heffing afhankelijk is van gegevens die de belanghebbende zelf moet verstrekken.

Bij misbruik is er sprake van het achterwege blijven van ontvangsten in strijd met wettelijke voorschriften.

Bij oneigenlijk gebruik is er sprake van derving van een belastingontvangst die in strijd is met het doel en de strekking van een regeling maar niet met de bewoording ervan.

Deze zogenoemde M en O-risico's hebben betrekking op zowel de juistheid als de volledigheid van de gegevensverstrekking door belastingplichtigen.

Om misbruik en oneigenlijk gebruik van fiscale wet- en regelgeving te voorkomen en te bestrijden, dient de staatssecretaris van Financiën een M en O-beleid te voeren. De mogelijkheden die de staatssecretaris heeft zijn echter niet onbeperkt. Zo kunnen er wettelijke bepalingen zijn die verdergaande controle verhinderen. Maar het kan ook zijn dat controle achterwege blijft omdat deze naar verwachting meer kost dan oplevert.

De opzet van het M en O-beleid dient volgens de Rekenkamer de gehele cyclus van beleidsvoorbereiding, regelgeving, voorlichting, controlebeleid, sanctiebeleid en evaluatiebeleid te omvatten.

## **I.2 Onderzoeksvraag**

Het rapport gaat in op het M en O-beleid voor de belastingmiddelen die onder centrale leiding van de doelgroepdirectie Douane worden uitgevoerd.

Het onderzoek is in 2000 verricht en gaat alleen over de fiscale douanetaken. De niet-fiscale douanetaken zijn eerder uitvoerig onderwerp van onderzoek geweest (zie het rapport 'Douane en Douanita' maart 1999).

De hoofdvraag in het onderzoek luidt: geeft de doelgroepdirectie Douane in voldoende mate vorm en inhoud aan het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van fiscale wet- en regelgeving.

De Douane maakt als rechtshandavingsorganisatie deel uit van de Belastingdienst en valt onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Financiën. De dagelijkse uitvoering van de douanetaken ligt bij de directie Douane, zeven douanedistricten en de daaronder vallende douaneposten.

De Douane oefent controle uit op de goederenstromen die Nederland (en daarmee het grondgebied van de EU) binnenkomen, verlaten of worden doorgevoerd.

De Douane groepeerde haar taken in drie kernfuncties:

*Stoppen:* de Douane weert bepaalde goederen van het grondgebied van de EU of van Nederland, zorgt dat bepaalde goederen het grondgebied van de EU of van Nederland niet verlaten, en ziet erop toe dat goederen onder het wettelijk toezichtstelsel worden gebracht met het oog op het nakomen van fiscale verplichtingen.

*Bewaken:* de Douane bewaakt goederen waarvoor nog niet aan alle verplichtingen tot het brengen van die goederen op de Nederlandse of Europese markt is voldaan, dan wel die bestemd zijn om buiten de Europese Unie te worden gebracht, dan wel waarvoor toezicht moet worden gehouden op gebruik, voorhanden hebben of verkoop.

*Heffen en innen:* de Douane heft en int de bij invoer verschuldigde belastingen (invoerrechten, omzetbelasting bij invoer) en diverse soorten binnenlandse accijnzen.

Bij de Douane werken circa 5600 mensen. In 1999 en 2000 behandelde de douane respectievelijk ca 3,0 en 3,9 miljoen invoeraangiften en in beide jaren ca 2,4 miljoen uitvoeraangiften.

De door de Douane gegenereerde opbrengst bedroeg in 1999 en 2000 respectievelijk f 21,5 en f 22,0 miljard, waaronder f 3,8 en f 4,1 miljard aan invoerrechten welke volledig wordt afgedragen aan de Europese Unie.

Bij de uitvoering van de fiscale douanetaken op basis van Europese en Nationale wet- en regelgeving heeft de Douane te maken met ruim 100 voorschriften.

De Douane handelt op Nederlands grondgebied ruim 25% van de totale in- en uitvoerstream aan goederen van de EU af; alleen al in het havengebied van Rotterdam vindt dagelijks een overslag plaats van circa 20000 goederencontainers.

De Douane dient de geldende wet- en regelgeving zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uit te voeren en in haar handelen te streven naar rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. De Douane voert geen apart M en O-beleid per belastingmiddel, maar heeft (evenals de rest van de Belastingdienst) het M en O-beleid geïntegreerd in de primaire bedrijfsprocessen.

De Rekenkamer heeft de uitvoering van deze processen beoordeeld in relatie tot de uitgangspunten die de Douane

zelf stelt voor beleid en bedrijfsvoering. Daarbij kwam aan de orde op welke wijze keuzes werden gemaakt voor de beleidslijnen, op welke wijze concrete (kwantitatieve, kwalitatieve) doelstellingen werden geformuleerd, hoe dit proces werd gevolgd via de planning- en control cyclus en wat de effecten van deze maatregelen zijn geweest. Wat betreft de gehanteerde begrippen en normen heeft de Rekenkamer zich, evenals bij voorgaande M en O-onderzoeken, aangesloten bij de normatiek die de Belastingdienst hanteert. Dit houdt in dat de Rekenkamer aan de hand van het onderzoekskader in haar handreiking M en O-beleid een toetsing heeft uitgevoerd op de wijze waarop de Douane de bedrijfsvoering vorm geeft.

De Rekenkamer heeft het onderzoek uitgevoerd bij de doelgroepdirectie Douane, bij vier uitvoerende douanedistricten, bij een aantal douaneposten uit deze districten en bij het Douane Informatiecentrum (DIC). Waar mogelijk heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van evaluatie-onderzoek van de Douane.

### **1.3 Hoofdconclusie**

De Rekenkamer concludeert dat de Douane thans nog niet in voldoende mate vorm en inhoud geeft aan het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de uitvoering van fiscale wet- en regelgeving.

De Douane heeft de laatste jaren wel veel inspanningen gepleegd om te komen tot verbetering in de uitvoering van de fiscale taken. Het centrale concept van de risico-analyse komt echter nog niet voldoende tot zijn recht. Daarnaast is de Douane vooralsnog niet in staat om te bepalen of de door haar gekozen maatregelen ter bestrijding van M en O in relatie tot het totale werkterrein wel de juiste zijn. Evenmin kan de Douane beoordelen of de uitvoering van de gekozen maatregelen effectief is geweest. De Rekenkamer is van mening dat hierdoor risico's gelopen worden ten aanzien van de kwaliteit van de rechtshandhaving. De Rekenkamer beveelt dan ook aan de samenhang te bevorderen in de keuze's die zowel op politiek, beleidsmatig als uitvoerend

niveau worden gemaakt in het kader van de rechtshandhaving en activiteiten van de Douane.

5

In de volgende paragrafen staan de bevindingen die tot deze conclusie leiden.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in februari 2001 naar de staatssecretaris van Financiën. Deze reageerde in april 2001. Zijn reactie is op hoofdlijnen verwerkt in hoofdstuk 8 van dit rapport en voorzien van een nawoord. Waar de reactie daartoe aanleiding gaf, heeft de Rekenkamer het rapport aangepast.



## 2            **Beleid**

6

### 2.1        **Wet- en regelgeving**

De taken van de Douane komen voor een groot deel voort uit Europese wet- en regelgeving en daarnaast uit nationale wetgeving.

De Rekenkamer hanteert als norm dat het ministerie in het kader van het M en O-beleid dient te beschikken over een actueel overzicht van de M en O-gevoelige regelingen en daarbij inzicht dient te hebben in de aard van de gegevens van belanghebbenden, die de M en O-gevoeligheid veroorzaken.

Met betrekking tot de wet- en regelgeving welke het beleidsterrein van de Douane regardeert, stelt de Rekenkamer vast dat de Belastingdienst vooralsnog heeft afgezien van het opstellen van een dergelijk overzicht.

De Belastingdienst acht het niet zinvol op deze regelgeving een toets op fraudegevoeligheid uit te voeren. Een aanzienlijk deel van de regelgeving bestaat namelijk uit Europese verordeningen. Indien hierin elementen voorkomen, die M en O- gevoeligheid met zich mee brengen, heeft Nederland geen direct wetgevende bevoegdheid om het op te lossen.

De Rekenkamer acht het niettemin noodzakelijk dat de Douane de M en O-gevoelige elementen in de regelgeving in kaart brengt. Doordat omissies in Europese regelgeving niet direct hersteld kunnen worden, verplaatst de afdekking van de aanwezige risico's zich immers naar de fase van planning en uitvoering van de controlewerkzaamheden.

Een actueel overzicht van M en O-gevoelige elementen in de regelgeving is een voorwaarde om de volledigheid van de getroffen maatregelen ter voorkoming van misbruik en

oneigenlijk gebruik te kunnen vaststellen. Tevens kan dit overzicht naar de mening van de Rekenkamer van nut zijn bij het op EU-niveau bepleiten van de noodzakelijke wijzigingen in de regelgeving.

## **2.2 Rechtshandhavingsmodel**

De Douane is in 1998 gestart met het beschrijven van de wijze waarop ze uitvoering geeft aan de rechtshandhaving. De Douane streeft naar een Rechtshandhavings Model Douane (RMD) naar analogie van het rechtshandhavingsmodel van de divisies Ondernemingen van de Belastingdienst. Deze modellen beschrijven de wijze van klantbehandeling en risico-afweging. Leidende principes zijn het bevorderen van de eenheid in beleid en uitvoering, beheersing van de toename in aantal en in diversiteit van de belastingplichtigen en een gerichte inzet van personele en materiële middelen.

De totstandkoming van het RMD past in het streven om te komen tot een algemeen rechtshandhavingsmodel voor de gehele Belastingdienst.

Het RMD zal uit drie componenten gaan bestaan: een conceptueel model, de beleidsmatige invulling, en de operationele uitwerking daarvan. Op dit moment is alleen nog het conceptueel model gereed.

De Rekenkamer onderschrijft het belang van een rechtshandhavingsmodel, maar stelt tevens vast dat het model voor de Douane nog niet is voltooid.

Zij constateert voorts dat een concreet tijdpad voor het opstellen en invoeren ervan ontbreekt. De Rekenkamer denkt dat de Douane met een tijdsplanning de voortgang beter kan beheersen. De samenhang van het model met beleidsvisie, processen en organisatie van de Douane is nu nog niet voldoende tot uitdrukking gebracht.

## **2.3 Risicobeheersing**

De Douane functioneert binnen een permanent spanningsveld. Aan de ene kant moet zij een evenwichtige en

uitgebalanceerde douanecontrole uitvoeren in het kader van haar rechtshandhavingsbeleid. Aan de andere kant is er de economische noodzaak van een snelle doorstroom van het goederenverkeer.

De omvang van het totale werkpakket van de Douane wordt vooral bepaald door het steeds meer toenemende grensoverschrijdende goederenverkeer. De omvang van dit verkeer en de bijbehorende risico's zijn zo groot dat het onmogelijk is alle goederen fysiek te controleren. De vroegere 100% controlefilosofie is dan ook verlaten. In plaats daarvan is door de Douane gekozen voor het concept van risicobeheersing.

Om de eenheid van beleid en uitvoering alsmede de rechtgelijkheid te handhaven dient volgens de Douane risicobeheersing centraal geregeld te worden. De Douane heeft daarvoor vanaf eind 1999 twee instrumenten ingezet: de informatiefunctie (centrale verzameling en analyse van informatie) en risicomangement. Een belangrijk aspect in dit verband is de toepassing van de risico-analyse.

Risico-analyse is te omschrijven als een controlemethodiek waarbij aan de hand van in de loop der tijd verzamelde en bewerkte informatie, risico's vooraf worden ingeschat. De Douane gebruikt het middel van de risicoanalyse om goederen, aangiften, regelingen en belastingplichtigen te selecteren die ze wil controleren. De Douane beoordeelt en analyseert in dit selectieproces onder meer ladingsbescheiden, goederenstromen, vervoersprocessen en andere informatie van derden. Hieruit vloeien verplicht uit te voeren landelijke controle-opdrachten voort. Aldus is risico-analyse het sturingsmechanisme voor een efficiënte inzet van de controlemiddelen. Deze middelen (waaronder bijvoorbeeld fysieke controles en scancontroles) kunnen zo optimaal worden ingezet. Hierdoor kan het zelfs mogelijk zijn met een lager aantal controlehandelingen een hogere score te bereiken.

De Rekenkamer ondersteunt het uitgangspunt van risico-analyse.

Volgens de binnen de Douane geldende beleidsvisie is het de bedoeling is dat 50% van de controlewerkzaamheden zich gaat richten op centrale normen en 30% op lokale normen.

Het resterende percentage (20%) zou dan worden ingevuld op het niveau van de douaneposten en vallen onder het beoordelingsvermogen van de douane-ambtenaar die ter plekke aanwezig is (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 22112, nr. 135, blz 10).

De Douane streefde er in 2000 al naar het aandeel van de centraal aangestuurde controle-opdrachten te laten toenemen tot 40% van het totaal aantal uit te voeren controles.

Het is de Rekenkamer niet duidelijk hoe de verdeling van de controlewerkzaamheden (50 procent centraal aangestuurd, 30 procent lokaal en de rest op het niveau van de posten) is bepaald en waarom de verdeling zo uitvalt. De Rekenkamer vraagt zich eveneens af hoe de genoemde percentages gemeten zouden kunnen worden.

## 2.4 Nota Rechtshandhaving

De staatssecretaris van Financiën heeft begin 2000 in zijn Nota Rechtshandhaving Douane extra maatregelen aangekondigd ter versterking van de Douane. Dit betrof een personeelsuitbreiding met 300 plaatsen, maatregelen ter intensivering van de automatiseringsondersteuning (f 10 miljoen in het jaar 2000) en maatregelen ter intensivering van de samenwerking met opsporingsdiensten. Aanleiding hiervoor was het niet altijd halen van de jaarlijkse doelstellingen. Ook bestond er onvrede onder medewerkers van de Douane.

Hiervoor werd vanuit de Tweede Kamer aandacht gevraagd. Een belangrijke oorzaak bleek de sterk toegenomen werkdruk bij grote volumestijgingen en te weinig personeel.

Najaar 2000 verscheen er een voortgangsrapportage voor de Tweede Kamer waarbij blijkt dat de maatregelen ter zake van de personeelsuitbreiding en de intensivering van de automatiseringsondersteuning zijn gerealiseerd. Het volledige effect van de personeelsuitbreiding op de resultaten van de Douane wordt echter niet voor medio 2001 verwacht, in verband met de benodigde tijd voor introductie, opleiding

en inwerktijd. Aan de intensivering van de samenwerking met andere diensten wordt nog gewerkt.

De Rekenkamer vindt het opmerkelijk dat het aspect risico-analyse slechts summier aan de orde komt in de voortgangsrapportage van de nota Rechtshandhaving. De Douane stelt de risico-analyse immers centraal en streeft er naar deze nog meer te coördineren en te verbeteren.

## 2.5 **Beleidsplan Douane 2001-2005**

Naar aanleiding van de discussie in de Tweede Kamer over de nota Rechtshandhaving is in september 2000 het Beleidsplan Douane 2001-2005 aan de Tweede Kamer gezonden.

Het beleidsplan beschrijft het streefbeeld voor het jaar 2005, de beleidsthema's, de speerpunten voor de periode 2001-2002, enkele personele en organisatorische aspecten van het beleid en de kwalitatieve en kwantitatieve productienormen behorende bij het streefbeeld 2005. Verder worden belangrijke externe ontwikkelingen genoemd, zoals de voortgaande globalisering en digitalisering, de veranderingen in de internationale handelspolitiek, en de uitbreiding van de Europese Unie.

Het beleidsplan bevat voorts een opsomming van actuele knelpunten (zoals een grotere werklast) en van de getroffen maatregelen zoals die in de Nota Rechtshandhaving zijn vastgesteld. De huidige situatie van de Douane echter komt in het beleidsplan slechts summier aan de orde.

De Rekenkamer acht dit een gemis, omdat daarmee de uitgangssituatie ontbreekt waartegen de realisatie van voorgenomen verbeteringen kan worden afgezet. Met een beschrijving van de huidige situatie zouden de beleidsthema's en speerpunten van de Douane in een beter perspectief komen te staan en zou gedurende de planperiode een beter inzicht mogelijk zijn in de gerealiseerde verbeteringen ten opzichte van de huidige situatie. Bovendien acht de Rekenkamer de uitgangssituatie bepalend voor het welslagen van het beleidsplan.

Eind november 2000 heeft een Algemeen Overleg in de Tweede Kamer plaatsgevonden tussen de Vaste Commissie voor Financiën en de staatssecretaris. De Tweede Kamer vond het plan ambitieus, gelet op de huidige situatie binnen de Douane en gaf aan behoefte te hebben aan een nulmeting van de actuele situatie. Voorts wenst de Kamer aan de hand van het Beheersverslag Belastingdienst 2000 de voortgang te meten van de genomen maatregelen.

## 2.6 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de Douane niet beschikt over een actueel overzicht van M en O- gevoelige regelingen.

Ook concludeert de Rekenkamer dat de Douane aandacht besteedt aan het onderwerp rechtshandhaving in haar rechtshandhavingsmodel en bij de getroffen beleidsmaatregelen. Het rechtshandhavingsmodel is echter nog niet voltooid en nog niet voldoende afgestemd op ontwikkelingen in de Douane.

De Rekenkamer ondersteunt de keuze van de Douane voor risico-analyse. Zij concludeert echter dat de door de Douane gehanteerde beleidsvisie omtrent het centraal aansturen van controle-opdrachten niet is onderbouwd.

Daarnaast concludeert de Rekenkamer dat in het Beleidsplan Douane 2001-2005 slechts een summier beschrijving is opgenomen van de huidige situatie, waardoor een goed inzicht in de uitgangspositie voor de uitvoering van dit plan ontbreekt.

De Rekenkamer is van mening dat door de nog bestaande onvolkomenheden in het rechtshandhavingsmodel Douane en het niet onderbouwd zijn van de beleidsvisie, het voor de Douane toch belangrijke instrument van risico-analyse nog niet voldoende is ingekaderd. Dit kan risico's inhouden voor de kwaliteit van de rechtshandhaving.

## 3 Toepassing risico-analyse

### 3.1 Instrumenten

De Douane maakt voor haar controle-activiteiten gebruik van een aantal instrumenten.

#### *Risicoanalyse*

Vanuit centraal niveau verricht de Douane risico-analyse onderzoeken, bijvoorbeeld bij signalering van bepaalde trends in transacties en opbrengsten. Bij dit onderzoek maakt de Douane gebruik van interne en externe informatiebronnen en eigen geautomatiseerde bestanden. Daarbij worden goederen, aangiften, regelingen en belastingplichtigen die de Douane wil controleren, geselecteerd. Aan de hand van de beschikbare informatie worden de aard en ernst van de risico's vooraf ingeschat. De Douane legt de resultaten van het risico-analyse onderzoek vast in een rapport, dat veelal de basis vormt voor meer praktische vervolgacties, zoals controle-opdrachten.

De Rekenkamer constateert dat risicoanalyse nauwelijks in verband wordt gebracht met de drie kernfuncties van de Douane: stoppen, bewaken en heffen/innen. Hierdoor kan risico-analyse nog niet voldoende worden gehanteerd als sturingsinstrument om voor de betreffende kernfunctie een optimale combinatie van controlemiddelen in te zetten.

#### *Controle-opdrachten*

Een controle-opdracht is een concrete opdracht om goederen of belastingplichtigen te controleren. In de opdracht staan onder andere de aard, omvang, plaats en tijdstip van de controles die de Douane moet verrichten. Controle-opdrachten kunnen betrekking hebben op een incidentele zaak (bijvoorbeeld een bepaald soort goed bij één

douanepost), maar kunnen ook structureel van karakter zijn (alle douaneposten moeten altijd letten op een bepaald soort goed). De belangrijkste controle-opdrachten zijn opgenomen in de geautomatiseerde systemen in de vorm van selectieprofielen. De Douane streeft er naar om zoveel mogelijk met centrale controle-opdrachten te werken.

Wanneer de controles meer centraal aangestuurd worden, is de kans aanwezig dat op bepaalde plaatsen binnen de Douane te veel werklast optreedt (bepaalde goederen zouden altijd via dezelfde douanepost binnen kunnen komen). In verband hiermee besloot de directie Douane tot het vormgeven van de zogenoemde 'Kaart van Nederland'. Daarin zou zichtbaar moeten zijn waar welke goederen, en in welke hoeveelheden worden in-, uit- en doorgevoerd, de risico's die zich daarbij in het kader van de douanecontrole kunnen voordoen, alsmede welke dominante actoren er zijn binnen bepaalde doelgroepen. Dit project is onlangs afgerond.

#### *Klantbehandeling*

Bij de risicoanalyse van de Douane staan niet de klanten, maar de goederen centraal. Er zijn daartoe branchegerichte doelgroepen samengesteld, zoals koeriersbedrijven, textielbedrijven, elektronica-bedrijven, de tabaksector, veilingen, bierbrouwerijen en minerale oliën. Naar schatting is thans voor 80% tot 90% van de te controleren goederenstroom sprake van doelgroepaanpak. Zeer grote klanten krijgen een individuele behandeling.

De Douane heeft een handboek Klantbehandeling opgesteld. Van dit inmiddels verouderde handboek zal volgens de Douane op korte termijn nog geen nieuwe versie worden opgesteld, omdat de ontwikkelingen binnen de informatie-functie en doelgroepaanpak nog niet zijn uitgekristalliseerd.

#### *Selectieprofielen*

Een selectieprofiel is een lijst kenmerken die de Douane gebruikt om te bepalen welke goederen, aangiften, objecten of subjecten zo risicovol zijn dat ze in aanmerking komen voor een controle. Om de controle-activiteiten voor een bepaalde zending goederen te bepalen voert de Douane de



kenmerken van de zending in in het geautomatiseerde (Sagitta)systeem. Vervolgens rolt er een controle-opdracht uit in de vorm van een selectieprofiel. Hierbij geeft een kleur (wit, groen, oranje en rood) de aard en de diepgang van de controle aan.

Landelijk beleid binnen de Douane is dat niet mag worden afgeweken van de voorgeschreven kleur van de controle-opdracht. Slechts in uitzonderingsgevallen (bijvoorbeeld omdat de werkdruk anders te hoog wordt), mag het lokale management - mits gemotiveerd - hiervan afwijken.

Een probleem was tot voor kort dat er in het Sagitta-systeem te veel (selectie)profielen zijn ontstaan: ca. 4500 stuks. Daardoor werd een zending soms door twaalf profielen 'geraakt' en was het niet duidelijk welk profiel uiteindelijk het behaalde controleresultaat opleverde. In de loop der jaren zijn er op landelijk, regionaal en lokaal niveau te veel selectieprofielen ingevoerd. Daarbij is niet altijd op de samenhang gelet waardoor ook dupliceringen zijn opgetreden. De leiding van de Douane heeft inmiddels besloten om het beheer van de selectieprofielen te centraliseren en het aantal profielen te saneren. Met ingang van 1 april 2001 is dit aantal teruggebracht naar 200 stuks.

#### *Steekproefcontroles*

Naast gerichte controle-opdrachten dienen er ook willekeurig gekozen controles te worden uitgevoerd; ook wel steekproefcontroles genoemd. Doel hiervan is de in eerste instantie als lager aangemerkte risico's en de witte vlekken in beeld te krijgen .

De Douane heeft de indruk dat de steekproefcontroles niet overal in voldoende omvang worden uitgevoerd. Cijfers hierover zijn niet voorhanden. Daarnaast speelt het probleem dat de resultaten van de uitgevoerde controles niet altijd goed (herkenbaar als steekproefcontrole) worden teruggekoppeld. Op centraal niveau is het dan ook niet bekend in welke mate er steekproefcontroles worden uitgevoerd.

De Directie Douane wil steekproefcontroles in de toekomst meer centraal aansturen.

*Terugkoppeling resultaten*

De terugkoppeling van controle-resultaten vormt volgens de Douane een probleem op twee punten. Op de eerste plaats worden de controles niet altijd volledig en consistent aan de geraakte profielen toegewezen. Hierdoor laat de resultaatmeting te wensen over. Op de tweede plaats is het op centraal niveau niet goed mogelijk de gegevens die naar aanleiding van een controle worden vastgelegd te raadplegen en te verwerken.

### 3.2 Processen

Risico-analyse wordt overal in de douanepraktijk gebruikt en in nagenoeg alle processen.

De Rekenkamer heeft enkele processen geselecteerd om te toetsen hoe risico-analyse in de praktijk wordt toegepast.

*Pre-arrival informatie*

Voordat goederen Nederland binnenkomen zijn soms de goederengegevens, benodigd voor het doen van aangifte, voor de douane beschikbaar. Dit noemt men het beschikken over pre-arrival informatie. Dit doet zich met name voor bij goederen die van overzee (havengebied Rotterdam) en per vliegtuig (voornamelijk Schiphol) worden aangevoerd. In de combinatie goederen/klanten zijn veel selecties mogelijk. De controleresultaten van de pre-arrival zijn ingebed in een cyclisch systeem van rapportering, terugkoppeling en evaluatie.

Op de Maasvlakte is in 1999 de eerste vaste containerscan van de Douane in gebruik genomen. De te scannen containers worden geselecteerd met behulp van pre-arrival informatie. De scan is een hulpmiddel om tot een betere selectie te komen voor fysieke controle. Om dit (zowel voor de douane als voor de klant) minder tijdrovende controlemiddel optimaal te kunnen inzetten worden de geselecteerde containers eerst gescand. Als daarbij al blijkt dat daadwerkelijke fysieke controle (container uitpakken!) geen toegevoegde waarde heeft, besparen beide partijen

een grote hoeveelheid tijd.

Bij luchtvracht werkt de Douane al vrij lang met pre-arrival informatie. Ook hier worden scans gebruikt als hulpmiddel om tot selectie voor fysieke controles te komen. De Douane is voorts doende een beeld per luchtvaartmaatschappij op te bouwen. Terugkoppeling van de resultaten naar centraal niveau vindt plaats mede ter confrontatie met aldaar aanwezige info en om alert te zijn op “verschuivingen” van fraude. In de luchtvracht gaat het veelal om hoogwaardige producten die niet in bulk worden vervoerd. De aangeleverde goederen zijn dikwijls naar aard zodanig gedifferentieerd dat centrale, landelijke, aansturing van dit geheel via de door het centraal niveau ontworpen profielen minder zinvol is.

#### *Fysiek Toezicht*

In het handhavingsbeleid van de Douane vormen de surveillance-activiteiten (waaronder de ambulante controle, mobiel toezicht en bijbehorende fysieke controle) het sluitstuk van de douanecontrole. Het betreft in alle gevallen ‘controleren met de hand’.

Met ingang van 2000 loopt er een experiment om de aansturing van het proces Fysiek Toezicht meer gestalte te geven, waardoor controles in het kader van dit proces meer centraal kunnen worden aangestuurd.

De toepassing van het instrument risico-analyse krijgt in de praktijk van het werkproces Fysiek Toezicht meer en meer ingang. Bij dit proces zal de kennis en ervaring van de douaneambtenaar ter plekke een belangrijke rol blijven spelen.

### **3.3 Conclusie**

De Rekenkamer concludeert dat risicoanalyse in grote delen van de primaire processen bij de controles door de Douane een belangrijke rol speelt. Daarbij wordt echter nauwelijks verband gelegd met de drie kernfuncties van de Douane. De in dit kader ingezette instrumenten werken nog niet optimaal. Daarnaast kunnen de controleresultaten, die met

behulp van deze instrumenten zijn behaald, niet naar het ingezette instrument worden teruggekoppeld.

17

De Rekenkamer concludeert voorts dat de Douane de in eerste instantie als lager aangemerkte risico's en de witte vlekken landelijk niet in beeld heeft, waardoor afbreuk wordt gedaan aan een volledige beheersing van de risico's.

De keuze voor de toepassing van risicoanalyse raakt de kern van het M en O-beleid bij de Douane. Om bij de uitvoering van dit beleid een optimaal resultaat te verkrijgen dient het instrument risicoanalyse echter evenwichtig, voldoende uitgebalanceerd en effectief te kunnen worden toegepast. De Rekenkamer concludeert dat binnen de Douane-organisatie deze situatie nog niet is bereikt.

## 4 Automatisering

### 4.1 Stand van zaken

De Douane gebruikt geautomatiseerde systemen, zowel centraal als lokaal, bij het uitvoeren van risicoanalyses, bij het plannen van controles, en bij de beheersing en sturing van de douaneactiviteiten, inclusief de resultaatmeting en verantwoording daar over. Daarnaast gebruikt de Douane ‘operationele’ toepassingen van automatisering zoals containerscanners die het mogelijk maken complete containers door te lichten.

De uitgaven voor automatisering van de Douane bedroegen in 1999 en in 2000 respectievelijk f 74 en f 90 miljoen gulden.

Het systeem voor de behandeling van uitvoeraangiften (Sagitta-uitvoer) valt regelmatig uit. Dit leidt tot overlast voor de douaneposten en de klanten van de Douane. Er wordt momenteel een onderzoek verricht naar de storingsgevoeligheid.

De toegankelijkheid van de informatie uit het geautomatiseerde douanesysteem is een knelpunt. Zo was het tot voor kort niet mogelijk om frauderapportages op het benodigde landelijke, centrale, beschouwingsniveau te kunnen opstellen, waardoor het zicht op fraude minder was dan gewenst.

Daarnaast kunnen gegevens die nodig zijn voor het uitvoeren van risicoanalyses niet goed opgevraagd worden. De systemen bieden nog onvoldoende mogelijkheden om resultaten van centrale controle-opdrachten zichtbaar te maken. Dit staat een goede effectmeting van de uitgevoerde controleopdrachten in de weg.

De huidige systemen van de Douane zijn niet met elkaar verbonden. De gegevens kunnen niet geautomatiseerd worden uitgewisseld en met elkaar in verband worden gebracht. Hierdoor kan de Douane informatie over klanten, goederen en risico's niet optimaal gebruiken, en ontbreekt het inzicht in alle beschikbare informatie over de aansturing van de controles en de beheersing van de organisatie.

## 4.2 Ontwikkelingen

De komende jaren zal de Douane een nieuw systeem voor geïntegreerde aangiftebehandeling ontwikkelen (Sagitta 2000) dat aansluit bij vijf nieuw geformuleerde bedrijfsprocessen: aangifte, aanvullende aangifte, inklaring, uitklaring en nabewerking. Met dit systeem moet ook het tijdrovende handmatig verwerken van massale aangiftestromen verder worden teruggebracht, door het bedrijfsleven te stimuleren zo veel mogelijk elektronisch aan te geven.

Het project Sagitta 2000 moet ook een einde maken aan de 'eilandautomatisering' binnen de Douane, zoals bij de huidige invoeraangiftebehandeling (Sagitta-invoer) en uitvoeraangiftebehandeling (Sagitta-uitvoer). Daarmee wil de Douane ook voorkomen dat er op verschillende momenten in de goederenketen controles zijn ingesteld zonder dat ze onderling op elkaar zijn afgestemd.

De ontwikkelingen in het kader van het project Sagitta 2000 zullen nog een aantal jaren in beslag nemen, zodat de effecten daarvan ook pas later verwacht mogen worden. Het project is te vergelijken met een bestemmingsplan: de grote lijnen staan vast maar de concrete invulling van de verschillende onderdelen gebeurt geleidelijk.

### 4.3 Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de automatisering tekortkomingen vertoont met betrekking tot de toegankelijkheid en uitwisselbaarheid van de informatie. Hierdoor vermindert de gebruikswaarde als sturings- en beheersingsinstrument voor de Douane.

Daarnaast is het systeem Sagitta-uitvoer nogal storingsgevoelig. De Douane wil het elektronisch aangeven door klanten sterk bevorderen. Maar zonder voldoende aandacht voor de storingsgevoeligheid van het systeem is het onzeker of dit realiseerbaar is.

Voor een goed verloop van de primaire processen is de Douane sterk afhankelijk van de automatisering. Nu deze niet optimaal functioneert is de Rekenkamer van mening dat de opgedragen rechthandhavingstaken niet optimaal vervuld kunnen worden, waarbij met name de werkwijze rond risico-analyse in het gedrang komt.

## 5 Bestuurlijke informatievoorziening

21

### 5.1 Planning en Control cyclus Belastingdienst

De bedrijfsvoering van de Belastingdienst wordt jaarlijks planmatig gestuurd op basis van een uitgebreide planning- en control cyclus. Deze omvat het gehele proces van beleidsvoorbereiding, beleidsuitvoering en evaluatie. Met het bedrijfsplan van de Belastingdienst en de bijbehorende sector- en beleidsplannen als uitgangspunt stellen doelgroepdirecties en eenheden hun jaarplan op, waarbij zij nader uitwerking geven aan het beleid voor de specifieke doelgroepen (ondernemers, particulieren, douane) of taakgebieden. De op het jaarplan gebaseerde managementafspraken tussen twee opeenvolgende managementniveaus worden bovendien vastgelegd via een systeem van contractmanagement.

Per kwartaal rapporteren de douaneposten/districtteams aan de districten over de mate van realisatie van de gestelde doelen in een compilatie voorzien van toelichtende analyses. Het district beoordeelt de toegezonden informatie en relevante zaken hieruit kunnen resulteren in een gesprek tussen het hoofd van het district en het hoofd van de betreffende douanepost of het districtteam. Vervolgens stellen de districten en de doelgroepdirectie Douane kwartaalrapportages op.

Tenslotte stelt de Belastingdienst jaarlijks het Beheersverslag op. Daarin staat hoe de dienst zijn taken heeft uitgevoerd en welke resultaten zijn behaald. Met het Beheersverslag verantwoordt de Belastingdienst zich naar de bewindslieden van Financiën en andere opdrachtgevers, waarvoor de dienst taken uitvoert.



## 5.2 Prioriteiten

22

De Douane heeft in 1999 op basis van de primaire werkprocessen bepaald hoeveel capaciteit er nodig zou moeten zijn. Uit de berekeningen bleek dat er bij een aantal districten sprake was van een personeelstekort. Omdat aanvulling van het personeelstekort niet direct mogelijk was, heeft het management keuzes in de werkprocessen moeten maken. In oktober 1999 is hiertoe binnen de Douane een prioriteringslijst vastgesteld. Een van de consequenties is dat de Douane de controlenormen voor verschillende aangifteprocessen tijdelijk verlaagt. Volgens de Douane is een terugloop in de kwantiteit van de controles aanvaardbaar, indien tegelijkertijd het behoud van kwaliteit zoveel mogelijk wordt nagestreefd. Processen met veel politieke aandacht, een groot financieel belang en een hoog afbreukrisico ten opzichte van de bedrijfsdoelen (waaronder compliance), zijn daarbij zoveel als mogelijk ontzien.

## 5.3 Effectiviteit

Voor de primaire processen heeft de Douane operationele doelstellingen geformuleerd voor alle niveau's binnen de organisatie. Op deze manier kan de Douane de beleidskeuze en de realisatie van het in de primaire processen opgenomen M en O-beleid expliciteren. De Douane kan echter niet beoordelen of de in dit kader genomen en uitgevoerde maatregelen effectief zijn.

Dit wordt in de eerste plaats bemoeilijkt doordat controle-resultaten niet kunnen worden toegewezen aan een bepaalde controle-actie (selectieprofiel, controleopdracht).

In de tweede plaats werken de steekproefcontroles niet zoals ze misschien ooit zijn bedoeld. Van een landelijk uniforme dekkingsgraad is daarbij dan ook geen sprake. Aangezien de steekproefcontroles waren bedoeld voor het afdekken van de als lager aangemerkte risico's en de witte vlekken bestaat er nu onvoldoende zicht op deze categorieën. Aldus kan de Douane niet beoordelen of de genomen maatregelen ter bestrijding van de bekende risico's in het licht van de totale hoeveelheid te bestrijden risico's (dus ook de onbekende) effectief zijn geweest. Dit gebrek aan inzicht wordt nog

vergroot door het ontbreken van een actueel overzicht van de voornaamste M en O-risico's bij de voor de Douane geldende wet- en regelgeving.

23

## 5.4 Conclusie

De Belastingdienst hanteert een uitgebreide planning- en control cyclus. De Rekenkamer concludeert dat deze cyclus een goede basis biedt om de werking van de bij de Douane in het kader van het M en O-beleid genomen maatregelen te volgen. Desondanks concludeert de Rekenkamer dat de Douane niet kan beoordelen of de genomen en uitgevoerde maatregelen (in het kader van het M en O-beleid) de juiste zijn en effectief zijn.

Dit gebrek aan inzicht wordt nog vergroot doordat een actueel overzicht van de (voornaamste) M en O-risico's bij de voor de Douane geldende wet- en regelgeving ontbreekt. De Rekenkamer concludeert voorts dat de keuzes inzake nadere prioritering van douanewerkzaamheden niet prominent tot uitdrukking komen in de landelijke beleidslijnen en in de jaarlijkse verantwoording in het Beheersverslag.

## 6 Overige M en O-aspecten

### *Inleiding*

De hoofdstukken 2 tot en met 5 hebben vooral betrekking op de aspecten regelgeving en controlebeleid. Om het beeld voor de andere aspecten van het M en O-beleid te completeren (zie paragraaf 1.1) heeft de Rekenkamer onderstaande bevindingen opgenomen.

### *Beleidsvoorbereiding*

Ten behoeve van de beleidsvoorbereiding is een uitgebreid handboek opgesteld voor de implementatie van nieuwe (fiscale) wet- en regelgeving. In dit Handboek wordt aandacht besteed aan alle aspecten van het M en O-beleid (regelgeving, voorlichting, controlebeleid en sanctiebeleid). Naar de mening van de Rekenkamer vormen de (organisatorische) maatregelen in het kader van de beleidsvoorbereiding in opzet voor de Douane voldoende basis voor het implementatietraject voor (nieuwe) wet- en regelgeving.

### *Voorlichting*

De Rekenkamer signaleert dat de Belastingdienst, en daarmee de Douane, een actief voorlichtingsbeleid voert waarvan de resultaten periodiek worden geëvalueerd op grond van de zogenaamde Fiscale Monitor. Hieruit blijkt dat de voorlichting aan de klanten van de Douane op onderdelen nog verder kan worden verbeterd. Met name de bekendheid van de klant met het gebruik van de geautomatiseerde systemen en de communicatie met de klant verdienen naar de mening van de Rekenkamer extra aandacht.

### *Sanctiebeleid*

Het sanctiebeleid is bij de Belastingdienst dusdanig verweven met het voorbereiden en uitvoeren van het algemene beleid

en het controlebeleid in het bijzonder dat het niet als zodanig is georganiseerd. De Belastingdienst streeft er naar het opleggen van boeten beter te coördineren. Daartoe zijn boete-fraudecoördinatoren aangesteld. Per douanedistrict is er een in bestuurlijke boeten, sancties en strafrecht gespecialiseerde medewerker die de kaders van het boetebeleid aanreikt en de toepassing van een uniform boetebeleid bewaakt. De Rekenkamer acht dit een positieve ontwikkeling.

#### *Evaluatie*

Ten behoeve van de beleidsevaluaties is voorzien in een auditstructuur. De Belastingdienst voert een uitgebreid programma van evaluatieonderzoek uit. De in het onderhavige onderzoek met betrekking tot de Douane geraadpleegde evaluatieonderzoeken voldoen aan de basiseisen die de Rekenkamer aan dergelijk onderzoek stelt<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> HAFIR, hoofdstuk A 5.5: brief van juni 1998 van de Minister van Financiën aan diens collegaministers inzake "Referentiekader voor evaluatie-instrumenten".

## 7 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de bevindingen en conclusies uit de voorgaande hoofdstukken heeft de Rekenkamer een aantal aanbevelingen geformuleerd gericht op beleidskeuzes binnen de Douane.

### *Algemeen*

Ter vermindering van de risico's voor de kwaliteit van de rechtshandhaving beveelt de Rekenkamer aan de samenhang te bevorderen in de keuzes die zowel op politiek, beleidsmatig als uitvoerend niveau worden gemaakt ten aanzien van de in het kader van de rechtshandhaving te verrichten douanewerkzaamheden.

### *Rechtshandhaving*

- De Rekenkamer beveelt aan, met betrekking tot de wet- en regelgeving welke het beleidsterrein van de Douane regardeert, om de M en O-gevoelige elementen in kaart te brengen en dat overzicht actueel te houden.
- De Rekenkamer beveelt aan het RMD (Rechtshandhavingsmodel Douane), dat bedoeld is als theoretisch denkkader voor de Douane, te voltooiën waarbij de aansluiting met het Beleidsplan Douane 2001-2005 en de ontwikkelingen rond risicomanagement gewaarborgd dient te blijven.
- Daarnaast beveelt zij aan de huidige situatie van de Douane te beschrijven in relatie tot de voornemens in het beleidsplan. Hierbij kunnen concrete probleempunten worden benoemd, mogelijke oplossingen worden aangegeven, het geheel kan worden voorzien van een realistische tijdsplanning en tevens kan worden geanalyseerd welke beleidsvoornemens gevaar lopen (en op welke termijn) als de probleempunten niet tijdig worden opgelost. Hiermede zou de voortgang in

de loop der jaren beter beheerst en gevolgd kunnen worden.

- De Rekenkamer acht het voorts wenselijk dat de beleidsvisie over de mate waarin controles centraal aangestuurd worden, voldoende expliciet wordt onderbouwd.

#### *Risico-analyse*

- De Rekenkamer beveelt aan het instrument risico-analyse te koppelen aan de drie kernfuncties van de Douane
- De Rekenkamer beveelt aan de rol van het instrument risico-analyse ten behoeve van de uitvoering van de controlewerkzaamheden meer gecoördineerd te ontwikkelen, verder te operationaliseren alsmede met voorrang de grote aantallen selectieprofielen in het geautomatiseerde systeem terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau.
- Ook beveelt de Rekenkamer aan een landelijk uniforme methode te ontwikkelen om binnen de uitvoering van de primaire processen de in eerste instantie als lager aangemerkte risico's en de witte vlekken in kaart te brengen. Daarnaast beveelt zij aan centraal de uitvoering van deze methodiek te regelen en toezicht te houden op de resultaten daarvan.

#### *Automatisering*

- Nu de automatisering een onmisbaar instrument is geworden bij de uitvoering van de douanetaken met name ook om de risico-analyse te ondersteunen, dient de gebruikswaarde ervan optimaal te zijn. Dat is niet het geval. De Rekenkamer beveelt aan meer prioriteit en meer aandacht te geven aan het beter doen functioneren van de automatiseringstoepassingen bij de Douane. Met name geldt dit voor de storingsgevoeligheid van de systemen en de beperkingen bij het opvragen van informatie uit de systemen.
- Ook beveelt de Rekenkamer aan te bevorderen dat het knelpunt van het ontbreken van geautomatiseerde uitwisselbaarheid van gegevens tussen de verschillende geautomatiseerde systemen van de Douane wordt opgelost. Hierdoor zou enerzijds de aanwezige kennis

van klanten en risico's beter benut kunnen worden en anderzijds zouden betere mogelijkheden ontstaan voor de klanten voor het elektronisch afhandelen van zaken.

*Bestuurlijke informatievoorziening*

- De bestuurlijke informatievoorziening over de resultaten van de uitgevoerde controles dient te worden verbeterd. Om de effectiviteit van de controle-instrumenten te kunnen beoordelen vindt de Rekenkamer het noodzakelijk dat controleresultaten consistent worden toegewezen aan de gehanteerde controle-instrumenten.
- De Rekenkamer acht het voorts gewenst dat nadere keuzes in de douanewerkzaamheden, wanneer die noodgedwongen gemaakt moeten worden, duidelijker tot uitdrukking worden gebracht in de bestuurlijke informatievoorziening, zodat de effectiviteit ervan beter beoordeeld kan worden.

## 8 Reactie Staatssecretaris en AR

### 8.1 Reactie staatssecretaris

De staatssecretaris geeft in zijn reactie aan dat het rapport een goed beeld schetst van de huidige werkwijze waarop de Douane controles uitvoert ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik. Uit het antwoord blijkt tevens dat alle aanbevelingen van de Rekenkamer worden overgenomen. De bewindsman merkt daarbij op dat de uitvoering van een aantal aanbevelingen inmiddels al is gestart dan wel gerealiseerd. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor het saneren van het aantal risicoprofielen. De staatssecretaris wijst er overigens op dat daar waar de door de Rekenkamer gedane aanbevelingen betrekking hebben op automatisering, deze vanwege hun complexe karakter niet allemaal op korte termijn te realiseren zijn.

De staatssecretaris is, door ontwikkeling van het M en O-beleid en het gewicht van knelpunten die de Rekenkamer constateert, van mening dat in het algemeen niet kan worden gesteld dat de Douane onvoldoende inhoud en vorm geeft aan de bestrijding van M en O en dat er risico's worden gelopen bij de kwaliteit van de rechtshandhaving. Hij geeft als achtergrond aan dat de Douane een jarenlange ervaring heeft met de bestrijding van M en O. Daarbij gaat het steeds om het inzicht in de risico's, de effectiviteit van de controlemiddelen en de beschikbaarheid van voldoende controlecapaciteit.

De staatssecretaris merkt op dat de controlestrategie van de Douane in de loop der jaren steeds is aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten. Ook wijst hij op het concept van de risicobeheersing waarbij het toepassen van risicoanalyses centraal staat. De inspanningen van de Douane zijn momenteel gericht op een optimalisering van de risicoanalyse. De daarbij door de Rekenkamer gesignaleerde



knelpunten zijn volgens de staatssecretaris herkenbaar voor de Douane.

Afsluitend merkt hij op dat het M en O-beleid van de Douane nooit “af” zal zijn. Door nieuwe ontwikkelingen verschuiven risico's, ontstaat de behoefte aan nieuwe controlemiddelen en zal de beschikbare controlecapaciteit anders worden ingezet.

## 8.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat de staatssecretaris van Financiën haar aanbevelingen onderschrijft. Zij verwacht dat de reeds genomen maatregelen kunnen bijdragen aan de vergroting van de kwaliteit van het handelen van de Douane. Zij merkt hierbij alleen wel op dat het maatregelen betreft waarvan de werking pas over enige tijd vastgesteld zal kunnen worden.

Overigens handhaaft de Rekenkamer haar hoofdconclusie dat de Douane thans nog niet in voldoende mate vorm en inhoud geeft aan het voorkomen en bestrijden van M en O bij de uitvoering van de fiscale wet- en regelgeving. De door de staatssecretaris getroffen en deels reeds gerealiseerde maatregelen kunnen naar de mening van de Rekenkamer er zeker toe bijdragen dat deze situatie verbetert. Het zwaarst hierbij wegen de realisatie van het streven om het RMD in 2005 operationeel te hebben alsmede de maatregelen met betrekking tot de automatisering. Laatstgenoemde maatregelen hangen eveneens sterk samen met de afronding van het RMD en de Bestuurlijke Informatievoorziening. Zolang de voorstellen van de staatssecretaris niet zijn geëffectueerd is het naar de verwachting van de Rekenkamer in de komende jaren niet mogelijk te beoordelen of de uitvoering van de genomen maatregelen ter voorkoming en bestrijding van M en O effectief zijn geweest.

## Samenvatting

De Algemene Rekenkamer heeft een onderzoek gedaan naar het beleid dat de Douane voert om te voorkomen en te bestrijden dat belastingplichtigen misbruik of oneigenlijk gebruik maken van wet- en regelgeving die betrekking heeft op de bij invoer verschuldigde belastingen (invoerrechten, omzetbelasting bij invoer) en diverse soorten binnenlandse accijnzen.

De Douane is – als onderdeel van de Belastingdienst – verantwoordelijk voor de controle van de goederenstromen die Nederland (en daarmee het grondgebied van de EU) binnenkomen en verlaten. De Douane heeft drie kernfuncties: stoppen, bewaken en heffen/innen.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat de Douane thans nog niet voldoende vorm en inhoud geeft aan het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik. De Douane heeft de laatste jaren wel veel inspanningen geleverd om de uitvoering van de fiscale taken te verbeteren. Het centrale concept van de risico-analyse komt echter nog niet voldoende tot zijn recht.

De Rekenkamer is van mening dat er risico's gelopen worden ten aanzien van de kwaliteit van de rechtshandhaving. Zelfs als er rekening wordt gehouden met nieuwe ontwikkelingen binnen de Douane, zal dit nog enige jaren voortduren.

De Rekenkamer baseert haar conclusie op de volgende bevindingen.

### *Wet- en regelgeving*

De Rekenkamer acht het noodzakelijk dat de Belastingdienst de M en O-gevoelige elementen in de regelgeving in kaart brengt. Een actueel overzicht van M en O-gevoelige elementen in de regelgeving is een voorwaarde om de

volledigheid van de getroffen maatregelen ter voorkoming en bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik te kunnen vaststellen. Tevens kan dit overzicht naar de mening van de Rekenkamer van nut zijn bij het op EU-niveau bepleiten van de noodzakelijke wijzigingen in de regelgeving.

#### *Risicoanalyse*

Bij de uitvoering van haar controletaken hanteert de Douane het uitgangspunt van de risico-analyse. De keuze hiervoor is noodzakelijk mede gelet op de steeds meer toenemende omvang van het grensoverschrijdend goederenverkeer en de bijbehorende risico's daarvan. De Rekenkamer ondersteunt deze keuze. Risico-analyse is een controlemethodiek waarbij aan de hand van in de loop der tijd vergaarde en bewerkte informatie, risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik vooraf worden ingeschat. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat risico-analyse overal in de douanepraktijk wordt gebruikt. Het instrument is echter nog niet voldoende verankerd in het beleid. De vanuit de risico-analyse ingezette instrumenten werken nog niet optimaal en er wordt nauwelijks verband gelegd met de drie kernfuncties van de Douane.

#### *Automatisering*

De Douane ondervindt regelmatig hinder van uitval en storingen in met name het systeem Sagitta-uitvoer. Dit kan een belemmering gaan vormen voor het elektronisch aangifte doen door belastingplichtigen.

Bovendien zijn er problemen met de toegankelijkheid en de uitwisselbaarheid van de in de geautomatiseerde systemen opgenomen informatie. Hierdoor vermindert voor de Douane de gebruikswaarde van de automatisering als sturings- en beheersingsinstrument.

#### *Bestuurlijke informatievoorziening*

De planning- en controlcyclus van de Belastingdienst biedt een goede basis voor de bestuurlijke informatievoorziening bij de Douane. De informatie over de behaalde controleresultaten is echter nog niet zodanig dat de Belastingdienst de effectiviteit van de ingezette instrumenten kan beoordelen. Tevens bestaat landelijk nog onvoldoende

zicht op de als lager aangemerkte risico's en de witte vlekken.

De Douane is vooralsnog niet in staat te bepalen of de door haar gekozen maatregelen ter bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik van belastingmiddelen wel de juiste zijn. Tevens kan de Douane niet beoordelen of de uitvoering van de gekozen maatregelen effectief is geweest.

Ter vermindering van de risico's voor de kwaliteit van de rechtshandhaving beveelt de Rekenkamer aan de samenhang te bevorderen in de keuze's die zowel op politiek, beleidsmatig als uitvoerend niveau worden gemaakt ten aanzien van de in het kader van de rechtshandhaving te verrichten douanewerkzaamheden.

Tevens acht de Rekenkamer het noodzakelijk een overzicht van Men O-gevoelige elementen in de regelgeving op te stellen en actueel te houden.

Daarnaast beveelt zij aan de aanpak van risicoanalyse beter te coördineren en het theoretisch kader te completeren.

De Rekenkamer beveelt ten slotte ook aan bij het Beleidsplan Douane de huidige situatie voldoende in beeld te brengen en beleidskeuzes te onderbouwen.

De staatssecretaris van Financiën geeft in zijn reactie aan dat het rapport een goed beeld schetst van de werkwijze waarop de Douane controles uitvoert ter bestrijding van M en O. Uit het antwoord blijkt tevens dat alle aanbevelingen van de Rekenkamer worden overgenomen. De uitvoering van een aantal maatregelen is inmiddels al gestart dan wel gerealiseerd. De aanbevelingen rond de automatisering zijn, gelet op hun complexe karakter, niet allemaal op korte termijn te realiseren.

De staatssecretaris is, door ontwikkeling van het M en O-beleid en het gewicht van de knelpunten die de Rekenkamer constateert, van mening dat in het algemeen niet kan worden gesteld dat de Douane onvoldoende inhoud en vorm geeft aan de bestrijding van M en O en dat er risico's worden gelopen bij de kwaliteit van de rechtshandhaving. Hij wijst daarbij op de jarenlange ervaring van de Douane met de bestrijding van M en O en het in de loop der jaren aanpassen van de controlestrategie aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten.

De Rekenkamer is verheugd dat de staatssecretaris haar aanbevelingen onderschrijft en verwacht dat de voorgestelde maatregelen kunnen bijdragen aan de vergroting van de kwaliteit van het handelen van de Douane.

Zij handhaaft echter haar hoofdconclusie dat de Douane thans nog niet in voldoende mate vorm en inhoud geeft aan het voorkomen en bestrijden van M en O bij de uitvoering van de fiscale wet- en regelgeving.

Zolang de voorstellen van de staatssecretaris niet zijn geëffectueerd is het naar de verwachting van de Rekenkamer in de komende jaren niet mogelijk te beoordelen of de uitvoering van de genomen maatregelen ter voorkoming en bestrijding van M en O effectief zijn geweest.

## Bijlage 1

Conclusie	Aanbevelingen	Reactie staatssecretaris	Nawoord Rekenkamer
<p><u>Algemene Conclusie</u></p> <p>De Douane geeft nog niet in voldoende mate vorm en inhoud aan het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik bij de uitvoering van fiscale wet- en regelgeving.</p> <p>Het is niet mogelijk om vast te stellen of de maatregelen die de Douane heeft gekozen ter bestrijding van M en O de juiste zijn, en of de uitvoering ervan effectief is geweest.</p>	<p><u>Algemene aanbeveling</u></p> <p>Ter vermindering van de risico's voor de kwaliteit van de rechtshandhaving is het noodzakelijk de samenhang te bevorderen in de keuzes die zowel op politiek, beleidsmatig en uitvoerend niveau worden gemaakt ten aanzien van de in het kader van de rechtshandhaving te verrichten douanewerkzaamheden.</p>	<p>In de managementcontracten 2001 is aangesloten op de kernfuncties, doelstellingen en productienormen uit het Beleidsplan Douane 2001-2005.</p>	--
<p><u>Rechtshandhaving</u></p> <p>Het Rechtshandhavingsmodel van de Douane (RMD) is nog niet voltooid. Een concreet tijdpad voor het opstellen en invoeren ervan ontbreekt. Aandachtspunt bij de voltooiing is de samenhang met lopende ontwikkelingen rond beleidsvisie, processen en organisatie van de</p>	<p>Het RMD, dat bedoeld is als theoretisch denkkader voor de Douane, dient te worden voltooid, waarbij aansluiting met het Beleidsplan Douane en ontwikkelingen rond risicomangement gewaarborgd dient de blijven.</p>	<p>In het Beleidsplan Douane 2001-2005 is een doelstelling opgenomen dat het RMD volledig geïmplementeerd en operationeel moet zijn in 2005. Medio 2001 is een ontwikkelagenda gereed, waaruit blijkt welke stappen wanneer worden gezet om dit te kunnen</p>	--

Douane.		realiseren.	
---------	--	-------------	--

<p>De beleidsvisie dat in de toekomst 50% van de controlewerkzaamheden wordt gebaseerd op centrale normen, 30% op lokale normen en 20% op het beoordelingsvermogen van de douane-ambtenaar ter plekke, is niet onderbouwd.</p>	<p>Het is wenselijk dat de beleidsvisie over de mate waarin controles centraal aangestuurd worden voldoende expliciet onderbouwd wordt.</p>	<p>In het Bedrijfsplan van de Belastingdienst voor 2002-2006 zal expliciet voor de gehele Belastingdienst worden ingegaan op de visie achter centraal aangestuurde controles.</p>	<p>De Rekenkamer merkt hierbij op dat uit deze visie de onderbouwing van de gekozen percentages dient te blijken.</p>
<p>De huidige situatie bij de Douane is onderbelicht in het Beleidsplan Douane 2001-2005 en de voortgangsrapportage bij de Nota Rechtshandhaving Douane. Een helder beeld van de huidige situatie is van belang om nieuw geformuleerde beleidsthema's en speerpunten van de Douane in een juist perspectief te kunnen plaatsen en om de voortgang van de beoogde verbeteringen goed te kunnen volgen.</p>	<p>De huidige situatie bij de Douane dient voldoende beschreven te worden in relatie tot de voornemens in het beleidsplan. Probleempunten zouden kunnen worden benoemd, mogelijke oplossingen aangegeven, een realistische tijdsplanning bijgevoegd en tevens zou geanalyseerd kunnen worden welke beleidsvoornemens gevaar lopen als de probleempunten niet tijdig worden opgelost. Hiermee zou de voortgang in de loop der jaren beter beheerst en gevolgd kunnen worden.</p>	<p>In het Beheersverslag 2000 is een beschrijving opgenomen van de huidige situatie, de in 2000 in de bedrijfsvoering gemaakte keuzes en de gerealiseerde resultaten. Deze resultaten kunnen worden beschouwd als een "nulmeting" voor de realisatie van de doelstellingen uit het Beleidsplan. In het jaarlijkse Bedrijfsplan van de Belastingdienst zal een tijdsplanning voor de resultaten van het komende jaar worden opgenomen, waarna in het daaropvolgende Beheersverslag de resultaten worden gemeld.</p>	<p>--</p>
<p>Het Ministerie beschikt niet over een (actueel) overzicht van de M en O-gevoelige elementen in de douaneregelingen.</p>	<p>Het is noodzakelijk dat een overzicht van M en O gevoelige elementen met betrekking tot de wet- en regelgeving welke het beleidsterrein van de Douane regardeert</p>	<p>Voor het eind van 2001 zal een overzicht worden gemaakt van de M en O-gevoelige aspecten in de fiscale basisregelgeving.</p>	<p>--</p>



	wordt opgesteld en vervolgens ook actueel gehouden wordt.	Daarna zal nagegaan worden of het zinvol is dit overzicht nader te specificeren voor de regelgeving die uit deze basisregelgeving volgt.	
--	---	--	--

<p><u>Risicoanalyse</u></p> <p>Risico-analyse speelt in grote delen van de primaire processen van de Douane een belangrijke rol. Deze risico-analyse wordt nog onvoldoende gecoördineerd en wordt nauwelijks in verband gebracht met de kernfuncties van de Douane (stoppen, bewaken, heffen/innen).</p> <p>De in het kader van de risico-analyse ingezette controle-instrumenten werken nog niet optimaal. De controleresultaten, die met behulp van deze instrumenten zijn behaald, kunnen niet naar het ingezette instrument worden teruggekoppeld</p>	<p>Het instrument risico-analyse te koppelen aan de drie kernfuncties van de Douane en de rol van het instrument risico-analyse ten behoeve van de uitvoering van de controlewerkzaamheden meer gecoördineerd te ontwikkelen, verder te operationaliseren alsmede met grote voorrang de grote aantallen selectieprofielen in het geautomatiseerde systeem terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau.</p>	<p>In het Beleidsplan Douane 2001-2005 is de relatie van het risico-beheersingsproces met de kernfuncties beschreven. Doorvertaling naar de managementcontracten van de districten heeft voor 2001 plaatsgevonden.</p> <p>Het aantal selectieprofielen is inmiddels teruggebracht van 4500 naar 200 stuks.</p>	<p>--</p>
<p>Een adequate controle om landelijk zicht te houden op onbekende en lagere risico's (witte vlekken), ontbreekt.</p>	<p>Het is noodzakelijk om een landelijk uniforme methode te ontwikkelen om binnen de uitvoering van de primaire processen de in eerste instantie als lager aangemerkte risico's en de witte vlekken in kaart te brengen. Tevens dient centraal de uitvoering van deze methodiek te zijn geregeld en toezicht gehouden te worden op de resultaten daarvan.</p>	<p>Bij de verdere ontwikkeling van het RMD zal aandacht worden besteed aan het op landelijk niveau beter in beeld krijgen van de uitkomsten van steekproeven.</p> <p>Naarmate de leercirkel van risicoanalyse, steekproeven en terugkoppeling van resultaten beter werkt, zal het zicht op de risico's toenemen.</p>	<p>--</p>

<p><u>Automatisering</u></p> <p>De automatisering vertoont tekortkomingen die de gebruikswaarde als sturings- en beheersinstrument voor de Douane verminderen, onder meer bij het gebruik van risicoanalyse. Daarnaast is het systeem Sagitta-uitvoer nogal storingsgevoelig. De Douane wil het elektronisch aangeven bevorderen. Maar zonder voldoende aandacht voor de storingsgevoeligheid van het systeem is het onzeker of dit realiseerbaar is.</p>	<p>Het is noodzakelijk meer prioriteit en meer aandacht te geven aan het beter doen functioneren van de automatiseringstoepassingen bij de Douane en de gebruikswaarde ervan te vergroten op de punten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- storingsgevoeligheid van het systeem Sagitta</li> <li>- opheffen beperkingen bij het opvragen van informatie uit de systemen</li> <li>- uitwisselbaarheid van gegevens tussen douanesystemen onderling.</li> </ul>	<p>Het vergroten van de gebruikswaarde van de bestaande automatiseringssystemen van de Douane is niet op heel korte termijn te realiseren. Binnen de huidige budgetkaders worden echter de meest urgente koppelingen tot stand gebracht.</p>	<p>--</p>
<p><u>Bestuurlijke informatievoorziening</u></p> <p>De bestuurlijke informatievoorziening geeft nog onvoldoende inzicht in de resultaten van de uitgevoerde controles in relatie tot de gehanteerde controle-instrumenten (zoals controleopdrachten, doelgroepen en selectieprofielen). Daardoor kan de Douane niet beoordelen of de genomen en uitgevoerde maatregelen (in het kader van het M en O-beleid) de juiste zijn en effectief zijn. Dit</p>	<p>De bestuurlijke informatievoorziening over de resultaten van de uitgevoerde controles dient te worden verbeterd. Om de effectiviteit van de controle-instrumenten te kunnen beoordelen is het noodzakelijk dat controleresultaten consistent worden toegewezen aan de gehanteerde controle-instrumenten.</p>	<p>Een aantal maatregelen is in voorbereiding, dan wel reeds genomen waardoor een aantal applicaties al aan elkaar kan worden gekoppeld. Daarnaast is het project Ontsluiting Bestuurlijke Informatie gestart en extra menskracht vrijgemaakt. Het management is gevraagd er op toe te zien dat controlebevindingen</p>	<p>--</p>

<p>gebrek aan inzicht wordt nog vergroot doordat een actueel overzicht van de (voornaamste) M en O-risico's bij de voor de Douane geldende regelgeving ontbreekt.</p>		<p>consequent worden verantwoord en toegeschreven aan de juiste controleprofielen.</p>	
<p>De nadere keuzes in de werkzaamheden die noodgedwongen binnen de Douane gemaakt worden, bijvoorbeeld wegens personeelstekort, ("prioritering"), komen slechts summier tot uitdrukking in de landelijke beleidslijnen en in de jaarlijkse verantwoording in het Beheersverslag.</p>	<p>Het is gewenst dat nadere keuzes in de douanewerkzaamheden, wanneer die noodgedwongen gemaakt moeten worden, duidelijker tot uitdrukking worden gebracht in de bestuurlijke informatievoorziening, zodat de effectiviteit ervan beter beoordeeld kan worden.</p>	<p>In het Beheersverslag 2000 is aangegeven welke keuzes de Douane in het afgelopen jaar heeft gemaakt. In de managementcontracten 2001 wordt aangesloten op kernfuncties, doelstellingen en productienormen uit het Beleidsplan. Via het jaarlijkse Bedrijfsplan van de Belastingdienst en het daarop volgende Beheersverslag kunnen tijdsplanning en resultaten worden gevolgd.</p>	<p>--</p>