

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Directoraat-Generaal Douane

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
2021-0000015136

Uw brief (kenmerk)

Datum 29 januari 2021
Betreft Kabinetsreactie Beleidsdoorlichting Douane 2012-2018

Geachte voorzitter,

Met deze brief bied ik u de beleidsdoorlichting Douane aan binnen artikel 1 Belastingen uit de Rijksbegroting, Hoofdstuk IX Financiën en Nationale Schuld. Met ingang van 2019 heeft de Douane een eigen artikel (artikel 9) op de begroting van Financiën.

De beleidsdoorlichting gaat in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering en handhaving van de wet- en regelgeving door de Douane in de periode 2012-2018. De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door onderzoekers van KWINK groep. Het verplichte oordeel van de onafhankelijk deskundige, drs. R. (Richard) van Zwol, lid van de Raad van State, over de totstandkoming van de beleidsdoorlichting is bijgevoegd.

De Douane voert taken uit in opdracht van de EU, het directoraat-generaal Fiscale Zaken van het ministerie van Financiën en de departementen EZK, JenV, VWS, IenW, BuZa, LNV en OCW. De beleidsdoorlichting richt zich op de evaluatie van de uitvoering en handhaving door de Douane en niet op het beleid van de opdrachtgevende departementen. De beleidsmatige verantwoording van de wet- en regelgeving komt aan bod in evaluaties en doorlichtingen van de opdrachtgevende departementen.

De betrokken onafhankelijke deskundige is positief over de door de onderzoekers gehanteerde methodologie en de inhoud van het rapport. Ik deel de conclusies van de deskundige dat de beleidsdoorlichting van toegevoegde waarde is: de beleidsdoorlichting geeft een systematisch beeld van het gevoerde beleid en biedt een zinvolle reflectie op dit begrotingsartikel. Het feit dat er slechts in beperkte mate uitspraken gedaan kunnen worden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid verdient aandacht. Ik zal hier nog nader op ingaan.

In deze brief vat ik de belangrijkste conclusies uit het onderzoek en van de onafhankelijke deskundige samen. Vervolgens reageer ik op de aanbevelingen die in het rapport staan, inclusief een reactie op de geschetste opties tot besparen of intensiveren.

Conclusies uit het onderzoek

Ons kenmerk
2021-0000015136

De onderzoeksvraag luidde: "In welke mate zijn de handhavingsinstrumenten van de Douane doeltreffend en doelmatig om de doelstellingen (op het gebied van Afdracht, Beschermen en Concurrentiepositie; de zgn. ABC-doelstellingen) te bereiken?".

De conclusies uit het rapport richten zich op de doeltreffendheid, doelmatigheid en governance van de Douane en worden hier samengevat weergegeven.

- *Doeltreffendheid en doelmatigheid*

Waar het gaat om de prestaties van de Douane wordt geconcludeerd dat de streefwaarden op de indicatoren uit de Rijksbegroting in de periode 2012-2018 zijn gerealiseerd. Dit geldt ook voor het realiseren van de algemene jaarplanningen voor de generieke handhavingmaatregelen.

Over de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid is de belangrijkste conclusie dat het slechts ten dele mogelijk is om uitspraken te doen over de vraag of de algemene beleidsdoelstelling en de ABC-doelstellingen in de periode 2012-2018 zijn gerealiseerd.

Hierbij speelt volgens het rapport dat niet is geoperationaliseerd en gekwantificeerd wanneer de beoogde effecten (in voldoende mate) zijn bereikt. Dit heeft mede tot gevolg dat maar beperkt conclusies kunnen worden getrokken over de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Voor het bepalen van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering is inzicht nodig in de kosten van de uitgevoerde douanetaken. Dat inzicht ontbreekt onder meer omdat een significant deel van de uitgaven elders binnen de Belastingdienst geadmistreerd wordt en niet wordt toegerekend aan de Douane. Het Uitgavenmodel dat de Belastingdienst ontwikkelt, biedt hier in de onderzoeksperiode nog onvoldoende basis voor. Wel is in de rapportage over 2019 meer inzicht gegeven in de kosten die dienstonderdelen van de Belastingdienst maken ten behoeve van de Douane.

- *Governance*

Naar de relatie tussen beleid en uitvoering bij diverse onderdelen van de Belastingdienst, waaronder de Douane, is in 2016 een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd.

Het Kabinet heeft de uit dit onderzoek voortkomende adviezen overgenomen.

Naar aanleiding hiervan is per eind 2017 een Opdrachtgevers-Opdrachtnemerberaad Douane (OOD) ingesteld. Hieraan wordt, onder voorzitterschap van de eigenaar (Secretaris-Generaal van Financiën), deelgenomen door opdrachtgevers (beleidsdepartementen) en opdrachtnemer (Douane). Dit OOD wordt door alle betrokken partijen ervaren als een positieve aanvulling op de bilaterale relaties tussen de Douane en de respectievelijke opdrachtgevers.

Als aandachtspunten worden gezien:

1. Het ontbreken van een reguliere financieringsrelatie tussen de Douane en de opdrachtgevende departementen.
De huidige regels voor prioritering en financiering kunnen aanleiding zijn voor langdurige besluitvormingsprocessen over de vraag óf er kan worden

geherprioriteerd óf dat aanvullende financiering nodig is en wie dat gaat betalen.

Ons kenmerk
2021-0000015136

Hierdoor is er voor departementen nauwelijks een financiële prikkel om te extensiveren. Wanneer hiermee middelen vrijgespeeld zouden kunnen worden, vloeien deze niet terug naar het desbetreffende departement.

2. De Douane is niet in staat een financiële toerekening te maken aan op specifieke handhavingsgebieden/opdrachtgevende departementen betrekking hebbende taken. Dit bemoeilijkt het (mede vanuit financieel perspectief) maken van goed onderbouwde beleidskeuzen in de relatie tussen beleid en uitvoering.

Aanbevelingen beleidsdoorlichting

De aanbevelingen die de onderzoekers doen in de beleidsdoorlichting gaan op hoofdlijnen over het formuleren van (meetbare) doelstellingen. In de rapportage worden verbetermogelijkheden genoemd. Verderop zal ik ingaan op de wijze waarop ze ingevuld zullen worden.

De aanbevelingen hebben betrekking op de volgende aspecten:

1. Opstellen van een strategische evaluatieagenda en op geplande wijze laten uitvoeren van (evaluatie)onderzoek naar de verschillende onderdelen van de in het rapport opgenomen beleidstheorie;
2. Zorgdragen voor inzichten op basis waarvan betere conclusies getrokken kunnen worden over de doeltreffendheid; de (mate van) realisatie van de ABC-doelstellingen, bijv. door de ontwikkeling van aanvullende indicatoren;
3. Zorgdragen voor inzichten op basis waarvan betere conclusies getrokken kunnen worden ten aanzien van doelmatigheid, inclusief daarop betrekking hebbende initiatieven, trends en ontwikkelingen;
4. Verbeteren van de set met indicatoren, onder andere op het gebied van Afdracht/TEM, op het gebied van Beschermen (dashboard per opdrachtgever) en met ratio's voor doelmatigheid;
5. Zorgdragen voor inzichten in de totale omvang van de uitgaven aan Douane-taken (inclusief de uitgaven die door andere onderdelen binnen de Belastingdienst ten behoeve van de Douane worden gedaan);
6. Doelmatige inzet van ICT en zorgdragen voor structureel inzicht in de verhouding tussen de ontwikkel- en beheerkosten;
7. Versterken van de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer in het OOD, inclusief het doen van onderzoek naar de (gewenste) wijze van financiering van Douane-taken;
8. Zorgdragen voor inzichten in het bereiken van (maatschappelijke) effecten en de relatie met door de Douane gepleegde inspanningen;
9. Verbeteren van het inzicht in de kosten en opbrengsten in termen van naleving en maatschappelijke effecten;
10. Omlaag brengen van het Ziekteverzuim;
11. Nóg slimmer maken van het door de Douane uit te voeren toezicht (door meer inzet van automatisering, meer gebruik van externe data, betere validatie en optimalisering).

Conclusies onafhankelijk deskundige

De onafhankelijk deskundige is positief over de kwaliteit en het nut van het opgestelde rapport en geeft aan dat de beleidsdoorlichting, in overeenstemming

met de RPE-voorschriften, onafhankelijk en kwalitatief adequaat tot stand is gekomen.

Ons kenmerk
2021-0000015136

In een korte beschouwing geeft hij aan vanuit welke context het werk van de Douane beoordeeld moet worden. Hij noemt hierbij drie aandachtspunten:

1. De Douane geeft uitvoering aan EU-doelstellingen en is daaraan gebonden, wat de autonomie ten aanzien van het maken van keuzes en het stellen van prioriteiten beperkt.
2. De Douane opereert in een allesbehalve stabiele omgeving.
3. De Douane bevindt zich momenteel in een proces van ontvlechting ten opzichte van het directoraat-generaal Belastingdienst.

Ten aanzien van de in het rapport opgenomen 20%-varianten geeft hij aan dat de Douane niet de algehele vrijheid heeft ten aanzien van de inzet van middelen.

Tot slot plaatst hij een kanttekening bij de conclusies en aanbevelingen over de governance. Deze lijken naar zijn opvatting namelijk beschreven alsof de Douane als dienstonderdeel van het ministerie niet ordelijk onder ministeriële verantwoordelijkheid valt. Hij geeft aan dat dit wel het geval is en dat naar zijn opvatting de Douane onder de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon op het ministerie van Financiën valt.

Beleidsreactie

Het onderzoeksrapport

Het onderzoek bevestigt dat de Douane er in is geslaagd de streefwaarden op de indicatoren uit de Rijksbegroting in de periode 2012-2018 te halen.

Er wordt een gedegen beschrijving gegeven van het beleidsterrein, de motivering van het beleid, de beoogde doelen en de gerealiseerde uitkomsten in termen van gemeten indicatoren. Het lukt echter slechts ten dele om tot (harde) uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering en handhaving van de wet- en regelgeving door de Douane te komen.

Implementatie van de aanbevelingen

Ik herken de door de onderzoekers benoemde verbeterpunten met de bijbehorende aanbevelingen en zal die aanbevelingen zo goed mogelijk laten opvolgen. De implementatie van de aanbevelingen laat ik, waar verstandig, meelopen met ontwikkelingen die al in gang zijn gezet en die ik daarbij kort zal duiden.

Refererend aan de eerder in deze reactie genoemde 11 aspecten waarop de in de rapportage opgenomen aanbevelingen betrekking hebben, geef ik u hierbij aan hoe hieraan invulling gegeven gaat worden.

- *Ten aanzien van de aanbevelingen 1, 2, 8 en 9: Inzicht in doeltreffendheid*
Naar aanleiding van een in 2013 bij de Douane in het kader van de Comptabiliteitswet uitgevoerd Effectenonderzoek, is in het op dat jaar betrekking hebbende Jaarverslag¹ gemeld dat de Douane – in aanvulling op de toenmalige outputindicatoren – indicatoren aan het ontwikkelen was die meer inzicht geven in de beoogde effecten van de inspanningen. De beleidsdoorlichting geeft aan dat dit ertoe heeft geleid dat vanaf de

¹ Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën 2013 (Kamerstuk 33 930 IX); p158

Rijksbegroting 2018 nieuwe indicatoren zijn geïntroduceerd die meer gericht zijn op outcome (gewenst effect) in plaats van op output. Deze indicatoren zijn gekoppeld aan de eerdergenoemde ABC-doelstellingen.

Ons kenmerk
2021-0000015136

Voor de doelstelling 'Concurrentiepositie' (C) constateren de onderzoekers dat deze, onder andere via het Bewijs van Goede Dienst, goed meetbaar is. De realisatie van deze doelstelling komt verder mede tot uitdrukking in het feit dat de Douane in de periode van 2014 tot 2018 tussen de 3^e en 5^e plek stond op de wereldwijde ranglijst van de Logistic Performance Index. Dit ten opzichte van de in totaal 160 in deze Index opgenomen landen.

De meetbaarheid van de doelstellingen op het gebied van 'Afdracht' (A) en 'Bescherming' (B) is een stuk weerbarstiger. Door de Douane wordt al langere tijd getracht de meetbaarheid te verbeteren. Andere Overheidsinspecties met enigszins vergelijkbare taken en doelstellingen kennen deze problematiek ook. Een voor de Douane hierin meespelende factor is dat een deel van de activiteiten gericht is op preventie door 'zichtbaar aanwezig te zijn'. Dit is lastig te relateren aan causaal meetbare effectiviteit.

De aanbeveling om de meetbaarheid van de A- en B-doelstellingen te verbeteren zal vanaf 2021, in samenwerking met de opdrachtgevers, worden onderzocht. Nagegaan zal worden of aanvullende indicatoren ontwikkeld kunnen worden die de mate van effectiviteit splitsbaar maken in beter meetbare aspecten. Voor de doelstelling 'Afdracht' zal onder andere gekeken worden naar de bevindingen van de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer en naar mogelijkheden tot vergelijking met de douanes in andere lidstaten. Voor de doelstelling 'Beschermen' zal naar andere manieren worden gezocht om de bijdrage van de Douane aan de gewenste effecten te onderzoeken.

Bij de eerste voortgangsrapportage over het Jaarplan zal ik uw Kamer op de hoogte brengen van de tussentijdse uitkomsten van dit onderzoek naar het verbeteren van de meetbaarheid van A- en B-doelstellingen en daar waar mogelijk al concrete verbeteringen doorvoeren.

Met de doorontwikkeling van de indicatoren wordt ook de in het rapport opgenomen beleidstheorie concreet toegepast. Om te monitoren hoe de onderdelen van de doelenboom worden ingevuld, zal ik zorgdragen dat evaluatieonderzoek naar de verschillende onderdelen van de beleidstheorie wordt opgenomen in de Strategische Evaluatie Agenda van Financiën (Begroting 2022). Dit opdat in die Agenda wordt uitgewerkt hoe bij volgende evaluaties de voorhanden (gemeten) informatie zal bijdragen aan het kunnen doen van meer en betere uitspraken over de doeltreffendheid. De hierbij opgedane inzichten kunnen helpen om de op de specifieke handhavingsgebieden de effectiviteit beter meetbaar te maken.

Zoals ook in het rapport genoemd, wordt er binnen de Douane aan de hand van gerichte pilots toegewerkt naar effectgerichte sturing. Met de opdrachtgevers Financiën (DGFZ) en JenV is reeds met elk een eerste verkennende pilot in uitvoering. Met de andere opdrachtgevers wordt verkend of in 2021 nog minimaal twee nieuwe pilots kunnen worden opgestart. Eind 2021 zullen de pilots worden geëvalueerd, waarna bezien wordt of en hoe deze aanpak structureel ingebed kan worden. Het meer toewerken naar effectgerichte sturing zal in goed overleg met andere inspecties plaatsvinden, waarbij van elkaars ervaringen geleerd kan worden.

- *Ten aanzien van de aanbevelingen 3, 4, 5 en 10: Inzicht in doelmatigheid*
De onderzoekers constateren dat onderbouwing van de doelmatigheid ontbreekt. Op basis van afgeleide waarnemingen constateert Douane dat de organisatie efficiënt en innovatief en naar tevredenheid van het bedrijfsleven opereert. De Douane heeft in de onderzoeksperiode immers met ongeveer dezelfde omvang aan middelen en met een niet afnemende waardering, een sterk toenemende hoeveelheid werk verzet, aldus het onderzoek. Ik onderschrijf het beeld dat de Douane, gegeven die omstandigheden, blijk heeft gegeven goed invulling te kunnen geven aan de complexe taak en de uitdagingen waar de dienst mee geconfronteerd wordt.

Ons kenmerk
2021-0000015136

In de brief van 15 juli 2020 *Aanpak versterking besturing Belastingdienst, Toeslagen en Douane*² hebben staatssecretaris Vijlbrief en ik u geïnformeerd over de stand van zaken en vervolgstappen. Daarbij hebben wij aangegeven dat de versterking van de besturing zorgt voor focus op de afzonderlijke taken, voor bestuurlijke aandacht en meer kracht om de diensten aan te sturen en dat deze maatregelen ten dienste staan van een betere dienstverlening voor burgers en bedrijven.

De Douane krijgt in het kader van de verzelfstandiging een volledig eigenstandige governancestructuur, waarmee de samenwerking tussen uitvoering en de departementen wordt versterkt. Dat geldt voor de samenwerking van de Douane met de verschillende opdrachtgevende departementen waarbij ook de onderlinge samenhang tussen de opdrachten van die departementen zal worden versterkt via een coördinerend opdrachtgever.

In de brief van 15 juli 2020 is ook aangegeven dat het bestaande begrotingsartikel voor Douane (Artikel 9) verder wordt ingevuld. De uitgaven die door andere onderdelen van de Belastingdienst ten behoeve van de Douane worden gedaan worden hierbij geleidelijk helderder. Met deze stap kunnen de activiteiten van, en de inzet van beschikbare middelen voor de Douane beter worden verantwoord. Hierdoor ontstaan meer mogelijkheden om de totale Douane-gerelateerde uitgaven in beschouwing te nemen en beter te beoordelen op doelmatigheid.

Bij het verder verbeteren van de doelmatigheid moet steeds worden bedacht dat, zoals ook in het rapport wordt genoemd, de toerekening van kosten aan de specifieke handavingsgebieden/opdrachtgevende departementen complex is. In 2021 zal daarom eerst een onderscheid gemaakt gaan worden in generieke kosten en kosten die aan (specifieke) handavingsgebieden/taken toegerekend kunnen worden. Mede op basis van dit inzicht zal worden bezien welke vervolgstappen wenselijk en mogelijk zijn.

Specifiek ten aanzien van de Afdracht-doelstelling merkt het rapport op dat er op het gebied van de Traditionele Eigen Middelen (TEM) al een administratie is opgezet die de meetbaarheid gaat vergroten. De Douane wil het risico op oninbare bedragen minimaliseren en daarnaast intern en extern verantwoording kunnen afleggen op basis van een controleerbare audit trail. Daarom wordt gestreefd naar werken in de actualiteit – zowel bij het vaststellen en innen van verschuldigde bedragen, als bij het uitbetalen van bedragen en het bepalen van de financiële ruimte van de klant.

² Kamerstuk 31 066, nr. 690

Daarnaast lopen er voor het verbeteren van de doelmatigheid reeds enkele andere initiatieven. Zo is er al een langere periode veel aandacht voor het terugdringen van het ziekteverzuim. Naar de oorzaken van het verzuim is meerdere malen onderzoek verricht, resulterend in hierop betrekking hebbende maatregelen. Deze hebben inmiddels geleid tot een dalende trend. De desbetreffende maatregelen zullen dan ook in 2021 worden gecontinueerd. Daarnaast is het programma 'Douane Aantoonbaar In Control' ingesteld. Dit programma ondersteunt het management van de Douane bij het vaststellen van het beleid op het gebied van kwaliteitsmanagement en het uniform beschrijven van de processen.

Parallel hieraan lopen Lean-trajecten die bijdragen aan een doelgerichte en doelmatige uitvoering van de processen, inclusief het waar mogelijk efficiënter inrichten daarvan. Ook dit zal in 2021 worden voortgezet.

Resumerend kan ik stellen dat de aanbevelingen ten aanzien van (het inzicht in) doelmatigheid, mede in het kader van de verzelfstandiging en het eigen begrotingsartikel, worden opgepakt. In de reguliere, aan het Jaarplan gekoppelde rapportages, zal ik u informeren over de hierin bereikte resultaten.

- *Ten aanzien van de aanbevelingen 6 en 11: Doelmatige inzet van ICT*
Met betrekking tot de doelmatige inzet van ICT en het zorgdragen voor structureel inzicht in de verhouding tussen de ontwikkel- en beheerkosten zal de kostenverhouding verder worden onderzocht, ook al is het niet eenvoudig de op de Douane betrekking hebbende kosten goed toe te rekenen. Dit is een van de redenen waarom deze uitgaven nog niet zijn opgenomen onder artikel 9 van Rijksbegrotingshoofdstuk IX 2021³.

In de brief van 14 september 2020, *Op weg naar de beste Belastingdienst voor Nederland*⁴, hebben staatssecretaris Vijlbrief en ik u geïnformeerd over de maatregelen die nodig zijn om het ICT-landschap van de Belastingdienst verder te versterken. Het doel van die maatregelen is de ICT-uitvoeringsorganisatie én de sturing op de uitvoering van de projecten binnen de Belastingdienst zodanig te verbeteren dat deze doelmatiger en effectiever kunnen opereren. Dit is van belang voor de Douane omdat de automatisering van de Douane nauw is verbonden met de automatiseringsorganisatie van de Belastingdienst.

De doelmatige inzet van ICT wordt in de rapportage een uitdaging genoemd. In een met veel afhankelijkheden omgeven ICT-intensieve context, zoals die waarin de Douane opereert, is dat inderdaad een opgave. In mijn brief van 15 september 2020, *Stand van zaken Douane*⁵, heb ik u gemeld hoe daar door de Douane invulling aan wordt gegeven. Daarbij is aangegeven dat de Douane is aangesloten op de ontwikkelingen van de Digitale Transport Strategie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat om samen te werken en waar mogelijk de eigen informatievoorziening te ontlasten. In het jaarplan Belastingdienst 2021 (dat op 24 november 2020 aan uw Kamer is aangeboden), met daarin afzonderlijk benoemd de jaarplannen van Toeslagen

³ Begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën 2021 (Kamerstuk 35 570 IX); p10, 135

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 700

⁵ 2020D35505

en Douane, is aangegeven hoe de aanbeveling voor de ICT van de Douane in 2021 wordt ingevuld.

Ons kenmerk
2021-0000015136

In de brief van 15 september 2020 en het jaarplan 2021 heb ik ook aangegeven dat gestreefd wordt naar een efficiëntere inzet van mensen en middelen en het blijven realiseren van een zo soepel mogelijke doorstroming van het logistiek proces bij het uitvoeren van de handhavingstaken van de Douane. Om dit te bereiken gaat vanaf 2021 met behulp van ICT nog meer onderscheid gemaakt worden tussen goederenstromen en de handhaving hierop. Deze differentiatie in de handhaving komt erop neer dat bedrijven de aandacht gegeven wordt die past bij hun nalevingsgedrag. Vanuit data-analyse wordt hiervoor in 2021 gewerkt aan algoritmes, die grote hoeveelheden informatie kunnen verwerken voor verfijning van de risicodetectie. Dit kan weer leiden tot aanpassingen in de gedifferentieerde handhaving. Algoritmen voor geautomatiseerde beeldherkenning maken hier onderdeel van uit.

Over de (doelmatige) inzet van ICT binnen de Douane zult u periodiek geïnformeerd worden in de reguliere rapportages.

- *Ten aanzien van aanbeveling 7: Governance*
De aanbeveling met betrekking tot de Governance valt uiteen in twee elementen. Ten eerste gaat het om het versterken van de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer en ten tweede om het doen van onderzoek naar de (gewenste) wijze van financiering van Douane-taken.

Voor het inrichten van de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer is in 2017 het OOD ingesteld en zijn met ieder opdrachtgevend departement convenanten afgesloten. Verder is van belang dat, mede in het kader van de ontvlechting van de Douane, de relatie eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer zich kan doorontwikkelen tot een volwaardige relatie. Het opdrachtgeverschap zal worden versterkt doordat het ministerie van Financiën (directoraat-generaal Fiscale Zaken), als verantwoordelijke voor het algemene douanebeleid, een coördinerende rol voor alle opdrachtgevers gaat vervullen. Hier wordt in 2021 mee gestart.

Ten aanzien van de financieringsrelatie stelt het rapport terecht dat er geen sprake is van een formele financieringsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De gevolgen van het ontbreken van een dergelijke relatie, evenals factoren die het inrichten hiervan compliceren, komen uitgebreid aan de orde in zowel de rapportage als het oordeel van de onafhankelijk deskundige. Met de onafhankelijk deskundige ben ik het eens dat een en ander complexer ligt dan in het rapport wordt gesteld.

Om af te kunnen wegen of een formele financieringsrelatie toegevoegde waarde heeft zal, zoals gemeld onder de aanbevelingen met betrekking tot doelmatigheid, in 2021 eerst gewerkt worden aan verbetering van het zicht op (de onderverdeling van) de totale kosten. Daarna zal, mede in overleg met het OOD, onderzocht worden wat dit kan betekenen voor een eventuele financieringsrelatie.

Opties tot besparen of intensiveren

Zoals voorgeschreven in de richtlijn RPE zijn in het rapport besparings- en intensiveringsopties (- of +20%) opgenomen. Het betreft vier opties die ik hier kort benoem.

Van de opties is de eerste variant, *Doelmatigheidswinst behalen in interne organisatie en bedrijfsvoering*, een besparingsvariant. Dit is reeds een continu proces bij Douane en zal worden voortgezet.

De tweede variant, *het integraal herijken van handhavingsniveaus*, zal met inachtneming van de hieromtrent door de onafhankelijk deskundige gemaakte opmerkingen, voor nader onderzoek worden ingebracht in het overleg met de opdrachtgevers (OOD).

De derde variant, *bevorderen van compliance en effectgericht handhaven*, wordt ook reeds in de praktijk beproefd (zie mijn brief van 15 september 2020, *Stand van zaken Douane*). Dit zal worden voortgezet.

Wat betreft de vierde variant, *het honoreren van bestaande claims*, zijn bijvoorbeeld al middelen gehonoreerd voor het MIT. Overige claims staan, voor zover deze al zijn voorzien van goed onderbouwde plannen van aanpak, nog uit ter discussie.

Tot slot

De beleidsdoorlichting geeft een goed beeld van de uitdagingen waar de Douane voor staat en de stappen die in de onderzochte periode zijn gezet op het gebied van de formulering van de doelstellingen en het hanteren van daaraan gekoppelde prestatie indicatoren. De inrichting van een eigen begrotingsartikel en het inmiddels genomen besluit om de verzelfstandiging van de Douane door te zetten, zijn factoren die de mogelijkheden tot invulling van de geschetste aanbevelingen versterken.

Ik herken het beeld van de beperkte mogelijkheden om tot (harde) uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid te komen. De doorlichting laat hieromtrent verbetermogelijkheden zien. Het is mijn voornemen deze verbetermogelijkheden zo goed mogelijk te benutten, waarbij ik in deze reactie heb geschetst op welke wijze hier invulling aan gegeven gaat worden.

Ik houd u graag op de hoogte van de ontwikkelingen. Ik heb u bij brief van 15 september 2020, *Stand van zaken Douane*, geïnformeerd over de opgave, ontwikkelingen en uitdagingen van de Douane. Daarbij heb ik mijn voornemen gemeld u periodiek op de hoogte te houden van de vorderingen en dat het jaarplan 2021 en de daarop betrekking hebbende rapportages daartoe zouden kunnen dienen. In die rapportages zal ik ook de concrete stappen bij de invulling van de verbetermogelijkheden expliciet benoemen.

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën - Toeslagen en Douane

Alexandra C. van Huffelen