

> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Financiën
t.a.v. de staatssecretaris van Fiscaliteit, Belastingdienst en
Douane, de heer drs. E.H.J. Heijnen
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon
info@adviescollegeicttoetsing.nl

Betreft

Advies project CCI/CCE

Datum

31 oktober 2025

Kenmerk

2025-0000622813

Uw kenmerk

2025-0000053172

Bijlage(n)

1

Geachte heer Heijnen,

De minister van Financiën heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een onderzoek uit te voeren naar het project CCI/CCE (Centralised Clearance Import/Export) van de Douane. De opdrachtgever van het project is de directeur-generaal Douane. Het advies kan als volgt worden samengevat:

Centralised Clearance voor Import en Export (CCI/CCE) is een wettelijke verplichting die voortkomt uit het Douane Wetboek van de Unie (DWU), waarmee bedrijven in één land hun invoer- en uitvoeraangiften kunnen doen in plaats van in ieder EU-land afzonderlijk. Dit heeft forse impact op de IT van de Douane. Alle lidstaten moeten dit per 31 december 2025 hebben ingevoerd, ook Nederland. De Douane heeft met CCI/CCE ook nationale doelstellingen, namelijk om actief richting te geven aan de vernieuwing van de douane-unie, het bedrijfsleven beter te faciliteren en tijdig haar wettelijke afspraken na te komen.

Conclusie

De Douane loopt vast in de realisatie van Centralised Clearance. Daardoor zijn de doelstellingen onhaalbaar en worden de implementatiedata die aan de EU zijn toegezegd niet gehaald. Het project loopt vast om de volgende redenen:

- A. Richtinggevende keuzes blijven uit.
- B. Noodzakelijke sturing blijft achterwege.

Advies

De Douane moet vóór eind 2025 het project CCI/CCE vlot trekken om CCI in 2026 te kunnen implementeren. Wij adviseren het volgende:

- 1. Stuur vanaf nu actief op de realisatie van CCI.
- 2. Maak per direct de benodigde richtinggevende keuzes.
- 3. Rond nog in 2025 de voorbereiding af voor de minimaal vereiste implementatie.

Zodra de voorbereiding van CCI is afgerond, kan de Douane van start met die van CCE.

Hieronder vindt u eerst een korte beschrijving van het project. Daarna werken we bovenstaande analyse en adviezen nader uit. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's. In de bijlage vindt u de details van het project.

Korte omschrijving van het project CCI/CCE

Datum

31 oktober 2025

Kenmerk

2025-0000622813

De hoofdtaken van de Douane zijn: het zo volledig mogelijk innen van douanerechten, accijnzen en verbruiksbelastingen, het beschermen van de samenleving tegen onveilige en ongewenste producten, en het bijdragen aan de concurrentiepositie van het Nederlandse en Europese bedrijfsleven door bonafide goederenstromen zo min mogelijk te verstoren. Deze taken worden uitgevoerd door zo'n 6.000 medewerkers die jaarlijks ruim een miljard aangifteregels verwerken, goederen inspecteren, en waar nodig interventies uitvoeren en gelden innen. De werkprocessen van de Douane zijn grotendeels geautomatiseerd.

In 2013 zijn nieuwe Europese verordeningen van het Douanewetboek van de Unie (DWU) van kracht geworden. Eén van de onderdelen van het DWU is Centralised Clearance (CC¹): gecentraliseerde vrijmaking van goederen. CC omvat zowel import (CCI) als export (CCE). De Europese Commissie (EC) wil met CC het aangeven van goederen voor het bedrijfsleven vereenvoudigen. Een bedrijf kan voortaan al zijn aangiften indienen bij één douanekantoor: het Supervising Customs Office (SCO), ook als de goederen zijn aangebracht in een andere lidstaat: het Presentation Customs Office (PCO).

CC vereist méér samenwerking en uitwisseling van gegevens tussen lidstaten, en omvangrijke aanpassingen van aangifteprocessen en -systemen. Voor de implementatie in Nederland heeft de Douane in 2023 het project CCI/CCE opgezet. De nationale doelstellingen hiervan zijn: actief richting geven aan de vernieuwing van de douane-unie, het bedrijfsleven beter faciliteren en tijdig wettelijke afspraken nakomen. Naast CC heeft de Douane het druk met de voorbereidingen op de volgende versie van het DWU (2032-2038), met de implementatie van nieuwe regelgeving uit Nederland zelf en met internationale ontwikkelingen, zoals de enorme toename van het aantal kleine pakketjes uit landen zoals China.

In het uitvoeringsbesluit voor het huidige DWU was de streefdatum voor implementatie van CC 1 oktober 2020, maar in de uitwerking zijn vertragingen opgetreden. In een wijzigingsbesluit van 27 april 2019 is de uiterste implementatiedatum vastgesteld op 31 december 2025. De Douane heeft de EC eind juni 2025 een nieuw Nationaal Plan gestuurd, waarin zij aangeeft dat zij die uiterste implementatiedatum niet gaat halen. Nederland behoort nu, samen met Griekenland, tot de laatste landen die CC realiseren. Volgens de nieuwe planning wordt CCI in twee stappen opgeleverd. De eerste stap betreft de procedure Inschrijving In de Administratie van de Aangever (IIAA), waarvan de oplevering gepland staat op 1 juli 2026. De tweede stap betreft de Normale Procedure (NP), gepland op 1 september 2026. CCE wordt na CCI opgeleverd.

Het project CCI/CCE wordt aangestuurd door het Management Team (MT) van de Douane, waarin de directies SB&I (Strategie, Beleid & Internationaal), OPS (Operaties) en IT (Informatietechnologie) ieder hun eigen rol spelen. IBM voert de aanpassingen in het Douaneaangiften Management Systeem (DMS) uit en beheert dit systeem. Er is geen apart projectbudget voor CC; het wordt gefinancierd vanuit de exploitatiebegroting.

Conclusie: De Douane loopt vast in de realisatie van CC

We zien dat het voor de Douane een stevige uitdaging is om haar IT-landschap in conditie te houden. De implementatie van nieuwe wetgeving is een kennisintensief proces, waarbij Europese wetgeving ingevoerd moet worden naast nationale. Bovendien is verandering complex omdat de Douane in regio's is ingedeeld met eigen werkwijzen. De Douane zet goede stappen. Zo verhoogt

¹ CC is gebaseerd op artikel 179 DWU, in artikel 180 en 181 staan de machtigingsbepalingen. CC wordt verder uitgewerkt in artikel 149 van de Gedelegeerde Verordening en artikel 229 t/m 232 van de uitvoeringsverordening.

zij de wendbaarheid van haar IT-systemen en investeert zij in de inhoudelijke aansturing van de IT vanuit de operatie.

Datum
31 oktober 2025

Project CCI/CCE loopt echter vast. Veel producten die volgens de planning al opgeleverd hadden moeten zijn, zijn dat nog niet. Het gaat onder meer om eisen en wensen (die nog slechts globaal beschreven zijn), en een beschrijving van de functionaliteiten op hoofdlijnen (*epics*) en op detailniveau (*features*). Ook de benodigde operationele plannen, ontwerpdocumenten en beschrijvingen van werkprocessen ontbreken nog.

Kenmerk
2025-0000622813

Met de huidige aanpak gaat het de Douane niet lukken om actief richting te geven aan de vernieuwing van de douane-unie, het bedrijfsleven beter te faciliteren en haar wettelijke afspraken na te komen. Zelfs de opleverdata uit het nieuwe Nationale Plan gaan met de huidige aanpak niet gehaald worden. Het risico daarvan is dat de reputatie van Nederland geschaad wordt, dat de Douane haar ambitie om een leidende rol in de douane-unie te spelen niet waarmaakt en dat de EC een zogenaamde infractieprocedure start.

Het vastlopen van het project CCI/CCE heeft twee belangrijke oorzaken.

A. *Richtinggevende keuzes blijven uit*

In de projectorganisatie wachten veel mensen nog op keuzes van het MT. Er is weinig voortgang omdat het MT niet duidelijk is over wat er gerealiseerd moet worden. De leverancier kan daardoor nog niet beginnen met bouwen, wat de implementatie verder vertraagt.

Het uitblijven van keuzes heeft verschillende oorzaken:

- *Er zijn te veel en te ver uiteenlopende beelden over de strategische inzet van CC*
Binnen het MT lopen de beelden uiteen van “het zo minimaal en snel mogelijk implementeren van de DWU-verplichtingen” tot “het pakken van een leidende rol in Europa”. Op de werkvloer leven nog weer andere beelden, zoals “maximaal faciliteren van het bedrijfsleven”, “verhogen van de inkomsten door in te zetten op de SCO-rol” en het “optimaliseren van de inzet van eigen mensen en middelen”. De uiteenlopende beelden maken het lastig om focus te houden en resultaten te boeken.
- *Er is geen vertaalslag gemaakt van beleidsdoelstellingen naar eisen en wensen*
De beleidsdoelstellingen van de Douane zijn niet vertaald naar concrete eisen en wensen voor het project CCI/CCE. Ook de impact op operationele werkprocessen is niet uitgewerkt.
- *De behoeften van het bedrijfsleven zijn nog onvoldoende bekend*
De Douane heeft te beperkt inhoudelijk onderzocht hoe CC voor het bedrijfsleven het best kan worden vormgegeven. Er zijn bijvoorbeeld geen suggesties aan het bedrijfsleven gevraagd voor de specificatie van de berichtenuitwisseling.
- *De Douane heeft belangrijke strategische keuzes niet afgestemd met het ministerie*
Sommige keuzes rond CC hebben impact op de strategische positionering van Nederland in Europa, op de inkomstenstromen vanuit invoerheffingen en op de Nederlandse concurrentiepositie. CC kan bijvoorbeeld zorgen voor meer inkomsten door het bedrijfsleven zo goed mogelijk te faciliteren. Om dat echter voor elkaar te krijgen, is een langere doorlooptijd nodig dan wanneer gekozen wordt voor een minimale (wettelijke) variant. De Douane heeft deze strategische keuzes voor CC niet besproken met de eigenaar (de plaatsvervangend secretaris-generaal, de pSG) en de beleids-opdrachtgever bij het Directoraat Generaal Fiscale Zaken (DGFZ).

B. *Noodzakelijke sturing blijft achterwege*

Binnen het MT is iedereen en niemand verantwoordelijk voor de aansturing van het project CCI/CCE. Die is belegd bij het MT vanwege de urgentie en omdat de uiterste implementatiedatum

niet gehaald gaat worden. Aansturing is echter niet expliciet toegewezen aan één opdrachtgever, waardoor proactieve en concrete sturing op realisatie ontbreekt. Het MT heeft bovendien geen goed beeld van het verloop van het project door gebrek aan feitelijke voortgangsinformatie. Daardoor is ook bijsturing onmogelijk. Het gebrek aan sturing is zichtbaar in de volgende bevindingen:

Datum
31 oktober 2025

Kenmerk
2025-0000622813

- *De projectaanpak is ontoereikend*
 - De planning voor CC beperkt zich tot een veel te korte termijn (één kwartaal) en houdt geen rekening met afhankelijkheden. Prioriteiten wisselen vaak zonder dat het MT de impact hiervan expliciet accepteert. Daardoor komt de realisatie van CC niet van de grond.
 - Het project richt zich te eenzijdig op het aanpassen van DMS. De impact op andere systemen binnen het landschap wordt onvoldoende meegenomen in het ontwerpproces. Het risico is groot dat hierdoor incompatibiliteiten ontstaan die op de langere termijn tot problemen gaan leiden.
 - De impact van CC op de operatie wordt nog onvoldoende meegenomen in het ontwerpproces. Er is nog geen uitwerking van de huidige en de aangepaste werkprocessen, er is nog geen implementatieplan en er is geen proces om uniforme afspraken te maken die bindend zijn voor alle douane-regio's.
 - Het bedrijfsleven wordt te weinig betrokken in de implementatie. Bedrijven krijgen geen tijdige informatie, en hebben weinig mogelijkheden om feedback te geven. Het risico is daardoor groot dat bedrijven zich niet goed kunnen voorbereiden op CC.
 - Binnen het project is door een gebrek aan tactische sturing een patroon ontstaan van "ritselen en regelen". Medewerkers van de Douane zien zich vaak gedwongen informele paden te bewandelen om iets voor elkaar te krijgen.
- *Structurele problemen die CCI/CCE hinderen worden niet opgelost*
 - De softwareleveranciers van de systemen van de Douane en van applicaties voor het bedrijfsleven kunnen onvoldoende vaart maken met het opleveren van nieuwe functionaliteiten. Dat komt omdat de mogelijkheden om goed te testen te beperkt zijn. Zo is DMS in de testomgeving niet gekoppeld aan andere systemen, terwijl DMS van veel andere systemen afhankelijk is. Ook de beschikbaarheid van testomgevingen is beperkt.
 - De onderhoudbaarheid van DMS wordt beperkt door verouderde technologieën en organische toename van functionaliteit. Daardoor loopt de Douane het risico op een moeizame, trage en foutgevoelige implementatie van CC in DMS.
 - SB&I en OPS weten onvoldoende van het verloop van de werkprocessen en hoe deze geautomatiseerd zijn. Deze kennishiaten worden opgevuld door de schaarse kennishouders bij IT. Zij worden overvraagd en moeten vaak meer doen dan binnen hun verantwoordelijkheden ligt; bijvoorbeeld het analyseren van beleids- en wetgevingsvraagstukken en het overleggen met de EC over de invoering van CC. Dit leidt tot vertraging.
 - De Douane acteert nog onvoldoende op de pensioenuitstroom. Daardoor kan ze het wegvloeien van kennis en capaciteit niet opvangen.

Advies: Trek de invoering van Centralised Clearance vlot

De Douane moet het vastgelopen project op korte termijn vlottrekken om zo dicht mogelijk bij de implementatiedatum uit het Nationale Plan te komen. Het is nodig om nog vóór het eind van 2025 een slagvaardige sturing in te richten, richtinggevend keuzes te maken en alle voorbereidingen af te ronden, zodat CCI in 2026 kan worden gerealiseerd. We hebben daartoe de volgende adviezen:

1. *Stuur vanaf nu actief op de realisatie van CC*

Een snelle realisatie is gebaat bij duidelijkheid, zodat iedereen weet welke besluiten er genomen zijn, wat de status van het project is en wie verantwoordelijk is voor wat. De Douane moet daarom per direct het volgende doen:

Datum

31 oktober 2025

Kenmerk

2025-0000622813

- *Beleg duidelijke taken en verantwoordelijkheden, en geef heldere mandaten op diverse niveaus*
 - Wijs in het MT één verantwoordelijke met mandaat aan voor het project CCI/CCE Deze stuurt de organisatie consistent en rolvast aan, tot en met de implementatie.
 - Stel een projectleider aan die projectmedewerkers in alle afdelingen aanstuurt en rechtstreeks rapporteert aan het verantwoordelijke MT-lid.
 - Geef de Business Owners binnen de directie OPS meer mandaat om regio-overstijgende keuzes te kunnen maken.
 - Wijs binnen SB&I medewerkers aan die in opdracht van de projectleider beleid kunnen uitwerken.
 - Wijs binnen het project één verantwoordelijke aan voor het beheersen van afhankelijkheden tussen processen, zoals die tussen de processen aangiftebehandeling, risicobeoordeling en fysiek toezicht. Laat die ook de afhankelijkheden tussen de systemen bewaken.
- *Zorg voor duidelijke en objectieve informatie over de voortgang, die breed gedeeld wordt*

Geef het project de opdracht feitelijke voortgangsinformatie aan te leveren over de oplevering van de CC-producten. Deel deze informatie actief en gebruik die als onderbouwing voor interventies.
- *Neem het bedrijfsleven consistent en continu mee in de ontwikkeling van CC*

Geef bedrijven en hun softwareleveranciers tijdig informatie om te beslissen of ze van CC gebruik willen maken. Geef ze ook de tijd en informatie die ze nodig hebben om zich voor te bereiden op de aansluiting.

2. *Maak per direct de benodigde richtinggevende keuzes*

Kies als MT in samenspraak met de pSG en DGFZ een duidelijke richting en maak keuzes. Communiceer deze keuzes helder, zodat zowel de organisatie zelf als het bedrijfsleven effectief aan de slag kunnen en CC ook echt gebruikt kan worden.

- *Maak een scherp onderscheid tussen de korte en de lange termijn*

Formuleer een duidelijke ambitie voor CCI/CCE en maak expliciet onderscheid tussen de korte en lange termijn:

 - Op de korte termijn geeft een minimale implementatie zo goed mogelijk invulling aan de wettelijke verplichtingen en de toezeggingen uit het Nationale Plan voor CCI, op een voor de Douane acceptabel kwaliteitsniveau. Deze minimale implementatie moet nu de hoogste prioriteit krijgen.
 - Op de langere termijn geeft een uitgebreidere implementatie zo goed mogelijk invulling aan de eigen ambities, voor zover die verder reiken dan de minimale implementatie.
- *Valideer de implementatiekeuzes expliciet met de eigenaar en de beleids-opdrachtgever*

Werk richtinggevende keuzes uit en leg deze ter besluitvorming voor aan de beleids-opdrachtgever (DGFZ) en eigenaar (pSG).
- *Geef de projectorganisatie een heldere realisatiedoelstelling mee*

Zorg dat de doelstellingen voor de komende vier kwartalen (vierde kwartaal 2025 t/m derde kwartaal 2026) voor de projectorganisatie duidelijk zijn zodat de realisatie vlot kan verlopen.
- *Borg nog in 2025 alle kennis en capaciteit die in 2026 voor CC nodig zijn*

Pak de tekorten in kennis en capaciteit bij SB&I, OPS en IT aan en zorg voor een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden, zodat kennishouders niet worden overvraagd.
- *Kies een aanpak om het functioneren van DMS veilig te stellen*

- Maak een plan voor het beter onderhoudbaar maken van DMS, gebruikmakend van de beschikbare capaciteit bij IBM.
- Kies voor het inrichten van representatieve testomgevingen, waaronder de acceptatie- en bedrijventestomgeving, inclusief koppelingen, zodat bedrijven en softwareleveranciers goed en tijdig kunnen testen.

Datum
31 oktober 2025

Kenmerk
2025-0000622813

In de eindfase van ons onderzoek hebben wij met het MT gesproken over het belang en de urgentie van het maken van richtinggevende keuzes. De eigen organisatie en het bedrijfsleven hebben deze keuzes nodig om zich goed voor te kunnen bereiden op CC. De Douane heeft aangegeven dit belang te onderschrijven; dat vinden wij positief.

3. *Rond nog in 2025 de voorbereiding af voor de minimaal vereiste implementatie*

Om nog in 2026 live te kunnen gaan met alle onderdelen van CCI, is het noodzakelijk dat de Douane voor het eind van 2025 de voorbereidende activiteiten voor CCI geheel afrondt. Dat vergt stevige inspanningen:

- *Richt een dwingende en snelle besluitvorming in over ontwerp- en aanpakbeslissingen*
Zorg ervoor dat lastige keuzes niet lange tijd open blijven staan. Accepteer daarbij dat Europese ontwikkelingen er soms toe zullen leiden dat beslissingen in een later stadium herzien moeten worden. Schep duidelijkheid voor de werkvloer; dat is noodzakelijk in een dynamische omgeving.
- *Realiseer alle benodigde ontwerpproducten*
Rond alle eisen, ontwerpen, plannen en impactanalyses af die nodig zijn om te kunnen starten met de realisatie van de minimale implementatie uit advies 2.
- *Stel een realistische en volledige planning op*
Maak een planning voor de realisatie van de minimale implementatie, zowel in de IT als in de operatie; houd daarbij rekening met alle andere activiteiten van de Douane. Neem in de planning alle systemen en afdelingen mee die door CC geraakt worden. Richt de werkzaamheden waar mogelijk zo in dat als eerste de onderdelen worden gebouwd waarover geen ontwerpbeslissingen meer hoeven te worden genomen.

Zodra de voorbereidende activiteiten voor CCI zijn afgerond, kan de Douane van start met die voor CCE.

Ten slotte

Het is ons opgevallen dat het meerjarig beheer en onderhoud voor DMS onvoldoende geborgd is. Het contract met IBM loopt in 2028 af. Wij adviseren om op korte termijn een heldere strategie op te stellen voor beheer en onderhoud van DMS na afloop van het contract.

Wij danken alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. We hopen met dit advies een bijdrage te leveren aan een tijdige en succesvolle implementatie van CC.

Met de meeste hoogachting,
namens het Adviescollege ICT-toetsing,

w.g.

Adri de Bruijn
Voorzitter

w.g.

Sander van Amerongen
Secretaris-directeur

Bijlage

Datum
31 oktober 2025

Kenmerk
2025-0000622813

Informatie over project CCI/CCE

Nr.	Onderwerp	Toelichting
1.	Projectnaam	Project CCI/CCE
2.	Opdrachtgever	Directeur-generaal Douane
3.	Startdatum project	16 juni 2013
4.	Einddatum project	31 december 2025
5.	Type project	Proces- en systeemontwikkeling
6.	Fase Project	Ontwerpfase
7.	Totaalbudget	Onbekend
8.	Reeds uitgegeven per datum	Onbekend
9.	Doelstelling	Voldoen aan EU-wetgeving t.a.v. het gecentraliseerd vrijgeven van goederen, versterken van de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven, en versterken van de positie van Nederland in de douane-unie.
10.	Maatschappelijke/ beleidsdoelstelling	Actief richting geven aan de vernieuwing van de douane-unie, het bedrijfsleven beter faciliteren en tijdig wettelijke afspraken nakomen.
11.	Meetbare baten	Geen
12.	Huidige technologie/ architectuur	Bestaand systeem DMS op basis van standaardpakket met configuratie voor lidstaten en (inmiddels) veel maatwerk; opgebouwd met Java in combinatie met een database (DB2) en een workflow-engine (Websphere/ BPEL)
13.	Doeltechnologie/- architectuur	Uitbreidingen op bestaand systeem, voornamelijk op basis van Java
14.	Omvang systeem	2000 functiepunten bestaand systeem, de wijziging voor CCI/CCE is circa 500 functiepunten
15.	Aantal gebruikers	6000 intern
16.	Belanghebbenden	EC, Ministerie van Financiën, Douane, bedrijfsleven
17.	Aanbesteding voorzien	Nee

Informatie over het uitgevoerde onderzoek

Nr.	Onderwerp	Toelichting
1.	Type onderzoek	Project, conform artikel 7, lid 1 sub a2 Wet Adviescollege ICT- toetsing
2.	Aanmelddatum	7 maart 2025
3.	Start onderzoek	17 juni 2025
4.	Afronden onderzoek	22 september 2025
5.	Datum conceptadvies	14 oktober 2025
6.	Datum definitief advies	31 oktober 2025
7.	Eerder onderzoek	BIT-advies programma "UCC/DWU-MASP" (2016)
8.	Onderzoeksmethode	Interviews, documentstudies, technische analyses, observatie van werk- en beslisprocessen en schriftelijke vragenronde met DG TAXUD (EC)