

31 934 Douane
26 643 Informatie- en communicatietechnologie (ICT)
Nr. 101 Brief van de staatssecretaris van Financiën
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 28 november 2025

Met deze brief informeer ik uw Kamer over het definitieve advies van het Adviescollege ICT-toetsing (het Adviescollege) over het project Centralised Clearance Import & Export (CCI/CCE) van de Douane. Bijgevoegd vindt u het definitieve adviesrapport met de bevindingen van het Adviescollege dat ik op 31 oktober jl. heb ontvangen.

In deze brief zal ik eerst het project CCI/CCE inleiden. Vervolgens ga ik in op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport en geef ik aan welke acties de Douane al heeft ondernomen of in gang zet om opvolging te geven aan de aanbevelingen van het Adviescollege.

CCI/CCE

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 Clearance¹ (CC): gecentraliseerde vrijmaking van goederen. CC omvat zowel import (CCI) als export (CCE). De Europese Commissie wil met CC het aangeven van goederen voor het bedrijfsleven vereenvoudigen. Een bedrijf kan voortaan al zijn aangiften indienen bij één douanekantoor in de Europese Unie. CC vereist méér samenwerking en uitwisseling van gegevens tussen lidstaten, en omvangrijke aanpassingen van aangifteprocessen en -systemen. In het uitvoeringsbesluit voor het DWU was de streefdatum voor implementatie van CC Europees-breed vastgesteld op 1 oktober 2020, maar in de uitwerking zijn vertragingen opgetreden. Ingevolge is begin 2019² de implementatiedatum bijgesteld naar de uiterste implementatiedatum van het DWU zijnde 31 december 2025. Zoals in de eerste stand van zakenbrief van 2025 gemeld, heeft de Douane eind juni 2025 de Europese Commissie een nieuw

¹CC 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.

² Regulation EU2019/632.

Nationaal Plan³ gestuurd, waarin zij aangeeft de uiterste implementatiedatum niet te kunnen halen.

Volgens de planning in het Nationaal Plan wordt CCI in twee stappen opgeleverd. De eerste stap betreft de procedure 'Inschrijving In de Administratie van de Aangever', waarvoor de indicatieve realisatiedatum van 1 juli 2026 is aangegeven. De tweede stap is de 'Normale Procedure'. Hiervoor is de indicatieve realisatiedatum van 1 september 2026 aangegeven, met de toelichting dat nadere analyses nodig zijn om meer inzicht te geven in de haalbaarheid van de realisatiedatums. CCE wordt na CCI opgeleverd.

Voor de implementatie van de CCI/CE heeft de Douane in 2023 het project CCI/CCE opgezet. De doelstellingen hiervan zijn: actief richting geven aan de vernieuwing van de douane-unie, het bedrijfsleven beter faciliteren en tijdig wettelijke afspraken nakomen.

Conclusie van het Adviescollege

Het Adviescollege concludeert dat het voor de Douane een stevige uitdaging is om zijn IT-landschap in goede conditie te houden. De implementatie van nieuwe wetgeving is een kennisintensief proces, waarbij Europese wetgeving naast nationale wetgeving ingevoerd moet worden. Het Adviescollege concludeert dat de Douane goede stappen zet, door de wendbaarheid van de IT-systemen te verhogen en te investeren in de inhoudelijke aansturing van de IT vanuit de operatie.

Tegelijkertijd concludeert het Adviescollege dat het project CCI/CCE vastloopt, omdat richtinggevende keuzes uitblijven en noodzakelijke sturing ontbreekt. Met de huidige aanpak worden de doelen niet behaald en komen de opleverdata van het Nationaal Plan in gevaar. Waarbij het risico is dat de reputatie van Nederland wordt geschaad, de ambitie van een leidende rol in de douane-unie onder druk komt te staan, en dat de Europese Commissie een infractieprocedure start.

Adviezen

Het Adviescollege adviseert om vóór eind 2025 het project CCI/CCE vlot trekken, zodat CCI in 2026 kan worden geïmplementeerd. Daarbij geeft zij de volgende drie aanbevelingen:

³ Het Nationaal Plan is de rapportage waarmee lidstaten de Europese Commissie informeren over de voortgang van de nationale implementatie van de Europese douanesystemen.

1. Stuur vanaf nu 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.

Opvolging adviezen

Voor Douane is CCI/CCE het sluitstuk van een langdurig implementatietraject van het DWU, waarbij sprake is van een complex samenspel van meer dan vijftien grootschalige IT-projecten. Het Douanewetboek heeft voor Douane dan ook de afgelopen jaren een omvangrijk deel van de IT-portfolio bepaald en er zijn moeilijke keuzes gemaakt om daarbij het merendeel van de IT-projecten op tijd te realiseren. CCI/CCE heeft als sluitstuk het meeste last van de gemaakte keuzes.

De Douane herkent zich in de bevindingen van het onderzoek en neemt de adviezen van het Adviescollege ten aanzien van het project CCI/CEE over.

De adviezen en de wijze waarop de Douane hier invulling aangeeft worden hieronder nader toegelicht.

1. Stuur vanaf nu op de realisatie van CCI

Het Adviescollege geeft aan dat een snelle realisatie is gebaat is bij duidelijke bestuurlijke verhoudingen en transparantie, zodat helder is welke besluiten zijn genomen, wat de projectstatus is en wie waarvoor verantwoordelijk is. De Douane onderkent het belang van deze duidelijkheid en heeft, vooruitlopend op het onderzoek en de adviezen van het Adviescollege, al verschillende verbeteringen doorgevoerd.

Voor het project CCI/CCE is een lid van het MT Douane aangewezen als integraal verantwoordelijke. Deze persoon monitort wekelijks, samen met de betrokken partijen, de voortgang van het project en stuurt waar nodig actief bij. Daarnaast wordt gewerkt aan een herziening van het besturingsmodel van de Directie Operaties. In de nieuwe structuur staan landelijk integraal management en procesgerichte sturing centraal. Onderdelen krijgen een duidelijke focus en werkprocessen worden gebundeld. Dit draagt bij aan eenduidige aansturing en uitvoering, een betere formulering van de behoeften en een sterkere betrokkenheid van het bedrijfsleven. De nieuwe structuur maakt het bovendien eenvoudiger om procesverbeteringen of noodzakelijke wijzigingen door te voeren en beter aan te sluiten bij de toekomstige hervorming van de EU-Douane-unie. Daarnaast richt het Strategisch Douane Portfolioproces zich op integrale prioritering en processturing vanuit duidelijk eigenaarschap binnen de Douane en in afstemming met het Ministerie van Financiën.

Het advies om duidelijke en objectieve informatie over de voortgang op te stellen en deze actief te gebruiken bij de aansturing is inmiddels opgevolgd en wordt binnen het project toegepast.

Het advies om het bedrijfsleven consistent en continu mee te nemen in de ontwikkeling van CC is door de Douane overgenomen. Via het Overleg Douane Bedrijfsleven (ODB) wordt het onderwerp CC besproken met de koepelorganisaties en de softwareleveranciers zodat zij tijdig op de implementatie kunnen anticiperen.

2. Maak per direct de benodigde richtinggevende keuzes
Het Adviescollege adviseert een duidelijke richting te kiezen en keuzes te maken. Dit moet helder gecommuniceerd worden, zodat zowel de organisatie zelf als het bedrijfsleven effectief aan de slag kunnen en CC ook echt gebruikt kan worden.

De Douane onderkent het belang van richtinggevende keuzes. Zowel de eigen organisatie als het bedrijfsleven hebben deze keuzes nodig om zich adequaat voor te bereiden op CC. Douane werkt de richtinggevende keuzes uit vanuit zijn rol als uitvoerder en legt deze ter besluitvorming voor aan de ambtelijke driehoek van opdrachtgever, eigenaar en uitvoerder. De ambtelijke driehoek beoordeelt de scenario's op beleidskaders, uitvoerbaarheid en uitvoeringsconsequenties.

De richtinggevende keuzes worden vervolgens vertaald naar de IT-producten die moeten worden ontwikkeld. De Douane werkt hiervoor met een vaste planningscyclus. Deze cyclus omvat zowel de voorbereiding als de daadwerkelijke ontwikkeling van de IT-producten. In deze cyclus kijkt de Douane inmiddels vier kwartalen vooruit. Daarnaast is er een strategische planning die vijf jaar beslaat. Door verder vooruit te plannen wordt beter geborgd dat de lange termijn doelstellingen voor de (project)organisatie helder zijn.

De verschillende adviezen in het rapport om het maken van richtinggevende keuzes te ondersteunen zullen via de nieuwe projectsturing geborgd worden. De eerste richtinggevende keuzes zijn inmiddels via de nieuwe project-governance aan de Douane-directie voorgelegd.

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

Om ervoor te zorgen dat CCI met alle onderdelen in 2026 live kan gaan, adviseert het Adviescollege om alle voorbereidende activiteiten nog voor het einde van 2025 volledig af te ronden

De Douane hecht eraan om CCI zo spoedig mogelijk te implementeren. De Douane verwacht de voorbereidende activiteiten in 2025 af te ronden. Dit betekent dat de richtinggevende keuzes zijn gemaakt en vertaald zijn naar de IT-producten die moeten worden ontwikkeld.

Voor de implementatie van CC zijn er twee implementatiestrategieën. De Douane heeft gekozen voor de meest vergaande implementatiestrategie, omdat dit het beste aansluit bij de behoeften van het bedrijfsleven. De Douane heeft de afgelopen periode nadere analyses uitgevoerd om de realisatiedatums uit het Nationale Plan te concretiseren. In Europa is daarnaast gebleken dat veel andere lidstaten kiezen voor de andere, minder complexe, implementatiestrategie. De Douane heeft in de analyses meegenomen of het wenselijk is om de implementatiestrategie aan te passen naar de minder complexe implementatiestrategie. De richtinggevende keuzes die uit deze analyses volgen worden nog dit jaar in de ambtelijke driehoek voor besluitvorming voorgelegd. Uw Kamer wordt in de stand van zakenbrief Douane over de planning en de implicaties geïnformeerd.

Daarnaast staat de Douane voor een groot aantal beleidsontwikkelingen die ook capaciteit vragen, terwijl capaciteit beperkt is. Ondanks dat de Douane de capaciteit voor CC uit gaat uitbreiden, zullen scherpe keuzes gemaakt moeten worden over de inzet van beschikbare capaciteit, rekening houdend met het belang van het totale IT-portfolio.

Tot slot adviseert het Adviescollege een heldere strategie op te stellen voor het beheer en onderhoud van het Douaneaangiften Management Systeem (DMS) na afloop van het contract met de leverancier. Douane voert momenteel hier een verkenning voor uit en stelt begin 2026 de definitieve strategie vast.

Brede toepassing van de adviezen

De Douane erkent het belang van de adviezen van het Adviescollege en dat deze adviezen ook breder toepasbaar zijn. De Douane heeft al diverse verbeterinitiatieven in gang gezet, breder dan CCI/CCE. Zo wordt inmiddels bij alle lopende projecten en programma's de aanbeveling toegepast om één verantwoordelijke aan te wijzen die eindverantwoordelijk is voor de sturing en het

eindresultaat. Verder worden de lessen uit de adviezen van het Adviescollege waar mogelijk betrokken bij toekomstige ICT-trajecten.

Afsluitend

Ik wil het Adviescollege bedanken voor het uitgevoerde onderzoek, dat heeft geleid tot waardevolle en wenselijke aanscherpingen binnen het project. Over zes maanden zal een tussentijdse evaluatie van het project plaatsvinden. Uw Kamer wordt over de verdere voortgang geïnformeerd via de periodieke stand-van-zaken-brief Douane.

De staatssecretaris van Financiën,
E.H.J. Heijnen