

Vergaderjaar 2005–2006

29 365

Accijnzen op minerale oliën: toezicht doorgelicht

Nr. 6

RAPPORT: TERUGBLIK 2006

Inhoud

	Samenvatting	5	3	Verbetering controleaanpak	17
			3.1	Generieke controleaanpak vergunninghouders	17
1	Inleiding	7	3.2	Sectorgewijs toezicht	19
1.1	Wat is een terugblik?	7	3.3	Conclusies en aanbevelingen	19
1.2	Het onderzoek in 2003	7			
1.3	Aanpak en afbakening effectmeting	9	4	Reactie staatssecretaris en nawoord Algemene Rekenkamer	20
1.4	Opbouw rapport	9	4.1	Reactie staatssecretaris	20
2	Aanbevelingen nader beschouwd	10	4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	20
2.1	Stand van zaken EU-problematiek, controles en informatievoorziening	10		Literatuurlijst	22
2.1.1	Europese dimensie	10			
2.1.2	Controles	11	Bijlage 1	Overzicht aanbevelingen en reactie oorspronkelijk rapport (2003)	23
2.1.3	(Bestuurlijke) informatievoorziening	14			
2.2	Verbetertraject Douane	15			
2.3	Conclusies en aanbevelingen	16			

SAMENVATTING

Sinds 2004 gaat de Algemene Rekenkamer over een langere periode na op welke wijze bewindspersonen de aanbevelingen uit haar onderzoeken opvolgen.

In dit rapport staat de vraag centraal op welke wijze de Douane, onderdeel van de onder het Ministerie van Financiën ressorterende Belastingdienst, opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen die werden gedaan in het eind 2003 gepubliceerde onderzoek *Accijnzen op minerale oliën: toezicht doorgelicht* (Algemene Rekenkamer, 2003). Het betrof een onderzoek naar de vraag in hoeverre de Douane zijn taken op het gebied van de accijns op minerale oliën op een goede manier vervult (volgens de eigen voorschriften, risico's in voldoende mate afgedekt enzovoort). Deze taken zijn onder andere het verlenen, beheren en controleren van vergunningen aan oliemaatschappijen en- handelaren om de door hen verschuldigde accijns pas te voldoen wanneer men de olie(producten) in het vrije handelsverkeer brengt.

In deze eerste effectmeting ligt het accent op de vraag of er bij de Douane in opzet sprake is van verbeteringen, zoals: zijn de procedures rond bepaalde accijnsvergunningen inmiddels gestandaardiseerd? En vooral ook: is de controleaanpak beter uitgewerkt dan in 2003?

Conclusies

Er is sinds 2003 bij de Douane veel in gang gezet. Er zijn diverse voorwaardenscheppende stappen gezet, zoals de standaardisatie van vergunningen, het opschonen van informatiesystemen, het actualiseren van het handboek klantbehandeling en het beter opleiden van medewerkers. Veel van onze aanbevelingen uit 2003 zijn breder opgepakt, namelijk voor alle accijnzen (inclusief alcohol en tabak) of zelfs voor de Douaneprocessen als geheel.

De implementatie van de verbeteracties is echter nog niet afgerond. De stap naar de *werking* van de verbeteracties moet namelijk veelal nog worden gezet. Zo wordt in de praktijk nog niet gewerkt met het handboek klantbehandeling. Ook zijn de aanpak van de generiek te controleren vergunninghouders en de periodieke compliancebeoordeling nog niet uitgewerkt, terwijl dit basale onderdelen zijn binnen de Douaneaanpak. De Douane heeft zich voorgenomen om meer aandacht te schenken aan de voortgang van de verbeteracties. Het stellen van realistische prioriteiten en het strak bewaken van de voortgang zijn daarbij naar onze mening belangrijke voorwaarden voor een goed resultaat.

Voor de robuustheid van het gehele controle- en toezichtstelsel van de Douane is het van belang dat (a) de generieke controleaanpak van vergunninghouders en (b) de periodieke compliancebeoordeling volledig zijn ontwikkeld en vastgelegd. Dit is nog niet het geval, en er is ook nog geen zicht op wanneer dit zal zijn gerealiseerd. Hierdoor bestaat nog steeds het risico op rechtsongelijkheid tussen vergunninghouders; zij worden immers niet op gelijke wijze gecontroleerd. Bovendien belemmert deze situatie, doordat sprake is van versnippering, een goed inzicht in de beoogde en gerealiseerde handhavingsprestaties. Het blijft hierdoor onduidelijk in hoeverre de Douane de risico's binnen de sector minerale oliën in de greep heeft.

Aanbevelingen

Wij bevelen de staatssecretaris van Financiën aan om de afronding van de verbeteracties bij de Douane krachtdadig ter hand te nemen. Bij het borgen van procedures en de controle op de naleving daarvan zou waar mogelijk gebruikgemaakt kunnen worden van informatiseringssystemen. Het in systemen inbouwen van verplichte procedures en het invullen van gegevens kan disciplinerend werken.

Wij bevelen de staatssecretaris van Financiën voorts aan om duidelijk prioriteit te verlenen aan (a) het opstellen van de behandelplannen per soort accijnsvergunning en (b) de opzet en uitvoering van de periodieke compliancetoetsen.

Reactie staatssecretaris en nawoord Algemene rekenkamer

In zijn reactie geeft de staatssecretaris van Financiën aan dat hij het initiatief van de Algemene Rekenkamer voor effectmetingen van harte ondersteunt. Hij kondigt aan de aanbevelingen ter hand te nemen. Wel heeft hij aarzelingen bij het inzetten van verplichte procedures in informatiesystemen indien deze leiden tot verstarring en dogmatisme. Wij delen de visie van de staatssecretaris dat dit voorkomen dient te worden. Wij zijn verheugd over de positieve en constructieve opstelling van de bewindspersoon. Wel hadden we graag een concreet tijdspad gezien waarbinnen de aanbevelingen ter hand zullen worden genomen.

1 INLEIDING

1.1 Wat is een terugblik?

De onderzoeksrapporten van de Algemene Rekenkamer bevatten standaard een aantal aanbevelingen gericht op de oplossing van problemen die in het onderzoek zijn gesignaleerd. Ministers zeggen soms naar aanleiding van deze aanbevelingen concrete acties toe, soms ook niet. Wat gebeurt er met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de toezeggingen van bewindspersonen na de publicatie van ons rapport? Hebben onze aanbevelingen opvolging gekregen? Deze vragen willen we graag beantwoorden. Niet alleen omdat de problemen die we signaleren om een oplossing vragen, maar ook omdat we willen beoordelen of onze aanbevelingen aan hun doel beantwoorden: zijn ze concreet genoeg, kunnen de ministeries er iets mee?

In 2004 heeft de Algemene Rekenkamer een systeem opgezet om de effecten van haar aanbevelingen te toetsen. Wij monitoren over een langere periode – zonedig vijf jaar of langer – of ministeries onze aanbevelingen opvolgen en hun toezeggingen nakomen. Wij voeren daarvoor niet alleen gesprekken met ambtenaren, maar steunen ook zoveel mogelijk op de (voortgangs)informatie van de ministeries zelf.

Wij bekijken voor ieder onderzoek afzonderlijk hoe vaak wij terugkomen en welke aanbevelingen en toezeggingen wij volgen. Dat is ook logisch: sommige aanbevelingen gaan over zaken die jaren nodig hebben om hun beslag te krijgen, andere aanbevelingen kunnen op veel kortere termijn gerealiseerd worden.

De resultaten van deze monitoractiviteiten op het onderzoek *Accijnzen op minerale oliën: toezicht doorgelicht*, worden weergegeven in dit rapport.

1.2 Het onderzoek in 2003

De Algemene Rekenkamer publiceerde op 13 december 2003 haar onderzoek *Accijnzen op minerale oliën: toezicht doorgelicht* (Algemene Rekenkamer, 2003). In dit onderzoek, dat gezamenlijk met het Rekenhof van België werd uitgevoerd, is nagegaan in hoeverre de Douane zijn taken op het gebied van de accijns op minerale oliën (vergunningverlening, vergunningbeheer en controles) op een goede manier vervult (volgens de eigen voorschriften, risico's in voldoende mate afgedekt enzovoort).¹ Ook is onderzocht in hoeverre er sprake is van een «administratief gesloten» Europees accijnssysteem, zoals bij de instelling in 1993 werd beoogd.

¹ Deze effectmeting betreft het Nederlandse deel van het samenwerkingsonderzoek.

Accijns is een rijkbelasting die wordt geheven op alcoholische dranken, tabaksproducten en minerale oliën (indien gebruikt als motorbrandstof of als brandstof voor verwarming). De accijnsheffing op minerale oliën is gebaseerd op EU-wetgeving. Accijns wordt in beginsel geheven in het land waar de accijnsgoederen worden verbruikt. In Nederland is met de accijnsheffing op minerale oliën jaarlijks ongeveer € 5,5 miljard aan belastinginkomsten gemoeid.

Producten en handelaren in de oliesector voldoen accijns aan de Douane voor de producten die ze in Nederland voor verbruik afzetten. Ze moeten de in een bepaald tijdvak verschuldigde accijns zelf aangeven bij de Douane. De Douane controleert de aangifte achteraf aan de hand van de administratie van de belastingplichtige (soms ook aan de hand van fysieke controles), en stelt vast of het bedrijf de wettelijk verschuldigde accijns heeft voldaan. Verschillen leiden tot naheffing dan wel teruggaaf. Veel oliemaatschappijen en oliehandelaren maken gebruik van de mogelijkheid om het voldoen van accijns uit te stellen. De accijnsplicht ontstaat namelijk pas wanneer de goederen in het vrije verkeer worden gebracht. Voor «schorsing van accijns» is een vergunning nodig, verstrekt door de Douane. Vervoer (onder schorsing) tussen vergunninghouders dient altijd plaats te vinden met een administratief geleidedocument (AGD) of een daaraan gelijkwaardig commercieel document. De geadresseerde dient dit document binnen twee weken na ontvangst terug te sturen aan de verzender. Deze verwerkt dit document vervolgens in zijn administratie, waarmee het AGD «gezuiverd» wordt en de accijnsplicht overgaat op de ontvanger van de goederen. Als het AGD niet wordt teruggontvangen, moet de verzender de Douane hiervan binnen drie maanden op de hoogte stellen en «alternatief bewijs» verzamelen om de zuivering aan te tonen. Lukt dat niet, dan moet hij alsnog accijns betalen. In principe is dus sprake van een gesloten administratief systeem, waarin alle inkomende en uitgaande zendingen en geproduceerde goederen door de vergunninghouders worden vastgelegd. De Douane controleert aan de hand daarvan de juistheid van de aangiften. Vervoer waarvan de accijns al is voldaan heet «veraccijnsd vervoer». Indien de accijns in een andere lidstaat van de EU is betaald dan waar de goederen worden verbruikt, bestaat de mogelijkheid van teruggaaf van betaalde accijns. De accijns moet immers worden voldaan in het land waar de goederen worden verbruikt. Veraccijnsd vervoer moet vergezeld gaan van een vereenvoudigd geleidedocument (VGD).

De belangrijkste problemen die de Algemene Rekenkamer aantrof, hadden betrekking op:

- *De vergunningverlening.* Uit het onderzoek bleek dat de voorschriften voor het verlenen van vergunningen op accijnsgebied (bijvoorbeeld vergunningen om onder schorsing van accijns te mogen werken en dus de verschuldigde accijns pas te voldoen wanneer de olie/het olieproduct in het vrije handelsverkeer wordt gebracht) niet of niet voldoende werden nageleefd door de Douane en dat het werkproces niet ordelijk en controleerbaar was.
- *De controles.* In 2003 ging de Douane over van een individuele controleaanpak voor vergunninghouders naar een meer generieke, landelijk aangestuurde controleaanpak, maar deze aanpak was nog onvoldoende uitgewerkt. In de nieuwe aanpak richten de controles op minerale oliën zich zowel op vergunninghouders als op bedrijven zonder vergunning en particulieren. De Algemene Rekenkamer oordeelde dat in de nieuwe aanpak niet was gewaarborgd dat de frauderisico's op het terrein van de minerale oliën voldoende werden afgedekt.
- *Het Europese accijnssysteem.* Uit het onderzoek kwam naar voren dat aspecten van het Europese accijnssysteem de uitvoerbaarheid belemmerden en het gevoelig maakten voor fraude.

De maatschappelijke relevantie van deze constatering betreft de rechtsgelijkheid tussen burgers en het streven naar volledigheid van de belastingopbrengsten (accijnzen).

Het rapport gaf de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer aanleiding tot vier vragen aan de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer, 2004a) en vijftien vragen aan de staatssecretaris van Financiën (Tweede Kamer, 2004b). Tot een (algemeen) overleg tussen de staatssecretaris en de Tweede Kamer heeft het rapport niet geleid.

1.3 Aanpak en afbakening effectmeting

In totaal heeft de Algemene Rekenkamer op basis van het onderzoek naar de accijnzen op minerale oliën twaalf aanbevelingen gedaan, waarvan de staatssecretaris van Financiën in zijn reactie op het rapport toezegde er tien te zullen volgen en twee niet. Dit laatste beschouwen wij als een gegeven. In deze effectmeting hebben we nader gekeken naar de opvolging van de tien aanbevelingen waarop de staatssecretaris toezeggingen heeft gedaan.

In deze effectmeting kijken we vooral of de toegezegde verbeteringen zijn gerealiseerd (bijvoorbeeld: zijn de procedures verbeterd, zijn handboeken geactualiseerd?). Ook beoordelen we of de nieuwe handavingsaanpak van de Douane inmiddels nader is uitgewerkt.

Met het oog op de leesbaarheid van dit rapport hebben we ervoor gekozen om niet alle aanbevelingen uit het onderzoek afzonderlijk te behandelen; we hebben ze geclusterd. Ook gaan we niet op elke aanbeveling even uitgebreid in.

Alle aanbevelingen worden dus wel behandeld, maar in een andere volgorde en samenhang dan in het schema van het oorspronkelijke rapport. In bijlage 1 vindt u een overzicht van alle aanbevelingen zoals weergegeven in onze oorspronkelijke publicatie.

1.4 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 geven we een korte inhoudelijke bespreking van de opvolging van onze aanbevelingen. Ook schetsen we hier hoe de Douane procesmatig het verbetertraject heeft vormgegeven.

In hoofdstuk 3 gaan we vervolgens, vanwege het belang van dit punt, separaat in op onze aanbeveling om de controleaanpak beter uit te werken. Het gaat daarbij om de generieke (groepsgewijze) controleaanpak van vergunninghouders en om het sectorgewijze toezicht.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de reactie van de staatssecretaris van Financiën en het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

2 AANBEVELINGEN NADER BESCHOUWD

We beginnen dit hoofdstuk in § 2.1 met een korte bespreking van de inhoudelijke opvolging van onze aanbevelingen. Zoals aangegeven in de inleiding hebben we de aanbevelingen voor dit doel geclusterd. We behandelen achtereenvolgens de opvolging van: de aanbevelingen die betrekking hadden op de «Europese dimensie» van de accijnsheffing op minerale oliën, de aanbevelingen die betrekking hadden op verlening, beheer en controle van accijnsvergunningen, en de aanbevelingen die betrekking hadden op de informatievoorziening bij de Douane. Aansluitend bespreken we in § 2.2 de wijze waarop de Douane *proce-matig* opvolging heeft gegeven aan onze aanbevelingen: hoe heeft het verbetertraject binnen de Douane vorm gekregen? We besluiten het hoofdstuk in § 2.3 met enkele conclusies en (nieuwe) aanbevelingen.

2.1 Stand van zaken EU-problematiek, controles en informatievoorziening

2.1.1 Europese dimensie

Onze aanbevelingen uit 2003

In ons rapport uit 2003 concludeerden wij dat het systeem van accijnsheffing op minerale oliën beperkingen kent die de uitvoerbaarheid belemmeren. Dit zijn: het gebrek aan harmonisatie van de EU-regelgeving, de onmogelijkheid om de goederen direct fysiek te controleren en de tariefverschillen tussen en in de EU-lidstaten. Deze belemmeringen maken het systeem in principe kwetsbaar voor fraude.

Wij gaven de staatssecretaris drie aanbevelingen op dit punt:

1. Steun het besluit om op EU-niveau om te komen tot een geautomatiseerd (controle-)systeem voor accijnzen (Excise Movement and Control System (EMCS)) en geef dit zo mogelijk (financiële) prioriteit. Wellicht kan een versnelde invoering ervan worden bewerkstelligd.
2. Steun de initiatieven van de Europese Commissie om te komen tot volledige harmonisatie van de accijnstarieven minerale oliën.
3. Voer een kosten-batenanalyse naar een ander systeem voor het heffen van accijns op laagbelaste gasolie («rode diesel»).

De staatssecretaris van Financiën nam de eerste twee aanbevelingen over. Hij zag echter geen perspectief voor een ander systeem voor het heffen van accijns op laagbelaste gasolie (derde aanbeveling), vooral omdat op voorhand niet valt te zeggen dat een ander systeem minder fraudegevoelig is.

Stand van zaken anno 2006

- EMCS

De staatssecretaris gaf indertijd in zijn reactie op het rapport aan de ontwikkeling van het EMCS van harte te ondersteunen, maar een snellere invoering niet realistisch te achten. De planning van de Europese Commissie richt zich momenteel nog steeds op invoering in alle lidstaten per 1 juli 2009. Nederland werkt, naar eigen zeggen, hard aan de voorbereidingen, zodat men in 2009 gereed zal zijn om op de juiste wijze met het EMCS te werken. Ook levert Nederland in EU-verband (binnen het Accijnscomité en daaraan gelieerde projectgroepen) een actieve bijdrage aan de ontwikkeling en implementatie van het EMCS.

- Harmonisatie Europese accijnstarieven

Na de invoering van de Energierichtlijn (Richtlijn 2003/96/EG van oktober 2003, in Nederland ingevoerd op 1 januari 2004) heeft de Europese Commissie geen initiatieven meer ontplooid die leiden tot harmonisatie van accijnstarieven voor minerale oliën. Nederland, dat voorstander is van verdere harmonisatie van accijnstarieven, heeft op dit punt de afgelopen jaren in EU-verband geen actie ondernomen. Volgens het Ministerie van Financiën is het binnen de huidige situatie in de EU niet onlogisch dat er door de Commissie geen nadere voorstellen zijn gedaan (zie kader).

Harmonisatie in EU-verband

Sinds 1 juli 2004 is de Europese Unie uitgebreid met tien nieuwe lidstaten, waarvan de meeste een overgangsregeling zijn overeengekomen die ertoe leidt dat deze landen in een vooraf afgesproken periode naar de Europese minimumtarieven kunnen toegroeien. Indien daarbij in ogenschouw wordt genomen dat ook een aantal «oude» lidstaten bij de totstandkoming van de richtlijn een overgangsregeling heeft bedongen, is het niet waarschijnlijk dat een voorstel tot verhoging van de huidige minimumtarieven een reële kans van slagen zou hebben. De besluitvorming over een dergelijke aanpassing dient immers met unanimiteit plaats te vinden. Overigens is in genoemde richtlijn voorzien in een evaluatie van de minimumtarieven voor de minerale oliën. Als gevolg van die evaluatie zal de Commissie mogelijk met voorstellen komen voor aanpassing van de tarieven.

Het Ministerie van Financiën streeft overigens niet naar volledige harmonisatie. Ten eerste zou dit slechts beperkt bijdragen aan bijvoorbeeld het voorkomen van fraude. Minerale oliën zijn hoogbelast en alleen al om die reden aantrekkelijk voor fraudeurs. Ten tweede zou Nederland bij een volledige harmonisatie ook de nodige speelruimte missen voor een begrotingsbeleid met behulp van de accijns op minerale oliën. Ten derde zou een volledige harmonisatie van de accijnstarieven de mogelijkheid voor een actief beleid op het gebied van het terugdringen van het autogebruik wegnemen.²

Conclusie

Op het terrein van Europa is in de afgelopen periode de situatie niet veranderd. Dit hangt deels samen met de politiek-bestuurlijke realiteit binnen de Europese Unie en deels met politieke keuzes binnen de lidstaat Nederland.

2.1.2 Controles

Onze aanbevelingen uit 2003

Een groot deel van de aanbevelingen uit ons onderzoek had betrekking op de wijze waarop de Douane accijnsvergunningen verleent, beheert en controleert. Daarnaast hadden ze betrekking op de landelijk aangestuurde controles gericht op de sector minerale oliën als geheel. Deze laatste controles hoeven niet per se gericht te zijn op vergunninghouders alleen. Ze betreffen bijvoorbeeld ook de controle op het rechtmatige gebruik van bijvoorbeeld de lager belaste rode dieselolie. Deze laatste twee onderwerpen komen uitvoeriger aan de orde in hoofdstuk 4.

Wij kwamen tot de volgende aanbevelingen:

1. Zorg voor strikte naleving van de interne voorschriften, maak deze waar nodig up-to-date en houd toezicht op de juiste naleving (onder andere door integrale uitvoering van controleprogramma's).
2. Verbeter de schriftelijke vastlegging van werkzaamheden op het gebied van vergunningenbeheer en sectorwijze controles.

² Bron: brief van de directeur-generaal Belastingdienst van 14 december 2005 aan de Algemene Rekenkamer (DGB 2005-7065).

3. Verhoog het kennisniveau van de medewerkers over de minerale oliebranche en bijbehorende controletechnieken.
4. Verbeter het toezicht op de integrale uitvoering van controleprogramma's en controleplanningen. Maak hiervoor binnen de primaire processen voldoende capaciteit vrij.
5. Intensiveer de operationele samenwerking bij de controles op het grensoverschrijdend vervoer van minerale oliën.

De aanbevelingen zijn door de staatssecretaris van Financiën overgenomen.

Stand van zaken anno 2006

- Naleven en up-to-date maken interne voorschriften

De verbeteracties van de Douane richten zich deels op het opstellen van standaardprocedures en -documenten (voor bijvoorbeeld het verlenen en beheren van vergunningen) dan wel het actualiseren daarvan, en deels op de naleving van de voorschriften en de uitvoering van controles. De verbeteracties beperken zich niet tot de accijnzen op minerale oliën alleen; ze raken ook andere accijnzen en soms zelfs het gehele werkveld van de Douane.

Inmiddels is het handboek klantbehandeling geactualiseerd en zijn twee interne nota's verschenen over de nieuwe werkwijze van de Douane bij de klantbehandeling. Verder zijn er standaarden ontwikkeld voor onder meer het aanvragen van (accijns-)vergunningen, de inhoud van de vergunningen («standaardvergunningen») en de dossiervorming. De standaarden zijn in meerderheid gereed. De aanvraagformulieren voor een accijnsvergunning zijn inmiddels herzien en op de website van de Douane gepubliceerd.

De feitelijke naleving van de voorschriften is een verantwoordelijkheid van het regionale management van de Douane. Voor de benodigde geïntensiverde interne controle is een landelijk interne-controleplan (IC-plan) opgesteld. De uitvoering van de werkzaamheden is belegd bij medewerkers uit een IC-pool die niet zelf werkzaam zijn in het proces. In de praktijk kan de plaats waar de IC-functie is ondergebracht verschillen per regio, afhankelijk van de organisatie van de werkprocessen. Het is de bedoeling dat het IC-plan na een half jaar wordt geëvalueerd. De Douane heeft zelf geconstateerd in de najaar 2005 uitgevoerde interne audit dat over de feitelijke verbetering van de naleving van voorschriften nog weinig bekend is.

- Verbeteren schriftelijke vastlegging vergunningenbeheer en sectorgewijze controles

Onze aanbeveling voor een betere schriftelijke vastlegging van het vergunningenbeheer en de sectorgewijze controles was erop gericht een betere informatie-uitwisseling tot stand te laten komen tussen de processen klantbehandeling, fysiek toezicht en aangiftecontrole, zodat per vergunninghouder inzicht zou kunnen ontstaan in de nog uit te voeren en uitgevoerde controles en de resultaten daarvan. De Douane heeft in een gesprek met de Algemene Rekenkamer aangegeven dat de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende medewerkers in de praktijk is verbeterd. Deze is veelal nog gebaseerd op persoonlijke contacten. De wijze waarop de samenwerking vorm krijgt verschilt per regio, doordat ook de werkzaamheden per regio verschillend zijn georganiseerd.

De applicatie «Douane Fysieke Controle» (DFC) is het systeem waarin de aansturing door Klantbehandeling van de fysieke controles en de

terugkoppeling van de bevindingen door Fysiek Toezicht worden vastgelegd.

De vastlegging van gegevens is geregeld in de instructie dossiervorming. Deze instructie is onderdeel van het handboek klantbehandeling. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat wat digitaal opgeslagen kan worden, ook daadwerkelijk digitaal wordt opgeslagen in een elektronisch dossier, met behulp van de applicatie Elektronische documentensysteem (ELDO).

- Verbeteren kennisniveau minerale oliën

Het verbeteren van de kennis over de minerale oliën is op twee manieren vormgegeven: (1) door structureel opleidingen te plannen en controles uit te voeren op dit terrein, en (2) door bij specifieke acties en doorlopende (fysieke) controleopdrachten meer te investeren in uitgebreide briefings, instructies en naslagmateriaal.

Volgens de Douane heeft deze inhaalslag, die overigens nog niet is afgerond, ertoe geleid dat er daadwerkelijk meer wordt gecontroleerd. Inzicht in de toename van de kwaliteit is er nog niet echt. Punt van aandacht is wel om de kennis en ervaring up-to-date te houden. Hiervoor is het nodig dat controleurs hun routine opbouwen en behouden.

- Intensiveren operationele samenwerking bij controles op grensoverschrijdend vervoer van minerale oliën

Op vrijwillige basis (door vergunninghouders) is, al ten tijde van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer, een aanvang gemaakt met het «Parallel Warning system» (PWS). Dit is een systeem waarmee door de verzender op snelle wijze informatie wordt aangeleverd over transporten van minerale oliën, onder schorsing van accijns, van en naar België. Behalve de Belgische en Nederlandse Douane nemen ook de brancheorganisaties aan dit systeem deel.

De Belgische autoriteiten hebben de werking van het PWS over 2003 geëvalueerd. Het merendeel van de in België bij BTW-fraude³ betrokken goederen is volgens deze evaluatie afkomstig uit Nederland. Met het PWS wordt ongeveer tweederde van de goederenstroom van minerale oliën van Nederland naar België afgedekt. De evaluatie is positief over de werking en stelt dat het voor België concreet bijdraagt aan de bestrijding van fraude, voornamelijk vanwege de afschrikwekkende werking. Een onderzoek naar de vraag of een soortgelijke fraude zich in Nederland afspeelt volgens het Nederlandse Ministerie van Financiën niets opgeleverd.

Samenwerking met België op het gebied van fysieke controles lijkt volgens de Douane op korte termijn niet realiseerbaar vanwege de verschillen in werkwijze tussen beide landen. Zo kent de Belgische Douane geen «Mobiel Toezicht Goederen» (MTG) aan de binnengrenzen zoals Nederland dat wel kent. Wel is de Nederlandse Douane zelf meer gaan inzetten op het controleren van tankwagens als onderdeel van het MTG.

Ten tijde van het onderzoek in 2003 vonden er nauwelijks controles plaats op het vervoer van minerale oliën in de grensgebieden. Dit kwam doordat de medewerkers niet wisten waar op te letten (bijvoorbeeld bij de geleidedocumenten) en doordat men het gevoel had toch niet veel te kunnen, omdat er immers «binnen 24 uur» aangifte moet worden gedaan. Hierdoor bleef het risico van achterwege blijvende aangifte in Nederland bij veraccijnsd vervoer vanuit België of Duitsland onafgedekt. Inmiddels vinden er wel structureel controles op tankwagens in de grensgebieden plaats. Er is geïnvesteerd in het opleiden van de controleurs en er is een renseigneringsprocedure opgezet. Deze procedure moet

³ Het gaat hier weliswaar om fraude met accijnsgoederen die afkomstig zijn uit Nederland, maar die fraude speelt zich geheel binnen België af. Er is dus geen sprake van een traditionele vorm van carrouselfraude, waarbij de fraude zich in meer landen afspeelt.

ervoor zorgen dat de Douane erop toeziet dat een bedrijf dat met een veraccijnste lading uit het buitenland is aangetroffen, nadien daadwerkelijk aangifte daarvan doet in Nederland.

Conclusie

Er is duidelijk voortgang geboekt op het terrein van het opstellen van voorwaardescheppende maatregelen, zoals het opstellen van standaarden en handboeken. Dit traject is evenwel nog niet afgerond. Er is echter nog nauwelijks zicht op de mate waarin de ontwikkelde producten ook daadwerkelijk worden gebruikt, terwijl dat uiteraard wel de bedoeling is. De mogelijkheden voor meer samenwerking met de Belgische Douane blijken gering. Het is daarom positief dat de Douane in het fysieke toezicht in de gehele grensstreek meer aandacht besteedt aan de controle op vrachtverkeer als het gaat om accijnzen.

De Douane is bezig het kennisniveau minerale oliën te verbeteren. Er dient evenwel nog een vorm gevonden te worden om deze kennis aan te vullen met routine en om deze routine te behouden.

2.1.3 (Bestuurlijke) informatievoorziening

Onze aanbevelingen uit 2003

In ons rapport van 2003 hebben wij ook enkele aanbevelingen geformuleerd ter verbetering van de informatievoorziening bij de Douane:

1. Verbeter de kwaliteit van de informatiesystemen en vergroot de kennis van die systemen bij de medewerkers.
2. Richt de bestuurlijke informatie zodanig in dat ook informatie beschikbaar komt over aantallen sectorgewijze controles en hun niveau van aansturing.
3. Draag er zorg voor dat de Douane in voldoende mate toegang krijgt tot de informatiebestanden van andere onderdelen van de Belastingdienst.

De staatssecretaris van Financiën nam de laatste aanbeveling niet over. Hij was van mening dat de bestaande handelwijze, ingegeven door het integriteitsbeleid, intern naar tevredenheid verloopt. Hij zag daarom geen aanleiding tot een beleidswijziging. Over de andere twee aanbevelingen stelde de staatssecretaris dat allereerst onderzoek nodig was naar de knelpunten, wensen en mogelijkheden op deze gebieden.

Stand van zaken anno 2006

- Verbeteren kwaliteit informatiesystemen en de kennis hiervan
De activiteiten die de Douane heeft ondernomen richten zich op de kwaliteit van de vulling van informatiesystemen en minder op de kennis ervan bij de medewerkers. Zo heeft een opschoning van de gegevens in het KlantInformatieSysteem (KIS) plaatsgehad, de rubriceringen zijn aangepast en vereenvoudigd. Hierdoor is selectie van gegevens gemakkelijker.

Op onderdelen is een begin gemaakt met het concentreren van het gebruik van bepaalde systemen bij een selecte groep van medewerkers waardoor deze vanzelf meer kennis en vaardigheden ontwikkelen en behouden over het gebruik van de systemen. Voor de ontsluiting van gegevens zijn stappen gezet, maar er is nog veel verbetering nodig. Het probleem is dat er gewerkt wordt met verschillende systemen die deels verouderd en gebruiksonvriendelijk zijn. Het opnieuw opbouwen van één geïntegreerd systeem behoort om financiële redenen (voorlopig) niet tot de mogelijkheden.

- Meer uitsplitsen van bestuurlijke informatie

De projectgroep stelt in zijn eindrapport dat er binnen de Douane geen behoefte is gebleken aan aanvullende of andere managementinformatie. Wel is er een groeitraject ingezet voor het volgen van de bestede capaciteit aan controleopdrachten en hun herkomst. Blijkbaar is er toch wel behoefte aan cijfers over de verschillende aansturingsniveaus. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om landelijk gegenereerde controleopdrachten versus lokaal gegenereerde opdrachten.

Bij het vastleggen van fysieke controles in het kader van landelijke doelgroepacties of -pilots in het geautomatiseerde systeem «Mutatie Fraude» (Mufra) zijn verbeteringen doorgevoerd. Er wordt vanuit de risicokennisgroep minerale olie en chemie op gestuurd dat de controles worden geboekt onder een vaste code. In de praktijk wordt dit volgens de Douane ook goed opgevolgd. Dit betekent dat er voor de Douane nu betere en betrouwbaardere informatie beschikbaar is over de uitvoering van controles, bijvoorbeeld ten behoeve van evaluaties.

Conclusie

Structurele verbetering van de informatiesystemen behoorde om financiële redenen niet tot de mogelijkheden. De Douane probeert nu optimaal te werken met de bestaande systemen door opschoning van de bestanden en het clusteren van ervaring in het omgaan met deze systemen.

Binnen de bestaande mogelijkheden en systemen zijn maatregelen getroffen waardoor meer inzicht ontstaat uitvoering van controles. Hierdoor wordt zichtbaar of een controle centraal of lokaal is aangestuurd.

2.2 Verbetertraject Douane

In deze paragraaf beoordelen we de wijze waarop de Douane procesmatig opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen in het onderzoek van de Algemene Rekenkamer.

Organisatie en voortgang verbetertraject

Voor de uitwerking van de aanbevelingen heeft de Douane op 3 september 2003 een interne projectgroep ingesteld. In februari 2005 heeft de projectgroep intern gerapporteerd over de stand van zaken en zijn taken overgedragen aan het lijnmanagement. In juli 2005 heeft de Douane een (tussen)rapportage opgeleverd over de voortgang bij de opvolging van de aanbevelingen. Hieruit kwam een ander, minder positief, beeld naar voren dan de projectgroep had bij de afronding van het project. Zo bleken bepaalde standaarden, waarvan in het eindrapport stonden dat ze gereed waren, niet bekend in de regio's (bijvoorbeeld standaarden voor vergunningen en vergunningaanvragen). Andere belangrijke producten waren zelfs nog helemaal niet opgeleverd hoewel de streefdatum was verstreken (zoals de instructie dossiervorming en de standaardcontroleprogramma's).⁴

De tussenrapportage vermeldt een aantal mogelijke oorzaken voor het achterblijven van de voortgang van bepaalde verbeteringen. Zo wordt geconstateerd dat de regio's elk op eigen wijze vorm geven aan het verbetertraject (bijvoorbeeld op welk niveau de verantwoordelijkheid voor de verbeteracties is neergelegd). Verder wordt gesteld dat er nog niet voldoende aandacht is voor de *effectiviteit* van de maatregelen. Als voorbeeld wordt genoemd dat het handboek klantbehandeling is aangepast, maar dat niemand het nog gebruikt. Voorts constateert de Douane dat de aandacht voor verbetering nog vooral ligt bij het werk-

⁴ In september/oktober 2005 is opnieuw een audit uitgevoerd. De definitieve rapportage was bij de afronding van deze effectmeting nog niet gereed. De Douane heeft desgevraagd echter laten weten dat de bevindingen in overeenstemming zijn met de tussenrapportage van juli 2005.

proces «Klantbehandeling» en nog minder bij «Fysiek toezicht». Ten slotte zou er nog onvoldoende gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid bestaan voor Douanebrede producten.

Uit de tussenrapportage komt de indruk naar voren dat een centrale, kantooroverstijgende, regie ontbreekt.

De resultaten van de interne audit zijn besproken door de verantwoordelijke (regionale) managers. Daarbij is geconstateerd dat de ambities onvoldoende waren uitgewerkt in concrete implementatietrajecten en dat nog onvoldoende helder was wie waarvoor verantwoordelijk was.

Besloten is om strakker te gaan sturen op de ontwikkeling en implementatie van de verbeteringen. Het is het voornemen van de Douane om op korte termijn per onderwerp een nieuw, realistisch, tijdspad vast te stellen. Daarbij zullen ook nieuwe prioriteiten gesteld worden. De verantwoordelijkheid voor ieder onderwerp is toegewezen aan een regionale risico-manager. Deze manager zal de voortgang en tijdige realisatie van het project bewaken. Ook heeft de Douane besloten om in oktober/november 2006 een nieuwe audit uit te voeren.

Voorts is er, om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor Douanebrede producten te vergroten, een landelijk overleg van de teamleiders klantbehandeling ingesteld. Dit gremium heeft als kernopdracht om bij de doorlopende innovatie van het proces klantbehandeling zorg te dragen voor een goede implementatie.

Conclusie

De Douane heeft intensief gevolg gegeven aan onze aanbevelingen en heeft ze bovendien breder toegepast. Wij onderschrijven het belang van het voornemen om strakker te sturen op de implementatie van de verbeteringen. Daarbij zijn behapbare en reële doelstellingen en tijdspaden, strakke bewaking van deadlines en het tijdig stellen van prioriteiten van bijzonder belang.

2.3 Conclusies en aanbevelingen

Uit de stand van zaken kan worden geconcludeerd dat er sinds 2003 bij de Douane veel in gang is gezet. Veel aanbevelingen zijn breder opgepakt, namelijk voor alle accijnzen (inclusief alcohol en tabak) of zelfs voor de Douaneprocessen als geheel. De implementatie van de verbeteracties is echter nog niet afgerond.

Wij bevelen de staatssecretaris van Financiën aan om de afronding van de verbeteracties krachtadig ter hand te nemen. Wij willen de staatssecretaris voorts in overweging geven om bij het borgen van procedures en de controle op de naleving daarvan, waar mogelijk, gebruik te maken van de mogelijkheden die informatisering daarbij kan bieden. Het in systemen inbouwen van verplichte procedures en het invullen van gegevens kan disciplinerend werken.

3 VERBETERING CONTROLEAANPAK

In ons onderzoek uit 2003 hebben we de staatssecretaris van Financiën de aanbeveling gedaan om de controleaanpak van vergunninghouders en het sectorgewijze toezicht beter uit te werken. Op dat moment was de Douane al gestart met de overgang van een individuele controleaanpak naar een zoveel mogelijk groepsgewijze controleaanpak van vergunninghouders. Er ontbrak echter duidelijkheid over de wijze en frequentie van controle op vergunninghouders die geen individuele aandacht meer kregen. Omdat het om duizenden accijnsvergunningen gaat is een strakke aanpak en sturing van groot belang. Onze aanbevelingen op dit punt zijn van bijzonder belang omdat de controleaanpak een essentieel onderdeel vormt van het toezicht op de betaling van verschuldigde accijnzen door de bij minerale oliën betrokken marktpartijen.

In dit hoofdstuk gaan we in op de voortgang die de Douane geboekt heeft bij de generieke controleaanpak (§ 3.1) en bij de sectorgewijze inrichting van het toezicht (§ 3.2).

3.1 Generieke controleaanpak vergunninghouders

Nieuwe klantbenadering

De Douane als geheel, dus niet alleen het Douaneonderdeel dat zich bezighoudt met accijnzen, heeft in 2003 een nieuwe klantbenadering ingevoerd.⁵ Deze is beschreven in de «Nota klantbehandeling ABC» en de «Contourennota risicobeheersing» en verder uitgewerkt in het nieuwe handboek klantbehandeling.

In de oude situatie was het de bedoeling dat voor iedere klant een controleaanpak-op-maat werd vastgesteld. In de nieuwe klantbenadering wordt zoveel mogelijk een *generieke* benadering gehanteerd. Alleen een selecte groep van klanten krijgt een individuele behandeling. Dit is de zogenoemde «top-1000». In de praktijk gaat het om 650 à 700 klanten, die zijn geselecteerd aan de hand van de wegingsfactoren financieel belang en risico.

De top-1000 klanten kunnen zowel een zwaarder als een lichter controle-regime ondergaan dan de generieke klantengroep, afhankelijk van de inschatting van de Douane.

De behandeling van de generieke klanten dient, zo is het voornemen van de Douane, te berusten op een aantal standaarddocumenten. In het «risicobehandelprogramma» staan de risico's die samenhangen met het soort bedrijven en goederen en de gewenste controles om die risico's af te dekken. In het «risicobehandelplan» wordt aangegeven welke risico's in welke mate daadwerkelijk afgedekt kunnen worden voor de betreffende groep vergunninghouders of goederen. Vervolgens dient jaarlijks een concreet behandelplan te worden vastgesteld met de in een bepaald jaar uit te voeren controles per soort vergunning.

Voorts zou per vergunninghouder een periodieke «compliance-toets» moeten worden uitgevoerd. Deze dient ertoe om te bekijken of de klant zich aan de vergunning houdt en of er eventueel besloten moet worden om een klant (tijdelijk) individueel te controleren.

Stand van zaken individuele controles

Uit onze effectmeting komt naar voren dat de Douane inmiddels een groep van individueel te controleren bedrijven heeft geselecteerd. Voor die bedrijven geldt dat per bedrijf de vergunning-op-maat dient te worden gemaakt dan wel gecontinueerd. De groep individuele klanten is, naar de opgave van het Ministerie van Financiën, conform de taakstelling in het

⁵ Er is geen duidelijk omslagmoment aan te wijzen. De Douane is geleidelijk anders gaan werken.

prestatiecontract nagenoeg volledig (administratief) gecontroleerd in de periode 2004–2005.

Stand van zaken generieke controles

Uit onze effectmeting is verder gebleken dat de aansturingsdocumenten voor de generiek te controleren vergunninghouders nog niet gereed zijn. Ook is er nog geen sprake van een periodieke compliancetoets bij deze vergunninghouders. Deze is van belang omdat daarmee beoordeeld dient te worden of een vergunninghouder niet toch in aanmerking komt voor een meer op maat toegesneden toezicht. De Douane kon ons desgevraagd nog geen tijdspad noemen waarbinnen deze documenten daadwerkelijk zullen zijn vastgesteld en geïmplementeerd.

De Douane geeft aan dat de generieke klanten in de tussentijd nog op de oude manier worden behandeld. Volgens de Douane houdt deze wijze van controleren géén verhoogd risico in.

Vanuit het Ministerie van Financiën is erop gewezen dat het volume van de generieke vergunninghouders die geselecteerd zijn voor een administratieve controle in de periode 2003–2005 stabiel is gebleven (circa 2250 op jaarbasis). Naar onze inschatting zegt dit overigens nog weinig over de daadwerkelijke afdekking van de risico's van deze circa 13 000 vergunninghouders. Bovendien dient de controlemix tevens uit fysieke en aangiftecontroles te bestaan.

Resultaten nieuwe klantbenadering tot nu toe

In ons onderzoek van 2003 constateerden wij dat er niet voor alle vergunninghouders een behandelplan beschikbaar was en dat de inhoud ervan ook per regio verschilde. Voorts bleek dat de controles (administratief en fysiek) niet alle (tijdig) werden uitgevoerd. Gelet op de verscheidenheid en de aantallen vergunninghouders was het ook lastig om het overzicht te behouden. Al met al was sprake van een «grijs gebied», waarbij een goede beheersing van de controle van vele vergunninghouders niet kon worden aangetoond. Hierin lijkt tot op heden geen verandering te zijn gekomen.

De Douane kon ons desgevraagd niet aangeven wanneer de opzet en werking van het nieuwe klantconcept zal zijn geïmplementeerd. De Douane wijst er wel op dat gedurende het verbetertraject iedere gerealiseerde verbeteractie het geheel al verbetert.

Geautomatiseerd systeem voor risicobeheersing

In 2003 heeft de staatssecretaris van Financiën toegezegd dat bij de uitwerking van de generieke controleaanpak de werking van de «leercirkel» zou worden ondersteund door een geautomatiseerd systeem. De term leercirkel verwijst naar een aantal met elkaar samenhangende activiteiten die de Douane uitvoert om risico's te onderkennen, af te dekken en zoveel mogelijk te voorkomen.

De toegezegde geautomatiseerde ondersteuning van de risicobeheersing is niet gerealiseerd. Volgens de Douane is de leercirkel voldoende geborgd in de bestaande systemen, waarin wordt geregistreerd wat de bevindingen zijn van uitgevoerde controles. De Douane geeft aan dat zij aandacht besteedt aan de samenhang tussen de opdrachtverlening voor controles en de terugkoppeling daarover. Zowel voor administratieve als fysieke controles wordt de verantwoordelijke klantcoördinator geïnformeerd over de uitgevoerde controles zodat deze actie kan ondernemen, zoals het opleggen van een naheffing of het aanpassen van het klantbeeld. Volgens het Ministerie van Financiën is verder op managementniveau de aandacht voor de leercirkel aanzienlijk toegenomen, en is de risicodatabase in gebruik genomen. Daarom lijkt het naar het oordeel van

het ministerie op dit moment niet opportuun om voor de ondersteuning van de leercirkel een afzonderlijk geautomatiseerd systeem te ontwikkelen.

3.2 Sectorgewijs toezicht

Sinds enkele jaren (formeel sinds 2001) is bij de Douane een landelijke doelgroepaanpak in ontwikkeling. Dit houdt in dat de Douane zich richt op de risicoafdekking (administratieve en fysieke controles) binnen bepaalde sectoren, waarvan de sector minerale oliën er één is. Bij de benadering van deze sectoren richt de Douane zich op alle relevante Douanerisico's. Bij minerale oliën gaat het dan dus niet alleen om accijnzen, maar ook om bijvoorbeeld om de Regulerende Energiebelasting (REB) en om milieurisico's.

Onze effectmeting geeft geen sluitend antwoord op de vraag of er dankzij het sectorgewijze toezicht daadwerkelijk meer zicht is op de mate waarin de risico's worden afgedekt. Daarvoor is aanvullend onderzoek nodig. Wel zijn er enkele ontwikkelingen die erop wijzen dat vooruitgang is geboekt:

- De Douane heeft een nieuwe applicatie in gebruik genomen waarin risico's worden geregistreerd. Deze applicatie blijkt goed gevuld te worden.
- Er worden meer testen (pilotcontroles) en acties uitgevoerd dan voorheen en ook is hier meer informatie over beschikbaar gekomen. Dit komt onder meer doordat het opstellen van evaluaties standaard is geworden. Er is een standaard-format voor het evaluatieverslag opgesteld. In de praktijk blijken de evaluatieverslagen qua vorm en inhoud nog wel van elkaar te verschillen. De Douane geeft aan dat op dit punt sprake is van een groeitraject.
- De risicokennisgroep heeft een uitbreiding van de capaciteit gekregen. Hierdoor kan meer aandacht worden besteed aan het sectorgewijs toezicht.

3.3 Conclusies en aanbevelingen

Voor de robuustheid van het gehele controle- en toezichtstelsel van de Douane is het van belang dat (a) de generieke controleaanpak van vergunninghouders en (b) de periodieke compliancebeoordeling volledig zijn ontwikkeld en vastgelegd. Dit is nog niet het geval, en er is ook nog geen zicht op wanneer dit zal zijn gerealiseerd. Hierdoor bestaat nog steeds het risico op rechtsongelijkheid tussen vergunninghouders; zij worden immers niet op gelijke wijze gecontroleerd. Bovendien belemmert deze situatie, doordat sprake is van versnippering, een goed inzicht in de beoogde en gerealiseerde handhavingsprestaties. Het blijft hierdoor onduidelijk in hoeverre de Douane de risico's binnen de sector minerale oliën in de greep heeft.

Wij bevelen de staatssecretaris van Financiën daarom aan om duidelijk prioriteit te verlenen aan (a) het opstellen van de behandelplannen per soort accijnsvergunning en (b) de opzet en uitvoering van de periodieke compliancetoetsen.

Er zijn verbeteringen aangebracht in de aanpak van het sectorgewijze toezicht. Om vast te stellen of dit daadwerkelijk leidt tot meer zicht op de mate waarop risico's worden afgedekt, is nader onderzoek nodig.

4 REACTIE STAATSSECRETARIS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

4.1 Reactie staatssecretaris

De staatssecretaris van Financiën heeft op 15 maart 2006 gereageerd op het rapport van de Algemene Rekenkamer.

De bewindspersoon schrijft dat hij het initiatief van de Algemene Rekenkamer om de effecten van aanbevelingen te toetsen, van harte ondersteunt. Daarmee blijft, zo meent hij, bij de onderzochte organisatie niet alleen extra druk op de ketel staan, ook de publieke verantwoording over de wijze waarop toezeggingen worden nagekomen krijgt hiermee een positieve impuls. Een vervolg op deze eerste effectmeting kan die impuls volgens de staatssecretaris alleen nog maar versterken.

De bewindspersoon geeft aan dat veel in gang is gezet en gerealiseerd, maar dat er ook nog veel moet gebeuren. Hij stelt vast dat het realisatiemoment van begin 2005 in een aantal gevallen helaas niet is gehaald. Dit komt mede omdat, zoals in het rapport wordt geconstateerd, de verbeteracties van de Douane zich niet alleen richten op de accijns van minerale oliën, maar ook op andere accijnzen en soms op het hele werkveld van de Douane, inclusief de zogenoemde VGEM-taken.⁶ De reikwijdte en het belang van het onderzoek «Accijnzen op minerale olie: toezicht doorgeleucht» hebben daardoor ook een veel bredere dimensie gekregen, de gehele douaneorganisatie heeft er profijt van.

De staatssecretaris schrijft dat de afronding van de verbeteracties bij de Douane zijn volledige aandacht heeft. Enigszins genuanceerd staat de staatssecretaris tegenover de suggestie om verplichte procedures in te bouwen in informatiesystemen. Er moet volgens hem in ieder geval voor worden gewaakt dat de disciplinerende werking niet leidt tot verstarring en dogmatisme.

Over de aanbeveling om prioriteit te verlenen aan het opstellen van behandelplannen en aan de opzet en de uitvoering van de periodieke compliancetoetsen schrijft hij het volgende. Nu het voorwaardenscheppend instrumentarium beschikbaar is, zal hier inderdaad veel prioriteit aan worden gegeven. De staatssecretaris is van mening dat de suggestie in de samenvatting dat de Douane de risico's binnen de sector minerale olie niet goed in de greep zou hebben, enigszins in contrast staan met de in hoofdstuk 3 genoemde cijfers over de feitelijk ingestelde controles. Uit dat hoofdstuk blijkt dat de groep individuele klanten conform de taakstelling nagenoeg volledig is gecontroleerd in de periode 2004–2005. Het aantal van de generieke klanten (vergunninghouders) dat betrokken is in een administratieve controle, bedraagt circa 2 250 op jaarbasis. Naar de mening van de staatssecretaris kan hierdoor worden gesproken van een bevredigend niveau van toezicht.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn verheugd over de positieve en constructieve reactie van de staatssecretaris. Het is positief dat de staatssecretaris volledige aandacht schenkt aan de resterende verbeteracties. Zijn reserves ten aanzien van het gebruik van verplichte procedures in informatiesystemen zijn begrijpelijk. Ook de Algemene Rekenkamer is geen voorstander van verstarring en dogmatisme. Voorzieningen binnen informatiesystemen

⁶ VGEM staat voor: Veiligheid, Gezondheid, Economie, Milieu.

dienen de werkwijze te verbeteren en te vergemakkelijken. En dat is waar wij op doelen.

Naar ons oordeel is het positief dat, zoals in de aanbevelingen is genoemd, prioriteit zal worden gegeven aan het opstellen van behandelplannen en compliancetoetsen. Wij hadden echter graag gezien dat daaraan een concreet tijdspad zou zijn gekoppeld.

Totdat de behandelplannen en de compliancetoetsen in werking zijn, is het systeem dat de Douane zelf heeft ontworpen nog niet afgerond. Pas na het afronden van dit systeem kan worden vastgesteld welke verschillende uniforme controles uitgevoerd dienen te worden en vervolgens of dit daadwerkelijk is gebeurd. Het dient daarbij ook niet alleen te gaan om administratieve controles, zoals uit de reactie van de staatssecretaris zou kunnen worden gelezen, maar ook om de fysieke controles. Tot die tijd bestaat het risico op rechtsongelijkheid tussen generieke vergunninghouders; zij worden immers niet op gelijke wijze gecontroleerd. Naar onze mening voegt het completeren van het systeem dus veel toe aan de kwaliteit van het niveau van toezicht.

LITERATUURLIJST

Algemene Rekenkamer (2003). *Accijnzen op minerale oliën: toezicht doorgelicht*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 365, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Tweede Kamer (2004a). *Accijnzen op minerale oliën: toezicht doorgelicht. Samenwerkingsonderzoek met het Rekenhof van België; Lijst van vragen en antwoorden met beantwoording door de Algemene Rekenkamer*. Vastgesteld 19 februari 2004. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 365, nr. 4. Den Haag: SDU.

Tweede Kamer (2004b). *Accijnzen op minerale oliën: toezicht doorgelicht. Samenwerkingsonderzoek met het Rekenhof van België; Lijst van vragen en antwoorden met beantwoording door de staatssecretaris van Financiën*. Vastgesteld 18 februari 2004. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 365, nr. 3. Den Haag: SDU.

	Aanbevelingen	Reactie staatssecretaris van Financiën
Europees	Ondersteunen van initiatieven van de Europese Commissie om te komen tot volledige harmonisatie van de accijns-tarieven minerale oliën.	Er zal van harte steun worden verleend aan initiatieven tot harmonisatie. Bij volledige harmonisatie is echter ook fraude niet uit te sluiten.
	Steun verlenen aan de besluiten op EU-niveau om te komen tot een geautomatiseerd (controle) systeem voor accijnzen (EMCS).	Er zal ook steun worden verleend aan de EU om te komen tot een geautomatiseerd Europees (controle) systeem.
	Een kosten-batenanalyse uitvoeren naar een ander systeem voor het heffen van accijns op laagbelaste gasolie («rode diesel»).	Er wordt geen perspectief gezien voor een eventueel ander systeem, mede door de verplichtingen vanuit Brussel en vanwege de administratieve lastendruk van een alternatief systeem. De vraag is bovendien of een ander systeem minder fraudegevoelig is.
Overkoepelend	De interne voorschriften strikt naleven, deze waar nodig up-to-date maken en toezicht houden op de juiste naleving.	De voorschriften samenhangend met nieuwe werkwijzen zullen zo snel mogelijk aan de actualiteit worden aangepast. Zij dienen ook strikt te worden nageleefd.
	Verbeteren van de schriftelijke vastlegging van werkzaamheden wat betreft vergunningenbeheer en sectorgewijze controles. Verbeteren van de kwaliteit van de informatiesystemen alsmede het vergroten van de kennis van die systemen bij de medewerkers. Verbeteren van het kennisniveau van de medewerkers over de minerale oliebranche en bijbehorende controle-technieken. Intensiveren van de operationele samenwerking bij de controles op het grensoverschrijdend vervoer van minerale oliën.	Er komt meer aandacht komt voor vastlegging van de werkzaamheden, waarbij gewaakt wordt voor ondoelmatigheid. Voor het eind van 2003 zal worden nagaan welke verbeteringen nodig zijn ten aanzien van de kwaliteit van en de kennis over de informatiesystemen. Er is inmiddels gestart met het bijscholen van medewerkers. Er is inmiddels een pilot gestart waarbij de Belgische Douane informatie ontvangt over zendingen minerale olie vanuit Nederland.
Nationaal	Verbeteren van het toezicht op de integrale uitvoering van controleprogramma's en controleplanningen. Hiervoor binnen de primaire processen voldoende capaciteit vrijmaken. Beter uitwerken van de opzet van de doelgroepbenadering. De controleaanpak dient ook in de overgangsfase duidelijk te zijn. Het ambitieniveau moet realistisch zijn en de keuzen en gevolgen dienen transparant te zijn.	Er komen verbeteracties om het toezicht op de integrale uitvoering van controleprogramma's te verbeteren. De uitwerking en implementatie van de doelgroepbenadering is inmiddels ter hand zijn genomen. De werking van de leercirkel zal worden ondersteund door een geautomatiseerd systeem en eerder is al op hoog managementniveau de functie van evaluator ondergebracht. Hij onderschrijft dat de streefcijfers, ook indicatieve, moeten worden benaderd en voor 2004 een realistisch ambitieniveau moet worden vastgesteld.
	Idem. Idem.	Idem. Er zal naar verbetering (verfijning) van het inzicht in de sector met de risico's worden gestreefd. Daartoe zullen in 2004 pilots worden gestart.
	Ervoor zorgdragen voor dat de Douane in voldoende mate toegang krijgt tot de informatiebestanden van andere onderdelen van de Belastingdienst. De bestuurlijke informatie zodanig inrichten dat ook informatie beschikbaar komt over aantallen sectorgewijze controles en hun niveau van aansturing.	De huidige handelwijze, ingegeven door het integriteitbeleid, verloopt intern naar tevredenheid. Er is derhalve geen aanleiding tot een beleidswijziging. ¹ De mogelijkheden voor het uitsplitsen van bestuurlijke informatie naar sectoren zal worden onderzocht.

¹ De Algemene Rekenkamer heeft begrip voor het standpunt van de staatssecretaris. Maar zij hoopt wel op een efficiënter gebruik van de bestaande mogelijkheden tot informatievergaring.