

Vergaderjaar 2018–2019

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 55

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 6 september 2019

Met de motie Harbers (Kamerstuk 34 000, nr. 36) verzocht uw Kamer «*de Tweede Kamer voorafgaand aan de start van een beleidsdoorlichting te informeren over de opzet en vraagstelling en de Tweede Kamer de mogelijkheid te geven invloed uit te oefenen op de opzet en vraagstelling*».

Met deze brief informeer ik u over de onderzoeksopzet van de voorgenomen beleidsdoorlichting Douane die in 2020 aan uw Kamer aangeboden zal worden. De beleidsdoorlichting richt zich op de doelen, instrumenten en prestaties van de Douane zoals opgenomen in artikel 1 Belastingen.¹

De beleidsdoorlichting wordt uitgevoerd aan de hand van de regels en kwaliteitseisen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Dit houdt onder andere in dat de beleidsdoorlichting wordt voorzien van een oordeel door een onafhankelijk deskundige over de kwaliteit van het uitgevoerde onderzoek.

In de bijlage is de onderzoeksopzet opgenomen.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel

¹ Vanaf 2019 kent Douane een eigen begrotingsartikel (artikel 9). In de periode waarop deze doorlichting betrekking heeft, viel Douane nog onder artikel 1 Belastingen.

1. Inleiding

Periodiek dient het begrotingsartikel 1 Belastingen te worden doorgelicht. De Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2018 biedt de mogelijkheid delen van het beleidsartikel door te lichten. Het object van evaluatie van deze doorlichting zijn de doelen, instrumenten en prestaties van de Douane zoals opgenomen in artikel 1 Belastingen.² De doorlichting Douane is voorzien in de Evaluatieprogrammering voor Financiën voor 2020.

2. Doel beleidsdoorlichting

Met de beleidsdoorlichting wordt beoogd de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid in beeld te brengen en toetsing hiervan. In de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2018 (RPE 2018) worden eisen gesteld aan een beleidsdoorlichting en onderzoeksvragen opgenomen die beantwoord moeten worden. De RPE onderscheidt de volgende zeven stappen:

- a. een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
- b. de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
- c. een beschrijving van het beleidsterrein en de onderbouwing van de daarmee gemaakte uitgaven;
- d. een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;
- e. de effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de

doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang, en – indien relevant – de effecten van het beleid op economische groei en regeldruk;

- f. een beschouwing over de maatregelen die genomen kunnen worden ter verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid;
- g. een beschrijving van beleidsopties indien er significant minder middelen (-/- 20%) beschikbaar zijn.

3. Methode van onderzoek

Uit eerder uitgevoerde beleidsdoorlichtingen van artikel 1 Belastingen kwam pregnant naar voren dat het lastig is om een direct verband te leggen tussen de inzet van de instrumenten van de Belastingdienst en de doelstellingen van het beleid.³ Dit is een probleem dat internationaal wordt onderkend. Dat komt onder meer doordat de inzet van de instrumenten voor dienstverlening, toezicht en opsporing tezamen niet allesbepalend zijn voor de mate van compliance van burgers en bedrijven (de doelstelling). Ook andere factoren, zoals economische, maatschappelijk en politieke ontwikkelingen, bepalen het nalevingsgedrag van burgers en bedrijven en zijn factoren die niet door de Belastingdienst kunnen worden beïnvloed.

² Vanaf 2019 kent Douane een eigen begrotingsartikel (artikel 9). In de periode waarop deze doorlichting betrekking heeft, viel Douane nog onder artikel 1 Belastingen.

³ Kamerstuk 31 935, nr. 44, p. 9

Om dit probleem zoveel mogelijk te ondervangen wordt bij deze beleidsdoorlichting gestart met een inventarisatie van alle beoogde effecten van het beleid. Vervolgens zal worden bepaald welke effecten wel en welke niet betrekking hebben op de desbetreffende doelen en in welke mate effecten al gemeten zijn, bijvoorbeeld in de vorm van effectonderzoeken en evaluaties. Van de gemeten effectiviteit zal de hardheid worden geduid aan de hand van de zogenaamde «effectladder», waarmee op basis van de gehanteerde onderzoeksmethode wordt aangeduid in hoeverre (causale) uitspraken over de effectiviteit mogelijk zijn, van «aannemelijk» tot «bewezen».

De relatie tussen de inzet van mensen en middelen en het bereik van doelen wordt inzichtelijk gemaakt aan de hand van een resultatenketen / doelenboom. Hierbij wordt aan de hand van een schematische opstelling van input, activiteiten, output, outcome en impact⁴ de vraag beantwoord of de outcome en impact verband houden met het beleid of beïnvloed worden door externe factoren. De resultatenketen zal verder gebruikt worden voor het toetsen van aannames uit de beleidstheorie en voor het doen van aanbevelingen ten aanzien van toekomstige evaluaties en beleidsdoorlichtingen. In het onderzoek zal ook aandacht worden besteed aan eventuele doelverschuivingen in de tijd en de vraag of deze verschuivingen doelmatig en efficiënt functioneren in de weg staan.

De beleidsdoorlichting steunt zoveel mogelijk op bestaande (deel)onderzoeken en rapportages. Het onderzoek bestaat verder uit dossier- en literatuurstudie en interviews. Dossier- en literatuurstudie betreffen o.a. documenten van de Douane zoals jaarcontracten, handhavingssystemen en jaarverslagen, convenanten, wetenschappelijke literatuur (deskonderzoek), Europese en nationale audits en inzichten over hoe het bedrijfsleven de Douane waardeert. Daaruit zijn onder meer kwantitatieve gegevens over prestaties en doelrealisatie te halen. Verder wordt onderzocht in welke mate gebruik kan worden gemaakt van benchmarking, waarbij de Belastingdienst vergeleken wordt met andere overheidsdiensten en buitenlandse belastingdiensten.

Aanvullend vindt ook onderzoek plaats in de vorm van gestructureerde interviews met de opdrachtgevers (beleidsdepartementen) – de opdrachtnemer (DG Belastingdienst) – de eigenaar (SG Financiën) en de uitvoering (de Douane). Deze interviews zijn gericht op de relatie tussen beleid en uitvoering waarin drie partijen samenwerken en de wijze waarop afspraken met opdrachtgevers tot stand komen en welke indicatoren inzichtelijk maken of deze afspraken worden gerealiseerd. In de interviews wordt ingegaan op de afspraken over prestaties, kwaliteit, kosten en risico's en de werking van het sturingsmodel teneinde vast te stellen welke maatregelen mogelijk zijn voor verdere verhoging van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het uitvoeringsbeleid.

4. Doelstellingen Douane

Douane is de dienst die het EU buitengrensoverschrijdende goederenverkeer controleert. Ook zorgt de Douane voor de heffing en inning van binnenlandse accijnzen en verbruiksbelastingen. De Douane ziet erop toe dat het grensoverschrijdend goederenverkeer volgens de regels verloopt; tegelijkertijd faciliteert de Douane dit grensoverschrijdend goederenverkeer. De taken worden uitgevoerd in opdracht van de EU en het Ministerie van Financiën en de andere eerder genoemde departementen.

⁴ <http://www.rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/evaluaties-en-beleidsdoorlichtingen/handreiking-beleidsdoorlichtingen/de-beleidstheorie>

Aan alle taken ligt Europese en nationale wet- en regelgeving ten grondslag.

Het aangrijpingspunt voor een beleidsdoorlichting zijn de beleidsdoelstellingen uit de rijksbegroting. Voor de Douane betreft dit de volgende doelstelling: «De Douane draagt bij aan een solide financiering van de Europese en nationale overheid, aan een veilige samenleving en aan een sterke, aantrekkelijke en eerlijke interne markt waarmee de welvaart in de EU en Nederland wordt bevorderd.» Deze doelstelling is in de begroting uitgewerkt in een drietal doelstellingen voor Afdracht, Beschermen en Concurrentiepositie, de zogeheten ABC-doelen:

1. *Afdracht*: de Douane zorgt ervoor dat de belastingopbrengsten zo juist, tijdig en volledig mogelijk zijn. De Douane stelt de verschuldigde douanerechten en accijnzen vast en heft en int deze. De geïnde bedragen worden afgedragen aan de EU en de nationale schatkist.
2. *Beschermen*: de Douane zorgt ervoor dat de samenleving zo goed mogelijk wordt beschermd tegen onveilige en ongewenste goederen. Hieronder valt een breed scala aan taken op het terrein van o.a. veiligheid, milieu, flora en fauna, gezondheid en cultuur.
3. *Concurrentiepositie*: de Douane draagt bij aan het versterken van de concurrentiepositie van de EU en Nederland door toe te zien op de naleving van Europese maatregelen voor marktordening. Daarnaast bevordert de Douane een snelle en goede douaneafhandeling, resulterend in zo min mogelijk oponthoud en lage administratieve lasten.

5. Afbakening onderzoek

De onderhavige beleidsdoorlichting betreft de (doeltreffendheid en doelmatigheid van de) handhaving van de wet- en regelgeving met betrekking tot Belastingdienst/Douane in de periode 2012 -2018. De wet- en regelgeving betreft de zelfstandige opdracht in het Douanewetboek van de Europese Unie om toezicht te houden op het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer en op de handhaving daarbij van fiscale en niet- fiscale wet- en regelgeving en daarbij het compliance bedrijfsleven te faciliteren. De handhaving geschiedt in opdracht van de volgende beleidsdepartementen: Financiën, EZK, JenV, VWS, IenW, BuZa, LNV en OCW. De beleidsdoorlichting richt zich derhalve uitsluitend op de evaluatie van de handhaving door Douane en niet op het beleid van de desbetreffende beleidsdepartementen. De beleidsmatige verantwoording van de wet- en regelgeving komt aan bod in evaluaties en doorlichtingen van de opdrachtgevende beleidsdepartementen.

De beleidsdoorlichting richt zich op de uitgaven van de Douane binnen artikel 1 van de begroting van het Ministerie van Financiën voor de jaren 2012 tot en met 2018. Tot en met 2018 bevatte artikel 1 van de begroting de directe apparaatsuitgaven en belastingontvangsten van de gehele Belastingdienst, inclusief Douane. Met terugwerkende kracht zullen de uitgaven die betrekking hadden op de Douane met bepaalde aannamen aan de Douane worden toegerekend.

Met ingang van de begroting voor 2019 is een nieuw beleidsartikel geïntroduceerd: artikel 9 Douane. Dit artikel bevat de beleidsmatige informatie over de Douane en de directe apparaatsbudgetten van de Douane. Overige indirecte uitgaven die betrekking hebben op de Douane, bijvoorbeeld voor huisvesting en ICT, worden gedaan door andere dienstonderdelen binnen de Belastingdienst en blijven derhalve voor de begroting 2019 vermeld op artikel 1 Belastingen. Ook de belastingontvangsten blijven daar staan. Op termijn wordt via een groeimodel toegewerkt naar een meer integraal begrotingsartikel Douane. Omwille

van een consistente vergelijking in de tijd is ervoor gekozen om het begrotingsjaar 2019 in een volgende beleidsdoorlichting mee te nemen. Om die reden blijven de uitvoeringsgevolgen van de Brexit en daarmee gemoeide extra activiteiten en middelen in de onderhavige doorlichting buiten beschouwing omdat de extra middelen voor de Brexit pas vanaf 2019 zijn toegevoegd aan de begroting.

6. Onderzoeksopdracht

De centrale vraagstelling voor de doorlichting luidt:

«In welke mate zijn de handhavingsinstrumenten van de Douane doeltreffend en doelmatig om de ABC-doelstellingen te bereiken?»

Doel van het onderzoek is om na te gaan:

- hoe de handhaving is vormgegeven;
- wat de resultaten en kosten daarvan zijn;
- welke mogelijkheden er zijn om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de handhaving (verder) te vergroten en /of te verbeteren.

Daarbij worden de zeven stappen van het RPE, zoals verwoord in paragraaf 2, doorlopen.

7. Aanpak

De aanpak is als volgt:

1. *Beleidsreconstructie*

Als eerste wordt een beschrijving gegeven van het beleid met betrekking tot de handhaving van de wet- en regelgeving. Beschreven worden missie en doelstellingen van de Douane, de handhavingsstrategie van de Douane, de vormen van handhaven (dienstverlening, toezicht en opsporing) en de recente ontwikkelingen daarin. Belangrijke documenten: *Begrotingen Financiën (IX), Jaarplan Douane, Visie Grensverleggend en Handhavingsplannen*.

2. *Doeltreffendheid (prestatie-indicatoren: normstellingen en resultaten)*

De tweede stap is het bijeenbrengen van de beschikbare gegevens die inzicht geven in het functioneren van de handhavingsinstrumenten van de Douane. Daarbij gaat het om het in kaart brengen van de (indicatoren voor) input, output en doelrealisatie (outcome). Bijzondere aandacht wordt besteed aan effectmeting en internationale vergelijking. Verder worden de gegevens over ervaren toezicht en beleving door belastingplichtigen en de opdrachtgevers gepresenteerd. Belangrijke bronnen: *jaarrapportages Douane, halfjaarsrapportages Belastingdienst, Jaarverslagen Financiën (IX), diverse rapporten over effectmeting van concrete handhavingsactiviteiten, IBO Belastingdienst, OESO rapporten, etc. Voor ervaring en beleving wordt gebruik gemaakt van survey onderzoek, in het bijzonder de Fiscale monitor en Bewijs van Goede dienst. Een overzicht van de belangrijkste bronnen is opgenomen in bijlage 1.*

3. *Doelmatigheid*

Stap drie is het in beeld brengen van (de ontwikkeling in) volumes van invoer en uitvoer en de uitvoeringskosten van de Douane en de ondersteunende onderdelen (IV, facilitair, management & staf) over de onderzoeksperiode. Doelmatigheid kan op twee manieren vergroot worden. 1. Met minder middelen hetzelfde bereiken: inzichtelijk wordt gemaakt wat de gevolgen voor de uitvoering zijn mocht de situatie zich voordoen dat er 20% minder budget beschikbaar is. 2. Met dezelfde middelen meer bereiken: in beeld wordt gebracht of en waar met dezelfde middelen betere prestaties mogelijk zijn. Belangrijke bronnen: *Uitgavenmodel Douane, Budgetbrieven* en daarnaast de interviews zoals in paragraaf 3 zijn toegelicht.

4. *Conclusies en aanbevelingen*

Op basis van het beschikbare materiaal wordt geconcludeerd in welke mate de inzet van mensen en middelen door de Douane doeltreffend en doelmatig is in het realiseren van de ABC doelstellingen. Uit eerdere beleidsdoorlichtingen blijkt dat met het beschikbare cijfermateriaal slechts beperkt conclusies kunnen worden getrokken over de doelmatigheid. Indien er in de onderhavige beleidsdoorlichting ook gaten in het beschikbare materiaal zijn zal een voorstel worden gedaan hoe hiermee om te gaan.

8. Onafhankelijkheid en begeleiding klankbordgroep

De doorlichting zal worden uitbesteed aan een extern bureau en worden ondersteund door een interne werkgroep. Naast de waarborg voor een onafhankelijke uitvoering van het onderzoek, wordt met een extern bureau specialistische onderzoekscapaciteit aangetrokken waarover de Belastingdienst zelf niet beschikt. Alvorens de gunningsprocedure te beginnen, zal eerst onder verantwoordelijkheid van de Belastingdienst een gedetailleerde onderzoeksopzet worden uitgewerkt.

De RPE schrijft voor dat een onafhankelijke derde betrokken is bij de beleidsdoorlichting, ter toetsing van de methodologie en de uitvoering van het onderzoek en de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Het oordeel van deze derde wordt samen met de doorlichting meegezonden aan de Tweede Kamer. Te denken valt hierbij aan een universiteit of ander onderzoeksinstituut

Er wordt een klankbordgroep ingericht die de totstandkoming van de beleidsdoorlichting en het rapport begeleid. Naast vertegenwoordigers van de Belastingdienst hebben hierin zitting: de onafhankelijke deskundige, de Inspectie Rijksfinanciën, de directie Financieel Economische Zaken, één of enkele opdrachtgevers van andere ministeries en het directoraat generaal Fiscale Zaken.

9. Planning 2020

Januari Start doorlichting

Mei – juni 1^e concept rapportage t.b.v. interne afstemming

September definitief concept

Eind 2020 aanbieding eindrapport aan Tweede Kamer

Bijlage: belangrijke bronnen bij beleidsdoorlichting Douane

- Eerdere beleidsdoorlichtingen van begrotingsartikel 1 (2010 – heden)
- Kamerbrieven van de Belastingdienst over de Douane (2012–2018)
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek Belastingdienst (2016)
- De begrotingen en jaarverslagen van Financiën (2012–2018)
- Interne plan- en verantwoordingsrapportages uit de interne P&C-cyclus van de Belastingdienst
- Diverse (klant)onderzoeken, zoals de fiscale monitor, de beeldvormingsmonitor en de reputatiemonitor en onderzoeken uitgevoerd door de Consumentenbond en de Nationale ombudsman (2012–2018)
- Wetenschappelijk onderzoek over belastingen en Douane