

Vergaderjaar 1998–1999

26 451

Douane en Douanita Onderzoek naar niet-fiscale douanetaken

Nr. 2

RAPPORT

	Inhoud	Blz.		Blz.
	Proloog	5	4	Aansturing
				4.1 Verantwoordelijke ministeries
1	Conclusies en reacties	6		4.2 Ministerie van Financiën
	1.1 Onderzoek	6		
	1.2 Conclusies	6	5	Uitvoering
	1.3 Aanbevelingen	7		5.1 Fysieke controles
	1.4 Reacties bewindspersonen	7		5.2 Convenanten
	1.5 Nawoord Rekenkamer	9		5.3 Risicoanalyses
2	Inleiding	10	6	Verantwoordingsinformatie
	2.1 Niet-fiscale douanetaken	10		
	2.2 Het onderzoek	11	7	Kwaliteitsbeheersing
	2.3 Projecten	12		7.1 Samenwerking
3	Regelgeving, taken en bevoegdheden	13		7.2 Uitvoering
	3.1 Regelgeving	13		
	3.2 Taken en bevoegdheden	13		

PROLOOG

Het is 10 juli 1988: douanemedewerkers controleren in de haven van Rotterdam een Oostduits vrachtschip dat uit Ho Chi Minhstad komt en vinden een ondervoede Indische olifant die bestemd is voor een dierentuin in Tsjechoslowakije. Het dier blijkt ruim zes weken in een container te hebben geleefd op uitsluitend suikerriet en is sterk vermagerd. Ook de voor het transport van bedreigde uitheemse diersoorten vereiste papieren zijn niet in orde. In overleg met de Algemene Inspectiedienst nemen de douanemedewerkers de olifant in beslag.

Zelfs voor de Douane is zo'n voorval als dit geen dagelijkse kost. Zij komen in hun dagelijkse praktijk dit soort dingen toch vaker tegen dan menigeneen denkt. De meeste mensen associëren de Douane vooral met «invoerrechten betalen». Er zijn echter ook nog veel regelingen en voorschriften voor controles op bijvoorbeeld gezondheids- en veiligheidsaspecten. In dat kader houdt de Douane controles op zulke uiteenlopende zaken als drugs, wapens, verboden geneesmiddelen, afval en grondstoffen voor verboden chemicaliën. Over de uitvoering van deze taken gaat dit rapport.

En de olifant? Hoe is het daarmee afgelopen?

Die woont sinds 1988 in Diergaarde Blijdorp in Rotterdam. Ze heet Douanita en verwacht in het volgende millennium een Douanitaatje (m/v).

1. CONCLUSIES EN REACTIES

1.1 Onderzoek

Tot het werkterrein van de Douane behoren naast fiscale taken (bijvoorbeeld het heffen van invoerrechten en accijnzen), ook niet-fiscale taken zoals de controle op de in-, uit- en doorvoer van goederen zoals wapens, afvalstoffen, milieugevaarlijke stoffen, bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten, medicijnen en cultuurgoederen.

De wet- en regelgeving voor de niet-fiscale douanetaken valt grotendeels onder verantwoordelijkheid van andere ministeries dan het Ministerie van Financiën, namelijk de ministeries van Buitenlandse Zaken (BUIZA), Economische Zaken (EZ), Justitie, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW), Verkeer en Waterstaat (V&W), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM).

Onder invloed van (inter)nationale ontwikkelingen is de omvang en complexiteit van de regelgeving op het terrein van de niet-fiscale douanetaken de laatste jaren toegenomen.

De Rekenkamer heeft onderzocht hoe de verantwoordelijke ministeries de uitvoering van de niet-fiscale douanetaken aansturen en hoe zij zich inzicht verschaffen in de kwaliteit van de uitvoering. Dit onderzoek is een vervolg op een in 1994/1995 uitgevoerd Rekenkameronderzoek naar de uitvoering van niet-fiscale douanetaken (Niet-fiscale douanetaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 286, nrs. 1–2, blz. 51).

1.2 Conclusies

De Rekenkamer concludeert dat de regelgevende ministeries de afgelopen drie jaren weinig verbetering tot stand hebben gebracht in de aansturing van de uitvoering van de niet-fiscale douanetaken: deze is nog steeds onvoldoende. De meeste ministeries geven de Douane onvoldoende duidelijkheid over hun kwantitatieve en kwalitatieve normen voor de taakuitvoering door de Douane. Alleen de ministeries van LNV, VWS, VROM en (ten dele) V&W hadden voor de uitvoering van bepaalde niet-fiscale douanetaken zowel kwantitatieve als kwalitatieve normen ontwikkeld.

Hoewel de ministeries bij uitstek in staat zouden zijn om de Douane te voorzien van informatie ten behoeve van risicoanalyses, ondernemen zij niet of nauwelijks actie op dit punt.

De ministeries hadden vrijwel geen maatregelen genomen om de kwaliteit van de uitvoering van niet-fiscale douanetaken te waarborgen.

In vergelijking met de stand van zaken in 1994/1995 is bij de Douane zelf wel een aantal verbeteringen te constateren. Dit is temeer van belang in het licht van de volumegroei aan regelgeving. Er is duidelijk meer aandacht voor niet-fiscale douanetaken, wat tot uiting komt in de projectmatige aanpak daarvan en het formaliseren van informele samenwerkingsverbanden met andere handhavingdiensten in convenanten. In hoeverre deze activiteiten daadwerkelijk vrucht hebben afgeworpen zal overigens nog moeten blijken uit evaluaties. De intensivering van de aandacht voor niet-fiscale taken heeft ook geleid tot een toename van het aantal controles. Dit heeft overigens niet geresulteerd in een toename van het aantal geconstateerde onregelmatigheden. De Douane heeft haar informatievoorziening over uitvoering en resultaten in de afgelopen jaren verbeterd, maar de opgeleverde informatie is nog steeds onvoldoende betrouwbaar. De kwaliteitsbeheersing door de Douane (bijvoorbeeld de interne controle) is voor verbetering vatbaar. De Douane beperkt zich vooral tot kwantitatieve aansturing, vastgelegd in managementcontracten. De periodieke verantwoording daarover is nog

niet voldoende ontwikkeld om inzicht te geven in de kwantiteit en de kwaliteit van de uitvoering van niet-fiscale douanetaken. Het kwalitatieve aspect blijft in de verantwoordingsinformatie onderbelicht, en dat kan ook bijna niet anders, als de kwalitatieve eisen onduidelijk zijn. De meeste ministeries hebben dus ook geen inzicht in de mate waarin er wordt toegezien op de naleving van hun eigen regelgeving. Slechts het ministerie van VROM en de ministeries van LNV en VWS in iets beperktere mate beschikten over inzicht in de taakuitvoering door de Douane.

1.3 Aanbevelingen

Volgens de Rekenkamer zullen de bij de Douane tot stand gebrachte en nog te brengen verbeteringen altijd een ad hoc-karakter blijven dragen en nooit tot structurele verbeteringen kunnen leiden, zolang de regelgevende ministeries hun volledige verantwoordelijkheid voor de handhaving van door hen uitgevaardigde, gestaag groeiende regelgeving niet nemen. De Rekenkamer beveelt alle acht beleidsministeries aan om per niet-fiscale douanetaak duidelijk aan te geven welke normen zij stellen aan de uitvoering van die taken. Hierbij zouden naast kwalitatieve aspecten tevens afspraken moeten worden gemaakt over de aantallen door de Douane te verrichten controles. Verder dienen de ministeries duidelijke eisen aan de verantwoordingsinformatie te stellen, zodat gewaarborgd is dat deze inzicht geeft in de werkelijke taakuitvoering en de resultaten en kan dienen als (bij)sturingsinstrument. De bevoegdheid van de Douane behoort in alle gevallen helder en wettelijk geregeld te zijn. De Douane dient van haar kant hoge prioriteit te geven aan de resultaatmelding en de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie. Op uitvoeringsniveau dienen de Douane en de andere handhavingdiensten duidelijke afspraken te maken over de samenwerking. De resultaten van deze afspraken moeten periodiek worden geëvalueerd. Zowel de ministeries als de Douane moeten kwaliteitsbeheersende maatregelen inzetten, specifiek gericht op de kwaliteitsborging van de uitvoering van niet-fiscale douanetaken.

1.4 Reacties bewindspersonen

De ministers van Justitie, OCenW, V&W, VROM, LNV en VWS reageerden in het algemeen positief op de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer en zegden toe de komende jaren meer aandacht te zullen besteden aan de aansturing van de Douane vanuit hun ministeries. Een aantal van hen wees erop dat dit deels een voortzetting van reeds in gang gezette activiteiten en uitvoering van reeds bestaande voornemens op dit punt betekent. Zij noemden als voorbeelden hiervan het afsluiten van convenanten, verbetering van de informatievoorziening voor risicoanalyses, geregelde overleggen tussen hun ministeries, het ministerie van Financiën en de Douane, initiatieven om de verantwoordingsinformatie van de Douane te verbeteren en bijdragen aan de opleidingen van douanemedewerkers.

De minister van LNV wees erop dat de bevoegdheden van douanemedewerkers niet altijd een wettelijke basis behoeven.

Wat afhoudender reacties kwamen van de ministers van BUIZA en van EZ. De minister van BUIZA ziet voor zijn ministerie slechts een afgeleide verantwoordelijkheid voor niet-fiscale douanetaken. De minister van EZ vindt dat het niet op de weg van de verschillende beleidsverantwoordelijke ministers ligt om de Douane in kwantitatieve zin aan te sturen. Daarmee zou een onwerkbaar situatie voor de Douane ontstaan en bovendien bestaat het gevaar dat kwantitatieve normen de kwalitatieve eisen gaan overschaduwen. Daarnaast laat de Europese regelgeving

veelal geen enkele ruimte voor het nader of anders invullen van taken. Verder gaf zij aan een bijdrage te hebben geleverd aan de ontwikkeling van de verantwoordingsinformatie van de Douane.

De staatssecretaris van Financiën onderschreef in zijn reactie de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Hij zal zijn coördinerende rol voortzetten om te komen tot afstemming tussen alle betrokken ministeries en zal daarbij rekening houden met de aanbevelingen van de Rekenkamer.

De aanbevelingen van de Rekenkamer en de toezeggingen van de bewindspersonen zijn opgenomen in tabel 1.

Tabel 1. Aanbevelingen van de Rekenkamer en toezeggingen door ministeries (februari 1999)

Regelgeving, taken en bevoegdheden Financiën	Taken en bevoegdheden Douane behoren helder en wettelijk geregeld te zijn in overleg met andere ministeries streven naar verduidelijking
Aansturing EZ Financiën Justitie LNV OCenW VROM V&W VWS	Kwantitatieve en kwalitatieve aansturing van de Douane voortzetting bijdragen aan prioriteitstelling strategische goederen; zich verzekeren van effectieve toepassing EU-regelgeving voortzetting coördinerende rol stimulering actievare aansturing opneming kwantitatieve normen in een convenant; ontwikkeling kwantitatieve en kwalitatieve normen na afronding van het project fytosanitaire en kwaliteitsbepalingen opneming in een convenant Inspecties Cultuurbezit opneming in een convenant milieugevaarlijke stoffen opneming in een koepelconvenant voor alle niet-fiscale douanetaken en in afronding project Vervoer gevaarlijke stoffen/Wet goederenvervoer over de weg/Wegenverkeerswet waar nodig stellen van normen
Financiën LNV OCenW	Regelgevende ministeries leveren informatie voor ontwikkeling risicoanalyses verbetering kwaliteit risicoanalyses door vervanging geautomatiseerd systeem voortzetting structurele verstrekking van informatie medewerking aan informatievoorziening voor risicoanalyses
Uitvoering Financiën	Afspraken over samenwerking tussen Douane en andere handhavingdiensten voortzetting van samenwerkingsverbanden
Financiën	Douane dient inzicht te hebben in effectiviteit van risicoanalyses verhoging kwaliteit risicoanalyses en verkrijging inzicht in effectiviteit
Verantwoordingsinformatie EZ Justitie VROM VWS	Ministeries moeten duidelijke eisen stellen aan verantwoordingsinformatie Douane bijdragen aan verantwoordingsinformatie voortzetting ontwikkeling verantwoordingslijnen in project Wet wapens en munitie opneming in convenant milieugevaarlijke stoffen meer aandacht voor verantwoordingsinformatie
Financiën	De Douane moet haar gegevensbestanden verbeteren zo spoedig mogelijke verbetering van haar gegevensbestanden; bevordering van uniformiteit van registraties door douanemedewerkers
Kwaliteitsbeheersing EZ LNV Financiën	Ministeries en Douane moeten kwaliteitsbeheersende maatregelen inzetten voortzetting becommentariëring controlevoorschriften Douane en bijdragen aan opleidingen Douane en internationaal overleg over uitvoeringskwesties EU-regelgeving; voltooiing evaluatie convenant Economische Controledienst (ECD) en de Douane eind 1998 voortzetting bijdragen aan opleidingen Douane; duidelijke samenwerkingsafspraken met de Douane voortzetting van maatregelen zoals instelling vraagbaakfunctionarissen en ontwikkeling Districts Informatie Afdelingen; evaluatie uitvoering niet-fiscale douanetaken
Financiën OCenW VWS	Resultaten samenwerkingsafspraken moeten worden geëvalueerd structurele bevordering van evaluatie samenwerkingsafspraken opneming evaluatiebepalingen in convenant Inspecties Cultuurbezit meer aandacht voor evaluaties

1.5 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat vrijwel alle bewindspersonen blijk geven van hun verantwoordelijkheid voor niet-fiscale regelgeving. Zij is het daarom niet eens met de door de minister van EZ genoemde bezwaren.

Verskillende bewindspersonen wijzen erop dat zij de afgelopen jaren, vaak naar aanleiding van het Rekenkamerrapport van 1996, allerlei acties en initiatieven hebben ondernomen die stroken met de aanbevelingen die de Rekenkamer toen deed en in 1999 herhaalt. De Rekenkamer onderkent en waardeert dit. Het baart haar echter zorgen dat de genoemde activiteiten niet een duidelijke plaats hebben in een samenhangend geheel van regelgeving, aansturing, uitvoering, verantwoording en kwaliteitsbeheersing (waaronder evaluatie), zoals de Rekenkamer bepleit. Zij blijft dan ook speciale aandacht vragen voor de totstandkoming van een sluitende keten, waarin elk van die aspecten in gelijke mate aan de orde komen. Mede gezien de gestage groei van regelingen op het terrein van niet-fiscale douanetaken dient in haar ogen zowel de gehele keten als elk aspect periodiek aan de orde te komen in de overlegstructuur tussen alle betrokken ministeries waarbij het Ministerie van Financiën een coördinerende functie vervult.

2. INLEIDING

2.1 Niet-fiscale douanetaken

De Douane is belast met de handhaving van nationale, Europese en andere internationale wettelijke bepalingen voor inkomende en uitgaande goederenstromen. Tot haar werkterrein behoren fiscale taken, bijvoorbeeld het heffen en innen van invoerrechten, en niet-fiscale taken, waar het gaat om de bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de kwaliteit van het leefmilieu. Denk aan de controle op de in-, uit- en doorvoer van goederen zoals wapens, afval en milieugevaarlijke stoffen, bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten, medicijnen, cultuurgoederen en voedingsmiddelen. De laatste jaren nemen onder invloed van nationale en internationale ontwikkelingen de niet-fiscale douanetaken in belang toe. Als reactie daarop heeft de Douane een intensivering van de controles die samenhangen met de niet-fiscale douanetaken ingezet.

Geneesmiddelen

In Nederland is het alleen toegestaan geregistreerde geneesmiddelen op de markt te brengen. Niet-geregistreerde geneesmiddelen zijn verboden. Het in Nederland in het vrije verkeer brengen van dergelijke geneesmiddelen is ook verboden. In beginsel controleert de Douane dit. Niet-geregistreerde geneesmiddelen bestemd voor de Nederlandse markt worden in beslag genomen. Blijkt uit de aangifte documenten dat ze voor één van de andere lidstaten van de Europese Unie (EU) bestemd zijn, dan worden de geneesmiddelen vrijgegeven. Er wordt echter niet gecontroleerd of de goederen daadwerkelijk aankomen op de opgegeven bestemming dan wel toch op de Nederlandse markt worden gebracht.

De Douane maakt deel uit van de Belastingdienst en valt onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Financiën. De dagelijkse uitvoering van de douanetaken ligt bij zeven douanedistricten en de daaronder ressorterende douaneposten (bij elkaar ruim 5600 mensen). De douanedistricten kunnen gebruik maken van een aantal ondersteunende dienstonderdelen, zoals onder andere het Douane Informatiecentrum (DIC) voor gegevensverzameling en risico-analyses.

De wet- en regelgeving voor de niet-fiscale douanetaken valt grotendeels onder verantwoordelijkheid van andere ministeries dan het Ministerie van Financiën. Naast de Douane zijn ook handhavingdiensten van die ministeries betrokken bij de handhaving van deze wet- en regelgeving.

Tabel 2. Overzicht betrokken ministeries en handhavingdiensten

Ministerie	Handhavingdienst
Buitenlandse Zaken	–
Economische Zaken	Economische Controledienst
Justitie	Opsporingsdienst BUMA/STEMRA
Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees Algemene Inspectiedienst Plantenziektenkundige Dienst
Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	Inspectie Cultuurbezit
Verkeer en Waterstaat	Rijksverkeersinspectie
Volksgesondheid, Welzijn en Sport	Inspectie Gezondheidsbescherming
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	Inspectie Milieuhygiëne

2.2 Het onderzoek

In dit onderzoek staan de niet-fiscale douanetaken centraal. Deze zijn eerder door de Rekenkamer onderzocht in 1994 en 1995 (Niet-fiscale douanetaken, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 286, nrs. 1–2, blz. 51).

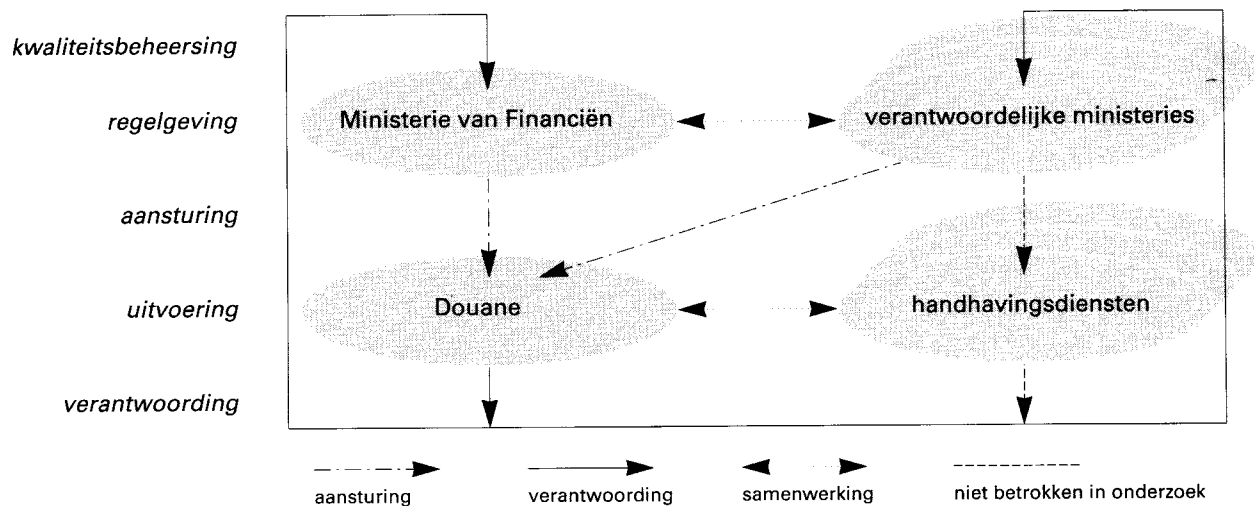
De belangrijkste conclusies uit dat onderzoek waren dat de ministers die verantwoordelijk zijn voor de niet-fiscale wet- en regelgeving onvoldoende normen hadden ontwikkeld voor de uitvoering van de daaruit voortvloeiende douanetaken. Ook hadden zij in het algemeen onvoldoende zicht op de uitvoering van de werkzaamheden door de Douane. Het onderzoek leidde tot de aanbeveling om te komen tot een betere afstemming tussen de Douane en de verschillende ministeries over de uitvoering van de niet-fiscale douanetaken.

In het onderhavige onderzoek heeft de Rekenkamer opnieuw onderzocht hoe de betrokken ministeries de uitvoering van de niet-fiscale douanetaken aansturen en hoe zij zich inzicht verschaffen in de kwaliteit van de uitvoering. Het onderzoek richtte zich op de jaren 1996, 1997 en 1998 (eerste halfjaar). In het onderzoek komen de volgende elementen aan bod:

- de wet- en regelgeving van de ministeries en de daaruit voortvloeiende taken en bevoegdheden van de Douane;
- de aansturing van de Douane door de regelgevende ministeries en het Ministerie van Financiën;
- de uitvoering van de niet-fiscale douanetaken door de Douane;
- de verantwoording door de Douane over de uitvoering aan het Ministerie van Financiën (intern) en de andere ministeries (extern).

Bij elk van deze elementen speelt de kwaliteitsbeheersing een rol. Figuur 1 geeft de samenhang weer tussen de elementen onderling en tussen de elementen en de kwaliteitsbeheersing.

Figuur 1. Schematische weergave onderzoek



De Rekenkamer heeft haar bevindingen in december 1998 om commentaar gestuurd naar de bewindspersonen van BUIZA, EZ, Financiën, Justitie, LNV, OCenW, V&W, VWS en VROM. Zij reageerden in februari 1999. Hun reacties en toezeggingen zijn weergegeven in paragraaf 1.4. De aanbevelingen en toezeggingen zijn opgenomen in tabel 1.

2.3 Projecten

Mede naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek uit 1996 heeft de Douane voor 13 onderdelen van de niet-fiscale regelgeving projecten opgezet om de uitvoering en de resultaten te verbeteren.

In de projecten zouden aan bod komen:

- inventarisatie van de regelgeving en afstemming met het regelgevende ministerie;
- verbetering van werkwijzen en methoden;
- toetsen van verbeteringen bij één douanedistrict op handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid;
- implementatie van de resultaten bij alle districten.

De projecten worden gefaseerd uitgevoerd. Op 1 januari 1998 waren 5 van de 13 projecten afgerond. De landelijke invoering van de overige 8 projecten is gepland in de periode 1998–2000.

Het onderzoek van de Rekenkamer heeft zich gericht op die niet-fiscale douanetaken die deel uitmaken van de 13 projecten. In tabel 3 in hoofdstuk 4 zijn alle projecten opgenomen.

3 REGELGEVING TAKEN EN BEVOEGDHEDEN

3.1 Regelgeving

De regelgeving voor niet-fiscale douanetaken is in de afgelopen jaren sterk toegenomen en veel gecompliceerder geworden. Uit een in 1994 en 1995 uitgevoerde inventarisatie van de Douane blijkt dat er toen 99 regelingen bestonden. De Rekenkamer stelde in 1998 op basis van een eigen inventarisatie vast dat de regelgeving meer dan 400 voorschriften behelst. De beleidsverantwoordelijkheid voor niet-fiscale regelgeving berust veelal bij andere ministers dan de staatssecretaris van Financiën. Het merendeel van de regelgeving is afkomstig van de Europese Unie. Doordat de Douane de regels heeft opgenomen in een groot aantal verschillende bronnen, kan zij niet beschikken over één actueel overzicht van niet-fiscale wet- en regelgeving. Niettemin heeft zij in het algemeen voor haar taakuitvoering voldoende inzicht in de actuele wet- en regelgeving.

De nationale en Europese regels voor de controles op het handelsverkeer met landen buiten de EU komen niet altijd met elkaar overeen. Ook het begrippenapparaat is niet altijd volledig op elkaar afgestemd. Dit kan leiden tot discussies en onduidelijkheden over definities en daarmee tot onduidelijkheden over bevoegdheden. De verschillen in de nationale wetgeving van lidstaten hebben naast de bovengenoemde onduidelijkheden ook tot gevolg dat het mogelijk is om in Nederland niet toegestane goederen toch via Nederland naar een andere lidstaat te vervoeren. Een derde gevolg is het zogenoemde «EU-shopping»: goederen worden dan in het vrije verkeer van de EU gebracht in die lidstaat waar de nationale wetgeving het minst streng is.

Vuurwerk

Het binnenbrengen van een container met in Nederland verboden vuurwerk uit Singapore via de haven in Amsterdam met als bestemming België, kan in België worden aangegeven. Dit vloeit voort uit Europese regelgeving. Vervolgens kan het vuurwerk in Nederland terugkomen.

Door de interne markt zijn immers stelselmatige binnengrenscontroles vervallen per 1 januari 1993, zodat de Douane hier geen taak meer heeft. Hier dienen primair andere handhavingsdiensten op te treden.

Veterinaire producten

Bij de uitvoering van veterinaire controles bij de invoer van vlees en vleesproducten, wordt door douanemedewerkers bijstand verleend aan en onder gezag en verantwoordelijkheid van de Veterinaire Dienst en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees. Zij zijn benoemd tot onbezoldigd opzichter in bijzondere dienst bij de Veterinaire Dienst, respectievelijk onbezoldigd ambtenaar bij de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees.

De bevoegdheden van de douanemedewerkers berusten hier niet op een wettelijke grondslag.

3.2 Taken en bevoegdheden

De toenemende nationale regelgeving, bijvoorbeeld op het terrein van goederen en goederenvervoer, en de toenemende EU-wetgeving leiden tot een toename in omvang en complexiteit van de niet-fiscale douanetaken. De taken en bevoegdheden van de Douane bleken niet altijd duidelijk geregeld te zijn. In sommige gevallen waren de in de regelgeving vastgelegde bevoegdheden niet toereikend.

Douanemedewerkers beschikken over controlebevoegdheden als de regelgeving hen aanwijst als toezichhoudende ambtenaren. In sommige wetgeving voor niet-fiscale douanetaken ontbreekt een dergelijke aanwijzing. Dit heeft tot gevolg dat bepaalde niet-fiscale douanecontroles in de praktijk alleen gelijktijdig met een fiscale douanecontrole worden verricht.

Overigens bleek dat de bevoegdheden van douanemedewerkers niet altijd een wettelijke grondslag hebben, maar ook wel geregeld worden in besluiten of overeenkomsten. De Rekenkamer acht dit niet bevorderlijk voor de zuiverheid en de duidelijkheid.

4 AANSTURING

Top 15 vangsten reizigersbagage inzake Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten 1996-1998

Soort	Aantal
Koraal	2 922
Schelpen	871
Reptielen	326
Orchideeën	266
Ivoor	215
Krokodillen	158
Cacteeën ¹	124
Slangen	119
Ginseng	61
Vogels (met uitzondering van papegaaien)	35
Andere planten	17
Schildpadschilden	12
Papegaaien	10
Leguanen	9
Bontjassen	5

¹ waarvan een groot deel «rainsticks», die gemaakt worden van de stam van een cactus.
Bron: Douanedistrict Hoofddorp.

4.1 Verantwoordelijke ministeries

Omdat de beleidsverantwoordelijkheid voor niet-fiscale regelgeving veelal berust bij andere ministers dan de staatssecretaris van Financiën, zijn zij verantwoordelijk voor het aansturen van de Douane die met de uitvoering van niet-fiscale regelgeving is belast.

De toenemende omvang en de complexiteit van de regelgeving en het feit dat er verschillende handhavingsdiensten bij de uitvoering betrokken zijn maken het volgens de Rekenkamer extra belangrijk dat de aansturing van de uitvoering van niet-fiscale douanetaken goed is. Een goede aansturing veronderstelt dat de ministeries, ieder voor de regelgeving waarvoor zij verantwoordelijk zijn, kwantitatieve en kwalitatieve normen stellen aan de uitvoering door de Douane. Kwantitatieve normen betreffen afspraken over het aantal te verrichten documenten-, administratieve en fysieke controles en het aantal gezamenlijk met andere handhavingsdiensten uit te voeren controles. Kwalitatieve normen hebben betrekking op aanwijzingen voor de vorm en diepgang van controles. De controle-inzet zou mede dienen te worden bepaald aan de hand van risicoanalyses waarbij actuele ontwikkelingen een rol kunnen spelen.

Afvalstoffen

Beleidsmatige aansturing moet ertoe leiden dat de Douane de controlecapaciteit effectief kan inzetten voor de veelheid van niet-fiscale douanetaken.

Een voorbeeld van zowel kwantitatieve als kwalitatieve aansturing is te vinden bij het Ministerie van VROM. VROM stelt als kwantitatieve norm dat de Douane in 1998 1000 controles op afvalstoffen dient uit te voeren.

Kwalitatieve aansturing vindt plaats door vastlegging door VROM van een uniform beleid voor de handhaving van afvalstoffenwetgeving door onder meer de Douane.

Voor het merendeel van de niet-fiscale regelgeving waren nog steeds geen kwantitatieve en kwalitatieve normen voor de taakuitvoering van de Douane gesteld.

Slechts bij de ministeries van LNV, VWS, V&W (ten dele) en VROM kwam het voor dat zowel kwantitatieve als kwalitatieve normen voor de taakuitvoering van de Douane werden gesteld. Bij EZ (ten dele) en Justitie

waren er in één geval kwalitatieve normen voor de Douane. Verder vond door het Openbaar Ministerie aansturing plaats via prioriteitstelling van vervolgingswaardige zaken. De andere ministeries, Buiza, en OCW, stelden noch kwantitatieve, noch kwalitatieve normen.

Ook voor de reeds afgeronde projecten (I t/m V) was niet in alle gevallen sprake van normontwikkeling voor de uitvoering van niet-fiscale taken door de Douane.

In tabel 3 is weergegeven voor welke van de 13 projecten er door de verantwoordelijke ministeries kwantitatieve en kwalitatieve normen zijn gesteld.

Tabel 3. Kwantitatieve en kwalitatieve normen voor de taakuitvoering van Douane per project

Nr.	Project	Ministerie	Kwantitatief	Kwalitatief
I	Afvalstoffen*	VROM	●	●
II	Bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten *	LNV	○	⦿
III	Namaak en piraterij*	EZ	○	○
		Justitie	○	○
IV	Productveiligheid, gezondheid en veterinair*	LNV	●	●
		VWS	●	●
V	Strategische goederen en sanctiemaatregelen*	BuiZa	○	○
		EZ	○	⦿
VI	Grondstoffen voor synthetische drugs	EZ	○	○
		VWS	○	○
VII	Fytosanitaire en kwaliteitsbepalingen	LNV	○	○
VIII	Cultuurgoederen	OCenW	○	○
IX	Antidumping/compenserende heffingen	EZ	○	○
X	Vervoer gevaarlijke stoffen/Wet goederenvervoer over de weg/Wegenverkeerswet	V&W	⦿	⦿
XI	Wapens en munitie	Justitie	○	●
XII	Milieugevaarlijke stoffen	VROM	⦿	⦿
XIII	Communautair toezicht, vrijwaringsmaatregelen, industriële goederen	EZ	○	○

normen aanwezig ●

normen ten dele aanwezig ⦿

normen niet aanwezig ○

* afgeronde projecten, 01.01.1998.

Over de hele linie bleven de ministeries in gebreke bij het structureel verstrekken van informatie aan het DIC voor het maken van op niet-fiscale douanetaken gerichte risicoanalyses. Deze risicoanalyses zouden kunnen bijdragen aan de prioriteitstelling in de uitvoering van deze taken. Slechts enkele ministeries gaven incidenteel dergelijke informatie aan het DIC.

4.2 Ministerie van Financiën

De aansturing door het Ministerie van Financiën richt zich op de uitvoeringspraktijk van de Douane. Ook hier mag men verwachten dat deze aansturing zich zowel op de kwantiteit als op de kwaliteit richt. Dit bleek echter niet het geval: er was kwantitatieve aansturing voor een gedeelte van de controles, maar de kwalitatieve aansturing ontbrak nagenoeg geheel.

Jaarlijks sluit de Directeur-Generaal der Belastingen een managementcontract met de Directeur Douane. De Directeur Douane sluit vervolgens jaarlijks managementcontracten af met de hoofden van de douanedistricten, die weer contracten afsluiten met de douaneposten. De afspraken resulteren uiteindelijk in een controleplan per douanedistrict. In deze contracten worden wel kwantitatieve doelstellingen geformuleerd voor een deel van de door de Douane te verrichten controle-werkzaamheden, maar geen kwalitatieve.

Voor een aantal controlewerkzaamheden dient een bepaald percentage correcties te worden gerealiseerd. Het ministerie beschouwt dit als

kwalitatieve aansturing, maar volgens de Rekenkamer worden aan de aard en omvang van deze correcties geen kwalitatieve eisen gesteld.

Ook bij het Ministerie van Financiën is er weinig aandacht voor de ontwikkeling van risicoanalyses om de belangrijkste risicogebieden te kunnen identificeren. Voor het merendeel van de niet-fiscale douanetaken zijn nog geen risicoanalyses beschikbaar. De centrale risicoanalyses van het DIC zijn vooral gericht op fiscale risico's.

5 UITVOERING

5.1 Fysieke controles

Fysieke controles zijn vaak noodzakelijk om te kunnen vaststellen of zaken wel of niet onder niet-fiscale douaneregelingen vallen.

Sinds 1996 werkt de Douane aan een intensivering van de aandacht voor niet-fiscale douanetaken, die zij vertaalt in een toename van het aantal fysieke controles. Verwacht zou mogen worden dat daardoor in ieder geval in eerste instantie het aantal geconstateerde onregelmatigheden omhoog gaat. Dit blijkt echter niet zo te zijn: het aantal controles waarbij één of meer niet-fiscale aspecten betrokken waren ging omhoog, maar het aantal geconstateerde onregelmatigheden viel in 1997 lager uit dan in 1996 (1996: 5,2%, 1997: 3,6%). De Douane verklaart dit voor een deel door een verschuiving in de registratie van fysieke controles. De Douane beschikt verder over signalen dat door de intensivering van de fysieke controles door bepaalde douanedistricten en posten een verlegging van goederenstromen heeft plaatsgevonden naar andere districten en posten of naar het buitenland.

Plastic bekera

Uit een goederenaangifte die betrekking heeft op plastic bekera kan niet worden opgemaakt of het om nieuwe of om gebruikte bekera gaat. In het laatste geval moet de Douane een fysieke controle instellen om er achter te komen of de bekera aan te merken zijn als afval. Mogelijk wordt dan een niet-fiscale regeling overtreden.

5.2 Convenanten

Voor de uitvoering van de complexe niet-fiscale regelgeving is nauwe samenwerking met de handhavingendiensten van de ministeries noodzakelijk.

Er waren al informele contacten op uitvoerend niveau tussen deze diensten en de Douane. In het kader van de projecten heeft de Douane ernaar gestreefd om deze informele contacten te formaliseren door het afsluiten van convenanten. Dat heeft vooral vanaf 1997 tot resultaat geleid: het aantal door de Douane afgesloten convenanten is toegenomen. Er zijn nu zes landelijk werkende convenanten en enkele lokaal/regionaal werkende convenanten. De meeste convenanten bevatten specifieke werkafspraken voor de uitvoering. Toch hebben zij nog niet de werking gehad die ervan verwacht mocht worden. Met name de structurele informatie-uitwisseling en de resultaatmelding van overgedragen zaken bleven beperkt. Geen van de afgesloten convenanten was binnen de daartoe gestelde termijn geëvalueerd.

Drugs

Een fysieke controle op het niet-fiscale aspect drugs wordt aangemerkt als één fysieke controle op één niet-fiscaal aspect. Indien tijdens deze fysieke controle ook wapens worden aangetroffen, een tweede niet-fiscaal aspect, telt deze controle als twee controles.

5.3 Risicoanalyses

Op districts-, post- en teamniveau worden lokale risicoanalyses gemaakt. Landelijke coördinatie op dit punt ontbreekt, waardoor het DIC en de districten niet weten in hoeverre deze lokale risicoanalyses geschikt zijn voor landelijke of regionale toepassing. Overigens gaven nagenoeg alle in

het onderzoek betrokken posten aan meer belang te hechten aan lokale expertise en speurzin van de douanemedewerkers («fingerspitzengefühl») dan aan de centrale risicoanalyses van het DIC. Daarbij wordt de afstemming op de lokale situatie en het lokale goederenpakket als voordeel genoemd. Ook uit een onderzoek van de Interne Accountantsdienst Belastingen (IAB) bleek dat de risicoanalyses van het DIC door de posten meer als achtergrondinformatie gebruikt worden. Het DIC zelf heeft geen inzicht in de mate waarin de Douane gebruik maakt van haar risicoanalyses. Ook over de resultaten behaald met informatie verkregen van het DIC is de informatie nog minimaal. Daardoor is het dus ook niet mogelijk om de effectiviteit van de risicoanalyses vast te stellen.

6 VERANTWOORDINGSINFORMATIE

De Douane heeft in de afgelopen jaren haar verantwoordingsstelsel verbeterd, maar volgens de Rekenkamer is het nog steeds onvoldoende betrouwbaar. De beschikbare informatie is bovendien vooral kwantitatief van aard en biedt geen inzicht in de kwaliteit en resultaten van de uitvoering. De meeste ministeries hebben dus ook geen inzicht in de mate waarin er wordt toegezien op de naleving van hun eigen regelgeving.

Veterinaire controles

In 1996 zijn door alle douaneposten op basis van verrichte veterinaire controles 29 MOR-meldingen gedaan. Blijkens de interne verantwoordingsrapportage van de Douane zijn 2 620 onregelmatigheden geconstateerd. Het externe Jaarverslag van de Douane maakte melding van 2 611 onregelmatigheden.

De informatie over uitvoering en resultaten van de niet-fiscale douanetaken wordt vastgelegd in twee geautomatiseerde systemen: het systeem Bestuurlijke Informatie, Planning en Evaluatie (BPE) en het systeem Melding Onregelmatigheden (MOR). Terwijl in de BPE onder meer alle fysieke controles op niet-fiscale aspecten en alle daarbij geconstateerde onregelmatigheden worden geregistreerd, bevat de MOR alleen onregelmatigheden die een bepaalde drempel overschrijden. Mede daardoor ontstaat een verschil tussen de in beide systemen geregistreerde onregelmatigheden (tabel 4).

Tabel 4. Geregistreerd aantal NFD-onregelmatigheden in de BPE en de MOR

	1995	1996	1997
BPE	13 356	41 247	14 933
MOR	2 847	2 591	2 591
Vershil	10 509	38 656	12 342

De grote verschillen die uit deze tabel blijken kunnen niet alleen veroorzaakt zijn door het hanteren van verschillende definities van het begrip onregelmatigheid voor de BPE en de MOR. Andere oorzaken zijn problemen met het geautomatiseerde systeem en onvoldoende registratiediscipline bij de medewerkers. Overigens is een bijkomend gevolg van de onbetrouwbaarheid van de cijfers dat de op basis van de MOR-gegevens door het DIC gemaakte analyses slechts een zeer beperkte waarde hebben. Het MOR-systeem is in oktober 1998 vervangen door een nieuwe applicatie.

De onbetrouwbaarheid van de informatie werkt door in de in- en externe verantwoordingsdocumenten van de Douane.

De Douane rapporteert periodiek over de in de managementcontracten opgenomen taakstellingen. Deze informatie dient ook als basis voor de verantwoordingsinformatie voor de ministeries. Dat dit vooral kwantitatieve informatie is en dus de ministeries geen inzicht biedt in de kwaliteit van de uitvoering is gedeeltelijk aan de ministeries zelf te wijten. Het ministerie van VROM en de ministeries van LNV en VWS in iets beperktere mate, beschikken wel over inzicht in de taakuitvoering door de Douane.

Beschermdedieren

Uit de registratie van onregelmatigheden kan niet altijd worden opgemaakt hoe ernstig de geregistreeerde onregelmatigheid was. Vergelijk bijvoorbeeld een in beslag genomen Hippopus hippopus (doopvontschelp) met een aangetroffen container met 1 000 kg drugs. Beide geconstateerde onregelmatigheden worden als 1 geregistreeerd, terwijl de ernst aanzienlijk verschilt. Dit kan dus achteraf niet uit de cijfers worden afgeleid. Dezelfde onduidelijkheid kan ook optreden als het om aantallen gaat. Zo kan een controle van reizigersbagage 1 Tubipora Misica (orgelpijpkoraal) opleveren, wat als 1 onregelmatigheid wordt geregistreeerd. Wanneer in de reizigersbagage 100 Tubipora Misica's worden aangetroffen, kan de douanemedewerker ervoor kiezen om dit als 1 of als 100 onregelmatigheden te registreren. Ook in zo'n geval is dus achteraf de ernst van de zaak niet te achterhalen.

Geen van de regelgevende ministeries heeft een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het externe verantwoordingsstelsel van de Douane, terwijl ze daartoe wel waren uitgenodigd door de Douane. Omdat er bovendien nauwelijks sprake is van kwalitatieve sturing door de ministeries is er ook geen hierop toegespitste verantwoordingsinformatie.

Uitheimse dieren en planten

In 1997 bedroeg het totale aantal door alle douaneposten verrichte MOR-meldingen in het kader van de Wet bedreigde uitheimse dier- en plantensoorten 1 370. Het aantal overtredingen van deze wet bedroeg volgens het (interne) jaarverslag van de Douane 368, terwijl het externe jaarverslag 2 222 meldingen registreerde.

Geen van de ministeries ging na in hoeverre de Douane de betrouwbaarheid van de verstrekte gegevens had gewaarborgd. Wel zette een aantal ministeries vraagtekens bij de kwartaalcijfers, bijvoorbeeld bij de mate waarin deze een compleet beeld gaven van de controles en resultaten van de Douane.

7 KWALITEITSBEHEERSING

7.1 Samenwerking

Samenwerking tussen het Ministerie van Financiën, in een coördinerende rol, en de regelgevende ministeries ziet de Rekenkamer als een belangrijke voorwaarde voor een gerichte aansturing van de Douane. Tot nu toe bleek deze samenwerking nog onvoldoende resultaten te hebben opgeleverd.

In het kader van de projecten is wel overleg gevoerd tussen het Ministerie van Financiën en de regelgevende ministeries over nieuwe of gewijzigde regelgeving voor de taakuitvoering van de Douane. Deze afstemming vond echter voor een aantal niet-fiscale douanetaken niet of niet voldoende plaats.

Ook is er sinds 1997 op initiatief van het Ministerie van Financiën (de Douane) een halfjaarlijks overleg met de regelgevende ministeries, waarin naast nieuwe regelgeving ook zaken aan de orde komen als normen, de inzet van controlecapaciteit, en opzet en inhoud van verantwoordingsinformatie. De deelname aan deze halfjaarlijkse bijeenkomsten door de ministeries was echter gering. Het overleg heeft niet geleid tot concrete afspraken over verbeteringen op het gebied van de aansturing en informatieuitwisseling.

Strategische goederen

Het controleren van zendingen strategische goederen stelt speciale eisen aan de kennis van douanemedewerkers. Het gaat hier om goederen die vanuit het oogpunt van nationale veiligheid en internationale verplichtingen een strategisch belang hebben. Denk bijvoorbeeld ook aan goederen waarvan het vermoeden bestaat dat zij gebruikt kunnen worden voor massavernietigingswapens. Onderdelen, zoals chips, die op zichzelf geen strategische goederen zijn, kunnen bestemd zijn om deel uit te maken van een eindproduct dat wél een strategisch goed is, waarvoor een vergunning vereist is. Voor het traceren en herkennen van dergelijke goederen moeten douanemedewerkers beschikken over specialistische technische kennis en ervaring om deze taak uit te kunnen voeren. Een aantal medewerkers van de Douane is daartoe speciaal opgeleid.

7.2 Uitvoering

De Douane heeft een aantal stappen gezet om de kwaliteit van de uitvoering van niet-fiscale douanetaken te bevorderen.

De indeling van de omvangrijke regelgeving in projecten en de opzet en uitvoering daarvan levert een positieve bijdrage aan de kennis over en de aandacht voor niet-fiscale douanetaken bij douanemedewerkers. Zo zijn vraagbaakfunctionarissen en coördinatoren voor niet-fiscale douanetaken aangesteld op de douanedistricten. Voorts worden, veelal in samenwerking met beleidsverantwoordelijke ministeries, voorlichtingsbijeenkomsten en cursussen georganiseerd waar de wetgevingsvoorschriften en procedures aan de orde komen.

De evaluatie van drie eind 1997 afgeronde projecten leverde als belangrijke conclusies op:

- landelijke kwaliteitsnormen voor de uitvoering ontbreken;
- risicoanalyses zijn praktisch niet bruikbaar;
- er is nog geen sprake van uniformiteit in de uitvoering;
- bestuurlijke informatievoorziening is niet bruikbaar als sturingsinstrument noch voor beleidsvorming;
- controlemedewerkers kiezen zelf controles uit.

De niet-fiscale douanetaken vallen in beginsel buiten de reikwijdte van de controle door de IAB, omdat deze zich richt op fiscale taken. Alleen als de

IAB procedures controleert voor zowel de fiscale als de niet-fiscale taakuitvoering worden de niet-fiscale douanetaken meegenomen, maar hieraan wordt in de rapportages geen afzonderlijke aandacht besteed. Verder blijkt uit een onderzoek van de IAB over 1995 en 1996 dat de interne controle op bestuurlijke informatie nog maar beperkt werd uitgevoerd.