



Auditdienst Rijk  
*Ministerie van Financiën*

# Managementletter 2022 Douane

definitief

## Colofon

Titel	Managementletter 2022 Douane
Uitgebracht aan	Persoonsgegevens
Datum	15 maart 2023
Kenmerk	2023-0000073439

*Inlichtingen*  
**Auditdienst Rijk**  
Persoonsgegevens

# Inhoud

## **Inleiding—4**

### **1 Samenvatting—5**

### **2 Bevindingen 2022—6**

- 2.1 Interne beheersing grote geldstromen—6
- 2.2 Toezicht en Handhaving—7
  - 2.2.1 Het binnenbrengen van ladingen—7
  - 2.2.2 Het cyclisch toezicht op vergunningshouders—8
  - 2.2.3 Sanctiemaatregelen—8
- 2.3 IT Beheer—8
  - 2.3.1 Logische toegangsbeveiliging—8
  - 2.3.2 Beheerst gebruik van scripts—9
- 2.4 Inkoopbeheer—9

### **3 Overige onderwerpen—11**

- 3.1 Verzelfstandiging—11
  - 3.1.1 Opbouw financiële functie—11
- 3.2 IT-beheer—11
  - 3.2.1 Samenwerkingsafspraken in het kader van IT—11
- 3.3 Ontwikkeling applicatielandschap—12
  - 3.3.1 IV portfolio Douane—12
  - 3.3.2 Minimal viable product—12
- 3.4 Wapen- en munitiebeheer—13
- 3.5 Implementatie Algemene Verordening Gegevensbescherming en Wet politie gegevens—13

### **4 Ondertekening—15**

## **Bijlage: Managementreactie—16**

# Inleiding

## Algemeen

In deze Managementletter delen wij uitkomsten van de werkzaamheden die wij hebben uitgevoerd in het kader van de wettelijke controle 2022 die wij hebben verricht bij de Douane. In deze Managementletter willen wij met name bevindingen en risico's signaleren die de aandacht behoeven zodat in 2023 e.v. maatregelen ter verbetering kunnen worden getroffen. Wij focussen ons daarbij op de aandachtspunten in het beheer.

## Doel en doelgroepen

Het rapport is opgesteld voor  van de Douane en wordt tevens verstrekt aan de  van het kerndepartement en de Algemene Rekenkamer.

De belangrijkste uitkomsten van onze werkzaamheden opgenomen in deze managementletter worden ook vermeld in het auditrapport 2022 van het ministerie van Financiën en Nationale Schuld.

De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten, waaronder deze Managementletter.

## Leeswijzer

Deze Managementletter is als volgt ingedeeld:

- Een samenvatting van de aandachtspunten opgenomen in de Management Letter (hoofdstuk 1);
- De bevindingen uit het onderzoek van het financieel beheer en de daartoe bijgehouden administraties (hoofdstuk 2);
- De overige onderwerpen (hoofdstuk 3).

# 1 Samenvatting

*"De Nederlandse Douane behoort tot de beste douanediensten ter wereld, die door slim te werken legale handel optimaal faciliteert, de samenleving adequaat beschermt, en douanerechten, accijnzen en andere belastingen volgens de wetgeving correct heft en int"* is de ambitie in het Strategisch Meerjarenplan 2020. Om deze ambitie te bereiken geeft de Douane aan een wendbare organisatie nodig te hebben, waarbij onder andere flexibiliteit en innovatie als sleuteldimensies zijn aangemerkt. De praktijk is weerbarstig. De grote veranderingopgaves zorgen voor knelpunten, waarbij het een uitdaging is voor de Douane om aan de toenemende vraag, strengere eisen vanuit toezichthoudende instanties en gewijzigde wet- en regelgeving te voldoen.

Vaak vereisen de veranderingen wijzigingen aan het IT-landschap. Het inspelen op alle veranderingen is een uitdaging, waarbij (vernieuwings-)trajecten regelmatig vertragen, zoals de implementatie van het Douanewetboek van de Unie (DWU) of van het nieuwe aangiftesysteem (DMS). Met als gevolg dat de Douane bijvoorbeeld in het geval van de horizontale accijnsrichtlijn niet tijdig kan voldoen aan (Europese) wet- en regelgeving. Hiervoor heeft Douane een noodprocedure moeten inrichten. Voor de implementatie DWU heeft Douane derogatie aangevraagd gezamenlijk met andere lidstaten. Ook hebben wij bevindingen over logische toegangsbeveiliging en een beheerst gebruik van scripts. Douane geeft als oorzaak met name de schaarste in de personele capaciteit op gebied van onder andere automatisering aan. Dit wordt door de Douane als groot zorgpunt aangemerkt.

Wij hebben waargenomen dat de voortgang met de inrichting van de interne beheersing op de grote geldstromen stagneert. Dit komt tot uitdrukking in het ontbreken van stuur- en verantwoordingsinformatie, het ontbreken van adequate kennis om analyses uit te voeren op de grote geldstromen en het niet hebben ingericht van periodieke aansluitingscontroles tussen de diverse administraties. Dit bemoeilijkt het verantwoorden over de grote geldstromen.

Voortvloeiend uit onder andere onvoldoende ingerichte interne beheersing op de grote geldstromen in de tweede lijn, eenduidig eigenaarschap en informatievoorziening in de eerste lijn en een overvolle IV-agenda is de oplevering door Douane van controle-informatie zeer moeizaam verlopen. Dit geldt voor zowel de databestanden van nieuwe- en reguliere systemen, als voor documentatie ter onderbouwing van de juistheid en volledigheid van de financiële transacties. Dit leidde tot een belangrijk knelpunt in het proces van de jaarverantwoording en de ADR-controle erop.

Voor het proces binnenbrengen Lucht heeft de Douane inzake het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik geen nieuwe interne beheersingsmaatregelen ingericht ten opzichte van 2021. Vanuit de reeds ingerichte controles voert Douane een vergelijkende analyse uit tussen de tijdelijke opslag administratie (PGTS) en de opvolgende regeling in de aangifte administratie (AGS en NCTS). Hierbij stelt Douane het bestaan van de opvolgende regeling vast en ontbreekt een controle op juistheid en volledigheid. Inzake het cyclisch toezicht hebben wij vastgesteld dat de realisatie van de risicoafwegingen niet conform planning is uitgevoerd. Wij zien hierin verschillen tussen de diverse regio's. Douane is via het programma Klantgericht Toezicht het cyclisch toezicht verder aan het inrichten, waarbij de implementatie van het risicogericht toezicht houden op vergunninghouders nog niet is afgerond.

## 2 Bevindingen 2022

### 2.1 Interne beheersing grote geldstromen

De interne beheersing op de grote geldstromen is een verantwoordelijkheid van zowel de eerste- (regio's) als de tweede (directie F&C) lijn binnen Douane. De tweede lijn stelt kaders waarbinnen de eerste lijn interne beheersing inricht en uitvoert, monitort op de uitvoering van de interne beheersing die vanuit de eerste lijn is ingericht en kan daarbij waarde toevoegen als businesspartner. De inrichting en het daaruit voortvloeiende samenspel tussen de eerste- en tweede lijn ontbreekt op dit moment.

De Douane is sinds de verzelfstandiging in 2020 diverse projecten, zoals Douane Aantoonbaar In Control, gestart om de interne beheersing van onder andere de grote geldstromen (accijnzen en douanerechten van circa 17 miljard euro) te verbeteren. Op het moment van de ontvlechting had Douane geen Finance & Control afdeling. In 2021 is de opbouw van de financiële functie gestart die noodzakelijk is om grip te krijgen op de financiële processen (zie par. 3.1.1.). Dit resulteert in 2022 in een programmadirectie van 35 medewerkers, met de ambitie om verder te groeien en te professionaliseren. Wij zien dat de verbeterinitiatieven vaak zorgen voor meer inzicht, maar dat de implementatie van verbetermaatregelen niet altijd adequaat wordt opgepakt door de douaneorganisatie. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat de Douane vanuit oudsher niet gewend is om volgens de 3 Lines of Defense te werken, doordat de douaneorganisatie is onderverdeeld in decentrale regio's.

Voorbeelden waaruit wij hebben geconstateerd dat de interne beheersing op de grote geldstromen nog niet voldoende is ingericht zijn:

- Het stagneren van de voortgang van het project 'interne beheersing grote geldstromen'. Douane geeft hier als voornaamste redenen voor aan: onvoldoende duidelijkheid omtrent eigenaarschap, het ontbreken van prioritering bij diverse directies en het onvoldoende beschikbaar hebben van informatie en ontwikkelcapaciteit.
- Het ontbreken van betrouwbare stuur- en verantwoordingsinformatie voor de grote geldstromen. Hierdoor worden nauwelijks financiële analyse op de grote geldstromen uitgevoerd. Van de financiële rapportages die aanwezig zijn, zoals de financiële afstemmingsrapportage, kan de betrouwbaarheid niet worden aangetoond. Dit is een bevinding die al meerdere jaren bij Douane is aangegeven. Tevens bemoeilijkt dit het uitvoeren van de wettelijke controles op de financiële verantwoording.
- Douane heeft geen formele controles ingericht voor de (tussentijdse) afsluiting van de financiële administraties voor de grote geldstromen. Douane legt geautomatiseerd een aansluiting tussen de heffingsadministratie, inningsadministratie en de financiële administratie, maar van deze geautomatiseerde beheersmaatregelen kan Douane de betrouwbaarheid niet aantoonbaar maken. Daarnaast ontbreken basale financiële analyses, zoals de ouderdomsanalyses op de debiteuren en de tussenrekening 'mededeling 25'. Deze analyses zijn noodzakelijk om grip te krijgen op de juistheid en volledigheid van de financiële verantwoording.
- Douane ontwikkelt nieuwe applicaties in het voortbrengingstraject als minimal viable product (MVP). Hierbij ontbreekt in veel gevallen functionaliteit om de beheersing op de grote geldstromen uit te kunnen voeren, zoals management informatie.
- De actuele kennis van de douaneprocessen is gefragmenteerd bij de diverse regio's en afdelingen van Douane. De kennis over de totale keten is zeer beperkt aanwezig binnen de Douane. Dit bemoeilijkt adequate analyses op de

- grote geldstromen. Een mogelijke oorzaak hiervan is het ontbreken van eigenaarschap voor de gehele accijns- en douanerechtenketen.
- Een belangrijk aandachtspunt is de afdracht van douanerechten aan EU. Het beheer van de vorderingen in de B-boekhouding en de onder voorbehoud aan de EU ter beschikking gestelde bedragen zijn hierbij essentieel om het risico op vertragingrente en ten laste gelegde vorderingen te voorkomen.

Voortvloeiend uit de onvoldoende ingerichte interne beheersing op de grote geldstromen is de oplevering door Douane van controle-informatie zeer moeizaam verlopen. Dit geldt voor zowel de databestanden van nieuwe- en reguliere systemen, als voor documentatie ter onderbouwing van de juistheid en volledigheid van de financiële transacties. Dit leidde tot een belangrijk knelpunt in het proces van de jaarverantwoording en de ADR-controle erop.

Wij adviseren het borgen van eigenaarschap voor de gehele accijns- en douanerechtenketen. Daarnaast adviseren wij om bij de verdere opbouw van de financiële functie (zie par. 3.1.1) bij de verdere inrichting van de eerste- en tweede lijn duidelijke kaders vorm te geven over een ieders taken en verantwoordelijkheden en het samenspel daartussen.

## 2.2 Toezicht en Handhaving

Het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) betreft voor Douane het heffen van te lage douanerechten of accijnzen vanwege het risico van niet juiste opgaven door bedrijven. Hiervoor heeft Douane het Handhavingsplan Douane 2022 opgesteld. In dit plan is uitgewerkt hoe de Douane het toezicht heeft vormgegeven. In de praktijk worden bij de uitvoering van het toezicht soms andere keuzes gemaakt.

### 2.2.1 *Het binnenbrengen van ladingen*

Bij het deelproces binnenbrengen van ladingen bestaat een risico op misbruik en oneigenlijk gebruik dat niet alle cargadoors (Maritiem) en aangevers-airlines (Lucht) een eerste aanmelding doen en/of een aangifte indienen.

Voor het deelproces binnenbrengen Maritiem is voor het gehele jaar een vergelijkende analyse uitgevoerd tussen de auditfiles van de RTO-vergunninghouders en het Douane systeem Douane Manifest (DMF) voor de containers. Deze analyse wordt uitgevoerd om onder andere vast te stellen of de zendingen volledig worden overgedragen vanuit Portbase in DMF. Hieruit zijn een aantal afwijkingen geconstateerd. Deze afwijkingen worden verder onderzocht.

Voor het deelproces binnenbrengen Lucht zijn geen nieuwe interne beheersingsmaatregelen ingericht ten opzichte van 2021. Vanuit de reeds ingerichte controles voert Douane een vergelijkende analyse uit tussen de externe tijdelijke opslag administratie (PGTS) en de opvolgende regeling in de aangifte administratie (AGS en NCTS). Hierbij stelt Douane het bestaan van de opvolgende regeling vast en ontbreekt een controle op juistheid en volledigheid van de aangiften. Daarnaast is voor 2022 de bestandvergelijking tussen DMF en PGTS voor de vaststelling van de volledigheid van de binnengebrachte ladingen niet volledig gemaakt, omdat de bestanden niet aangesloten konden worden. Deze vergelijking is met name van belang voor het VGEM (veiligheid, gezondheid, economie en milieu) risico en in beperktere mate voor het fiscale risico.

De implementatie van de module zuivering, onderdeel van het nieuwe systeem Import Control System 2 (ICS2), zal deze bevinding gaan verhelpen. Echter is de implementatie van de module zuivering pas gepland voor 2024. Wij adviseren om in de overbruggende periode naast een bestaansvaststelling ook een controle op juistheid en volledigheid uit te gaan voeren om het risico verder te mitigeren.

### 2.2.2 *Het cyclisch toezicht op vergunninghouders*

Via het programma Klantgericht Toezicht streeft Douane naar een transitie, waarbij centralisatie, standaardisatie, risicoclassificaties voor vergunninghouders en het inrichten van cyclisch toezicht op vergunninghouders centraal staat.

Het inrichten van cyclisch toezicht op vergunninghouders is in 2022 niet afgerond en hebben wij voorgaand jaar tevens als bevinding opgenomen. Het gevolg is dat de Douane op landelijk niveau nog steeds onvoldoende zicht heeft op de tijdige uitvoering van de risicoanalyses en de daaruit volgende administratieve controles. Daarbij komt dat de registratie in het Klant Relatie Managementsysteem niet altijd betrouwbaar is als het gaat om het aantal afgeronde onderzoeken in het kader van de herbeoordeling DWU en uitgevoerde controles per vergunninghouder. Met als risico dat gewenste controles niet binnen de gestelde navorderingstermijnen worden uitgevoerd en daarmee naheffingen niet meer kunnen worden opgelegd. Douane geeft als oorzaak van de beperkte voortgang de prioritering van andere toezichtactiviteiten en de uitdagingen met betrekking tot personele capaciteit.

De aantallen geplande en uitgevoerde risicoafwegingen en administratieve controles in het kader van cyclisch toezicht zijn niet op het gewenste niveau. Vanwege de beperkte personele capaciteit konden niet alle door de opdrachtgevers gewenste toezichtactiviteiten worden gepland en vervolgens gerealiseerd. Voor wat betreft het cyclisch toezicht is circa 70% van de geplande controles uitgevoerd, waarbij de aantallen uitgevoerde controles per regio sterk verschillen.

Wij adviseren om de ingezette weg naar klantgericht toezicht met duidelijke risicoafwegingen op korte termijn voort te zetten en verder te gaan automatiseren om te komen tot één werkwijze. De centralisatie van deze activiteiten gaat Douane helpen om het toezicht te richten op hoge (fiscale) risico's.

### 2.2.3 *Sanctiemaatregelen*

Bij de invoering van de sanctiemaatregelen tegen de Russische Federatie en Belarus naar aanleiding van de Russische inval in Oekraïne heeft de Douane in kaart gebracht wat de gevolgen zijn voor de inzet van de capaciteit van de Douane. Deze gevolgen zijn met een gefaseerde aanpak op 28 maart 2022 voorgelegd aan het opdrachtgevers-opdrachtnemersberaad Douane. Via een stappenplan heeft de Douane aangegeven op welke onderdelen Douane gaat afschalen om voldoende capaciteit te kunnen vrijmaken. Wij hebben vernomen dat tot op heden het vrijmaken van capaciteit nog geen invloed heeft gehad op de stroom 'invoer fiscaal'. Toekomstige opschaling naar de volgende fase zal hier wel invloed op gaan hebben. Hierbij zullen medewerkers worden vrijgemaakt die momenteel ingezet zijn bij aangiftebehandeling invoer en fysiek toezicht. Het overschakelen naar de volgende fase kan een verhoging van het M&O risico tot gevolg hebben, dit is afhankelijk van de gemaakte keuzes ten aanzien van het verminderen van handhavingstaken op gebied van invoer.

## 2.3 **IT Beheer**

### 2.3.1 *Logische toegangsbeveiliging*

In de voorgaande rapportages hebben wij aandacht gevraagd voor een aantal tekortkomingen in het IT-beheer waaronder logische toegangsbeveiliging. De logische toegangsbeveiliging dient ter waarborging van de minimaal benodigde functiescheidingen, waarmee het risico op niet-legitieme handelingen in de desbetreffende IT-applicaties worden gereduceerd. Wij hebben vastgesteld dat de huidige Segregation of Duties (SoD) lijsten niet actueel zijn.

Douane heeft een traject gestart om de conflicterende muteerrechten (CMR) onder de loep te nemen. De doelstelling van dit traject is om te komen tot een geactualiseerde set SoD-regels, gebaseerd op de laatste inzichten en actuele risico's. De SoD-lijst wordt opgenomen in het Identity Management Systeem (IMS). IMS houdt hiermee directe toekenning van de combinatie van conflicterende muteerrechten tegen. Bij de herijking wordt, waar mogelijk, gebruik gemaakt van

de uitkomsten van het programma Douane Aantoonbaar in Control (DAIC). De uitkomsten vanuit het project Ordelijk Financieel Beheer (OFB) maken echter geen onderdeel uit van de herijking. Vanwege het arbeidsintensieve karakter van het doorlichten, verwacht Douane dit traject in het tweede kwartaal van 2023 volledig af te ronden.

Wij adviseren om naast de expertise van beveiliging en bedrijfsvoering, ook een expert op gebied van interne beheersing toe te voegen aan het kernteam. Hierdoor wordt geborgd dat de actuele risico's en de uitkomsten vanuit de verandertrajecten, zoals Ordelijk Financieel Beheer, worden meegenomen bij de herijking.

### 2.3.2 *Beheerst gebruik van scripts*

Voor het uitvoeren van de taken van Douane is het van belang dat alle noodzakelijke functionaliteit in de applicaties wordt opgenomen. Daar waar het (nog) niet mogelijk is of niet doelmatig is om de vereiste functionaliteiten in de applicaties in te regelen kan worden gewerkt met alternatieve oplossingen, zoals het gebruik van scripts.

Wij hebben vastgesteld dat Douane relatief veel gebruik maakt van scripts; deze worden door de directie Centrale Administratieve Processen (CAP) van de Belastingdienst uitgewerkt. Uit een inventarisatie uit het eerste kwartaal 2022 is gebleken dat de Douane gebruik maakt van circa 950 scripts. Voorbeelden van scriptgebruik zijn het ophalen van gegevens uit systemen en het aanpassen van gegevens in de database. Hoewel het gebruik van scripts mogelijkheden biedt voor de organisatie om op elk moment op een vrij gemakkelijke wijze in te spelen op de behoefte van gebruikers, brengt het ook risico's met zich mee. Dit geldt vooral in gevallen waarbij direct in de productieomgeving wordt gewerkt. Het risico hierbij is dat de applicaties niet meer de juiste gegevens bevatten of geautomatiseerde controles worden omzeild. Het is daarom van belang om voor het scriptgebruik toereikende maatregelen te treffen.

Daar het in de meeste gevallen niet mogelijk is om vast te stellen waarvoor de circa 950 scripts worden gebruikt, is een risicoclassificatie niet uitvoerbaar. Om deze reden is ervoor gekozen om via procedurebeschrijving nadere beheereisen te stellen die gelden voor het scriptgebruik.

Wij hebben de procedurebeschrijving beoordeeld en achten deze toereikend. Wij hebben vastgesteld dat de procedure binnen Douane (nog) niet wordt toegepast. Douane heeft een eigen systematiek (gebruik van geleidelijsten) in plaats van standaard tooling met log- en autorisatiefaciliteiten. Hierdoor is de kans op fouten aanwezig. Wij adviseren Douane om een procedure in te richten waarin maatregelen zijn getroffen om het gebruik van scripts beheerst te laten verlopen. Hierbij kan worden gedacht aan een vastlegging met log- en autorisatiefaciliteiten, het inrichten van functiescheiding tussen het aanmaken en uitvoeren van de scripts, een testproces voor ingebruikname van de scripts en goedkeuring door een geselecteerd aantal functionarissen. Daarnaast bevelen wij aan om in de beginfase van de nieuwe procedure tevens controles achteraf in te richten om na te gaan of de procedure correct wordt toegepast, dit draagt bij aan bewustwording.

## 2.4 **Inkoopbeheer**

Bij ons onderzoek naar het aangaan van verplichtingen toetsen wij, mede op basis van de Europese aanbestedingsregels en contractuele afspraken, het rechtmatig tot stand komen van raamovereenkomsten, nadere overeenkomsten en de uitvoering van het bestelproces.

Bij het bestelproces is gebleken dat met name de procedures rondom het uitvoeren van contractueel verplichte minicompetities nog niet goed worden nageleefd. Zo is geconstateerd dat bij inhuur uitvragen niet altijd alle marktpartijen uit de raamovereenkomst worden benaderd om een inschrijving te doen of dat dit

onvoldoende op te maken is uit de aangeleverde documentatie. Ook is niet altijd uit de documentatie te volgen of het selectie- en gunningsproces juist is verlopen.

Om dit soort fouten te voorkomen adviseren wij om de mogelijkheden te verkennen voor het automatiseren van het inhuurproces. In de tussenliggende periode adviseren wij om aanvullende maatregelen te treffen om de procedure te volgen en te documenteren.

## 3 Overige onderwerpen

### 3.1 Verzelfstandiging

#### 3.1.1 *Opbouw financiële functie*

In 2021 is de programmadirectie Control gestart met als opdracht om de financiële functie binnen de Douane vorm te geven. Eind 2021 heeft het MT Douane een visiedocument voor de financiële functie vastgesteld waarin is uitgeschreven wat er nodig is en welke stappen men gaat nemen om te komen tot een toekomstbestendige financiële functie voor de Douane met de nadruk op beheersing vanuit de 3 Lines of Defense. In 2022 is de programmadirectie gegroeid tot 35 medewerkers, met de ambitie om verder te groeien en te professionaliseren.

In 2022 is een onderzoek uitgevoerd door KPMG naar de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden met betrekking tot de financiële functie en hierbij is het demarcatiemodel voorgesteld. Dit betekent dat de adviestaken belegd worden bij de programmadirectie Control en de uitvoerende taken bij de SSC's (shared service centra). Daarnaast zijn medio 2022 twee kwartiermakers voor de domeinen 'Accounting & Management Informatie' en 'Interne beheersing & Risk Management' aangesteld om inhoudelijke doelen uit het visiedocument en de verdere inrichting van de financiële functie vorm te geven.

Onder meer deze onderdelen vanuit de veranderagenda hebben geleid tot een voorstel voor definitieve inrichting en positionering van de programmadirectie Control naar een directie F&C en een voorgestelde uitbreiding van het aantal FTE. De afdelingshoofden van de directie F&C in oprichting stellen in Q2 2023 afdelings- en implementatieplannen op. Wij bevelen aan om de ambities in de plannen aan te laten sluiten bij het verandervermogen van de directie F&C en de Douane organisatie in totaliteit. Hierbij helpt een passende, realistische en door de organisatie geaccepteerde doorlooptijd voor de implementatie van de verdere inrichting van de financiële functie met de bijbehorende aandacht voor de cultuurverandering. Een goede financiële functie is essentieel om grip te krijgen op de interne beheersing van de grote geldstromen, maar werkt alleen als ook het eigenaarschap bij de eerste lijn helder is geborgd (zie par. 2.1).

### 3.2 IT-beheer

#### 3.2.1 *Samenwerkingsafspraken in het kader van IT*

Voor de uitvoering van haar taken heeft de Douane de beschikking over een uitgebreid en complex stelsel van applicaties dat aan sterke verandering onderhevig is. Het technisch beheer van deze applicaties is belegd bij de Belastingdienst.

Voor het beheer van de infrastructuur van Douane door de Belastingdienst zijn samenwerkingsafspraken van kracht. De huidige samenwerkingsafspraken Informatievoorziening (IV) tussen DG Belastingdienst en DG Douane zijn met name gefocust op de continuïteit van de IT-dienstverlening. In deze samenwerkingsafspraken wordt zeer beperkt aandacht besteed aan IT-beheer en de verantwoording over deze processen. Door het Service Level Management uit te breiden naar het totaal van het bij de Belastingdienst ondergebrachte gedeelte van het IT-beheer in brede zin, met de bijbehorende verantwoording, kan Douane verantwoordelijkheid nemen voor de IT gerelateerde processen. In 2021 is dit tevens als aandachtspunt meegegeven, wij zien hierin geen verdere voortgang.

Met betrekking tot het bij de Belastingdienst ondergebrachte gedeelte van het IT-beheer dient ook worden gedacht aan de bij de Belastingdienst in beheer zijnde

databases voor de Douane. Aandachtspunten hierbij zijn bijvoorbeeld het tijdig beschikbaar stellen van informatie, het adequaat inrichten van logische toegangsbeveiliging, het monitoren van mogelijke overige kwetsbaarheden in en om systemen en wijzigingenbeheer.

### 3.3 Ontwikkeling applicatielandschap

#### 3.3.1 *IV portfolio Douane*

Door een toenemende vraag, strengere eisen en wijzigingen in wet- en regelgeving staat de Douane voor grote veranderopgaves. Veel van deze veranderingen hebben impact op het IT-landschap. Wij zien dat de staande organisatie er momenteel niet in slaagt om het verandertempo bij te benen, waardoor tijdige implementatie onder druk komt te staan en prioritering noodzakelijk is. Hierin is Douane voor een deel afhankelijk van andere dienstonderdelen binnen het ministerie.

Douane heeft in 2022 een meerjarig IV-portfolio (2023-2026) opgesteld en de prioriteringskeuzes laten goedkeuren in het MT Douane en de driehoeksoverleggen met het kerndepartement. De keuzes neergelegd in de ontwikkelagenda voor 2022 zijn gedurende het jaar aangescherpt en herijkt in afstemming met de eigenaar.

De aanpassingen hebben gevolgen gehad voor de implementatie:

- De geautomatiseerde afdrachtenadministratie is na vertraging in december 2022 geïmplementeerd. Deze aanpassing is noodzakelijk om het TEM-boekhoudsysteem (traditioneel eigen middelen) in overstemming te brengen met de beginselen van transparantie, controleerbaarheid en doelmatigheid die zijn vastgelegd in de EU-wetgeving. In 2023 zal de ADR onderzoek verrichten naar de geautomatiseerde afdrachtsstaat.
- Per 13 februari 2023 moet conform de Horizontale accijnsrichtlijn 2020/262 het veraccijnsd vervoer in de EU geautomatiseerd worden ondersteund. Deze richtlijn vergt een uitbreiding van het bestaande Europese systeem EMCS. De Douane heeft de staatssecretaris van Financiën op 7 juli 2022 gemeld dat deze aanpassing niet voor eind 2023 gerealiseerd kan worden door een overvolle IT-portefeuille, eerdere keuzes, uitloop van werkzaamheden en een krappe arbeidsmarkt. Ook is de Tweede Kamer hierover 16 september jl. ingelicht. Douane heeft de geautomatiseerde noodprocedure, de convertor, tijdig kunnen realiseren. Voor het overgrote deel van de accijnsgoederenbewegingen biedt de convertor een passende tussenoplossing.
- Douane heeft DG Taxud geïnformeerd over de grote uitdagingen die Douane ervaart met IT-implementatie voor het DWU project. Het DWU project hangt samen met de herziening van het Douanewetboek van de Unie (DWU). Deze herziening vereist wijzigingen in het IT-landschap. Meerdere van deze onderdelen zijn vertraagd. Douane heeft onderzoek laten verrichten naar de vertragingen voor de verschillende lidstaten. Het onderzoek heeft ervoor gezorgd dat vanuit Europa uitstelprocedures zijn gestart.
- De implementatie van het nieuwe aangiftesysteem voor Douanerechten, DMS, is reeds meerdere malen uitgesteld. De verwachting is nu dat DMS in 2023 gefaseerd in gebruik genomen gaat worden. Het bedrijfsleven kan tot uiterlijk 30 november 2023 aangifte doen via het huidige aangiftesysteem.

Wij zijn positief over de scherpe prioritering voor de IV-portfolio van Douane, de heldere en transparante communicatie hierover en het opstellen van een meerjarig IV-portfolio.

#### 3.3.2 *Minimal viable product*

Douane is via diverse programma's en projecten gefaseerd legacy systemen aan het vervangen en nieuwe applicaties aan het bouwen. Door het vervangen van

applicaties is de technische schuld geleidelijk aan het afnemen en wordt inmiddels bijna voldaan aan de normen die binnen het departement zijn gesteld.

Bij het vervangen van legacy systemen hebben wij vastgesteld dat bij het bouwen of vernieuwen van applicaties, gezien de druk op de tijdige beschikbaarheid van deze applicaties, prioritering wordt aangebracht in het onderhanden werk om toe te kunnen werken naar een Minimal Viable Product (MVP). Het MVP zijn de functionaliteiten die de Douane, het bedrijfsleven of andere lidstaten nodig hebben om aan gestelde verplichtingen te kunnen voldoen. Benodigde managementinformatie en het uitvoeren van ingebouwde interne controles worden veelal laag geprioriteerd, waardoor deze pas na in productie name aandacht krijgen. Door schaarse IT-ontwikkelcapaciteit blijven deze functionaliteiten vaak lang op de ontwikkelkalender staan. Dit heeft als risico, dat er alternatieve werkwijzen nodig zijn om bijvoorbeeld aan managementinformatie te komen waarvan vervolgens de betrouwbaarheid onvoldoende beheerst wordt (zie paragraaf 2.3.2). In 2021 is dit tevens als aandachtspunt meegegeven, wij zien hierin geen verdere voortgang.

Wij adviseren om bij het bepalen van het MVP explicieter vanuit alle belanghebbende af te wegen welke onderdelen prioriteit verkrijgen. Door de directie F&C in de voortbrengingsketen te betrekken kunnen de minimale vereisten voor interne beheersing en sturing in de prioritering weloverwogen worden meegenomen.

#### **3.4 Wapen- en munitiebeheer**

Douane controleert en bevordert de veiligheid van goederenverkeer dat over de buitengrenzen van de Europese Unie gaat. Om deze maatschappelijke veiligheid te kunnen borgen, kunnen douaniers in levensbedreigende situaties terecht komen. Om deze reden heeft Douane circa 600 vuurwapendragers en nog eens circa 300 beperkt vuurwapendragers. Wij hebben dit jaar onderzoek verricht naar het beheer van de wapens en munitie.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat Douane voor het administreren van wapens naast de centrale administratie ook gebruik maakt van lokale administraties. Wij hebben vastgesteld dat niet alle wijzigingen vanuit de lokale administraties adequaat zijn doorgegeven aan de centrale administratie. Het risico bestaat dat de juiste administratie afhankelijk is van individuele medewerkers in plaats van een eenduidig en centraal beeld. Wij bevelen aan om één administratie te hanteren, waarbij de mutaties gebruiksvriendelijk door de regionale medewerkers kunnen worden ingevoerd.

Douane heeft voor het beheer van munitie geen sluitende administratie. De bestellingen voor munitie worden verricht op basis van plausibiliteit door het maken van een schatting van het verbruik en het vertrouwen op de docenten geweldbeheersing van de verschillende regio's. Wij bevelen aan om voor het beheer van munitie de interne controles uit te breiden naar de totale voorraad om incidenten te voorkomen.

Douane heeft geen formele overeenkomst gesloten met de politie voor de inkoop van wapens. Douane maakt gebruik van de raamovereenkomst van de politie voor de aanschaf van wapens. De politie verzorgt de aanbestedingen. Wij bevelen aan om een formele overeenkomst te sluiten met politie die de gehele inkoop en dienstverlening afdekt.

#### **3.5 Implementatie Algemene Verordening Gegevensbescherming en Wet politie gegevens**

De Douane is aangesloten bij het departementaal actieplan privacy op orde waarbij zij een eigen roadmap privacy heeft opgesteld. Onderdeel van de roadmap is het beschrijven van de activiteiten om een privacy organisatie in te richten. Onderkend is dat door beperkte beschikbare capaciteit in 2022 de Douane geen gegevenseffectbeoordelingen heeft afgerond en het verwerkingsregister niet heeft geactualiseerd. Verder is uit het rapport ADR naar voren gekomen dat de Douane in

2021 in belangrijke mate niet voldeed aan de Wet politie gegevens. De Douane bestudeert dit rapport op dit moment en maakt begin april een verbeterrapport openbaar.

## 4 Ondertekening

Den Haag, 15 maart 2023

Auditdienst Rijk

Persoonsgegevens

## Bijlage: Managementreactie

## **Managementreactie Management Letter Douane 2022**

Graag willen wij beginnen met het uitspreken van waardering voor de inhoud en toon in de voorliggende Management Letter 2022. De Douane heeft veel inspanning geleverd om vragen van de ADR te beantwoorden. Desondanks is het proces als moeizaam ervaren door het ontbreken van adequate controle-informatie. Het voorliggende stuk is tot stand gekomen met dank aan de goede samenwerking tussen de Douane en de ADR.

Er is door de ADR gekeken naar het perspectief waar de Douane in bestaat, en welke (externe) aspecten invloed hebben op het functioneren van de organisatie. Daarbij constateert de ADR enkele zaken die verbetering behoeven. Het gaat daarbij om de interne beheersing van de grote geldstromen, toezicht en handhaving, IT beheer, zelfstandiging, ontwikkeling van het applicatielandschap, het wapen- en munitiebeheer, het inkoopbeheer en de implementatie Algemene verordening gegevensbescherming en Wet politiegegevens.

Vanuit de Douane onderschrijven wij de gerapporteerde bevindingen en beseffen dat we het komend jaar extra inspanning moeten verrichten om een positieve ontwikkeling te laten zien. Daar zal extra capaciteit voor vrijgemaakt moeten worden. Tegelijkertijd blijven we aandacht vragen voor het feit dat onze organisatie nog in opbouw is. We zijn immers pas 2 jaar zelfstandig.

Wij onderschrijven de noodzaak om de diverse ambities uit de veranderagenda aan te laten sluiten bij het verandervermogen en de strategische personeelsopgave van de Douane. Dit betekent dat we keuzes zullen moeten maken in de opvolging van de verschillende thema's & aanbevelingen. Voor 2023 zal de hoofdfocus komen te liggen op de versterking van de interne beheersing van de grote geldstroom.

Na de ontvlechting van de Belastingdienst is de organisatie op eigen benen komen te staan en sindsdien zijn wij bezig met het opnieuw inrichten van de interne organisatie. Dit gebeurt volgens het Three Lines of Defense Model (3LOD). De Douane is voornemens om in de loop van 2023 een nieuwe afdeling Risk & Compliance (R&C) binnen de directie Financiën & Control op te zetten. Het doel van R&C is om vanuit de tweede lijn het primaire proces te helpen en te ondersteunen met het normenkader, risicomanagement en managementinformatie. Op het moment dat de eerste en tweede lijn het gewenste volwassenheidsniveau hebben bereikt, kan R&C evolueren naar een derde lijns functie die een onafhankelijke toets op betrouwbaarheid & rechtmatigheid uitvoert. Op dit moment is het van belang dat deze afdeling de eerste lijn helpt, en niet enkel toetst, om het beheer te verbeteren. In de eerste lijn is het van belang dat er regie op ketens komt en eigenaarschap ontstaat. Naast de inhoudelijke kant van het 3LOD zullen wij uitdragen dat eigenaarschap wordt getoond en geborgd (tone at the top).

In 2023 gaan wij ook verder met de overige aandachtspunten. De implementatie van een risicomatrix voor het cyclisch toezicht op vergunninghouder wordt in 2023 via verschillende releases verder doorgevoerd. De huidige samenwerkingsafspraken Informatievoorziening (IV) tussen DG Belastingdienst en DG Douane worden in brede zin herzien op basis van besprekingen die dit jaar gevoerd gaan worden n.a.v. de bevindingen uit het onderzoeksrapport Haalbaarheidsonderzoek Ontvlechting CAP/KI&S/IV. In lijn met de beschreven focus op sturen en verantwoorden en het meerjarig portfolio zullen wij bij de functionele en technische inrichting van nieuwe applicaties expliciet de gewenste managementinformatie en checks en balances meenemen. Mede in verband met reputatie- en politieke risico's zullen wij de administratie van wapens terugbrengen tot de centrale administratie, de noodzakelijke checks en balances invoeren en een formele overeenkomst met de politie afsluiten. Tevens hebben wij al toegezegd begin april een verbeterrapport openbaar te maken voor de Wet politiegegevens. Om het inkoopbeheer te verbeteren hebben wij in 2022 de Inhuurdesk opgericht. De procedures zijn aangescherpt en moeten uniform worden toegepast. Tot slot werken wij in 2023 verder aan de gegevenseffectbeoordelingen en het actualiseren van het verwerkingsregister.

Wij ondersteunen het advies om in 2023 een controle op juistheid en volledigheid van de aanmelding en/of aangifte van cargadoors en aangevers-airlines uit te gaan voeren om het risico's te mitigeren. Ook de adviezen omtrent beheerst gebruik van scripts ondersteunen wij, en zullen wij zo goed mogelijk implementeren.

Met betrekking tot aanbevelingen voor het verbeteren van de logische toegangsbeveiliging hebben wij de nodige expertise op het gebied van interne beheersing aangetrokken. Deze expert zal adviseren bij de totstandkoming van autorisatiematrixen voor de verschillende applicaties en inzicht verschaffen in conflicterende muteerrechten. Ook zijn er afspraken over de performance van applicaties reeds vastgelegd in het jaarcontract tussen de IV organisatie van de Belastingdienst en de Douane. Specifiek voor de datacenter dienstverlening zijn Service Level Agreements overeengekomen. De prestatie wordt gemeten en periodiek gerapporteerd in de voortgangsrapportages die in formele overleggen worden besproken.

Graag blijven wij in 2023 met de ADR in gesprek om de voortgang te monitoren, en waar nodig vroegtijdig risico's te signaleren.

---

**Auditdienst Rijk**  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag

Persoonsgegevens