

Inhoud

Inhoud	1
1 Inleiding	2
1.1 Aanleiding en context	2
1.2 Onderwerp van het onderzoek	3
2 Aanpak	5
2.1 Onderzoeksvragen	5
Hoofdvraag	5
2.1.1 Afbakening van het onderzoek	5
2.1.1 Definities	6
2.2 Methoden	6

| 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en context

De Inspectie belastingen, toeslagen en douane (hierna: IBTD) houdt met een onafhankelijke blik en op een reflectieve manier toezicht op de domeinen belastingen, toeslagen en douane. Dit doen wij vanuit het perspectief van burgers en bedrijven. Wij toetsen of de overheid mensen en bedrijven rechtvaardig behandelt wanneer deze te maken krijgen met belastingen, toeslagen en douanezaken. We onderzoeken mogelijke structurele risico's in het hele proces: van het opstellen van wetten en regels tot en met de uitvoering ervan. Met ons toezicht, onze onderzoeken en aanbevelingen dragen wij bij aan een betrouwbare overheid.

Het aandachtsgebied 'sturing' is één van de vier meerjarige aandachtsgebieden van de IBTD. In het werkprogramma 2026 geven we expliciet aandacht aan sturing bij de Douane.¹ Onder sturing verstaan wij de doelgerichte beïnvloeding van het gedrag van alle spelers en organisaties binnen het domein douane. Daarbij gaat het zowel om de sturing door de Douane zelf als de (aan)sturing van de Douane. Het onderwerp sturing is zeer relevant binnen het domein douane. De Douane voert namelijk voor meerdere opdrachtgevers² een omvangrijk en divers takenpakket uit in tijden van grootschalige veranderingen.

De Douane zet zich in voor fiscale, economische, veiligheids- gezondheids- en milieubelangen in Nederland en Europa. Dit doet de Douane in opdracht van de EU en tien nationale beleidsdepartementen. De omvang en het aantal taken voor de Douane zijn de afgelopen jaren toegenomen. De Douane handhaaft momenteel een breed pakket aan nationale en EU-wetgeving, bestaande uit meer dan 350 verschillende verboden en beperkingen op meer dan 50 handhavingsgebieden.

Naast deze taakverzwaring heeft de Douane te maken met grootschalige veranderingen (zoals de invoering van het nieuwe Europese Douanewetboek) waarop zij continu moet anticiperen. Een andere grootschalige verandering is de opkomst van de e-commerce waardoor goederenstromen fors zijn toegenomen. De Douane moet haar vele taken onder deze veranderende omstandigheden snel en adequaat kunnen uitvoeren. Voor het bedrijfsleven zijn immers een snelle vrijgave van goederen en voorspelbare processen van belang.

¹ De andere meerjarige aandachtsgebieden zijn wet- en regelgeving, rechtsbescherming en organisatiecultuur.

² De volgende beleidsdepartementen zijn de opdrachtgevers van de Douane: Financiën; Economische Zaken; Klimaat en Groene Groei; Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur; Infrastructuur en Waterstaat; Buitenlandse Zaken; Justitie en Veiligheid; Volksgezondheid, Welzijn en Sport; Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Sociale zaken en Werkgelegenheid

De Douane moet dus gelijke tred houden met steeds veranderende behoeften van de samenleving, die het ene moment specifieke aandacht vraagt voor de bescherming van de financiële belangen van de staat en op andere momenten de nadruk legt op de noodzaak om ongewenste en illegale goederen buiten het grondgebied van Nederland en de EU te houden ter bescherming van de samenleving. Dit brede scala aan belangen vereist dat de Douane toekomstgericht is en vooroploopt om haar controles op import en export efficiënt en effectief uit te voeren. De Douane zoekt daarbij voortdurend naar het juiste evenwicht tussen het toezicht op grensoverschrijdende goederenstromen enerzijds en het faciliteren daarvan anderzijds.³

In 2025 heeft de Douane een nieuwe visie opgesteld (Visie 2035) om maatschappelijk van waarde te zijn. Daarvoor is nodig dat de Douane met de opdrachtgevers gericht stuur op maatschappelijk effect, richting geeft aan het versterken van de douane-unie, werkt aan innovatie van de operatie en stuur op het resultaat van veranderingen. In 2026 zal de Douane deze middellange termijnvisie uitwerken in een strategie.⁴

1.2 Onderwerp van het onderzoek

Met dit onderzoek willen we nagaan hoe binnen het domein douane het evenwicht wordt gevonden tussen het beschermen van de samenleving op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu en het faciliteren van de grensoverschrijdende goederenstromen en de concurrentiepositie van Nederland. Ook vanuit het burgerperspectief is dit onderzoek relevant: de Douane beschermt onze samenleving en burgers immers tegen onveilige goederen en faciliteert de grensoverschrijdende goederenstromen voor bedrijven. Het is zowel voor burgers als bedrijven zeer belangrijk dat de sturing op beide taken in evenwicht is.

We willen de sturing binnen het domein douane in kaart brengen en nagaan hoe deze doorwerkt op de werkvloer. De focus ligt op beslissende sturingsmomenten en de achterliggende afwegingen en principes. We willen namelijk niet alleen begrijpen hoe de sturing nu verloopt. Ook willen we weten welke verbeterpunten in de praktijk mogelijk zijn, als het gaat om het vinden van het evenwicht voor de samenleving tussen het toezicht op grensoverschrijdende goederenstromen en het faciliteren daarvan.

We starten met het onderzoek naar de meervoudige aansturing van de Douane. Voor deze aansturing gebruikt het Ministerie van Financiën het driehoeksmodel. Het driehoeksmodel kent drie rollen; die van eigenaar, opdrachtnemer en opdrachtgever. De Douane moet als opdrachtnemer zorgen voor een doelmatige, rechtmatige en professionele uitvoering van de opdrachten. De opdrachtgevers

³ Voorwoord DG Douane, 'Customs Inside Anywhere, Insights everywhere', Frank Heijman | John Peters, Oktober 2022.

⁴ De visie en strategie komen in de plaats van de huidige Visie Grensverleggend en het Strategisch Meerjarenplan 2020-2025 van de Douane.

zijn verantwoordelijk voor een heldere en zo concreet mogelijke formulering van de opdrachten. De pSG van het ministerie van Financiën, ondersteund door het team Eigenaarsadvisering van BOA, vervult de eigenaarsrol. De eigenaar houdt oog voor de lange termijn stabiliteit en continuïteit van een opdrachtnemer. De eigenaar is ook verantwoordelijk voor het algehele functioneren, inrichten en faciliteren van de governancestructuur⁵. Wij zijn benieuwd hoe de aansturing door de vele opdrachtgevers en de eigenaar op basis van het driehoeksmodel bijdraagt aan het evenwicht tussen toezicht op grensoverschrijdende goederenstromen enerzijds en het faciliteren daarvan. Vervolgens gaan we na hoe de Douane in deze tijd van grootschalige veranderingen (transities) haar sturingsmogelijkheden inzet om dit evenwicht te realiseren.

Door de knelpunten en eventuele aanbevelingen binnen sturing in het domein douane op twee belangrijke thema's (meervoudige aansturing en sturing bij transities) in kaart te brengen kan ons onderzoek onderdeel zijn van het leren over en het verbeteren van sturing. De inzichten die wij opdoen maken we niet alleen bespreekbaar binnen het domein douane maar indien mogelijk ook binnen de andere domeinen waarop we toezien en breder binnen de overheid, om verbeteringen in gang te zetten. Het inzichtelijk maken van de complexiteit van sturing kan voor de Douane van meerwaarde zijn bij haar uitdagende opgave om de samenleving te beschermen en grensoverschrijdende goederenstromen te faciliteren.

⁵ Met de governancestructuur bedoelen we het vastgestelde stelsel van regels, bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden waarmee de sturing, besluitvorming en het toezicht binnen een beleidsdomein, programma, of tussen overheidsorganisaties worden geregeld.

2 Aanpak

2.1 Onderzoeksvragen

Hoofdvraag

De hoofdvraag voor dit onderzoek is: *Hoe wordt binnen het domein douane gestuurd om in de context van grootschalige veranderingen het evenwicht te vinden tussen toezicht op en het faciliteren van grensoverschrijdende goederenstromen?*

Om deze hoofdvraag te beantwoorden voeren we twee deelonderzoeken uit. Met deelonderzoek 1 streven we ernaar om een beter beeld te krijgen van de manier waarop de Douane aangestuurd wordt. Met deelonderzoek 2 willen we inzichtelijk maken hoe de Douane in staat wordt gesteld om haar toezichthoudende taken te realiseren. Deze aansturing is bepalend voor de mogelijkheden die de Douane heeft om zelf te sturen in de context van de grootschalige veranderingen waarmee zij te maken heeft. In deelonderzoek 2 gaan we na hoe de Douane haar sturingsmogelijkheden inzet.

Voor deelonderzoek 1 hanteren we de volgende onderzoeksvraag:

Hoe sturen de opdrachtgevers en de eigenaar de Douane aan, en in hoeverre creëren zij hierbij de randvoorwaarden waarbinnen de Douane het evenwicht kan vinden tussen het toezicht op en het faciliteren van grensoverschrijdende goederenstromen?

Voor deelonderzoek 2 hanteren we de volgende onderzoeksvraag:

Hoe stuurt de Douane in de context van grootschalige veranderingen om het evenwicht te vinden tussen het toezicht op grensoverschrijdende goederenstromen enerzijds en het faciliteren daarvan anderzijds?

2.1.1 Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op het domein douane. Binnen het domein douane kijken we naar het geheel van sturingsrelaties, dus niet alleen naar de sturing door Douane. We kijken naar sturing vanuit de drie rollen: opdrachtgevers, opdrachtnemer en eigenaar:

- Eigenaar: de pSG van het ministerie van Financiën, ondersteund door het team Eigenaarsadvisering van de afdeling Bestuursondersteuning en – Advies (BOA) van het ministerie;
- Opdrachtgevers: De EU en de opdrachtgevende beleidsministeries⁶;

⁶ De volgende beleidsdepartementen zijn de opdrachtgevers van de Douane: Financiën; Economische Zaken; Klimaat en Groene Groei; Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en

- Opdrachtnemer: de Douane.

In het eerste deelonderzoek kijken we hoe de sturing er in de praktijk uit ziet. We bekijken hoe de opdrachtgevers hebben gestuurd aan de hand van een concrete praktijksituatie waarin sprake is van meervoudige aansturing: het opstellen en uitvoeren van het Handhavingsplan. In het tweede deelonderzoek verdiepen we ons op basis van de Omgevingsvisie 2035 van de Douane in de externe omgeving (het landschap) van de Douane. We gaan na hoe grootschalige technologische, politieke, economische of andere maatschappelijke ontwikkelingen zoals o.a. verwoord in deze Omgevingsvisie 2035 doorwerken in het domein douane en of er nog andere ontwikkelingen hierop van grote invloed (zullen) zijn. Ook inventariseren we op basis van de Visie 2035 samen met de Douane welke leidende principes die bij dit toekomstbeeld horen. Vervolgens onderzoeken we welke aanpak de Douane kiest om met deze transitie om te gaan.

2.1.1 Definities

Onder **sturing** verstaan wij de doelgerichte beïnvloeding van het gedrag van alle spelers en organisaties binnen het domein douane.⁷ Hiervoor kan een breed palet van instrumenten worden ingezet, zoals formele regels, opdrachten of afspraken, toewijzing van budgetten of verbetertrajecten. Van belang daarbij is dat niet alleen de doelen zo goed mogelijk worden gerealiseerd, maar ook dat zo min mogelijk onbedoelde en ongewenste (neven)effecten optreden.

Sturing gaat over hoe opdrachten aan én binnen organisaties in de praktijk tot stand komen, worden uitgevoerd, geëvalueerd en waar nodig aangepast. Daarvoor is rolopvatting, leiderschap, betrokkenheid en een gelijkwaardige relatie tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer van belang.

Onder **transitie** verstaan we een fundamentele verandering op het niveau van een collectief regime (zoals de Europese Douane Unie).⁸

2.2 Methoden

Deelonderzoek 1: Huidige sturing binnen het domein douane

Met het uitvoeren van deelonderzoek 1 willen we antwoord krijgen op onze eerste deelvraag over de sturing door de opdrachtgevers en eigenaar. We onderkennen dat meerdere perspectieven (EU, politiek, burgers, ondernemers en samenleving) op de gewenste effecten van het toezicht door de Douane te onderscheiden zijn. We verwachten dat deze diversiteit aan belangen en verwachtingen tot dilemma's

Natuur; Infrastructuur en Waterstaat; Buitenlandse Zaken; Justitie en Veiligheid; Volksgezondheid, Welzijn en Sport; Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Sociale zaken en Werkgelegenheid

⁷ De bestuurskundige Bekkers definieert het begrip als "de doelgerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context". Bekkers, V. (2017). *Beleid in beweging: achtergrond, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector (3de herziene druk)*. Boom.

⁸ Deze definitie is afkomstig van hoogleraar Derk Looibach van het Dutch Research Institute for Transitions (Drift), verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

kunnen leiden in de praktijk. Een eenzijdige onderzoeksopzet doet dan tekort aan de diversiteit van deze perspectieven. Daarom kiezen we voor een mix aan methoden die we hebben gekoppeld aan de diverse perspectieven. De perspectieven en methoden gaan we combineren in drie typen analyses van de data die we met dit onderzoek verkrijgen. Dit zijn: een generieke analyse, een verdiepende analyse en een syntheseslag. De drie analyses zijn gericht op het in kaart brengen van de werking en effecten van de sturing binnen het domein douane. De drie analyses zijn aanvullend aan elkaar.

Generieke analyse

De generieke analyse richt zich op huidige sturing binnen het domein douane waarbij kwantitatieve data (zoals de realisatiecijfers van het Handhavingsprogramma) aan kwalitatieve data is gekoppeld. In deze fase voeren we deskresearch uit, aangevuld met gesprekken. We starten met het bestuderen van al uitgevoerd onderzoek. Het doel hiervan is om de aanwezige kennis te bestuderen en daarmee een basis te leggen voor de verdiepende analyse van dit deelonderzoek. Hiervoor bestuderen we de stukken die ten grondslag liggen aan het sturingsarrangement (de sturingsdriehoek) en de instelling van het opdrachtgever- en opdrachtnemersberaad (OOB).⁹ Ook bestuderen we onderzoeken die elementen bevatten die aan sturing raken. Het gaat hier onder meer om de procesevaluatie naar effectgericht sturen¹⁰, de onderzoeken die in opdracht van het ministerie van Financiën zijn gedaan over het samenspel om te komen van beleid tot uitvoering¹¹, onderzoeken op deelonderwerpen zoals 'ongeschreven regels'¹² en de onderzoeken naar dienstverlening die de Douane regelmatig uitvoert.

Daarna analyseren we de realisatie van het handhavingsprogramma van de Douane. In dit handhavingsprogramma heeft de Douane in samenspraak met de eigenaar en haar opdrachtgevers vastgelegd hoe zij de beschikbare toezichtcapaciteit verdeelt over de opgedragen taken. We willen in kaart brengen wat de bepalende beslissingen en beslismomenten zijn geweest (zoals de prioriteitstelling bij het uitvoeren van de toezichthoudende taken) bij het opstellen en het uitvoeren van dit handhavingsprogramma. Deze analyse maken we op basis van interne documenten die we bij de Douane opvragen. We zullen bij het opvragen van documenten zo gericht en specifiek mogelijk zijn. Zo nodig zullen we, aanvullend op deze deskresearch, betrokken ambtenaren en onderzoekers interviewen voor toelichting en verdieping.

⁹ Waaronder het convenant inzake de samenwerking binnen het Ministerie van Financiën tussen het Directoraat-generaal Fiscale Zaken en het Directoraat-generaal Douane bij de uitvoering van wettelijke taken op het beleidsterrein van het Ministerie van Financiën door de Douane d.d. 09.08.2024. Per beleidsdepartement zijn ook convenanten afgesloten met het Directoraat-generaal Douane.

¹⁰ Eindrapport Berenschot 'Procesevaluatie Douane 'Effectgericht Sturen', De gezamenlijke doorontwikkeling door opdrachtgevers en de Douane d.d.29 mei 2026.

¹¹ Onderzoek AEF 'Van idee tot en met uitvoeringstoets Doorontwikkeling van samenspel tussen beleid en uitvoering in beleidsontwikkeling' d.d. 5 mei 2021.

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/05/28/onderzoeksrapport-ongeschreven-regels>.

Ten slotte willen we in gesprek gaan met douaneautoriteiten van andere lidstaten van de Europese Unie die met vergelijkbare sturingsproblematiek (vinden van het evenwicht) te maken hebben. Wij willen door deze douaneautoriteiten te bevragen, nagaan welke mix van sturingsinstrumenten zij inzetten bij het vinden van het evenwicht tussen het toezicht op grensoverschrijdende goederenstromen enerzijds en het faciliteren daarvan anderzijds.

Op basis van de generieke analyse krijgen we een algemeen beeld van hoe sturing verloopt binnen het domein douane, waar de beslissingsmacht ligt en welke beslissingen er genomen zijn in het kader van het handavingsprogramma.

Verdiepende analyse

Wanneer de generieke analyse afgerond is, willen we een selectie van personen interviewen. Deze diepte-interviews willen we voeren met die personen binnen het domein douane bij wie de werkelijke beslissingsmacht en doorzettingskracht ligt. Het doel van deze verdiepende interviews is om onze bevindingen en interpretaties uit de generieke analyse te toetsen aan hun waarneming en ervaring en een verdere verdiepingsslag te maken waarbij we informatie ophalen die niet direct volgt uit de stukken die zijn onderzocht in de deskresearch. In deze (semigestructureerde) diepte-interviews van ongeveer 1 tot 1,5 uur willen we vooral ingaan op de besluitvorming.¹³ We richten ons op de motieven, argumenten, omstandigheden en leidende principes die aan hun keuzes ten grondslag liggen.

Syntheseslag

We verwachten dat de beantwoording van de eerste hoofdvraag van het onderzoek een synthese vergt van de set aan data en inzichten die tijdens het eerste deelonderzoek zijn verkregen. Waar mogelijk zullen we verbanden leggen tussen de onderzoeksresultaten om consistenties en tegenstrijdigheden bloot te leggen. Bij eventuele perceptieverschillen brengen we de gemene deler in beeld.

Deelonderzoek 2: Transitiesturing door de Douane

Met het uitvoeren van deelonderzoek 2 willen we antwoord krijgen op onze tweede deelvraag over de transitiesturing door de Douane. Het gaat dan om de manier waarop de Douane stuurt op het omgaan met de transities waarmee ze maken krijgt. De onderzoeksactiviteiten in dit deelonderzoek bestaan voornamelijk uit het voeren van verdiepende interviews met de Douanemedewerkers en haar opdrachtgevers. Deze verdiepende interviews voeren we op basis van het sturingsraamwerk gebaseerd op een combinatie van

¹³ In deze diepte-interviews stellen we de 7 vragen die zijn opgesteld na een serie reflectiegesprekken over goed opdrachtgeverschap, met groepen bestuurders (directeuren en DG's van beleidsdepartementen) en adviseurs. www.werkaanuitvoering.nl/rode-draden-opdrachtgeverschap en www.werkaanuitvoering.nl/driehoek

een sturingsmethodiek die de NSOB in samenwerking met DRIFT heeft ontwikkeld voor organisaties die moeten sturen in transities.¹⁴

De aanpak in deelonderzoek 2 bestaat uit drie stappen:

1. *Verkennen veranderd landschap Douane (landschapsgesprekken)*

We starten met de gesprekken over het veranderd landschap binnen het domein douane. De gesprekken voeren we op basis van de Omgevingsvisie 2035 en de Visie 2035 van de Douane. We bespreken met de Douane hoe volgens haar het evenwicht tussen het toezicht op grensoverschrijdende goederenstromen enerzijds en het faciliteren daarvan anderzijds er in de praktijk uitziet. We gaan na welke scenario's bij de Douane in beeld zijn, wat de variabelen zijn en of binnen de Douane een gezamenlijk beeld bestaat over de mogelijke (aannemelijke) uitkomsten van deze veranderingen voor het werkveld van de Douane. Vragen die daarbij opkomen zijn: is helder wat de grenzen van de aannemelijkheid zijn, wat de gangbare verwachtingen zijn en wat de belangrijkste onzekerheden zijn? Is duidelijk wat direct aandacht behoeft van de Douane en/of waarover de Douane nu nog te weinig kennis heeft?

2. *Strategiegesprekken sturing Douane*

In vervolgesprekken met de Douane onderzoeken we hoe de Douane concreet inzet op het sturen op transities die zijn geïdentificeerd in de gesprekken over het veranderd landschap. In deze gesprekken proberen we een beeld te krijgen van de volgende thema's:

- Toekomstvisie en leidende principes;
- Typen transitiesturing (afbouw, ombouw, opbouw, voortbouw);
- Betrokken externe partijen en samenwerking;
- Rollen en perspectieven van de Douane in sturing (responsief; samenwerkend, presterend, rechtmatig).

3. *Gezamenlijke reflectiegesprekken domein douane*

Samen met de Douane, haar opdrachtgevers en een vertegenwoordiging uit het bedrijfsleven willen we reflecteren op de uitkomsten van de landschapsgesprekken en strategiegesprekken met de Douane. Op de uitkomsten van de landschapsgesprekken en strategiegesprekken met de Douane willen we samen met de Douane, haar opdrachtgevers en een vertegenwoordiging uit het bedrijfsleven reflecteren. Met deze gesprekken willen we nagaan of er een gezamenlijk beeld is over de transities, de sturing daarop en mogelijke verbeteringen. Wij vragen de deelnemers te reflecteren op de vraag of de (voorgenomen) transitiesturing door de Douane volgens deze partijen gaat bijdragen aan het vinden van het evenwicht tussen het toezicht op grensoverschrijdende goederenstromen enerzijds en het faciliteren daarvan

¹⁴ Dit sturingsraamwerk bestaat uit een combinatie van de X-curve, zoals ontwikkeld door DRIFT en het sturingskwadrant zoals ontwikkeld door de NSOB aangevuld met het reflectieve model van Driscoll "What? So what? Now what? Zoals uiteengezet in het rapport: Sturing in transities, een raamwerk voor strategiebepaling van DRIFT for transitie en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur van september 2020. Driscoll, J. (1994) en 'Reflective practice for practice: A framework of reflective practice', *Senior Nurse*, 14(1), pp. 47-50.

anderzijds. Deze reflectiegesprekken kunnen gedeelde beelden opleveren van de gewenste/meest gepaste wijze van sturing (die de beste kansen creëert voor bereiken van het evenwicht) en de stappen die gezet kunnen worden om van de huidige situatie naar de gewenste situatie te komen.