

Validatie van de voorbereidingen van de Douane op de Brexit

Een extern perspectief op de interne voorbereiding - verkorte versie eindrapportage

22 november 2018



Managementsamenvatting

Voor u ligt de verkorte versie van de eindrapportage validatie van de voorbereidingen van de Douane op de Brexit. De aanleiding voor deze validatie is de mogelijke aanstaande Brexit per 29 maart 2019 en de significante impact die dit heeft op de werkzaamheden van de Douane. Het onderzoek is in oktober 2018 uitgevoerd door EY Advisory in opdracht van de Directeur-Generaal Belastingdienst van het Ministerie van Financiën, met de Algemeen Directeur van de Douane als gedelegeerd opdrachtgever. De onderzoeksopdracht omvat het uitvoeren van een analyse naar de mate van interne voorbereiding per 15 oktober 2018 (peildatum) van de Douane op een 'harde Brexit' (no deal 'cliff-edge' scenario) per 29 maart 2019. Het doel van de validatie is een externe reflectie op de door de Douane intern ingezette en voorgenomen activiteiten met daarbij de vraag of er witte vlekken zijn of issues met een verhoogd risico. Het toetsingskader voor de mate van voorbereiding zijn de doelstellingen die de Douane zich heeft gesteld zijnde; per 29 maart 2019 is de continuïteit van alle douane-processen geborgd en er is geen onnodig economisch oponthoud, en voor de lange termijn zijn de werkzaamheden voor Brexit structureel en duurzaam ingebed in de bestaande organisatie.

De onderzoekers komen tot de conclusie dat de Douane per 15 oktober 2018 voldoende is voorbereid om per 29 maart 2019 haar Brexit doelstellingen te realiseren. Hierbij zal in de resterende maanden, tot 29 maart 2019, nog veel werk moeten worden verzet, waarbij de aanbevelingen met spoed en focus dienen te worden gerealiseerd. De conclusie is gebaseerd op het volgende:

- De Douane is tijdig begonnen en in ruime mate volledig in haar interne voorbereidingsactiviteiten. In het onderzoek zijn geen inhoudelijke onvolledigheden geconstateerd en slechts een beperkt aantal procesmatige onvolledigheden gevonden. Deze onvolledigheden zijn door de Douane voor het einde van 2018 op te lossen;
- De aanpak door de Douane met 'lijnorganisatie als het kan, Programmabureau Brexit als het moet' is voor het realiseren van Brexit voorbereidingen een goed passend organisatiemodel. Hiermee is voldoende basis gelegd voor de procesuitvoering van de voorbereidende werkzaamheden van zowel het Programmabureau Brexit als van de deelprojecten in de lijn. In dit onderzoek is geconcludeerd dat vanaf de zomer 2018 een verbetering in de voortgang is waargenomen die zich nu verder moet continueren;
- De witte vlekken en geïdentificeerde risico's zijn met additionele inspanningen, versnelling en focus beheersbaar. De witte vlekken betreffen het ontbreken van drie effectieve programmabesturingsmiddelen voor het Programmabureau Brexit: masterplanning, meer terugval scenario's, meer 'droog-oefenen', en twee witte vlekken voor de periode na 29 maart 2019; voorbereidingen in het algemeen en het duurzaam inpassen van nieuwe medewerkers in de organisatie. De drie grootste risico's betreffen: de piekbelasting op de totale douane organisatie in de laatste vier maanden, het voorkomen van een verloop van nieuwe medewerkers in de eerste twee jaar en de extra druk op integriteits-toetsing en borging door de uitzonderlijke verwachte hoeveelheid nieuwe medewerkers in een relatief korte periode.

Het onderzoek heeft in absolute zin veel aanbevelingen opgeleverd. In relatieve zin valt het aantal aanbevelingen mee, gegeven de omvang van de voorbereidingen op de Brexit. In dit licht is het aantal aanbevelingen voor de Douane behapbaar en past het bij de conclusie dat de Douane voldoende is voorbereid. De onderzoekers doen de volgende hoofdaanbevelingen aan de Douane:

- Bereid de gehele Douane organisatie voor op een zeer stevige uitvoeringsagenda voor januari - april 2019;
- Borg in besluitvorming en gedrag dat de organisatie de lat hoog legt voor het niveau van dienstverlening en handhaving per 29 maart 2019;
- Continueer 'lijn als het kan en programma als het moet';
- Realiseer in de periode november - december 2018 de reeds geplande deadlines in de deelprojecten;
- Realiseer in de periode januari - februari 2019 de in dit onderzoek geïdentificeerde extra of onvoldoende geplande activiteiten, zorg daarbij voor terugvalscenario's en 'droog oefenen' van bestaande plannen;
- Versterk zowel het Programmabureau Brexit als de lijnsturing door meer nadruk te leggen op tussenresultaat gedreven plannings (mijlpalen), aantoonbaar gebruik van meetbare prestatie-indicatoren en eigenaarschap (wie, wat, hoe en wanneer).

De conclusie dat de Douane per 15 oktober 2018 voldoende is voorbereid op de Brexit betekent niet dat de Douane per 29 maart 2019 op het gewenste eindniveau zal zijn in termen van dienstverlening en handhaving. Er zal in de fase na maart 2019 verdere verbetering en implementatie van duurzame oplossingen benodigd zijn. Het gaat hierbij om het normaliseren van de dienstverlening in formaliteiten (verminderen doorlooptijden in vergunningaanvragen en aangiften), het opvoeren van het handavingsniveau door het beschikbaar stellen van meer capaciteit in termen

van medewerkers, huisvesting en middelen en het implementeren van leereffecten in de uitvoering. Tenslotte, bereidt de Douane zich voor op de 'cliff-edge' variant van de Brexit en daarmee is zij voorbereid op de meest ingrijpende variant. Dit neemt niet weg dat de Douane de ontwikkelingen en voortdurende politieke onzekerheid over het uiteindelijke scenario in ogenschouw moet blijven nemen omdat dit consequenties heeft voor de inhoudelijke en procesmatige executie van de voorbereiding op de Brexit.

1 Aanleiding onderzoek

De Douane is de handhavingsdienst van het Ministerie van Financiën die het EU-buitengrensoverschrijdende goederenverkeer in Nederland controleert. De Douane zorgt voor de heffing en inning van binnenlandse accijnzen en verbruiksbelastingen en de handhaving op dit terrein. Daarbij ziet de Douane er op toe dat het goederenverkeer volgens de regels verloopt en dat het grensoverschrijdend goederenverkeer wordt gefaciliteerd. De Brexit brengt verandering in de grensactiviteiten van de Douane voor het goederenvervoer van en naar het Verenigd Koninkrijk (VK) omdat de statusverandering van het VK naar 'derde land' het invoeren van douane formaliteiten en handhaving vereist. Dit betekent een aanzienlijke verzwaring van de werklast ten opzichte van het bestaande takenpakket van de Douane. Deze verzwaring heeft niet alleen betrekking op de reguliere processen en locaties, maar ook op nieuwe activiteiten bij de ferry's tussen Nederland en het VK, waar op dit moment geen douane activiteiten plaatsvinden.

Omdat een scenario zonder akkoord over uittreding van het VK vooralsnog niet uit te sluiten valt, heeft het kabinet besloten dat de Douane zich moet voorbereiden op een 'harde Brexit' (no deal 'cliff-edge' scenario) per 29 maart 2019. Met minder dan een half jaar aan voorbereidingen te gaan heeft de Douane in opdracht van de Directeur-Generaal Belastingdienst van het Ministerie van Financiën, samen met de Algemeen Directeur van de Douane als gedelegeerd opdrachtgever, deze externe validatie van de voorbereidingen laten uitvoeren door EY Advisory.

De voorliggende rapportage bevat de volgende onderdelen en is een beknopte en zelfstandig leesbare versie van het eindrapport:

1. Aanleiding onderzoek
2. Onderzoeksdoelstelling
3. Toets op volledigheid en effectiviteit van uitvoering
4. Toets op witte vlekken en risico's
5. Conclusies en aanbevelingen

2 Onderzoeksdoelstelling

Onderzoeksopdracht

De onderzoeksopdracht omvat het uitvoeren van een analyse naar de mate van voorbereiding van de Douane op een 'Cliff-edge Brexit' (vanaf hier: Brexit) per 29 maart 2019, met 15 oktober 2018 als peildatum. Deze analyse focust op de volledigheid van de inhoudelijke voorbereidingen enerzijds en het proces en de mogelijkheden om het proces te verbeteren, te versterken en/of te versnellen anderzijds. Bij het laatste hoort een schatting van de issues die versterkte aandacht behoeven en (waar relevant) voorstellen te doen om deze issues zo goed mogelijk te mitigeren, dan wel er zo goed mogelijk mee om te gaan totdat een oplossing voor handen is. De mate van voorbereiding is getoetst aan de doelstellingen die de Douane zich heeft gesteld. Met andere woorden, de Douane is voorbereid als aan onderstaande doelstellingen wordt voldaan:

- Per 29 maart 2019 is de continuïteit van alle douane processen geborgd en er is geen onnodig economisch oponthoud;
- Voor de lange termijn geldt als doel dat de toename in reguliere werkzaamheden en nieuwe werkzaamheden als gevolg van de Brexit structureel en duurzaam zijn ingebed in de bestaande organisatie.

Dit onderzoek richt zich uitsluitend op de interne voorbereidingen van de Douane. De voorbereidingen door andere externe partijen is geen onderwerp van dit onderzoek. Bedrijven en andere instanties hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid. De benodigde samenwerking met de Douane en de externe informatieverstrekking vanuit de

Douane is daarentegen wel onderdeel van dit onderzoek. Het is mogelijk dat er zich na de peildatum van 15 oktober 2018 nog onverwachte externe ontwikkelingen voordoen met impact op de voorbereiding door de Douane. Deze problematiek vormt geen onderdeel van deze validatie.

Gehanteerde onderzoeksmethode

EY heeft het onderzoek in de periode van 1 oktober tot en met 31 oktober 2018 uitgevoerd met als hoofdvraag: 'Wat is de mate van voorbereiding van de Douane op een Brexit per 29 maart 2019 met als meetdatum 15 oktober 2018?'.

De beantwoording hiervan volgt uit een synthese van de antwoorden op drie sub-onderzoeksvragen die de kern vormen van de gehanteerde onderzoeksmethode, namelijk:

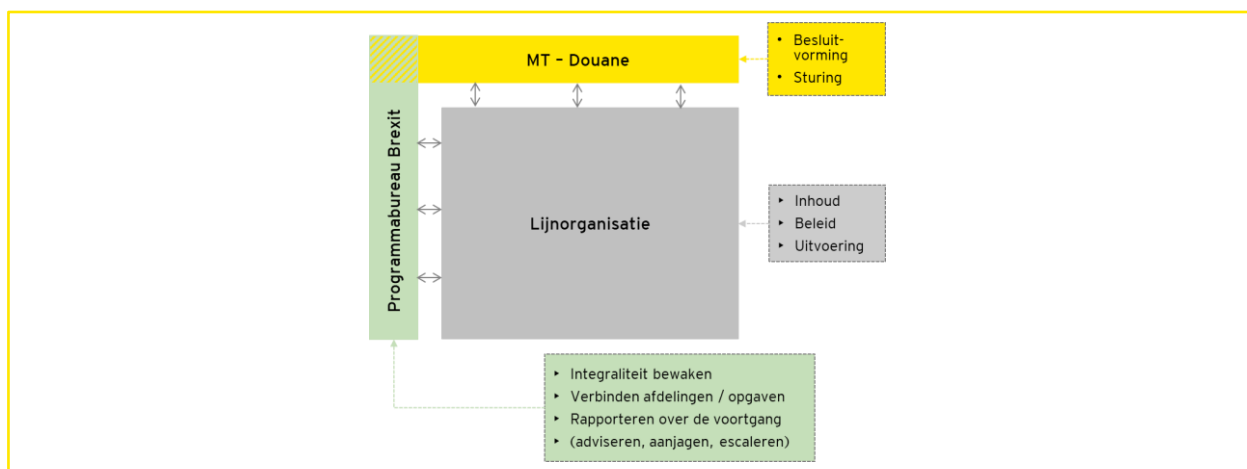
1. Is de Douane volledig in de voorbereiding op de Brexit?
2. Voert de Douane de werkzaamheden juist en doelmatig uit?
3. Zijn er risicovolle witte vlekken en/of issues met een hoog risico die versterkte aandacht nodig hebben?

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van een studie op bestaande documentatie welke is aangeleverd door het Programmabureau Brexit en 45 interviews met interne- en externe stakeholders. De resultaten van het onderzoek zijn procesmatig en inhoudelijk afgestemd in meerdere validatiesessies met inhoudelijke experts van de Douane en leden van het Programmabureau Brexit. De finale versie van het rapport is vastgesteld door de gedelegeerde opdrachtgever, de Algemeen Directeur van de Douane. Voor een nadere toelichting verwijzen wij naar de volledige versie van de eindrapportage.

3 Toets op volledigheid en effectiviteit van uitvoering

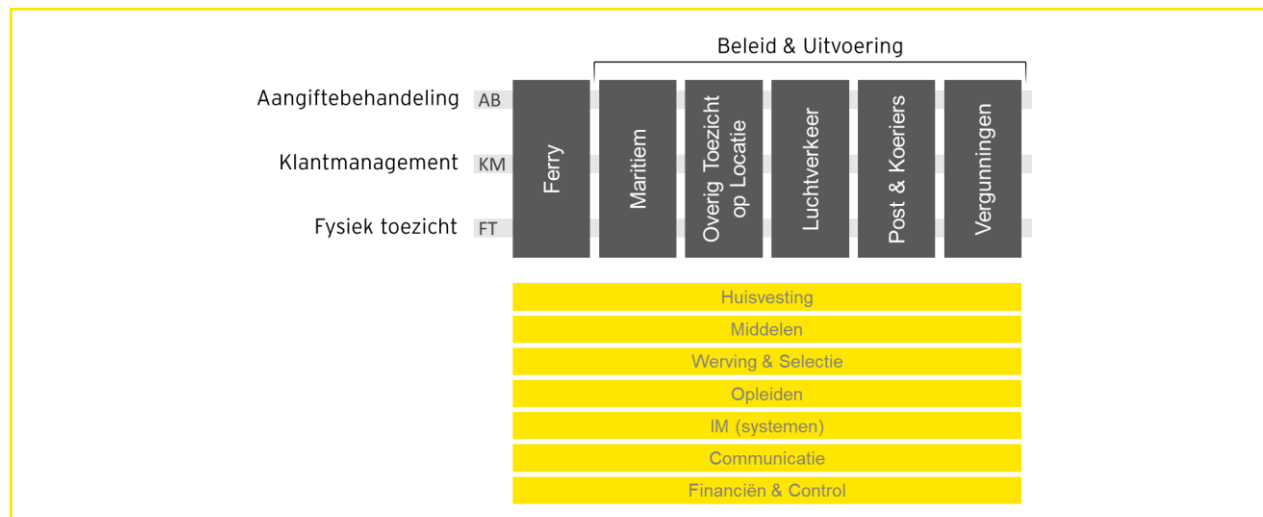
Opzet van de voorbereidende werkzaamheden

De Douane is reeds vanaf juni 2016 gestart met de voorbereidingen op de Brexit. De start bestond uit het opstellen van een raming van volumeontwikkelingen en een analyse van de effecten van mogelijke Brexit scenario's wat heeft geleid tot een claim in 2017 en toekenning van de claim in februari 2018. Volgens de toegekende claim heeft de Douane additionele middelen ter beschikking van €78 mln ten behoeve van onder andere de aanname van 928 fte. Om deze voorbereiding en verwachte verzwaring van de werklast in goede banen te leiden heeft de Douane per april 2018 een Programmabureau Brexit opgezet onder verantwoordelijkheid van een Programma Directeur. Het Programmabureau Brexit heeft als taak om samen met de lijn ('lijn als het kan, programma als het moet') en het MT Douane ervoor te zorgen dat de interne voorbereidende werkzaamheden en de interne doelstellingen van de Douane voor de Brexit per 29 maart 2019 worden gerealiseerd (zie figuur 1).



Figuur 1: Organisatie opzet voorbereidingen Brexit

Het Programmabureau Brexit heeft een ordening aangebracht in de gebieden waar een volumegroei gaat plaatsvinden en/of een relatief nieuw proces georganiseerd moet worden (zie figuur 2). Deze ordening is in het onderzoek gehanteerd voor de beoordeling van de volledigheid en de proces- en risicoanalyse van de voorbereidingen van de Douane op de Brexit.



Figuur 2. Ordening primaire en secundaire processen door Programmabureau Brexit

Voor het inzichtelijk maken van de verzwarende activiteiten heeft de Douane een raming opgesteld van de volumeontwikkelingen in termen van aangiften, bewegingen en nieuwe relaties (zie onderstaand tabel 1).¹

Tabel 1. Volumeontwikkelingen aangiften, bewegingen en nieuwe relaties van de Douane

	Aantal	Type	Wijziging
Aangiften			
Invoer	752.000	Artikelen	+18%
Uitvoer	4.200.000	Artikelen	+33%
Binnenbrengen	1.496.970	Summiere aangiften	+32%
Uitgaan	5.182.481	Summiere aangiften	+137%
Douanevervoer	1.200.000	Aangifte	+30%
Post - invoer	1.238.927	Zendingen	
Post - uitvoer	1.775.588	Zendingen	
Vervoersbewegingen			
Schepen	10.500	Aantal	+26%
Vluchten	95.500	Aantal	+48%
Passagiers lucht (in- en uit)	10.300.000	Aantal	+39%
Passagiers zee (in- en uit)	1.947.000	Aantal	
Relaties douane			
Potentiële nieuwe relaties met levering of verwerving goederen VK	35.352	OB-nummers	+40%
Aantal nieuwe relaties die mogelijk vergunninghouder worden	4.604	OB-nummer	+46%

¹ Nota Douane - Impact Brexit voor douaneverplichtingen in Nederland (2016)

Beschrijving voorbereidende maatregelen

Naast de organisatieopzet (figuur 1) inclusief het Programmabureau Brexit met de specifieke Brexit ordening (figuur 2) richten de voorbereidende maatregelen van de Douane zich op onderstaande activiteiten. Hierbij geldt dat de beschikbare nieuwe inzetbare medewerkers en financiële middelen worden ingezet met als doel dat alle betrokken afdelingen en regio's van de Douane in staat zijn om de extra werkzaamheden ten gevolge van Brexit te verrichten.

Deze werkzaamheden betreffen:

- Voor het ferryproces zorgen dat op 29 maart 2019 voor alle 8 ferrylocaties in Nederland een eenduidig en operationeel noodzakelijk toezichtproces is geïmplementeerd op basis van het vastgestelde handhavingsniveau, waardoor het juiste toezicht en de juiste dienstverlening worden verleend bij het binnenkomen en uitgaan van goederen en passagiers;
- Voor Beleid en Uitvoering, zijnde Maritiem, Overig Toezicht Locatie, Luchtverkeer, Post en Koeriers, Vergunningen, ervoor zorgen dat op 29 maart 2019 voor alle locaties in Nederland een eenduidig en operationeel noodzakelijk toezichtproces is geïmplementeerd op basis van het vastgestelde handhavingsniveau;
- Voor Huisvesting en Middelen zorgen voor de huisvesting (permanent en tijdelijke maatregelen) en de benodigde fysieke aanpassingen (waaronder werkplekken op ferrylocaties, fysieke afscheiding in het douane proces, beschikbaarheid apparatuur en middelen) in havens en vliegvelden (ten behoeve van douanegrenscontroles);
- Voor Werving, Selectie en Opleiden zorgen voor de werving, selectie en opleiding van in totaal 928 fte aan nieuwe medewerkers waarvan ruim 300 fte inzetbaar per 29 maart 2019;
- Voor Informatiemanagement ervoor zorgen dat de geautomatiseerde ondersteuning werkt zoals het hoort en de eventueel daarvoor noodzakelijke aanpassingen zijn aangebracht (het betreft hier hard- en software);
- Voor Communicatie en Dienstverlening zorgen voor tijdige en adequate interne communicatie zodat er sprake is van geïnformeerde medewerkers die weten wat de Douane doet om de Brexit in goede banen te leiden en gemotiveerd zijn om hun bijdrage te leveren. Voor de externe communicatie zorgen voor het maximaal informeren van bedrijven om tijdig voorbereidingen te treffen voor de Brexit (waaronder EORI-nummer en vergunningaanvragen);
- Voor Financiën en Control zorgen dat er via het Programmabureau Brexit de gestelde doelen op programma niveau en op deelgebied worden gehaald inclusief de benodigde budgetbewaking.

Toets op de volledigheid

De toets op volledigheid richt zich op de inhoudelijke voorbereiding (heeft de Douane de relevante onderwerpen in beeld) en op het proces (is de Douane volledig in de procesaanpak van de voorbereiding). Het geeft hiermee antwoord op de sub-onderzoeksvraag: "Is de Douane volledig in de voorbereiding op de Brexit?". De volledigheid van de voorbereidingen is getoetst op de algemene doelstellingen van de Douane en de specifieke doelstellingen van het Programmabureau Brexit.

De onderzoekers concluderen dat de Douane tijdig is begonnen en in ruime mate volledig is in haar interne voorbereidingsactiviteiten. De onderzoekers hebben in het kader van het onderzoek geen inhoudelijke onvolledigheden geconstateerd en slechts een beperkt aantal procesmatige onvolledigheden gevonden. Deze onvolledigheden zijn door de Douane voor einde 2018 oplosbaar. De conclusie is gebaseerd op de volgende bevindingen (peildatum per 15 oktober 2018):

- Alle processen, diensten en locaties die door de Brexit worden geraakt zijn in meer of mindere mate opgenomen in de voorbereidende werkzaamheden en in scope van het Programmabureau Brexit of de lijn. De mindere mate betreft de detailuitwerking van het proces in de regio's die wachten op duidelijkheid rondom het minimale handhavingsniveau in combinatie met de verwachte instroom van nieuw gekwalificeerde medewerkers;
- Er is aantoonbare voortgang in deze voorbereidende werkzaamheden in de vorm van bijeenkomsten, eigenaarschap, werkplannen, actielijsten, etc. Daarbij twee kanttekeningen, namelijk: de voortgang is niet in alle gevallen af te meten aan plannings met heldere tussenresultaten en het Handhavingsplan 2019 geeft relevante input voor de uitvoering van de overige onderdelen maar is nog niet gereed (reguliere termijn eind november 2018). Daarmee is het Handhavingsplan 2019 deels de bottleneck voor de uitvoering van de onderdelen Maritiem, Overig Toezicht op Locatie, Luchtverkeer, Post en Koeriers en Vergunningen. Deze onderdelen hebben geen inventarisatie gereed, mede omdat op het Handhavingsplan 2019 wordt gewacht;

- Alle relevante gremia in de lijn zijn bij de Brexit werkzaamheden betrokken en staat de Brexit voorbereiding elke keer expliciet op de agenda;
- Het Programmabureau Brexit is per peildatum nog niet op volle sterkte van 11,2 fte;
- Er is geen integrale Brexit masterplanning beschikbaar. Bij de toepassing van een dergelijke planning ontstaat een beter beeld of het totaal van werkzaamheden leidt tot de beoogde mate van voorbereiding. Het Programmabureau Brexit kan met dit plan ook terug redeneren en rekenen vanaf 29 maart 2019 om tussentijdse deadlines en kritische paden vast te stellen, de afhankelijkheden te bepalen tussen de deelprojecten en onderliggende activiteiten hier op te coördineren;
- De maandrapportages van de deelprojecten in nieuwe stijl (vanaf september 2018) omvatten meer concrete relevante prestatie-indicatoren en mijlpalen waar de voortgang van de voorbereidende activiteiten in het deelproject aan afgemeten kan worden. Hiermee zijn de maandrapportages van de deelprojecten meer SMART (specifieker en meetbaarder) gemaakt en daarmee beter bruikbaar voor het Programmabureau Brexit. Er is nog wel een verbeterslag nodig om op het gewenste eindniveau te komen;
- In de maandrapportages van de deelprojecten wordt onvoldoende aandacht besteed aan het 'droog oefenen' en aan terugval scenario's (plan B). Dit is met name relevant voor het ferryproces en de Klantmanagement activiteiten die immers bij de overgang ook te maken krijgen met een piekcapaciteit bij de aanvraag van EORI-nummers en vergunningen. De benodigde piekcapaciteit is niet eenduidig vast te stellen door de grote hoeveelheid van factoren die een rol spelen en momenteel nog niet geheel bekend zijn. Hierdoor ontstaat een situatie waarbij verschillende deelprojecten op elkaar wachten, waardoor de doorlooptijd voor de uitvoering mogelijk niet meer past met de deadline van 29 maart 2019. Met het 'droog oefenen' worden (delen van) de processen geoefend waarmee de processtappen worden gevalideerd, informatiesystemen worden getest en medewerkers worden getraind. De onderzoekers merken op dat waarschijnlijk niet alle processen volledig kunnen worden geoefend.

Toets op effectiviteit van uitvoering

De effectiviteit van uitvoering van de voorbereiding van het Programmabureau Brexit in samenwerking met de lijnafdelingen is getoetst met behulp van erkende proces- en besturingsmethodieken en geeft daarmee een antwoord op de sub-onderzoeksvraag: "Voert de Douane de werkzaamheden juist en doelmatig uit?".

De onderzoekers concluderen dat de organisatieopzet door de Douane met 'lijn als het kan, programma als het moet' voor de voorbereidende Brexit werkzaamheden een goed passend organisatie-model is. Deze opzet past bij de huidige manier van besturen en werken binnen de Douane en benut daarmee de kracht van de lijn (inhoudelijke kennis, automatiseren en langdurige ervaring in betrokken processen). Daarnaast behelzen de voorbereidende werkzaamheden grotendeels reguliere activiteiten en bevat het enkele stapsgewijze vernieuwingen.

De onderzoekers concluderen dat er sprake is van voldoende procesuitvoering voor de voorbereidende werkzaamheden voor zowel de werkzaamheden van het Programmabureau Brexit als voor de werkzaamheden van de deelprojecten in de lijn. Daarnaast concluderen de onderzoekers dat de vanaf de zomer 2018 ingezette verbetering in de voortgang zich verder moet doorzetten. Deze conclusie is gebaseerd op de volgende bevindingen (peildatum per 15 oktober 2018), ingedeeld per organisatieonderdeel zoals beschreven in figuur 1 (MT Douane, lijnorganisatie en Programmabureau Brexit):

1. Het MT Douane geeft de Brexit de juiste prioriteit:
 - a. Het MT Douane heeft de prioriteit op het dossier per oktober 2018 verder verhoogd, waarbij nadruk ligt op halen van 29 maart 2019;
 - b. Brexit is expliciet onderdeel van het Douane jaarcontract 2019 inclusief één van de top-3 douane risico's (en in de top-8 van de Belastingdienst voor 2019);
 - c. De Douane gaat een crisisorganisatie opzetten die operationeel kan worden gemaakt van 1 maart 2019 tot minimaal eind april 2019;
 - d. De volgende aspecten kunnen worden versterkt:
 - i. Maak Brexit de nummer 1 uitvoeringsprioriteit in kwartaal 1 van 2019 en stuur nog explicieter op inhoud en proces (inclusief rol programma en lijn);
 - ii. Blijf de lat hoog leggen voor het niveau van dienstverlening en handhaving per 29 maart 2019 en concretiseer verder welke (scherpere) keuzes hierin worden gemaakt;
 - iii. Als gevolg van de hoge werklast in de komende maanden tot aan 29 maart zullen de karakteristieken

van de Douane in manier van werken prominenter tot uiting komen. Het MT Douane kan dit gebruiken als uniek leermoment en na 29 maart 2019 mogelijke verbeteringen implementeren.

2. De lijnorganisatie is in voldoende mate betrokken en toont eigenaarschap:
 - a. In de lijn is veel vakmanschap, betrokkenheid, teamwerk en een positieve instelling om de doelstellingen per 29 maart 2019 te behalen;
 - b. Er is sprake van een hoge actiegedrevenheid en een aanstekelijk zelfvertrouwen;
 - c. Alle zichtbare en relevante gremia hebben Brexit expliciet als top prioriteit op de agenda staan.
 - d. De volgende aspecten kunnen worden versterkt:
 - i. Lijnleidinggeveden kunnen meer nadruk leggen op eindresultaat gedreven plannings, gebruik van mijlpalen/meetbare relevante prestatie-indicatoren en helder eigenaarschap (wie, wat, hoe, waarom);
 - ii. Bewaak en zorg voor uniformiteit in de werkprocessen en verbetering van sturingsinformatie hierop;
 - iii. Een valkuil van de actiegedrevenheid en het hoge zelfvertrouwen is het onvoldoende richten op integrale- en duurzame oplossingen, te veel diversiteit toestaan in oplossingen per regio, minder zichtbaarheid op tastbare tussen- en eindresultaten en ad-hoc informele besluitvorming;
 - iv. Een valkuil voor de lijn is de Brexit werkzaamheden beschouwen als één van de zoveel 'agendapunten' en dus volgen van standaard doorlooptijden en verantwoording terwijl snelheid in besluitvorming en realisatie vereist is.
3. Het Programmabureau Brexit is nog in opbouw, maar raakt op stoom:
 - a. Sterke betrokkenheid, teamwerk, een eenduidig perspectief met een positieve instelling om de doelstellingen per 29 maart 2019 te behalen;
 - b. Het Programmabureau Brexit is in opbouw en raakt op stoom. De geplande versterking (procescoördinatoren) en versnelling (in rapportages, hoeveelheid aansturing etc.) zijn wel noodzakelijk;
 - c. De opzet van het programma is volledig en logisch. De implementatie en uitvoering vormt echter een stevige uitdaging, er is geen tijd te verliezen. De memo 'Inrichting programma' is per oktober 2018 weliswaar goedgekeurd, maar dit is relatief laat in het proces en de onderzoekers hebben in de organisatie verschillen in opvatting over de rol van het Programmabureau Brexit geconstateerd. Deze verschillen vergen expliciete managementaandacht en sturing door alle drie betrokken partijen;
 - d. De volgende aspecten kunnen worden versterkt:
 - i. Programmabureau Brexit kan meer nadruk leggen op de eindresultaat gedreven plannings, gebruik van mijlpalen/meetbare relevante prestatie-indicatoren en helder eigenaarschap (wie, wat, hoe, waarom);
 - ii. Programmabureau Brexit kan het halen van de douane doelstellingen beter borgen door het opstellen van een integraal masterplan, verdere verbeteringen van rapportage en sterkere nadruk op executie (de lijn hierop aanspreken);
 - iii. Bewaak meer expliciet de balans tussen werken aan de plan A oplossing voor 29 maart 2019 en benodigde plan B terugval scenario's;

4 Witte vlekken en risico's

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de sub-onderzoeksvraag: "Zijn er risicovolle witte vlekken en/of issues met een hoog risico die versterkte aandacht nodig hebben?". De onderzoekers hebben een beperkt aantal witte vlekken geïdentificeerd. Een witte vlek is een activiteit of aandachtspunt dat nog niet of nauwelijks op de radar staat van de lijn of het Programmabureau Brexit. Deze witte vlekken komen voort uit de analyse op volledigheid en proces (zie hoofdstuk 3).

Witte vlekken

De eerste drie witte vlekken zijn meer procesmatig van aard en relevant voor de periode tot 29 maart 2019. Voor de periode na 29 maart 2019 hebben wij een tweetal witte vlekken geïdentificeerd. Hoewel deze periode buiten de scope van het onderzoek valt (scope onderzoek: periode tot 29 maart 2019) achten de onderzoekers deze witte vlekken essentieel in het behalen van de doelstellingen.

Periode tot 29 maart 2019

- Het ontbreken van een integrale masterplanning inclusief versterking van sturingsinformatie:
Er is geen integrale Brexit masterplanning waarin alle werkzaamheden zijn opgenomen. Een integrale masterplanning verbetert het overzicht van alle voorbereidingen en geeft beter inzicht in deadlines, afhankelijkheden en, in combinatie met rapportages, verschaft ook beter zicht op de voortgang in relatie tot de doelstellingen;
- Het ontbreken van voldoende terugvalscenario's en dit consistent toepassen in een plan B aanpak:
Door in de voorbereidingen na te denken over 'what if', en op basis hiervan terugvalscenario's te ontwikkelen, kan beter worden geanticipeerd indien zaken niet lopen zoals gepland. Informatiemanagement werkt wel met terugvalscenario's;
- Het consistent toepassen van praktijkoefeningen:
Door 'droog oefenen' worden nieuwe processen getest in de praktijk. Hierdoor kunnen er tijdig aanpassingen worden gemaakt voordat deze 'live' gaan.

Periode na 29 maart 2019

- Het ontbreken van een set aan maatregelen (of programma) om de impact op de cultuur bij de Douane door de grote instroom van nieuwe medewerkers te managen:
Als gevolg van de Brexit stromen in een relatief korte periode veel nieuwe medewerkers in vanuit de verkorte opleiding. De impact van de grote instroom van nieuwe medewerkers op de cultuur van de Douane is niet in kaart gebracht en er zijn vooralsnog geen maatregelen getroffen om de cultuurverandering in goede banen te leiden;
- Het ontbreken van plannen en voorbereidende maatregelen voor de periode na 29 maart 2019:
De voorbereiding op de Brexit focust zich op de periode tot aan 29 maart 2019 en niet op de periode na 29 maart 2019. Omdat de voorbereidingen na 29 maart 2019 ook doorlooptijden en afhankelijkheden zullen hebben is het van belang om op voorhand plannen te maken voor de periode na 29 maart 2019.

Risico-inventarisatie

Een risico is de kans dat een witte vlek of bekend issue resulteert in een daadwerkelijk incident met impact waardoor de realisatie van de doelstellingen van de Brexit voorbereidingen in gevaar komt. De risico's zijn beschreven en geanalyseerd op basis van de kans dat deze zich voor kunnen doen, de impact die het risico heeft, en of deze wel of niet door de Douane te beïnvloeden zijn. De onderzoekers hebben 45 relevante risico's geïdentificeerd. Er zijn mogelijk meer risico's in het Programma Brexit, echter zijn deze vanuit de documentstudie en de interviews niet relevant of substantieel bevonden.

De drie grootste risico's die de meeste aandacht van het MT, de lijn en het Programmabureau Brexit vergen, betreffen:

- **De piekbelasting op de totale douane organisatie in de laatste vier maanden:**
Standaard programmadynamiek (veel werk op het laatste moment), inclusief het meer dan incidenteel missen van de gestelde deadlines, en het hanteren van standaard doorlooptijden (bijv. het Handhavingsplan 2019), zorgen ervoor dat er een piekbelasting ontstaat in de 3 tot 4 maanden voorgaand aan 29 maart 2019. Daarnaast zal in de periode voorafgaand aan 29 maart 2019, extra werkdruk ontstaan door de piek in de aanvraag van EORI- nummers en vergunningen. De afhankelijkheid van externe partijen (bijv. ferrymaatschappijen, luchthavens en Brussel), die ook in de laatste maanden voorbereidingen zullen treffen, draagt tevens bij aan deze piekbelasting voor de Douane;
- **Het voorkomen van een verloop van nieuwe medewerkers in de eerste twee jaar:**
De Douane kent een bijzonder laag verloop en een deels vergrijsde organisatie. De instroom van nieuwe medewerkers bij de Douane is de afgelopen jaren geleidelijk verlopen binnen een staande en stabiele organisatie met een eigen cultuur. Als gevolg van de Brexit stromen in een relatief korte periode veel nieuwe medewerkers in vanuit de verkorte opleidingen. Er kan zich een situatie voordoen waarin de cultuurverschillen tussen de nieuwe instromers en de zittende medewerkers dusdanig groot zijn, dat dit de samenwerking en de werksfeer negatief beïnvloed. In de huidige arbeidsmarkt zullen de instromers mogelijk sneller de douane organisatie verlaten wanneer zij binnen de Douane niet tot hun recht denken te komen;

- **De extra druk op integriteits- toetsing en borging door een uitzonderlijke hoeveelheid nieuwe medewerkers in relatief korte periode:**

Bij de instroom wordt er (binnen het wettelijk kader) maximale inspanning gepleegd om de integriteit te borgen. Ondanks een hoog aantal instromers handhaaft de Douane de vastgestelde procedures op integriteitstoetsing. Bij de instroom naar de functie heeft de Douane wel met een nieuwe situatie te maken. Waar eerst één medewerker in een nieuw team instroomde, kan het aantal nu oplopen tot een verdubbeling van het team (of in het geval van ferry geheel nieuwe teams). De grote instroom van nieuwe medewerkers in een team neemt de grip weg op de sociale controle, cultuur en groepsdynamiek.

Tabel 2 geeft een samenvattend overzicht van de één na hoogste categorie van risico's, waarbij een deel van de mitigerende maatregelen reeds door de Douane wordt geïmplementeerd.

Tabel 2. Samenvattend overzicht van de één na hoogste categorie van risico's

Omschrijving risico	Belangrijkste mitigerende maatregel Douane
De Douane is niet in staat alle vergunningaanvragen voor 29 maart 2019 te behandelen waardoor bedrijven niet op tijd een vergunning ontvangen	Maximale communicatie naar bedrijven om op tijd te starten met aanvraag van EORI en/of vergunningen of hiervoor derden in te schakelen
Uitvoering van de Brexit voorbereidingen komt bovenop reguliere lijnverantwoordelijkheid (inclusief voor DLSO en AB per locatie bovenop reeds hoge werklast)	De verantwoordelijkheden ten aanzien van de Brexit voorbereidingen duidelijk beleggen in de lijnorganisatie en indien nodig extra medewerkers inzetten of verschuiven van medewerkers naar locaties/processen waar piekbelasting wordt verwacht
Te veel diversiteit in de gekozen oplossingen over de verschillende locaties door gebrek aan integrale sturing	Vanuit het Programmabureau Brexit meer sturen op interactie tussen de verschillende regio's en afdelingen binnen de Douane
Kwaliteit en inzetbaarheid van medewerkers met taakgerichte opleiding nog niet getoetst in de praktijk (inclusief onvoorbereid op de inzet van nieuwe personeel)	Nieuwe medewerkers voorafgaand aan de eerste inzet (en tussentijds) toetsen op specifieke vaardigheden en hiermee voorkomen dat zij extra begeleiding nodig hebben voor taken waar zij normaal gesproken zelfstandig op kunnen worden ingezet
Werving, Selectie & Opleiden targets op locatie/sub-proces (microniveau) worden niet gehaald	Er moet constant geschakeld worden tussen Werving, Selectie & Opleiden en de regioteams om elkaar op de hoogte te houden van de beschikbare versus gewenst aantal medewerkers. Het MT heeft accurate sturingsinformatie nodig om te kunnen sturen op de benodigde capaciteit
Onvoldoende performance en beschikbaarheid van de IM-systemen van de Douane	Voor de zekerheid laten uitvoeren van een second opinion, ook al is de first opinion van dit onderzoek positief op volledigheid, procesuitvoering waarbij er geen inhoudelijke witte vlekken zijn geconstateerd
Stagneren van de ingezette versterking van het Programma bureau Brexit (inclusief te lichte sturing op integraliteit, onvoldoende inzicht in de lijnactiviteiten, ontbreken integrale planning, nog niet volledig bemenst, maand- en deelprojectrapportages nog niet geheel gereed)	Extra sturing en ondersteuning vanuit MT Douane met mogelijkheden voor verdere (tijdelijke) versterking
De (tijdelijke) huisvesting Ferry is niet op tijd gereed en middelen zijn niet op tijd beschikbaar	In kaart brengen van de afhankelijkheden, doorlooptijden en het kritieke pad voor de voorbereidingen en op basis hiervan tijdig ingrijpen wanneer mijlpalen niet worden gerealiseerd

Omschrijving risico	Belangrijkste mitigerende maatregel Douane
Niet halen van korte termijn deadlines tot december 2018 van het (deel) projectplan voor ferry's	Extra sturing en ondersteuning vanuit MT Douane en Programmabureau Brexit op de deadlines (en als deadlines niet worden gehaald het opstellen van terugval-plannen)
Het ontstaan van congestie door onervarenheid met de nieuwe ferryprocessen (inclusief gebrek aan gekwalificeerde medewerkers voor de specifieke ferryprocessen)	Het opleiden van nieuwe medewerkers in de proeftuin Ferry (inclusief voorbereiden op een dynamische inzetbaarheid) en , het uitvoeren van dry runs voor aanvang van de Brexit
Ondoelmatigheid in de uitvoering door onduidelijkheid over de ferryprocessen	Tijdig keuzes maken in de inrichting van de ferryprocessen en medewerkers opleiden in voldoende taken zodat ze flexibeler inzetbaar zijn.

5 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag: 'Wat is de mate van voorbereiding van de Douane op een Brexit per 29 maart 2019 met als meetdatum 15 oktober 2018?'. De onderzoekers concluderen dat de Douane per 15 oktober 2018 voldoende voorbereid is om per 29 maart 2019 haar 'cliff-edge' Brexit doelstellingen te realiseren. Hierbij zal in de resterende maanden, tot 29 maart 2019, nog veel werk moeten worden verzet, waarbij de aanbevelingen met spoed en focus dienen te worden gerealiseerd.

Deze conclusie volgt uit een synthese van de antwoorden op drie sub-onderzoeksvragen, namelijk:

1. De Douane is in ruime mate volledig in haar interne voorbereidingsactiviteiten. De onderzoekers hebben geen inhoudelijke onvolledigheden (witte vlekken) gesignaleerd in de voorbereidende werkzaamheden van het Programmabureau Brexit en in de deelprojecten, en een beperkt aantal procesmatige onvolledigheden binnen het Programmabureau Brexit;
2. De aanpak door de Douane met 'lijn als het kan, programma als het moet' is voor het realiseren van Brexit voorbereidingen een goed passend organisatiemodel. Hiermee is voldoende basis gelegd voor de procesuitvoering van de voorbereidende werkzaamheden van zowel het Programmabureau Brexit als de deelprojecten in de lijn. Vanaf de zomer zien de onderzoekers een verbetering in de voortgang, die zich verder moet doorzetten om de geformuleerde doelstellingen per 29 maart 2019 te realiseren;
3. De witte vlekken en geïdentificeerde risico's zijn met additionele inspanningen, versnelling en focus beheersbaar. Het gaat hierbij om vijf witte vlekken en drie risico's met een hoog risicoprofiel.

De conclusie dat de Douane per 15 oktober 2018 voldoende is voorbereid op de Brexit betekent niet dat de Douane per 29 maart 2019 op het gewenste eindniveau zit in termen van dienstverlening en handhaving. Dit betekent dat in de fase na maart 2019 een verdere verbetering en implementatie van duurzame oplossingen vereist is. Het betreft de volgende aspecten:

- De formaliteiten zijn volgens de planning van de Douane per 29 maart 2019 aanwezig. Bijbehorende dienstverlening in termen van doorlooptijden voor het aanvragen van vergunningen en het aangifteproces kunnen tijdelijk meer tijd vergen dan normaliter;
- Het handavingsniveau moet in 2019 geleidelijk worden opgevoerd, in lijn met de beschikbare capaciteit in termen van inzetbare medewerkers, huisvesting en middelen, en verwachte leereffecten in het handavingsproces op goederenstromen van en naar het VK;
- Voor huisvesting is er grotendeels sprake van een tijdelijk karakter en niet alle middelen zijn per 29 maart 2019 operationeel;
- De verwachting is ruim 300 fte inzetbaar per 29 maart 2018 en dat vereist mogelijk de tijdelijke inzet van een ervaren medewerkers uit huidige werkzaamheden.

Aanbevelingen

Het onderzoek heeft in absolute zin veel aanbevelingen opgeleverd. In relatieve zin valt het aantal aanbevelingen mee gegeven de omvang van de voorbereidingen van de Douane op de Brexit en past het bij de conclusie dat de Douane voldoende is voorbereid. De onderzoekers doen de volgende aanbevelingen aan de Douane en het Programmabureau Brexit in het bijzonder:

- Bereid de gehele douane organisatie voor op een zeer stevige uitvoeringsagenda voor januari tot april 2019. Hiertoe dient het MT Douane de Brexit de nummer 1 prioriteit te maken op de uitvoeringsagenda, gecombineerd met meer expliciete en directe sturing op voortgang, belangrijke inhoudelijke keuzes en de top-3 risico's;
- Borg in besluitvorming en gedrag dat de organisatie de lat hoog legt voor het niveau van dienstverlening en handhaving per 29 maart 2019. Creëer ruimte voor bottom-up escalatie en waak voor te veel zelfvertrouwen. Zorg daarbij voor dashboards waar het MT Douane en de lijn van de Douane op kan sturen (wie, wat, hoe, wanneer) en ondersteun het Programmabureau Brexit in het krijgen van een totaal overzicht (via de formele gremia in de lijn);
- Realiseer in de periode november - december 2018 de reeds geplande deadlines in de deelprojecten. Het gaat met name om de deadlines voor de nieuwe ferryprocessen, het beschikbaar stellen van een checklist aan alle regio's voor minimale handhaving en de uitvoering van stress- en performance testen bij Informatiemanagement;
- Realiseer in de periode januari - februari 2019 de in dit onderzoek geïdentificeerde extra of onvoldoende geplande activiteiten; bepaal zo spoedig mogelijk de personeelsbezetting per locatie/(sub-)proces, zorg voor terugvalscenario's en het 'droog-oefenen' van bestaande plannen;
- Versterk het Programmabureau Brexit door meer nadruk te leggen op tussenresultaat gedreven plannen (mijlpalen), aantoonbaar gebruik van meetbare prestatie-indicatoren en eigenaarschap (wie, wat, hoe en wanneer). Hierbij past het borgen van de voortuitgang in het ferryproces door extra ondersteuning en het continueren van risicobeheersing door te focussen op top risico's en periodieke bijstelling;
- Versterk de lijnsturing door meer nadruk te leggen op tussenresultaat gedreven plannen (mijlpalen), meetbare prestatie-indicatoren en eigenaarschap (wie, wat, hoe, wanneer). Hierdoor ontstaat een beter referentiekader om op feiten bij te sturen, te escaleren en de realisatie te borgen;
- Continueer 'lijn als het kan, programma als het moet'. Stuur daarbij actief op de nieuwe matrixverantwoordelijkheden van het Programmabureau Brexit en de lijn en wees alert op het op tijd hanteren van snellere tijdslijnen buiten de standaard doorlooptijden en besluitvorming.

Uitgangspunten van het onderzoek

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- het onderzoek richt zich op de mate van interne voorbereiding door de Douane. De mate van voorbereiding van de externe partijen en stakeholders vormt geen onderdeel van dit onderzoek;
- voor de documentstudie is gebruik van bestaande documentatie die door de Douane is aangeleverd via het Programmabureau Brexit. De onderzoekers hebben geen accountantscontrole verricht op de onderzoeksdocumentatie ;
- dit onderzoek gaat uit van de cliff-edge variant voor de Brexit;
- het onderzoek heeft als peildatum de stand van zaken per 15 oktober 2018. Het is te verwachten dat er in de komende periode tot aan 29 maart 2018 nog onverwachte externe ontwikkelingen zijn die door de Douane mee moeten worden genomen. Deze problematiek vormt geen onderdeel van deze externe validatie.
- de voorbereiding op de Brexit heeft interactie met bestaande verbeter- en verander programma's binnen de Douane. Deze problematiek vormt geen expliciet onderdeel van deze externe validatie.

Dit onderzoek door EY Advisory en de hierbij behorende werkzaamheden zijn niet uitgevoerd in het kader van een controle- of beoordelingsopdracht en derhalve kan geen zekerheid worden verstrekt omtrent de getrouwheid van de financiële informatie, anders dan ter zake van de aspecten, welke door ons zijn onderzocht en waarover wordt gerapporteerd. In het kader van dit onderzoek hebben wij derhalve geen controle-analyse uitgevoerd of testwerk verricht teneinde vast te stellen dat de weergegeven gegevens aansluiten met onderliggende data. Indien en voor zover u op grond van de wet- en/of regelgeving gehouden bent ons rapport aan derden (waaronder de leden van de Tweede Kamer) te openbaren of indien het u anderszins is toegestaan ons rapport te openbaren, dient u het rapport als geheel te openbaren en niet in delen. Indien u aldus het rapport aan derden openbaart, dient u deze derden erop te wijzen dat zij het rapport in zijn geheel dienen te beschouwen.

Over EY

EY is wereldwijd toonaangevend op de gebieden assurance, tax, transaction en advisory services. Met de inzichten en de hoogwaardige diensten die wij bieden, dragen wij bij aan het versterken van het vertrouwen in de kapitaalmarkten en economieën overal ter wereld. Wij brengen toonaangevende leiders voort, die door samen te werken onze beloften aan al onze stakeholders waarmaken. Daarmee spelen wij een cruciale rol bij het creëren van een beter functionerende wereld voor onze mensen, onze cliënten en de maatschappij.

De aanduiding 'EY' verwijst naar de wereldwijde organisatie en mogelijk naar een of meer lidfirma's van Ernst & Young Global Limited ('EYG'), die elk een afzonderlijke rechtspersoon zijn. EYG is een UK company limited by guarantee en verleent zelf geen diensten aan cliënten. Voor meer informatie over onze organisatie, kijk op www.ey.com/nl.

© 2018 Ernst & Young Accountants LLP.
Alle rechten voorbehouden.

ey.com/nl