

THESIS

Executive Master Customs and Supply Chain Compliance

CHARACTERIZING PROCESS COMPLIANCE FOR PUBLIC AUTHORITIES

Erasmus University / Rotterdam School of Management

Academic supervisor: Dr. Joris Hulstijn

Co-reader: Prof. Dr. Yao-hua Tan

Date: 3 September 2020

Student name : Harry Korblet

Telephone: +31 6 34 88 94 10

E-mail: Harry@tohanic.nl

Name of the Company: Dutch Customs Administration

Company Client: Danielle Verburg, vice CFO Dutch Customs

Telephone: +31 6 21 48 92 43

Postbus 3070

6401 DN Heerlen

Preface

In 2017 I started the study 'Executive Master Customs and Supply Chain Compliance'. At that time I was working in the IT department to improve the added value of data for Customs. The reason to start this study was not because I want to be COO at Customs in 5 years' time, but to have a broad basis to help solve future Customs problems. IT is one aspect but legislation, internal control and the demands of external stakeholders are just as important. Looking back, I can say that the study has fulfilled all expectations. It did take a lot of time, especially because the subjects of the different modules were often a starting point for further exploration. The topics were just perfect. In addition, the background of the other students gave a broader view of the content. The fellow business students emphasized the aspects from the business side. This was very valuable.

This is also the opportunity to thank a lot of people. Without them, this study would not have been possible. First, of course, Dutch Customs, they have offered me the opportunity to participate in this study, the facilities contributed were fantastic as well. Dutch Customs has also opened itself to self-criticism in this research. It shows great courage to do so. I would also like to thank Dutch Customs for this.

Without exception, the professors and (guest) speakers are all passionate about their field. This contributes to a very valuable study.

Special thanks to Dr. Joris Hulstijn and Prof. Dr. Yao-hua Tan for accompanying this thesis. Because of my limited experience in the field of internal control, I was able to use all the tips, areas of overlap and associations of Joris very well for inspiration. Thank you for that!

Finally, my wife and children also supported me in this study. The time I spent on the study, I could not spend together with you. I promise to make up for this in the time to come.

Executive summary

The aim of this research is to define the process compliance of public authorities and to research which components a possible measuring instrument should contain. Many requirements are imposed by the way organisations perform their work, and that certainly applies to public authorities as well. External supervisors are increasingly demanding that organisations are capable of demonstrating that internal control is in place.

The main question of this research is:

- How can public authorities demonstrate process compliance?

The sub-questions that need to be addressed in order to answer the main question are:

- What is process compliance?
- What general requirements must a public authority meet?
- Can the elements of process compliance be translated into verifiable criteria?
- Is there a governance structure to demonstrate compliance?

This research started with the assumption that it is well possible to perform automated checks based on process descriptions in order to achieve process compliance. This turned out to be a misperception. The requirements for processes and organisations are mostly of such nature that it is not possible to transform the requirements into technical (IT) comparison rules.

The focus of the research is on the method of determining the requirements to be met by the process. In the scientific literature a lot can be found about process compliance, but this is often concentrated on commercial companies. In this research, process compliance of the authorities is central. In addition to the literature, a case study has been performed to gain insight into the requirements that government processes must meet. The case study focuses on two customs processes. One process, 'Appeal', is an administrative process. The requirements for this process are mostly laid down in the law. The second process, 'Seizure', is a supervisory process in which goods are at the focus of attention. The requirements of 'Seizure' are more general and less specifically formulated. In this research the model of Sia & Soh (2007) is used to categorize the requirements.

Based on the scientific literature and the case study, a process compliance assessment model has been developed. This model serves as a basis for gaining insight into the level of process compliance and serves as a first step to improve process compliance.

The main finding of this study is that process compliance is much more than just setting requirements for a particular process. Describing the processes is only a small first step. In order to verify process compliance with the requirements, the requirements first need to be interpreted and made measurable. In particular, the requirements for processes in which the supervision of goods is central require expertise. For instance, how can it be established that in the process the nature of the goods has been maintained?

In addition to the process requirements, there are also many requirements that apply to the entire organisation, such as the requirements to act with integrity and comply with the principles of proper administration. For interpreting these requirements, the context is decisive. Examples of elements that determine the context are: the organisational structure, the corporate culture, the IT organisation, the legal framework and the competences of the personnel.

Improving process compliance is not a one-off action but an ongoing process. There will regularly be changes in the law, requirements will change; there will always be developments that influence the process. In order to tackle this in a manageable way the PDCA-cycle is a frequently used approach.

This research is constructed on the basis of a variant of the PDCA cycle. In this variant, an extra step has been added to derive the control objectives from the generic requirements. This variant: 'Deming Cycle for Compliance Purposes' has the following design:

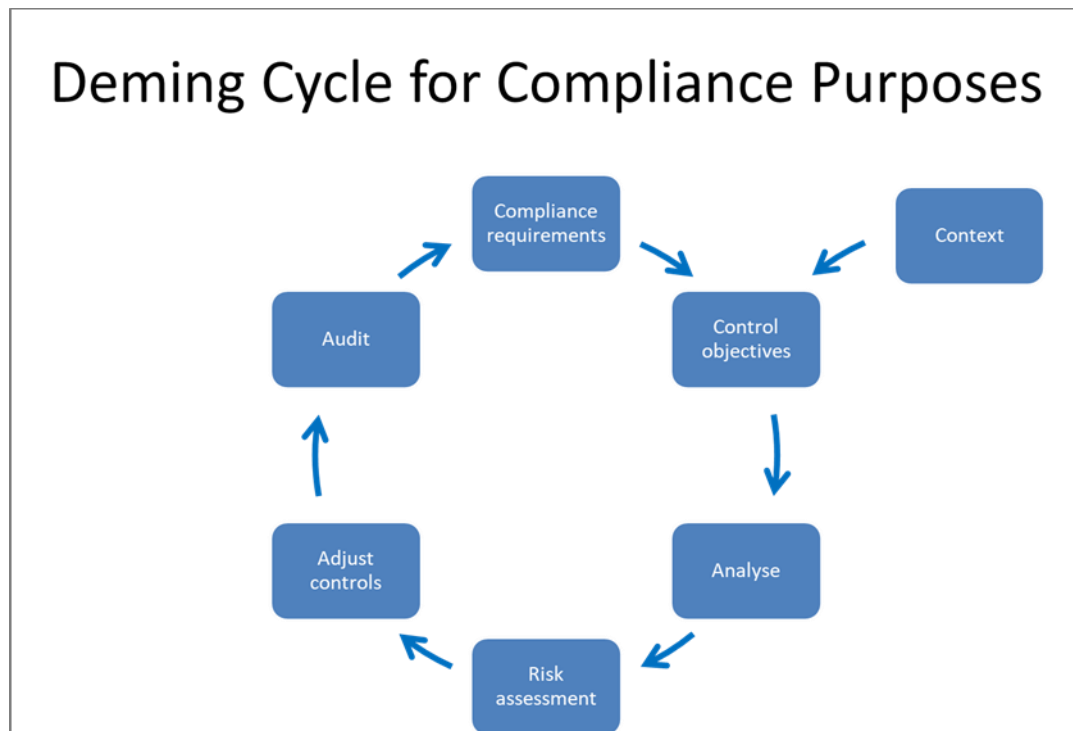


Figure 1: Deming Cycle for Compliance Purposes

Table of contents

Preface.....	i
Executive summary	ii
Table of contents.....	iv
List of Figures	vi
List of Tables	vi
Chapter 1: Introduction	1
Chapter 2: Problem definition	3
Problem statement	3
Main question and sub questions:.....	3
Chapter 3: Review of Literature	4
3.1 Process compliance	4
3.2 Regulatory supervision	5
3.3 Objectives, mission and vision of public authorities.....	6
3.4 Process improvement programs	7
3.5 Structure of requirements	10
3.6 Process compliance monitoring.....	11
3.7 Process mining and process checking	14
3.8 Deming Cycle for Compliance Purposes	16
3.9 Conclusion literature study process compliance	18
Domain specific literature	19
3.10 Supply Chain and Customs.....	19
3.11 COSO and I-Scan	21
3.12 Developments Customs	22
3.13 Continuous Improvement (LEAN for Customs)	23
3.14 Conclusion domain literature study	24
Chapter 4: Research methods	25
4.1 Research design.....	25
4.2 Research approach	26
Chapter 5: Case description	28
5.1 Case description	28
5.2 Description of the processes.....	29
5.3 Requirements survey.....	33
5.4 Comply with the requirements	40
Chapter 6: Findings, Conclusions and Recommendations	44
6.1 Characterizing requirements	44
6.2 Meeting the requirements.....	46
6.3 Process Compliance Assessment Model	47
6.4 main question: How can public authorities demonstrate process compliance?	51

6.5 Recommendations.....	52
6.6 Limitations of research	52
6.7 Contribution for research	53
6.8 Contribution for practice	53
6.9 Reflection on research design.....	53
Chapter 7: List of References	54
Appendices	57
Bijlage: Verslag interview Plaatsvervangend Directeur Bedrijfsvoering.	57
Bijlage: Verslag interview auditmanager ADR	61
Bijlage: Verslag interview juridisch expert	65
Bijlage: Verslag interview regievoerders externe audits Douane Nederland	68
Bijlage: Verslag interview Lean Black Belt Douane Nederland.....	71
Bijlage: Verslag interview senior adviseur BV Riskmanagement.....	74
Bijlage: Introductie ‘Gedragcode Integriteit Rijk’	77
Bijlage: Wettekst DWU Bezwaar	78
Bijlage: BPMN of Appeal-proces (large image).....	79
Bijlage: Totaaloverzicht eisen gesteld aan Proces ‘Inbeslagname’	80
Bijlage: Procesmining Bezwaar (Happy flow Bezwaar)	83
Bijlage: Control objectives vanuit het proces framework: Integriteit.....	85
Bijlage: Self-assessment Voortdurend Verbeteren	91

List of Figures

Figure 1: Deming Cycle for Compliance Purposes	iii
Figure 2: Structure of literature study	4
Figure 3: COSO cube.....	12
Figure 4: Levels of context (Aalst et al, 2012).....	14
Figure 5: Deming Cycle for Compliance Purposes	16
Figure 6: Supply Chain	19
Figure 7: Involvement of Customs in the supply chain	20
Figure 8: Stakeholders of Customs (Belastingdienst Douane, 2018)	22
Figure 9: Appeal process	29
Figure 10: Deming Cycle for Compliance Purposes	47
Figure 11: Appeal process (large image)	79
Figure 13: Process mining Happy Flow 'Bezwaar'	83
Figure 14: Process mining 'Bezwaar'	84

List of Tables

Table 1: Comparison of improvement programs	8
Table 2: Belastingdienst, (2019) I-scan.....	21
Table 3: Number of good seized Dutch Customs	31
Table 4: Requirements for process 'Appeal'	34
Table 5: Requirements for process 'Seizure'	35
Table 6: Requirements for proper administration	37
Table 7: Requirements for Lean	38
Table 8: Requirements for an integer government.....	39
Table 9: Total number of requirements.....	39
Table 10: Requirements of process Appeal monitored by VIC	41
Table 11: Requirements of process Seizure monitored by VIC.....	42
Table 12: Process Compliance Assessment Model	48
Table 13: Application of Process Compliance Assessment Tool	49
Table 14: Application of Process Compliance Assessment Tool: Overall Customs.	50
Table 15: Totaaloverzicht eisen 'Inbeslagname'	82
Table 16: Control objectives 'Integriteit'	90
Table 17: Self-assessment Voortdurend Verbeteren	93

Chapter 1: Introduction

In 2017, as a kick-off to the 'Customs Demonstrable in Control' program, a workshop was organised to gain insight into the maturity level of the internal control of the own customs organization. The former AEO self-assessment questionnaire was used as a starting point.

This self-assessment questionnaire was at the time offered to companies as a tool to help them make their own assessment of the level of internal control prior to the formal AEO application. The questions in this questionnaire did not only cover the logistics and goods related procedures, but also the company's ability to manage compliance with laws and regulations, proper and efficient administration with specific attention to the audit trail, internal control system, information security and staff competence. In order to obtain an AEO certificate, internal control measures have to be in place and adequately described and employees must be aware of the importance of internal control of business processes. (Belastingdienst Douane, 2019a)

The key question of the 'Customs Demonstrable in Control'-kick-off workshop was: Can Dutch Customs themselves meet the requirements it imposes on others? The outcome of the workshop was:

Dutch Customs does not always meet the requirements it sets itself for future AEO authorisations. The internal control of Dutch Customs is not always demonstrably 'in control'. Dutch Customs would not be granted AEO status.

Background

The status of internal control of Dutch Customs was briefly described in the improvement plan of the program: *'Dutch Customs achieves many of the desired objectives and there are few incidents in both absolute and relative terms. Over the years, more and more insight has been gained into the expectations of stakeholders. There is increasing insight into what is needed to achieve the objectives as enforcement authorities with a responsibility to improve the competitive position of the business community.'*

Nevertheless, it cannot simply be said that Customs is 'in control'. As a result of volume increases, political (administrative) concerns and changes in the environment and society, Customs have to deal with changed expectations for which other resources must also be made available. In order to also achieve results in the longer term and to minimise and control accidents and incidents, it is important to take steps to be and remain "demonstrably in control"'. (Belastingdienst Douane, 2019b)

The Dutch Customs Administration, just like other public authorities, must be 'in control'. According to the ADR (ADR, 2019) in the past, public authorities have had to reduce a substantial amount, as a result of which, including internal control, is not always in place. Political commitments cannot always be fulfilled. The importance of the results of the operational tests is not always recognised. This results in regulations which are difficult to implement and for which insufficient resources and time are available to execute them properly. The ADR also mentions the many personnel changes in crucial positions within the central government as a risk to internal control (ADR, 2020).

The ADR notes in the audits that *'a number of organisations are struggling to renew their IT landscape and that reliable management information and internal control are not always in order'* and that *'most of the findings for 2019 concern information security and IT management, internal control, state subsidies and procurement and contract management'* (ADR, 2020).

Scope

An important part of this research is determining the norms and frameworks. Which frameworks exist and how specific are these norms and frameworks. Implementing these standards is a logical next step. However, in this research the implementation has been placed out of scope, the research would be too extensive.

Compliance with the norms is within the scope of this research. How does the government show that the norms are being complied with? The basis for this section is the various scientific studies that have been conducted on this subject.

Research

This research starts with a literature study. The literature study consists of two parts. In the first part the existing literature on generic aspects such as process, supervision, process compliance and internal control is analysed. The second part focuses on domain-specific topics of Customs.

The next step of the research is a case study. The case study explores 2 customs processes. One process in which the control of the administrative processing is key. Most norms of this process are indicated specifically in the law. The second process is a specific supervisory process. The norms of this process are so-called 'open norms'.

On the basis of two customs processes, the requirements are examined and these are structured according to the method Sia and Soh described in 2007.

The second step in the case study is to determine how compliance with the norms is determined. Which methods are used and these methods are compared with accepted theories.

Part of the research is the interviews with various experts. A legal expert to explore the legal basis of the processes, a Black Belt Lean coach to explore the influence of the chosen working method on the norms, the senior risk management consultant is questioned about how risk management affects the internal control of the processes, the external auditor provides information on the importance and value of external audits, the coordinators of the external supervisors provide the necessary information about the working method of the auditor and of course, the manager, responsible for the internal control is also included.

Expected conclusions:

The expected conclusions of this study are that on the basis of a good process description and process design, the process requirements can be clearly identified for all processes. Based on the process descriptions it is possible to identify precisely where in the operation the requirements are met and where this is not the case. Process checking will probably be a very good method to monitor process compliance and to identify possible cases, which do not meet the norms. Non-compliant cases can be adjusted afterwards. The IT organization will need to have the resources and manpower to realize this. This process checking is expected to greatly improve the internal control of the public authorities.

Chapter 2: Problem definition

Problem statement

Many public authorities have internal control deficiencies. Issues of implementation are not identified in a timely manner. Major personnel changes in crucial positions in combination with cutbacks and mergers lead to organisations which internal control is not in place (ADR, 2020). ADR primarily focuses on financial flows and financial accountability (interview ADR). In addition to the financial aspect, there are many requirements that organisations and processes must comply with. These are legal requirements as described for example in the General Administrative Law Act (in Dutch: Algemene Wet Bestuursrecht, AWB) and the Union Customs Code (UCC). In addition to the legal requirements, there are many additional frameworks, norms and guidelines. Many of these requirements are not focused on a specific process, but have a generic character. Two examples of these are the GDPR (General Data Protection Regulation, in Dutch: AVG, Algemene Verordening Gegevensbescherming) and the integrity guidelines. These generic guidelines apply to all government organisations and cannot be directly focused on single process.

Demonstrating that all the requirements are met is a second topic. This is an issue for multiple public authorities. For example, the UWV (Uitvoeringsinstituut WerknemersVerzekeringen, Employee Insurance Agency) concluded that the effectiveness of measures, products and processes could too often not be properly demonstrated (UWV, 2020). In the near future, the central government and the external auditors demand better auditability of the processes. Improving the internal process control starts with gaining insight into the risks and shortcomings. The aim of this thesis is, firstly, to provide insight into what process compliance requires for the government and, secondly, to provide a structure for improving demonstrability in the various aspects.¹

Main question and sub questions:

Main question:

- How can public authorities demonstrate process compliance?

Sub questions:

- What is process compliance?
- What general requirements must a public authority meet?
- Can the elements of process compliance be translated into verifiable criteria?
- Is there a governance structure to demonstrate compliance?

¹ As mentioned om chapter 1: In this research the fase of implementation is out of scope, the research would become too extensive as a consequence.

Chapter 3: Review of Literature

This chapter consists of two sections. One section explores the Literature on Process Compliance. In this section the generic aspects of process compliance are researched. The second part of the literature study focuses on the domain-specific aspects of customs. The domain-specific part serves as a basis for the case study, the case study analyses two customs processes.

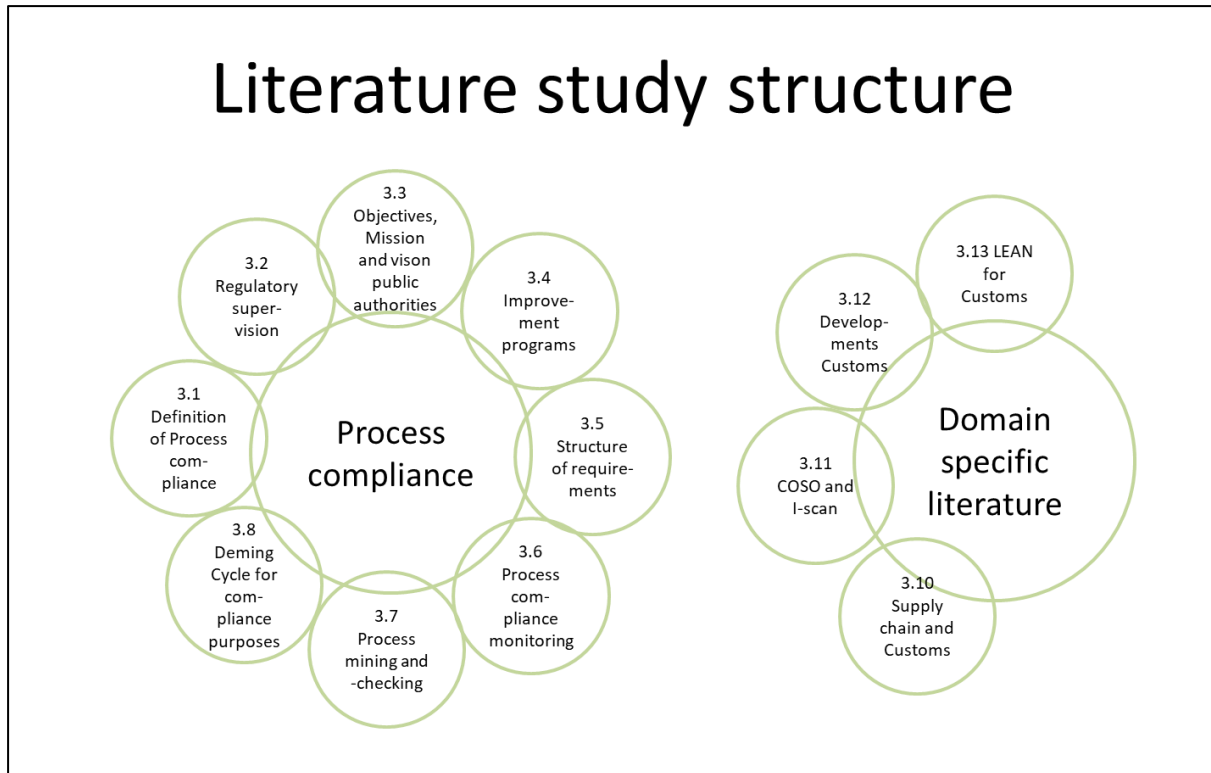


Figure 2: Structure of literature study

3.1 Process compliance

The core elements of this thesis are process compliance and monitoring. In this chapter, the applicable theoretical framework of these aspects is further elaborated. This provides the base for the research and interpretation of the findings.

Compliance is easily defined as 'complying with laws and regulations'. For example, in the Guidelines for compiling an Internal Compliance Programme for Strategic Goods, Torture Goods, Technology and Sanctions (Ministry of Foreign Affairs, 2019), compliance is directly followed by compliance with export control laws and regulations.

However, process compliance is more than just compliance with laws and regulations. Hashmi (Hashmi, Governatori, Ho-Pun, 2018) includes also internal policies and guidelines as a part of process compliance:

'From business process compliance: an act or process to ensure that business operations, processes, and practices are in accordance with prescriptive (often legal) documents.' (Hashmi et al., 2018).

In COSO's model, effectiveness, efficiency and reliability of financial reporting are also included in the definition of internal control as categories in addition to compliance with applicable laws and regulations (COSO, 2013).

3.2 Regulatory supervision

The core of this thesis is the compliance of public authorities. Governmental responsibilities include supervision. Supervision is defined as: 'the gathering of information about whether an act or case meets the requirements set for it, the subsequent forming of an opinion about it and the possible intervention as a result (Rijksinspecties, 2013). Mertens phrases supervision as: supervision is the legally legitimised influencing of certain aspects of the behaviour of a legal entity in order to better achieve a socially desirable pattern of behaviour. (Mertens, 2011)

Mertens (2011) also distinguishes between enforcement supervision and supervision with open norms. Enforcement supervision is defined by Mertens as: Determining the desired pattern of action very precisely and then supervision can focus on determining the congruence between the regulation and the actual conduct of the legal entity.

Supervision on the basis of open norms is more focused on assessing whether a public value (e.g. quality of care, quality of service, or safety) is sufficiently realised; the performance of the supervision is then more varied.

In the case of open norms, there is a distinction between the responsibility of politicians and that of the enforcement authority. Politics focus on what needs to be done, the supervision authorities is responsible for how it is executed. In order to determine the rules for supervision, the interpretation of the law is necessary and the intended effect of the law must be interpreted (Boella, Janssen, Hulstijn, Humphreys, van der Torre, 2013).

The type of supervision determines the applicability of the standards. If the law is explicit in the frameworks, for example in terms on which a decision must be taken and communicated to the applicant, there is less room for interpretation than in the case of open norms.

There are more challenges in setting the norms with which the process must comply. In addition to the open standards, the standards, whether open or elaborated in explicit terms, can be found in different sources, different laws that apply to the same subject. For 'Appeal' there are three other laws in addition to the UCC that contain requirements for the process. All these laws are regularly amended. It is complex to keep track of all these changes and their interpretations (Boella et al, 2013).

3.3 Objectives, mission and vision of public authorities.

Process compliance is strongly related to the objectives, mission and vision of the organization. The definition of internal control by COSO is, besides reliability of financial reporting and compliance with applicable law and regulations, also related to the effectiveness and efficiency of the organisation's objectives (COSO, 2013). In accordance with COSO's structure, the Tax and Customs Administration has worked out the elements of internal control in a document entitled I-Scan. The I-scan definition also focuses on the 'goals' in order to determine whether the organisation is 'in control' (Belastingdienst, 2019). Effectiveness is defined as extent to which planned activities are realized and planned results are achieved. Efficiency is defined as the relationship between the result achieved and the resources used (ISO, 2015).

The objectives, missions and visions of the various supervision authorities are different, but do also have similarities.

*The primary task of the **Dutch Customs Administration** is to supervise the cross-border movement of goods. The strategic objectives are:*

- *Tax levy and collection*
- *Protection*
- *Competitive position*

.....aim is to perform proper checks but with as little administrative burden as possible for the business community and with minimal disruption to the logistics flow.....all agencies responsible for supervising the movement of goods across the EU's external borders make agreements so that checks are carried out at the same time and in the same place as much as possible. core values are: trust, service provision, risk-oriented and collaboration (Belastingdienst Douane, 2020a).

Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority (NVWA)

The Enforcement strategy of the NVWA is based on compliance in the sense of voluntary compliance with laws and regulations by businesses, institutions and consumers. The NVWA's approach to businesses and consumers is characterised by the principle 'trust, unless ...'. The NVWA works with a risk-oriented approach, based on knowledge and cooperation with the sector and on the influencing of behaviour.

The method or methods chosen depends on the sector or the business under supervision. The NVWA works according to a differentiated approach for different target groups. This involves determining the enforcement method to be used, depending on the risks, compliance behaviour and developments within the sector (NVWA, 2020).

*The **Human Environment and Transport Inspectorate** (Inspectie Leefomgeving en Transport, ILT) is the supervising authority of the Ministry of Infrastructure and Water Management. The Human Environment and Transport Inspectorate works at improving safety, confidence and sustainability in regard to transport, infrastructure, environment and housing.*

In the case of sufficient compliance, the inspectorate may be satisfied with:

- *horizontal supervision (agreeing enforcement covenants);*
- *system supervision (executing audits);*
- *random reality checks (object and administration verifications, audits) (ILT,2020)*

Similarities:

The similarities between these objectives of the various public authorities are that they all want to rely on the internal control of the companies, seek collaboration and determine enforcement on the basis of risk management.

3.4 Process improvement programs

Theoretical framework from the process improvement programs

Process improvement programs affect the way processes are executed. The objective of the process improvement programmes is to improve the process in order to make it more effective and efficient. These objectives can affect internal control both positively and negatively. By eliminating process steps, aspects of internal control can be touched, at the same time process improvement programs can, through the focus they draw on it, make a positive contribution to the awareness of process risks. Process improvement programs affect the design, existence and operation of processes and therefore affect the internal control of the organisation. This section briefly explains the various process improvement methods and ways in which this can have consequences for the requirements that are set for the process.

The various process improvement methods have different principles, objectives and working methods. Each method has specific principles to improve the process.

Theory of Constraints

The Theory of Constraints (ToC) is about bottlenecks. How do bottlenecks influence the total system and how to manage the constraints caused by bottlenecks?

The basic idea is that a bottleneck determines the entire processing time. The Theory of Constraints is aimed at finding the bottleneck and take measures to solve the bottleneck. The processing time as a whole will improve by solving the bottleneck. Probably another bottleneck will then arise at a different place. The approach is then identical again.

The five steps of ToC are:

- 1) Identify the constraint(s),
- 2) Decide how to resolve the constraint(s),
- 3) Subordinate/synchronize everything else to the constraint(s),
- 4) If needed elevate the system's constraint and
- 5) If the constraint has been broken go back to step one (Avraham, 2009).

This theory is elaborated in the book 'The Goal' of Goldratt and Cox (Goldratt and Cox, 2009). In this book the simplified analogy is made with Herbie, a boy with other boy-scouts on a hike. A walk to a campsite took an unexpectedly long time. Something had to change otherwise the group would arrive after dark. By analysing the problem and using the 5 steps of the ToC, the leader of the boy-scouts came with a solution.

Herbie was the boy who was the slowest walker. This was shown by the large space in front of Herbie and the queue of boy-scouts behind him (step 1). To prevent arriving too late, the leader of the scouting group had to come up with a solution. He spread Herbie's luggage over the others so he could focus on walking instead of carrying a lot of weight (step 2) and let him walk at the front of the queue, so he could set the pace (step 3). As a result, the group arrived in time.

The analogy is strong with the factory where the leader of the boy-scouts was manager. The capacity of a crucial machine was the bottleneck there. By tuning the entire production to that machine, the effectiveness and efficiency as a whole improved. The ToC is a top down approach, it is not necessary that employees fully understand the ToC methodology. The input of the employees is not crucial for the success of ToC.

Six Sigma²

Six Sigma focuses on reducing variation. The goal is to improve the quality aspects, which are essential for the customer. The term Six Sigma (six sigma, 6σ) indicates that a process has been optimized in such a way that even with a deviation of six times the standard deviation (σ), the process (or product) is still satisfactory in the eyes of the customer. The chance of a defect is then extremely small. After all, a defect requires a deviation of more than 6 times the standard! An assumption of six sigma is that by improving separate processes the final overall result improves. This can work out, but by improving separate processes is not necessarily that the overall performance improves. Improving a process can ultimately have a detrimental effect on the overall result.

² This paragraph is based on Nave (2002) and <https://www.procesverbeteren.nl/SixSigma/SixSigma.php>

Six Sigma has an improvement cycle consisting of 5 phases. Define, Measure, Analysis, Improve, Control, or DMAIC for short.

In the **Define** phase, the causes of the problem are analysed. Which critical steps determine the quality of the (final) product?

The **Measure** phase determines which aspects need to be measured and what the standards are to solve the problem.

In the **Analysis** phase it is determined what the root causes of the problem are and what possible solutions can be.

In the **Improvement** phase, the analysed solutions are introduced.

In the **Control** phase, the solutions are embedded in the organization.

Lean

The foundation of Lean is the TPS: Toyota Production System. (Ohno, 1988) In order to improve Toyota's reduced competitiveness, Toyota has applied the Lean principles to work more effectively and efficiently. Starting points of Lean are: focusing on the added value for the customer and creating a flow.

Anything that does not contribute directly or indirectly to customer value must be reduced. The flow is essential to avoid unnecessary costs of interim storage. The pull principle is very important for this. A process only starts when it is certain that the next process can pick up the result. Lean has a collection of techniques and tools to cause the above mentioned improvements such as Kanban and Just-in-time. An assumption of Lean is that many smaller improvements are more beneficial than an analytical study.

In the table below (Nave, 2002), the most important characteristics of the different improvement programs are listed.

Program	Six Sigma	Lean thinking	Theory of constraints
Theory	Reduce variation	Remove waste	Manage constraints
Application guidelines	1. Define. 2. Measure. 3. Analyse. 4. Improve. 5. Control.	1. Identify value. 2. Identify value stream. 3. Flow. 4. Pull. 5. Perfection.	1. Identify constraint. 2. Exploit constraint. 3. Subordinate processes. 4. Elevate constraint. 5. Repeat cycle.
Focus	Problem focused	Flow focused	System constraints
Assumptions	A problem exists. Figures and numbers are valued. System output improves if variation in all processes is reduced.	Waste removal will improve business performance. Many small improvements are better than systems analysis.	Emphasis on speed and volume. Uses existing systems. Process interdependence.
Primary effect	Uniform process output	Reduced flow time	Fast throughput
Secondary effects	Less waste. Fast throughput. Less inventory. Fluctuation—performance measures for managers. Improved quality.	Less variation. Uniform output. Less inventory. New accounting system. Flow—performance measure for managers. Improved quality.	Less inventory/waste. Throughput cost accounting. Throughput—performance measurement system. Improved quality.
Criticisms	System interaction not considered. Processes improved independently.	Statistical or system analysis not valued.	Minimal worker input. Data analysis not valued.

Table 1: Comparison of improvement programs

Business Process Reengineering

In the early 1990s, the early days of PCs, Michael Hammer and James Champy developed the theory Business Process Reengineering (BPR). The starting point was to redesign the whole process and abandon the old principles. The core was not to improve the existing process bit by bit, but to redesign the process from scratch. This was necessary because the old process was based on characteristics that no longer apply. Based on this starting point, new guidelines were developed. Guidelines such as:

- 1) Think of process redesign as brainstorming that's directed at a specific outcome
- 2) Imagine that one individual will handle the entire process you're redesigning
- 3) Get rid of obsolete assumptions
- 4) Embrace technology
- 5) See things through customers' eyes (Hammer, Champy, 1993)

Some of these guidelines are now considered only logical, principles such as 'See things through customers' eyes' still has added value.

As a preliminary to BPR theory, Hammer wrote in 1990 an article in Harvard Business Review: 'Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate'. In this article he examines the principles that later led to the BPR theory. One of these principles concerns internal control. The principle 'Put the decision point where the work is performed, and build control into the process' (Hammer, 1990). Hammer argues that *'the people who do the work should make the decisions and that the process itself can have built-in controls. Pyramidal management layers can therefore be compressed and the organization flattened.'* (Hammer, 1990). Hammer showed that internal control does not only have to be a hindrance, but, if properly implemented, it can also have added value over the competition.

Summary

In summary, it can be concluded that all these improvement programs are designed with an external view. The processes develop more as a total. Not every department has its own internal process, but the contribution of the department to the whole is leading. Central question is what does this process step contributes for the final customer. A change is made from stove pipes-like processes to an end-to-end process.

Depending on the improvement programme, the approach and characteristics of the improvements are different. Each programme has specific characteristics and therefore leads to specific objectives. Six Sigma should lead to a more uniform process output, Lean should lead to a shorter turnaround time, ToC must lead to rapid throughput and BPR must lead to less management. These effects can be made measurable and serve as norms for the organisation.

3.5 Structure of requirements

There are many topics that are of importance in process compliance, for example legal and regulatory requirements, efficiency objectives, effects of improvement programs, quality of products and services and reliable financial accountability. For structuring and classification of all these aspects Sia and Soh have designed a classification. In 2007 Sia and Soh conducted research into the misalignments of ERP systems in relation to the processes that support the ERP systems. In their research they developed a model to structure these misalignments. This classification is also applicable to aspects of process compliance because just like process compliance, the ERP systems also affect a wide range of processes and have to meet all kinds of requirements.

Sia and Soh (2007) distinguish imposed and voluntary structures. Imposed structures are requirements that are mandatory to be met. Voluntary structures have some room for manoeuvring.

In addition to the classification of imposed and voluntary structures, the impact is also classified into deep structure and surface structure.

This classification leads to 4 types:

Imposed-deep misalignment

The imposed-deep misalignment becomes mandatory requirements that must be met and that have a major impact if they cannot be met. The consequences are serious, and at the same time the organisational impact is high in order to meet them.

Imposed-surface misalignment

The Imposed-surface misalignment does concern the mandatory requirements that have to be met, but in order to meet these requirements, small adjustments in the process are sufficient, for example performing an extra manual check.

Voluntary-deep misalignment

A voluntary-deep misalignment is a misalignment that must be met because the organisation itself has chosen to do so and has a major impact if this is not the case. Often the misalignment concern matters that affect the mission or vision of the organisation.

Voluntary-surface misalignment

Solving a voluntary surface misalignment has little impact. The organisation has voluntarily chosen for the requirement and the needed adjustments to comply with these requirements have little impact. These matters do not affect the structure of the organisation.

This model was developed to classify the misalignments of the Enterprise Systems (ES). The ES systems include the Enterprise Resource Systems (ERP), Supply Chain Management Systems (SCM) and the Customer Relationship Management Systems (CRM). These Enterprise Systems affect the processes of the entire organisation. Process compliance has the same scope and therefore this structure is well suited to structure the monitoring of compliance aspects. Just like the Enterprise systems, compliance aspects apply organization-wide.

3.6 Process compliance monitoring

Defining standards is one aspect of process compliance. Understanding the extent to which an organization complies with the norms requires a different approach. In this part of the literature review, the scientific basis is explored to determine whether and to what extent the required norms are met.

Dossier and process

An important aspect for monitoring process compliance is the capture of data. The captured data is the evidence for monitoring process compliance. For many government tasks, such as submitting an appeal, there are also formal requirements. Sometimes the decision can already be taken at the beginning of the process because the appeal does not meet the formal requirements. Other requirements further on in the process, for example to have the person lodging the objection heard, are then no longer relevant (Hulstijn, 2012). The requirements that are defined and the monitoring thereof, are different for the different case scenarios. The distinction between the process, as a series of activities and a dossier containing exactly enough information to make a decision are two separate principles that are independent of each other. This can complicate the determination of the degree of process compliance. The needed information in the file and the captured data varies from case to case.

Three Lines of Defense (3LoD)

In 2013, the institute of internal auditors has written a position paper on the three lines of defense (IIA, 2013). This paper elaborates a structure for the processes of risk management and internal control.

In the first line of defense, operational management is key. The first-line controls are those that are secured by IT systems and implemented in the operational processes. Operational management is responsible for these daily, operational processes.

In the second line or defense, risk management is key to structure the compliance function. Process risks in the field of health and safety, quality monitoring, but also risk management of financial risks and financial reporting issues are included.

In the third line or defense, the independent audit is key. It is still an internal function for which the strategic management is responsible, but independent of the operation. Effectiveness and efficiency, reliability and compliance with laws and regulations are subjects of this third line.

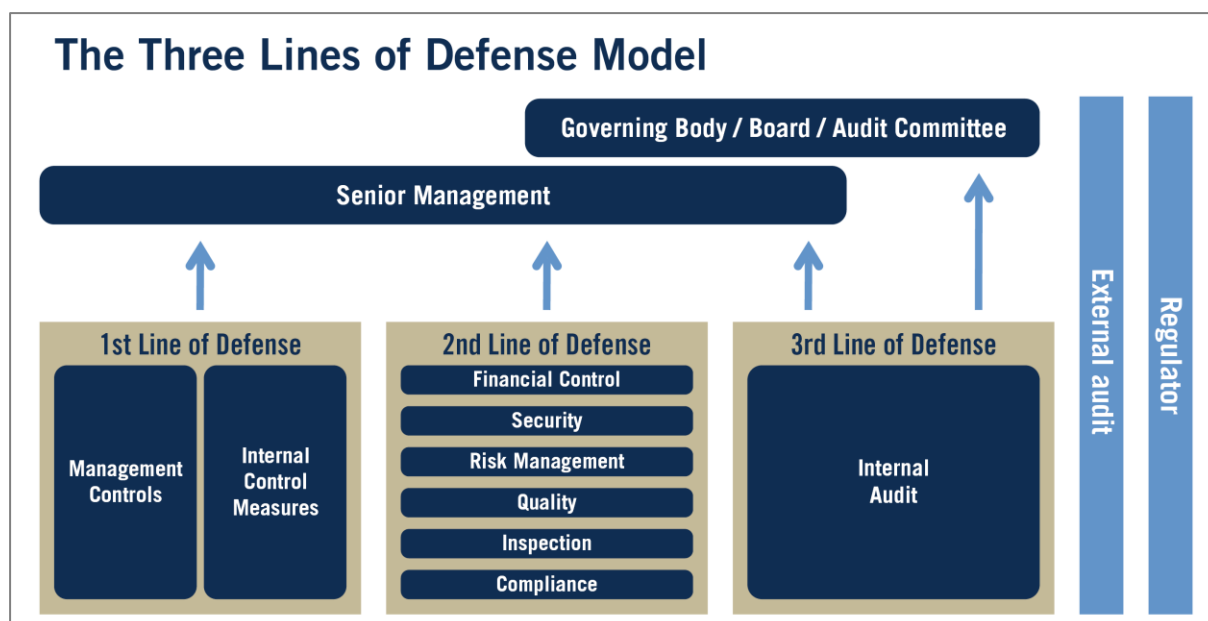


Figure 1: Three lines of Defense (IIA, 2013)

COSO

COSO is a comprehensive integrated framework for internal control. The framework provides tooling for three categories of objectives: operations objectives, reporting objectives and compliance objectives. These objectives are represented in the columns of the COSO-cube. Internal Control consists of five components which represent what is required to achieve the objectives: Control environment, Risk Assessment, Control Activities, Information and Communication and Monitoring. These components are represented by the rows. The entity's structure is represented by the dimensions. The framework set out 17 principles representing the fundamental concepts associated with each concept. (COSO, 2013)

For this research specific monitoring is interesting. According to COSO: *Internal control systems need to be monitored, a process that assesses the quality of the system's performance over time. This is accomplished through ongoing monitoring activities, separate evaluations or a combination of the two* (COSO 2013).

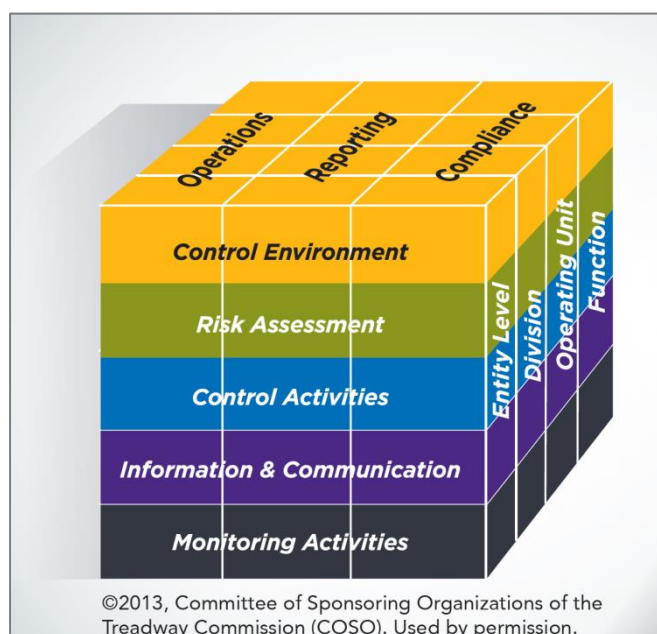


Figure 3: COSO cube

Relation Three Lines of Defense and COSO

COSO has established a relationship between the COSO model and the 3LOD model of the IIA (COSO, 2015). In this model, the three lines of defense are complemented by the principles of COSO. This ultimately leads to an elaboration in which it is indicated for each line of defense which COSO principles and how they can contribute to internal control. This structure gives a complete view of the possibilities in which internal control can be structured. This shows that the operational manager has a crucial role in the internal control. In many of the COSO principles, the operational manager has a primary task to guarantee the internal control of the processes.

Relation COSO with the First Line of Defense

The operational managers have a primary responsibility:

Risk Assessment

Principle 6. Specifies suitable objectives (all need to understand the overall strategies and objectives set by the organization)

Principle 7. Identifies and analyses risk (in relation to achievement of objectives versus risk appetite)

Principle 8. Assesses fraud risk

Principle 9. Identifies and analyses significant change (changes can impact the system of internal control)

Control Activities

Principle 10. Selects and develops control activities (maintains control procedure on a day-to-day basis)

Principle 11. Selects and develops general IT-controls

Principle 12. Deploys through policies and procedures (also on control activities, day-to-day-activities)

Information & Communication

Principle 13. Uses relevant information (including information reliability)

Principle 14. Communicates internally (to all personnel and board of directors)

Principle 15. Communicates externally

Monitoring Activities

Principle 16. Conducts ongoing and/or separate evaluations (selects and develops evaluations, based on the change in business and business processes, ensures that evaluators have sufficient knowledge, reports periodically to the board)

Principle 17. Evaluates and communicates deficiencies (to parties responsible for taking corrective actions)

Relation COSO with the Second Line of Defense

The second line of defense includes risk management and compliance functions. The second line of defense helps ensure controls and risk management processes are designed appropriately and operating as intended. Focus of this second line of defense is the monitoring activities

Monitoring Activities

Principle 16. Conducts ongoing and/or separate evaluations (performs evaluations of various components of the internal control system and whether achievement of objectives is within established risk tolerances)

Principle 17. Evaluates and communicates deficiencies (individuals in the second line of defense may be delegated responsible regarding specific types of control deficiencies).

Relation COSO with the Third Line of Defense

The internal auditors serve as the third line of Defense for an organization. The main difference between the third line of defense and the first and second line of defense is its high level of organizational independence of objectivity. Internal auditors can provide reliable and objective assurance regarding governance, risk and control.

The third line of defense is related to all COSO-principles, but on a global level and independent of the organisation or the control measures implemented. Internal audit actively contributes to effective organizational governance. COSO advises for all organizations to establish a professional internal audit activity.

3.7 Process mining and process checking

Process mining

Process mining is a process analysis technique that can provide a lot of insight into the execution of the process. Based on a log file the process is extracted from the data. In this way, insight is gained into the actual execution of the process. Process mining can be used for 3 objectives (Aalst, Dustdar, 2012).

- **Process discovery:** take an event log and produce a model without using any other a-priori information.
- **Process conformance:** an existing process model is compared with an event log of the same process.
- **Process enhancement:** take an event log and process model and extend or improve the model using the observed events.

The objective of process conformance is particularly interesting for this research. Comparing the execution of the process in relation to the process design provides insight into how the process is executed and gives a good indication of the degree of process conformance.

However, research (Aalst et al., 2012) has also shown that there are several challenges in the use of process mining. The most prominent ones are:

Data: In particular, the aspect of data used as input can lead to many problems. Data may be distributed over different sources, the data may not contain all the necessary elements, and the data quality may be poor,

Process: Modifications made to the process can easily lead to wrong conclusions

Balancing between quality criteria: There are four competing quality dimensions: (a) Fitness, (b) Simplicity, (c) Precision, and (d) Generalization. The challenge is to find models that score good in all four dimensions.

The interaction of these 4 dimensions is essential. The purpose of the overview determines the balance between the 4 dimensions. For process discovery generalization and simplicity are leading, while for process conformance the dimensions of precision and fitness are leading.

In addition, van der Aalst (2012) mentions four context aspects that can influence process analysis with the aid of process mining: instance context, process context, social context and external context.

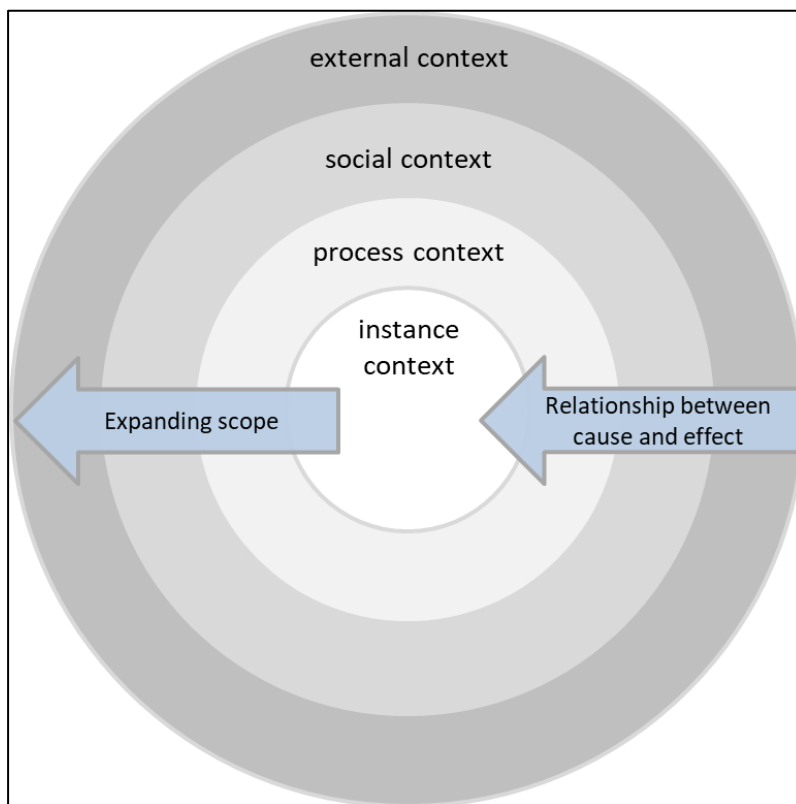


Figure 4: Levels of context (Aalst et al, 2012)

Instance Context refers to the variations of properties that can be directly related to the individual process instance.

Process context refers to the influence that different processes can have on each other. For example, consider an employee who executes different processes. The execution of one process interferes with the execution of another, for instance due to lack of time.

Social context is defined as: *‘.activities are executed by people that operate in a social network. Friction between individuals may delay process instances and the speed at which people work may vary due to circumstances that cannot be fully attributed to the process being analysed.’*

External Context captures all factors that are part of an even wider ecosystem that extends beyond the control sphere of the organization. For example, the weather, the economic climate, and changing regulations may influence the way that cases are being handled’ (Aalst et al., 2012).

The context in process analysis is, certainly with the help of process mining, an aspect that the analyst must explicitly take into account. The added value of process mining is much greater if the context is taken into account in the analysis.

Compliance checking

Becker, Delfmann, Eggert and Schwittay (2012) have conducted research into ‘generalizability and applicability of model-based business process compliance-checking approaches – A state-of-art analysis and research roadmap’. This research shows that automated checking of compliance has its limitations. The idea of automated support of compliance checking is to identify potential compliance violations in business processes by comparison of the operation with the models describing them. *‘Compliance-checking approaches have in common that they define compliance rule patterns, such as “activity A must be executed before activity B is executed” and apply them to a set of business process models to determine whether or not the process complies with the underlying rule.’*

This study identifies two major challenges. The variety in business process models techniques and the complexity of regulation and compliance rules.

The conclusion is that the research done so far focuses specifically on a modelling technique and/or a specific set of compliance rules. The limitation is found in the compliance rules that can only be used very marginally. Most of the norms cannot be translated into technical rules of comparison. *Automated or at least semi-automated compliance-checking approaches that support decision makers in their day-to-day work are virtually not applied in practice.*

3.8 Deming Cycle for Compliance Purposes

The PDCA cycle, or Deming Cycle, is a methodology for quality improvement. The methodology implies a step-by-step, continuous improvement. The PDCA methodology is widely used and is, for example, also the basis for the quality standard ISO9001:2015 (ISO, 2015). This research is constructed on the basis of a variant of the PDCA cycle. In this variant, an extra step has been added to derive the control objectives from the generic requirements.

In this paragraph the Deming Cycle for Compliance Purposes is elaborated. For each step, based on the literature and interviews, the applicable aspects are discussed here. This elaboration shows that specific, context-dependent compliance requirements and control objectives are important for public authorities.

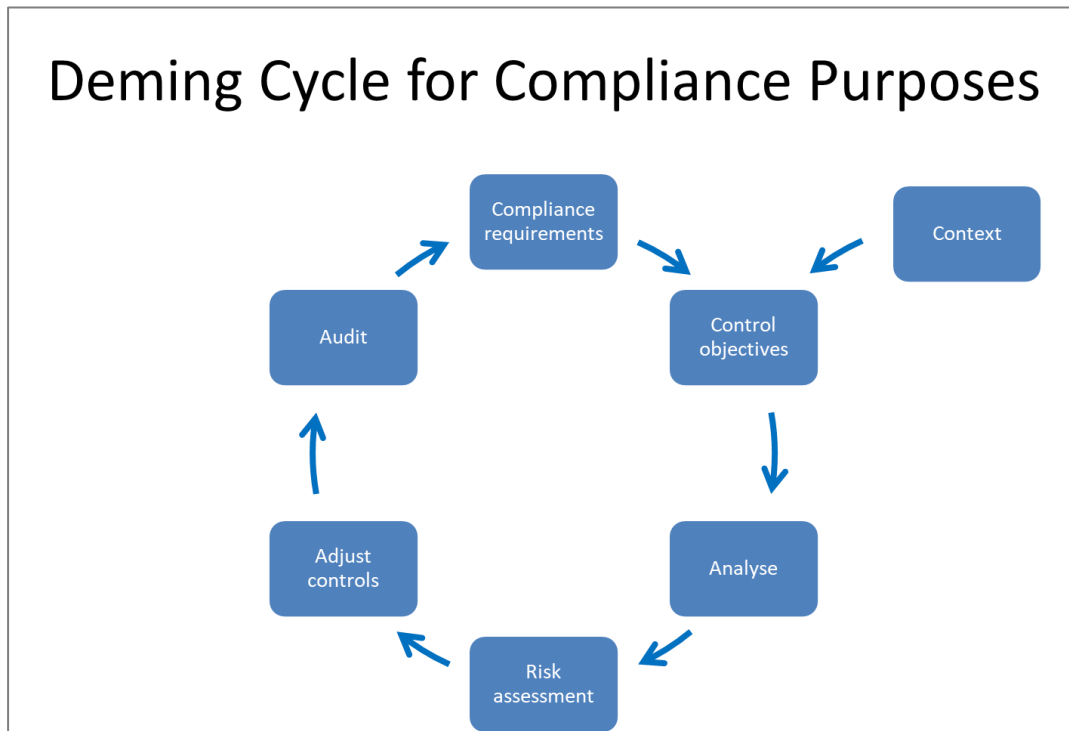


Figure 5: Deming Cycle for Compliance Purposes

Compliance requirements

The compliance requirements are generic requirements for the organization and processes. These requirements can come from all kinds of domains. Legislation is an important basis, certainly for the government. There are also other requirements that the government must meet, for example, the guidelines that the government must show integrity. Examples of other requirements are:

- Unity of policy and implementation
- Legal certainty,
- Lawfulness
- Equality in law
- Privacy aspects

Context

In order to be able to translate the generic compliance requirements into control objectives, the context determines everything. The generic compliance requirements cannot be monitored, they are too general. On the basis of organizational objectives, design, process, choices are made for analysing the process. The context determines the interpretation of the general compliance requirements in control objectives.

Organisation

The structure of the organization also has an important role to play in the derivation of the compliance requirements to control objectives. Dutch Customs, for example, has a regional structure in which the regional director is responsible for the operations of the process. This implies that regional differences can lead to different control objectives. This may conflict with the unity of policy and operation, in order to act equally in all equal cases.

Culture

Culture largely determines the way in which requirements can be made tangible in the form of control objectives. Various studies show, for example, that civil servants 'feel - in general terms - a high degree of commitment 'to make a difference' (ADR, 2019), *'employees feel a strong commitment to their own work and team, they are loyal to the service and are proud of the social importance they serve'* (Deloitte, 2020). This cultural aspect certainly plays a role in determining whether and how, for example, 'integrity' will be monitored.

Other aspects

In addition to the characteristics of the organisation, other aspects also have an influence on the setting of the control objectives. Enforcement authorities have a different legal framework than investigation authorities. It also differs whether you are dealing with citizens or companies. Other aspect of context can be:

- Time pressure
- People competence
- Meta-decisions, priorities, side conditions (e.g. capacity planning; budget; space)
- IT infrastructure, misfits / misalignments, workarounds
- Handovers and transfers in a network of organizations

Control objectives

An important aspect of this research focuses on establishing the control objectives. Interviews prove that auditors in particular focus on the financial aspects and on the accuracy and completeness of the financial reporting. However, this is not entirely complete. This research shows that there are more control objectives than public authorities are audited on.

3.9 Conclusion literature study process compliance

The literature on process compliance proves that process compliance is a very broad concept. Not only comply with laws and regulations but process compliance also affects organizational objectives, mission and vision of the organization and process risk assessment.

There are various forms of supervision. There is supervision where the norms are specifically determined by the legislator and supervision where norms are defined as an open norm. Where open norms are defined, the supervisor must make his own interpretation of the objective of the law. The responsibility is then partly shifted from the legislator to the supervisor.

Sia and Soh (2007) have developed a model for structuring and classifying misalignments or ERP systems. This model provides insight into the effort that needs to be made to link the automated support of the ERP system to the process. A similar structure can also be used to gain insight into the effort that needs to be made to enable process compliance monitoring of the process.

The most commonly used standards in internal control, COSO and 3LOD, contain tools to determine the degree of process compliance.

Compliance checking is automated identifying potential compliance violations in business processes by comparison the operation with the models describing them. Research shows that the added value of process checking using IT tools and IT systems is limited.

Domain specific literature

This section explores the literature of the Customs domain because the case study examines two customs processes. The theoretical framework is discussed here.

3.10 Supply Chain and Customs

Supply Chain

The supply chain is defined as the network of organizations that are involved through upstream and downstream linkages, in the different processes and activities that produce value in the form of products and services in the hands of the ultimate consumer (Mangan, Lalwani, 2016).

The supply chain can consist of many linkages. Each link has a specific functionality and purpose. A large amount of information is exchanged between the various parties in the supply chain. Each of these exchanges provides information about the added value of that step in the supply chain.

The figure below (Veenstra, 2018a) shows the different parties with the accompanying information flows.

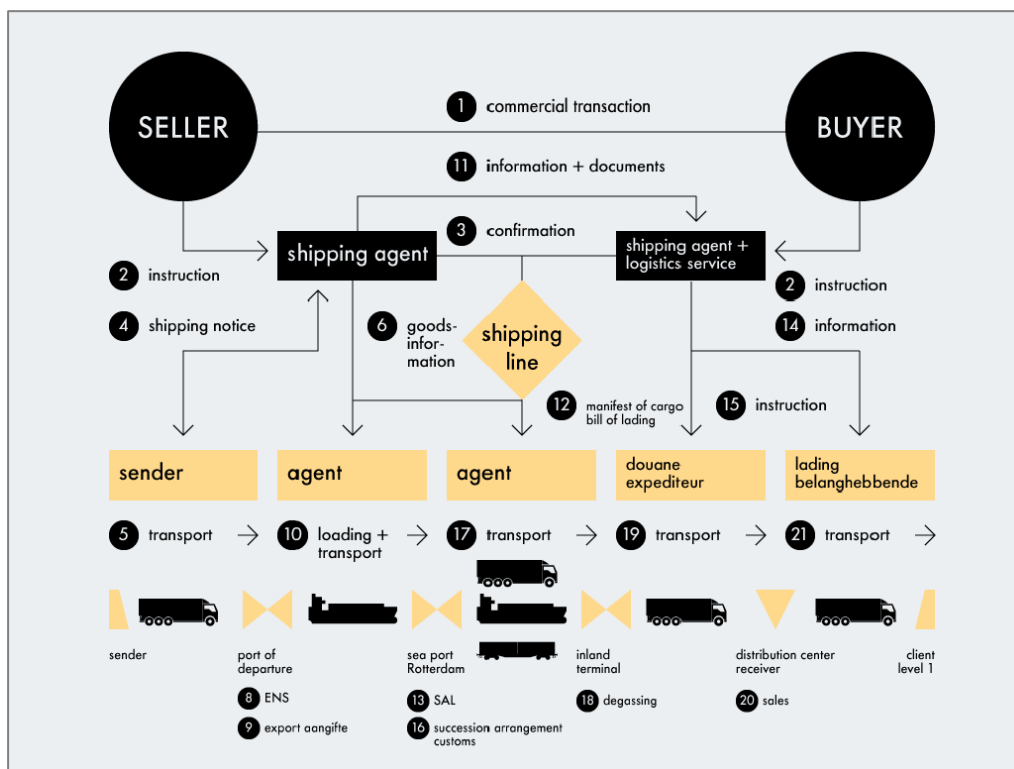


Figure 6: Supply Chain

Customs

Customs is the enforcement agency that supervises the EU's cross-border movement of goods. The task of Customs is to monitor compliance with legislation and regulations and, if necessary, intervene in the event of a possible lack of compliance or to strengthen compliance. Customs has the task of enforcing specific customs laws (as laid down in the Union Customs Code), but also numerous non-fiscal statutory regulations. Customs supervises the levying of customs duties and also enforces non-fiscal rules (Belastingdienst Douane, 2020).

Customs is not only involved when the goods cross the EU border, but at many points in the supply chain.

The figure below (Veenstra, 2018b) shows the points where Customs is involved in the supply chain:

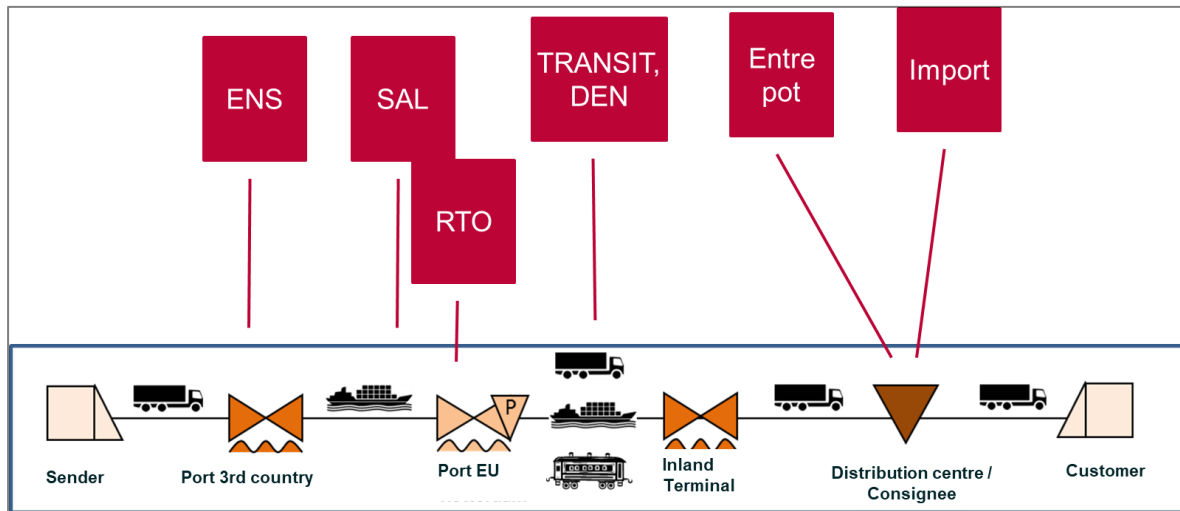


Figure 7: Involvement of Customs in the supply chain

3.11 COSO and I-Scan

COSO

The COSO model was developed by the Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). This model is one of the main models used for internal control. COSO defines internal control as: *'Internal control is broadly defined as a process, effected by an entity's board of directors, management and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives in the following categories:*

- *Effectiveness and efficiency of operations.*
- *Reliability of financial reporting.*
- *Compliance with applicable laws and regulations.'* (COSO, 2013)

As a public authority, as primary enforcer of the law, compliance with laws and regulations is only logical. However, more is required of a public authority. The society wants public resources to be used effectively and efficiently. In addition to legislation and regulations, there are also other guidelines and expectations that a public authority must meet, such as integrity, reliability and an open attitude.

I-Scan (Belastingdienst 2019)

The Dutch Tax and Customs Administration have developed an overall consultancy model that provides insight into the degree of internal control. This model is called: I-scan.

I-Scan provides insight into the degree of internal control of the processes and consists of an assessment into the presence of control instruments and their actual use (design, existence and operation). The purpose of the 'I-scan' can be summarized as follows: it is a model that provides insight into the extent to which the manager's control framework offers sufficient guarantees that risks are managed in such a way that goals are achieved. (Belastingdienst, 2019).

"I-scan" uses the following definition of in control:

In control' means choosing and setting the goals that your organization has, active risk management, monitoring and control of processes, in which the human factor is at the core and dynamics in the organisation by changing circumstances may be absorbed within the management system.

This definition identifies 5 criteria:

Criterion	Summarize as
Does the management instrument contribute to the insight whether the Tax and Customs Administration's departments choose and direct their choices towards the goals?	Choosing and directing towards the goals
Does the management instrument contribute to active risk management?	Active risk management
Does the management instrument contribute to the monitoring and control of processes?	Monitoring and control of processes
Does the management instrument contribute to the insight whether the human factor performs the work in a correct and complete manner, which contributes to the goals?	Insight into the human factor
Does the management instrument contribute to the insight as to whether the Tax and Customs Administration's departments can respond to a dynamic environment and whether changing circumstances can be absorbed in the management system?	Absorbing dynamics

Table 2: Belastingdienst, (2019) I-scan.

3.12 Developments Customs

The stakeholders of an organisation are important parties. The requirements of the stakeholders largely determine the requirements of the organisation. The stakeholders of Customs can be divided in 5 segments. Organisation, Financiers / Clients, Chain partners, Market and Society.

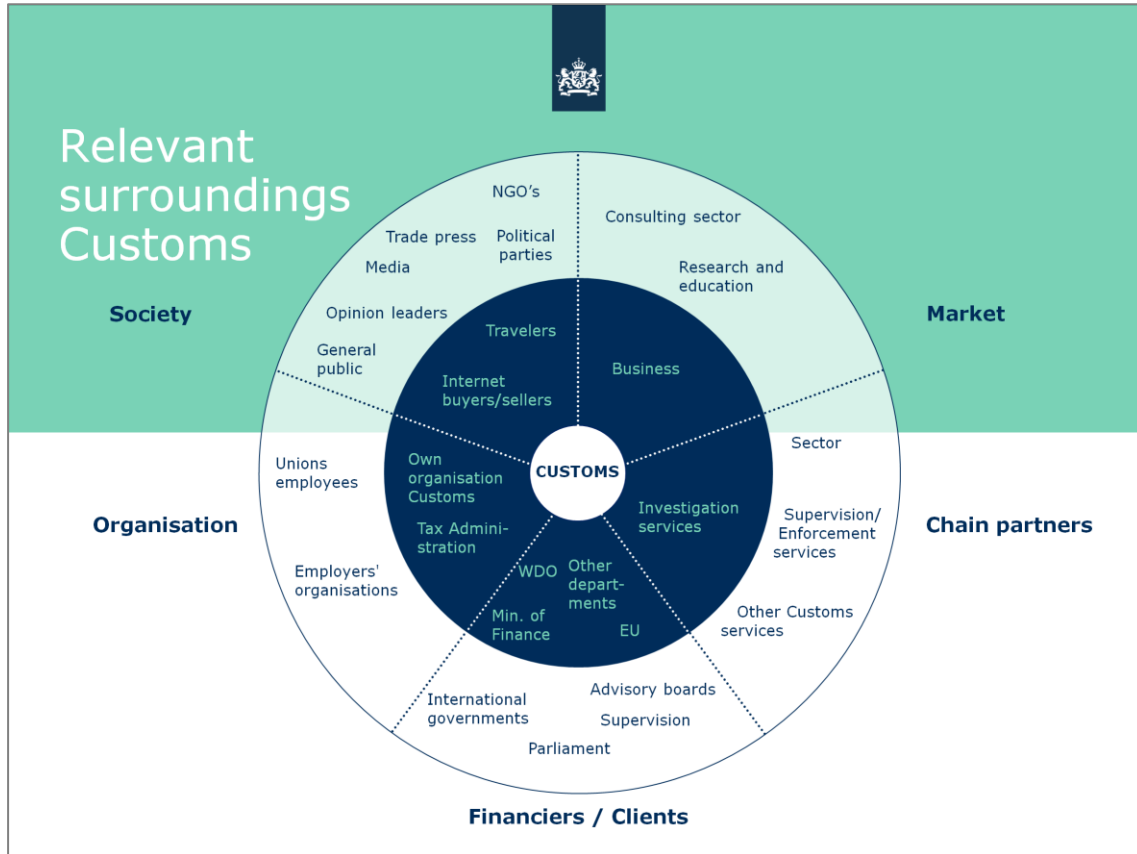


Figure 8: Stakeholders of Customs (Belastingdienst Douane, 2018)

ORGANISATION

Independent organisation

Recently, the Minister of Finance (Rijksoverheid, 2020) announced to position Customs as an independent part of the Ministry of Finance. The complete overview of all possible consequences is not yet known, but it is certain that the customs processes will be audited more intensively by, among others, the Governmental Audit Authority (ADR, in Dutch: Audit Dienst Rijk) and the General Audit Office (ARK, in Dutch Algemene Rekenkamer). As Customs will be a smaller organisation than the Tax and Customs Administration as a whole, the materiality will decrease. This will lead to a more extensive audit.

Resignation

At the same time, an advantageous departure scheme has led to the outflow of a large group of experienced employees. As a result, a large amount of knowledge has also been lost to the organisation.

FINANCIERS / CLIENTS

Increasing pressure from the European Union for operational control

The European Union is increasingly pervasive in the implementation of customs activities by Member States. On the one hand, the European Commission has an interest in the correct levying and collection of customs duties for the benefit of the EU budget, which leads to more substantive control obligations. On the other hand, there is a growing public interest in the effectiveness of enforcement of, for example, anti-dumping duties, trade wars, international sanctions and the prevention of undermining (drug) crime (Belastingdienst Douane, 2020b).

Brexit

Preparing for a hard Brexit has led to the recruitment of a large group of new customs staff who are not yet fully trained about all customs processes. The group is too large to be incorporated by close colleagues. A special training programme has been developed to train these employees.

Capacity Governmental Audit Authority (ADR)

The Governmental Audit Authority (ADR) has been striving for more efficiency in recent years. This is partly reflected in the number of hours for the variable audits capacity for the Ministry of Finance. For example: ADR had budgeted 32,400 hours for auditing the ministry of Finance in 2017 (Rijksoverheid, 2017), while this was reduced to 24,200 hours in 2019 (Rijksoverheid, 2018).

CHAIN PARTNERS

New competencies for new developments

The strong growth of declaration volumes and the further digitalisation of physical trade flows demand a new way of operating where data and automation are key. Companies use technologies to better control their supply chain, such as artificial intelligence, Internet of Things, sensor technology and blockchain (Belastingdienst Douane, 2020b).

MARKET

Declaration volumes increase significantly

The declaration volume will grow by 215% to almost 800 million declaration items by 2023. The UK's exit from the European Union, the growth of e-commerce, autonomous growth in world trade, and new legislation and regulations are the main sources of growth (Belastingdienst Douane, 2020b).

SOCIETY

Increasing requirement for physical supervision for undermining crime

The government has initiated an integrated approach in order to gain a better insight into subversive crime and to combat it more effectively. Customs contributes to this by, among other things, increasing its enforcement efforts on the import and export of drugs and drug precursors, points of sale for (illegal) excisable goods and criminal structures around seaports and airports (Belastingdienst Douane, 2020b).

3.13 Continuous Improvement (LEAN for Customs)

Dutch Customs have implemented Lean in the past through the Continuous Improvement (in Dutch: Voortdurend Verbeteren, VV) programme. Through this programme, the Lean principles were tailored specifically for Customs. Continuous Improvement has six core elements: Inspiration, Ownership, Discipline, Performance dialogue, Visual management and the employee in its power. Each of these elements is of added value in order for Continuous Improvement to eventually end up in the "DNA" of the customs organization. Also a self-assessment³ has been developed to determine the extent to which the Lean tools have been implemented. There are 16 assessment items that determine the level of Lean-implementation. Each region can implement process improvements with the support of regional Green Belt Lean coaches. Black Belts Lean coaches can support national improvement projects.

³ See Appendix: Self-assessment Voortdurend Verbeteren (Continuous Improvement)

3.14 Conclusion domain literature study

At many points in the supply chain, Customs has a supervisory role. Customs has to deal with different types of processes. Administrative processes that need to determine whether the information about goods corresponds with the goods. In these processes the documentation is central. In addition, there are also many processes where goods are at the focus, such as processes where Customs supervises that prohibited goods do not enter the EU. These processes have a substantially different character than the administrative processes.

Customs has a wide range of stakeholders. These are divided into 5 segments:

- Financiers: for which Customs carries out inspections

- Chainpartners: other supervisors with whom Customs cooperates

- Market: The companies under Customs supervision

- Society: The travellers, internet buyers and public opinion

- Organisation: The own organisation

All these stakeholders have their own objectives, missions and interests. All these stakeholders make their own requirements to Customs.

Major developments are currently taking place in a variety of areas, both internal and external. The upcoming Brexit, the outflow of many employees, the increase in the number of declarations as a result of legislative changes and the increasing undermining are the most prominent developments. These developments appeal to internal control and make process compliance more urgent.

Chapter 4: Research methods

4.1 Research design

This research uses the methodology of Wieringa (2014) as structure of the research design. The centre of the model of Wieringa consists of Design Science. This is the core of the model. Wieringa divides design science into two parts: Design of the artifact to solve a problem and Investigation as answering knowledge questions in general. Design is about solving problems from the real world. The social context, the stakeholders, is decisive for this. The stakeholders ask for a solution of a problem, they provide budgets and determine goals. In return they receive designs. Investigation is all about finding the truth. General knowledge about different aspects of the design, which is necessary for the design of the artifact. Investigation is all about knowledge. There is an intensive relationship between Design and Investigation. Problems can create new problems, and a design science project is never restricted to one kind of problem only. This generates iteration over design problems and knowledge questions (Wieringa 2014).

The social context and knowledge context contribute to and influence Design Science. The social context, the stakeholders, has objectives and makes budgets available. The stakeholders apply the results of design science artifacts. The knowledge context is the basis for Design science. The knowledge context contains all existing knowledge that can serve as a basis. Solutions found contribute to the knowledge context. Wieringa has developed the following framework for Design Science (Wieringa, 2014):

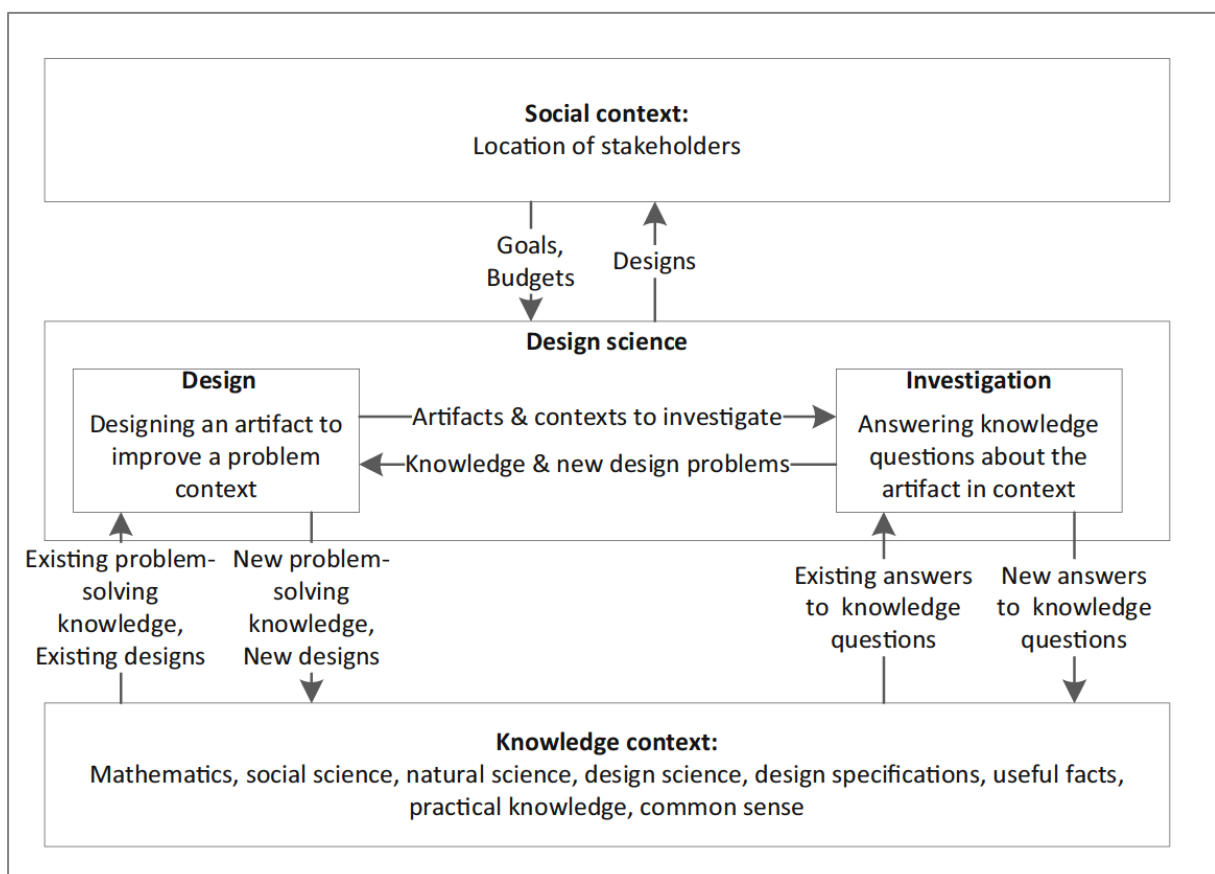


Figure 2: Framework for Design Science (Wieringa, 2014)

In this research the social context is defined by the stakeholders. As described in chapter 3.12 the different groups of stakeholders all have an interest in a sound operation of Customs. Customs itself wants to be a more reliable partner for citizens and businesses (based on the interview with vice-CFO).

In this research the knowledge context is defined through a literature study of the available topics relating to process compliance, supervision, improvement programmes, COSO and I-scan.

In this research the Design Science is based on two Customs' processes. Subsequently, the extent to which the requirements are met and the way in which they are met, are analysed. These aspects finally lead to the artifact: Process Compliance Assessment tool.

This research contributes to existing knowledge by focusing on the public authorities. There is as yet no literature that examines process compliance of specific public authorities.

4.2 Research approach

Stakeholders

Dutch Netherlands has a large number of stakeholder groups. The most important are the Dutch legislator, the EU, other ministries that assign Dutch Customs, other enforcement agencies, companies, travellers, society and the internal organisation with their managers and employees. This study lacks the time to carry out a full stakeholder analysis, which is why it was decided to interview a limited number of representatives who play an important role in the area of process compliance.

In the figure below the representatives of the various stakeholders are listed.

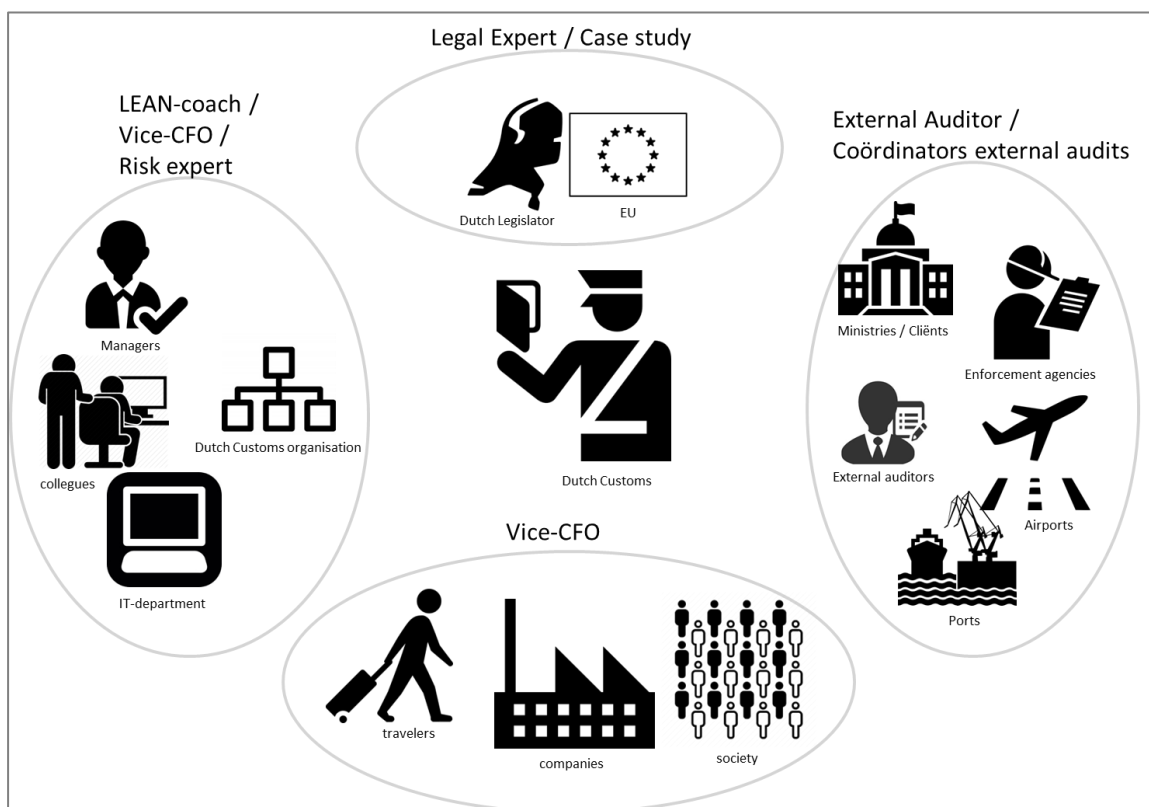


Figure 3: stakeholders in relation to research

This research consists of a literature study, interviews with experts, and a case study and ultimately leads to the Process Compliance Assessment model.

The **literature study** (chapter 3) consists of two parts. First, the generic but relevant topics were examined. The second part of the literature study contains the domain-specific sections.

In this research there are 3 types of **interviews**. First, prior to the research, exploratory interviews were held to explore the processes, the so-called 'inspiration' interviews. These were open, unstructured interviews in which the operation was explored. Interviews with different team managers and specialists provided a picture of the various aspects. During the research, specific interviews are conducted as part of this research. In addition to the case study, the interviews with the experts are of great importance for the various topics of the Deming Cycle for Compliance Purposes. The structure of all these interviews is based on the Deming Cycle for Compliance Purposes. Thirdly, the interview with the Vice-CFO is combined into a validation interview to validate the Process Compliance Assessment Model.

The selection of the parties is due to the expertise of the experts on the various subjects of the Deming Cycle for Compliance Purposes. This selection resulted in the following interviews:

- External regulator (ADR, Dirk Knol)
- Black Belt LEAN coach (Caroline Hattink)
- Legal expert (Sebastiaan van der Schee)
- Risk expert (Erik Boers)
- Vice-CFO (Danielle Verburg)
- Coordinators external audits (Emie Dekker en Phuong Ngo)

The report of the interviews is structured according to the topics of the Deming Cycle for Compliance Purposes. Afterwards all reports are reviewed and approved by the interviewees.

Case study

In addition to the literature study and interviews with experts, this research consists of a case study. In this case study, two customs processes are analysed that differ considerably in terms of process management. The process 'Appeal' is a process in which specific requirements are stated in the law and which to a large extent supervise the monitor of process steps. For this process, a Lean improvement process was recently carried out. There is a national information system for automated support. The presumption is that internal control already has been greatly improved.

The 'Seizure' process is a supervisory process and is characterised by its regional structure. There are no legally explicit standards for the timeliness of the various process steps within this process. The automated support has been set up specifically for each region. The degree of internal control is limited.

The case study starts with brief descriptions of the processes. The second step is to make an inventory of all control objectives based on the requirements. These control objectives are then structured using the Sia and Soh (2007) model. Finally, it is analysed whether the control objectives are met.

Model

Based on the literature study, the interviews and the case study, the Process Compliance Assessment Model is developed. In the Findings and Conclusion section, the model is validated against the research findings.

Chapter 5: Case description

5.1 Case description

This case study focuses on two aspects.

- 1) Defining the control objectives for two specific processes of Customs
- 2) Propose how control objectives and process compliance can be assessed

Justification of the chosen processes

The processes to be analysed are 'Appeal' and 'Seizure'. These processes have been chosen because both processes consist of a limited number of process steps; the process is straightforward and comprehensible. Many of the requirements for the 'Appeal' process are laid down in the law and have an administrative character. Many requirements are aimed at the timely execution of the procedure.

However, the 'Seizure' process has a completely different character. This is a process for which Customs has special competence. Based on the supervision performed, goods can be seized. The requirements imposed on this process do not only have an administrative character, but touch upon requirements that affect supervision and integrity. In addition, the seizure of goods often affects investigation. The legal framework of investigation differs a lot from supervision; the requirements imposed on the process 'Seizure' will be much more complex than those imposed on 'Appeal'.

Description of the research

This case study consists of a number of steps. First, the two processes are introduced and the most important characteristics of both processes are described. Next, the requirements of the process are identified. The requirements can be subdivided into the requirements that the law imposes on the process, the requirements that are imposed on the organisation as a whole and may affect the process. There are also requirements, although not mandatory, that must be met because of the choices made by the organisation.

The next important step is to structure the requirements. The methodology of Sia and Soh will then be used.

The final step is to determine whether the requirements have been met and in what way this is established. For this last step, both the theoretical basis of COSO and the 3 lines of defense are applied.

Based on the findings, conclusions will be drawn regarding the complexity of process compliance and whether compliance monitoring can be improved.

5.2 Description of the processes

Process: Appeal

Any decision taken by Customs with which the person concerned disagrees may be appealed by the person concerned. The process of dealing with an appeal starts with the receipt of the appeal. The appeal received will be examined in the light of the formal requirements with which the appeal must comply. Subsequently, a substantive assessment is made as to whether or not the appeal is justified. The decision of the hearing officer is then reviewed on a collegial basis and the person concerned is informed and, if necessary, the decision is acted upon. Recently there has been a lot of internal management attention for the appeal process. The requirements for handling appeals against customs decisions are identical to the requirements for appeals against decisions of other parts of the tax authority. The requirements for handling 'Appeal' are therefore the same across the whole Tax and Customs Administration. These norms relate in particular to the timeliness of handling. Appeals must be dealt with within the time limits set by the General Administrative Law Act (in Dutch: Algemene Wet Bestuursrecht, AWB). Specific reporting on this process is performed. Dutch Customs have to demonstrate that 95% of cases are handed within the required timeframes. The implementation of a new IT system has made it clear that Dutch Customs does not meet the requirements as well as expected. This was the initial drive to improve the efficiency of the 'Appeal' process under the Lean methodology. This improvement has been implemented in the recent period and as a result the control of the process has improved significantly.

The process consists roughly of the following steps:

- Receipt of the appeal
- Verification that the appeal meets the formal requirements
- Allocating the objection
- Considering the objection and taking a decision
- Collegial review of the decision
- Informing the appellant of the decision

The attached process description shows the process steps (see appendix for larger image):

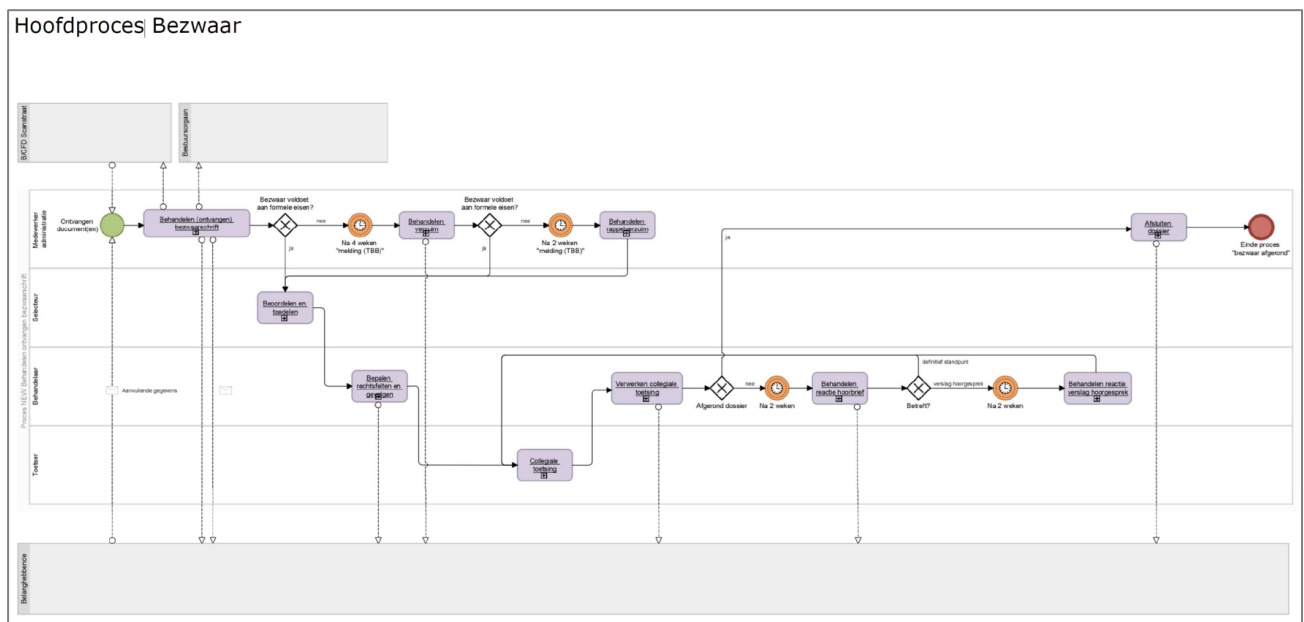


Figure 9: Appeal process

Because of the importance of the process, periodic reports are made on the handling of appeals. Specific monitoring takes place on the percentage dealt with within the time limits. Attached is the report for 2019.

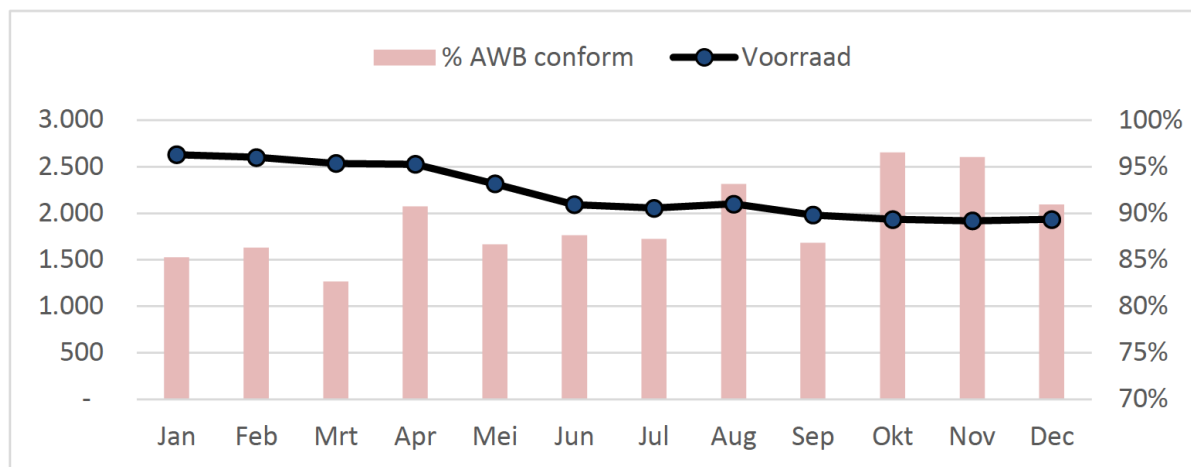


Figure 6: progress of appeals AWB (General Administrative Law Act)-compliant 2019

Notes to the report

- This overview shows both the number (left) of appeals pending (stock, in Dutch: voorraad) and the percentage (right) that has been processed within the prescribed time limits (AWB compliant, in Dutch AWB conform). Because of the treatment of the 'old stock', the percentage 'AWB compliant' is under pressure. The 'old stock' cannot be processed within the AWB time limits.
- An obligation has been made in the annual contract that from July 2020 onward the work will be carried out in accordance with AWB, once the old stock has been processed. The percentage of AWB compliant is 89% until December. Appeals received in 2019 will already be dealt with (>95%) AWB in conformity.
- Measures and expectations: Given the current figures and the extent to which the old stock has been processed, it is expected that 90% of AWB compliance will be completed by 2020.

Process: Seizure

The legal basis for Customs to seize goods lies in Article 94 of the Code of Criminal Procedures. This article lists the cases in which objects may be seized.

1. in order to establish the truth,
2. in order to prove an illegally obtained advantage,
3. for confiscation; or
4. in order to withdraw from society

Customs carries out supervision for various ministries. Of course for the Ministry of Finance, of which Customs itself is part. But also for the Ministry of Infrastructure and Public Works (compliance with the Nuclear Energy Act), Foreign Affairs (sanctions and strategic goods), Justice and Security (Opium Act), Agriculture, Nature Management and Food Quality (CITES), Public Health, Welfare and Sport (misuse of chemicals), Economic Affairs and Climate (intellectual property)), Education Culture and Science (heritage and art). If Customs detects illegal goods, they can be seized. Depending on the goods and the agreements made with the client, the goods are given a destination.

The overview below shows the number of goods Dutch Customs has seized in recent years (Belastingdienst, 2020):

Subject	2017	2018	2019
Goods seized (in kilograms unless stated otherwise)			
Cigarettes (numbers x 1,000)	62,102	159,286	112,123
Tobacco	34,353	63,998	128,205
Waterpipe tobacco	1,259	42,253	15,933
Cocaine	10,219	21,188	40,095
XTC	830	472	426
Amphetamine	108	1	2
Dimethyltryptamine (DMT)	287	40	51
Methamphetamine	9	6	550
Precursors	7,196	6,529	5,744
Heroin	830	296	625
Marijuana	2,852	322	583
Hashish	716	3,91	299
Qat	6,371	3,331	2,05
Weapons (in numbers, including imitation weapons)	4,743	24,727	125,235
Cocaine (number of findings)	1,146	1,251	1,109
XTC (number of findings)	164	344	489
Amphetamine (number of findings)	4	5	11
Heroin (number of findings)	66	110	25
Marijuana (number of findings)	90	125	231
Hashish (number of findings)	68	93	101
Qat (number of findings)	383	177	108

Table 3: Number of good seized Dutch Customs

Interfaces with investigation

From a legal point of view, there is a big difference between inspection and investigation. The rights of an inspecting officer are more extensive than those of an investigating officer. Investigation activities can be very invasive for the potential suspect. That is why the authorities of an investigating officer have been set out very explicitly. The rights of a potential suspect must be respected at all times. In the Penal Code, specific officials have been appointed who have primary responsibility for investigation. These are the public prosecutors, the police, designated military personnel of the Royal Netherlands Marechaussee and investigating officers of special investigation services (WvS, art. 141). Specific investigators have been appointed for Customs: the BoeteFraudeCoördinatoren (BFC). They have a specific competence and play a crucial role in coordination with the Public Prosecution Service with regard to investigations. In order to acquire these competences, special legal training is required. The legal expertise of the customs officer is essential in this respect.

Prior to the seizure of goods, there is often an irregularity. The irregularity can lead to the seizure of goods. At the moment an irregularity occurs, there is not only an interest of inspection but also an interest in investigation. This is called 'accumulation'. The inspection activities can be continued, but must be organised in such a way that any future investigation is not compromised. (Customs Manual 5.00.00). This is why specially trained and qualified staff has an important role in this process.

'Seizure'-process at Customs

The responsibility for the implementation of the 'Seizure' process lies entirely within the different regions. Due to the specific characteristics of the location, the established companies and the goods, there are differences in the application of the law between the different regions. The goods seized by Customs Schiphol Passengers are a completely different nature than the Customs of the Port of Rotterdam. Internal reporting on this process is very limited. It is reported on once a year, there is no monthly reporting on this process required.

Legal framework

The requirements of the law for the seizure of goods are laid down not only in customs legislation, such as the General Customs Act and the General Customs Regulation, but also in the Code of Criminal Procedure because this affects the investigation and the rights of potential suspects.

In Article 36.00.00, paragraph 2.2 of the Customs Manual, lawyers have combined and elaborated on the aspects of the various elements of legislation. Analysis of this manual shows that the generic requirements imposed by law on this process are aimed at establishing and maintaining the nature of the goods and safeguarding the rights of the owner of the goods.

5.3 Requirements survey

This section identifies the requirements to be met by the two processes mentioned. The requirements are structured according to the principle of Sia and Soh (2007). As mentioned in chapter 3.5, Sia and Soh have developed a structure for enterprise systems and the extent to which they meet the requirements of the process. This structure distinguishes between Mandatory and Voluntary requirements and between Deep and Surface. Sia and Soh (2007) relate Deep and Surface to the degree of impact to adapt the system to meet the requirements. This research is not about IT-system development but about the requirements and monitoring whether the requirements are met.

This research does make use of the structure developed by Sia and Soh (2007), but the use of Deep and Surface has been adapted to this study. The customized definitions used in this research are:

Impose: The organizational unit has no direct influence to adjust the requirement or to choose not to meet the requirement at all. This concerns laws and regulations and industrial norms. (Sia et al, 2007).

Applying this definition in this study means that externally imposed norms are included under 'Impose'. Norms that are explicitly mentioned are laws and regulations, but also government-wide guidelines are included.

Voluntary: The choice of organisation (by mission, vision, working method, culture, etc.) determines the existence of this requirement. The organisation itself decides whether this requirement must be met. Examples of this are: chosen method of working and choices made to work more effectively and efficiently.

Hard to Monitor (similar to Deep): The requirement is defined as 'Hard to monitor' if the **monitoring** of compliance with this requirement cannot be determined on the basis of a registration. This often concerns a generic aspect or the interpretation of a value or norm. In order to be able to monitor this requirement, it is necessary to elaborate this standard. Often it is not possible to define concrete, elaborated norms based on these requirements. It often concerns context-dependent norms and customization. For example: *independent and impartial functioning of government officials*. It is not possible to define an explicit norm for this, but it depends on the situation and the context.

Easy to monitor (similar to Surface): The **monitoring** of a requirement is defined as 'Easy to monitor' if the requirement has been explicitly worked out and laid down in an explicit norm. The extent to which this requirement is met is then easy to determine. In a process description or guideline is explicitly recorded what must be present.

Requirements Process Appeal

Below is the table showing the impact of the analysis of the requirements for Appeal.

#	Requirements Appeal	Impose, Hard to monitor	Impose, Easy to monitor
1	Has the appeal been lodged by the correct party		V
2	Was the appeal received within 7 weeks?		V
	Does the appeal meet the formal requirements? Contains the appeal:		
3	- the name and address of the submitter;		V
4	- the date (maximum 6 weeks and 1 day after the date of the decision);		V
5	- the basis of the appeal (in the case of an unmotivated decision, the interested party is not required to state the reasons for the appeal);		V
6	- a description and/or a copy of the decision against which the appeal is directed.		V
7	Has the interested party been given the opportunity to be heard in person (in case of partial granting) or rejection?		V
8	Does the dossier contain a report of the personal interview of the concerned party?		V
	If new facts come to light:		
9	- has the concerned party been informed	V	
10	- was the concerned party given an opportunity to be heard	V	
11	If the interested party withdraws the appeal, is this included in the dossier?		V
	Has the decision been made in time		
12	- within 6 weeks, possibly extended by 6 weeks after written notification		V
13	- or with the consent of the concerned party and no adverse effects on other interested parties	V	
14	- or if more time is needed to comply with legal procedural requirements	V	
15	Does every appeal have one ruling (one ruling on one appeal)		V
16	Is it a valid decision: inadmissible, dismissed or (partially) granted		V
17	If inadmissible, is the reason based on formal grounds?		V
18	Has the concerned party been contacted before the 'reject' decision was made?		V
19	Was a new decision made when the decision was granted or partially granted, if necessary?		V
20	Does the reasoning of the decision contain the grounds and the article of law on which the decision is based?		V
21	Does the decision contain the date?		V
22	Does the decision contain 'on behalf of the inspector'?		V
23	Is the appeal clause mentioned?		V
	Total	4	19

Table 4: Requirements for process 'Appeal'.

Requirements process Seizure

The requirements that are set for the process are characterised by both the procedural and the content-related nature. Procedural requirements are, for example, whether an acknowledgement of receipt has been issued. Content-related requirements include that the goods are stored in an adequate manner and that the nature and character of the goods must be identified and secured. In addition, there are requirements relating to the rights of the owner of the goods.

The requirements in this table have been grouped for readability. For the complete table: see appendix

#	Requirements Seizure	Impose , Hard to monitor	Impose, Easy to monitor
6	Requirements for the seizure of goods.	1	5
6	Requirements at the storage location.	0	6
4	Requirements if the goods cannot be transported to the storage site (due to size or other reason)	2	2
3	Specimen sampling requirements	1	2
4	Requirements where customs regime applies	2	2
5	Requirements for the return of goods	2	3
4	Requirements where OM regime applies	2	2
17	Red gas oil transfer requirements to Domains	3	14
6	Requirements for seizing secret storage areas and objects with secret storage areas	2	4
55	Total	15	40

Table 5: Requirements for process 'Seizure'.

The number of 'Hard to monitor' requirements for the 'Seizure' process is higher than the number of 'Hard to monitor' requirements for the 'Appeal' process. Of the mandatory requirements for 'Seizure' are 15 out of 55 (=27%) 'Hard to monitor', for 'Appeal' this number is 4 out of 23 (=17%).

Requirements Proper administration:

In the Netherlands there are a number of generic principles with which all public authorities must comply. These principles have arisen from case law. These can be found, for example, on the website of the Directorate-General for Public Works and Water Management and the Tax and Customs Administration. Directorate-General for Public Works and Water Management has divided the principles into 3 main subjects: process, motivation and content.

Preparation and decision-making process**Careful preparation**

When preparing a decision, the competent authority should identify all relevant factors and circumstances. These should all be taken into account when making the decision.

Fair play principle (prohibition of prejudice)

The competent authority shall decide without prejudice or bias.

Prohibition of détournement procedure

The competent authority may not take a decision by means of a procedure that is not intended for this decision. Nor may it take a decision using a procedure which is not appropriate to the decision. The procedure used must be in accordance with the law.

Grounds for and organisation of decisions**Motivation principle**

A decision is based on a sound statement of grounds. The grounds must support the decision and must be capable of explaining it. The facts must be correct and the reasons must be logical and comprehensible.

Principle of legal certainty

The procedures must be written down in such a way that they are comprehensible to the citizen. Procedures should not be interpreted in different ways. Also, the government may not modify a procedure afterwards.

Content of decisions**Principles of legal certainty and the protection of legitimate confidence**

This protects the citizen against uncertainty and arbitrariness on the part of the government. Someone's legal position must be sufficiently secure. Unexpected, incalculable damage to someone's legal position is not allowed. Above all, this means that the competent authority applies the applicable law. An administrative body may not change decisions retroactively to the disadvantage of the citizen concerned. The legislator may not enact laws with retroactive effect. The principle of the protection of legitimate confidence requires that administrative bodies may not betray the legitimate expectations created. Civil servants can create expectations by what they say or do. The government must then live up to these expectations. However, the trust must be justified.

Principle of equality

Equal cases shall be treated equally and unequal cases shall be treated differently according to the extent to which they differ.

Prohibition of détournement de pouvoir

An administrative body may only use a power for the purpose for which it was given by the legislator.

Material diligence

Government measures should cause as little damage as possible. It is sometimes unavoidable that the interests of individuals will be harmed by measures taken in the public interest. The administrative body must take all relevant factors into account in its decision-making.

Principle of proportionality

This principle considers the consequences of a decision. Burdens may arise from a decision. They should not be disproportionate to the importance of the decision. The relationship between the effect and the means must be balanced.

Proper administration can be defined as 10 requirements (Rijkswaterstaat, 2020).

#	Requirements Proper administration	Impose Hard to monitor	Impose, Easy to monitor
#	Preparation and decision-making process		
1	Careful preparation	V	
2	Fair-play principle	V	
3	Prohibition of détournement procedure (Decision to be taken on the basis of the procedure laid down for that purpose)		V
	Grounds for and organisation of decisions		
4	Motivation principle		V
5	Principle of legal certainty	V	
	Content of decisions		
6	Principles of legal certainty and the protection of legitimate confidence	V	
7	Principle of equality	V	
8	Prohibition of détournement de pouvoir (Use of the power only for the purpose for which it was acquired)	V	
9	Material diligence	V	
10	Principle of proportionality	V	
	Total	8	2

Table 6: Requirements for proper administration

Most of these aspects have a lot of impact for monitoring. All these aspects are mandatory for public authorities, only two of them can be monitored relatively easily. In order to be able to monitor the other 8, elaboration and interpretation is required.

All these requirements apply directly to citizens and companies. Citizens and companies expect this from government: the essence of good governance is that citizens and companies can rely on government.

Requirements for Lean working method:

If an organization decides for 'Lean', this is a voluntarily choice. The benefits of this method are then appreciated if the management decide for this method of working. The requirements linked to this Lean method of working are then derived from this voluntary management choice. In the model of Sia and Soh these requirements are therefore characterized as 'Voluntary'.

Based on the self-assessment Continuous Improvement (see appendix), the requirements for Lean can be defined as in the attached list:

#	requirements	Voluntary, Hard to monitor	Voluntary, Easy to monitor
1	Is the added value of continuous improvement seen by the team members?	V	
2	Do I know who my customers are?	V	
3	Is the customer value determined (from Citizen, Company, Board and Brussels)?	V	
4	Is the relationship between the goals of the organisation and the handling of an appeal clear?	V	
5	Is there insight into possible process improvements, their priority in relation to customer value?	V	
6	Does the team have insight into sufficient facts to understand the process?	V	
7	Is the team trying to make improvements?	V	
8	Does the team first experiment with different solution directions before it is implemented?		V
9	Is there a standardized way of working?		V
10	Does the team solve the problems immediately or is the root cause first investigated?		V
11	Are there daily and weekly starts?		V
12	Are the expectations of team performance clear?		V
13	Are team achievements reviews conducted at different management panel?	V	
14	Are the goals of the team visible on a performance board?		V
15	Is there an improvement panel with the bottlenecks and improvement points in progress?		V
16	Do individual employees suggest improvements?	V	
17	Pull principle instead of push	V	
18	Short-cyclical adjustment.	V	
19	Efficiency	V	
20	Reliability/Unit of Policy and Implementation	V	
	Total	13	7

Table 7: Requirements for Lean

Of these 20 requirements, 13 requirements are hard to monitor and 7 are easy to monitor.

Requirements for an integer government

Integrity is an important aspect for public authorities. The requirements have been elaborated in a national guideline (staatscourant, 31-12-2019). Analysis of this guideline shows that this guideline contains a total of 116 requirements. All these requirements must be met and are therefore defined as imposed. A number of requirements have a lot of impact to monitor (Hard to monitor); others have less impact to monitor (Easy to monitor). The following overview shows the requirements grouped together. The complete table can be found in appendix.

#	requirements	Impose , Hard to monitor	Impose, Easy to monitor
	Requirements relating to:	number	number
8	Being a good employer (e.g. managers must lead by example and employees must be asked to make the right decisions in difficult situations)	6	2
11	Value integrity (such as impartial, no self-interest and decent)	10	1
17	Conflicts of interest and use of public funds (such as bribery is punishable, no participation in commercial lectures unless agreed in advance with management and appropriate use of public funds)	10	7
19	Financial interests and securities trading (e.g. financial interests that may be harmful for the work are forbidden and report ancillary activities via a special form.)	10	9
20	Information and communication (such as use purpose-related) information only for which it has been provided and, as a civil servant, you are an ambassador for your organisation.)	2	18
5	Work and private relationships (e.g. undesirable behaviour is not tolerated and private contact can pose an integrity risk)	4	1
18	Abroad (e.g. behave in an appropriate, responsible and representative manner abroad, take as less) confidential information as possible with you and do not leave it in the hotel or station safe.)	11	7
18	Prevention and enforcement (e.g. the taking of an oath or vow, the independence of a confidential and the reporting of abuses is subject to a government-wide procedure.)	11	7
116	Total	64	52

Table 8: Requirements for an integer government

Total number of requirements

	number	Impose. Hard to monitor	Impose, Easy to monitor	Voluntary. Hard to monitor	Voluntary. Easy to monitor
Requirements Law (Appeal)	23	4	19	0	0
Requirements Law (Seizure)	55	15	40	0	0
Requirements Proper administration	10	8	2	0	0
Requirements LEAN working method	20	0	0	13	7
Requirements Integrity government	116	64	52	0	0
total	224	91	113	13	7

Table 9: Total number of requirements

5.4 Comply with the requirements

This section compares the way in which the requirements are actually monitored with the options offered by COSO and 3 Lines of Defense. This gives an indication whether improvements are possible in the current way of monitoring whether the requirements are being met.

First Line of Defense: operational management

General

In the operation there are many differences between the processes 'Appeal' and 'Seizure'. Appeal is a process in which many requirements exist with regard to time limits, while for Seizure the majority of the requirements relate to the handling of the goods.

Appeal

In addition to the legal requirements, there are also major differences in the organisation of the process. In the process 'Appeal', Dutch Customs has significantly improved the process over the past few years. A new IT system has been implemented. As a result, the process design has been critically reviewed and re-modelled, Lean coaches have helped to set up the process more efficiently and the regions have standardised the process operation much more. In short, the process has been improved over the past few years and has become more standardized across the regions. The internal control of the process has greatly improved in recent years.

Seizure

The characteristics of the seizure process are very different. Each region has its own process, with its own specific IT support. There is no mandatory periodic reporting on this process. The control of this process is completely in the domain of the region. There are no BPMN-models; the existing working instructions are developed by the regions themselves.

IT-controls

Appeal:

The IT controls of both processes differ greatly. Appeal has a national system with a number of IT controls. The IT system, for example, enforces the collegial review of a decision. This IT control is more efficient than a manual review. The data from this application can also be used for management and reporting purposes. For example, the data from this application is used as a basis for reporting and for analysis via process mining.

Seizure:

The Schiphol Cargo and Schiphol Passenger regions have a DTV (Duurzame Tijdelijke Voorziening, Sustainable Temporary Facility) developed specific for the seizing process. A DTV is an application, of a temporary nature and developed for a specific region or process. DTVs are independent applications and have no links to other applications or data bases. The DTV developed for 'seizure' is called: 'HELOpslag' (HEL storage). The storage for the seized goods at Schiphol is called 'De Hel' (The Hell).

HELOpslag supports the process for Schiphol Cargo and Schiphol Passengers. Other regions have set up their own administrative processes; they do not use HELOpslag.

Process

Appeal:

In operations, the internal control measures for both processes are different. Due to the improved working method and uniformed IT system, there are explicit control activities. The forwarding of an objection that turns out to be a request for repayment is standardized, the sending of reminders when requested information is missing and the processing of the review by a colleague are all examples of standardized activities that contribute positively to the internal control of the process.

Seizure:

The internal control of seizure of goods is very much based on the generic control activities, individual skills and activities of the employees and team managers. The responsibility of the process is regional; the degree of internal control is also determined on a regional basis.

Generic control activities of Customs offer guarantees that the process is carried out in a managed manner. An example of this is that physical supervision, which is the foundation for the seizure of goods, is always carried out in pairs.

The culture that government employees are proud of their work certainly also applies to Customs. The Tax and Customs Administration 2020 cultural survey (Deloitte, 2020) showed this once again. The sensitivity of this process is known to each individual employee and team manager; there is certainly a great deal of attention paid to ensuring that the seized goods are processed properly and completely. However, it is difficult to demonstrate this. There is little reporting on this process.

Evaluations

Within the Tax and Customs Administration periodic evaluations are crucial. The evaluations are called VIC (Verbijzonderde Interne Controle, Separate Internal Controls). This working method is very important to ensure internal control and process compliance. The VIC's are a key to establishing internal control.

The regions use a risk assessment to determine where extra measures are required for the internal control of the process. One of the measures is the implementation of a VIC. In this research the VIC questions are linked to the requirements for primary control.

Because the VIC is so important, a separate analysis was made of the VIC for the processes of the case study. In the accompanying overviews the VIC-questions are related to the requirements of the process. This gives a view of the internal control of the process. The VIC questions must cover the most important process risks.

Requirements of process Appeal monitored by VIC

#	requirements	VIC
1	Has the appeal been lodged by the correct party	v
2	Was the appeal received within 7 weeks?	v
	Does the appeal meet the formal requirements? Contains the appeal:	
3	- the name and address of the submitter;	v
4	- the date (maximum 6 weeks and 1 day after the date of the decision);	v
5	- the basis of the appeal (in the case of an unmotivated decision, the interested party is not required to state the reasons for the appeal);	v
6	- a description and/or a copy of the decision against which the appeal is directed.	v
7	Has the interested party been given the opportunity to be heard in person (in case of partial granting) or rejection?	v
8	Does the dossier contain a report of the personal interview of the concerned party?	v
	If new facts come to light:	
9	- has the concerned party been informed	
10	- was the concerned party given an opportunity to be heard	
11	If the interested party withdraws the appeal, is this included in the dossier?	
	Has the decision been made in time	
12	- within 6 weeks, possibly extended by 6 weeks after written notification	v
13	- or with the consent of the concerned party and no adverse effects on other interested parties	v
14	- or if more time is needed to comply with legal procedural requirements	v
15	Does every appeal have one ruling (one ruling on one appeal)	
16	Is it a valid decision: inadmissible, dismissed or (partially) granted	
17	If inadmissible, is the reason based on formal grounds?	
18	Has the concerned party been contacted before the 'reject' decision was made?	v
19	Was a new decision made when the decision was granted or partially granted, if necessary?	v
20	Does the reasoning of the decision contain the grounds and the article of law on which the decision is based?	
21	Does the decision contain the date?	v
22	Does the decision contain 'on behalf of the inspector'?	v
23	Is the appeal clause mentioned?	v
	Total	16

Table 10: Requirements of process Appeal monitored by VIC

Requirements of process Seizure monitored by VIC

In the attached table only the requirements covered by the VIC are included for readability.

#	requirement	VIC
3	Issuing confirmation of receipt	V
4	Has a Seizure Notice been drawn up?	V
5	Keep a copy of the acknowledgement of receipt with the criminal file	V
6	Have the goods been brought to the storage location on a timely basis?	V
	At the storage location:	
7	Have the goods been accurately described by the officer of the storage location?	V
8	Have the goods been properly authenticated by the official of the storage location?	V
10	The goods are entered in the IUD 12 register	V
11	A confirmation of taking over shall be drawn up	V
12	The confirmation of taking-over shall be kept with the register	V
	Under the customs regime	
20	Has the Seizure Notice been sent to the BFC/contact official?	V
27	Goods may only be disposed of, destroyed, divulged or given up for a purpose other than an investigation intended following a request to the Public Prosecutor's Office.	V
28	Goods may only be disposed of, destroyed, divulged or for a purpose other than research if the objects are not suitable for storage, the cost of storage is not in reasonable proportion to their value or replaceable objects the equivalent value of which can be easily determined.	V
	Requirements: transfer of red gas oil to DRZ (Domeinen Roerende zaken, movable property domains)	
34	As soon as possible after seizure of the red gas oil, the Seizure Notice must be drawn up;	V
35	The red gas oil is transferred to DRZ on the basis of the DFB15 and/or the signed Seizure Notice (the BFC/CA has already stated the decision regarding the red gas oil on this Seizure Notice);	V
36	the Seizure Notice is signed by the BFC/CA as soon as possible thereafter, the BFC/CA also states its decision with regard to the red gas oil (deposit/destruction)	V
	requirements for seized secret storage areas and objects with secret storage areas	
50	The objects must be taken to the nearest customs office as soon as possible.	
51	Where possible, a receipt shall be issued to the person from whom the objects have been seized.	V
52	The objects will be temporarily stored at the customs office after they have been labelled as far as possible with the following information: the day on which they were seized; the name of the person from whom they were seized; a brief description of the seized property.	V
53	As soon as possible, the official report will be drawn up and sent to the BFC-er/CA. The official report contains a clear description of the secret repository as well as photos.	V

Table 11: Requirements of process Seizure monitored by VIC

This analysis shows that

Appeal: 16 of the 23 requirements (=70%) are evaluated via the VIC.

Seizure: 18 of the 55 requirements (=33%) are evaluated via the VIC.

For 'Appeal', VIC is an essential instrument to ensure internal control. For 'Seizure', the VIC is less important.

Process mining

Appeal:

One of the tools the Lean coaches use is process mining. The Tax and Customs Administration has purchased a process mining tool and the Black Belt Lean Coaches is one of the user groups. This tool is used for both process analysis and process monitoring. A file is currently being prepared every two weeks on the basis of which the Black Belts can monitor the appeal process. This has been used intensively during the improvement process. Now that the improvement process has been completed, the use of process mining as a monitoring tool is also limited.

Seizure:

All supporting registrations of the process Seizing has been set up regionally. Different types of local applications are used per region. The data sources are unfit for process mining.

Process monitoring

Appeal

For the 'Appeal' process, process monitoring and reporting takes place on the legal deadlines that have been met. The monitoring is based on the requirements of the legislation.

Seizure

The 'seizure' process is subject to very limited reporting.

Second Line of Defense:

The second Line of Defense is independent of the primary process. The second Line of Defense includes various risk management and compliance functions (COSO 2015).

Within Customs, this has been implemented by the four-month report. In this report, the regions indicate how the processes run, but also how the strategic risks of Customs are dealt with and which activities are carried out to improve the internal control of Customs. The defined strategic risks that are reported on are:

- Huge increase in the amount of declarations
- Exponential growth of e-commerce
- Lack of vision on data management
- Uncertainty about integrity controls Customs
- Unexpected events due to Brexit

Chapter 6: Findings, Conclusions and Recommendations

6.1 Characterizing requirements

Sub question 1: What is process compliance?

Process Compliance is often limited to 'compliance with laws and regulations'. However, this definition is far too narrow, especially for public authorities. Public authorities have to apply law, that is the basis. In addition to the legislation laid down for specific processes, there are also many generic guidelines. For government bodies these weigh even more heavily than for the business community. If a public authority does not follow the law, the company or citizen concerned will enforce their rights through the legal courts.

In a broader definition of process compliance, business standards and quality standards such as ISO 9001 are included. These also have a commercial value. Often these requirements are prescribed by potential customers. Companies must meet these requirements in order to acquire orders.

For public authorities there are all kinds of developments with regard to process compliance. A public authority has always had to account for itself financially and legally. However, society increasingly demands a compliant government in more areas. New obligations to account for government conduct arise in many areas. The government must adopt an increasingly transparent attitude. The government openness act (in Dutch: WOB, Wet Openbaarheid van Bestuur) gives society a great deal of power to monitor the government's conduct. In addition, there are many new broad, generic guidelines that apply to the overall functioning. Examples of these are: Integrity guidelines and the GDPR (AVG) legislation.

The research done so far on the interpretation of the process compliance requirements is mainly focused on the compliance of companies. For Dutch Tax and Customs Authorities process compliance is defined as: *'In control means choosing and setting the goals, carrying out active risk management, monitoring and controlling processes in which the human factor is at the core and dynamics in the organisation can be absorbed within the management system'* (Belastingdienst, (2019) I-scan).

Sub question 2: What requirements must a public authority meet?

There are many requirements to be met by public authorities. In general, the requirements that apply to everyone are those relating to finances and ensuring the reliability of financial administrations. For the government, these are described in various regulations such as the Comptabiliteitswet 2016 (Accounts Act) and the regeling rijksbegrotingsvoorschriften (National Budget Regulations).

There are many legal provisions that set requirements for the specific processes. For the 'Appeal' process, the AWB (articles 6 and 7) contains specific requirements on the timeliness of the handling of appeals by public authorities. The law also contains many open norms. For example, the process of 'Seizure' has the open norm that measures must be taken to prevent depreciation of the seized property. (aanwijzing inbeslagneming, art. 94 Wvsv)⁴.

Governments are also subject to additional requirements to ensure that the government is reliable, honest, independent and objective. All kinds of guidelines and principles have been laid down for this purpose, such as national laws such as Government Information Public Access Act (Wet Openbaarheid van Bestuur) and national guidelines Integrity (nationale richtlijnen voor integriteit).

In addition, the method of working effectively and efficiently also sets norms for the organisation and the process. As an example of this, the Lean working principle sets the norm for keeping working stocks to a minimum.

⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0029019/2014-07-01>

Based on the structure of Sia and Soh, these requirements can be divided into imposed requirements and voluntary requirements. In addition, requirements that are 'hard to monitor' or 'easy to monitor' can be classified. This helps to structure and prioritize the total amount of requirements. Analysis of the requirements shows that the majority of the requirements are mandatory. Of the 169 requirements, 149 have a mandatory character, while 20 have a voluntary character.

This research also showed that monitoring of, whether the requirements are met, lies mainly in the operations. Most of the requirements are set for the functioning of the individual employee. The requirements are not about what he does, but how the work is carried out.

During the analysis of the control objectives, this research showed requirements can be subdivided into requirements imposed on primary processes (such as Objection and Seizure) and requirements imposed on the organisation as a whole such as Integrity and Reliable Government. Requirements that are set across the whole organisation are more complex to monitor than requirements that are set specifically for a single process. The number of requirements which are 'hard to monitor' exceeds almost three times the number of requirements which are 'easy to monitor'. Requirements for the whole organisation need to be analysed before they can be translated into control objectives and monitored.

Sub question 3: Can the elements of process compliance be translated into verifiable criteria?

Specifying specific control objectives on the basis of general requirements is easier to accomplish for administrative processes such as 'Appeal' than for processes that focus on goods such as 'Seizure'. The measurable norms of administrative processes are often defined by law. Establishing the norms of processes in which goods are central requires extra interpretation. For example the norm that applies to 'Seizure': 'maintaining the nature of the goods' is complicated or only after interpretation by experts to lay down in a measurable norm.

The large numbers of requirements, norms, frameworks and principles often have a generic character. This complicates the direct monitoring whether the requirements are met. To make monitoring possible, these requirements must be analysed and made specific in measurable control objectives. This enables monitoring and measuring whether the requirements are met. In order to address the large number of control objectives in a structured way, priorities can be set on the basis of the organizational objectives and risk management. Public authorities also have a number of characteristics that make it easier or more difficult to meet these requirements. Various studies (ADR, 2019 and Deloitte, 2020) have shown that employees are generally proud of the work they do in the public sector and value their contribution to society. These aspects implicitly help to meet the requirements. At the same time, cultural aspects can also make it more difficult to demonstrate internal control. The interview with the vice-CFO shows that it is precisely the expertise of the employee that is an obstacle to describe the processes properly. The vice-CFO of Dutch Customs, for instance, also emphasises that the massive outflow of the Tax and Customs Administration through an attractive dismissal programme has both negative and positive effects. On the one hand a lot of knowledge leaves the organisation, but at the same time the new inflow demands better process control.

In order to translate the requirements into verifiable criteria, it is necessary to have the requirements analysed by lawyers and other experts (Hulstijn, 2012 and interview vice-CFO). The results serve as control objectives.

Certainly also because of the potentially large number of requirements, it is a governance issue, a management decision, to determine which requirements are prioritized. Based on the context and risk assessment, options can be made to determine the most important requirements. The organizational objectives will also be leading for the risk inventory (interview-risk expert). However, the decision on which requirements are prioritized is always a management decision.

6.2 Meeting the requirements

Public authorities use a limited number of tools to determine whether the requirements are met. This research shows, based on the case study and interviews, that mandatory financial reporting, periodic evaluation (VIC) and audits are used in almost all cases for the internal control of the processes. Process monitoring tools are, with one exception, not used.

In the process of 'Seizure', many of the requirements are implicitly met. For example, many requirements are covered by the special knowledge and skills required of the special officer. These special officers (in Dutch: BFC-ers), which have been appointed to coordinate with the Public Prosecution Service, require specific additional legal education.

Monitoring

The COSO framework identifies monitoring. The options offered by COSO are among others for the first and second line of defence: 'a balance of ongoing and separate evaluations', 'reports periodically to the board' and 'communicates information about deficiencies' (COSO, 2015). This research shows that in the 'Appeal' process only separate evaluations and periodic reports are performed. The periodically reports specifically contain the legally required elements. The 'Seizure' process only includes the separate evaluations.

Process checking

The literature also describes (Rozinat, van der Aalst, 2008) the technique of process checking. Process checking is the automated identification of non-compliant cases. However, process checking is a purely technical operation with little practical use. Research shows that process checking can only be applied to a limited, concrete set of rules (Becker et al, 2012). Practice is much more complex. Automated process checking is in the real world limited applicable.

Process mining

Research (Aalst et al, 2012) has shown that process mining have added value to analyse and monitor processes. Based on the interview with the Black Belt lean coach, it showed that the tooling was used for the 'Appeal' process, but that the data preparation required so much time that alternatives had already been explored. It also appeared that the data requirements could not always be met. In order to be able to analyse the time actually used for process steps, the data concerning the end point of the process step was lacking.

Audit

The focus of the legal task of ADR is mainly financial. Audits focus on financial accounting and the implementation of the (proposed) law. The tendency is for the government itself needs to take better charge of internal control (based on the ADR-interview). The audits focus more and more on the internal control measures than on the actual operation.

On request: demand-driven assignments

In addition to the legal task, the ADR also performs demand-driven assignments. In the case of demand-driven assignments, ADR carries out an audit at the request of a client whereby the client requests an audit on a specific problem. Demand-driven assignments can also be non-financial.

Process improvement methods

Process improvement methods are supported, but there is no monitoring of their characteristics. Tax and Customs Administration-wide use of the Lean methodology is standard, but reporting and/or monitoring of the characteristics of Lean, such as 'the amount of work in progress, the pull-principle instead of the push principle and the measurement of the workflow, is not in use.

6.3 Process Compliance Assessment Model

Sub question 4: Is there a governance structure to demonstrate compliance?

As described in chapter 3, process compliance is a major topic. Improvement of process compliance is a continuous process (interview vice-CFO). From quality processes, like ISO9001, the PDCA-cycle is used as a starting point. For compliance purposes a specific version exists (see chapter 3.8). In order to analyse and improve process compliance in portions, a phased approach has great advantages. The Process Compliance Assessment Model (PCAM) is therefore based on the Deming Cycle for Compliance Purposes. For each step the maturity level of the organization can be assessed based on a number of specific characteristics.



Figure 10: Deming Cycle for Compliance Purposes

In the model, the first steps are more important than the next steps. The first steps are conditional for the next steps. If there is limited visibility on the compliance requirements, there is no solid basis for the control objectives. The model is not intended as standardization, but more as a tool for communication. The model serves as a starting point to gain insight into the level of internal control and at the same time provides guidelines for the subsequent steps.

The outcome of the model will, by definition, be the subject of discussion. The aim of the discussion is therefore to raise awareness and to what extent the model can contribute to the internal control of the organisation.

The definitions used in this model are based on Capability Maturity Model (CMM) (Paulk, Weber, Curtis, Chrissis, 1995). The CMM was developed to objectively assess the maturity of software development. However, the definitions used are also very applicable to the level of maturity of process compliance.

The initial definitions are (Paulk et al, 1995):

- 1: The software process is characterized as ad hoc, and occasionally even chaotic. Few processes are defined, and success depends on individual effort and heroics.
- 2: Basic project management processes are established to track cost, schedule, and functionality. The necessary process discipline is in place to repeat earlier successes on projects with similar applications.
- 3: The software process for both management and engineering activities is documented, standardized, and integrated into a standard software process for the organization. Projects use an approved, tailored version of the organization's standard software process for developing and maintaining software.
- 4: Detailed measures of the software process and product quality are collected, analysed, and used to control the process. Both the software process and products are quantitatively understood and controlled.
- 5: Continual process improvement is enabled by quantitative feedback from the process and from piloting innovative ideas and technologies

In this research, these definitions are the basis for assessing the different steps of the Deming Cycle for Compliance Purposes. For each step, explicit characteristics have been defined based on literature, interviews and case study to assess the degree of maturity of each process step. Based on the available time and possibilities, the process steps are limited to: Compliance Requirements, Context, Control Objectives, Analysis and Audit. During the research it

was also concluded that level 1 and 5 currently have no added value. Levels 1 and 5 have therefore been put out of scope.

The following levels have been determined for the elements listed:

Process Compliance Assessment Model			
	2) Repeatable	3) Defined	4) Managed
Compliance Requirements	Legal norms are known	In addition to legal norms, also aware of requirements from other guidelines and standards	The organisational objectives are also part of the formulated requirements.
Context	One is aware that some characteristics do not benefit internal control.	Aware that the context influences internal control	Based on the context, a conscious choice was made of the risky process steps.
Control Objectives	Limited set of control objectives are defined.	Legal standards are described and elaborated in concrete criteria. The open norms from the law have also been elaborated.	The control objectives that the law sets for the process and organization are outlined. In addition, a limited set of objectives and/or effective working method has been elaborated.
Analyse	Ad hoc checks are carried out on specific processes.	There is a limited way of monitoring the processes.	Process monitoring is carried out on a regular basis by means of both periodic evaluation and management information.
Audit	External audits are carried out and the findings are resolved.	As well internal as external audits are carried out. The findings of these audits are resolved	Internal and external audits are carried out. Findings are resolved and underlying causes are addressed.

Table 12: Process Compliance Assessment Model

Application of PCAM of case study processes

In the table below, the Process Compliance Assessment tool is applied to the case study processes.

	Appeal	Seizure
Compliance Requirements	3 In addition to the legal norms, Lean characteristics are also reported on.	2 The legal norms are only known to the legal experts.
Context	3 In addition to the regional structure, characteristics such as individual expertise are also determining factors	2 Process is purely regional.
Control Objectives	2 The control objectives have been explicitly set	2 Only specific control objectives, in relation to the Public Prosecutor's Office, have been set.
Analyse	3 Periodically the process is analysed based on reports.	2 Ad hoc analysis of the process is performed on the initiative of a team leader.
Audit	2 Only external audit is possible, internal audit has not (yet) been implemented.	2 Only external audit is possible, internal audit has not (yet) been implemented.

Table 13: Application of Process Compliance Assessment Tool

Based on these results, it can be concluded that the degree of internal control of Appeal is higher than Seizure. This is as expected. However, there is still room for improvement. Particularly for the 'Seizure' process, the internal control is based on the expertise of the individual employee.

In general, the internal audit is missing. Dutch Customs relies heavily on the external auditors

Initial validation of PCAM

The PCAM model has been initially validated by the vice-CFO. Together with the CFO, the vice-CFO is responsible for process compliance. She currently has the best overview of the level of maturity in the field of process compliance. However, this is a first indication of the degree of process compliance. The statements were made in an open interview with the vice-CFO. The observations were not made on the basis of research and facts. The indication is based on the limited period of time that the Vice-CFO is now active for Dutch Customs. It has not yet been able to determine all aspects to the full extent. Further research is needed in order to provide a better basis for determining the degree of maturity. The vice-CFO explicitly mentioned the following aspects (see also the appendix with the report of the complete interview).

	Dutch Customs	
Compliance Requirements	3	The legal frameworks have been established and described and, together with the expert, are well known and findable. However, attention needs to be paid to the structured recording of these frameworks.
Context	-	Each organisational structure has its specific advantages and disadvantages. In addition to the regional structure, the individual expertise of employees is also a characteristic of the context. The profile of the employees is excellent. In the future, the current basis will no longer suffice. I don't see the large inflow of employees as a risk, but more as an opportunity.
Control Objectives	2-3	The structured reporting system and dialogue are effective. They deal with internal control in a structured way. However, many control objectives have not yet been formulated, but we are improving these.
Analyse	2-3	Although many processes have not yet been adequately described, we are making improvements. The reporting structure is strongly embedded in our organization.
Audit	2	We do have a good perspective, but we need to take steps to actually set up the system. An important first step is to determine which internal audit we need. We have enough intellectual capacity; it has to be made operational.

Table 14: Application of Process Compliance Assessment Tool: Overall Customs.

6.4 main question: How can public authorities demonstrate process compliance?

The expected outcome of this research was that process checking, based on good process design and IT, could have great added value for public authorities (Chapter 1). An initial inventory of the compliance requirements indicates that the legal requirements with which a process must comply are described in various laws. Most laws need continuous interpretation and are constantly changing. In addition, there are many other guidelines that apply generically to public authorities. These can only be linked to processes after they have been elaborated with experts. Setting compliance objectives is complex and time consuming. Research shows that process checking can only be applied to a limited, concrete set of rules (Becker et al, 2012). Practice is much more complex. Automated process checking is in the real world limited applicable.

All kinds of requirements are imposed on public authorities, both detailed and overall. The importance of demonstrating independently that the public authorities meet these requirements is becoming increasingly urgent. This no longer only concerns financial accountability, but also includes more generic aspects such as integrity, reliability and particular aspects of the primary process such as timeliness. Setting norms for processes of public authorities is complex and is an on-going process. Interpreting these norms is not static.

In order to demonstrate that the requirements are being met, it is important to have an overview of the requirements and to describe them specific and measurable as control objectives. Insight into the control objectives is essential to serve as a norm for the demonstrability of internal control.

Monitoring is only possible if the requirements are explicitly translated into operational control objectives on the basis of the strategic priorities.

The context is an essential factor. The context helps to assess the importance of the requirements. Culture and basic principles help enormously in prioritizing the importance of the requirements, but also provide a basis for the demonstrability of the process compliance.

The current situation is that the public authorities reports on the extent to which it meets the concrete requirements of legislation, internal control is mainly governed by VIC questions and auditing has purely financial reporting purposes. For Process compliance this is not sufficient.

A very limited number of monitoring techniques are used at Customs. Whether this also applies government-wide needs to be researched further. Monitoring techniques such as process mining and reporting can make a major contribution to the insight into process compliance.

This research shows that better insight in the process is necessary to demonstrate internal control and process monitoring is necessary to obtain this insight. Monitoring on elaborated criteria can be realised by means of IT. For overall criteria, process mining can provide insight. In practice, the preparation of the data is complex and the data must be adequate.

6.5 Recommendations

Based on the literature study in combination with the case study, it shows that public authorities have to meet a wide range of requirements. In addition to legislation and regulations, there are many implicit requirements, such as those arising from the principles of good governance and integrity. It is recommended that PCAM be used to gain insight into the degree of maturity in the field of process compliance and to initiate an internal dialogue in order to be able to identify the various subjects in a structured manner.

The requirements to be met cover a wide range of areas and many aspects influence the way processes are executed. It is recommended to use the Deming Cycle for Compliance Purposes to address the requirements in a structured manner. Generic requirements should be elaborated into concrete, measurable control objectives. It is recommended that this is carried out in a systematic and organised basis. In order to keep the amount of work manageable it is recommended to prioritise the requirements on the basis of organisational objectives.

Setting requirements is a continuous process. The world around us keeps changing, the requirements imposed on organisations and processes keep developing. It is recommended that the requirements to be met are inventoried and prioritized on a continue basis.

On the basis of the case study, it can be concluded that most of the requirements are operational. It is recommended to support the operation in particular. COSO and 3LOD provide capabilities to support the operation specifically in the area of monitoring, so that the operational manager gains better insight into the way in which processes are executed.

The case study showed that the added value of automated tooling is limited. Process mining can be of great value, but data preparation in particular was a barrier that prevented this. It is recommended to implement improvements in the field of data management and then re-examine whether process mining can offer added value.

6.6 Limitations of research

The focus of this empirical research is on public authorities. In the case study, however, two customs processes were researched. In order to generalise the findings, additional research is required of processes of other public authorities.

The audits of external supervisors focused on finances. The processes of the case study, however, are supervision processes and not revenue collection processes. In order to properly assess the value of the 'Audit' step, analysis of a financial process is recommended.

The operational requirements played a central role in this research. Compliance with generic requirements such as proper governance and integrity must be further assessed.

The Process Compliance Assessment tool was developed on the basis of the theory studied, the interviews with customs specialists and the case study of 2 customs processes. It is recommended to test the model extensively. The tool was initially applied in this research. It is recommended to verify the tool with other public authorities.

The Process Compliance Assessment Tool focuses on four steps of the Deming Cycle for Compliance Purposes: Compliance requirements, Context, Control objectives, Analysis and Audit. Additional research is needed to establish the criteria for the steps Risk assessment and Adjust controls. The Process Compliance Assessment Tool addresses the maturity level 2, 3 and 4. Additional research is required to define the degree of maturity 1 and 5.

The aspects identified in the Process Compliance Assessment Tool have been identified as a result of both government-wide and specific research at Customs. The government-wide research was conducted on the basis of desk research. Other aspects of the model may also be required specifically for other public authorities.

The research is specifically aimed at the design and operation of process compliance. The aspect of implementation has been placed out of scope.

6.7 Contribution for research

The subject of this research is process compliance for public authorities. There is already a lot of literature on compliance, but this covers companies that (have to) comply with laws and regulations. For public authorities, however, it is a new topic. In this study an attempt has been made to indicate that process compliance for public authorities is complex. Defining the different steps of the Deming Cycle for Compliance Purposes is difficult for public authorities. There are many laws and regulations that are expected to be respected with by public authorities. The need to comply with them is high. In addition to the many laws and regulations, there are also additional criteria that public authorities want to and must comply with. Also the chosen working method and the defined goals and missions of the organization lead to additional requirements.

The second section describes the way in which it is determined whether and to what extent the criteria are complied with. The developed model, Process Compliance Assessment Tool, provides an indication of the level of maturity of the organisation in the area of process compliance. This framework is tailored for public authorities.

6.8 Contribution for practice

The developed model, Process Compliance Assessment Tool, can serve as a tool for public authorities to obtain insight into the level of process compliance. It provides tools to start an internal discussion about requirements, context, control objectives and how to demonstrate compliance.

Based on two specific processes, the requirements are identified, methods are determined whether the requirements are met and additional alternatives are provided on the basis of scientific literature.

The need for government organizations to have their own insight into process compliance and to be able to demonstrate that government organizations comply with it is becoming increasingly important. External regulators are increasingly basing their audits on the auditee's internal control.

6.9 Reflection on research design

This research was conducted on the basis of Wieringa's design science framework (see chapter 4). The developed artifact (Process Compliance Assessment Model, PCAM) was developed based on the literature and interviews with experts (knowledge context). Other possible alternative artefacts were eliminated one by one during the research. The IT-based process checking appears to be of limited applicability (Becker, 2012). Data preparation is an essential prerequisite to fully exploit the benefits of process mining; Customs has yet to adopt these developments. Audits by external parties such as ADR focus explicitly on financial accountability (interview ADR).

The social context shows that on based on current developments the need has grown to improve the demonstrability of internal control. The inflow of new employees because of the Brexit and the outflow of experienced employees because of the retirement age forces Customs to rely less on individual knowledge, and more on recorded descriptions (interview vice-CFO). In order to conduct the discussion about this and to increase awareness of the need for this, PCAM can make a contribution. In the interview with the vice-CFO the PCAM has been validated. Although this validation is subjective and has only been done by one interviewee, it shows that the model can work. The interviewee is the one who is most competent on the subject and has, together with the CFO, overall responsibility for the topic.

Chapter 7: List of References

Aalst, van der, W. M. P., & Dustdar, S., 2012. Process mining put into context. *IEEE Internet Computing*, 16(1). <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1109/MIC.2012.12>

ADR, 2019. **Onderzoek Monitoring verbetermaatregelen Inspectie Justitie en Veiligheid**. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/12/18/onderzoek-monitoring-verbetermaatregelen-inspectie-justitie-en-veiligheid>, retrieved July 4, 2020.

ADR, 2020. **Hoofdpijnen auditrapporten AuditDienst Rijk 2019**. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/04/22/hoofdpijnen-auditrapporten-auditdienst-rijk-2019>. retrieved July 4, 2020.

Avraham Y., 2009. **Combining Lean, Six Sigma, and the Theory of Constraints to Achieve Breakthrough Performance**. Goldratt Institute.

Becker, J., Delfmann, P., Eggert, M., Schwittay S., (2012). **Generalizability and Applicability of Model-based Business Process Compliance-Checking Approaches – A State-of-the-Art Analyses and Research Roadmap**. BuR – Business Research, Volume 5, Issue 2, 221-247.

Belastingdienst, 2019. **Managementreader I-scan**. March 1, 2019 (confidential)

Belastingdienst, 2020. **Dutch Customs in 2019**. <https://over-ons.belastingdienst.nl/wp-content/uploads/2020/06/Dutch-Customs-in-2019.pdf>, retrieved July 4, 2020.

Belastingdienst Douane, 2018. **Corporate Presentation**. Internal document.

Belastingdienst Douane, 2019a. **AEO-self-assessment**. https://download.belastingdienst.nl/douane/docs/samenvatting_aeo_self_assessment_do4421t8fol.pdf. retrieved October 19, 2019.

Belastingdienst Douane, 2019b. **Verbeterplan interne beheersing Douane – de essentie** (translation by author). March 2019, Rotterdam (confidential).

Belastingdienst Douane, 2020a. **Dutch Customs - Mission and responsibilities**. <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontenten/belastingdienst/customs/about-us/what-we-do/mission-and-responsibilities/mission-and-responsibilities>. retrieved 12 June 2020.

Belastingdienst Douane, 2020b. **Concept strategisch meerjarenplan Douane 2020-2025** (translated by author), August 2020, Rotterdam (confidential).

Boella, G., Janssen, M., Hulstijn, J., Humphreys, L., van de Torre, L., 14th International Conference on Artificial Intelligence and Law, ICAIL 2013 Rome, ITA 2013 06 10 - 2013 06 14. (2013). **Managing legal interpretation in regulatory compliance**. *Proceedings of the International Conference on Artificial Intelligence and Law*, 23-32, 23–32. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1145/2514601.2514605>.

CDIU, 2019. **Guidelines for compiling an Internal Compliance Programme**. <https://www.government.nl/topics/export-controls-of-strategic-goods/documents/directives/2018/06/04/guidelines-for-compiling-an-internal-compliance-programme>, retrieved July 4, 2020.

COSO, 2013. **Internal Control - Integrated Framework, Executive summary**. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. May 2013.

COSO, 2015. **Leveraging COSO across the three lines of defense**. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission COSO. July 2015.

- Deloitte, 2020. **Rapport cultuuronderzoek Belastingdienst: Van visie naar actie.** <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/05/25/rapport-cultuuronderzoek-belastingdienst/rapport-cultuuronderzoek-belastingdienst.pdf> retrieved, July 4, 2020.
- Goldratt, E.M., Cox, J., 2009. **Het Doel**, Houten, Spectrum, (translation of: The goal : a process of ongoing improvement. - New York : North River Press, 1986)
- Hammer, M., 1990. **Reengineering work: don't automate, obliterate**. Harvard Business Review, 68(4), 104–112.
- Hammer, M., & Champy, J., 1993. **Reengineering the corporation**. Small Business Reports, 18(11), 65–68.
- Hashmi, M., Governatori, G., & Ho-Pun, L. (2018). **Are we done with business process compliance: state of the art and challenges ahead**. Knowledge and Information Systems, 57(1), 79–133. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1007/s10115-017-1142-1>.
- Hulstijn, J., 2012. Compliance by design. **Regelmaat**, 27(2), 88–101.
- IIA, 2013. **The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control**. IIA Position Papers, The Institute of Internal Auditors (IIA).
- ILT, 2020. **Activities ILT**. <https://english.ilent.nl/about-the-ilt/acitivities>, retrieved 12 June 2020.
- ISO, 2015. **ISO9000:2015**. <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:9000:ed-4:v1:en>, retrieved 12 June 2020.
- Mangan, J., & Lalwani, C., 2016. **Global logistics and supply chain management** (3rd ed.). Wiley.
- Mertens, F., 2011. **Inspecteren. Toezicht door Inspecties**, Haarlem, Sdu.
- Ministry of Foreign Affairs, 2019. **Guidelines for compiling an internal compliance-programme**. <https://www.government.nl/topics/export-controls-of-strategic-goods/documents/directives/2018/06/04/guidelines-for-compiling-an-internal-compliance-programme>. Retrieved July 4, 2020.
- Nave, D., 2002. **How to compare Six Sigma, Lean and the Theory of Constraints**. Quality Progress, march 2002, page 73-78.
- NVWA, 2020. **Enforcement strategy**. <https://english.nvwa.nl/about-us/enforcement-strategy>, retrieved June 2020.
- Ohno, T., 1988. **Toyota Production System: Beyond Large-Scale Production** (English translation ed.). Portland, Oregon, Productivity Press.
- Paulk, M. C., C. V. Weber, B. Curtis and M. B. Chrissis., 1995. **The Capability Maturity Model: Guidelines for Improving the Software Process**., Addison-Wesley, Reading, MA.
- Rijksinspecties, 2013. **Het begrippenkader**. <https://www.rijksinspecties.nl/publicaties/publicaties/2013/01/02/index>. Retrieved July 4, 2020
- Rijksoverheid, 2017. **Jaarplan Auditdienst Rijk 2017**. https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2017/01/04/jaarplan-auditdienst-rijk-2017/97053_ADR+Jaarplan+2017_Interactief.pdf. Retrieved 19 January 2020
- Rijksoverheid, 2018. **Jaarplan Auditdienst Rijk 2019**, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarplannen/2018/12/19/jaarplan-auditdienst-rijk-2019>. Retrieved 19 January 2020
- Rijksoverheid, 2020. **Brief versterken besturing belastingdienst**. <https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/wopke-hoekstra/documenten/kamerstukken/2020/01/11/kamerbrief-versterken-besturing-belastingdienst>. Retrieved July 4, 2020

Rijkswaterstaat, 2020. ***Algemene beginselen van behoorlijk bestuur.*** <https://www.infomil.nl/vaste-onderdelen/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/handreiking-lozingen/procedure-keuze-rechtsbescherming/algemene-beginselen-behoorlijk-bestuur>. Retrieved July 4, 2020.

Rozinat, A., & van der Aalst, W. M. P., 2008. Conformance checking of processes based on monitoring real behavior. *Information Systems*, 33(1), 64–95. <https://doi-org.eur.idm.oclc.org/10.1016/j.is.2007.07.001>

Sia, S. K., & Soh, C., 2007. ***An assessment of package-organisation misalignment: institutional and ontological structures.*** *European Journal of Information Systems*, 16, 568-583. https://www.researchgate.net/publication/220393060_An_assessment_of_package-organisation_misalignment_Institutional_and_ontological_structures

Staatscourant, 31-12-2019. ***Gedragcode Integriteit Rijk.*** <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2017/12/01/gedragcode-integriteit-rijk-gir>. Retrieved February 21, 2020

UWV, 2020. ***Jaarverslag UWV.*** <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2020/05/19/jaarverslag-uwv-2019>. Retrieved July 4, 2020.

Veenstra, A., 2018a. ***Supply Chain.*** Unpublished slide. Rotterdam School of Management (RSM).

Veenstra, A., 2018b. ***Involvement of Customs in the supply chain.*** Unpublished slide. (RSM).

Wieringa, R. J., 2014. ***Design science methodology for information systems and software engineering.*** London, Springer Verlag.

Appendices

Bijlage: Verslag interview Plaatsvervangend Directeur Bedrijfsvoering.

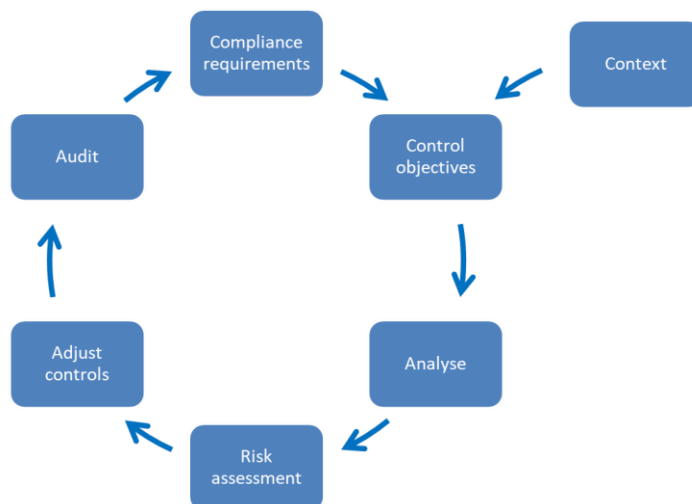
Datum interview: 23 juni 2020

Naam geïnterviewde: Danielle Verburg Plaatsvervangend Directeur Bedrijfsvoering Douane Nederland

Inleiding:

In dit interview zijn de onderdelen van de Deming Cycle for Compliance Purposes besproken. Per onderwerp heeft Danielle haar blikveld op de wijze waarop Douane Nederland proces compliance heeft ingericht toegelicht. Aan het eind geeft Danielle voor elk onderdeel haar inschatting van de mate van volwassenheid.

Deming Cycle for Compliance Purposes



Compliance requirements

Voor het vaststellen van de compliance requirements geldt, naast het zo goed mogelijk uitvoeren van de wettelijk taak, ook het zo goed mogelijk inrichten van de dienstverlening voor burgers en bedrijven. Dat vertaalt zich in de wens om te komen tot één Douane en is daarmee een belangrijk basisprincipe dat leidend is voor de procesinrichting. De burgers en bedrijven staan centraal, als organisatie willen we betrouwbaar en voorspelbaar zijn. Dit gaat verder dan de wettelijk taak, ook de normen en waarden van de organisatie en het maatschappelijk bewustzijn maken daar deel van uit. Een overheidsinstantie leeft niet alleen de regeltjes na.

Er bestaan brede kaders en normen die voor Douane gelden. Alles waaraan we ons als Douane hebben gecommitteerd, dan wel is opgelegd, maakt deel uit van het kader. Er bestaat ook een bovenliggend kader vanuit Brussel. De DWU kent naast harde wetgeving ook principes waar we als Douane moeten zoeken hoe hieraan te voldoen. Brussel bepaalt voor een belangrijk deel de kaderstelling. Naast het DWU worden ook andere kaders gesteld vanuit Brussel, over bijvoorbeeld de inrichting van de controles. Wat is goed genoeg? Een deel is hierin voorgeschreven, maar, zoals in alle wetgeving, bevat dit ook een deel waar gezamenlijk gezocht moet worden naar de juiste invulling van dat kader. In de gesprekken die ik tot nu toe met Brussel heb gehad blijkt dat dit ook afhankelijk kan zijn van de onderzoeker.

Control objectives

Over het algemeen is het complex om de generieke kaders te concretiseren tot control objectives. Elke richtlijn moet hiervoor separaat worden geanalyseerd.

Een belangrijk aspect is de implementatie. Op welke wijze geschiedt dit en wie is daarbij nodig om de implementatie te borgen. Dit proces is binnen Douane vol in ontwikkeling. Hoe vindt de implementatie plaats van projecten en programma's? Hoe zorgen we ervoor dat de organisatie bekend is met de toekomstige wetswijzigingen? Dat hele proces zijn we nu integraal aan het inrichten. De afdeling Operaties gaat in samenwerking met diverse afdelingen binnen de Douane nu de wijze van implementaties van de gewijzigde kaderstelling en van programma's en projecten verbeteren. Doel is om meer planmatig en minder afhankelijk van individuele medewerkers wijzigingen te implementeren. We gaan de implementaties meer structureren en minder persoonsafhankelijk organiseren. We willen op een meer professionele wijze de stappen bepalen die nodig zijn voor een goede implementatie. Ook de fase na de implementatie is belangrijk. Hoe leven we de gewijzigde wetgeving na? Hoe controleren we erop? Waar lopen we in de praktijk tegen aan? Hoe relateert dit weer terug naar het kader? en Hoe is de wisselwerking met de kaderstelling? De fase na de implementatie is belangrijk voor de manier waarop we uitvoering geven aan de kaderstelling. Op brede, algemene kaders, zoals 'Integriteit', ontwikkelen we continue door.

Context

De regiostructuur van Douane Nederland is een aspect die van invloed is op het bepalen van de control objectives. Elke organisatiestructuur kent zijn specifieke voor- en nadelen. Vanuit de bestaande structuur moet worden bepaald hoe de integrale naleving van de kaders kan worden geborgd. In het verleden werd er per regio gestuurd en gerapporteerd en werd minder gestuurd op de resultaten van het proces als geheel. De regio werd gevraagd naar de resultaten op specifieke aspecten en dat geeft een andere drive dan de vraag over de bijdrage van de regio aan het landelijk proces.

Naast de regiostructuur is ook de individuele deskundigheid van medewerkers een kenmerk van de context. De beheersing van de processen wordt makkelijker als je de weg en de personen kent. Dit zijn echter olifantenpaadjes. Vaak is de beschrijving van de processen niet voldoende en is de kennis van de individuele medewerker cruciaal. We gaan de processen beter beschrijven en beter vindbaar maken. Om het proces te leren kennen moeten nieuwe medewerkers binnen de organisatie de ankerpunten zoeken in het proces. Vaak worden de nieuwe medewerkers verwezen naar een persoon in plaats van naar een goed geborgd document. Op dit moment hebben vanuit de Douane een goed werkend proces. De individuele medewerkers weten goed hoe de processen in elkaar zitten, zijn loyaal aan de Douane en hebben ook een sterk maatschappelijk bewustzijn. Er bestaat een hele grote drive om een bijdrage te willen leveren aan de mooie douane die we zijn. Het profiel van de medewerkers is prachtig. De situatie is echter dat ongeveer een derde van het personeelsbestand in 5 jaar aan zijn pensioengerechtigde leeftijd zit, dat maakt dat . Om de Douane ook in de toekomst bestendig te houden, moeten meer gestructureerd vastleggen.

De instroom van nieuwe medewerkers geeft veel kansen. Hun blikveld over de professionelere, zakelijkere inrichting is goed. Aan de andere kant moeten we ook oppassen dat we niet denken: Hoera allemaal nieuwe instroom met nieuwe ideeën en dat we de waarde van de zittende expertise onvoldoende zien. Er zit ontzettend veel expertise in de organisatie die zichzelf bewezen heeft, alleen op onderdelen moeten we ons anders inrichten. Het is een voorwaarde dat iedereen daarin meebeweegt. Nu zitten we in een soort mengvorm. Deels gebeurt het nog via de oude paden. De nieuwe medewerkers kennen die paden niet en dat wringt, schuurt soms. De grote instroom van medewerkers zie ik niet als risico, maar meer als kans.

Analyse

Voor de analyse van het proces hebben een goede basis op het gebied van rapportages. De maandelijkse prestatiedialogen, het proces van de VierMaandsrapportage en het gestructureerde proces van Control-gesprekken geeft goed inzicht in het proces. Tegelijkertijd, op basis van recente gesprekken met de ADR, blijkt dat we de analysekant op sommige aspecten moeten versterken. De ADR voert nu analyses uit die we zelf zouden moeten uitvoeren.

Andere verbetertrajecten zijn dat we het proces van interne audit gaan inrichten en dat we het proces van de Verbijzonderde Interne Controle gaan verbeteren. De financiële beheersing en de volwassenheid van de financiële beheersing moet beter door borging van de analyse in het proces. Dit heeft alles te maken met de kwetsbaarheid van het beperkt aantal medewerkers op cruciale posities. Omdat het proces niet volledig is beschreven, zijn we daarin afhankelijk van drukbezette individuen. Het is moeilijk om hen aan de voorkant het gesprek te laten voeren omdat we die mensen bijna niet durven te belasten omdat ze al zo druk zijn. Qua inrichting bestaat dan het risico dat we het hondje zijn die steeds in onze eigen staart bijt.

De audits van de ADR zijn financieel gericht, dat is hun wettelijke taak. Eén van de wettelijke taken van Douane is het heffen. Dat moet op orde zijn, daar moeten we maatschappelijke verantwoording op afleggen. Burgers en bedrijven moeten mogen verwachten dat we dat proces goed hebben ingericht en dat is gewoon een belangrijk aspect van onze taak. We zijn voor een deel van het generen van de heffingen en inningen. Maar hoe dat af te zetten is tegen andere processen, daar zou ik geen weging aan kunnen geven.

Risk Assessment

We zijn op dit moment bezig om de risico's meer leidend te laten zijn voor de keuzes in het proces. Samen met de senior adviseur Risicomanagement worden op zowel strategisch, tactisch en operationeel niveau risico's geduid en de risico-bewustwording gestart.

Adjust Controls

Er is een duidelijk ingericht proces om de risico's die de ADR heeft gedefinieerd te beheersen. Specifiek worden de risico's gekoppeld aan directeurs die maatregelen nemen om de risico's te beperken. Er bestaat een gestructureerd proces om hierop te rapporteren en te borgen dat de risico's ook op langere termijn worden beheerst. Het proces op basis van de ADR bevindingen loopt goed.

Voor andere processen wordt de beheerscyclus vaak niet afgemaakt. De evaluatie wordt vaak wel uitgevoerd, maar de doorvertaling in daadwerkelijke aanpassing vindt maar mondjesmaat plaats. Vaak leven we nog te veel in de waan van alle dag.

Audit

De audits zijn primair gericht op financiële aspecten. De managementletters van de ADR onderschrijven dat we daarin verbeteren. Ook ben ik met de ADR in gesprek over de noodzaak van verdere verbetering en de bepaling wanneer het goed genoeg is. Daar bevindt zich een grijs gebied. In de laatste managementletter was de ADR positief over hoe we er met elkaar voorstaan. Wel adviseert de ADR om de ICT mogelijkheden meer uit te nutten, dit geeft voordelen op het gebied van risicobeheersing. Op het gebied van ordelijk financieel beheer lopen we minder risico's, als we daar het automatiseringsproces goed inrichten. Geautomatiseerde processen hoeven minder te worden gecontroleerd. De ADR zoekt veel meer de borging in een ICT proces.

We moeten een interne drive hebben om onze eigen interne processen goed in te richten. We moeten zicht hebben op onze eigen processen en zelf in control zijn. We moeten niet afhankelijk willen zijn van extern toezicht. Extern toezicht moet er wel zijn, dat is ook goed, maar er moet een interne drive zijn om het werk goed te willen doen en dat het interne controlespoor goed is ingericht. De ADR is daarin partner om ons interne proces beter te maken

De toezichthouders vanuit de Europese Commissie werken vanuit een ander perspectief, : "Heb je als lidstaat alles geïnd zoals je het geïnd had moeten hebben?". Het gesprek over doel en bedoeling is dan lastiger om met elkaar te voeren. Inspecties vanuit de EU zijn dan ook lastiger dan de inspecties van bijvoorbeeld een ADR.

Indicatie van de mate van volwassenheid

Per onderwerp is Danielle gevraagd haar inschatting te geven over de mate van volwassenheid van Douane Nederland. Vooraf geeft ze het voorbehoud dat de indicatie is gebaseerd op de beperkte periode die ze nu voor Douane Nederland werkzaam is. Niet alle aspecten heeft ze al in de volledige omvang kunnen vaststellen. Voor het onderzoek is de argumentatie belangrijker dan de indicatie. Voor de opzet van het model is het belangrijk vast te stellen welke aspecten een positieve en welke aspecten een negatieve bijdrage leveren aan mate van volwassenheid.

De mate van volwassenheid is op een zelfde wijze gedefinieerd als de vragenlijst van het AEO-selfassessment.

1 = ad hoc en ongeorganiseerd.

2 = kent een vast patroon.

3 = is beschreven en bekend.

4 = worden intern gecontroleerd en geëvalueerd.

5 = zijn geïntegreerd in de bedrijfsprocessen en worden voortdurend geëvalueerd.

Mate van volwassenheid van het vaststellen van de compliance requirements:

Voor Douane Nederland is dit positief.

De wettelijke kaders zijn vastgesteld en beschreven en zijn samen met de expert goed bekend en vindbaar. Wel is er aandacht nodig voor het gestructureerd vastleggen van deze kaders.

Mate van volwassenheid control objectives

Ergens tussen niveau 2 en 3.

De gestructureerde rapportagesystematiek van o.a. de VierMaandsRapportage (VMR) en prestatiedialogen is goed. Daarin komt gestructureerd de interne beheersing aan de orde. Echter veel control objectives liggen nog niet vast, maar daarin maken we verbeterlagen. Ook zijn we de Verbijzonderde Interne Controle aan het verbeteren.

Mate van volwassenheid Analyse:

Net als Control objectives: tussen 2 en 3

Veel processen zijn nog niet voldoende beschreven, we maken wel verbeterlagen.

De rapportagestructuur is middels de VMR en de structuur van prestatiedialogen sterk geborgd in onze organisatie.

De mate van volwassenheid van risicomanagement:

Op basis van het positieve beeld dat de senior adviseur terugkoppelt: 3. De opmerking moet worden gemaakt dat het blikveld van Danielle niet volledig compleet is.

Mate van volwassenheid adjust controls: 2

Er is een duidelijk ingericht proces om de risico's die de ADR heeft gedefinieerd te beheersen, voor andere processen wordt de beheerscyclus vaak niet afgemaakt. We leven nog te vaak in de waan van alle dag.

Mate van volwassenheid Audit: 2

We hebben wel een goede visie, voor daadwerkelijke inrichting moeten we stappen zetten. Een belangrijke eerste stap is vaststellen welke interne audit we nodig hebben. We hebben genoeg denkkracht, deze moet wel operationeel worden gemaakt. De ontvlechting dwingt ons om daarover na te denken, de druk wordt hoger.

De olifantenpaadjes werkten voor de oude organisatie. De ontwikkelingen maken dat we het anders moeten doen. Er staat een goede douaneorganisatie, maar het toekomstperspectief vergt veel van ons.

Slotwoord

Kernbegrip is integraliteit. We pakken de kaderstelling nu nog te verkokerd op. We moeten elkaar daarin meer gaan vinden. Ook voor de uitwerking van het sluiten van de leercirkel hebben we grote stappen te zetten. Er bestaan op papier een hoop goede gedachten, maar in de uitwerking daarvan hebben we nog veel te winnen. In het verleden lag het veel meer bij individuen, nu wordt er meer van ons gevraagd. Verantwoording afleggen hoort bij de hele organisatie, niet bij individuele medewerkers.

Bijlage: Verslag interview auditmanager ADR

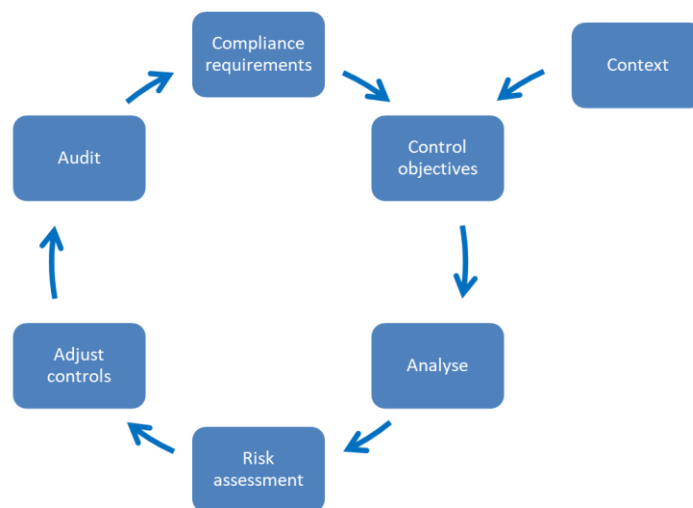
Datum interview: 17 maart 2020

Naam geïnterviewde: Dirk Knol, auditmanager, Audit Dienst Rijk (ADR)

Inleiding:

Dirk Knol is auditmanager bij de ADR. Hij heeft Douane in zijn pakket. In dit interview zal hoofdzakelijk het onderwerp 'Audit' uit de Deming Cycle for Compliance Purposes centraal staan. In de Deming Cycle for Compliance Purposes is dit de finale stap van een iteratie. In relatie met de uitvoering van de ADR-audits zijn ook de onderwerpen Compliance requirements en Control objectives besproken. In dit verslag zijn de bespreekpunten per onderwerp gegroepeerd.

Deming Cycle for Compliance Purposes



Algemeen

Taak van de ADR

De ADR voert 2 typen opdrachten uit die voortvloeiend uit de wettelijke taak.

De wettelijke taken van de ADR zijn de controle van de financiële verantwoording van alle ministeries en het financieel en materieel beheer. De Douane is onderdeel van de Belastingdienst en daarmee ook object van onderzoek als onderdeel van controle van de financiële verantwoording van de Belastingdienst/Ministerie van Financiën. De audits van de ADR in het kader van de wettelijke taak zijn primair financieel gericht.

Naast deze wettelijk taken kent de ADR ook vraaggestuurde opdrachten. Bij vraaggestuurde opdrachten voert de ADR op verzoek van een klant een audit uit waarbij de klant een audit vraagt op een specifiek probleem. Vraaggestuurde opdrachten zijn met name niet-financieel gericht. Binnenkort doet de ADR bijvoorbeeld een onderzoek naar de toepassing van de AVG-wetgeving bij Douane.

Trend

De ministeries hebben aangegeven zelf een grotere financiële verantwoordelijkheid te nemen. Als gevolg hiervan zal de ADR minder tijd hoeven te besteden aan 'hygiëne-activiteiten'. De verwachting is dat het aantal uren, dat de ADR aan de wettelijke taken zal besteden, terug zal lopen.

Compliance requirements

Compliance requirements zijn algemene kaders waaraan de dienstonderdelen en processen moeten voldoen. Juistheid, volledigheid en tijdigheid zijn 3 voorbeelden hiervan. De algemene kaders liggen vast in het handboek van de ADR. Voor de toetsing hiervan maakt de ADR ook gebruik van eigen normen die een klant voor het beheer heeft ontwikkeld. Voor de ontwikkeling van nieuwe systemen heeft de Belastingdienst onderstaand kader ontwikkeld. Dit kader gebruikt de ADR bij de toetsing van nieuwe systemen van de Belastingdienst.

Referentiekader

Dit kader van de Belastingdienst is voor de ADR een duidelijke basis voor de audits.

Referentiekader: realisatie bedrijfsvoeringsfunctionaliteiten

Productgerichte normen, van toepassing op de gebouwde geautomatiseerde systemen.

1. De inrichting van de productiebesturing is toereikend. Alle fasen van de managementcyclus (plan, do, check, act) zijn per proces ingevuld en worden nageleefd, waarbij de verantwoordelijkheid voor de inrichting en uitvoering duidelijk is bepaald.
2. Verbandcontroles, bekende relaties tussen twee of meer mutatiereeksen en/of posities, zijn toereikend. Het (blijvend) aansluiten van het beschouwde proces op andere processen is door middel van toereikende verbandcontroles gewaarborgd binnen en buiten de Belastingdienst.
3. In de ontwikkeling en het onderhoud van de applicatie is voldoende aandacht besteed aan informatiebeveiliging:
 - o Logische toegangsbeveiliging;
 - o Betrouwbaarheid (BEIC-aspecten) van de gegevens: de individuele kwaliteitsaspecten beschikbaarheid, exclusiviteit, integriteit en controleerbaarheid zijn gewaarborgd.
4. De overige bestuurlijke informatievoorziening is toereikend. De (bestuurlijke) informatievoorziening van de verschillende fasen in de managementcyclus is gebaseerd op de besturings- en verantwoordingsinformatie voor die fasen.

Procesgerichte normen, van toepassing op de beheer- en productieprocessen m.b.t. de geautomatiseerde systemen die zijn ontwikkeld onder de verantwoordelijkheid van het project:

1. De processen zijn toereikend vastgelegd en gedocumenteerd.
2. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn duidelijk en eenduidig belegd en beschreven (denk ook aan inrichting van specifieke processen bijv. financieel beheer, processen met interfaces ketenpartners buiten Belastingdienst).
3. Er wordt voldaan aan de normering in de richtlijnen van de Belastingdienst, (HBB, waarin opgenomen VBA, VBI, enz.) volgens het principe pas toe of leg uit.
4. Er wordt voldaan aan Rijksbrede kaders zoals Baseline Informatiehuishouding, BIR, Nora etc.

Toekomst

In de toekomst zal de Douane meer onafhankelijk komen te staan van de Belastingdienst. De besluitvorming over de vorm moet nog plaatsvinden. De apparaatsuitgaven van Douane werden al apart in het begrotingsartikel opgenomen. Gevolg van dit aparte begrotingsartikel (die voortvloeit uit de verzelfstandiging) is dat de geldstroom apparaatsuitgaven nauwkeuriger worden gecontroleerd. De tolerantie van de controle van de materiele uitgaven voor Douane separaat is lager dan voor de douane als onderdeel van de gehele Belastingdienst. Dit is voor het eerst toegepast in 2019.

Control objectives

Auditcriteria

De ADR heeft op basis van het referentiekader in principe één set van normen ontwikkeld voor de financiële verantwoording: de audit criteria. Deze zijn verder uitgewerkt in het handboek. Hierin staat uitgeschreven hoe de controles worden uitgevoerd.

Dit zijn echter algemene normen. De normen worden per opdracht specifiek gemaakt. De audits bij Douane zijn voornamelijk gericht op ontvangsten, op basis van de douanewetgeving wordt dan een specifieke set normen gedefinieerd m.b.t. de geldstromen. Voor Douane wordt onderscheid gemaakt tussen geldstromen m.b.t. accijnzen en geldstromen m.b.t. douanerechten.

Handhavingsplan

Naast de wetgeving is ook het Handhavingsplan een belangrijk document waarvan op basis de normen worden bepaald voor de audit. Bij het heffen en innen van belastingen geldt het impliciete feit dat het belang van de belastingplichtige is om zo weinig mogelijk belasting te betalen, terwijl het belang van Douane is de opbrengsten volledig te ontvangen. In het handhavingsplan staan de keuzes van de handhavingsmiddelen uitgewerkt die de Douane maakt om de volledigheid van de opbrengsten te borgen en in het handhavingsplan zijn ook de afspraken met opdrachtgevers uitgewerkt.

Vraaggestuurde opdracht AVG

Voor vraaggestuurde opdrachten is de opdrachtbrief leidend. De probleemstelling wordt gezamenlijk door de opdrachtgever en opdrachtnemer geformuleerd en op basis hiervan wordt een opdrachtbrief opgesteld. In deze opdrachtbrief staan expliciet de verantwoordelijkheden en de normatiek beschreven. De normatiek wordt deels ingebracht door de onderzoeker, maar wel in overleg met de opdrachtgever vastgesteld. Ingeval van de opdracht voor de AVG-audit hebben de juristen van Douane een belangrijke rol gespeeld.

Gebruik procesbeschrijvingen

In bestaande applicatiesoftware worden wijzigingen doorgevoerd en er worden ook nieuwe systemen ontwikkeld. Kern van de audit van de ADR ligt op het gebied van de general IT-controls. Het wijzigingenbeheer, de vrijgaveberichten en de totstandkoming van de wijzigingen zijn de aspecten waarop wordt gemonitord.

Bij de ontwikkeling van een nieuwe applicatie kan men de ADR via een vraaggestuurde opdracht verzoeken mee te kijken bij de ontwikkeling van het systeem. Bij bijvoorbeeld de ontwikkeling van AGS is dit geschied. De ADR heeft over de bedrijfsvoeringsfunctionaliteiten van AGS een aantal adviezen gegeven.

Audit

Bestuurlijke informatie

Als je het hebt over compliance, vaststellen of je aan de normen hebt voldaan, dan is het nodig om meetpunten te definiëren en op basis daarvan de stuur- en beheersinformatie in te regelen. Bij IT-projecten krijgt dit aspect vaak een lage prioriteit. Dit levert met betrekking tot het vaststellen van compliance problemen op. Vanwege problemen in het verleden lijkt de BI nu meer aandacht te krijgen bij de ontwikkeling van de systemen.

Verbandcontroles

Verbandcontroles is eigenlijk het hart van de controle van de ADR. De aansluiting tussen heffing en inning krijgt bij de Douane over het algemeen weinig aandacht.

De beginvoorraad + wat er is ingekomen - de eindvoorraad moet gelijk zijn aan de overdracht. Bij verschillende applicaties kan er geen specificatie worden gemaakt van het totaal. Dat is een basaal probleem. Dit zie je bijvoorbeeld bij AGS. We weten niet of elke aangifte die AGS ontvangt ook tot een heffing leidt.

Mutaties in de werkvoorraad moeten kunnen worden verklaard, zolang dit niet mogelijk is, bestaat er een bedrijfsvoeringsrisico.

In de bestanden van Douane constateert de ADR dat het totaalbedrag van heffing soms afwijkt van het totaalbedrag van inning. Dat is dodelijk. Het is onduidelijk of dit probleem binnen Douane wel voldoende aandacht krijgt en of er voldoende capaciteit beschikbaar om dit probleem te zien en structureel op te lossen.

In AGS zitten een aantal 'lekjes' waardoor een aangifte soms buiten AGS moet worden afgehandeld. Soms moet een aangifte zelfs buiten werking worden gesteld. Zolang er op deze aantallen geen sluitende controle bestaat, dan bestaat het risico dat er aangiften in AGS voorkomen die niet tot een rechtmatige heffing leiden.

Werking

De ADR kijkt naar opzet, bestaan maar ook naar de werking. De ADR heeft bijvoorbeeld ook gekeken of de 10 grootste accijnsklanten binnen de naheffingstermijn zijn gecontroleerd. Voor een paar klanten was dit niet het geval. De Douane heeft, vanwege de decentrale opzet, geen centraal zicht in hoeverre de controles binnen de naheffingstermijn worden gerealiseerd.

De ADR heeft geadviseerd om daar meer centraal toezicht op te heffen.

Een ander voorbeeld van een audit op de werking is dat in de DWU een aantal voorwaarden staan beschreven op basis waarvan een aangifte buitenwerking mag worden gesteld. In de praktijk blijkt dat aangiften buitenwerking worden gesteld op verzoek van de klant zonder dat wordt getoetst of deze buitenwerkingstelling aan de voorwaarden van de DWU voldoet. De Douane stelt de aangifte buitenwerking op verzoek en voor het gemak van de klant.

Een derde voorbeeld gaat over de controle of elke GPA-klant wel elke maand de aangifte heeft ingediend. Deze controle zou de Douane zelf structureel moeten uitvoeren.

Regionale vrijheden / Eén Douane

De verantwoordelijk voor de verbijzonderde interne controle (VIC) ligt regionaal. De ADR constateerde bijvoorbeeld dat er regionale verschillen bestonden tussen de vraagstellingen voor hetzelfde proces. Dit is niet logisch. Inmiddels zijn in dit specifieke geval de vraagstellingen tussen de betrokken regio's gelijk getrokken.

De ADR heeft ook geadviseerd om de formele relatie voor OLGA (Olie en Gas) te verbeteren. Het toezicht op de (grote) Olie- en Gasbedrijven wordt in nauwe samenwerking met Blauw uitgevoerd. OLGA is verantwoordelijk voor 60% van de accijnsopbrengsten, maar de formele relatie met OLGA is onvoldoende geregeld. In het handhavingsplan is geen actief beleid m.b.t. OLGA geformuleerd. Het zou een groot winstpunt betekenen als OLGA meer deel zou uitmaken van het landelijk Douane-beleid.

Handhavingsplan

De doelstellingen van de dienstonderdelen zijn ook richtinggevend voor de audits. De Douane kent de ABC-doelstellingen (Afdracht, Bescherming en Concurrentiepositie). Voor de ADR staat de doelstelling A, de afdracht centraal. De ADR constateert dat Douane minder bezig is met de A (Afdracht) dan de ADR zou willen.

Zoals eerder benoemd, is het handhavingsplan een belangrijke basis voor de ADR. In de audit wordt dan ook gekeken naar de uitvoering van het handhavingsbeleid. Waar loopt de Douane tegen aan in de praktijk? De ADR heeft bijvoorbeeld geconstateerd dat vanwege de benodigde capaciteit van de herbeoordelingen het niet lukt om alle controles binnen de naheffingstermijn te controleren.

Ook bij de e-Commerce is capaciteit een issue. Er komen heel veel pakketjes binnen en daar gaat de ADR een aparte weg bewandelen om grip te krijgen op de volledigheid van de afdracht. De ADR monitort daarmee naar de manier waarop de Douane dit soort vraagstukken beheerst.

Bijlage: Verslag interview juridisch expert

Naam: Sebastiaan van der Schee

Datum interview: 5 juni 2020 (via Webex)

Algemeen:

Sebastiaan van der Schee is Boete Fraude Coördinator (BFC) voor regio's Schiphol passagiers, Schiphol Cargo, Rotterdam Haven, Breda en Douane Landelijk Tactisch Centrum. Dit verslag beschrijft de onderwerpen die tijdens het interview zijn besproken. Het is geen letterlijke weerslag van het interview.

Binnen Douane Nederland zijn in totaal 4 Boete Fraude Coördinatoren werkzaam. Het aantal is te beperkt voor de opgedragen taak, inmiddels is een vijfde BFC aangenomen.

De Boete Fraude Coördinator is verantwoordelijk voor het proces in relatie met het strafrecht, het proces van in de beslag genomen goederen is daar onderdeel van. Het proces van in beslag genomen goederen kent twee soorten gevallen: Het Openbaar Ministerie (OM) regime, voor zaken die door het OM verder moeten worden afgehandeld en het Douane-regime, voor zaken die door Douane zelf kunnen worden afgehandeld. Naast de afstemming met het Openbaar Ministerie (OM), voor die zaken die onder het OM-regime vallen, beslist de BFC zelf over de afhandeling van de zaken die onder het Douane-regime vallen. De taken van BFC zijn, voor zaken die onder het Douane-regime vallen, vergelijkbaar met die van de officier van justitie. Dit geldt specifiek m.b.t. accijnsgoederen. Echter niet alle overtredingen m.b.t. accijnsgoederen komen bij de BFC terecht. Voor kleine overtredingen zoals het meebrengen van goederen die de vrijstellingsgrens overschrijden wordt door de controlerend douaneambtenaar zelf een Uitnodiging tot Betaling (UTB) opgemaakt. Kleine hoeveelheden sigaretten zonder Nederlandse accijnszegels worden bij een controle in het Binnenland altijd vernietigd, deze mogen niet in Nederland in omloop zijn. Hiervoor is ook geen actie van de BFC nodig. De BFC-er wordt wel betrokken als het gaat om grote hoeveelheden.

Proces:

Het proces van start vanuit fysiek toezicht. Indien nodig stemt de medewerker fysiek toezicht de inbeslagname af met de BFC. De in beslag genomen goederen worden zo snel mogelijk naar de opslaglocatie gebracht. (bijvoorbeeld de Hel of de Rijks Inspectie Terminal (RIT)). Soms, in geval van grote hoeveelheden, worden de goederen ook rechtstreeks overgebracht naar de Domeinen, dit scheelt namelijk opslagkosten.

Het proces verloopt grosso modo voor iedere regio op een zelfde manier, echter elke regio heeft het proces wel op zijn eigen manier ingericht. Op dit moment bestaan er regionale verschillen met betrekking tot de procesuitvoering. De wetgeving geldt landelijk, maar kan niet als enige basis voor de procesinrichting dienen.

Rode diesel

De wetgeving bevat veel eisen, specifiek waaraan de in beslag name van rode diesel aan moet voldoen. Reden hiervoor is dat diesel niet alleen een accijnsproduct is; rode diesel mag alleen in een AccijnsGoederenPlaats (AGP) worden opgeslagen, ook is rode diesel een gevaarlijk goed; de opslag moet veilig geschieden en ook het vervoer moet aan specifieke eisen voldoen. Dit maakt dat het proces van de inbeslagname van rode diesel aan veel specifieke eisen moet voldoen.

Terughoudend zijn van inbeslagname

Volgens de wet moeten we met het in beslag nemen van goederen terughoudend zijn. Dit is in het proces op verschillende manieren gerealiseerd. Bijvoorbeeld als het toegestaan is om de betreffende goederen voorhanden te hebben, dan worden de goederen dan ook niet in beslag genomen, maar wordt een UTB opgemaakt voor de verschuldigde rechten. Dit doen we bijvoorbeeld voor alcoholische dranken en voor een kleine hoeveelheid teveel binnengebrachte sigaretten. Ook heeft het OM voor natuurbeschermingsmiddelen en geneesmiddelen een overzicht gemaakt wanneer we de goederen wel in beslag moeten nemen en wanneer niet.

Voor natuurbeschermingsmiddelen en geneesmiddelen werken we in naam van het OM. De strafbeschikking die we afgeven is in die gevallen dan ook een bestuurlijke strafbeschikking milieu en geen fiscale strafbeschikking.

Vrijwillig afstand doen van de goederen

Het proces verloopt efficiënter als de eigenaar vrijwillig afstand doet van de in beslag genomen goederen. In de meeste gevallen doet de eigenaar vrijwillig afstand van de accijnsgoederen, de Douane kan dan de zaak

eigenhandig afhandelen. Als de eigenaar geen vrijwillig afstand doet van de accijnsgoederen dan zal dit uiteindelijk kunnen leiden dat de zaak wordt overgedragen aan het OM. Dit maakt dat de betrokkene waarschijnlijk een strafblad krijgt. Dit vooruitzicht alleen is vaak al voldoende om de betrokkene vrijwillig afstand van de goederen te laten doen.

In de Fiscale Strafbeschikking kan de Douane ook het afstand doen van de goederen als maatregel opleggen.

Auto met verborgen ruimtes

Een speciale categorie is het in beslag nemen van (meestal) auto's met verborgen ruimtes. Het feit dat een auto een verborgen ruimte heeft, is al voldoende om deze in beslag te nemen. De auto vervalt aan de staat, maar de eigenaar moet wel op de hoogte worden gesteld, deze kan dan eventueel bezwaar maken. Op dit moment speelt er de zaak van een auto met een Frans kenteken waarvan de Douane de eigenaar niet kan achterhalen. Verstuurde post is al verschillende keren onbestelbaar retour gekomen. De opslagkosten van deze in beslag genomen auto lopen op. Waarschijnlijk zal worden besloten deze auto, zonder de eigenaar op de hoogte te stellen, definitief te laten vervallen aan de staat. Mocht er later toch, alsnog via de rechterlijke uitspraak, vastgesteld worden dat de inbeslagname onterecht was, dan moeten we de auto vergoeden.

De doorlooptijd van het proces wordt hierdoor worden versneld.

De inbeslagname van auto's met verborgen ruimtes heeft een enorme vlucht genomen; op dit moment hebben we in de regio DBR (Douane Breda) zo'n 300 in beslag genomen auto's staan. Reden dat dit is geschied is mede ontstaan door de goede, actieve samenwerking tussen politie en Douane. Douane heeft op basis van douanewetgeving meer bevoegdheden om auto's in beslag te nemen dan de politie heeft op basis van het wetboek van strafrecht. Ook heeft Douane een aantal experts in dienst op het gebied het ontdekken en toegang verschaffen tot de verborgen ruimtes. Gevolg hiervan was dat de douane (te) veel auto's, ook voor de politie, in beslag had genomen. Inmiddels zijn er maatregelen genomen om dit weer terug te dringen. Eén van de maatregelen is bijvoorbeeld dat BFC vooraf het verzoek om collegiale bijstand aan de politie moet accorderen. Dit voorkomt ook dat Douane de opslagkosten van de politie gaat dragen. Wekelijks doet de politie één of meer verzoeken voor bijstand.

Interne Beheersing van het proces werkinstructies

Het proces van inbeslagname van goederen is regionaal ingericht. Elke regio heeft zijn eigen werkinstructies en deze zijn onderling te weinig uniform. Beter zou zijn dat er één landelijk basis zou worden ontwikkeld waaraan elke regio haar specifieke invulling aan kan toevoegen. De processtappen van het proces van inslag, opslag en uitslag zijn overal hetzelfde.

procesinrichting

De uitvoering van het proces van inbeslagname bevat veel impliciete beheersmaatregelen. Het proces is opgeknipt in stappen en elke stap wordt door een andere functionaris uitgevoerd. Bijvoorbeeld middels de Kennisgeving van inbeslagname (Kvl) geeft de BFC toestemming tot vernietiging of tot teruggave. Deze Kvl wordt opgemaakt door de opslaghouder, voorbereid door de contactpersoon van het BFC-team, vervolgens door BFC ondertekend en tenslotte door de medewerker van het BFC-team gescand en vastgelegd in de applicatie DFB (Douane Fraude Bestrijding). De BFC kan niet zelf een Kvl opmaken. Het gehele proces loopt over meerdere schijven. In het hele proces wordt functiescheiding toegepast.

De douaneregio's worden ondersteund door adviseurs kwaliteit van Douane Landelijke Service Organisatie (DLSO). Een adviseur kwaliteit wil de interne beheersing van het proces 'in beslag genomen goederen' voor de regio Schiphol gaan verbeteren. Door de Corona-crisis is hij echter nog niet gestart. Voor de regio Rotterdam Haven heeft dezelfde adviseur de beheersing van het proces al verbeterd. Eén onderdeel van de procesinrichting is o.a. het opstellen van interne controles. Op dit moment is niet zeker of Schiphol ook periodieke interne controles uitvoert. De adviseur kwaliteit heeft de intentie om het proces landelijk te gaan verbeteren. Vanuit BFC zijn ook al verbeteracties gestart, maar vanwege de drukke werkzaamheden is de voortgang beperkt. Eén lopende verbeteractie is de ingebruikname van het beslagportaal door regio Schiphol Passagiers. Het beslagportaal is de plaats waar alle aan het OM over te dragen goederen worden geregistreerd. De regio Schiphol Passagiers gebruikt het beslagportaal echter nog niet. Op dit moment is BFC bezig om de implementatie van dit portaal voor DSP te ondersteunen. Stapje voor stapje wordt zodoende het proces verbeterd. Tegelijkertijd worden er op dit moment ook afspraken gemaakt met Domeinen om de samenwerking te verbeteren, bijvoorbeeld m.b.t. de in beslag genomen rode diesel.

Interne Controle (IC)

Uit analyse van de IC-vragen blijkt dat de Interne Controle van het proces zich specifiek richt op de volledigheid en juistheid van de administratie en de daadwerkelijke voorraad van de in beslag genomen goederen. De overige processtappen worden niet extra bevraagd.

Monitoring

De voorraad van in beslag genomen goederen is groot. Op het moment dat het OM-regime van toepassing is hebben we weinig invloed op het procesverloop. Wij hebben geen invloed op de voortgang van het proces binnen het OM.

Er zijn wel verbeteringen mogelijk in het proces. Periodiek worden de opgeslagen goederen opgeschoond en regelmatig blijken er nog onnodig goederen in opslag te liggen. Op dit moment worden de termijnen binnen het proces niet gemonitord zoals bijvoorbeeld wel in het proces Bezwaar gebeurt. De applicatie DFB wordt vervangen door DON (Douane ONregelmatigheden), hopelijk bevat de nieuwe applicatie een vorm van monitoring. Door monitoring kan het proces beter worden gevolgd, nu ontbreekt dit.

Administraties:

Binnen het proces worden diverse administraties gebruikt.

De opslaghouders zijn verantwoordelijk voor het bijhouden van de administratie van de opgeslagen goederen. Afhankelijk van het soort goed is de administratie ingericht.

Bestaande administraties zijn:

- Helopslag (applicatie voor DSC en DSP. Voor DAM wordt de Helopslag alleen gebruikt voor de administratie van de in beslag genomen post- en koeriers-zendingen)
- Contentieus register (voor elke regio separaat)
- DFB als landelijk systeem voor o.a. in beslag genomen goederen
- Voor de in beslag genomen goederen met geheime bergplaatsen bestaat een aparte registratie.

Bijlage: Verslag interview regievoerders externe audits Douane Nederland

Datum 20 februari 2020

Geïnterviewden: Emie Dekker en Phuong Ngo

Onderwerpen: externe audits: audits, compliance requirements, control objectives and context

Inleiding

Emie Dekker en Phuong Ngo zijn regievoerders voor externe auditors. Wanneer een externe auditor een audit gaat uitvoeren bij Douane Nederland begeleiden zij dit proces. Zij regelen intern de benodigde capaciteit, zij maken afspraken met de externe auditor en zij zetten intern de concept-rapportage uit voor een eerste reactie bij de juiste verantwoordelijken.

In dit interview bespreken we de van toepassing zijnde aspecten van de Deming Cycle for Compliance Purposes. Dit zijn: Audit, Compliance requirements, Control objectives en Context.

Dit verslag is een verkorte weergave van de besproken onderwerpen.

Deming Cycle for compliance purposes



Audit

Douane is onderdeel van de Belastingdienst. We zijn onderdeel van een fiscale dienst, daarnaast heeft Douane heeft ook niet-financiële taken namelijk toezichtstaken op het gebied van Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu (VGEM). Veel externe audits zijn echter gericht op de financiële stroom.

Verschillende auditdiensten voeren audits uit bij Douane Nederland. Auditdienst Rijk (ADR), Algemene Rekenkamer (ARK), Europese rekenkamer (ERK) en verschillende directoraten generaal van de Europese commissie (DG's).

Audit-ADR

De wettelijke taak van de ADR volgt uit de comptabiliteitswet. De focus van deze wet ligt op financiën. De ADR heeft de wettelijke taak ingedeeld in twee processen. De interim-controle en de jaarrekeningcontrole. De focus van de interimcontrole ligt op de processen. De uitgangspunten hierbij zijn CARAV: Completeness , Accurate, Restricted, Access en Validity.

De focus van de jaarrekeningcontrole ligt bij de uitgaven en opbrengsten. De uitgangspunten hierbij zijn CAVECODE. Dit staat voor....

Naast de wettelijke taak kan de ADR ook vraag-gestuurd audits uitvoeren. Daarbij wordt de ADR verzocht om een audit uit te voeren op specifieke aspecten.

Audit-ARK

De ARK toetst of de wetgeving wordt uitgevoerd zoals deze is bedoeld. De audits richten zich op de doeltreffendheid van de uitvoering van de wetgeving. Jaarlijks voert de ARK verantwoordingsonderzoek uit. Op de derde woensdag in mei wordt dit gerapporteerd aan het parlement. Naast financiën is integriteit dit jaar een belangrijk onderwerp. De verschillende deelonderzoeken van de ARK leiden tot nota's van bevindingen.

Audit-DG's

De DG's hebben allen een eigen focus. De audits van DG-Budget richten zich specifiek op inkomsten van de EU en dus op de financiële aspecten. De inkomsten van de EU zijn driedig. De traditionele eigen middelen, de omzetbelasting en percentage van de BNI (bruto nationaal inkomen). Voor Douane staan de traditionele eigen middelen centraal. De traditionele eigen middelen zijn de middelen die de lidstaten heffen en innen voor de EU. De douanerechten zijn hiervan het grootste deel.

De focus van de DG Taxud richt zich op de wijze van de uitvoering van de wetgeving. Voert Douane Nederland voldoende controles uit, wordt in het douaneproces de juiste uitvoering van de wetgeving geborgd en wordt in de IT-applicaties de juiste controles uitgevoerd.

Compliance requirements

Basis voor de uitvoering is altijd de wetgeving. De wetgeving wordt vaak gezien als dat ons vanuit Brussel is opgelegd. Dit is echter een te makkelijk beeld. Douane Nederland heeft zeker invloed bij de totstandkoming van deze wetgeving. De invloed van Nederland op wetgeving is groter dan van een gemiddelde lidstaat. Geografisch heeft Nederland een voordeel omdat Brussel snel en makkelijk te bereiken is. Vanaf het begin van de Europese samenwerking heeft Nederland altijd een belangrijke rol gespeeld. Nederland is één van de oprichters van de EU. Als voorbeeld van de invloed op de Europese regelgeving wordt de ontwikkeling van de risicoprofielen genoemd. De risicoprofielen krijgen steeds meer een Europees karakter. Douane Nederland denkt actief mee bij het vaststellen van de fiscale risicoprofielen voor de douaneaangifte.

Bij de implementatie van de wetgeving wordt de impact van de wetgeving op het proces bepaald door de afdeling Handhavingsbeleid van Douane Nederland. Handhavingsbeleid stelt voor implementatie vast wat er nodig is om te voldoen aan de nieuwe wetgeving.

Kernbegrippen voor de uitvoering van het proces zijn 'juistheid', 'volledigheid' en 'tijdigheid'. Basis hiervoor is de interne beheersing van het proces. Op dit moment is er echter ruimte voor verbetering, vandaar het programma 'Douane Aantoonbaar in Control'. De normen voor 'juistheid', 'volledigheid' en 'tijdigheid' staan expliciet in de wetgeving genoemd. Als voorbeeld geldt dat na het doen van een aangifte, de douaneschuld binnen 14 dagen na vrijgave van de goederen geboekt moeten zijn. Dit om de inkomsten van douanerechten borgen.

Naast 'juistheid', 'volledigheid' en 'tijdigheid' zijn ook 'effectiviteit' en 'efficiëntie' uitvoeringsaspecten. De normen hiervoor worden niet Europees, maar nationaal bepaald.

Control objectives

Veel normen waaraan de uitvoering van het proces moet voldoen liggen expliciet vast in de wet. Als voorbeeld wordt het monitoring van de B-boekhouding genoemd. Alle posten waarvan niet zeker is dat deze kunnen worden geïnd worden vastgelegd in de B-Boekhouding. De ouderdom van deze posten kan oplopen. De oorzaak hiervan is dat eerst alle wettelijke mogelijkheden moeten zijn uitgeput voordat deze posten mogen worden afgedaan. Dit kan veel tijd kosten. De wettelijke norm is dat maximaal 5 jaar na de laatste wettelijke handeling deze post moet zijn afgedaan. Intern kan men de vraag stellen of men dit efficiënter wil. Dit is nu echter nog niet aan de orde.

Naast de wetgeving bestaan ook andere documenten waarin normen staan waaraan processen moeten voldoen. Bijvoorbeeld voor integriteit is voor de gehele overheid is een integriteitsnota vastgesteld, de gedragscode integriteit Rijk. *'De Gedragscode Integriteit Rijk (GIR) geeft een overzicht van de belangrijkste rijksbrede afspraken op het gebied van integriteit. Daarnaast biedt de gedragscode een houvast bij het maken van afwegingen en het nemen van beslissingen. De code geldt voor iedereen die voor het Rijk werkt.'*⁵

Het deelonderzoek 'Integriteit' van de ARK gebruikt dit document o.a. als kader bij de audit.

Een laatste voorbeeld is dat de ADR wil graag meer inzicht wil in de ouderdom van werktaken in de aangiftebehandeling. Onder andere deze vraag leidt ertoe dat Douane Nederland het IT-systeem gaat aanpassen zodat er meer inzicht komt in de voortgang van de werktaken.

Context

Om de normen goed te kunnen vaststellen is kennis van het douaneproces belangrijk. De externe auditors worden door de regievoerders geïnformeerd over de wijze waarop deze kennis vergaard kan worden. Op basis van opgeleverde procesbeschrijvingen en het in contact brengen met de te interviewen specialisten krijgen de externe auditors kennis van het te auditen proces. Ook helpt het auditors meerdere jaren de audits uitvoeren bij hetzelfde organisatie. De auditors bouwen zodoende ook kennis op van het proces.

Extra punt hierbij is dat Douane controles uitvoert in opdracht van andere ministeries. Deze ministeries stellen eisen waaraan het proces moet voldoen. Indien nodig kan de externe auditor hierop terugvallen

Overig

Monitoring van compliance vindt nauwelijks plaats. Douane heeft veel capaciteit voor de Heffings-processen, voor Innen is de capaciteit beperkt. Er worden geen gestructureerde analyses op de volledigheid van Innen uitgevoerd. Op het moment dat de inkomsten erg achterblijven, zal dit wel worden signaleerd. Hierop zal dan eventueel reactief op worden gereageerd. Structurele, pro-actieve analyse vindt echter niet plaats. Op dit moment is analyse of alle heffingen ook worden geïnd, moeilijk uit te voeren. De heffingsbestanden zijn niet goed te relateren aan de Inningsbestanden. Schommelingen in de bedragen zijn wel te verklaren door wijzigingen in de accijnstarieven of het openen van nieuwe tariefcontingenten, maar dit wordt niet structureel gemonitord. Op het moment van de externe audits wordt hier structureel naar gekeken. Beter zou zijn dat we dit zelf op eigen initiatief zouden uitvoeren. Als voorbeeld wordt genoemd: In het verleden is er een structurele wijziging van het APS (preferenties systeem) geweest. Veel landen zijn toen in andere tariefcategorie terecht gekomen. De verwachting is de financiële gevolgen groot zouden kunnen zijn. Dit is echter niet geconstateerd of opgevallen.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2017/12/01/gedragscode-integriteit-rijk-gir>

Bijlage: Verslag interview Lean Black Belt Douane Nederland

Datum interview: 2 maart 2020

Geïnterviewde: Carolien Hattink,

Onderwerpen: Lean, Audit, Compliance requirements, Control objectives and Context

Inleiding

Carolien Hattink is Black Belt Lean coach. Zij voert in opdracht van een Champion landelijke verbetertrajecten uit door middel van de Lean methodiek. Zij heeft onlangs een verbetertraject uitgevoerd om het proces van afhandelen van bezwaarschriften voor Douane Nederland te verbeteren. Aanleiding voor dit verbetertraject was dat van te veel bezwaarschriften, de doorlooptijd langer was dan op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) was toegestaan.

In dit interview bespreken we de van toepassing zijnde aspecten van de Deming Cycle for Compliance Purposes. Dit zijn: Audit, Compliance requirements, Control objectives en Context.

Dit verslag bevat een verkorte weergave van de besproken onderwerpen.

Deming Cycle for compliance purposes



Centraal in dit interview staat de vertaling van de principes van Lean in normen die kunnen worden gesteld aan proces.

Audit

Douane heeft gekozen voor een systeem van Voordurend Verbeteren (VV). De Lean-methodiek en lean hulpmiddelen staan centraal in het systeem van voortdurend verbeteren. Eén van de instrumenten die Douane heeft ontwikkeld is het VV-self-assessment. Met het VV-self-assessment kunnen de regio's toetsen in hoeverre ze Lean hebben geïmplementeerd. Het geeft geen inzicht of het team Lean werkt, maar het geeft inzicht of de Lean-instrumenten zijn geïmplementeerd die bij Lean-verbetertrajecten kunnen worden gebruikt. Twee voorbeelden die terugkomen in het VV-self-assessment zijn of de klantwaarde wordt benoemd en of er discipline wordt getoond in het houden van dag- of weekstarts. VV onderkent 6 kernelementen waarin de uitgangspunten van Lean zijn gestructureerd: Inspiratie, Eigenaarschap, Discipline, Prestatiedialoog, Visueel management en Medewerker in z'n kracht. De kernelementen zijn uitgewerkt in assessment-items en van elk van deze assessment-items wordt via het VV-self-assessment het volwassenheidsniveau bepaald. Het volwassenheidsniveau varieert van 1 tot 4. Niveau 1 is het minimum niveau, niveau 4 is het maximale niveau. Elk mogelijk niveau is per assessment-item expliciet uitgeschreven.

De toepassing van het VV-self-assessment door de regio is echter vrijblijvend. Het VV-self-assessment is een instrument dat door de teamleiders wordt ingevuld, niet door de medewerkers.

Compliance Requirements

De besproken generieke uitgangspunten zijn: Klantwaarde, Pull-principe, kort-cyclisch bijsturen, efficiëntie en Betrouwbaarheid/Eenheid van Beleid en Uitvoering

Klantwaarde:

Klantwaarde staat centraal bij Lean. Lean draait om het opleveren wat de klant vraagt, niet meer, niet minder. Om de klantwaarde te bepalen gebruikt Douane Nederland onder andere het Bewijs van goede dienst. Hierbij vragen we de klanten wat ze van de douane verwachten. Dit zijn echter generieke eisen en deze worden niet allemaal tot op teamniveau uitgewerkt. Als voorbeeld geldt bijvoorbeeld snelheid. Maar wat is dan snel genoeg? Soms geeft de wet aan hoe snel het proces moet verlopen, soms geven stakeholders aan dat ze belang hechten aan de snelheid van het proces. Maar hoe snel is snel?

Pull in plaats van Push:

Het pull principe wordt daar waar mogelijk toegepast. De applicatie werkt op basis van het pull principe. Op basis van pull wordt een bezwaar uit de 'bak' gepakt. Echter op veel plaatsen is het moeilijk om het pull principe toe te passen. De bezwaren worden door de klant ingediend. Het proces start zodoende met 'push'. Vaak is het heel moeilijk om het pull principe in te voeren. Monitoring op het pull-principe gebeurt nu niet.

Kort cyclisch bijsturen:

Kort-cyclisch bijsturen is moeilijk. De verantwoording en sturing geschied hoofdzakelijk op basis van de gemaakte afspraken met de opdrachtgever. Er zijn afspraken gemaakt over aantallen, niet over de uitvoering van het proces. Deze afspraken worden jaarlijks gemaakt, kort-cyclisch bijsturen is zodoende moeilijk te realiseren.

Efficiëntie

De bezwaar-teams zijn klein voor de grote variatie aan bezwaren. Om het proces efficiënter uit te kunnen voeren is clustering nodig. Om de efficiëntie te verbeteren is er al eens een experiment uitgevoerd om gelijksoortige zaken 'op te sparen' en vervolgens na elkaar te verwerken, dit om een soort 'flow' te creëren. De wens bestaat om meer landelijk te gaan werken om zodoende de efficiëntie te verbeteren.

Betrouwbaarheid / Eenheid van Beleid en Uitvoering

Om in gelijksoortige zaken dezelfde beslissing te nemen en daarmee invulling te geven aan Eenheid van Beleid en Uitvoering en het vergroten van de betrouwbaarheid, bestaat de wens om meer landelijk te werken. Door de regionale indeling van de Douane moeten hiervoor echter nog een aantal bestuurlijke beslissingen worden genomen.

Control Objectives

Bij Bezwaar gelden duidelijke wettelijke normen, veel van deze normen liggen vast in de applicatie. Op basis van de wettelijke termijnen worden in de applicatie vlaggetjes gezet. Wanneer ingediende bezwaren over deze termijnen dreigen te gaan, dan wordt ditesignaleerd. Toen de nieuwe applicatie was geïmplementeerd bestond er in het begin veel onduidelijkheid over werking van deze applicatie. Medewerkers wisten niet hoe het systeem werkte. Het Lean-traject is dan ook niet gestart met het elimineren van overbodige stappen, maar met het inzicht geven in de 'black-box' die de applicatie toen nog was.

In het VV-self-assessment zijn de 6 kernelementen uitgewerkt in 16 assessment-items. Deze 16 assessment-items kunnen als norm dienen om vast te stellen of Lean is geïmplementeerd. Naast de implementatie van de Lean-methodiek is het van belang dat medewerkers zelf in staat zijn om de kwaliteit van hun eigen werk te beoordelen en te verbeteren.

De applicatie voert geautomatiseerde controles uit en signaleert mogelijke termijnoverschrijdingen. Daarbij zijn er ook interne afspraken gemaakt over efficiënte procesuitvoering. Er is bijvoorbeeld afgesproken dat alle werktaken voor de collegiale toets, dezelfde dag nog worden uitgevoerd. Aan het eind van de dag is daarmee de werkbak voor de collegiale toets leeg. De controle of dit ook daadwerkelijk altijd geschied is echter lastig.

Om meer inzicht te krijgen hoe het proces verloopt, worden een aantal zaken aanvullend vastgelegd in Excel. Door deze vastlegging kan de teamleider meer inzicht krijgen in het verloop van het proces. Deze Excel-bestanden maken echter geen deel uit van de reguliere verantwoordingsrapportage. Naast deze handmatige vastlegging is een tweewekelijks bestand beschikbaar om de individuele gevallen te analyseren. Eventuele fouten of termijnoverschrijdingen kunnen op basis van dit bestand worden gesignaleerd.

Context

Binnen de Belastingdienst staat de Lean-methodiek niet meer centraal, Lean-tooling wordt dan ook minder gefaciliteerd. Douane past de Lean-principes nog wel toe. Het is de keus van de regio's om bij procesverbeteringen wel of geen Lean-methodiek toe te passen.

Om op basis van Lean-principes de IT-applicaties te laten aanpassen is moeilijk. De wens bestaat om beter inzicht te krijgen in het procesverloop zodat er beter kort-cyclisch kan worden bijgestuurd. De ruimte hiervoor bij IT is beperkt en andere onderwerpen krijgen over het algemeen meer prioriteit. Ook is het moeilijk om bruikbare data voor procesanalyse te verkrijgen. Veel data bevat alleen de meest actuele status van bezwaren. Voor procesanalyse met behulp van procesmining is data nodig waarin alle statussen beschikbaar zijn.

De Douane-processen zijn redelijk goed beschreven. We sturen echter niet op procesindicatoren, maar op output. Op basis van afspraken met opdrachtgevers ligt het accent van de verantwoordingsrapportage op de gerealiseerde aantallen en veel minder op de wijze van procesuitvoering.

Bijlage: Verslag interview senior adviseur BV Riskmanagement

Datum Interview: 10 maart 2020

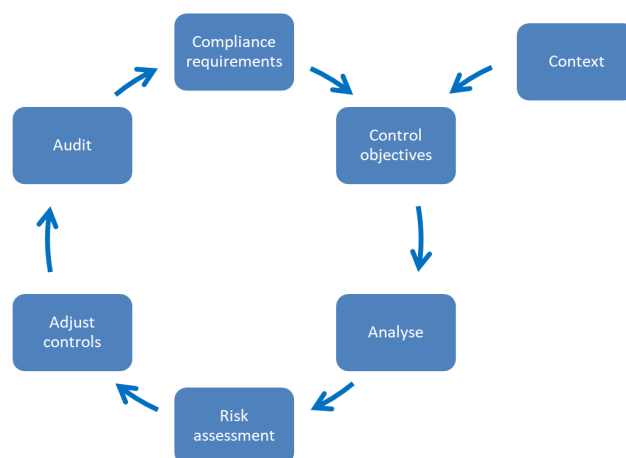
Naam geïnterviewde: Erik Boers

Rol: Senior adviseur Riskmanagement

Inleiding

Erik Boers is senior adviseur Riskmanagement. In dit interview zal het onderwerp Riskmanagement uitgebreid aan de orde komen. De overige besproken onderwerpen zijn achteraf gestructureerd naar de aspecten van de 'Deming Cycle for Compliance Purposes'.

Deming Cycle for Compliance Purposes



Compliance requirements

Compliance requirements zijn generieke uitgangspunten voor compliance. Juistheid, volledigheid en tijdigheid zijn hiervan drie voorbeelden. Deze uitgangspunten zijn heel breed en te algemeen gesteld om te kunnen meten. Om deze te concretiseren zijn de doelstellingen van de organisatie bepalend om tot de concretere control objectives te komen.

Context

De context heeft grote invloed op het concreet maken van de compliance requirements tot control objectives. Een belangrijk aspect van de context is het sturingsmodel van de organisatie. Het gekozen sturingsmodel bepaalt mede de inrichting van het proces. Het maakt bijvoorbeeld een groot verschil of gekozen is voor processturing of lijnsturing. Indien er sprake is van processturing, dan kan er relatief makkelijker op de processen worden gestuurd. Het sturen op processen in een organisatie die heeft gekozen voor lijnsturing is complexer. In de verschillende processen zijn verschillende lijnmanagers verantwoordelijk voor deelprocessen. In het geval van lijnsturing heb je met verschillende lijnmanagers te maken. Processturing in een lijnorganisatie leidt tot een matrixorganisatie. Dit maakt processturing in een lijnorganisatie meer complex. Ingeval van lijnsturing hebben meer partijen invloed op het proces. Douane Nederland is een matrixorganisatie. Programmamanagement is geïmplementeerd volgens de procesketens, terwijl de dienstonderdelen verantwoordelijk zijn. Juist op de koppelvlakken ontstaan vaak vraagstukken, bijvoorbeeld op het gebied van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Niet alleen de control objectives op zichzelf zijn belangrijk, maar ook wie de eigenaar is van de control objective. Wie gaat er sturen op de control objective? Wie is (of liever nog, voélt) zich verantwoordelijk? Doelen stellen zonder een eigenaar is niet mogelijk. Verantwoordelijkheid bepalen is een belangrijk aspect van de context op de control objectives. Denk ook aan de bijbehorende middelen (resources). Als er geen balans is tussen het te realiseren doel en de benodigde middelen zal een manager niet intrinsiek gemotiveerd zijn om aan de slag te gaan.

Control objectives

Om de control objectives te bepalen is het doel van het proces essentieel. Op basis daarvan kunnen de sleutelmomenten in het proces worden bepaald. Vanuit de organisatiedoelen kunnen de normen worden bepaald. Bijvoorbeeld bij de (IT-)risicosessie van het vervoersproces fase 5 was de beschikbaarheid van systemen als doel vastgesteld. De vervolgvraag is dan om de norm te bepalen. Moeten de systemen 99% beschikbaar zijn, 97% of is 95% voldoende. Voor te nemen maatregelen kan het een groot verschil maken of het systeem 95% beschikbaar moet zijn of 99%. Bij 99% moet het systeem misschien wel dubbel worden uitgevoerd. Bij de bepaling van de norm worden de risico's afgezet tegen de benodigde investering. Het MT Douane bepaalt uiteindelijk op basis van het risico en de benodigde investering de norm. Welk risico zijn we bereid te lopen en tegen welke prijs (capaciteit/financieel/imago).

Ook bestaan er compliance requirements waarvoor geen control objectives zijn te definiëren. Integriteit is zo'n voorbeeld. Voor Integriteit bestaan geen harde normen, het zijn bewegende doelen. Je doet het nooit goed, of positief geformuleerd: Je doet voldoende tot het volgende incident, dan moet je opnieuw evalueren en kijken of je iets hebt gemist, óf dat dit bijvoorbeeld een geaccepteerd risico was. Hiervoor moeten we de dialoog blijven zoeken. Sommige aspecten van integriteit zijn wel te voorkomen. Veel integriteitsrisico's kunnen worden afvangen door naast alle medewerkers een tweede medewerker te zetten. Daarmee vang je veel risico's af. Maar zijn dit nog proportionele maatregelen? Heb ik dit als organisatie er voor over? Het gaat bij Douane in de meeste disciplines niet om mensenlevens. Bij bijv. gevangenis kan een ontsnapte, vuurgevaarlijk gevangene iemand vermoorden. Dit is maatschappelijk en politiek niet te verantwoorden.

Dit zijn hele interessante vraagstukken vanuit het perspectief van risicomanagement gezien.

Een ander voorbeeld waar geen concrete norm is te definiëren is bijvoorbeeld het gebruik van de OV-kaart van de werkgever. Mag je deze gebruiken als een collega op zaterdag zijn jubileum viert. Hierbij bestaat ook een z.g. "grijs gebied" omdat niet alles in regels is te vangen. De cultuur is mede bepalend hoe hiermee wordt omgegaan. Er moet een open cultuur zijn waarin je dit met je leidinggevende moet kunnen bespreken.

Analyse

Iedereen heeft een eigen beeld van wanneer we in control zijn. We hebben geen éénduidige definitie van in control. I-scan heeft in het verleden gepoogd interne beheersing te definiëren.

Bij het analyseren kan het kwantificeren helpen om de risico's te bepalen. Om welk volume gaat het, om hoeveel medewerkers gaat het, enz. Op dit moment zijn we nog niet zover. De analyse vindt nu voornamelijk kwalitatief plaats, in dialoog met specialisten. Kwantificeren zullen we in de toekomst zeker gaan gebruiken, denk bijvoorbeeld aan ontwikkelingen als Big Data en AI.

Ook aspecten of processen handmatig of geautomatiseerd worden uitgevoerd is voor risicobepaling van belang. We weten op basis van wetenschappelijk onderzoek dat een medewerker gemiddeld 5 fouten (grote en/of kleine) per dag maakt. Dit feit alleen al maakt dat handmatige processen meer risico in zich hebben.

Risk management

De meest leidende risicomanagementmodellen van dit moment zijn :

- COSO ERM
- ISO 31000
- RISMAN (specifiek voor projectorganisatie)

Deze leidende methodieken hebben geconstateerd dat risicomanagement te laat in het proces plaatsvindt. Pas na de besluitvorming werd risicoanalyse uitgevoerd. Toen bleek dat de genomen beslissingen eigenlijk niet wenselijke of zelfs niet correct waren. Risicomanagement vindt bij voorkeur vanaf het begin, al bij de missie- en strategievorming plaats. De belangrijkste risico's moeten meewegen bij de bepaling van de missie en strategie. We kunnen wel een hele ambitieuze strategie gaan bepalen, maar dat heeft geen zin als je bijvoorbeeld niet de juiste mensen hebt. Risicomanagement moet al een rol spelen tijdens de strategiebepaling.

Ook in de rapportage komt risicomanagement terug. Het in-control dashboard bevat nu ook kwadrant risicomanagement met daarin o.a. de vraag “Wat draagt de regio bij aan de top-5 risico’s van Douane? En welke risico’s ziet de regio zelf nog. Zodoende wordt continue het gesprek gefaciliteerd over de strategische risico’s.

Vanaf de strategie kan dan uiteindelijk ook risicomanagement op operationeel niveau worden uitgevoerd. Op dat niveau worden de risico’s geïdentificeerd op het niveau van de procesuitvoering. Hiervoor kan de procesbeschrijving dan uitgangspunt zijn.

We zitten op dit moment nog in een leerproces: We leren om bewust de risico’s te accepteren. Overheidsorganisaties zijn over het algemeen risicomijdend. Risico’s expliciet maken kan enorm helpen, maar daar is wel lef voor nodig. De risico’s zijn altijd aan de organisatiedoelen gerelateerd. Een gebruikte methodiek is de Kans-Impact analyse.

Kans laag, impact laag:	→	Accepteer het risico.
Kans hoog, impact laag:	→	Afhankelijk in welke mate het doel nu wordt geraakt.
Kans laag, impact hoog:	→	Maatregelen nemen.
Kans hoog, impact hoog:	→	Maatregelen nemen, echter in geval dat de maatregelen extreem duur zijn, dan kun je vaak niet anders dan het risico alsnog accepteren.

Politieke risico zijn per definitie risico’s op strategisch niveau.

In het gesprek met de algemeen directeur over strategische risico’s kwam de risicoclassificatie ‘Brexit’ ter sprake. De Douane lijkt klaar te voor Brexit. De vraag is of de risicoclassificatie dan ook omlaag kan worden bijgesteld? De reactie van de algemeen directeur was: Zo iets als Brexit is nog nooit voorgekomen. We kunnen niet het risico lopen dat er straks toch iets onvoorziens geschiedt en dat dan blijkt dat we de risicoclassificatie hebben afgeschaald. Brexit blijft de risicoclassificatie ‘hoog’ houden. Binnen risicomanagement wordt deze onzekerheid als ‘Black Swan’ aangeduid. Een ‘Black Swan’ is een gebeurtenis die niet te voorzien was met een grote impact.

Risicomanagement vindt niet alleen plaats bij de bepaling van algemene compliance requirements naar concretere control objectives, maar ook bij het prioriteren van de bevindingen naar aanleiding van de analyse. De gebruikte methodiek is identiek, maar bij het prioriteren van de bevindingen wordt ook een verschillenanalyse gebruikt. De verschillenanalyse kan worden uitgevoerd op basis van verschillende methodieken. Bijvoorbeeld een SWOT-analyse of Ishikawa (Visgraat) diagram. Indien mogelijk kan data hierbij enorm helpen, maar dit is erg afhankelijk van de control objectives. Sommigen zijn kwantitatief, sommigen zijn kwalitatief. Ook blijft de dialoog in deze fase essentieel. Data helpt om de urgentie te bepalen. We zitten echter nu nog in de fase van bewustwording en de bepaling van de doelen. We komen nu nog niet aan kwantificeren toe. Dit is zeker een onderwerp voor later.

Adjust controls

We moeten leren van de issues die zich in het verleden hebben voorgedaan. Een risico is iets wat (mogelijk) in de toekomst speelt. In gesprekken lopen issues en risico’s vaak door elkaar. Het bow-tie model is een goed hulpmiddel om onderscheid te maken in issues, risico’s en doelen. Het Bow-tie model legt een relatie van oorzaken (bijv. issues) via risico’s naar (organisatie)doelen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in de mogelijke preventieve maatregelen en correctieve maatregelen

Audit

We krijgen pas zicht op de mate van procescompliance op het moment dat er een audit wordt uitgevoerd door bijvoorbeeld de ADR, terwijl interne beheersing onze eigen verantwoordelijkheid is. De ADR wordt gezien als interne auditor terwijl de ADR geen onderdeel is van Douane. De ADR heeft minder zicht op het primaire proces. De ontwikkeling van de ADR is dat deze ook steeds meer moet gaan steunen op onze eigen interne controle. Het is beter dat we audits met interne auditors gaan uitvoeren en dat de ADR als externe auditor wordt gezien.

Bijlage: Introductie ‘Gedragscode Integriteit Rijk’

Als rijksambtenaar ben je in een bijzondere positie. Je werkt in dienst van de samenleving, met geld van ons allemaal.

Burgers en organisaties rekenen op de betrouwbaarheid van de overheid. Dat brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee. Het vereist integer gedrag van iedereen die voor de Rijksoverheid werkt zowel van rijksambtenaren als externen.

Een rijksambtenaar hoeft je eigenlijk niet te vertellen wat integriteit is maar mensen hebben soms verschillende ideeën over integriteit.

Daarom is er de Gedragscode Integriteit Rijk. Deze vormt een leidraad in verschillende, soms lastige situaties geeft voorbeelden van dilemma's en biedt handvatten om je werk goed te kunnen uitvoeren. Integer handel je binnen werktijd, maar ook in je vrije tijd. Niet voor niets leggen ambtenaren de eed of belofte af als ze in dienst komen bij de Rijksoverheid. Het gaat erom dat zij zich onder alle omstandigheden bewust zijn van hun bijzondere positie.

Af en toe is dat best lastig want situaties zijn niet altijd zo zwart-wit als ze lijken en verkeerde keuzes kunnen grote gevolgen hebben. Steeds vaker werken rijksambtenaren nauw samen met burgers, bedrijven of belangenorganisaties. Hoe baken je je verantwoordelijkheden of bevoegdheden af zonder de relatie te schaden? Wat kun je wel delen en wat niet?

Voor leidinggevendenden ligt dat vaak nog gevoeliger. Hoe ga je bijvoorbeeld om met het gunnen van een opdracht? De gedragscode is daarin heel duidelijk.

Werk en privé zijn tegenwoordig steeds meer met elkaar verweven. Juist daarom is het belangrijk dat je je bewust bent van de grenzen in het gebruik van zakelijke middelen social media en het geven van je persoonlijke mening. Rijksambtenaren zitten regelmatig met ingewikkelde situaties waarin niet direct duidelijk is wat de juiste keuze is. Soms kan integriteit in het gedrang komen, bewust of onbewust.

Als je niet precies weet of iets wel of niet kan is het allerbelangrijkste dit te bespreken met je leidinggevende een collega of een vertrouwenspersoon. Een vraag stellen is geen teken van zwakte of onkunde maar laat zien dat je professioneel handelt. Het kan ervoor zorgen dat je problemen vóór bent. Natuurlijk kun je ook een ander wijzen op wat wel of niet kan. Werken als rijksambtenaar betekent omgaan met dilemma's of lastige situaties. Soms raken die je persoonlijk of speelt er iets in je persoonlijke omgeving. Praat erover.

De Gedragscode Integriteit is een leidraad, het bespreken is de norm.

Bijlage: Wettekst DWU Bezwaar

DWU

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952&qid=1529398347735&from=NL>

Artikel 44

Recht op beroep

1. Eenieder heeft het recht beroep in te stellen tegen beschikkingen van de douaneautoriteiten die betrekking hebben op de toepassing van de douanewetgeving en die hem rechtstreeks en individueel raken. Eenieder die bij de douaneautoriteiten een beschikking heeft aangevraagd, doch binnen de in artikel 22, lid 3, bedoelde termijn geen beschikking heeft verkregen, heeft eveneens het recht beroep in te stellen.
2. Het recht op beroep kan in ten minste twee fasen worden uitgeoefend:
 - a) eerst bij de douaneautoriteiten of een rechterlijke instantie dan wel een andere instantie die daartoe door de lidstaten is aangewezen;
 - b) vervolgens bij een hogere onafhankelijke instantie die overeenkomstig de in de lidstaten geldende bepalingen een rechterlijke instantie dan wel een gelijkwaardige gespecialiseerde instantie kan zijn.
3. Het beroep wordt ingesteld in de lidstaat waar de beschikking werd verleend of aangevraagd.
4. De lidstaten dragen er zorg voor dat de beroepsprocedure een snelle bevestiging of correctie van door de douaneautoriteiten gegeven beschikkingen mogelijk maakt.

Artikel 45

Schorsing van de tenuitvoerlegging

1. Instelling van beroep heeft ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de aangevochten beschikking geen schorsende werking.
2. De douaneautoriteiten schorsen evenwel de tenuitvoerlegging van de aangevochten beschikking geheel of gedeeltelijk indien zij gegronde redenen hebben om aan te nemen dat zij niet in overeenstemming is met de douanewetgeving of dat de betrokkene onherstelbare schade dreigt te lijden.
3. In de in lid 2 bedoelde gevallen dient, indien de aangevochten beschikking tot verschuldigdheid van een invoer- of een uitvoerrecht leidt, in geval van schorsing van de tenuitvoerlegging van deze beschikking zekerheid te worden gesteld, tenzij op basis van een gedocumenteerde beoordeling is vastgesteld dat dit waarschijnlijk voor de schuldenaar ernstige economische of sociale moeilijkheden zou kunnen veroorzaken

Bijlage: BPMN of Appeal-proces (large image)

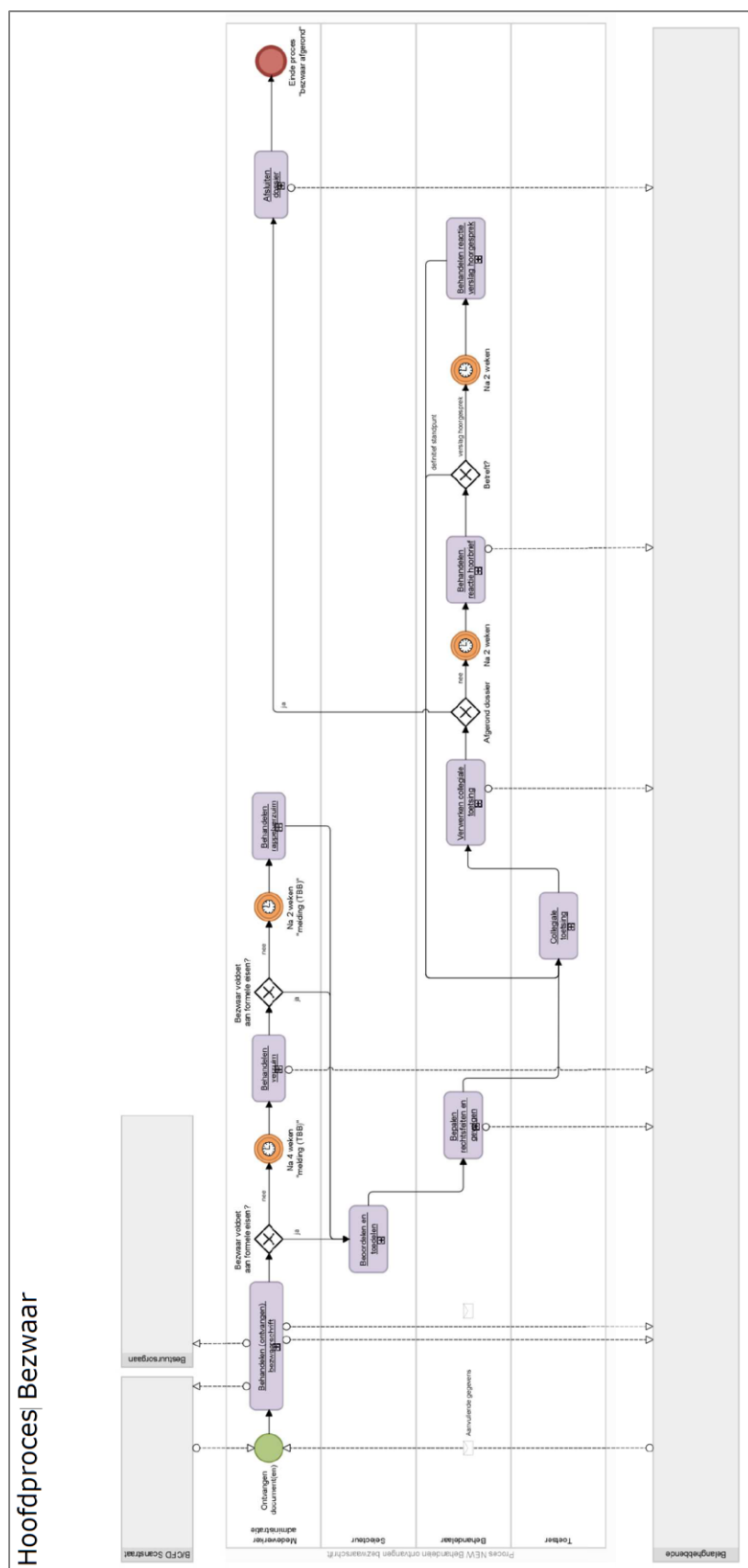


Figure 11: Appeal process (large image)

Bijlage: Totaaloverzicht eisen gesteld aan Proces 'Inbeslagname'

Control objectives obv de wet

nr	omschrijving	Impose, Hard to monitor	Impose, Easy to monitor
1	Is het voorwerp vatbaar voor inbeslagname		V
2	Is terughoudendheid betracht bij de inbeslagname: Is inbeslagname echt nodig?	V	
3	Uitreiken van ontvangstbevestiging		V
4	Is er een Kennisgeving van Inbeslagname (KvI) opgemaakt?		V
5	Afschrift ontvangstbevestiging bewaren bij het strafdossier/proces verbaal		V
6	Zijn de goederen tijdig naar de opslaglocatie gebracht?		V
	Bij de opslaglocatie:		
7	Zijn de goederen zorgvuldig beschreven door de ambtenaar van de opslaglocatie?		V
8	Zijn de goederen deugdelijk gewaarmerkt door de ambtenaar van de opslaglocatie		V
9	Zijn de goederen zodanig verpakt dat de herkomst en reden van beslagname ten allen tijde kan worden vastgesteld		V
10	De goederen worden ingeschreven in het IUD 12 register		V
11	Er wordt een ontvangstbewijs ter overneming opgemaakt		V
12	Het ontvangstbewijs ter overneming wordt bewaard bij het register		V
	Indien de goederen niet naar de opslaglocatie kunnen worden gebracht (vanwege omvang of andere reden)		
13	Afstemming met de BoeteFraudeCoördinator/contactambtenaar Douane		V
14	De BFC/CA overlegt met de bevoegde instantie of met de OvJ wat er met de goederen moet geschieden.	V	
15	Wijze van voorlopige opslag in beslag genomen goederen: - Gelden, geldwaardige papieren, edele metalen, diamanten en/of sieraden: brandkast, kluis of safeloket bij een bankinstelling - Geld (soms): op een bankrekening - Vuurwapens en munitie: beveiligde ruimte met hoogst mogelijke beveiliging tegen brand en inbraak. - Overige goederen: daarvoor bestede deugdelijke ruimte		V
16	De ambtenaren nemen maatregelen tegen beschadiging, waardevermindering en ontvreemding en tegen het ontstaan van gevaar voor personen of goederen door deze goederen	V	
	monsterneming		
17	Er wordt een monster genomen in gevallen indien bij vrijgeven van zekerstelling twijfel zou kunnen rijzen over de aard van de goederen en daardoor de houdbaarheid van de bekeuring gevaar zou lopen, in de gevallen waarin wegens gevaar door bederf of verandering van de goederen twijfel zou kunnen rijzen over de houdbaarheid van de bekeuring en bij verdovende middelen		V
18	Bij monsterneming: registratie in IUD 12 vermelding van monsterneming en de hoeveelheid daarvan.		V
19	Is het juiste regime toegepast: douaneregime of OM-regime	V	
	Bij douaneregime		
20	Is de KvI aan de BFC/contactambtenaar gezonden		V
21	Heeft de boetefraudecoördinator het juiste bedrag aan zekerheid gesteld bij het vrijgeven van de goederende goederen	V	
22	De goederen mogen niet worden vrijgegeven in het belang van het onderzoek of in algemeen belang (omdat de goederen moeten worden vernietigd of onbruikbaar gemaakt).	V	
23	Zijn de correcte voorwaarden gesteld bij de vrijgave van de goederen (bijv. het alsnog aangifte doen).		V
	Teruggave goederen		

24	Zijn de goederen aan de juiste partij (beslagene of belanghebbende) teruggegeven	V	
25	Heeft de BTF-er, indien de beslagene geen afstand van de goederen heeft gedaan en de goederen worden aan een belanghebbende of anderszins teruggegeven, de beslagene hiervan schriftelijk in kennis gesteld?		V
26	Is bij teruggaaf van de goederen een ontvangstbewijs van de rechthebbende ontvangen? (indien de goederen onterecht in beslag zijn genomen, dan worden de goederen teruggezonden aan de rechthebbende dan is een ontvangstbewijs niet te vragen).		V
27	Goederen mogen alleen worden vervreemd, vernietigd, prijsgegeven of tot een ander doel dan onderzoek bestemd na verzoek van machtiging bij het OM.		V
28	Goederen mogen alleen worden vervreemd, vernietigd, prijsgegeven of tot een ander doel dan onderzoek bestemd indien de voorwerpen niet geschikt zijn voor opslag, de kosten van bewaring niet in redelijke verhouding staan tot hun waarde of vervangbare voorwerpen waarvan de tegenwaarde op eenvoudige wijze kan worden bepaald.	V	
	OM-regie		
29	Is deze Kvl separaat aan de hulpofficier van justitie gezonden?	V	
30	Is de kennisgeving van inbeslagname in drievoud toegevoegd aan het procesverbaal?		V
32	Is de kennisgeving van de OvJ met de beslissing over de in beslaggenomen goederen zo spoedig mogelijk uitgevoerd?	V	
	Verdere afhandeling in beslag genomen voorwerpen		
32	Zijn, indien de in beslaggenomen goederen obv een beslissing van OM of BFC nog niet kunnen worden teruggegeven en het besluit is door OM/BFC genomen dat de goederen niet in voorlopige bewaring op het douanekantoor kunnen blijven, de goederen aan de juiste beheerders overgedragen (kasbeheerder, ELI, politie, marechaussee, etc)		V
	Eisen: overdracht rode gasolie aan DRZ (domeinen roerende zaken)		
33	Is de bewaarder van de inbeslaggenomen rode gasolie in bezit van een AGP-vergunning?		V
34	zo snel mogelijk na inbeslagname van de rode gasolie moet de Kvl worden opgemaakt;	V	
35	overdracht van de rode gasolie aan DRZ gebeurt op basis van de DFB15 en/of de getekende Kvl (de BFC/CA heeft op deze Kvl de beslissing ten aanzien van de rode gasolie al vermeld);		V
36	de Kvl wordt zo snel mogelijk daarna getekend door de BFC/CA, de BFC/CA vermeldt tevens zijn beslissing ten aanzien van de rode gasolie (deponeren/vernietigen) (artikel 116, tweede lid, onder c WvSv);		V
37	de inbeslaggenomen rode gasolie wordt geboekt in het beslagportaal; het beslagportaal fungeert als AGP-administratie van DRZ;		V
38	de Kvl en afstandsverklaring worden gemaild naar het Ketenbeslaghuis (hierna: KBH);		V
39	gelijktijdig wordt het OM geïnformeerd zodat het OM de status van de in beslag genomen goederen kan wijzigen in het beslagportaal (het is op dit moment voor de douane niet mogelijk om een dergelijke statuswijziging te doen in het beslagportaal);	V	
40	het douanekantoor dat de rode gasolie in beslag heeft genomen meldt op dat moment aan DRZ welke partij rode gasolie wordt overgedragen (aanmelden bij FrontOffice van DRZ);		V
41	DRZ schakelt een vervoerder in voor het ophalen van de in beslag genomen rode gasolie;		V
42	DRZ maakt een vervoersopdracht voor de partij rode gasolie die moet worden opgehaald;		V
43	de in beslag genomen olie wordt ingeschreven in de administratie bij DRZ in de AGP. Vanaf dat moment bevindt de olie zich in de AGP;		V
44	het douanekantoor dat de rode gasolie in beslag heeft genomen ontvangt een vervoersopdracht van DRZ en licht de bewaarder van de rode gasolie in op welk moment de rode gasolie zal worden opgehaald (of anderszins indien de douane zelf een vervoerder heeft ingeschakeld);		V
45	DRZ zal de rode gasolie laten opslaan bij een afvalverzamelaar;		V

46	bij het ophalen van de olie wordt de afvalverzamelaar begeleid door een medewerker van de douane. Eventuele bijzonderheden bij het ophalen, zoals verschillen tussen de opgehaalde hoeveelheid en de hoeveelheid die vermeld is op de vervoersopdracht of het niet verlenen van medewerking door de bewaarder meldt de medewerker die bij het ophalen aanwezig is aan de medewerker contentieus;		V
47	DRZ draagt er zorg voor dat de afvalverzamelaar een maandverklaring opmaakt voor de olie die is opgehaald en is opgenomen de AGP van de verzamelaar. Deze informatie dient ervoor om de AGP van DRZ aan te zuiveren.		V
48	in voorkomende gevallen (veelal buiten kantooruren) wordt voor de BFC/CA uitdrukkelijk de mogelijkheid opengelaten om af te wijken van de hierboven uiteengezette werkwijze "overdracht aan DRZ" en een passende ad hoc-oplossing voor de inbeslagname van rode gasolie te gebruiken. Zo snel mogelijk daarna zal, indien noodzakelijk, alsnog aansluiting worden gezocht bij de hierboven beschreven werkwijze "overdracht aan DRZ"	V	
49	Er zal dus een naheffing moeten komen (artikel 20 Awr jo artikel 55 WA).		V
	eisen aan in beslag nemen geheime bergplaatsen en voorwerpen met geheime bergplaatsen		
50	De voorwerpen moeten zo snel mogelijk naar het dichtstbijzijnde douanekantoor worden gebracht.	V	
51	Aan degene bij wie de voorwerpen in beslag zijn genomen wordt indien mogelijk een ontvangstbewijs afgegeven.	V	
52	De voorwerpen worden voorlopig in het douanekantoor opgeslagen, nadat ze voor zover mogelijk zijn voorzien van een label, waarop staat genoteerd: de dag van inbeslagneming; de naam van degene bij wie ze in beslag zijn genomen; een korte omschrijving van het in beslag genomen goed.		V
53	Zo snel mogelijk wordt het proces verbaal opgemaakt en opgestuurd naar de BFC-er/CA. Het PV bevat een duidelijke omschrijving van de geheime bergplaats eventueel met foto's.		V
54	De BFC-er deel zsm aan de beslagene schriftelijk mee op welke gronden beslag is gelegd. Indien de eigenaar kan worden vastgesteld wordt ook de eigenaar geïnformeerd.		V
55	De machtiging tot verkoop aan de Domeinen omvat de tekst dat de uiteindelijke koper de geheime bergplaats verplicht moet verwijderen.		V
	Totaal	15	40

Table 15: Totaaloverzicht eisen 'Inbeslagname'

Bijlage: Procesmining Bezwaar (Happy flow Bezwaar)

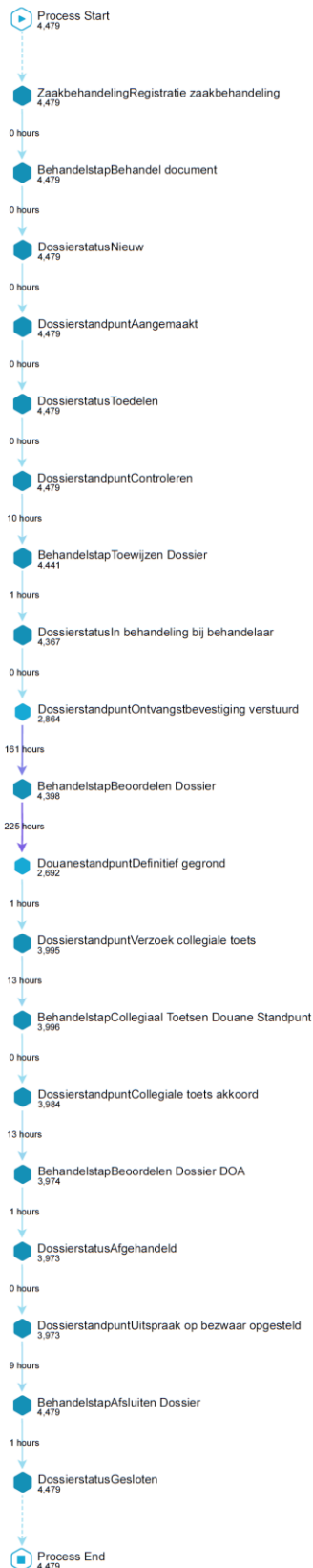


Figure 12: Process mining Happy Flow 'Bezwaar'

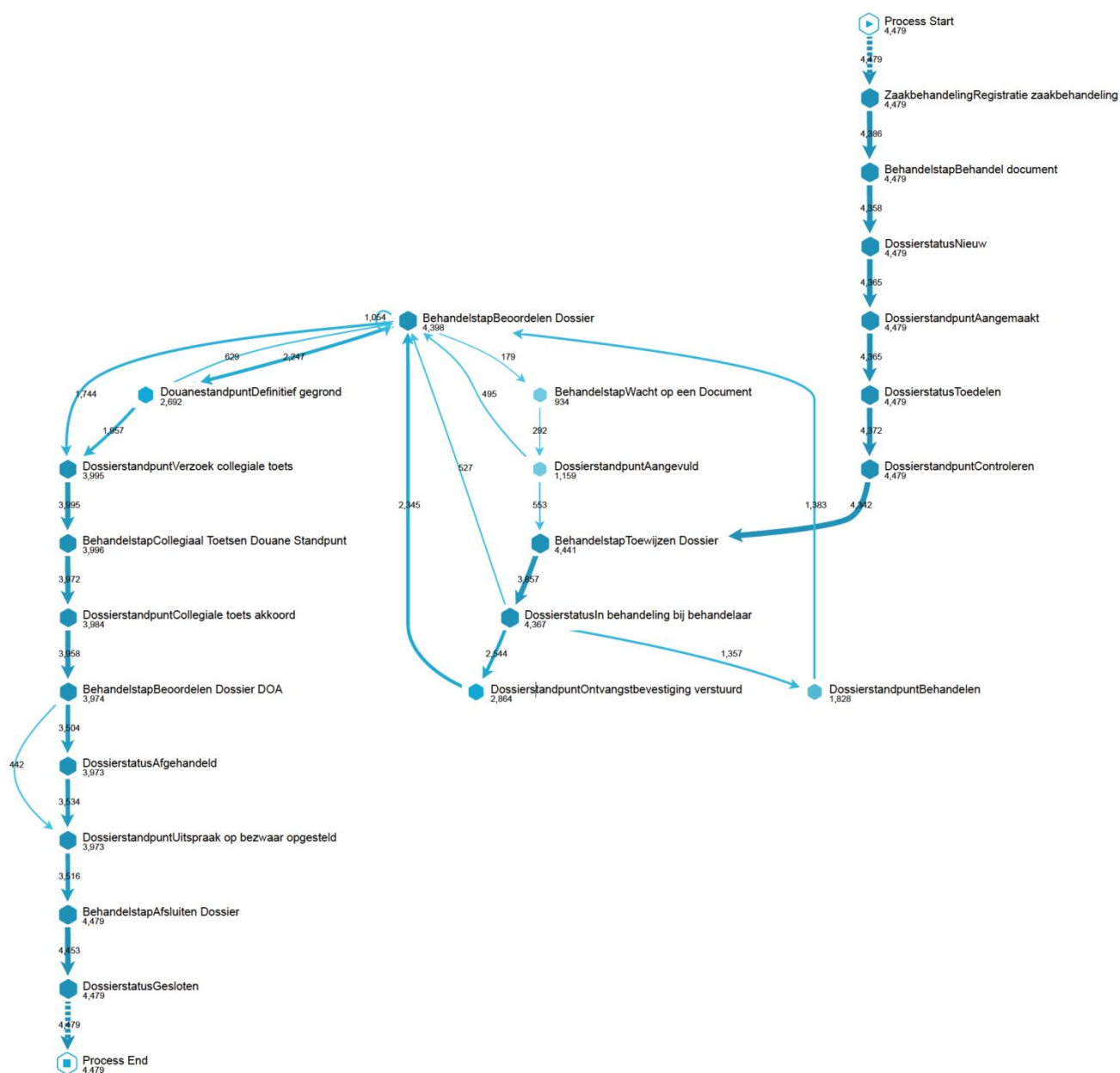


Figure 13: Process mining 'Bezwaar'

Bijlage: Control objectives vanuit het proces framework:

Integriteit

Burgers moeten op de overheid kunnen vertrouwen. Burgers zijn in veel opzichten afhankelijk van de overheid. Bovendien kunnen overheidsbesluiten diep ingrijpen in het functioneren van burgers. Daarom moet de overheid integer zijn. Dat wil zeggen dat de overheid in haar functioneren eerlijk en betrouwbaar is, de burgers correct behandelt en respectvol bejegt. Bovendien moet de overheid zichzelf ten voorbeeld stellen: als je wilt dat burgers zich fatsoenlijk gedragen, zal je dat als overheid ook moeten doen. (Gedragscode integriteit)

nr	omschrijving	Impose, Hard to monitor	Impose, Easy to monitor	Voluntary, Hard to monitor	Voluntary , Easy to monitor
Goed werkgeverschap					
1	Leidinggevend moeten medewerkers in staat stellen aan de gestelde (integriteits)handelingen te voldoen:		V		
2	- Leidinggevend moeten medewerkers aanspreken op gedrag en zo nodig maatregelen treffen				
3	- Leidinggeven moeten zelf goede voorbeeld geven	V			
	- Collegiaal beraad tussen leidinggevend is belangrijk om te toetsen of er op een juiste manier invulling wordt gegeven aan de rol van het management.		V		
	Medewerker:				
	Plichten arbeidsovereenkomst vervullen, maar ook voldoen aan de plichten die de ambtenarenwet:				
4	- Medewerkerbetrokkenheid (bij organisatie en algemeen belang)	V			
5	- Wijsheid gevraagd van de medewerker om in moeilijke situaties de juiste afweging te maken.	V			
6	- Moed gevraagd van de medewerker om moreel oordeel om te zetten in moreel handelen.	V			
7	- Ingeval van loyaliteitsconflicten wordt van de medewerker gevraagd om juist te handelen (hulp van vertrouwenspersoonmogelijk)	V			
8	- Ook privégedrag telt	V			

<i>Waarde integriteit (algemene regels)</i>					
9	Waarde integriteit (algemene regels)				
10	- Onafhankelijk	V			
11	- Onpartijdig	V			
12	- Algemeen belang gaat voor op persoonlijk belang	V			
13	- Geen eigenbelang of oneigenlijke motieven	V			
	o Eigen belang: bijvoorbeeld persoonlijk voordeel.				
	o Oneigenlijke motieven: bijvoorbeeld als je beslissing discrimineert				
14	- Geen belangenverstrengeling of schijn van belangenverstrengeling	V			
	o Belangenverstrengeling (zelf of relatie heeft direct of indirect belang bij ambtelijke beslissing).				
15	- Betrouwbaar en zorgvuldig zijn				
16	o Zorgvuldig omgaan met bevoegdheden, middelen en informatie (bijv. niet lekken van gevoelige informatie, informatie alleen gebruiken waarvoor je deze hebt verkregen)	V			
17	o Zuinig en efficiënt omgaan met overheidsmiddelen.	V			
18	o Correct	V			
19	o Fatsoenlijk	V			
	o Respectvol gedrag	V			
20	- Verantwoording afleggen		V		
<i>Belangenverstrengeling en gebruik publieke middelen</i>					
21	Betrouwbaar, onafhankelijk en onpartijdig				
22	- Omkoping (verlenen van gunsten voor relaties) is strafbaar.	V			
23	- Voorkom schijn van omkoping	V			
24	- Geen geschenken, diensten of voordelen aannemen van anderen zonder toestemming.				
25	o Uitgangspunten:				
26	▪ Achtergrond van aanbod is bepalend	V			
27	▪ Sowieso geen geschenken van meer dan €50,--	V			
28	▪ Houd rekening met beleefdheidsnormen	V			
29	▪ Dilemma's bespreken met leidinggevende en collega's		V		
30	▪ Geen geschenken ontvangen op huisadres	V			
31	▪ Niet privé gebruiken van voordelen via werk gekregen (zoals spaarpunten)	V			
32	- Uitnodiging:				
33	o Houd rekening met aspect van wederkerigheid		V		
34	o Uitgangspunten:				
35	▪ Bespreek uitnodigingen vooraf		V		
36	▪ Vraag jezelf af of het voldoende functioneel is	V			
37	▪ Betaal (zoveel mogelijk) zelf	V			
38	▪ Declareer kosten conform regels		V		
39	- Commerciële lezingen:				
40	o Uitgangspunten				
41	▪ geen medewerking tenzij uitdrukkelijk anders wordt afgesproken;		V		
42	▪ je bespreekt het vooraf met je leidinggevende;		V		
43	▪ je laat je er niet voor betalen.		V		
44	Gebruik van overheidsmiddelen en –voorzieningen				
45	- Gepast gebruik (voor het doel waarvoor ze zijn verstrekt)				
46	o Misbruik, dat wil zeggen overdadig, onnodig, storend of schadelijk privégebruik, is niet toegestaan.	V			

37	Financiële belangen en handel in effecten				
38	- Werkgever moet risicovolle functies aanwijzen mbt financiële belangen en handel in effecten.				
39	o Uitgangspunten voor financiële belangen				
40	▪ de werkgever wijst risicovolle functies aan in de organisatie;				
	▪ meld financiële belangen die de belangen van de dienst kunnen raken;				
	▪ financiële belangen die schadelijk zijn voor de dienst zijn verboden;				
	▪ houd vertrouwelijke, koersgevoelige informatie waarover je als ambtenaar beschikt geheim en gebruik deze niet om jezelf of anderen te bevoordelen.				
41	Nevenwerkzaamheden en onverenigbare functies				
42	- De Rijksoverheid moedigt ambtenaren aan om in hun vrije tijd vrijwilligerswerk te doen, of bestuurlijke taken te vervullen in gemeenteraden, verenigingen of stichtingen.				
43	o Risico's				
44	▪ de schijn van) belangenverstrengeling of				
45	▪ een ongewenst effect op het imago van jou als ambtenaar of				
46	▪ het imago van de dienst				
47	o Uitgangspunten voor nevenwerkzaamheden:				
	▪ meld via speciaal formulier nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst kunnen raken;				
	▪ nevenwerkzaamheden die jouw functioneren of het functioneren van de dienst schaden zijn verboden;				
	▪ herbeoordeel nevenwerkzaamheden bij gewijzigde omstandigheden;				
	▪ gemelde, toegestane nevenwerkzaamheden van leden van de topmanagementgroep worden (met de voorwaarden) openbaar gemaakt.				
48	Afkoelingsperiode bij gevoelige overstap naar ander werk				
	- Altijd maatwerk				
49	(omgang met) Lobbyisten				
50	- Transparant				
	- Lobbyverbod van 2 jaar voor bewindspersonen				
51	Inkoop, inhuur en aanbesteding				
52	- Specialistisch vakgebied!				
	- Ook externe arbeid door voormalige ambtenaren valt hieronder				
53	Betrokkenheid bij onafhankelijk onderzoek en (wetenschappelijke) integriteit				
54	- Uitgangspunten voor ambtelijke bijdrage aan onafhankelijke onderzoeken:				
55	o wees rolvast en transparant over jouw inbreng;				
	o stem jouw rol en inbreng af met je leidinggevende;				
	o stuur in geen geval op de uitkomst van het onderzoek.				
Informatie en communicatie					
56	Uitgangspunten voor het omgaan met informatie:				
57	- deel informatie voor zover je die hoort te delen;				
58	- bewaak de vertrouwelijkheid van informatie;				
59	- gebruik doelgebonden informatie alleen voor het doel waarvoor die is verstrekt;				
60	- presenteer (onderzoeks)informatie objectief en transparant.				
	Vertrouwelijke informatie dient veilig te zijn				
	- Niet laten rondslingeren of toegang verschaffen voor anderen				

61	Als ambtenaar in functie spreek je niet voor jezelf!		V		
62	- Contact met de media: via Voorlichting/Communicatie		V		
63	- Contact met kamerleden: vooraf toestemming nodig,		V		
64	o Op elk ministerie is een parlementair contactpersoon aanwezig		V		
65	o alleen feitelijke informatie (beleidsopvattingen zijn voorbehouden aan bewindspersonen).		V		
66	o Neem geheimhoudingsplicht in acht		V		
66	o Openbare informatie kan rechtstreeks worden verstrekt, niet-openbare informatie loopt via de lijn en parlementair contactpersoon.		V		
67	Persoonlijke meningsuitingen		V		
68	- Let op je bewoordingen en de gebruikte middelen. Behoedzaamheid is geboden als je dicht bij het betreffende beleidsterrein staat.		V		
69	- Uitgangspunten voor communicatie en persoonlijke meningsuitingen:		V		
70	o realiseer je voor alles dat je ambtenaar bent;		V		
71	o communiceer op fatsoenlijke en respectvolle wijze;		V		
72	o houd je aan de geheimhoudingsplicht;		V		
73	o doe geen uitlatingen die schadelijk zijn voor jouw functioneren, of voor het functioneren van de dienst.		V		
74	- Online:				
75	o Uitgangspunten voor online communicatie:		V		
76	▪ als ambtenaar ben je een ambassadeur van je organisatie;		V		
77	▪ de bestaande regels gelden ook online;		V		
78	▪ bewaak het onderscheid tussen privépersoon en ambtenaar in functie;		V		
79	▪ houd je deelname zorgvuldig, gericht en gedoseerd.		V		
Werk- en privérelaties					
76	Omgangsvormen		V		
77	- Verwachting is dat je op een respectvolle manier met elkaar omgaat.		V		
77	- Ongewenst gedrag (pesten, (seksuele) intimidatie, discriminatie, agressie en geweld) worden niet getolereerd binnen de Rijksoverheid.				
	o Na vaststelling kun je worden bestraft.				
78	Privérelaties		V		
79	- Als de collegiale privérelatie een integriteitsrisico kan vormen, dan melden bij de (naasthogere) leidinggevende.		V		
79	o De leidinggevende behoort hier discreet en met respect voor jouw privacy mee om te gaan en samen met jou te bekijken of er speciale maatregelen getroffen moeten worden. Het is bijvoorbeeld niet wenselijk dat partners elkaars werk beoordelen, controleren, of goedkeuren. Zo nodig worden er werkafspraken gemaakt of taken anders verdeeld, maar ook een overplaatsing naar een andere afdeling of dienstonderdeel kan aan de orde zijn.				
80	- Privécontacten (met derden) kan een integriteitsrisicovormen.		V		
80	o Afhankelijk van de kwetsbaarheid van de ambtelijke functie, denk aan toezichthouders, opsporingsambtenaren.		V		

Buitenland					
81	Uitgangspunten voor reizen en verblijven in het buitenland: - gedraag je gepast, verantwoordelijk en representatief voor Nederland; - houd je aan regels en respecteer lokale gebruiken, normen en waarden - o (aanvullend houd je je ook aan de eventueel striktere Nederlandse wetten en regels); - houd zakelijke belangen en privébelangen strikt gescheiden; - bereid je goed voor, controleer op veiligheidsrisico's en aanvullend beleid.	V			
82		V			
83		V			
84		V			
85	Aanvullingen: - Geschenken beschouw je dit als een geschenk voor de organisatie en bespreek je met je leidinggevende wat daarmee gebeurt. - Voordelen die je uit een loyaliteitsprogramma ontvangt voor betaalde dienstreizen mag je niet voor privéreizen gebruiken, in overleg mag je ze wel gebruiken voor dienstreizen. - Vergoeding door vertragingsschade: deze schadevergoeding is niet voor jou, maar voor het Rijk. - Verlenging dienstreizen voor privédoeleinden: - o laat het dienstbelang altijd voorgaan en maak geen misbruik van de gelegenheid; - o regel de aanvraag en schriftelijke goedkeuring daarvan door je werkgever vóór vertrek; - o verleng je reis maximaal 72 uur aan het begin of einde van de dienstreis (let op, aan het begin van de reis mag het niet altijd); - o betaal zelf de meerkosten en profiteer niet van eventuele besparingen; besparingen komen ten goede aan het Rijk. - o laat jouw partner privé niet meereizen: het is immers een dienstreis (overleg met jouw leidinggevende als sprake is van een bijzondere situatie, in het belang van de dienst kan jouw partner meereizen op kosten van de dienst.) - Verlies- of diefstal van informatie - o Gevolgen kunnen extra groot zijn ▪ Neem zo min mogelijk vertrouwelijke informatie mee ▪ Niet achterlaten in hotel- of stationskluis. ▪ Geen vertrouwelijke gesprekken voeren op publieke plaatsen of in openbaar vervoer - Sociale media - o Gevoeligheid in buitenland kan groter zijn dan in Nederland - Gebruik mobiele apparatuur: - o Privégebruik in buitenland extra beperken - o Er bestaan per departement specifieke afspraken.	V			
86		V			
87		V			
88		V			
89			V		
90			V		
91			V		
92			V		
93			V		
94			V		
95			V		
96				V	
97				V	
98				V	
Preventie en handhaving					
99	Indiensttreding - Eerlijk zijn in de informatie die je verstrekt, geen informatie achterhouden (mogelijke sanctie: ontslag) - Afleggen van de eed of gelofte	V			
100			V		
101	Leidinggevendenden moet regelmatig goed gesprek voeren over integriteitsdilemma's		V		

102	Aandacht voor kwetsbare functies en kwetsbare ambtenaren - vertrouwensfuncties, - toezichhoudende functies, - opsporingsfuncties, - functies in het bredere domein van veiligheid, rechtshandhaving of rechtspraak, - maar ook: - o functies waarin je extra zichtbaar bent als ambtenaar, - o waarin je werkt met gevoelige informatie, - o waarin je langdurig te maken hebt met bepaalde externe contacten, zoals bepaalde leveranciers, - o waarin je gelijktijdig over hetzelfde onderwerp betrokken raakt bij zowel advisering als controle.	V			
103		V			
104		V			
105		V			
106		V			
107		V			
108		V			
109		V			
110	Verantwoordelijkheid van de werkgever om bescherming te bieden tegen integriteitsrisico's, verantwoordelijkheid van de medewerker om de werkgever hierin de gelegenheid te stellen.	V			
111	Rol vertrouwenspersoon: - Onafhankelijk, - Biedt een luisterend oor, verstrekt informatie, geeft advies en verwijst eventueel door		V		
112			V		
113	Integriteitschendingen - Verwachting dat je normoverschrijdend gedrag bespreekbaar maakt en anderen aanspreekt op normoverschrijdend gedrag. - Melden van misstanden geldt een rijksbrede procedure - o Misstand: als er gevaar is voor de volksgezondheid, de veiligheid van personen of voor aantasting van het milieu, of als er iets heel onbehoorlijks wordt gedaan of juist niet wordt gedaan, waardoor de openbare dienst niet meer goed kan functioneren.	V			
114			V		
	Mogelijke gevolgen integriteitsschendingen - Afhankelijk van de aard en ernst van de overtreding en de concrete omstandigheden. - o Mogelijk ontslag wegens een dringende reden of wegens verwijtbaar handelen - o Ook mogelijk: schriftelijke berisping of boete.				
115			V		
116			V		

Table 16: Control objectives 'Integriteit'

Bijlage: Self-assessment Voortdurend Verbeteren

Definitie Assessment-items

Inspiratie	Assessment-items	Uitleg
Van teamleiders verwachten we dat zij enthousiasme uitdragen en anderen inspireren tot het voortdurend verbeteren van processen en werkwijzes binnen Douane.	1. Onderkent de waarde van VV voor medewerkers en creëert een omgeving waarin VV vanzelfsprekend is	Voortdurend verbeteren komt pas goed op gang wanneer leidinggevend het als een vanzelfsprekendheid uitdragen. Dit stimuleert medewerkers om aan te geven welke knelpunten en dilemma's ze ervaren in het werk en op welke wijze dit het leveren van toegevoegde waarde in de weg staat. Een open klimaat waar je kunt vertellen wat je ergens van vindt, en met elkaar bespreekt wat je er aan kunt en wilt doen, is de basis voor een voortdurend verbeterende organisatie.
	2. Benoemt de klantwaarde van het proces van het team, zowel voor de externe klant als ook voor de interne klant	Een proces levert pas toegevoegde waarde als het resultaat ervan aansluit op de verwachtingen van de klant. Voor Douane onderkennen we "de vier B's" als klanten: Burger, Bedrijf, Bestuur en Brussel. Vanuit deze vier invalshoeken kan de toegevoegde waarde van een proces/team worden bepaald.
	3. Legt een heldere en overtuigende link tussen de ABC-doelen en het werk van het team	Medewerkers ervaren meer zingeving in hun werk wanneer helder is wat hun bijdrage is aan de strategische doelstellingen van de organisatie. Voor Douane zijn de ABC-doelstellingen leidend voor alle werkzaamheden. De leidinggevende helpt het team om verbinding te houden tussen deze doelen en het dagelijkse werk.
Eigenaarschap	Assessment-items	Uitleg
Van teamleiders verwachten we dat zij verantwoordelijkheid nemen voor het voortdurend verbeteren van de processen waar het team een bijdrage aan levert.	1. Neemt verantwoordelijkheid voor VV door het team te faciliteren en stimuleren op zoek te gaan naar verbetermogelijkheden en hierin prioritering aan te brengen	Het vraagt kracht, geduld en doorzettingsvermogen om een team voortdurend te laten verbeteren. Een leidinggevende kan het team ondersteunen om knelpunten en verbetermogelijkheden boven water te krijgen. Er gaat echter pas echt wat verbeteren wanneer er verantwoordelijkheid wordt genomen voor het oppakken en uitvoeren van de verbeterpunten. De teamleider houdt het overzicht, zorgt door prioritering voor focus en zorgt dat er "vaart" blijft zitten in de oplossingsfase.
	2. Neemt een onderzoekende houding aan: van signalen op zoek naar feiten	Verbeteren op basis van onderbuikgevoel is erg verleidelijk, maar de vraag is of je een daadwerkelijk probleem aanpakt. Het is effectiever om te meten of er sprake is van een probleem en hoe groot het is, voordat je begint met oplossen. Metingen leggen een basis om later aan te kunnen tonen - bijvoorbeeld naar aanleiding van een experiment - dat een oplossing feitelijk een verbetering heeft gebracht.
	3. Toont verantwoordelijkheid door het sturen op planning en realisatie van verbeterdoelen volgens de PDSA-methodiek (Plan, Do, Study, Adjust)	Voortdurend verbeteren vindt plaats door het volgen van de PDSA-cyclus. Een verbetering is pas doorgevoerd wanneer alle vier deze stappen zijn uitgevoerd. Veelal zijn we geneigd om te blijven steken in de Plan-Do fase: we zien een probleem en gaan een verbetering toepassen. Het is echter de vraag of de verbetering daadwerkelijk een bijdrage levert aan het oorspronkelijke probleem. Door te meten en bestuderen (Study) wat er gebeurt en hoe de oplossing in de praktijk werkt, kom je te weten of het een duurzame oplossing betreft of een zgn "foplossing". Deze inzichten bieden de basis om de oplossing waar nodig aan te passen (Adjust). Een leidinggevende zorgt ervoor dat

		het team deze PDSA-methodiek ook daadwerkelijk toepast.
--	--	---

Discipline	Assessment-items	Uitleg
De achilleshiel van voortdurend verbeteren is de discipline van de organisatie. De teamleider heeft hier een zeer belangrijke rol in. Zowel in het inbouwen van routines, streven naar standaarden als in het volhouden van de ingeslagen weg.	1. Standaardisatie: Heeft de overtuiging dat standaardisatie in het werk de organisatie professionaliseert	Het streven naar standaarden maakt onderdeel uit van het gedachtengoed van Voortdurend Verbeteren. Een standaard is de tot op dat moment bekende beste werkwijze voor het uitvoeren van het werk. Elke dag wordt geprobeerd deze standaard weer een klein beetje te verbeteren, op weg naar een betere standaard. Een standaard bepaal je met elkaar, waarna deze houvast biedt bij de uitvoering van het dagelijkse werk en het behalen van de beoogde resultaten. Het kan ook helpen om processen met elkaar te vergelijken en te zorgen voor meer uniformiteit richting klanten.
	2. Probleemoplossing: Volhardt in het routinematig en gedisciplineerd zoeken naar grondoorzaken van problemen om van daaruit voortdurend te verbeteren	Een leidinggevende heeft een voorbeeldrol in het zoeken naar grondoorzaken, voordat er wordt gestart met het oplossen van problemen. Dit vraagt volharding en discipline.
	3. Toont discipline in het houden van dag- en/of weekstarts	Het houden van dag- en/of weekstarts vormt de bodem onder het voortdurend verbeteren van de Douane-organisatie. Het zorgt ervoor dat team frequent contact heeft met elkaar en met hun teamleider, en daarbij praat over het werk, wat wel/niet gelukt is, wat er speelt, en welke resultaten er bereikt moeten worden. Ook komen daardoor dilemma's (bijvoorbeeld t.a.v. risico's) aan de orde en kunnen verbeterpunten geïnventariseerd worden. De dag/weekstarts zorgen voor transparantie en betrokkenheid bij het werk. Bovendien kan het stimuleren tot het nemen van verantwoordelijkheid in het bereiken van resultaten en verbeteringen.

Prestatiedialoog	Assessment-items	Uitleg
Teamleiders, directeurs en COO zijn frequent met elkaar in contact, waarmee sturing wordt gegeven en verbinding wordt gelegd tussen de dagelijkse praktijk, de strategische doelen en prestaties van de gehele douane-organisatie.	1. Is helder in verwachtingen naar elkaar van de team-prestaties	Prestatiedialogen (zowel bilateraal als op teamniveau door dag/weekstarts) zorgen voor aandacht voor presteren, transparantie en betrokkenheid bij het werk. Door de verwachtingen naar elkaar uit te spreken en afspraken vast te leggen, wordt afscheid genomen van de "vrijblijvendheid" binnen de organisatie. Prestatiedialogen stimuleren tot het nemen van verantwoordelijkheid in het bereiken van resultaten en verbeteringen. Prestatiedialogen vinden frequent plaats en kennen een aantal standaard-gespreksonderwerpen (waaronder: prestaties, KPI's, successen, zorgen/dilemma's, hulpvragen, check op nakomen van afspraken).
	2. De prestatiedialogen kennen een gelaagdheid	Prestatiedialogen vinden plaats op diverse niveaus: COO-directie, M1-M2 en M2-medewerkers. De basis wordt gevormd door de prestatiedialoog met het team, via dag en/of weekstarts. De resultaten hiervan zijn input voor de prestatiedialoog tussen M1-M2. Deze dialoog wordt tevens gevoed door de input vanuit de dialoog tussen COO-directie. Prestatiedialogen kennen dus een gelaagdheid en zorgen voor verbinding tussen dagelijkse praktijk, te bereiken resultaten op regiokantoor niveau en de strategische doelstellingen voor Douane.

Visueel management	Assessment-items	Uitleg
Visueel maken van prestaties en verbeteringen zorgt voor inzicht, aandacht en voortgang.	1. De doelen en prestaties van mijn team/proces zijn zichtbaar (prestatiebord) voor de medewerkers en worden frequent geactualiseerd en besproken	Het visueel maken van prestaties is een belangrijk onderdeel van Voortdurend Verbeteren. Visueel maken betekent zichtbaar aan de muur hangen, waarbij cijfers met behulp van grafieken of andere visuele hulpmiddelen inzichtelijk worden gemaakt. Actualiteit van de gegevens is essentieel en zorgt voor sturingsmogelijkheden. Prestaties zijn door middel van prestatieborden op elk moment en voor iedereen zichtbaar. Prestatieborden nodigen uit om samen de resultaten van het team te bekijken en opvallende zaken te bespreken, die aanleiding kunnen zijn voor sturen en verbeteren.
	2. Verbeteringen worden in mijn team zichtbaar gemaakt op een verbeterbord en worden frequent besproken en geactualiseerd	Vanuit de bespreking van de prestaties en knelpunten komen mogelijke verbeterpunten naar boven. Door deze visueel weer te geven op een verbeterbord is er zicht op de voorraad verbeterpunten (het verbeterpotentieel), de onderhanden verbeteringen, de voortgang daarop en de afgeronde verbeteringen. Frequent met het team het verbeterbord bekijken, bespreken en actualiseren houdt de aandacht op voortdurend verbeteren levendig en stimuleert de voortgang van het oplossen van knelpunten.
Medewerker in z'n kracht	Assessment-items	Uitleg
Respect voor medewerkers is een essentiële basisvoorwaarde voor een voortdurend verbeterende organisatie.	1. Creëert een open sfeer waarin problemen en oplossingen worden besproken	Transparantie en betrokkenheid in een team komen pas tot hun recht wanneer er een veilige en open sfeer aanwezig is. De teamleider heeft hierin een faciliterende en stimulerende rol. Het "werkvloeren" biedt hiervoor een basis: dagelijks/frequent aanwezig zijn op de werkvloer, in contact met medewerkers, vragen stellen en observeren vanuit een constructieve en oprecht geïnteresseerde houding.
	2. Geeft medewerkers ruimte om zelf te onderzoeken hoe het werk beter kan	Teamleiders bieden ruimte aan medewerkers voor het verbeteren van het werk (o.a. via dag/weekstarts, maar ook door het besteden van tijd aan het oppakken van verbeterpunten). Eigen initiatief wordt gestimuleerd, ook wanneer het verbeteringen buiten het eigen team (bv voor de keten) betreft. Medewerkers ervaren professionele ruimte om hun vak te kunnen uitoefenen en voortdurend te verbeteren.
	3. Zorgt ervoor dat medewerkers overtuigd zijn van het doel en de bedoeling van hun werk in relatie tot de ABC-doelen (zingeving)	Medewerkers ervaren meer zingeving in hun werk wanneer het duidelijk is wat de bedoeling is van hun werk, hoe deze vertaald is naar operationele doelstellingen en op welke wijze hun resultaten bijdragen aan de ABC-doelen van de Douane. Als leidinggevende geef je duidelijkheid in die bedoeling en stel je gezamenlijk met je medewerkers de doelen vast, waarbij men zich bewust is van de verbinding met de ABC-doelen.

Table 17: Self-assessment Voortdurend Verbeteren

Definitie ontwikkelniveau's

Niveaus hebben een logische opvolgbaarheid. Een niveau is behaald als aan alle punten is voldaan van betreffende én voorliggende niveaus

Inspiratie	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4
1. Onderkent de waarde van VV voor medewerkers en creëert een omgeving waarin VV vanzelfsprekend is	Ik onderken de waarde van VV (nog) niet	Ik onderken de waarde van VV maar draag dit (nog) niet uit	Ik onderken de waarde van VV en draag dit uit naar mijn medewerkers	Ik creëer een omgeving waarin VV vanzelfsprekend is voor mijn medewerkers
2. Benoemt de klantwaarde van het proces van het team, zowel voor de externe klant als ook voor de interne klant	Ik weet niet precies wie de klanten van mijn team zijn	Mijn team weet wie de belangrijkste klanten zijn	Binnen mijn team is de klantwaarde bekend en leidend voor hun handelen	Mijn team is zich bewust van de eigen positie in de keten en is in contact met hun omgeving om samen te verbeteren waardoor de klantvraag steeds beter wordt ingevuld
3. Legt een heldere en overtuigende link tussen de ABC-doelen en het werk van het team	Ik heb nog geen link gelegd en ben hierover niet in overleg met mijn team	Ik kan voor mijzelf de link leggen maar ben hierover nog niet in gesprek met mijn team	Ik ben in gesprek met mijn team over de link tussen de ABC doelen en het werk in het team	Medewerkers weten wat er van hen verwacht wordt (in kwalitatief en kwantitatief opzicht) en zijn zich bewust van de link tussen hun werk en de ABC-doelen
Eigenaar-schap	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4
1. Neemt verantwoordelijkheid voor VV door het team te faciliteren en stimuleren op zoek te gaan naar verbetermogelijkheden en hierin prioritering aan te brengen	Ik voel een worsteling, kan nog niet overzien wat VV brengt. Ik ervaar dat alles tegelijk moet	Ik ben met mijn team actief op zoek naar verbetermogelijkheden	Ik voer met mijn team actief verbeteringen door in mijn proces(sen)	Ik stel (samen met mijn team) de juiste verbeterprioriteiten waarbij klantwaarde steeds het uitgangspunt is
2. Neemt een onderzoekende houding aan: van signalen op zoek naar feiten	Ik verbeter op basis van buikgevoel	Ik kijk mee in het proces: vraag door naar feiten; stel verdiepende vragen om zelf inzicht te hebben	Ik heb de processen ingericht op basis van op dat moment beste werkwijze. Dit is onderbouwd door feitelijk inzicht	Ik blijf meekijken in de processen; actief onderzoeken en meten. Ik blijf experimenteren, nieuwe standaards ontwikkelen en voortdurend verbeteren
3. Toont verantwoordelijkheid door het sturen op planning en realisatie van verbeterdoelen volgens de PDSA-methodiek (Plan, Do, Study, Adjust)	Ik stuur (nog) niet op voortgang in de PDSA	Bij het verbeteren van ons werk blijven we nog hangen in de Plan-Do fase. We zoeken nog te weinig naar de grondoorzaken van de knelpunten.	Ik stuur op voortgang in de PDSA	Ik stimuleer tot het bewust experimenteren met oplossingsrichtingen (Study), voordat we een oplossing implementeren (Adjust).
Discipline	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4

1. Standaardisatie: Heeft de overtuiging dat standaardisatie in het werk de organisatie professionaliseert	Er zijn binnen mijn team meerdere afspraken of uitleg van een afspraak over hoe het werk wordt uitgevoerd (geen eenduidige werkwijze)	Voor elk proces binnen mijn team is een standaard werkwijze ontwikkeld of in ontwikkeling	Voor elk proces is een standaard werkwijze ontwikkeld en wordt aangesloten op de landelijke kaders/standaards	Ik stuur voortdurend op verbetering van onze standaard werkwijze en draag daarmee bij aan de verbetering van de landelijke standaard. Daarnaast ben ik ook bereid onze processen aan te passen aan best practices uit andere regiokantoren
2. Probleemoplossing: Volhardt in het routinematig en gedisciplineerd zoeken naar grondoorzaken van problemen om van daaruit voortdurend te verbeteren	Ik los probleem op door "brandjes te blussen" waarbij de waan van de dag leidend is	Ik schiet niet direct in de oplossing, maar ben nog niet consequent in het dieper/breder/gezamenlijk onderzoeken van een probleem en daar tijd voor te nemen	Ik ben gedisciplineerd om met mijn team te zoeken naar grondoorzaken van problemen	Ik zie problemen als kansen om te verbeteren waarbij het doorlopen van de gehele PDSA-cirkel de ingesloten manier van werken is geworden
3. Toont discipline in het houden van dag-en/of weekstarts	Ik ken het fenomeen dag/weekstart, maar doe er niet aan mee	Ik heb het geprobeerd, maar het is niet gelukt om dit structureel vol te houden	Wanneer ik zelf aanwezig ben, dan houden we dag-en/of weekstarts.	Ook wanneer ik als teamleider niet aanwezig ben, dan wordt de dag-en/of weekstart structureel uitgevoerd.
Prestatie-dialogoog	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4
1. Is helder in verwachtingen naar elkaar van de team-prestaties	Ik spreek zo nu en dan met (een deel van) het team, waarbij veelal een incident de aanleiding is	Ik ben in gesprek met mijn team over het werk en deel daarin de successen en problemen	Ik ben regelmatig in gesprek met mijn team over het werk. We bespreken de voortgang en delen successen en problemen. We zorgen dat de verwachtingen helder zijn en maken daarover afspraken met elkaar	Het gesprek is een team-prestatiedialoog geworden, is structureel ingepland en wordt wederzijds voorbereid. Het gesprek kent een vaste structuur en gemaakte afspraken worden op voortgang getoetst. Verwachtingen naar elkaar zijn helder en nieuwe afspraken worden vastgelegd, toegespitst op verbetering in mijn processen en bedrijfsvoerings-aspecten
2. Prestatiedialogen kennen een gelaagdheid	Ik ken het bestaan van prestatiedialogen, maar voer deze niet zelf	Ik voer prestatiedialogen met mijn team over de team-prestaties. Er is nog geen verbinding met prestatiedialogen op andere niveaus gelegd.	Ik voer prestatiedialogen met mijn team en ook met mijn leidinggevende. Er is sprake van verbinding tussen deze dialogen.	De prestatiedialogen kennen een gelaagdheid: de onderwerpen die ik bespreek met mijn team, hebben verbinding met de onderwerpen die ik bespreek met mijn leidinggevende en die aan de orde komen in de dialoog tussen COO en regiodirectie, en vice versa.
Visueel management		Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4

1. De doelen en prestaties van mijn team/proces zijn zichtbaar (prestatiebord) voor de medewerkers en worden frequent geactualiseerd en besproken	Ik werk niet met een prestatiebord.	Ik werk met een prestatiebord waarop de prestaties van mijn team zijn gevisualiseerd. Dit hangt aan (of wordt geprojecteerd op) de muur op de afdeling	Het prestatiebord wordt wekelijks/zeer frequent besproken en geactualiseerd. Medewerkers hebben hierbij een actieve rol	Medewerkers zijn gewoon om vanuit wekelijkse bespreking in gezamenlijkheid regie te voeren (keuzes/prioritering te maken) op hun activiteiten en verbeteringen en effecten zichtbaar te houden en met elkaar te blijven delen.
2. Verbeteringen worden in mijn team zichtbaar gemaakt op een verbeterbord en worden frequent besproken en geactualiseerd	Ik werk niet met een verbeterbord	Ik werk met een verbeterbord waarop we knelpunten en onderhanden verbeterpunten hebben hangen. Deze is echter niet actueel, veel punten hangen er al een tijdje...	Het verbeterbord van mijn team wordt wekelijks/zeer frequent besproken en geactualiseerd. Medewerkers hebben hierbij een actieve rol	Verbeteringen die we niet zelf binnen het team kunnen oplossen, stemmen we af met M1 of met andere betrokken teams/processen. Voortgang op deze punten houden we in beeld op ons eigen verbeterbord.
Medewerker in kracht	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4
1. Creëert een open sfeer waarin problemen en oplossingen worden besproken	Ik geef geen ruimte voor medewerkers om te discussieren over verbeteringen	Ik ben op de werkvloer en kijk samen met de medewerkers door hun ogen naar het werk. Ik stimuleer hen knelpunten aan te dragen	Medewerkers dragen zelfstandig en enthousiast verbeteringen aan. Gezamenlijk vertalen we deze naar verbetervoorstellen en stellen hierin prioriteiten	Alle medewerkers zijn betrokken bij het tot stand brengen van verbeteringen in hun werk en het doorlopen van de hele PDSA-cirkel
2. Geeft medewerkers ruimte om zelf te onderzoeken hoe het werk beter kan	Ik betrek medewerkers niet bij het onderzoeken en bepalen van verbeteringen	Ik betrek en geef medewerkers tijd en ruimte voor het onderzoeken en oplossen van problemen	Ik zorg ervoor dat medewerkers elkaar enthousiasmeren om problemen aan te kaarten, te willen onderzoeken en met verbeteringen aan de slag te gaan	Medewerkers weten zich benut in hun kwaliteit als professional en nemen ook initiatieven om buiten de directe invloed van het team de (keten)processen te verbeteren
3. Zorgt ervoor dat medewerkers overtuigd zijn van het doel en de bedoeling van hun werk in relatie tot de ABC-doelen. (zingeving)	Ik besteed te weinig aandacht aan het bespreken van de doelen van het werk	De doelen van het werk in mijn team zijn besproken en bekend	Ik coach de medewerkers in relatie tot de kwaliteit van hun werk, gericht op de ABC-doelen	Ik zie en ervaar dat medewerkers initiatieven nemen ter verbetering van de kwaliteit in hun werk en daarmee hun bijdrage aan de ABC-doelen