

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Aan de leden van de vaste Kamercommissie voor Financiën
van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Directoraat-Generaal
Douane**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen

Datum 29 januari 2021
Betreft Position paper Douane t.b.v. het rondetafelgesprek van
1 februari 2021

Geachte leden van de vaste Kamercommissie voor Financiën,

De Douane dankt de vaste commissie voor Financiën voor de mogelijkheid tot het indienen van dit position paper en de uitnodiging voor het rondetafelgesprek. Tijdens het rondetafelgesprek op 1 februari 2021 licht ik het paper graag toe en beantwoord ik uw vragen daarover.

1. Inleiding

De Douane is verantwoordelijk voor het toezicht op het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer. Deze opgave wordt samengevat met de letters ABC: afdracht van invoerrechten, belastingen en accijnzen (A), beschermen van de samenleving (B) en de versterking van de Nederlandse en Europese concurrentiepositie (C). Zij draagt in het kader van de bescherming van de samenleving bij aan de bestrijding van ondermijning en (drugs)criminaliteit en deze bijdrage is onderdeel van de integrale aanpak in de rechtshandavingsketen. Het Kabinet heeft u bij brief van 18 juni 2020¹ nader geïnformeerd over die bestrijding. Het ministerie van Justitie en Veiligheid is op dit terrein de beleidsmatige opdrachtgever van de Douane.

De bestrijding van ondermijning en (drugs)criminaliteit door de Douane richt zich op zowel de smokkel van cocaïne en grondstoffen van synthetische drugs naar de EU als de uitvoer van synthetische drugs naar buiten de EU. Dit doet zij in nauw overleg met andere diensten in Nederland en met andere douanediensdiensten in de EU.

De wettelijke opdracht is om enerzijds barrières op te werpen voor goederen die we niet in de EU willen toelaten en anderzijds om voor bonafide bedrijven juist onnodige barrières weg te nemen om de logistieke doorstroming te faciliteren. In dit spanningsveld moet een optimale balans worden gevonden. Een balans tussen enerzijds het treffen van extra maatregelen bij de aanpak van ondermijning en

¹ Kamerstukken II 2019-2020, 29911, nr. 281 (Uitwerking breed offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit).

(drugs)criminaliteit en de bescherming van de integriteit van de medewerkers en anderzijds het voorkomen dat de goederenstromen van het bonafide bedrijfsleven vastlopen door een veelheid van controles en maatregelen. De afgelopen tien jaar hebben voor de Douane vooral in het teken gestaan van de handelsfacilitatie en daarmee het versterken van de concurrentiepositie van Nederland en meer specifiek de positie van de Rotterdamse Haven.

De corruptieschandalen in 2015 waren voor de Douane een flinke wake up call. Glashelder werd dat douanemedewerkers voor criminele organisaties interessant zijn en daarmee een cruciale rol hebben bij de invoer van verdovende middelen. De afgelopen jaren zijn daarom ook door middel van een brede aanpak – door zowel zachte als harde initiatieven – de eerste stappen ingezet om de integriteit binnen de Douane te borgen, maar de Douane is er nog niet en kan dit ook niet alleen.

2. De aanpak van ondermijning en (drugs)criminaliteit in de Rotterdamse haven

2.1. De actuele situatie

De actuele situatie in de haven van Rotterdam kan niet los worden gezien van de situatie in andere havens in Nederland, zoals die in Vlissingen en zelfs buiten Nederland. Daarom wordt hieronder een breder beeld geschetst, dan alleen van de haven van Rotterdam.

- In 2020 heeft de Douane een toename in maritieme vangsten cocaïne ten opzichte van 2019 (ruim 47.000 kg in 2020 t.o.v. ruim 38.000 kg in 2019) geconstateerd. De toename van inbeslaggenomen kilogrammen cocaïne ziet vooral op maritieme smokkel via Amsterdam, Rotterdam, Vlissingen en Moerdijk:
 - In geheel 2020 is ruim 47.711 kg in 140 zendingen in beslag genomen in de maritieme smokkel. Dat is een stijging van ruim 24 % t.o.v. geheel 2019 toen ruim 38.000 kg cocaïne in beslag is genomen in totaal in 127 zendingen.
 - De stijging is minder sterk dan in eerdere jaren.
 - De Belgische Douane heeft gerapporteerd dat zij in 2020 ruim 65 ton cocaïne in de Antwerpse haven in beslag heeft genomen. Dit is ten opzichte van 2019 een minder sterke stijging dan die zij het jaar ervoor heeft waargenomen.
- De grote hoeveelheden cocaïne konden in beslag worden genomen door een verder verbeterde informatiepositie als gevolg van langdurige intensievere samenwerking met de partners. Zowel nationaal met de opsporingsdiensten als internationaal met douanediensdiensten in bijvoorbeeld Brazilië en België. Een groot deel van de bevindingen van de Douane komt voort uit selecties op basis van eigen risicoanalyses.
- De meest voorkomende modus operandi op maritiem vlak blijft rip-off, waarbij de verdovende middelen niet in het bronland, maar op een later moment in het logistieke proces aan een reguliere lading worden toegevoegd. Meestal gebeurt dit in de vorm van (sport)tassen die direct achter de containerdeur gezet worden en bijvoorbeeld door insluipers op het haventerrein eruit worden gehaald. Er is, door de Douane, weinig verschuiving qua bron- of distributielanden in Zuid-Amerika geconstateerd.
- In 2020 zijn 227 insluipers aangehouden door de Douane. Dat is fors meer dan de 48 in 2019.

Gelet op dit beeld van toenemende criminaliteit heeft de Douane de afgelopen jaren haar aanpak geïntensiveerd, vooral in de samenwerking met andere diensten (nationaal en internationaal) en private partijen. Dat heeft zeker een bijdrage geleverd aan de stijging van de hoeveelheid in beslag genomen verdovende middelen. Gezien de omvang van die hoeveelheden en de bijbehorende criminaliteit, werkt de Douane, samen met publieke en private partners, aan een heroriëntatie op de aanpak hiervan.

**Directoraat-Generaal
Douane**

Ons kenmerk

2.2. De bijdrage van de Douane aan de aanpak van de drugsproblematiek in de Rotterdamse haven en de mogelijkheden tot versterking

Toezicht wordt uitgevoerd door het behandelen van de door het bedrijfsleven ingediende aangiften en door het uitvoeren van fysiek toezicht, en zet daarbij onder andere speurhonden en scans in. In de Rotterdamse haven zijn vanuit het perspectief van de Douane de volgende concrete lopende initiatieven die zien op enerzijds het versterken van de informatiepositie over goederenstromen en risicoanalyse en anderzijds op het (fysieke) toezicht, van belang. Deze sluiten aan bij de lijnen van de Uitvoeringsagenda die is opgesteld ter uitvoering van de aanbevelingen van het onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) naar de problematiek van de drugscriminaliteit in de haven van Rotterdam.²

2.2.1. Versterken informatiepositie en risicoanalyse

In het kader van de aanpak van drugscriminaliteit is een goede informatiepositie over goederenstromen en risicoanalyse van groot belang. Het doel hiervan is om te voorkomen dat verdovende middelen naar Nederland worden vervoerd en als ze toch komen, nog beter en gericht tegenhouden daarvan.

De Douane beschikt over een goede informatiepositie rond grensoverschrijdende goederenstromen en actoren in de wereldwijde handel en logistiek en wisselt informatie uit met collega diensten (nationaal en internationaal) en ontvangt informatie van het bedrijfsleven. Dit wil de Douane versterken. Tevens wil zij nog meer data gedreven gaan werken, aan de hand van algoritmes van goederenstromen die grote hoeveelheden informatie kunnen verwerken voor verfijning van de risicodetectie. Het trainen van algoritmen voor geautomatiseerde beeldherkenning door scanapparatuur maakt hier onderdeel van uit.

Om de informatiepositie te versterken wordt dit jaar gestart met het uitbreiden van het aantal liaisons in bron- en doorvoerlanden. Gedacht wordt aan landen als de VS en midstream-landen in Midden en Zuid-Amerika om zodoende, net zoals met Brazilië, wederzijds de informatiepositie te versterken en daarmee gericht te kunnen controleren. Deze actie ligt in de lijn van de aanbeveling van de EUR om meer aan de voorkant te zitten.

In de informatie-uitwisseling loopt de Douane nu nog aan tegen wettelijke belemmeringen voor effectieve uitwisseling. Het ministerie van Financiën werkt aan een wetsvoorstel voor aanpassing van de Algemene Douanewet waardoor de mogelijkheden voor de Douane worden verruimd om informatie uit te wisselen

² Het onderzoeksrapport 'Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen' is gepubliceerd op 28 mei 2019.

met andere diensten in het kader van samenwerkingsverbanden gericht op een veilige samenleving.

**Directoraat-Generaal
Douane**

Daarnaast gaat de Douane met andere publieke partijen verder onderzoek doen naar alle vormen van criminaliteit via ladingen die de Rotterdamse haven verlaten. Deze actie vloeit voort uit de Uitvoeringsagenda.

Ons kenmerk

2.2.2. Versterken toezicht

In het kader van het versterken van het toezicht zijn een aantal initiatieven die samen met publieke en private partners worden uitgevoerd.

Zo is de afgelopen jaren samen met de partners (Havenbedrijf, de Zeehavenpolitie, Gemeente Rotterdam, Deltalinqs) een cameranetwerk met 250 camera's gerealiseerd. De Douane leest in het kader van haar toezicht de beelden uit en heeft het daaropvolgende toezicht ingeregeld. Onderzocht wordt of met software de camerabeelden slimmer kunnen worden geanalyseerd. In 2020 is getest om met gebruikmaking van drones insluipers te detecteren. Deze test was succesvol. Daarom zullen in 2021 structureel drones ingezet worden.

Daarnaast gaat de Douane gebruik maken van innovatieve controlemiddelen, zoals het gebruik van lucht-/geurafzuiging bij containers waardoor containers met versgoederen en homogene lading sneller kunnen worden gecontroleerd. Een proef daarmee is succesvol gebleken.

De capaciteit van de Douane in TBB/HARC³ verband wordt uitgebreid, met als doel om onder andere meer kortlopende opsporingsonderzoeken te kunnen doen en om aangetroffen partijen verdovende middelen af te kunnen voeren.

Op landelijk niveau is een samenwerkingsverband tot stand gebracht in de vorm van het MIT (Multidisciplinair Interventie Team). De Douane participeert hierin. Er ligt een wetsvoorstel van de minister van Justitie en Veiligheid voor het bestraffen van onrechtmatig aanwezig zijn op haventerreinen met als strafmaat een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar. Insluipers kunnen nu beboet worden met een boete van € 95. Dit wetsvoorstel helpt ook de Douane bij de aanpak van de insluipersproblematiek. Dit helpt bij de nu veel voorkomende recidive.

De huidige situatie vraagt van alle betrokken partijen, publiek en privaat, om een heroriëntatie op de aanpak. De Douane verkent of, aanvullend op de huidige risicogerichte aanpak, de pakkans vergroot kan worden door het scannen van een veel groter aantal van de binnenkomende goederencontainers afkomstig uit hoog-risicogebieden voor de smokkel van verdovende middelen. Dit zonder daarbij onnodig het bonafide bedrijfsleven te hoeven belemmeren. Daarvoor is nodig een doorontwikkeling van algoritmen die autodetectie van verboden goederen mogelijk maakt. Verder wordt ingezet op maximale integratie van het douanecontroleproces in de logistieke stroom. De verkenning vindt plaats in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven en collega-douanediensten. Daarbij sluit de

³ Team Bijzondere Bijstand (TBB) is onderdeel van het Regiokantoor Douane Rotterdam Haven en heeft tot taak het verlenen van bijstand aan de bewapende Fysiek Toezicht-douanecollega's en het overnemen van de verdovende middelen, in de regio Rotterdam en Zeeland/Brabant. Het TBB van de Douane is een executieve eenheid voor het HARC team. Het HARC-team (Hit And Run Cargo-team) is een samenwerkingsverband in Rotterdam van FIOD, Politie, OM en Douane, dat belast is met opsporingsonderzoeken in het kader van verdovende middelen.

Douane aan bij verkenningen van de Belgische Douane in de haven van Antwerpen.

**Directoraat-Generaal
Douane**

Ons kenmerk

Op de containerterminals is de Douane aanwezig ten behoeve van toezicht door middel van surveillance en maakt gebruik van cameratoezicht. De aanwezigheid van douaniers op de containerterminals is ten behoeve van administratieve werkzaamheden in verband met centralisatie en verdergaande digitalisering van deze werkzaamheden in 2020 verminderd. Onderzocht wordt of de verminderde aanwezigheid van de Douane heeft geleid tot risico's in het toezicht en hoe die risico's gemitigeerd kunnen worden.

Samen met de publieke partners en het bedrijfsleven wordt onderzocht welke barrières opgeworpen kunnen worden op specifieke locaties en processen. De Douane merkt bijvoorbeeld dat de tijdsperiode tussen het van boord komen van een container en de douanecontrole risico's voor smokkel oplevert. In de tussentijd kan de container leeggehaald worden. Daar wil de Douane sneller op kunnen reageren. In het vierde kwartaal 2020 is op één terminal een pilot geweest waarin met meerdere partijen gedurende drie maanden 24 uur per dag en zeven dagen per week intensief toezicht en controle is ingesteld. Hiermee zijn nieuwe ervaringen opgedaan. Op korte termijn wordt dit initiatief geëvalueerd en worden er aanbevelingen gedaan om het toezicht verder te versterken. Versterking van de aanpak is onderwerp van gesprek met het ministerie van Justitie en Veiligheid en de handhavingpartners ook met het oog op de gevolgen voor de totale rechtshandavingsketen en de eventuele financiële gevolgen. Het ministerie van Justitie en Veiligheid betreft de Douane ook nadrukkelijk bij de uitvoering van de motie Van Toorenburg – Yesilgöz-Zegerius, die de regering verzoekt een integraal plan op te stellen ten behoeve van de versterking van de beveiliging van toegangspoorten, zoals de Rotterdamse haven.

Tevens zal in het kader van de toezegging van de staatssecretaris van Toeslagen en Douane in het nota overleg van 14 december 2020 over de beoordeling of eventuele uitbreiding van de formatie effectief is, aandacht worden besteed.

3. Aanpak corruptie en beschermen en versterken van de integriteit door de Douane

Partijen met een rol in de logistieke keten zijn interessant voor de georganiseerde drugscriminaliteit. Dat geldt ook voor de Douane. Bij de uitvoering van hun werkzaamheden beschikken douaniers over voor criminelen interessante informatie, hebben ze specifieke bevoegdheden en hebben ze toegang tot beveiligde terreinen. Het verhogen van de weerbaarheid van organisatie en medewerkers tegen beïnvloeding is een punt van grote zorg. Daarbij geldt ook de zorg voor de veiligheid van de eigen medewerkers die geconfronteerd worden met verleiding en/of druk. In de periode van 2015 tot heden⁴ zijn acht douaniers werkzaam voor of binnen Douane Rotterdam Haven strafrechtelijk vervolgd wegens invoer van verdovende middelen en/of ambtelijke corruptie. Naar aanleiding van deze ernstige zaken is gestart met een plan van aanpak dat uit de volgende drie elementen bestaat:

⁴ Vanwege de wettelijke bewaartermijnen van maximaal 5 jaar is geen officiële informatie beschikbaar over de periode vóór 2015.

1. Zachte initiatieven, zoals het vergroten van de bewustwording van medewerkers van de eigen kwetsbaarheid bijvoorbeeld in de vorm van een dilemmatraining (zowel bij indiensttreding als tijdens de loopbaan).
2. Harde initiatieven, zoals het scheiden van bevoegdheden, willekeurig toewijzen van controles, het toepassen vier-ogenprincipe en het alleen autoriseren van medewerkers tot specifieke systemen en locaties.
3. Versterking van de screening. Op dit moment moeten alle medewerkers bij indiensttreding een VOG overleggen en geldt voor de bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) een periodieke screening. Dit zijn echter momentopnames. De Douane wil daarom graag zo snel mogelijk continue screening invoeren zodat medewerkers permanent worden gescreend op wijzigingen in het Justitieel Documentatiesysteem.

**Directoraat-Generaal
Douane**

Ons kenmerk

Het bestaande palet aan maatregelen wordt verder verstevigd om ervoor te zorgen dat de organisatie en de medewerkers minder vatbaar en kwetsbaar worden voor criminele organisaties. Een blijvend zorgpunt is het "waterbedeffect": de Douane is er zich van bewust dat na het sterker beveiligen van systemen en terreinen er door criminelen gezocht zal worden naar een andere manier om toch criminele activiteiten te kunnen ontplooiën en dan komt juist de factor mens in beeld. Dit betekent dat naast het integraal goed beveiligen van processen en terreinen in de haven de medewerkers belangrijker wordt.

Specifiek in de Rotterdamse Haven voert de Douane, sinds vorig jaar het programma 'Samen werken in de haven' uit. Het bevorderen van bewustwording maakt hier onderdeel van uit. Bijvoorbeeld door medewerkers verplicht een workshop 'beschermen tegen benadering' te laten volgen. Dit is een workshop die aan alle medewerkers van Douane Rotterdamse Haven wordt gegeven. De Douane participeert daarnaast in het publieke – private samenwerkingsverband Integere Haven, waarmee ingezet wordt op het bredere keten werken aan weerbaarheid en bewustwording.

Een overkoepelende maatregel binnen de Douane is het veranderen van de bestaande cultuur. Gestreefd wordt naar een cultuur waarin medewerkers sneller melding doen van afwijkend gedrag. Een belangrijk punt hierbij is de veiligheid en de bescherming van de medewerkers. Het continu onder de aandacht brengen van de meldprocedures voor het melden van signalen omtrent integriteit en de noodzaak waarom is van groot belang. Het veranderen van de cultuur is iets wat tijd kost.

Om zicht te krijgen op de robuustheid van deze aanpak wordt momenteel een wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd om scherp beeld te krijgen waar blinde vlekken liggen. Ook is een enquête naar integriteitsbeleving onder de medewerkers uitgezet waar de resultaten eind februari verwacht worden. Met de uitkomsten van dit onderzoek en de enquête verwacht de Douane voor de komende jaren een stevige uitvoeringsagenda te hebben en noodzakelijke stappen te kunnen zetten in het weerbaarder maken van de organisatie en haar medewerkers. Gezien de modus operandi van de criminele organisaties is ook op het gebied van integriteit en corruptiebestrijding een gemeenschappelijke aanpak met de andere partners in de logistiek noodzakelijk. Hiervoor is de aandacht gericht op het inrichten van samenwerkingsstructuren waarbij meer slagkracht en

snelheid wordt gerealiseerd binnen de gehele keten. In dit kader wordt concreet gedacht aan het vervolgen en versterken van het programma integere haven.

**Directoraat-Generaal
Douane**

Specifiek voor de Rotterdamse haven pleit de Douane voor een gebiedsgerichte aanpak met gezamenlijke aandacht voor maatregelen, integriteitsinstrumenten en cultuurinterventies (denk aan bevorderen meldcultuur). Verdere intensivering in de samenwerking met alle partners is met name op de volgende terreinen noodzakelijk: versterking van toegangsbeveiliging van het gehele havengebied, eenduidig screeningsbeleid voor de Rotterdamse Haven, brede gebiedsgerichte risicoanalyse en het delen van inzichten ten aanzien van integriteitsbeleid, ondermijning en corruptie vanuit het eigen organisatieperspectief tussen alle relevante partijen. Kortom, ook hier is het voorkomen van een waterbedeffect van essentieel belang, voorkomen moet worden dat criminelen in de gehele keten mazen vinden in organisaties en systemen.

Ons kenmerk

4. Conclusie

De Douane levert een belangrijke bijdrage aan de Kabinetsaanpak van de bestrijding van drugscriminaliteit en ondermijning. Zij onderschrijft de noodzaak om meer te doen dan nu om daarmee de pakkans te vergroten en zet in op het verder versterken van de informatiepositie en risicoanalyse en op innovatie van het toezicht. Ook is het belangrijk om een aantal zaken in de aanpak te heroverwegen, zoals het toezicht op containerterminals en de huidige risicogerichte aanpak. Dat zou kunnen leiden tot meer toezicht op containerterminals en meer scancontroles.

We voelen de urgentie om de integriteit van de organisatie en medewerkers te versterken, hebben activiteiten opgepakt en laten ons doorlichten om tot een robuuste aanpak te komen. Met betrekking tot het tegengaan van ambtelijke corruptie heeft de Douane nog forse stappen te zetten.

Hoogachtend,

Mr. N.T. van Schelven
Directeur-Generaal Douane