

Vergaderjaar 2016–2017

31 934

Douane

Nr. 9

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 november 2016

Bij brief van 13 oktober jl. heeft u beide ondertekenaars verzocht om een spoedige toezending van de brief over «de tegenstrijdige berichten in de drugsmokkel: het terugbrengen van douane medewerkers in Rotterdam en de bestrijding van de drugsmokkel». Eerder, tijdens het mondeling vragenuur van 27 september jl. (Handelingen II 2016/17, nr. 4, item 2) heeft uw Kamer een reactie gevraagd op de wens naar een breder onderzoek betreffende cocaïnetransporten en de effecten hiervan op de maatschappij. Met deze brief voldoen wij aan beide verzoeken.

Wij begrijpen uw zorgen over de cocaïnesmokkel in de haven van Rotterdam en de daarmee samenhangende criminaliteit zoals bedreiging en corruptie. Ook hebben we begrip voor de zorgen van douaniers.

We gaan allereerst in op een aantal aspecten dat specifiek de Douane betreft.

Vervolgens lichten we de bredere context van de problematiek en de bestrijding van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit toe: de aanpak daarvan in het algemeen en de maatregelen in de Rotterdamse haven in het bijzonder. De aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit op logistieke knooppunten en het terugdringen van de ondermijning van de samenleving door de georganiseerde criminaliteit staat onverminderd hoog op de agenda van het kabinet.

1. Douane

Samenvatting

- *De Douane blijft op sterkte.*
Vervanging vindt in beginsel voor de komende periode één op één plaats zij het dat dit niet op dezelfde plek en in dezelfde functie hoeft te zijn.
- *De bestrijding van smokkel van verdovende middelen is en blijft een prioriteit.*

Er is dus géén sprake van een vermindering van het douanetoezicht op smokkel van verdovende middelen.

– *De Douane zet in op slim en gericht toezicht.*

De stroom van containers in de haven van Rotterdam is groot en criminelen worden steeds vernuftiger. Simpelweg méér douaniers helpt niet. De Douane zet daarom in op o.a. het gebruik van big data, cameratoezicht, gerichte controleopdrachten en geavanceerde scans. Daarbij blijft de fysieke controle altijd onderdeel van de mix van handhavingsinstrumenten maar wel gericht en meer informatiegestuurd.

– *Slim en gericht toezicht uitvoeren kan de Douane niet alleen.*

Het initiatief is genomen om de samenwerking met de betrokken publieke en private partijen een impuls te geven. Onderdeel daarvan is het maken van heldere afspraken tussen de Douane en de opsporingsdiensten over wie wat doet in de haven van Rotterdam. Daarnaast liggen er kansen voor versterking op het terrein van informatie-uitwisseling. De mogelijkheden daartoe worden nader verkend.

– *De Douane zal beter worden toegerust voor de uitvoering van haar werk.*

Ontheffingen worden aangevraagd waardoor het voor nader aan te wijzen douaniers in bepaalde situaties wordt toegestaan om harder te rijden dan de maximumsnelheid en om gebruik te maken van zwaailicht en sirene. Verder laten we onderzoek doen naar de mogelijkheid om voor bepaalde situaties de beperking op te heffen dat douaniers bij accijnscontroles geen wapen mogen dragen.

Hieronder gaan we nader in op het werk van de Douane en de zorgen van de douaniers.

Taak en balans

De Douane is een belangrijke schakel in de keten van de bestrijding van de verdovende middelen. Ook in de haven van Rotterdam. Want de Douane houdt ook daar toezicht op het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer. Overigens heeft De Douane meer taken dan het bestrijden van de smokkel van verdovende middelen. De Douane heft en int douanerechten en accijnzen, beschermt de maatschappij tegen gevaarlijke goederen (niet alleen verdovende middelen, maar bijvoorbeeld ook wapens of namaakmedicijnen) en bevordert de concurrentiepositie van het bonafide bedrijfsleven. De Douane is voortdurend in overleg met de beleidsdepartementen die verantwoordelijk zijn voor het beleid dat ten grondslag ligt aan de uitvoering van deze niet-fiscale taken. De uitgangspunten zoals beschreven in de Kabinetsreactie op het IBO-rapport zullen daarbij leidend zijn. In het geval van de bestrijding van verdovende middelen is het Ministerie van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk voor het beleid en de rechtshandhaving. De bestrijding van de smokkel van verdovende middelen is één van de prioriteiten voor de Douane en maakt dan ook een belangrijk onderdeel uit van de integrale goederencontroles van de Douane. Het vindt plaats in diverse vormen en processen met inzet van verschillende hulpmiddelen (gelaagde handhaving). Vormen van toezicht zijn controle van lading (luchtvracht, zeevracht, post- en koerierszendingen), van vervoermiddelen (in en onder schepen, vliegtuigen), van goederen die reizigers (passagiers en crew) met zich meenemen of surveillance in auto's en vanaf vaartuigen en luchtwaarnemingen. Bij het toezicht worden hulpmiddelen als scans, speurhonden en camera's ingezet. De aanleiding voor het toezicht zijn algemene signalen, gerichte risico-signalen, informatie vanuit aangiftes en informatie vanuit de klantbehandeling.

De dynamiek in de wereld van internationale handelsstromen en logistieke ketens is groot en de nationale en Europese beleidscontext waarin de Douane werkt verandert voortdurend. Ook passen criminelen hun werkwijzen aan en wisselen van smokkelmethodiek, wijze van transport en (lucht)havens. Daarbij wordt de Douane geconfronteerd met een verharding in het optreden van criminelen.

Dit vereist dat de Douane wendbaar moet zijn en voortdurend keuzes moet maken teneinde haar toezicht zo effectief en efficiënt mogelijk in te vullen. En maatregelen te nemen ter bescherming van de integriteit en veiligheid van de eigen medewerkers. Effectief toezicht is slim, gericht en innovatief. Dit betekent inzet van mensen en middelen die het meeste recht doet aan de risico's en de mogelijkheden van de techniek. Kernbegrippen daarbij zijn informatiegestuurd optreden en innovatief werken. Andere handhavingsorganisaties gaan ook uit van deze begrippen.

Voorbeelden binnen de Douane zijn:

- *Data analyse en gebruik van big data.*
De Douane selecteert met behulp van geautomatiseerde data analyse jaarlijks uit meer dan 100 miljoen aangiften de risicovolle goederen voor een controle. Dat gebeurt al voordat een schip met bijvoorbeeld containers uit Zuid Amerika naar de haven van Rotterdam vertrekt. De ambitie is om de data analyse te versterken door het op geautomatiseerde wijze leggen van nog meer relaties tussen diverse soorten digitale gegevens uit openbare en gesloten bronnen (big data) en het gebruik van slimme data analyse tools.
- *Camera toezicht in de haven van Rotterdam.*
De Douane maakt voor haar toezicht op Schiphol samen met onder andere de KMar en de luchthaven gebruik van vele camera's. Dat is ook de ambitie van de Douane in de haven van Rotterdam.
- *Gericht toezicht op zee.*
De Douane patrouilleert op zee. De ambitie is om het toezicht meer en meer te baseren op basis van concrete signalen.
- *Modernste technische hulpmiddelen.*
De Douane maakt momenteel gebruik van diverse soorten technische hulpmiddelen. Voorbeeld in de haven van Rotterdam zijn vaste en mobiele scans en de treinscan die containers op een passerende trein kan scannen. De ambitie is om ook in de toekomst gebruik te maken van de modernste technische hulpmiddelen, bijvoorbeeld scans met 3-dimensionele beelden, software die scanbeelden kan interpreteren en het gebruik van mobiele devices door douaniers voor de controle-ondersteuning en -aansturing.

Kortom, om het werk aan te kunnen en effectief te blijven moet de Douane wendbaar zijn: de Douane is dan ook voortdurend bezig om haar toezicht te verbeteren (gericht en slim). Zonder innovatie is deze opgave niet te realiseren. Meer douaniers is niet de oplossing voor effectiever toezicht. De beweging naar slimmer en gericht toezicht wordt gemaakt binnen de bestaande personele kaders. Dat betekent dat de Douane bij het huidige takenpakket op sterkte blijft. Vervanging van uitgestroomd personeel vindt in principe één op één plaats, zij het dat dit niet op dezelfde plek en in dezelfde functie hoeft te zijn. Het gaat om de verandering van de mix van mensen en instrumenten. En we blijven innovaties mogelijk maken. De Douane moet daarbij kritisch blijven en steeds nagaan of de nieuwe werkwijzen en de innovaties daadwerkelijk bijdragen aan de effectiviteit van het toezicht.

Voor een nog effectievere aanpak van de drugssmokkel zien we versterking van de informatie-uitwisseling als concrete verbetering omdat het de mogelijkheid biedt om scherpere risicoprofielen te maken.

Zorgen van douaniers.

Ik heb begrip voor de zorgen van de douaniers. Niet alle medewerkers voelen zich voldoende gezien en gehoord voor wat betreft de huidige ondersteuning in de uitvoering van hun werk en in de beweging naar slimmer en gerichter werken.

Ik ga in op een aantal concreet aangedragen zorgen.

Ten eerste de zorg van medewerkers dat zij onvoldoende ruimte ervaren om hun taken optimaal uit te kunnen voeren. Deze zorg leeft met name bij de douaniers in de haven van Rotterdam. De Douane onderkent dit punt. De haven is een groot en complex logistiek gebied waar meerdere overheidsdiensten een rol spelen. Het is daarom van belang dat er, binnen de huidige taakverdeling tussen de Douane en de opsporingsdiensten, goede afspraken zijn over de inzet van de verschillende diensten. Daarbij speelt veiligheid van eigen medewerkers een rol. Door goede afspraken te maken creëren we de door douaniers gevraagde duidelijkheid. Het initiatief daarvoor is inmiddels genomen.

Er zijn ook zorgen geuit of douaniers wel beschikken over voldoende middelen om hun taken goed uit te kunnen voeren. Het gaat daarbij concreet om een ontheffing van de Wegenverkeerswetgeving van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu om harder te mogen rijden dan de toegestane snelheid en om zwaailicht en sirene te mogen voeren. De Douane bepaalt op korte termijn voor welke werkzaamheden, in welke situaties en in welke mate zij de ontheffing wil gaan laten gelden. Dit betekent dat naast de bestaande ontheffingen voor medewerkers in de opsporing ook voor aan te wijzen medewerkers in het toezicht een ontheffing zal worden aangevraagd. Dit is niet van de ene op de andere dag geregeld. Zo moeten aanvraagprocedures worden doorlopen, medewerkers moeten worden opgeleid en de benodigde technische middelen moeten worden aangeschaft.

Ook bij accijnscontroles speelt de zorg bij douaniers of zij voldoende toegerust zijn om het werk optimaal uit te voeren. In dit kader gaat het om het dragen van een dienstwapen. In tegenstelling tot de controles op basis van de douanewetgeving mag een douanier op grond van de huidige wetgeving bij een accijnscontrole geen wapen dragen. De Douane onderkent dat er situaties zijn waarin het niet bewapend kunnen optreden bij de uitvoering van accijnscontroles leidt tot minder effectief, efficiënt en veilig optreden. In dat kader zal onderzocht worden of er situaties zijn waarin de accijnscontroles bewapend uitgevoerd kunnen worden zonder dat dit strijdig is met de regels.

Bovenstaande maatregelen vereisen een zorgvuldige implementatie. Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden opgevangen binnen de kaders van de huidige begroting van de Douane.

Afsluitend willen wij u informeren dat naar aanleiding van de commotie onder douanemedewerkers (die ook in de media tot uiting is gekomen) de gesprekken met de douanemedewerkers zijn geïntensiveerd. Het gesprek moet binnen de Douane op een open en constructieve manier plaatsvinden. Daar zijn alle inspanningen van de leiding van de Douane op gericht.

2. Ondermijnende criminaliteit en kwetsbare logistieke knooppunten

Nederland is een goed toegankelijke toegangspoort tot de Europese Unie en de rest van de wereld, een professioneel handels- en distributiecentrum van goederen en diensten en beschikt over een uitstekend ontwikkelde infrastructuur op logistiek, juridisch, financieel en digitaal gebied. Deze gelegenheidsstructuur is gunstig voor onze economie, voor het financieel verkeer en de legale handel, maar ook zeer aantrekkelijk voor misbruik voor illegale doeleinden: de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit benut namelijk dezelfde infrastructuur en dienstverlening als andere, legaal opererende, burgers en bedrijven. Georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in Nederland heeft voor het overgrote deel betrekking op de handel, smokkel en productie op illegale markten – drugs, mensenhandel, wapens, namaakartikelen etc. – en de controle van criminelen op legale markten. Kenmerkend hiervoor is het potentieel ontwrichtende karakter op de samenleving door de grote risico's van verwevenheid van onder- en bovenwereld, corruptie, afscherming, gebruik van geweld en de innesteling in lokale gemeenschappen en maatschappelijke sectoren.

De aanpak van de ondermijningsproblematiek is complex. Betrokken overheidspartners onderzoeken op welke manier de integrale aanpak, de in gang gezette beweging van de afgelopen jaren, de komende jaren kan worden verbreed, versterkt en versneld. Beïnvloeding van criminele gelegenheidsstructuren is nodig om illegale markten bij de bron aan te pakken of te verstoren. Daar zijn tal van mogelijkheden voor: het dilemma is hoe dit op een zodanige manier is in te richten dat het normale economische verkeer en de dienstverlening er niet onnodig door gehinderd worden.

Als we met deze bril naar de Rotterdamse haven kijken zien we het volgende: de Rotterdamse zeehaven vormt een vitale infrastructuur voor de Nederlandse economie en huisvest belangrijke industriële clusters, is een complex en groot logistiek bedrijf en knooppunt voor grote stromen goederen. Zo worden in de Rotterdamse haven ruim 7 miljoen containers per jaar verwerkt (800 per uur), de afhandelingsijd van containers wordt in seconden gemeten en onderling vergeleken tussen concurrerende havens. Dezelfde infrastructuur die zo voordelig is voor legale goederen maakt Rotterdam echter ook aantrekkelijk voor illegale goederen. Dat geldt niet alleen voor Nederland maar wereldwijd.

Voor de handhavings- en opsporingstaak van de overheid is het daarom van belang om een balans te vinden tussen enerzijds veiligheid (detectie en tegengaan van ondermijnende criminaliteit) en anderzijds het faciliteren van het bonafide bedrijfsleven.

3. Aanpak: brede maatschappelijke coalities vereist

Een dergelijk complex vraagstuk vraagt om een stevige en langdurige integrale aanpak, een één-overheid-aanpak samen met private partijen, gebaseerd op een goede integrale informatiepositie: gericht op de aanpak van gelegenheidsstructuren, facilitators en kwetsbare sectoren en branches alsmede het wegnemen van de sociale voedingsbodem, door preventie en de inzet van repressieve instrumenten. Probleemgericht en informatie-gestuurd werken is essentieel voor een succesvolle aanpak van concrete problematiek, evenals het creëren van de juiste maatschappelijke gelegenheidscoalities (overheid, burgers en private partijen) om barrières op te werpen en casuïstiek op te pakken.

De vraag naar capaciteit is per definitie groter dan de capaciteit die ingezet kan worden. Daarom is het van belang om de problematiek integraal te benaderen en slim samen te werken. Er wordt in Rotterdam

door de betrokken (overheids)partners op verschillende manieren samengewerkt, ieder vanuit zijn taak en met gebruikmaking van eigen bevoegdheden, samen met private partijen. Een aantal onderdelen van integrale samenwerking in de Rotterdamse haven lichten we uit:

- Het programma Integere Haven is gestart in 2013 onder regie van de Rotterdamse driehoek -burgemeester, het OM en de politie- aangevuld met Douane. Vrijwel vanaf de start zijn ook private partners bij het programma betrokken. Het gezamenlijke doel is het weerbaarder maken van de Rotterdamse haven tegen ondermijnende criminaliteit.
- Binnen het project Integere Haven is de beveiliging van de haventerreinen verbeterd maar is ook aandacht voor aspecten als voorlichting aan medewerkers. Functionarissen op sleutelposities bij overheid en bedrijfsleven zijn kwetsbare doelwitten voor de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Hun medewerking of informatie is vaak in één of andere vorm nodig om criminele activiteiten te kunnen plegen. Bewustwording en het voorkomen van corruptie is dan ook onderdeel van het project Integere Haven. Een element van het programma is de campagne «Rotterdamse haven, veilige haven», die dit voorjaar van start is gegaan. Een van de doelgroepen van de campagne is de havenmedewerker die werkzaam is op kwetsbare posities in de haven. De medewerker, die bedoeld of onbedoeld, een faciliterende rol kan spelen bij criminaliteit. Die zich onveilig kan voelen door criminele incidenten op of rond de werkplek. Behalve voorlichting en bewustwording is ook het openen van een zogenaamde kliklijn onderdeel van deze campagne.
- Bovendien heeft de politie-eenheid Rotterdam in nauwe samenwerking met het arrondissementsparket Rotterdam het initiatief genomen om de inzet van de betrokken opsporingsdiensten (verschillende onderdelen van de politie, de rijksrecherche en de FIOD) in het havengebied van Rotterdam te coördineren om de effectiviteit op het gebied van corruptiebestrijding te verhogen. De opsporing door de politie in de haven is geïntensiveerd. De Douane heeft uw Kamer eerder ingelicht over de maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van vermoedens van corruptie van eigen medewerkers.¹
- Het HARC-team is een samenwerkingsverband tussen de Zeehavenpolitie Rotterdam, de FIOD Rotterdam, de Douane Rotterdam en het Arrondissementsparket Rotterdam. Dit team houdt zich bezig met de bestrijding van internationale verdovende middelensmokkel in de Rotterdamse haven. In 2015 heeft het HARC-team in totaal 72 vangsten geregistreerd, daarbij werd in totaal 9.316 kg drugs in beslag genomen (4.656 kg cocaïne, 4.660 kg marihuana). Het betreft constateringen van diverse diensten waaronder de Douane. In 2016 (tot 25 oktober) zien we niet zozeer een stijging in het aantal vangsten maar wel een forse stijging van de onderschepte kilo's drugs, met name cocaïne (12.000 kg) waaronder de twee vangsten van 4.000 kg en 2.900 kg op basis van de risicoselectie van de Douane op aangiften.

Bovenstaande samenwerkingsvormen dragen bij aan de integrale aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit in de Rotterdamse haven. Daarbij moeten we ons realiseren dat een dergelijk groot en belangrijk knooppunt van goederenstromen constante aandacht en inspanning van alle betrokken partners vergt.

Kansen voor versterking liggen op het terrein van de samenwerking en de informatie-uitwisseling.

¹ Voor de specifieke maatregelen die douane onderneemt op het gebied van corruptiebestrijding verwijs ik u naar de beantwoording van de Kamervragen van Jasper van Dijk (SP) (Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 2590).

- Versterking van de samenwerking is door de grootte van de Rotterdamse haven en de logistieke processen een complexe opdracht die alleen kan slagen als de alle betrokken partijen -zowel publiek als privaat- nauw met elkaar samenwerken. Het afstemmen van elkaars processen en de gevolgen voor de andere partners is een belangrijk onderdeel van de samenwerking. De regionale driehoek en de Douane zullen de komende tijd meer in investeren en onderzoeken in welk overlegmodel dit het beste vorm gegeven kan worden. De eerste afspraak daarvoor is gepland.
- Tussen toezicht (Douane) en opsporing (Politiediensten) wordt informatie gedeeld binnen de wettelijke kaders. De Douane heeft echter voor de uitvoering van haar toezicht behoefte aan meer informatie uit de opsporing om nog meer informatie-gestuurd te kunnen werken. De mogelijkheden daartoe worden nader verkend. Het betreft informatie over bedrijven en personen die betrokken zijn bij het goederenvervoer waar de Douane toezicht en controle op uitoefent. Met dergelijke informatie kan de Douane haar risicoprofielen aanscherpen in de actualiteit. Zoals de Kamer weet wordt gewerkt aan een Kaderwet voor gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden. Streven is om begin volgend jaar een wetsvoorstel gereed te hebben dat in consultatie kan worden gebracht. Het wetsvoorstel beoogt belemmeringen weg te nemen voor gegevensuitwisseling in het kader van de samenwerking bij onder meer de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Tot slot, Rotterdam is niet de enige plek waar goederen ons land binnenkomen. In EU-verband werkt Nederland samen op de verschillende prioritaire thema's; met name mensensmokkel, mensenhandel en drugshandel. De nadruk ligt hierbij op de grensoverschrijdende aspecten in het ontmantelen van criminele netwerken. De operationele uitvoering vindt met name plaats in het kader van de EMPACT projecten (European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats).

4. Onderzoek

Het vaak onzichtbare en fluïde karakter van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit maakt betrouwbare schattingen over de precieze omvang van die markt niet goed mogelijk. In relatie tot de geuite wens van de Kamer naar een breder onderzoek betreffende cocaïne-transporten en de effecten hiervan op de maatschappij, wijzen wij op het Nationaal Dreigingsbeeld dat medio 2017 zal worden uitgebracht. Dit is een rapport dat eenmaal in de vier jaar wordt opgesteld waarin de huidige stand van zaken van criminele verschijnselen wordt onderzocht, maar ook wordt ingegaan op (toekomstige) ontwikkelingen die van belang zijn voor de aard en omvang van verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit en de gevolgen daarvan voor de samenleving. In dit rapport komen in ieder geval de handel in en smokkel van cocaïne, mensensmokkel, illegale handel in en smokkel van vuurwapens en explosieven, afpersing en witwassen aan de orde.

Met betrekking tot de wens van de Kamer zouden we dan ook vooralsnog naar dit onderzoek willen verwijzen.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur