
Wetenschappelijk onderzoek tav integriteit bij de Douane

Aanleiding

De Douane heeft als ambitie om haar integriteitsaanpak voortdurend te verbeteren om de organisatie en haar medewerkers te beschermen tegen ongewenste invloeden van derden. Inzichten vanuit de wetenschap zijn in dit verband waardevol.

In 2016 is in opdracht van de Nationale Politie (Commissie Kennis en Onderzoek) een wetenschappelijk onderzoek gestart, onder de naam "Als de Prooi de jager pakt". Het doel¹ van dit onderzoek was:

"Nagaan – in de context van de Rotterdamse haven – of het geschetste verplaatsingsmechanisme: de interactie waarbij de 'jagers' tot 'prooi' (dreigen te) worden, zich in de praktijk heeft voorgedaan. Op basis van deze kennis wilde men een dynamisch barrièremodel ontwikkelen dat inzichtelijk maakt hoe maatregelen en activiteiten gericht op het tegengaan van criminele bedrijfsprocessen die de Nederlandse samenleving ondermijnen, kunnen leiden tot risico's voor de betrokken organisaties, en dat concrete aangrijpingspunten biedt voor hoe ze zich hiertegen kunnen beschermen."

Eind 2016 is Douane verzocht haar medewerking aan dit onderzoek te verlenen. In februari 2017 heeft de Douane daarmee ingestemd.

In 2019 hebben onderzoekers van dit onderzoek besloten geen rapport met betrekking tot onderzoeksresultaten uit te brengen en het onderzoek heeft op dit moment nog niet geleid tot wetenschappelijk gevalideerde resultaten die ten volle benut kunnen worden voor het verbeteren van het integriteitbeleid van de Douane.

Daarmee heeft de Douane geen antwoord gekregen op de voor haar relevante onderzoeksvragen uit het onderzoek:

"Welke specifieke kenmerken en ontwikkelingen op het vlak van toezicht, handhaving, opsporing en regelgeving kunnen in verband worden gebracht met de geconstateerde kwetsbaarheden van THOR-organisaties in de Rotterdamse haven?"

"Wat zijn – op grond van de bevindingen naar aanleiding van de voorgaande vragen – de potentiële kwetsbaarheden voor publieke THOR-organisaties om als contactpunt te dienen tussen illegaliteit en legaliteit?"

Douane wil met een nieuw in te stellen wetenschappelijk onderzoek beantwoording van deze onderzoeksvragen, specifiek gericht op de Douane organisatie, alsnog bewerkstelligen.

Eerdere onderzoeken

In de afgelopen jaren zijn er verschillende wetenschappelijke onderzoeken uitgevoerd waarbij de activiteiten van criminele organisaties in relatie tot handhavingsorganisaties in beeld werden gebracht. Al deze rapporten laten in meer of mindere mate zien dat ook criminele organisaties zich blijven ontwikkelen. In het rapport Georganiseerde Criminaliteit en integriteit van rechtshandhavingsorganisaties (2017 opdrachtgever WODC) stellen de onderzoekers dat:

*"De afwegingen die criminele subjecten maken of het al dan niet zinvol is om vertegenwoordigers van rechtshandhavingsorganisaties te benaderen en voor het eigen karretje te spannen lijken te zijn veranderd. Voor een deel heeft dat te maken met het feit dat de inspanningen die door diverse publieke en private partners worden getroost om door middel van situationele criminaliteitspreventie georganiseerde criminaliteit in te dammen of te voorkomen, de logistiek van het criminele handelen hebben beïnvloed en in een aantal opzichten hebben bemoeilijkt."*²

¹ Bron: geaccordeerd projectvoorstel

² WODC - Georganiseerde Criminaliteit en integriteit van rechtshandhavingsorganisaties blz 45 -3.5

Dit onderzoeksteam geeft in haar rapport ook aan dat er gepoogd moet worden om op creatieve, maar wetenschappelijk verantwoorde wijze, meer zicht te krijgen op de gevallen die niet in de officiële registratiesystemen zijn terug te vinden. De onderzoekers geven hierbij als voorbeeld aan:

"Dat kan, hoe moeilijk ook, door bijvoorbeeld in het criminele milieu of in de advocatuur mensen te benaderen om meer licht op de problematiek te werpen of door in gesprek te gaan met individuen die voor een ernstige integriteitsschending zijn veroordeeld en gestraft."

De Erasmus Universiteit Rotterdam publiceerde in mei 2019 een rapport, onder de titel "Drugscriminaliteit in de Rotterdamse Haven: aard en aanpak van het fenomeen",. De te beantwoorden hoofdvraag voor dit onderzoek was:

- Wat zijn de aard en omvang van de drugscriminaliteit en de rol van de sector transport en logistiek bij deze criminaliteit in de Rotterdamse Haven?

Een van de conclusies van het rapport is dat:

"In de door ons gesignaleerde kwetsbaarheden van de infrastructuur van de haven speelt de mens een centrale en veelal onmisbare rol om de invoer van verdovende middelen mogelijk te maken."

Onderzoeksvraag

Doelstelling van het wetenschappelijk onderzoek

Doel van het onderzoek is dat de Douane op basis van diverse ervaringen met en signalen over mogelijke corruptie bij de Douane de bescherming van haar organisatie en medewerkers tegen corruptie gaat versterken.

Vraagstelling van het wetenschappelijk onderzoek

Het uit te voeren onderzoek zal antwoord moeten geven op de vraag:

Sluit de aanpak van de Douane, gericht op het voorkomen van het corrumpen van de organisatie en/of haar medewerkers, afdoende aan bij de ontwikkelingen binnen criminele organisaties op dit terrein? Zijn er witte vlekken in de aanpak van de Douane? Hoe kan de Douane haar aanpak duurzaam en toekomstbestendig versterken?

Douane realiseert zich dat de inmenging door criminelen nooit volledig uit te sluiten is maar wil er alles aan doen om dit risico zoveel als mogelijk te beperken; nu en in de toekomst.

Het antwoord op de hiervoor gestelde vraag zal onderbouwd moeten worden door het beantwoorden van een aantal deelvragen:

1. Welk beeld is er op basis van recent eerder uitgevoerd wetenschappelijk onderzoek te schetsen?; En welk beeld is er te schetsen, op basis van bij deskundigen aanwezige kennis, over de wijze waarop criminele organisaties hun corrumpende activiteiten vorm geven of veranderen ?
2. In hoeverre dragen de activiteiten die de Douane onderneemt in het kader van het integriteitsmanagement daadwerkelijk bij aan het onderkennen en beheersen van het risico op criminele interventie?
3. Welke activiteiten zou de Douane kunnen intensiveren of verdiepen om dit risico nog verder te beheersen?
4. Welke andere versterkende maatregelen kan de Douane treffen?
5. Van welke in te zetten of ingezette activiteit is het meeste effect te verwachten? En op welk terrein zal dit effect zichtbaar zijn?

Opdrachtgever

Voor dit onderzoek treedt de Directeur Bedrijfsvoering in haar rol als portefeuillehouder integriteit op als Opdrachtgever. Voor wat betreft de uitvoerende werkzaamheden laat zij zich vertegenwoordigen door de Centrale Coördinator Integriteit van de Douane.

Randvoorwaarden

- De onderzoeksperiode beperkt zich tot de periode januari 2018 tot heden. In het onderzoek worden relevante wetenschappelijke onderzoeken betrokken en kunnen deskundigen die in deze periode op dit terrein actief waren, worden benaderd. Het onderzoek zal derhalve zoveel als mogelijk gericht zijn op de actualiteit en heeft een toekomstgerichte insteek. Voor wat betreft de reikwijdte van het onderzoek beperkt het onderzoek zich in tot het werkgebied van de Douane, meer specifiek in de Rotterdamse haven³. De opbrengst van dit onderzoek zal ook voor andere onderdelen van de Douane relevant zijn. Daarnaast kennen de werkzaamheden van de Douane veel raakvlakken met andere organisaties die eveneens hun voordeel kunnen doen met de resultaten van dit onderzoek.
- Deskundigheid onderzoeksteam
De beoogd onderzoekers dienen over achtergrondkennis van de onderhavige materie te beschikken. De voorzitter van het onderzoeksteam kan gezocht worden in de kennisgebieden bestuurskunde, criminologie en of ondermijning met een link naar integriteit.
- Samenstelling onderzoeksteam
Het onderzoeksteam zal bestaan uit een deskundige voorzitter die zich zal laten ondersteunen door enkele door hem of haar aan te wijzen onderzoekers. Daarnaast zal het onderzoeksteam worden ondersteund door maximaal twee medewerkers van de Douane die als liaison de verbinding tussen het onderzoeksteam en de organisatie zullen borgen. Deze medewerkers zullen voor de duur van het onderzoek beschikbaar zijn. Hiermee wordt geborgd dat vragen van het onderzoeksteam snel en adequaat worden opgepakt.
- Begeleidingscommissie
Een begeleidingscommissie bestaande uit Directeur bedrijfsvoering in haar rol als portefeuillehouder integriteit, directeur Handhaving, Directeur FIOD met portefeuille integriteit en directeur Douane Rotterdam Haven. De begeleidingscommissie zal worden voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter. Daarnaast zullen enkele externe partijen worden gevraagd om deel te nemen in de begeleidingscommissie. Hiermee is de blik van buiten naar binnen geborgd.
- Geheimhouding van data
Data wordt niet openbaar gemaakt door onderzoekers maar overgedragen aan de opdrachtgever. In de rapportage met betrekking tot het onderzoek wordt geen tot personen herleidbare informatie opgenomen. Ook strategische, tactische en proces informatie, die het kenmerk vertrouwelijk draagt of als zodanig bestempeld wordt, mag niet in de rapportage worden opgenomen.
- Tussenrapportages
Opdrachtnemer dient gedurende het onderzoek ten minste één tussenrapportage op te leveren. Deze tussenrapportage dient eind 1e kwartaal 2021 te worden opgeleverd, zodat de Douane, waar mogelijk, parallel aan het onderzoek maatregelen gericht op versterken van bescherming kan treffen.
- Eindresultaat
Het eindresultaat van de het onderzoek is een onderzoeksrapport (eindrapportage) die in juni 2021 dient te worden opgeleverd aan Opdrachtgever. Opdrachtnemer zal de eindrapportage en onderzoeksresultaten presenteren aan de begeleidingscommissie van Opdrachtgever. En eventueel – op verzoek van opdrachtgever – aan andere relevante partijen.

Tijdpad

Het voornemen van de Douane is om het onderzoek per september 2020 van start te laten gaan. De duur van het onderzoek zal beperkt blijven tot een periode van maximaal negen (9) maanden, waarbij de eindrapportage uiterlijk in juni 2021 dient te worden opgeleverd.

Naast de eindrapportage verwacht de Aanbestedende dienst ten minste één (1) tussenrapportage, welke eind 1^e kwartaal 2021 moet worden opgeleverd. In deze tussenrapportage staan de

³³ Dit is vergelijkbaar met de scope van het onderzoek 'Als de prooi de jager pakt'.

bevindingen van de Opdrachtnemer tot dat moment, zodat de Douane parallel aan het onderzoek versterkende maatregelen kan nemen.

Tot slot dienen de resultaten van het onderzoek in de vorm van een presentatie gedeeld te worden met de begeleidingscommissie⁴. Eventueel kan de presentatie ook in een ander gremium gevraagd worden in opdracht van de Opdrachtgever.

⁴De begeleidingscommissie bestaat uit de Directeur Bedrijfsvoering, Directeur Handhaving, Directeur FIOD, Directeur Douane Haven een onafhankelijke voorzitter en enkele externe partijen.