

Ketendossier CITES: gedeelde kennis is macht

Samenwerking en informatieuitwisseling tussen alle partners in de handhavingsketen is van het grootste belang om zicht – en greep – te houden op de handel in bedreigde dieren, planten, delen en producten daarvan. Marius Esselman en Hans Verkaik werken in dat kader aan een speciale ‘tool’, het ketendossier CITES.

Handhaving CITES moet effectiever

Een van de honderden Kamervragen naar aanleiding van de begroting van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) voor 2012 luidde: “Hoe gaat de regering bewerkstelligen dat de illegale handel in exotische dieren effectiever zal worden bestreden (zoals aangekondigd in het Regeerakkoord, red.), aangezien er in de begroting geen enkele activiteit staat waaruit deze verhoogde effectiviteit concreet blijkt?”

De handel in exotische diersoorten zal in 2012 effectiever worden bestreden, aldus het veelbelovende antwoord, door een slimmere inzet van de beschikbare mensen en middelen. Daartoe vinden drie extra activiteiten plaats: de interventiestrategie CITES wordt geëvalueerd, externe partijen zoals handelaren, dierenruinen en eigenaren van opvanglocaties worden geconsulteerd over mogelijkheden om de illegale handel effectiever te bestrijden – en er wordt een ICT-voorziening operationeel die de vijf partijen in de CITES-handhaving (Douane, Politie, Openbaar Ministerie, NVWA en Dienst Regelingen) in staat stelt de handhavinggegevens vaker en gemakkelijker uit te wisselen.



Marius Esselman en Hans Verkaik zijn respectievelijk namens de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en Dienst Regelingen (DR) betrokken bij die door staatssecretaris Bleker bedoelde ICT-voor-

ziening: het ketendossier CITES. Marius Esselman werkte aanvankelijk bij de AID. Hij was tot voor kort voorzitter van de Werkgroep regelgeving van onze vereniging. Bij de NVWA is hij nu inspecteur toezichtontwikkeling; zijn inbreng in de ontwikkeling van het ketendossier is gebaseerd op inhoudelijke kennis en jarenlange praktijkervaring. Hans Verkaik komt uit de ICT-sector, hij voerde eerder projecten uit voor DR en is – sinds 1 januari als zelfstandig projectmanager – projectleider van het ‘nieuwe regelingenplatform’, waarbinnen de automatisering wordt gestroomlijnd.

Het ketendossier moet begin 2013 operationeel zijn. Esselman en Verkaik willen hun enthousiasme over deze ‘tool’ graag nu al met de lezers van D&M delen.

Voorgeschiedenis

In maart 2008 stuurde minister Verburg een eerste brief over verbetering van de handhaving van de CITES-regelgeving aan de Tweede Kamer. Er werd een Convenant Nalevingsstrategie Natuurwetgeving opgesteld, met een looptijd tot 1 juli 2012, waarbij de partners (de minister van LNV; de staatssecretaris van Financiën; de voorzitter van het Interprovinciaal Overleg; het Openbaar Ministerie en de Raad van Hoofdcommissarissen) overeenkwamen, te werken via het concept van programmatisch handhaven. Dat betekent dat handhaving plaatsvindt op basis van vertrouwen en de inzet wordt gebaseerd op risicoanalyses. Als doelgroepen voor CITES – groepen waarbij de grootste risico's op overtreding bestaan – werden o.a. genoemd de commerciële doelgroep (kofferbakhandel in reptielen bijvoorbeeld), maar ook onderzoekers en educatieve centra (zoals dierenruinen). Naleving van de wetgeving wordt bevorderd met uiteenlopende middelen; bij de risicogroepen vinden jaarlijks selecte inspecties plaats. In het convenant wordt het belang van structurele uitwisseling van gegevens onderstreept. Om die uitwisseling te bewerkstelligen zouden zogenoemde ketendossiers worden ontwikkeld, te beginnen in 2008 met een ketendossier CITES. Bij de CITES-wetgeving werd de noodzaak tot informatieuitwisseling het sterkst gevoeld en het is één van de onderdelen van de Interventiestrategie CITES.

Intussen werd er ook rijksbreed nagedacht over en gewerkt aan modernisering van de inspectie. Er werd een Inspectieraad in het leven geroepen die onder andere het instrument Inspectieview ontwik-

Marius Esselman (rechts) en Hans Verkaik (links) werken aan een speciale ‘tool’.



(foto: N. Evertsen)

De handel in exotische diersoorten zal in 2012 effectiever worden bestreden.

kelde: een voorziening waarmee toezichhoudende instanties gegevens delen over toezicht en handhaving bij bedrijven en instellingen of ten aanzien van 'objecten' als een werk.

Door gebruik te maken van elkaars informatie, die te delen en door samen te werken zorgen de toezichhoudende instanties voor afname van de toezichtslast en kan waar nodig het toezicht worden geïntensiveerd.

De technische details blijven hier – hoewel Verkaik er alles van weet – buiten beschouwing.

Het verminderen van de toezichtslast is in het convenant ook een expliciet beleidsdoel. Gelet op de rijksbrede inspanningen leek het raadzaam om voor het ketendossier aansluiting te zoeken bij Inspectieview. Men spreekt dan ook van Inspectieview CITES. 'Ketendossier' geeft echter beter weer, dat het bij deze tool niet alleen gaat om toezicht, maar ook om handhaving. De regie van het gehele project is in handen van de beleidsdirectie Natuur en Biodiversiteit van het Ministerie van EL&I.

Opzet van het ketendossier

Het belang van een structurele uitwisseling van gegevens werd wel onderkend. Het ontbreken van de handhavingpartners echter aan enkele nogal essentiële kaders. De verschillende partners – en de douane, die natuurlijk ook een belangrijke taak heeft bij de handhaving op dit gebied – hanteren allemaal hun eigen werkwijzen en systemen. Gegevens worden meer dan eens geregistreerd en omdat iedereen verschillende termen, categorisering en lijsten gebruikt verloopt de uitwisseling van die gegevens vaak moeizaam.

Via een ketendossier kunnen alle partners in de handhavingketen vanuit hun eigen functionele noodzaak elkaars informatie raadplegen. Zo verleent DR ontheffingen en voert de administratie van in bewaring en in beslag genomen goederen, maar kan ook bestuursrechtelijk optreden. Douane, NVWA en politie vervullen toezichhoudende en opsporingstaken en het Openbaar Ministerie kan overtreders strafrechtelijk vervolgen. Per bedrijf of persoon legt elke instantie vanuit de eigen taak informatie vast. Binnen het ketendossier hanteren de partners een onderling begrijpelijke 'taal', zodat men elkaar weer goed verstaat.

Alle ketenpartners kunnen opzoeken of er over een bedrijf of een persoon via een van hen al iets bekend is. Ook rapportages van bevindingen, processen verbaal en stadia van afhandeling komen in een dossier. Voor de politie (en de Opsporingsdienst van de NVWA) kan informatie over illegale CITES-activiteiten interessante aanknopingspunten bieden bij grote opsporingsonderzoeken - drugshandelaars willen



ook nog weleens een zeldzaam, kostbaar eitje smokkelen...

Het uitgangspunt voor het project is om geen wijzigingen in de huidige processen en systemen van de ketenpartners aan te brengen. In de toekomst kan eventueel worden besloten, de papierstromen tussen de partners te automatiseren.

Mogelijke problemen met privacygevoeligheid – die zich zowel bij het verstrekken als bij het opvragen van gegevens kunnen voordoen – worden voorkomen door een slim systeem van autorisatie. Gebruikers kunnen alleen die gegevens raadplegen waar ze uit hoofde van hun functie belang bij hebben. Het ketendossier voorziet in een juridische onderbouwing van dat belang en er is een convenant opgesteld met afspraken en protocollen over het gebruik van de informatie.

Artikel 7.6 van het voorstel voor de Wet natuur(bescherming) neemt een laatste lastige hindernis weg – het bevat een wettelijke regeling ten behoeve van gegevensuitwisseling tussen de NVWA, dienstonderdeel inspectie, en Dienst Regelingen, onder de voorwaarde dat uitwisseling er niet toe mag leiden dat de persoonlijke levenssfeer onevenredig wordt geschaad.



Perspectieven voor de handhaving

Samenwerking tussen de partners is op zich al winst en het gevoel dat je met elkaar aan iets moois, iets

Ook dierentuinen vallen in groepen waarbij de grootste risico's op overtreding bestaan.



Bij de CITES-wetgeving werd de noodzaak tot informatie-uitwisseling het sterkst gevoeld.

*Op internet worden ook huiden van reptielen aangeboden.
(foto: H. Wildschut)*

positiefs werkt maakt volgens Esselman ook dat het project uitstijgt boven begrijpelijke maar banale besognes als bezuinigingen. Die spelen zeker een rol (en driedubbel noteren van gegevens is er een voorbeeld van) – maar met het ketendossier kan je van de nood een deugd maken! Gecombineerde informatie leidt tot inzicht en daarmee tot kwalitatief betere handhaving.

Hoewel het bij het ketendossier in principe gaat om uitwisseling van alle bekende informatie (kennisborging) en niet om opsporing, maakt het delen van die informatie de focus scherper en de pakkans groter.

Een voorbeeld

De NVWA wordt gebeld door een politieman die heeft gezien dat iemand op internet een partij huiden van reptielen aanbiedt. Welke kennis is nodig om na te gaan of dat (il)legaal is? In de eerste plaats moeten de huiden worden 'herkend'; behoorden ze toe aan beschermde dieren?

De volgende vraag is: heeft de aanbieder een ontheffing of geldt er een vrijstelling – m.a.w., wordt hier een verbod overtreden?

Voor determinatie biedt het ketendossier nog geen middelen, maar je kan zo zien of de aanbieder een ontheffing heeft, of dat hij via een collega handhaver al 'in beeld' is. Je hoeft niet eindeloos rond te bellen en wanhopig te worden omdat er niemand terugbelt.

"*Ceratozamia mexicana*
Brongn." behorende tot
de Cycadales - Zamiaceae.
(foto: N. Evertsen)



Esselman verwacht dat de nieuwe werkwijze voor de inspecteur in het veld zeer motiverend zal zijn: hij of zij kan zelf een dossier raadplegen en krijgt daarmee een instrument in handen om veel actiever op te treden. **De controleur wordt serieus genomen!** Hij kan ook zien wat er gebeurt met een door hem aangebrachte zaak – gaat het OM al dan niet vervolgen, hoe luidt het vonnis, welke sancties worden opgelegd - en daar vervolgens weer van leren.

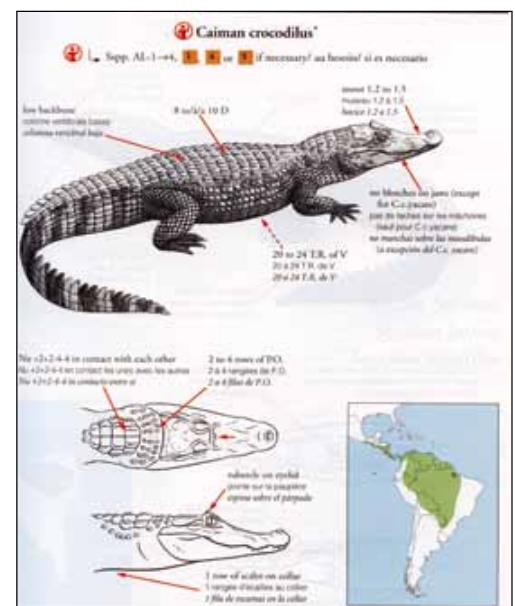
Het ketendossier betekent een grote stap voorwaarts in de handhaving op het terrein van CITES, hoewel het niet alle problemen in één klap oplost. Het valt nog steeds niet mee om te 'zien' of een dier of plant tot een soort op de A- of de B-lijst behoort (en dus strikt of minder strikt beschermd is) en

die informatie zit, voor zover die al te digitaliseren valt, (nog) niet in het dossier. Een inspecteur die op basis van ervaring aan het gedrag van een vogel ziet of die uit het wild afkomstig is, kan je niet automatiseren. Maar wat gezien wordt, wordt genoteerd en wordt dan in een veel ruimere kring zichtbaar. Mogelijk illegale actoren komen in beeld. De functionaliteit voor het uitvoeren van een risico-analyse door de douane, NVWA of politie, (die verder gaat dan een persoon of bedrijf), die juist netwerken in kaart kan brengen om gericht te controleren en trends vroegtijdig te signaleren, is binnen het stelsel van Inspectievizies nog in ontwikkeling.

Europese of internationale inzet van het ketendossier – CITES is per definitie een internationale aangelegenheid, zoals minister Verburg al zei – staat ook op het verlanglijstje.

En als er budget is, kan het systeem nog veel effectiever worden. Onder de palmen in het ministerie van EL&I kregen we al pratend allerlei ideeën voor de verdere uitbouw van het ketendossier. Het meest concrete idee is om op de reeds geplande PDM-studiemiddag over CITES nader in te gaan op de perspectieven die het ketendossier nu al biedt.

Tekst: Noor Evertsen, met dank aan Marius Esselman en Hans Verkaik



Voor determinatie biedt het ketendossier nog geen middelen.