

Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen

Eindrapport

R. Staring, L. Bisschop, R. Roks, E. Brein en H. van de Bunt

Sectie Criminologie

Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus School of Law

26 mei 2019

**Erasmus
School of
Law**



Niets uit deze uitgave mag worden geciteerd, verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	7
Voorwoord burgemeester A. Aboutaleb	7
Voorwoord projectleider R. Staring.....	8
Gebruikte afkortingen.....	10
1 Inleiding, onderzoeksvragen en methoden	12
1.1 Aanleiding van het onderzoek.....	12
1.2 Onderzoeksvragen.....	13
1.3 Begripsafbakening.....	15
Ondermijnende criminaliteit	15
Georganiseerde criminaliteit.....	17
Drugscriminaliteit en de logistiek- en transportsector	20
1.4 Uitvoering van het onderzoek	21
Vertrouwelijkheid, toestemmingsverklaringen en FileShare	21
Literatuurstudie en documentenanalyse.....	22
Respondenten, interviews en focusgroepen	24
Antwerpen en Hamburg	25
Analyse opsporingsonderzoeken.....	26
Crime scriptanalyse	27
Sectorscan.....	27
1.5 Het gebruik van citaten	28
1.6 Leeswijzer	29
2 Actoren in de Rotterdamse haven	30
2.1 Inleiding.....	30
2.2 Beschrijving van de private actoren in de Rotterdamse haven	31
Private actoren met directe betrokkenheid bij logistiek.....	33
Private actoren met een faciliterende rol in logistiek.....	35
Samenwerkingsverbanden tussen en vanuit de private actoren	38
Recente ontwikkelingen bij de private actoren	39
2.3. Beschrijving van de publieke actoren in de Rotterdamse haven	40
Havenspecifieke actoren.....	41
Andere overheidsactoren in de haven	45
Samenwerkingsverbanden tussen en vanuit de publieke actoren	46
Recente ontwikkelingen bij de publieke actoren	48

2.4 Conclusie.....	48
3 Aard, omvang en sociale organisatie van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven.....	50
3.1 Aard en omvang van de drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven	50
De geregistreerde werkelijkheid van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven	50
“Je dark number is zo dark”	52
3.2 De sociale organisatie van drugscriminaliteit.....	55
Achtergronden en ontwikkelingen van criminele samenwerkingsverbanden: inzichten uit de wetenschappelijke literatuur.....	55
3.3 De opsporingsonderzoeken nader omschreven	56
3.4 Centrale bevindingen uit de opsporingsonderzoeken en de interviews over de aard van drugscriminaliteit.....	65
Bevinding 1: Het lokale verhaal staat centraal.....	65
Bevinding 2: Rollen en specialisaties	68
Bevinding 3: De sociale inbedding van de criminele samenwerking.....	71
Bevinding 4: Drugs, ondermijning en de rol van geweld	73
3.5 Conclusie.....	77
4 Smokkelscripts en bottlenecks: het logistieke proces van drugssmokkel	79
4.1 Het logistieke proces van de import van cocaïne via de Rotterdamse haven.....	79
4.2 Smokkelmethoden: diversiteit, populariteit en aanpassingsvermogen.....	80
4.3 Van smokkelmethoden naar smokkelscripts	82
4.4 Cocaïne in bron- en transitlanden: implicaties van smokkelscripts	85
Implicaties voor het containerscript in bron- en transitlanden.....	85
Implicaties voor het ladingscript in bron- en transitlanden.....	86
Implicaties voor het scheepsscript in bron- en transitlanden	87
4.5 Het passeren van locaties van toezicht: bottleneck 1	89
Het passeren van locaties van toezicht in het containerscript.....	89
Het passeren van locaties van toezicht in het ladingscript	90
Het passeren van locaties van toezicht in het scheepsscript.....	91
4.6 Het veiligstellen van de cocaïne: bottleneck 2	92
Het veiligstellen van de cocaïne in het containerscript.....	92
Het veiligstellen van de cocaïne in het ladingscript	95
Het veiligstellen van de cocaïne in het scheepsscript.....	96
4.7 Conclusie.....	97
5 Kwetsbare locaties	99

5.1 De kwetsbaarheden van de infrastructuur van de Rotterdamse haven.....	99
5.2 Een haven met twee gezichten	101
Kwetsbaarheden van de stadshavens	101
Kwetsbaarheden van de Maasvlakte	104
5.3 Het belang van toegang tot terreinen en informatie in de Rotterdamse haven.....	106
Wie heeft er toegang tot terreinen in de Rotterdamse haven?.....	106
Wie heeft toegang tot informatie?	108
5.4 Preventieve maatregelen gericht op toegang tot locaties en informatie	112
De beveiliging van haventerreinen	112
Biometrische toegangspassen	115
Het loggen van handelingen en functiescheiding.....	117
5.5 Het bestuurlijk en privaatrechtelijk instrumentarium gericht tegen kwetsbare locaties	119
Slagkracht in de stad versus de haven	119
Ken je klant?.....	120
5.6 Conclusie.....	122
6 Kwetsbare sectoren	124
6.1 Inleiding	124
6.2 Kwetsbare goederenstromen en handelsrelaties.....	125
Kwetsbare goederenstromen: fruitlijnen uit Latijns-Amerika	125
De fruitsector: (on)bewust betrokken.....	127
De transportsector: korte lijntjes naar het achterland	129
Andere kwetsbare sectoren en goederenstromen.....	130
6.3 Structurele kwetsbaarheden van bedrijven en sectoren.....	132
Financiële kenmerken van bedrijven en sectoren.....	133
Concurrentiedruk in de sector	134
Interne organisatie en monitoring	136
Uitzendwerk	136
6.4 Culturele kwetsbaarheden van bedrijven en sectoren.....	137
Een langzaam verschuivende cultuur van gedogen	137
"Wij schuiven met dozen"	138
"Ik hou het leuk voor mezelf"	139
"Is het omdat het moet?": veiligheid als sluitstuk.....	140
6.5 Maatregelen en toezichtsactoren gericht op de kwetsbare goederenstromen.....	141
Focus van de douane op de goederenstromen en handelsrelaties	141

Private verantwoordelijkheid voor het toezicht op goederenstromen	145
6.6 Maatregelen en actoren gericht op de structurele kwetsbaarheden van bedrijven en sectoren	146
Zelfregulering.....	146
Metaregulering van de sector.....	149
Personeelsbeleid en screening: instroom, doorstroom en uitstroom van personeel	150
Inzicht in en kennis van bedrijfsprocessen.....	155
Bestuurlijke aanpak gericht op structurele kenmerken van bedrijven en sectoren	156
6.7 Maatregelen gericht op de culturele kwetsbaarheden van bedrijven en sectoren.....	157
Personeelsbeleid en bedrijfscultuur: alertheid en bewustzijn creëren	157
Bewustzijn en meldingsbereidheid.....	159
6.8 Conclusie.....	162
7 Samenwerken in de aanpak van drugscriminaliteit	164
7.1 Inleiding.....	164
7.2 Integrale samenwerking tussen publieke actoren	165
Partners in publieke samenwerking.....	166
Mentalities van overheidsactoren	168
Doelstellingen van overheidsactoren.....	171
Informatie-uitwisseling tussen overheidsdiensten.....	174
Regierol in de integrale samenwerking in de haven.....	177
Publieke percepties op capaciteit in toezicht.....	178
Publieke focus op geldstromen.....	179
Internationale samenwerking tussen publieke actoren.....	180
7.3 Private samenwerking.....	181
7.4 Publiek-private samenwerking.....	183
Mentalities in publiek-private samenwerking	184
Doelstellingen in publiek-private samenwerking.....	186
Informatie-uitwisseling in publiek-private samenwerking.....	187
Private capaciteit in toezicht.....	190
Programma Integere Haven.....	191
Best practice: Information Sharing Center	192
7.5 Conclusie.....	193
8 Conclusies en aanbevelingen	195
8.1 Aard, omvang en ontwikkelingen van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven (onderzoeksvraag 1)	196

De sociale organisatie van de invoer van verdovende middelen	197
Smokkelscripts	198
8.2 Kwetsbaarheden in de infrastructuur van de Rotterdamse haven (onderzoeksvraag 2/3)	199
Kwetsbare locaties: toegang tot terreinen en toegang tot informatie.....	199
Structurele en culturele kwetsbaarheden van bedrijven	200
De mens als kwetsbare schakel	201
8.3 Toezicht, handhaving en opsporing van drugsmokkel (onderzoeksvraag 4/5)	202
Fysieke maatregelen en risicoanalyses	202
Maatregelen tegen structurele en culturele kwetsbaarheden.....	203
Samenwerken in toezicht: kwetsbaarheden en kansen	205
8.4 Zes aanknopingspunten voor aangepast of verbeterd toezicht, handhaving of opsporing (onderzoeksvraag 6)	206
Referentielijst	212
Bijlage A: Interviews methodologie	223
Protocol publieke actoren.....	225
Protocol private actoren.....	227
Bijlage B: Respondentenoverzicht.....	231
Bijlage C: Opsporingsdossiers: selectie en itemlist.....	233
Aanvraag en toegang tot opsporingsonderzoeken.....	233
Geselecteerde opsporingsdossiers met motivering keuze.....	235
Checklist opsporingsdossiers.....	236
Bijlage D: Overzicht van actoren	238
Bijlage E: Lijst contactpersonen begeleidingscommissie	241

Voorwoord

Voorwoord burgemeester A. Aboutaleb

Het economisch belang en succes van de haven van Rotterdam zijn groot en veelomvattend. De uitstekende faciliteiten en natuurlijke voordelen van het havencomplex worden helaas ook misbruikt door criminelen. Met name voor de doorvoer van drugs is de haven een logistiek knooppunt. Daarin is Rotterdam niet uniek. Ondanks alle inzet en middelen van overheden en private partijen kampen meer logistieke knooppunten van vergelijkbare omvang met dit probleem. Deze ontnuchterende waarnemingen zijn recent gestaafd door omvangrijke drugsvangsten en incidentele corruptiezaken in de Rotterdamse haven. Precies deze feiten waren voor de Rotterdamse Driehoek Plus (Politie, OM, gemeente, Douane) aanleiding voor het brede onderzoek dat voor u ligt. De minister van Justitie en Veiligheid onderstreepte bij aanvang het nationale belang van een integrale analyse van de drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven.

Onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam bieden in dit onderzoek een gedegen analyse van het fenomeen drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. Dit doen ze in de volle breedte en complexiteit. Zij onderzochten uitvoerig welke structuren, processen en systemen gebruikt én misbruikt worden door drugscriminelen inclusief hun leveranciers en faciliteerders; welke risico's en kwetsbaarheden hierbij relevant zijn; hoe publieke handhaving, toezicht en opsporing georganiseerd en verbeterd kunnen worden; hoe het interne toezicht en handhaving van private partijen een rol spelen bij drugscriminaliteit en wat de verbeterpunten in dit verband zijn. Ik ben de Erasmus Universiteit Rotterdam en de samenwerkende partners dankbaar voor het unieke en verhelderende beeld dat zij schetsen in de rapportage.

Uit de conclusies van dit onderzoek destilleer ik alvast één belangrijke constante: de intensieve en decennialange samenwerking tussen publieke en private partijen die de Rotterdamse haven tot een van de succesvolste havens ter wereld heeft gemaakt, is ook in de aanpak van drugscriminaliteit een van de sleutels naar succes. Georganiseerde criminaliteit kan alleen met succes bestreden worden door een georganiseerde overheid, die effectief en succesvol samenwerkt met private partijen.

Ahmed Aboutaleb

Burgemeester van Rotterdam

Vijfentwintig jaar geleden onderzochten de vier hoogleraren criminologie Bovenkerk, Bruinsma, Van de Bunt en Fijnaut in het kader van de Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden - ook wel bekend als de commissie Van Traa - de innesteling van georganiseerde misdaad in belangrijke economische sectoren in Nederland, waaronder de Rotterdamse haven. De onderzoekers vergelijken de haven van de Maasstad met de situatie in de haven van New York aan het einde van de negentiende eeuw. Het New York van rond 1900 vormde de aanzet voor een korte, maar interessante analyse over de situatie in de Rotterdamse haven rond 1990. In New York had een Italiaanse bende via een 'vakbond' in grote delen van de haven de macht over havenarbeiders verkregen en zich zo als criminele groep een belangrijke positie verworven in een legale economische tak. De criminologen beschrijven de mate van controle van de georganiseerde misdaad over de Rotterdamse haven, de bedrijven in de haven, de vakbonden die het havenpersoneel vertegenwoordigen en over de corruptie onder overheidspersoneel en werknemers van bedrijven. Hun conclusie is kort en duidelijk: "Er zijn in de Rotterdamse haven geen criminele groepen aangetroffen die hun activiteiten primair op de haven richten, laat staan dat er groepen zijn die controle hebben over bepaalde havenactiviteiten" (PEO, bijlage IX, 1996, 86-89). Vakbonden waren niet interessant voor de georganiseerde misdaad, onder meer omdat ze geen personeel voor de haven opleidden of aan de haven leverden. Bovendien constateerden de criminologen dat er sprake was van een sterke afname van het aantal havenarbeiders; dit als gevolg van de toenemende automatisering en het containervervoer dat in 1994 naar ruim 3 miljoen passerende containers was gestegen.

Op basis van interviews en een analyse van afgeronde opsporingsonderzoeken schetst ons onderzoek "Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen" een actueel beeld van de drugscriminaliteit en de aanpak hiervan in de haven van Rotterdam. Net als 25 jaar geleden wordt de infrastructuur van de Rotterdamse haven vandaag misbruikt voor drugssmokkel. De aard en aanpak van de drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven in het onderhavige onderzoek verschilt echter op drie punten. Allereerst hebben de ontwikkelingen van het vervoer over zee zich de afgelopen 25 jaar verder versterkt. "In de Rotterdamse haven is iedereen", zoals een van onze gesprekspartners het in 2019 formuleerde, "zich suf aan het automatiseren". Dit zal de komende jaren verder worden doorgevoerd, waardoor het de verwachting is dat er in de toekomst nog minder havenarbeiders nodig zullen zijn. Het aantal containers dat jaarlijks de Rotterdamse haven passeert, is met de komst van de Maasvlakte 2 meer dan verdubbeld en ligt nu op ongeveer 7,5 miljoen. Waar er rond 1994 jaarlijks met ongeveer 300 containers nog geen 0,1 % van het totaal werd gecontroleerd, is dit aantal nu opgelopen tot 40.000 fysiek gecontroleerde containers. De pakkans gerelateerd aan het aantal gecontroleerde containers is daarmee momenteel iets gestegen ten opzichte van 1994, maar blijft met 0,5% gecontroleerde containers op het totale aantal passerende containers feitelijk natuurlijk erg laag. De sterke onderlinge sociale controle van de havenarbeiders als rem tegen criminele betrokkenheid, waarvan de criminologen in 1994 melding maakten, laat anno 2019 een gevarieerder beeld zien. Deze sociale controle is bij sommige bedrijven evident aanwezig en bij andere vervangen door technologische controle of onder invloed van automatisering en het toenemende belang van eenmansposities grotendeels verdwenen.

Een tweede belangrijk verschil betreft de rol van corruptie bij drugssmokkel. De criminologen wijzen er aan het einde van het vorige millennium op hoe moeilijk het was om havenpersoneel en overheidspersoneel 'plat' te krijgen. Bovendien was het de vraag waarom je überhaupt

personeel zou willen omkopen en corrumperen wanneer ‘de pakkans zo laag is en de mogelijkheden om drugs ongezien de Rotterdamse haven te laten passeren zo groot?’ Corruptie was, naar overtuiging van de onderzoekers, slechts op incidentele basis aanwezig en verhalen over corruptie zouden dan ook niet op voorhand moeten worden geloofd. Anno 2019 valt het moeilijk vol te houden dat ‘platte’ havenarbeiders of corrupt overheidspersoneel in de Rotterdamse haven slechts incidenten zijn. Corruptie speelt vrijwel altijd een rol in de hedendaagse drugssmokkel en het lijkt erop dat verdergaande schaalvergroting, automatisering, maar paradoxaal genoeg ook de (preventieve) aanpak van drugscriminaliteit, deze corruptie juist verder in de hand werkt.

Een derde opmerkelijk verschil met de huidige situatie is de rol van alle toezichts-, handhavings- en opsporingsinstanties. De criminologen verwezen ten tijde van de commissie Van Traa naar havenbedrijven in het algemeen en niet naar specifieke bedrijven of sectoren. Ook benoemden ze slechts een beperkt aantal overheidsinstanties die actief waren in het toezicht en de aanpak van drugssmokkel, zoals de douane, het Havenbedrijf Rotterdam en de politie. Over samenwerking, laat staan integrale vormen van samenwerking in de aanpak tussen publieke en private actoren zoals die tegenwoordig zijn waar te nemen, schreven de criminologen in het geheel niet. De bevindingen van de commissie Van Traa vormden juist het begin van samenwerking tussen de verschillende diensten. Deze initiële integrale samenwerking is de kinderschoenen inmiddels ontgroeid en krijgt op allerlei manieren vorm. In die samenwerking, zo signaleren we in dit rapport, is er soms ook sprake van een lokale Rotterdamse stijl van aanpakken en pionieren waarbij *“mogelijkheden, kansen en bevoegdheden in concrete gevallen moeten worden afgewogen”* (R23). Tegelijkertijd beschrijven we in dit rapport uitgebreid hoe de verschillende organisatie- en bedrijfsculturen met hun eigen specifieke belangen en doelstellingen de ‘Rotterdamse stijl van opgestroopte mouwen en pionieren’ doorkruisen en een succesvolle samenwerking in de weg kunnen staan.

In dit rapport belichten we vooral de aanbodzijde en de reactiekant van de drugscriminaliteit. De drugsproblematiek kent echter ook andere facetten. Zo geeft het Jaarbericht Drug Monitor 2018 (2019) zicht op het wijdverspreide en toenemende cocaïnegebruik in Nederland, dat boven het Europese gemiddelde ligt. De NOS bericht bovendien dat het gebruik van cocaïne op de Amsterdamse Zuidas, het financiële hart van Nederland, onder jonge, hoogopgeleide, super-ambitieuze werknemers de gewoonste zaak van de wereld is, maar waarbij de achterliggende criminaliteit niet wordt geproblematiseerd.¹ Deze vraagkant van de internationale drugshandel, die mede de drugshandel winstgevend maakt en zorgt voor de continuering van de drugsstromen naar Rotterdam, blijft echter grotendeels buiten beschouwing in dit onderzoek.

Tot slot, een havenarbeider meende tijdens een van de interviews dat je “de taal van de Rotterdamse haven moet leren spreken”. Onze respondenten en gesprekspartners uit de private en de publieke sector evenals de leden van de begeleidingscommissie² beheersen die taal en hebben de moeite genomen ons die taal uit te leggen, te leren begrijpen en te leren spreken. Of ons dit is gelukt, is aan de lezer, maar we willen de respondenten, de leden van de begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof. dr. mr. Hans Nelen en, tot slot, de ‘Rotterdamse Driehoek Plus’ als opdrachtgevers hiervoor veel dank zeggen.

Prof. dr. Richard Staring

¹ <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2283342-cocaine-de-champagne-van-de-amsterdamse-zuidas.html>

² Zie bijlage E voor een overzicht van alle leden van de begeleidingscommissie.

Gebruikte afkortingen

ACM	Autoriteit Consument en Markt
AEO	Authorized Economic Operator
AGV	Automatisch Geleide Voertuig (Automatic Stacking Crane, ASC)
AIP	Agrarisch Import Platform
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
APM	Arnold Peter Meller Terminal
ASC	Automatic Stacking Crane (Automatisch Geleide Voertuig, AGV)
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BIB	Border Inspection Point
BRZO	Besluit Risico's Zware Ongevallen
CCC-PA	Douane Custom Control Centre Pre-arrival
DCMR	Milieudienst Rijnmond
DCS	Delta Container Services
DFDS	DFDS Ferry terminal
DIC	Douane Informatie Centrum
DSP	Digital Safety Passport
DIK-ZHP	Districtelijk Informatie Knooppunt Zeehavenpolitie, onderdeel van DRIO
DHMR	Divisie Havenmeester Rotterdam
DLIO	Dienst Landelijke Informatie Organisatie (Nationale Politie)
DLR	Dienst Landelijke Recherche (Nationale Politie)
DLTC	Douane Landelijk Tactisch Centrum
DRIO	Dienst Regionale Informatie Organisatie (Nationale Politie)
DROC	Dienst Regionaal Operationeel Centrum
DROS	Dienst Regionale Operationele Samenwerking
DRR	Dienst Regionale Recherche (Nationale Politie)
ECT	Europe Container Terminals
FGP	Federale Gerechtelijke Politie (België)
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIU	Financial Intelligence Unit
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GER	Gemeinsame Ermittlungsgruppe Rauschgift
HARC	Hit And Run Cargo Team
HBR	Havenbedrijf Rotterdam N.V.
HCC	Haven Coördinatie Centrum (Havenbedrijf Rotterdam N.V.)
HCRA	Holland Container Repair Association
ICH	Informatie Centrum Haven
ILT-IOD	Inspectie Leefomgeving en Transport - Inlichtingen- en Opsporingsdienst
IK-DRR	Informatie Knooppunt Dienst Regionale Recherche
IMO	International Maritime Organization (UN)
IRC	Internationaal Rechtshulpcentrum
ISC	Information Sharing Center
ISO	Internationale Organisatie voor Standaardisatie
ISPS-code	International Ship and Port facility Security Code

ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
KRVE	Koninklijke Roeiers Vereniging Eendracht
LE	Landelijke Eenheid (Nationale Politie)
LIEC	Landelijke Informatie- en Expertisecentrum
LIRC	Landelijk Internationaal Rechtshulp Centrum (DLIO-Nationale Politie)
LNG	Liquefied Natural Gas
LSIS	Long Stay Import Stack
MMA	Meld Misdaad Anoniem
MTS	Multi Truck Systems (Multi truck aanhangwagen systeem)
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NP	Nationale Politie
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OM	Openbaar Ministerie
OSODT	Overige Subjecten en Objecten van Douanetoezicht
PaG	(College van procureurs-generaal) bij het Parket-Generaal
PCR-R	Platform Criminaliteitsbeheersing Rotterdam Rijnmond
PGP	Pretty Good Privacy
PHAR (GGD)	Port Health Authority Rotterdam
Port CRO	Port Cyber Resilience Officer
PSC	Port State Control (IMO)
QC	Quay Crane (kadekraan)
RCT	Rotterdam Container Terminal
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
RLc-RR	Regionale Loodsencorporatie Rotterdam-Rijnmond
RTIC	Real Time Intelligence Center
RoRo	Roll-on Roll-off
RWG	Rotterdam World Gateway
TCI	Team Criminele Inlichtingen
TEU	Twenty Foot Equivalent Unit
TLN	Transport en Logistiek Nederland
TTU	Truck-Trailer Units (Truck trailer eenheid)
UBO	Ultimate Beneficial Owner
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
VRC	Vereniging van Rotterdamse Cargadoors
VRR	Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond
VRTO	Vereniging van Rotterdamse Terminal Operators
WCO	World Customs Organization
WLS	Waarschuwingsregister Logistieke Sector
ZFA	Zollfahndungsamt
ZHP	Zeehavenpolitie

1 Inleiding, onderzoeksvragen en methoden

1.1 Aanleiding van het onderzoek

De Rotterdamse haven (waaronder de haventerminals, Europoort en het Botlekgebied) vervult mondiaal een belangrijke economische positie. Zij staat bekend als de grootste haven van Europa en neemt de negende plek in van de grootste havens wereldwijd. In de voorbije decennia is de internationale handel exponentieel toegenomen (Levinson, 2006) en werd de Rotterdamse haven een van de belangrijkste toegangspoorten van goederen naar Europa en de rest van de wereld. De concurrentiepositie van de Rotterdamse zeehaven is vooral gebaseerd op de kwaliteit van de havenvoorzieningen (Port of Rotterdam, 2017) waarbij een snelle afhandeling van containers en stukgoederen de kosten drukken en de concurrentiepositie versterken. Om een concurrerende haven te kunnen zijn, is echter meer nodig dan moderne faciliteiten. De haven moet ook veilig zijn in zowel fysieke als sociale zin. De Rotterdamse haven zet sterk in op veiligheid en weerbaarheid via bijvoorbeeld toepassingen van digitale technologieën en internet connectiviteit (Havenbedrijf Rotterdam, 2016: 8). Zo wordt in de Rotterdamse haven in toenemende mate gebruik gemaakt van zogenaamde *'portkeys'*, *'digital safety passports'* en *'cargocards'*: toepassingen waarin biometrische kenmerken van bijvoorbeeld actoren uit de logistieke keten liggen opgeslagen en waardoor vervoer, overslag en andere bedrijfsprocessen snel en betrouwbaar zouden moeten functioneren (Oosting, 2016). De Rotterdamse haven als digitaal veilige en weerbare haven brengt ook met zich mee dat cybercriminaliteit een serieuze bedreiging kan vormen voor het functioneren van de haven.

Met de centrale positie van de Rotterdamse haven heeft de haven ook gelijk aantrekkingskracht voor allerlei vormen van criminaliteit en liftten criminele goederenstromen mee op de ontwikkelingen. Volgens Europol is Nederland, en hiermee ook Rotterdam, in Europa een belangrijk logistiek knooppunt voor verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit, zoals de productie en doorvoer van drugs (Europol, 2017). De grote goederenstroom die dagelijks afgewikkeld wordt en de moderne infrastructuur van de Rotterdamse haven en het achterland, bieden mogelijkheden voor criminelen om smokkelwaar in de goederenstromen te verstoppen en te transporteren. De hoeveelheid en het tempo van afhandeling van containers, maken het waarschijnlijk dat slechts een beperkt deel van de drugs die binnenkomen, onderschept wordt. De grote omvang van het transport, de korte overslagtijden en de diversiteit aan mensen en activiteiten in combinatie met de grote omvang van het havengebied, maakt toezicht niet evident (Bloor, Sampson, Baker, Walters, Dahlgren, Wadsworth & James, 2013). De handel in cocaïne gaat samen met ripdeals, gijzelingen, vuurwapengeweld en liquidaties - soms op klaarlichte dag in woonwijken - en heeft een grote impact op de omgeving (Boerman, Grapendaal, Nieuwenhuis & Stoffers, 2017). Met deze maatschappelijke impact in gedachten kreeg de strijd tegen ondermijning als criminaliteitsprobleem, maar eveneens als sociaal probleem, inmiddels ook prioriteit in het regeerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst' van Rutte III en in de 'Toekomstagenda ondermijning' (2017). Daarmee wordt op een beter structureel optreden van 'één overheid' ingezet en zijn extra 'ondermijningsgelden' van 100 miljoen euro incidenteel en (vanaf 2019) 10 miljoen euro jaarlijks vrijgemaakt. 11 miljoen van deze incidentele middelen is voor Rotterdam bestemd (Rijksbegroting, 2019).

Tegen de achtergrond van de versnelde en toegenomen handel heeft de transportsector de moeilijke taak om een balans te vinden tussen de vaak tegengestelde economische belangen. Als een legale economische branche in verband kan worden gebracht met (georganiseerde) misdaad

- waarbij criminele activiteiten worden voltrokken in nauwe verbondenheid met legale structuren - kan dat voor reputatieschade zorgen (Bovenkerk in Van Dijk, Hessing & Hoogenboom, 1999: 4; Eski, 2011). Regelgeving en legale structuren worden misbruikt en de integriteit van het maatschappelijke en economische verkeer wordt aangetast. Het voorkomen van drugscriminaliteit, de aanpak van mensensmokkel of de smokkel van verboden goederen via internationale logistieke processen alsmede de handhaving van de economische en openbare orde, worden als belangrijke voorwaarden gezien om de concurrentiepositie van de haven en de publieke belangen te behouden op het gebied van werkgelegenheid, veiligheid, duurzaamheid en bereikbaarheid.

Vanuit de constatering dat de infrastructuur van de haven misbruikt wordt voor onder andere de invoer en uitvoer van (grote) partijen verdovende middelen, wil de overheid inzicht verkrijgen in de aard en omvang van de ondermijnende drugscriminaliteit en de rol van de sector transport en logistiek bij deze ondermijnende drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. De Driehoek Plus (douane, burgemeester, Openbaar Ministerie en politie) heeft formeel opdracht gegeven voor het opstellen van een ondermijningsbeeld van de Rotterdamse haven.³ Het onderzoek is primair gericht op de drugscriminaliteit en hiermee samenhangende, faciliterende vormen van criminaliteit in de Rotterdamse haven en de rol van publieke en private toezichthouders bij de aanpak van drugscriminaliteit. Het onderzoek geeft inzicht in aard en omvang van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven, de rol van de sector transport en logistiek hierbij en de kwetsbaarheden van de haven en de infrastructuur die mede worden gebruikt voor de invoer en uitvoer van verdovende middelen.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt: 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? Binnen de centrale vraagstelling kunnen zes onderzoeksvragen worden onderscheiden. De eerst drie vragen richten zich op de aard, actoren & infrastructuur van drugscriminaliteit:

1. Wat is de aard van drugscriminaliteit (import en export van diverse soorten verdovende middelen) in de Rotterdamse haven?
 - a. Om welke vormen van verdovende middelen gaat het?
 - b. Welke ontwikkelingen vallen binnen drugscriminaliteit waar te nemen in termen van type drugs, actoren en modus operandi?
 - c. Wat zijn de mogelijkheden om op basis van bestaande bronnen antwoord te geven op de vraag naar (ontwikkelingen in) de omvang van de drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven en wat voor beeld ten aanzien van de omvang van de drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven levert dit op?
2. Hoe wordt de infrastructuur van de haven, in het bijzonder de sector logistiek en transport, misbruikt voor de import en export van drugs? Welke ontwikkelingen hebben zich op dit gebied in de afgelopen tien jaar voorgedaan?

³ Op 2 november 2017 heeft de gunning van het onderzoek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) plaatsgevonden en hebben de onderzoekers - onder leiding van prof. dr. Richard Staring - het onderzoek 'drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven' uitgevoerd.

3. Welke risico's en kwetsbaarheden vloeien voort uit de faciliterende structuren die het ontstaan en voortbestaan van de drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven, in het bijzonder de sector logistiek en transport, mogelijk maken?

De vraagstelling richt zich daarnaast op toezicht, opsporing en mogelijke verbeteringen, waarbij de volgende onderzoeksvragen zijn geformuleerd:

4. Hoe wordt het proces van toezicht, handhaving en opsporing door de verschillende overheidsdiensten en door bedrijven (waaronder leveranciers en toeleveranciers) in de alledaagse praktijk van de Rotterdamse haven uitgevoerd?
5. In hoeverre sluit de alledaagse praktijk van toezicht, handhaving en opsporing door de overheid en door bedrijven aan op de risico's of kwetsbaarheden van drugscriminaliteit?
6. In hoeverre bieden de risico's of kwetsbaarheden aanknopingspunten voor het aanpassen of verbeteren van (intern) toezicht, handhaving en/of opsporing door overheid of door bedrijven?

Het onderzoek richt zich enerzijds op de beschrijvende en verklarende aspecten van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven (vraag 1 tot en met vraag 3) en anderzijds op de publieke en private reacties op de (drugs)criminaliteit in de Rotterdamse haven (vraag 4 tot en met vraag 6). Voor de beschrijvende en verklarende onderzoeksvragen ligt het accent primair op de aard van de drugscriminaliteit en de criminaliteit die hiermee samenhangt, in relatie tot de infrastructuur van de haven. De vraag naar de omvang van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven is weliswaar gesteld, maar neemt gezien de moeilijkheden om hierover op wetenschappelijk verantwoorde wijze uitspraken te kunnen doen, een minder prominente positie in.⁴

We zullen bovenstaande onderzoeksvragen naar het proces van toezicht, handhaving en opsporing vooral bekijken vanuit de alledaagse uitvoeringspraktijk zoals die naar voren komt in de interviews met mensen die werkzaam zijn bij de betrokken diensten, organisaties en bedrijven. Deze alledaagse uitvoeringspraktijken van toezicht en opsporing bieden inzichten die niet zijn terug te vinden in de formele 'papieren' werkelijkheid in beleidsdocumenten en jaarverslagen.

Het onderzoek is om praktische en onderzoekstechnische redenen in de tijd beperkt tot onderzoek over de periode van ca. 1994 tot heden. Rond deze periode begon de parlementaire enquête naar het IRT (Interregionaal Rechercheteam Noord-Holland/Utrecht) en de gehanteerde opsporingsmethoden in het kader van de aanpak van de (zware) drugscriminaliteit. De belangrijkste gevolgen van de Parlementaire enquête opsporingsmethoden vonden uiteindelijk plaats op het gebied van wetgeving zoals de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden, de gewijzigde Wet bijzondere politieregisters en een herziening van het gerechtelijk vooronderzoek (Bruinsma, 1996). Er is vanaf dat moment veel veranderd in de opsporing en bestrijding van de zware misdaad (Korf, Kleemans, Decorte & Boekhout van Solinge, 2006).

⁴ Zie bijvoorbeeld de discussie naar aanleiding van de publicatie van Tops, Van Valkenhoef, Van der Torre & Van Spijk (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar* over de wetenschappelijke kwaliteit van de omvangschatting synthetische drugs (Nelen, 2019).

1.3 Begripsafbakening

In dit onderzoek houden we rekening met de invulling die elk van de private en publieke toezichthouders in de haven geeft aan termen die in de context van dit onderzoek veel worden gebruikt, waaronder ondermijning, georganiseerde criminaliteit en drugscriminaliteit. Deze zogenaamde 'mentalities' verwijzen naar de manier waarop relevante actoren het onderwerp problematiseren: "*the culture of the node, its way [of] thinking about itself and the world around it*" (Burris in Wood, 2006: 231, Bisschop, 2013). Het bestuderen van deze mentalities is één van de onderdelen van de *nodal-networked governance analysis*, waarvoor ook de doelstellingen die worden gesteld door relevante stakeholders (finalities) en de strategieën die worden gebruikt om dat doel te bereiken, tegen het licht worden gehouden (Johnston & Shearing, 2003). We zouden bijvoorbeeld kunnen veronderstellen dat actoren binnen de gerechtelijke keten een meer punitieve mentality hebben en private ondernemingen meer vanuit een risico-denken vertrekken (McBarnet, 2006). Ook publieke toezichthouders onderling kunnen dezelfde problemen op drastisch verschillende manieren problematiseren, zonder dat ze zich daarvan bewust zijn. De verschillende mentalities liggen soms aan de basis van een moeizame samenwerking (Pink & White, 2016).

De manier waarop de verschillende actoren een begrip definiëren en karakteriseren, is relevant voor dit onderzoek. De invulling die zij hieraan geven, houdt immers verband met de manier waarop zij over de oorzaken ervan nadenken. Op zijn beurt heeft dat een impact op de keuzes die binnen criminaliteitspreventie en -controle worden gemaakt. De Nederlandse Monitor Georganiseerde Criminaliteit gaat er bijvoorbeeld vanuit dat georganiseerde criminaliteit in sociale netwerken plaatsvindt, wat tot de strategie van de 'korte klappen' leidde waarbij op criminelen of facilitators op strategische locaties (*nodes*) in de netwerken wordt gefocust (Kleemans & Kruissink, 1999; Kleemans, 2014a). In het navolgende zullen we achtereenvolgens de begrippen ondermijnende criminaliteit, georganiseerde criminaliteit en drugscriminaliteit nader omschrijven.

Ondermijnende criminaliteit

'Ondermijning' en 'ondermijnende criminaliteit' zijn de veelvuldig gehoorde en gebruikte termen die veelal in verband worden gebracht met de problematiek die centraal staat in het onderhavige onderzoek. In de bovenstaande onderzoeksvragen ontbreekt de term 'ondermijning' echter. De afwezigheid van het begrip ondermijning in de centrale onderzoeksvragen vormt allereerst het product van de focus van het onderzoek, waarbij we ons richten op de aard van de drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven en de hiermee samenhangende criminaliteit in relatie tot de infrastructuur van de haven. Daarnaast hebben wij vanuit wetenschappelijke overwegingen ervoor gekozen om de term ondermijning als zodanig niet op te nemen in de onderzoeksvragen. Ondermijning is een populair, maar polyvalent begrip dat in het bijzonder in de (veiligheids)praktijk veel wordt gehanteerd. De indruk wordt daarbij gewekt dat er sprake zou zijn van een nieuw fenomeen. Kijken we naar de bredere wetenschappelijke literatuur rondom de thematiek van georganiseerde misdaad, dan lijkt ondermijning bij uitstek een Nederlands woord te zijn, zonder een adequate tegenhanger in het Engelse taalgebied (Kolthoff & Khonraad, 2016: 79). Bovendien wordt de term, zoals Kolthoff en Khonraad (2016: 77) stellen, te pas en te onpas gebruikt, waardoor de invulling en betekenis van ondermijning eerder politiek(-bestuurlijk) valt te noemen dan strikt wetenschappelijk. Het aantal wetenschappelijke publicaties waarin de term ondermijning op een kritische, historische, systematische en gestructureerde

wijze wordt geoperationaliseerd, is tot op heden beperkt (zie Kolthoff & Khonraad, 2016; Lam, Van der Wal & Kop, 2018).⁵

In de letterlijke betekenis verwijst het woord naar ‘verzwakken’ of de ‘verzwakking van iemands positie of macht’. Faber (2013: 19) stelt daarbij dat de term ondermijning gevoelens van onbehagen en afschuw oproept, omdat het begrip associaties zou hebben met iets dat onherstelbaar fout zal gaan. Naar ons idee is de term ondermijnende criminaliteit, zoals Kolthoff en Khonraad (2016: 77) terecht opmerken, een pleonasme. Immers, elke vorm van criminaliteit is ondermijnd, of kan op specifieke actoren en instituties van de samenleving ondermijnd werken.

Het voert op deze plaats te ver om een uitputtende wetenschappelijke exegese te geven van het begrip ondermijning. Wel verdient het recent verschenen *‘Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit’* (Lam, Van der Wal & Kop, 2018) een nadere beschouwing. Deze publicatie geeft een uitgebreid overzicht van ondermijnende criminaliteit en de manieren waarop dit fenomeen zich in Nederland heeft ontwikkeld. De auteurs concluderen (2018: 224) - net als Kolthoff en Khonraad (2016) - dat de recente (media)aandacht voor ondermijning niet moet resulteren in de conclusie dat we hier van doen hebben met een nieuw fenomeen; veel vormen van criminaliteit die tegenwoordig als ondermijning worden geclassificeerd, werden lange tijd aangeduid als georganiseerde criminaliteit. De aandacht voor het onderliggende fenomeen dat wordt gevangen door de term ondermijning, lijkt aldus niet nieuw te zijn. Wel lijkt ondermijnende criminaliteit, anders dan georganiseerde criminaliteit, volgens Lam et al. (2018: 16) een expliciete verwijzing te bevatten naar de schadelijke effecten van specifieke vormen van criminaliteit op zowel de individuele burger als de samenleving als geheel. Daarbij constateren de auteurs dat de praktijk van criminaliteit aan het veranderen is: criminele organisaties zouden gebruikmaken van moderne technologische communicatiemiddelen, hun criminele organisaties besturen zoals (legitieme) bedrijven dat doen en er zou, meer in het algemeen, sprake zijn van een professionalisering en verharding van de ‘onderwereld’. Deze ontwikkelingen dragen er volgens Lam et al. (2018: 17) aan bij dat de georganiseerde misdaad op een onzichtbare manier de samenleving beheerst, waardoor de fundamenten van de maatschappij zouden worden aangetast.

Het idee dat de samenleving of maatschappij van onder- of binnenuit wordt verzwakt, terwijl dit proces als zodanig (nog) niet direct zichtbaar is, sluit volgens Hoogewoning, Van Dijk en Man (2010) aan bij de letterlijke definitie van het woord ondermijning. Lam et al. (2018: 18) menen dat het aantasten van de structuur van de maatschappij of de samenleving de gemene deler vormt van de verschillende, op tijden uiteenlopende definities van ondermijnende criminaliteit. Om die reden hanteren zij de volgende definitie van Tops en Van der Torre (2014):

‘Ondermijnende criminaliteit is criminaliteit die de formele (rechtsstaat) of de informele (fatsoenlijke verhoudingen) grondslag van onze samenleving systematisch aantast.’ (Tops & Van der Torre, 2014: 24)

Belangrijke elementen uit deze definitie zijn dat het gaat om criminaliteit en om de systematische aantasting van de samenleving. Als aanvullende afbakening, en om terrorisme uit religieuze of ideologische overwegingen uit te sluiten, noemen Lam et al. (2018: 19) de intentie om geldelijk gewin of macht te verkrijgen. De bovenstaande definitie van Tops en Van der Torre geeft volgens Lam et al. (2018: 19) bovendien nadrukkelijke handvatten om ondermijnende criminaliteit te onderscheiden van georganiseerde criminaliteit: ondermijnende criminaliteit is volgens de

⁵ In hoofdstuk 7 zullen we laten zien hoe het concept ‘ondermijnende criminaliteit’ door publieke en private actoren met uiteenlopende definities en doeleinden wordt gebruikt.

auteurs een breder en overstijgend begrip en wordt niet per definitie gepleegd door groepen. Zij stellen daarbij dat er in het geval van georganiseerde criminaliteit altijd sprake is van ondermijning, “terwijl er geen sprake hoeft te zijn van (georganiseerde) criminaliteit om een ondermijnd effect op de samenleving te hebben” (Lam et al., 2018: 19). Ten slotte onderscheiden Lam et al. (2018: 19) daarnaast het nog ruimere begrip ondermijning. Volgens de auteurs hoeft er voor de aantasting van de samenleving namelijk geen sprake te zijn van criminaliteit.

De bovenstaande beschrijving illustreert de problemen rondom het afbakenen en definiëren van het begrip ondermijning. Een bijkomende verwarring in het gebruik van de term ondermijning werd eerder gesignaleerd door Faber (2013): ondermijning kan zowel verwijzen naar oorzaken van criminaliteit als naar de abstractere betekenis van de gevolgen van criminaliteit. Om die reden onderscheidt Faber ‘ondermijning als activiteit’ van ‘ondermijning als gevolg’:

‘Als activiteit (‘zij, hij ondermijnt’) staat het voor het zodanig onregelmatig of onrechtmatig gebruik van kennis, toegang, positie of vertrouwen, dat daardoor de legale en beoogde werking van samenlevingssystemen (de bovenwereld) in gevaar komt, en gelijktijdig het ontstaan en de werking van illegale samenlevingssystemen (de onderwereld) wordt gefaciliteerd.’ (Faber, 2013: 21)

Ondermijning als gevolg (iets is ondermijnd) staat volgens Faber voor:

‘aantasting van de robuustheid van legale samenlevingssystemen waardoor hun beoogde werking of continuïteit onder wisselende omstandigheden niet kan worden gegarandeerd, als gevolg van onregelmatig of onrechtmatig gebruik van kennis, toegang, positie, of vertrouwen, mede tot uitdrukking komend in alternatieve of parallelle illegale samenlevingssystemen.’ (Faber, 2013: 21)

Lam et al. (2018: 21) kiezen er in hun onderzoek voor om ondermijnende criminaliteit te zien als een activiteit: het plegen van criminaliteit waardoor de samenleving wordt misbruikt of aangetast. Ondanks dat er in de bovenstaande onderverdeling van Faber sprake lijkt van een helder onderscheid tussen ‘ondermijning als activiteit’ en ‘ondermijning als gevolg’, ligt de nadruk in beide gevallen op ‘de aantasting van de legale en beoogde werking van samenlevingssystemen’. Beide invullingen wijzen immers op de gevolgen van het onregelmatig of onrechtmatig gebruik van kennis, toegang, positie of vertrouwen, ook wanneer ondermijning actief wordt geoperationaliseerd als ‘activiteit’. Een scherper analytisch onderscheid tussen de beide verschijningsvormen zou zich aftekenen indien ‘ondermijning als activiteit’ gebruikt zou worden om te verwijzen naar omstandigheden waarin het in gevaar brengen van (de werking van) legale samenlevingssystemen of -structuren, het expliciete doel zou zijn, ofwel als individuen of criminele organisaties bewust dergelijke structuren van binnen zouden willen verzwakken of aantasten, bijvoorbeeld met als doel een greep te doen naar de (politieke) macht in een bepaald gebied of bepaalde (economische) sector.

Georganiseerde criminaliteit

Naast het begrip ondermijning staan we stil bij de betekenis van het begrip georganiseerde criminaliteit. Ook hier zou een uiteenzetting van alle mogelijke interpretaties ons te ver voeren in het kader van deze studie. Voor een goed begrip vraagt dit concept echter wel enige verdere afbakening. Zowel in wetenschappelijke literatuur als in beleidsdocumenten vinden we immers allerhande definities terug van georganiseerde criminaliteit (Von Lampe, 2008). Met

georganiseerde criminaliteit wordt meestal verwezen naar een complexe criminele organisatie die door corruptie en/of (dreiging met) geweld de illegale markt probeert te controleren en zelfs de legale markt wil beïnvloeden (Von Lampe, 2008). Georganiseerde misdaad kan echter zowel verwijzen naar diverse types criminaliteit (fraude, verduistering, witwassen, afpersing, omkoping, mensensmokkel, drugshandel, etc.) als naar diverse actoren die in interactie een criminele organisatie vormen (Finckenauer, 2005). Door de tijd heen varieerden definities van georganiseerde criminaliteit van definities met een focus op activiteiten (wat) naar definities met een focus op actoren (wie) (Paoli & Vander Beken, 2014). De focus op de activiteiten verwijst daarbij naar ernstige criminele activiteiten in lossere georganiseerde structuren, terwijl de focus op de actoren verwijst naar relatief stabiele partnerschappen van criminelen die systematisch criminaliteit plegen. Hedendaags beleid en onderzoek combineert vaak beide aspecten, zoals bijvoorbeeld in de door de VN-Conventie over Transnationale Georganiseerde Criminaliteit (*UNTOC*) gehanteerde definitie van georganiseerde criminele groepen:

‘Organized criminal group shall mean a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit.’ (UNODC, 2000)

Het onderscheid tussen georganiseerde criminaliteit en organisatiecriminaliteit is bovendien niet altijd gemakkelijk te maken (Van de Bunt & Huisman, 2004; Ruggiero, 1996). Sommige bedrijven worden immers met criminele bedoelingen opgericht. Legale bedrijven en legale economische activiteiten zijn onlosmakelijk met georganiseerde criminaliteit verbonden en worden door de sociale, culturele, politieke en economische context vormgegeven (Kleemans & Van de Bunt, 2008; Van de Bunt, Siegel & Zaitch, 2014). De aard van de activiteiten en types actoren verandert, afhankelijk van de criminele opportuniteiten die zich binnen specifieke contexten voordoen. In criminaliteitsbeleid wordt georganiseerde criminaliteit trouwens steeds vaker samen genoemd met ernstige criminaliteit, waardoor nog verdere verwarring wordt gecreëerd over de invulling ervan (Paoli & Vander Beken, 2014). Een wetenschappelijke definitie van georganiseerde criminaliteit vraagt dus enige flexibiliteit om met deze ontwikkelingen in de samenleving rekening te kunnen houden (Von Lampe, 2008; Kleemans, 2014a). Deze actoren, activiteiten en labels - legaal of illegaal, georganiseerde of organisatiecriminaliteit - laten zich niet gemakkelijk onderscheiden. Verschillende landen hanteren bovendien ook andere definities van georganiseerde criminaliteit, waardoor criminaliteitscijfers niet zomaar kunnen worden vergeleken.

Duitsland baseert zich op de bredere definitie van zijn Bundeskriminalamt (BKA), die ook voor de kwetsbaarheidsstudies over economische sectoren (Vander Beken, Verpoest, Bucquoye & Defruytier, 2005) als uitgangspunt werd gebruikt (*infra*).

‘Organised crime is the planned commission of criminal offences determined by the pursuit of profit and power which, individually or as a whole, are of considerable importance and involve more than two persons, each with his/her own assigned tasks, who collaborate for a prolonged or indefinite period of time (a) by using commercial or business-like structures; (b) by using force or other means of intimidation; (c) by exerting influence on politics, the media, public administration, judicial authorities or the business sector.’ (Bundeskriminalamt, 2016: 15)

In deze rapportage volgen wij de volgende begripsbepaling van georganiseerde criminaliteit van de onderzoeksgroep-Fijnaut, die sinds de Parlementaire enquête opsporingsmethoden wordt gebruikt:

'Van georganiseerde criminaliteit is sprake wanneer groepen van personen die: (a) primair gericht zijn op illegaal gewin; (b) systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving; (c) in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door corruptie uit te schakelen.' (Fijnaut, Bovenkerk, Bruinsma & Van de Bunt, 1996: 24; cf. Kleemans, Van den Berg & Van de Bunt, 1998: 22-23)

Lange tijd overheerste in Nederland het beeld van georganiseerde criminaliteit als een exotisch en buitenlands fenomeen. In belangrijke mate werden de ideeën over de dreiging van georganiseerde misdaad in Nederland ingegeven door de beeldvorming over Italiaanse en Amerikaanse maffiaorganisaties en de wijze waarop deze zich manifesteerden in de samenleving. In de eerste rapportage in het kader van Monitor Georganiseerde Criminaliteit (Kleemans et al., 1998) weerleggen de auteurs het beeld van piramidaal opgebouwde misdaadorganisaties die op het punt zouden staan om binnen te dringen in economische branches en politieke instituties. Interessant in de context van de huidige discussies over ondermijning is dat deze misdaadorganisaties daarbij zouden opereren als een soort alternatieve overheid die traditionele overheidstaken zou overnemen, waaronder in het bijzonder het geweldsmonopolie en het recht om belasting te heffen, onder andere door middel van afpersing. Dit fenomeen van het illegaal opereren op legale markten wordt in de wetenschappelijke literatuur aangeduid als 'racketeering' (zie o.a. Gambetta, 1993; Jacobs, 1999; Jacobs & Peters, 2003; Paoli, 2003).

Deze onjuiste beeldvorming over de aard van georganiseerde criminaliteit heeft de misdaadbestrijding in Nederland lange tijd op een verkeerd spoor gezet. Systematisch wetenschappelijk onderzoek heeft dit beeld in de loop der tijd op een wezenlijke manier veranderd. Allereerst toont het empirisch onderzoek dat is verricht in het kader van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit (Kleemans et al., 1998, 2002; Van de Bunt & Kleemans, 2007; Kruisbergen, Van de Bunt & Kleemans, 2012) een brede variëteit aan (wisselende) samenwerkingsverbanden en het feit dat de logistiek van de criminele activiteiten grote invloed heeft op de manier waarop de samenwerking concreet gestalte krijgt. In plaats van het beeld van piramidale organisaties, lijkt de term criminele netwerken beter de lading te dekken voor de wisselende samenwerkingsverbanden tussen daders en de discontinuïteit en veranderingen binnen deze netwerken. Vóór het verschijnen van de eerste rapportage van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit werd door de onderzoeksgroep Fijnaut - in het kader van de Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden - al geconcludeerd dat er geen concrete aanwijzingen waren dat bedrijfstakken onder controle stonden van de georganiseerde misdaad, noch dat er sprake zou zijn van 'octopusachtige' organisatievormen in Nederland. Ook in navolgende publicaties van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit en het Nationaal Dreigingsbeeld ontbrak het aan voorbeelden van protectie of (politieke) corruptie. Bovendien zijn er tot op heden geen concrete aanwijzingen dat individuen of criminele organisaties poogden om regio's of bedrijfstakken door corruptie en geweld onder controle te krijgen (Kleemans et al., 1998, 2002; Van de Bunt & Kleemans, 2007; Kruisbergen et al., 2012).

Om beter recht te doen aan de aard van de georganiseerde criminaliteit in Nederland werd door Kleemans et al. (2002) het begrip 'transitcriminaliteit' geïntroduceerd. Op basis van het empirisch onderzoek bleek dat een belangrijk deel van de georganiseerde criminaliteit in

Nederland bestaat uit winstgevende, internationale, illegale activiteiten, zoals drugshandel, mensensmokkel, mensenhandel, wapenhandel, witwassen en fraude met accijnzen en heffingen, waarbij Nederland kan fungeren als productieland, doorvoerland of bestemmingsland. Winst wordt daarbij behaald door middel van het (illegaal) overschrijden van grenzen. Transport neemt een belangrijke plaats in bij het uitvoeren van de criminele activiteiten (Kleemans et al., 2002: 139-157). Plegers van georganiseerde criminaliteit liften daarbij eerder mee op bestaande goederen-, geld- en passagiersstromen dan dat zij zelf onderdelen van de infrastructuur onder controle houden. De positie van Nederland als doorvoerland - met onder meer de Rotterdamse haven, de luchthaven Schiphol en allerlei import- en exportfaciliteiten - biedt in het bijzonder goede mogelijkheden voor verschillende vormen van transitcriminaliteit.

Drugscriminaliteit en de logistiek- en transportsector

Het onderhavige onderzoek richt zich op de (georganiseerde) drugscriminaliteit in relatie tot de infrastructuur van de Rotterdamse haven. Onder drugscriminaliteit verstaan we in deze studie de criminaliteit die wordt gepleegd in relatie tot de productie en het gebruik van en/of de handel c.q. smokkel in drugs. Daarnaast is het ons doel om tevens hiervan afgeleide vormen van criminaliteit in beeld te brengen. Het gaat dan om de (legale) structuren, processen of systemen in de Rotterdamse haven die gebruikt of misbruikt worden om drugscriminaliteit mogelijk te maken. Het meeliften van criminele organisaties op bestaande (legale) structuren kan samengaan met een zekere verwevenheid tussen de 'boven'- en 'onderwereld'. Lam et al. (2018: 225) wijzen daarbij bijvoorbeeld op het misbruik van transport en logistiek als onderdeel van het logistieke proces van georganiseerde criminaliteit. Het zijn deze sectoren waarop we in dit onderzoek in het bijzonder onze aandacht vestigen. Met de logistiek- en transportsector wordt verwezen naar de opslag en (container)overslag, transport en distributie van (bulk)goederen.

De aanpak van drugscriminaliteit als vorm van georganiseerde criminaliteit is niet langer een exclusief strafrechtelijke aangelegenheid. Vanaf het einde van de jaren tachtig valt een verschuiving waar te nemen naar het integraal aanpakken van veiligheidsproblemen, waarbij niet langer de daders of de criminaliteitsvormen centraal staan, maar in toenemende mate wordt gekeken naar het maatschappelijk effect. Lam et al. (2018: 225) concluderen om die reden dat de aandacht voor ondermijnende criminaliteit wellicht meer zegt over de ontwikkeling van het perspectief waarmee naar de onderliggende problematiek wordt gekeken, dan over de problematiek van ondermijning zelf:

'Door een eenzijdig perspectief zijn de maatschappelijke effecten en verschijningsvormen relatief onzichtbaar gebleven. Door ondermijnende criminaliteit niet alleen te beschouwen als een strafrechtelijk maar ook als een sociaaleconomisch en maatschappelijk probleem wordt het duidelijker zichtbaar in de samenleving. Tegelijkertijd leidt het tot een gedeelde verantwoordelijkheid die verder gaat dan de strafrechtsketen en draagt het bij aan een sterkere politieke urgentie.' (Lam et al., 2018: 225)

De term ondermijningscriminaliteit is daarmee ook een politieke term die samengaat met een specifieke visie - de integrale aanpak - om criminele samenwerkingsverbanden aan te kunnen pakken.

1.4 Uitvoering van het onderzoek

Om de centrale onderzoeksvragen en de deelvragen te beantwoorden, zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast en hebben we gebruikgemaakt van verschillende bronnen. Om te beginnen is een uitgebreide literatuur- en documentenanalyse uitgevoerd van onder andere academische literatuur, statistieken, beleidsrapporten en mediaberichten. In de tweede plaats zijn individuele en groepsinterviews afgenomen met professionele sleutelfiguren in zowel de publieke sector van toezicht, opsporing en handhaving als vertegenwoordigers van private sectoren die in de Rotterdamse haven gesitueerd zijn of hiermee van doen hebben. De interviews zijn hoofdzakelijk uitgevoerd in Nederland en daarnaast met een beperkt aantal respondenten in België en Duitsland en via videoverbinding met sleutelfiguren in Latijns-Amerika. In de derde plaats zijn opsporingsdossiers geselecteerd en geanalyseerd. Ter ondersteuning van de analyse van deze opsporingsdossiers is gesproken met rechercheurs die aan de verschillende zaakdossiers hebben gewerkt. Deze interviews zijn verwerkt in de verslagen van de desbetreffende opsporingsdossiers. In de vierde plaats hebben werkbezoeken plaatsgevonden bij diverse publieke organisaties in de havens van Rotterdam en Antwerpen en zijn overleggen en trainingen van verschillende gremia bijgewoond. De werkbezoeken en observaties hebben gediend om inzicht te krijgen in de daadwerkelijke werkwijzen en situatieve verschillen en factoren van verschillende spelers en zijn ondersteunend aan de resultaten uit de literatuurstudie, interviews en analyse van dossiers. In het vervolg zullen we kort stilstaan bij de verschillende onderzoeksmethoden, de onderzoeksbronnen en de wijze van analyseren.

Vertrouwelijkheid, toestemmingsverklaringen en FileShare

De onderzoekers hebben allen een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) aangevraagd en ontvangen. Ook de voorzitter van de begeleidingscommissie en de drie onderzoekassistenten hebben deze VOG aangevraagd en ontvangen. Een VOG vormt onvoldoende basis om vertrouwelijke informatie van de Nationale Politie (NP) en andere instanties in te kunnen zien, daar deze gegevens veelal onder het regiem van de Wet politiegegevens vallen. In het kader van artikel 22, lid 1 van deze wet en artikel 4.7 lid 1 t/m 5 van het Besluit politiegegevens (gegevensverstrekking ten behoeve van beleidsinformatie en wetenschappelijk onderzoek) heeft de minister van Justitie en Veiligheid de onderzoekers toestemming gegeven tot inzage in dossiers en het houden van gesprekken met medewerkers van de politie en het OM. Op grond van artikel 15 jo. 39g van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens heeft de minister van Justitie en Veiligheid via het Parket-Generaal⁶ (brief d.d. 23 februari 2018) met een zogenaamde PaG-verklaring, toestemming gegeven tot inzage in afgeronde strafdossiers bij het Arrondissementsparket Rotterdam voor de periode 2010 tot heden. Daarnaast is per brief op 2 mei 2018 deze toestemming uitgebreid voor het gebruik van politiegegevens. Naast deze VOG en PaG-verklaring hebben alle leden van het onderzoeksteam een zogenaamde 'Integriteits- en geheimhoudingsverklaring' van de gemeente Rotterdam ondertekend.

Om vertrouwelijke stukken te kunnen uitwisselen heeft het RIEC een FileShare folder beschikbaar gesteld waarin alle geregistreerde betrokkenen van het onderzoeksteam en de begeleidingscommissie met een wachtwoord en een additioneel per sms toegestuurde code kunnen inloggen en bestanden kunnen uploaden en downloaden. Het onderzoeksteam heeft op een vergelijkbare wijze met een goed beveiligde Workspace gewerkt.

⁶ Hoofdkantoor van de landelijke leiding van het OM dat bestaat uit het College van procureurs-generaal en zijn ambtelijke staf.

Literatuurstudie en documentenanalyse

Voor deze studie is een breed palet aan openbare schriftelijke bronnen geraadpleegd, zoals wetenschappelijke literatuur, nieuwsberichten, overheidsrapportages en andere beschikbare documentatie over drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven (en daarbuiten) als ook literatuur over het toezicht op en de aanpak van (drugs)criminaliteit en over de sector transport en logistiek in de Rotterdamse haven. Daarnaast hebben we waar mogelijk ook vertrouwelijke, niet-openbare schriftelijke bronnen in de analyse betrokken, zoals rapportages, notities, ondermijningsbeelden, correspondenties, presentaties en scripties. Voor de beschikbaarheid van deze laatste vertrouwelijke bronnen waren we vooral afhankelijk van de ondersteuning van de leden van de begeleidingscommissie. We hebben de leden van de begeleidingscommissie als representanten van instanties, die zich op enigerlei wijze met toezicht, handhaving en opsporing van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven bezig houden, dan ook gevraagd om hun vertrouwelijke interne documenten aan ons ter beschikking te stellen. We hebben dit verzoek op verschillende momenten in de loop van het onderzoek aan de betrokkenen voorgelegd. Hieraan hebben de leden van de begeleidingscommissie 'met de hand op de rem' gevolg gegeven. Alle VOG, PaG- en Integriteits- en geheimhoudingsverklaringen waarover de leden van het onderzoeksteam beschikten, bleken onvoldoende basis om toegang te krijgen tot sommige belangrijke vertrouwelijke documenten zoals ondermijningsbeelden of bestuurlijke rapportages ter ondersteuning (of weerlegging) van onze argumentaties.

Instanties zoals het OM, de Nationale Politie en de FIOD hebben weliswaar gewezen op het bestaan van voor ons onderzoek relevante (bestuurlijke) rapportages, maar vonden het niet opportuun - met verwijzingen naar afspraken van vertrouwelijkheid waaronder deze rapportages tot stand zijn gekomen - deze informatie met ons te delen. Ook verschillende relevante scripties over de problematiek die zijn geschreven binnen de opleiding voor de Politieacademie zijn om redenen van vertrouwelijkheid niet met ons gedeeld. Het RIEC heeft in de afgelopen jaren 32 lokale 'ondermijningsbeelden' geproduceerd waaronder de 26 gemeenten waar het RIEC Rotterdam zich op richt. Deze bestuurlijke rapportages zijn onder meer door het RIEC opgesteld met als doel de relevante partners, bijvoorbeeld de gemeenten, te wijzen op concrete signalen van georganiseerde misdaad in de regio en aldus aandacht voor de aanpak van georganiseerde misdaad en de noodzaak tot integrale samenwerking op de agenda te plaatsen. De ondermijningsbeelden zijn vooral gebaseerd op informatie uit openbare bronnen en gemeentelijke informatie, waaronder de specifieke kennis van lokale vertegenwoordigers van politie en ambtenaren. Om burgemeesters op de noodzaak van die integrale aanpak van georganiseerde misdaad te wijzen, bevatten deze documenten allerhande concrete informatie over personen en bedrijven, waarmee zo goed mogelijk een beeld van de 'ondermijning' in de (deel)gemeente onder studie wordt neergezet, maar waarbij de betrouwbaarheid of de 'hardheid' van sommige informatie onduidelijk is:

"We delen dat beeld ook eigenlijk met niemand, behalve met de burgemeester. Het is ook maar die ene ambtenaar die dat noemt. Er kan ook nog een agenda achter zitten, of hij heeft iets gehoord en het totaal mis-geïnterpreteerd. De uitdaging is dan, soms krijg je het nog wel een beetje bevestigd ook, als ze de politie en de Belastingdienst na afloop nog weleens bevragen op die signalen, en soms ook helemaal niet." (R08)

Deze 'ondermijningsbeelden' zijn niet bedoeld om maatregelen op te nemen, maar veeleer om een bewustzijn bij lokale overheden te creëren om na te denken over de lokale

criminaliteitsproblematiek en de eventuele aanpak hiervan. De paradoxale situatie doet zich hier voor dat dezelfde ondermijningsbeelden die het RIEC maakt en gebruikt om de lokale situatie van ondermijning onder de aandacht van burgemeesters te krijgen, mede om redenen van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid niet in dit onderzoek verwerkt mogen worden.

Het vertrouwelijke karakter van dergelijke analyses waarin soms namen en rugnummers naast opsporingsmiddelen kunnen worden genoemd, de hiermee samenhangende (te) strakke interpretatie van de privacywetgeving, de angst voor mogelijke WOB-verzoeken in combinatie met de soms fragiele basis van de ondermijningsbeelden, hebben voor ons onderzoek als consequentie dat we deze documenten in het beste geval wel hebben kunnen inzien, maar deze niet kunnen gebruiken in de onderbouwing (of juist ter weerlegging) van onze argumenten in deze studie. Deze beperking beïnvloedt de robuustheid van deze studie, aangezien we voor de onderbouwing van onze argumenten vooral zijn aangewezen op de interviews met de betrokkenen, academische literatuur en openbare bronnen.

In de context van de openbaarheid van bronnen, verdient de FIOD ook speciale aandacht. We hebben uiteindelijk om juridische redenen geen inzage gekregen in - en dus geen gebruik kunnen maken van - de afgesloten FIOD-onderzoeken en onderzoeksdossiers. Met de tijd bleek dat onze PaG-verklaringen voor de FIOD onvoldoende rechtsgrond vormden om inzage in deze afgesloten dossiers te verlenen. De FIOD verwerkt gegevens op grond van artikel 9 Wet politiegegevens waarvoor geldt dat de minister van Justitie en Veiligheid een machtiging moet verlenen. Het Parket-Generaal (College van procureurs-generaal) is niet gemandateerd voor artikel 9 Wpg en mag namens de minister alleen toestemming verlenen voor inzage in artikel 8 en 13 Wpg gegevens. Gegeven de relatief korte looptijd van het onderzoek en het late moment waarop deze juridische begrenzing duidelijk werd, hebben we besloten hieraan geen verdere opvolging te geven.

We hebben ook veel wél gekregen. We hebben verscheidene interne stukken ontvangen die betrekking hebben op de geregistreerde werkelijkheid van drugscriminaliteit en ondermijning (bijvoorbeeld over private afhandeling, interne meldingen of integriteitkwetsies), alsmede de structurele en organisatorische aspecten van de toezichthouders (bijvoorbeeld doelstellingen, de procedure voor kwaliteitscontrole, (interne) opleidingen, jaarrapportages en statuten). We hebben ook cijfermatige informatie verzameld over drugscriminaliteit uit informatiebronnen van de politie (zoals gebiedsscans), criminaliteitsbeeldanalyses en andere interne documenten. Daarnaast ontvingen we een scala aan openbare rapporten van de DLIO-politie, de gemeente Rotterdam en Europol, naast jaarplannen en jaarverslagen van verschillende diensten zoals bijvoorbeeld het HARC, het OM en het Havenbedrijf Rotterdam, evenals kwartaalrapportages en voortgangsrapportages van laatstgenoemde. Interne analyses of rapportages van de Zeehavenpolitie, de KLPD en de ISZW en - naast een enkele openbare scriptie - ook plannen van aanpak en allerhande factsheets van zowel het RIEC als de douane, kregen we eveneens via de leden van de begeleidingscommissie.

De hierboven beschreven literatuurstudie en analyse van openbare en vertrouwelijke rapportages hebben een beeld gegeven van de bestaande kennis van de modus operandi van drugscriminelen en van de sociale verhoudingen binnen en tussen de criminele samenwerkingsverbanden die zich met drugsmokkel bezig houden. De uitkomsten van de literatuur- en dossierstudie hebben mede geleid tot gedetailleerde inzichten, die aan de basis liggen van een *crime scriptanalyse* en een *sectorscan*, waarin de mogelijke kwetsbaarheden in de legale sectoren in de haven worden beschreven. De literatuurstudie en de documentenanalyse hebben de analyse van de rol van publieke en private toezichthouders bij de aanpak van

drugscriminaliteit verder ondersteund. Deze verdiepende studies zijn aan het einde van deze paragraaf verder uitgewerkt.

Respondenten, interviews en focusgroepen

In Nederland, België en Duitsland zijn interviews afgenomen met professionele publieke actoren van het Openbaar Ministerie, de politie, de douane, de gemeente Rotterdam, inspectiediensten en de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Tevens hebben interviews plaatsgevonden met private partijen en de verscheidene branche- en belangenorganisaties die actief zijn in de haven. Enkele experts die zich in Latijns-Amerika bevonden, zijn via videoverbinding geïnterviewd. In de periode van januari 2018 tot februari 2019 vonden gesprekken plaats met 76 respondenten waarvan 42 respondenten werkzaam zijn in de publieke sector in Nederland, 8 respondenten in de publieke sector in het buitenland, 18 respondenten in de private sector, en 8 respondenten voor een organisatie die als zodanig niet (uitsluitend) past in de publieke of de private sector (zie bijlage A). Met acht respondenten heeft er een tweede, verdiepend gesprek plaatsgevonden waarbij het eerste gesprek een verkennend karakter had en we bij een tweede interview meer verdiepende vragen konden stellen of specifieker werd ingezoomd op bepaalde thema's. Daarnaast bood dit de mogelijkheid om aspecten die tot dan toe nog onvoldoende waren belicht voor te leggen aan de sleutelfiguren in het domein van toezicht, handhaving en opsporing. De voertaal van vrijwel alle interviews was Nederlands, een enkel Vlaams, Duits en Engelstalig interview uitgezonderd.

De achttien respondenten die werkzaam zijn voor bedrijven in de private sector zijn om verschillende redenen met de nodige voorzichtigheid benaderd. Deze bedachtzame aanpak bleek soms noodzakelijk, maar soms ook niet. Enkele vertegenwoordigers van bedrijven die we benaderden voor deelname aan het onderzoek hadden duidelijk aarzelingen om deel te nemen. Zij maakten bijvoorbeeld melding van negatieve ervaringen die zij in het verleden hadden opgedaan bij deelname aan ander wetenschappelijk onderzoek en de wijze van communicatie over de eindresultaten. Hierbij voelden bedrijven zich soms overvallen door de bevindingen en het moment van publicatie. Sommigen gaven aan geen tijd te hebben of niets met drugscriminaliteit van doen te hebben. Ook bestaan er bij sommige bedrijven twijfels voor medewerking vanuit de angst voor imagoschade. We hebben geprobeerd de contacten met bedrijven zorgvuldig op te bouwen via de ondersteuning van belangenorganisaties en door - waar mogelijk - deel te nemen aan presentaties en gezamenlijke overlegstructuren van bedrijven waarbij we ons onderzoek hebben gepresenteerd. De burgemeester van de gemeente Rotterdam heeft ter ondersteuning een aanbevelingsbrief voor derden geschreven waarin hij zich uitspreekt over het belang van deelname aan het onderhavige onderzoek.

De eerder aangehaalde voorzichtigheid bleek echter lang niet altijd relevant. Zo zijn via LinkedIn twee bedrijven benaderd, die volmondig aangaven mee te willen doen. Drie bedrijven hebben we via ons eigen netwerk geworven en vijf vertegenwoordigers van bedrijven zijn geïnterviewd op voorspraak van mensen die we reeds geïnterviewd hadden. Daarnaast zijn acht bedrijven via een mail van brancheorganisatie Deltalinqs op ons onderzoek gewezen, waarna we een afspraak voor een interview met hen hebben kunnen maken. In bijlage B hebben we op een enigszins abstract niveau de bedrijven en de sector waarvan zij deel uit maken, geschetst. Er zijn uiteraard ook bedrijven die deelname aan het onderzoek hebben geweigerd. Veelal kregen we van hen te horen dat ze niets met de problematiek van drugscriminaliteit van doen hadden en hierover geen kennis bezaten. Anderen gaven aan geen tijd te hebben.

Bij het verzamelen van empirische data zijn tevens drie focusgroepen georganiseerd, twee in Hamburg en één in Nederland. Groepsgesprekken kunnen op een relatief snelle manier inzichten bieden in de centrale problematiek. De deelnemers aan de focusgroepen waren professionele actoren, die over specifieke expertise beschikken inzake opsporing en handhaving, gerelateerd aan de smokkel van verdovende middelen in havens. Zij zijn betrokken bij de strafrechtsbedeling, het beleid en de administraties en werden ook geconsulteerd bij andere delen in het onderzoek (individuele interviews). Gezien de mogelijk tegenstrijdige belangen tussen verschillende actoren is gekozen voor een homogene samenstelling van de verschillende focusgroepen. De focus van de langdurige groepsgesprekken in Hamburg richtte zich vooral op de knelpunten en spanningsvelden bij het werk van de specifieke organisaties in de haven en de vergelijking van de Rotterdamse haven met andersoortige havens. De Nederlandse focusgroep vond plaats in mei 2018 en kende drie deelnemers. De 'Hamburgse focusgroepen' werden georganiseerd in juli 2018. Aan het eerste gesprek namen vier professionals deel, waarbij twee professionals in een tweede gesprek nogmaals participeerden.

De interviews waren semigestructureerd en gebaseerd op een topiclijst (zie bijlage A), waarin de open vraagstellingen de nodige flexibiliteit gaven aan respondenten om hun verhaal te vertellen. Deze topiclijst is waar nodig verder toegespitst op de verschillende publieke en private actoren. De interviews zijn waar mogelijk opgenomen en woordelijk uitgeschreven, waarna ze werden gecodeerd en geanalyseerd in *ATLAS.ti*, software waarmee een systematische analyse van kwalitatieve data mogelijk is. Van de interviews waar geen opname mogelijk bleek (omdat respondenten geen toestemming gaven), is een gedetailleerd interviewverslag gemaakt dat eveneens voor analyse is opgenomen in *ATLAS.ti*. De transcripten of interviewverslagen zijn gedeeld met de respondenten die inzage wensten. De interviews en verslagen zijn thematisch gecodeerd en beperkt open gecodeerd. Codelijsten zijn in de laatste fase van de rapportage naar de verschillende hoofdstukken gegroepeerd. Voor een schematisch overzicht van de respondenten verwijzen we naar bijlage B.

Antwerpen en Hamburg

Een beperkt deel van de dataverzameling heeft plaatsgevonden in Antwerpen en Hamburg. De keuze voor de havens van Antwerpen en Hamburg is ingegeven door de onmiddellijke nabijheid van Rotterdam, de bestaande contacten op basis van eerder onderzoek (Antwerpen), de bestaande samenwerkingsrelaties tussen de drie havens en de rol die deze havens krijgen toebedeeld in de interviews met Nederlandse actoren. In Hamburg hebben we via twee groepsgesprekken gesproken met in totaal vier personen die deel uitmaken van verschillende controle-, toezicht- en opsporingsinstanties. In Antwerpen hebben we tijdens verschillende gelegenheden gesproken met drie vertegenwoordigers van de federale politie en de douane, een respondent werkzaam in de private sector en drie universitaire collega's die de haven in Antwerpen als onderzoeksterrein kennen. Beide groepsgesprekken in Hamburg zijn zonder problemen in het Duits gevoerd. Deze gesprekken konden - in verband met het vertrouwelijke karakter - op voorspraak van de hoogste ambtenaar in rang niet worden opgenomen, maar zijn op basis van de ter plekke gemaakte aantekeningen naderhand uitgewerkt en in *ATLAS.ti* verder geanalyseerd.

Het voert te ver om in dit onderzoek te kunnen spreken van een systematische internationale vergelijking van de drie grootste Europese havens. Daartoe hebben we te weinig systematisch onderzoek naar de drugsproblematiek in Antwerpen en Hamburg gedaan en evenmin voldoende systematisch data verzameld. In de korte looptijd van dit project hebben we op een relatief snelle

en eenvoudige manier geprobeerd inzichten te verwerven over drugscriminaliteit en de aanpak hiervan in beide havens. De inzichten die we op deze wijze uit de interviews met professionals in de havens van Antwerpen en Hamburg hebben verkregen, is in deze studie primair gebruikt om ons te verwonderen over Rotterdam en vragen te kunnen stellen aan onze data over drugscriminaliteit en de aanpak hiervan in Rotterdam. We schrijven dus niet zozeer over Antwerpen en Hamburg, maar gebruiken de beperkte informatie uit deze havensteden om de bijzondere positie van de Rotterdamse haven in relatie tot drugscriminaliteit en vooral de aanpak en het toezicht hierop te begrijpen.

Analyse opsporingsonderzoeken

Het OM en de politie zijn benaderd voor het beschikbaar stellen van overzichten van afgesloten zaken voor de analyse van opsporingsonderzoeken. Op basis van de verkregen overzichtslijsten met enkele basale kenmerken van de opsporingsdossiers hebben we een selectie gemaakt die relevant was voor het onderzoek. De zaken dienden betrekking te hebben op de uiteenlopende modus operandi en samenwerkingsverbanden in de handel van cocaïne, waarvoor een aantal criteria is gehanteerd. De dossiers vertegenwoordigen allen een specifiek aspect in de keten van cocaïnesmokkel en geven daarmee zicht op verschillende modus operandi en uiteenlopende criminele samenwerkingsverbanden of delen hiervan. Het onderzoek had betrekking op dossiers in de periode 2013-2017. Meer recente dossiers zijn niet meegenomen, omdat deze veelal nog lopende zijn en er (nog) geen veroordelingen hebben plaatsgevonden. Uit de selectielijst zijn tien dossiers gekozen die ieder voldeden aan (een deel van) de selectiecriteria. De meeste dossiers zijn fysiek beschikbaar gesteld op de locatie van het dossier en de analyse heeft daar plaatsgevonden. Opsporingsdossiers werden onderzocht bij de politie (Documentaire Informatievoorziening (DIV) en de Zeehavenpolitie) in Rotterdam en het Functioneel Parket, het Arrondissementsparket Rotterdam en Landelijk Parket, tevens in Rotterdam. Drie dossiers zijn onder voorwaarden, zoals beveiligde opslag en afspraken over vernietigen van de dossiers, digitaal beschikbaar gesteld. Het uiteindelijke dossieronderzoek heeft plaatsgevonden tussen medio september 2018 en februari 2019. Om deze vaak omvangrijke opsporingsonderzoeken te kunnen analyseren is vooraf een checklist opgesteld die voor elk dossier is ingevuld. Deze checklist, te vinden in bijlage C, bevat in het bijzonder vragen naar de sociale organisatie van het criminele samenwerkingsverband, de gehanteerde werkwijze van drugssmokkel en naar de aard van de opsporing.

De opsporingsonderzoeken zijn door twee leden van het onderzoeksteam geanalyseerd. Om tot een gezamenlijke werkwijze en wijze van analyseren te komen zijn de eerste drie politieonderzoeken gezamenlijk geanalyseerd. De overige zaken zijn verdeeld onder de beide onderzoekers en in eerste instantie onafhankelijk van elkaar geanalyseerd. Tussentijds zijn deze analyses vergeleken, besproken en indien nodig, bijvoorbeeld in het geval van een afwijkende (deel)focus, nader aangevuld. Na de dataverzameling zijn de geanalyseerde zaken door het volledige onderzoeksteam uitvoerig besproken en samengevat op basis van een aantal centrale thema's, zoals bijvoorbeeld de sociale organisatie en de verschillende modus operandi, die met het gehele onderzoeksteam zijn besproken. Tot slot, zijn de zaakbeschrijvingen alvorens ze zijn opgenomen in het rapport, nog eens kritisch doorgenomen op anonimiteit, herleidbaarheid en vertrouwelijke opsporingsinformatie. Daarbij hebben we onze beschrijving ook nadrukkelijk vergeleken met beschikbare informatie in de openbare bronnen. Deze zaakbeschrijvingen, die allen een gefingeerde naam dragen, bieden op deze wijze informatie die met goed speurwerk - weliswaar gefragmenteerd - voor iedereen in openbare bronnen te vinden is. De informatie uit

de analyse van de opsporingsonderzoeken is daarnaast onder meer gebruikt bij de totstandkoming van de crime scripts (hoofdstuk 4) en de beschrijvingen over de sociale organisatie van de criminele samenwerkingsverbanden (hoofdstuk 3). Een overzicht van de opsporingsdossiers met een toelichting op de selectie en de wijze van analyseren, is eveneens te vinden in bijlage C. In hoofdstuk 5 en 6 wordt mede gebruikgemaakt van gegevens uit de dossieranalyse, maar wordt omwille van herleidbaarheid niet naar de concrete casussen verwezen.

Tot slot willen we in deze methodologische verantwoording kort aandacht besteden aan de totstandkoming van de 'crime scriptanalyse', die in hoofdstuk 4 is beschreven, en vervolgens aan de 'sectorscan' waarvan de uitkomsten in de empirische hoofdstukken vijf tot en met acht staan beschreven.

Crime scriptanalyse

Om de smokkelmethoden die gehanteerd worden in de Rotterdamse haven op een systematische wijze inzichtelijk te maken, hebben we gebruikgemaakt van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur over 'crime script analysis'. De oorsprong van deze manier van analyseren is gelegen in de situationele aanpak van criminaliteit. Een antwoord op de vragen hoe, waar en wanneer georganiseerde criminaliteit plaatsvindt, staat bij de crime scriptanalyse centraal: de klemtoon ligt op de specifieke criminele handelingen en beslissingsprocessen waardoor inzichtelijk wordt hoe het delict vermeden kan worden of de schade beperkt kan worden (Bullock, Clarke & Tilley, 2010). Hoewel 'crime scripting' in de loop der jaren is toegepast op een veelvoud aan uiteenlopende criminele activiteiten, wordt een dergelijke analyse op verschillende manieren ingevuld. In dit onderzoek kiezen we voor een benadering waarin het logistieke proces van cocaïnesmokkel centraal staat. Om het logistieke proces van drugssmokkel - en de diversiteit aan modi operandi - te reconstrueren hebben we gebruikgemaakt van enkele niet-gepubliceerde wetenschappelijke studies op basis van opsporingsonderzoeken, inzichten uit de wetenschappelijke literatuur over internationale drugssmokkel en openbare rapportages van opsporingsdiensten over (specifieke vormen van) georganiseerde criminaliteit in Nederland, aangevuld met de inzichten over de smokkelmethoden uit de interviews en de analyse van de tien opsporingsonderzoeken. Het uiteindelijke resultaat van deze crime scriptanalyse, alsmede de methodologische verantwoording van onze analyse, staat centraal in hoofdstuk 4.

Sectorscan

Door middel van de literatuurstudie, de interviews en focusgroepen maakten we een analyse van mogelijke kwetsbaarheden voor drugscriminaliteit in de legale sectoren in de haven. In deze zogenaamde sectorscan ligt de focus op de bredere omgeving, sociale context of economische condities waarbinnen het fenomeen drugscriminaliteit vorm krijgt. De aandacht gaat uit naar de vraag waarom georganiseerde criminaliteit binnen een bepaalde structurele of culturele context kan plaatsvinden. De focus ligt dus niet op specifieke actoren, daders of facilitators maar op de kenmerken van die actoren die ze kwetsbaar maken voor gebruik of misbruik door georganiseerde criminaliteit. Voor een compleet beeld van georganiseerde criminaliteit is een combinatie van de crime scriptanalyse en de sectorscan van belang. Zowel de specifieke handelingen als de context waarin ze plaatsvinden zijn immers relevant. Als we het hebben over mogelijke preventie van de betrokkenheid van legale sectoren bij georganiseerde criminaliteit, of de infiltratie van die legale markt door georganiseerde criminaliteit, zien we die betrokkenheid

of infiltratie als een soort 'endogene' praktijk die eigen is aan de legale markt en er structureel en cultureel is ingebed (Lord, Spencer, Bellotti & Benson, 2017). De infiltratie of de betrokkenheid is daarbij een '*situated action*' (Vaughan, 1998), vormgegeven door inherente kenmerken van een bedrijfs- of economische context. Dit sluit aan bij het denken over georganiseerde criminaliteit als '*enterprise crime*' (Naylor, 2003; Kleemans, 2014b; Smith Jr., 1980) waarbij georganiseerde criminaliteit net zoals legale bedrijven handelt, waardoor gelijkaardige handelingen verondersteld kunnen worden en een gelijkaardige zoektocht naar economische groei (winst of groter aandeel in de markt) aanwezig is. Succes of falen is dus zowel in de legale als de illegale markt van dezelfde economische condities afhankelijk (Albanese, 2012). Voor een deel wordt deze kwetsbaarheid dus vormgegeven door routinematige activiteiten van legale bedrijven als deel van de toeleveringsketen (vraag en aanbod, concurrentie en regulering). In de analyse worden daarom de situationele condities zoals druk en motivatie zowel als de inherente kenmerken van en activiteiten in de haven meegenomen. Sommige situationele kenmerken zijn louter structurele of culturele kenmerken van de context waarin de criminaliteit plaatsvindt, maar andere kenmerken hebben een directer verband met criminaliteit.

De methode van de sectorscan gaat deels terug op kwetsbaarheidsanalyses van economische sectoren die bij de Universiteit Gent werden uitgevoerd. Deze beleidsgerichte onderzoeken hadden tot doel de beeldvorming over georganiseerde misdaad te verbeteren (Vander Beken et al., 2005; Black, Vander Beken, Frans & Paternotte, 2001). Hierbij werd aandacht besteed aan de aard, omvang en schade, maar eveneens aan de omgeving van georganiseerde criminaliteit en de sociale reactie (preventie en controle). Die omgeving heeft betrekking op de economische sectoren, de bedrijven en de potentiële betrokkenheid van illegale actoren op de legale markt. Bij een kwetsbaarheidsonderzoek wordt dus gekeken naar mogelijke manieren waarop, of mogelijke kenmerken waardoor, een sector door georganiseerde misdaad misbruikt of gebruikt kan worden. Wanneer kwetsbaarheden worden samengebracht met een inschatting van de mogelijke schade en de kans op misbruik, kunnen prioriteiten worden gesteld voor beleid. Het levert bovendien ook inzicht in de kwetsbaarheden van de controle- en preventiesystemen die de sector beschermen tegen georganiseerde criminaliteit. Deze analyse vindt zijn grondslag in de omgevingscriminologie, die zich richt op de omstandigheden waaronder criminaliteit plaatsvindt. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de dader een kosten-baten analyse maakt en het dus niet nodig is om motieven van individuele daders te verklaren (Clarke, 1997). Criminaliteit vindt plaats omdat er een gemotiveerde dader is, een geschikt doelwit en onvoldoende toezicht (Cohen & Felson, 1979). Binnen de theorie van situationele preventie worden preventiestrategieën ontwikkeld voor specifieke types delicten en specifieke locaties. De kwetsbaarheidsanalyse maakt het echter mogelijk dit op het geaggregeerde niveau van een sector te doen.

In deze scan van de Rotterdamse haven en de sector logistiek en transport vullen we deze meer omgevingsgerichte aanpak aan met inzichten uit de organisatiecriminologie en -sociologie. Dit betreft inzichten over legale beroepen en criminaliteit, alsmede structurele en culturele aspecten van bedrijven, die criminaliteit kunnen helpen verklaren. De uitkomsten van de sectorscan worden vooral in de hoofdstukken 5 tot en met 8 gepresenteerd.

1.5 Het gebruik van citaten

In dit onderzoek maken we veelvuldig gebruik van citaten. We hebben ervoor gekozen om bij sommige argumenten één citaat weer te geven, dat dit argument specificeert, concretiseert, ondersteunt of op een bijzondere wijze uitdrukt. Deze enkelvoudige citaten staan echter niet op

zichzelf, maar representeren een breder gedeelde visie onder de respondenten. Waar mogelijk hebben we deze argumenten met andere bronnen verbonden. Om de anonimiteit van de (geciteerde) respondenten zoveel mogelijk te borgen, heeft elke respondent een code gekregen en is bij elke respondent slechts een algemene duiding van de werkgevende organisatie of het bedrijf gegeven. Bepaalde kenmerken van de geciteerde respondenten, zoals het aantal dienstjaren of de positie in de organisatie, bepalen mede de kracht van een citaat. Omwille van de privacy en anonimiteit van de respondenten moeten we bij het duiden van de citaten abstract blijven over de functie of ervaring van de respondent. We zijn alleen van deze algemenere duiding afgeweken als de privacy niet in het geding is en het citaat daarbij aan betekenis zou kunnen winnen. Tot slot hebben we uit voorzorg de respondenten, in een niet-chronologische volgorde van de interviews, genummerd gecodeerd en in de lijst opgenomen. Omwille van de leesbaarheid zijn sommige citaten ingekort en taalkundig verbeterd zonder hiermee uiteraard aan de betekenis te tornen. Om de argumentatie meer solide en valide te maken hebben we, waar mogelijk, tevens gebruik gemaakt van andere bronnen zoals wetenschappelijke literatuur, grijze bronnen en interne documentatie.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we de taken en verantwoordelijkheden van bedrijven in het logistieke proces in de Rotterdamse haven en de private en publieke actoren die toezicht houden op dit proces. Met deze beschrijving leveren we ook een beeld van de gehele logistieke keten in de haven. In hoofdstuk 3 gaan we in op de omvang, aard en sociale organisatie van drugscriminaliteit. In hoofdstuk 4 wordt het resultaat van de crime scriptanalyse weergegeven. Dit gaat in op het logistieke proces van drugsmokkel via de Rotterdamse haven. De kwetsbaarheden die gepaard gaan met de locaties en de infrastructuur komen aan bod in hoofdstuk 5. De kwetsbaarheden van personen op cruciale functies komen eveneens aan bod in hoofdstuk 5. We besteden aandacht aan mensen op informatieknooppunten, op toegang verlenende posities en in controlerende functies binnen publieke en private organisaties in de haven. Nadat we een overzicht geven van de kwetsbaarheden, gaan we in op de actoren en maatregelen die zich op kwetsbare locaties richten. In hoofdstuk 6 verschuiven we de focus naar de kwetsbaarheden die inherent zijn aan de goederenstromen, sectoren en bedrijven. Ook hier analyseren we eerst de kwetsbaarheden, waarna we de actoren en maatregelen die zich op deze kwetsbaarheden richten, beschouwen. In hoofdstuk 7 komen verschillende kwetsbaarheden in het toezichtsraamwerk aan de orde, die de thema's uit hoofdstukken 5 en 6 overstijgen. Dit gaat over de integrale samenwerking tussen publieke actoren, de samenwerking tussen private actoren, de publiek-private samenwerking en internationale samenwerking. In hoofdstuk 8 beantwoorden we de zes onderzoeksvragen.

2 Actoren in de Rotterdamse haven

2.1 Inleiding

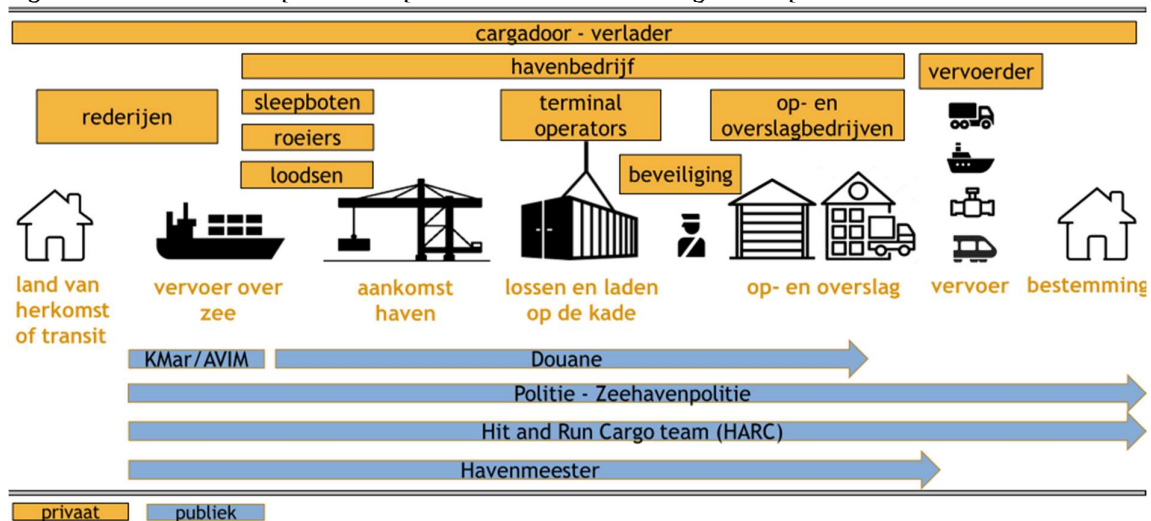
De Rotterdamse haven is één van de grootste logistieke toegangspoorten tot Europa. Een veelheid aan logistieke dienstverleners, goederenstromen en toezichthouders komt hier samen. Er zijn geen bewoners die de sociale context vorm geven, maar wel bedrijven, hun werknemers en allerhande passanten die de haven aandoen om goederen op te halen of te brengen. Gezien deze diversiteit aan actoren en goederen hoeft het niet te verbazen dat ook de uitdagingen qua veiligheid en criminaliteit, divers en complex zijn.

In dit hoofdstuk beschrijven we de logistieke keten in de haven in zijn geheel. We lichten de taken en verantwoordelijkheden toe van relevante private actoren in het logistieke proces en van de relevante publieke en private actoren die hierop toezicht houden. We schetsen, met andere woorden, de economisch-logistieke en beleidscontext waarin de haven functioneert en waarbinnen dit onderzoek over drugscriminaliteit een plaats krijgt. We richten ons daarbij op de haven en gaan dus niet in op de andere taken die deze actoren buiten de context van de haven vervullen. Aangezien we het geheel van het toezicht op de logistieke keten in de Rotterdamse haven als context voor het onderzoek willen meegeven, reikt dit beschrijvende overzicht wel verder dan de actoren die bij de aanpak van toezicht op drugscriminaliteit een rol spelen. Verschillende van onze onderzoeksbevindingen over de logistieke keten en de kwetsbaarheden voor drugscriminaliteit overstijgen immers de strikte verantwoordelijkheden van actoren voor drugscriminaliteit en haken in op bredere taken en verantwoordelijkheden in het logistieke proces en het toezicht hierop.

In het navolgende wordt de logistieke keten in zijn geheel beschreven en bespreken we de rol van de private actoren (2.2) en de rol van de publieke actoren (2.3) in de Rotterdamse haven. Wat betreft de private actoren maken we een onderscheid tussen diegene met een directe betrokkenheid bij logistiek (de kern) en diegene met een eerder faciliterende rol in logistiek. Rederijen, terminals, cargadoors, expediteurs, op- en overslagbedrijven, verladers en vervoerders zitten in de kern van het logistieke proces omdat ze de lading vervoeren, als tussenpersonen optreden of de documenten van het transport verzorgen. Loodsen, sleepboten, roeiers, verzekeraars, sjorders, surveyors, beveiligings- en bewakingsbedrijven, uitzendbureaus, containerdepots, maritieme dienstverleners, toeleveranciers en het Havenbedrijf Rotterdam faciliteren het proces. We eindigen dit stuk met een toelichting over recente ontwikkelingen die van invloed zijn op deze private actoren en diverse samenwerkingsverbanden die vanuit de private sector zijn geïnitieerd. Navolgend lichten we de rol van de publieke actoren in de Rotterdamse haven toe. Om de publieke actoren te duiden, maken we een onderscheid tussen de actoren met directe verantwoordelijkheden voor de goederen en mensen die de haven worden binnengevaren enerzijds, en actoren met eerder indirecte verantwoordelijkheden voor de infrastructuur, haventerreinen en arbeidsomstandigheden anderzijds. Onder de eerste brengen we de douane, politie, Zeehavenpolitie, Koninklijke Marechaussee (KMar) en Havenmeester onder. Bij de tweede zijn allerhande inspectiediensten en toezichthouders betrokken. Ook voor de publieke actoren krijgen recente ontwikkelingen en de samenwerkingsverbanden de aandacht.

Het logistieke proces in zeehavens kan worden onderverdeeld in activiteiten die met het aanmeren van schepen te maken hebben, activiteiten die verband houden met het laden en lossen van de schepen en het overbrengen van de cargo van het schip naar de terminals (en omgekeerd), en activiteiten die verband houden met de processen op de terminal en dus met de ontvangst, behandeling en verzending van goederen (Vieira, Neto & Ribeiro, 2015: 76). Deze activiteiten gaan hand in hand met fysieke, financiële en informatiestromen. Ze worden door een veelheid aan logistieke bedrijven uitgevoerd en er wordt door diverse publieke en private actoren toezicht op gehouden. We geven een vereenvoudigde versie van de actoren in deze logistieke keten weer in figuur 1.

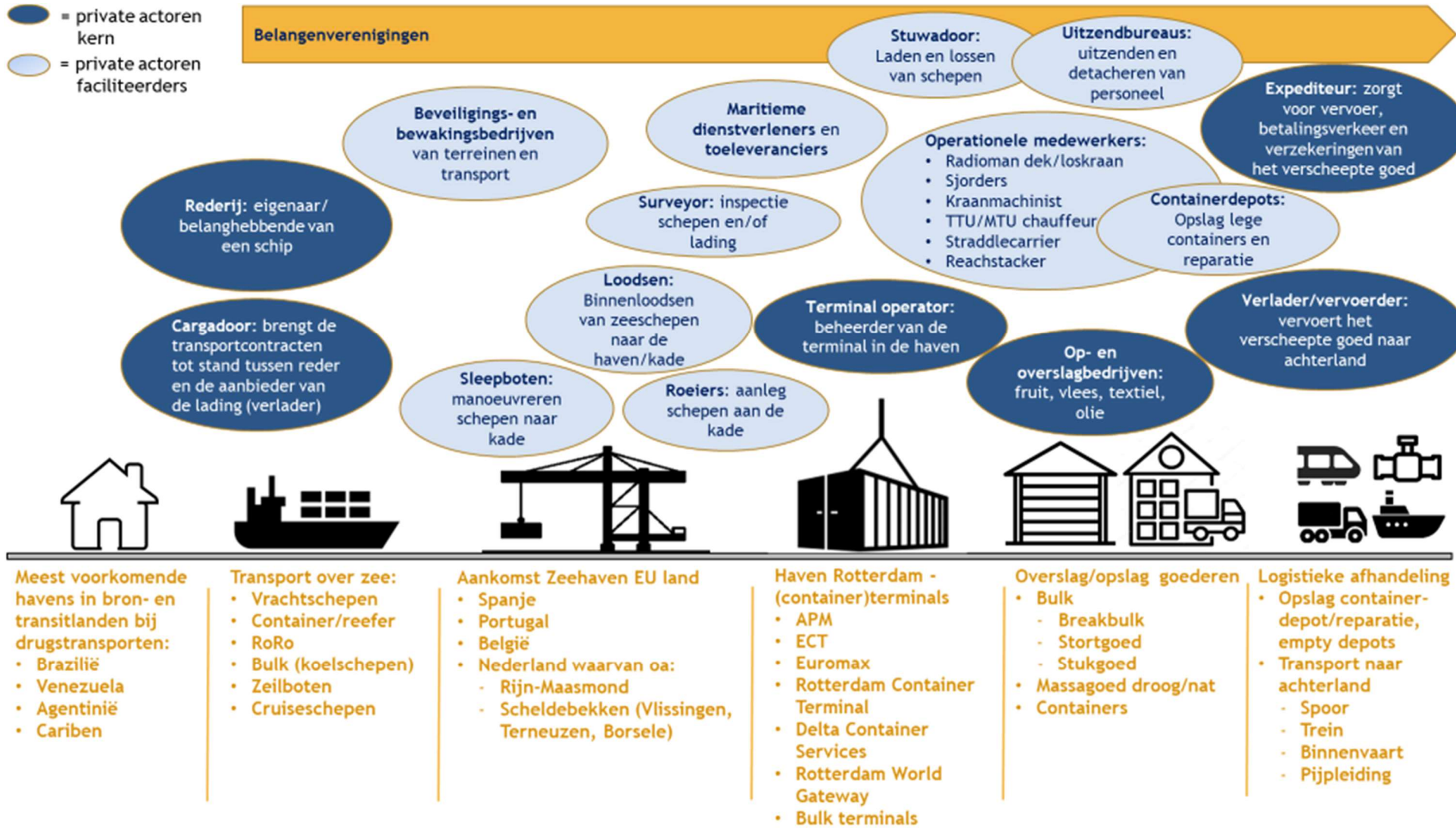
Figuur 1: Overzicht van private en publieke actoren in het logistieke proces



2.2 Beschrijving van de private actoren in de Rotterdamse haven

Zoals hierboven uitgelegd, maken we bij het beschrijven van de private actoren in de logistieke keten van de haven een onderscheid tussen private actoren met een directe betrokkenheid in het logistieke proces (de kern) en private actoren met een eerder faciliterende rol in dit proces. Beide types actoren zijn wel inherent met elkaar verweven in hun zorg voor fysieke, financiële en informatiestromen in de haven. Figuur 2 (Private actoren in de Rotterdamse haven) geeft een overzicht van de private actoren die zijn betrokken bij het logistieke proces. Hierna bespreken we de rol van elk van deze actoren.

Figuur 2: Private actoren in de Rotterdamse haven



Private actoren met directe betrokkenheid bij logistiek

Elk zeeschip is ondergebracht bij een rederij of shipping line die eigenaar is van het schip. Vroeger was de rederij ook diegene die instond voor de bemanning, maar momenteel wordt dat meestal uitbesteed aan chartermaatschappijen, waardoor de eigenaren niet langer instaan voor het operationeel management van hun schepen. Rederijen specialiseren zich naargelang het om containers, bulkgoederen of massagoed gaat. Containers zijn steeds belangrijker geworden in de wereldhandel. Intermodale containers hebben immers standaardmaten die op elke modus van vervoer (schip, trein, truck) passen en ongeacht de lading kunnen worden vervoerd. Transport van goederen in dozen, zakken, pallets, tonnen en balen vereisen immers telkens specifieke afhandeling bij het laden en lossen, waardoor containers ook een grote kostenbesparing betekenen. Naar schatting werd in 2017 in de wereld 753 miljoen TEU (twenty foot equivalent unit) verhandeld in havens (UNCTAD, 2018). Rotterdam stond in voor 13,7 miljoen TEU daarvan⁷, een aandeel van minder dan 2%. De vijf belangrijkste containerrederijen in de Rotterdamse haven zijn het Deense APM-Maersk (A.P.Moller-Maersk), het Zwitsers-Italiaanse MSC (Mediterranean Shipping Company), het Chinese COSCO (China Ocean Shipping Company), het Franse CMA-CGM (Compagnie Maritime d'Affrètement Compagnie Générale Maritime) en het Duitse Hapag-Lloyd. Voor veel van deze rederijen is Rotterdam de first port of call - de eerste haven die door diepzeeschepen wordt aangedaan op het Europese vasteland.

Goederen worden vervoerd door rederijen op vraag van de verlader. Verladers kunnen zowel de producenten als de uiteindelijke ontvangers van de goederen zijn. Diverse respondenten verwezen naar hen als “*de Heinekens en de Sonys van deze wereld*”. De verlader schakelt de vervoerder in voor het transport en een expediteur voor de bemiddeling tussen verlader en de vervoerder en het regelen van de douaneformaliteiten.

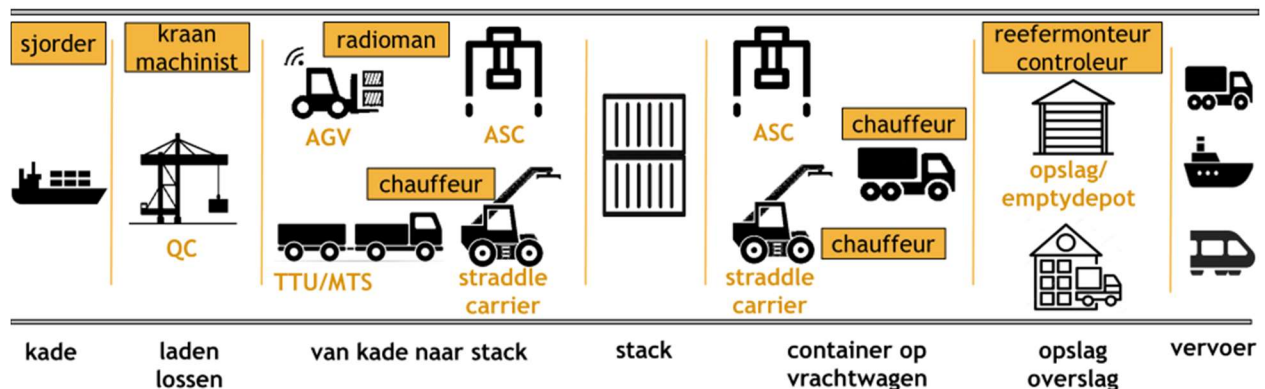
De terminals zorgen voor de (geautomatiseerde) afhandeling van de verscheepte goederen door het laden en lossen van (zee)schepen en het tijdelijk opslaan van goederen. Terminals specialiseren zich in type goederen: containers, droge bulk (ijzerertsen, kolen, granen, meststoffen, suiker, cement), natte bulk (niet verpakte vloeibare goederen zoals ruwe olie, chemicaliën en LNG (liquid natural gas)) en breakbulk (stukgoed zoals staalproducten, houtproducten, auto's en fruit op pallets). Diverse terminals hebben directe aansluitingen op deepsea, shortsea, RoRo, weg, spoor en binnenwater verbindingen. Deepsea is het transport van goederen over lange afstanden waarbij oceanen worden overgestoken en op schaalvoordeel wordt gemikt. Shortsea is het transport van goederen in kleine hoeveelheden over korte afstanden langs de kust waarbij geen oceanen overgestoken worden. RoRo staat voor roll-on-roll-off, wat betekent dat goederen aan en van boord van een zeeschip worden gereden.

Bij de containerterminals komen hoofdzakelijk goederen in zeecontainers aan. Figuur 3 (Proces van verladen op de containerterminal) laat het proces van verladen zien waarbij de containers met behulp van een kadekraan (quay crane, QC) worden gelost en op een Automatisch Geleide Voertuig (Automated Guided Vehicle, AGV) worden geplaatst. Deze AGV rijdt naar het stack (stapelplaats voor containers) en een Automated Stacking Crane (ASC) plaatst de container in het stack. Deze handeling is bij een aantal terminals in de Rotterdamse haven volledig geautomatiseerd. De computer ‘bepaalt’

⁷ <https://www.portofrotterdam.com/nl/onze-haven/feiten-en-cijfers/feiten-en-cijfers-over-de-haven/goederenoverslag>

de locatie in het stack waar de container geplaatst wordt. Op de kleinere, niet geautomatiseerde terminals wordt gebruikgemaakt van Truck Trailer Units (TTU) die één container vervoeren tussen kadekraan en stack of Multi Truck Systems (MTS), die een serie aanhangwagens met containers vervoeren tussen kade en stack. Beide worden bestuurd door één chauffeur. Wanneer de container wordt opgehaald, plaatst de ASC de container op een straddle carrier (SC) (of reachstacker of vorklift) die de container vervolgens op het chassis van een vrachtauto plaatst. Bij de geautomatiseerde terminals zijn alleen de kadekraan en de straddle carrier bemand, de overige apparatuur is onbemand en computergestuurd. Containers die per vrachtauto aangevoerd worden, volgen de zelfde routing maar dan omgekeerd.

Figuur 3: Proces van verladen op de containerterminal



Het contact tussen de rederijen, terminals en verladers wordt verzorgd door de cargadoor - ook scheepsagent of scheepsmakelaar genoemd. Cargadoors verzorgen de (douane)administratie wat betreft de te verschepen goederen (bijvoorbeeld 'bill of lading'⁸), boeken de ladingen van de verladers op de schepen van de rederijen, organiseren de contacten met terminals en stuwadoors voor het laden en lossen van zeeschepen en leggen contact met op- en overslaglocaties en vervoerders voor de opslag en het vervoer van goederen. Ze proberen daarbij de snelheid van het logistieke proces te maximaliseren. Cargadoors zijn als eerste private actor aan boord van een schip, doen de aangifte bij de immigratiedienst en zorgen voor de betaling van de (zeevaart)kosten.

Overslagbedrijven in de haven zijn eveneens centrale actoren in het logistieke proces omdat ze verantwoordelijk zijn voor het overzetten van goederen (containers, dozen, pallets, bulk) tussen vervoersmodaliteiten onderling (zeeschip, trein, vrachtauto, binnenschip) of tussen vervoersmodaliteiten en opslagbedrijven of terminals.

Opslagbedrijven zijn vaak onafhankelijke terminals met overdekte en open opslag voor breakbulk, droge bulk en natte bulk. Opslag van goederen kan ook plaatsvinden in warehouses van logistieke dienstverleners die zich richten op specifieke types lading zoals koel- en vrieslading en consumentenproducten. Opslagbedrijven kunnen, behalve de opslag en het goederenvervoer, het hele logistieke proces organiseren zoals administratieve handelingen, voorraadbeheer, reparatie van goederen en veterinaire keuringen van vlees, vis en bulkproducten.

⁸ In de het logistieke proces van containervervoersketen is een B/L een belangrijk document. Door een rederij of een expediteur wordt voor het vervoer van een zending altijd een B/L opgemaakt met daarop onder andere informatie over het containernummer, de goederenopgave, het gewicht en de afzender.

Vervoer naar het achterland wordt georganiseerd door de expediteur, die verantwoordelijk is voor de uitvoering en begeleiding van de logistieke goederenstroom. De transporteur of vervoerder is degene die deze taak op zich neemt en de lading per vrachtauto, trein of binnenvaartschip bij de uiteindelijke bestemming of ontvanger brengt. Naast het vervoeren van goederen, door middel van een transporteur, zorgt een expediteur ook voor administratieve formaliteiten zoals verzekeringen van de goederen en het betalingsverkeer (via de bank). Het uiteindelijke vervoer vanuit (of naar) de Rotterdamse haven vindt plaats via vier vervoersmodaliteiten: de weg (directe aansluiting op de A15), het water (aangesloten op de rivieren Maas en Rijn), het spoor (de Betuweroute voor goederenvervoer naar Duitsland) en de pijpleiding (voor vervoer van (petro-) chemische producten en gassen) waarmee de goederen naar de belangrijkste economische centra in Nederland en de rest van de EU-landen worden vervoerd. Circa 75% van de goederen vanuit de Rotterdamse haven gaat naar het achterland in de Europese regio Rotterdam-Antwerpen-Ruhrgebied. Het netwerk dat Rotterdam met dit gebied verbindt bestaat uit twee Europese netwerken (corridors), te weten Rijn-Alpen en Noordzee-Middellandse Zee. De regionale corridor is Rotterdam-Brabant-Limburg-Duitsland/België. Daarbuiten bevindt zich een aantal economische centra (München, Parijs, Noord-Italië en Polen), waarmee Rotterdam ook verbonden is (Port of Rotterdam, 2017).

Private actoren met een faciliterende rol in logistiek

Naast de bovenstaande kernactoren die de lading vervoeren, als tussenpersonen optreden of de documenten van het transport verzorgen, zijn er meer indirect betrokken bedrijven die het logistieke proces faciliteren. Dit verwijst naar de loodsen, sleepboten, roeiers, sjorders, kraanmachinisten, verzekeraars, surveyors, beveiligings- en bewakingsbedrijven, uitzendbureaus, containerdepots en maritieme dienstverleners en toeleveranciers.

Schepen die de haven binnenkomen, worden binnengevaren door loodsen van het Loodswezen, van origine een staatsbedrijf, maar inmiddels een onafhankelijke landelijke organisatie waarvan de Regionale Loodsencorporatie Rotterdam-Rijnmond (RLc-RR) een van de vier regionale loodswezens is voor de regio Rotterdam. Het Loodswezen kent geen concurrentie en is bij wet beschermd door gereguleerde marktwerking, vooral door de publieke taak van veilige afwikkeling van het scheepvaartverkeer. Loodsen komen in de Rotterdamse haven vanaf negen mijl buitengaats als eersten aan boord van het zeeschip dat de haven nadert. Bij het manoeuvreren en aan- en afmeren in de haven werken de loodsen nauw samen sleepdiensten. In de Rotterdamse haven zijn drie sleepdienstbedrijven actief (Fairplay, Kotug Smit Towage en Svitzer) die samen zo'n veertig sleepboten bemannen, maar ook in andere Europese en niet-Europese havens vestigingen hebben.

De samenwerking tussen loodsen en roeiers is vervolgens essentieel bij het aan de kade vastmaken van de zeeschepen en tankers, die langer zijn dan 75 meter. In Rotterdam is de Koninklijke Roeiers Vereniging Eendracht (KRVE) verantwoordelijk voor de roeierstaken. De roeiers zijn verspreid over dertien locaties in het havengebied. De belangrijkste werkzaamheden van de KRVE zijn het vast- en losmaken van de trossen van zeeschepen op afmeerlocaties, het verhalen van zeeschepen (losmaken van zeeschepen van locatie A en het weer vastmaken op locatie B) en het vervoer van loodsen met vaartuigen of taxi's. Ze werken net als loodsen met een ploegensysteem zodat ze 24 uur per dag, 7 dagen op 7, hun diensten kunnen leveren. Beide organisaties - loodsen en roeiers - begeven zich tussen publiek en privaat in. Hoewel zij formeel private organisaties zijn, hebben ze in praktijk het monopolie over de publieke taken die ze uitvoeren in de Rotterdamse

haven. Enkele respondenten haalden aan dat het denkbaar is dat enkele grotere rederijen in de toekomst zelf de roeierstaken zullen uitvoeren. Dat zou mogelijk zijn wanneer ze aan dezelfde eisen qua opleiding en materiaal voldoen als de gemeente Rotterdam en de Havenmeester aan de KRVE stelt.

Als het zeeschip eenmaal aan de kade is vastgelegd, begint het proces van verladen op de containerterminal. Verschillende operationele medewerkers zijn betrokken bij het verladen van containers en stukgoed. Hieronder vallen de stuwadoors (of havenarbeiders), kraanmachinisten, sjorders en bestuurders van voertuigen op de kaai. Wanneer een schip aan de kade ligt, worden kadekranen (QC's) in positie gereden. Een radioman staat in direct (radio)contact met de sjorders, die de containers vastzetten en losmaken aan boord van de schepen, en met de kraanmachinist om de aan- en afvoer van containers te regelen. Op de kleinere niet-geautomatiseerde terminals wordt gebruik gemaakt van chauffeurs op de bemande TTU/MTS, die de containers op een vrije plaats in het stack plaatsen (zie ook figuur 3). Zodra de douaneformaliteiten zijn afgerond wordt de container vrijgezet en kan deze worden afgehaald voor verder transport. De bemande of onbemande straddle carrier (SC) pakt de container op en plaatst deze op een gereedstaand vrachtwagenchassis.

Nadat containers door de douane zijn vrijgegeven en de goederen bij de opslagbedrijven zijn gelost, worden de lege containers naar containerdepots - of empty depots - gebracht; op de terminals, in het havengebied of in het achterland. Containerdepots leveren diensten voor de opslag van lege containers. Sommige depots zijn gespecialiseerd in de opslag, reiniging, inspectie en onderhoud van tankcontainers, terwijl andere alle types containers en koelcontainers op hun vestigingen stapelen. Bij containerdepots worden lege containers ingeleverd door importeurs en kunnen exporteurs lege containers ophalen voor verzending. Rotterdam is ook gespecialiseerd in aansluitingen voor koelcontainers (reefers) en heeft in het fruitport-gebied⁹ een gespecialiseerde reeferoverslag voor groente en fruit.

Maritieme dienstverleners vervullen een essentiële (kennis)ondersteunende rol binnen de maritieme sector. De sector bestaat onder andere uit bunkeraars en scheepsleveranciers, scheepsreparatie, schoonmakers, bergingsdiensten, containerreparatie, classificatiebureaus, verzekeringsbedrijven en schade-experts, maritieme onderzoeksbureaus en -kennisinstituten, rechtshulp, maritieme scholen/opleidingsbedrijven, brancheverenigingen, (maritieme) uitzendbureaus en scheepsinternaten (Van den Bossche, Van Schijndel, Van de Pol, Wester & Sprengers, 2017). Naargelang de diensten die ze verzorgen, gaan maritieme dienstverleners dus aan boord van het schip, op de terminal, in de op- en overslagbedrijven of in de containerdepots aan de slag. Ook maritieme toeleveranciers komen op de terreinen van de haven en hebben toegang tot de schepen. Zij verrichten allerhande activiteiten zoals levering, vervaardiging of onderhouden van machines, bevoorrading van voedsel of andere goederen naar de schepen, of levering van schoonmaakdiensten, controles en advies.

Beveiligings- en bewakingsbedrijven staan in voor de beveiliging en bewaking van terminals, op- en overslagterreinen en transport door inzet van camerabewaking en toegangscontrole. Zij zorgen

⁹ Voor de overslag van groenten, fruit en vruchtensappen is op de noordoever van de haven een apart gebied gecreëerd: Rotterdam Fruitport, tussen Vierhavenstraat en Marconistraat. Naast het transport van koel- en vrieslading per koelcontainer vindt er in het Fruitport-gebied gespecialiseerde reeferoverslag van vooral groente en fruit plaats.

Zie ook <https://www.portofrotterdam.com/nl/zakendoen/logistiek/lading/containers/reefer-containers>.

voor de fysieke beveiliging aan de poort, maar sommige bedrijven bieden ook diensten aan zoals ladingcontrole en controle van scheepsbevoorrading. Veel bedrijven in deze sector zijn ISPS-plichtig en handelen volgens de wet- en regelgeving die aansluit bij de veiligheidsnormen en -eisen die door de ISPS-code (de internationale code inzake de beveiliging van schepen en havenvoorzieningen) van toepassing zijn voor haventerreinen. Uitzend- en detacheringbureaus spelen eveneens een belangrijke faciliterende rol in het logistieke proces. Diverse bedrijven in de haven zijn immers voor (een deel van) hun personeel afhankelijk van zelfstandigen of uitzendkrachten als aanvulling op de medewerkers die in vaste dienst zijn. Deze bureaus zijn gericht op het uitzenden en detacheren van nautisch personeel aan boord, voor onderhoud van schepen, voor vervoer in, uit en naar de haven en voor beveiliging. Banken en verzekeraars zijn eveneens indirect betrokken. Banken staan garant voor het betalingsverkeer van de verscheepte goederen en verzekeraars voor de verzekering en waardebeoordeling van (beschadigde) verscheepte goederen, schepen of andere infrastructuur. Bovendien zijn direct en indirect ook allerlei toeleveranciers en servicebedrijven in de haven werkzaam zoals technische inspectiebureaus en private recherchebureaus die in opdracht van verzekeraars onderzoek doen.

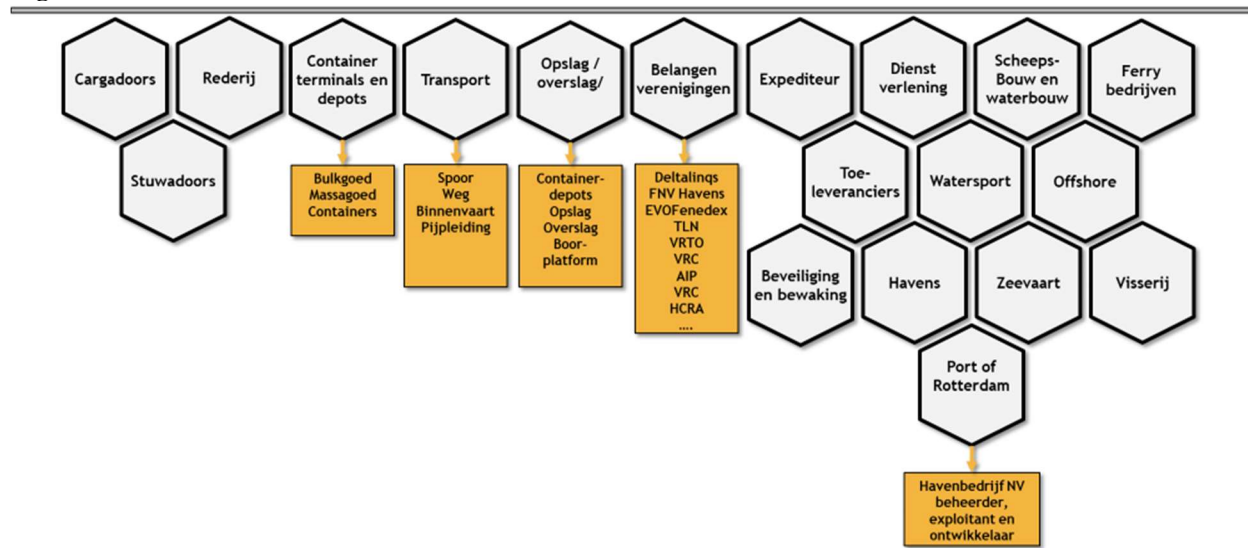
Een laatste, maar cruciale private actor is het Havenbedrijf Rotterdam N.V. (Port of Rotterdam), een van oorsprong gemeentelijke afdeling en in 2004 verzelfstandigd en omgevormd tot een naamloze vennootschap met als enige aandeelhouders de gemeente Rotterdam en de Staat. Binnen het Havenbedrijf Rotterdam vormt de Havenmeester een aparte divisie met publieke taken. De kerntaken van de Havenmeester zijn de planning en toelating van schepen, inspectie, handhaving en controle op gebied van milieu en veiligheid (zie ook paragraaf 2.3). De kerntaken van het Havenbedrijf Rotterdam zijn het beheer en de exploitatie van de haventerreinen en het industriegebied en het behouden en vinden van klanten. Zij werken samen met de bedrijven in de haven om nieuwe concepten te ontwikkelen en om clusters van bedrijven te bouwen. Wanneer een nieuwe klant zich wil vestigen in de Rotterdamse haven gaat de Port Development-afdeling van het Havenbedrijf Rotterdam op zoek naar een locatie en zorgt deze voor investeringen in de infrastructuur (bijvoorbeeld een zeesteiger), waardoor de klant zich er kan vestigen. Via de erfpachtcanon worden deze investeringen terugbetaald. Het kan ook zijn dat een bestaande klant haar terrein wil uitbreiden. Ook dan gaat het Havenbedrijf Rotterdam met de klant in gesprek. Het Havenbedrijf Rotterdam en de Havenmeester zijn in verschillende overleggen vertegenwoordigd, zowel met publieke partijen als private organisaties en brancheorganisaties van private partijen (Deltalinqs, Vereniging van Rotterdamse Cargadoors en het Information Sharing Center Port Safety & Security (zie ook paragraaf 2.3 en 7.4). Ze spelen ook allebei een rol in het toezicht op drugscriminaliteit, zij het een rol van verschillende aard. De Havenmeester ziet immers toe op de veiligheid en de beveiliging van terreinen (bijvoorbeeld tegen insluipers) terwijl het Havenbedrijf Rotterdam als beheerder van de grond zeggenschap heeft over welke bedrijven zich in de Rotterdamse haven kunnen vestigen en onder welke voorwaarden dat gebeurt.¹⁰ Deze rollen komen bijvoorbeeld ook samen in het Cameraplatform Haven Rotterdam, een samenwerking tussen douane, gemeente Rotterdam, Deltalinqs, de Zeehavenpolitie en het Havenbedrijf Rotterdam om de komende jaren meer dan tweehonderd camera's in de haven te plaatsen en daarmee de veiligheid te vergroten.

¹⁰ Formeel zijn de gemeente Rotterdam en de Nederlandse Staat eigenaar van de grond en is Havenbedrijf Rotterdam de (hoofd)erfpachter van de grond.

Samenwerkingsverbanden tussen en vanuit de private actoren

De haven- en maritieme sector kent een groot aantal bedrijven in de haven, goed voor ca. 180.000 werknemers (ca. 19% van de totale beroepsbevolking in de Regio Rijnmond), die direct of indirect betrokken zijn bij het logistieke proces.¹¹ Een overzicht van de private kernactoren, faciliterende actoren en de beroepsgroepen die zijn vertegenwoordigd door belangenverenigingen, wordt gegeven in figuur 4.

Figuur 4: Maritieme sector Rotterdam



Een belangrijke speler in de Rotterdamse haven is de ondernemersvereniging Deltalinqs, die de belangen behartigt van de haven- en industriële bedrijven en in samenwerking met ondernemingen werkt aan toegankelijkheid tot de markt, innovatie en veiligheid. Een van de uitvoeringsorganisaties van Deltalinqs, het bedrijf Secure Logistics heeft de 'cargocard' ontwikkeld, een gezamenlijk initiatief van Deltalinqs, het Havenbedrijf Rotterdam en container terminal ECT, om - als antwoord op de enorme groei aan chauffeurs die zich aan de poort aanmelden - toegang en identificatie aan de terminalpoorten efficiënter te laten verlopen. De cargocard was ook noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de eisen die onder de ISPS-code aan de terminals werden gesteld.

Ook zien we andere beroeps-, branche- en belangenverenigingen die zich specifiek richten op bepaalde sectoren in de haven, zoals de transport- en logistieke sector (Transport en Logistiek Nederland en Evofenedex), de fruitsector (Agrarisch Import Platform) of specifieke beroepsgroepen zoals cargadoors en surveyors (Vereniging van Rotterdamse Cargadoors), terminal operators (Vereniging van Rotterdamse Terminal Operators) of empty depots (Holland Container Repair Association). Deze Rotterdamse of Nederlandse branche- en belangenverenigingen zijn vaak ook op Europees en/of internationaal niveau bij een overkoepelende vereniging aangesloten.

Het bedrijf Portbase, in 2009 opgericht door het Havenbedrijf Rotterdam en het Havenbedrijf Amsterdam, heeft een overkoepelend Port Community System opgezet voor Havenmeesters, douane

¹¹ <https://www.portofrotterdam.com/nl/onze-haven/werk-en-onderwijs/werken-in-de-haven/een-wereld-vol-kansen>.

en bedrijven in de logistieke keten met als doel efficiënte uitwisseling van informatie (zie ook figuur 6). Ongeveer 3200 bedrijven sturen jaarlijks ongeveer 60 miljoen berichten via het digitale systeem. Dit systeem wordt in (nagenoeg) alle Nederlandse havens gebruikt, waarbij diensten zoals het doorgeven van bemannings- en passagierslijsten, indienen van vereenvoudigde douaneverklaringen, doorgeven van kadecosten, en planning van transport worden aangeboden voor onder andere douane, inspectiediensten, Havenmeesters, vervoerders, terminal operators, empty depots en cargadoors. Wanneer een rederij bijvoorbeeld de douaneformaliteiten van een schip regelt door de gegevens in het Port Community System in te voeren, worden voor de containers pincodes gegenereerd en samen met de containernummers afgegeven aan de bedrijven voor wie de containers bestemd zijn. Vervolgens worden de pinnummers doorgegeven aan het transportbedrijf, die dit nummer nodig heeft voor het voormelden en het afhalen van de betreffende container bij de terminal.

Recente ontwikkelingen bij de private actoren

Enkele recente ontwikkelingen en samenwerkingsverbanden hebben impact gehad op de logistieke sector. Zo hebben mondiale technologische ontwikkelingen de logistieke sector sterk veranderd en dat zal zich in de toekomst doorzetten. Dit verwijst bijvoorbeeld naar track & trace technologie en andere aspecten van digitalisering waardoor ladingen kunnen worden gevolgd in elke stap van de keten. Ook zien we dat toezicht steeds vaker digitaal wordt aangestuurd, bijvoorbeeld door het opstellen van risicoprofielen. Rotterdam heeft reeds een geautomatiseerde terminal, maar in de toekomst zullen waarschijnlijk ook andere logistieke en nautische processen als varen, loodsen en aanmeren zonder menselijke inbreng mogelijk zijn. Zodra kunstmatige intelligentie, locatiesensoren en andere technologische hoogstandjes verder ontwikkeld zijn, worden deze werkelijkheid, waarschijnlijk over iets meer dan tien jaar (R22). Deze geautomatiseerde processen vragen grotere investeringen in infrastructuur, maar worden verondersteld uiteindelijk goedkoper te zijn door gereduceerde personeelskosten en grotere efficiëntie (R65). De Rotterdamse haven gaat mee in deze digitale transformatie en wordt door diverse respondenten vandaag reeds één van de meest gedigitaliseerde havens van Europa genoemd. Rotterdam anticipeert ook op deze haven van de toekomst. Zo worden nu al sensoren geplaatst op kaaien, bakens, boeien en wegen met betere veiligheid en hogere efficiëntie als oogmerk (Campfens & Dekker, 2018). Het achterliggende idee is dat real-time analyse van allerhande data over watertemperatuur, weer, vaarsnelheid, aantal te lossen en laden containers en de beschikbare aanlegplaatsen de optimalisatie van de logistieke planning van scheepslijnen en havens zal faciliteren. Deze digitaliseringsprocessen hebben een hogere efficiëntie en veiligheid als oogmerk. En het is een manier voor Rotterdam om als haven relevant te blijven in de toekomst. De technologische ontwikkelingen kunnen echter ook risico's met zich meebrengen, bijvoorbeeld in het operationele proces van verladen, doordat de vraag naar arbeid verschuift in de richting van hoger geschoolde arbeid en minder in de richting van laaggeschoolde arbeid. Dit kan tot spanningen op de arbeidsmarkt leiden (Jacobs, 2004).

Deze digitalisering van het logistieke proces gaat ook gepaard met een bewustzijn over de digitale kwetsbaarheid van de Rotterdamse haven. Het Havenbedrijf Rotterdam, de gemeente Rotterdam, Deltalinqs, Milieudienst Rijnmond (DCRM), het Openbaar Ministerie en de Zeehavenpolitie werken dan ook in een publiek-private samenwerking (FERM) aan het verhogen van het bewustzijn bij bedrijven over cyberkwetsbaarheden en -risico's en een digitaal weerbare haven. De hack bij twee APM terminals in 2017 - het equivalent van een kwart van de containeroverslag van de Rotterdamse

haven - maakte dit des te actueler. Daarnaast wordt een crisisaanpak ontwikkeld met diverse bedrijven in de haven en bestaat sinds december 2018 een cybermeldpunt.¹²

Er is ook een ontwikkeling te zien waarbij diverse actoren in de logistieke keten zich op dezelfde locaties verenigen, waar dat vroeger strikter gescheiden was. Zo worden terminal operators tevens expediteurs en zijn er ook containerdepots of cargadoors op de terminals gevestigd. Er is in de private sector dus steeds meer sprake van een verwevenheid van actoren en taken.

2.3. Beschrijving van de publieke actoren in de Rotterdamse haven

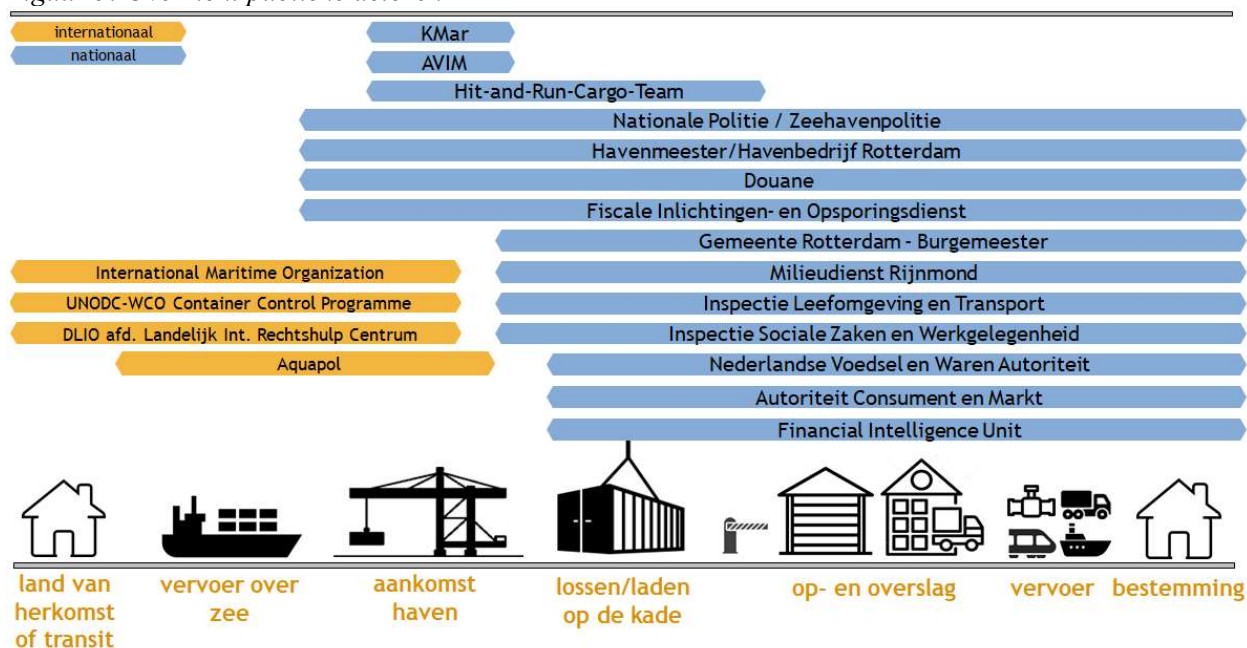
Door de aanwezigheid van de haven is de aanpak van georganiseerde criminaliteit in de gemeente Rotterdam uniek. Er zijn in de haven geen woonwijken, winkelcentra of stadspleinen, maar bedrijventerreinen, havenfaciliteiten, water-, spoor- en wegverbindingen. De Rotterdamse haven mag dan in principe wel geografisch afgebakend zijn, het toezicht op en de preventie van criminaliteit vereist dat de aanpak van de veiligheidszorg gebieds- en grensoverschrijdend wordt georganiseerd (De Boeck, Cools & Genserik, 2013). Van oudsher waren de overheidsorganen hiertoe bevoegd maar tegenwoordig is er steeds meer sprake van verwevenheid en verschuiving van verschillende taken naar andere organen, zowel publieke als marktpartijen. Kijkend naar het eerste - de samenwerking tussen publieke actoren - zien we dat de verschillende taken zich niet beperken tot de traditionele opsporingsdiensten (politie, douane, het Openbaar Ministerie (OM) en de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) en de gemeente, maar ook steeds meer samen met andere toezichthouders (Koninklijke Marechaussee, Havenmeester) en inspectiediensten (Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR) en Port Health Authority Rotterdam (PHAR)) worden uitgevoerd. De uitbreiding van de actoren is mede het gevolg van de verschuiving van een strafrechtelijke aanpak naar een meer bestuurlijke aanpak. De groei van het aantal partijen met eigen bevoegdheden impliceert samenwerking en afstemming tussen verantwoordelijkheden en onderlinge uitwisseling van gegevens (Huisman, 2010; Rooij, 2015).

Hier kijken we breder dan naar de focus op de aanpak van drugscriminaliteit alleen. Toezicht op de logistieke keten reikt immers verder dan de overheidsactoren die zich met criminaliteit bezighouden, maar omvat ook toezichthouders en handhavingsinstanties die zich op transport, infrastructuur, milieu en accijnzen richten. Om de publieke taken en verantwoordelijkheden toe te lichten, maken we een onderscheid tussen de actoren met directe verantwoordelijkheden voor de goederen en mensen die de haven worden binnengevaren (de havenspecifieke actoren) en de andere overheidsactoren met meer indirecte verantwoordelijkheden voor de infrastructuur, de bedrijven in de haven en werknemers. De kernactoren verwijzen naar de douane, Koninklijke Marechaussee, politie en Havenmeester. De andere zijn inspectiediensten en toezichthouders. Later in deze studie bespreken we internationale ontwikkelingen en samenwerkingsverbanden. In andere hoofdstukken van dit rapport gaan we uitgebreid in op de rol die elk van deze publieke toezichthouders speelt in drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. Een overzicht van de belangrijkste publieke actoren

¹² <https://www.portofrotterdam.com/nl/nieuws-en-persberichten/haven-cybermeldpunt-in-gebruik-genomen>.

wordt gegeven in figuur 5 (Overzicht publieke actoren). Voor een overzicht van alle relevante actoren die taken en verantwoordelijkheden hebben in de haven, verwijzen we naar bijlage D.

Figuur 5: Overzicht publieke actoren



Havenspecifieke actoren

In de haven van Rotterdam lopen toezicht en handhaving bij tal van publieke organen door elkaar heen. Verschillende van deze overheidsactoren bevinden zich echter in de kern van de havenactiviteiten doordat ze directe verantwoordelijkheden hebben voor de goederen en de mensen die de haven worden binnengevaren. Deze havenspecifieke actoren zijn de douane, Koninklijke Marechaussee, politie, Zeehavenpolitie (ZHP) en Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), gemeente Rotterdam, Havenmeester en het Hit-and-Run-Cargo team (HARC-team). Zodra een schip in de Rotterdamse haven wil aanleggen, kunnen 'buitengaats' (off shore) al verscheidene publieke organisaties aan boord gaan. Zo hebben de Zeehavenpolitie, de Koninklijke Marechaussee, de douane en de Havenmeester bevoegdheden om op zee aan boord te gaan en kan in het geval van (vermoedens van) infectieziekten de Port Health Authority Rotterdam (GGD Rotterdam-Rijnmond) aan boord gaan voordat het schip aan de kade aanlegt. In het navolgende gaan we in dieper in op de taken en verantwoordelijkheden van de publieke diensten in de haven.

Een bijzondere taak is weggelegd voor de Havenmeester die verantwoordelijk is voor een veilige en efficiënte afwikkeling van de scheepvaart in de haven. De Divisie Havenmeester is onderdeel van Havenbedrijf Rotterdam en voert publiekrechtelijke taken en bevoegdheden uit namens het Rijk en de gemeenten, aan wie de havenmeester verantwoording aflegt. De operationele afdelingen van het Haven Coördinatie Centrum (HCC) zijn te allen tijde bezet en zorgen voor planning en toelating van schepen, verkeersbegeleiding van de schepen vanaf verkeerscentrales in Hoek van Holland en de Botlek, houden met patrouillevaartuigen toezicht op regelgeving op het vlak van milieu en veiligheid en zorgen voor inspecties en incidentbestrijding. Het HCC beoordeelt de administratieve 'clearance'

van inkomende schepen en stemt tijden af met de nautische dienstverleners, zoals de loodsen, slepers en roeiers.

Daarnaast is de Havenmeester verantwoordelijk voor de Port Security: de naleving van de ISPS-Code. Op advies van het ISPS-toetsingsteam (bestaande uit medewerkers van politie, douane en Havenbedrijf Rotterdam) beoordeelt de Havenmeester veiligheidsbeoordelingen en beveiligingsplannen van de ISPS-plichtige terminals. De terminals hebben goedkeuring van hun plannen nodig om zeeschepen te mogen afhandelen.

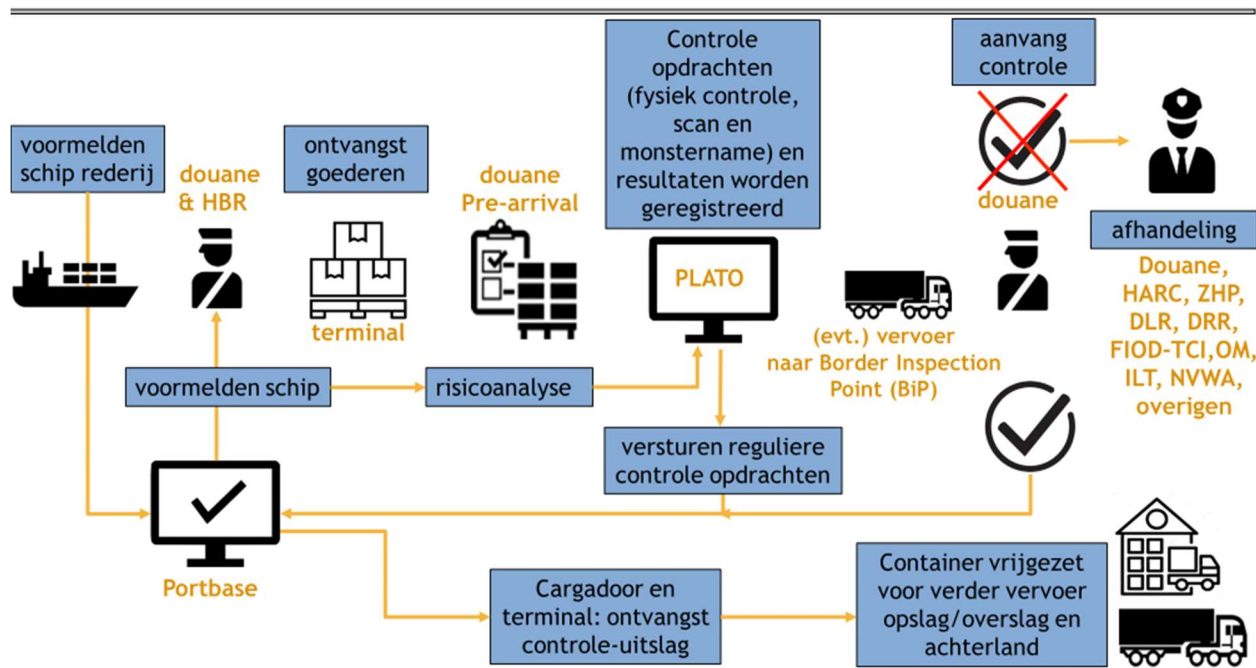
Ten slotte is de Havenmeester namens de politie, Deltalinqs, de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam aangesteld als Port Cyber Resilience Officer (Port CRO), waarbij hij verantwoordelijk is voor het realiseren van het Port CRO-programma dat als doel heeft om gezamenlijk de cyber-weerbaarheid in de haven te verhogen, de 'cyber security awareness' te vergroten, de geoefendheid van organisaties te intensiveren en risk management op dit vlak op te bouwen.

De gemeente Rotterdam speelt eveneens een belangrijke rol. De burgemeester is immers verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde in de haven overeenkomstig artikel 172 van de Gemeentewet. Ook via het convenant Cameratoezicht en via de bestuurlijke maatregelen (zie paragraaf 5.5.) speelt de gemeente nadrukkelijk een rol in de veiligheid van het havengebied. De gemeente is ook van invloed doordat ze het gebruik van bepaalde delen van de haven mee aanstuurt via de vaststelling en handhaving van de bestemmingsplannen.

De douane is een belangrijke speler bij het opsporen van drugs in de haven. De kerntaak van de douane, als gespecialiseerd onderdeel van de Belastingdienst, is de handhaving van de douanewetgeving zoals het bestrijden van smokkel en het innen van invoerrechten op goederen. De Algemene douanewet en het Europese douanewetboek zijn de wettelijke kaders voor toezicht en handhaving door de douane. De meeste goederen komen de Rotterdamse haven binnen via containers. Daardoor is de aandacht van de douane in grote mate gericht op containervervoer. Iedere container heeft een nummer en wordt in een internationaal systeem gevolgd. Bij het lossen van de containers heeft de douane de taak deze in te klaren en te controleren. Op basis van risicoprofielen die de douane opstelt, wordt van de 7.5 miljoen containers die de haven jaarlijks inkomen en uitgaan, via risicoprofielen een voorselectie gemaakt en op basis hiervan worden zo'n 40 duizend containers (nog geen 0,5%) voor fysieke controle uitgekozen. De afdeling pre-arrival van de douane heeft als taak onderzoek te doen naar de twijfelgevallen die uit dat systeem rollen, waarbij containers met een hoog risico worden geselecteerd en beoordeeld door een selecteur. Die beslist of een controle door middel van bijvoorbeeld een scan of een doorzoeking met drugshonden nodig is. Van die gescande containers worden er jaarlijks 6.500 daadwerkelijk geopend. Dit proces wordt aangestuurd door het Douane Landelijk Tactisch Centrum (DLTC), gebruikmakend van douane-informatie uit de EU-lidstaten, aangeleverd door het Douane Informatiecentrum (DIC) en op basis van meldingen, klachten en waarnemingen van derden (zowel andere publieke actoren als private organisaties). Op basis van de aangifte wordt een risicoanalyse uitgevoerd en wordt bepaald of de zending moet worden gecontroleerd. Risicovrachten worden door het systeem automatisch gescheiden van niet-risicovrachten. Indien een zending is geselecteerd voor controle, wordt hiervoor een controle-opdracht gemaakt, waarin staat welke zending op welke aspecten gecontroleerd moet worden, en welke competenties hiervoor nodig zijn. Deze controle-opdrachten worden geregistreerd in PLATO, een applicatie voor plannen en toedelen van fysieke controles, en uitgevoerd door het Douaneteam

Overige Subjecten en Objecten van Douanetoezicht (OSODT), dat beschikt over een visitatieteam en speurhonden. Daarnaast heeft OSODT een duikteam dat schepen kan controleren aan de waterkant. Zodra de douane overgaat tot fysieke controle van goederen wordt daarvan een verslag gemaakt en ingevoerd in PLATO, waarin onder meer de manier van controle en de controleresultaten worden vastgelegd. Vertrekkende containers worden ook gecontroleerd, bijvoorbeeld op afval - om te voorkomen dat dit in Afrikaanse landen of India wordt gedumpt - of op materialen waarmee bijvoorbeeld wapens worden kunnen gemaakt.

Figuur 6: Haven specifieke actoren - douane



De controles op het land vonden tot voor kort plaats op verschillende Border Inspection Points of in de buurt van de terminal waarbij met een toegewezen chauffeur de container ter plaatse werd gebracht. Sinds 2018 is de 'Rijks Inspectie Terminal' in gebruik genomen, een nieuw controlepunt op de Tweede Maasvlakte waarvan douane, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit gezamenlijk gebruik maken.

Indien na controle de lading 'conform' blijkt, wordt deze vrijgegeven via het versturen van de opdracht naar het Portbase-systeem. De container gaat terug naar de stack of kan direct op een vrachtwagenchassis worden geplaatst, in afwachting van verder vervoer naar de ontvanger.

Indien de lading 'niet conform' blijkt, bijvoorbeeld in het geval van het aantreffen van verdovende middelen, wordt melding gemaakt aan het Hit-and-Run-Cargo (HARC)-team¹³, een permanent samenwerkingsverband tussen de douane, FIOD en Zeehavenpolitie Rotterdam en het OM. Het

¹³ De bevoegdheid om in Nederland binnenkomende goederen die de volksgezondheid schade kunnen toebrengen, op te sporen, behoort op grond van de Algemene Douanewet (ADW) toe aan de douane. De opsporingstaken van de douane worden uitgevoerd door de FIOD, tevens onderdeel van het Ministerie van Financiën. De FIOD heeft vervolgens de opsporing van verdovende middelen belegd bij de HARC-teams in Rotterdam, Amsterdam en op de luchthaven Schiphol.

HARC-team, in 1995 opgericht en sinds 1997 werkzaam onder convenanten, is gespecialiseerd in onderzoeken naar smokkel van verdovende middelen en netwerken die de drugsmokkel via de Rotterdamse haven organiseren of faciliteren. Binnen het HARC-team kan door de tactisch leidinggevenden van de aangesloten partijen worden besloten tot het uitvoeren van specifieke projecten met een korte doorlooptijd en een beperkte inzet van mensen. Projecten kunnen voortvloeien uit Hit-and-Run onderzoeken maar ook op basis van informatie die afkomstig is van de partijen of ketenpartners. De doorlooptijd van projecten is in principe maximaal zes maanden, maar in de praktijk beperken de HARC-onderzoeken zich meestal tot zes à twaalf weken. Rechercheurs van het team maken gebruik van elkaars expertise van financieel redden (FIOD), goederen en ladingen (douane), opsporing en handhaving (ZHP) en opsporing en vervolging (OM), waarbij de operationele ondersteuning (observatie- en aanhoudingseenheid) wordt verzorgd door leden van het Team Bijzondere Bijstand van de douane Rotterdam. De rechercheurs krijgen onder andere informatie binnen van de verschillende opsporingsinstanties FIOD, politie en KMar, die ieder een eigen Team Crimineel Inlichtingen (TCI) hebben, gespecialiseerd in het opsporen en bestrijden van grootschalige fraude en georganiseerde criminaliteit, en daartoe informatie over strafbare feiten en verdachten verzamelen, registreren en analyseren. Het HARC-team levert onderzoeksinformatie - in de vorm van processen-verbaal, alsmede signaal- en/of een bestuurlijke rapportages ten behoeve van interventiebepalingen - die volgens het convenant ter beschikking wordt gesteld aan het Informatie Centrum Haven (ICH), de informatie-organisatie waarbij de aangesloten overheids(opsporing) instanties zijn betrokken.

Het HARC-team beschikt over eigen hulpofficieren van justitie, technische ondersteuning, speciale voertuigen, observatie- en aanhoudingsgroepen en speciale ruimtes om verdovende middelen te testen, wegen en bemonsteren. De operationele personele inzet bestaat uit projectleiders, coördinatoren, rechercheurs en administratieve ondersteuning. De onderzoeken komen meestal tot stand na incidenten die zijn gerelateerd aan het Rotterdamse havengebied, maar het team voert ook onderzoeken uit die hun oorsprong hebben aan de zuidgrens van Nederland, inclusief de haven van Vlissingen. Ook de smokkel van verdovende middelen via de Noordzee wordt door het HARC-team opgespoord.

Het HARC-team kan snel ingrijpen, waardoor de focus vooral is gericht op ad hoc zaken. In het algemeen gaat het dan om zogenaamde 'veegpartijen', waarbij de drugs worden gevonden en vernietigd (ZHP Sectorplan, 2016). Indien de vondst van de drugs niet snel een verdachte of aanvullende informatie oplevert, de zogenoemde korte klap, neemt in de regel de recherche het onderzoek over en wordt het onderzoek naar degenen die de drugstransporten organiseren of financieren, overgedragen aan een regulier researchteam (DRR of DLR) alwaar opsporingsonderzoeken worden opgestart in samenwerking met de TCI's.

De Dienst Regionale Informatie Organisatie (DRIO) speelt een belangrijke rol bij de informatie-uitwisseling tussen de verschillende districten en diensten binnen de politie. DRIO kent drie (Districtelijke) Informatie Knooppunten (IK's of DIK's) die zijn onderverdeeld in zeven districten (Rijnmond-Noord, Rotterdam-Centrum, Rijnmond-Oost, Rotterdam-Zuid, Rijnmond-Zuidwest, Zuid-Holland-Zuid en de Zeehavenpolitie), en zes diensten (Dienst Regionaal Operationeel Centrum (DROC), Meldkamer Politie, Real Time Intelligence Center (RTIC), Dienst Regionale Recherche (DRR), Dienst Regionale Operationele Samenwerking (DROS) en Team Paraatheid). Zij onderzoeken, analyseren en leveren intelligenceproducten aan recherche. De Dienst Regionale Recherche (DRR)

van de Politie is gericht op langer lopende projectmatige onderzoeken en de Dienst Landelijke Recherche (DLR) van de politie fungeert als nationale opsporingsinstantie bij georganiseerde misdrijven.

De politie - en in het bijzonder de Zeehavenpolitie - is een belangrijke actor in de haven, met een werkterrein van net onder de Van Brienoordbrug tot vijf mijl op zee: 45 kilometer lang en 5 kilometer breed. Samen met partners als de KMar, de KRVE, de ILT, de ISZW, het OM, de douane en de Havenmeester zorgt de Zeehavenpolitie voor de veiligheid in dit gebied van rivier, havens, wegen, haventerreinen en recreatiegebieden. Het werk van de Zeehavenpolitie richt zich onder meer op nautisch toezicht, milieuhandhaving, bestrijding van criminaliteit, grensbewaking en het afhandelen van incidenten op het water. De Zeehavenpolitie heeft vier wijkagenten (voor de 'wijken' Botlek, Europoort, Maasvlakte en Stadshavens), die in contact staan met de bedrijven in dat gebied, toezicht houden op het water en op kades en hulp verlenen bij incidenten. De Zeehavenpolitie maakt deel uit van verschillende (internationale) samenwerkingsverbanden waaronder Aquapol. Aquapol (European Network for waterborne Law-Enforcement) profileert zich als de '*International police cooperation on the water*' en fungeert als Europees platform voor de permanente uitwisseling van inlichtingen, de uitwisseling van operationele informatie en de ervaringen en grensoverschrijdende samenwerking bij het dagelijkse rechtshandavingswerk op het gebied van vervoer over water in Europa. De Zeehavenpolitie maakt ook deel uit van Frontex, het Europese agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de Europese Unie.

Het Openbaar Ministerie (OM) is in Nederland de enige instantie die kan besluiten om te vervolgen. Het OM is dan ook verantwoordelijk voor de afdoening van zaken en het uitvoeren van onderzoek. Een opsporingsonderzoek vindt altijd plaats onder gezag van de officier van justitie die de leiding van het onderzoek op zich neemt. De strafvorderlijke aansturing en eindverantwoordelijkheid voor de opsporingsonderzoeken door het HARC-team liggen bij het OM. Vanuit het OM is een vaste officier van justitie toegewezen die fungeert als eerste aanspreekpunt voor het HARC-team.

De grensbewaking en de controle op mensen die het havengebied binnenkomen vallen onder de bevoegdheden van de Koninklijke Marechaussee (KMar). De grensdoorlaatpost Hoek van Holland/Europoort valt onder gezamenlijke verantwoordelijkheid met de ZHP. De KMar verstrekt visa en zorgt voor aan- en afmonsteren van zeelieden die na binnenkomst toestemming krijgen voor het zoeken van werk aan boord van een ander schip. De KMar komt, net zoals de loodsen, als een van de eerste aan boord van een zeeschip om hun taken van toezicht op de grenscontrole van het Schengenverdrag uit te kunnen voeren.

Als laatste van de actoren met directe verantwoordelijkheden in de Rotterdamse haven beschrijven we hier de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), voorheen bekend als de Vreemdelingenpolitie. De AVIM houdt toezicht op de naleving van de Vreemdelingenwet, voert identiteitsonderzoeken uit en werkt samen met de KMar en ZHP bij het tegengaan van criminele activiteiten zoals mensensmokkel, mensenhandel en irreguliere migratie.

Andere overheidsactoren in de haven

Naast bovenstaande actoren die zich in de kern van het toezicht op de goederen en de mensen in de haven bevinden zijn er tal van toezichthouders, inspectiediensten, en handhavers die verantwoordelijkheden hebben voor de infrastructuur, de bedrijven in de haven en hun werknemers.

Deze organisaties richten zich op de handhaving en controle van overtredingen binnen hun eigen domein. Zo controleert de Milieudienst Rijnmond (DCMR) op overtreding van de milieuregels, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) op arbeidsomstandigheden en illegale tewerkstellingen, de Autoriteit Consument en Markt (ACM) op oneerlijke concurrentie, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) op de veterinaire/voedsel kwaliteit, de Inspectie Leefmilieu en Transport (ILT) op overtredingen van de vervoerswet en gevaarlijke stoffen, de Port Health Authority Rotterdam (PHAR) op internationale regels omtrent hygiëne en infectieziekten. Als laatste noemen we hier de Financial Intelligence Unit (FIU); een speler die weliswaar niet actief aanwezig is in de Rotterdamse haven maar een aangewezen instelling is die 'meldingen ongebruikelijke transacties' van meldplichtige bedrijven en financiële instellingen beoordeelt, verdacht verklaart indien van toepassing en vervolgens verdachte meldingen doorzet naar opsporingsdiensten die ermee aan de slag moeten gaan. Zij stellen analyses op, bijvoorbeeld met betrekking tot het Waalhavengebied, welke zicht geven op meldplichtigen die aanwezig zijn in dat gebied. De geldstromen die door dit gebied gaan, zouden moeten worden gezien door deze instellingen en, indien ongebruikelijk, worden gemeld. De meeste controles van deze diensten worden op basis van risicoprofielen uitgevoerd bij risicobedrijven of -locaties. Controles kunnen fysiek plaatsvinden door middel van doorzoekingen van scheepswerven, cabines, containers of bulk zodra de goederen aan de kade komen. Hierbij wordt vaak gebruik gemaakt van de Border Inspection Points (integrale controleplekken waar door verschillende inspectie diensten controles worden uitgevoerd), de Rijks Inspectie Terminal of - nadat de containers de terminals hebben verlaten - in sommige gevallen op de locatie van de ontvanger. Vaak is er bij de inspectiediensten ook sprake van (administratieve) controles op (hoofd)kantoren van bedrijven om zicht te krijgen op de arbeidsomstandigheden, de vergunningsplicht en andere bedrijfsprocessen. Deze zijn niet altijd in de haven gelokaliseerd en zelfs niet altijd in Nederland gevestigd, wat de handhaving complex kan maken.

Samenwerkingsverbanden tussen en vanuit de publieke actoren

Overheidsactoren in de Rotterdamse haven ontmoeten elkaar in diverse gremia van toezicht en handhaving. Zo zijn er vaste samenwerkingsverbanden zoals de Haventafel, een halfjaarlijkse bijeenkomst voor informatie-uitwisseling en samenwerking met politie, OM, douane, FIOD, Havenmeester, Havenbedrijf Rotterdam en Deltalinqs, onder voorzitterschap van de burgemeester van Rotterdam (Terms of reference Haventafel, 2018). Er is een Mainport Rotterdam overleg, onder andere gericht op de Integere Haven, een strategisch overleg met de gemeente Rotterdam, douane, OM, politie, DCMR, ILT, NCTV en Deltalinqs, onder voorzitterschap van de Havenmeester (Terms of reference Haventafel, 2018). Het Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC) is een permanent samenwerkingsverband tussen gemeenten, politie, Belastingdienst en Openbaar Ministerie (ZHP Gebiedsscan, 2018: 46; Convenant LIEC, 2012). Het RIEC is actief op het gebied van ondermijning in de regio Rotterdam en heeft vanuit deze hoedanigheid het proces begeleid van de aanvraag van versterkingsgelden uit het ondermijningsfonds, voor onder meer de haven. De versterkingspijler Haven zal gaan lopen onder regie van de gemeente Rotterdam, in afstemming met de integrale partners en zal in de samenwerking en informatie-uitwisseling worden ondersteund vanuit het RIEC. De Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond (VRR) kent een permanent samenwerkingsoverleg van publieke partijen, dat op verzoek van de gemeenten taken uitvoert op het gebied van

rampenbestrijding en crisisbeheersing. En als laatste noemen we hier het eerder beschreven Hit-and-Run-Cargo team (HARC) als voorbeeld van permanente samenwerking tussen douane, Zeehavenpolitie, de FIOD en het OM (HARC-convenant, 2019).

De samenwerking gaat verder dan (semi-) publieke actoren die actief zijn in de haven en vindt ook met privaatrechtelijke partijen plaats. Dit is niet nieuw, maar in het verleden was deze samenwerking veelal gebaseerd op informele afspraken, bijvoorbeeld over zelftoezicht en zelfreinigend vermogen in sectoren. We zien echter steeds meer samenwerkingsverbanden met precieze afspraken en afbakeningen, vormgegeven in convenanten (Van der Steen, Schram, Chin-A-Fat & Scherpenisse, 2016: 30). Een voorbeeld in de haven is de samenwerking tussen douane, Havenbedrijf Rotterdam, diverse transportbedrijven en private beveiligingsbedrijven.

Een belangrijke publiek-private samenwerking vinden we in het programma Integere Haven dat in 2013 is gestart en waarbij politie, OM, douane, FIOD, Havenbedrijf Rotterdam (Divisie Havenmeester en het Havenbedrijf N.V.), gemeente Rotterdam en Deltalinqs zijn betrokken. Het programma heeft in 2018 een doorstart gemaakt waarbij drie pijlers zijn gedefinieerd, te weten het beïnvloeden van integer gedrag van personeel, het bevorderen van veiligheid op de haventerreinen en als laatste het leren van incidenten. Het project '100% persoonsverificatie' is een onderdeel van het programma Integere Haven (Programmavoorstel doorstart Integere Haven, 2018).

Samenwerking en informatie-uitwisseling vinden ook plaats binnen het Platform Criminaliteitsbeheersing Rotterdam-Rijnmond (PCR-R). PCR-R is een publiek-privaat samenwerkingsverband van onder meer het bedrijfsleven, de Kamer van Koophandel, de politie, de gemeente, het Openbaar Ministerie, Deltalinqs, het MKB Rotterdam, en de advocatuur. Het PCR-R richt zich op veiligheid en veiligheidszorg voor bedrijven in de regio, door samenwerking en informatie-uitwisseling. Het platform heeft geen aparte uitvoeringsorganisatie en de uitvoering van projecten wordt ondergebracht bij die partner die daar rechtstreeks belang bij heeft (NPC, 2000).

Daarnaast is het Boegschroefoverleg een voorbeeld van samenwerking tussen publieke en private actoren. Dit dagelijks mondelinge overleg via videoverbinding tussen politie, douane, ILT, DCMR en de Divisie Havenmeester, is een operationele afstemming tussen toezichthouders om elkaar over de actuele situatie in de haven te informeren. Het overleg beoogt een beter toezicht in de haven door elkaar oog en oor te bieden (ZHP Gebiedsscan, 2018: 45; Port of Rotterdam, 2016).

Het Information Sharing Center Port Safety & Security (ISC Port Safety & Security) is eveneens een overleg tussen publieke en private actoren, gericht op de criminaliteitsproblematiek in de haven. Dit overleg vindt elke zes weken plaats tussen vertegenwoordigers van publieke en private sectoren, zoals de securitymanagers van de terminals, Zeehavenpolitie, douane en het Havenbedrijf Rotterdam (ISC - Port Safety & Security, 2017). Er is ook een tweede ISC met de RoRo en ferryterminals in functie van de aanpak van mensensmokkel/-handel.

De Koninklijke Roeiers Vereniging Eendracht (de roeiers), de Zeehavenpolitie en het Havenbedrijf Rotterdam werken eveneens nauw samen. Ze sloten een 'ogen en oren' convenant waarin is vastgelegd dat roeiers die verdachte situaties of personen waarnemen, hiervan melding maken bij de Zeehavenpolitie. Ze houden elkaar onder meer via een app op de hoogte van actuele zaken en onregelmatigheden. Ook zijn bindende afspraken gemaakt over gevallen van nood waarin de Zeehavenpolitie de vloot en bemanning van de roeiers kan gebruiken om bijvoorbeeld terrorisme te bestrijden (Cordes, 2018).

Ook op internationaal niveau wordt ingezet op samenwerking tussen overheidsactoren en private bedrijven in de logistieke keten. Dat gebeurt binnen het Container Control Programme, een samenwerkingsverband tussen de World Custom Organisation (WCO) en het VN-agentschap voor drugs en criminaliteit (UNODC). Dit programma beoogt het risicomanagement, de veiligheid van de logistieke keten en de snelheid van handelen te verbeteren in zeehavens, luchthavens en op grensovergangen. Het doel is de grensoverschrijdende handel in illegale goederen (bijvoorbeeld drugs, wapens, explosieven, vervalste en gestolen goederen) tegen te gaan. CCP is actief in ongeveer vijftig landen met integrale controleteams die douaniers en politiemedewerkers samenbrengen om containers met een hoog risico te profileren, identificeren en controleren (UNODC, 2018b).

Recente ontwikkelingen bij de publieke actoren

De kwetsbaarheden voor drugscriminaliteit van de Rotterdamse haven worden voor een deel beïnvloed door beleidsprocessen en wetgeving op supranationaal en Europees niveau. Dit geldt bijvoorbeeld voor beleid inzake douane maar ook voor de regulering van de sector transport en logistiek. Zo legt de Europese Unie aan landen bepaalde targets voor douane op en wordt de intra-Europese handel - de vrijheid van goederen en diensten - binnen dit beleidskader aan minder controles onderworpen. Diezelfde 'vrijheid' geldt voor illegale goederen zodra ze de Europese markt eenmaal binnen zijn (Vander Beken et al., 2005). Transport van drugs (of andere illegale goederen) gaat binnen de EU dus met een lage pakkans gepaard. Bovendien is de pakkans volgens sommigen aan de buitengrenzen eveneens klein omdat de handel door een 'just-in-time' principe wordt aangestuurd (Kannan & Tan, 2005) en controles economisch nadeel opleveren.

Ook wat betreft de toegang tot de transportsector zijn landen gedeeltelijk afhankelijk van de Europese regelgeving. De manier waarop de branche op EU-niveau wordt gereguleerd, bepaalt dus mede wat de kwetsbaarheden zijn op nationaal en lokaal niveau. Hoewel het beleid op EU-niveau is bepaald, betekent dit niet noodzakelijk dat de praktische uitvoering ervan tussen de verschillende landen is geharmoniseerd (Vander Beken et al., 2005). Europees beleid¹⁴ zet expliciet in op de kwaliteit van de gehele transportinfrastructuur met de ontwikkeling van het trans-Europese transport netwerk (TEN-T). Dit omvat beleid inzake spoor, weg, binnenvaart, zeehavens, luchthavens en scheepsroutes en wil bestaande hiaten, knelpunten en technische barrières wegwerken. Ze erkent dat havens vitale toegangspoorten tot de Europese markt zijn en een essentiële functie vervullen als hubs voor handel, energie en (passagiers)vervoer en eveneens een erg belangrijke directe en indirecte werkgever zijn. De Commissie benadrukt het belang van kwalitatief goede infrastructuur en diensten in de havens. De Europese zeehavens worden daarbij als deel van een groeiend en competitief geheel gezien. De EU beoogt daarbij om de Europese havens zo gelijk mogelijk te maken (*level playing field*), maar de concrete invulling kan per land niettemin sterk verschillen (EU, 2017).

2.4 Conclusie

Dit hoofdstuk beoogde een beschrijvend overzicht te geven van de taken en verantwoordelijkheden van bedrijven in het logistieke proces in de Rotterdamse haven en de private en publieke actoren die

¹⁴ The European Parliament and the Council of Ministers establishing a framework for the provision of port services and common rules on the financial transparency of ports (Regulation (EU) 2017/352).

op dit proces toezicht houden. Aangezien we het geheel van het toezicht op de logistieke keten in de Rotterdamse haven als context voor het onderzoek wilden meegeven, reikte dit overzicht verder dan de actoren die bij toezicht op drugscriminaliteit een rol spelen en haakte het in op bredere taken en verantwoordelijkheden in het logistieke proces en het toezicht erop. We stonden eerst stil bij de private actoren die direct bij het logistieke proces betrokken zijn, omdat ze lading vervoeren, als tussenpersonen optreden of de transportdocumenten verzorgen. Dit overzicht beschreef de rol van rederijen, terminals, cargadoors, expediteurs, op- en overslagbedrijven, verladers en vervoerders. Daarna stonden we stil bij de publieke actoren die een centrale rol spelen, omdat ze directe verantwoordelijkheden hebben voor de goederen en mensen die de Rotterdamse haven worden binnengevaren. Dit verwijst naar de douane, politie, Zeehavenpolitie, Koninklijke Marechaussee en de Havenmeester. Dit zijn ook meteen de private en publieke actoren die de meest centrale rol innemen in de navolgende hoofdstukken van dit rapport. De private actoren met een eerder faciliterende rol in logistiek en de publieke actoren met eerder indirecte verantwoordelijkheden komen iets minder centraal in beeld, maar zijn niettemin van groot belang bij het analyseren van de kwetsbaarheden van de logistieke sector en van de publieke en private toezichthouders bij de aanpak van drugscriminaliteit in de haven. Met dit overzicht op het netvlies, gaan we in navolgende hoofdstukken in op onze onderzoeksbevindingen over de kwetsbaarheden voor drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven.

3 Aard, omvang en sociale organisatie van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven

In dit hoofdstuk formuleren we antwoorden op de eerste onderzoeksvraag naar de aard en de omvang van de drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. Voor de beantwoording van deze vragen maken we gebruik van de inzichten uit de literatuur, de analyse van de verschillende opsporingsonderzoeken en de uitkomsten van de interviews met de respondenten. We richten ons hierbij op de rol van import en export van diverse soorten verdovende middelen en de verschillende vormen van verdovende middelen. Daarnaast besteden we in dit hoofdstuk aandacht aan de ontwikkelingen binnen drugscriminaliteit in termen van type drugs en actoren. In paragraaf 3.4 zullen we daartoe allereerst inzoomen op de bestaande beelden van de criminele samenwerkingsverbanden, zoals deze naar voren komen in de opsporingsonderzoeken en de interviews met de professionals. Vervolgens zullen we op basis van dezelfde bronnen achtereenvolgens ingaan op de verschillende rollen en specialisaties binnen de criminele samenwerkingsverbanden, de sociale inbedding van de criminele netwerken, en tot slot, de rol van geweld. De vraag naar de ontwikkelingen in de modus operandi van de samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met drugssmokkel, eveneens onderdeel van de eerste onderzoeksvraag, komt in hoofdstuk 4 uitgebreid aan de orde.

3.1 Aard en omvang van de drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven

De geregistreerde werkelijkheid van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven

Bruinsma (1996: 96) constateerde meer dan twintig jaar geleden dat de Rotterdamse haven voornamelijk werd gebruikt voor de smokkel van marihuana, hasj en cocaïne. In het recente verleden zijn er ook precursoren als fenylazijnzuur aangetroffen in de Rotterdamse haven, bestemd voor de productie van synthetische drugs (KLPD, 2012: 26). Samen met het Iberisch Schiereiland en de haven van Antwerpen wordt de Rotterdamse haven toch vooral gezien als een belangrijke toegangspoort van cocaïne naar Europa (UNODC, 2016: 39; UNODC, 2017: 31; UNODC, 2018a: 31-32). Over de omvang van de drugsproblematiek valt echter weinig met zekerheid te zeggen. Allereerst is er weinig eensgezindheid over de hoeveelheid cocaïne die wereldwijd wordt geproduceerd en geëxporteerd (UNODC, 2016: 42). Het United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC, 2017: 26) schatte de wereldwijde productie van cocaïne in 2015 voor Bolivia, Colombia en Peru op 1.125 ton, oftewel meer dan 1,1 miljoen kilo.¹⁵ Onder invloed van een toename in de cultivatie van cocaplanten en toegenomen kennis over de productie van cocaïne, signaleert het UNODC in het meest recente World Drugs Report (2018a: 30) dat de wereldwijde productie van cocaïne in 2016 is toegenomen tot een recordhoogte van 1.410 ton, een toename van 25% in vergelijking met 2015. Het merendeel van de productie vindt plaats in Colombia, gevolgd door Peru en Bolivia.

In het *Nationale Dreigingsbeeld 2017* wordt beschreven dat de cocaïne die is bestemd voor Nederland en Europa, vooral afkomstig is uit Ecuador, Peru en Venezuela, waarbij Brazilië, de Dominicaanse Republiek en Jamaica in de Caraïben en Panama in Centraal-Amerika als belangrijke

¹⁵ In onderstaande tekst beschrijven we hoeveelheden drugs boven de 20.000 kilo in tonnen en niet in kilo's.

transithubs fungeren (Boerman et al., 2017: 36). Betrouwbare gegevens over de hoeveelheid cocaïne die naar Europa wordt geëxporteerd ontbreken echter. Geschat werd dat aan het einde van de twintigste eeuw ongeveer 160 ton naar Europa werd geëxporteerd, waarvan 80 ton naar Spanje en 40 ton naar Nederland (Zaitch, 2002a; Politie Rotterdam-Rijnmond, 2002; Gruter & Van de Mheen, 2005). In een recentere rapportage van de Verenigde Naties wordt zonder verdere duiding gesteld dat waar in 2006 nog 120 ton cocaïne in Europa werd aangetroffen dit in 2014 is geslonken tot 62 ton (UNODC, 2016: 38).

De inbeslaggenomen drugs vormen een manier om zicht te krijgen op de omvang van de drugsproblematiek. Op basis van de beschikbare (wetenschappelijke) literatuur is het mogelijk om een deel van de omvang van de cocaïnevangsten in de Rotterdamse haven te reconstrueren. In de Rotterdamse haven worden de meeste partijen verdovende middelen onderschept door de douane of het HARC-team (KLPD, 2005). Op basis van een analyse van 88 dossiers van het Douane Informatie Centrum, geeft Bruinsma (1996: 75) een overzicht van de hoeveelheid verdovende middelen die in de jaren 1993 tot 1995 in de Rotterdamse haven in beslag werden genomen. In 1993 ging het om 118 ton verdovende middelen in totaal, waarvan 2605 kilo cocaïne betrof. In het jaar 1994 nam het totale hoeveelheid drugs dat werd geconfisqueerd toe tot 188 ton, waarvan 6171 kilo cocaïne. Deze toename leek zich door te zetten in 1995, toen in het eerste half jaar alleen al 200 ton drugs werd aangetroffen. Hoeveel hiervan cocaïne was, is echter onbekend.

Ook over de situatie net na de eeuwwisseling zijn cijfers beschikbaar die zicht geven op de omvang van de drugsproblematiek in Rotterdam. In 2001 en 2002 was er sprake van een opmerkelijke daling van de hoeveelheid in beslag genomen cocaïne: ‘slechts’ 1500 kilo in 2001 en 750 kilo in 2002. Deze ontwikkeling kan indirect zijn veroorzaakt door de terreuraanslagen van 2001, die hebben geresulteerd in een forse aanscherping van controles in zeehavens wereldwijd. In 2003 en 2004 werd door het HARC-team respectievelijk 2032 en 3480 kilo cocaïne geconfisqueerd (KLPD, 2005: 63). Eventon en Bewley-Taylor (2016: 6) stellen dat tussen 2009 en 2012 ongeveer 40 ton cocaïne werd onderschept in de haven van Rotterdam.

Tabel 1: Hoeveelheid onderschepte cocaïne in de Rotterdamse haven (2012-2018) ¹⁶

Jaar	Hoeveelheid (in kilogram)
2012	3.600
2013	9.800
2014	7.577
2015	4.656
2016	13.312
2017	5.264
2018	18.947

Tabel 1 geeft een overzicht van de hoeveelheid onderschepte cocaïne in de Rotterdamse haven in de periode 2012-2018. Na een flinke hoeveelheid cocaïne die in 2016 werd onderschept, met meer dan 13.000 kilo de grootste hoeveelheid per jaar tot dan toe, werden in 2017 fors minder verdovende

¹⁶ Onderstaande cijfers zijn gebaseerd op de hoeveelheden die door de politie of het OM zijn gecommuniceerd in persberichten of beschreven worden in andere openbare bronnen.

middelen aangetroffen. Deze afname leek zich aanvankelijk door te zetten in het eerste halfjaar van 2018, toen er een kleine 1000 kilo cocaïne in beslag werd genomen (Algemeen Dagblad, 11 juli 2018). In totaal is in 2018 echter een recordhoeveelheid van bijna 19.000 kilo cocaïne onderschept in de Rotterdamse haven.

In hun onderzoek over illegale drugsmarkten in België en Nederland stellen De Middelmeer, Nimwegen, Ceulen, Gerbrands en Roevens (2018: 261) dat de media steeds vaker berichten over een verschuiving van de cocaïnemarkt van Rotterdam naar Antwerpen, al dan niet veroorzaakt door een Nederlandse intensivering van de aanpak. Ook in de meest recente gebiedsscan (2018) van de Zeehavenpolitie wordt gesteld dat door criminele organisaties steeds vaker uitgeweken wordt naar de haven van Antwerpen. In 2015 werd in Antwerpen ruim 15.000 kilo cocaïne onderschept (meer dan in 2013 en 2014 bij elkaar), ruim 10.000 kilo meer dan in Rotterdam dat jaar. Een jaar later, in 2016, werd in Antwerpen bijna 30 ton cocaïne in beslag genomen, terwijl dit in 2014 nog maar 8 ton was (HLN, 15 juni 2017). Waar in 2017 in Antwerpen 38 ton cocaïne werd geconfisqueerd, vertegenwoordigde 2018 ook een jaar met een tot dan toe recordhoeveelheid verdovende middelen waarbij meer dan 50 ton cocaïne in de Antwerpse haven werd onderschept (HLN, 11 januari 2019).

Bij de import van cocaïne lijkt aldus sprake van een stijging van het aantal cocaïnevangsten in de havens van Antwerpen en Rotterdam, ondanks dat er in de eerste haven naar verhouding nog steeds (aanzienlijk) meer cocaïne wordt onderschept. Het is echter onduidelijk of dit een blijvende of een tijdelijke ontwikkeling is: de beide havens lijken voor de import al decennia 'tweelingen' (De Middelmeer et al., 2018: 261). Wel kan over het algemeen worden geconstateerd dat smokkelroutes steeds flexibeler worden aangepast, naar plaatsen waar op een bepaald moment de risico's als het laagst worden ingeschat. Verscherpte controles in de ene haven kunnen gemakkelijk weer leiden tot nieuwe veranderingen, al dan niet in de vorm van een toename in de andere haven. Sommige respondenten gaven om die reden aan dat Rotterdam en Antwerpen functioneren als min of meer communicerende vaten. Toch was niet iedereen de mening toegedaan dat er sprake is van dergelijke verschuivingen tussen beide havens:

“Nee, zover ik de cijfers ken, de laatste tien jaar is er eigenlijk niet zoveel veranderd. Er is altijd in Antwerpen meer als in Rotterdam. Of het altijd 1 op 2 is, weet ik niet, maar wel meer” (R22).

In het Nationaal Dreigingsbeeld 2017 wordt gesteld dat de Belgische politie en justitie vermoeden dat 70 tot 80 procent van de naar Antwerpen gesmokkelde cocaïne, Nederland als bestemming heeft (Boerman et al., 2017: 36). Ook De Middelmeer et al. (2018) verwijzen naar de centrale rol van Nederlandse criminele organisaties bij de invoer van verdovende middelen via de haven van Antwerpen. De Nederlandse criminele samenwerkingsverbanden zijn “via familiale banden van oudsher betrokken bij de invoer van cocaïne en hebben rechtstreekse contacten met de leveranciers in Zuid-Amerika” (De Middelmeer et al., 2018: 147).

“Je dark number is zo dark”

Bovenstaande cijfers over in beslag genomen drugs moeten echter kritisch worden benaderd, omdat ze door vier verschillende factoren worden beïnvloed, te weten registratieveranderingen bij politie en justitie, veranderingen in opsporingsactiviteiten en -prioriteiten, kwantitatieve veranderingen in de dynamiek van vraag en aanbod en, ten slotte, veranderingen in smokkelmethoden. Het aantal

drugsvangsten in een jaar, de hoeveelheid verdovende middelen die per vangst aangetroffen worden en de totale hoeveelheid in beslag genomen drugs vormen om die reden altijd een reflectie van één of meerdere van deze veranderingen (Zaitch, 2002a: 91).

Al deze bovengenoemde thema's kwamen ter sprake tijdens de interviews, wanneer het ging over de aard en omvang van de drugsproblematiek in Rotterdam. Allereerst bleek men in veel gevallen, zeker wanneer het vertegenwoordigers van opsporingsdiensten betrof, goed op de hoogte van de actuele aard en omvang van de problematiek en konden de verschillende soorten verdovende middelen en de recent in beslag genomen hoeveelheden direct worden gereproduceerd. Tijdens die gesprekken leek wat betreft de aard van de drugsproblematiek de nadruk in Rotterdam te liggen op de import van verdovende middelen en dan in het bijzonder cocaïne. Voor de export van verdovende middelen lijkt aanzienlijk minder aandacht te zijn:

“Wij focussen ons eigenlijk voornamelijk op import en zelden op export. Dat komt ook omdat de douane echt georganiseerd is op import. Die weten alleen maar: welke goederen komen er in Nederland binnen? En daardoor zie je ook minder wat eruit gaat. Maar toevallig hebben we wel een partij van 1 miljoen XTC-tabletten onderschept omdat de douane zegt: ja, maar dit klopt echt niet. Dan moet je daar gaan kijken. En dan zit je ook in een andere structuur, want het HARC is voornamelijk bedoeld voor verdovende middelen die via de haven van Rotterdam binnenkomen en eigenlijk niet naar buiten gaan. Het past wel in het concept, maar dat zien we bijna niet, omdat we er ook niet echt naar kijken. Dus... Tenzij we weten dat er een club bezig is met handel in dat soort spul.” (R64)

Diverse respondenten spreken over de aard en de omvang van de export van verdovende middelen nadrukkelijk in termen van een blinde vlek. De studie naar synthetische drugs in Nederland door Tops et al. (2018) onderschrijft deze bevinding. De onderzoekers stellen immers dat er veel aandacht is voor het onderscheppen van de invoer van verdovende middelen, maar minder voor wat zij de 'andere kant van de medaille' noemen: de uitvoer van verdovende middelen via de Rotterdamse haven naar het buitenland (Tops et al., 2018: 165-166).

Wat zeggen de hoeveelheden inbeslaggenomen verdovende middelen volgens de respondenten over de omvang van de drugsproblematiek in de Rotterdamse haven? In de media worden inbeslagnames van (grote) hoeveelheden drugs doorgaans gevierd als een succes. De vertegenwoordigers van de opsporingsdiensten tonen zich echter kritisch ten aanzien van de waarde die moet worden toegekend aan deze drugsvangsten:

“Je dark number is zo dark. Ik weet nog goed, we kregen op een gegeven moment een presentatie van een drugsvangst van 250 kilo. (...) Die foto van dat enorme grote schip, lokte bij mij de vraag uit van: 'Joh, je hebt nu 250 kilo gepakt, hoeveel denk je dat je niet hebt gepakt?' Die vraag die werd niet begrepen (lacht). (...) En nu pakken we grotere hoeveelheden, waar we nog steeds heel blij mee zijn, dus als je zegt: kijk langjarig terug, dan is mijn vermoeden dat de hoeveelheden zijn toegenomen, het lijkt ook zelfs wel, zoals ik het al zei, of het ze het amper deert wanneer we wat vangen.” (R58)

Bruinsma (1996: 75) stelde dat de hoeveelheid inbeslaggenomen drugs naar alle waarschijnlijkheid slechts een fractie van de werkelijke omvang van de verdovende middelen die gesmokkeld worden bedraagt. Voor de jaren 1993-1995 berekende Bruinsma (1996: 75) dat de pakkans in het geval van

de smokkel van verdovende middelen via containers in die periode op (veel) minder dan 1% lag. De schattingen van de vertegenwoordigers van de opsporingsdiensten lijken wel hoger te liggen dan de 1% die door Bruinsma werd berekend:

“We kijken naar de drugsvangsten, er wordt weleens gezegd dat we ongeveer 20% van wat er binnen komt vangen. Ik heb geen idee waar het op gebaseerd is, want ik weet niet waar die andere 80% blijft. Hebben we gewoon geen zicht op. Dus dat is superlastig om een percentage aan te geven en in Zuid-Amerika zeggen ze ook: van 100% die geproduceerd wordt, vangen wij bij ons op de terminals of op de haventerreinen, vangen we ongeveer 20%. Dat is daar wat makkelijker te maken, want ze kunnen wel ongeveer uitrekenen: hoe lang doet een cocaplantje erover, hoe lang duurt het voordat-ie gereed... Nou, als ze daar 20% pakken en die 20% komt, die andere 80% komt als 100% hier naartoe en wij pakken daar weer 20% van. Als je dat rekenmodel volgt, dan zit je in schatting op schatting op schatting, dus ik vind hem erg lastig.” (R64)

Andere respondenten schatten, mede op basis van de cijfers over de gebruikerskant, dat de in beslag genomen verdovende middelen 10% van de daadwerkelijke omvang van de drugsproblematiek betreffen.

Het *Algemeen Dagblad* beschreef op 5 januari 2018 in het artikel “Cokesmokkel neemt af in de Rotterdamse haven” dat er in 2017 aanzienlijk minder cocaïne werd onderschept dan in 2016. In 2018 bleek, zoals hierboven reeds werd aangegeven, sprake te zijn van een verdrievoudiging van de hoeveelheid aangetroffen cocaïne. Deze uitschieter, net als de meer dan 13.000 kilo die in 2016 werd onderschept, wordt door respondenten veelal gerelateerd aan het aantreffen van enkele grote partijen. Respondenten geven daarbij echter aan dat de hoeveelheid kilo’s die per jaar in beslag worden genomen niet zoveel zeggen, maar dat zij meer waarde hechten aan de frequentie waarmee zij partijen aantreffen. In het jaar 2017 waren er door het HARC-team in vergelijking met 2016 meer onderscheppingen (82 keer in 2017 ten opzichte van 67 keer in 2016) en werden daarbij meer kleine partijen cocaïne aangetroffen (OM, 2018). Respondenten gaven aan dat dit aantal onderscheppingen past binnen de frequentie van gemiddeld 75 tot 80 jaarlijkse onderscheppingen door het HARC-team. De bijna 19.000 kilo die in 2018 werd onderschept, werd gevonden in 109 verschillende partijen (NRC, 6 februari 2019).

Naast het gebrek aan eenduidigheid over de cijfers over drugsvangsten en de omvang van drugscriminaliteit, sijpelt in de interviews door dat de vertegenwoordigers van opsporingsdiensten het gevoel hebben dat zij er maar beperkt in slagen een significante bijdrage te leveren aan de afname van de drugsproblematiek in de Rotterdamse haven:

“Mijn inschatting is dat wij een druppel op een gloeiende plaat vangen. Er is nauwelijks een effect merkbaar van die hoeveelheden waarvan wij denken dat het veel is. Er is nauwelijks iets merkbaar in de zin van de stijging van de prijs of dat er nog meer onderlinge concurrentie tussen de verschillende bendes is.” (R58)

Ondanks deze inbeslagnames blijft de beschikbaarheid van cocaïne in Nederland onverminderd groot, waarbij dient te worden opgemerkt dat het gebruik van cocaïne in West- en Midden-Europa en Noord-Amerika aan het afnemen is (UNODC, 2015; Ferwerda & Unger, 2016: 41-42). Er lijkt dus sprake van veranderingen in de vraag en het aanbod van cocaïne. De ruime beschikbaarheid van cocaïne vormt een belangrijke reden dat de groothandelsprijs in Nederland is gedaald van 35.000

naar 25.000 euro per kilo. De consumentenprijs van cocaïne is echter al jaren relatief stabiel, ondanks een toename van de zuiverheid van de cocaïne de laatste jaren: al sinds 2008 schommelt deze rond de 50 euro per gram (Boerman et al., 2017: 40).

3.2 De sociale organisatie van drugscriminaliteit

Nu we zijn ingegaan op de aard van verdovende middelen en een beeld hebben geschetst van de omvang van de drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven, met alle kanttekeningen van dien, is het van belang een beter beeld te krijgen van de achtergronden en ontwikkelingen van de criminele samenwerkingsverbanden die zich in de haven bezighouden met de smokkel van verdovende middelen. We zullen dit in drie stappen doen. In deze paragraaf schetsen we op basis van de wetenschappelijke literatuur een beeld van de mensen en samenwerkingsverbanden rondom drugscriminaliteit. In paragraaf 3.3 presenteren we de tien geanalyseerde opsporingsonderzoeken, waarbij we elke onderzoek kort zullen beschrijven. Een bijkomend doel van deze beschrijvende paragraaf is de lezer een beter beeld te geven van de aard van de drugscriminaliteit die in de Rotterdamse haven plaatsvindt. In paragraaf 3.4 zullen we de bevindingen op een abstracter niveau presenteren op basis van de opsporingsonderzoeken en de interviews met de professionals over dezelfde thema's. Hierbij gaan we in op het bestaande lokale beeld van de verdachten en veroordeelde daders, de rollen en specialisaties binnen de dadergroepen, de sociale inbedding van de verdachten en veroordeelden en, tot slot, het thema ondermijning en de rol van geweld.

Achtergronden en ontwikkelingen van criminele samenwerkingsverbanden: inzichten uit de wetenschappelijke literatuur

De aanbodzijde van de mondiale cocaïnemarkt roept associaties op van etnische misdaadondernemingen en kartels met piramidale, hiërarchische structuren (Korf et al., 2006: 120). Van dergelijke maffia-type organisaties zoals in Italië en de Verenigde Staten, lijkt in Nederland geen sprake (Bruinsma, 1996; Kleemans et al., 1998; 2002; Van de Bunt & Kleemans, 2007; Kruisbergen et al., 2012). In plaats daarvan wordt gesproken over transitcriminaliteit die door criminele samenwerkingsverbanden wordt gepleegd in fluïde netwerkstructuren (Korf & Verbraeck, 1993). Dit wordt eveneens geïllustreerd door het etnografische onderzoek van Zaitch (2002a) naar Colombiaanse cocaïnehandelaren in Nederland. In plaats van Colombiaanse drugskartels, heeft Zaitch (2002c: 504-505) het over "*Colombian cocaine firms*" die klein, informeel, veranderlijk en gedecentraliseerd zijn. Soms gaat het daarbij om individuele ondernemingen en in andere gevallen om tijdelijke samenwerkingsverbanden of coalities tussen twee of meer personen met flexibele arbeidsverhoudingen.

Zaitch (2002a) nuanceert daarnaast een ander veelvoorkomend beeld in de context van georganiseerde misdaad: de etnische homogeniteit van criminele samenwerkingsverbanden en hun betrokkenheid bij specifieke vormen van (drugs)criminaliteit. Zo bestaat het beeld, niet alleen in Nederland (Paoli & Reuter, 2008: 20), dat Turkse en Albanese groeperingen de heroïne markt beheersen, terwijl Colombianen de import en handel in cocaïne zouden domineren. In Nederland zouden Turkse, Marokkaanse en Surinaamse groeperingen overmatig betrokken zijn bij de handel in

verdovende middelen (Fijnaut et al., 1996).¹⁷ De (overmatige) betrokkenheid van specifieke etnische groepen op bepaalde drugsmarkten hoeft echter niet te betekenen dat er ook sprake is van veel homogeniteit binnen deze groeperingen (Paoli & Reuter, 2008: 20). Zo beschrijft Zaitch (2002a) verschillende type Colombiaanse smokkelaars en importeurs, met een grote heterogeniteit in termen van hun sociale achtergrond, de netwerken waarvan zij deel uitmaken, hun kennis en expertise en contacten met Colombiaanse exporteurs, niet-Colombiaanse importeurs en andere Colombiaanse immigranten. Ook diverse andere studies laten een meer gedifferentieerd beeld zien van heteroogeen samengestelde criminele samenwerkingsverbanden (Kleemans & Van de Bunt, 1999; Dorn, King, Van der Laenen, Boellinger & German, 2005). Hierbij dient te worden opgemerkt dat dergelijke gemêleerde samenwerkingsverbanden een (etnisch) homogene vaste kern kunnen bevatten met daaromheen personen van verschillende etniciteiten in meer faciliterende rollen (Staring, Engbersen, Moerland, De Lange, Verburg, Vermeulen & Weltevrede, 2005: 81-85).

Het algemene beeld van de achtergronden van personen die op de cocaïnemarkt in Nederland actief zijn, lijkt een zekere continuïteit te vertonen (KLPD, 2007; Van der Laan, 2012; Boerman et al., 2017). Het gaat daarbij om etnisch heterogene netwerken, met verdachten die woonachtig zijn in diverse landen. Voor de bredere Europese context wordt gesteld dat Colombianen de import van cocaïne zouden domineren. In Nederland hebben de verdachten overwegend een Nederlandse, Surinaamse of Antilliaanse achtergrond, maar wordt ook melding gemaakt van verdachten met een Turkse, Marokkaanse, Belgische, Britse, Israëlische, Nigeriaanse, Ghanese, Mexicaanse en Italiaanse nationaliteit (Van der Laan, 2012: 36-37). Het beeld dat in het meest recente Nationaal Dreigingsbeeld (Boerman et al., 2017: 38-39) wordt geschetst van de criminele samenwerkingsverbanden die zich in Nederland bezighouden met de smokkel van en handel in cocaïne, is eveneens divers. Te denken valt aan Nederlanders die als koper en verkopers van cocaïne actief zijn in Europa (waaronder in Nederland, Spanje, Portugal, België en het Verenigd Koninkrijk) en Zuid-Amerika (onder andere in Colombia, Brazilië, Panama en de Dominicaanse Republiek), maar ook aan Nederlanders die fungeren als contactpersonen tussen leveranciers uit Zuid-Amerika en afnemers in Europa. Ook worden door de politie met enige regelmaat bekende drugscriminelen uit het buitenland in Nederland gesignaleerd, naar alle waarschijnlijkheid omdat een aanzienlijk deel van de gesmokkelde cocaïne bestemd is voor doorvoer naar andere delen van Europa.

3.3 De opsporingsonderzoeken nader omschreven

Hieronder geven we een korte beschrijving van de tien door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken. Enerzijds doen we dit om de aard van de problematiek meer tastbaar te maken en de drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven meer een gezicht te geven. Anderzijds zijn de samenvattingen van de opsporingszaken zo gestructureerd dat op systematische wijze wordt

¹⁷ De constatering van de commissie Fijnaut over de overmatige betrokkenheid van etnische groeperingen op bepaalde drugsmarkten zijn in vervolgonderzoeken van meer context voorzien. In plaats van etniciteit als verklarende factor voor de betrokkenheid van bepaalde groeperingen in de georganiseerde misdaad, werd gewezen op de rol van sociale relaties en sociale gelegenheidsstructuren, waarbij de sociale bindingen die door migratie zijn ontstaan een vruchtbare voedingsbodem vormen voor de internationale handel in verdovende middelen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat deze sociale gelegenheidsstructuren ook voor Nederlandse daders van belang zijn (Kleemans et al., 1998, 2002; Korf et al., 2006: 122; Van de Bunt & Kleemans, 2007; Kruisbergen et al., 2012).

beschreven wat deze zaken ons leren over de sociale organisatie van de invoer van verdovende middelen, de achterliggende netwerken en de rollen van de verdachten. In totaal komen er meer dan negentig verdachten in de door ons bestudeerde onderzoeken naar voren. Op basis van het aantal verdachten kunnen twee zaken (onderzoeken Arie en Neten) worden getypeerd als grote zaken: beide onderzoeken tellen twintig of meer verdachten. Vervolgens zijn er drie zaken - te weten Hotemetoot (veertien verdachten), Bikwanner (tien verdachten) Stokkentrekker (negen verdachten) - die vanwege het aantal verdachten aangemerkt kunnen worden als middelgrote zaken. Vier zaken tellen respectievelijk zes (Bikwammes), vier (Bietenbrug), drie (Lel en Putgast) en twee verdachten (Eendebier). In onderzoek Aftaaien staat slechts één verdachte centraal. Ten slotte worden in vier onderzoeken, te weten Hotemetoot, Lel, Neten en Stokkentrekker, ook rechtspersonen als verdacht aangemerkt.

De primaire bron voor de onderstaande samenvattingen vormen de door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken, maar in veel gevallen hebben we voor de beschrijving van inzichten ook geput uit interviews over deze specifieke zaken en uit openbare bronnen. Omwille van mogelijke herkenbaarheid en herleidbaarheid van verdachten, bedrijven of specifieke locaties dragen de opsporingsonderzoeken een gefingeerde naam en presenteren we sommige elementen van onze beschrijving op geaggregeerd niveau.

Arie

Onderzoek Arie is een omvangrijke zaak waarin een lokaal opererend netwerk van 'uithalers'¹⁸ centraal staat. In 2013 hield dit netwerk zich bezig met activiteiten die deel uitmaken van een smokkelmethode die in de opsporingspraktijk wordt aangeduid als de 'rip-off' methode¹⁹. De twintig verdachten - bestaande uit een groot aantal Turks-Nederlandse (jonge)mannen, een aantal Surinamers en Nederlanders en een Algerijn - lijken voor het merendeel verbonden met Rotterdam-Zuid: ze zijn er geboren, hebben er gewoond of wonen er nog steeds. Informatie over hoe de verdachten elkaar hebben leren kennen, bevat onderzoek Arie echter niet.

Er vallen drie centrale rollen te onderscheiden in het netwerk van de verdachten: de leidinggevende rol van de hoofdverdachte, vier verdachten die een aansturende rol hebben en, ten slotte, diverse verdachten die de rol van uithaler vervullen. De hoofdverdachte heeft een leidinggevende rol. Hoe deze hoofdverdachte aan zijn informatie over containers met verdovende middelen komt, wordt echter niet duidelijk in onderzoek Arie. Wel illustreren de telefoontaps hoe deze hoofdverdachte diverse uithaalpogingen in 2013 organiseert en aanstuurt. Zo belt hij net na middernacht een van de verdachten met de boodschap: "*Ze zijn nu in positie*". Uit zendmastgegevens blijkt dat de hoofdverdachte zich rond die tijd in de omgeving van de Europoort bevindt. De hoofdverdachte speelt echter niet alleen een centrale rol bij het organiseren van concrete uithaalpogingen, hij geeft de andere uithalers opdracht om havenarbeiders te benaderen en toegangspassen tot de terreinen van containerterminals te regelen, maar ook om de verdovende middelen daadwerkelijk uit de containers te halen. Daarnaast wordt de hoofdverdachte op enig

¹⁸ Zie hoofdstuk 4 voor een meer uitgebreide beschrijving van de rol van uithalers. Uithalers zijn mensen die, op verschillende manieren, toegang proberen te krijgen tot terreinen van containerterminals in de Rotterdamse haven om vervolgens (sport)tassen met verdovende middelen uit de containers te halen en buiten het terminalterrein te brengen.

¹⁹ Zie hoofdstuk 4 voor een meer uitgebreide beschrijving van deze smokkelmethode.

moment ook zelf in het containerstack van een grote terminal op de Maasvlakte aangetroffen, met in zijn nabijheid een tas met diverse soorten gereedschap, waaronder een zaklamp, een drietal ringsleutels met de maten 10, 11 en 13, een combinatietang, een grote en een kleine dopsleutel met de dopmaten 9 tot en met 15, een grote platte schroevendraaier, een kleine baco en een schroef/boormachine met twee werkende accu's.

Vier verdachten hebben een aansturende rol bij een aantal uithaalpogingen. Drie van hen lijken zich bezig te houden met het regelen en aansturen van de uithalers en één van hen lijkt bovendien als specifieke taak het regelen van toegangspassen te hebben. Ook de andere verdachte lijkt een concrete taak te hebben: hij onderhoudt frequent contact met een vrachtwagenchauffeur die als zzp'er probeert ritjes te krijgen naar containerterminals, precies op het moment dat er verdovende middelen op het terrein zijn. Veel van de overige verdachten in onderzoek Arie lijken enkel de rol van uithaler te vervullen. Tijdens verschillende uithaalpogingen komen medewerkers in beeld die tegen betaling van duizenden euro's hun toegangspas uitlenen ofwel hun medewerking verlenen om zichzelf of andere verdachten op het terrein van de containerterminals te krijgen, bijvoorbeeld door hen mee te laten rijden in hun bedrijfsauto.

In 2016 dienden enkele verdachten in onderzoek Arie voor de rechter te verschijnen. Vóór de inhoudelijke behandeling van de zaak werd de hoofdverdachte echter doodgeschoten in Rotterdam. Een van de verdachten met een aansturende rol werd veroordeeld tot een gevangenisstraf van zeven jaar. In de openbare uitspraak van deze zaak op www.rechtspraak.nl wordt beschreven dat de rechters het "*buitengewoon verontrustend*" vinden te constateren dat er in korte tijd "*zoveel concrete uithaalacties, pogingen en voorbereidingen daartoe door de verdachte en zijn medeverdachten zijn ondernomen*". Het lijkt er volgens hen dan ook op dat "*de verdachte zich hiermee fulltime bezighield*". Een medewerker van een terminal die zijn toegangspas ter beschikking had gesteld aan leden van het netwerk van uithalers, werd veroordeeld tot een gevangenisstraf van 22 maanden.

Putgast

Onderzoek Putgast is een kleine zaak die zich richt op de activiteiten van drie personen die zich in 2014 onbevoegd begaven op het terrein van een containerterminal in de Waalhaven. De politie verdenkt hen van 'insluipen', oftewel het onbevoegd toegang verkrijgen tot het haventerrein, met daarbij vermoedelijk als doel verdovende middelen uit te halen en van het haventerrein af te krijgen. Om toegang tot het terrein te verkrijgen, hebben de drie insluipers gebruikgemaakt van een zogenaamde '*portkey*'. Na te zijn ontdekt, verlieten ze het terrein in paniek door met grote snelheid door de slagbomen van een van de toegangspoorten van de containerterminal te rijden, mede omdat de douane de andere in- en uitgangen had geblokkeerd.

Hoe de drie mannen - die van Nederlandse, Poolse en Marokkaanse komaf zijn - elkaar kennen, wordt in onderzoek Putgast niet duidelijk. De hoofdverdachte verklaart tijdens het verhoor waarom hij zijn medewerking heeft verleend. Zijn werkzaamheden bestonden uit het controleren van containers op schade bij een containerreparatiebedrijf. Na een werkdag verklaart hij te zijn klemgereden door drie mannen, waarvan een van hen volgens de verdachte van Albanese afkomst was, en onder bedreiging van een vuurwapen mee te zijn genomen naar een woning. Daar werden hem foto's van zijn vrouw en van zijn huis getoond en kreeg hij als boodschap mee dat hij de drie mannen toegang moest verlenen tot het terrein van een terminal. Als hij dat niet zou doen, dan gaf een van de mannen aan 'zijn familie af te maken'. De verdachte verklaart daarop twee keer zijn

medewerking te hebben verleend en daarvoor 40.000 euro te hebben ontvangen. Vervolgens zou hij ontslag hebben genomen en een andere baan hebben gezocht. De drie verdachten werd respectievelijk 9 maanden gevangenisstraf (waarvan 3 maanden voorwaardelijk en een proeftijd van 2 jaar), 16 maanden en 9 maanden gevangenisstraf opgelegd.

Aftaaien

Onderzoek Aftaaien start naar aanleiding van een aangifte van diefstal met braak uit drie containers in 2016 op het terrein van een containerterminal op de Maasvlakte. Tijdens een onderzoek naar de beschadigde containers, die zonder schade van boord zouden zijn gekomen, blijkt dat er geen zegels meer op de containers zitten. Bovendien blijkt uit de loggegevens dat meerdere ongebruikelijke handmatige opdrachten zijn gegeven aan het computersysteem om de containers te verplaatsen, net zolang totdat deze op een grondlocatie werden geplaatst. Omdat het computersysteem dit geen goede locatie vond, werden de betreffende containers weer terug op de oude locatie geplaatst. Uiteindelijk werd het systeem handmatig buiten werking gesteld. Deze handelingen konden worden gekoppeld aan een planner die werkzaam was bij de containerterminal: de hoofdverdachte in onderzoek Aftaaien.

De reguliere werkzaamheden van de hoofdverdachte uit onderzoek Aftaaien bestonden uit het verplaatsen van containers. Tijdens de onderzoeksperiode deed de hoofdverdachte echter diverse ongevraagde pogingen om containers met specifieke nummers te verplaatsen in het stack, onder andere wanneer hij op de hoogte wordt gesteld van het feit dat de douane die specifieke containers wil controleren. Bovendien maakt het onderzoek inzichtelijk dat de hoofdverdachte het terrein van de containerterminal betrad en inlogde in het systeem op moment dat hij niet ingeroosterd stond om te werken.

Onderzoek Aftaaien richt zich in het bijzonder op deze en een aantal andere handelingen van deze hoofdverdachte waarmee hij de smokkelmethode, die in de opsporingspraktijk wordt aangeduid met de zogenaamde 'switchmethode'²⁰, mogelijk maakt. Er wordt hierbij een zogenaamde veilige container, die weinig kans loopt om gecontroleerd te worden, bijvoorbeeld omdat het een bekende, niet-risicovolle zending uit een door de douane als veilig aangemerkt land betreft, naast of in de nabijheid van een container met verdovende middelen geplaatst. Door deze handelingen kunnen de verdovende middelen van de ene container naar de andere, veilige container worden verplaatst. De hoofdverdachte werd in 2017 op heterdaad gearresteerd achter de computer op zijn werkplek, terwijl hij enkele containers aan het verplaatsen was. In een van de door hem verplaatste containers werd in diverse sporttassen meer dan 350 kilogram cocaïne aangetroffen. Mede omdat er nog getuigen moeten worden gehoord, is onderzoek Aftaaien inhoudelijk nog niet behandeld door de rechter. Gedurende het onderzoek zijn er nog vier personen als verdachte aangemerkt, maar aangezien hun betrokkenheid bij de invoer van cocaïne niet kon worden vastgesteld, zijn zij niet verder vervolgd.

Hotemetoot

Het vermoeden bestaat dat het netwerk dat centraal staat in onderzoek Hotemetoot de afgelopen jaren voor duizenden kilo's cocaïne naar Nederland heeft weten te smokkelen. De verdachten lijken

²⁰ Zie hoofdstuk 4 voor een nadere uitleg over de switchmethode.

zich daarbij niet toe te leggen op één specifieke smokkelmethode, maar ze houden zich bezig met de eerder genoemde switchmethode, de rip-off-methode en een inbraak met diefstal bij een fruitbedrijf in één van de stadshavens van Rotterdam. Het netwerk dat centraal staat in onderzoek Hotemetoot bestaat uit veertien verdachten die afkomstig zijn uit Suriname, Bosnië, Marokko, Turkije en Nederland. Er lijkt binnen het netwerk sprake van een duidelijke rolverdeling: drie hoofdverdachten hebben een meer centrale, leidinggevende en aansturende rol, terwijl de overige verdachten ofwel een belangrijke rol spelen in het uithalen van de verdovende middelen ofwel betrokken zijn bij het witwassen van de criminele verdiensten.

In de lijvige dossiers van onderzoek Hotemetoot wordt de hoofdverdachte beschreven als een 'makelaar', een tussenpersoon en centrale schakel in het logistieke proces van de invoer van verdovende middelen via de Rotterdamse haven. Zijn rol als tussenpersoon of makelaar blijkt in het bijzonder ook uit de variatie aan personen waarmee hij geregeld, en soms op dagelijkse basis, contact onderhield, waaronder (criminele) contacten met antecedenten vanwege overtredingen van de Opiumwet, maar ook personen uit de bloemen- en fruithandel, douaniers, havenmedewerkers en een medewerker van de belastingdienst. De hoofdverdachte zou voor verschillende criminele groeperingen de invoer van cocaïne mogelijk maken, maar zelf ook investeren in partijen verdovende middelen die naar Nederland werden gesmokkeld. Hij onderhield daartoe geregeld contact met medewerkers bij containerterminals en ontving van hen informatie over vertrektijden en vaarroutes van schepen uit Zuid-Amerika. Ook werd hij door een als verdachte aangemerkte havenmedewerker op de hoogte gehouden van de bouw van een scan op de containerterminal waar hij werkzaam is. Bovendien stuurde de hoofdverdachte diverse uithalers aan, die verdovende middelen voor hem veilig van de terreinen van de containerterminals af weten te krijgen.

Een drietal andere verdachten in onderzoek Hotemetoot lijkt eveneens een meer aansturende rol te vervullen, maar zij bevinden zich in vergelijking met de hoofdverdachte meer op het uitvoerende niveau. Een van hen onderhield bijvoorbeeld grotendeels het contact met douanemedewerkers, terwijl twee andere verdachten de zogenaamde 'soldaten' - een term die door de personen in dit netwerk gebruikt worden om de uithalers aan te duiden - rekruteren, instrueren en aansturen. Een van deze verdachten bleek zich ook bezig te houden met het regelen van 'safehouses': plekken van waaruit criminele organisaties kunnen worden georganiseerd, gecoördineerd of waar de verdovende middelen kunnen worden uitgehaald. Deze verdachte onderhield bijvoorbeeld contact met de eigenaar van een loods waar meer dan 150 kilo cocaïne werd aangetroffen.

Om hun criminele activiteiten effectief af te schermen, maakten de verdachten gebruik van telefoontoestellen die zijn voorzien van PGP-encryptie. Onderzoek Hotemetoot is inhoudelijk nog niet door de rechter behandeld, maar eind 2018 werden wel vier verdachten uit hun voorlopige hechtenis geschorst.

Lel

De aanleiding voor onderzoek Lel was het aantreffen van de op een na grootste hoeveelheid cocaïne ooit in de Rotterdamse haven. In 2016 ontdekte de douane tijdens een controle ongeveer 4.000 kilogram cocaïne in een container met pallets met fruit. De container, die was bedoeld voor een bedrijf in het Westland, kwam uiteindelijk terecht bij een op- en overslagbedrijf in Barendrecht. Onderzoek Lel richt zich specifiek op de import van verdovende middelen door gebruik te maken van de activiteiten van bedrijven die fruit importeren vanuit Midden- en Zuid-Amerika. Daarbij komt een

aantal verdachten in beeld, onder wie een medewerker van een fruitbedrijf in de regio Rotterdam die buiten medeweten, medewerking of toestemming van zijn leidinggevenden of andere werknemers van het bedrijf, fruit heeft geïmporteerd vanuit Costa Rica.

De directeur van het fruitbedrijf is als getuige gehoord. Hij gaf daarbij aan een ICT'er te hebben ingeschakeld om het e-mailaccount van de verdachte medewerker in te kunnen zien. Naar aanleiding daarvan kwam de directeur erachter, dat de verdachte containers met fruit importeerde en de betaling bovendien al had voldaan, maar niet van de rekening van het fruitbedrijf. Deze transactie was volgens de directeur in het bijzonder opmerkelijk, aangezien het bedrijf waar de verdachte werkzaam was geen groente en fruit importeert, maar juist exporteert. Uit nader onderzoek bleek dat de afhandeling van de documentatie van het transport van de containers van deze goederen werd verzorgd door een ander persoon, die eveneens lange tijd als een van de hoofdverdachten werd aangemerkt. Ondanks het feit dat de bovengenoemde personen in onderzoek Lel als verdachten zijn aangemerkt, zijn zij uiteindelijk niet vervolgd vanwege een (te) lage bewijslast, die mede het gevolg was van de complexiteit van de (ogenschijnlijk) legitieme goederenstromen.

Bikwanner - Bikwammes

Informatie van de Engelse autoriteiten over partijen verdovende middelen die in of nabij Rotterdam in de haven zouden worden gedumpt, vormde het startschot van onderzoek Bikwanner. Door samenwerking tussen de kustwacht, de Koninklijke Marine, de Landelijke Eenheid en de Eenheid-Rotterdam kon eind 2013 worden waargenomen dat rondom een zeeschip - afkomstig uit Zuid-Amerika en na een tussenstop in de haven van Antwerpen onderweg naar de Rotterdamse haven - twee snelle motorboten voeren. Door de aanwezigheid van de autoriteiten, voer motorboot I met hoge snelheid in de richting van de kust van Zeeland, naar een kleine jachthaven waar twee voertuigen klaar stonden. Ook motorboot II zette koers richting de kust van Zeeland, maar door de opsporingsdiensten werd waargenomen dat de bemanning van dit vaartuig eerst enkele voorwerpen in zee gooiden. Op dezelfde dag, en enkele dagen daarna, worden bijna tweehonderd waterbestendige pakketten uit zee opgevist, waarvan na indicatietesten bleek dat deze cocaïne bevatten. In de loop van diezelfde week spoelden er aan stranden in de directe omgeving nog eens meer dan honderd vergelijkbare pakketten aan. In totaal wordt meer dan 400 kilogram cocaïne onderschept, behalve drijvend in de zee en aangespoeld op nabijgelegen stranden, ook in de motorboten en auto's van de verdachten.

In onderzoek Bikwanner staan in totaal tien verdachten centraal die onderdeel uitmaken van twee verschillende netwerken. Motorboot I kon worden gekoppeld aan een internationaal gezelschap, bestaande uit vier verdachten van respectievelijk Nederlandse, Servische, Montenegrijnse en Kroatische afkomst. Motorboot II bleek eigendom van een van de vijf leden van een Nederlandse familie. Uit het dossier blijkt echter niet (direct) dat verdachten uit de beide netwerken elkaar kenden. De verbindende schakel tussen deze twee netwerken was een gecorrumpereerd bemanningslid die een belangrijke rol had gespeeld bij het overboord zetten van de verdovende middelen. Details over de praktische gang van zaken tijdens het droppen van de verdovende middelen in de zee of communicatie tussen het bemanningslid en de bemanning op de twee kleinere voertuigen, bevat onderzoek Bikwanner echter niet. Een groot deel van de verdachten hoorde tijdens de rechtszitting een gevangenisstraf van vijf of zes jaar tegen zich eisen. De uiteindelijke straffen

vielen lager uit: het merendeel van de verdachten krijgt een gevangenisstraf tussen de 24 en 36 maanden, waarvan zes voorwaardelijk.

Onderzoek Bikwammes richt zich op het witwassen van criminele gelden door de leden van het (familie)netwerk van Nederlandse verdachten uit motorboot II uit onderzoek Bikwanner. Het financieel onderzoek geeft geen zicht op complexe witwasconstructies, maar brengt in kaart dat de verdachten de beschikking lijken te hebben over veel onverklaarbaar vermogen. Hun inkomsten, verkregen uit arbeid ofwel uit steun, staan niet in de verhouding tot de contante stortingen op hun rekeningen, het aangetroffen contante geld en, vooral, de personenauto's (ter waarde van meer dan een half miljoen euro) en boten die op naam van de verdachten staan. Twee verdachten gaan uiteindelijk akkoord met een gecombineerd transactieaanbod en een geldboete van in totaal 350.000 euro.

Bietenbrug

Net als de smokkelmethode in onderzoek Bikwanner, staat het vermijden van controle in de Rotterdamse haven centraal in onderzoek Bietenbrug. In deze zaak, waarin verdovende middelen worden gesmokkeld door deze aan een zeeschip te bevestigen, staan de activiteiten van vier verdachten centraal, onder wie een vader en zijn twee zoons. De vierde verdachte lijkt de belangrijke schakel te vormen in het leggen en onderhouden van contact met mensen in Zuid-Amerika. In onderzoek Bietenbrug ligt de nadruk op diverse voorbereidingshandelingen van de vier verdachten, maar zijn de concrete smokkelactiviteiten niet in kaart gebracht. Zo komen twee verdachten in 2014 met hun auto en boottrailer, met daarop een rubberboot, vast te zitten op een strand aan de Nederlandse kust. De boottrailer stond ter hoogte van de branding met de wielen diep in het zand. Als zij worden gecontroleerd door lokale opsporingsambtenaren, verklaart de hoofdverdachte uit Amsterdam te komen en op doorreis te zijn naar vrienden in België. Hij geeft aan een proefvaart te willen maken, maar de boot kwam vast te zitten. De surveillance-eenheid helpt de boottrailer in eerste instantie los te maken, maar later die nacht komt de boot wederom vast te zitten. De volgende dag krijgt de lokale politie een melding dat de boottrailer onbeheerd op het strand is achtergelaten. Na zijn aanhouding, verklaart dezelfde verdachte tijdens het verhoor dat zijn motor te warm was geworden en de auto was vastgelopen.

In onderzoek Bietenbrug wordt ook beschreven hoe de vier verdachten per ferry, wederom met een auto en een boottrailer inclusief vaartuig, een overtocht maken naar het Verenigd Koninkrijk. Ze logeren in een hotel in een kustplaats in Engeland. De hoofdverdachte vliegt na dit verblijf terug naar Amsterdam, terwijl de overige verdachten met het voertuig en de rubberboot doorreizen naar een kustplaats in Schotland. In diezelfde plaats onderschept de Engelse kustwacht enkele dagen later meer dan honderd kilogram cocaïne, verborgen in de buitenbehuizing van het roer van een zeeschip afkomstig uit Colombia. De drie in Schotland aanwezige verdachten worden daarop gearresteerd wegens de import van verdovende middelen. In de Britse media wordt uitgebreid verslag gedaan van de zaak, waarbij wordt gesproken over *'a James Bond-style plot using underwater vehicles'*. In de auto van de verdachte worden door de Britse autoriteiten naast duikpakken en -uitrusting ook zogenaamde *'seabob underwater vehicles'* aangetroffen. Een bericht op de website van een Britse krant licht toe dat het hierbij gaat om een *"underwater vessel, similar to that used by Sean Connery in the 1965 James Bond film Thunderball"*. Deze zaak wordt in Nederland geseponneerd vanwege

onvoldoende nationaal belang. In het Verenigd Koninkrijk wordt de hoofdverdachte veroordeeld tot een gevangenisstraf van tien jaar. Zijn twee zoons worden vrijgesproken.

Eendebier

In vergelijking met de andere door ons bestudeerde dossiers is onderzoek Eendebier een kleinere zaak, zowel in termen van de omvang van het dossier als de hoeveelheid verdovende middelen die centraal staan in het onderzoek. Tijdens een controle door de douane in 2014 op een aangemeerd schip in de Waalhaven in Rotterdam wordt een man aangehouden met tien kilogram cocaïne in een tas. Deze hoofdverdachte staat centraal in onderzoek Eendebier, waarin vooral wordt beschreven hoe hij toegang wist te verkrijgen tot een haventerrein en, vervolgens, ook vrij eenvoudig een schip wist te betreden. In een van de verhoren verklaart de verdachte dat hij in een café in Rotterdam-Zuid werd benaderd om een pakketje van een boot in de haven op te halen en dat hij omwille van zijn precaire financiële situatie hieraan gehoor had gegeven. De hoofdverdachte wordt door de tweede verdachte in deze zaak naar een haventerrein gebracht. Deze man meldt zichzelf en de hoofdverdachte aan bij de portiersloge. De hoofdverdachte hoeft zich hier niet te legitimeren, komt toch door de beveiliging en kan zo het terrein en ook het zeeschip betreden. Via Skype heeft de hoofdverdachte dan inmiddels van een onbekend gebleven persoon instructies gekregen waar de verdovende middelen zich precies op het schip bevinden.

De tweede verdachte beroept zich tijdens de verhoren op zijn zwijgrecht. Door de politie wordt onderzoek verricht hoe beide verdachten toegang hebben kunnen verkrijgen tot het haventerrein en het zeeschip. De tweede verdachte bleek hier een eenmansbedrijf te hebben en bij het bedrijf in de Waalhaven bekend te zijn als cargadoor. In onderzoek Eendebier bleek echter dat het desbetreffende bedrijf de verdachte geen opdracht had gegeven voor werkzaamheden aan boord van het zeeschip. De hoofdverdachte heeft in deze zaak achttien maanden gevangenisstraf - waarvan negen maanden voorwaardelijk - en een proeftijd van twee jaar opgelegd gekregen. De tweede verdachte is vrijgesproken.

Neten

De activiteiten van de hoofdverdachte in onderzoek Neten kwamen aan het licht in de nasleep van een vergismoord in 2014. Een van de scenario's die door de politie in de nasleep van de liquidatie werden onderzocht, is dat er sprake zou kunnen zijn van een persoonsverwisseling en dat daardoor de verkeerde persoon was doodgeschoten. Uit het politieonderzoek bleek dat niet het uiteindelijke slachtoffer, maar een verdachte die in dezelfde buurt woonachtig was en in uiterlijke zin leek op het slachtoffer, het eigenlijke doelwit van de liquidatie was. Uit het opsporingsonderzoek naar deze verdachte kwam naar voren dat hij al in contact stond met een corrupte medewerker van de douane. De activiteiten van deze corrupte douanier worden uitgebreid beschreven in onderzoek Neten.

Het omvangrijke onderzoek Neten richt zich op de activiteiten van een netwerk dat cocaïne vanuit Zuid-Amerika in containers via de Rotterdamse haven importeert. In onderzoek Neten ligt de focus daarbij in het bijzonder op de handelingen van een corrupte medewerker van de douane die er voor kon zorgen dat bepaalde containers met verdovende middelen niet gecontroleerd werden. De functie en werkzaamheden van de hoofdverdachte maakten het mogelijk dat hij als enige menselijke factor invloed kon uitoefenen op het selectieproces van containers. Bovendien had de hoofdverdachte vanwege zijn arbeidsbetrekking zicht op de risicoprofielen die ten grondslag lagen aan het

bedrijfsprocessensysteem van de douane. In de verscheidene deelonderzoeken die deel uitmaken van onderzoek Neten valt te lezen hoe de hoofdverdachte een actieve rol speelt in het opzoeken van containers en het buiten controles houden van containers met specifieke nummers, die hij van (criminele) contacten heeft doorgekregen.

Het netwerk dat in onderzoek Neten in kaart is gebracht, telt meer dan twintig verdachten en, bovendien, meer dan 23 verdachte bedrijven in binnen- en buitenland. Lang niet alle verdachten waren daarbij ook betrokken bij de handel in verdovende middelen: acht van de verdachten lijken betrokken te zijn bij diverse witwasactiviteiten. In ieder geval vier verdachten lijken een prominente rol te spelen bij de invoer van verdovende middelen, waarbij zij gebruik maken van de diensten van de hoofdverdachte die centraal staat in dit onderzoek. Uit onderzoek Neten rijst het vermoeden dat verschillende criminele samenwerkingsverbanden al jaren gebruikmaakten van de diensten van de gecorrumpeerde douanier. In 2017 wordt de 'platte douanier' veroordeeld tot een gevangenisstraf van veertien jaar. Eind 2018 brengt het Openbaar Ministerie naar buiten dat ze de corrupte douanier bovendien willen gaan 'plukken' voor bijna 3,5 miljoen euro.

Stokkentrekker

In de zomer van 2018 wordt tijdens een controle in de Rotterdamse haven 122 kilo cocaïne gevonden tussen ferro-nickel²¹, een legering van ijzer en nikkel. Onderzoek Stokkentrekker richt zich echter niet op de invoer van deze verdovende middelen, maar op de diefstal van een aantal containers met ferro-nickel van een containerterminal in de Rotterdamse haven. De criminele activiteiten die centraal staan in onderzoek Stokkentrekker wijken daarmee af van de invoer van verdovende middelen uit de andere door ons bestudeerde onderzoeken. In tegenstelling tot veel van de andere drugszaken die wij hebben bestudeerd, brengt onderzoek Stokkentrekker de logistieke keten in de Rotterdamse haven in beeld. De beschreven modus operandi van de diefstal van de ferro-nickel en de doorvoer van de gestolen containers naar het achterland, geeft in het bijzonder op gedetailleerde wijze zicht op de sterktes en zwaktes van de transportsector.

In de diefstal van de ferro-nickel in 2013 vallen twee fases te onderscheiden. In de eerste fase staat de diefstal van de containers met de lading vanaf een containerterminal op de Maasvlakte centraal. De vrachtwagenchauffeurs die de lading ophaalden, waren niet op de hoogte van de diefstal, maar hadden enkel opdracht gekregen om de containers op te halen, met de daarvoor bestemde pincodes, en naar een afkoppelplek te vervoeren. De vrachtwagenchauffeurs in de tweede fase waren wel op de hoogte van de diefstal. Zij brachten de containers van de afkoppelplek naar de uiteindelijke bestemming: een metaalbedrijf in de provincie Utrecht. Een naastgelegen bedrijf is ingeschakeld om de containers te lossen. Vervolgens is de partij ferro-nickel doorverkocht.

Negen personen en twee bedrijven zijn in onderzoek Stokkentrekker als verdachten aangemerkt. Op een van de hoofdverdachten van Turkse afkomst na, zijn alle overige verdachten Nederlanders. Twee verdachten vormen de spil in het netwerk. Een van hen is van het begin tot het eind bij de diefstal en de verkoop van de ferro-nickel betrokken, maar lijkt in het onderzoek voor een deel ook buiten beeld te zijn gebleven. Hij kon beschikken over containernummers en de bijbehorende pincodes, maar onbekend is hoe hij aan deze informatie is gekomen. Hij is uiteindelijk veroordeeld tot vijftien maanden gevangenisstraf. De andere hoofdverdachte, de vermoedelijke opdrachtgever

²¹ <https://www.om.nl/@103811/122-kilo-cocaine/>, laatst bezocht op 20 maart 2019.

van de diefstal, heeft de lading doorverkocht aan een bedrijf dat als verdachte is aangemerkt. Dit bedrijf, dat financieel in slecht weer verkeerde en vóór de rechtszaak failliet is gegaan, heeft de partij ferro-nickel op haar beurt weer doorverkocht. De tweede centrale verdachte lijkt in financiële zin uiteindelijk het meeste van de verkoop van de partij te hebben geprofiteerd. Hij werd veroordeeld tot twintig maanden gevangenisstraf.

3.4 Centrale bevindingen uit de opsporingsonderzoeken en de interviews over de aard van drugscriminaliteit

Wat leren de door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken ons over de sociale organisatie van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven? In de bovenstaande beschrijvingen komt een aantal overstijgende bevindingen naar voren die we hieronder nader toelichten. Het gaat hierbij achtereenvolgens om het (inter)nationale karakter van de netwerken en criminele activiteiten, rollen en specialismen, de inbedding van de samenwerkingsverbanden en, ten slotte, het thema ondermijning en de rol van geweld.

Bevinding 1: Het lokale verhaal staat centraal

Om vragen naar de aard van de handel in verdovende middelen en vragen naar de sociale organisatie van criminele samenwerkingsverbanden te kunnen beantwoorden, is zicht nodig op het geheel: het netwerk of het geheel van de verschillende netwerken die verantwoordelijk zijn voor (delen van) de smokkel van verdovende middelen vanuit de bronlanden naar de bestemmingslanden. De analyse van de opsporingsonderzoeken en de interviews met de betrokken toezichthouders en opsporingsambtenaren laten gezamenlijk een duidelijke boodschap zien: goed zicht op dit geheel ontbreekt.

Dat de kennis over de criminele samenwerkingsverbanden en hun activiteiten gefragmenteerd is en zich bovenal richt op de lokale activiteiten en de lokaal opererende criminele samenwerkingsverbanden, komt duidelijk naar voren in de door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken. In het merendeel van deze zaken staat het lokale verhaal centraal en ontbreken veelal de inzichten en informatie die zicht bieden op het geheel. Van de smokkelmethoden, die per definitie een internationaal karakter hebben, komt vooral in beeld wat zich in de Rotterdamse haven afspeelt. Van het criminele samenwerkingsverband of de verschillende netwerken die verantwoordelijk zijn voor de smokkel van cocaïne, zijn in een aantal onderzoeken personen uit landen in Midden- en Zuid-Amerika in eerste instantie als verdachte aangemerkt, bijvoorbeeld omdat ze in of rondom containerterminals worden aangehouden, maar bevat het dossier verder geen informatie over deze individuen. In de door ons bestudeerde zaken komen contacten met (verdachte) personen in bron- of transitlanden in Zuid- en Midden-Amerika, of internationale reisbewegingen van verdachten, niet of in een enkel geval slechts zijdelings naar voren. In de meest recente rapportage van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit wordt een voorbeeld gegeven van een internationaal opererend smokkelnetwerk, waarvan de verdachten reisbewegingen maken over de hele wereld en worden waargenomen in diverse bronlanden bij locaties waarvan de (inter)nationale autoriteiten weten dat ze een rol spelen in de productie of het transport van verdovende middelen (Kruisbergen et al., 2018: 86).

Een beperkt aantal zaken toont wel dat er verdachten zijn die, veelal in verhullend taalgebruik, lijken te spreken over activiteiten in Zuid-Amerika of het onderhouden van contact met personen in bronlanden. In een van de door ons bestudeerde onderzoeken zijn bovendien reisbewegingen opgevraagd, maar niet van iemand die als verdachte is aangemerkt. Deze persoon verklaarde dat hij een keer voor een opdracht van een van de hoofdverdachten naar een stad in Zuid-Amerika was gereisd. Van één andere hoofdverdachte had hij contant geld ontvangen, met als doel een flinke hoeveelheid verdovende middelen te bestellen. Een ander, evenmin als verdachte aangemerkt, persoon, had in de weken voordat hij werd aangehouden op het terrein van een containerterminal, een bezoek gebracht aan een stad in Zuid-Amerika. Slechts in één van de opsporingsonderzoeken wordt expliciet beschreven dat een van de verdachten contacten onderhoudt in Zuid-Amerika en welke rol deze contacten spelen in de smokkelmethode die zij hanteren:

“A. is op dit moment bezig om grote partijen cocaïne Nederland binnen te smokkelen via de Rotterdamse zeehaven. A. heeft in Colombia een contactpersoon die zorgt dat partijen cocaïne aan boord gaan van zeeschepen die varen naar de Rotterdamse zeehaven. De contactpersoon van A. is B. en komt oorspronkelijk uit Amsterdam. B. zorgt ervoor dat matrozen zakken met cocaïne meenemen van tussen de 30 en 40 kilo. De cocaïne wordt in de Rotterdamse haven door een bevoegd persoon van boord gehaald. Als dit niet kan, brengen de matrozen de cocaïne zelf aan wal in Rotterdam. A. neemt de cocaïne in ontvangst in Rotterdam. B. vliegt veel op en neer tussen Colombia en Nederland en helpt A. ook bij het afhalen van partijen cocaïne van zeeschepen. A., B. en de matrozen maken onderling gebruik van BlackBerry telefoons met crypto.” (één van de onderzochte casussen)

Behalve deze informatie, geeft het opsporingsonderzoek verder geen zicht op de activiteiten van de bovengenoemde B. in het bronland, noch hoe deze contacten tot stand zijn gekomen. Ook de interviews met de respondenten die werkzaam zijn bij de opsporingsdiensten onderstrepen veelal de beperkte, lokale en gefragmenteerde kennis over de criminele samenwerkingsverbanden en hun activiteiten. Vragen naar beschrijvingen van de criminele samenwerkingsverbanden die verantwoordelijk zijn voor de import van drugs in de bron- of transitlanden, bieden vooral verklaringen voor het ontbreken van deze kennis.

Een eerste belangrijke verklaring voor dit onvolledige of gefragmenteerde beeld van de samenwerkingsverbanden is verbonden met de taakstellingen van de verschillende instanties. Zo vertelt een medewerker van de douane:

“[Wij] spitsen ons met name op de controle van goederen. Op het moment dat we wat aantreffen en het gaat over drugs in ieder geval, dan dragen wij dat altijd over aan het HARC-team.” (R22).

Een vertegenwoordiger van dit HARC-team schetst op zijn beurt vanuit de taakstelling van HARC, dat ook zij beperkt zicht op de volledige structuur van de samenwerking hebben:

“Kijk, het HARC pakt vaak partijen en pakt vaak de mensen die de partijen uithalen en dan stopt het. Dat is ook een beetje het HARC-concept. Ik doe geen grote, langdurige onderzoeken uit het criminele samenwerkingsverband. Vanuit de zwa-crim-hoek, zware criminaliteit, hebben wel die onderzoeken naar welke organisatie is hier nu bezig? En wie

zitten er echt achter, hè? Wat zijn de financiers en wie organiseren dit hele verhaal? En hoe lopen die lijntjes nou? Hier wordt een partij binnengebracht, is die nou voor die mensen die er zijn? Of is dat ook weer de tussenschakel naar de volgende organisatie? En hoe hebben zij in Zuid-Amerika weer contacten? Waarbij ik eerlijk moet zeggen dat wij ons toch vaak richten op datgene wat er hier gebeurt en minder op de aanbodkant vanuit Zuid-Amerika. Dus voor ons ook minder interessant, althans, in de context van onderzoeken op dit moment.” (R64)

Het werken met de korte klap, dat kenmerkend is voor het onderzoek van HARC, brengt met zich mee dat zij niet zijn ingericht op het zogenaamde ‘doorrechercheren’. Dit is volgens sommige respondenten voorbehouden aan de landelijke recherche. Een derde reden die uit de interviews naar voren komt, betreft het gebrek aan capaciteit. De volgende respondent verbindt dit capaciteitstekort nadrukkelijk met de taakstelling van de organisatie en maakt op een inzichtelijke wijze duidelijk hoe een capaciteitstekort en een andere taakstelling van de organisatie resulteert in een gefragmenteerd beeld, waarin het lagere echelon van het criminele samenwerkingsverband naar voren komt maar een completer beeld van het samenwerkingsverband of de -verbanden in de weg staat:

“Het heeft enerzijds te maken met capaciteit, anderzijds met taaktoebedeling. Kijk, het HARC is er natuurlijk echt voor om de korte klappen te doen. Dus even heel plat gezegd: er komt een partij verdovende middelen binnen. Het wordt onderschept door de douane, de mensen van de tactiek, zeg maar, die dat onderzoek moeten gaan doen, worden ervan in kennis gesteld. Die gaan zo’n zaak voorbereiden en uiteindelijk worden die verdovende middelen ergens afgeleverd en uiteindelijk worden die mensen aangehouden. Nou, je moet je voorstellen dat als je een financier bent van zo’n grote partij, of je staat aan het hoofd van zo’n organisatie die zo’n partij binnenhaalt, dan ga jij je niet bemoeien met het daadwerkelijk uithalen van die partij. Daar worden vaak loopmensen voor ingehuurd, die het soms wel weten wat ze komen doen, anderzijds ook weer niet weten waar ze mee bezig zijn bij wijze van spreken. Dus vaak de aanhoudingen die door het HARC gedaan worden, dat zijn over het algemeen de mensen die in de lagere regionen, zeg maar, van zo’n criminele organisatie zitten. Want uiteindelijk de grote mannen, die gaan niet met de vingers zelf in de cocaïne zitten. En die gaan dat risico gewoon niet nemen. Maar dat is echt een taak die aan het HARC toebedeeld is, zeg maar, om de korte klap uit te delen (...). En uiteindelijk zijn er in den lande, zeg maar, bijvoorbeeld hier bij een Dienst Regionale Recherche of bij de Landelijke Eenheid, die het hogere segment van zo’n criminele organisatie aanpakken en eigenlijk zou dat bij elkaar moeten komen. (...) Dat gebeurt ook niet altijd, nee. Komt ook niet altijd bij elkaar, nee. Omdat hier zoveel criminele samenwerkingsverbanden hiermee bezig zijn, er is gewoon niet voldoende capaciteit om het allemaal te onderzoeken. En anderzijds komt er natuurlijk ook in Antwerpen een hoop verdovende middelen binnen, dat is in principe een taak voor de Landelijke Eenheid om dat op te pakken.” (R31)

Tot slot maken respondenten melding van de omstandigheid dat er volgens hen lange tijd onvoldoende werd geïnvesteerd in kennis over bron- en transitlanden van drugs.²²

²² Zie ook paragraaf 7.2 de sectie over internationale samenwerking tussen publieke actoren.

Bevinding 2: Rollen en specialisaties

Mede ingegeven door de bovengenoemde werkwijzen van de politie, bestaat er bij onze respondenten over het algemeen geen eenduidigheid over de sociale organisatie van de internationale smokkel van verdovende middelen. Sterker nog: in veel gevallen lijkt dit een blinde vlek te zijn. Wel bestaan er bij de bij opsporing werkzame personen bepaalde beelden over de achterliggende criminele samenwerkingsverbanden. Een veelvoorkomende typering daarbij is dat het zou gaan om flexibele en professionele organisaties, die worden beschreven als *“goed georganiseerde logistieke bedrijven”*, waarbij *“het enige verschil met een legaal bedrijf is dat je ziet wat ze doen”* (R58). De vergelijking met het legale bedrijfsleven of de reguliere arbeidseconomie komt in meer van de beschrijvingen van de criminele samenwerkingsverbanden tot uitdrukking. Hierbij worden termen gebruikt als ‘multinationals’, maar wordt ook gesproken over een ‘schaduwconomie’. Bovendien wordt het criminele bedrijfsproces van cocaïnesmokkel volgens respondenten opgedeeld in verschillende deeltaken die, vervolgens, door verschillende samenwerkingsverbanden worden uitgevoerd, met *“een afdeling die gaat over security, een afdeling development, een afdeling logistiek, een afdeling voor het geld. Het is echt een business”* (R48).

In het meest recente Dreigingsbeeld Nederland wordt een vergelijkbaar beeld geschetst van de cocaïnamarkt in Nederland. Daarin wordt gesteld dat de criminele samenwerkingsverbanden niet langer lijken te worden bepaald door *“traditionele hiërarchische verhoudingen, maar door de vraag welke specialisten of personen op sleutelposities nodig zijn om de smokkel succesvol te laten verlopen”* (Boerman et al., 2017: 38). Van deze flexibele en pragmatische manier van opereren wordt in de interviews eveneens melding gemaakt:

“Kan dagelijks veranderen. Zelfs op het moment dat de partij binnenkomt, en die persoon is niet beschikbaar, die weet weer een ander persoon te vinden die dan wel beschikbaar is. Dus op het moment dat de actie moet plaatsvinden, bouwen ze eigenlijk een samenwerking op en ze bereiden het wel voor. Dus ze bouwen wel aan een netwerk, geven wel wat stukjes informatie, maar als het dan het moment er is dat de actie plaats moet vinden, dan zijn ze heel flexibel.” (R57)

Deze fluïde samenwerkingsverbanden zouden bovendien werken met *“een soort Yellow Pages, die gebeld wordt om te gaan uithalen of om een rip te plegen of om iemand om zeep te helpen”* (R58).

Dit idee van het raadplegen van een gouden gids voor criminele activiteiten komt terug in het eveneens tijdens interviews veelgehoorde idee van *‘Crime-as-a-Service’* (CaaS). Met deze term, die oorspronkelijk vooral in de context van cybercriminaliteit werd gebruikt om te verwijzen naar kant-en-klare, voorgeprogrammeerde en daarmee eenvoudig te gebruiken softwarepakketten (Boerman et al., 2017: 295), verwijzen onze respondenten naar vormen van ‘criminele uitbesteding’ van verschillende deeltaken van het criminele bedrijfsproces:

“Op een gegeven moment waren ze vergeten de uithaal te organiseren. Dat een grote partij zei: “Wat gaan we doen, hij komt morgen binnen”. Dat ze gewoon een aantal groepjes die met elkaar werkten om uit te halen, allemaal de opdracht gaven: “Jullie moeten het eruit gaan halen. En degene die eruit haalt, die wordt betaald”. Dus een basisbedrag voor degenen die het uiteindelijk lukt. (...) Dan zijn ook weer andere clubjes [zoals] een geweldsclubje. De ene keer werken ze voor iemand uit Den Haag, de andere keer werken ze voor iemand uit het Zuiden.” (R34)

Over de achtergrond en redenen van deze criminele uitbesteding, een ontwikkeling die overigens niet van de laatste jaren is maar waarvan de indruk bestaat dat deze de afgelopen jaren wel is toegenomen (Boerman et al., 2017: 297-298), kon in de interviews geen duidelijkheid worden gegeven. Het kan zijn dat deze uitbesteding noodgedwongen is, omdat de dadergroepen niet langer zelf beschikken over de benodigde kennis en vaardigheden. Maar ook het beperken van risico's kan ten grondslag liggen aan het uitbesteden van bepaalde deeltaken (Boerman et al., 2017: 295).

In de door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken komt de bovengeschetste flexibiliteit van de criminele samenwerkingsverbanden niet tot uitdrukking. Dit kan worden gezien als een consequentie van de eerder beschreven werkwijzen van de politie, maar het is bovenal een beperking van het door ons verzamelde en geanalyseerde empirische materiaal: opsporingsonderzoeken richten zich immers op de criminele activiteiten van één of meerdere verdachten en produceren daarmee, bijna per definitie, een statisch beeld van de werkelijkheid. Wel onderschrijven de resultaten van onze analyse van de opsporingsonderzoeken de verschillende deeltaken in het logistieke proces, die tijdens de interviews naar voren werden gebracht. In de door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken kunnen de volgende rollen en specialisaties worden onderscheiden: leidinggevenden, specialisten, facilitators en uitvoerders.

Een directe consequentie van de nadruk op het lokale verhaal in de door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken is dat slechts zicht wordt verkregen op een deel van het logistieke proces van de internationale smokkel van verdovende middelen. Een van de selectiecriteria voor het analyseren van de opsporingsonderzoeken was echter dat de zaken een zo divers mogelijk beeld aan smokkelmethoden moesten bevatten. Wanneer we de inzichten uit de door ons bestudeerde onderzoeken combineren, zijn we daardoor wel in staat om - afgezien van de internationale component - te komen tot een ideaaltypische reconstructie van het logistieke proces van de smokkel van verdovende middelen, met daarbij aandacht voor verschillende opeenvolgende deeltaken en de daarbij behorende rollen en specialisaties. In die zin zijn de door ons bestudeerde zaken complementair en belichten ze, over het algemeen, steeds een ander onderdeel of andere deeltaak van het logistieke proces.

Onderzoek Hotemetoot levert het meest volledige beeld op van alle zaken die wij hebben geanalyseerd. In dat onderzoek fungeert de hoofdverdachte als een 'bruggenbouwer' (Kleemans et al., 2002: 142), die een onmisbare schakel tussen verschillende partijen is in het logistieke proces van de invoer van verdovende middelen: hij onderhoudt contact met leden van verschillende netwerken die zich bezighouden met de invoer van cocaïne, maar hij heeft ook geregeld contact met importeurs van groente en fruit en havenmedewerkers en hij stuurt uithalers aan. Een dergelijke leidinggevende, aansturende en coördinerende rol wordt ook vervuld door de hoofdverdachte in onderzoek Arie. In tegenstelling tot contacten met diverse partijen in het logistieke proces, legt hij zich toe op het organiseren, coördineren en aansturen van diverse uithaalpogingen.

Een aantal verdachten in de door ons bestudeerde zaken vervult een meer specialistische rol en heeft zich toegelegd op een deeltaak van een specifieke smokkelmethode. Hierbij valt te denken aan de verdachten in onderzoek Bikwanner en Bietenbrug, die proberen om controles door de autoriteiten in havens te vermijden of te omzeilen. Dit doen ze - zoals in onderzoek Bikwanner - door verdovende middelen die overboord van een zeeschip zijn gegooid, veilig te stellen met snelle vaartuigen of - zoals in onderzoek Bietenbrug - door verdovende middelen die aan (de buitenzijde

van) een schip zijn bevestigd in een aankomsthaven onder de zeewaterspiegel op te duiken. In beide gevallen vereist dit specialistische nautische kennis en daarbij behorend materiaal.

Het merendeel van de door ons bestudeerde onderzoeken kan echter worden gekenschetst als 'transitcriminaliteit' (Kleemans et al., 2002: 139-157), waarbij gebruik wordt gemaakt van de bestaande goederenstromen en infrastructuur van de Rotterdamse haven. In meerdere zaken wordt ingezoomd op de deeltaken van zogenaamde 'facilitators'. Door hun specialistische achtergrond zijn zij in staat om diensten of goederen te leveren aan criminele samenwerkingsverbanden die essentieel zijn voor het criminele bedrijfsproces, maar waar de verdachten in het netwerk zelf niet in kunnen voorzien (Kruisbergen et al., 2012: 28). Dit wordt bijvoorbeeld geïllustreerd in onderzoek Hotemetoot, waarin één van de verdachten naarstig op zoek is naar contact met een fruitbedrijf. Ook onderzoek Neten toont dat fruitbedrijven in de internationale smokkel van verdovende middelen een belangrijke rol spelen. Diverse fruitbedrijven komen in dat onderzoek naar voren, zonder dat vervolgens duidelijk wordt in hoeverre deze bedrijven, of hun medewerkers, weet hebben van hun rol in de invoer van verdovende middelen. Onderzoek Lel geeft wel een inkijk in kennis, contacten en expertise die zijn vereist voor het vervullen van deze specifieke deeltaak: er komt een medewerker van een fruitbedrijf in beeld die (een) poging(en) doet om verdovende middelen vanuit Midden-Amerika te importeren door gebruik te maken van bestaande, legale handelslijnen met Nederland.

Wanneer verdachten niet de beschikking hebben over dergelijke 'veilige lijnen', zijn er andere specialistische taken van facilitators noodzakelijk om de invoer van verdovende middelen mogelijk te maken. Twee van de door ons bestudeerde onderzoeken geven zicht op handelingen van corrupte medewerkers. In de ene zaak (onderzoek Neten) gaat het daarbij om een verdachte die werkzaam is bij de douane en in de andere zaak (onderzoek Aftaaien) om een medewerker planning bij een containerterminal op de Maasvlakte. Beide verdachten spelen een onmisbare rol voor andere criminele samenwerkingsverbanden om containers ofwel veilig de haven te laten passeren, ofwel om aan uithalers de mogelijkheid te verschaffen om de verdovende middelen op de terminal veilig te stellen. Van de corrupte douanier werd in onderzoek Neten duidelijk dat hij zijn diensten, tegen een zeer ruime vergoeding, ter beschikking stelde van verschillende criminele samenwerkingsverbanden. In onderzoek Aftaaien werd echter niet duidelijk wie profiteerde van de handelingen van de planner, noch of er diverse groeperingen waren die gebruikmaakten van zijn diensten.

Vanwege de focus op de diefstal van ferro-nickel lijkt onderzoek Stokkentrekker in eerste instantie een vreemde eend te zijn in onze selectie van de opsporingsonderzoeken. In tegenstelling tot de andere zaken, maakt onderzoek Stokkentrekker echter op gedetailleerde wijze het logistieke proces inzichtelijk, met name ten aanzien van het transport van containers vanaf terminals. De kwetsbaarheden van de transportsector, die in onderzoek Stokkentrekker worden belicht, waaronder de rol van eenmansbedrijven en de manieren waarop vrachtwagenchauffeurs toegang verkrijgen tot haventerreinen, komen impliciet ook in andere onderzoeken naar voren. Een vergelijkbare belangrijke rol van vrachtwagenchauffeurs komt naar voren in onderzoek Arie. Soortgelijke specialistische rollen van facilitators, die direct voortvloeien uit de reguliere werkzaamheden van havenmedewerkers, komen impliciet en expliciet naar voren in meerdere zaken, waaronder in de onderzoeken Arie, Hotemetoot, Putgast en Eendebier. Het gaat daarbij voornamelijk om havenmedewerkers die (andere) verdachten voorzien van informatie over

processen in de haven, hun direct toegang verlenen tot haventerreinen of hun toegangspassen uitlenen.

Ten slotte brengen de door ons geanalyseerde onderzoeken de uitvoerende activiteiten in het laatste stadium van het logistieke proces van de invoer van verdovende middelen in beeld: het daadwerkelijk verkrijgen en veiligstellen van de cocaïne. De onderzoeken Arie en Putgast geven zicht op de diverse activiteiten van uithalers op en rondom containerterminals, van het insluipen tot daadwerkelijk uithalen en vervoeren van verdovende middelen. In onderzoek Hotemetoot wordt beschreven hoe een aantal verdachten inbreekt bij een fruitbedrijf om pakketten cocaïne te bemachtigen. Onderzoek Eendebier geeft, ten slotte, een voorbeeld van een verdachte die een aangemeerd zeeschip betreedt om aldaar op zoek te gaan naar de aan boord verstopte verdovende middelen, om deze vervolgens van het schip af te lopen.

Of de verdachten en criminele samenwerkingsverbanden die deze (deel)taken vervullen, en de daarbij behorende rollen en specialisaties, in de praktijk ook dezelfde mate van flexibiliteit, aanpassingsvermogen en pragmatisme aan de dag leggen als aan hen tijdens de interviews werd toegeschreven, valt op basis van de (statische) informatie in de opsporingsonderzoeken niet te zeggen. Een vraag die zich tijdens de analyse van de opsporingsonderzoeken - maar ook naar aanleiding van de door respondenten geschetste beelden van flexibele, pragmatische criminele samenwerkingsverbanden - opdrong, was: hoe kennen de verdachten elkaar en wat bindt hen?

Bevinding 3: De sociale inbedding van de criminele samenwerking

De door respondenten gebruikte analogie met het legale bedrijfsleven roept de vraag op wat de veranderende manieren van samenwerking betekenen voor de totstandkoming van vertrouwen. Een deel van de bij de opsporingsdiensten werkzame respondenten wijst daarbij, in lijn met samenwerkingen in de reguliere economie, op *“erkenning van elkaars competentie op bepaalde deeltaken”*, maar vooral ook op de rol van geld: *“Je koopt mensen. Je betaalt, dan kraait er geen mens naar”*. In de door ons geanalyseerde dossiers lijkt, zeker in onderzoeken waarin de verdachten veel (lijken te) verdienen met hun criminele activiteiten, geld te fungeren als een bindmiddel. Het is echter de vraag of financiële compensatie voldoende is om daadwerkelijk het hoofd te bieden aan de onzekerheid rondom vertrouwen tijdens criminele vormen van samenwerking. Hierbij kunnen zich immers problemen voordoen die (wezenlijk) anders van aard zijn dan in het reguliere zakenleven (Van de Bunt & Kleemans, 2007: 49). Studies naar georganiseerde criminaliteit in Nederland laten daarbij zien dat hechte relaties en hechte samenwerkingsverbanden lange tijd het patente antwoord waren op problemen rondom vertrouwen (Kleemans et al., 1998: 93-122; Kleemans et al., 2002; Van de Bunt en Kleemans, 2007; Kruisbergen et al., 2012; Kruisbergen et al., 2018).

Een van de centrale bindende elementen in criminele samenwerkingsverbanden was etniciteit. Staring et al. (2005: 81) stellen dat door de voorspoedig verlopende integratie van migranten in de Nederlandse samenleving, personen uit verschillende herkomstlanden elkaar ook op het terrein van illegale bedrijvigheden zouden weten te vinden, een stellingname die wordt ondersteund door onderzoeken naar de aard van de georganiseerde criminaliteit in Nederland (Kleemans et al., 2002; Huisman, Huikeshoven & Van de Bunt, 2003; Van de Bunt & Kleemans, 2007; Kruisbergen et al., 2012; Kruisbergen, Leukfeldt, Kleemans & Roks, 2018). Tijdens de interviews werd bij herhaling aangegeven dat de betrokkenheid bij de invoer van verdovende middelen niet werd gedomineerd

door specifieke etnische groeperingen. Eerder werd het beeld geschetst van etnisch heterogene samenwerkingsverbanden, zoals het volgende citaat illustreert:

“Nee, ik vind eigenlijk, in deze wereld loopt het vrij makkelijk door elkaar. In die haven vind ik dat je niet kan zeggen dat het gedomineerd wordt door bepaalde migrantengroepen. (...) Het gaat over cocaïne, het gaat over productie, het gaat over logistiek en vervolgens gaat het over distributie. In die distributie zie je wel veel meer etnische groepen, Marokkaanse groepen zijn heel dominant in die distributie. Maar in de logistiek zie je toch wel een mengeling van nou, echt de gepokte en gemazelde autochtone crimineel, die eigenlijk z'n hele leven al in die haven van alles flikt. Maar je moet wel een mate van integratie hebben in de Nederlandse samenleving om in dat logistieke proces voet aan de grond te krijgen. Er wordt nu veel gesproken over Albanezen. Ik heb zelf meer het beeld dat die Albanezen veel meer de weg naar dit soort dienstverlening hebben gevonden dan dat zij dat zelf nu helemaal voor hun rekening nemen. In die uithaalwereld, daar zijn ze wel actief, daar hebben we veel Albanezen gezien die uiteindelijk als uithaler actief waren.” (R32)

Meerdere respondenten wezen op de rol van de Albanezen en hun (toenemende) betrokkenheid bij drugsmokkel in de Rotterdamse haven. In de door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken zijn we geen voorbeelden tegengekomen van Albanese verdachten. Wel onderschrijft onze analyse het beeld van (overwegend) etnisch heterogene samenwerkingsverbanden. In de door ons bestudeerde zaken zien we verdachten uit verschillende herkomstlanden, waaronder Algerije, Marokko, Turkije, Suriname, Bosnië, Servië, Montenegro en Kroatië, die uiteenlopende rollen in het netwerk vervullen en waarbij de samenwerking niet langs etnisch lijnen verloopt. Aan de andere kant lijken de smokkelactiviteiten in een aantal kleinere zaken (Aftaaïen, Lel, Bietenbrug, Bikwammes en Eendebier) en een groot onderzoek (Neten) een uitsluitend Nederlandse aangelegenheid te zijn, waarbij door de verdachten niet, of maar in zeer beperkte mate, wordt samengewerkt met verdachten uit andere landen.

Over het algemeen geven de door ons bestudeerde onderzoeken geen duidelijk antwoord op de vraag hoe de verdachten uit de verschillende netwerken elkaar hebben leren kennen. In een aantal onderzoeken, te weten Bikwanner en Bietenbrug, zien we dat een deel van de verdachten familie van elkaar is, waarbij in onderzoek Bietenbrug de smokkelactiviteiten van een vader en zijn twee zoons centraal staan. In andere onderzoeken, waaronder Neten en Hotemetoot, zien we eveneens familieleden van verdachten terugkomen, maar dan primair in de sfeer van het witwassen van criminele gelden. Naast deze voorbeelden van relationele inbedding (Van de Bunt et al., 2014: 323) - waarin de samenwerkingsrelaties de wetten van sociale en geografische afstand volgen (Van de Bunt & Kleemans, 2007: 78) - zien we eveneens voorbeelden van vriendschappen die aan de basis lijken te liggen van samenwerkingsverbanden tussen verdachten.

Het netwerk van Turks-Nederlandse (jonge)mannen dat centraal staat in onderzoek Arie lijkt een voorbeeld van criminele samenwerking die is ontstaan en voortbestaat vanuit vriendschap. Naast een persoonlijke band delen deze verdachten ook een specifieke locatie, in dit geval Rotterdam-Zuid waar het merendeel van hen woonachtig is of heeft gewoond. Ook in de interviews wordt gewezen op de rol van de lokale woonomgeving in de totstandkoming van criminele samenwerkingsverbanden:

“Ja, dat heeft z'n wortels in Rotterdam-Zuid. En daar zie je toch ook wel dat die criminele netwerken toch veel gebaseerd zijn op sociale netwerken die daar zijn. In cafés, in de achtergronden, dat ze elkaar toch kennen van school, van de sportvereniging. De ene is ooit linksaf gegaan en is douaneman geworden en de ander is rechtsaf gegaan en zit in de criminaliteit, maar ja, ze hebben wel iets gemeenschappelijks.” (R32)

In dit voorbeeld, maar ook in een aantal van de door ons bestudeerde zaken, zien we Rotterdam-Zuid, en dan in het bijzonder horecagelegenheden, naar voren komen als ontmoetingsplaats voor verdachten. In dit geval kan er niet zozeer sprake zijn van relationele inbedding, maar eerder van structurele inbedding (Van de Bunt et al., 2014: 322). Bij deze vorm van inbedding staan niet de reeds bestaande sociale relaties centraal, maar de institutionele aspecten van een netwerk. Zonder de horecagelegenheid in Rotterdam-Zuid hadden de verdachten in onderzoek Eendebier elkaar bijvoorbeeld waarschijnlijk niet ontmoet. Hetzelfde geldt voor de fruitbeurs in Berlijn waar de hoofdverdachten uit onderzoek Lel elkaar vermoedelijk hebben leren kennen, maar die meer in het algemeen gezien kan worden als een plek waar de legale en illegale wereld elkaar ontmoeten en contacten leggen.

Naast deze specifieke voorbeelden kan de Rotterdamse haven in het algemeen worden gezien als een duidelijk voorbeeld van structurele inbedding: in het onderhavige onderzoek zijn het immers de infrastructuur van de haven, de legale goederenstromen en de werkgelegenheid die daarmee samenhangt, die zowel concrete mogelijkheden bieden voor het plegen van criminele activiteiten, maar ook verschillende verdachten bij elkaar brengen. We zien daarbij in het bijzonder diverse voorbeelden van beroepsmatige inbedding (Van de Bunt & Kleemans, 2007: 80-87; Van de Bunt et al., 2014: 328-329). In het merendeel van de gevallen blijkt dat de werkomgeving in de Rotterdamse haven de basis vormt voor het leggen van contacten tussen daders en medewerkers van fruitbedrijven, containerterminals of andersoortige bedrijven. In specifieke zaken, waaronder de onderzoeken Aftaaien, Lel, Neten en Stokkentrekker, komt naar voren hoe reguliere werkzaamheden in de haven mogelijkheden bieden tot het plegen van criminele activiteiten. Dit komt tot uitdrukking in de diefstal en de verkoop van ferro-nickel in onderzoek Stokkentrekker, maar eveneens in de corruptieve handelingen van de hoofdverdachten in de onderzoeken Aftaaien en Neten. In het algemeen zien we dat in alle van de door ons bestudeerde onderzoeken, één (of meerdere) medewerker(s) in de haven, werkzaam bij een privaat bedrijf ofwel een publieke organisatie, op een actieve of passieve manier een onmisbare schakel vormt in het logistieke proces van de invoer van verdovende middelen. We komen hier in volgende hoofdstuk meer uitgebreid op terug.

Bevinding 4: Drugs, ondermijning en de rol van geweld

In de recente rapportage 'Aanpak ondermijnende georganiseerde criminaliteit 2017' (OM en Politie, 2018) staan zeven verhalen over de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit, opgetekend vanuit het perspectief van politie- en OM-medewerkers die de zaken hebben behandeld. In één van de zaken staat de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven centraal. Aan de ene kant wordt in de beschrijving de parallel getrokken met de reguliere markt, maar tevens wordt gewezen op het excessieve geweld dat onlosmakelijk verbonden zou zijn met de import van verdovende middelen:

“In de legale wereld schakel je een deurwaarder of een advocaat in. In de criminele wereld escaleren geschillen snel in excessief vuurwapengeweld. Een persoon liquideren is eigenlijk het wegstrepen van de schuld. De kogel is in feite een bedrijfsrisico.” (OM en Politie, 2018: 23)

Dit citaat schijnt licht op de keerzijde van de ontwikkelingen in de criminele samenwerkingsverbanden die bij bevinding 2 en 3 zijn beschreven. Geweld kan op een tweetal manieren een consequentie zijn van de veranderende manieren van samenwerking. Vanuit de parallel met de reguliere arbeidseconomie kan allereerst worden betoogd dat geweld een, of soms zelfs hét, middel is om conflicten te beslechten, in het bijzonder vanwege het ontbreken van toegang tot de reguliere juridische mogelijkheden (Black, 1983). Toch kan het daadwerkelijk aanwenden van fysiek geweld, en zeker excessieve vormen daarvan, vanuit het perspectief van bedrijfsvoering de nodige nadelen en risico's met zich meebrengen. Naast ongewenste aandacht van opsporingsdiensten, kan worden gedacht aan (potentiële) partners die worden afgeschrikt door het gebruik van fysiek geweld (vgl. Zaitch, 2005).

Ten tweede wordt in een recent onderzoek van Van Gestel en Verhoeven (2017: 16) beschreven dat ontwikkelingen op de cocaïnemarkt in Nederland hebben geleid tot onrust, verschuivingen en daarmee gepaard gaande conflicten. Op basis van interviews met functionarissen die vanuit de aard van hun werkzaamheden kennis hebben over liquidaties en de bestudering van interne documenten, beschrijven zij diverse conflicten als gevolg van deze ontwikkelingen (Van Gestel & Verhoeven, 2017). In bijzonder een conflict, beter bekend onder de naam 'Mocro Maffia' (Laumans & Schrijver, 2015), over het verdwijnen van een partij cocaïne in de havens van Antwerpen begin 2012, en een reeks liquidaties die hiervan het gevolg was, heeft de gemoederen flink bezig gehouden.

Tijdens de interviews volgde het thema geweld automatisch op de vraag om de problematiek in de Rotterdamse haven te beschrijven. Allereerst werd geweld direct gerelateerd aan drugscriminaliteit in de haven, zoals een respondent het verwoordde: *“Veel doden, gevaar op straat, dat komt allemaal uit op dingen die in de haven gebeurd zijn”* (R64). In andere gesprekken werd geweld vooral in verband gebracht met het thema 'ondermijning':

“En dat ondermijnende zit natuurlijk met name in de verweving van onder- en bovenwereld, maar ook wat mij betreft heel erg in het onzichtbare karakter ervan. Het is niet honderd procent onzichtbaar, want je hebt helaas ook soms hele schokkende uitingen daarvan, hè, schietpartijen die ook op Zuid regelmatig plaatsvinden, vaak drugs gerelateerd.” (R42)

Meer in het algemeen kwam de term ondermijning veelvuldig terug wanneer het tijdens de interviews ging over de problematiek rondom drugs in de Rotterdamse haven. In het eerste hoofdstuk besteedden wij reeds aandacht aan de veelvoud aan invullingen die worden gegeven aan ondermijning, of varianten daarop zoals ondermijnende criminaliteit of georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Tijdens de interviews constateerden wij dat respondenten in veel gevallen een eigen invulling gaven aan het begrip ondermijning. Ondermijning werd daarbij, naast de bovenstaande verwijzing naar de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld, eveneens gebruikt als synoniem voor georganiseerde criminaliteit, als aanduiding voor (vermeende) veranderingen op het gebied van criminaliteit of om te verwijzen naar drugscriminaliteit of de invoer van cocaïne in het bijzonder. Het zijn deze wezenlijke accentverschillen die maken dat een aantal

respondenten de term ondermijning geen bruikbare term vindt. Ondermijning werd daarbij letterlijk beschreven als een *“veelkoppig monster”* (R4) en een *“containerbegrip”* (R64). De volgende beschrijving van een respondent geeft zicht op de ontwikkeling die het begrip in de veiligheidspraktijk heeft doorgemaakt:

“Ik vind het een verschrikkelijke term, want het begon als een heel serieus iets, dat er nog een soort onderscheid was binnen georganiseerde criminaliteit, namelijk dat het echt wel een impact moest hebben op de maatschappij. Maar in mijn beleving is het de laatste jaren weer gewoon een enorme verzamelterm geworden waarin alles waar iemand er ook maar last van kan hebben, is het ineens ondermijning. En dat vind ik telkens het lastige met dit soort modewoorden, het is zo onderhevig aan uitleg. In het begin wist niemand wat het was en nu weet eigenlijk ook niemand het meer, want iedereen geeft er eigen invulling aan. En als je het linkt aan corruptie dan kom je gewoon weer terug bij de oorspronkelijke uitleg, namelijk: het is echt ondermijnd voor de rechtstaat, maar ja, als je alle georganiseerde criminaliteit eronder laat vallen en vervolgens eigenlijk alle criminaliteit, want alles werkt uiteindelijk ondermijnd als je het niet aanpakt. Ja, dan is volgens mij het einde zoek.” (R68)

Naast de evolutie van het gebruik van de term ondermijning, geeft de bovenstaande passage ook treffend zicht op de frustratie die veel professionals ervaren als gevolg van de veelvoud aan interpretaties van het begrip. Het gevaar dat de term in plaats van onderscheidend eerder verhullend werkt, ligt daarmee op de loer.

De term ondermijning kwam in de door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken in het geheel niet naar voren, maar aangezien ondermijning geen juridische kwalificatie betreft, is dit niet verwonderlijk. In de opsporingsonderzoeken stonden concrete strafbare handelingen centraal, zoals de invoer van verdovende middelen, voorbereidingshandelingen of pogingen om cocaïne in te voeren, corruptie of witwassen. Bij enkele respondenten die werkzaam zijn bij de opsporingsdiensten schemerde gedurende de gesprekken een vergelijkbaar ongenoegen door met de strafrechtelijke aanpak van deze vormen van georganiseerde misdaad, zoals de afgelopen jaren in diverse publicaties naar voren is gebracht (Princen, 2015; Tops & Tromp, 2017; Van Wingerde & Van de Bunt, 2017). Concreet werd daarbij bijvoorbeeld verwezen naar de opgelegde straf in de zaak Bietenburg waar de straf, omdat de zaak werd behandeld in Engeland, hoger uitviel dan volgens respondenten in Nederland het geval zou zijn: de hoofdverdachte werd veroordeeld tot een gevangenisstraf van tien jaar, nadat in eerste instantie het dubbele was geëist. De selectie van onze zaken laat het echter niet toe om uitspraken te doen over het Nederlandse strafklimaat in het geval van de invoer van verdovende middelen. Wel springt de gevangenisstraf van veertien jaar voor de corrupte douanier in het oog. In de motivering van de rechter valt het volgende te lezen:

“Het controleren van de miljoenen containers die de haven binnenkomen en het bestrijden van de invoer van drugs langs deze weg wordt wel omschreven als vechten tegen de bierkaai of een druppel op een gloeiende plaat. Dat moge zo zijn. Maar door de handelwijze van de verdachte en zijn mededaders zijn meerdere partijen met honderden kilo's cocaïne op de markt terecht gekomen. De invoer van grote partijen cocaïne en de voorbereidingshandelingen daarop dragen bij aan de verspreiding en het gebruik van harddrugs en vormen een ernstige bedreiging voor de volksgezondheid en bevorderen de toename van vermogenscriminaliteit. Het was een van de taken van de verdachte als

douaneambtenaar om de Nederlandse grenzen te beveiligen tegen deze kwalijke invloeden van buiten. Het is schrijnend dat hij die beveiliging juist heeft ondermijnd. (...) Gezien de ernst en de hoeveelheid van de feiten kan niet anders worden gereageerd dan met het opleggen van een gevangenisstraf van lange duur. De verdediging heeft aangevoerd dat de eis van de officier van justitie veel te hoog is, gezien in het licht van uitspraken in andere corruptiezaken. Het kernverwijt is de corruptie en dit impliceert de invoer van de verdovende middelen. De rechtbank is van oordeel dat de door de raadsman aangedragen voorbeelden niet kunnen worden vergeleken met onderhavige zaak, nu de corruptieve handelingen erop waren gericht grote hoeveelheden cocaïne ons land binnen te brengen.” (ECLI:NL:RBROT:2017:5125)

Het is in dit concrete geval het ondermijnende karakter van de corruptieve handelingen van de douanemedewerker, iets dat als zodanig wordt benoemd in het vonnis van de rechter, dat resulteert in een hoge gevangenisstraf.

In onderzoek Neten zien we daarnaast ook het thema geweld het meest prominent naar voren komen van alle zaken die we hebben bestudeerd. Een conflict over een inbeslagname van een partij verdovende middelen eind 2013 resulteerde in een liquidatie. Een van de scenario's die door de politie in de nasleep van de liquidatie werd onderzocht, is dat er sprake was van een persoonsverwisseling en dat daardoor de verkeerde persoon was doodgeschoten. Uit het politieonderzoek bleek dat niet het slachtoffer, maar een verdachte die in dezelfde buurt woonachtig was en in uiterlijke zin leek op het slachtoffer, het eigenlijke doelwit van de liquidatie was. Uit het opsporingsonderzoek naar deze verdachte kwam naar voren dat hij al in contact stond met een 'platte' douanier. De activiteiten van deze corrupte douanier stonden centraal in onderzoek Neten. Naast deze concrete liquidatie bevat onderzoek Neten, maar ook onderzoek Hotemetoot, informatie over verdachten of getuigen die bedreigd worden met geweld of zich hier zorgen over maken. De aanleiding voor deze dreigingen valt in veel gevallen terug te voeren tot conflicten over inbeslagnames van verdovende middelen, uitstaande schulden en, meer in het algemeen, onderling wantrouwen.

De dreiging met geweld komt ook voor in onderzoek Putgast. In dit geval verklaart de verdachte dat de bedreiging met een vuurwapen de reden was dat hij zijn medewerking verleende en informatie verstrekke over het bedrijf in de haven waar hij werkzaam was. In één van de door ons bestudeerde zaken verklaart een van de verdachten iets soortgelijks:

“Op [datum] 2013, om [tijdstip], deed K., werkzaam bij het [naam bedrijf], bij de politie in [plaats] aangifte van gijzeling en/ of ontvoering. K. verklaarde dat hij op [datum] 2013 omstreeks [tijdstip] bij zijn college L. aan de [straat] in [plaats] een bestelbus had opgehaald. K. wilde een bed vervoeren. K. werd bij het wegrijden aangesproken door een Turk. Deze Turk stapte in de bestelbus en fouilleerde K. De Turk gooide alle persoonlijke spullen van K. naar buiten. Alleen de *portkey*, de toegangspas van K. behield de Turk. Onder bedreiging van een vuurwapen reed K. naar de [containerterminal] op de Maasvlakte.” (één van de onderzochte casussen)

Uiteindelijk bleek de aangifte van verdachte K. vals te zijn, onder andere omdat bleek dat hij gedurende het moment dat hij zou zijn gegijzeld en onder schot gehouden, berichten via WhatsApp naar een collega had gestuurd. In een aantal onderzoeken wordt beschreven dat bij huiszoeken

bij enkele verdachten vuurwapens werden aangetroffen (Bietenburg, Neten en Hotemetoot). In twee onderzoeken (Arie en Putgast) zien we, ten slotte, geweld op een andere manier terugkomen: na ontdekking proberen de verdachten in zowel onderzoek Arie als Putgast het terrein van een containerterminal te verlaten. Omdat de toegangspoorten omlaag blijven, en de in- en uitgang versperd worden, rijden de verdachten in beide onderzoeken in paniek met hoge snelheid door de slagbomen heen.

3.5 Conclusie

In het eerste deel van dit hoofdstuk stond de aard en omvang van drugscriminaliteit centraal. Allereerst kan worden geconcludeerd dat de problematiek van verdovende middelen in de Rotterdamse haven zich concentreert rondom de import van cocaïne. De export van verdovende middelen lijkt een nadrukkelijke blinde vlek te zijn. Het afgelopen jaar (2018) werd een recordhoeveelheid onderschept, een verdrievoudiging ten opzichte van 2017. Ondanks dat dergelijke drugsvangsten wel degelijk een indicatie geven van de (ernst van de) problematiek, moeten deze cijfers om verschillende redenen ook kritisch benaderd worden. Een toename van de hoeveelheid onderschepte cocaïne wil niet zeggen dat het probleem substantieel groter is geworden, noch kan de toename van zowel het aantal als de hoeveelheid onderschepte cocaïne linea recta op het conto van de opsporingsdiensten worden bijgeschreven. Deze kritische houding viel nadrukkelijk waar te nemen tijdens de interviews met de vertegenwoordigers van de opsporingsdiensten. Veelzeggend daarbij was dat menig respondent het gevoel had maar in beperkte mate erin te slagen om de drugsproblematiek in de Rotterdams haven te laten afnemen.

De sociale organisatie van de drugscriminaliteit vormde het tweede centrale deel in dit hoofdstuk. Mede als gevolg van de werkwijzen van de opsporingsdiensten is er slechts beperkt zicht op het gehele logistieke proces van de internationale smokkel van verdovende middelen en de achterliggende samenwerkingsverbanden. De beschikbare kennis bij de diensten kan worden getypeerd als gefragmenteerd, waarbij in het bijzonder weinig zicht lijkt te zijn op wat er in de bron- en transitlanden gebeurt. Het resultaat van deze werkwijzen wordt geïllustreerd in de door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken. In deze zaken staat het lokale verhaal centraal, met aandacht voor specifieke rollen en specialisaties in of rondom de Rotterdamse haven. Ondanks dat er weinig systematische kennis aanwezig is over de sociale organisatie van de achterliggende criminele samenwerkingsverbanden, hebben verschillende respondenten hier wel (uitsproken) ideeën over. Het zou gaan om flexibele, professionele organisaties die een blauwdruk vormen van de legale economie en deeltaken in het logistieke proces van drugssmokkel hebben belegd of uitbesteed aan verschillende (gespecialiseerde) groeperingen of individuen.

Voor een deel vallen deze beelden te herkennen in de door ons bestudeerde onderzoeken. In het lokale verhaal zien we specifieke, veelal specialistische rollen terugkomen en etnisch heterogene samenwerkingsverbanden. Op basis van de opsporingsonderzoeken wordt echter lang niet altijd duidelijk hoe de verdachten elkaar hebben leren kennen en wat hen bindt. Dit raakt een bredere beperking van het door ons bestudeerde empirische materiaal: de opsporingsonderzoeken, die moeten resulteren in een veroordelingen, zijn niet in staat om (volledig) recht te doen aan de dynamiek van de werkelijkheid. Op basis van de door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken valt niet te zeggen of de flexibiliteit en professionaliteit die worden toegeschreven aan de

samenwerkingsverbanden ook daadwerkelijk op die manier vorm en inhoud krijgen in de praktijk van de georganiseerde criminaliteit. Voor een deel hebben vertegenwoordigers van de opsporingsdiensten immers de beschikking over andersoortige, veelal actuelere informatie over de criminele samenwerkingsverbanden en onderlinge relaties op basis van lopende onderzoeken. Bovendien dient hierbij tevens te worden opgemerkt dat “*the absence of evidence is not evidence of absence*” (Levi, 2015: 287). De inzichten die de opsporingsonderzoeken opleveren, maar ook de interviews, vormen immers bovenal een illustratie van wat er door de opsporingsdiensten is geconstateerd en niet van wat zij tot op heden (nog) niet hebben waargenomen.

Om op meer systematische wijze inzicht te geven in de rol die de infrastructuur van de Rotterdamse haven speelt bij de invoer van verdovende middelen, verleggen we in het volgende hoofdstuk onze focus van de aard, omvang en sociale organisatie van drugscriminaliteit naar de specifieke, veelgebruikte smokkelmethoden.

4 Smokkelscripts en bottlenecks: het logistieke proces van drugsmokkel

In dit vierde hoofdstuk continueren we de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag naar de aard en de omvang van de drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. We besteden hierbij in het bijzonder aandacht aan de ontwikkelingen in de modus operandi van de samenwerkingsverbanden die zich bezighouden met drugsmokkel. Door deze vraag te beantwoorden, richten we ons ook op de specifieke rol die de infrastructuur van de haven speelt bij de import van verdovende middelen. We beschrijven hiertoe een palet aan modi operandi die worden waargenomen als het gaat om de invoer van verdovende middelen via de Rotterdamse haven. Om deze manieren van smokkel systematisch te beschrijven en in kaart te brengen, hebben we een zogenaamde 'crime scriptanalyse' uitgevoerd, een manier van analyseren die geschikt is om op gedetailleerde wijze zicht te krijgen op complexe vormen van criminaliteit (Cornish, 1994). Voordat we een nadere toelichting geven op de manier waarop onze crime scriptanalyse vorm heeft gekregen in het onderhavige onderzoek, bespreken we eerst het logistieke proces van de internationale smokkel van cocaïne via de Rotterdamse haven.

4.1 Het logistieke proces van de import van cocaïne via de Rotterdamse haven

De vervoersketen is complex, waarbij tal van spelers actief zijn, die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn (Smits, 2014: 12). Wanneer we met een logistieke bril naar de internationale smokkel van cocaïne kijken als een 'crimineel bedrijfsproces' (Sieber & Bögel, 1993), valt een aantal deeltaken te onderscheiden die van belang zijn om deze criminele activiteiten succesvol te laten verlopen: de infrastructuur, het ter beschikking hebben van bepaalde apparatuur en stoffen, financiële, juridische en administratieve diensten en - ten slotte en in mindere mate - afscherming, beveiliging en promotie (Kruisbergen et al., 2012: 82). De deeltaak infrastructuur, en transport in het bijzonder, speelt in het logistieke proces van drugsmokkel een belangrijke rol en vertegenwoordigt een centrale deeltaak. Hierbij kan worden gedacht aan specifieke vervoersfaciliteiten, smokkelvoorzieningen, maar ook aan personen die zorg kunnen dragen voor een onopgemerkte doorgang langs controlepunten.

De Rotterdamse haven is in het logistieke proces van drugscriminaliteit een belangrijk logistiek knooppunt. De hierboven beschreven logistieke onderdelen van het criminele bedrijfsproces kunnen beschouwd worden als 'bottlenecks': logistieke problemen die moeten worden opgelost om de smokkel van verdovende middelen te realiseren (Kruisbergen et al., 2018: 41). In het geval van drugscriminaliteit staan er grote financiële belangen op het spel die maken dat criminele samenwerkingsverbanden oplossingen moeten verzorgen voor allerhande logistieke problemen. Dit wordt geïllustreerd in een casus uit de eerste rapportage van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit:

"Bij de ontvangst van de partijen cocaïne is er regelmatig sprake van misverstanden door fouten in de communicatie, door spraakverwarring of doordat er bijvoorbeeld een andere koerier wordt gestuurd dan is afgesproken. Ook externe omstandigheden spelen hierbij een rol. Schepen lopen later de haven binnen dan verwacht of zijn alweer vertrokken op het moment dat de afhalers ergens in een Europese haven zijn gearriveerd. Niet altijd is precies duidelijk waar de cocaïne is verborgen. Niet altijd lukt het om de smokkelwaar

van boord te krijgen. En in sommige gevallen durven afhalers het haventerrein niet op, omdat zij te veel controle-activiteiten menen waar te nemen. Daarnaast spelen onvoorspelbaarheden van de kant van afnemers een rol. Afgesproken deals gaan soms op het laatste moment niet door vanwege ontevredenheid over de afleveringsplaats, de prijs of de kwaliteit van de verdovende middelen. Ook weigert men bij onvoldoende kwaliteit om (volledig) te betalen, hetgeen grote spanningen kan veroorzaken in de rest van de keten.“ (Kleemans et al., 1998: 95)

Dit voorbeeld, dat zich twee decennia geleden afspeelde maar nog steeds actualiteitswaarde heeft, toont dat het houden van controle over diverse onderdelen van het logistieke proces van groot belang is voor criminele organisaties. Er worden in de wetenschappelijke literatuur drie manieren onderscheiden waarop deze logistieke bottlenecks kunnen worden opgelost. Allereerst kunnen criminele organisaties het gehele vervoer verzorgen. Omdat de betrokkenheid van daders daarmee gemakkelijk(er) kan worden getraceerd, brengt dit echter de nodige risico's met zich mee. Ten tweede kunnen criminele organisatie meeliften op een bestaande vervoersstroom, maar wel de eindlocatie van het vervoer - bijvoorbeeld een ontvangend bedrijf - onder controle hebben. Ten derde kan er worden meegelift op een bepaalde vervoersstroom en moet men de drugs vóór aankomst bij de eigenaar weer proberen te onderscheppen. In dit laatste geval is echter vereist dat er sprake is van toegang tot het logistieke knooppunt, bijvoorbeeld in of net buiten de haven, of is de hulp of medewerking vereist van personeel dat werkzaam is in de haven (Kruisbergen et al., 2018: 55).

In het vorige hoofdstuk werden verschillende rollen en specialismen belicht, die in de door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken naar voren kwamen en die betrekking hadden op (deel)taken binnen het logistieke proces. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we aan de hand van de in de praktijk meest gebruikte smokkelmethoden beschrijven op welke manieren door criminele organisaties geprobeerd wordt om controle te houden over het logistieke proces, en in het bijzonder hoe wordt omgegaan met de bovengenoemde logistieke bottlenecks.

4.2 Smokkelmethoden: diversiteit, populariteit en aanpassingsvermogen

In de praktijk valt er een grote diversiteit aan modi operandi van drugssmokkel waar te nemen, waaronder in “ladingen, zogeheten rip-offs, dubbele bodems in containers, verstopplaatsen onder de waterlijn van schepen, groepage van containers en droppings op zee” (Boerman et al., 2017: 36). Voor de situatie in Antwerpen benoemt Colman (2018: 131) recent nog smokkelmethoden “in uitgeholde ananassen, in machines, in bananendozen, tussen koffie of geïmpregneerd in karton of kledij (...) in de inspectieluiken of in het motorcompartiment van koelcontainers, in de constructie van zowel droge als reefercontainers of in de deuren van bulk- of tankcontainers”. Het overzicht van de door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken in het vorige hoofdstuk illustreert eveneens de uiteenlopende manieren waarop verdovende middelen via de Rotterdamse haven gesmokkeld worden.

In tegenstelling tot de opsporingsdiensten, zijn de criminele organisaties die betrokken zijn bij de smokkel van cocaïne bijzonder adaptief, in het bijzonder omdat zij niet werken binnen een regelgevend kader en bovendien minder gebukt gaan onder capaciteitsproblemen (Colman, 2018: 133). Dit leidt ertoe dat zij, in ieder geval in theorie, smokkelmethoden kunnen aanpassen aan de

activiteiten van opsporingsdiensten. Tijdens de gesprekken wezen meerdere respondenten eveneens op dit adaptieve vermogen van de criminele organisaties:

“En als er ergens gedrukt wordt dan gaat het uiteindelijk ergens anders toch weer bovenkomen. Een goed voorbeeld denk ik wat we in het verleden ook gezien hebben, is als bij een bepaalde modus operandi bekend wordt dat opsporingsdiensten zich daar ook op gaan richten, dat ze dan wat anders verzinnen. En een mooi voorbeeld is: als er enorme hoeveelheden drugs op de terminals komt te liggen, dat deze steeds beter beveiligd worden en dat het steeds lastiger wordt om er op te komen. We hebben op een gegeven moment natuurlijk de dump op zee gehad. Nou ja, dat is ook een voortvloeisel van dat de controle steeds groter wordt en dat men op zoek gaat naar andere alternatieven om te zorgen dat het buiten de terminals gebeurt. En daarom zag je de verplaatsing naar dump op zee. We hebben in het verleden ook gezien dat het naar de inlandterminals ging. Dat het niet meer op de grote terminals werd uitgehaald, waar er heel veel aandacht was voor het uithalen. Maar dat het nu naar de kleinere terminals zich verplaatst. Of dat het verplaatst van de grote containerterminals naar de empty depots, dus minder beveiliging en soms helemaal geen beveiliging. Dus dat zie je wel. Ook die criminele organisatie, die anticipeert op dingen die wij als opsporingsorganisaties verrichten.” (R31)

Meerdere respondenten signaleerden dat er sprake lijkt van een wapenwedloop tussen de drugsmokkelaars en de opsporingsinstanties (vgl. Van de Bunt, Van de Berg & Kleemans, 1999; Spapens, 2006) of zoals in een van de interviews naar voren kwam: *“kat en muis: zij zien wat wij opsporen en dan passen zij hun methode weer aan”* (R01). Overigens hoeft dit waargenomen adaptieve vermogen niet (noodzakelijkerwijs) te betekenen dat dezelfde criminele organisaties ook in staat zijn om hun modus operandi aan te passen aan de activiteiten van de opsporingsdiensten.

Wat zijn nu de meest voorkomende smokkelmethoden van cocaïne die in de Rotterdamse haven worden waargenomen? In haar onderzoek naar bijna 400 (N=398) zaken die tussen 2011 en medio 2016 bij het HARC-team hebben gedraaid, geeft Pluimgraaff (2016: 20-35) een overzicht van de negen meest gebruikte maritieme cocaïnesmokkelmethoden, te weten (1) rip-off in container, (2) rip-off in koelunit van de container, (3) constructiemethoden, (4) onder lading tussen lading, (5) onder lading verwerkt/weggewerkt, (6) onder lading voor particulieren, (7) afloop, (8) droppings en (9) aan het schip bevestigd. Wat is er bekend over de frequentie waarmee deze respectievelijke smokkelmethoden worden waargenomen door de opsporingsdiensten? Allereerst dient te worden opgemerkt dat het hoge ‘dark number’, oftewel de zaken die niet onder de aandacht komen van de betrokken overheidsactoren, het niet toelaat om definitieve, harde uitspraken te doen over de frequentie of omvang van deze smokkelmethoden. Met die voorzichtigheid in het achterhoofd, kan worden gesteld dat er vanaf 2011 melding wordt gemaakt van de opkomst van de zogenaamde ‘rip off’-methode. In dit onderzoek wordt hiermee bedoeld op contrabande (smokkelwaar) die in de buurt van de deuren en zonder medeweten van de kapitein of de geadresseerde in de container zijn geplaatst (Eski & Buijt, 2016: 373). Deze ontwikkeling heeft zich doorgezet in 2013 met een stijging van 59% van het aantal rip-off-zaken. Wel lijkt er na deze stijging in de periode 2011-2013 sprake te zijn van een afname (Smits, 2014). De Zeehavenpolitie (Politie Eenheid Rotterdam, 2017: 22) signaleert daarbij dat de rip-off-methode in 2016 in totaal 21 keer werd geregistreerd, waarvan 13 keer via een zogenaamde ‘reefer’, een geïsoleerde container met een koelaggregaat. Vanaf 2015 werd

er bovendien vaker cocaïne aangetroffen in de zogenaamde groupagezendingen, deelzendingen van verschillende partijen die dezelfde bestemming hebben.

Meer recent beschrijft de Zeehavenpolitie (Politie Eenheid Rotterdam, 2018: 26) in haar gebiedsscan District Zeehavenpolitie - over de periode april 2017-april 2018 - dat er nog steeds gebruik wordt gemaakt van "*rip-off partijen, waarbij verdovende middelen worden verscheept tussen de reguliere lading*" en er eveneens nog steeds torpedo's of ruimten aan de buitenzijde van een schip worden gebruikt. Wat meer recent voorkomt is het gebruik van verborgen ruimtes in containers om de verdovende middelen te verstoppen, zoals in motorruimtes van reefer-containers en in dubbele wanden en bodems. Ten slotte stelt de Zeehavenpolitie dat de zogenaamde 'drop-off'-methode, waarbij de verdovende middelen overboord worden gezet, in 2017 'niet of nauwelijks' is ontdekt (ZHP, 2018: 26-27). Tijdens de interviews signaleerden respondenten eveneens de populariteit van de rip-off-methoden, maar werd ook gewezen op de opkomst van de zogenaamde switchmethode. Deze methode, die later meer uitvoerig zal worden toegelicht, is illustratief voor het adaptieve vermogen van de criminele organisaties: het gaat hierbij immers om een variant op de rip-off waarbij de verdovende middelen niet ter plekke behoeven te worden uitgehaald, mede vanwege de toegenomen beveiliging en bekendheid met deze methode, maar in een veilige container worden geplaatst om zo de kans op ontdekking op de containerterminal te verminderen.

4.3 Van smokkelmethoden naar smokkelscripts

Om de bovengenoemde smokkelmethoden op een systematische wijze te beschrijven en patronen te kunnen ontwaren in de diversiteit aan modus operandi, maken we gebruik van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur over 'crime script analysis'. De basis van deze manier van het analyseren van criminele activiteiten is gelegen in de situationele aanpak van criminaliteit (Clarke, 1997). De term 'crime scripting' werd door Cornish (1994) geïntroduceerd om te verwijzen naar "*deconstructing an offence into its basic component actions*" (Brayley, Cockbain & Laycock., 2011: 133). Het gaat hierbij om zicht te krijgen op de opeenvolgende acties van daders, waardoor een beeld ontstaat van verschillende fases die vallen te onderscheiden bij het plegen van een delict. Hierdoor vormt een crime script volgens Cornish (1994: 151) een "*useful analytic tool for looking at behavioral routines in the service of rational, purposive, goal-oriented action*" om zo op systematische wijze inzicht te verkrijgen in "*the procedural aspects and procedural requirements of crime commission*".

In plaats van een focus op de achtergronden en beweegredenen van de individuele daders of criminele organisaties, staan in een crime scriptanalyse concrete criminele activiteiten centraal. In het bijzonder wordt naar deze specifieke vormen van criminaliteit gekeken als "*a dynamic, sequential, contingent, improvised activity*" met "*particular requirements in terms of actions, casts, props, and spatio-temporal locations*" (Tompson & Chainey, 2011: 185). Hiermee expliciteert een crime script de reeks aan beslissingen die moeten worden genomen om de uitvoering van een vorm van criminaliteit te realiseren. Volgens Tompson en Chainey (2011: 186) zijn crime scripts om die reden "*essentially a distillation and systemisation of practical wisdom about the modi operandi*" en hebben ze de potentie om een wezenlijke bijdrage te leveren aan situationele criminaliteitspreventie, in het bijzonder door het in kaart brengen van verschillende, mogelijke interventiemomenten (Cornish, 1994: 151).

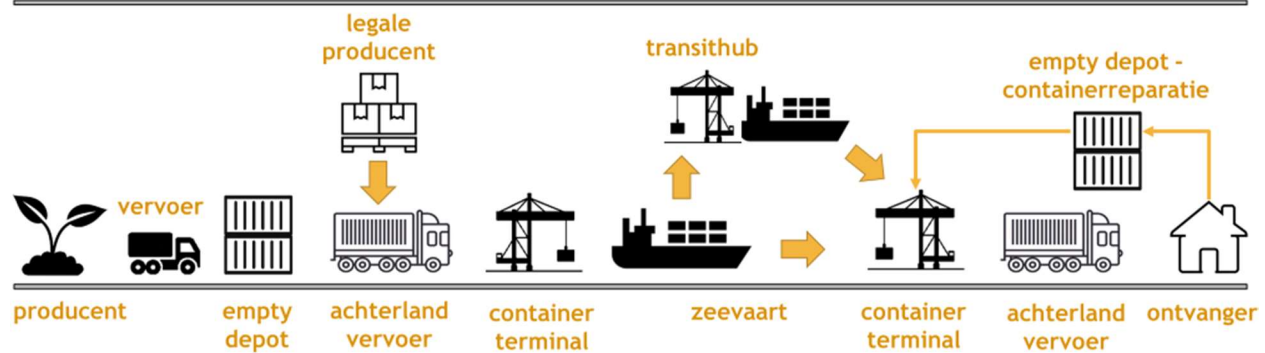
Ondanks dat 'crime scripting' in de loop der jaren is toegepast op een veelvoud aan uiteenlopende criminele activiteiten, lijkt in wetenschappelijke literatuur geen eenduidig beeld te bestaan over de

manier waarop een dergelijke analyse moet worden verricht. Sommige auteurs (Hutchings & Holt, 2014; De Korte, 2017) volgen de negen stappen die Cornish (1994) in zijn oorspronkelijke paper heeft beschreven, terwijl andere auteurs (Brayley et al., 2011; Chiu, Leclerc & Townsley, 2011; Tompson & Chainey, 2011; Gilmour, 2014) kiezen voor een aantal stappen of essentiële fases, die passen bij de specifieke criminele activiteiten die zij bestuderen. Om een crime script te construeren, is het noodzakelijk om informatie te verzamelen over hoe een dader een specifiek delict heeft gepleegd, waaronder informatie over *“how they accessed the crime scene, the skills they required, the effort involved, information about the crime opportunity, the financing required to carry out the crime, facilitators (tools, transport, weapons, communication), and technical expertise”* (Tompson & Chainey, 2011: 186).

Omdat wij in het onderhavige onderzoek niet beschikken over dergelijke informatie over de criminele activiteiten of de expertise en vaardigheden van daders, of enkel in afgeleide vorm op basis van inzichten uit de wetenschappelijke literatuur of (in)directe waarnemingen en assumpties van onze respondenten, hebben we gekozen voor een crime scriptanalyse die het logistieke proces van cocaïnesmokkel centraal stelt. Bovendien hebben de toepassingen van crime scriptanalyse zich tot op heden, op enkele uitzonderingen na (Levi & Maguire, 2004; Bullock et al., 2010; Brayley et al., 2011; Chiu et al., 2011; Tompson & Chainey, 2011; Lord et al., 2017), vooral gericht op relatief simpele delicten, zoals inbraken en gestolen auto's. Voor meer complexe vormen van criminaliteit, waaronder georganiseerde misdaad, moeten volgens Clarke en Brown (2003: 219-220) scripts ontwikkeld worden voor verschillende fases van de specifieke vorm van criminaliteit of moeten er diverse varianten op de scripts worden opgesteld. Complexe criminele activiteiten kunnen daarbij het beste worden gezien als een serie kleinere scripts die deel uitmaken van een *“extended plan (a ‘master-script’) that guides or, at least, makes sense of the while process by nesting individual scripts within an larger purpose”* (Cornish & Clarke, 2002: 50).

Om recht te doen aan de complexiteit van de invoer van verdovende middelen hebben we allereerst een zogenaamd masterscript opgesteld van het logistieke proces van de internationale smokkel van cocaïne, in het bijzonder om op systematische wijze zicht te krijgen op de manier waarop de infrastructuur van de Rotterdamse haven een rol speelt in de meest gebruikte smokkelmethoden. Hiervoor hebben we gebruik gemaakt van uiteenlopende databronnen waarin modi operandi van de invoer van verdovende middelen zijn beschreven. De basis van onze analyse vormden enkele niet-gepubliceerde wetenschappelijke studies, verricht door medewerkers van opsporingsdiensten, waarin gebruik is gemaakt van informatie uit opsporingsonderzoeken over de internationale smokkel van verdovende middelen (Den Dekker, 2012; Smits, 2014; Pluimgraaff, 2016). Van de daarin beschreven modi operandi hebben we per smokkelmethode het logistieke proces van de invoer van verdovende middelen gereconstrueerd. Deze informatie hebben we in de eerste fase van onze crime scriptanalyse aangevuld met de inzichten uit wetenschappelijke studies over de smokkel van verdovende middelen (o.a. Korf & Verbraeck, 1993; Dorn et al., 2005; Kleemans et al., 1998; 2002; Zaitch, 2002a; 2002b; 2002c; Smet, De Ruyver & Colman, 2013; Gruter & Van de Mheen, 2005; Van de Bunt & Kleemans, 2007; Kruisbergen et al., 2012; Kruisbergen et al., 2018; De Middelmeer et al., 2018) en openbare rapportages van opsporingsdiensten over (specifieke vormen van) georganiseerde criminaliteit in Nederland (KLPD, 2007; Van der Laan, 2012; Boerman et al., 2017). Figuur 7 geeft een beschrijving van de verschillende opeenvolgende logistieke fases in de vervoersketen waarop alle smokkelmethoden meeliften.

Figuur 7: Masterscript van het logistieke proces van cocaïne



In dit masterscript hebben we vervolgens een onderscheid aangebracht naar drie specifieke smokkelscripts, in het bijzonder om de diversiteit aan smokkelmethoden door criminele organisaties te clusteren. Uitgaande van de negen meest gebruikte smokkelmethoden (Pluimgraaff, 2016) kan worden geconcludeerd dat deze het volgende gemeen hebben: (1) de rol van de container (smokkelmethoden één tot en met drie), (2) de rol van de legale, reguliere lading (smokkelmethoden vier tot en met zes) en (3) de rol van het schip of personeel op het schip (smokkelmethoden zeven tot en met negen). Deze drie hoofdclusters van smokkelmethoden hebben we vertaald in de drie specifieke smokkelscripts. Per smokkelscript onderscheiden we vervolgens een aantal verschillende scenario's, oftewel manieren van smokkelen die een variant vormen op het smokkelscript, maar waarbij wel respectievelijk de container (zie figuur 8), de lading (zie figuur 9) of het schip (zie figuur 10) een centrale rol speelt.

Om een meer gedetailleerd zicht te krijgen op de modus operandi van specifieke smokkelmethoden hebben we in de tweede fase van onze crime scriptanalyse tien opsporingsonderzoeken geanalyseerd. Per zaak hebben we, net als in de eerste fase, per smokkelscript het logistieke proces gereconstrueerd. In plaats van het beschrijven van alle activiteiten, overwegingen en benodigdheden in de diverse fases van de logistieke smokkel van drugs, hebben we onze aandacht in de uitwerking gericht op twee specifieke punten die alle drie de scripts met elkaar gemeen hebben en die zich afspelen of concentreren in of rondom de haven van Rotterdam en daarmee raken aan de infrastructuur. Het gaat hierbij in het bijzonder om twee bottlenecks die moeten worden geadresseerd om de smokkel van cocaïne op een succesvolle manier te realiseren: (1) het passeren van locaties van toezicht en (2) het veiligstellen van de cocaïne. Per opsporingsonderzoek hebben we vervolgens beschreven hoe met deze bottlenecks werd omgegaan. Deze analyse hebben we, ten slotte, gecomplementeerd met de inzichten uit de interviews over (ontwikkelingen in) de modus operandi. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt op basis van onze crime scriptanalyse beschreven wat per smokkelscript van belang is om het hoofd te bieden aan de bovengenoemde bottlenecks en hoe de smokkel tot een succesvol einde kan worden gebracht. Daarbij zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de voornaamste overeenkomsten en verschillen tussen de drie centrale smokkelscripts. Allereerst lichten we echter de smokkelscripts en -scenario's kort toe en bespreken we welke keuzes en expertise deze impliceren aan het begin van het logistieke proces: in de bron- en transitlanden.

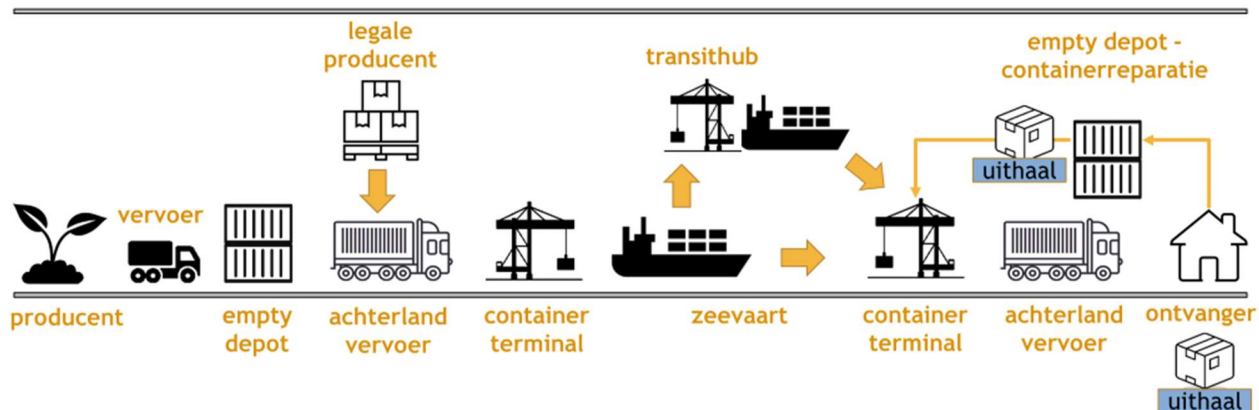
4.4 Cocaïne in bron- en transitlanden: implicaties van smokkelscripts

In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat zowel de interviews als de door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken slechts in beperkte mate inzicht geven in het logistieke proces van de invoer van cocaïne dat zich afspeelt in de bron- en transitlanden. Op basis van de smokkelscripts kan, aan de hand van door opsporingsdiensten verkregen informatie op basis van concrete, opgespoorde zaken, echter wel gereconstrueerd worden welke kennis en expertise er per smokkelscript in de bron- en transitlanden noodzakelijk is om de smokkel van verdovende middelen mogelijk te maken. We lichten daarbij de drie smokkelscripts, en de daarbij gebruikte smokkelscenario's, nader toe.

Implicaties voor het containerscript in bron- en transitlanden

In dit script vervult de container een belangrijke en centrale rol. Niet de concrete lading of goederen staat centraal, maar de container waar de verdovende middelen ofwel in de wanden, plafonds, vloeren of in de koelunit van de 'reefer' worden ingebouwd, ofwel in (sport)tassen die op het laatste moment toegevoegd worden aan een container met goederen (zie figuur 8).

Figuur 8: Containerscript: constructie en rip-off scenario



In het containerscript vallen vier scenario's waar te nemen: een constructiescenario, twee rip-off-scenario's en een switchscenario. In het eerste scenario worden de verdovende middelen in pakketten in de constructie van een (koel)container verstopt, bijvoorbeeld in de vloer, het plafond of de wanden. Deze handelingen vereisen kennis over het inbouwen van cocaïne in een container, maar in het bijzonder ook vaardigheden om ervoor te zorgen dat er niets te zien valt aan de lege container en er eveneens niets valt op te merken aan de container. In de ruimtes waar de verdovende middelen worden ingebouwd zit normaliter namelijk isolatiemateriaal dat ervoor zorgt dat de koude lucht in de container blijft (Pluimgraaff, 2016: 23-24). Het inbouwen van de cocaïne in de container vindt in Zuid-Amerika plaats, waarbij op basis van de bijna vierhonderd HARC-zaken die Pluimgraaff (2016) analyseerde in het bijzonder Panama, Ecuador, Colombia en Brazilië genoemd worden. Naast kennis en vaardigheden over het inbouwen, impliceert deze manier van smokkelen dat er zicht is op het gehele traject dat de container moet afleggen vanuit deze bronlanden naar de (eind)bestemming waar de verdovende middelen weer uit de container kunnen worden gehaald.

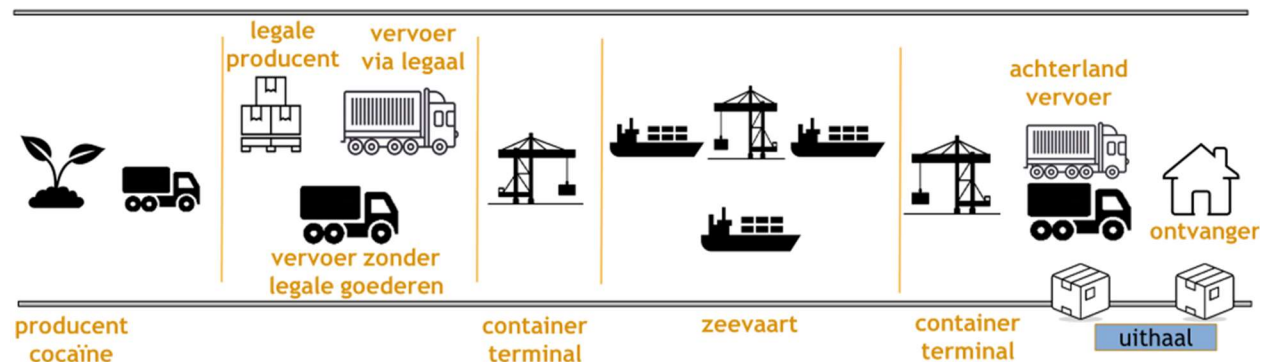
In dit opzicht valt een nadrukkelijk verschil waar te nemen met de andere drie containerscenario's: de zogenaamde rip-off-scenario's en het switchscenario. De verdovende middelen worden in deze scenario's op een later moment in het logistieke proces aan een reguliere lading toegevoegd, meestal in de vorm van (sport)tassen die direct achter de containerdeur gezet zijn. De rip-off-scenario's hebben een grotere kans van slagen wanneer mensen van binnenuit hun medewerking verlenen, in het bijzonder ook in het bronland (Eski & Buijt, 2016: 373). Het kan dan bijvoorbeeld gaan om havenmedewerkers op containerterminals, die de verdovende middelen in (sport)tassen, inclusief nieuwe containerzegels, achter de deuren van een container plaatsen. Bij het rip-off-scenario in een koelunit van de koelcontainer worden de verdovende middelen in pakketten bij de reguliere lading of in de compartimenten van de koelmotor van de container verstopt, een loze ruimte die apart bereikbaar is en zich aan de buitenzijde van de container bevindt.

In al deze scenario's van het containerscript wordt meegelift op bestaande mondiale goederenstromen en zijn de bedrijven die hierbij betrokken zijn veelal te goeder trouw en niet op de hoogte van de smokkel van verdovende middelen. Zowel de schipper als de geadresseerde weten hierbij veelal niet dat hun vracht wordt misbruikt voor het vervoer van cocaïne.

Implicaties voor het ladingscript in bron- en transitlanden

Bij het ladingscript is een reguliere, legale lading nodig om de smokkel te kunnen realiseren. De verdovende middelen worden in dit script aan de legale lading toegevoegd, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt naar drie varianten, te weten 'tussen de lading', 'verwerkt of weggewerkt' en 'lading voor particulieren' (zie figuur 9).

Figuur 9: Ladingscript: onder deklading - tussen deklading



De specifieke modus operandi die centraal staat in het ladingscript is volgens veel respondenten nog steeds een populaire en succesvolle manier om verdovende middelen te smokkelen. Voor de eerste twee 'onder lading'-scenario's geldt dat het voornamelijk containervervoer betreft vanuit Panama, Ecuador, Colombia en Brazilië. Voor het 'tussen lading'-scenario is fruit of bevroren vis een populaire lading (Kleemans et al., 2002: 92-95; Van der Laan, 2012: 23), maar ook 'dry bulk', zoals kool, asfalt en aluminium, wordt gebruikt om de drugs te smokkelen (Zaitch, 200b: 244; Boerman et al., 2017: 35). Het laatste 'onder lading'-scenario betreft 'lading voor particulieren'. Deze ladingen zijn vaak afkomstig van meerdere verzenders, met verschillende bills of lading, ladingen en/of verschillende eigenaren, waaronder verhuisboedels of geschenkpakketten, vanuit Suriname en de Antillen

(Pluimgraaff 2016: 27-29; ZHP Jaarplan, 2017: 22; Boerman et al., 2017: 37). Dit in tegenstelling tot de andere smokkelmethoden, die zoals gezegd doorgaans worden gebruikt vanuit herkomstlanden gelegen in Zuid- en Midden-Amerika (Pluimgraaff, 2016: 27-29).

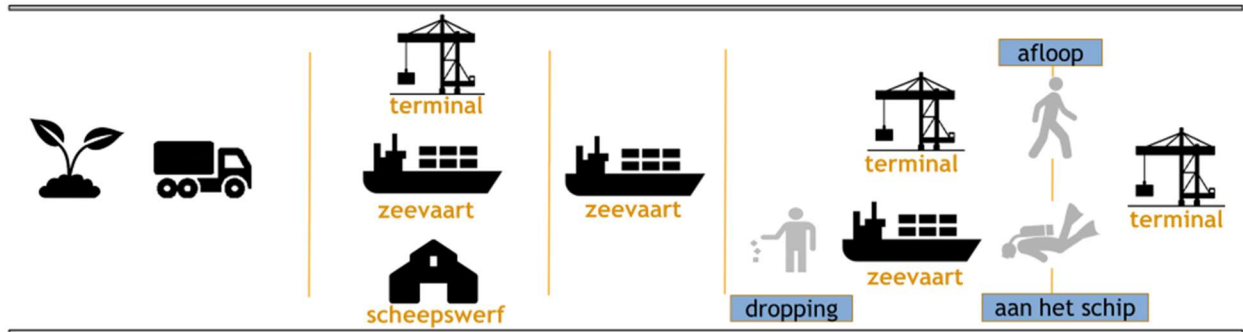
Voor alle drie de ladingsscenario's geldt dat er sprake moet zijn van reguliere, legale lading. Op basis van de door haar geanalyseerde zaken stelt Pluimgraaff (2016: 30) dat zowel de verzender als de ontvanger van de lading in veel gevallen bij de smokkel betrokken zijn. Bovendien stelt ze dat hierbij veelal gebruik wordt gemaakt van bedrijven met een zogenaamde AEO (Authorized Economic Operator)-status²³, iets dat eveneens een aantal maal tijdens onze interviews ter sprake kwam. Bedrijven met een AEO-status genieten het vertrouwen van de douane en kennen een verminderde controledruk. In de door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken zijn we echter geen voorbeelden tegengekomen van bedrijven die de AEO-status op een dergelijke manier hebben gebruikt. Het verkrijgen van een dergelijk keurmerk vereist kennis, contacten, vergunningen, een bedrijfslocatie, medewerkers, maar ook financiële middelen. Bij het de 'onder lading'-scenario, of wanneer de verdovende middelen zijn verwerkt of weggewerkt, vereist dit bovendien specifieke kennis over het inbouwen van verdovende middelen (in producten of goederen) of kennis over het oplossen van cocaïne (in vloeistoffen) en het verwerken in het uiteindelijke product of goed dat wordt vervoerd. Ook om de verdovende middelen vervolgens weer uit het product te kunnen halen of te kunnen extraheren, is - afhankelijk van het soort product dat wordt gebruikt voor de smokkel - specifieke kennis vereist, bijvoorbeeld van chemici (Van der Laan, 2012: 13-15).

Implicaties voor het scheepsscript in bron- en transitlanden

In het scheepsscript kan een onderscheid gemaakt worden tussen een dropping-scenario, een 'aan het schip'-scenario en een afloopsenario. Bij het dropping-scenario worden de pakketten cocaïne verstoppt op het schip en voordat het schip de aankomsthaven heeft bereikt, worden de pakketten overboord gegooid en door handlangers met kleinere bootjes opgepikt of op stranden opgehaald. Bij de 'aan het schip'-methode worden de pakketten cocaïne verstoppt aan de buitenkant van het schip. In de aankomsthaven worden deze weer verwijderd zonder dat criminelen daadwerkelijk op het schip zelf komen. Bij de aflopmethode wordt de cocaïne verstoppt op het schip. Zodra het schip ligt afgemeerd, worden de pakketten cocaïne door een persoon van het schip 'afgelopen' en aan wal gebracht (zie figuur 10).

²³ Voor de procedures rondom de aanvraag en het verkrijgen van een AEO- status zie: https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/douane_voor_bedrijven/naslagwerken_en_overige_informatie/authorised_economic_operator_aeo/aanvragen/aeo_status_aanvragenets

Figuur 10: Scheepsscript: dropping-scenario en afloopsscenario



In het geval van het zogenaamde dropping-scenario worden de havens Guayaquil (Ecuador), Balboa en/of Christobal (Panama) aangedaan alvorens naar West-Europa te varen (Petersen-Van Rijswijk, 2016; Pluimgraaff, 2016). Het type lading maakt in het geval van het scheepsscript niet veel uit. Bij het afloopsscenario blijkt dat vaak gebruik wordt gemaakt van bulkkladingen, zoals bijvoorbeeld steenkool. Deze manier van werken wordt beschreven in een tekst die door de politie is aangetroffen op een computer van één van de verdachten in een door ons bestudeerde zaak:

“Je moet ook aan C. uitleggen dat de mensen hier me zeggen dat het niet goed is om het in het *manwhole* (de plek die hij me aanwees op de foto's) te leggen, want daar sturen ze ook wel eens honden doorheen. Hun gaan het hier aan de trap binden en dan gaat de laatste laag kolen erin. Zij geven mij dan exact het aantal traptreden vanaf boven waar het dan is. En in welke bodega. Dit is de veiligste manier om het te doen. Ik hoop echt dat het allemaal goed gaat bij C., want dan hebben we echt wat goeds in handen.” (één van de onderzochte casussen).

Bovendien werd in de bovenstaande zaak beschreven dat de verdachten meermaals op internet hadden gezocht naar Zuid-Amerikaanse havens met kolenboten, ertstankers of zeeschepen die kolen vervoerden. In het algemeen lopen de concrete verstoppelplekken op het schip bij het afloopsscenario uiteen van een ontluhtingspijp, het ruim van het schip, de voorpiek (het gebied tussen de boeg en het eerste ruim), zogenaamde deck lockers (kasten aan dek) en locaties aan de achterzijde van het schip. Bij het 'aan het schip'-scenario gaat het om verstoppelplekken die zich aan de buitenkant van het schip, of in ruimten van het schip waar men gemakkelijk van buitenaf bij kan komen, zoals de ruimte waar de roerkoning van het schip zit (Pluimgraaff, 2016: 31-32).

In vergelijking met de andere twee scripts is de duur van de verdovende middelen in het logistieke proces (aanzienlijk) korter bij het scheepsscript. Bij de dropping-scenario's en afloopsscenario's worden de verdovende middelen op een scheepswerf ingebouwd of verstopt op de containerterminal of op de zee. Dit impliceert dat de (gecorrumpeerde) scheepsbemanning een centrale rol heeft bij het succesvol aan boord brengen en verstoppelen van de cocaïne. Dit is anders in het geval van de bevestiging van verdovende middelen aan het schip. Wel vereist dit, bijvoorbeeld in het geval van een torpedo onder de waterlijn die is bevestigd aan het roer, kennis van het bevestigen van materialen aan een schip. Bovendien dienen bij zowel het dropping-scenario als het 'aan het schip'-scenario de pakketten cocaïne in waterdichte tassen of zakken te worden verpakt.

4.5 Het passeren van locaties van toezicht: bottleneck 1

Het passeren van locaties van toezicht, concrete controleplekken, zowel in de haven van Rotterdam als gedurende de zeevaart, speelt in het logistieke proces van de internationale smokkel van verdovende middelen een belangrijke rol. In het geval van het passeren van zeehavens zijn criminele groeperingen afhankelijk van niet-traceerbare verstopplekken of van de medewerking van individuen die beroepsmatig controles kunnen omzeilen, op het juiste moment een oogje dicht kunnen knijpen of zorg kunnen dragen voor documenten of stempels die de uiteindelijke in- en uitvoer mogelijk maken (Kruisbergen et al., 2012: 85). Op basis van een analyse van zestien opsporingsonderzoeken uit de Monitor Georganiseerde Criminaliteit - over de luchthaven Schiphol en de Rotterdamse zeehaven - komt naar voren dat criminele organisaties drie strategieën gebruiken om met controles om te gaan (Madarie & Kruisbergen, 2018: 8-9). Allereerst lijkt er gebruik te worden gemaakt van de onvolkomenheden van de controles, een strategie die ook relevant is in de context van de Rotterdamse haven. Economische belangen en snelheid maken het immers onmogelijk om alle containers te controleren. In de perceptie van de Colombiaanse handelaren in cocaïne die Zaitch (2002b: 243) beschrijft, komt een vergelijkbare strategie naar voren: vanwege de grootte van de Rotterdamse haven en de enorme hoeveelheid (vracht)verkeer achten zij de kans op interceptie klein. Een tweede manier is de inzet van (haven)personeel om controles in het geheel te omzeilen. Ten slotte wordt gewezen op de rol van corrupt overheidspersoneel om ontdekkingen tijdens controles ongedaan te maken (Madarie & Kruisbergen, 2018: 8-9). Recent voegde Colman (2018: 135) hier voor de smokkel via de haven van Antwerpen nog een vierde strategie aan toe: het vervalsen van douaneaangiften, pre-arrival informatie en andere handelsdocumenten om risicoanalyses te manipuleren. Deze strategieën komen op verschillende manieren tot uitdrukking in de drie smokkelscripts.

Het passeren van locaties van toezicht in het containerscript

In het containerscript gaat het veelal om reguliere verzenders en reguliere ontvangers, doorgaans bonafide bedrijven die bijvoorbeeld al jarenlang fruit importeren. Dat de fruitsector populair is onder drugsmokkelaars komt in een van de door ons bestudeerde zaken prominent naar voren:

“D., een van de verdachten in deze zaak, geeft in een gesprek met een man waarover in het onderzoek verder geen informatie is verkregen, aan dat hij hem een bericht heeft gestuurd over een fruitbedrijf. D. vraagt de man of hij iemand kent. De man zegt van wel, maar dat ze elkaar eerst moeten ontmoeten om door te spreken wat ze precies willen. D. zegt: “die man hoeft alleen maar te bestellen en voor de rest niets”. D. zal een adres in het buitenland doorgeven waar deze persoon dan moet gaan bestellen. D. zegt de bakken te betalen en de man hoeft niets te doen. Wel benadrukt D. dat het een fruitbedrijf moet zijn die mag importeren. “Het mag een fruitbedrijf of van een houtbedrijf zijn”, zegt D. “Het liefst een fruitbedrijf”. (één van de onderzochte casussen).

Dit voorbeeld illustreert dat daders expliciet op zoek zijn naar (fruit)bedrijven die zich bezighouden met import en export. Fruit is daarbij in het bijzonder populair, omdat deze waar bederfelijk is, in groten getale naar Rotterdam komt en, omdat er economische belangen in het geding zijn, er sprake is van minder controles. Het vermoeden bestaat dat hierbij eveneens gebruik wordt gemaakt van bedrijven met een AEO-status (Pluimgraaff, 2016: 25). Voorbeelden hiervan zijn wij in de door ons

bestudeerde dossiers echter niet tegengekomen. Ook bestaat het vermoeden dat criminele organisaties gebruikmaken van proefzendingen, onder andere om zicht te krijgen op het gehele logistieke proces, maar ook omdat zij zo te boek kunnen komen te staan als legitiem bedrijf en daarmee het vertrouwen van de risicosystemen te winnen:

‘Kijk, als je het lef hebt als criminele organisatie om een partij van 5.000 kilo in één container te stoppen, dat doe je niet bij een eerste zending. Dan moet je weten dat die lijn veilig is. Dus daar gaat altijd een proefzending aan vooraf, kleine partijen, risico’s inschatten. Als je 5.000 kilo in een container durft te stoppen, dat vertegenwoordigt echt een enorm kapitaal, ja, dan moet je je wel heel veilig voelen. En dat is echt nooit je eerste container. Dat is niet logisch.’ (R64)

In het geval van de rip-off-scenario’s en het switchscenario wordt getracht om de (sport)tassen of pakketten met cocaïne uit te halen op de containerterminal of te verplaatsen naar ‘veilige’ containers om daarmee een eventuele controle door de douane te omzeilen.

Het passeren van locaties van toezicht in het ladingscript

In het ladingscript wordt de cocaïne verstopt tussen of in de reguliere lading, alsof het een onderdeel van de legale lading betreft. Aan het grote aantal containers dat met legale lading naar Rotterdam wordt vervoerd, wordt dan een extra container toegevoegd waarin cocaïne verstopt zit tussen de legale lading. Bovendien blijkt uit de analyse van Pluimgraaff (2016) dat er soms bedrijven speciaal worden opgericht om containers met een reguliere lading en cocaïne te kunnen vervoeren naar Europa. Een douane-expediteur of iemand met logistieke kennis kan worden ingezet om ervoor te zorgen dat de kans dat de container gecontroleerd gaat worden minimaal is. Ook werd in de interviews melding gemaakt van keurmeesters die betrokken zouden zijn bij het controleren van de lading en de cocaïne apart zetten (vgl. Pluimgraaff, 2016).

Hulp van (gecorrumpemd) havenpersoneel kan in het ladingscript een belangrijke, en soms zelfs noodzakelijke schakel zijn in het logistieke proces om controle te omzeilen of om ontdekkingen tijdens controles ongedaan te maken. Zo bevat één van de door ons bestudeerde dossier het volgende gesprek tussen een medewerker van containerterminal (E.) en een verdachten (F.):

E.: Bijvoorbeeld, als jij op het terrein bent bij ons en je moet ervan af, dan moet je ook door die scan rijden.

F.: Serieus?

E.: Ja ja ja, er komen mobiele scans in het midden van het terrein zeg maar, daar wordt ie gebouwd en daar ga je dan doorheen. De vrachtwagens moeten er door, alles wat het terrein op komt, moet daar doorheen. Maar hij is nog niet klaar, maar ik laat het je wel weten.

F.: Ja, maar als hij van de boot afkomt, gaat hij toch niet de stack in, of niet?

E.: Gaat hij wel de stack in ja, maar de auto's gaan door de scan, snap je wat ik bedoel (...).

F.: Ja ja ja.” (één van de onderzochte casussen).

Op basis van frequente contacten met havenmedewerkers wordt de verdachte op de hoogte gehouden van de bouw van scans, maar ook over de specifieke manieren waarop containers op een terminal verwerkt worden. Deze kennis kan door criminele organisaties vervolgens worden gebruikt

om controles te vermijden. Havenmedewerkers kunnen ook een meer actieve rol spelen in het vermijden van controles zoals het volgende voorbeeld illustreert:

“Op [datum] vond een aangekondigde rip-off controle van ongeveer 70 containers door de douane op het terrein van [containerterminal] te Rotterdam plaats. Het zeeschip met hierop de te controleren containers, lag op [datum] om [tijdstip] voor de kant bij de [containerterminal]. Uit verstrekte informatie van de douane bleek onder meer dat de aankondiging van de controle per mail was gedaan aan [containerterminal] op [datum] om [tijdstip]. Bij deze mail werd een overzicht verzonden van de te controleren containers. Op deze lijst stond de container met het nummer [XXX] vermeld. In deze container werd tijdens de controle op [datum] ongeveer 700 kilo cocaïne aangetroffen.

Met het persoonlijk werkaccount van G. is op [datum] om [tijdstip], 9 uur voordat de container werd gelost, het label LSIS van alleen de container met het nummer [XXX] afgehaald. Door deze handeling belandde de container met het nummer [XXX] in een ander stack dan het geselecteerde controlegebied. Door deze handeling is de controle van deze container niet kunnen voorkomen maar wel vertraagd. Met het persoonlijk account van G. is vervolgens op zaterdag [datum] deze container met het nummer [XXX] weer opgevraagd. G. stond niet ingeroosterd om op [datum] te werken maar uit de opgevraagde pasgegevens van G. bleek dat hij die dag om [tijdstip] incheckte en om [tijdstip] uitcheckte.” (één van de onderzochte casussen).

Dit voorbeeld toont dat er medewerkers van containerterminals zijn die uit hoofde van hun functie in staat zijn om containers te verplaatsen en zo buiten de controle te houden van opsporingsdiensten.

Het meest expliciet komt de hulp bij het vermijden van controles in de door ons bestudeerde dossiers echter tot uitdrukking in een zaak waarin sprake is van ambtelijke corruptie. De verdachte in onderzoek Neten was werkzaam als selecteur op de afdeling pre-arrival van de douane in Rotterdam. Aan de hand van selectieopdrachten onderzoeken deze selecteurs of binnenkomende containers moeten worden gecontroleerd door de douane. Ze hebben daarbij de mogelijkheid om containers aan te duiden met ‘wit’ wanneer zij op basis van de verstrekte gegevens van mening zijn dat nadere controle niet noodzakelijk is. Wanneer een selectieopdracht echter afgehandeld wordt met ‘rood’, dan resulteert dit in een controle, ofwel door middel van een mobiele containerscan of een fysieke controle. De douanier die centraal staat in onderzoek Neten werd verdacht van het opzettelijk buiten de controle houden van containers. Zo bevat het dossier informatie over hoe deze verdachte onder zijn eigen naam in het bedrijfsprocessensysteem van de douane aan het werk is en gedurende een week meermaals controleert of er een container met een bepaald nummer beschikbaar komt voor controle. In dit specifieke geval wijzigt de hoofdverdachte de status naar wit, waarbij hij de opmerking toevoegde in het systeem dat hij de zogenaamde ‘B/L’ of ‘bill of lading’ had opgevraagd bij het desbetreffende bedrijf en alles in orde was. In werkelijkheid had hij deze informatie niet opgevraagd of ingevoerd, maar veranderde hij de status binnen een minuut naar ‘wit’ om zo de container actief buiten een nadere controle van de douane te houden.

Het passeren van locaties van toezicht in het scheepsscript

Anders dan in de eerder genoemde scripts, wordt in het scheepsscript geprobeerd om controle in de aankomsthaven in het geheel te vermijden. In het dropping-scenario gebeurt dit door de verdovende

middelen al voor het bereiken van de haven van Rotterdam overboord te gooien, zoals naar voren komt in onderzoek Bikwanner:

“Op [datum] werd omstreeks [tijdstip] gezien dat 2 snelle motorboten zich ophielden in het zog van en langs de [naam boot] kwamen die op dat moment onderweg was naar Rotterdam. De motorboot voer hierop direct en met hoge snelheid in de richting van de kust (Zeeland). Gezien werd dat de bemanning van de andere snelle motorboot kort daarop enkele voorwerpen in zee gooide en ook met hoge snelheid in de richting van de kust (Zeeland) voer. Later werden in de omgeving van waar was gezien dat er vanaf motorboot II voorwerpen overboord werden gegooid, enkele pakketten, met naar later bleek cocaïne, in zee aangetroffen. De daarop volgende 2 dagen werden in zee en op de stranden en wateren rondom Zeeland meer dan 300 kilogram pakketten cocaïne, al dan niet in tassen aangetroffen.” (Onderzoek Bikwanner)

Hier, en in het dropping-scenario in het algemeen, worden verdovende middelen in pakketten overboord gezet om daarna opgehaald te worden door individuen die doorgaans met snelle motorboten de pakketten veilig stellen, of de aangespoelde pakketten op de stranden ophalen. In het geval van de afloopscenario's worden de verdovende middelen voor, of na, een controle bij het bereiken van de zeehaven, uit de verstopplaats gehaald en van het schip afgelopen. Ook de 'aan het schip'-methode heeft als doel om controle in de aankomsthaven te omzeilen.

4.6 Het veiligstellen van de cocaïne: bottleneck 2

De tweede belangrijke bottleneck in het logistieke proces is het veiligstellen van de cocaïne. Dit vertegenwoordigt een belangrijk moment, omdat criminele organisaties in dit onderdeel van het logistieke proces van de invoer (weer) de controle over de verdovende middelen krijgen. In het hierboven beschreven dropping-scenario van het scheepsscript is de (volle) zee de plek waar de verdovende middelen veilig moeten worden gesteld. Afhankelijk van het smokkelscript en -scenario, gebeurt het veiligstellen van de cocaïne op verschillende plekken in de containervervoersketen, op specifieke locaties en onder diverse omstandigheden.

Het veiligstellen van de cocaïne in het containerscript

Om de rip-off-scenario's en het switchscenario op een succesvolle manier tot een einde te brengen is een zekere mate van betrokkenheid van havenmedewerkers vereist. Zonder toegang tot terminals of andere bedrijven in de haven, zonder kennis over de positie van een container, of zonder containernummer kunnen deze scenario's onmogelijk worden uitgevoerd. Veel haventerreinen, met name de terminals, zijn immers dermate groot dat het niet mogelijk is om zonder hulp van havenmedewerkers op het juiste moment bij de juiste container te komen. Eski en Buijt (2016: 373) maken hierbij een onderscheid naar drie type criminele gedragingen. Allereerst kunnen havenmedewerkers een actieve bijdrage aan het rip-off-scenario leveren door een container open te breken en de cocaïne er uit te halen. In de door ons bestudeerde onderzoeken zijn we hiervan geen voorbeelden tegengekomen. Ten tweede zijn er bepaalde havenmedewerkers die door hun functie in staat zijn om containers (tijdelijk) te verplaatsen naar een gemakkelijk toegankelijke plek op het haventerrein waar de cocaïne uitgehaald kan worden. Dit zien we zowel terug in de rip-off-scenario's

als in het switchscenario. De eerder beschreven handelingen van een bij een containerterminal werkzame planner uit onderzoek Aftaaien passen binnen dit laatste scenario.

Ten derde kunnen havenmedewerkers anderen toegang verschaffen tot het haventerrein (Eski & Buijt, 2016: 373). Dit kan op verschillende manieren gebeuren, zoals wordt geïllustreerd in onderzoek Arie, waarin een lokaal netwerk van uithalers centraal staat. Het dossier geeft zicht op verschillende verdachten die in hun nabije omgeving - in de buurten waar zij wonen, maar ook in hun familie- en vriendenkringen - op zoek zijn naar mensen die werkzaam zijn bij bedrijven in de haven en beschikken over 'portkeys'. Bij een aantal uithaalpogingen lijken de verdachten gebruik te hebben gemaakt van een toegangspas:

"Onderzoek naar de data en tijdstippen waarbij de toegangspas van verdachte T. werd aangeboden bij de paslezers van [containerterminal] in de haven wees uit dat de pas op [datum] en [datum] aangeboden werd bij de in- en uitgaande poort van de [containerterminal]. Verder waren er op deze data geen pasaanbiedingen bij andere gebouwen op de terminal. Ook wijken de tijden af van de dagen waarop T. wel moest werken en zijn uren ook heeft verantwoord. Op deze dagen was dus te zien dat T. gedurende zijn werkdag diverse gebouwen betrad en meerdere pasregistraties op een dag had. Het gebruik van de toegangspas van T. vertoonde opvallende overeenkomsten met enkele gegevens uit getapte gesprekken over vermoedelijke uithaalpogingen." (één van de onderzochte casussen)

In dezelfde zaak wordt beschreven hoe andere havenmedewerkers een meer actieve rol spelen in het faciliteren van de uithalers, bijvoorbeeld door hen op het terrein af zetten of in de nabijheid van het stack:

"Er wordt gebruik gemaakt van de diensten van M., de zwager van K. M. is werkzaam als shiftleader bij [bedrijf in de haven], waarvan het bedrijfsterrein grenst aan het terrein van [containerterminal]. De terreinen zijn verbonden middels een zogenaamde interne baan. Dat is geen openbare weg, maar een verbindingsweg waar alleen bedrijfsvoertuigen en zogenaamde treintjes met containers rijden, er is geen overig verkeer. Deze interne baan is beveiligd met slagbomen zodat er geen verkeer vanaf de openbare weg deze interne baan op kan rijden. Het [naam bedrijf] heeft twee bedrijfsauto's, voorzien zijn van transponders, die toegang geven tot de interne baan tussen de twee havenbedrijven. Via deze interne baan kan men tot aan het bedrijfsterrein van de [containerterminal] komen en middels deze interne baan kan men zelfs tot aan/ in de zogenaamde stack komen. Deze interne baan heeft ook enkele kruisingen met de gewone openbare weg. Deze bedrijfsauto's mogen alleen gebruikt worden door shiftleaders en hun meerdere. Ze zijn voorzien van twee zitplaatsen voorin en achterin is een laadbak zonder ramen. Deze auto's zijn voorzien van een gewoon kenteken en mogen dus ook op de openbare weg rijden." (één van de onderzochte casussen)

Voor deze diensten van havenmedewerkers worden grote bedragen neergelegd. Tijdens de interviews werden door onze respondenten bedragen tussen de 5.000 en 15.000 euro genoemd. In één van de onderzochte onderzoeken wordt beschreven dat medewerkers van containerterminals 8.000 euro krijgen wanneer ze hun pas ter beschikking stellen. Vrachtwagenchauffeurs kunnen volgens de informatie in het dossier nog meer verdienen: wanneer ze een of meerdere uithalers

meenemen en op het haventerrein brengen, wordt ongeveer 20.000 euro betaald en zelfs 50.000 euro wanneer deze zelfde persoon of personen het haventerrein weer af worden gehaald.

Naast gecorrumpieerd havenpersoneel spelen zogenaamde ‘uithalers’ bij de rip-off-scenario’s en het switchscenario een belangrijke rol. Om niet op te vallen, maken zij gebruik van auto’s die lijken op bedrijfsauto’s van diverse bedrijven in de haven, maar ook een *“auto van de douane die gewoon identiek was nagemaakt”* (R30). Uithalers zijn bovendien veelal gekleed als havenmedewerkers, inclusief reflecterende hesjes, overalls en kleding met logo’s van de betreffende bedrijven en veiligheidshelmen. In een van de door ons bestudeerde zaken zien we dit terug in de vorm van bedrijfskleding van een aantal bedrijven uit de Rotterdamse haven, die tijdens huiszoeken bij verdachten werd aangetroffen.

Bij het rip-off-scenario ‘in container’ en de switchmethode moeten de zegels, die op de containerdeur zijn bevestigd, worden doorgeknipt om toegang tot de container te krijgen. Er zijn verschillende soorten zegels, zoals staaldraad of staalpin. Om deze door te kunnen knippen is een slijptol of een kniptang nodig. Nadat de cocaïne uit de container is gehaald wordt de container veelal van een nieuw zegel voorzien. Verschillende respondenten geven aan dat er vaak een nieuwe zegel in de container bij de (sport)tassen met verdovende middelen klaar ligt (vgl. Plumgraaff, 2016). Tijdens één van de interviews werd erop gewezen dat uithalers er soms een zeker belang bij hebben om de container schijnbaar onaangeroerd weer achter te laten:

“Ze maken hem gewoon weer dicht, dan kan je die lijn nog gebruiken. Kijk, als je hem nu zo zou achterlaten, dat kan hoor, maar dat betekent voor hun eigenlijk dat dit opgenomen gaat worden in het profiel van: hé, in de container van X wordt gesmokkeld, dus de volgende container van X moeten we eerst controleren. Maar het kan. Maar vanuit hun professionaliteit zullen hun neiging hebben om dit helemaal ongemerkt te laten gebeuren.” (R05)

Bij beide ‘rip-off’-scenario’s en het switchscenario kan er door de uithalers bovendien klimtuig gebruikt worden om hoog gestapelde containers te bereiken. De luikjes van de koelmotorcompartimenten, in het geval van het rip-off-scenario in de koelunit van een koelcontainer, kunnen worden opengemaakt met een specifieke dopsleutel, zoals nummer 10, 11 of 12.

Afgaande op hun kleding, gereedschap en informatie, lijken de uithalers doorgaans goed voorbereid te werk te gaan. Dat geldt volgens één van onze respondenten ook voor het geval dat ze ontdekt worden op het containerterminalterrein, waar ze niet mogen komen:

‘Het gaat niet meer om een gat in het hek snijden, erdoor kruipen en vervolgens een briefje in iemand zakken aantreffen met een containernummer. Nu kruipen ze soms door het hek, maar vaak wandelen ze gewoon binnen. Ze hebben echter geen volledig containernummer op zak. Als ze met 3 mensen zijn, kent 1 iemand de lettercode, en de andere 2 elk wat cijfers. Die staan bovendien nog op beveiligde telefoons dus wij kunnen er niets mee. We kunnen ze enkel voor art. 461 [Wetboek van Strafrecht] aanpakken omdat ze op verboden terrein staan, maar met zeven tientjes zijn ze ervan af. Vaak hebben ze die zeven tientjes gewoon bij, ze lachen ons uit en ze staan er morgen terug. (R16)

Twee van de door ons bestudeerde dossiers geven echter ook voorbeelden van uithalers die, tijdens of direct na het veiligstellen van de verdovende middelen, werden ontdekt en met grote snelheid en

gevaar voor beveiligers en ander personeel door de toegangspoorten van de containerterminals reden.

Het moment van uithalen ligt in het geval van het containerscenario op een later moment in de containervervoersketen. Omdat de cocaïne in dit scenario is ingebouwd in de wanden, vloeren of plafonds van een container, is een relatief rustige en veilige locatie noodzakelijk om de verdovende middelen er weer uit te halen. Om die reden wordt veelal gebruikt gemaakt van bonafide bedrijven, bij voorkeur met een AEO-status. Plumgraaff (2016: 25) stelt dat het ook kan voorkomen dat er een betrokkene is die ervoor zorgt dat de container wordt aangemeld als beschadigd. Dan wordt deze automatisch naar een reparatiebedrijf gebracht waar betrokkenen de constructie ongestoord kunnen openbreken. Deze terreinen zijn, in tegenstelling tot containerterminals, minder goed beveiligd. Voor het constructiescenario zijn meestal breekijzers of lasapparatuur en bekwame personen nodig om de constructie van de container te kunnen openbreken. Een aantal keer werd ons tijdens de interviews verteld over insluipers die gebruikmaakten van de op het terrein aanwezige heftrucks of op heterdaad betrappt werden tijdens het uitslopen van verdovende middelen uit containers. Over het algemeen werd daarbij zodanig te werk gegaan dat de containers met veel schade achterbleven.

Het veiligstellen van de cocaïne in het ladingscript

In het ladingscript wordt de cocaïne op het adres van de ontvanger van de reguliere lading uit de lading gehaald. De container met de cocaïne kan ook een tussenstop maken waar de cocaïne uit de lading wordt gehaald, nog voordat de container de reguliere bestemming heeft bereikt. Het invoeren van verdovende middelen in of onder een reguliere lading heeft echter als belangrijk risico dat het sporen nalaat, waardoor er opsporingsonderzoeken kunnen worden opgestart. Bovendien kunnen de goederen worden gevolgd en voorzien van technische hulpmiddelen totdat er verdachten kunnen worden aangehouden (Smits, 2014: 6). Eén van de door ons bestudeerde onderzoeken is op een dergelijke wijze gestart:

“Op [datum] werd door beeldschermanalisten van Douane Rotterdam Haven, kantoor Rotterdam Maasvlakte container [XXX] gescand. De container was geselecteerd middels een controle opdracht. Als inhoud was aangegeven [XXX]. Door de beeldschermanalisten werden afwijkingen geconstateerd en droegen de container voor nader onderzoek over aan speurhondengeleiders van de Douane Rotterdam, Fysiek toezicht Rotterdam. Door twee speurhonden werd onderzoek verricht om de container. Beide speurhonden reageerden positief en op basis van de vermoedelijke aanwezigheid van verdovende middelen in de container werd de container in beslag genomen en overgedragen aan een medewerker van het Team Bijzondere Bijstand van de Douane Rotterdam. Door het Team Bijzondere Bijstand werd vervolgens de container geopend en werden in de container 16 pallets met ananassen aangetroffen en 5 pallets met dozen met opschrift “Pineapple” en “Product of Costa Rica”. Op de 5 pallets met afwijkende dozen werden dozen met stenen en 327 dozen inhoudende 3780 pakketten vermoedelijk verdovende middelen aangetroffen. De 3780 pakketten wogen bruto 4.252 kg en netto 3.776 kg. Van vijf willekeurige pakketten werden monsters genomen en getest middels een testbuisje uit een narcodisposal-kit. De genomen monsters testten blauw, wat duidt op de aanwezigheid van cocaïne.

De container werd voorzien van technische hulpmiddelen: Drie dozen, waaruit pakketten met vermoedelijke verdovende middelen waren verwijderd, werden voorzien van dummypakketten en overgedragen aan de afdeling Technische Ondersteuning van de Politie Rotterdam Rijnmond. De container werd vervolgens vrijgegeven voor verder transport. Naar aanleiding van het aantreffen van een partij verdovende middelen in de container met ananassen werd met toestemming van de Officier van Justitie op [datum] een technisch hulpmiddel ingezet ten einde bewijs te vergaren tegen verdachten. Op [datum] werd de container opgehaald op de [containerterminal] en afgeleverd bij [bedrijf]. Bij [bedrijf] werd de container gelost en tijdens de lossing werd vertrouwelijke communicatie beluisterd en opgenomen. Tijdens het uitladen werden gesprekken waargenomen tussen loodsmedewerkers. Te horen was dat ze afwijkende pallets aantreffen. Er werden grappen gemaakt dat er wel eens cocaïne in zou kunnen zitten, maar er werden blokken hout aangetroffen. Later werd gezegd dat ze de douane moesten bellen en dat de container weer beladen moest worden, deuren dicht en weg ermee. De chauffeur werd weggestuurd.” (één van de onderzochte casussen)

In dit concrete geval komt door de legitieme goederenstroom een enkele verdachte in beeld, maar dit leidt in onderzoek Lel uiteindelijk niet tot een veroordeling.

Bij het ‘onder lading voor particulieren’-scenario betreft de eindbestemming van de lading meestal een particulier adres. Als de lading uit geschenkpakketten bestaat, kunnen deze ook naar verschillende afhaaladressen in Nederland worden gebracht, waar particuliere ontvangers de pakketten zelf kunnen afhalen. Ook kan er een (gecorrumpeerde) vrachtwagenchauffeur of medewerker van een transportbedrijf worden ingeschakeld om een tussenstop maken, zodat de cocaïne eruit kan worden gehaald voordat de vrachtauto naar een specifieke locatie rijdt.

Het veiligstellen van de cocaïne in het sloopscript

In het sloopscript is de plaats waar de cocaïne van boord gaat meestal de aankomsthaven waar het schip afmeert, behalve in het geval van het dropping-scenario. Bij het ‘aflopen’ wordt vaak op vernuftige wijze de cocaïne op het lichaam vervoerd waarbij het nauwelijks te zien is dat er pakketten cocaïne worden meegenomen. Pakketten cocaïne worden dan bijvoorbeeld verstopt in een zogenaamd smokkelvest. In één van de door ons bestudeerde zaken werden de verdovende middelen door de verdachte niet op ingenieuze wijze verstopt, maar simpelweg in een tas gestopt. Deze zaak illustreert in het bijzonder hoe de verdachte op vrij eenvoudige wijze toegang tot zowel het haventerrein als het schip verkreeg. Tijdens het verhoor verklaarde de verdachte het volgende:

“We zijn vervolgens richting het terrein gereden waar de boot ging afmeren. Dit bleek later het bedrijf [naam bedrijf] te zijn. Wij zijn voor de poort gaan staan, zodat we de boot konden zien afmeren. Toen de boot bijna vastlag zijn we gereden naar de portiersloge van [naam bedrijf]. Wij zijn beiden uitgestapt en naar de portiersloge gegaan om ons aan te melden. De bestuurder meldde zich aan en moest zijn paspoort overleggen om zijn identiteit te tonen. Door hoe andere mensen hem aanspraken had ik het idee dat hij een bekende was voor die mensen. Ik hoefde mij niet te melden. De bestuurder kreeg een pasje om de slagboom te openen.

We stapten in de auto, hij bood het pasje aan bij de lezer van de slagboom om het terrein op te kunnen rijden. We reden gelijk naar de positie welke ik heb getekend op document X. Hiervandaan zijn wij uit de auto gestapt en zijn gezamenlijk aan boord van het

motorschip gegaan. De bestuurder heeft ons vervolgens ingeschreven op een lijst en wij beiden hebben een pasje gekregen van een bemanningslid. We zijn gezamenlijk naar de andere zijde gelopen, dan de zijde waar de gangway lag. De bestuurder wilde kijken of de kust veilig was.” (één van de onderzochte casussen)

In andere voorbeelden van het afloopsценario, vooral in de gevallen waarin dit gebeurt door een niet-bemanningslid, wordt vaak een smoes gebruikt om op het terrein en het schip te kunnen komen, zoals ‘reparatiewerkzaamheden’ die verricht zouden moeten worden (vgl. Plumgraaf, 2016).

Bij het dropping-scenario wordt - om controles in de haven van Rotterdam te vermijden - nog voordat het schip de haven aandoet de cocaïne overboord gegooid in het water. De partijen die worden gedropt, worden vaak voorzien van ‘drijvers’ met lichtjes. Vervolgens worden de tassen of zakken overboord gegooid. Deze worden door kleinere, vaak snelle bootjes opgehaald, de zogenaamde ‘dochter schepen’, zoals speedbootjes. Handlangers pikken dan de pakketten cocaïne op uit het water. Soms worden hier ook vissers of vissersbedrijven voor gebruikt, zoals in het geval van de Urker vissers (NRC, 16 mei 2018). Om de exacte positie van de verdovende middelen te bepalen wordt gebruik gemaakt van diverse soorten communicatiemiddelen zoals mobiele en satelliettelefoons, GPS en marifonen. Meestal impliceert dit bovendien dat er sprake is van (gecorrumpeerde) bemanningsleden, die de verdovende middelen aan boord verstoppen en op de afgesproken plek overboord gooien, zoals in onderzoek Bikwanner reeds is beschreven.

Bij het ‘aan het schip’-scenario worden vaak duikers ingezet om de cocaïne van het schip te halen. Personen die de pakketten van het schip afhalen, moeten wel over de kennis beschikken hoe het schip in elkaar zit. Ze moeten immers weten waar ze precies moeten zijn en hoe ze er kunnen komen. In onderzoek Bietenbrug zien we dat in de auto van de verdachte een boot met een krachtige motor, onderwaterscooters en een duikuitrusting worden aangetroffen; allemaal materiaal dat nodig is om cocaïne onder de watergrens te bereiken en veilig te stellen.

4.7 Conclusie

Om op een meer systematische wijze zicht te krijgen op het logistieke proces van de internationale smokkel van cocaïne via de Rotterdamse haven, hebben we ons in dit hoofdstuk laten inspireren door inzichten uit de wetenschappelijke literatuur over ‘crime scripting’. Op basis van de meest gebruikte smokkelmethoden hebben we een onderscheid gemaakt naar drie smokkelscript, te weten een containerscript, een ladingscript en een scheepsscript, met binnen deze afzonderlijke scripts een aantal scenario’s die kunnen worden beschouwd als varianten op deze scripts. Vanuit het besef dat de door ons beschreven smokkelscripts en -scenario’s een nadrukkelijke reductie vertegenwoordigen van de complexiteit van het logistieke proces van de internationale drugsmokkel, stellen we ons aan het einde van dit hoofdstuk de vraag: welke inzichten heeft deze crime scriptanalyse nu opgeleverd?

De clustering van verschillende modi operandi in een beperkt aantal scripts en scenario’s resulteert weliswaar in een simplificatie van de maritieme smokkel van cocaïne, maar geeft wel zicht op een aantal patronen. Zo blijkt allereerst dat, afhankelijk van het smokkelscript en -scenario, de verdovende middelen in een ander deel van het logistieke proces worden geplaatst en weer worden uitgehaald. We constateerden daarbij dat, in lijn met een van de conclusies uit het vorige hoofdstuk, kennis over het logistieke proces in de bron- en transitlanden bij (lang) niet alle vertegenwoordigers

van de opsporingsdiensten die wij hebben gesproken aanwezig is. Op het gebied van deze internationale samenwerking en het delen van kennis valt nog (de nodige) winst te boeken. Ten tweede illustreert onze analyse dat er in de verschillende smokkelscripts op een andere manier wordt omgegaan met de bottleneck van de locaties van toezicht. Afhankelijk van het specifieke smokkelscript of -scenario is 'hulp van binnenuit' in de vorm van het verrichten van bepaalde handelingen, of het geven van informatie door (haven)medewerkers bij private bedrijven ofwel publieke organisaties, noodzakelijk. Deze bevinding wijkt af van het lange tijd dominante beeld dat zeehavens, in tegenstelling tot luchthavens, voldoende gelegenheden en goede faciliteiten boden om cocaïne ongezien en ongemerkt te importeren (vgl. Kleemans et al., 2002: 94; Zaitch, 2002b). We komen hier in onze slotbeschouwing nader op terug.

Ten slotte geeft het systematisch beschrijven van de manieren waarop binnen bepaalde smokkelscripts en -scenario's wordt omgegaan met een tweede bottleneck, het veiligstellen van de verdovende middelen, zicht op een aantal specifieke kwetsbaarheden in de infrastructuur van de Rotterdamse haven. In plaats van het benoemen van de kwetsbaarheden en de inzichten die hieruit voortvloeien voor de toezichthoudende en opsporende instanties, gebruiken we de resultaten van deze crime scriptanalyse als basis voor de invulling van de volgende hoofdstukken. Meer in het algemeen geeft onze analyse namelijk zicht op twee centrale en terugkerende kwetsbaarheden in de infrastructuur van de Rotterdamse haven. Het gaat daarbij allereerst om de kwetsbaarheid van locaties. Hierbij valt te denken aan de fysieke inrichting van bedrijven in de haven en containerterminals, maar nadrukkelijk ook aan de beveiliging van deze bedrijven. Ten tweede geeft onze analyse zicht op enkele kwetsbare sectoren. Fruitbedrijven kwamen in dit en het vorige hoofdstuk reeds naar voren, maar onze analyse brengt ook de kwetsbaarheid van de transportsector in beeld.

Deze twee centrale kwetsbaarheden zullen we in de komende twee hoofdstukken nader uitdiepen, onder andere door ze meer uitgebreid te belichten aan de hand van de informatie uit de interviews en opsporingsonderzoeken. We richten ons daarbij, naast het meer gedetailleerd beschrijven van de kwetsbaarheden van locaties en sectoren, op de maatregelen die in de haven worden genomen, welke actoren en vormen van samenwerking hierbij betrokken zijn en, eveneens, het benoemen van wat er ontbreekt en niet goed gaat. We gebruiken aldus de belangrijkste resultaten van onze crime scriptanalyse om deze kwetsbaarheden te benoemen, te beschrijven en te koppelen aan de manieren waarop toezicht in de Rotterdamse haven is georganiseerd en hoe dit functioneert.

5 Kwetsbare locaties

In het vorige hoofdstuk werd verslag gedaan van een crime scriptanalyse van de meest voorkomende smokkelmethoden van verdovende middelen. Voor een belangrijk deel gaf de informatie in dat hoofdstuk een antwoord op het hoe, waar en wanneer van de invoer van cocaïne, met daarbij in het bijzonder aandacht voor de rol van de infrastructuur van de Rotterdamse haven. In de crime scriptanalyse lag de klemtoon op de specifieke (criminele) activiteiten en de daarbij behorende beslissingsprocessen van daders, om inzichtelijk te maken hoe een delict kan worden vermeden of de schade kan worden beperkt. In de komende twee hoofdstukken richten we ons op de vraag waarom een deel van de problematiek rondom de invoer van verdovende middelen zich concentreert in de Rotterdamse haven. Om een compleet beeld te kunnen geven van de drugscriminaliteit in de haven is namelijk een combinatie van beide perspectieven essentieel:

‘A fundamental sociological understanding is that interaction takes place in socially organized settings. Rather than isolating action from its circumstances the task of scholars is to uncover the relationship between the individual act and the social context’ (Vaughan, 1998: 31).

Zowel de specifieke criminele activiteiten, in dit geval de invoer van verdovende middelen, als de context zijn immers relevant.

De crime scriptanalyse in hoofdstuk 4 gaf zicht op twee overkoepelende kwetsbaarheden die raken aan de infrastructuur van de Rotterdamse haven: kwetsbare locaties en kwetsbare bedrijfssectoren. In dit hoofdstuk richten we ons op de kwetsbare locaties. Voor een holistisch beeld van deze kwetsbaarheden, schetsen we in dit hoofdstuk een breed beeld van de werkprocessen in, op of rondom deze locaties in de haven. Kennis van deze werkprocessen maakt duidelijk waarom zich op specifieke locaties bepaalde kwetsbaarheden voordoen. De nadruk ligt hierbij op de kenmerken van de fysieke (werk)omgeving en de risico's op drugscriminaliteit die daar uit voortvloeien, en niet op het analyseren van de motieven van (een) specifieke dader(s). Twee aanverwante onderwerpen staan in dit hoofdstuk centraal: de toegang tot locaties en terreinen en de kennis en informatie over de werkprocessen in de haven. Daarnaast focussen we ons in het tweede deel van dit hoofdstuk op de maatregelen en actoren die zich richten op deze kwetsbaarheden.

5.1 De kwetsbaarheden van de infrastructuur van de Rotterdamse haven

Vanwege haar historische ontwikkeling, geografische locatie en goed ontwikkelde en functionerende infrastructuur is Nederland een aantrekkelijk land voor de georganiseerde misdaad. Verscheidene auteurs hebben geconstateerd dat de Rotterdamse haven in het bijzonder een centrale rol vervult in de internationale smokkel van verdovende middelen (o.a. Farrell, 1998; Fijnaut, Bovenkerk, Bruinsma & Van de Bunt, 1998; Zaitch, 2002a; Bovenkerk, Siegel & Zaitch, 2003; Gruter & Van De Mheen, 2005; Gratteri & Nicaso, 2008; Kleemans & De Boer, 2013, Eski, 2015; Eski & Buijt, 2016; Boerman et al., 2017). De mogelijkheden tot deze illegale vormen van handel lopen parallel aan de florierende mondiale legale handel. De haven van Rotterdam als de *gateway to Europe* en als *mainport Europe* heeft een unieke positie wat betreft volumehandel en de combinatie tussen overslag en

industrie. De voordelen voor de legale handel en de illegale handel gaan volgens onze respondenten hand in hand. Een respondent typeert om die reden de haven als “*de roze olifant in de kamer: het grootste logistieke knooppunt*” (R4).

Naast het feit dat van logistieke knooppunten als havens een algemene kwetsbaarheid uitgaat voor de activiteiten van internationaal opererende criminele samenwerkingsverbanden (Kruisbergen et al., 2012: 121), kent de Rotterdamse haven een aantal specifieke kwetsbaarheden:

“Als je het hebt over Rotterdam, ja, dat ze een type vaargeul hebben (...) want dat betekent dat er veel grote containerschepen deze kant op kunnen komen. Nou, dat er een behoorlijke consumentenmarkt achter zit dat is van belang. Dus ook daar geldt een afspiegeling van de legale marktwereld. Hoe meer je daar in korte tijd naartoe kan brengen, met zo laag mogelijke kosten, hoe beter het is. Dus de eerste kwetsbaarheid, zowel voor Antwerpen als voor Rotterdam, is de diepe geul.” (R01)

Deze diepe vaargeul, die in vergelijking met Hamburg ook dieper is, in combinatie met de geografische ligging, maakt dat de Rotterdamse haven de grootste containerschepen kan ontvangen. Daarnaast heeft Rotterdam haar goede mondiale concurrentiepositie te danken aan goede havenvoorzieningen, waaronder de snelle afhandeling van containers en stukgoederen. Bovendien is Rotterdam een bijzonder grote haven met een, volgens respondenten, relatief lage pakkans omdat de controledichtheid “*nog geen 2% is*” (R48). Ten slotte wordt de Rotterdamse haven geroemd om de goede infrastructurele voorzieningen, met een snelle toegang tot de weg (A15), het spoor en de binnenvaart.

Het zijn dezelfde geografische, economische en infrastructurele omstandigheden die de Rotterdamse haven aantrekkelijk maken voor zowel legale als illegale ondernemers. Naast deze meer algemene punten die van toepassing zijn op verschillende vormen van internationale georganiseerde criminaliteit, is er aantal additionele factoren die de Rotterdamse haven kwetsbaar maakt voor de invoer van verdovende middelen. Volgens Kostakos en Antonopoulos (2010: 43) zijn de zogenaamde “*general routes of the cross-Atlantic maritime trade and travel patterns*” daarbij van belang. Anders dan bijvoorbeeld heroïne, wordt cocaïne voor een groot deel gesmokkeld via de zeevaart. Dit heeft geresulteerd in het ontstaan van transoceanische drugsmokkellijnen (Eski, 2011: 418). Voor de meeste scheepslijnen vanuit Zuid-Amerika, waarin een aantal centrale bron- en transitlanden voor cocaïne ligt, is Rotterdam de eerste *port of call*. Voor een wezenlijk deel is de invoer van verdovende middelen in Rotterdam daarmee een directe consequentie van de mondiale handelsbetrekkingen. Het zijn daarmee de scheepslijnen die de Rotterdamse haven aantrekkelijk maken voor drugssmokkel:

“Wat je voornamelijk ziet is dat, en dan voorop gesteld dat ik waarschijnlijk ook niet alles weet, maar van de branches die eigenlijk het meest kwetsbaar zijn voor de drugshandel, dat zijn toch voornamelijk wel de containerterminalen. Waar dus eigenlijk sinds niet al te lange tijd de empty depots bijgekomen zijn en groenten en fruit. En dat heeft uiteindelijk ook weer te maken met de landen van herkomst natuurlijk.” (R71)

In het volgende hoofdstuk wordt uitvoeriger ingegaan op de rol van deze specifieke sectoren. Zoals in het vorige hoofdstuk werd geïllustreerd, valt er aantal specifieke locaties aan te merken waar de verdovende middelen in veel van de door politie en justitie bekende gevallen worden veiliggesteld.

Afhankelijk van het smokkelscript gebeurt dit op (container)terminals, empty depots of loodsen van bedrijven. Een consequentie van de infrastructuur van de Rotterdamse haven is daarmee dat de problematiek rondom de invoer van verdovende middelen zich op bepaalde locaties in de haven concentreert.

5.2 Een haven met twee gezichten

De Rotterdamse haven kent anno 2019 twee gezichten: aan de ene kant zijn er, zoals in de Waal- en Eemhaven, de historisch gegroeide havens dichtbij de stad, met veel kleine straten en bedrijven. Op de Maasvlakte, letterlijk aan de andere kant van de haven, prijken de hypermoderne en efficiënte terminals die vanuit een lege ruimte zijn ontwikkeld. Deze beide gezichten gaan gepaard met verschillende kwetsbaarheden rondom de invoer van verdovende middelen en de criminele activiteiten die daarmee samenhangen. Voordat we in de volgende twee paragrafen de kwetsbaarheden in, op of rondom die specifieke locaties duiden, belichten we hier eerst de kwetsbaarheden van achtereenvolgens de stadshavens en de Maasvlakte.

Kwetsbaarheden van de stadshavens

Eski (2015: 28-30) beschrijft hoe Rotterdam zich heeft ontwikkeld rondom een kleine middeleeuwse vestingstad aan de mond van de rivier de Maas, tot de mondiale stad die het vandaag de dag is. De groei van de stad is daarbij onlosmakelijk verbonden met de ontwikkeling van de havens in Rotterdam, die op haar beurt verbonden is met de opkomst van de stoomvaart en de groei van het Duitse Rijngebied als industriecentrum na 1870 (Jansen & Giele, 1980: 252). Het is in dezelfde periode (1870-1910) dat de verdieping van de Nieuwe Waterweg en verschillende stadshavens, zoals de Noorderhaven, Binnenhaven, Entrepothaven, Petroleumhaven, Rijnhaven, Maashaven en in 1907 de Waalhaven werden gerealiseerd. Mede dankzij initiatieven van particuliere investeerders en ondernemers werd de Rotterdamse haven in die periode als de modernste haven van het Europese vasteland gezien waarbij “*ruime bassinhavens (...) snelle omslag van massagoederen uit zeeschepen in Rijnaken mogelijk [moesten] maken*” (Bouman & Bouman, 1952: 13). De Rotterdamse sociologen Bouman en Bouman beschrijven in hun publicatie *De groei van de grote werkstad. Een studie over de bevolking van Rotterdam* hoe deze expansieve groei van de stad resulteerde in een “*wirwar van grauwe arbeidersbuurten, doorsneden door spoor- en tramwegen*” (idem: 16) en hoe buiten de oude binnenstad de speculatieve woningbouw grote kansen had door het beperkte toezicht van de overheid en het ontbreken van enige vorm van stedelijke planning:

“De wilde onbeheerste groei gaf de stad hier en daar het aanzien van buitenlandse steden als Johannesburg of Detroit. Moderne gebouwen verrezen naast lage vervallen woningen, het verkeer ging met horten en stoten door vernauwingen in het stratennet der binnenstad.” (Bouman & Bouman, 1952: 15)

De moderne ruime bassinhavens uit het einde van de negentiende, begin twintigste eeuw hebben het grotendeels moeten afleggen met de expansie van de haven richting de Noordzee en de Maasvlakte I en II. Een groot deel van de havenactiviteiten van (container)terminals is uit de oorspronkelijke stadshavens vertrokken. Toch zijn er nog steeds enkele (container)terminals te vinden, die

beschikken over goede faciliteiten en daardoor een zekere kwetsbaarheid kennen. In een van de door ons bestudeerde zaken valt het volgende te lezen:

“[Bedrijf] is een containerterminal aan de [adres] en heeft directe toegang tot de zee (13 mijl afstand). [Bedrijf] heeft overslagcapaciteit van meer dan 1.000.000 TEU op jaarbasis. Tevens heeft [bedrijf] de beschikking over 1500 reeferaansluitingen. De terminal bestaat uit de drie pieren, van ieder 800 meter lang. Op één van deze pieren lossen de zeeschepen uit Zuid- en Centraal-Amerika hun containers. Deze zeeschepen arriveren normaliter op vrijdag bij [bedrijf]. De containers worden op de terminal gelost en blijven hier staan tot maandag.

De reeferstack worden zodra deze zijn gelost overgebracht naar de reeferstack op één van deze pieren. De reefercontainers blijven hier aangesloten aan de stroom om op de gewenste temperatuur te blijven. Het reeferstack grenst bijna direct aan het naast gelegen empty depot van [bedrijf]. Tussen het reeferstack en [bedrijf] zit alleen een hek en een rijbaan. Bij [bedrijf] werden/worden door insluipers regelmatig gaten in het hekwerk geknipt om zo in het reeferstack te komen. Vervolgens worden de containers opengeknipt en de tassen met verdovende middelen er uitgehaald, de zogenaamde rip-off. De afstand tussen het hek van [bedrijf] en het reeferstack is slechts enkele meters. Hier loopt een rijbaan welke gebruikt wordt door de vrachtwagenchauffeurs die hun containers komen op- of afzetten.

In het weekend vindt er in principe geen transport plaats van containers die over de weg worden aan- of afgeleverd. Het wegtransport begint op maandag vanaf 03:00 uur. De containers die in het weekend worden gelost zijn worden pas op maandag opgehaald voor verder transport.” (één van de onderzochte casussen)

In de bovenstaande beschrijving zien we enkele kwetsbaarheden die, zoals verderop in dit hoofdstuk zal worden toegelicht, niet specifiek zijn voor (container)terminals in de stadshavens. Het gaat hierbij om smokkel via het containerscript, waarbij voor het uithalen van de verdovende middelen gebruik wordt gemaakt van de nabijheid van een zogenaamd empty depot of containerdepot. Naast de opslag van lege containers, bieden deze depots aanvullende dienstverlening zoals de reiniging of reparatie van containers. In totaal bevinden zich meer dan twintig containerdepots in de haven, verspreid over meer dan 120 hectare²⁴, waarvan een deel zich concentreert in de stadshavens van Rotterdam.

Volgens veel respondenten spelen de empty depots niet enkel een rol in het toegang verlenen tot (container)terminals waar de verdovende middelen vervolgens worden uitgehaald. In toenemende mate worden empty depots genoemd als plekken waar criminele samenwerkingsverbanden de cocaïne veiligstellen:

‘Een mooi voorbeeld zijn de empty depots. In de Waalhaven heb je er ook eentje. (...) [E]lke keer als wij daar in de buurt zijn, treffen we nieuwe gaten in de hekken aan en werktuigen waarmee je alleen maar een hele container kan open slopen. We hebben daar nog niet zo heel lang geleden heel veel mensen aangehouden, waarbij het zelfs zo dreigend werd dat de collega z’n vuurwapen moest trekken. Daar was ook weer iemand

²⁴ <https://www.portofrotterdam.com/nl/zakendoen/logistiek/op-en-overslag/container-depots>

daarbij betrokken, die in die top X van uithalers valt. Het laat zich allemaal raden, maar ja, een gat in een hek bij een empty depot.’ (R52)

In tegenstelling tot de terminals, zijn de beveiligingsmaatregelen bij deze containerdepots aanzienlijk minder streng of in sommige gevallen zelfs afwezig. Beveiliging is volgens een van onze respondenten geen issue “*want zij leveren lege containers, wie komt er nou een lege container stelen?*” (R17).

Een tweede kwetsbaarheid manifesteert zich bij de fruitterminals die zijn gelokaliseerd in de stadshavens van Rotterdam, in het bijzonder in het Merwe- en Vierhavensgebied. Fruit vormt een veelgebruikte lading om verdovende middelen in of onder te smokkelen. In het volgende hoofdstuk belichten we de kwetsbaarheden van deze handelslijnen meer uitgebreid, maar hier dient te worden opgemerkt dat deze transoceanische fruitlijnen resulteren in kwetsbaarheden op specifieke locaties. Naast respondenten die spraken over inbraken bij fruitterminals, kwam dit naar voren in een van de door ons bestudeerde onderzoeken :

“Na een poging tot inbraak een paar dagen eerder, wordt er op maandag [datum] aangifte van inbraak gedaan door loodsmedewerker van [bedrijf]. Op zaterdag [datum] blijkt er een lading bananen vanuit Ecuador te zijn afgeleverd door [naam schip]. Op die dag wordt ontdekt dat het slot van de toegangsdeur tot deze loods verdwenen is en er ongeveer 30 dozen van de achterste rij in stelling [X] zijn verplaatst. Uit een ingesteld onderzoek blijkt dat 4 dozen een lichter gewicht hebben en er ongeveer 40 kilogram ontbreekt. De aangever vermoedt dat gezien het feit dat er wel eerder verdovende middelen tussen de bananen zijn aangetroffen, het hier ook om verdovende middelen moet zijn gegaan die weggenomen zijn uit de 4 dozen. In enkele bananendozen worden door de douane verdovende middelen aangetroffen. In totaal heeft aangever meer dan honderd pallets bananen binnengekrepen en missen ze nu in totaal 35 kilo bananen daarvan.” (één van de onderzochte casussen)

In plaats van insluipers en uithalers die haventerreinen betreden om containers te openen en de verdovende middelen uit te halen, wordt in dergelijke gevallen ingebroken in bedrijven om aldaar, vaak met het achterlaten van een grote rotzooi, de verdovende middelen veilig te stellen.

Een belangrijk verschil met de (container)terminals op de Maasvlakte, naast de beveiliging van deze locaties waar we in het vervolg van dit hoofdstuk op terugkomen, is de nabijheid van de stad. In het bijzonder gaat het daarbij om de gebieden Charlois en Delfshaven, delen van de stad die in de Rotterdamse wijkprofielen²⁵ op zowel de fysieke index, de veiligheidsindex als de sociale index onder het Rotterdamse gemiddelde scoren. De aard en de stapeling van de problemen²⁶ in deze

²⁵ <https://wijkprofiel.rotterdam.nl/nl/2018/rotterdam>

²⁶ Ter illustratie kan gewezen op de aanvraag die de Rotterdamse gemeenteraad begin 2018 bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties deed voor selectieve woningtoewijzing ter beperking van crimineel en overlastgevend gedrag op grond van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp) - ook wel bekend als de zogenaamde ‘Rotterdamwet’ - voor 98 straten in Rotterdam, waarvan 21 in Charlois en 20 in Delfshaven. In het besluit van minister Ollongren wordt beschreven dat er in sommige wijken in Charlois sprake is van “gestapelde problematiek op het gebied van veiligheid (overlast in meerdere vormen), sociaal (uitkeringsgerechtigden, werkloosheid, schulden, taalbeheersing, gezondheid etc.) en fysiek (staat van de woningen, ondermaatse verhuur)” (MinBiZa, 2018: 2). In het gebied Delfshaven zou er sprake zijn van een cumulatie van verschillende maatschappelijke problemen, waaronder een geringe sociale cohesie, een laag opleidingsniveau van jongeren, een hoge werkloosheid, schuldenproblematiek en leegstand met bijgaande drugsoverlast (MinBiZa, 2018: 3).

woongebieden die aan de stadshavens grenzen, kan tot extra kwetsbaarheden leiden. Zoals we in het vorige hoofdstuk bespraken, bieden de stadswijken in de buurt van de haven locaties waar bestaande criminele samenwerking wordt bestendig en nieuwe relaties worden gelegd. Te denken valt aan voor de hand liggende ontmoetingsplaatsen zoals cafés, maar ook aan allerlei semipublieke locaties in de stadshavens die een zekere anonimiteit met zich meebrengen, zoals tankstations, carpoolplaatsen en autowasserettes (vgl. Kruisbergen et al., 2018: 59).

Ten slotte werd gewezen op de aanwezigheid van faciliterende structuren voor criminaliteit in de stadshavens. Hierbij werd door diverse respondenten de vergelijking gemaakt met de Spaanse Polder. In de stadshavens zou sprake zijn van een surplus aan specifieke bedrijven, in het bijzonder in de autobranche, in straten die respondenten typeerden als “*ondoorzichtig*”, “*afgeschermd*” en “*schimmig*”. Het gaat daarbij om bedrijven of locaties die volgens bij de opsporingsdiensten werkzame respondenten niet direct een rol spelen bij de invoer van cocaïne, maar wel met drugscriminaliteit in het algemeen te maken hebben (vgl. Mehlbaum, Schoenmakers & Van Zanten, 2018). Te denken valt aan (leegstaande) bedrijfspanden waar ’s avonds en ’s nachts lichten branden, of bedrijven of winkels die naar de aard van het aangeboden product of de dienst niet direct thuishoren in het havengebied, waaronder een beddenwinkel die lange tijd in de Waalhaven was gevestigd. In het verleden zijn er in het Waalhavengebied onder andere een heroïnelaboratorium en hennepkwekerijen aangetroffen.

Kwetsbaarheden van de Maasvlakte

Een deel van de kwetsbaarheden die zich manifesteren op de Maasvlakte vertoont een parallel met de eerder beschreven voorbeelden van de aanwezigheid van uithalers op de (container)terminals. Vertegenwoordigers van opsporingsdiensten vertelden dat ze tijdens het surveilleren op de Maasvlakte regelmatig geregistreerde uithalers aantreffen in de nabijheid van enkele van de grote containerterminals. Ook op de Maasvlakte vormt dat een centraal en soms zelfs dagelijks probleem voor enkele van de grote containerterminals. Hier is het, in tegenstelling tot de stadshavens, niet de ondoorzichtigheid van de ruimtelijke ordening, maar eerder de afgelegen ruimte die mogelijkheden biedt om in redelijke anonimiteit samen te komen. Bovendien kent de Maasvlakte vanwege de goede wegverbinding over de A15 de mogelijkheid om na een succesvolle uithaalpoging eenvoudig richting Rotterdam te rijden.

Er zijn echter wel belangrijke verschillen met de stadshavens te signaleren, die onder andere te maken hebben met de hoeveelheid containers die per dag verwerkt worden. Een voorbeeld uit een van de door ons bestudeerde zaken illustreert dit:

“Op de [locatie op terrein] komen de schepen met de goederen vanuit Zuid-Amerika aan de kade. Op de [locatie op terrein] bevinden zich vooral containers met laagwaardige goederen, zoals fruit. Nadat de containers van de schepen zijn gelost, worden ze direct met geautomatiseerde kranen in containerstacks geplaatst. Dit zijn opslaggebieden waar de containers blijven staan totdat ze weer opgehaald worden. Deze stacks zijn afhankelijk van het gebied en ook weer genummerd. In containerstacks mogen vanwege grote veiligheidsrisico’s behalve speciaal opgeleide reefermonteurs, geen personen aanwezig zijn. Reefermonteurs zijn monteurs die de koelcontainers aansluiten en de koeltemperaturen daarvan controleren. De reden hiervan is dat de gehele bedrijfsvoering geautomatiseerd is en de containers door onbemande kranen worden gelost.

De eerder genoemde modus operandi rip-off is, gezien de goederenstroom en ervaringen, vooral van toepassing op het zogenaamde [X] stack. Cocaïne komt nagenoeg alleen uit Zuid-Amerika. Om als persoon bij de containers van het [X] containerstack te komen dient men van de toegestane rijbaan voor personenverkeer af te wijken. Als men van deze rijbaan is afgeweken, moet er eerst door een carriergebied gereden/gelopen worden. In het carriergebied is het vanuit veiligheidsoverwegingen ten strengste verboden om met personenauto's te rijden of te lopen. Carriers zijn een soort heftrucks van 12 meter hoog die een container optillen. Nadat men door dit carriergebied komt, is men in het [X] containerstack. In het [X] stack mogen vanuit veiligheidsoverwegingen alleen reefermonteurs komen." (één van de onderzochte casussen)

De terminalterreinen op de Maasvlakte zijn in vergelijking met de terminals in de stadshavens aanzienlijk groter. In dit specifieke geval gaat het om een terminal die van begin tot einde bijna drie kilometer lang is. Hierbij is het eerder genoemde stack ook bijna een kilometer lang en staan, verdeeld in een groot aantal lanen, enorme rijen containers opgestapeld. Daarnaast zijn de terreinen van de containerterminals op de Maasvlakte over het algemeen beter beveiligd dan de (container)terminals, empty depots en fruitbedrijven in de stadshavens.

Een ander wezenlijk verschil tussen de stadshavens en de terminals op de Tweede Maasvlakte is de automatisering van diverse bedrijfsprocessen. Op deze nieuwe terminals kunnen in beginsel geen mensen in het containergebied komen, vanwege de "*volledig omheinde en hightech omgeving*" (R65). Aan de ene kant kunnen technologische ontwikkelingen, zoals we verderop in dit hoofdstuk bespreken, een deel van de kwetsbaarheden verhelpen. Respondenten die werkzaam zijn in de opsporingen vertelden dat ze bij de terminals op Maasvlakte II jaarlijks slechts enkele incidenten hebben. Aan de andere kant brengt de automatisering van bedrijfsprocessen, zoals in het bijzonder kan worden waargenomen op de hypermoderne terminals op Maasvlakte II, nieuwe kwetsbaarheden met zich mee. Een casus uit de vijfde rapportage van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit (Kruisbergen et al., 2018) illustreert dit:

"Op [datum] wordt vastgesteld door het IT-personeel van rederij/containerterminal D. dat hun portaalsite [<http://www.xxxx>] werd gehackt vanuit Nederland. De portaalsite werd recentelijk vervangen door een nieuwe webomgeving, maar is nog steeds actief. Op bedoeld portaalsysteem kunnen de klanten van de terminal nagaan welke container met welk schip wordt aangevoerd en of het schip reeds is aangekomen/gelost. Het gaat uiteindelijk om een soort *track & trace* systeem betreffende containers behandeld door D. De klanten die hier toegang toe hebben zijn rederijen, expediteurs en diensten als de douane, (veterinaire) keuringsdiensten, et cetera. Deze klanten hebben ten behoeve van deze externe toegang een door D. bepaalde gebruikersnaam en wachtwoord gekregen, teneinde in het portaalsysteem dergelijke zoekingen te doen." (Kruisbergen et al., 2018: 67)

Door manipulatie van computersystemen wisten de daders waar een container zich bevond en waren ze in staat deze container af te halen, voordat een chauffeur van het legale bedrijf waarvoor de container was bestemd dat kon doen. Ondanks deze geavanceerde manier van werken werden hiermee echter niet de fundamentele problemen van het meeliften met ander vrachtvervoer opgelost. Het probleem blijft immers dat dergelijke containers uiteindelijk moeten worden afgeleverd bij een klant. Hiervoor wordt doorgaans een vervoerder ingeschakeld. Uiteindelijk wordt

een container altijd door iemand in dit deel van het logistieke proces gemist. Het is ofwel de chauffeur van het legitieme vervoersbedrijf die de container mist - terwijl deze wel is afgeleverd bij de klant - of de klant zelf die vermoedt dat de container is vermist of gestolen - wanneer deze niet wordt afgeleverd (Kruisbergen et al., 2018: 67-68). Het hacken van bedrijfsprocessen zijn we in de door ons bestudeerde dossiers niet tegengekomen. Tijdens de interviews kwam dit thema wel een aantal keer aan bod, niet zozeer als nieuwe modus operandi, maar eerder als kwetsbaarheid waar door criminele organisaties reeds gebruik van wordt gemaakt en waarvan de verwachting bestaat dat dit in de (nabije) toekomst enkel zal toenemen.

5.3 Het belang van toegang tot terreinen en informatie in de Rotterdamse haven

De schets van de kwetsbaarheden van de stadshavens en de Maasvlakte in de vorige paragraaf heeft een aantal zaken gemeen die tijdens een van onze interviews treffend werd samengevat als:

“Dan draait het altijd om informatie: waar zijn mijn spullen? Je moet informatie hebben. Het draait altijd om toegang tot. Je moet weer toegang krijgen tot je spullen. En je hebt mensen nodig die van binnenuit echt actief meewerken. Dat zijn altijd de drie pijlers.”
(R05)

Allereerst komt in de gegeven voorbeelden in de vorige paragraaf het belang van fysieke toegang tot terreinen in de haven naar voren, zowel bij (container)terminals, empty depots als bij andere bedrijfsterreinen in de haven. We beginnen deze paragraaf om deze reden met de vraag: wie hebben allemaal toegang tot de haven? In veel gevallen is enkel de toegang tot een haventerrein niet voldoende om verdovende middelen te kunnen uithalen, iets dat nadrukkelijk blijkt uit de beschrijving van de massaliteit van de haventerreinen op de Maasvlakte. De zoektocht naar de rode container met een bepaald nummer op het terrein van de grootste terminal in de Rotterdamse haven staat gelijk aan het zoeken naar de spreekwoordelijke speld in een hooiberg. Naast feitelijke toegang tot de haven is er om die reden ook toegang tot informatie over de werkprocessen in de haven vereist. De tweede vraag die we in deze paragraaf daarom behandelen is: wie hebben toegang tot informatiesystemen in de haven?

Wie heeft er toegang tot terreinen in de Rotterdamse haven?

Wanneer wordt gekeken naar wie toegang hebben tot haventerreinen, en containerterminals in het bijzonder, dan is een eerste constatering dat een grote hoeveelheid mensen een legitieme reden heeft om op terminals te zijn of te komen. De containerterminals zijn immers “*megabedrijven*” (R05) te noemen. Toegang tot deze terreinen kan via de weg of over het water. In het vervolg van deze paragraaf zal het accent liggen op de toegang via de weg, waarbij opgemerkt dient te worden dat toegang vanaf het water een blinde vlek blijft volgens een respondent die aangeeft dat “*we eigenlijk nog steeds niet een echt heel goed antwoord hebben op de beveiliging van over het water*” (R30).

Respondenten signaleren de toegangspoort als de voornaamste zwakke plek:

“Nou, niet eens zozeer de mensen die bij de poort staan, dat zou ook een zwakke plek zijn, hè, maar er zijn zoveel mensen die elke dag met een legaal doel ook gewoon erin en eruit

moeten, rechtmatig erin en eruit kunnen, dat zijn zo ongelooflijk veel partijen. Het is zo ongelooflijk onoverzichtelijk, ook aan die poort, als je aan die poort staat. Daar zitten zoveel kansen in om iemand te vinden die je het terrein op wil brengen of die informatie voor je wil halen.” (R05)

In hoofdstuk 2, waarin we een overzicht gaven van de verschillende actoren die actief zijn in de haven, werd duidelijk dat het logistieke proces in de Rotterdamse haven met alle verschillende partijen complex en omvangrijk is. Er zijn daardoor legio private en publieke actoren die om legitieme redenen toegang hebben tot haventerreinen:

“Vrachtwagenchauffeurs komen op terminals, het is niet alleen het personeel van die terminals die je een pas kunnen geven. Het zijn vrachtwagenchauffeurs, het zijn autoriteiten. Het zijn de roeiers, die verzorgen een soort taxiservice voor de loods en voor andere mensen, die komen ook overal. Dus het is natuurlijk best wel een komen en gaan van mensen, dus als jij toegang wilt verkrijgen tot een terminal zijn er toch wel heel veel mogelijkheden om mensen te benaderen.” (R30)

Veel medewerkers beschikken dan ook over een toegangspas. Zoals in het vorige hoofdstuk ook reeds duidelijk werd, zijn deze toegangspassen²⁷ bij criminele organisaties zeer gewild.

Ondanks de eisen die ISPS-regelgeving²⁸ stelt aan bepaalde bedrijfsterreinen in de Rotterdamse haven, waarbij het onder andere van belang is om te weten wie zich op een haventerrein bevinden, lijken niet alle toegangssystemen in de praktijk optimaal te functioneren:

“Er zijn bedrijven bij daar moeten ze er echt allemaal uit als er vier personen in een auto zitten. Allemaal moeten ze door het poortje heen, allemaal met de kaart door het poortje heen. Maar er zijn ook bedrijven, die hebben daar geen toezicht op.” (R12)

Ook tijdens onze veldwerkbezoeken aan de haven bleken wij niet altijd te worden aangemeld omdat we in gezelschap verkeerden van bekende gezichten die garant stonden voor onze aanwezigheid. Door de medewerkers in de haven werd op dit niet aanmelden doorgaans met humor en vindingrijkheid gereageerd, onder andere door lachend te zeggen dat we ‘maar even moesten wegduiken’ omdat we niet waren aangemeld.

Niet alleen de vaste medewerkers van terminals hebben passen om toegang te krijgen. Er valt een veelheid aan beroepsgroepen te onderscheiden die werkzaamheden verrichten op haventerreinen. Respondenten verwijzen naar medewerkers van wasserijen, sjorders, koelmotortecnici, schade-experts, leveranciers en surveyors die op regelmatige basis en om legitieme redenen toegang hebben tot haventerreinen. Over het algemeen melden deze beroepsgroepen zich aan via de bedrijven in de haven. Wel kan volgens sommige respondenten de screening van specifieke functies worden verbeterd, in het bijzonder daar waar frequent met uitzendkrachten wordt gewerkt. Hier komen we in het volgende hoofdstuk op terug.

²⁷ Op het thema van de toegangspassen, en de beveiliging van haventerreinen in het algemeen, gaan we in paragraaf 5.4 nader in.

²⁸ De zogenaamde ‘International Ship and Port Facility Code’

Ook diverse publieke actoren hebben toegang tot de haventerreinen en beschikken over toegangspassen. Verschillende overheidsfunctionarissen die wij hebben gesproken zouden het geen enkel probleem vinden om zich te legitimeren bij de toegangspoort van bedrijven in de haven:

“Vroeger als wij met een herkenbare dienstauto de poort of de pier op kwamen rijden, ging overal de boom al open. Hadden ze nog geen idee wie er in die auto zat, maar ze kennen die auto, dus het zal wel douane zijn. Tegenwoordig moet ik me ook legitimeren. Dan denk ik: ja, waarom niet?” (R29)

Er zijn echter ook respondenten die andere ervaringen hebben met medewerkers van de politie of de douane:

“En nou, dat heeft ook wel het verleden enigszins bewezen, overheidsdienaren hebben toch een status aparte op de bedrijven. Want je kunt lang en kort praten, een douanebeambte of een toezichthouder tegenhouden, dan geeft het bedrijf heel veel geneuzel. Die hebben geen respect voor de toegangsregels. En daardoor is dat wel een groep die volgens mij makkelijker binnen kan.” (R12)

De kwetsbaarheid ligt daarbij niet enkel bij overheidsfunctionarissen zelf, maar ook in de mogelijkheden tot het nabootsen van deze actoren, hun dienstvoertuigen en/of hun uniformen.

Een laatste groep actoren die eveneens vanuit de aard van hun werkzaamheden als kwetsbare actoren wordt gezien, bevindt zich tussen publiek en privaat in: de roeiers en de loodsen. Ze zijn een private organisatie, maar hebben - in ieder geval momenteel nog - het monopolie over de publieke taken die ze uitvoeren in de Rotterdamse haven. Roeiers hebben vanuit hun functie overal in de haven toegang en met het ‘ogen en oren’ covenant en de korte lijnen met de Zeehavenpolitie en het Havenbedrijf Rotterdam vervullen zij ook een ‘toezichthoudende’ functie. Tegelijkertijd verwijzen sommige respondenten naar loodsen en roeiers als potentieel kwetsbare beroepsgroepen om te worden benaderd door criminelen waarbij deze respondenten niet uitsluiten dat er altijd een kans bestaat *“dat er een paar zijn die de andere kant op kijken”* (R29). De gelegitimeerde toegang van roeiers tot de volledige haven en hun bijna ongeëvenaarde kennis van de haven, maakt hen ook aantrekkelijk voor drugssmokkelaars en hun handlangers. In dezelfde adem met de roeiers wordt de kwetsbaarheid van de loodsen genoemd omdat ook zij overal in de haven toegang hebben en zich voor de uitoefening van hun beroep erg flexibel in de haven begeven. Tijdens een veldwerkbezoek aan de haven werd opgemerkt dat wanneer een medewerker in een jas van het loodswezen komt aanlopen, dit al voldoende kan zijn om onder controles uit te komen. Zowel de roeiers als de loodsen zijn zich bewust van deze kwetsbaarheden en treffen verschillende maatregelen, waaronder het vernietigen van oude bedrijfskleding in plaats van deze weg te gooien.²⁹

Wie heeft toegang tot informatie?

Alleen fysieke toegang is in veel gevallen niet voldoende om verdovende middelen die zich op haventerreinen bevinden, veilig te stellen. Sterker nog, door de omvang van de terreinen is het passeren van de toegangspoorten slechts het begin, zoals naar voren komt in een door de

²⁹ Zie ook paragraaf 6.6 voor meer informatie over hoe de roeiers zich weren tegen niet-integer gedrag.

onderzoekers opgetekende veldwerknootitie na een bezoek aan een van de grootste containerterminals in de Rotterdamse haven:

“Bij aankomst had ik klaarblijkelijk direct een verkeerde plek gekozen om mijn auto neer te zetten, iets waar ik door de beveiliging in de loge op geattendeerd werd: “je bent toch geen vrachtwagen?”. Vervolgens wijst de beveiliging ietwat knorrig op de ‘security test’ op een computerscherm in de hoek van de loge die ik moet doorlopen om het terrein te mogen betreden. Even daarvoor heb ik hem mijn legitimatie gegeven en heeft hij contact opgenomen met de respondent. Ik volg de instructies op het scherm over veiligheid op het terrein, met diverse beelden en informatie variërend van regels over verkeer, over kleding en uitrusting, roken, mogelijke controles door de beveiliging en het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van de persoon die het terrein betreedt. De instructie wordt afgesloten door een korte test: vijf stellingen over de eerder getoonde informatie. Mijn score is 5 uit 5 en dus mag ik het terrein betreden. Ik krijg een papieren kaartje, ter grootte van een visitekaartje, met mijn naam dat mij voor een jaar toegang geeft tot het terrein, alleen op momenten dat ik ben aangemeld als bezoeker.

De beveiliging in de loge geeft instructies hoe ik het gebouw van respondent kan bereiken en tekent een complete route uit. Ik maak me op voorhand al ietwat zorgen, omdat ik diverse stoplichten moet passeren en verschillende afslagen moet nemen. Met de toegangskaart die ik van de beveiliging heb gekregen bij de slagboom te hebben getoond, rij ik met de plattegrond op mijn schoot en mijn raam open richting mijn bestemming. Na een aantal afslagen en een stoplicht, kom ik op een grote weg met aan weerskanten opgestapelde containers en kleine en grotere voertuigen die af en aan lijken te rijden. Ik merk dat ik goed op de weg let, want ik heb het gevoel dat ik op elk moment van links dan wel van rechts zou moeten uitwijken vanwege de werkzaamheden waar men mee bezig is. Meer in het algemeen bekruipt mij het gevoel ergens te zijn waar iedereen weet heeft van de gang van zaken, van de verkeersregels, maar ik als enige niet. Ik zie in de verte het nummer van het gebouw, parkeer mijn auto en loop richting het gebouw.

Ook het verlaten van het terrein blijkt niet eenvoudig. Ik volg de borden met ‘uitgang’, maar na het nemen van een verkeerde afslag beland ik voor de slagbomen van het bedrijf dat direct grenst aan de terminal waar ik mijn afspraak had. Wanneer de slagbomen na het meermaals aanbieden van mijn toegangspas niet omhoog gaan, druk ik op de intercom. De beveiliging vertelt mij dat ik bij de uitgang van het verkeerde bedrijf sta. Ik keer om en vind na enig zoekwerk wel de juiste weg naar de uitgang van het terrein.”
(Observatieverslag)

Dit voorbeeld illustreert dat er naast fysieke toegang ook een zekere mate van bekendheid met de haven noodzakelijk is. Sommige respondenten spreken in dit verband over ‘de taal van de haven’ die je moet leren spreken. Enerzijds betreft dit praktische kennis, zoals het vinden van de weg tussen de vele terminals en stapels containers zonder op te vallen, te verdwalen of aangereken te worden. Wezenlijker is volgens meerdere respondenten echter de concrete informatie over locatie van containers. Voor de invoer van verdoovende middelen zijn dergelijke immateriële kennis over de werkprocessen, inzicht in de commerciële processen in de haven, evenals bekendheid met de procedures voor toezicht in de haven van eminent belang.

In veel van de door ons bestudeerde zaken zien we dat verschillende havenmedewerkers, naast het faciliteren van toegang, behulpzaam zijn bij het doorspelen van informatie. Ook Smits (2014: 26)

signaleert in de zeven door hem bestudeerde politiedossiers dat verschillende havenmedewerkers - een ploegbaas, een operationeel medewerker, een controleur, een douanemedewerker, een sjorder en een reefermonteur - instrumenteel zijn tijdens het veiligstellen van de cocaïne in het rip-offscenario. Naast het zorgdragen van toegang tot het haventerrein - door derden de containerterminal mee op te nemen ofwel door het uitlenen van toegangspassen - blijkt dat informatieverstrekking over de positie van containers moet worden beschouwd als een voor criminele organisaties essentiële handeling.

Opmerkelijk genoeg, zo laat de analyse van Smits (2014: 26) zien, kunnen vrijwel alle medewerkers van containerterminals over dergelijke stackinformatie beschikken, ook terwijl dit voor velen van hen tijdens de uitoefening van hun werkzaamheden (strikt gezien) niet noodzakelijk is. Ondanks dat de analyse van Smits dateert uit 2014, kwam het thema van toegang tot informatie van diverse havenmedewerkers ook tijdens onze interviews bij herhaling aan bod:

“Als jij al inzage hebt in het systeem [met informatie over lading en locatie containers], dan heb je eigenlijk al heel veel. (...) Daar zitten zoveel mogelijkheden in om die informatie te verkrijgen. Daardoor heb je ook die hele grote groep die daar dus kwetsbaar in zou kunnen zijn en dat betekent ook vaak dat heel veel van die medewerkers op een terminal eigenlijk in de kwetsbaarheidsgroep vallen, hè?” (R10)

Diverse respondenten gaven aan dat de manier waarop en de mate waarin de informatiehuishouding op bedrijfs- en/of brancheniveau is georganiseerd een belangrijke rol speelt in de kwetsbaarheden voor criminaliteit. In de praktijk blijkt dat een veelvoud aan actoren in de logistieke keten toegang heeft tot systemen met gegevens van containers. Hierbij valt onder anderen te denken aan planners, verladers, iedereen die documenten verwerkt (bijvoorbeeld ‘bill of lading’), chauffeurs, ontvangers, expediteurs, tussenhandelaars, baliemedewerkers en portiers. Een concreet voorbeeld, ontleend aan een van door ons bestudeerde dossiers, geeft zicht op deze aanhoudende kwetsbaarheid. In de nasleep van een gestolen (waardevolle) lading bleek dat ongeveer vijftig mensen werkzaam in het logistieke proces toegang hadden tot de gegevens over de lading, container en pinnummer via computers die lang niet allemaal beveiligd bleken te zijn. Hoewel dit voorbeeld over diefstal ging, gaven door ons geïnterviewde medewerkers van transportbedrijven aan dat hetzelfde principe geldt voor de smokkel van verdovende middelen. Zij vertelden dat zij omwille van hun informatiepositie waren benaderd door criminele organisaties met betrekking tot diefstal van lading of het traceren van ladingen met verdovende middelen.

In de logistieke sector wordt het als service aan de klant gezien dat containers via een *track & trace* systeem te volgen zijn - en dat zelfs tot op het niveau van de lanen en hoogte in de stacks op de terminals. Die transparantie is volgens onze respondenten echter niet voor elke eigenaar van goederen noodzakelijk:

“Als ik een container met koffiebekertjes importeer, wat interesseer mij dat nou of-ie op twee hoog of op drie hoog staat? Of in laantje 1 of laantje 300? Ik wil mijn container hebben. Maakt mij niet uit waar die container staat. Als je er maar goed voor zorgt en zorgt dat ik mijn containertjes heel bij mijn bedrijf krijg. Waarom moet je nou als bedrijf in jouw track & trace systeem exact zetten dat-ie in laantje 36 3 hoog 2 achter staat? Dat bewustzijn. Dan zeggen we: “Ja, we willen transparant zijn.” Ja, tuurlijk, snap ik. Maar

waarom nou zó transparant? Waarom moet nou het hele bedrijf een bepaalde container kunnen vinden?” (R29)

Het organiseren van de informatie heeft ook nog een dimensie die over individuele bedrijven heen speelt. De gegevens over de inhoud van containers worden immers met verladers, cargadoors en allerhande toezichtsactoren gedeeld. Een digitaal proces heeft daar verbetering gebracht omdat het nu traceerbaar is:

“Wat de primaire partij invoert als gegevens, die staan vast en daar kan niemand meer van afwijken. Dus door het hele proces staat [bijvoorbeeld] ‘flesjes bier’. Nou, dat maakt het proces in ieder geval veiliger als je het hebt over safety, misschien ook wel security. Zeker als het bijvoorbeeld gaat om meer luchtvrachtenvervoer, dat er geen rare spullen aan boord komen, maar dat maakt je wel weer veel meer vatbaar voor het cybersecurity gedeelte.” (R60)

De interpretatie van wat cruciale informatie is, blijkt te verschillen naargelang het om economische dan wel toezichtactoren gaat. In de perceptie van de eerstgenoemden overheerst bij de terminals het economisch belang, waardoor informatie in verband met inplannen, efficiëntie en minimaliseren van handelingen cruciaal is.

Aan de andere kant zijn er toezichthouders van diverse diensten die om verschillende goede redenen over informatie over de lading en locaties van containers kunnen beschikken, onder wie medewerkers van de douane en veterinaire/fytosanitaire controleurs van de NVWA. Hun informatiepositie maakt deze publieke actoren kwetsbaar. Hoewel deze toegang door diverse technologische ontwikkelingen meer gecontroleerd gebeurt, blijft de mens een belangrijke en kwetsbare schakel.

“En natuurlijk, als belangrijke partij in die haven is het logisch dat de douane daar slachtoffer van wordt of anderszins in betrokken raakt. Maar we hebben veel informatie, we weten waar alles staat, we weten hoe het binnenkomt. Wij bepalen wat er wel en niet gecontroleerd wordt, dus als je daar grip op kunt krijgen, ja, dat is daverend interessant voor een crimineel natuurlijk.” (R29)

Het belang van informatie, in dit geval wat betreft procedures en processen van toezicht en controle in de haven, kwam ook prominent naar voren in het door ons bestudeerde dossier Neten over een corrupte douanemedewerker:

“De grootste schade is dat hij inzicht heeft gegeven [in] hoe toezicht en controle werken. En waar de kwetsbaarheid zit van de controle: hoe zitten onze profielen in elkaar, hoe moet je nou met bedrijven op papier omgaan, hoe moet je met lading omgaan, hoe moet je met transportroutes omgaan, zodat het niet, zeg maar, in de controle komt? (...) Zulke simpele dingen: hij weet hoe het werkt: Wees niet bang voor de scan, want als je het zo en zo doet Dit is de beperking van de scan, zo gaat-ie het niet zien. Simpel, weet je. Hij heeft zoveel inzicht gegeven aan, nou ja, die gespecialiseerde criminelen over hoe het werkt en waar de zwakke plekken zitten in het controle en toezichtstelsel, daar kunnen ze nog jaren mee vooruit.” (R05)

Naast de omstandigheid dat hij bewust containers met enorme hoeveelheden verdovende middelen heeft doorgelaten, ligt de grootste schade volgens diverse respondenten in het feit dat de toezichtprocessen ‘op straat’ kwamen te liggen. In de volgende paragraaf behandelen we de maatregelen en actoren die zich richten op het opwerpen van barrières voor de toegang tot haventerrein en informatie.

5.4 Preventieve maatregelen gericht op toegang tot locaties en informatie

De hierboven beschreven kwetsbaarheden, die zijn terug te brengen tot het hebben of verkrijgen van toegang tot locaties en informatie, werden in de interviews veelal gekoppeld aan maatregelen om deze kwetsbaarheden in te dammen. Naast reeds getroffen maatregelen, en de uitwerking daarvan in de praktijk, werd gesproken over mogelijke nieuwe maatregelen. We bespreken hier achtereenvolgens het onderwerp van de beveiliging van terreinen, biometrische ontwikkelingen op het gebied van toegangspassen en het loggen van handelingen en (geautomatiseerde) functiescheiding. Wat deze maatregelen gemeen hebben, is dat ze alle kunnen worden getypeerd als fysieke of technische preventiemaatregelen (*crime prevention through environmental design*) om de toegang tot terrein of informatie over het logistieke proces te voorkomen of te bemoeilijken.

De beveiliging van haventerreinen

De beveiliging op een aantal haventerreinen valt onder de zogenaamde International Ship and Port Facility Code (ISPS-code) die in de nasleep van een reeks terroristische aanvallen, waaronder ‘9/11’, werd geïntroduceerd (Eski & Carpenter, 2013). De ISPS-code geldt voor terminals waar specifieke schepen aanmeren, waaronder internationale vrachtschepen vanaf 500 ton bruto tonnage.³⁰ Voor de beveiliging van terminals geldt echter geen concreet of systematisch eisenpakket waaraan moet worden voldaan:

“Er staat alleen: je moet zorgen dat je weet wie er op je terminal is en wie eraf gaat. Dat is wat je moet kunnen aantonen. Nou dat maakt eigenlijk impliciet dat je dus iets met hekken moet doen en dat je iets met toegangscontrole moet doen en dat je iets met camerabeveiliging moet doen, maar dat wordt feitelijk niet voorgeschreven. Als je dat zo zegt, dan zijn die maatregelen ook typisch de maatregelen die je normaal gesproken als bedrijf zou nemen als je onbevoegden zou willen weren, Dus ik wil niet per se zeggen dat ISPS-gerelateerde bedrijven beter beveiligd zijn dan niet ISPS-gerelateerde bedrijven, dat wil ik niet zeggen. Ik wil alleen wel zeggen dat ISPS-gerelateerde bedrijven een set van maatregelen hebben die vervolgens ook geaudit wordt door een externe partij. Het Havenbedrijf en ook de EU heeft daar iets over te zeggen.” (R71)

In het recent uitgevoerde onderzoek ‘100% persoonsverificatie’³¹ werd voor 125 bedrijven in het Rotterdamse havengebied bekeken hoe zij omgaan met het registeren en toelaten van personen tot

³⁰ <https://www.portofrotterdam.com/nl/scheepvaart/port-security>, zie ook:

<https://www.portofrotterdam.com/sites/default/files/europese-verordening-725-2004.pdf>

³¹ Dit is deel van een integrale werkgroep die deel is van het programma Integere Haven (zie 7.3). De werkzaamheden van de werkgroep worden onder de vlag van het programma Integere Haven verder uitgevoerd en tevens wordt gemonitord hoe de aanbevelingen worden opgevolgd.

niet-openbare terreinen. Een van de bevindingen was dat bij containerterminals bezoekers die niet zijn aangemeld en geen geldig legitimatiebewijs kunnen overleggen, de toegang tot het haventerrein wordt geweigerd. Eveneens werd echter geconstateerd dat het toezicht op toegangsregistratie in het kader van ISPS door het Havenbedrijf Rotterdam bij deze terminals met een controle van een keer per acht maanden een relatief lage frequentie kent (Gemeente Rotterdam, 2019).

De beveiliging van de toegang tot haventerreinen is op verschillende manieren geregeld. Bij containerterminals vormen de toegangspoorten vaak de eerste barrière om het terrein op te kunnen komen. Vooral de grote containerterminals in de Rotterdamse haven hebben de beschikking over veel beveiligingsmaatregelen, waaronder doorgaans goed gekwalificeerde beveiligers in de portiersloge, surveillancevoertuigen op het terrein en uitgebreide cameraplannen. Een van de security managers van een grote terminal, die aangaf dat hij wat betreft de camera's op het terrein geen specifieke richtlijnen van het containerbedrijf opgelegd had gekregen, vertelde vol trots over de vele zichtbare en onzichtbare camera's op de terminal, ook aan de waterzijde. Deze op afstand bestuurbare camera's waren volgens hem van een dermate hoge kwaliteit dat hij vanaf de ene kant van de kade van het enorme terrein met gemak een kenteken van een auto, die zich aan de andere kant van de kade bevond, zou kunnen uitlezen. Toch hoeven dergelijke cameraplannen niet te betekenen dat er geen grijze zones overblijven, zoals enkele van onze respondenten ook aangaven. Er blijven hoekjes op het terrein die camera's niet zien of waar de camera's (toevallig) uitstaan (vgl. Klima, 2011). Wie bovendien elke dag op de werkvloer aanwezig is, weet hoe het toezicht omzeild kan worden (Mars, 2013).

Het contrast tussen de beveiliging op de relatief nieuwe containerterminals op de Maasvlakte en de fruitterminals en empty depots in de veel oudere stadshavens is groot te noemen. Een specifieke locatie in het Merwe- en Vierhavensgebied kwam tijdens diverse interviews ter sprake, waarbij politiefunctionarissen wezen op het gebrek aan beveiliging vanwege de hoeveelheid incidenten met verdovende middelen op het terrein van een bedrijf gelegen op deze 'hoog risicolocatie'. Volgens de directeur van het bedrijf wordt de beveiliging bemoeilijkt door de historisch gegroeide locatie van het bedrijf aan de openbare weg:

“Het is gewoon openbare weg. Ja, ik heb gezegd: “Ik ga daar een hek neerzetten met een slagboom en die tourniquet³², ik ga die niet weghalen.” (...) Officieel is het gewoon een openbare weg. Dus als dat soort dingen echt hoog opspelen, dan hoor ik het wel. (...) Nee, dat is allemaal gebeurd, maar ja, natuurlijk in basis is het raar dat een bedrijf de openbare weg af gaat sluiten.” (R03)

In het geval van deze locatie werd er in korte tijd veel geld geïnvesteerd in het beveiligen van de locatie, mede ingegeven door de nodige politiek-bestuurlijke druk: *“we hebben nu overal camerabeelden hangen. Iedereen heeft een pas. Je kunt het terrein niet op als je niet door de tourniquet heen gaat”* (R03). Dit voorbeeld illustreert het spanningsveld tussen economische belangen en veiligheid waar bepaalde bedrijven zich in de haven mee geconfronteerd zien. Van een van de aandeelhouders van het bedrijf kreeg de respondent dan ook te horen: *“Je betaalt een godsvermogen aan beveiligingskosten”* (R03).

³² Een tourniquet is een draaihek geplaatst voor toegangscontrole of personengeleiding.

Een vergelijkbare ontwikkeling valt waar te nemen bij de empty depots. Zoals we eerder in dit hoofdstuk beschreven, zijn dit in eerste instantie geen locaties waar beveiliging aanwezig is of waar deze lange tijd niet noodzakelijk werd geacht. Overheidsfunctionarissen menen echter dat dergelijke bedrijven hun beveiliging zouden moeten intensiveren, in het bijzonder om het de leden van criminele organisaties niet te gemakkelijk te maken. Een medewerker van de politie gaf daarbij in het bijzonder aan, dat ‘andere mensen aan zet zijn’, waarbij hij een zeker gelatenheid merkte bij de bedrijven: *“ik weet dan niet of het gelatenheid is omdat ze gewoon niet weten hoe ze ermee mee om moeten gaan of dat het gelatenheid is, omdat misschien wel prima is”* (R52). Een directeur van een containerdepot gaf daarop een toelichting:

“We hebben geen bewaking. Het is open. Het is open terrein, omdat we lege containers hebben. Zodra je lading hebt, dan wordt het toch gesloten terrein. (...) Dan heb je twee status, je hebt ISPS-status en AEO-status en die hebben we allebei niet, dus het is vrij toegankelijk. Iedereen kan het depot op en af.” (R20)

Dit specifieke containerdepotbedrijf is echter sinds kort verhuisd naar een locatie op een containerterminal en valt daardoor ook onder zowel de ISPS- als AEO-status. De kwetsbaarheid rondom de toegang tot het terrein is daarmee verholpen. De respondent besluit echter door op te merken dat beveiliging niet de oplossing voor alle problemen moet worden gezien, omdat *“(ze) kunnen nog gewoon inbreken natuurlijk, maar... Alleen, er staan wat meer camera’s en er is eigen veiligheidsdienst”* (R20).

Een enkele respondent meent dat de beveiliging van het havengebied in het algemeen meer rigoureuus zou moeten en kunnen worden aangepakt:

“Nou ja, Amerika. Duitsland, Bremerhaven volgens mij nog. Als ze willen, zetten ze daar gewoon gasten met uzi’s neer, hoor. En spijkermatten, als het nodig is. En ik heb het nooit begrepen waarom we dat nooit hebben [gedaan]. Want het is heel simpel, je rijdt gewoon over een openbare weg en dan op een gegeven moment besluit je dus: ik ga naar de ECT. Of ik ga naar APM. Nou, bij ECT heb je dan een poort en een slagboom. Nou, als je flink doorrijdt, rij je de boom uit z’n voegen. Ik bedoel, dat houdt niks tegen. Volgens mij zit er nog niet eens een kras op je raam bij wijze van spreken. En dan rij je zo de terminal op. En dat is een immense gebied, voordat ze het in de gaten hebben en ze van de schrik bekomen zijn, dan ben je al op de terminal en dan heb al je dingen gedaan en dan rij je weer terug en dan is er toch niemand die voor die poort gaat staan.” (R51)

Vanwege de omvang van de Rotterdamse haven en het feit dat er zich haventerreinen nabij de stad, maar ook 45 kilometer verder op de Maasvlakte bevinden, lijkt een dergelijke oplossing niet haalbaar:

“Het is zo groot, dus je kan het ook niet afsluiten. De EU doet inspecties en die gaan dan vragen: “hoe hebben we havenbrede beveiliging geregeld” en “staat er een hek om de haven?” Nee, dat is hier gewoon echt niet te doen. Terwijl, je hebt natuurlijk havens waar twee terminals zitten, ja, daar kun je een hek omheen zetten. (lacht). (...) Je hebt hele kleine havens waarin dat heel makkelijk kan, dus dan heb je gewoon één toegangspoort voor die twee terminals en dan is dat heel handig een fysieke afscheiding. Ja, dat is in Rotterdam natuurlijk niet te doen.” (R68).

Wel zijn er locaties in de haven waar een aantal bedrijven samen een toegangspoort deelt. Een centrale toegangspoort zou wellicht een deel van de problemen rondom de toegang oplossen, maar ook samengaan met onbedoelde gevolgen, zoals lange wachtrijen bij het begin en het einde van een dienst waardoor de economische bedrijvigheid negatief zou kunnen worden beïnvloed.

Biometrische toegangspassen

Het thema toegangspassen kwam tijdens de gesprekken over beveiliging van terrein veelvuldig ter sprake. Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, wordt door leden van criminele organisaties grof geld betaald voor toegangspassen. Een kwetsbaarheid was dat het hier lange tijd ging om passen die enkel hoefden te worden aangeboden bij toegangspoorten en waarvan op geen enkele manier viel te controleren of de aanbieder ook diegene was die voor de poort stond. Daarin is in de afgelopen periode verandering gekomen, in het bijzonder door de introductie van zogenaamde biometrische toegangspassen:

“In ieder geval het cargo gedeelte, dus het [gedeelte] van de vrachtauto’s, dat is een jaar of negen geleden, tien geleden, is dat al helemaal ingezet om daar een biometrische verificatie op te doen. Dat is dan de handvolumescan. Maar handvolumescan is niet een van de betrouwbaarste methodes van de biometrische verificatie. Voor de regelmatige bezoekers, die gebruikmaken van de *port key*, maken we gebruik van de *finger vein*. En dat is op dit moment een van de best of meest betrouwbare methodes, die maakt gebruik van niet aan de oppervlakte liggende biometrie. Op het moment dat je de handvolumescan doet en je hakt de hand van de chauffeur af en je legt die op het ding, gaat de poort voor je open. *Finger print*, wat ook bij heel veel terminals gebruikt wordt, is heel eenvoudig na te maken.” (R66)

Uit de bovenstaande beschrijving wordt duidelijk dat technologische ontwikkelingen kwetsbaarheden rondom de toegang tot terrein verder kunnen terugdringen. Het gebruik van deze biometrie, een verzamelterm voor identificerende technologieën gebaseerd op unieke lichaamskenmerken (Ruifrok, 2006; Custers & Vergouw, 2016), maakt dat een persoon en de pas sterker aan elkaar gekoppeld zijn. Hierdoor is het aanzienlijk lastiger om met een geleende of gekochte toegangspas deze terreinen te betreden of controles te misleiden (vgl. Smith, Mann & Urbas, 2018). Bij bedrijven in de Rotterdamse haven die inmiddels werken met de zogenaamde ‘finger vein identification’ (vinger herkenning) geven andere passen niet langer toegang tot het terrein. Tijdens een update van het project 100% persoonsverificatie - deel van het programma Integere Haven - in een bijeenkomst van de Haventafel (16-04-2019) werd duidelijk dat de koppeling tussen de toegangspas en biometrische gegevens ondertussen steeds meer in opmars is in de Rotterdamse haven. Dit is van toepassing op alle 43 haventerreinen die de cargocard gebruiken en voor 16 van de 48 haventerreinen die met de portkey en digital safety passport (DSP)³³ werken. Ook bij de containerterminals wordt de 100% persoonsverificatie ondertussen door 7 bedrijven toegepast, soms in het gehele bedrijf, soms op een bepaalde terminal.

Een consequentie van de introductie van deze technische beveiligingsmaatregel is dat alle actoren die vanwege hun werkzaamheden op regelmatige basis op het terrein van een containerterminal moeten zijn, allemaal een nieuwe toegangspas moeten krijgen. Bij een aantal bedrijven in de haven

³³ Het Digital Safety Passport is een strikt persoonlijke, digitale informatiedrager.

is er inmiddels sprake van een koppeling van biometrische gegevens aan de toegangspassen. Respondenten die er vanwege de aard van hun werkzaamheden zicht hebben op welke bedrijven in de haven hiervan wel en geen gebruik maken, relateren dit aan de serieuze kostenpost: *“niet elke terminal gebruikt dit vandaag, mogelijk omdat het extra kosten meebrengt”* (R12). Dergelijke beveiligingsmaatregelen vragen immers een zekere financiële investering van de kant van de bedrijven. Bovendien bestaat de angst dat deze nieuwe manier van werken resulteert in vertraging, zowel bij vrachtwagenchauffeurs als bij medewerkers aan het begin en einde van de hun diensten. In het algemeen valt hierbij een spanningsveld te signaleren tussen economische belangen en veiligheid, waarbij de beveiligingsmaatregelen niet, of slechts minimaal, ten koste mogen gaan van de reguliere werkzaamheden op de containerterminals.

Vanwege het biometrische materiaal leeft bij enkele respondenten de perceptie dat de nieuwe toegangspassen bijdragen aan een waterdicht beveiligingssysteem:

“Elke vrachtauto wordt door de bedrijven eerst voorgesproken van: die auto komt die container brengen en dan weten ze dat die daar aan zit te komen en dan maken ze nog een identificatie van die chauffeur met die pas, dan weten ze precies welk bedrijf het is.” (R32)

Toch zijn sommige respondenten wat minder optimistisch, ondanks dat deze nieuwe toegangspassen door vrijwel iedereen worden beschouwd als een goede ontwikkeling. Het probleem dat de biometrische passen echter niet kunnen verhelpen is dat andere mensen in het voertuig ‘meesurfen’:

“Dus in de basis denk ik dat dat een hele mooie manier is om te borgen dat je je pas niet kunt uitlenen. Het borgt alleen nog steeds niet dat wanneer ik met mijn pas binnenkom op een tijdstip dat ik mag binnenkomen, dat ik niet in de achterklep een kerel heb liggen die niet binnen mag komen. Dat borgt het nog steeds niet. Het borgt ook niet dat als ik binnenkom op een tijdstip dat ik eigenlijk normaal gesproken nooit binnenkom, dat iemand er erg in heeft dat dit wel een heel raar tijdstip is voor mij om binnen te komen. Wordt misschien wel gelogd, en als er dan iets gebeurt en ze gaan het terug herleiden, komen ze bij mij en moet ik het uitleggen. Maar op dat moment ben ik wel binnen geweest, heb ik misschien iemand meegenomen die daar niet hoorde te zijn.” (R71)

De noodzaak blijft bestaan om steekproefsgewijs te controleren wie zich in een auto bevindt, iets wat volgens sommige respondenten sporadisch gebeurt. Een andere kwetsbaarheid blijft dat de toegangspassen niet zijn gekoppeld aan de werkroosters van medewerkers. In twee van de door ons bestudeerde zaken zagen we hoe medewerkers zich buiten werktijd en op dagen dat ze niet stonden ingeroosterd, op het containerterminalterrein bevonden. Een security manager licht toe welke moeilijkheid schuilgaat achter het koppelen van de toegangspassen aan werkroosters:

“Eigenlijk een heel groot gedeelte van de mensen die hier werkt heeft gewoon zo’n pas en daarmee kan hij wel gewoon 24/7 kan hij binnenkomen. Dat is niet gekoppeld aan een rooster. Hebben ze wel verschillende keren over gesproken, maar wij doen ook nogal heel vaak een beroep op ons personeel in het kader van overwerken en dergelijke. Het is nog niet praktisch goed in te richten dat hij dan op het moment dat-ie komt overwerken wel de terminal op zou mogen.” (R66)

Het is daarbij de vraag of een dergelijke koppeling op termijn niet alsnog te realiseren is.

Naast de omstandigheid dat deze biometrische toegangspassen erop gericht zijn om te voorkomen dat onbevoegden zich op het haventerrein begeven, zorgt het systeem er tevens voor dat vrachtwagenchauffeurs de juiste containers ophalen. Ook hier wordt benoemd, in dit geval door respondenten van transportbedrijven en brancheorganisaties, dat het systeem van het ophalen van containers, ondanks de positieve stappen die er zijn gezet, niet waterdicht is:

“Ik bedoel, er zijn altijd nog haken en ogen aan. Iemand anders kan voor mij al een container voormelden voordat ik het gedaan heb en dan misschien weghalen, dus dat wil niet zeggen dat ik. (...) Ja, je bouwt een extra stap in. Het is nog niet 100% veilig. Kijk, 100% veilig is als de rederij zou zeggen: “Ik stel die container vrij, alleen maar aan die personen of aan dat bedrijf”. Zo ver willen die niet gaan, want er zitten veel te veel mensen tussen. Het proces moet ook werkbaar blijven.” (R43)

Een cargocard geeft immers enkel toegang tot een locatie, maar dit hoeft niet noodzakelijkerwijs te betekenen dat de betreffende chauffeur ook op die dag een lading moet ophalen. Bovendien wordt tot op heden nog niet nagegaan of de chauffeur ook met die specifieke vracht de terminal weer verlaat. Dit brengt ons bij een laatste prominent thema in de sfeer van toegang tot terreinen en informatie: het loggen van handelingen.

Het loggen van handelingen en functiescheiding

Om beter zicht te krijgen op activiteiten die zich op haventerreinen voordoen, worden door zowel publieke als private actoren stappen genomen om de handelingen van medewerkers te loggen. Het tegengaan van de kwetsbaarheden die inherent zijn aan de informatiepositie en de informatiesystemen blijkt in de praktijk volgens onze respondenten echter niet evident.

“Als je hiermee het terrein op wil, dan wordt er gelogd dat ik het terrein op ga. Ja. Maar goed, als ik echt in de kramp zit, weet je wel, ik heb dringend geld nodig. Ik sta er al slecht op bij mijn baas, dus wat heb ik te verliezen? Er zijn een heleboel sectoren waarbij dat niet kan, hè, die misschien ook wel effetjes in slechte positie zit, maar die niet die mogelijkheden hebben?” (R29)

Respondenten die in de private recherche werkzaam zijn, gaven aan dat economische actoren deze handelingen ondertussen vaker dan enkele jaren terug effectief loggen en kunnen traceren wat er in een eerder stadium is gebeurd:

“Wij kunnen natuurlijk heel veel met techniek, het volgen van personen, maar ook het volgen van containers. Moet je voorstellen, als je praat over transport, de weg, wat dan uit de haven komt, wat gaat rijden, wat ergens naartoe moet, wat van de route afwijkt, wat stopt op locaties waar ze niet mogen stoppen, etc. Daar valt natuurlijk nog wel wat te winnen.” (R14)

Deze mogelijkheid tot loggen is in eerste instantie gericht op het kunnen reproduceren welke medewerker op welk tijdstip en welke locatie welke handeling heeft verricht. Dit betekent niet dat handelingen ook in real time getraceerd kunnen worden, bijvoorbeeld wanneer er door medewerkers te lang gewacht wordt met het nemen van een beslissing of wanneer een container

langere tijd stilstaat op de begane grond. Wellicht dat dit technisch gezien op (korte) termijn wel mogelijk is.

Het loggen van handelingen kan bovendien niet, of maar in beperkte mate, voorkomen dat medewerkers belangrijke informatie doorspelen aan criminele organisaties. In paragraaf 4.3 beschreven wij dat verschillende actoren naast toegang tot het terrein, ook toegang hebben tot informatie die voor smokkelaars van belang is om de invoer van verdovende middelen mogelijk te maken. In de uitvoering van een aantal van deze beroepen is het echter (strikt gezien) niet noodzakelijk dat zij toegang hebben tot bijvoorbeeld de locatie van specifieke containers, of zoals een van de respondenten het verwoordde: *“maar als ik gewoon kraanmachinist ben of onderhoudsmonteur of portier, waarom moet ik nou weten waar die container staat?”* (R29). Om deze redenen wijzen meerdere respondenten op het belang van functiescheiding om ervoor te zorgen dat niet iedereen toegang heeft tot informatie die niet essentieel is voor de specifieke functie (vgl. Smits, 2014; Eski en Buijt, 2016: 383). In de informatiesystemen zou op basis van de functie onderscheid kunnen worden gemaakt in wie over welke informatie moet kunnen beschikken. Op die manier is gegarandeerd dat iemand die iets moet repareren de juiste container weet te vinden, maar dat niet iedereen op openbare computers naar stackposities van containers kan zoeken.

Deze functiescheiding sluit aan bij inzichten uit de organisatiesociologische en -criminologische hoek, waarbij de mate waarin een functie met vrijheid van handelen gepaard gaat als een belangrijke voorspeller van normovertredend gedrag, werd geïdentificeerd (Mars, 1982). Dit wordt het meest duidelijk geïllustreerd in de door ons bestudeerde onderzoeken Aftaaien en Netten. De functie van beide gecorrumpeerde medewerkers bracht een zekere vrijheid van handelen met zich mee. Door een beleidskeuze van het management werd deze handelingsvrijheid verder vergroot: waar containers uit risicolanden normaliter door twee selecteurs moesten worden bekeken, werd door het management besloten om, ongeacht het risico, alle containers die Rotterdam als eerste haven van binnenkomst hadden, slechts door één selecteur te laten behandelen.

In de nasleep van dit onderzoek werden meer dan twintig beheersmaatregelen door de douane genomen, waaronder een functiescheiding tussen diegene die bepaalt of er controle dient plaats te vinden en diegene die de controle uitvoert. Daarnaast zijn zoekqueries, die voorheen gemaakt konden worden - bijvoorbeeld naar containers met specifieke nummers - tegenwoordig niet meer mogelijk³⁴. Iedere container waarbij van de standaard wordt afgeweken in het risicoanalysesysteem komt bovendien automatisch terug bij een andere collega die de zending opnieuw moet beoordelen:

“Zeker op die extreem gevoelige plekken, daar hebben we wat extra maatregelen genomen. Dat betekent dat je niet zomaar toegang hebt tot die afdeling. Je kan niet zomaar die afdeling op lopen, ook al ben je een collega. (...) Dus je mag niet zeggen: “Goh, ik vind dat geen interessante boot. Ik vind dat geen interessante vracht.” (...) Je krijgt gewoon de eerstvolgende. Punt. Dus daarin zit ook het voorkomen van fraude, integriteit, of, ja, uit integriteit. Je hebt daar geen keuze in. En je kan ook niet zien wat het volgende schip is trouwens.” (R10)

Bovendien wordt gewerkt met verschillende personeelsrotatieprocedures om integriteitsinbreuken zoveel mogelijk te voorkomen. Dit gaat echter gepaard met het verliezen van kennis en expertise die

³⁴ Behalve door systeembeheerders en andere ICT-specialisten die werkzaam zijn binnen deze organisaties.

wordt opgebouwd wanneer iemand langer dezelfde functie bekleedt. We komen hier in het volgende hoofdstuk op terug.

De organisatie van informatie houdt, ten slotte, onvermijdelijk verband met de cybersecurity van de bedrijven en van de gehele toeleverings- en toezichtketen. Meerdere respondenten wijzen op het probleem van cybersecurity in de haven:

“Mijn ervaring was wel (...) dat als je interne processen niet goed kunt volgen, dan zijn er teveel mogelijkheden voor de slechte wereld, zal ik maar zeggen, Want uiteindelijk gaat het over informatie. Het gaat niet zozeer over die fysieke handelingen. Want die fysieke handeling vinden ze echt wel mensen voor die over een hek heen klimmen, een gat zagen, dat lukt wel. Maar je moet weten waar het is. (...) Er konden te veel mensen bij de informatie komen, zonder dat wij konden zien dat ze dat zagen. En dat was hier ook, dus dat was wel voor mij een trigger hier. Ja, jongens, dus als ik de inlogcode heb voor mezelf, dan kan ik werkelijk via mijn iPhone naar binnen?” (R03)

Het voert in het kader van het onderhavige onderzoek te ver om uitvoerig op het thema van cybersecurity in de haven in te gaan. Wel dient te worden opgemerkt dat digitalisering en de automatisering van bepaalde bedrijfsprocessen in de haven in staat zijn om bepaalde kwetsbaarheden het hoofd te bieden, maar tegelijkertijd gepaard (kunnen) gaan met nieuwe en toekomstige risico's en kwetsbaarheden.

5.5 Het bestuurlijk en privaatrechtelijk instrumentarium gericht tegen kwetsbare locaties

De maatregelen die in paragraaf 5.4 werden behandeld liggen vooral in de preventieve sfeer, onder andere door de inzet van techniek. In deze afsluitende paragraaf richten we onze aandacht op het benoemen van manieren waarop het bestuursrecht en privaatrecht wordt ingezet tegen de kwetsbare locaties in de haven. We behandelen allereerst de (on)mogelijkheden van de inzet van het bestuurlijk instrumentarium in de haven. Vervolgens gaan we kort in op de privaatrechtelijke insteek van het project 'Ken je klant'.

Slagkracht in de stad versus de haven

Bij een deel van de overheidsfunctionarissen die wij hebben geïnterviewd, lijkt enige bezorgdheid te bestaan over het gebrek om in de haven daadkrachtig te kunnen optreden. Dit kan worden gerelateerd aan de economische belangen die met de bedrijvigheid in de haven gemoeid gaat. Vooral bij de politie leeft de perceptie dat er met twee maten wordt gemeten in de haven als het gaat om de aanpak van verdovende middelen. Een bij de opsporingsdiensten werkzame respondent vat dit als volgt samen.

“Tets dat in Rotterdam-Centrum voor mij heel normaal was, dat was bij het aantreffen van vuurwapens, maar zeker bij verdovende middelen in woningen of in bedrijven, dan volgde eigenlijk altijd een bestuurlijke rapportage. Dus altijd de burgemeester informeren. Wat mij opviel (...) is dat in alle grote onderzoeken die er gedraaid zijn en de grote hoeveelheden die aangetroffen zijn op haventerreinen eigenlijk nooit zo'n beslissing is genomen vanuit de gemeente Rotterdam bijvoorbeeld of vanuit andere gemeenten van: ja, het is bijzonder, maar er staat een loods in mijn gebied, daar is een

hele grote hoeveelheid drugs aangetroffen, nou, strafrechtelijk of opiumwetmatig afgehandeld en we gaan over tot de orde van de dag. (...) Maar als jij in het Oude Westen woont en je hebt 10 gram coke op je keukentafel liggen, gaat je deur zes maanden dicht. Als jij een loods hebt waar een aantal keren verdovende middelen worden aangetroffen (...) gaat de bedrijfsvoering gewoon door.” (R52)

Het maken van een bestuurlijke rapportage heeft wel plaatsgevonden in het geval van een fruitbedrijf in de Rotterdamse haven waar zich in korte tijd veel incidenten hebben voorgedaan. In de praktijk blijkt de inzet van het bestuurlijk instrumentarium echter complex. Het doel van de inzet van de bestuurlijke maatregel moet zijn het herstellen van de situatie en de openbare orde en veiligheid. Als bij een fruitbedrijf verdovende middelen worden aangetroffen tussen de bananen, dan hangt de sluiting van het pand af van of het bedrijf een bewust faciliterende rol speelde bij de invoer van verdovende middelen. Indien dit niet het geval is, kan niet worden overgegaan tot sluiting van het pand. Dit zou wellicht anders zijn wanneer er zich in korte tijd verschillende incidenten voordoen en het bedrijf geen, of maar in beperkte mate, beveiligingsmaatregelen neemt. Bovendien tekenende een respondent daarbij aan dat de bestuurlijke inzet juridisch gezien nog niet is uitgekristalliseerd, maar dat er - geheel in Rotterdamse stijl - sprake is van *“pionieren, waarbij mogelijkheden, kansen en bevoegdheden in concrete gevallen moeten worden afgewogen”* (R23).

Een tweede voorbeeld van de inzet van het bestuursrechtelijk instrumentarium dat door sommige respondenten werd aangedragen, is het exploreren van gebiedsverboden. Insluipers en uithalers worden nu veelal met een overtreding van artikel 461 Strafrecht (verboden toegang voor onbevoegden) huiswaarts gestuurd. Voor (delen van) de Maasvlakte zou een bestuursrechtelijke maatregel de politie meer slagkracht kunnen geven. Voor de situatie in de stadshavens lijkt iets anders gerealiseerd te zijn. Vanaf september 2017 heeft Burgemeester Aboutaleb, op voorstel van de politiechef van de Eenheid Rotterdam, na beraad in de driehoek met zowel de hoofdofficier van justitie als de politiechef, besloten om ex artikel 2:76 van de Algemene Plaatselijke Verordening veiligheidsrisicogebied Charlois uit te breiden met de Waalhaven³⁵. De beweegredenen hiervoor zijn gelegen in het daadkrachtig kunnen optreden tegen vuurwapens in de Waalhaven. Doordat de Waalhaven aangemerkt is als veiligheidsrisicogebied, kon er in eerste instantie gedurende zes maanden preventief worden gefouilleerd.³⁶ Momenteel wordt de Waalhaven nog steeds aangemerkt als veiligheidsrisicogebied.

Ken je klant?

Een deel van de kwetsbaarheden van de locaties die zich concentreren in stadshavens heeft, zoals we in paragraaf 5.2 lieten zien, betrekking op faciliterende structuren voor criminaliteit in het algemeen

³⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2017-155444.html>

³⁶ De resultaten van deze periode van preventief fouilleren in het gebied van de Waalhaven zijn ons onbekend. Onderzoek van de gemeente Rotterdam laat zien dat dergelijke acties vooral effect hebben in zogenaamde hotspots en op tijdstippen met relatief veel wapenincidenten (<https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/preventief-fouilleren>). Tegelijkertijd wijzen Kuppens et al. (2011, 103-104) erop dat waar de norm bij preventief fouilleren een aselekt optreden zou moeten zijn, dit in de praktijk niet altijd wordt gerealiseerd omdat als politiefunctionarissen een zekere ruimte hebben bij het preventief fouilleren er vaak een vorm van selectie op basis van persoonskenmerken plaatsvindt.

en valt niet direct te relateren aan de invoer van cocaïne. Een medewerker van de politie geeft hier een concreet voorbeeld van:

“We hebben een bedrijf waarvan we weten dat de mensen die in dat bedrijf zitten, dat is niet oké. We weten dat er sprake is van meerdere criminele antecedenten, we weten dat er lijnen zijn naar heroïnehandel, dat daar onderzoeken op hebben gedraaid. En wat voor zaak hebben zij daar? Nou ja, je kent de Waalhaven? (...) Een beddenzaak.” (R52)

Naast de eerdergenoemde rol in de internationale drugssmokkel, blijkt het vastgoed in het Rotterdamse havengebied (potentieel) kwetsbaar voor criminele invloeden. Het Havenbedrijf Rotterdam wil als beheerder van de grond en de haven, in samenwerking met de partners, de criminaliteit in de haven (pro)actief tegen te gaan. Om deze reden is in 2017 begonnen met het project 'Ken je klant', waarbij de integriteit van bedrijven (en haar bestuurders) wordt gemonitord (Port of Rotterdam, 2017, 2018). Voorheen ging de aandacht enkel uit naar de financiële betrouwbaarheid van de klant. Aan (potentiële) klanten bij nieuwe vestigingen - maar ook aan partijen die door bestaande klanten van het Havenbedrijf Rotterdam worden aangedragen voor de verhuur of onderverhuur van een terrein of aan hen het contract over te dragen - wordt gevraagd een zogenaamd informatieformulier invullen. Deze op de BIBOB geënte vragenlijst bevat onder meer vragen over het doel en de financiering van de transactie, maar ook of de bestuurders strafrechtelijk veroordeeld zijn geweest, dan wel bestuurlijke en/ of fiscale boetes is opgelegd. Na ontvangst worden de ingevulde informatieformulieren getoetst aan de hand van diverse (open) bronnen. Bovendien worden de resultaten van dit (open) bronnenonderzoek besproken tijdens de reguliere overleggen met de politie en de gemeente Rotterdam.

Het 'Ken je klant'-project werd in 2018 in de Waal- en Eemhaven uitgetest en werd als dermate succesvol beschouwd dat het inmiddels permanent beleid is in de oude havengebieden en fasegewijs over de hele Rotterdamse haven wordt uitgerold. Dit vereist echter een bewustzijn over de mogelijke kwetsbaarheden van bedrijven waarmee het Havenbedrijf Rotterdam werkt:

“Voor heel veel business managers staat het nog een klein beetje ver van hun bed. Nou, interessant, leuk, maar voorlopig voor mij nog niet dus, want ik zit in de Europoort en dat zijn allemaal grote bedrijven en daar speelt het niet. Dus. Maar daar speelt het ook, evengoed. (...) Dus we willen die hele haven veilig en veiliger krijgen en dan is het niet per se alleen dit onderdeelje of dat onderdeelje.” (R38)

De uitdaging hierbij is dat de klant van het Havenbedrijf Rotterdam steeds vaker een beleggersgroep, *private equity* of investeringsfonds is, die de terreinen vervolgens onderverhuurt aan andere bedrijven. Dat betekent dat het Havenbedrijf Rotterdam een minder goed zicht heeft op alle bedrijven die zich op hun locaties vestigen. Het Havenbedrijf Rotterdam monitort de bedrijven ook in overleg met de Zeehavenpolitie zodat er, waar nodig, mogelijk acties ondernomen kunnen worden. Hierbij valt onder andere te denken aan de opzegging van contracten en het aanschrijven van klanten, maar ook de aankoop van de erfpacht of de locatie.³⁷

³⁷ In de Algemene Bepalingen is een toestemmingsvereiste van het Havenbedrijf Rotterdam opgenomen bij onderhuur. Echter, in sommige contracten zijn nog oude Algemene Bepalingen van toepassing waar dit toestemmingsvereiste niet is opgenomen. Ook vindt er niet altijd adequate handhaving plaats ten aanzien van bedrijven die geen toestemming voor onderverhuur vragen. Bovendien zijn er in de oude havengebieden

5.6 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we ons gericht op de kwetsbaarheden van locaties in de Rotterdamse haven. Een eerste constatering daarbij is dat de aspecten die de Rotterdamse haven een aantrekkelijke, mondiale handelspartner maakt voor reguliere ondernemers, waaronder de geografische ligging, havenfaciliteiten en goede infrastructuur, evenzeer van toepassing is voor de handel van illegale ondernemers, in het bijzonder drugsmokkelaars. Een wezenlijk deel van de kwetsbaarheden die zich manifesteren op locaties in de haven kan worden gezien als het gevolg van transoceanische handelslijnen die in Rotterdam aankomen. Hierdoor lijkt de problematiek rondom drugscriminaliteit zich te concentreren op een aantal concrete plekken in de haven. In dit hoofdstuk hebben we vooral gekeken naar de rol van containerterminals, empty depots en fruitbedrijven. Ook de stadshavens die vooral rond 1900 gecreëerd zijn, kennen een zekere kwetsbaarheid, die meer moet worden gezocht in de sfeer van faciliterende structuren voor criminaliteit in het algemeen.

De kwetsbaarheid van de locaties kent twee centrale componenten: de toegang tot terreinen en de toegang tot informatie. We beschreven allereerst dat een variëteit aan publieke en private actoren om legitieme redenen op regelmatige basis toegang heeft tot terreinen in de haven, vooral in het geval van containerterminals. Daarnaast blijkt dat door de complexiteit van het logistieke proces, met verschillende deeltaken voor diverse beroepsgroepen, ook verschillende publieke en private partijen de beschikking hebben over essentiële informatie om de invoer van verdovende middelen mogelijk te maken. Het gaat in het bijzonder om de informatie over locaties van containers, maar ook over kennis van processen in de haven en toezichtsystemen. We lieten zien dat in zowel het geval van de toegang tot terreinen als tot informatie de mens een kwetsbare schakel is, iets dat ook reeds in het vorige hoofdstuk werd geconstateerd.

In het vervolg van het hoofdstuk beschreven wij hoe verschillende actoren actief zijn om een aantal van deze kwetsbaarheden het hoofd te bieden. Techniek speelt hierbij een centrale rol, bijvoorbeeld in de vorm van camera's, biometrische persoonskenmerken op toegangspassen, geautomatiseerde functiescheidingen en de mogelijkheden tot het loggen van handelingen van medewerkers. In veel gevallen richten zich deze technische maatregelen op het voorkomen dat onbevoegden haventerreinen betreden of belangrijke informatie over processen in de haven doorspelen of doorgespeeld krijgen. Voor het bedrijfsleven bemerkten we daar een spanningsveld tussen enerzijds veiligheid en anderzijds het voorkomen van criminaliteit en werkbaarheid. Ondanks dat de technische beveiliging van verschillende bedrijven in de Rotterdamse haven de afgelopen jaren over het algemeen (aanzienlijk) is verbeterd, constateerden we ook dat (lang) niet alle bedrijven gebruik (willen) maken van meer actuele technologische mogelijkheden, die er zijn om zich te wapenen tegen de door ons gesignaleerde kwetsbaarheden. Dit wordt deels ingegeven door de kosten die gemoeid gaan met dergelijke investeringen. Bovendien brengen het automatiseren van bedrijfsprocessen, en technologische ontwikkelingen in het algemeen, nieuwe, wellicht onvoorziene kwetsbaarheden met zich mee.

(vooral in het Waal- en Eemhavengebied) nog terreinen die niet in erfpacht zijn uitgegeven aan het Havenbedrijf Rotterdam en waar het terrein in eigendom is van de betreffende ondernemer. Hierover heeft het Havenbedrijf Rotterdam dan ook geen zeggenschap.

We besloten dit hoofdstuk met het beschrijven van maatregelen die zich richten op de faciliterende structuren in de stadshaven. Ook hier kwam het spanningsveld tussen economie en veiligheid tot uitdrukking. Een aantal respondenten gaf aan een gebrek aan slagkracht te ervaren in de haven. De inzet van het bestuurlijk instrumentarium zou daarin, in bepaalde gevallen, volgens medewerkers van de politie uitkomst kunnen bieden om meer doortastend in de stadshavens te werk te kunnen gaan. Tegelijkertijd is er wat betreft de juridische mogelijkheden van de inzet van het bestuurlijk instrumentarium nog veel onduidelijk. We sloten af met een korte beschrijving van het project 'Ken je klant?'. In het licht van de aanwezigheid van faciliterende structuren in de stadshavens, willen verschillende actoren beter zicht hebben op de bedrijven die zich daar hebben gevestigd of willen gaan vestigen. Ook hier zien we de spanning tussen economie en veiligheid tot uitdrukking komen, waarbij voor de locaties in de stadshavens geldt dat het accent de komende periode lijkt te liggen op het bevorderen van de veiligheid en het indammen van de faciliterende structuren voor criminaliteit. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de kwetsbare sectoren in de Rotterdamse haven.

6 Kwetsbare sectoren

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 hebben we voor de invoer van cocaïne via de Rotterdamse haven drie crime scripts beschreven. We hebben de smokkelmethoden onderscheiden in een containerscript, een ladingscript en een scheepsscript. Deze scripts bieden ook zicht op de kwetsbaarheden in de infrastructuur van de Rotterdamse haven. Waar we in het vorige hoofdstuk zijn ingegaan op de kwetsbaarheden die samenhangen met de locaties, gaat onze aandacht in dit hoofdstuk uit naar kwetsbaarheden die samenhangen met de sectoren, de bedrijven en de goederenstromen alsmede de maatregelen die al dan niet genomen zijn om de kwetsbaarheden ervan het hoofd te bieden.

Vanuit de constatering dat georganiseerde criminaliteit is verweven met de sociale en structurele context van een samenleving (Van de Bunt et al., 2014), focussen we ons op deze verwevenheid van drugsmokkel en de sectoren en bedrijven die in en om de haven werkzaam zijn. Het gaat dus om de kenmerken van (legale) bedrijven, sectoren en goederenstromen in de Rotterdamse haven die gebruikt of misbruikt worden om drugsriminaliteit mogelijk te maken en daarmee om de kwetsbaarheid van bedrijven voor beïnvloeding door georganiseerde criminaliteit.

“The evidence is compelling that organized crime should not be conceptualized as a dysfunction in society, nor as an alien force impinging upon society. Rather, organized crime is part and parcel of the economic system.” (Kappeler & Potter, 2018: 148)

Uit eerder onderzoek weten we dat bepaalde kenmerken sectoren kwetsbaar kunnen maken voor beïnvloeding door georganiseerde criminaliteit (Vander Beken et al., 2005; Klima 2011). De financiële gezondheid van bedrijven is een mogelijke indicator voor deze kwetsbaarheid. Bedrijven die moeite hebben het hoofd boven water te houden zijn het meest kwetsbaar. Dit houdt ook verband met de mate waarin er sectorbreed veel en harde concurrentie is. Een tweede en een derde indicator van de mogelijke kwetsbaarheid voor criminaliteit betreft de mate van decentralisatie en specialisatie van taken en functies binnen een bedrijf (Vaughan, 1999). Wanneer taken worden verdeeld en afdelingen binnen bedrijven weinig zicht hebben op elkaars activiteiten, is er minder kans dat onregelmatigheden boven water komen. Bovendien zorgt de werkverdeling ervoor dat het gevoel van verantwoordelijkheid voor het grotere geheel vermindert en normovertreding binnen deze meer anonieme structuur kan worden gerationaliseerd (Stadler & Benson, 2012). Een vierde indicator van kwetsbaarheid is de mate waarin in een sector contant geld in omloop is (Levi & Maguire, 2004; Gilmour & Ridley, 2015). Een vijfde indicator verwijst naar de mate waarin een bedrijf veiligheids-, integriteits- en personeelsbeleid als aparte aandachtspunten heeft aangemerkt. Naarmate bedrijven hieraan specifiek aandacht besteden, zijn ze ook beter in staat om fysieke onveiligheid op bedrijfsterreinen en integriteitsschendingen tegen te gaan (Rovers & De Vries Robbé, 2005). Tot slot en samenhangend met de vijfde indicator, schrijven Apel en Paternoster (2009) over het belang van de bedrijfscultuur en de mate van bewustzijn binnen een bedrijf of een sector over mogelijk misbruik voor criminele doeleinden. Om de kwetsbaarheid voor georganiseerde criminaliteit van sectoren te kunnen inschatten is een goed zicht op de structurele en culturele kenmerken hiervan dus essentieel.

Eerder onderzoek dat zich richtte op de Europese economie wees uit dat horeca, bouw, vastgoed, groothandel en detailhandel (kleding, voeding, bloemen) en transport het meest kwetsbaar zijn voor georganiseerde criminaliteit (Riccardi, Soriani & Standridge, 2015: 156). Wat de meeste kwetsbare sectoren zijn, verschilt dan nog naargelang de specifieke kenmerken van de economie, het ondernemingsklimaat en de regelgeving van een land. Criminelen investeren immers het liefst in sectoren waarmee ze vertrouwd zijn. Voor Nederland betekent dit dat de sectoren horeca, transport, autoverhuur, groothandel en detailhandel en toeristische voorzieningen het meest aantrekkelijk zijn voor infiltratie door criminele activiteiten (Kruisbergen et al., 2012). Omdat Nederland gekend is als een land met een optimale logistieke infrastructuur, is het dus ook voor de smokkel van allerlei illegale goederen interessant (Vander Beken et al., 2005; Savona en Berlusconi, 2015). De winst voor de criminele activiteiten schuilt dan precies in die logistieke snelheid, in het meeliften op de bestaande handelsinfrastructuur (Kleemans et al., 2002: 139-157). Eerder stipten we dit reeds aan als 'transitcriminaliteit'. Transport en logistiek is om die reden ook het type sector en bedrijf dat het vaakst door criminelen wordt gebruikt om misdrijven te faciliteren (Riccardi et al., 2015; Europol, 2007; 2015). Aangezien logistiek de kernactiviteit is van de Rotterdamse haven, hoeft het niet te verwonderen dat criminelen hiervan misbruik maken. In dit hoofdstuk richten we ons daarom op de kwetsbaarheden die eigen zijn aan de sectoren, bedrijven en goederenstromen in de haven. We besteden daarbij in de eerste plaats in 6.2 aandacht aan de *aard van de goederen* die worden verhandeld en hun specifieke risico's en kwetsbaarheden voor drugscriminaliteit. In de tweede plaats analyseren we in 6.3 de *structurele kenmerken* van bedrijven en sectoren, die kunnen wijzen op risico's en kwetsbaarheden voor drugscriminaliteit. We analyseren op welke mogelijke manieren - of welke mogelijke kenmerken ertoe kunnen leiden dat - een sector door de georganiseerde misdaad misbruikt of gebruikt wordt. We beschrijven hiertoe achtereenvolgens de financiële situatie, de manier waarop het bedrijf is georganiseerd, het managementsysteem en de informatiehuishouding. In de derde plaats analyseren we in 6.4 de *culturele kenmerken* die bedrijven en sectoren kwetsbaar kunnen maken voor drugscriminaliteit. Hier gaat het om de manier waarop tegen normvervaging en compliance wordt aangekeken, de manier waarop veiligheid en integriteit een plaats krijgen in de bedrijfsprocessen en de manier waarop incidenten van normovertreding worden aangepakt. In het tweede deel van dit hoofdstuk verlaten we de beschrijving van kwetsbaarheden en richten we ons vooral op het beschrijven van de maatregelen die de publieke en private actoren nemen om de kwetsbaarheden van de goederen (paragraaf 6.5), de structuur (paragraaf 6.6) en de cultuur (paragraaf 6.7) tegen te gaan. We bekijken welke actoren en maatregelen vandaag reeds bestaan en welke nog toekomstmuziek zijn voor de Rotterdamse haven. Onze analyse geeft op die manier ook inzicht in de kwetsbaarheden van de publieke en private controle- en preventiesystemen die de sectoren, bedrijven en lading beschermen tegen georganiseerde criminaliteit.

6.2 Kwetsbare goederenstromen en handelsrelaties

Kwetsbare goederenstromen: fruitlijnen uit Latijns-Amerika

Goederenstromen zijn onderdelen van de logistieke keten en verwijzen naar het proces van transport, verpakking en opslag van grondstoffen of afgewerkte producten (Ploos van Amstel, 2014). In zowel de gesprekken met de sleutelfiguren als de opsporingsonderzoeken werd één specifieke

goederenstroom, namelijk de invoer van exotisch fruit, aangemerkt als kwetsbaar voor drugscriminaliteit. Exotisch fruit is een populaire 'deklading' voor de smokkel in verdovende middelen, omdat die goederenstroom zijn oorsprong vindt in diezelfde landen waar naast fruit ook cocaïne wordt geproduceerd (Colombia, Peru, Bolivia) of in transit is (Brazilië, Ecuador, Dominicaanse Republiek) (UNODC 2018: 29). Havens zoals Rotterdam en Antwerpen met een belangrijk aandeel in de overslag van exotisch fruit voor het Europese vasteland komen daardoor nagenoeg automatisch in aanraking met cocaïnesmokkel. Waarom het dan in de ene of de andere haven aankomt, is een logisch gevolg van de economische gemotiveerde en historisch gegroeide lijn en dus een gevolg van de keuzes die in de logistieke keten worden gemaakt. Sommige fruitlijnen die de Rotterdamse haven aandoen, hebben bovendien quasi-monopolieposities voor de import van bepaalde types fruit. Verdovende middelen surfen op deze fruitlijnen mee. Rotterdam is daarbij vaak de eerste *port of call* omdat de diepst beladen schepen hier terecht kunnen. Deze scheepslijnen doen dus als het ware toevallig Rotterdam of Antwerpen aan (R65), wat deze havens meer kwetsbaar maakt. De kwetsbaarheid is inherent aan de aard van het product en de oorsprong van de goederen. Daarom beklemtonen diverse respondenten dat de terminal waarop de verdovende middelen worden aangetroffen louter een gevolg is van de lijnen en dus niet aan de kenmerken van de terminals zelf ligt.

Dit betekent ook dat kwetsbaarheden kunnen verschuiven wanneer andere logistieke lijnen ontstaan. Zo zien we bijvoorbeeld dat een deel van de fruitimport van de haven van Rotterdam naar de haven van Vlissingen is verschoven. Vlissingen bouwde in de jaren negentig een nieuwe terminal die zich specifiek op de import van fruit uit Latijns-Amerika richtte en ging daarmee de concurrentie aan met de havens van Rotterdam en Antwerpen. Sedert enkele jaren komen de koelschepen met pallets fruit van enkele rederijen uitsluitend in Vlissingen aan en niet langer in Rotterdam. Een deel van de cocaïne wordt daardoor ook in Vlissingen onderschept bij douanecontroles. Een deel van het fruit (en soms ook de verdovende middelen) komt uiteindelijk toch nog in de Rotterdamse haven terecht omdat het voor Rotterdamse op- en overslagbedrijven is bestemd. Via de zogenaamde *Fresh Corridor*³⁸ wordt immers beoogd de koelketen van groente en fruit zo efficiënt mogelijk te laten verlopen via een netwerk van terminals en verbindingen over weg, spoor en water (binnenvaart). Dit omvat onder meer de ontsluiting van *Rotterdam Cool Port*³⁹ in de Waal- en Eemhaven. Ook de smokkel in verdovende middelen kan dus van deze logistieke efficiëntie gebruikmaken. De kwetsbaarheid voor drugscriminaliteit blijft dus aan Rotterdam gekoppeld omdat het via andere wegen toch gedeeltelijk terug naar de Rotterdamse haven komt. Daarbij wordt de binnenvaart door enkele respondenten als een potentieel kwetsbare vervoersmodaliteit aangemerkt:

"We zien ook steeds meer verschuiving naar de binnenvaart. Binnenvaart in contact met vervoer van verdovende middelen. (...) Die lijn is nu weggesneden uit Rotterdam, gaat naar Vlissingen. Uiteindelijk komen de bananen nog steeds hier aan, maar dat gaat via de binnenvaart, dus ja, ze zijn zo slim." (R52)

De mogelijke kwetsbaarheden van de binnenvaart komen later in dit onderzoek meer uitgebreid aan bod.

³⁸ <http://www.freshcorridor.nl/>

³⁹ <https://www.portofrotterdam.com/nl/files/rotterdam-cool-port>

Onze respondenten maken verder een onderscheid tussen de soorten fruitlijnen, waarbij ze het fruit dat in koelcontainers aankomt als net iets minder kwetsbaar beschouwen dan het fruit dat op pallets via koelschepen wordt geïmporteerd. De vervoersmodaliteit zorgt dus voor een verschil. De kwetsbaarheid van de koelschepen ligt volgens onze respondenten in de eerste plaats bij de toegankelijkheid van de lading omdat de pallets met dozen fruit toegankelijk zijn door de gehele toeleveringsketen heen: in de plantages waar de dozen worden gevuld, in de kleine havens van oorsprong waar de pallets worden beladen, in het ruim tijdens de overtocht en in de locaties van bestemming in Europa. Een tweede kwetsbaarheid ligt bij de directheid van de goederenstroom: deze koelschepen komen rechtstreeks vanuit de fruitplantages in Latijns-Amerika naar Nederland. Naast fruit dat in containers of op pallets wordt ingevoerd, wordt de cocaïne ook gesmokkeld in vaten met fruitpulp voor de productie van bijvoorbeeld fruitsap. Zo onderschepte het HARC-team in 2016 220 kilo cocaïne in een lading fruitpulp in de Rotterdamse haven.⁴⁰

De aantrekkelijkheid van de fruitlijnen schuilt niet alleen in de logistieke connectie met de belangrijkste landen van de oorsprong van cocaïne, maar ligt ook in de aard van het product. De beperkte houdbaarheid van sommige goederen vraagt dat de logistieke afhandeling met een zekere efficiëntie gepaard gaat.

“Iets wat snel bederft betekent dat je de afhandeling heel snel moet laten plaatsvinden. En daardoor gok je erop dat het toezicht wat minder is. Dat je elke doos bananen open moet gaan maken. En dan nog die bananen eens open moet gaan maken. Want het zou ook nog in de bananen kunnen zitten. Dus ja, het gaat wel heel erg ver.” (R45)

Veel van de kenmerken waaraan fruitlijnen beantwoorden (landen van oorsprong, korte houdbaarheid), gelden voor een deel van de handel in vlees en vis, al kwam hierover in onze dossiers en de interviews geen informatie binnen. Een smokkelaar die voor een Rotterdamse masterscriptie (Jovanovic, 2018) werd geïnterviewd vertelde over de smokkel via vleesimport en meer specifiek het oplossen van de cocaïne in water dat samen met het vlees wordt ingevroren. Uit nieuwsberichten over inbeslagnames in de Rotterdamse haven bleek eveneens dat vlees- en visimport met cocaïnesmokkel gepaard kan gaan; voorbeelden zijn 1300 kilo cocaïne in een partij kippenvlees uit Brazilië in november 2018 en 1100 kilogram cocaïne tussen bevroren vis uit Ecuador in juli 2018 (Algemeen Dagblad, 21 juli 2018; Algemeen Dagblad, 26 oktober 2018). In een Gelderse uitspraak⁴¹ uit 2018 werd de link met de vleesimport eveneens aangetoond.

De fruitsector: (on)bewust betrokken

De geanalyseerde opsporingsonderzoeken bevestigen dat fruit een aantrekkelijke goederenstroom is om drugs te smokkelen. De fruitbedrijven worden daarbij misbruikt voor criminele activiteiten, meestal zonder medeweten van het management en de eigenaren van de bedrijven. Bij diverse voorbeelden uit de dossiers en uit de interviews blijkt wel dat er dan een medewerker van het fruitbedrijf op de een of andere manier bij de smokkel betrokken is. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer informatie wordt verschaft over de binnenkomende lading, zoals de ‘bill of lading’, waarna hun (criminele) contacten de verdovende middelen uit de lading fruit kunnen ophalen in de gekoelde

⁴⁰ <https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@96490/opnieuw-cocaine/>

⁴¹ ECLI:NL:RBGEL:2018:1993

loodsen van fruitterminals in de Rotterdamse haven. Verdachten uit de dossiers doen ook aan 'marktonderzoek' van fruitbedrijven in de Rotterdamse haven, bijvoorbeeld via hun websites of persoonlijke contacten, zoals uit onderstaande citaat uit een van de casussen blijkt.

A. heeft een bericht over een fruitbedrijf naar B. gestuurd. A. vraagt of B. iemand kent. B. zegt van wel en dat hij een paar mannen kent maar dat ze elkaar eerst moeten ontmoeten om door te spreken wat ze precies willen. B. kan wel een paar mannen benaderen. B. zegt dat de boeren (Belgen) daar heel moeilijk doen, dat ze ook geld willen verdienen. A. zegt 'Die man hoeft alleen maar te bestellen en voor de rest niets, alleen maar geld te verdienen. Het moet een fruitbedrijf of een houtbedrijf, maar liefst een fruitbedrijf dat mag importeren.' A. geeft dan een adres in het buitenland door waar deze persoon moet gaan bestellen en A. betaalt alle fruitbakken.

In een andere casus wordt de kwetsbaarheid van de fruitsector eveneens duidelijk omdat een directeur meldt dat een van zijn medewerkers uit naam van het bedrijf, maar zonder medeweten van collega's, goederen importeerde. Het bedrijf was in dit geval niet zelf betrokken, temeer daar het zich in de export van fruit had gespecialiseerd en de import dus niet overeenkwam met hun reguliere handelsprocessen.

Uit gesprekken met vertegenwoordigers van de fruitsector bleek ook dat er regelmatig inbraken plaatsvinden in hun loodsen, waarbij er vermoedens zijn dat de inbraak tot doel had de verdovende middelen op te halen. De fruitimporteurs merken soms ook op dat de ladingen enkele kilo's lichter zijn geworden dan op de 'bill of lading' staat aangegeven, aldus onze respondenten die in de sector werkzaam zijn. Het vermoeden is dat die lagere gewichten te wijten zijn aan het wegnemen van verdovende middelen uit de dozen of pallets fruit.

Waar in bovenstaande situatie de smokkel zonder medeweten van het management plaatsvindt, blijkt uit de dossieranalyse dat fruitbedrijven in sommige gevallen vermoedelijk met de intentie van smokkel worden opgezet. Zo bleek uit een van de casussen die we analyseerden dat de feitelijke eigenaar van een fruitimportbedrijf een stroman als aandeelhouder en directeur had aangesteld. Achter de schermen was de feitelijke eigenaar echter in regelmatig contact met een verdachte om een fruitlijn vanuit Latijns-Amerika op te zetten, waarbij die laatste zorgde voor versleutelde telefoons en een groot bedrag aan cashgeld voor een handelsreis naar Latijns-Amerika. Uit het desbetreffende onderzoek bleek echter niet dat de verdachten effectief aan de fruithandel gerelateerde werkzaamheden hebben verricht, maar wel dat ze investeringen deden in de fruithandel, vermoedelijk als voorbereidingshandelingen voor de invoer. Op basis van het onderzoek kon dus niet juridisch bewezen worden dat de bedrijfsstructuur effectief met criminele bedoelingen was opgezet.

In interviews werd de mogelijke directe betrokkenheid van bedrijven eveneens besproken. De meeste respondenten gaven aan dat de bedrijven onbewust bij de smokkel zijn betrokken, maar dat ze ook met directe betrokkenheid rekening houden.

"In het kader van Marine Info, dat is zo'n samenwerkingsverband (...) hebben [we] in ieder geval overeenstemming over een nieuwe definitie van meeliften, waarbij klaarblijkelijk de eigenaar van de goederen een wetenschap heeft, maar je moet altijd een slag om de arm houden, want je weet het niet. Je hebt ook allerlei mengvormen, maar doorgaans denken wij dat zij niet betrokken zijn en er geen weet van hebben." (R49)

In Antwerpse onderzoeken over smokkel in verdovende middelen is gebleken dat sommige bedrijven echt met criminele bedoelingen werden opgezet. Zo vertelden respondenten over een zaak waarbij negentig containers van een bedrijf zonder problemen door de douanecontroles waren gekomen, waarop vervolgens in de 91^e container verdovende middelen werden aangetroffen. Deze speurders hadden ongeveer vijftig bedrijven in beeld die hun logistieke keten op die manier voor de smokkel inzetten. Deze importbedrijven verbinden ze vervolgens met de zogenaamde ‘tweedehandsmarkt’ van fruit, waarmee ze naar de fruithandelaars verwijzen die de markten bevoorraden en die tegen de gebruikelijke marktprijzen van de grote importeurs werken. Het opsporen van dit soort praktijken vereist volgens hen intensieve samenwerking van diverse actoren in de toezichtketen, omdat het de weinig zichtbare acties als *“één pallet, één gratis”* (R40) verderop in de keten zijn, die risicoanalysesystemen bij de douane kunnen informeren.

De transportsector: korte lijntjes naar het achterland

In een casus die we analyseerden, lijkt de kwetsbaarheid, volgens HARC, mogelijk ook schuil te gaan in de nauwe connecties tussen rederijen, expediteurs en op- en overslagbedrijven; dit omdat die eerste twee vaak kantoor houden op de terreinen van de laatste. Dat vergemakkelijkt het leggen van contacten en betekent dat ze de hele keten onder controle kunnen houden. De verwevenheid tussen voorheen gescheiden onderdelen van de logistieke keten wordt ook in de interviews als een risico aangestipt, omdat ze dan niet meer scherp genoeg op elkaars gedrag letten, *“opportunistisch kunnen bijklussen”* (R53), *“elkaar diensten verlenen”* (R02) en *“in de kern bepalend zijn voor hoe daar dingen gaan”* (R32).

Enkele respondenten wijzen ons erop dat de kwetsbaarheden van de transportsector voor criminaliteit lang niet altijd tot de Rotterdamse haven zijn beperkt, maar ook inherent met kwetsbaarheden in het achterland verbonden zijn. Zo wezen respondenten erop dat een stukje van de logistieke keten van de Rotterdamse haven eigenlijk in het achterland is gelegen (bijvoorbeeld Spaanse Polder, Barendrecht, Ridderkerk) en daarom ook voor toezicht verder moet worden gekeken dan de haven zelf. De onderstaande quote wijst op het belang van die aanpak van bedrijven in het achterland:

“Er zijn gewoon bevindingen gedaan dat ze weten dat een schip, of de vracht eigenlijk, die in Vlissingen aankwam, naar een loods in de buurt van Breda ging en daar werden de drugs eruit gehaald en de vrachtwagen leeggehaald. Ineens kwam die boot dan helemaal niet meer in Vlissingen, die ging naar Antwerpen. En als het toen ook weer naar die loods ging, dan is die loods de constante factor. Met ander woorden, daar zit eigenlijk volgens mij de manier waarop je zoiets kan ontrafelen, dus via dat transportbedrijf.” (R45)

Van verschillende vervoersmodaliteiten naar het achterland wordt aangegeven dat er te weinig zicht op is om te kunnen inschatten of er betrokkenheid is bij drugscriminaliteit. Onze respondenten verwijzen daarvoor in het bijzonder naar een gebrek aan informatie over de binnenscheepvaart en het spoor.

Hoewel eerder in dit hoofdstuk specifiek werd verwezen naar de kwetsbaarheid van binnenvaart in relatie tot de fruitlijnen, vermoeden diverse respondenten dat de binnenvaart ook meer in het algemeen kwetsbaarheden met zich meedraagt. Zo wijzen ze erop dat er relatief weinig zicht is op de schepen die aan- en afmeren, omdat het toezicht aan de waterkant minder intensief lijkt te zijn dan

op de terminals. Een rapport van de Politie Rotterdam-Rijnmond uit 2008 gaf aan dat de binnenvaart opportuniteiten biedt voor smokkel (RIO, 2008 in Brein, 2009). Ook Aquapol (n.d.: 6) heeft diverse vormen van smokkel, onder meer van verdovende middelen, via de binnenvaart als prioriteit aangemerkt voor hun operaties in 2015-2018 en stelt dat de binnenvaart een relatieve onbekende is voor toezicht en handhaving. Daarnaast wezen enkele respondenten op de zware concurrentieslag die bij de binnenvaart speelt. In interviews met vertegenwoordigers van de binnenvaart werd deze concurrentie erkend, maar gaf men aan dat dit niet noodzakelijk een hogere kwetsbaarheid voor drugscriminaliteit hoeft te betekenen. In de door ons onderzochte casussen, kwam de binnenvaart niet aan bod.

“We hebben heel veel onderbuikgevoelens. En dan zou dat best [kunnen], dat die sectoren er ook bij betrokken zijn. Want als een zeeschip binnenkomt, dan komt er via de waterkant een boot en die levert goederen, het afval wordt van boord gehaald, hij moet weer gebunkerd worden. Dus er komt best wel wat [aan boord], ook langszij via de waterkant. Die is natuurlijk nog kwetsbaarder dan de weggant (...) Daar heb je geen zicht op. Nee, die gaan niet langs een beveiliging. Die meren af en ... Tuurlijk weten ze wel waar ze moeten zijn en we zien natuurlijk via het Havenbedrijf wat er vaart. Het zijn geen rare dingen als die gebeuren. Want iemand gaat aan boord en die moet ook even een bonnetje aftekenen en als-ie dan twee sporttassen bij [zich] heeft, dan wordt dat minder snel gezien dan van de weggant. En de boot vaart weg en het is weg.” (R17)

Het wegvervoer wordt eveneens als potentieel kwetsbaar aangestipt door onze respondenten en ook in de dossieranalyse wordt dit helder. In een casus wordt bijvoorbeeld duidelijk dat de wegvervoersbedrijven en hun vrachtwagenchauffeurs in het bijzonder, kwetsbaar zijn. Een van de verdachten in deze zaak werkte als planner bij een vervoerder en had daardoor zicht op de containernummers en pincodes van de containers. Die pin- en containernummers deelden de verdachten met elkaar om de containers in de Rotterdamse haven te kunnen ophalen. Dit gebeurde in dit geval zonder medeweten van het vervoersbedrijf dat als hoofdvervoerder voor de goederen instond. De volle containers werden immers afgekoppeld op de openbare weg en door een andere chauffeur opgehaald, wat hoogst ongebruikelijk is, zeker bij waardevolle goederen. De verdachte chauffeur werkte bovendien zonder vrachtbrieven en gooide na het afkoppelen de dagstaat weg hoewel het in verband met de rijtijdenwet verplicht is deze in te leveren. De kwetsbaarheid van de pincodes wordt ook in interviews bevestigd:

“De vrachtwagenchauffeur, die de container komt afhalen, hè. Die dat letterlijk doet met een pincode, maar hoe safe is die pincode?” (R65)

In lopend onderzoek wordt bestudeerd of bepaalde bedrijven die als toeleveranciers of serviceproviders voor de logistieke keten functioneren, werden opgericht met de bedoeling verdovende middelen te smokkelen.

Andere kwetsbare sectoren en goederenstromen

Hoewel de fruitsector als het belangrijkste risico wordt genoemd, worden er zowel in de dossiers als in de interviews ook connecties gemaakt met andere goederen en sectoren. Zo wordt cocaïne ook

geïmporteerd als bijlading van steenkool, schroot en ertsen. Een Amsterdamse uitspraak uit 2018⁴² verwijst naar de import van kolenertsen via de Antwerpse haven naar een bedrijf in Roosendaal. Een Arubaanse uitspraak uit 2018⁴³ spreekt over een criminele organisatie die in 2017 verdovende middelen via containers gevuld met schroot naar Europa zou hebben verstuurd. Een Rotterdamse uitspraak uit 2011⁴⁴ spreekt over de invoer van cocaïne uit Suriname via schrootexporteurs. In onze dossiers is geen sprake van metaal of ertsen, maar een casus verwijst wel naar de smokkel via steenkool. Onze respondenten uitten vermoedens dat enkele van die bedrijven voor de smokkel van verdovende middelen wordt gebruikt. *“Ik kan me niet voorstellen, als er een hoop scrap [metaalafval] en schroot van Zuid-Amerika komt, dat daar ook geen infiltratie is in die bedrijven. Dat kan ik mij totaal niet voorstellen.”* (R40).

Verhuisgoederen uit de Nederlandse Antillen werden in interviews met vertegenwoordigers van bedrijven uit de Rotterdamse haven eveneens als risicozendingen aangemerkt. Enkele Rotterdamse gerechtelijke uitspraken⁴⁵ wezen op het misbruik van als verhuisgoederen aangemerkte zendingen voor cocaïnesmokkel.

Ook over de textielbedrijven maken onze respondenten zich zorgen. Respondenten beklemtonen vooral dat ze weinig zicht op deze sector hebben, maar wijzen tegelijk op indicatoren van mogelijke onregelmatigheden. Zo verwijzen ze naar containers die op de terreinen van lompenhandels staan maar nooit wisselen, wat op een gebrek aan reguliere bedrijfsactiviteiten wijst. Bij sommige bedrijven zijn er ook stelselmatig verschillen tussen het gewicht dat op de manifesten staat aangegeven en het werkelijke gewicht van de containers. De gedachte is dat deze bedrijven mogelijk faciliteren in de smokkel van hasj vanuit Noord-Afrikaanse landen. Enkele respondenten geven ook aan dat textielbedrijven mogelijk bij de smokkel in cocaïne via Noord- en West-Afrikaanse landen zijn betrokken. Uit diverse internationale rapporten blijkt immers dat de cocaïnesmokkel vanuit Latijns-Amerika zich gedeeltelijk via deze route heeft verplaatst. De opkomst van West- en Noord-Afrikaanse landen als transitlanden voor cocaïne bleek de voorbije jaren bijvoorbeeld uit rapporten van de UNODC (2011, 2018) en de EMCDDA (2016) en uit inbeslagnames door de lokale Noord-Afrikaanse autoriteiten (DGSN⁴⁶, 2017). Van de totale inbeslagnames van cocaïne in Europese landen voor 2017 was ongeveer 6% in transit via Afrikaanse landen en van de inbeslagnames in Latijns-Amerikaanse landen was ongeveer 2% voor Afrikaanse landen bestemd (UNODC 2018). In het World Drug Report van het jaar ervoor merkte de UNODC (2017: 33) nog op dat de lagere cijfers van inbeslagnames in Afrikaanse en Europese landen mogelijk een gevolg zijn van slechte rapportering en/of beperkte aandacht voor Afrikaanse landen als transitlanden. Uit deze rapporten is niet op te maken via welke goederenstromen de verdovende middelen de Europese markt bereiken. Respondenten die vermoedens uitten over de textielbranche en de connectie met verdovende middelen, geven aan dat het niet hard te maken is, onder meer omdat het ontbreekt aan onderzoekscapaciteit (R47). In geen van de bestudeerde casussen komt de textielsector of lompenhandel naar voren.

⁴² ECLI:NL:RBAMS:2018:3188 en ECLI:NL:RBAMS:2018:3180

⁴³ ECLI:NL:OGCAA:2018:446

⁴⁴ ECLI:NL:RBROT:2011:BS1676

⁴⁵ ECLI:NL:RBROT:2005:AT7196 en ECLI:NL:RBROT:2019:1103

⁴⁶ Direction générale de la Sûreté nationale (Maroc) (DGSN), 2017.

Textiel is een sector waarover in relatie tot drugssmokkel of georganiseerde criminaliteit weinig academische studies bestaan. Wel wijst een analyse van Van der Laan (2012: 13-14) op de mogelijkheden die textiel en kunststoffen bieden voor de drugssmokkel via het impregneren van de stoffen. In aanloop naar het WK voetbal in 2018 werden in Colombia met cocaïne geïmpregneerde voetbalshirts aangetroffen die onderweg waren naar Groningen. Daarnaast toonde een studie over de Colombiaanse drugssmokkel aan dat de textielindustrie door drugssmokkelaars wordt gebruikt om drugsinkomsten wit te wassen (Holmes & Gutierrez de Pineres, 2006).

De factoren die sommige sectoren kwetsbaar maken voor drugscriminaliteit, zijn beschreven in eerder onderzoek, onze dossieranalyse of in de media. Van enkele andere sectoren zijn de kwetsbaarheden nauwelijks gedocumenteerd. Niettemin geven enkele van onze respondenten aan dat ze er activiteiten hebben waargenomen die op onregelmatigheden wijzen. De asbestverwijdering uit schepen is een van die voorbeelden. Deels gaat het voor deze bedrijven om locaties en bedrijfsactiviteiten die mogelijkheden bieden om ongezien drugs, die in schepen zijn ingebouwd, te verwijderen. Onze respondenten merken echter ook op dat het bedrijven zijn die vaak slechts tijdelijk personeel in dienst hebben (R25).

“Er wordt gebruik gemaakt van het e-mailadres van een bedrijf dat daadwerkelijk in de haven gevestigd is, maar het is een lege BV waar tot nu toe geen activiteiten waarneembaar waren. Maar dat e-mailadres wordt gebruikt voor werkopdrachten over asbestsanering. (...) en dan komt er een crew om asbest te verwijderen, maar het biedt eigenlijk ruim de gelegenheid om de drugs van het schip te halen.” (R08)

Naast de kwetsbaarheid van specifieke handelsstromen en goederen, beklemtonen onze respondenten de rol die wordt gespeeld door allerlei facilitators, zoals notarissen, advocaten en makelaars, die in te huren zijn voor allerlei diensten. De rol van deze beroepsgroepen bij georganiseerde criminaliteit of bedrijfscriminaliteit is reeds in ander onderzoek aangetoond (Nelen & Lankhorst, 2018; Lord, van Wingerde & Campbell, 2018; Ferwerda, Staring, De Vries Robbé & Van de Bunt, 2007). Het belang van deze beroepsgroepen in het opsporen van georganiseerde criminaliteit kwam ook in de vierde rapportage van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit aan bod (Kruisbergen, van de Bunt & Kleemans, 2012: 36). Bij het onderzoek *Notoire Straten* kwam in elk van de bestudeerde casussen de rol van ‘dubieuze of malafide pandeigenaren en makelaars’ naar voren (Melbaum, Schoenmakers & van Zanten, 2018: 56). In onze dossieranalyse kwamen deze beroepsgroepen niet expliciet in beeld, maar enkele respondenten wijzen wel op hun betrokkenheid, zoals volgende quote illustreert:

“Dat kunnen de notarissen en de advocaten en de makelaars en de noem maar op zijn. Nou, alles wat, zeg maar, nodig is om (lacht) om je werk te kunnen doen. Waar je ook nog eens een keer met legale structuren te maken hebt, moet hebben als het niet anders kan.” (R58)

6.3 Structurele kwetsbaarheden van bedrijven en sectoren

Legale bedrijven kunnen op verschillende manieren met criminaliteit in verband gebracht worden. Ze kunnen slachtoffers zijn, ze kunnen gebruikt worden door criminelen of ze kunnen criminaliteit

faciliteren (Kleemans et al., 2002). Bedrijven kunnen bij criminaliteit betrokken raken doordat hun diensten of producten voor de smokkel worden misbruikt. Dit kan gebeuren op een manier waarbij de criminelen gewoon klanten zijn en ook betalen voor de diensten of het kan een vorm aannemen waarbij het bedrijf slachtoffer wordt van ladingdiefstal, fysieke beschadiging aan materieel en/of afpersing (Passas, 1999). Bedrijven kunnen ook bewust meewerken met illegale activiteiten of kunnen met criminele bedoelingen zijn opgericht. Legale structuren dienen dan als dekmantel voor criminele activiteiten of maken het mogelijk dat illegale activiteiten van de buitenwereld worden afgeschermd doordat er ook een legale bron van inkomsten is. Klima (2011) stelde bij de studie van de Belgische transportsector vast dat er geen transportbedrijven met expliciet malafide bedoelingen werden opgericht. Wel werden bedrijven met simpele onopvallende bedrijfsstructuren of dummy-bedrijven ingeschakeld om smokkel te faciliteren. De grens tussen organisatiecriminaliteit en georganiseerde criminaliteit is daarbij niet altijd even helder. In onze dossiers en uit de interviews kunnen we eveneens concluderen dat de bedrijven vooral misbruikt worden voor drugssmokkel, meestal zonder medeweten van de bedrijfsleiders en het management. De enkele keren dat er indicaties zijn dat bedrijven in de Rotterdamse haven er echt voor werden opgezet, zijn er geen harde bewijzen.

In onze interviews vroegen we onze respondenten welke kenmerken bedrijven naar hun mening kwetsbaar maken voor (drugs)criminaliteit. Daarnaast bieden eerdere studies over kwetsbaarheden voor criminaliteit van bedrijven en sectoren enkele indicaties over wat een bedrijf of sector meer of minder kwetsbaar kan maken voor criminaliteit.

Financiële kenmerken van bedrijven en sectoren

Volgens de literatuur over de kwetsbaarheid van bedrijven voor infiltratie voor criminaliteit, is de financiële gezondheid van bedrijven een eerste indicator van mogelijke problemen. Interviews met veroordeelde daders uit een Belgische studie over de transportsector (Klima, 2011) toonden bijvoorbeeld aan dat de criminele verleidingen vooral groot zijn voor kleine en middelgrote ondernemingen. Ze hebben moeite om te overleven in de erg competitieve sector transport en logistiek. De opstartkosten om een transportfirma op te richten zijn relatief hoog (kosten van een vrachtwagen, personeelskosten, opslagruimte) en dan staat het water kleine bedrijven al snel aan de lippen bij een kleiner aantal bestellingen. Grotere bedrijven kunnen een tijdelijke vermindering van bestellingen gemakkelijker opvangen. De financiële gezondheid van bedrijven kan dus als een voorspeller worden gezien voor mogelijke betrokkenheid in criminele activiteiten. Een medewerker van een transportbedrijf vertelt:

“Chauffeur-eigenaren. Ja. [X], ik ken hem persoonlijk, ja, die heeft daar wel een paar jaartjes voor vastgezeten. (...) En dat is echt gewoon ook door de georganiseerde misdaad opgezet. Dat zijn gewoon lijnen die lopen. En daar hebben ze handlangers bij nodig die het uitvoeren. Als je er gevoelig voor bent en je bedrijf loopt even een beetje minder goed, dan zou je zomaar overstag kunnen gaan en dan weet je echt dat het niet kan en niet mag, maar het probleem is vaak: het gaat 2 keer goed, 3 keer goed, 4 keer goed, 5 keer goed. En dan sluipt het gemak erin. Ah, we doen even... Ja, goed. Ik heb [X] er zelf over gesproken. Hij zegt ook van: ‘bedrijf ging gewoon niet goed en het was gemakkelijk’.”
(R62)

Een andere indicator van de financiële gezondheid van bedrijven, die door enkele respondenten wordt aangehaald, is dat ze negatief fiscaal gedrag vertonen en dus met belastingschulden zitten of hun pensioenbijdragen niet betalen.

“Toen was het vooral dat ze heel veel financiële problemen hadden (...) dus dat daardoor ook de directievoering niet altijd even veel prioriteit legde bij dit onderdeel. Ja, ze konden dan net hun hoofd boven water houden, dus ja (...) dan zouden ze helemaal ‘down the drain’ gaan.” (R38)

Daarentegen blijkt uit andere interviews dat het net om het tegenovergestelde zou moeten gaan: namelijk het op orde hebben van de boeken. Deze respondenten verplaatsen zich in het hoofd van een succesvolle drugssmokkelaar en geven daarbij aan dat ze zich vooral zouden richten op bedrijven die geen negatief fiscaal gedrag tonen omdat ze anders zouden opvallen bij financiële toezichthouders.

“Als jij een fruitbedrijf hebt en je wilt die dingen laten doen die niet deugen, dan ga je daar toch geen slecht of verdacht uitzendbureau wegzetten om bijvoorbeeld in de stukgoedsector iets uit te halen of zo. (...) Dat moet juist een goed bedrijf zijn waarvan je denkt: die draaien goeie omzetten. Keurige jaarrekeningen, dan valt het allemaal niet op. Of het is maar eenmalig, ja, dan maakt het niet uit.” (R45)

Deze redenering voortzettend, betekent dit dat de financiële indicatoren die eromheen zitten betrouwbaarder zouden zijn dan de financiële gezondheid van het bedrijf zelf. Als voorbeelden noemen onze respondenten transportbedrijven waar chauffeurs persoonlijk een groot vermogen hebben of zelfs transportbedrijven die veel eigen chauffeurs hebben terwijl andere in dat marktsegment vooral zelfstandigen met eigen vrachtwagens inschakelen. Dit zijn echter geen sluitende indicatoren van betrokkenheid bij drugscriminaliteit.

Concurrentiedruk in de sector

De transportsector in zijn geheel kent, door de hoge concurrentiedruk, een groot aantal faillissementen (Vander Beken et al., 2005). Die concurrentiedruk is er doordat heel veel spelers zich op de markt begeven en het aanbod in een Europese markt ook steeds vaker uit het buitenland komt. Hoewel harmonisering van sociale en fiscale regulering op de Europese agenda staat, is er in praktijk sprake van delocalisatie, waarbij voertuigen, bedrijven en personeel in andere landen worden geregistreerd. Dit is vaak voordelig op korte termijn, maar is op langere termijn niet houdbaar omdat het de concurrentie op de spits drijft.

De concurrentiedruk is ook hoog door de aard van het product. Tijd is geld in de sector logistiek en transport. Korte overslagtijden kunnen een belangrijk concurrentievoordeel opleveren, voor zowel bedrijven onderling als een haven als geheel. Transport en logistiek is bovendien een sector waarin de prijszetting niet transparant is omdat het in onderhandeling met elk van de afzonderlijke klanten plaatsvindt. Malafide bedrijven kunnen zo ongezien onder de kostprijs werken en extra geld binnenhalen met criminele activiteiten (Vander Beken et al., 2005).

Diverse respondenten gaven aan dat de sector transport en logistiek een wisselvallige markt is die sterk onderhevig is aan een over- of onderaanbod van diensten of producten en aan veranderende of ondoorzichtige prijzen binnen een sector. Deze (in)stabiliteit verschilt naargelang de fase van de

logistieke keten, maar er zijn niettemin enkele tendensen te bespeuren. Enkele vervoerders en een brancheorganisatie gaven in interviews mee dat er langetermijncontracten met klanten - verladers of eigenaren van de goederen - worden aangegaan omdat zij voor betrouwbaarheid en kwaliteit kiezen. Zij erkenden echter wel dat een deel van de handel om snelle en goedkope service gaat waarbij sommigen onder de marktprijs werken. Voor vrachtwagenchauffeurs en binnenvaartschippers werd bijvoorbeeld aangehaald dat ze in felle concurrentie zijn verwickeld met bedrijven ver buiten de onmiddellijke omgeving van de Rotterdamse haven, met lage en wisselende lonen als gevolg. Indien een waardig inkomen voor deze transporteurs niet meer tot de opties behoort, kunnen sommigen - aldus deze respondenten - bereid zijn een hoger risico te nemen en een rol spelen in drugssmokkel. We hoorden meerdere keren dat het marktsysteem mogelijk wat doorgeschoten lijkt te zijn in deze takken van de logistiek.

Onze respondenten die vanuit de inspectiehoek komen, bevestigen dit beeld. Ze wijzen vooral op de concurrentie die, in het bijzonder voor de wegvervoerders, in de logistieke keten op het scherpst van de snede zit. De prijsstelling in de markt vinden ze daarom een belangrijke indicator van mogelijke onregelmatigheden. Dit dient dan te worden afgewogen tegen de financiële verplichtingen die een bedrijf is aangegaan zoals het leasen van materieel, exploitatiekosten en loonkosten. Een bedrijf dat grote investeringen doet in een instabiele markt vormt volgens diverse respondenten een groot risico voor criminele infiltratie. Een jong bedrijf dat snel groeit, altijd tegen te lage prijzen rijdt en niettemin een mooi wagenpark heeft, is een andere indicatie van mogelijke betrokkenheid bij drugsriminaliteit die genoemd wordt door onze respondenten.

“En ga je heel erg scherp op je prijs zitten, voor de hele handeling, dan is natuurlijk vaak het wegtransport het sluitstuk. Dus vervoerders gaan voor prijzen rijden die doorgaans onder de marktprijs liggen en dan ontstaat een groot risico. (...) Nou, dat betekent, als je onder de marktprijs gaat rijden, dat je in feite geen bedrijfsresultaat genereert waarmee je in staat bent om aan al je financiële verplichtingen te voldoen. Dat gaat natuurlijk van de leaseverplichtingen tot de exploitatieverplichtingen, de voertuigen, de loonkosten voor de chauffeur, dus dan moet je het ergens anders gaan verdienen. (...) De praktijk heeft natuurlijk wel geleerd dat onze bedrijven die ook de laatste jaren zijn betrappt op drugstransporten, gelieerd aan de haven, ja, dat een aantal chauffeurs dat in de bedrijven werkten ook niet al te fris waren.” (R32)

Zowel inspecteurs als vertegenwoordigers van transportbedrijven en brancheverenigingen wijzen erop dat de verantwoordelijkheid voor die prijsstelling bij grote spelers in andere fasen van de logistieke keten ligt. Zij hebben immers de regie in handen en bepalen voor welke prijs wordt gereden. De bredere structuur van de internationale handel drukt dus zwaar op de kleinste spelers in de keten.

Een van die bepalende partijen in het logistieke proces is de verlader. De verladers bepalen met welke spelers ze in zee gaan en grijpen daarbij in figuurlijke zin soms ook de overslagbedrijven bij de keel, omdat ze de prijzen zo scherp mogelijk willen zetten. Het is voor deze verladers niet kapitaalintensief omdat ze geen schepen, personeel en overslagterminals moeten inrichten. Ze werken met derde partijen, omdat ze dan op de marktwerking kunnen inspelen, maar tegelijk is het werk dat onder die derden wordt verdeeld erg variabel, waardoor zij op uitzendkrachten zijn aangewezen (zie verder).

Interne organisatie en monitoring

Bedrijven in de logistieke keten worden door diverse respondenten als zwakke schakels geïdentificeerd, omdat hun interne organisatie is ingericht om handel te drijven of te faciliteren en niet zozeer om smokkel tegen te gaan. De mate waarin de bedrijven hun organisatie structureel op orde hebben (bijvoorbeeld qua vergunningen, rij- en rusttijden) wordt daarom als een indicator gezien van de mate van kwetsbaarheid voor georganiseerde criminaliteit.

“Dus de vraag is of die bedrijven in die logistieke ketens de checks en balances op orde hebben, dat ze screening op orde hebben. Dat ze [het] vier-ogen-principes hanteren. Dat ze periodiek screenen. Dat ze de werkprocessen intern met dit in het achterhoofd hebben zitten. Het aannamebeleid, hè, werving en selectie. Er zijn tal van zaken, naar mijn idee in elke stap in de logistieke keten, die kwetsbaar is. En misschien dat de mate van maturiteit van de organisatie nog iets zegt over meer of minder kwetsbaar zijn.” (R58)

De diversiteit aan bedrijven die werkzaam zijn in de haven, maar ook in de sector transport en logistiek in het algemeen maakt het echter niet eenvoudig om de structurele organisatie van een bedrijf als indicator voor mogelijke beïnvloeding te zien.

“Je hebt eigen rijders, betrouwbare transporteurs, die ook werkelijk er alles aan doen om zelfs AEO [Authorized Economic Operator] aan te vragen en ook kunnen aantonen dat ze met vaste chauffeurs werken, bij wijze van spreken GPS hebben, dat ze weten waar hun container, waar hun vrachtwagen is, enz. Je hebt een hele gelaagdheid in dat transportwereldje.” (R10)

De logistieke sector is bovendien een sector die administratief-juridisch gezien relatief gemakkelijk toegankelijk is. Het is niet erg moeilijk om de vestigingslocatie te wijzigen, dus het toezicht hierop vereist afstemming tussen diverse lokale en internationale actoren. De grote omvang en het internationale werkgebied van de transportsector met vele kleinere ondernemingen naast diverse grotere, maakt het bovendien lastig toezicht te houden (Ferwerda & Unger, 2016). Een ander aspect dat toezicht moeilijk maakt is de afwezigheid van vestigingen van grote scheepslijnen in de Rotterdamse haven. De diensten met verantwoordelijkheden over het logistieke proces en andere bedrijfsprocessen zitten in andere landen.

“De vertegenwoordigingen van echte rederijen zelf, in Rotterdam, gaan niet verder dan een boekingskantoor. Dat was ook altijd wel een beetje onze uitdaging (...)als je met (...) een hele grote rederij wil schakelen over beleid en strategieën, dan moet je gewoon naar Shanghai of waar ze ook zitten. [De Rotterdamse directie] ken ik vrij goed. Maar ja, uiteindelijk gaat die gewoon over wat er in Rotterdam gebeurt, maar niet over hoe laat het schip komt binnenvaren, terwijl wij weleens zeggen: ja, als je een andere planning hanteert, dan zal het proces beter functioneren.” (R60)

Uitzendwerk

Uitzendwerk heeft een belangrijk aandeel van de tewerkstelling in de haven. Door de marktwerking moet immers soms flexibel met personeelsinzet omgesprongen worden. Ongeveer 40% van het personeel in de industrie, in onderhoud en in transport wordt ingeleend bovenop het eigen

personeel. Voor de maritieme dienstverleners is dat ongeveer 19% (Zandvliet & Rooij-van Leeuwen, 2017). In een focusgroep werd door een van de deelnemers de bezorgdheid geuit over de uitzendmarkt die vooral leek in te zetten op de vaardigheden van de uitzendkrachten en niet zozeer op hun integriteit. Wie als uitzendkracht wordt ingezet wordt niet aan een uitgebreide screening onderworpen.

Een respondent uit de logistieke sector bevestigde dat zijn bedrijf onvermijdelijk met uitzendwerk moet werken en dat dit samen gaat met bepaalde integriteitsrisico's: "*wanneer we met uitzendbureau moeten werken voor chauffeurs, daar durf ik mijn hand niet voor in het vuur steken*" (R43). Tegelijkertijd zijn er wel degelijk mogelijkheden om als bedrijf in samenwerking met uitzendbureaus op integriteit in te zetten. Dat betekent wel dat het bedrijf daarvoor moet willen betalen, zoals de onderstaande quote duidelijk maakt.

"Je kunt natuurlijk vergaande afspraken maken met je uitzendbureau en dat kost even tijd, het hoeft niet morgen klaar. Maar als je dat eenmaal in gang zet, dan is dat wel te doen. Wij zijn hier natuurlijk gewoon AEO-gecertificeerd en van al die toeleveranciers verwachten we dat ze binnen die lijnen acteren. Nou ja, als je dat nooit bespreekt met je uitzendbureau, dan denkt-ie ook: dan blijf ik lekker hobbelen, weet je wel. Wij deden hier zaken met een uitzendbureautje, hier uit noord, voor het lossen van de boot. Daar kom je dus niet meer uit, dus word je wel terug gedwongen naar de grote partijen, die dat gewoon natuurlijk helemaal dicht hebben zitten. Ja, prima. Dan betaal je, ik zal maar zeggen, 2 euro per pallet meer, maar dan ben je in ieder geval wel verzekerd van het feit dat je dus in ieder geval die partij kan aanspreken als dat niet goed loopt." (R03)

Naast uitzendwerk wordt in de haven ook vaak gewerkt met derden, aan wie specifieke taken worden uitbesteed, maar die evenmin aan dezelfde screening worden onderworpen. Het voorbeeld wordt gegeven van surveyors die de lading komen checken en zich daarvoor bij cargadoors aanmelden, maar niet gecontroleerd worden op hun integriteit (R07).

6.4 Culturele kwetsbaarheden van bedrijven en sectoren

De kwetsbaarheden voor criminaliteit die met de structuur van een bedrijf samenhangen, houden ook nauw verband met de cultuur (Apel & Paternoster, 2009). Dit verwijst naar de mate waarin er bewustzijn is over mogelijk misbruik voor criminele doeleinden, maar eveneens de manier waarop met normovertredingen (bijvoorbeeld op het gebied van sociale wetgeving, verzekering etc.) wordt omgegaan en tegen wordt opgetreden. In deze paragraaf belichten we enkele culturele kwetsbaarheden van bedrijven en sectoren die door onze respondenten werden genoemd of in de casussen aan bod kwamen. Dit is geenszins bedoeld als een uitputtend overzicht van alle mogelijke kwetsbaarheden in de logistieke keten.

Een langzaam verschuivende cultuur van gedogen

De oude cultuur dat er iets 'van de boot is gevallen' is uit de Rotterdamse haven verdwenen, aldus onze respondenten, maar er blijft volgens hen op sommige terminals nog steeds een bepaald gedogen van niet-integer gedrag. Ze verwijzen daarbij naar het uitlenen van pasjes aan elkaar, het gebruik van drank of drugs op de werkplek of de stille regel dat ze elkaar niet verklikken bij onregelmatigheden.

De mate waarin het 'drank, drugs en/of pasjes beleid' streng is of niet of waarin stelen of aannemen van goederen aanvaardbaar is, werd als een indicator benoemd voor kwetsbaarheid voor misbruik door georganiseerde misdaad. Deze kwetsbaarheid geldt volgens onze respondenten trouwens zowel voor private als publieke actoren in de haven. Een ander voorbeeld dat werd aangehaald is het gedogen van misbruik van Arboregelgeving in de logistieke sector en meer specifiek met rust- en rijtijden (R12).

Ook de manier waarop een bedrijf of sector in preventieve zin met deviant gedrag omgaat, is volgens onze respondenten een belangrijke indicator van kwetsbaarheden voor (drugs)criminaliteit en andere onregelmatigheden.

"Kijk, wat natuurlijk ook altijd interessant is om naar te kijken is wat voor medewerkers werken er in de haven en [met] wat voor contract komen zij binnen? Welke culturen heersen daar? Als ik daar verhalen van hoor van mensen die in het verleden opgepakt zijn en dat je dan hoort: 'nou ja, het was een hele cultuur, of een heel team', waar het heel gewoon was, dan zijn dat natuurlijk ook wel kwetsbaarheden." (R36)

Eerder onderzoek (Klima, 2011; Van Dijk et al., 1999) wees uit dat de mate waarin een bedrijf optreedt ter preventie van criminaliteit sterk afhankelijk is van de mate waarin die types criminaliteit risico's inhouden voor de kerntaken van het bedrijf. Uit interviews met transportbedrijven (Klima, 2011) bleek dat er vooral aansporing is om op te treden wanneer de waardevolle lading werkelijk in gevaar is en dit een groot financieel risico inhoudt voor het bedrijf. Transportbedrijven nemen dus soms het risico om slachtoffer te worden van criminaliteit voor lief als dit de economische activiteit efficiënter maakt (Klima, 2011: 125). Het gevolg is dat actief ingezet wordt op de preventie van ladingdiefstal, terwijl smokkel wordt genegeerd of minder serieus genomen.

"Wij schuiven met dozen"

Er lijkt een verschuiving te hebben plaatsgevonden in de cultuur van diverse private actoren in de logistieke keten. Lange tijd schoven de terminals en cargadoors de verantwoordelijkheid voor smokkel van zich af, verwijzend naar hun taak als logistieke speler en niet als veiligheidsbedrijf. Enkele actoren werden echter steeds meer met de economische gevolgen van onveiligheid en criminaliteit op hun bedrijfsterreinen geconfronteerd, waardoor een langzame verandering inging. Ondertussen lijkt in heel wat bedrijven in de Rotterdamse haven het bewustzijn over mogelijke criminele activiteiten op het haventerrein toegenomen. Dat toegenomen bewustzijn over criminaliteit lijkt hand in hand te gaan met het besef dat criminaliteit ook de veiligheid van de eigen medewerkers in gevaar kan brengen. Verantwoordelijken voor de beveiliging van terminals hadden hun directies al vaker gevraagd om meer middelen. Hier werd echter geen budget voor vrijgemaakt, met alle gevolgen van dien. Het programma Integere Haven zette eveneens in op deze cultuurverandering met sinds 2013 bewustwordingscampagnes bij bedrijven en sinds 2016 een publiekscampagne om bij medewerkers van bedrijven in de haven de bereidheid om criminele feiten te melden, te vergroten.

"Die containerterminals, die grote en het gaat me niet om welke, ze zijn allemaal identiek daaraan, die hadden altijd de stelling: wij schuiven met dozen. Voor de rest zijn wij nergens verantwoordelijk voor. Met schaamrood op hun kaken moesten ze concluderen

dat ze dat helemaal niet wisten. Of in ieder geval, horend doof zijn gebleven. Want achteraf zijn er signalen zat geweest vanuit hun beveiligingsorganisatie.” (R29)

Hoewel de aandacht voor criminaliteit bij diverse bedrijven aanwezig is, geven onze respondenten ook aan dat dit bewustzijn bij lang niet alle bedrijven in de haven is ingeburgerd. De haven wordt door hen gekarakteriseerd als een gebied waar fatsoenlijke bedrijven werken naast malafide bedrijven, maar waar nagenoeg niemand iets meldt wanneer er iets verdacht is. De sociale controle lijkt in bepaalde delen van de haven blijkbaar nagenoeg afwezig.

“Sommigen sectoren zijn rot en daar is het blijkbaar ook normaal dat het rot is. Maar gelukkig zijn er ook sectoren waar het goed mee gaat en het goed mee samenwerken is.” (R52)

Onze respondenten beklemtonen eveneens dat de grote transparantie die de logistieke sector aan zijn klanten wil bieden, een belangrijk risico inhoudt voor criminaliteit. Iedereen kan via het internet achterhalen welke scheepslijnen bij welke terminals in de Rotterdamse haven aankomen en bij sommige rederijen kan ook de vaarroute worden gezien.

“Het liefst wat de verlader wil weten, is waar de goederen zijn en onder welke condities. (...) Als je dus daar ook weer, ja, een soort van digitale zichtbaarheid op hebt, kan je dat proces ook wel weer iets meer sluiten. Dan kan je alsnog daar steeds mee sjoemelen, maar uiteindelijk is het minder die black box.” (R28)

“Ik hou het leuk voor mezelf”

De transportsector staat erom bekend niet meteen transparant te communiceren over prijzen en over incidenten (Bloor, Datta, Gilinskiy & Horlick-Jones, 2006). Twintig jaar terug werd vastgesteld dat meestal de weg van interne afhandeling werd bewandeld wanneer zich bijvoorbeeld een ladingdiefstal binnen een bedrijf in de Rotterdamse haven voordeed (van Dijk et al., 1999). Het delen van informatie over inklimmingen of andere incidenten blijkt - aldus diverse respondenten - ook vandaag nog geen gemeengoed tussen de private partners, al lijkt deze constatering aan verandering onderhevig.

“Het echt delen met elkaar en vervolgens ook het kunnen leren met elkaar, zoals dat bijvoorbeeld in de luchtvaartindustrie geïnstitutionaliseerd is, daar zijn we nog ver van verwijderd. Dat heeft ook te maken, denk ik, met dat het hier institutioneel nog eens op een hele andere manier georganiseerd is. (...) En in de logistiek heb je dan nog wel een aantal basisblokken die je dan wel in verschillende gedaantes ziet, maar toch merk je gewoon dat er door competitieve verschillen, en die mogen er op zich ook wel zijn, een soort andere dynamiek [ontstaat], dus toch wel een beetje van ‘ik hou het leuk voor mezelf en heel gedoseerd proberen we daarin partners mee te nemen’.” (R54)

Wanneer zich iets voordoet, worden relatief vaak private rechercheurs ingehuurd, maar het is onduidelijk hoeveel van deze incidenten uiteindelijk bij overheidsactoren worden gemeld. Volgens respondenten uit de private recherche zou dat wel eens om negen van de tien zaken kunnen gaan die louter binnenskamers gehouden worden, waarbij de private recherche ook pas in een laat stadium wordt ingeschakeld, te laat om nog degelijk te kunnen ingrijpen.

“De haven is een heel lastig werkterrein (...) zo oud als de weg naar Kratingen (...). De mobiele surveillance dat moeten de oren en ogen zijn en zeker tijdens die weekenduren en de nachtelijke uren. Twee concullega’s [collega’s van de concurrentie] van mij, die zijn daar gaan werken, waar ze iedere nacht tientallen rapporten binnenkregen, daar ligt natuurlijk hun boterham, daar een verdachte situatie, daar is ingebroken, weet je wat, wij beschikken nu eenmaal over die informatie, wij doen niet alleen de bewaking, we gaan er ook onderzoek aanbieden. Maar je kwam nergens binnen. Het is een hele gesloten cultuur, die haven en als ze bij ons komen, het is vaak ad hoc, dan moet er echt iets aan de hand zijn.” (R14)

Het binnenskamers houden van incidenten kan ook andere verklaringen hebben, zoals in de onderstaande quote van een medewerker van de Zeehavenpolitie duidelijk wordt.

“Ze bellen de politie niet of ze willen de bemoeienis niet. Een bedrijf, die heeft een werknemer en die steelt wat. Maar het is toch een werknemer, die al 25 jaar daar werkt. Onbesproken gedrag. Nou, toch een keer in de fout gegaan. Als de politie erbij komt, willen wij een aangifte. En dan gaan we die meneer vervolgen. En eigenlijk wil dat bedrijf dat niet, ze willen dat die meneer het niet meer doet. En vaak is het ook wel ontslag tot gevolg, dus dat zijn best vergaande gevolgen, ook voor zo’n persoon. Ja, en om hem dan ook nog eens strafrechtelijk te gaan vervolgen, dat vinden ze dan wel een beetje té.” (R17)

“Is het omdat het moet?": veiligheid als sluitstuk

Bij bedrijven in de haven staat beveiliging (safety) hoog op het prioriteitenlijstje. De aandacht voor integrale veiligheid en criminaliteit is echter veel minder evident. Private beveiligers die wij spraken gaven ook aan dat ze het idee van ‘veiligheid als vanzelfsprekend en integraal onderdeel van de bedrijfscultuur’ (R71 en R24) op de agenda van bedrijven pogen te zetten. Dat is ook gekend als *safety and security by design* en is onder meer in de IT-sector gemeengoed geworden, maar kent ook in de logistieke sector een opmars (Lee & Dai, 2015). Vanuit deze gedachte proberen private beveiligers om terminal operators en andere bedrijven in de haven aan het denken te zetten over de vraag waarom ze beveiliging willen. Een medewerker van een privaat beveiligingsbedrijf vertelt:

“Wij [zijn] naar de containerterminals gegaan en hebben gezegd: ‘Wat zou er nou gebeuren als jij gewoon als standpunt inneemt: Ik accepteer niet meer dat hier mensen zomaar op de terminal komen en dat hier mensen rondlopen die tassen uit de containers halen. Wat zou er dan gebeuren?’ Nou, als we die vraag stellen, dan zie je dus inderdaad dat er wel iets gebeurt op directieniveau bij die containerterminals, van: ‘Wacht even, inderdaad. We accepteren het óf zeggen we: We accepteren het niet meer en wat betekent dat dan?’ Als je zegt: ‘We accepteren het niet meer’, dat betekent dat je dus eigenlijk security omarmt binnen de cultuur van je bedrijf, hè, want je kunt dan niet meer zeggen dat security alleen maar het domein is van security. Het is niet alleen maar de mensen die aan de poort zitten en pasjes controleren en de parkeermeter bewaken, zij zijn niet de enige die verantwoordelijk [zijn] voor de security op locatie, eigenlijk iedereen op de locatie, van de secretaresse tot aan de sjorder tot aan de kraanmachinist heeft een taak binnen security en hoe ga je al die ogen en oren nou gebruiken?” (R71)

Terminal security officers die we interviewden, wezen ons op de spanningen die ze ervaren tussen economische belangen en de inzet op preventie van criminaliteit. Naar hun mening wordt vanuit de directies van de bedrijven veel meer de noodzaak gezien van criminaliteitspreventie. Het is meer

geaccepteerd dat dit een probleem is dat bij hun werkzaamheden hoort en dat van hoog tot laag in de organisatie speelt. Niet alle directies zijn er volgens hen van doordrongen, omdat het pas landt als je er echt mee wordt geconfronteerd. Enkelen van hen wijzen erop dat het belang ervan altijd wordt afgewogen tegen het *level playing field*, de controledruk en de vraag wat het mag kosten.

In het eerste deel van dit hoofdstuk hebben we allereerst de verschillende kwetsbaarheden rondom de goederenstromen en handelslijnen geschetst (paragraaf 6.2). Vervolgens zijn we ingegaan op het beschrijven van de structurele kwetsbaarheden van de sectoren en bedrijven in de Rotterdamse haven (paragraaf 6.3). Tot slot hebben we ons gericht op de culturele kwetsbaarheden van sectoren en bedrijven in de haven (paragraaf 6.4). In het vervolg zullen we op basis van dezelfde structuur ingaan op de bestaande maatregelen die zich richten op specifieke kwetsbaarheden van goederenstromen (paragraaf 6.5) en op de structurele (paragraaf 6.6) en culturele (paragraaf 6.7) kenmerken van sectoren en bedrijven en daarbij tevens aandacht besteden aan maatregelen die (nog) niet zijn genomen of in ontwikkeling zijn.

6.5 Maatregelen en toezichtsactoren gericht op de kwetsbare goederenstromen

Focus van de douane op de goederenstromen en handelsrelaties

Het monitoren van de volledige goederenstroom is niet evident gezien de massaliteit van de handel in de Rotterdamse haven. De douane richt zich met haar controles daarom op die types goederenstromen die een hoger risico met zich meebrengen. Daarvoor gebruikt ze informatie over de goederen en bedrijven die op de 'bill of lading' worden ingevuld. Voordat een schip de haven binnenvaart is dus al beslist welke controles zullen worden uitgevoerd. Daarbij wordt beslist of de goederen worden vrijgegeven dan wel worden aangemerkt voor papieren controle, voor een scan, voor fysieke controle of zelfs voor een controle van het schip zelf (zie ook paragraaf 2.3). De risicoanalyse die hiervoor wordt gedaan, houdt in eerste instantie rekening met de aard van de goederen. Dit stemt overeen met de eerder besproken kwetsbare goederenstromen zoals exotisch fruit.

“Nou, de bananencontainers, dat zijn natuurlijk wel de bekende voorbeelden. In de bananensector zit er wel een dingetje. In scrap, metaal hebben we het ook wel gezien. Ja, zo zijn er nog wel een aantal soorten goederen, maar ja. We weten ook niet of het soort goed nou bepalend is voor een verhoogd risico. We houden er wel rekening mee, want het is het enige wat je op dit moment hebt.” (R49)

Zoals eerder opgemerkt, is ook het land van oorsprong van de goederen een mogelijke indicatie van kwetsbaarheid voor criminaliteit, waardoor dit eveneens in de risicoanalyse wordt meegenomen. Goederen die afkomstig zijn uit locaties zoals de Verenigde Staten of Japan worden niet systematisch gecontroleerd, omdat het risico als laag of onbestaand wordt ingeschat.

“Een container uit Ecuador is voor mij interessanter dan een container uit Canada, op bepaalde risico's. Canada heeft ook risico's. Maar als het gaat over verdovende middelen en criminaliteit, ja, dan zal ik eerder een container uit Ecuador selecteren of uit Colombia of Santos, Brazilië, dan uit Halifax, ik noem maar effe iets. En daarmee sluit ik niet uit dat daar geen verdovende middelen in kunnen zitten, dat kan ook via, via gaan natuurlijk, maar de ervaring die wij hebben is dat de meeste, de grootste partijen gewoon

rechtstreeks uit Zuid-Amerika komen. En dat geldt bijvoorbeeld met precursoren uit Azië, precursoren komen niet, per definitie niet uit Zuid-Amerika. Precursoren komen uit Azië.” (R29)

De vraag is echter of het systeem van toezicht op deze ‘veilige’ containers aan de hand van de criteria goederenstroom en land van oorsprong voldoende op het criminele logistieke proces is afgestemd. Er zijn immers diverse zaken bekend waarbij de drugs *en route* in een ‘veilige container’ worden geplaatst - de in hoofdstuk 5 besproken switchmethode - en zo aan de aandacht van de instanties ontsnapt. Een belangrijke vraag is dan of op de juiste plekken en op de juiste lijnen controle wordt uitgevoerd en of dat verder gaat dan incidentgedreven aansturing.

“Dus soms verschuiven er scheepslijnen naar het centrum. Een verschuiving gaat van Rotterdam naar Vlissingen. En ook van Rotterdam naar Antwerpen en de omgekeerde beweging hebben we [ook] gezien, dus dan weet je wel dat je bepaalde risico’s op andere plekken aan moet gaan sturen. Wat je ook ziet, is dat we eigenlijk meer zicht moeten krijgen op de transshipmentzaken. Dus laatst hadden we een cocaïne-zending in een container uit Canada. Nou, Canada is niet een risicoland voor ons. (...) die bleek in Panama gelost te zijn en vervolgens daar getransshipt en daar is dan wat bijgepakt. In dit geval was dat geen aanleiding voor de selectie. Want we ontdekten [de cocaïne] pas na dat moment.”(R49)

Ook wanneer het bedrijf in de risicoanalyse meegenomen wordt, is het niet sluitend, zoals de onderstaand citaat duidelijk maakt:

“In de logistieke keten zitten zo ontzettend veel actoren en het idee is dat iedere partner gecontroleerd moet zijn om van een betrouwbare keten te spreken. Neem bijvoorbeeld een container van Sony uit Japan, daar weten we op basis van voorkennis over het bedrijf dat er effectief 1000 TV’s inzitten als Sony dat zegt. Dat hoef ik niet na te tellen. Ik kan daar mijn hand voor in het vuur steken. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat anderen er 100% zeker niets hebben bijgestoken.” (R10)

Er zijn verschillende mechanismes ingezet om de fraude met deze risicoanalyses te voorkomen. Zo is de medewerker die beslist over de aard van de controle - het zij een administratieve of een fysieke controle - niet degene die de controle zelf uitvoert. Ook zit er een extra mechanisme in het systeem, waarbij een container die belletjes doet rinkelen maar toch op ‘groen’ wordt gezet, terug in het systeem gaat en bij een andere collega ter beoordeling terechtkomt.

“Als wij de informatie hebben dat in een bepaalde container iets zit wat niet goed is, dan wordt-ie absoluut gecontroleerd. Daar durven wij bijna onze hand voor in het vuur te steken, als wij het containernummer, de bestemming, de inhoud weten en weten wanneer-ie binnenkomt. Nou, als we hem dan nog missen, dat zou echt dom wezen, die controleer ik echt wel.” (R10)

Ook het combineren van de aard van de goederen met informatie over de bedrijven is een belangrijke indicator van kwetsbaarheid voor criminaliteit en dus een goed criterium voor risicoanalyse. De douane krijgt echter lang niet altijd voldoende bruikbare informatie van de bedrijven om die risicoanalyses goed te kunnen maken. Deels is dat omdat de douaneformulieren (‘bill of lading’)

internationaal zijn bepaald en meer summiere informatie vragen. Deels speelt echter mee “*dat er ook soms allerlei belangen tussen zitten om iets te vergeten [op de bill of lading].*” (R22).

Diverse respondenten beklemtonen wel het belang van de blijvende inzet op de controle van de goederen, omdat volgens hen de handel in verdovende middelen niet volledig aan de inzet op specifieke bedrijven en landen van oorsprong kan worden gekoppeld. Daarom vinden ze de voortgezette inzet op goederenstromen en de daaraan gekoppelde modus operandi ook voor de toekomst belangrijk. Het gaat ook om de combinatie van de goederen met de landen van oorsprong, want als daar een onlogisch verband bestaat, is er ook een grotere kans op controle.

“Iedereen snapt dat kokosnoten niet uit Noorwegen komen en als ik een container met kokosnoten uit Noorwegen heb, als douaneman vind ik dat raar. (...) Dan ga je kijken. Simpel zat. En zo zijn er heel veel van die actoren. Als een land totaal geen gips exporteert, en ik krijg een container met gips uit Nicaragua, ik noem maar iets, dan is dat raar. Of als wij hier containers met zeewater gaan importeren. We hebben zeewater zat hier. Ik hoef niks te importeren uit weet ik veel waar. Dat is dus raar. Nou, dat soort dingen hebben wij in systemen zitten en welke dat nou precies zijn, ga ik niemand vertellen.” (R29)

Met de laatste zin duidt deze respondent ook op de kwetsbaarheid van deze informatie. Als deze profielen op straat komen te liggen, kunnen criminelen er immers hun modus operandi op aanpassen. Dat werd door diverse respondenten opgemerkt, mede als een belangrijk gevolg van de breed uitgemeten zaak van de corrupte douanier.

“De aanmaak van profielen en dat soort dingen, heel veel gebeurt bijvoorbeeld ook op basis van informatie die wij krijgen vanuit opsporing, dus nieuwe profielen maken en het oude afsluiten als bepaalde dingen niet relevant zijn. Dat is een continu proces (...) en dat doen ze wel goed bij DLTC, daar wordt continu ook naar gekeken op basis van de informatiepositie. Daar stonden bijvoorbeeld al heel lang wat oudere profielen in. Nou ja, daar is wel goede opschoning [in het] systeem geweest. Maar je moet er inderdaad wel rekening mee houden als profielen op straat liggen.” (R36)

De douane is zich er tegelijk van bewust dat het systeem zijn beperkingen heeft. Daarom is er ook nog een aselechte streekproef naast de risico-gebaseerde selectie.

“Soms denk je weleens: weet je wat? Vanaf deze week draaien we gewoon onze profielen op 0 en dan zetten we een steekproef gewoon op het maximale wat we aankunnen. En kijken wat er dan uitkomt. En soms ben je weleens verrast. En niet aangenaam in principe, want je steekt toch heel veel effort in je risicoprofielen.” (R10)

Tijdens de focusgroepen in Hamburg bleek dat daar de risicogestuurde selecties in pre-arrival een minder dominante rol hebben gekregen. De toezichthouders doen dit omdat het erop leek dat de daders de risicofactoren te goed kenden. Waar eerder veel daders - of beter gezegd drugs - door deze risicoanalyses tegen de lamp liepen en werden gevonden, gebeurde dat naar verloop van tijd veel minder. Een van de respondenten schatte de rendementverhouding tussen onderzoek en pre-arrival controle 80:20. Dat betekent dat de douane daar meer inzet op het leveren van diensten en informatie aan de *Gemeinsame Ermittlungsgruppe Rauschgift* (GER) - lokale opererende samenwerkingsverbanden van de Duitse douane en de Duitse landelijke politie in de strijd tegen georganiseerde drugshandel - en verzoeken voor het inwilligen van informatie, zodat zij met hun

onderzoek verder kunnen.⁴⁷ Dit betekent ook dat ze te allen tijde klaar moeten staan om controles uit te voeren. Bij de rip-off methode kan men immers niet tot na het weekend of de nachtshift kunnen wachten. De vrijheid om het controlesysteem anders in te vullen, houdt waarschijnlijk ook verband met de specifieke bestuurlijke indeling van de Bondsrepubliek Duitsland in zestien deelstaten. De stad Hamburg is een van de deelstaten met een geschiedenis als ‘vrijstaat’ en met specifieke autonome bevoegdheden zoals alle andere deelstaten in Duitsland, waardoor ook het toezicht in de haven minder afhankelijk is van nationaal aangestuurde risicoprofielen.⁴⁸

We zien dat toezicht op de goederenstroom zich primair op de import richt. Export van goederen wordt wel gecontroleerd maar niet met drugshandel in gedachten, aldus onze respondenten. Toezichthouders richten zich vanuit andere doelstellingen wel op de export zoals bijvoorbeeld voor mensensmokkel en afval, maar kijken er niet met een ‘drugslens’ naar. Uitvoer van synthetische drugs lijkt daardoor maar laag op de prioriteitenlijst te staan, zoals ook in eerder onderzoek werd aangetoond (De Middeleer et al., 2018; Tops et al., 2018). Op de controle op synthetische drugs wordt wel indirect ingezet door de focus op de import van (pre-)precursoren.

“We moeten onze ogen niet sluiten voor datgene dat we hier in Nederland produceren en dat zijn natuurlijk de tabletjes en zo en ook daar zijn grondstoffen voor nodig en ook die zien we de haven binnenkomen en ook daar zitten in principe ketens achter, die naar criminelen leiden. Dus het is niet alleen de cocaïne die binnenkomt, het is ook wat mogelijk maakt om hier te produceren wat ook weer eigenlijk de maatschappij weer corrumpeert.” (R46)

Uit verschillende interviews kunnen we ook opmaken dat meer zou kunnen worden ingezet op de samenwerking met bron- en transitlanden in Latijns-Amerika. De politie gaat zelf naar de bronlanden om daar in gesprek te gaan met verantwoordelijke overheidsdiensten en daar opsporingswerk te verrichten. In veel van die landen wordt immers vanuit de overheid flink geïnvesteerd in het tegengaan van corruptie, onder meer door incentives van de Amerikanen en de Britten die op *upstream disruption* inzetten. De bedoeling is ervoor te zorgen dat de drugs niet vanuit de bron- en transitlanden naar Europa vertrekken. De acties van het Container Control Programme van de UNODC-WCO horen hier ook in thuis (zie ook paragraaf 2.3). De informatiedeling met de bronlanden kan echter nog beter worden benut voor de gerichte controles in de Europese havens, onder meer door het beter registreren en delen (R48) en door een inzet op tactische en operationele analyse vanuit de bronlanden (R37). Daarnaast zijn er nog volop mogelijkheden om de inzet van opsporingsmiddelen te optimaliseren.

⁴⁷ Deze *Gemeinsame Ermittlungsgruppe Rauschgift* is als eerste samenwerkingsverband in Hamburg ontstaan. Zie het artikel van Wamers (1992) voor meer informatie over deze *Gemeinsame Ermittlungsgruppe Rauschgift*.

⁴⁸ Waar de Duitse douane op landelijk niveau wordt aangestuurd, wordt de politie deels op het landelijke en deels op het niveau van de deelstaat aangestuurd. Deze verschillende ‘bazen’ vormen soms een probleem in de samenwerking tussen de verschillende diensten volgens de Hamburgse respondenten, zeker als er verantwoording moet worden afgelegd op het moment dat zaken fout lopen.

“Daar zijn ze wel mee bezig om daar proeven over te gaan doen, zeg maar, maar zover ik weet, heb ik nog nooit meegemaakt dat er nu, dat er al bakens in containers zitten vanuit bronlanden.” (R22)

De inzet op de goederenstromen is in de samenwerking met andere Nederlandse overheidsactoren soms des te meer een uitdaging omdat de verschillende actoren zo verschillend in de aanpak kunnen staan. Op de problemen die deze verschillende mentalities met zich meebrengen gaan we in hoofdstuk 7 uitgebreid in.

“Het is de controle door de douane en de opsporing die daarna volgt. Maar de opsporing volgt pas, nou ja soms hebben ze voorinformatie en dan beginnen ze vooraf al te acteren, maar vaak beginnen ze op het moment dat er iets gevonden is. En dan hebben ze de verboden waar, ze hebben in ieder geval een paar clues waarvan ze zeggen: nou ja, misschien moeten we het in die hoek gaan zoeken. Zij gaan achter die verdachte aan. Die verdachte is voor ons minder relevant, omdat we daar, ja, gewoon niet naar kijken. Op dat moment. Op het moment dat wij in onze controlefase zitten. Wij kijken op een heel andere manier naar dat soort zendingen.” (R49)

Private verantwoordelijkheid voor het toezicht op goederenstromen

Bovendien zijn zowel private als publieke actoren zich bewust van het belang om de private actoren mee te nemen bij het verzamelen van informatie over de goederenstromen. De kern van de aanpak zit immers precies in het verwerven van inzicht in de logistieke processen. Zo wijst een brancheorganisatie (R29) op het belang van Portbase als volgsysteem, dat in de toekomst aan andere databases zou kunnen worden gekoppeld of beter voor controle zou kunnen worden ingezet. Een politiemedewerker (R52) wijst op het belang van de samenwerking omwille van de kennis die bedrijven in de haven hebben; kennis die niet met dezelfde volledigheid door de overheid kan worden beheerst.

Tegelijk zijn er beperkingen aan de mogelijkheden om private actoren in te schakelen. Hoewel het technisch mogelijk is om logistieke systemen voor overheidscontroles in te schakelen, is er niet altijd een commercieel belang om dat effectief te doen. Enkele respondenten stellen zich de vraag of dat überhaupt een private verantwoordelijkheid zou moeten zijn en of dat niet eerder een gevolg is van de terugtrekkende overheid.

“Een bedrijf gaat niet zomaar een nieuw systeem installeren dat miljoenen kost, omdat dat het toezicht en opsporing makkelijker maakt.” (R16)

Het afgelopen decennium lijkt hier echter wel verandering in te komen. Private actoren zien, volgens verschillende respondenten, steeds meer het nut in van zelf verantwoordelijkheid nemen voor het monitoren van de goederenstroom, mede ingegeven vanuit de gedachte dat dit economisch gezien op de langere termijn opweegt tegen de investeringen die zouden moeten worden gemaakt om de doorstromingsnelheid met veilige overheidscontroles te verbeteren.

“Want wat gebeurt er nu? Dat is heel basic, je hebt de container, die wordt eruit gehaald en die moet naar de scan en dan ergens uit het economische proces gehaald [worden] om dan iets verder door een scanner te gaan. Dat kost tijd, geld, wat dan ook. Terwijl, als de economische sector erin slaagt om eigenlijk dat scanproces of de detectie of wat dan ook

in zijn economische flow mee te krijgen, maar door bijvoorbeeld te investeren in high tech, wat dan ook, wint iedereen. En je ziet eigenlijk dat die interactie ontstaat.” (R65)

6.6 Maatregelen en actoren gericht op de structurele kwetsbaarheden van bedrijven en sectoren

Zelfregulering

Zelfregulering door een sector kan een rol van betekenis spelen in het toezicht. Zelfregulering is immers vaak economisch interessant voor een bedrijf of kan helpen het imago op te smukken of meer strikte regelgeving te vermijden (Bartley, 2007; Gunningham, Kagan & Thornton, 2003; Bisschop, 2013). Door zichzelf in de markt te profileren als vooruitstrevend wat betreft gehanteerde (milieu)veiligheidsstandaarden, kunnen bedrijven zich onderscheiden van de rotte appels in de sector.

Zelfregulering brengt voor zowel consumenten, bedrijven als overheden voordelen met zich mee. Sommige bedrijven kiezen er zelfs voor om verder te gaan dan de eisen die overheidsregulering aan hen stelt, omdat ze er een marktvoordeel in zien of omdat het management oprecht de goede dingen wil doen (Short & Toffel 2010). Tegelijk zien we dat zelfregulering zeker niet altijd de volledige markt omvat (De Bree, 2011). De mate waarin bedrijven op een sociaal verantwoorde manier handelen, is afhankelijk van diverse structurele kenmerken van het bedrijf, de sector en de maatschappij waarin ze werken (Campbell, 2007; Anton et al., 2004): Dit is afhankelijk van hoe goed het overheidstoezicht is en van de mate waarin de sector zich als collectief engageert en zichzelf reguleert. Het is ook afhankelijk van de mate waarin bedrijven of sectoren door ngo's en andere onafhankelijke organisaties worden gemonitord en druk voelen van consumenten, investeerders of andere bedrijven om zichzelf te reguleren. Motieven voor zelfregulering gaan dus zowel schuil in marktmechanismen als in de bredere politieke en sociale context waarin bedrijven werkzaam zijn (Bartley, 2007). Hoewel veel van het onderzoek over zelfregulering zich op andere domeinen (bijvoorbeeld milieu) focust, zijn enkele van bovengenoemde dimensies ook relevant voor het veiligheidsbeleid door private bedrijven in de Rotterdamse haven, namelijk de invloed van de moederbedrijven en koepelorganisaties. Dit verwijst opnieuw naar het eerder vermelde 'security by design', waarbij bedrijven uit eigen wil kiezen om veiligheid centraler te zetten in hun bedrijfsprocessen.

De transportsector kan als een open markt worden beschouwd omdat er veel kleinere spelers actief zijn naast enkele grote bedrijven. Initiatieven voor zelfregulering die de hele sector omvatten zijn dan ook weinig werkbaar. Dit neemt niet weg dat individuele bedrijven zich voor zelfregulering kunnen engageren (bijvoorbeeld ISO-certificering). Koepelorganisaties van bepaalde beroepen of sectoren die met de haven verband houden (bijvoorbeeld cargadoors, transport, etc.) controleren wie lid wil worden en selecteren zo aan de poort (bijvoorbeeld financiële gezondheid van bedrijven). Volgens een brancheorganisatie kan daarvoor nog meer inspanning worden geleverd in de handelsrelaties die bedrijven aangaan. Ook bij het oppakken van een rol als 'brave huisvader' is nog marge voor verbetering. Bijvoorbeeld bij de beveiliging aan de poort wanneer men onderaannemers inschakelt.

“Ik zou als terminal zeggen, dat zeg ik altijd, het kan ook je unique selling point zijn, dat je een ‘schoon’ proces hebt waarin je een echt veilige terminal hebt en de spullen die je vervoert via je terminal dat daar geen rare andere spulletjes bij zitten. Ik weet niet in hoeverre dat voor de verstuurder, de klant uitmaakt, die uiteindelijk zegt van ‘ik verstuur tv’s via die vervoerder, want die vervoert heus okay, het proces loopt geen vertraging op omdat er allerlei andere spullen bij zitten die er niet bij horen’, in hoeverre dat je unique selling point zou kunnen maken, En dan is je integriteit opeens wel iets waar we met zijn allen iets van vinden en mee kunnen.” (R24)

Onze respondenten stippen de invloed aan van de internationale moedermaatschappijen, zoals de scheepslijnen die Rotterdam aandoen of de internationaal opererende bedrijven waartoe de terminal-operators behoren. Een belangrijk deel van de beslissingen over de planning van scheepslijnen (bijvoorbeeld welke havens worden aangedaan), de bouw of modernisering van terminals of de grootte van de schepen die wordt ingezet, wordt dus in andere landen (in hoofdkantoren van multinationals) genomen, maar heeft niettemin impact op de Rotterdamse haven. Deze moedermaatschappijen zijn echter ook diegene die procedures opstellen voor bijvoorbeeld personeelsbeleid, informatieprocessen en dergelijke.

Vooraf aan de scheepslijnen wordt door onze respondenten een grote macht toegeschreven, omdat ze niet aarzelen om te dreigen met vertrek uit bepaalde havens als de prijzen hen niet zinnen. Moederbedrijven van deze ondernemingen onderhandelen immers vaak met diverse Europese havens tegelijk. Ze doen natuurlijk wel bepaalde investeringen om terminals in te richten, dus hebben op dat vlak wel een lange termijn visie voor ogen, maar de aanpak verschilt per bedrijf, aldus onze respondenten. Tegenover deze economische argumenten kan een haven wel bepaalde kwaliteiten aanbieden - zoals toegang tot het achterland en snelheid van afhandeling - die een iets hogere kostprijs van de handel kunnen compenseren. Rotterdam en Antwerpen (en soms Hamburg) worden daarbij als concurrenten genoemd maar worden vanuit het buitenland - buiten Europa - als het ware als één grote haven gezien.

Volgens diverse respondenten lijkt in de Rotterdamse haven een evolutie te hebben plaatsgevonden in de samenwerking tussen private en publieke actoren voor wat veiligheid betreft. We gaan hier ook in hoofdstuk 7 nog verder op in. Waar dit enkele decennia terug vooral vanuit de overheid werd gestuurd en er gaandeweg verbeteringen kwamen in fysieke beveiliging van de haventerreinen, nemen sommige private actoren vandaag het voortouw. Dat gebeurt bijvoorbeeld op het gebied van technologische ontwikkelingen binnen bedrijven die ook voor toezichtdoelstellingen nuttig kunnen zijn, maar ook met trainingen inzake integriteit. Zo zijn er bedrijven in Zuid-Amerika die actief meewerken aan veiligheid via screening van hun personeel, automatisering, het zelf doorzoeken van schepen, het inschakelen van eigen drugshonden en het controleren van schepen door torpedo’s met onderwatercamera’s. Ook in Rotterdam zetten verschillende bedrijven meer in op beveiliging dan enkele jaren terug. Die ontwikkelingen zijn gedeeltelijk binnen een breder kader van zelfregulering van de internationale markt van logistiek te plaatsen. Ze blijven immers vaak in eerste instantie business-gericht (B2B) en niet klantgericht (B2C). Het kritisch bekijken en legitimeren van het eigen veiligheidsbeleid is volgens diverse respondenten nu pas in ontwikkeling. Er was tot nu toe ook weinig transparantie, omdat de klant er niet om vroeg. Vandaag is er echter meer maatschappelijke druk vanuit de omgeving en vanuit de politiek (bijvoorbeeld het programma Integere Haven), die bedrijven in de logistieke sector ertoe

heeft bewogen hun veiligheidsbeleid te veranderen. Nog belangrijker is echter dat de bedrijven inzien dat criminaliteitspreventie ook belangrijk is voor de veiligheid van hun eigen personeel. Ze verwijzen daarvoor naar het geweld dat (soms) met drugscriminaliteit gepaard gaat. Vijf tot tien jaar terug was veiligheidsbeleid vooral een kwestie van veiligheid van infrastructuur en arbeidsomstandigheden terwijl het vandaag breder wordt geïnterpreteerd.

“Qua veiligheid zien we wel, niet heel nadrukkelijk, maar we merken wel dat er een verschuiving plaatsvindt, zeg maar, vanuit de zwakke schakels. En dat de terminals natuurlijk steeds beter op orde krijgen om de veiligheid ook goed te regelen, ook vanwege de criminaliteit. En dat de criminele sector wel op zoek is naar andere manieren. En dat ze dan ook weleens vaak bij de logistiek uitkomen, de transportbedrijven. Dus dat verschuift...” (R72)

Waar de verantwoordelijkheid voor veiligheid vroeger louter bij de politie, douane en FIOD werd gelegd, lijkt een kentering te hebben plaatsgevonden waarbij er een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid is voor de problemen. Initiatieven zoals het programma Integere Haven⁴⁹ zetten uitdrukkelijk in op deze gemeenschappelijke verantwoordelijkheid. Dat vereist van de bedrijven een veranderende bedrijfscultuur met een grote bewustwording van de rol die ze kunnen spelen als bedrijf, maar ook van de rol die hun medewerkers kunnen spelen. Die noodzaak wordt, aldus diverse vertegenwoordigers van bedrijven in de haven, nu meer geaccepteerd omdat het een probleem is dat bij de werkzaamheden hoort, maar waarmee ze ook reputatie- en soms fysieke schade kunnen oplopen. Niet elk bedrijf is echter in dezelfde mate van die verantwoordelijkheid doordrongen.

“En als het echt niet anders kan, dan gaan ze wel maatregelen treffen en dan schieten ze opeens weer door naar de andere kant want worden ze enthousiast en dan gaan ze ook als een *wacko* aan de gang, want dan zijn het ook weer echte ondernemers, want, ja, dan trekken ze alle registers open, dat is heel raar. Dus dan heb je een enorme weerstandsbarrière en als je daar eenmaal doorheen slaat, nou, dan gaat-ie, als een speer gaat-ie door, heel raar.” (R54)

Het is nuttig om bij het tegengaan van smokkel ook de kennis van de bedrijven mee te nemen. Wanneer we met de vertegenwoordigers van bedrijven in gesprek gingen over incidenten die zich in het verleden op hun vestigingen hadden voorgedaan, gaven ze aan dat diverse kenmerken van bepaalde transporten achteraf gezien wel belletjes hadden kunnen doen rinkelen of dat bepaalde medewerkers zich eigenlijk al wat vreemd gedroegen, maar dat niemand de informatie bij elkaar legde.

Diverse respondenten zien in dat verband een prominente rol weggelegd voor het Havenbedrijf Rotterdam om de bedrijven aan te sporen om mee te werken aan veiligheid en integriteit. Het seminar integriteit dat het Havenbedrijf Rotterdam begin 2019 organiseerde is hiervan een voorbeeld.⁵⁰ Ook het klantonderzoek dat het Havenbedrijf Rotterdam sinds kort doet als

⁴⁹ Zie ook nadere duiding van het programma Integere Haven in de gelijknamige subparagraaf in 7.4.

⁵⁰ Het Havenbedrijf Rotterdam heeft dit seminar integriteit als een in natura bijdrage aan het programma ‘Integere Haven’ georganiseerd en heeft daarmee een bijdrage geleverd aan een pijler (beïnvloeden integer

commerciële organisatie past hierbij. Bij dit 'Ken je klant' project wordt ook de integriteit van potentiële klanten beoordeeld, terwijl dit zich vroeger enkel op de financiële situatie van de klant richtte. Dit project werd eerder in hoofdstuk 5 toegelicht en komt in hoofdstuk 7 nog aan bod bij de informatie-uitwisseling tussen publieke en private actoren.

Metaregulering van de sector

De interne Europese handel wordt beperkt gecontroleerd, in het licht van de vrije markt van goederen en diensten binnen de Europese Unie. De monitoring van de goederenstroom gebeurt daardoor vanuit een soort metaregulering waarbij de eerste lijn van regulering een vorm van zelfregulering is via de eigen systemen van bedrijven en de overheid vervolgens in de tweede lijn toezicht houdt op die systemen en processen. Het AEO-systeem van de douane is bijvoorbeeld gebaseerd op een check van de managementsystemen van de bedrijven. AEO is faciliterend bedoeld voor het bedrijfsleven. Als zij bepaalde waarborgen hebben genomen om hun logistieke stroom veilig te maken, hebben zij vervolgens minder kans op fysieke of documentencontrole bij de goederenafhandeling door de douane. Ze kunnen nog wel gecontroleerd worden, maar dan vanuit de gerandomiseerde controles.

Voor afvaltransporten werd in het verleden reeds vastgesteld dat AEO-certificaten soms werden toegekend aan bedrijven of personen die in andere landen niet aan de voorwaarden zouden voldoen (Bisschop, 2016). Verschillende van onze respondenten bevestigden dat het systeem niet waterdicht is en dat ze precies om die reden het hebben van een AEO-certificering ook niet als een betrouwbare indicator voor de afwezigheid van kwetsbaarheden voor drugs- en andere criminaliteit beschouwen. Onze respondenten beweren niet dat AEO-bedrijven zeker bij cocaïnesmokkel betrokken zijn, maar wel dat het hebben van een AEO-certificaat geen garantie is dat drugssmokkel afwezig is en dus ook niet als betrouwbare indicator voor risicoanalyse inzake drugssmokkel kan worden gezien. Op basis van de dossieranalyse is het evenmin mogelijk uitsluitel te geven over AEO omdat we geen informatie hebben over de bedrijven die erachter schuilgaan. Een medewerker van de douane omschrijft AEO als volgt:

“Heel veel bedrijven zijn bijvoorbeeld AEO-gecertificeerd, dus die moeten ook bepaalde waarborgen afgeven, ook voor integriteit en veiligheid. (...) Als een bedrijf geen AEO is, zou dat in principe kunnen betekenen dat ze wat minder betrouwbaar is, maar ja, om dat een-op-een te zeggen is ook niet eerlijk, want misschien hebben ze wel helemaal geen AEO-aanvraag ingediend. (...) Toen dat hele idee werd geïntroduceerd, werd er ook heel sceptisch gereageerd, want de douane was van oudsher echt een controledienst, overal op zoek naar de boeven. En dan ga je opeens zeggen van: ‘En die vertrouwen we. En die vertrouwen we. En daar...’ Ja, dat was wel een cultuurverandering. (...) Het is een manier van je handhaving inrichten en om te zeggen: ‘nou goed, die stroom of dat bedrijf, dat geeft dermate waarborg af’. Het is een soort van risicotaxatie natuurlijk, als we hun kunnen vertrouwen, kunnen we meer capaciteit inzetten op de echt onbekende klanten. Dus wat dat betreft is het een hele logische gedachtegang. Alleen, het is (lacht) als een bedrijf misschien in het verleden wel eens een keer slecht in het nieuws was of wel slecht

gedrag van personeel van publieke en private organisaties) van dit programma. Dit besloten seminar was helaas niet toegankelijk voor de auteurs van dit rapport.

bekend staat bij medewerkers die hier al dertig jaar werken, ja, dan wringt dat denk ik af en toe wel.” (R36)

Diverse toezichthouders zoals de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) passen een gelijkaardige vorm van metaregulering toe op de sectoren en bedrijven die ze onder hun hoede hebben. Indien de systeemcontrole, die is geïnformeerd door zelfregulering en -rapportage, goed wordt bevonden, worden de bedrijven slechts steekproefsgewijs gecontroleerd. Die systeemcontrole bij inspectiediensten werd enige tijd terug in convenanten vastgelegd. Het ISPS-controlesysteem is ook ten dele op basis van systeemtoezicht vormgegeven, maar de controles gebeuren daarbij niet steekproefsgewijs. Op de werkvloer wordt het systeemtoezicht door sommigen als een goede manier beschouwd om met de massaliteit van de goederenstromen en de aantallen bedrijven in de haven om te gaan, terwijl anderen het niet enthousiast onthalen, onder meer omdat de toezichthouder dan sterk in de controle wordt gestuurd.

“ISPS is een product van een afdekcultuur en niet om het probleem op te lossen. Criminelen passen zich aan, aan het systeem, Je moet niet het systeem aanpassen maar de mensen die met het systeem werken. Door bv continue screening van mensen op cruciale functies.” (R55)

Personeelsbeleid en screening: instroom, doorstroom en uitstroom van personeel

Personeelsbeleid omvat diverse aspecten. Dit gaat van screening bij werving via begeleiding tijdens het werk tot opvolging bij ontslag of vertrek. Dit betekent ook dat bedrijven die geen screeningsprocedures hebben bij instroom, doorstroom of uitstroom van personeel, kwetsbaarder zijn voor criminaliteit. De mogelijkheden om maatregelen te treffen zitten dus ook precies op die drie punten. Alleen inzetten op screening bij de aanneming van nieuw personeel is daarbij onvoldoende om mogelijke kwetsbaarheden van het eigen (zittende) personeel te ondervangen. Een beleidsadviseur veiligheid van een koepelorganisatie brengt dit helder onder woorden:

“De Mol, de Mol met schaapskieren en de rotte appel. Nou, die rotte appel die ontstaat pas na dat poortje, hè, want ja, die radicaliseert pas op een later moment. Dus die vang je niet allemaal in je pre-employment screening. Hetzelfde geldt een beetje voor de Mol die dus eigenlijk later wordt benaderd om een bepaald klusje te gaan doen, dus op het moment dat-ie voor je deur staat in de instroomfase, nou, dan is er niks aan de hand. Die is ook pas later vatbaar voor dat soort prikkels. Diegene die je wel zou kunnen vangen in het eerste stadium, dat is de wolf in schaapskieren, ja, die doet dat met een vooropgezet doel, die zorgt wel dat-ie niet gevonden wordt. Dus iedereen focust op die voorkant, maar eigenlijk zit daar niet zo de maatregel die je moet zoeken, nee, die zit pas in dat tweede blok, want wat gebeurt er nou met een persoon in mijn systeem? En dan heb je het proces van hetzij het radicaliseren, iemand raakt gefrustreerd, wat voorkomt, kan ook thuis zijn, hè? Dan zie je wel veel meer dat bedrijven ook schuldsanering en beslagleggingen goed in de gaten houden. Dat zijn vaak triggers om toch wat alerter te worden, prima, dus dat gaat om dat soort signalen, ook al denken ze: God, die auto wordt steeds mooier, groter en luxer, dat mag, maar het kunnen ook indicaties zijn, dus dat allemaal dingen: hoe krijg je daar nou een vinger achter?” (R54)

Een eerste aspect van personeelsbeleid als maatregel tegen criminaliteit verwijst naar de screening van personeelsleden bij werving. Naast het nagaan of iemand over de nodige competenties beschikt, wordt bij deze screening bezien hoe integer hij of zij is (Traub, 1996). Bij een uitgebreide screening wordt ook de sociale omgeving van de sollicitant tegen het licht gehouden om eventuele gevoeligheden voor corruptie of criminaliteit bloot te leggen. Recent onderzoek (Nelen & Kolthoff, 2017) over corruptie bij Nederlandse overheidsdiensten maakte duidelijk dat er naar mening van hun respondenten veel te verbeteren valt bij de uitvoering van de screening van medewerkers. Onder meer bij de politie werd vastgesteld dat diverse medewerkers met een vertrouwensfunctie nog niet werden gescreend (Nelen & Kolthoff, 2017: 77).

Ook de screening bij werving van medewerkers voor private en publieke bedrijven in de Rotterdamse haven kan worden verbeterd. Meerdere keren werd ons ten overstaan van de functies in de haven aangehaald dat een VOG helemaal niets zegt.

“We hebben het allemaal over een VOG, dat geldt voor jullie net zo. Ja, VOG in de haven. Ik vind een VOG na vijf jaar interessant. En een goed gesprek. Als je de bedrijfsprocessen kent, dan word je gevaarlijk. Niet als je binnenkomt. Uiteraard met een slag om de arm, hè, want je kan natuurlijk altijd iets slechts binnenhalen.” (R52)

De ontoereikendheid van VOG's voor corruptiegevoelige functies binnen overheidsorganisaties werd ook reeds in het onderzoek van Nelen et al. (2017) beklemtoond. Het screenen van het personeel blijkt in de Rotterdamse haven bij zowel overheidsactoren als private actoren niet evident. Er zijn weinig functies waarbij op het moment van aanstelling meer dan een VOG wordt gevraagd. Het hangt er hierbij deels ook vanaf of bedrijven in een markt werken waarvoor personeel schaars is. Dit bepaalt mede of kandidaten met criminele antecedenten aangenomen worden (Rovers & De Vries Robbé, 2005). Voor de transportsector - en vooral voor wegvervoer - is het moeilijk om aan gekwalificeerd personeel te komen en er is een hoog verloop.

De screening zou volgens verschillende respondenten al verbeterd kunnen worden door openbare bronnen beter in te zetten bij werving en zo de sociale omgeving van de kandidaat - en daaraan verbonden kwetsbaarheden - beter te kunnen inschatten. Daarnaast merken ze op dat er voor veel functies bij de private en publieke bedrijven in de haven eigenlijk een grondiger screening verplicht zou moeten zijn. Het niveau van de screening zou dan afgestemd kunnen worden op de aard van de functie. Momenteel zitten daar echter grote verschillen in, zowel tussen publieke overheden als tussen private bedrijven. Zo is er voor de politie voor iedereen met een vertrouwensfunctie een AIVD-screening vereist, terwijl het niveau van screening voor de meeste andere overheidsdiensten afhankelijk is van de functie die iemand uitvoert en meestal lager is. Lang niet iedereen die op posities werkt met fraudegevoelige informatie wordt aan het hoogste niveau van screening onderworpen.

Daarnaast werd diverse keren aangemerkt dat het nuttig kan zijn ook de sociale omgeving van medewerkers te screenen omdat ze op die manier eveneens kwetsbaar kunnen zijn.

“Het feit dat iemand een securityfunctionaris is, is voor mij geen garantie: ‘die is dus betrouwbaar’. De groeten, weet je. Maar uit wat voor milieu komt hij, wat voor soort sociale situatie verkeert hij, etc.. Zijn opvoeding, dat zal denk ik wel degelijk van invloed zijn of-ie eerder of later zal omvallen of überhaupt niet gaat omvallen, maar dan heb je echt een zeldzaamheid te pakken. Ik denk dat dat het zo ingewikkeld maakt, maar ook

wel weer leuk, omdat het gewoon heel menselijk is. Je moet het heel menselijk benaderen. En ja, organisatiespecifiek.” (R54)

Er zijn ook private bedrijven, bijvoorbeeld containerterminals en beveiligingsbedrijven, waar medewerkers met fraudegevoelige taken op vrijwillige basis het hoogste niveau van screening doorstaan. Enkele kleinere security providers in de haven kiezen er zelfs voor om elke medewerker een verplichte complete screening te laten doen, ondanks de hoge kosten. De kosten van een doorgedreven screening zijn voor verschillende private en publieke actoren de reden om geen volledige screening te doen. Bovendien duurt het onderzoek relatief lang, waardoor het niet op de meestal tijdsintensieve context van de haven is afgestemd.

Inzake screening merken onze respondenten ook op dat er een verschil zit tussen vereisten voor functies op Schiphol versus functies in de Rotterdamse haven, bij zowel publieke als private diensten die in de havens werkzaam zijn. Beiden kennen een kritische infrastructuur, maar voor Schiphol is wel een AIVD-screening verplicht en voor de Rotterdamse haven niet. Het is in het verleden al wel gesuggereerd om dit ook voor de Rotterdamse cargocard verplicht te maken of toch in ieder geval voor bepaalde beroepen die toegang hebben tot essentiële informatie.

“Werk je op Schiphol, dan ga je wel mee in de AIVD-screening, omdat de Schipholpas het vereist, maar hier in de haven hebben wij niet een dergelijke pas die dat kan afdwingen.” (R46)

In internationale context zijn er eveneens voorbeelden van verregaande screening. Zo moeten de douaniers die werken voor het Container Control Programme (UNODC - WCO) in Latijns-Amerikaanse landen - naast een screening bij aanwerving - een test met de leugendetector doorstaan naar standaarden van de Amerikaanse en Canadese autoriteiten/financiers. De betrouwbaarheid van leugendetortests is omstreden (Traub, 1996), maar het geeft wel aan welke niveaus van screening in andere locaties worden gevraagd. In enkele kleinere buitenlandse havens wordt ook geëxperimenteerd met de screening van elk personeelslid dat in de haven werkt, dus zowel nieuw aangeworven als bestaand personeel. We zijn er ons van bewust dat een screening bij aanwerving en tijdens de job voor alle personeel in de Rotterdamse haven niet realistisch is, maar het valt in ieder geval aan te bevelen om hier voor functies met cruciale toegang tot informatie en tot de haven wel op in te zetten (zie ook hoofdstuk 5).

De logistieke sector heeft deels uit frustratie met de VOG's - aldus onze respondenten uit de sector - een eigen systeem ontwikkeld om kwetsbare personen te weren. Dit 'Waarschuwingssysteem voor de Logistieke Sector' (WLS) wordt gebruikt door verladers, expediteurs, afhandelaars, logistieke dienstverleners en vervoerders. Het heeft de bedoeling om te *“de rotte appels, of de appels die misschien al een beetje aan het rotten zijn, meer in kaart te brengen en te zorgen dat die niet van het ene naar het andere bedrijf blijven hopen.”* (R72). Het WLS is door de gezamenlijke organisaties in de logistieke sector opgericht en wordt door de deelnemers intussen enkele honderdduizenden keren per jaar geraadpleegd. Door diverse respondenten werd ook naar zwarte lijsten verwezen die op meer informele basis met elkaar worden afgestemd.

Hoewel de screening bij werving belangrijk is, beklemtonen onze respondenten ook het belang van screening *tijdens* de arbeidsbetrekking (zogenaamde doorstroom). Het gaat om deze opvolging in geval van financiële of relationele problemen en de mate waarin zoiets bespreekbaar is binnen de

cultuur van een bedrijf. In het eerder vermelde onderzoek van Nelen & Kolthoff (2017) werd eveneens gewezen op de afwezigheid van herhaaldelijke screening bij de onderzochte overheidsorganisaties.

“Je moet dus ook je personeel gewoon continu in de gaten houden. Die schiet de schuldsanering in, die is nu wel heel vaak ziek...dat zijn wel signalen (...). Wat destijds opeens heel erg opviel bij een van mijn werkgevers in 2016, was een jongen van 23 die een nieuwe Porsche ging rijden. (...) Dat zijn van die dingen dat je denkt: ‘hé? Dat klopt niet’. Die voelsprietten moet je ook bij een P&O-organisatie hebben. (...) Of iemand die altijd op een bepaald moment wil overwerken.” (R03)

Ook structurele maatregelen als functieroulatie kunnen een strategie zijn binnen het personeelsbeleid van bedrijven en overheidsdiensten om de integriteit te bevorderen, of een te grote mate van verwevenheid tussen toezichthouders en bedrijven te vermijden. De keerzijde hiervan is natuurlijk dat bepaalde kennis en expertise maar tijdelijk wordt opgebouwd en beschikbaar is, wat voor sommige personeelsleden voldoende reden is om elders te gaan werken, waar dergelijke rotatie niet speelt. Naast functieroulatie is ook het vier-ogen-principe een manier om corruptie en fraude tegen te gaan (Nelen & Kolthoff, 2017). Daarbij worden belangrijke beslissen in het toezicht nooit genomen zonder dat er een *second opinion* bij is betrokken (de Ridder & Reinders 2014).

Bewustzijn over kwetsbaarheden gaat ook over het zorgvuldig omgaan met computersystemen en manieren waarop hiermee mogelijk toegang tot informatie wordt verschaft. Een voorbeeld is het consequent uitloggen van computers bij het verlaten van de werkplek.

“Namelijk zorgen dat alleen maar die mensen geautoriseerd zijn voor die systemen, die ze op dat moment en in die functie nodig hebben. En niet meer dan dat. Dat is één. Twee: die hangt daar mee samen, er wordt ook gelogd, dus alles wat we doen, wordt gelogd. (...) Dus het is traceerbaar wat je doet. Dus we hebben onze systemen en procedures en processen en werkafspraken en onze screening van mensen periodiek op diverse niveaus. Dat hangt weer samen, die screening met waartoe je geautoriseerd wordt. Niet alleen in de toegang tot systemen, maar ook binnen de systemen, daar zitten ook weer autorisatieniveaus, dus dat is een heel fijnmazig web (...) Derde lijn, we hebben ook een internal affairs (...) En natuurlijk kan ik mijn handen er niet voor in het vuur steken, maar, er is aardig wat *in place* wat het aan de voorkant organiseert, ik denk dat we heel veel *in place* hebben aan de achterkant.” (R58)

In de derde plaats is de opvolging na vertrek of ontslag nuttig (de zogenaamde uitstroom). Uit managementliteratuur weten we dat de meeste bedrijven zich tot een standaard achtergrondcontrole beperken bij het werven van nieuw personeel. Bedrijven die integer personeel willen werven gaan echter verder dan de standaard achtergrondchecks en contacteren bijvoorbeeld vorige werkgevers van de kandidaat (zogenaamde reference checks) of gaan na of er andere tekenen zijn dat de kandidaten mogelijk betrokken zijn bij criminele activiteiten (lifestyle veranderingen, op grote voet leven) (Brody, 2010; Klein, 2015). Om dit gedegen te kunnen doen, is ook de afstemming met eerdere werkgevers essentieel, maar die zijn niet altijd bereid daarover toelichting te geven of mogen die informatie vanuit privacy-oogpunt niet delen. De grote terminals hebben de reputatie een relatief gesloten cultuur te hebben en problemen intern af te handelen bij vertrek of ontslag in overleg, wanneer er problemen zijn. Dit zou echter nuttige informatie zijn om mogelijke problemen

met die medewerkers bij toekomstige werkgevers te vermijden. Met het bovenvermelde WLS wordt hierop ingespeeld. Corruptie binnen publieke overheden wordt trouwens soms ook binnenskamers gehouden vanuit een gelijkaardige damage control gedachte.

In het kader van de uitstroom wezen vertegenwoordigers van terminals, empty depots en beveiligingsbedrijven ons op de uitdagingen voor werkgevers wanneer iemand is aangehouden en verdacht is, maar nog niet is veroordeeld. Die periode duurt vaak lang, maar ondertussen moet het bedrijf alsnog iets doen met die werknemer. Ontslag kan immers vaak niet, tenzij het bedrijf andere gegronde redenen hiervoor kan overleggen. Zeker wanneer een zaak uiteindelijk wordt geseponneerd, heeft het bedrijf vaak het gevoel met de gebakken peren te zitten.

De screening van personeel is een directe verantwoordelijkheid van de bedrijven en overheden en wordt soms ook uitbesteed. Dit gebeurt als voor bedrijfsprocessen andere bedrijven worden ingehuurd of met uitzendkrachten wordt gewerkt.

“Een grote containerterminal bijvoorbeeld, nou, die moet een loge bemannen met beveiligingspersoneel, dat koop je in bij de Trignons, bij de G4S, de Securitassen, je kan ze allemaal wel verzinnen, dus dat soort type organisaties, daar huur jij in, maar ja, wie komt er dan op dat terrein? (...) Met wat voor achtergrond zitten die daar? En dan kan je je verschuilen van: ja, ik heb zaken gedaan met een betrouwbare partij, en die hebben een verklaring van het ministerie van Justitie en Veiligheid, hè, in het kader van de wet op de WPR [Wet persoonsregistraties], Dat is allemaal geregeld, dat is hun verantwoordelijkheid en hun personeel moet dus aan die eisen voldoen. Ik denk van: oké, maar je hebt er ook belang bij dat er integer personeel aan die poort zit, dus hoe betrekken wij die figuren daar nou bij?” (R54)

Het Havenbedrijf Rotterdam heeft zoals eerder vermeld een belangrijke rol in de haven omdat ze als beheerder van de grond lange termijn contracten afsluiten met bedrijven in de haven.⁵¹ Aan die contracten worden voorwaarden gekoppeld die vaak met milieu of economie te maken hebben. Het goedkeuren van beveiligingsplannen en het geven van havenbeveiligingscertificaten hangt niet samen met de contracten van het Havenbedrijf Rotterdam, maar zijn een eis vanuit ISPS waar de publieke kant - de Havenmeester - op acteert. De manier waarop de beveiliging van terreinen wordt ingevuld, laat men aan de bedrijven zelf, maar deze moeten wel aan bepaalde vereisten voldoen. De manier waarop bedrijven hun medewerkers screenen bij werving, opvolgen tijdens de job of opvolgen na ontslag, wordt daar momenteel niet meegenomen bij deze vereisten, maar zou volgens enkele respondenten misschien wel in de voorwaarden van commerciële contracten kunnen worden opgenomen. Om screening van personeel in de ISPS-voorwaarden te kunnen opnemen, moeten op internationaal niveau afspraken gemaakt worden.

“Als jij gewoon een winkel verhuurt en jij wil iets fouts met je winkel doen, dan is dat aan de politie of weet ik veel wie om dat te controleren, maar niet per sé aan degene die het huizenblok verhuurt. (...) Daar heb je wel een stok achter de deur. Want het heeft absoluut iets te maken met je beveiliging en je beveiligingsplannen en als je die niet kan uitvoeren in extrema kan je plan dan niet goedgekeurd worden, omdat, als je plan en je maatregelen niet goedgekeurd worden, dan mag je geen schepen ontvangen. Dat is een vrij extreme...”

⁵¹ Zie ook de nadere duiding van het Havenbedrijf Rotterdam in subparagraaf ‘Private actoren met een faciliterende rol in logistiek’ in paragraaf 2.2

Dat is denk ik misschien voor een paar dagen weleens gebeurt, maar echt voor langere tijd of definitief is dat nog nooit gebeurd.” (R30)

Dergelijke structurele maatregelen qua personeelsbeleid zouden volgens onze respondenten dan ook moeten worden ingebed in een breder bedrijfsbeleid.

“Dat je een soort ISO3000 gaat ontwikkelen waarbij je je processen aanvliegt vanuit het maximaal weerbaar maken van je organisatie voor ondermijning en criminaliteit. Kijk, nu is het ingericht waarschijnlijk langs de lijn van zo goedkoop mogelijk en misschien ook wel vanuit onschuld. Dat geloof ik allemaal nog wel. Ik denk dat die hele keten... , dus het inzichtelijk maken van die bedrijfsprocessen, criminele bedrijfsprocessen, welke kenmerken horen daar nou bij? En zijn die nou terug te vertalen naar, nou ja, gaten in alles wat met die logistieke keten te maken heeft?” (R12)

De inzet op personeelsbeleid (instroom, doorstroom en uitstroom) is ook een van de aandachtspunten in het programma Integere Haven.

Inzicht in en kennis van bedrijfsprocessen

De potentiële kwetsbaarheden die in de literatuur werden besproken en in de interviews en dossieranalyse aangestipt, verwijzen naar kenmerken die op een of andere manier afwijken van reguliere bedrijfsprocessen. Om toezicht op mogelijke kwetsbaarheden van sectoren en bedrijven te kunnen inrichten, is kennis van en inzicht in de werkprocessen van die bedrijven en sectoren dan ook essentieel. Onze respondenten van inspectiediensten, politie en de gemeentelijke autoriteiten wijzen erop dat net die informatie over bedrijven en sectoren vandaag ontoereikend is. Ze benadrukken hoe moeilijk het is om alle informatie die over een sector beschikbaar is op een overzichtelijke en zoekbare manier samen te brengen en op een hoger niveau - intelligence - te tillen en vervolgens controles aan te sturen. Ze benoemen het gebrek aan informatie-uitwisseling tussen diensten (zie ook hoofdstuk 7) en het gebrek aan capaciteit binnen diensten als de belangrijkste redenen hiervoor. Om tot een waardevol dossier te komen moeten eigen waarnemingen van de inspectiedienst immers samengebracht worden met klachten en meldingen van andere diensten in binnen- en buitenland.

“Ik heb dat zelf een aantal keren gedaan met acties. Dat ik in dat dossier zat en dat ik gericht op 20 of 30 bedrijven (...) aan de onderkant van de markt en bedrijven die risico’s lopen of overtredingen hebben begaan (...) controles heb ingericht en dan heb je hoge resultaten. Maar dat is werkvoorbereiding. Ja, je moet ook als organisatie je zaken op orde hebben en je moet er energie in steken wil je informatie gestuurd het Intel niveau gaan handhaven. Dat betekent dat je je informatiepositie goed op orde moeten hebben.” (R32)

Volgens deze respondenten valt er ook nog veel winst te boeken wanneer de meldingen over financiële onregelmatigheden bij bedrijven die bij de FIU worden gedaan in de haven kunnen worden geanalyseerd. Daarin staan volgens hen ook concrete aanwijzingen rond modus operandi van drugscriminaliteit, die vervolgens weer in de risicoanalysesystemen kunnen worden meegenomen of bij het proactief analyseren van bedrijven in de haven via de gegevens van de Kamer van Koophandel. Heden ten dage gebeurt dat volgens hen onvoldoende systematisch, waardoor vooral op de zogenaamde systeemwerkelijkheid wordt gefocust en er amper verder wordt gekeken. Dat

werd bijvoorbeeld beklemtoond door medewerkers van het HARC-team die we spraken. Verscheidene van de bedrijven waarmee zij in aanraking komen zijn actief in import en export en lijken - op papier - in orde. Wanneer in het kader van een onderzoek door de onderzoekers verbindingen worden gelegd tussen de bedrijven, worden allerlei kwetsbare onderliggende processen duidelijk. Die kwetsbare bedrijfsprocessen blijken niet altijd in de rechtszaal hard te maken als zijnde crimineel. Echter het systematisch in kaart brengen van deze bedrijfsprocessen, biedt volgens onze respondenten wel de mogelijkheid om meer grip te krijgen op wat er gebeurt en dat te gebruiken voor toekomstig onderzoek en/of risicoanalyses. Vandaag wordt volgens hen enkel op basis van FIOD-onderzoek echt goed zicht gekregen op hoe de lijntjes lopen, maar lang niet elke casus over drugsmokkel in de Rotterdamse haven wordt via deze weg uitgerechercheerd.

Diverse respondenten geven ook aan dat het uitlopen van de lijntjes en het doorrechercheren voor veel overheidsdiensten geen prioriteit is en ook het gevolg is van keuzes op grond van beperkte capaciteit (zie ook hoofdstuk 7). Het gevolg daarvan is dat er weinig zicht is op de connecties tussen bedrijven en betrokken personen.

“De opslag en distributie is best nog wel een blinde vlek om zo te zeggen (...) Zitten een paar overlappen in namen, maar ook weer een paar andere namen, maar ook hier lopen lijnen weer kriskras.” (R57)

De informatieverzameling over bedrijven vereist ook dat met alle relevante partners wordt samengewerkt om informatie te organiseren. Diverse respondenten van private bedrijven in de haven geven aan dat dat heden onvoldoende gebeurt, terwijl daar wel mogelijkheden toe zijn. Op de uitdagingen van informatie-uitwisseling tussen overheidsdiensten gaan we in hoofdstuk 7 in.

“Nou, intelligence, dat is wel een dingetje vanuit ons moederbedrijf. Wij kunnen natuurlijk heel veel met techniek, het volgen van personen, maar ook het volgen van containers enzo. (...) En dan zullen we natuurlijk wel dingen aangeven waarvan wij denken (vanuit commercieel belang) waar ze hun voordeel mee kunnen doen. Moet je voorstellen, als je praat over transport, de weg, wat dan uit de haven komt, wat gaat rijden, wat ergens naartoe moet, wat van de route afwijkt, wat stopt op locaties waar ze niet mogen stoppen, etc. Daar valt natuurlijk nog wel wat te winnen.” (R14)

Bestuurlijke aanpak gericht op structurele kenmerken van bedrijven en sectoren

Hierboven gaven we aan dat het aanpakken van sommige bedrijven moeilijk is omdat hun hoofdkantoren in het buitenland zijn gevestigd. Niettemin zijn er volgens verschillende overheidsvertegenwoordigers die wij spraken altijd mogelijkheden om het bedrijf op een of andere manier vanuit bestuurlijke bevoegdheden aan te spreken. Op de bestuurlijke aanpak wordt ook vanuit de kwetsbaarheid van de infrastructuur en locatie ingezet, zoals eerder in hoofdstuk 5 aan bod kwam.

“Als je als burgemeester uiteindelijk rapportages en signalen ontvangt waarbij je je af moet vragen: wie is daar nog de baas? Dan kun je niet niet ingrijpen. Maar dat kent dan een bepaalde gelaagdheid. Dan kan het ook leiden tot van: ‘goh, de directeur van die bedrijven, komt u even op de koffie? En dan ga ik u even uitleggen dat u nu aan de slag gaat’ (...). Dat gaat allemaal keurig netjes, maar de boodschap is wel buitengewoon helder

(...) Maar als je echt als overheid weet: dit bedrijf draait gewoon op de verkeerde mechanismes, dan kun je niet anders dan ingrijpen. Alleen de vraag is natuurlijk hoe je ingrijpt en dan hoop je dat je zodanig ingrijpt dat er ook daadwerkelijk een verandering komt.” (R04)

De gemeente Rotterdam kan handhaven bij bedrijven in de haven als sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan. Wanneer de terreinen eigendom zijn van het Havenbedrijf Rotterdam, kan zij bovendien via de privaatrechtelijke weg oplossingen proberen te zoeken. Voor de bedrijven waarbij het Havenbedrijf Rotterdam geen beheerder van het terrein is, heeft zij geen civielrechtelijke mogelijkheden, behalve het eventueel aankopen van de terreinen.

“Die kun je proberen samen met de gemeente aan te pakken met een bestemmingsplan, (...) maar die zitten dan bijvoorbeeld net niet op onze grond, zeg maar, die zitten dan weer op hun eigen stukje grond. Je ziet, het is wel complex en ja, omdat helemaal schoon te wegen, er zitten natuurlijk lopende contracten, dus dat gaat gewoon heel veel geld kosten. We proberen dat gewoon wel te doen als het moment geschikt is ervoor, zeg maar, dat hangt natuurlijk van diverse dingen af en we weten het nu en dat is ook al een voordeel, dus we kunnen daar over nadenken.” (R38)

Een gelijkaardige bestuurlijke aanpak wordt momenteel in Antwerpen uitgerold met het ‘Stroomplan’⁵². Het Antwerpse Havenbedrijf speelt daar een belangrijke rol in.

“Als wij zien welke rol hier in Antwerpen het Havenbedrijf speelt om eigenlijk die motor te zijn tussen al die actoren, dan zie je dat dat loont. Dat economische processen nu eigenlijk van begin tot eind worden bekeken. Dat er gezocht wordt naar: waar zijn de gaten waar criminelen op azen? Waar ze eventueel hun mannetjes in [kunnen] steken. (...) Dus als je die allemaal in beeld krijgt, wordt het net sluitender in de zin van: er zijn minder mogelijkheden om criminelen toe te laten om goederen via die haven te laten passeren.” (R65)

6.7 Maatregelen gericht op de culturele kwetsbaarheden van bedrijven en sectoren

Hierboven hebben we besproken welke maatregelen zich op de kwetsbaarheden van de goederenstroom en van de structurele kenmerken van bedrijven en sectoren kunnen richten. Deze zijn inherent verweven met een aantal maatregelen die inzake culturele kwetsbaarheden kunnen worden genomen. In de eerste plaats betreft dat maatregelen die zich op de bedrijfscultuur richten.

Personeelsbeleid en bedrijfscultuur: alertheid en bewustzijn creëren

Omdat screening onvermijdelijk een momentopname is, is het belangrijk dat bedrijven op een breder, op integriteit gericht bedrijfsbeleid inzetten (Trevino, Weaver & Reynolds, 2006). De mate waarin het management van een bedrijf integriteit uitdraagt, heeft bijvoorbeeld in hoge mate impact op de integriteit van het personeel (Simons, Leroy, Collewaert & Masschelein, 2015). Dit illustreert ook hoe

⁵² In februari 2018 lanceerde de federale regering het Antwerpse Stroomplan, een actieplan voor de aanpak van zowel de invoer en doorvoer van cocaïne via de Antwerpse haven als de hieraan gerelateerde criminaliteitsfenomenen.

structurele en culturele maatregelen inherent verweven zijn. Naast screening bij werving en tijdens de aanstelling gaat personeelsbeleid eveneens om het creëren van bewustzijn bij de werknemers over sociale mediagebruik of het herkenbaar bij zich dragen van bedrijfskleding of -merchandise. Jongeren werden enkele keren aangestipt als meer beïnvloedbaar (groepsdruk, materialisme) en naïefer omspringend met sociale media, waardoor ze over hun werk communiceren en zo (onbewust) in de kijker lopen met kennis over, of toegang tot, de haven. Indien bij criminelen bekend is dat bepaalde mensen in die sleutelfuncties werken, kunnen ze worden benaderd. Het kan betekenen dat ze die legale actoren met geld proberen te motiveren, maar het kan evengoed gaan om het beïnvloeden door bijvoorbeeld toespeling te maken dat ze weten waar je woont of de naam van je kind kennen.

“En ik denk dat voor de Rotterdamse criminaliteit en dat er ook wel mensen zijn en CSV’s zijn die daar ook echt in gespecialiseerd zijn (...) Die dat echt als crime-as-a-service inzetten omdat zij weten hoe dat logistieke proces in elkaar zit en ze weten ook wie nou cruciaal zijn en weten die mensen te vinden. Ik ben er niet van overtuigd dat er heel actief wordt geworven, maar zij zitten gewoon in dat netwerk en die mensen komen gewoon voorbij. (...) Kijk, als je ziet bij Gerrit G., wat uiteindelijk zijn verhaal is, denk ik dat het ook echt zo is. Dat-ie dan toch gewoon in z’n eigen sociale netwerk ergens komt, schuurt dan tegen een crimineel netwerk aan dat denkt: dat is interessant, die ga ik eens benaderen want die is kwetsbaar. En dan doen ze een klein dingetje en dan zit je vast. Wij hebben nog nooit gezien dat iemand met geweld is overtuigd. Het is toch altijd de verleiding van het geld en het snelle geld. Volgens mij hebben we gezien dat je met het simpele uitlenen van je toegangspas, € 15.000 kan verdienen. Nou, dan moet je maar net even een kwetsbaar moment hebben, of even rot in je vel zitten en iemand die even vraagt of-ie 48 uur je pas kan lenen, omdat-ie weet dat je bij de ECT werkt.” (R14)

Tijdens een observatie geeft een respondent aan dat hij omwille van de herkenbaarheid altijd zijn oude jas verbrandt en niet meer meegeeft met het huisvuil, omdat de oude jas anderen zonder veel problemen toegang tot terreinen zou kunnen verschaffen. Een goed doordacht personeelsbeleid, gericht op mogelijke beïnvloeding door georganiseerde criminaliteit, omvat daarom ook de mate waarin bewustzijn wordt gecreëerd over de eigen kwetsbaarheden. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het maken van foto’s op de terminal of het gebruik van sociale media. Een zekere naïviteit met sociale media en het bekendmaken van activiteiten werden onder andere ook vastgesteld in het onderzoek over corruptie van Nelen et al. (2017). Onze respondenten geven aan dat er wat betreft de omgang met sociale media grote verschillen bestaan tussen de toezichthouders in de havens.

“Wij hebben geen verbod op Facebook gaan, terwijl bijvoorbeeld de Australische douane niet op LinkedIn mag. (...) Wat dat betreft is het heel makkelijk inderdaad voor criminelen om ergens achter te komen. Douanecollega’s staan op Facebook, volgens mij heeft-ie wel iets van een paar 1000, of een paar 100 leden en ja, daar kan je ook zomaar namen vandaan plukken. Je moet wel toegang krijgen, maar ja, kan ook natuurlijk altijd, als ik crimineel ben, denk ik van: google even wat op ‘douane’ en er komt vast ergens een interview of iets boven water en ik maak een Facebookaccount aan en ik vraag toestemming en dan ben je ook lid van die groep.” (R36)

De manier waarop het personeelsbeleid bij de roeiers (KRVE) is georganiseerd, werd door diverse respondenten als effectief gezien om eventuele kwetsbaarheden voor drugscriminaliteit tegen te

gaan. Dit verwijst deels naar de structurele aspecten ervan, waarbij de screening strenger is dan een VOG en ook altijd in teams (vier-ogen-principe) wordt gewerkt. De kandidaten worden geselecteerd op zowel nautische kennis, fysieke capaciteiten als attitude. De roeiers kunnen zich deze 'luxe' van selectie ook permitteren omdat ze een gewild beroep zijn en voldoende aanmeldingen krijgen. Van de 12 à 14 leerlingen die ze jaarlijks tot hun opleiding toelaten, valt gemiddeld 35 tot 40% af. Het is ook een bedrijf waar de sociale controle hoog is. De roeiers weten ook dat ze in geval van persoonlijke problemen bij hun werkgever terecht kunnen en hulp kunnen krijgen. Daarnaast is de honoreringsstructuur ook zo ingericht dat ze elk een aandeel hebben in de verdere ontwikkeling van het gehele bedrijf. Ze betalen allemaal mee voor nieuwe boten en andere apparatuur en plukken ook allemaal samen de vruchten wanneer het goed gaat. Wanneer zich bij de roeiers niet-integer gedrag voordoet, wordt een gesprek met hen aangegaan. Dit gesprek kan tot een verplicht vertrek uit de vereniging leiden als er onvoldoende waarborgen voor integriteit worden geboden.

Drugs- en alcoholbeleid werd door verschillende respondenten aangehaald als een manier voor bedrijven in de haven om hun personeelsbeleid qua veiligheid aan te scherpen. Dat zou bijvoorbeeld via de gedragsregels opgelost kunnen worden, maar het was onze respondenten niet duidelijk of en hoe dat met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) geïmplementeerd kan worden.

Bewustzijn en meldingsbereidheid

Om de vraag te beantwoorden naar de criminele bedrijfsvoering, zijn signalen van het bedrijfsleven essentieel. Dat kan gaan om inklimmingen, informatie over andere bedrijven in de haven die bijvoorbeeld luiken open hebben staan, mensen die zich op onlogische tijden met hun pasjes aanmelden, scans die meer uit dan aan staan etc. Het bewustzijn stimuleren bij bedrijven in de haven over ongewone procedures bij hun eigen bedrijf of bij andere bedrijven is een manier om onregelmatigheden op het spoor te komen. In een van de onderzochte casussen importeerde een medewerker in naam van het fruitbedrijf fruit (en verdovende middelen). Een klant van het bedrijf vond het vreemd dat die medewerker met de klant contact opnam, in plaats van zoals gebruikelijk de bedrijfsleider. Die klant meldde dit aan de bedrijfsleider, waardoor die zijn eerdere vermoedens van niet-integer gedrag zag bevestigd. De bedrijfsleider merkte immers veranderingen op in de persoonlijke situatie van de werknemer en liet bij een langere afwezigheid van de werknemer zijn/haar e-mailaccount inzichtelijk maken. Daaruit bleek dat die werknemer containers met fruit importeerde tijdens de periode van afwezigheid. Daarop nam de bedrijfsleider contact op met de politie. Er werd eveneens contact gezocht met andere bedrijven die bij de handel betrokken waren, die op hun beurt het e-mailverkeer met de verdachte medewerker in de gaten zouden houden. Een dergelijk bewustzijn over wat mogelijk verdachte situaties kunnen zijn, kan dus nuttig zijn om onregelmatigheden aan het licht te brengen. Het belang van het bewustzijn van mogelijk verdacht gedrag, blijkt ook uit diverse interviews.

“We zien soms dingen gebeuren waarvan we denken van: “nou, dat is ook raar” en vervolgens lopen we door. Zo’n collega die op zondagmiddag in Oud-Turnhout komt, 70 kilometer rijden vanuit Barendrecht en hij zegt: ‘Ja, ik ben mijn zonnebril vergeten.’ Vreemd. Vreemd. Die zonnebril kun je ook maandag meenemen. Maar waarvoor nemen we dat dan voor zoete koek aan? Dat betekent niet dat je alles en iedereen moet gaan wantrouwen, maar als je dingen raar vindt, heeft dat wel een reden.” (R29)

Een cultuuromslag creëren in het bedrijf vraagt echter van alle mensen in het bedrijf een grote inzet. Wanneer daar voldoende middelen en mensen voor worden ingezet en de verandering in cultuur ook door het management wordt gedragen, heeft dat meer kans op succes. Het integriteitsbeleid binnen een bedrijf kan eveneens een systeem voor het (anoniem) melden van niet-integer gedrag omvatten en het belonen of in de bloemetjes zetten van alerte medewerkers. Het voorbeeldgedrag van leidinggevendenden is onontbeerlijk voor een effectief integriteitsbeleid (Simons et al., 2015).

“Mensen worden daar inderdaad wel op gedoceerd. Men krijgt daar echt heel open te horen hoe wij omgaan met integriteit, en wat wij daar aan doen. We hebben interne meldpunten ingericht waar mensen integriteitsschendingen kunnen melden. Zowel onder eigen naam en titel met volledige openheid als wel anoniem. Men kan gewoon alle kanten op. Ja, voorkom je het daarmee? Nee. Die illusie hebben wij niet. (...) Wij houden hetgeen wat bij ons fout zit in de organisatie ook niet besloten tot het management. De teams worden echt geïnformeerd van wat er allemaal aan de hand is, wat er bevonden is en wat de maatregelen zijn.” (R10)

Dit bewustzijn gaat echter verder dan bewustzijn over het gedrag van individuele werknemers. Het kan ook gaan om alertheid op werkzaamheden die vreemd zijn gezien de aard van het bedrijf of het tijdstip dat ze plaatsvinden.

“Als we het hebben over het havengebied: waarom is een bedrijf tot 17:00 uur open en is er om 22:00 uur nog licht? Waarom is de loods eigenlijk leeg, maar is er wel licht? Daar attent op zijn.” (R64)

Daarnaast gaat dat bewustzijn over de manier waarop je als bedrijf met je klanten omgaat.

“De expediteurs (...) hun beroep is natuurlijk om te zorgen dat de invoer goed loopt, maar je kan ook kritisch zijn voor je klanten, waar je dat voor doet, hè. Je kan voor Jan en alleman werken, maar je kan ook zeggen: ‘Nee, dat doe ik niet’. Je kan adviseur zijn voor iedereen of voor de klanten waarvan je zegt: ‘Nou, daar doe ik het voor, want die zijn betrouwbaar. Die zijn integer’.” (R45)

Om dat bewustzijn te verhogen werken verschillende publieke en private actoren ook samen bij de controle en preventie van drugsriminaliteit. Zo wezen zowel de terminaloperators als de politierespondenten in ons onderzoek op het belang van het ruchtbaarheid geven aan het wegsnijden van corrupte medewerkers op de terminals. Het is in die context dat het HARC-team met voorlichting bij bedrijven is begonnen en ondertussen amper de vraag van terminaloperators kan bijhouden om ook op andere niveaus in de organisatie het bewustzijn te vergroten.

“Met name hier (...) hebben we echt vervelende incidenten gehad, dat er mensen toen door het arrestatieteam op locatie werden opgepakt. De laagdrempeligheid waarmee destijds mijn personeel werd benaderd, die is heel moeilijk in te schatten, weet je. Dus we hebben presentaties gehouden bij personeelszaken samen met het HARC-team van: “Kom dan maar uitleggen hoe makkelijk het gaat.” Want je praat over het afgeven destijds van het pasje, weet je, dan had je € 2.000,- en dan sta je op de voetbalclub, of je hoort over een mooie vakantie. Dus het is een heel, heel dun dingetje, tot en met er niet meer uit kunnen, weet je wel, want het begint natuurlijk met, je geeft je bedrijfspasje af, dus dan kun je de terminal op komen, dan kun je rondrijden. Tot en met: ‘je kunt me toch wel effe vertellen

waar de container staat' en 'joh, wanneer komt-ie dan van boord af' en dat soort kleine facetjes. Dat groeit er langzaam in." (R03)

Bewustzijn creëren over mogelijke onregelmatigheden vraagt best een grote inspanning van bedrijven, zeker wanneer zich reeds incidenten hebben voorgedaan. Een van onze respondenten licht toe hoe een van de bedrijven in de haven daarmee is omgegaan:

"Ze hebben ook een security adviseur ingehuurd, als je ziet wat het je als bedrijf kost om terug in het vertrouwen te komen, is dat een buitengewoon interessante casus. En ook dan om te zien hoe diep dat bedrijf geïnfecteerd was door verkeerde partijen en hoe diep dat zat. (...) En dan zie je ook, (...) dat doordat het weer schoner wordt en alles weer werkt en heel wordt, dat ook het vertrouwen bij medewerkers terugkomt. Er zit ook een heel aantal interessante aspecten in wat het betekent voor de cultuur en de sfeer in je bedrijf als langzaam maar zeker ook mensen die daar werken denken: "weet je, er gebeurt van alles en nog wat om me heen, maar ja, buiten is de crisis, als ik hier nu wegga...". (...) Het verwoestende effect in zo'n bedrijf is buitengewoon interessant om te zien." (R04)

Volgens onze respondenten is het echter essentieel dat ook verder gegaan wordt dan louter bewustzijn creëren alleen, maar dat door goede contacten met bedrijven uiteindelijk ook de meldingsbereidheid wordt verhoogd. Om die reden laat de douane in Hamburg regelmatig hun gezicht zien bij bedrijven. Op basis van die bekendheid genieten ze ook vertrouwen en krijgen zij informatie van bedrijven als daartoe aanleiding is.

"Als bedrijven iets hebben, dan bellen ze de douane en niet de politie. Ze bellen ons omdat ze onze gezichten kennen en weten hoe we werken. Bovendien, als er kosten aan een onderzoek zijn verbonden, bijvoorbeeld met het open maken van de containers, dan wordt dat bij een controle door de ZFA [Zollfahndungsamt] ook door de ZFA betaald. Als de politie controleert dan moeten bedrijven de kosten zelf betalen." (R47)

De inzet op het verhogen van het melden van incidenten is ook van de thema's die onder de pijler "Beïnvloeden integer gedrag" van het programma Integere Haven aan bod komt.

Een gelijkaardige aanpak zien we bij de Zeehavenpolitie in Rotterdam. De wijkagenten van de Rotterdamse haven zetten er immers ook op in om elk bedrijf in de Rotterdamse haven regelmatig te spreken. De wijkagenten proberen - samen met de surveillance-eenheden - elk bedrijf jaarlijks te bezoeken, soms vaker als het bedrijf dat zelf vraagt of de ZHP daar zelf mogelijkheden toe ziet.

"En dan ineens, dan merk je ineens van: oké, ze gaan aangifte doen. Nou, dat is mooi. Weer eentje erbij. En misschien is het ook wel een kwestie van vertrouwen, hè, dat ze ons wat meer gaan vertrouwen. (...) Wat ik ook wel prettig vind, is dat de mensen waar wij mee praten, die hebben ook beslissingsbevoegdheid. Dus als we iets signaleren, waarvan wij denken van: 'nou, joh, dat kan beter, als je dat een beetje anders inricht, dan hebben je wat minder problematiek misschien', dat ze erover na gaan denken en dat ze het ook regelen." (R61)

Het lijkt er wel op dat het succes daarvan vandaag deels afhankelijk is van de persoonlijke inzet van de wijkagenten. Zo is de wijkagent van Botlek na diens pensioen vervangen door een digitale wijkagent die de geografische wijkagenten ondersteunt. De wijkagenten van de andere 'wijken' in de

haven hebben het gebied vervolgens opnieuw verdeeld en de bedrijven benaderd. Enkele respondenten gaven aan dat deze aanpak te veel veronderstelt dat de bedrijven wel zullen bellen en dat het persoonlijk contact met de bedrijven daarom nieuw leven moest worden ingeblazen.

6.8 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar de kwetsbaarheden die samenhangen met de sector en de goederenstromen - in het bijzonder de fruitsector en de transportsector - en de maatregelen die al dan niet door publieke en private actoren zijn genomen om de kwetsbaarheden rond deze goederenstromen het hoofd te bieden. We hebben geconstateerd dat de invoer van exotisch fruit bijzonder kwetsbaar is voor de import van verdovende middelen. Deze kwetsbaarheid heeft, zoals we ook in het vorige hoofdstuk constateerden, te maken met bestaande scheepslijnen vanuit specifieke landen die ook bronlanden van drugs zijn of zich hierbij in de buurt bevinden, maar eveneens met de aard van het product en de economische belangen die gemoeid gaan met een snelle afhandeling en doorstroom van de goederen. In de tweede plaats hebben we aandacht besteed aan de transportsector als kwetsbare sector. Hierbij constateerden we dat de kwetsbaarheid van deze sector, naast de fysieke nabijheid en de vele onderlinge contacten tussen medewerkers en vertegenwoordigers van rederijen en op- en overslagbedrijven, ook ligt in het feit dat er beperkt zicht is op het vervoer naar het achterland.

In de tweede plaats zijn we ingegaan op de *structurele kwetsbaarheden* van bedrijven in deze sectoren. We hebben daarbij stilgestaan bij de financiële gezondheid van bedrijven en personen binnen bedrijven die hen kwetsbaar maken voor de verleidingen die kunnen uitgaan van de criminaliteit en als indicator gezien kunnen worden voor mogelijke betrokkenheid bij criminele activiteiten. Ook de grote concurrentiedruk in de transportsector werd beschouwd als een wezenlijke kwetsbaarheid voor eventuele criminele betrokkenheid. De flexibele inzet van tijdelijke uitzendkrachten kan de kwetsbaarheid voor criminaliteit eveneens vergroten. Tot slot zijn we bij de structurele kwetsbaarheden ingegaan op de belangrijke rol van informatiehuishouding bij private en publieke partijen, die ook nadrukkelijk gekoppeld wordt aan cybersecurity.

In de derde plaats zijn de *culturele kwetsbaarheden* die samenhangen met bedrijven in de Rotterdamse haven beschreven. We hebben hierbij geconstateerd dat een cultuur in de Rotterdamse haven waarin zowel private als publieke actoren concreet niet-integer gedrag tot op zekere hoogte gedogen, langzaam plaatsmaakt voor een cultuur van afkeuring van dit gedrag. Ook het idee dat veiligheid integraal onderdeel zou moeten uitmaken van de bedrijfscultuur begint aarzelend bij bedrijven door te dringen. Wanneer bedrijven in de haven zich meer vanuit idee van *security by design* zouden inrichten, zowel naar processen als cultuur, biedt dat mogelijkheden om kwetsbaarheden tegen te gaan. Maar het is evident dat de vanzelfsprekende gedoogcultuur langzaam en gefragmenteerd plaatsmaakt voor een cultuur in de haven waarin de private sector de verantwoordelijkheid voelt en neemt voor de veiligheid en de (preventieve) aanpak van criminaliteit.

In het tweede deel van dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de verschillende maatregelen om de beschreven kwetsbaarheden tegen te gaan. Omdat het monitoren van de volledige goederenstroom ondoenlijk is en vanuit economische belangen inefficiënt, wordt gewerkt met risicoanalyse en controleert de douane selectief schepen en hun lading waarbij er, afhankelijk van de aard van het risico, ook verschillende gradaties in controle mogelijk zijn. De vraag dringt zich hierbij echter op of

deze selecties en controles voldoende op het criminele logistieke proces zijn afgestemd en of op de juiste plekken en op de juiste lijnen controles worden uitgevoerd, die verder gaan dan een incident-gedreven aansturing. Daarnaast benoemden we zelfregulering als een belangrijke middel gezien om *de structurele kwetsbaarheden* van bedrijven en sectoren in de Rotterdamse haven tegen te gaan. Hierbij is er ook een belangrijke rol voor brancheorganisaties weggelegd. Ten dele lijkt dit ook succesvol en bedrijven die zich aansluiten bij dergelijke koepelorganisaties hanteren hun criteria om bedrijven al dan niet te accepteren en dwingen daarmee bepaalde normen van goed gedrag af. Er zijn ook andere ontwikkelingen. Deels onder invloed van de politieke en maatschappelijke druk rondom veiligheid en deels vanuit de gedachte dat inzet op criminaliteitspreventie ook voor de veiligheid van het personeel van groot belang is, zijn bedrijven zelf in toenemende mate bezig met het verbeteren van veiligheid.

Het personeelsbeleid vormt naast de zelfregulering een belangrijke omgeving waarin structurele kwetsbaarheden kunnen worden tegengegaan. Het gaat hierbij om het 'screenen' van personeel, niet alleen bij aanname, maar juist ook als mensen enige tijd werkzaam zijn en als medewerkers het bedrijf definitief verlaten. Een voortdurend kritische houding ten opzichte van werknemers gedurende hun carrière in de Rotterdamse haven interfereert soms met de economische noodzaak en is in elk geval bij zowel de publieke als de private actoren niet vanzelfsprekend. Goed personeelsbeleid gaat echter niet alleen over het goed screenen van medewerkers maar ook over het creëren van een bewustzijn en alertheid binnen bedrijven op alle niveaus dat zij persoonlijk en vanuit hun diensten aantrekkelijk kunnen zijn voor mensen die betrokken zijn bij de handel in verdovende middelen. Tot slot werd, net als in het vorige hoofdstuk, gewezen op de belangrijke rol van een duidelijke bestuurlijke aanpak als het gaat om het bestrijden van structurele kwetsbaarheden van sectoren en bedrijven.

De maatregelen die zich richten op de verschillende culturele kwetsbaarheden van bedrijven en sectoren focussen in belangrijke mate op het realiseren van een cultuuromslag in bedrijven en het veranderen van het bewustzijn van individuele werknemers door middel van trainingen binnen bedrijven en via samenwerkingsovereenkomsten tussen private en publieke actoren bij de controle en preventie van drugscriminaliteit. Deze trainingen richten zich niet alleen op personen, maar ook op het leren zien van signalen, die mogelijk worden waargenomen bij de bedrijfsvoering en in de omgang met klanten. Ook het publiekelijk ruchtbaarheid geven aan corruptie en andere druggerelateerde incidenten maakt hiervan deel uit. Samenwerking wordt vanuit de publieke actoren ook geïnitieerd om het vertrouwen van bedrijven te winnen en daarmee de meldingsbereidheid te vergroten. In het volgende hoofdstuk wordt dit thema uitvoerig behandeld.

7 Samenwerken in de aanpak van drugscriminaliteit

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk snijden we enkele thema's aan die de eerder beschreven kwetsbaarheden op het niveau van locaties, infrastructuur, sectoren, bedrijven en werknemers overstijgen en die ook niet volledig in de besproken maatregelen aan bod zijn gekomen. We gaan vooral in op enkele doelstellingen, uitdagingen en opportuniteiten die schuilgaan in de aanpak door publieke en private actoren van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. We beogen met dit hoofdstuk geen systematische analyse te maken van de integrale samenwerking in het kader van veiligheidsbeleid. Wel beschrijven we thema's rondom integrale samenwerking die door onze respondenten als relevant zijn benoemd voor de aanpak van drugscriminaliteit in de haven. Enkele daarvan zijn ook voor integrale veiligheid *an sich* relevant, maar onze analyse en bevindingen gaan over de specifieke kwetsbaarheden die in de aanpak van drugscriminaliteit in relatie tot de Rotterdamse haven schuilgaan. Niet elk aspect dat we in dit hoofdstuk benoemen, werken we met evenveel diepgang uit. We vinden het echter wel belangrijk de onderwerpen die door onze respondenten als knelpunten dan wel best practices werden aangestipt, te vermelden.

De verantwoordelijkheid voor veiligheid ligt al enige tijd niet meer alleen bij instanties van strafrechtelijke opsporing, maar is binnen het integraal veiligheidsdenken bij een partnerschap van bestuurlijke en strafrechtelijke diensten komen te liggen. Bij integraal veiligheidsbeleid wordt een allesomvattende, sector-overstijgende aanpak vooropgesteld, die een combinatie maakt van reactief optreden tegen incidenten en proactief inzetten op criminaliteits- en onveiligheidsfenomenen en ook preventie, controle en nazorg combineert. Deze aanpak wordt uitgevoerd binnen structurele samenwerkingsverbanden en vereist dus vooral dat nieuwe allianties worden gesmeed (Prins & Cachet, 2011). Dit heeft tot gevolg dat de overheid anders in het veiligheidsbeleid staat en met specifieke uitdagingen wordt geconfronteerd. Zo wordt besturen onvermijdelijk complexer omdat de samenwerking vraagt dat elke organisatie rekening houdt met mogelijk andere doelstellingen en werkingsmethoden van de partners (Shearing & Wood, 2003).

Integraal veiligheidsbeleid vraagt om meer afstemming tussen lokale actoren onderling en tussen lokale en nationale actoren in veiligheidsbeleid (Prins & Cachet, 2011). Het stelt daarom ook hoge eisen aan de coördinatie van taken tussen de partners. Toch kan de hiërarchische positie die politie en gemeente innemen ten opzichte van andere organisaties volgens Van Steden (2012) niet gemakkelijk worden uitgevlakt. Daarnaast speelt vertrouwen en de bereidheid om onderling vertrouwelijke informatie te delen een belangrijke rol voor een succesvolle aanpak van de problematiek (Boutellier 2007; Pool-de Kruijk & Brus, 2008). Mede door de IRT-affaire en de Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden is de manier van opsporing en informatie-uitwisseling van (criminele) gegevens tussen politie, justitie en bestuurlijke instanties veranderd en aan strengere regels gebonden. Ook door de recente ontwikkelingen rondom privacy, zoals de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), blijft informatie-uitwisseling tussen partners in integrale veiligheid een thema dat constante aandacht van alle betrokkenen behoeft. Coördinatie, vertrouwen en informatiedeling zijn slechts enkele van de mogelijke knelpunten in integrale samenwerking, die in eerder onderzoek werden bestudeerd.

De verantwoordelijkheid voor veiligheid ligt bovendien niet meer alleen bij overheidsdiensten. Het hedendaagse veiligheidsbeleid is al enkele decennia onderhevig aan een proces van responsabilisering waarbij de overheid bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties medeverantwoordelijk maakt voor veiligheidszorg (Garland, 1996). Deze responsabiliseringsbeweging ging gepaard met een politiek geloof in de efficiëntie en effectiviteit van het marktdenken waardoor heel wat taken aan de private sector werden toevertrouwd en een veelheid aan toezichts- en handhavingsinstanties in het leven is geroepen om het gegeven vertrouwen in de zelfregulering van bedrijven te controleren (Hoogerwerf, 1995). Bayley en Shearing (2001: 10) omschrijven dit proces van overdracht van publieke functies naar de markt als risicovol en spreken over verbrokkeling en vervaging van de politiefunctie. Een optimale aanpak vereist dus het weloverwogen balanceren van preventieve met repressieve maatregelen en dus ook het balanceren van de veranderende publieke en private verantwoordelijkheden (Shearing & Wood, 2003). De uitdaging daarbij is ook om de rol van de overheid een plaats te geven binnen dat veranderde geheel (Crawford, 2006). Binnen publiek-private samenwerkingsverbanden wordt van overheden vaak nog steeds verondersteld dat ze de (symbolische) functie vervullen van hoeder van het collectieve goed dat veiligheid heet en dus een coördinerende rol opnemen (Loader & Walker, 2007: 8). De grootste uitdaging van veiligheidsbeleid dat in interactie tussen publieke en private partners is vormgegeven, is dat - nog meer dan voor overheidsorganisaties onderling het geval is - organisaties aanschuiven met eigen belangen, doelstellingen, middelen en werkculturen (Van Steden, 2011).

Bovenstaande uitdagingen van samenwerken in de aanpak van criminaliteit zijn niet nieuw, maar nog steeds actueel voor de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. We doen achtereenvolgens enkele overkoepelende observaties over de samenwerking tussen publieke actoren onderling, tussen private actoren onderling en in publiek-private samenwerkingsverbanden.

7.2 Integrale samenwerking tussen publieke actoren

Het besef dat georganiseerde misdaad niet alleen strafrechtelijk kan worden aangepakt, maar dat er ook via het bestuurs- en het fiscaal recht succesvolle interventies mogelijk zijn, is de laatste decennia in Nederland steeds meer gemeengoed geworden (Mein, 2010; Tops & Sprenger, 2013). De opeenvolgende kabinetten-Balkenende hebben de integrale aanpak definitief op de kaart gezet. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte-II wordt hiernaar zelfs impliciet verwezen door de toezegging de bevoegdheden en uitrusting van lokale toezichthouders en handhavers beter te zullen regelen.⁵³ De integrale aanpak van 'ondermijning' is in de loop der jaren verder uitgewerkt waarbij ook nieuwe instituties zoals de RIEC's en het LIEC zijn ontwikkeld om de integrale aanpak beter vorm te geven en interventies vanuit verschillende invalshoeken te coördineren. Het netwerk van de RIEC's betekent een integrale aanpak waarbij de samenwerkende partijen steeds afhankelijker worden van elkaars specifieke expertise bij de handhaving en opsporing van criminaliteit (Kolthoff & Kohnraad, 2016). De integrale benadering - als een combinatie van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke, civielrechtelijke, financiële en mogelijk ook sociale maatregelen - lijkt ook in de aanpak van ondermijning meer en meer noodzakelijk (Lam et al., 2018). De aanpak van ondermijning als

⁵³ In het regeerakkoord 2017-2021 van Rutte-III wordt hier niet meer naar verwezen.

criminaliteits- en maatschappelijk probleem werd ondertussen ook binnen het regeerakkoord Rutte III en in de Toekomstagenda Ondernijning (2017) aangestipt als een thema dat een beter structureel optreden van 'één overheid' vraagt. De strijd tegen ondernijning werd door het kabinet met de toegekende ondernijningsgelden en het programma Anti-Ondernijning (2019-2021) versterkt.

Twintig jaar terug constateerden Van Dijk et al. (1999) dat de samenwerking tussen de dienst Rivierpolitie (heden Zeehavenpolitie) en de Regiopolitie in de haven gebrekkig was. De samenwerking met douane en justitie verliep volgens deze onderzoekers eveneens moeilijk omdat ze niet altijd rekening hielden met het geheimhouden van informatie die door medewerkers van bedrijven werd verschaft (naam en adres in proces-verbaal worden door dader gezien).

Sinds deze studie lijkt er het een en ander ten positieve veranderd in de Rotterdamse haven, maar blijven niettemin diverse spanningen gelden in de samenwerking tussen overheidsorganisaties voor veiligheid. Zo wijzen onze respondenten erop dat er ook vandaag nog winst te boeken valt indien de aanpak van drugscriminaliteit in de haven vaker in overleg met de partners zou worden bepaald. In het navolgende gaan we nader in op enkele van die thema's die spanningen maar ook mogelijkheden bieden voor de integrale samenwerking in de Rotterdamse haven. We bespreken hoe overheidsactoren over toezicht denken, welke partners met elkaar aan tafel zitten, hoe ze in het toezicht staan, hoe de informatie-uitwisseling verloopt, wie de regierol heeft, welke capaciteit ervoor beschikbaar is, hoe het monitoren van de geldstroom een plaats krijgt in de integrale samenwerking en hoe de samenwerking tussen overheden over de landsgrenzen heen verloopt.

Partners in publieke samenwerking

Een basisidee van integrale veiligheid is dat een diversiteit aan overheidsdiensten rond de tafel wordt gebracht om gezamenlijke problemen aan te pakken (Johnston & Shearing, 2003). Elk van die diensten beschikt immers over een deel van de kennis en een deel van de bevoegdheden om complexe maatschappelijke problemen aan te pakken. Het meer systematisch samenbrengen van informatie over bedrijven en personen in de haven - zij het in het kader van het RIEC of in het kader van andere initiatieven - is volgens verschillende respondenten een belangrijke overweging voor de toekomst van de aanpak van ondernijning in het algemeen en drugscriminaliteit in het bijzonder. Die informatie zit onvermijdelijk bij verschillende overheidsdiensten waardoor de samenwerking of minstens de afstemming tussen die diensten essentieel is om het probleem aan te kunnen pakken.

Diverse respondenten bij overheidsdiensten wezen erop dat samenwerkingsplatformen, projecten en initiatieven wat betreft veiligheid en criminaliteit in de Rotterdamse haven heden ten dage niet altijd alle relevante overheidspartijen rond de tafel brengen. Soms is het argument dat het vanuit de vooropgestelde doelstelling niet de meest essentiële partner is, of dat het de informatie-uitwisseling moeilijker zou maken, maar voor andere samenwerkingsverbanden brengen onze respondenten geen redenen naar voren. In enkele gesprekken merkten we daarbij ook enige frustratie op bij de partners die niet in de samenwerking betrokken waren. Ook op kleinere schaal, gekoppeld aan specifieke onderzoeken, voelen sommige (potentiële) partners zich miskend.

Het RIEC is opgericht vanuit het idee dat de aanpak van georganiseerde criminaliteit een geïntegreerde inzet vereist, waarbij strafrechtelijke vervolging met bestuursrechtelijke interventies en fiscale handhaving wordt gecombineerd. Dit samenwerkingsverband heeft dus de integrale

overheidsaanpak als startpunt en heeft daartoe een informatie- en een expertisefunctie⁵⁴. Op basis van ons empirisch onderzoek lijkt het echter dat het RIEC vandaag onvoldoende benut wordt om drugscriminaliteit in de haven aan te pakken. Op basis van de interviews en observaties stellen we immers vast dat het RIEC vandaag relatief afwezig is in de haven en de haven ook relatief afwezig is in het RIEC. Zowel de private als publieke actoren die we spraken noemen het RIEC niet als een organisatie die de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven mede vorm geeft. Op zich is dat te begrijpen aangezien het RIEC heden geen toezichts- of handhavingsrol heeft en daardoor ook geen rol speelt in de overleggen over de haven. Het RIEC heeft weliswaar in de gehele regio sturingsoverleggen met de partners, maar die richten zich niet specifiek op de haven. Volgens onze respondenten zijn er daarom mogelijkheden om het RIEC een actievere rol te laten spelen, ofwel binnen bestaande samenwerkingsverbanden over ondermijning in de regio in de brede zin, ofwel een specifieke rol in de versterkingspijler haven. Wat opvalt is dat deze respondenten het RIEC lijken te externaliseren; ze zien het RIEC als een actor die buiten hun organisatie staat. Dit is des te opmerkelijker vanuit de constatering dat het RIEC in essentie een samenwerkingsverband is - een hulpconstructie als het ware - van de partners die de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven vorm geven. Het beter benutten van het RIEC vraagt dus een verandering van de mentalities van de belangrijkste overheidsdiensten in de haven die vandaag reeds deel uitmaken van het RIEC-overleg. Ze brengen daar immers geen casuïstiek in over de haven. Tegelijkertijd slaagt het RIEC Rotterdam er momenteel onvoldoende in om die rol voor wat de haven betreft naar de partners toe duidelijk te maken.

Bovendien kunnen volgens onze respondenten nog meer relevante overheidsdiensten worden meegenomen in het RIEC-overleg over de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. Verschillende diensten zoals DCMR en ISZW zitten op sturend niveau wel aan de RIEC-tafel, maar ervaren dat er in de praktijk meer met de door hen verstrekte informatie over bedrijven in de haven zou kunnen worden gedaan. Ook het laten aanschuiven van het Havenbedrijf Rotterdam aan de RIEC-tafel wordt door diverse respondenten geopperd, al is dat gezien de privaatrechtelijke context van Havenbedrijf Rotterdam juridisch gezien niet evident. Zij mag immers in principe niet beschikken over politiegegevens⁵⁵.

Deze constellatie waarbij sommige partners het RIEC buiten hun organisatie plaatsen, terwijl ze zelf het RIEC mede vormen en het RIEC dat er niet goed in slaagt dit voor wat de haven betreft naar de actoren duidelijk te maken, wijzen opnieuw op de relevantie van de mentalities voor het welslagen van kleine en grotere samenwerkingsprojecten. Kennis over de verschillende manieren waarop partners in een samenwerking staan, van de mogelijk verschillende verwachtingen en de verschillende beeldvorming en de bereidheid deze onderlinge verschillen te erkennen, blijken essentieel voor succesvolle (integrale) samenwerking.

Wanneer de relevante publieke partners samen rond de tafel zitten, valt of staat de samenwerking met het onderling vertrouwen tussen organisaties en tussen vertegenwoordigers van die organisaties (Shearing & Johnston, 2010). In de context van de Rotterdamse haven, wezen enkele

⁵⁴ Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen.

⁵⁵ Zie voor een verdere duiding subparagraaf 'informatie-uitwisseling tussen overheidsdiensten' onder paragraaf 7.2.

respondenten ons op een bepaalde angst voor gezichtsverlies, een onderlinge concurrentiestrijd en een gebrek aan vertrouwen tussen partners in de veiligheidsketen.

“Het zijn net bedrijfjes, hè, die elkaar beconcurreren. En ze willen gewoon scoren, weet je, en op het moment dat je denkt: hé, daar zit een zwakke broeder of het idee dat er een zwakke broeder zit, dan wordt er met een boog om je heen gelopen en dat is voor de hele keten natuurlijk niet heel bevorderlijk.” (R49)

Naast het samenbrengen van de relevante partners en het onderlinge vertrouwen tussen partners, benoemen onze respondenten ook de onderlinge afstemming van de controletaken tussen partners in het veiligheidsbeleid in de haven als een punt van aandacht. Dat er in de context van controle soms een gebrek aan afstemming is tussen de partners, wordt aangehaald door vertegenwoordigers van verschillende bedrijven die we spraken. Voor de haven is het ‘one-stop-shop’ idee vooropgesteld, zodat de controlelast niet als al te hoog wordt ervaren. In de praktijk wordt het door bedrijven echter soms als gefragmenteerde handhaving ervaren. De bedrijven in de haven hebben naast toezicht van overheidspartijen ook te maken met inspecties voor certificering (classificatiebureaus⁵⁶) en inspecties van private partijen (Van Dijk et al., 1999). Het komt voor dat op bepaalde gelijksoortige onderwerpen vier tot zeven verschillende toezichthouders actief zijn (Brein, 2009). Het gaat hierbij om milieu-inspecties, inspecties naar de kwaliteit van schepen, lading-gerelateerde inspecties, locatiegebonden inspecties en Port Security toezichthouders. Voor de meeste bedrijven is het niet altijd duidelijk welke toezichthouder welk aspect inspecteert. Ze vinden de overlap onnodig en vinden dat er sprake is van een gebrek aan coördinatie en onderlinge afstemming. Dit punt wordt genoemd voor controles in de haven in algemene zin, maar ook bij de aanpak van drugscriminaliteit kregen enkele respondenten van logistieke bedrijven de indruk dat die overheidsdiensten elkaar niet altijd van gemelde incidenten op de hoogte brengen en soms op verschillende momenten aan de deur staan om verdere vragen te stellen over hetzelfde incident.

Mentalities van overheidsactoren

In dit onderzoek hebben we geprobeerd de diversiteit aan betekenissen die private en publieke toezichthouders in de haven geven aan ondermijning, georganiseerde criminaliteit en drugscriminaliteit en de aanpak ervan, in kaart te brengen. Deze zogenaamde mentalities verwijzen naar de manier waarop relevante actoren het onderwerp problematiseren: “*the culture of the node, its way [of] thinking about itself and the world around it*” (Burris in Wood, 2006: 231). Deze mentalities verwijzen naar de manier waarop een toezichthouder een fenomeen problematiseert (Wood, 2006). We zouden bijvoorbeeld kunnen veronderstellen dat actoren binnen de gerechtelijke keten een meer punitieve mentality hebben en dat private ondernemingen meer vanuit een risicodenken vertrekken (McBarnet, 2006). Ook publieke toezichthouders onderling kunnen dezelfde problemen op (fundamenteel) verschillende manieren problematiseren, zonder dat ze zich daarvan

⁵⁶ De certificering van Nederlandse zeeschepen is in handen van classificatiebureaus. Zeeschepen die onder Nederlandse vlag (willen) varen, worden door de classificatiebureaus initieel en daarna periodiek gecontroleerd om na te gaan of ze voldoen aan de regelgeving en of de certificaten verlengd kunnen worden. Classificatiebureaus voeren ook certificerende werkzaamheden uit voor de ISPS-code. De ILT heeft instructies opgesteld voor classificatiebureaus.

bewust zijn. Het gebrek aan inzicht in de verschillende mentalities van andere partners in integrale veiligheid kan soms een moeizame samenwerking verklaren (Pink & White, 2015). De manier waarop de verschillende actoren een begrip definiëren en karakteriseren, is relevant voor dit onderzoek. De invulling die zij hieraan geven, houdt immers verband met de manier waarop zij over de oorzaken ervan nadenken. Op zijn beurt heeft dat impact op de keuzes die binnen criminaliteitspreventie en -controle worden gemaakt.

Een gekend punt bij integrale samenwerking is dat de partners met een verschillende visie op veiligheid in de samenwerking stappen. De kijk op de relatie tussen de overheidsactor en de bedrijven die gereguleerd worden, is van oudsher verschillend naargelang het om fiscale, opsporings- dan wel inspectietaken gaat. Zo geeft een douanemedewerker (R49) aan dat de verdachte voor de douane minder relevant is omdat ze in hun controlefase op een andere manier naar zendingen kijken. Dit contrasteert volgens deze respondent met de kijk van actoren in de opsporing (politie, FIOD, HARC) omdat die wel precies in die verdachte zijn geïnteresseerd. Dit gaat voor een deel ook terug op een andere houding van de overheidsactoren ten opzichte van de toezichtssubjecten. Bij een deel van de diensten zoals douane en inspectiediensten wordt immers in theorie vertrokken vanuit een vertrouwen in de normadressant, terwijl voor opsporingsdiensten het vertrekpunt vaak eerder het wantrouwen van de normadressant is, uitgaand van diens normovertreding vanaf het moment dat iets is gevonden (Shearing & Johnston, 2003). Dat contrast speelt een rol tussen overheidsorganisaties onderling, maar ook binnen diensten van dezelfde organisatie kunnen er tegenstellingen opduiken. Bovendien gaat het soms ook om een veranderende focus van een organisatie door de tijd heen. Een medewerker van de douane vertelt hierover:

“Tegen al mijn opleidingen, mijn gevoelens in, we zijn gewoon van vertrouwen. En toch moet ik dan ook eerlijk zeggen dat je niet anders kan met deze massa. Je moet hier uitgaan van het vertrouwen in gegevens, in bestanden, in ondernemingen. (...) Als je gaat kijken in de haven, dan is 99,9% gewoon goed. Je moet juist gaan uitzoeken wat er niet goed is en daarbij moet je ondersteuning zoeken in de gegevens die je hebt en die je krijgt. (...) dan kan je dus wel op basis van vertrouwen acteren. Vertrouwen wil niet zeggen blind vertrouwen. En dat vind ik wel belangrijk. Het is niet zo dat wij alles maar blindelings vertrouwen. Dat is onzin. Dat kan niet en dat willen we niet. En iedereen heeft ook recht op controle. Dat klinkt een beetje hard, maar vertrouwen staat en valt ook met controle op het vertrouwen.” (R10)

Die vertrouwende dan wel wantrouwende houding ten opzichte van de normadressant houdt ook nauw verband met de soms moeilijke balans tussen economische en veiligheidsbelangen in de haven. Hoe veiligheid en economie soms op gespannen voet komen te staan, wordt in onderstaande quote geïllustreerd:

“We hebben heel andere verantwoordingslijnen en ik heb ook niet het gevoel dat we om commerciële belangen een besluit níet zullen nemen. Maar het is wel dat we even drie keer nadenken van: “goh, is dit nou wel echt proportioneel?”. Dat vind ik ook terecht, het blijft een bestuurlijk besluit dat gewoon proportioneel moet zijn. Als er een enorme containerterminal ineens geen schepen meer mag ontvangen, dan wordt het heel lastig, want vindt de rechter dat proportioneel als er alleen maar een beveiliging niet op z'n plek staat, bij wijze van voorbeeld? Dus dat is nog wel een lastige.” (R68)

Een andere dimensie van mentalities die we aantreffen, is een verschillende kijk op ondermijning en de vormen die deze aanneemt. In hoofdstuk 1 gingen we reeds in op de theoretische discussies die daarover gaande zijn, maar hier beperken we ons tot de perceptie van onze respondenten op ondermijning. Voor veel van onze respondenten gaat ondermijning terug op een aantal criteria waaraan criminaliteitsfenomenen moeten voldoen om ondermijnd te zijn: financieel gewin, ontwrichting van de maatschappij door geweld en de aanwezigheid van corruptie in overheidsdiensten of private bedrijven. Ze benoemen daarbij ook dat het gaat om zware vormen van criminaliteit zoals smokkel van drugs, witwassen, afvaldumping, vastgoedfraude en hennepteelt.

Voor de haven in het bijzonder gaat ondermijning volgens hen terug op de corrupte havenmedewerkers *“het is altijd met iemand van binnenuit”* (R28), op bedrijven die dekmantels zijn voor criminele activiteiten (zie ook hoofdstuk 5) en op het gebruik van de logistieke keten voor drugscriminaliteit en het gedogen daarvan door enkele logistieke bedrijven (R52). Het gevaar van ondermijning zit volgens verschillende respondenten in de onbekendheid ervan, in de combinatie van ondermijning met enorme geldstromen en dat je als overheidsdienst schijnbaar *“steeds achter de feiten aan holt”* (R70). Ze wezen ons er ook op dat ondermijning in de Rotterdamse haven onvermijdelijk een verhaal is dat van binnen de grenzen van de haven naar buiten naar de stad en naar het achterland kijkt. Wie betrokken is bij drugscriminaliteit in de havens slaagt erin om *“loodsen, restaurantjes, kapperszaken en koffiешops op te zetten die er alleen maar zijn om het drugsgeld wit te wassen. En gaat het dan nog over de haven of gaat het over ondermijning?”* (R64)

Enkele respondenten stippen aan dat het belangrijk is om weg te blijven van lijstjes, criteria of fenomenen en ondermijning eerder te zien als een graadmeter om prioriteiten te stellen in het veiligheidsbeleid.

“En natuurlijk is er altijd wel ergens in zo’n definitie de zin dat het te maken heeft met verwevenheid van boven- en onderwereld en vaak staat er nog iets over de georganiseerdheid van de criminaliteit. Maar ik zou hem graag anders zien en weg willen blijven uit ondermijning is witwassen, fraude en dat soort dingen, maar meer [doen met] wat het effect is. (...) Dus ik zie ondermijning veel meer als een selectiemiddel om uit enorme hoeveelheden zaken te kunnen kiezen, waarvan we met elkaar vinden dat ze excessief geweld veroorzaken of het bestuur ondermijnen. (...) De vraag is of de capaciteit die je inzet, bijdraagt aan het voorkomen van excessief geweld, of het bekrachtigen van het openbaar bestuur. (...) Die capaciteit kan je maar één keer uitgeven.” (R58)

In de invulling van wat ondermijning is, gaat volgens onze respondenten ook een tegenstelling schuil tussen het lokale en het nationale bestuursniveau. Zo vertelden respondenten hoe lokale bestuurders het melden over lokale bedrijven al snel als klikken zien en daarom geen vermoedens of bezorgdheden willen uiten in aanwezigheid van andere bestuurders (R08). Daarnaast is er niet binnen elke organisatie en op elk niveau bewustzijn over hoe de overheid kan worden ondermijnd door drugscriminaliteit via bijvoorbeeld het uitgeven van paspoorten of vergunningen. Respondenten uit de politieorganisatie en inspectiediensten uitten hun bezorgdheid over een mate van bestuurlijke blindheid, ook in Rotterdam, voor bepaalde vormen van ondermijning, die meeliften op het legale logistieke proces en daardoor meer onzichtbaar zijn, maar wel impact hebben op de

haven. Over die kwetsbaarheid werd in de Commissie Kalsbeek⁵⁷ al gerapporteerd. *“Dat hadden we toen eigenlijk al op het netvlies. Kijk, als je daar niet naar kijkt en je legt ze geen strobreed in de weg, dan ga je het ook niet zien”* (R32).

Enkele respondenten uit de inspectiehoek wijzen erop dat er een tegenstelling schuilt in ondermijning als beleidsconcept. Verschillende fenomenen met een grote maatschappelijke impact worden volgens hen immers niet onder de ondermijningsnoemer geschaard, waardoor er veel minder middelen aan worden besteed: *“Als ik ergens een vlaggetje aan mag hangen (...) en ik kan roepen: ‘Oh, dit lijkt ondermijning’, dan ineens geven we thuis. Ja, kom op, zeg!”* (R11).

Ook wanneer partners in veiligheidsbeleid andere mentalities hebben kan effectief worden samengewerkt. Dat vereist dan wel dat partners hun verschillende kijk op de dingen erkennen en naar elkaar verduidelijken. Volgens diverse respondenten helpt het daarom om een dag met elkaar mee te lopen - een wisselwerking tussen publieke actoren onderling en/of tussen publieke en private actoren. Ook gemengde teams kunnen bijdragen aan een beter begrip van de verschillen. Zo leren ze elkaar kennen en elkaars werk beter te begrijpen. Een dergelijk initiatief bestaat bijvoorbeeld tussen de KRVE en zeehavenpolitie, maar ook binnen het HARC-team en het ISPS Toetsingsteam van de Havenmeester.

Doelstellingen van overheidsactoren

Hierboven gingen we in op de verschillende manier waarop overheidsactoren tegen de problematiek van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven aankijken. In deze paragraaf verschuiven we de focus naar de doelen die worden gesteld door relevante stakeholders (finalities) en de strategieën die worden gehanteerd om dat doel te bereiken (Johnston & Shearing, 2003). De doelstellingen die handhavers en toezichthouders in de aanpak van drugscriminaliteit stellen varieert immers op verschillende punten.

Volgens veel van onze respondenten vraagt de integrale samenwerking in de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven dat de individuele belangen van de diensten worden losgelaten in functie van het gemeenschappelijk doel, dat in samenwerking met elkaar is bepaald. Vandaag wordt dat gemeenschappelijk doel in de praktijk niet altijd vooropgesteld en wordt nog relatief vaak monodisciplinair gewerkt. Bovendien is er een neiging om *“alleen maar het strafrecht in de zetten om iets aan die ondermijning van criminaliteit te doen. Dat zit heel erg in de cultuur van organisaties.”* (R08). Het onderstaande citaat maakt die nood aan een gemeenschappelijk doel eveneens duidelijk:

“Zo ga je dat inrichten, dan is er geen individueel belang meer. Nee, er is dit ene belang dat we in samenwerking met elkaar hebben afgesproken. Deze professionele slag is tot op heden niet gemaakt, met alle goede bedoelingen van dien. Er is een samenwerkingsverband, dat zal wel heel erg worden opgetuigd en uitvergroet. Ze zullen ook champagne hebben gedronken. Is allemaal goed bedoeld, maar het is het nog lang niet. Het is het echt nog niet. En ik vind dat je die slag nu gewoon moet maken.” (R32)

⁵⁷ Zie het rapport van de commissie-Kalsbeek "Opsporing in uitvoering" - Uitvoering aanbevelingen enquêtecommissie opsporingsmethoden, <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vi3ahlhzoczx>, laatst bezocht op 6 april 2019.

Niet voor elke actor die bij toezicht en opsporing in de haven is betrokken, hebben drugs een even hoge plaats op de prioriteitenlijst. Bovendien houden vanzelfsprekend niet alle prioriteiten van de overheidsdiensten in de haven verband met criminaliteit. Vaak liggen de taken en bevoegdheden immers op het gebied van veiligheid, milieu en/of fiscaliteit. We weten uit eerder onderzoek dat samenwerking moeizamer kan verlopen wanneer overheidsdiensten verschillende doelstellingen in toezicht en opsporing hanteren (Shearing & Wood, 2003; Pink & White, 2015). Dat is op zich niet problematisch, zolang de partners in integrale veiligheid zich bewust zijn van de andere doelstellingen en manieren vinden om gezamenlijke doelstellingen te bepalen en te bereiken (Wood, 2006). Een medewerker van de Zeehavenpolitie zegt hierover:

“Daar moeten we met elkaar naar kijken, dat is ook onze verandering, zeg maar. We moeten met elkaar veel meer dan alleen maar vanuit rechercheoogpunt kijken (...). We moeten met die andere bril op naar buiten en kijken: wat hoort hier? Wat hoort hier niet? Dat is een kentering. (...) We keken naar verkeer en we keken wel naar andere dingen, maar de focus lag niet zozeer op: “hé, wat klopt hier nou eigenlijk niet?” Binnen de Zeehavenpolitie hebben we daar echt een item van gemaakt.” (R64)

Er kan echter ook binnen een organisatie een spanningsveld zitten tussen verschillende doelstellingen. De uren die de douane spendeert aan de bestrijding van verdovende middelen staan daarbij soms op gespannen voet met de verwachting van het ministerie dat de douane vooral moet innen (R10).

Onze respondenten benoemen ook het contrast tussen een insteek waarbij op korte termijn of op (relatief) onmiddellijke resultaten wordt ingezet, tegenover een insteek waarbij een langetermijnstrategie achter het handelen schuilgaat. De kortetermijnstrategie is het ‘vegen’ van de drugs of het net voldoende informatie verzamelen voor het opstarten van een strafrechtelijk onderzoek; terwijl er mogelijk nog meer informatie in te winnen valt. Bij een langetermijndoelstelling wil men zicht krijgen op achterliggende systemen en relaties. Bij de eerste werkmethode wordt actie ondernomen afhankelijk van waar tegenaan wordt gelopen. Bij de tweede werkmethode gaat een strategie achter keuzes en handelingen schuil, zodat op de als belangrijk geïdentificeerde bedrijven, actoren, locaties of fenomenen kan worden ingezet. Bovendien vragen enkele respondenten zich af of vandaag eigenlijk wel op de juiste langetermijndoelstellingen wordt ingezet.

“[Het kan] niet anders dan dat wij tegen een enorm goed georganiseerd logistiek bedrijf aan kijken. En ik noem het bewust zo. Het enige verschil met een legaal bedrijf is dat die aan de oppervlakte zit, dat je ziet wat ze doen. Bij dit bedrijf is dat wat lastiger. Misschien is wel een van grootste problemen het feit dat die criminelen inmiddels zo goed georganiseerd zijn dat het heel lastig is om dat werkelijk aan te pakken. En ik vind het nogal een vraag (...) wat is nou de meest effectieve strategie? Moet je accepteren dat een fenomeen in de maatschappij er net zo goed is als dat internet er is, of dat de politie er is of vul maar in? En natuurlijk kan je het erover hebben dat er heel veel Albanen zijn die daar rondlopen en die daar drugs uit halen. Je kunt het hebben over corruptie in de haven bij douaniers of bij, ja, vul maar in, maar dat vind ik eigenlijk niet zo heel erg interessant. Dat kan interessant worden op het moment dat we weten wat een effectieve aanpak zou kunnen zijn. Maar dan kom je misschien weer op hele andere structuren en facilitators die je zou moeten willen aanpakken en daar zijn we nu net wel een klein beetje een beeld

in aan het maken. Dat onze traditionele aanpak misschien wat verbetering behoeft, dat we misschien anders moeten gaan leren kijken.” (R58)

We merken ook een verschil op in de mate waarin voor de aanpak van drugsriminaliteit in de haven, wordt geloofd in de mens dan wel in de technologie (mens vs. machine). In Hamburg wordt door de douane bijvoorbeeld minder ingezet op geautomatiseerde risicoanalyses, maar gaan ze voor controles zelf directer in de haven staan en houden ze nauw contact met de bedrijven in de haven. Hamburg kent ook geen functieroulatie omdat dat, aldus de respondenten die we daar spraken, te veel ervaringsverlies met zich zou meebrengen.⁵⁸ Er is dan wel een gevaar voor corruptie maar met het vier-ogen-principe wordt dat volgens hen voldoende gecompenseerd. In Antwerpen gaat het om een combinatie tussen geautomatiseerde controles en inzet op de unieke kennis - het *fingerspitzengefühl* - van de mens in de controle. Ze geven ook aan dat de controles bij de douane in Antwerpen vaker het gevolg zijn van langdurige onderzoeken omdat ze de capaciteit niet hebben om even frequent te ‘vegen’ als het Rotterdamse HARC-team. De inzet op mens versus techniek in de aanpak van drugsriminaliteit blijft voor elke haven een moeilijke balans, zoals onderstaande quote illustreert:

“De techniek moet het bewaken, maar de menselijke activiteiten en de mens, politieman of douanier, moet spreken met de vertrouwensmensen op de terminals. En die lijnen moeten open blijven en dan kan je spreken over techniek en dan kan je spreken over camerabeelden.” (R37)

Naast de verschillen in individuele versus gemeenschappelijke, korte versus langere termijn en veiligheid versus andere doelstellingen, wezen onze respondenten ons ook op de verschillende manieren waarop partners in integrale veiligheid, ook binnen de haven, op hun doelstellingen worden geëvalueerd en op de mate waarin de aansturing vanuit strategisch dan wel operationeel oogpunt gebeurt. Sturing op monetaire doelstellingen bij de één kan daarbij contrasteren met sturing op maatschappelijke effecten bij de ander. Bovendien is er bij de monetaire sturing een contrast tussen wat op lokaal dan wel op landelijk niveau betekenisvol is. Kleinere bedragen kunnen immers op gemeentelijk niveau belangrijk zijn om draagvlak te creëren voor de integrale aanpak, maar kunnen betekenisloos zijn op landelijk niveau. Die verschillen kunnen samenwerking moeilijker maken of geven in ieder geval aan dat succes voor de een in de ogen van een ander niet noodzakelijk zo bijzonder is. Een respondent uitte als volgt zijn/haar bezorgdheid over de effecten van de sturing op cijfers op de integrale samenwerking:

“Ook als het gaat over de kolomsturing met targets vanuit departementen, ja, dat bijt een beetje met die samenwerking, weet je wel. Als OM afgerekend wordt op het aantal CSV’s strafrechtelijk, dan denk ik: ja, maar hetzelfde departement zet geld in op integrale samenwerking, dan moet het niet uitmaken wie die CSV’s aanpakt. (...) Mijn indruk is dat dat [ondermijning] wijdverspreider is dan dat ik ooit dacht, maar dat het in de aanpak lang niet zo effectief is als dat het zou kunnen zijn. (...) In het jaarverslag van de FIU wordt dan melding gemaakt van 104 miljard aan verdachte transacties per jaar. En dan

⁵⁸ Het een en ander houdt misschien ook wel verband met de politieke organisatie van Hamburg dat geen deel uitmaakt van een deelstaat maar er zelf een vormt, waardoor toezicht in de haven voornamelijk op lokaal niveau wordt gecoördineerd (Merk & Hesse, 2012: 41).

rapporteert de politie over 90 miljoen afpakresultaten en daar zijn ze dan heel blij mee. Mwa ...” (R08)

Tot slot zien we verschillen in de mate waarin belang wordt gehecht aan de externe communicatie over het behalen van resultaten. Het rapporteren over acties naar het publiek wordt niet altijd door alle partners in de samenwerking geapprecieerd, omdat zij vaak in stilte gelijkaardige resultaten boeken, maar minder een frontlinie-organisatie zijn. Bovendien stelt niet elke organisatie doelstellingen voorop die expliciet op de integrale samenwerking inzetten.

Informatie-uitwisseling tussen overheidsdiensten

Effectief toezicht vraagt dat informatie - en beter nog intelligence - tussen toezichthouders wordt gedeeld. Dat vraagt dat er binnen landen tussen toezichthouders voldoende kwalitatieve communicatielijnen zijn. Deze informatie-uitwisseling is vanuit de integrale veiligheidsgedachte bovendien naar minder ‘klassieke’ toezichthouders uitgebreid. Eerder onderzoek toonde reeds aan dat informatie over ondermijning ook tussen overheidsorganisaties binnen een land niet altijd goed stroomt (Lam et al., 2018). Ook binnen een beperkt geografisch gebied als de Rotterdamse haven loopt dat vandaag niet altijd optimaal, aldus onze respondenten.

“Die informatie delen we naar mijn idee nog onvoldoende. Daar liggen ook best nog wel kansen, want het heeft per definitie een internationaal karakter wat hier in de haven plaatsvindt en als het op casuïstiek niveau zit, dan weten we elkaar wel te vinden, maar als je het gaat hebben over patronen of de informatieposities eens een keer op elkaar leggen en nagaan wat we dan zien? Dat is niet geregeld.(...) Dan is het echt nog te versnipperd en te ongestructureerd.”(R35)

Respondenten bij de douane en de politie geven aan dat er vandaag onvoldoende informatie uitgewisseld wordt over drugscriminaliteit tussen diverse overheidsdiensten in de haven. Het is op basis van ons empirisch materiaal niet duidelijk in welke mate dit door de beperkingen van de privacywetgeving komt (waardoor er dus vrijwel geen informatie mag worden gedeeld), of verbonden is met een gebrek aan analyse van de gegevens (waarbij er dus niets te delen valt), dan wel kan worden verklaard vanuit een te geringe bereidwilligheid om samen te werken (om wat voor reden dan ook). Voor een deel kan de beperkte informatie-uitwisseling tussen partners in integrale veiligheid in de Rotterdamse haven worden verklaard vanuit de beperkingen die de privacywetgeving eraan stelt. Zo zijn gegevens die aan de belastingdienst worden verstrekt in principe bedoeld om inning mogelijk te maken en niet voor de aanpak van drugscriminaliteit. Controle-informatie is in principe niet zomaar te delen met een opsporingsinstantie. De nieuwe Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) heeft de informatieprocessen volgens verschillende respondenten nog verder verzuild en de integrale samenwerking moeilijker gemaakt. Onze respondenten merken dat informatie-uitwisseling niet evident is, ofschoon de basis voor een goede informatie-uitwisseling tussen de partners van het RIEC in hun convenant ligt. Dit convenant werd ook aan de AVG aangepast. Enkele respondenten gaven aan dat het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens over het wetsvoorstel gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden in dat verband interessant is. Daarin wordt aangegeven dat de relevantie van de aanpak van ondermijnende criminaliteit noch het belang om op ruimere wijze persoonsgegevens te delen ter discussie staat,

maar dat er meer waarborgen nodig zijn om de persoonsgegevens te beschermen in de vooropgestelde samenwerkingsverbanden. Verder adviseert de Autoriteit Persoonsgegevens om beter te verkennen welke verplichtingen voor het delen van informatie beter zouden kunnen worden benut (zoals bijvoorbeeld meldingen van ongebruikelijke transacties door financiële instellingen). Privacy-experts die wij in het kader van dit onderzoek spraken, gaven ook aan dat beter zou kunnen worden verkend wat de mogelijkheden zijn om gegevens over bedrijven uit te wisselen.

Door samen op te trekken bij controleacties kunnen diverse overheidsdiensten met elkaar op pad, waardoor ze ter plekke informatie uitwisselen en de AVG niet van toepassing is (bijvoorbeeld ISPS-toetsing of HARC-team).

“Kijk, de samenwerking die wij hier in Nederland hebben en dan met name in Rotterdam, hoe hier politie, FIOD, douane, openbaar ministerie in één convenant zitten en met elkaar alles op wettelijke basis delen, en ook snappen dat één plus één drie is als je het goed doet, ja, dat is uniek. Dat is absoluut uniek. En onlangs is er ook in Antwerpen een HARC-team gestart, echt een samenwerkingsconvenant tussen politie en douane, dus men ziet wel dat het effect heeft, dat het nut heeft. Alleen, wettelijke regelgeving houdt soms informatiedeling tegen.” (R29)

In andere contexten is informatie uitwisselen moeilijk omwille van de AVG. Enkele respondenten halen ook aan dat er misschien iets te veel met de AVG wordt geschermd, als reden om informatie niet te delen, maar dat het soms de moeite kan lonen om echt juridisch te verkennen wat wél mag worden gedeeld. Daarom geven respondenten van inspectiediensten, douane en politie aan dat beter zou moeten worden verkend wat de mogelijkheden zijn om informatie te delen. Het analyseren van wat wel mogelijk is, gebeurt volgens hen onvoldoende, misschien omdat het enige inspanning vraagt, maar volgens diverse respondenten is er ook geringe bereidwilligheid hiertoe. In de Antwerpse haven is men met een gelijkaardige juridische verkenning bezig in het kader van het ‘Stroomplan’. De wil om te delen is echter het startpunt. Van daaruit kan worden uitgezocht wat mogelijk is. De eerder genoemde mentalities zijn hiervoor dus essentieel.

De recente vernieuwing van het HARC-convenant maakt ook duidelijk dat informatie-uitwisseling en samenwerking soms moeilijk worden gemaakt door de verschillende doelstellingen van bovenaf.

“En dan heb je ook nog sturingsmechanismes die verschillend zijn. Douane valt rechtstreeks onder het ministerie van Financiën. Dat is een hele andere cultuur dan het ministerie van Justitie en Veiligheid. Dus wil je in de Rotterdamse haven tot samenwerking komen..., dat zie je nou met het nieuwe convenant van het HARC, je praat je de blaren op je tong. Want dan wil dit ministerie de komma anders hebben staan [dan het andere ministerie]. En, jongens, we zitten een beetje tegen onszelf te werken. Als je eigenlijk kijkt toch wat dat HARC-team de afgelopen jaren heeft gepresteerd, dan zou het eigenlijk zonder die punten en komma’s [moeten kunnen], dan zet je een handtekening. Iedereen moet er een plas over doen, snap je. Dus we maken het elkaar wel moeilijk.” (R01)

Ten tweede lijken overheidsactoren niet altijd bereid om hun informatie of casuïstiek te delen. Een eerste actor die wordt vermeld is de politie die - aldus respondenten bij het RIEC en de douane - in sommige situaties informatie op een te hoog niveau van abstractie deelt, waardoor er voor de operationele opvolging bij andere overheidsactoren onvoldoende concrete handvatten zijn. Tegelijk

delen ze in andere situaties enkel informatie op casusniveau maar niet op een abstracter niveau, zodat er tactisch/strategisch mee aan de slag kan worden gegaan. De oorzaak ligt volgens een van onze respondenten bij de structurele organisatie en de cultuur van de politie. De organisatie neemt aldus onze respondenten, de capaciteit - in plaats van een specifieke probleem - als startpunt. Dit wordt vooral door het middenmanagement gestuurd, dat privacy als te eng en te restrictief uitlegt.

De douane is de tweede actor die wordt genoemd inzake het soms schoorvoetend delen van informatie. Ze stippen daarbij als mogelijke redenen zowel een gebrek aan capaciteit en prioritering aan, als een andere kijk op veiligheid. Volgens buitenlandse respondenten in ons onderzoek is er te weinig terugkoppeling over meldingen die bij de douane worden gedaan. Uit diverse gesprekken blijkt dat de terugkoppeling bij meldingen zowel tussen nationale toezichthouders als over landsgrenzen heen te wensen overlaat. Het bijstellen van risicoprofielen - in Nederland maar ook in andere havens in Europa of in bronlanden van - vereist echter ook dat over landsgrenzen heen informatie wordt gedeeld. Dit is te begrijpen omdat niet voor elke melding precies kan worden teruggekoppeld wat ermee is gedaan, maar enige vorm van feedback is wel belangrijk voor het lerend vermogen van toezicht en voor een voortdurende bereidheid om te melden. Daarnaast uitten sommige respondenten werkzaam bij de douane de bezorgdheid dat er ook intern niet altijd voldoende teruggekoppeld wordt over uitkomsten van onderzoeken om zo de eigen risicoanalyse systemen verder te voeden.

De informatiedeling tussen politie en douane onderling lijkt volgens verschillende respondenten van de politie en de douane, maar ook bij andere overheidsdiensten in de haven, na recente schandalen een knauw te hebben gekregen. Ze ervaren dat de informatie sindsdien niet, of niet tijdig, wordt doorgegeven waardoor zaken soms moeilijker rond te krijgen zijn. Het vertrouwen tussen de douane en de politie is nog niet hersteld, zoals uit onderstaande quote blijkt.

“Maar als er een hoofdcommissaris van de politie ontslagen wordt, die de boel gefleest heeft, of twee politieagenten, gaan we ook niet stoppen met aangifte doen (...). Maar op de een of andere manier werkt dat bij de douane wel zo. Want, hè, ik bedoel, er zijn dit jaar denk ik wel een 30 of 40 politieagenten geschorst, op basis van corruptie, maar de douane verstrekt gewoon nog net zo gemakkelijk aan de politie. Maar toen het de douane raakte, kreeg de douane opeens geen informatie meer. Dat is raar.” (R29)

Een ander verbeterpunt bij de informatie-uitwisseling tussen overheidsdiensten ligt bij het kruisen en koppelen van databanken met gegevens over bedrijven en individuen die erachter schuilgaan (publieke gegevens, pensioenafdracht, Kamer van Koophandel) met andere relevante informatie die bij toezichthouders als ILT, DCMR and IZSW voor handen is en die op mogelijk crimineel gedrag kan wijzen (zie ook hoofdstuk 6). Een toezichthouder licht het als volgt toe:

“Ik ga het ook niet zomaar *rücksichtslos* rondgooien. Maar ik heb het nodig om indicatoren op te ontwikkelen. Hoe kan het, dat ik hier een onderneming heb vanuit dit adres en ik zie activiteiten, ik zie een registratie bij de Kamer van Koophandel, maar bij de Belastingdienst wordt er helemaal geen belasting betaald. Misschien zie wel 10 ondernemingen op dat adres. Wat ik natuurlijk eigenlijk wil weten is van: “ja, maar wat is de omzet?”. (...) Veel meer dan dat hoeft ik niet te weten. Het werkt echt super, want als ik dat soort gegevens heb, dan kan ik direct indicatoren gaan ontwikkelen. Hoe kan het

dat ik een enorm vloeroppervlak heb, met een megaomzet en er werkt maar één persoon?” (R11)

Dit kruisen van dergelijke gegevens gaat hand in hand met de wens van diverse respondenten om werkmethoden te bedenken, die toelaten dat verdachte activiteiten bij bedrijven en/of op locaties in de haven sneller worden gesignaleerd of dat bedrijven hierop kunnen worden aangesproken (R52). Ze vermelden er eveneens bij dat daarvoor databanken van toezichthouders en handhavers met elkaar zouden kunnen worden gekoppeld omdat het misschien meer informatie kan opleveren in de strijd tegen ondermijning.

Misschien is er met het *uiteindelijke belanghebbenden* (ultimate beneficial owner - UBO) wetsvoorstel - waardoor in navolging van de Europese Richtlijn inzake witwassen en terrorismefinanciering geen anonimiteit mogelijk is van de 'beneficial owners' van rechtspersonen - ruimte om de gegevens van de Kamer van Koophandel te koppelen aan andere databases. Indien de databanken gekruist worden en doorzoekbaar zijn, zou met algoritmes kunnen worden nagegaan of er verdachte patronen zijn bij het opzetten en sluiten van bedrijven door bepaalde personen, bij steeds wisselende eigenaren of bij steeds wisselende bedrijfsactiviteiten (R08).

Regierol in de integrale samenwerking in de haven

Het samen met zelfstandige veiligheidspartners werken aan integrale veiligheid in de haven, brengt als belangrijkste probleem met zich mee dat niemand meer echt verantwoordelijk is. De vraag wie de regierol dan in handen heeft, is vaak moeilijk te beantwoorden. In eerder onderzoek (Prins & Cachet, 2011) over integrale samenwerking op lokaal niveau werd vastgesteld dat de regie over verschillende lokale samenwerkingsverbanden kwam samen te vallen met de burgemeestersfunctie en dus met een verwachting dat de gemeentelijke diensten zouden aansturen. De vraag die daar toen werd opgeworpen is of de burgemeesters voldoende macht, middelen en interesse voor hebben om dat ten uitvoer te brengen. Gemeenten en politie zijn in Nederland vaak nog steeds de coördinatoren. Zij nemen de regierol op zich in lokale veiligheidsnetwerken, hoewel ze zich daarbij vaak in woelige wateren begeven (Van Steden, 2011). Het is voor geen van beide organisaties immers mogelijk om partijen echt tot samenwerken te bewegen als de wil er niet is (Prins & Cachet, 2011).

De kwestie van de regierol is ook in dit Rotterdams havenonderzoek interessant. Ook hier is het immers niet steeds duidelijk welke organisatie de regierol in handen heeft en wie voldoende juridische dan wel bestuurlijke middelen ter beschikking heeft om die coördinerende rol met succes uit te voeren. Enkele van onze respondenten geven aan dat de huidige burgemeester van Rotterdam zonder twijfel een voortrekkersrol speelt in de aanpak van ondermijning in de haven. Een deel van dat beleid is ontwikkeld door de gemeente Rotterdam in samenwerking met de andere partners in de Driehoek of Driehoek Plus. Dit verwijst bijvoorbeeld naar het programma Integere Haven, maar ook naar de (her)ontwikkeling van de stadshavens en de bestuurlijke aanpak van bepaalde probleemlocaties of -bedrijven. Daarnaast werd uit verschillende interviews duidelijk dat respondenten hebben ervaren dat burgemeester Aboutaleb echt zijn gewicht in de schaal legt om waar nodig andere partners te overtuigen. Ze uiten daarbij wel hun bezorgdheid of deze regierol voldoende structureel is ingebed, zodat deze bij de aanstelling van een volgende burgemeester kan worden gecontinueerd en niet ten onder gaat aan de politieke waan van de dag. Hoewel de belangrijke rol van burgemeester Aboutaleb door de meeste van onze respondenten wordt

beklemtoond, blijkt dat deze regierol in de dagelijkse praktijk van de aanpak van drugscriminaliteit in de haven ligt bij het HARC-team, de douane en Zeehavenpolitie. Zij zijn immers voor de meeste bedrijven het eerste aanspreekpunt en die bedrijven hechten meer waarde aan de korte lijntjes naar deze diensten dan aan de langere strategische lijnen met het gemeente- en het havenbestuur.

Ook in de Antwerpse haven speelt in het kader van het 'Stroomplan' de vraag wie de regierol op zich zal nemen en of die dienst of persoon daar dan de middelen maar ook de zeggenschap heeft over de andere partners in het samenwerkingsverband. Zeker wanneer de samenwerking vereist dat op verschillende beleidsniveaus afstemming wordt gezocht en dat ook private partners worden betrokken, dan is de vraag naar de regierol niet evident te beantwoorden.

Publieke percepties op capaciteit in toezicht

De mate waarin voldoende middelen ter beschikking worden gesteld, heeft impact op de resultaten van de samenwerking tussen overheidsdiensten. Soms is het immers zo dat de integrale samenwerking bovenop de andere taken komt (Shearing & Johnston, 2013). We maken geen overzicht van de beschikbare capaciteit van elk van de diensten die met de aanpak van drugscriminaliteit in de haven bezig zijn. We bouwen hier verder op de perceptie van onze respondenten op deze capaciteit. Gezien de hoeveelheid goederen en de vele prioriteiten die er voor toezicht en handhaving in de Rotterdamse haven zijn, lijken mensen en middelen altijd wel tekort te schieten. Voor diverse diensten komt de aanpak van drugscriminaliteit bovenop andere taken. Zo vraagt de dagelijkse politiepraktijk - een spoedoproep - veel personeel dat eigenlijk voor een meer fundamentele aanpak van bijvoorbeeld drugscriminaliteit zou kunnen worden ingezet *"En dan is het bijna een illusie om te denken dat wij als (...) politie in samenwerking met wie dan ook, dat we dat een halt toe gaan roepen"* (R52).

Verscheidene eerstelijnstoezichthouders geven ook aan dat hun onderlinge contacten vooral op persoonlijke basis zijn ontwikkeld, door heel veel tijdsinvestering, en niet altijd door de overkoepelende organisaties worden ondersteund. Dit lijkt bijvoorbeeld van toepassing op de wijkagenten in de Rotterdamse haven, die met beperkte capaciteit via frequent persoonlijk contact met bedrijven de vinger aan de pols proberen te houden in een groot havengebied, terwijl de politieorganisatie als geheel soms eerder lijkt te vertrouwen op de systemen dan op de mensen. Ook de respondenten van de douane geven aan dat de organisatie minder op de mens inzet:

"We zitten allemaal op één plek en als er een douaneambtenaar nodig is, gaat er iemand met een autootje heen. Maar dat is (...) tien keer een andere collega. Dus als [het] selecteren op basis van afwijkingen van normale patronen een goeie methodiek is gebleken - en dat is het naar mijn smaak wel - (...) Ja, dan hebben we ons teruggetrokken uit die haven, zelf nemen we het niet meer waar." (R49)

Diverse organisaties hebben bovendien veranderingen doorgemaakt of zitten middenin een veranderingsproces. Dat houdt in dat mensen misschien andere taken moeten gaan doen, dat oude contacten verloren gaan en dat nieuwe taken moeten worden aangeleerd. Tegelijk zien diverse van onze respondenten hierin ook mogelijkheden om meer met ondermijning in de haven aan de slag te gaan. Veel functies in de haven hebben immers zicht op processen en activiteiten die vanuit een focus op haalcriminaliteit meer benut kunnen worden. En wanneer mensen rouleren, kunnen ze die focus naar hun nieuwe functies en dus naar meer diensten meenemen.

Naast voldoende mensen gaat het bovendien om de juiste mensen. Niet iedereen heeft volgens onze respondenten de kwaliteiten om met de snelheid en complexiteit van (het toezicht in) de haven om te gaan, maar sommige diensten lijken het wel “*met die mensen te moeten doen*” (R30). De grootte van enkele van de private en publieke actoren in de haven gaat soms hand in hand met een logge organisatiestructuur waarin dergelijke veranderingen traag gaan, wat frustrerend is voor mensen die iets willen bereiken. Dit werd onder meer aangehaald door respondenten bij de politie, de douane en het Havenbedrijf Rotterdam.

Publieke focus op geldstromen

Diverse respondenten uitten hun bezorgdheid over het gebrek aan inzicht in en inzet op de geldstroom die aan de drugshandel via de Rotterdamse haven verbonden is. We weten uit onderzoek over bedrijfs- en organisatiecriminaliteit dat de geldstromen via buitenlandse accounts, maar ook via binnenlandse accounts van rechtspersonen, en soms via offshore-locaties worden verduisterd (Lord, Van Wingerde & Campbell, 2018). In Antwerpen wordt met de internationale geldstroom van drugs als oogmerk daarom ingezet op de verbeurdverklaring in Marokko, inclusief een soort verdeelsleutel tussen beide landen in functie van het verdelen van de middelen (R65).

Dubai wordt door verschillende van onze respondenten als mogelijk land van bestemming van de cash genoemd, maar tegelijk wordt gespeculeerd dat het misschien ook wel in dezelfde containers terug naar het land van oorsprong gaat, verstopt in containerwanden en -vloeren of sporttassen. Het kan eveneens om een soort ruilhandel gaan waarbij het ene verdovende middel (cocaïne) voor het andere (XTC) of voor een ander (il)legaal goed (bijvoorbeeld olie) geruild wordt. Tot slot worden in dit kader van het monitoren van de geldstroom ook (Rotterdamse) luxeappartementen genoemd als locaties waar drugsgeld wordt bewaard en mogelijks zelfs geïnvesteerd - en dus witgewassen - wordt.

In Rotterdam-Zuid werd zo op initiatief van het RIEC en de stadsmarinier nagegaan hoeveel ongebruikelijke transacties bij de FIU bekend stonden. Daaruit bleek dat er per dag voor Rotterdam-Zuid gemiddeld 43.000 euro aan verdachte transacties werden geregistreerd, op een gemiddeld gezinsinkomen van 18.000 euro per jaar. Dit was aanleiding voor een aantal acties, gericht op specifieke bedrijfjes in Rotterdam-Zuid. Verschillende respondenten geven aan dat vergelijkbare analyses voor (delen van) de Rotterdamse haven interessant kunnen zijn. Daarmee verwijzen ze naar het analyseren van verdachte transacties binnen een bepaald gebied op basis van de meldingen van meldplichtige instellingen⁵⁹ (o.a. financiële instellingen, wisselkantoren, accountants, advocaten, makelaars). Op die manier kan zicht worden verkregen op de geldstromen die door het gebied gaan en door deze instellingen zouden moeten worden gezien en, indien ongebruikelijk, gemeld.

In interviews werd ook aangegeven dat het HARC-team de inzet op de geldstromen als een van de belangrijkste aandachtspunten voor de toekomst heeft neergezet. Dan kan gaan om de eigen aandacht van het HARC-team tijdens hun kortlopende onderzoeken of het beter doorzetten van hun bevindingen als ‘producten’ (R22) die door andere partners in de keten, zoals FIOD, douane, politie of gemeente Rotterdam, kunnen worden gebruikt.

⁵⁹ Zie artikel 1a van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).

Internationale samenwerking tussen publieke actoren

Internationale samenwerking wordt soms opgeworpen als het perfecte antwoord op de wereldwijde drugssmokkel. Het is ook onvermijdelijk dat de aanpak van drugssmokkel gedeeltelijk op internationaal niveau vorm krijgt. Internationale samenwerking tussen overheidsdiensten brengt echter - bovenop de uitdagingen die eerder in dit hoofdstuk al werden aangehaald voor landelijke, regionale en lokale overheidsdiensten - nog de extra uitdaging van de soevereiniteit van de staten met zich mee. Hoewel het belang van internationale samenwerking vanzelfsprekend kan lijken, is de praktijk ervan dat allerm minst (Friedrichs, 2007). De internationale samenwerking in de aanpak van drugscriminaliteit lijkt binnen het Nederlandse taalgebied (Rotterdam-Antwerpen) wel relatief goed georganiseerd. Een bredere internationale samenwerking is niet altijd evident.

Soms botsen onze respondenten in de praktijk onvermijdelijk op de grenzen van de juridische mogelijkheden van internationale samenwerking. Zo zijn er altijd concrete afspraken, zoals MOU's (*memorandum of understanding*) nodig om informatie-uitwisseling mogelijk te maken of moet - bij gebrek aan een formeel kader - een teamleider vanuit Rotterdam naar een land van oorsprong of transit. Dit staat in scherp contrast met de "*ongelimiteerde financiën van criminelen om allerlei constructies en acties op te zetten om ingang te vinden bij wie er vatbaar voor is.*" (R69). Onze respondenten merken daarin wel verbetering in vergelijking met enkele jaren terug, maar geven aan dat het vandaag de dag nog steeds lastig is om een echt intelligence-gestuurde samenwerking te bewerkstelligen, bijvoorbeeld in het kader van de risicoanalyses bij de douaneprocessen (R36).

Vanuit internationale opsporingsdiensten wordt aangekaart dat Europese landen rijkelijk laat zijn voor wat betreft de internationale samenwerking met bronlanden, in tegenstelling tot Canada, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, die al jaren investeren in zogenaamde *upstream disruption*. Zij ondersteunen bijvoorbeeld het *UNODC Container Control Programme*, dat onder andere in Latijns-Amerikaanse landen teams samenstelt uit lokale politie- en/of douanemedewerkers - afhankelijk van wie de bevoegdheid heeft over drugs - en uitgaande containers op drugs controleert. Ook Nederland en België investeren in dit Container Control Programme door financiële ondersteuning en het leveren van kennis in de vorm van trainers. Nederlandse en internationale politiemedewerkers die aan ons onderzoek meewerkten, haalden echter aan dat er lange tijd onvoldoende systematisch werd geïnvesteerd in kennis over bron- en transitlanden van drugs. Dat wordt ook door Nederlandse politiemedewerkers erkend: "*...die kennis is er wel degelijk, maar dat wordt niet altijd goed opgeschreven, daar zijn we mee bezig.*" (R48).

Enkele respondenten haalden ook aan dat er in landen van bestemming zoals Nederland met weinig kennis van zaken gesproken wordt over de beperkte inzet op het tegengaan van de smokkel in verdovende middelen in de landen van herkomst en transit. *Upstream disruption* wordt volgens die respondenten als een soort toverwoord gebruikt, zonder te erkennen dat diverse Latijns-Amerikaanse overheden al langere tijd investeren in de controle op drugs en er zelfs enkele private bedrijven hun eigen controleapparatuur (bijvoorbeeld duikboot en drugshond) hebben om drugssmokkel via hun fruitlijnen tegen te gaan.

Enkele respondenten wijzen ook op het gebrek aan steun vanuit Nederland, om op meer systematische basis met de bron- en transitlanden samen te werken. Zo werd lange tijd niet geïnvesteerd in bakens die al in bron- en transitlanden in de containers kunnen worden geplaatst om zo een gecontroleerde aflevering mogelijk te maken. Diverse respondenten uit Nederland haalden de technologische beperkingen van de bakens aan, terwijl andere respondenten opperden dat de

technologische mogelijkheden er al lang zijn, maar de politieke wil ontbreekt. Daarnaast haalden internationale politiemedewerkers aan dat er weinig inzet is op tactische en operationele analyses op basis van informatie uit de bron- en transitlanden, terwijl daar ook voor onderzoeken in Nederland winst te boeken valt.

Enkele internationale politiemedewerkers die we spraken wijzen ook op de hinderende Nederlandse administratie om meldingen vanuit het bronland snel bij de juiste persoon te krijgen. In andere landen mag dat via een directe e-mail naar operationeel medewerkers die de lading aan de grens kunnen tegenhouden, mits directe leidinggevendenden in cc (kopie) worden gezet. Voor meldingen aan Nederland over verdachte zendingen moet volgens onze respondenten de lange officiële administratieve lijn worden gevolgd.

“Probleem is dat ik zo lelijk bekeken word als ik rechtstreeks met Rotterdam spreek. (...) Dus ik moet altijd via een centrale dienst spreken (...), je verliest een stuk communicatie (...) Ik heb al vaak gezegd: ‘Jongens, laat mij rechtstreeks met Zeehavenpolitie of de FIOD spreken want die zitten er bovenop. (...) Ik zou zo graag veel directer spreken met de mensen van de scheepsvaartpolitie, die echt mooi werk doen daar. (...) Die container, dat schip komt nu aan. Dat moet eerst via 90 kanalen, soms is de boot alweer weg.” (R37)

Bovendien lijkt het erop dat de informatie-uitwisseling en -doorstroom vanuit de internationale kanalen niet altijd op de systemen van de nationale overheidsdiensten is afgestemd. Zo wordt aangegeven dat de berichten van de DEA (*US Drugs Enforcement Agency*) relatief vaag zijn en bijvoorbeeld via douane- of politiekkanalen vragen om een aantal containers te controleren, omdat die mogelijk cocaïne bevatten. Het achterliggende materiaal waarop men de verdenking baseert, wordt echter niet meegestuurd.

“De Belgische collega’s kregen ook dit soort vage informatie en die zijn ooit naar de DEA gegaan en hebben gezegd: “Is prima dat jullie ons informatie sturen, maar we moeten wel enigszins kunnen vertrouwen dat het ook kwalitatieve goeie informatie is. Wij gaan niet zonder meer acteren op dit soort berichten” En die krijgen dat ondertussen, want ik hoor van de collega’s in Antwerpen: “Ja, wat we krijgen, dat is gewoon goed, en dat scoort heel veel”.” (R49)

7.3 Private samenwerking

De analyse van de kwetsbaarheden van de samenwerking van private actoren in het toezicht op drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven is beduidend korter dan de analyse van de samenwerking tussen publieke actoren onderling (7.2) en de analyse van publiek-private samenwerkingsverbanden (7.4). Dit heeft verschillende redenen. In de eerste plaats is toezicht voor de meeste private bedrijven in de haven niet de bestaansreden. Voor een groot deel van de publieke actoren is dat wel het geval, waardoor het ook mogelijk is die toezichtfunctie meer in detail te analyseren. Ten tweede is het zo dat veel private actoren, die wél een toezichtfunctie opnemen, deze vaak gestart zijn vanuit een samenwerking met publieke actoren. Daardoor worden ze in de paragraaf ‘publiek-private samenwerking’ besproken. Ten derde is het zo dat de toezichtfunctie die door private actoren wordt opgenomen vooral een antwoord biedt op de kwetsbaarheden die

inherent zijn aan de infrastructuur van de bedrijven of de sector zelf. Dat betekent dat ze in hoofdstuk 5 en 6 al besproken zijn.

We hebben onze respondenten de vraag gesteld hoe ze de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen private bedrijven onderling inschatten. Deels kunnen we daarbij gelijkaardige tendensen waarnemen aan die bij de publieke actoren, namelijk een zekere aarzelende samenwerking, maar wel een evolutie naar meer samenwerking. De aarzeling om samen te werken gaat deels terug op een zekere angst om informatie met de concurrentie te delen, of een angst voor de impact op de reputatie, maar is ook deels te verklaren vanuit tijdsgebrek en andere prioriteiten.

“Dus je hopt eigenlijk van dag naar dag en zo gaan we verder en eigenlijk zit je dus met elkaar in een soort modus dat je dus niet echt een moment hebt om dit soort ingewikkelde dossiers heel goed met elkaar af te stemmen. Dus zo groeit eigenlijk een versnipperd beeld in de organisatie over het grote thema security.” (R54)

Veel van de bedrijven in de haven zijn elkaars concurrenten en lijken zich alleen dán met de preventie van criminaliteit in te laten, wanneer het dichtbij hun commerciële belangen komt te staan. Zodra dat duidelijk wordt, spreken ze vaak wel met elkaar, maar lange tijd leefde dit thema nauwelijks (R38). We zien dat er ook vandaag enkele private bedrijven zijn die de noodzaak nog niet inzien of die nog niet hebben ervaren waarom het nuttig kan zijn informatie met elkaar te delen. Zo werken de empty depots nog niet samen voor veiligheid, maar zien ze tegelijk wel in dat het nuttig kan zijn.

Veel rederijen lijken zich daarentegen minder aangesproken te voelen om te overleggen over drugscriminaliteit en andere veiligheidsthema's. Dat is in ieder geval de ervaring van andere bedrijven in de logistieke keten die met rederijen over deze thema's in overleg wilden gaan. Zij hopen dan ook dat de publieke sector er wel in slaagt om met hen te overleggen, omdat die rederijen waardevolle informatie hebben over waar de containers vandaan komen en wat ze bevatten (R66).

De Rotterdamse haven heeft volgens verschillende respondenten echter wel een uniek potentieel om in te zetten op privaat toezicht op (drugs)criminaliteit:

“We hebben natuurlijk een aantal ketens hier die zodanig met elkaar verweven zijn. Waarom is dit gebied nou zo uniek? Omdat hier eigenlijk alles is en ook eigenlijk alles met elkaar samenhangt. Je bent allemaal tot elkaar veroordeeld, maar wat je samen bent, maakt het eigenlijk ook weer krachtig. (...) Je gaat meer op in de massa, maar die massa heeft ook meer organisatiekracht, is ook meer georganiseerd. Er is ook meer alertheid voor dit soort thema's, dus dat maakt het ook weer krachtig, dus ik zie het een beetje als een soort paradox.” (R54)

Bedrijven die we spraken gaven ook aan dat hun concurrenten vaak hun onmiddellijke burens zijn, wat betekent dat ze de problemen ook fysiek met elkaar delen. Als het ene opschaalt in beveiliging, moet het andere hetzelfde doen. Sommige bedrijven hebben bijvoorbeeld een gezamenlijke noodknop en ook andere voorbeelden illustreren dat de samenwerking vaak goed is. Er zijn dus wel voorbeelden bekend van private bedrijven - vooral de containerterminals worden genoemd⁶⁰ - die in nauw contact staan met elkaar en goed samenwerken:

⁶⁰ Dit geldt ook voor de ferry en RoRo terminals omdat zij het gezamenlijk probleem van de 'inklimmers' hebben; de migranten die irregulier in vrachtauto's of aan boord proberen mee te liften om zo de landsgrenzen te slechten.

“Die beveiligingsmannen die in de Rotterdamse haven werkzaam zijn, die zeggen: Hé, ik heb een probleem, heb jij dat ook?’ ‘Ja, dat heb ik ook.’ ‘Oké, zullen we er samen eens naar kijken? Ik kan van jou leren. Jij kan van mij leren.’ En het zou toch raar zijn als je burenbent dat de ene buurman een enorme schutting om zijn tuin zet en de andere buurman niet? Nou, dan heb jij nog steeds last van inbrekers. Want die komen via jouw buurman op jouw terrein. Dus dat wil je niet. Dus vandaar dat er een hele goede samenwerking ontstaan is tussen die beveiligingsmannen.” (R29)

Daarnaast licht een respondent van een op- en overslagbedrijf van fruit toe, dat sommige groothandels in fruit waarmee ze handelsrelaties aangaan, ook bereid zijn om het gesprek aan te gaan over welke logistieke keuzes de beste garanties bieden om drugscriminaliteit te beperken. Sommige van deze retailers kiezen er bewust voor om geen fruit uit bepaalde locaties aan te kopen. Sommige fruitbedrijven overwegen ook om zelf op palletniveau scanning mogelijk te maken, maar dit in de praktijk uitvoeren is vandaag nog een uitdaging.

7.4 Publiek-private samenwerking

Samen met de ontwikkeling naar meer samenwerking tussen overheidsorganisaties in veiligheid en een beperkte samenwerking tussen private actoren in toezicht, heeft er ook een evolutie plaatsgevonden waarbij veiligheidszorg steeds meer buiten de overheid werd gelegd (Shearing & Wood, 2003; Crawford, 2006; Loader & Walker, 2007). Ook in de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven is de medewerking van bedrijven essentieel omdat hun medewerkers signalen kunnen oppikken (Van der Steen et al., 2016: 31). Om instanties als het OM, de politie en de belastingdienst slagvaardiger en effectiever op te kunnen laten treden is het van belang dat zorgen, signalen en tips van bedrijven worden opgepikt. Bedrijven zijn echter vaak terughoudend in het melden van vermoedens van actieve criminele samenwerkingsverbanden. De reden hiervan is dat een concreet belang voor hen ontbreekt, dat ze de waarde van de informatie verkeerd inschatten of uit angst voor de mogelijke commerciële gevolgen. Twintig jaar geleden constateerden Van Dijk et al. (1999) dat de verstandhouding tussen private actoren en publieke actoren soms moeizaam was. Ze verwezen in de eerste plaats naar de FIOD, omdat ze, aldus de respondenten van twintig jaar terug, enkel in boeven vangen geïnteresseerd zouden zijn en daardoor geen rekening hielden met de financiële belangen van bedrijven.

De grootste uitdaging van veiligheidsbeleid dat in interactie tussen publieke en private partners is vormgegeven, is dan ook - nog meer dan bij overheidsorganisaties onderling het geval is - dat organisaties aanschuiven met eigen belangen, doelstellingen, middelen en werkculturen (Van Steden, 2011). Als een samenwerkingsverband wordt gevormd, moet daarom een goede balans gevonden worden tussen de doelen en belangen van het gezamenlijk verbond en de individuele organisatie (Van der Steen et al., 2016). Wanneer private actoren mede verantwoordelijk worden gemaakt voor de aanpak van criminaliteit, kan die aanpak op een continuüm worden geplaatst tussen wortel en stok: enerzijds de meer repressieve maatregelen die erop gericht zijn slecht gedrag te bestraffen en vertrekken vanuit de wettelijke regels en anderzijds de preventieve maatregelen die goed gedrag belonen en vertrekken vanuit compliance (Ponsaers & Hoogenboom, 2004; Van de Bunt & Huisman, 2004). De centrale verantwoordelijkheid ligt bij de ene wijze van aanpak primair bij de overheid als toezichthouder, terwijl het bij de andere gaat om de bedrijven zelf en om de bredere

sociaaleconomische context waarin de criminaliteit plaatsvindt. De achterliggende motivering om de interactie aan te gaan, varieert daarbij ook van een afgedwongen samenwerking tot een volledig vrijwillige basis voor samenwerking. De meest effectieve aanpak is verondersteld een combinatie te zijn van preventieve en repressieve maatregelen en van private en publieke verantwoordelijkheden (Ayres & Braithwaite, 1992).

Dergelijke samenwerkingsverbanden vereisen dat onderling vertrouwen wordt opgebouwd. Om wantrouwen tussen partijen weg te nemen worden tegenwoordig convenanten getekend tussen publieke en private partijen. Toch richten verschillende diensten zich ondanks bestaande convenanten, nog sterk op hun eigen werkveld. Het afgedwongen vertrouwen, dat besloten ligt in een convenant, vraagt blijkbaar ook enige tijd om het vertrouwen tussen de verschillende partijen die samenwerken daadwerkelijk gestalte te geven (Schuilenburg et al., 2009).

De bovenstaande conclusies uit voorgaand onderzoek over publiek-private samenwerking gelden ten dele ook vandaag voor de Rotterdamse haven. Enerzijds zien we bij publieke en private actoren een aarzeling om samen te werken en zien zij verschillende beren op de weg om de samenwerking te intensiveren. Anderzijds bestaan er in de haven verschillende initiatieven die de publiek-private grens overstijgen en op hun gezamenlijke kracht inzetten.

Mentalities in publiek-private samenwerking

Gezien de diversiteit aan publieke en private actoren in de haven kunnen we de analyse van hun onderlinge samenwerkingsverbanden niet allemaal op één hoop gooien. Verschillende bedrijven signaleren een positieve ontwikkeling waarbij de samenwerking tussen bedrijven en overheden in de haven is verbeterd. Ze krijgen de indruk steeds meer als een gelijkwaardige partner in veiligheid te worden gezien (R66).

“Jaren geleden, dan praat ik over van voor 1980, had je havenbedrijven met een grote muur tussen hen en de overheid. Jullie werken, wij houden toezicht. Punt. En we praten niet met elkaar. Ik ga ook niet vertellen wat ik allemaal aan het doen ben en hoe ik jou in de gaten hou, want dat is allemaal stiekem. Inmiddels zijn we erachter gekomen, gelukkig, dat je het beter samen kan doen. Opsporen is niet alleen maar voor de overheid.” (R29)

De economische belangen botsen echter logischerwijs wel eens met de opsporingsbelangen. Een meer top-down overheidsaanpak wat betreft regels is immers niet altijd te rijmen met de bottom-up aanpak van ondernemers, die met een praktijkbril de effectiviteit van maatregelen vooropstellen. Dat is het dilemma van de overheid, waarbij de haven een belangrijke economische rol heeft terwijl ze - als overheidsdiensten - maatschappelijk verantwoordelijk zijn voor veiligheid (R10).

De publiek-private samenwerking in het kader van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven is gegroeid vanuit een steeds prominenter wordende noodzaak om samen te werken. Daarbij zet de overheid in op de mogelijkheden om bedrijven te laten meedenken over hoe het toezicht kan worden ingericht, zonder dat ze het gevoel hebben dat hun economische processen worden afgeremd. Verschillende respondenten beklemtonen dat de input van de private sector essentieel is omdat vaak vanuit hun expertise tot innovatieve oplossingen kan worden gekomen. Een belangrijk deel van die innovatie zit in de technologische ontwikkelingen om handelingen in de logistieke keten te volgen en het proces beter te monitoren. Zo wijzen respondenten erop dat logistieke bedrijven bijvoorbeeld een rol zouden kunnen spelen in het controleren van containers in functie van dubbele bodems of

andere vormen van fraude. Indien ze deze controle streng inrichten, zou je het overheidstoezicht kunnen verminderen, op voorwaarde van het behoud van steekproefsgewijze controles (R45).

Het gaat echter niet alleen om technologische ontwikkelingen, maar ook om het bouwen op het inzicht, op de kennis en op de ‘ogen en oren’ van al die bedrijven in de haven. Op de *“human intelligence, dus wat zij zien en meemaken”* (R36) zou in publiek-private samenwerking veel meer kunnen worden ingezet. Zoals eerder bij de publieke actoren werd vermeld, speelt ook in de publiek-private samenwerking een afweging tussen inzet op mens en inzet op machine, maar de prioriteit voor de toekomst ligt volgens veel respondenten bij de integrale aanpak van veiligheid binnen de publiek-private samenwerking. Lange tijd keek elk van de overheidsactoren immers vooral vanuit de eigen bevoegdheid naar de fenomenen. De douane en de politie werkten elk vanuit hun taken aan het toezicht op drugscriminaliteit, de private bedrijven gingen er vanuit dat dit een taak was van de overheid. Als ze met drugscriminaliteit werden geconfronteerd, verwachtten ze dat de overheid erop zou reageren.

“Maar misschien moet je de klik maken dat je mentaal zegt van: “Ja, het is niet alleen een *fence* rond je domein zetten, maar misschien moet je je interne systemen ook beter beveiligen dat het niet kan gaan gebeuren.” En dus beetje bij beetje, en dat heeft jaren geduurd, heeft iedereen die mentale klik gekregen dat het een verhaal van samen is.” (R65)

Respondenten uit Antwerpen geven aan dat het Havenbedrijf Antwerpen een heel belangrijke rol heeft gespeeld in het aan boord krijgen van de private bedrijven. In eerste instantie focuste zich dat op de grote spelers in de haven, waarmee naar de terminal operators wordt verwezen. Later werd duidelijk dat ook de op het eerste zicht kleinere actoren zoals cargadoors, op- en overslagbedrijven en vervoerders, een belangrijke rol te spelen hebben. Enkele van de private bedrijven kwamen bovendien uit eigen initiatief aankloppen met de vraag of ze mochten meedoen in de aanpak van drugs- en andere criminaliteit op en rond de haventerreinen. Voor de Rotterdamse haven lijkt de rol van het Havenbedrijf Rotterdam iets minder prominent, al worden recent wel meer initiatieven genomen.⁶¹ De rol van bedrijven in toezicht op drugscriminaliteit in Rotterdamse lijkt eerder vanuit andere organisaties zoals het Information Sharing Center te worden beïnvloed.

Onze respondenten merken op dat de overheid niet meteen een actieve rol neemt in het opzoeken van de samenwerking met bedrijven die van beveiliging en veiligheid hun kerntaak hebben gemaakt. Naar enkele andere bedrijven, zoals terminal operators, wordt de samenwerking door (sommige) overheidsorganisaties wél actiever gezocht.

Een overheidsrespondent benoemt dan weer de aarzeling van de private sector om op veiligheidsbeleid in te zetten:

“Als het niet tot imagoschade leidt, dus eigenlijk geen geld gaat kosten, dan is dat geen bedrijfsrisico. Dat is redelijk hard wat ik zeg. (...) Ze doen pas mee als ze niet anders meer kunnen en als ze zien: “Dit gaat ons nu gewoon geld kosten, want onze naam wordt te grabbel gegooid, hè. Straks gaan partijen kiezen voor een andere haven.” (...) Dus ik denk dat sowieso de sector niet moet worden aangesproken alleen op het feit van ‘je moet meer

⁶¹ Zie ook in hoofdstuk 5.5 de paragraaf ‘Ken je klant’.

doen', maar ook doordrongen moet raken van het feit wat het uiteindelijk betekent als het de verkeerde kant uit gaat." (R04)

Deze moeizame samenwerking tussen publieke en private actoren hoeft niet noodzakelijk te betekenen dat de beren op de weg zullen blijven staan. Voor de Rotterdamse haven zijn immers enkele succesverhalen van publiek-private samenwerking te melden, waarop we later in dit hoofdstuk op ingaan.

Doelstellingen in publiek-private samenwerking

Om succesvol te zijn is het belangrijk dat private en publieke partners met een gemeenschappelijke doelstelling in de samenwerking stappen (Van Steden, 2011). Een respondent van een beveiligingsbedrijf benoemt het gebrek aan een gelijkaardige doelstelling als het belangrijkste aandachtspunt voor de toekomst van de publiek-private samenwerking de Rotterdamse haven:

"Het lijkt alsof het belang van justitie vooral een andere is dan het belang van de terminal (...) De containerterminals hebben als belang de drugscriminelen buiten te houden. Wat ook de reden mag zijn dat die binnen komen, die mensen moeten gewoon buiten blijven. Verder is het natuurlijk ook zo dat het qua imago niet heel fijn is als je als containerterminal om de haverklap met grote letters in de krant staat gerelateerd aan smokkelaars, of iemand opgepakt [is]. (...) Dat geldt natuurlijk ook voor de douane, hè. Als de douane een keer in het nieuws komt van: 'oh, we hadden een foute douanier', dat is niet fijn. Dat is gewoon imago, financiële belangen, compliance. Ik snap dat in deze lastige situatie natuurlijk ook de hulp wordt ingeroepen van politie, justitie en douane om te helpen om die drugscriminelen te weren. Alleen, de politie en justitie gaan drugscriminelen niet weren, die willen juist dat ze een strafbaar feit begaan, zodat ze ze kunnen pakken. Nou, in mijn optiek, nogmaals ik praat op persoonlijke titel, staan die twee belangen haaks op elkaar (...) Het klinkt alsof politie en justitie alleen maar geïnteresseerd zijn in scores, in plaats van het oplossen van het probleem. Zo klinkt het. Dus als je nu aan mij vraagt: "Wat zou je verwachten van overheid?" Ja, dat is dat ze onderdeel worden van de oplossing en niet onderdeel blijven van het probleem." (R71)

Een andere veiligheidsverantwoordelijke van een privaat bedrijf stipt aan dat de overheidsdiensten in de haven in de samenwerking met private bedrijven vandaag soms te veel op de inhoud sturen en niet op het resultaat.

"Spreek ons maar aan op het resultaat. Dat resultaat wordt vaak vertekend want heel vaak denkt een controleur dat een bedrijf waar geen meldingen vandaan komen, waar niets gebeurt, dat dat beter is dan een bedrijf waar honderd meldingen vandaan komen. Terwijl, ik ben altijd van mening dat je beter bent met een bedrijf dat honderd meldingen heeft dan een bedrijf dat geen meldingen heeft." (R66)

Een cargadoor geeft daarentegen aan dat de relatie met de overheidsinstanties goed is omdat ze, hoewel ze soms van mening verschillen, een open dialoog hebben en een gemeenschappelijk doel voorop stellen (R44).

Informatie-uitwisseling in publiek-private samenwerking

Publiek-private samenwerking in het kader van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven vereist het opzetten van een goede infrastructuur voor het uitwisselen van informatie. Net zoals voor de publieke actoren eerder werd besproken, vraagt dit in eerste instantie een verkenning van wat juridisch mogelijk is. Het delen van informatie kan nu enkel wanneer er sprake is van zwaarwegend belang in individuele gevallen (art. 19 WPG), maar in de praktijk is dat volgens onze respondenten nog niet gebeurd. Daarom zijn verschillende partners in de publiek-private samenwerking in de haven op zoek naar een manier waarop dit op meer systematische basis kan gebeuren.

“Op het moment dat je dus informatie bij elkaar gaat vergaren over één persoon, dan weet ik nu al dat je in de privacywetgeving daar een heleboel politieke partijen gewoon niet in mee gaat krijgen, natuurlijk niet. (...) Ik vind het ook vrij logisch, hoor, trouwens, want het gaat soms wel heel ver. Maar aan de andere kant ook weer niet. Je kan ook zeggen: als iemand in die sector de grens van de haven overschrijdt, dus een bepaalde lijn, die moet dan binnen in het gebied zijn van de haven, dan moet-ie die privacy maar opgeven. Dat is dan heel jammer, maar waarom zou dat nou zo raar zijn? Daar zou je best wel iets mee kunnen.” (R45)

Ook het Havenbedrijf Rotterdam botst soms op de grenzen van de mogelijkheden om informatie uit te wisselen in het kader van publiek-private samenwerking. Het Havenbedrijf Rotterdam is in het kader van de ‘Ken je klant’-onderzoeken de vragende partij om meer informatie te mogen inzien, maar is momenteel aangewezen op de gegevens uit open bronnen, zoals het *Dun & Bradstreet*-onderzoek⁶² over hun (toekomstige) klanten, Kamer van Koophandel uittreksels, het Kadaster en het door de betreffende partij ingevulde informatieformulier inclusief bijlagen. Het Havenbedrijf Rotterdam wil dit graag op meer automatische basis vindbaar maken omdat het anders een grote tijdsinvestering vergt.

“[De minister] had het voorgelegd aan de Raad van State. Het gaat dus honderd jaar dueren, zeg maar voor we weten of wij hier de kraan aan de voorkant kunnen dichtdraaien (...) Als je dat goed met elkaar wilt doen en ieder vanuit zijn eigen rol -dus de politie vanuit opsporing en de gemeente vanuit het bestemmingsplan of wat dan ook, en wij vanuit de gronduitgifte- dan moet je goed kunnen praten, open kunnen praten. En ik snap ook dat het allemaal met mits en maren is omgeven, maar je moet erover kunnen praten, want we moeten dan weten wat er speelt en dan moet je mensen tegen kunnen houden.” (R38)

Naast een verkenning van de juridische mogelijkheden, zal een betere informatie-uitwisseling ook een gedragsverandering vragen omdat de meldingsbereidheid bij de bedrijven vandaag beperkt is. Een medewerker van de politie zegt hierover:

“Wat ik wel merk in de Rotterdamse haven, is dat de aangiftebereidheid nu wel enigszins meevalt. Maar toen wij begonnen, was het heel bijzonder. Je hebt het over 1600 - 1700 bedrijven en je hebt 2 - 3 aangiftes per week. Dat klopt niet. Nu zijn er in ieder geval een aantal bedrijven die wel aangifte doen, maar er zijn er gewoon ook nog steeds te veel die het allemaal zelf regelen en dan de persoon in kwestie bijvoorbeeld bij diefstal de laan

⁶² *Dun & Bradstreet* is een privaat bedrijf dat de kredietwaardigheid nagaat en de structuur van het bedrijf of holding in kaart brengt.

uitschoppen. Maar dan gaat-ie bij de buren gewoon weer verder. En wij hebben liever dat ze aangifte doen. En waarom? Dan wordt zo'n persoon ook uit de anonimiteit gehaald en dan staat het geregistreerd." (R61)

Op basis van onze interviews kregen we zicht op enkele redenen waarom dat melden vandaag relatief weinig gebeurt. Een vertegenwoordiger van een overlegplatform uit de private sector lichtte de eerste reden toe: bedrijven zullen niet snel melden omdat ze in het verleden hebben ervaren dat vanuit incidenten soms beleid wordt vormgegeven en regels worden aangescherpt waar het bedrijfsleven niets mee opschiet (R39).

Ten tweede verwijzen respondenten naar een gebrek aan vertrouwen in een effectieve opvolging van de melding en een zekere mate van onduidelijkheid over bij welke diensten - HARC, TCI, wijkagent, douane - en welke persoon je voor welke melding terecht kan. Tijdens een werkbezoek aan het loodswezen uitte een loods bijvoorbeeld zijn bezorgdheid over een gebrek aan kennis over - en inzicht in - de haven bij de algemene meldkamer van de politie, die 'naar een straat en nummer vragen'. Daarom contacteren zij gewoon meteen de 'juiste' mensen zoals de Zeehavenpolitie, douane of Havenmeester. Tegelijk loop je dan het risico dat iemand bij echt acute situaties eveneens diezelfde individuele contactpersoon belt en dat de veiligheid in het gedrang komt als geen gehoor wordt gegeven aan de oproep. Het is daarbij dus belangrijk dat duidelijk wordt gemaakt dat sommige kanalen voor het melden van verdachte situaties, zoals bijvoorbeeld Meld Misdaad Anoniem of een Whatsapp groep tussen roeiers en Zeehavenpolitie - niet voor urgente situaties gelden: *"112 bellen blijkt niet de eerste reflex bij veel van de havenmedewerkers."* (R54). Medewerkers van bedrijven in de haven (terminals, transportbedrijven, brancheorganisaties, private beveiliging, loodsen) benadrukten daarom het belang van een soort meldkamer die snel en effectief kan reageren op incidenten in de haven, gelijkaardig aan andere kritische infrastructuur in Nederland.

Naast bedrijven in de haven is het belangrijk dat professionals binnen overheidsorganisaties iets kunnen melden en ook weten via welke kanalen dat kan. Bovendien gaat dat volgens zowel respondenten van het RIEC als de douane om meldingen die niet alleen op politieniveau zouden moeten worden geregistreerd, maar ook bij andere organisatie terecht moeten komen. Dat vergt immers dat het een bepaalde waarde heeft vanuit politiedoelstellingen - een 'plusje' - terwijl het vanuit veiligheidsoogpunt breder zou kunnen worden ingestoken en opgevolgd, ook wanneer het in BlueView⁶³ geen resultaat oplevert. Ze zien daarbij in het bijzonder een rol weggelegd voor de gemeente, *"die op papier de regie op veiligheid heeft, maar in de praktijk niet"* (R04).

Een derde reden dat bedrijven en havenmedewerkers aarzelen om te melden, is dat hun naam dan ook in het proces-verbaal komt te staan. Dat hebben ze liever niet, omdat de haven hun werkterrein blijft. Dit werd in het onderzoek van Van Dijk et al. uit 1999 eveneens als aandachtspunt benoemd. Enkele douane- en politiemedewerkers die we spraken, gaven ook zelf aan dat ze dat als een spanningsveld ervaren. Soms belt iemand van een bedrijf maar onderbreken de douane- of politiemedewerkers hen voordat ze iets kunnen zeggen omdat duidelijk moet zijn dat zij vanuit hun functie melding moeten maken van de inhoud en de bron van de melding. Een politiemedewerker gaf wel aan dat er hiervoor bij hen eventueel nog via de informantwerking een oplossing kan worden gezocht, maar dat zij in principe namen noteren.

⁶³ BlueView is het politiebevragingssysteem waarin politiemensen gegevens uit verhoren, aangiftes etc. op landelijk niveau kunnen doorzoeken.

Een vierde reden waarom de meldingsbereidheid beperkt is, is dat bedrijven incidenten graag zoveel als mogelijk binnenskamers houden om reputatieschade te vermijden. Een private onderzoeker (R14) vertelde ons dat naar schatting één op de tien incidenten bij hen wordt aangemeld en nog een fractie minder bij officiële instanties bekend is. De bedrijven in de haven melden dus lang niet alle gevallen van inklimming of fraude, terwijl dat net wel interessante informatie zou kunnen zijn voor de controle op, en preventie van, drugscriminaliteit (R55). Diezelfde private onderzoeker gaf wel aan dat zij zelf melding maken van vondsten van verdovende middelen, ook als die toevallig in het kader van een andere opdracht worden ontdekt. Zij hebben immers zelf ook een groot belang bij de samenwerking met opsporingsdiensten en nemen de tijdsinvestering dan voor eigen rekening en niet voor rekening van hun klant.

Een vijfde reden die wordt aangehaald door bedrijven voor hun beperkte meldingen, is dat ze te weinig terugkoppeling krijgen. Daardoor is er bij hen ook weinig aanmoediging om in de toekomst opnieuw iets te melden. Enkele bedrijven geven aan dat het goed voor hen zou zijn als er een centraal aanspreekpunt zou zijn, dat op regelmatige basis terugkoppeling geeft over lopende zaken, binnen de mogelijkheden van de wet. Momenteel ervaren ze dat immers als relatief versnipperd en ad hoc. Misschien is het zelfs mogelijk om te verkennen of convenanten kunnen worden aangegaan met bepaalde bedrijven in de haven die zich op veiligheid en beveiliging richten, zodat gerichter informatie kan worden gedeeld.

“Je hoeft niet alle details te geven, hè. Dat is helemaal niet nodig. Al was het alleen maar: “Die bewuste melding, daar hebben we dit en dit mee gedaan, dat wordt opgevolgd”. Of: “Het heeft inderdaad geleid tot interessante vervolgstappen”, weet je, maak het zo vaag als je wilt, maar mensen hebben er gewoon de behoefte aan om iets terug te krijgen (...) Op het moment dat wij iets melden, dan krijgen we niks terug.” (R71)

Wanneer de terugkoppeling wel plaatsvindt, maakt dat het onderwerp levendig, betrokken op de eigen organisatie en werkplek. Enkele bedrijven zouden daarom ook graag gerealiseerd zien dat overheidsdiensten hun advies geven op basis van afgeronde zaken waardoor voor de bedrijven duidelijk is wat de belangrijkste kwetsbaarheden zijn in de havenlogistiek en hoe die kwetsbaarheden concreet inhaken op hun bedrijfsprocessen en preventiemaatregelen binnen die processen. Ze geven overigens ook aan dat overheidsbedrijven zelf ook van dergelijke adviezen - tienpuntenplannen - zouden kunnen leren om hun eigen systemen te verbeteren.

Niet alle bedrijven ervaren de terugkoppeling overigens als te beperkt. Terminal operators vinden bijvoorbeeld dat ze meestal een goede terugkoppeling krijgen binnen de perken van wat juridisch mogelijk is (bijvoorbeeld of iemand is opgepakt of voorgeleid). Wanneer zij informatie terugkrijgen, is er immers ook een mogelijkheid om op hun beurt weer verder nuttige informatie aan de opsporingsdiensten te verschaffen. Op operationeel niveau ervaren ook de meeste op- en overslagbedrijven de contacten met de Zeehavenpolitie en het HARC-team als goed. Ze geven aan dat die lijntjes kort zijn, de verstandhouding goed is en dat ze soms ook juist niet geïnteresseerd zijn in een terugkoppeling.

“Ik heb dusdanig korte lijntjes met iemand van de Zeehavenpolitie, dat ik dan wel gelijk aan de bel trek. Wat jullie doen, is wat jullie doen, maar ik vertrouw het niet. Succes ermee. Daarom wil ik het ook niet weten, weet je wel, want laat zij hun ding doen en laat ik nou mijn ding doen. Maar we hebben we een afspraak dat als één van onze

medewerkers heel erg verdacht lijkt, dat ze gelijk de deur opendoen en andersom doe ik dat ook.” (R03)

Om informatie-uitwisseling tussen publieke en private partijen naar een hoger niveau te tillen, is het ook essentieel dat de logistieke informatiesystemen zich mee ontwikkelen. Een vertegenwoordiger van een brancheorganisatie ziet daarin een belangrijke taak voor de douane en Portbase.

“Daarmee heb je in Nederland een beetje een koploperspositie, omdat de douane eigenlijk gewoon heel goed samenwerkt met marktpartijen. Terwijl het in het buitenland toch vaak anders is. Want daar is de douane vaak bureaucratischer, staat veel meer recht tegenover de partijen. En ik denk dat wij in Nederland heel erg in staat zijn om met de douane te overleggen (...) om te kijken hoe kan je elkaar ondersteunen? Zodat je allebei goed je proces kan inrichten. Als je alleen zo'n systeem inricht om tussen commerciële partijen data uit te wisselen, dan mis je denk ik bijna 50% van de datastroom.” (R60)

Verschillende respondenten stippen ook de rol aan van de stadsmariniers als verbindende actoren tussen bedrijven en de overheid. In Rotterdam-West, -Noord en -Zuid zijn er stadsmariniers aangesteld door de burgemeester van Rotterdam om bepaalde fenomenen aan te pakken, zoals 'high impact crimes'. Hoewel er voor de haven nog geen toegewezen stadsmariniers bestaan, bleek voor de havengebieden die grenzen aan de stad dat de stadsmariniers er door hun relatief unieke kijk en aanpak in kunnen slagen de verbinding te leggen met de bedrijven en snel tot werkbare oplossingen kunnen komen.

Private capaciteit in toezicht

Een heikel punt in de publiek-private samenwerking is volgens een private beveiligingsinstantie de vraag waar de financiële verantwoordelijkheid van het logistieke bedrijf eindigt, en waar die van de overheid begint. Vanuit de ervaring dat de overheid zich terugtrekt, wordt het bedrijfsleven verondersteld verantwoordelijkheden in toezicht op zich te nemen. Verschillende particuliere beveiligingsbedrijven varen daar wel bij, maar voor bedrijven in de haven brengt de fysieke beveiliging van hun terreinen, maar zeker ook de screening van hun personeel, hoge kosten met zich mee. Deze bedrijven ervaren het daarom soms als frustrerend als de overheid zelf relatief weinig lijkt te investeren in de aanpak van drugscriminaliteit, waardoor hun personele middelen laag zijn, maar de regeldruk hoog blijft.

“Zou de overheid daar dan in moeten faciliteren richting het bedrijfsleven? Moeten zij niet gewoon zeggen: “Wij vinden jullie voor drugs een hoog risico terminal? Wij faciliteren dat jullie voor een gereduceerd tarief de mensen kunnen laten screenen. Want het is ook in het belang van onze overheid dat we dat doen”. (...) Ik snap best dat het capaciteit technisch lastig is, maar misschien moeten we dan zeggen, laten we ook eens naar dat proces kijken waarin we minder regeldruk hebben en waarin het prima is als we iemand oppakken dit binnen een uur hebben afgehandeld in plaats van binnen een halve dag. Dat zijn natuurlijk dingen die je niet in een dag hebt veranderd, maar wel heel specifiek naar gekeken zou moeten worden.” (R24)

Vanuit de vaststelling dat de politie te weinig capaciteit kan inzetten om de haven volledig in het oog te houden en dat de douane vanuit haar positie te weinig zicht heeft op de waterkant, zet de

Zeehavenpolitie in op de samenwerking met de roeiers door middel van het zogenaamde ‘ogen en oren’ convenant. De roeiers zijn immers continu aanwezig in de haven en kunnen zo signalen oppikken.

Enkele respondenten (R24 en R37) vragen zich ook af of de internationale samenwerking die vandaag door douane en politie wordt opgezet met politie en douanediensten in andere landen (ook naar wereldwijde ondernemingen zoals terminal operators, rederijen of zelfs verladers) zou kunnen worden uitgebreid, zodat zij kunnen zien wat er in hun schepen en containers wordt geladen.

Programma Integere Haven

Het programma Integere Haven beoogt criminele, maatschappij-ontwrichtende activiteiten die gerelateerd zijn aan niet-integer gedrag binnen de Rotterdamse haven, structureel aan te pakken.⁶⁴ Het programma heeft de bedoeling om integer gedrag van de professionals in de haven te stimuleren en hen weerbaar te maken tegen ondermijning. Dit gebeurt sinds de doorstart van het project (2017-2018) vanuit een fenomeengerichte aanpak, in tegenstelling tot een meer incidentgerichte aanpak. De Driehoek Rotterdam is opdrachtgever en het Havenoverleg fungeert als stuurgroep, maar daarnaast wordt nadrukkelijk ingezet op een ketenbrede aanpak van preventie en repressie in een netwerk van publieke en private partijen die in de haven actief zijn. Zo zijn momenteel aan de publieke kant de gemeente Rotterdam, het Openbaar Ministerie, de politie Rotterdam, de douane en de FIOD betrokken. Aan private kant zijn het Havenbedrijf Rotterdam, Deltalinqs, de roeiers (KRVE), Exxon Mobile, Delta Reefer Care, Hutchison Ports ECT Rotterdam, C. Steinweg Group, Secure Logistics en APM Terminals in de werkgroepen vertegenwoordigd.

Binnen de pijler ‘Beïnvloeden integer gedrag’ wordt beoogd de weerbaarheid van personeel - in alle lagen van publieke en private organisaties in de haven - tegen ondermijningen en criminaliteit te vergroten. Daarbij zet men in op de screening van kandidaat-werknemers, maar eveneens op de opvolging tijdens de arbeidsperiode en bij ontslag of vertrek. Het gaat dus om zowel instroom, doorstroom als uitstroom. Er wordt een toolkit van activiteiten en middelen ontwikkeld om partners te faciliteren om op deze drie momenten te kunnen interveniëren. Onder de pijler ‘Veiligheid haventerrein’ valt de fysieke en digitale veiligheid van de haventerreinen (zie hoofdstuk 5). Dit gaat terug op elementen van toegang tot terreinen en data. Zo is de inzet op honderd procent persoonsverificatie aan de poort deel van het Integere Haven project, een deelproject van een integrale werkgroep die toewerkt naar aanbevelingen die in de praktijk kunnen worden toegepast. Onder de derde pijler ‘Leren van incidenten en effectieve kennisuitwisseling’ zal worden ingezet op het leren van casuïstiek en wordt gepoogd de informatiepositie te verbeteren over zowel grote incidenten als dagelijkse problemen in de haven. In het kader van dit programma worden ook leersessies gehouden tussen publieke en private actoren om er lessen uit te trekken voor de toekomst. De leersessies zijn momenteel de bovenvermelde HARC awareness sessies en het seminar Veilige Haven (Havenbedrijf). Andere leersessies zijn in ontwikkeling.

Tijdens diverse gesprekken werd over het programma Integere Haven gesproken, zelfs al vroegen wij er niet naar. Over het algemeen werd gesproken over de relevantie van de inzet op instroom, doorstroom en uitstroom en de blijvende inzet op het betrekken van private en publieke partijen. Integere Haven zet met andere woorden in op de juiste thema’s. Wel werd door onze respondenten

⁶⁴ Verslag Haventafel, 16-04-2019.

opgemerkt, dat de klemtoon op de kwetsbaarheid van medewerkers in de haven voor drugscriminaliteit is komen te liggen, terwijl het project in oorsprong om méér gaat. Enkele respondenten gaven ook aan dat niet alle relevante partners bij het project zijn betrokken (private beveiliging, inspecties). Daarnaast gaven enkele respondenten aan dat niet alle samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen een gevolg zijn van het programma Integere Haven, terwijl dat soms wel wordt geclaimd. Er is volgens hen, met andere woorden, zeker een sprong gemaakt in de samenwerking tussen publieke en private partijen, maar dit is ook een gevolg van andere samenwerkingsverbanden in de haven. Op zich zijn deze verschillen niet noodzakelijk een probleem zolang erkend wordt dat er verschillen zijn (zie ook eerdere bevindingen in verband met mentalities van partners in samenwerking). Tot slot werd aangegeven dat het programma Integere Haven lange tijd te vrijblijvend is gebleven en daardoor te weinig resultaat werd geboekt. Ook bij een recente bespreking van de stand van zaken van het programma Integere Haven werd er melding van gemaakt dat de praktische uitvoering van de ideeën en de snelheid van het project de belangrijkste uitdagingen waren.⁶⁵

Best practice: Information Sharing Center

De veiligheidsverantwoordelijken van de Rotterdamse containerterminals hebben op zeswekelijkse basis overleg met elkaar in aanwezigheid van vertegenwoordigers van het HARC, de Zeehavenpolitie, het Havenbedrijf Rotterdam (divisie Havenmeester) en de douane. Dat overleg - het Information Sharing Center (ISC)⁶⁶ - is ongeveer vijf jaar geleden opgestart door het hoofd beveiliging van een van de terminals. Doordat het bewustzijn over de individuele verantwoordelijkheid ontstond bij de containerterminals, groeide ook het besef dat ze van elkaar konden leren. Bij aanvang was dit een overleg van informele aard, maar in het kader van de mededingingsautoriteit werd dat officieel gemaakt met een 'Terms of reference'. Het overleg werd opgestart omdat ervoor vaak iets niet tot op operationeel niveau doorsijpelde en louter op tactisch of strategisch niveau werd besproken, bijvoorbeeld door directies met de burgemeester in plaats van door een terminal security officer met de Zeehavenpolitie.

"Onze burgemeester en korpschef vinden er wat van, maar dat sijpelt niet goed door naar de operationele laag. Dat gebeurt niet alleen binnen de overheid maar ook bij het bedrijfsleven. Wat gebeurt er in het bedrijfsleven? De directeur zit met de burgervader aan tafel en die zegt het moet echt allemaal anders. En vervolgens degene die verantwoordelijk is daar, de securitymanager, krijgt eigenlijk dat signaal niet door. Of er zit een enorme discrepantie tussen wat er nou op tactisch strategisch niveau wordt besproken en op operationeel niveau. Uiteindelijk zijn de securitymanagers verantwoordelijk voor de oplossing maar krijgen niet vaak door wat er op hogerhand strategisch besproken is. (...) Het is gewoon organisatiepsychologie. Uiteindelijk breng je *the whole system in the room*. Alle koppen bij elkaar, wat vinden jullie hier nu van? (...) Daarmee is de informatie voorziening naar operationele mensen geborgd." (R24)

⁶⁵ Verslag Haventafel, 16-04-2019.

⁶⁶ Er is inmiddels een tweede ISC opgestart met de RoRo en ferrybedrijven in functie van de problematiek mensensmokkel/handel.

Bij aanvang was er wel enige weerstand bij de terminals om aan de slag te gaan met drugscriminaliteit. De interne beveiligingsorganisaties van terminals hamerden vaak al langer op de relevantie van de thematiek en op de nood aan meer investeringen in veiligheid. Gaandeweg zagen de directies van de terminals echter dat de criminaliteit die op hun terminals plaatsvond ook een risico vormde voor de veiligheid van hun eigen medewerkers. Die bewustwording werd onder andere gestimuleerd door voorlichtingen vanuit het HARC-team aan de CEO's van grote bedrijven in de haven. Toen de directies van het belang waren doordrongen, kwamen ze zelf met de vraag hoe het ook aan andere geledingen van het bedrijf te vertellen. Gaandeweg werd het bewustwordingsproces vanuit de top naar het middlemanagement tot de werkvloer verder uitgerold.

“Het was zeker uit nood geboren. Je bent als beveiligingsmanager, hoofd van een beveiliging, eigenlijk altijd maar een eenling in het bedrijf. Operationeel managers, daar hebben ze er tien van lopen. Technisch onderhoudsmanagers, daar hebben ze er tien van lopen. Maar een hoofd beveiliging heb je er maar één van lopen in een bedrijf. Dus dat betekent dat je binnen je bedrijf heel weinig klankbord hebt. En dan ga je dat toch zoeken met lotgenoten, met verwanten en ja, die vind je dus bij de andere terminals. Dus dat was de noodzaak. [En de] tweede noodzaak was eigenlijk toch ook informatie delen vanuit overheden, dat zij dat onder toch een bepaalde vertrouwenspet wilden doen en niet tien keer het verhaal wilden vertellen, maar het dan liever in één keer aan ons allen. Dus er was vanuit de private sector, maar ook vanuit de publieke sector eigenlijk een vergelijkbare behoefte om iets te hebben om die informatie te delen, vandaar dat het overleg het Information Sharing Center heet.” (R66)

De sterkte van dit Information Sharing Center ligt volgens onze respondenten in de kleinschaligheid ervan en in de erkenning van de gemeenschappelijke doelstelling. Dit laat toe dat er heel open over allerhande incidenten en trends kan worden gesproken, in combinatie met de vraag hoe er op de meest effectieve manier iets aan kan worden gedaan. Het Information Sharing Center is nog steeds aan het wettelijke kader gebonden, maar de samenwerking wordt als goed ervaren door zowel de private als de publieke actoren, die we spraken. *“Het is een klein gezelschap met mensen die uit hetzelfde hout gesneden lijken te zijn. Daar zit ook de kracht en het vertrouwen.”* (R35).

7.5 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we ons gericht op de kwetsbaarheden van de publieke en private aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. We beschreven hierbij thema's die overstijgend zijn aan de focus op kwetsbaarheden van infrastructuur, lading, werknemers, bedrijven en sectoren van eerdere hoofdstukken.

Een eerste algemene constatering daarbij is dat de samenwerking tussen publieke actoren onderling, tussen private actoren onderling en tussen private en publieke actoren in de perceptie van onze respondenten een positieve evolutie kent. Dit betekent echter niet dat alles nu goed verloopt. Wel lijkt er onder alle betrokken actoren een toenemende erkenning te bestaan dat veiligheid en criminaliteit in de haven niet alleen een verantwoordelijkheid is voor politie en justitie en zelfs niet alleen een verantwoordelijkheid voor de overheidsorganisaties in de haven, maar dat dit een terrein is waarop door publiek-private samenwerking voor iedereen winst te boeken valt. Dit betekent ook dat de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven een combinatie van strafrechtelijke

en bestuurlijke, publieke en private, en bestraffende en preventieve maatregelen vereist. Bij bedrijven die zelf initiatief nemen om drugscriminaliteit tegen te gaan via hun veiligheidsbeleid, personeelsbeleid of andere initiatieven - met andere woorden: bedrijven die het *wel al willen* - past dan een aanpak, waarbij op samenwerking tussen publieke en private actoren in preventie wordt ingezet (de zogenaamde 'wortel'). Bij bedrijven waar zich herhaaldelijk problemen voordoen en die geen initiatief nemen om ze aan te pakken - die het *niet willen of tegenwerken* - past dan een bestraffende aanpak waarin de overheid het voortouw neemt (de spreekwoordelijke 'stok').

Een wezenlijk deel van de kwetsbaarheden die in toezicht schuilgaan, is echter dat partners in de samenwerking - of het nu publieke of private actoren zijn - met verschillende doelstellingen en aannames over wat veiligheid, ondermijning of criminaliteit is, in het partnerschap stappen. De belangrijkste verschillen die in ons onderzoek werden benoemd, zijn een focus op opsporing versus controle, een focus op lange halen versus korte klappen, vertrekken vanuit vertrouwen versus vertrekken vanuit wantrouwen, prioriteit bij veiligheid versus economie, prioriteit bij veiligheid versus werkbaarheid, prioriteit bij specifieke fenomenen versus maatschappelijk effect van ondermijning als geheel. Ook wanneer partners in veiligheidsbeleid met andere aannames en doelstellingen in de samenwerking stappen, kan resultaat worden geboekt. Dat vereist dan wel dat de verschillende kijk op de zaken wordt erkend. De nauwe samenwerking binnen het HARC-team, binnen het ISPS-toetsingsteam van de Havenmeester, het programma Integere Haven, het convenant tussen roeiers en ZHP en het Boegschroefoverleg worden daarbij als best practices genoemd om elkaars werk en organisaties beter te leren kennen.

Daarnaast bestaan er zowel voor publieke diensten onderling als in publiek-private samenwerking barrières bij de informatie-uitwisseling. Die barrières zijn deels van juridisch-technische aard, maar gaan ook schuil in een gebrek aan vertrouwen in elkaar, een gebrek aan bereidwilligheid om samen te werken en de afwezigheid van de noodzaak om samen te werken. Een betere informatie-uitwisseling tussen publieke diensten zou volgens verschillende respondenten mogelijkheden bieden om op meer systematische basis bedrijven te controleren, maar eveneens om betere risicoprofielen te maken voor het controleren van de goederenstroom. De kwestie van de informatie-uitwisseling gaat ook hand in hand met de noodzaak tot betere meldingssystemen en het verhogen van de meldingsbereidheid.

Onze respondenten uitten ook hun bezorgdheid over een gebrek aan middelen voor de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven, waardoor meer verantwoordelijkheden bij de private partijen worden gelegd. Ook lijken er in de samenwerkingsverbanden mogelijkheden om meer partners te betrekken dan vandaag gebeurt. Dat geldt voor zowel publieke als private organisaties. Het lijkt ook alsof de regierol in de samenwerkingsverbanden nu onvoldoende structureel is ingebed. Op operationeel vlak levert dat relatief weinig problemen op, maar de bezorgdheid zit in het continueren van de inspanningen voor de toekomst. De inzet op internationale samenwerking en op follow-the-money strategieën is naar mening van onze respondenten vandaag onderbenut. Ze stippen eveneens aan dat er veel mogelijkheden zijn om de controle op en preventie van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven samen met private partners vorm te geven. Argumenten daarvoor liggen in het feit dat de gehele logistieke keten in de Rotterdamse haven aanwezig is en dat de efficiëntie die zo kenmerkend is voor de logistieke keten ook de aanpak van drugscriminaliteit ten goede kan komen.

8 Conclusies en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk maken we de balans op. We beginnen met het beantwoorden van de vraagstelling naar de aard en omvang van de drugscriminaliteit en de rol van de sector transport en logistiek bij deze vorm van criminaliteit in de Rotterdamse haven. Deze probleemstelling werd geoperationaliseerd in zes onderzoeksvragen, waarbij de eerste drie zich hebben gericht op de aard, de actoren en de kwetsbaarheid van de infrastructuur van drugscriminaliteit in de haven, in het bijzonder met betrekking tot de sector logistiek en transport. De laatste drie vragen hebben zich gericht op het toezicht op, en de opsporing van, drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. Na de beantwoording van deze centrale vragen verleggen we onze aandacht in het tweede deel van deze conclusie naar de vraag: waar liggen nu nog de mogelijkheden om de haven minder kwetsbaar en aantrekkelijk te maken voor de handel in verdovende middelen. We doen daartoe een aantal concrete aanbevelingen.

De onderhavige studie levert een rijkgeschakeerd beeld op van de problematiek rondom het fenomeen van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven en de manieren waarop het toezicht en de opsporing hiervan is georganiseerd en functioneert. Het onderzoeksteam en de opdrachtgevers hebben vanaf de start van het onderzoek benadrukt dat het een wetenschappelijk en daarmee openbaar onderzoek betreft. Tegelijkertijd bestaat er een spanningsveld tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid. De lezer die dit rijkgeschakeerde beeld tot zich neemt door de bril van een toezichthouder, opsporingsambtenaar of drugscrimineel, zou afhankelijk van de positie kunnen denken dat er (te) veel inzicht in het functioneren van de verschillende diensten wordt gegeven waarmee drugscriminelen hun voordeel zouden kunnen doen. We hebben dit rapport met deze gedachte in het achterhoofd geschreven en onszelf soms gecensureerd door daar waar nodig te abstraheren van het concrete en geen 'namen en rugnummers' te geven waar dit soms wel mogelijk zou zijn geweest. We hebben in dit rapport processen inzichtelijk gemaakt, maar geven geen concrete informatie over de inrichting van concrete bedrijfsprocessen van controlerende, toezichthoudende of opsporende instanties of hoe bedrijven hun beveiliging en veiligheid concreet hebben ingericht. In de tweede plaats ligt hier een taak voor de begeleidingscommissie. De leden van de begeleidingscommissie hebben dan ook bij lezing van de conceptversies aangegeven waar de bescherming van personen of werkwijzen van de diensten eventueel in het geding was. Wij zijn hier slechts incidenteel op geweest. De tekst bleek in die enkele gevallen eenvoudig aan te passen zonder dat onze boodschap of argumentatie verloren ging. Tot slot: veel van de door ons beschreven indicatoren zijn af te leiden uit openbare bronnen over inbeslagnames, of zijn door zich te verplaatsen in drugscriminelen en drugscriminaliteit relatief eenvoudig te bedenken.

Om recht te (kunnen) doen aan onze belangrijkste bevindingen hebben we de antwoorden van een aantal onderzoeksvragen samengevoegd en thematisch beschreven. We volgen daarbij in grote lijnen de structuur van de empirische hoofdstukken 2 tot en met 7.

8.1 Aard, omvang en ontwikkelingen van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven (onderzoeksvraag 1)

De eerste onderzoeksvraag richtte zich op de aard, omvang en ontwikkeling van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. Allereerst kan op basis van hoofdstuk 3 worden geconcludeerd dat de invoer van cocaïne het beeld bepaalt als het gaat om de problematiek rondom drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. Impliciet, maar veelal expliciet werd gewezen op cocaïne. Dit is niet verwonderlijk, aangezien de haven al jaren bekend staat als een van de toegangspoorten van cocaïne richting Europa. Ons onderzoek laat zien dat de export van verdovende middelen naar andere delen van de wereld een nadrukkelijk blinde vlek vormt: op de uitvoer van verdovende middelen wordt niet, of slechts bij hoge uitzondering gecontroleerd en dit thema lijkt bovendien niet tot de dagelijkse prioriteiten of zorgen van de toezichthouders en opsporingsdiensten te behoren.

Wat betreft de ontwikkeling van de drugscriminaliteit vallen twee zaken op te merken. In hoofdstuk 3 constateerden we dat er de afgelopen jaren meer aandacht lijkt te zijn voor de problematiek van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. Voor een deel kan dit worden gerelateerd aan een aantal breed in de media uitgemeten zaken rondom corruptie. Ook de recordhoeveelheid cocaïne die in 2016 werd aangetroffen en vervolgens in cijfermatige zin werd overtroffen in 2018 heeft een belangrijke invloed op de manier waarop er naar de problematiek rondom de invoer van verdovende middelen wordt gekeken. Ondanks dat deze drugsvangsten wel degelijk een indicatie geven van de (ernst) van de problematiek, is een kritische benadering van deze cijfers noodzakelijk, en meer in het algemeen van *guesstimates* van de hoeveelheden cocaïne die worden ingevoerd. Een toename van de hoeveelheid onderschepte cocaïne in de Rotterdamse haven betekent immers niet dat het probleem substantieel groter is geworden. Tegelijkertijd hoeft dit ook niet noodzakelijkerwijs het gevolg te zijn van een betere (mondiale) informatiepositie of van een grotere daadkracht van de opsporingsdiensten. We hebben ons in deze studie dan ook niet gewaagd aan een omvangsschatting van de drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. De vraag naar de omvang van drugscriminaliteit in de haven is weliswaar gesteld, maar kunnen we gezien de moeilijkheden om hierover op wetenschappelijk verantwoorde wijze uitspraken te kunnen doen, niet beantwoorden. Een eerste moeilijkheid betreft het gebrek aan eenduidige definities van de handel in drugs en vooral ondermijning als nieuw en veelgebruikt concept in de context van drugscriminaliteit. Een andere moeilijkheid om tot een betrouwbare en solide omvangsschatting van de drugshandel in de Rotterdamse haven te kunnen komen, betreft de afwezigheid van 'goede data' waardoor dergelijke omvangsschattingen altijd samengaan met verregaande aannames. Tegelijkertijd zou een schatting die op deze onbetrouwbare manier tot stand is gekomen, een zelfstandig leven kunnen gaan leiden in de politieke en maatschappelijke discussie over de ernst van de drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven, waar vervolgens consequenties voor het toezicht en de opsporing van drugscriminaliteit aan verbonden zouden kunnen worden (cf. Nelen, 2019).

Een tweede ontwikkeling komt tot uitdrukking in het veelvuldige gebruik van de term ondermijning wanneer werd gesproken over de problematiek rondom drugs in de Rotterdamse haven. De populariteit van het gebruik van deze meer politieke dan wetenschappelijke term kan worden begrepen als een manier om uit te drukken dat criminaliteitsfenomenen om uiteenlopende redenen zodanig van verschijningsvorm of karakter zijn veranderd, dat gebruikelijke termen als georganiseerde criminaliteit of de invoer van verdovende middelen niet langer de lading en de

gepercipieerde ernst dekken. Dit valt terug te zien in de manieren waarop de invoer van verdovende middelen door respondenten bij herhaling werd gerelateerd aan (excessief) geweld enerzijds en corruptie anderzijds. Ondanks deze momenteel vanzelfsprekende koppeling van ondermijning aan drugs, corruptie en geweld, laat het onderhavige onderzoek zien dat waar drugs en corruptie in de Rotterdamse haven vaak samen gaan, het (excessieve) geweld minder nadrukkelijk en vanzelfsprekend aanwezig is in de drugsmokkelzaken in de haven. “Geweld overtuigt niet”, aldus een van de respondenten, “het is altijd de verleiding van het geld en het snelle geld.” (R14). Daarnaast is de opmars van het concept ondermijning vanuit politiek-bestuurlijk perspectief in de context van de tot wasdom gekomen ondermijningsindustrie met ondermijningscongressen, -experts en -gelden begrijpelijk. Voor een heldere analyse en een goed begrip van de aard van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven staat de term ‘ondermijning’ in de weg, in het bijzonder vanwege de verhullende werking en veelvoud aan interpretaties die er in de praktijk door respondenten aan wordt gegeven. Een belangrijke implicatie van deze constatering is dat de relevante partijen het gebruik van het concept ‘ondermijning’ zouden moeten vermijden. Het criminele zou niet moeten worden verhuuld met ‘ondermijning’, maar juist zo concreet mogelijk moeten worden benoemd. Hierdoor weet eenieder beter waar het over gaat en wat de eventuele ernst van de problematiek is.

De sociale organisatie van de invoer van verdovende middelen

Wat valt er te concluderen over de achtergronden en de ontwikkelingen van de criminele samenwerkingsverbanden, die zich in de Rotterdamse haven bezighouden met de invoer van cocaïne? Deze onderzoeksvraag stond centraal in hoofdstuk 3. Het beeld dat bij verschillende respondenten leeft, is dat het gaat om flexibele, professionele organisaties die een blauwdruk vormen van de legale economie en deeltaken in het logistieke proces van drugsmokkel beleggen of hebben uitbesteed aan verschillende (gespecialiseerde) groeperingen of individuen. Dit beeld wordt gedeeltelijk bevestigd in de tien door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken. Zo vereist het kennis over of toegang tot cruciale locaties, posities en mensen in de haven om drugscriminaliteit mogelijk te maken. Het wordt ook steeds moeilijker om zonder contacten met in de haven werkzame mensen succesvol drugs te smokkelen. Dergelijke zaken duiden uiteraard op enige vorm van organisatie en samenwerking. Tegelijkertijd vragen we ons af waarop het hierboven gepresenteerde beeld van de flexibele, professionele organisatie gebaseerd is. Onze studie illustreert dat er, mede als gevolg van werkwijzen van de opsporingsdiensten, slechts beperkt zicht is op het volledige logistieke proces en de achterliggende samenwerkingsverbanden van de internationale smokkel van verdovende middelen. Op basis van een nauwgezette analyse van tien opsporingsonderzoeken kunnen we slechts fragmenten van het logistieke proces van drugsmokkel reconstrueren waarin de lokale Rotterdamse context in beeld komt, maar de eventuele uitgebreidere criminele netwerken die Rotterdam met de herkomstlanden en bestemmingslanden van cocaïne verbinden, blijven grotendeels buiten beeld. Afgaande op de literatuur vertonen de achtergronden van personen die op de cocaïnemarkt in Rotterdam en Nederland actief zijn, een zekere continuïteit. Het gaat vooral om verdachten met een grote heterogeniteit aan etnische achtergronden en met specifieke rollen en specialisaties in deeltaken van het logistieke proces, die zich concentreren in de Rotterdamse haven. De analyse van de opsporingsonderzoeken ondersteunen deze constatering uit de literatuur. In vrijwel alle zaken staat het lokale verhaal centraal en ontbreken de inzichten die zicht bieden op een groter geheel, dat het Rotterdamse overstijgt. Deze lokale focus hebben we verklaard vanuit de taakstellingen van de

verschillende instanties waarin bijvoorbeeld de korte klap (HARC) centraal staat of de interesse in het grotere geheel irrelevant is voor een succesvolle afhandeling van de zaak (douane). Ook capaciteitstekort, gebrekkige investering in de kennisverwerving over bron- en transitlanden en onvoldoende heldere communicatie over de kennis die wel aanwezig is, worden naar voren geschoven als verklaringen voor deze gefragmenteerde, lokale kennis.

Een tweede bevinding uit de analyse van de beelden van respondenten betreft de typering van de criminele samenwerkingsverbanden als 'goed georganiseerde logistieke bedrijven'. Daarmee worden vooral de vergelijking met legale bedrijven en de pragmatische inzet van flexibele specialisten benadrukt, die waar nodig worden ingezet. Dit beeld kunnen we niet staven aan de statische bevindingen uit de opsporingsonderzoeken, waarin de verdachten heel specifieke lokale taken lijken te vervullen, bijvoorbeeld als dienstverleners die een specifieke rol in de 'veilige' infrastructuur van de fruitstromen vervullen, of als corrupte medewerkers die de containers met drugs met hun kennis laten doorgaan of 'veilig stellen', zodat de drugs uitgehaald kunnen worden. Tot slot bieden de onderzoeken zicht op de activiteiten van uithalers. De onderzoeken richten zich daarmee op specifieke rollen die verschillende inzichten bieden in de lokaal noodzakelijke activiteiten om de drugs door te smokkelen. De onderzoeken bieden met hun lokale karakter nauwelijks zicht op de grotere samenwerkingsverbanden tussen de bron-, transit- en bestemmingslanden.

De derde bevinding verwijst naar de structurele inbedding van de criminele netwerken in de beroepenstructuur van de haven en de stad, waarbij de werkomgeving de contacten tussen daders faciliteert. Waar gedeelde etniciteit geen dominante verbindende factor tussen verdachten in de opsporingsonderzoeken is, ook niet van Albanezen, zien we wel dat in enkele gevallen familiale en vriendschappelijke relaties aan de basis van de samenwerking of deelname aan het samenwerkingsverband liggen (relationele inbedding).

Smokkelscripts

Om meer zicht te krijgen op de rol van de infrastructuur van de Rotterdamse haven bij de invoer van verdovende middelen, hebben we in hoofdstuk 4 een crime scriptanalyse uitgevoerd. Op basis van de door ons bestudeerde opsporingsonderzoeken, de interviews en de wetenschappelijke studies hebben we het logistieke proces van de meest gebruikte smokkelmethoden gereconstrueerd en systematisch met elkaar vergeleken. De diversiteit aan smokkelmethoden die in de praktijk worden gebruikt, hebben we daarmee weten terug te brengen tot drie centrale smokkelscripts, te weten een containerscript, een ladingscript en een scheepsscript. In deze scripts ligt achtereenvolgens de nadruk op de rol van de container, de rol van de lading en, ten slotte, de rol van het schip. Omdat deze afzonderlijke scripts - met daarbij een aantal scenario's die beschouwd kunnen worden als een variant op deze respectievelijke scripts - wezenlijk verschillende implicaties hebben voor het verloop van het logistieke proces van de invoer van verdovende middelen, valt er een aantal gemeenschappen te ontwaren.

Allereerst maakt onze analyse inzichtelijk dat afhankelijk van het smokkelscript en -scenario, de verdovende middelen in een ander deel van het logistieke proces worden geplaatst en weer worden uitgehaald. Op het gebied van systematische kennis over het logistieke proces in de bron- en transitlanden, en de daarbij benodigde kennis, expertise en contacten, valt nog de nodige winst te behalen.

Ten tweede illustreert onze analyse dat er in de onderscheiden smokkelscripts op een andere manier wordt omgegaan met de bottleneck van de locaties van toezicht. Concreet betekent dit dat, afhankelijk van het specifieke smokkelscript of -scenario, medewerkers van private bedrijven of publieke organisaties een actieve of faciliterende rol spelen, bijvoorbeeld in de vorm van het verstrekken van informatie over de locaties van containers of processen van toezicht, het verplaatsen van containers of het buiten de controle houden van containers.

Ten derde en tot slot, maakt ook de tweede bottleneck in de smokkelscripts, het veiligstellen van de cocaïne, inzichtelijk dat dit afhankelijk van het smokkelscript of -scenario in een ander deel van het logistieke proces plaatsvindt. We zien hierbij enerzijds dat deze plekken geografisch te lokaliseren zijn in of rondom de Rotterdamse haven: op terminals, op empty depots of in loodsen in het achterland en anderzijds dat er specifieke kwetsbare sectoren en goederenstromen zijn aan te wijzen.

8.2 Kwetsbaarheden in de infrastructuur van de Rotterdamse haven (onderzoeksvraag 2/3)

We hebben ons de vraag gesteld hoe de infrastructuur van de Rotterdamse haven en in het bijzonder de sector logistiek en transport wordt misbruikt voor de handel in drugs (onderzoeksvraag 2). Daarnaast hebben we ons afgevraagd welke risico's en kwetsbaarheden voortvloeien uit de faciliterende structuren rondom drugssmokkel in de Rotterdamse haven met wederom een specifieke focus op de sector transport en logistiek (onderzoeksvraag 3).

Kwetsbare locaties: toegang tot terreinen en toegang tot informatie

De crime scriptanalyse geeft zicht op twee centrale kwetsbaarheden in de infrastructuur van de Rotterdamse haven als het gaat om de invoer van verdovende middelen. Allereerst constateerden we in hoofdstuk 5 dat van bepaalde locaties in de Rotterdamse haven een zekere kwetsbaarheid uitgaat. Daarbij geldt dat van alle facetten die Rotterdam tot een florerende mondiale haven maken, evenzeer een aantrekkingskracht uitgaat voor criminele samenwerkingsverbanden die dankbaar gebruikmaken van de goed ontwikkelde transoceanische handelslijnen. Waar van de historisch gegroeide stadshavens met haar kenmerkende ondoorzichtigheid van de ruimtelijke ordening vooral een kwetsbaarheid uitgaat in termen van faciliterende structuren voor criminaliteit, zien we dat een deel van de problematiek rondom de invoer van verdovende middelen zich lijkt te concentreren op specifieke locaties in de Rotterdamse haven. We zijn daarbij vooral uitvoerig ingegaan op locaties van containerterminals, empty depots en fruitbedrijven.

Twee kwetsbaarheden van deze locaties kunnen worden onderscheiden: de toegang tot haventerreinen en de toegang tot informatie. We constateerden allereerst dat een variëteit aan publieke en private actoren met vaste en tijdelijke aanstellingen om legitieme redenen beschikt over een toegangspas en daarmee ook toegang heeft tot diverse haventerreinen, maar in het bijzonder tot containerterminals. Niet alleen hebben veel mensen toegang tot de belangrijke terreinen in de haven, ook hebben veel mensen de beschikking over of toegang tot relevante informatie in de context van drugssmokkel. De complexiteit van het logistieke proces, met verschillende deeltaken voor diverse beroepsgroepen, betekent in de praktijk dat allerhande publieke en private partijen de beschikking hebben over essentiële informatie om de invoer van verdovende middelen mogelijk te maken. Het

gaat daarbij in het bijzonder om de informatie over locaties van containers, maar ook over kennis van processen in de haven en toezichtsystemen.

Structurele en culturele kwetsbaarheden van bedrijven

In hoofdstuk 6 zoomden we in op de kwetsbaarheden die samenhangen met de sector en de goederenstromen en dan in het bijzonder de fruitsector en de transportsector. Naast dat van specifieke handelstromen - zoals textiel, asbest of de internationale verhuisbranche - een zekere kwetsbaarheid voor het smokkelen van drugs uitgaat, wijst onze studie vooral naar de invoer van exotisch fruit als bijzonder kwetsbaar voor de invoer van cocaïne. Wederom zien we hier de invloed van transoceanische scheepslijnen en handelsbetrekkingen met landen in Zuid- en Midden-Amerika, maar deze kwetsbaarheid wordt ook nadrukkelijk beïnvloed door de (bederfelijke) aard van het geïmporteerde product en de daarmee gepaard gaande economische belangen van een snelle afhandeling en doorstroom. Ook de transportsector kwam naar voren als kwetsbaar, vanwege de fysieke nabijheid en de vele reguliere onderlinge contacten tussen vertegenwoordigers van rederijen en op- en overslagbedrijven, maar ook vanwege het feit dat er relatief weinig zicht is op de verschillende vervoersvormen naar het achterland.

In hoofdstuk 6 gingen we tevens nader in op de structurele kwetsbaarheden van de bedrijven die in deze sectoren actief zijn. We wezen daarbij op de financiële (on)gezondheid van bedrijven en personen binnen bedrijven die hen kwetsbaar maken voor de verleidingen die kunnen uitgaan van het 'snelle geld' uit de criminaliteit. Daarnaast gaat er van de grote concurrentiedruk in de transportsector een kwetsbaarheid uit, in het bijzonder door de verleiding van het grote geld dat door criminele samenwerkingsverbanden in het vooruitzicht wordt gesteld. Ook de flexibele inzet van (tijdelijke) uitzendkrachten vergroot de kwetsbaarheid voor criminaliteit, in het bijzonder wanneer zij eveneens toegang hebben tot haventerreinen en belangrijke informatie. Andere (niet-sluitende) financiële indicatoren voor kwetsbaarheden van bedrijven zijn afwijkingen in de bedrijfsvoering zoals transportbedrijven met veel eigen chauffeurs of chauffeurs die op hun beurt over een groot eigen vermogen beschikken. Ook de mate waarin bedrijven hun organisatie al dan niet structureel op orde hebben, wordt als een mogelijke kwetsbaarheid gezien. Bedrijven in de logistieke keten kunnen hun bedrijfsvoering zo hebben ingericht dat maximaal is ingezet op het bedrijven van handel, waarbij minimaal wordt geïnvesteerd in mogelijke belemmeringen om smokkel tegen te gaan, zoals aannamebeleid en screening van nieuw en bestaand personeel, maar ook de toepassing van het 'vier-ogen principe' die dit bedrijfsproces vertragen.

Naast de structurele kwetsbaarheden hebben we in hoofdstuk 6 ook aandacht besteed aan de culturele kwetsbaarheden van bedrijven en sectoren. We hebben hierbij vooral geschreven over het mogelijke bewustzijn in bedrijven van misbruik van hun kernactiviteiten voor criminele doeleinden, naast de omgang in bedrijven met normovertreding en normovertreders. Met enige voorzichtigheid constateren we een ontwikkeling waarbij private actoren in de logistieke keten zich niet langer meer uitsluitend bezig houden met louter het zo efficiënt mogelijk vervoeren van goederen, maar ook oog krijgen voor de veiligheidsaspecten die met logistiek gemoeid zijn. De dominante gedachte dat bedrijven 'slechts dozen schuiven' en dat nagenoeg niemand iets meldt wanneer er iets verdachts gebeurt, gaat nu ook samen met het besef dat criminaliteit ook de veiligheid van de eigen medewerkers in gevaar kan brengen. Dit zou voor bedrijven aanleiding kunnen zijn om veiligheid als

een vanzelfsprekend en integraal onderdeel van de bedrijfscultuur te positioneren in plaats van als een 'verplicht nummer omdat het moet'.

De mens als kwetsbare schakel

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. Deze bevinding wijkt af van het lange tijd dominante beeld dat zeehavens, in tegenstelling tot luchthavens, voldoende gelegenheden en goede faciliteiten boden om cocaïne ongezien en ongemerkt te importeren. Corruptie was daarbij volgens Kleemans et al. (2002: 93) niet noodzakelijk. Bovendien stelden zij, dat het corrumpen van douaneambtenaren niet zou kunnen voorkomen dat er steekproefsgewijs fysieke controles zouden plaatsvinden. Eerder zou er sprake zijn van misleiding van de douane, bijvoorbeeld door met behulp van vervalste documenten de schijn te wekken dat een schip afkomstig was uit een niet-verdacht land, waardoor de lading niet fysiek werd gecontroleerd (Kleemans et al., 2002: 94). Ten slotte bestond het beeld dat Nederlandse overheidsfunctionarissen moeilijk omkoopbaar zouden zijn (vgl. Zaitch, 2002b).

De in de media breed uitgemeten voorbeelden van corrupte douaniers in de Rotterdamse haven, maar ook in Antwerpen, tonen aan dat het voor criminele samenwerkingsverbanden wel degelijk bijzonder waardevol is om op een dergelijke positie iemand te hebben, die informatie kan verstrekken over de locatie van specifieke containers, over werkprocessen in de haven in het algemeen en systemen van toezicht in het bijzonder, maar die eveneens in staat is om containers buiten de controle te houden. Onze studie illustreert echter dat deze onmisbare rol van de mens niet beperkt blijft tot douanemedewerkers, maar veel breder opgeld doet in de Rotterdamse haven. Tijdens de interviews werd bij herhaling gewezen op de mens als kwetsbare schakel. Omdat in alle van de door ons bestudeerde dossiers de centrale rol van de mens naar voren komt, betekent dit dat er van deze publieke en private medewerkers in de haven niet alleen een theoretische kwetsbaarheid uitgaat, maar dat zij, onder bepaalde omstandigheden, ook daadwerkelijk hun medewerking verlenen aan essentiële onderdelen van het logistieke proces om de invoer van verdovende middelen mogelijk te maken. Deze kwetsbaarheid van de mens manifesteert zich in het bijzonder wanneer mensen, die werkzaam zijn op specifieke locaties of die toegang hebben tot informatie over werk- of toezichtsprocessen, te kampen hebben met specifieke persoonlijke omstandigheden zoals schulden of relationele problemen (vgl. Eski & Buijt, 2016). Deze combinatie van beroepsmatige omstandigheden en mogelijkheden met persoonlijke omstandigheden kan resulteren in een verhoogde ontvankelijkheid voor de druk van criminele organisaties of de verleidingen van het snelle geld.

Deze bevinding roept de vraag op hoe deze ontwikkeling kan worden geduïd. Een recent onderzoek van Nelen et al. (2017: 54) stelt dat als gevolg van betere risicoanalyses, meer toezicht en de automatisering van delen van het logistieke proces, er in het havengebied meer en betere drempels worden opgeworpen om de invoer van verdovende middelen te voorkomen. Een keerzijde en onbedoeld en ongewenst neveneffect van het succes van deze aanpak van drugscriminaliteit, is dat het in toenemende mate moeilijker wordt om zonder in de haven werkzame mensen cocaïne succesvol te importeren. Deze mensen die werken in het hart van de infrastructuur van de haven zijn op verschillende manieren kwetsbaar: voor het verlenen van toegang tot locaties, voor het geven van informatie om de invoer van specifieke partij verdovende middelen mogelijk te maken, maar ook -

meer in het algemeen - voor het delen van hun kennis over werkprocessen bij private en publieke actoren.

8.3 Toezicht, handhaving en opsporing van drugsmokkel (onderzoeksvraag 4/5)

We hebben ons de vraag gesteld hoe het proces van toezicht, handhaving en opsporing door de verschillende overheidsdiensten en door bedrijven (waaronder leveranciers en toeleveranciers) in de alledaagse praktijk van de Rotterdamse haven wordt uitgevoerd (onderzoeksvraag 4). Hieruit volgend hebben we ons ook de vraag gesteld in hoeverre deze praktijken van toezicht, handhaving en opsporing door de publieke en private actoren aansluiten op de risico's en kwetsbaarheden voor drugscriminaliteit (onderzoeksvraag 5). In hoofdstuk 2 hebben we in beschrijvende zin aandacht besteed aan de verschillende publieke en private actoren die zich op enigerlei wijze bezighouden met het toezicht, de handhaving en opsporing van drugsmokkel. In de daaropvolgende hoofdstukken over kwetsbare locaties (hoofdstuk 5) en kwetsbare sectoren (hoofdstuk 6) hebben we de verschillende maatregelen die de diverse actoren hebben genomen, beschreven. In hoofdstuk 7 zijn we tot slot vooral ingegaan op de samenwerking tussen publieke actoren, tussen private actoren onderling en tussen publieke en private actoren.

Fysieke maatregelen en risicoanalyses

Om locaties en informatie te beschermen zijn door bedrijven en publieke actoren allerhande maatregelen genomen. De beveiliging van de haventerreinen valt deels onder de ISPS-code die samengaat met een set van beveiligingsmaatregelen, waaronder registratie en toelating van personen op niet-openbare terreinen in de haven, waarbij de Divisie Havenmeester van het Havenbedrijf Rotterdam deze naleving vervolgens controleert. Toegangspoorten, pasjes (al dan niet met biometrische kenmerken), portiersloges met beveiligers, particuliere veiligheidsdiensten, surveillancevoertuigen en zichtbare en verborgen camera's zijn de meest dominante fysieke maatregelen die publieke en private partijen nemen om de toegang tot de terreinen te borgen. We constateerden ook dat er veel verschillen zijn in de mate van beveiliging en het soort beveiligingsmaatregelen van verschillende terreinen, bijvoorbeeld voor wat betreft de containerterminals op de Maasvlakte en de terminals in de stadshavens, die mede in de hand worden gewerkt door de historisch gegroeide omstandigheden. Op andere locaties die opvallen door hun rol in de drugsmokkel, zoals de empty depots, zijn fysieke beveiligingsmaatregelen (nog) geen vanzelfsprekendheid. Het gebruik van biometrische kenmerken om de toegang tot terreinen en informatie te beschermen is mogelijk. Dit bemoeilijkt oneigenlijk gebruik doordat sluitende persoonsverificatie mogelijk is, maar wordt evenmin vanzelfsprekend toegepast. Financiële investeringen die met invoering gepaard gaan, evenals het werkbaar houden van bepaalde processen en de economische belangen van bedrijven, spelen hierbij een rol. Tegelijkertijd voorkomt de inzet van biometrische kenmerken in toegangspassen niet dat anderen 'meeliften' met de aanbieder van de pas - bijvoorbeeld in de kofferbak van een auto of verscholen in een vrachtwagen - en blijft fysieke controle van de auto's die terreinen op en af willen van belang. Naast de inzet van biometrische kenmerken, is technologie van belang bij een andere ontwikkeling, te weten het loggen van handelingen van personeelsleden en/of materieel zoals containers. Hiermee kunnen gebeurtenissen en werkwijzen worden gereconstrueerd en herhalingen van niet-integer gedrag worden

tegengegaan, maar het loggen van handelingen voorkomt niet het initiële deviante gedrag of het doorspelen van relevante informatie aan leden van criminele organisaties. Daarvoor zou functiescheiding in combinatie met informatiedeling, waardoor minder mensen bij alle relevante informatie kunnen, een effectiever middel zijn. Tot slot is het van belang erop te wijzen dat sommige publieke actoren een verschil signaleren bij de impact en inzet van bestuursrechtelijke maatregelen tussen de Rotterdamse stad en de Rotterdamse haven voor wat betreft gebiedsverboden en 'burgemeesterssluitingen'. Waar bijvoorbeeld de vondst van relatief geringe hoeveelheden verdovende middelen in gelegenheden kan leiden tot 'burgemeesterssluitingen' worden in de haven bedrijven waar grote hoeveelheden drugs worden aangetroffen, niet gemakkelijk gesloten. In de perceptie van sommige publieke actoren die actief zijn in de haven is dit 'meten met twee maten'. Het is echter de vraag in hoeverre de inzet van het bestuurlijk instrumentarium in de haven daadwerkelijk mogelijk en wenselijk is.

In het tweede deel van hoofdstuk 6 zijn we ingegaan op de verschillende maatregelen om de beschreven kwetsbaarheden tegen te gaan. Het monitoren van de volledige goederenstroom is ondoenlijk en vanuit economische belangen inefficiënt. Met risicoanalyses - op basis van risicoprofielen waarin onder andere de landen van herkomst en de aard van de goederen zijn verdisconteerd - controleert de douane selectief schepen en hun lading waarbij er, afhankelijk van de aard van het risico, verschillende gradaties in controle mogelijk zijn. Het is de vraag of deze selecties en controles voldoende op het criminele logistieke proces zijn afgestemd en of op de juiste plekken en op de juiste lijnen controles worden uitgevoerd, die verder gaan dan een incident-gedreven aansturing. Kennis van of fraude met risicoanalyses is met de invoering van deze analyses een kwetsbaarheid op zich geworden. Kennis over de specifieke indicatoren wordt niet gedeeld vanuit de gedachte dat drugssmokkelaars hierop handig kunnen inspelen. De veronderstelling dat kennis over de risico-indicatoren op straat ligt, leidt ook tot spontane, willekeurige steekproeven om tegenwicht te bieden aan de mogelijke voorspelbaarheid die samengaat met risicoanalyses. Zogenaamde hoog-risico-containers die desondanks niet worden gecontroleerd, worden door andere collega's opnieuw beoordeeld en medewerkers die de containers ter controle aanwijzen, voeren de controles niet zelf uit. Ook in de voorspelbaarheid van risicoanalyses schuilt een kwetsbaarheid. Ter controle wordt gekeken of de aard van de goederen op logische wijze overeen lijkt te stemmen met de aard van het bedrijf, het land van herkomst en met het land van bestemming.

Het bovenstaande laat vooral zien hoe er in de Rotterdamse haven wordt ingezet - en vertrouwd - op de techniek ten faveure van mensen. De centrale achterliggende gedachte hierbij is dat techniek zich niet laat verleiden, geen loyaliteit kent, geen financiële problemen heeft en niet bang is voor geweld zoals mensen dat wel kunnen zijn. Techniek, mits op de juiste voorgeschreven wijze toegepast, doet emotioneel wat het moet doen. In veel gevallen richten deze technische maatregelen zich op het kunnen voorkomen dat onbevoegden haventerreinen kunnen betreden of belangrijke informatie over processen in de haven doorgespeeld kunnen krijgen. We constateerden daarbij ook dat het automatiseren van bedrijfsprocessen en technologische ontwikkelingen nieuwe, wellicht onvoorziene kwetsbaarheden met zich meebrengt op het gebied van cybersecurity.

Maatregelen tegen structurele en culturele kwetsbaarheden

Zelfregulering wordt als een belangrijke middel gezien om de structurele kwetsbaarheden van bedrijven en sectoren in de Rotterdamse haven tegen te gaan. Hierbij is er ook een belangrijke rol

voor brancheorganisaties weggelegd. Dit lijkt deels succesvol. Bedrijven die zich aansluiten bij dergelijke koepelorganisaties hanteren hun criteria om bedrijven al dan niet als zakelijke relatie te accepteren en dwingen daarmee bepaalde normen van goed gedrag af. Kenmerken van de transportsector met zijn vele kleine spelers kunnen een effectieve zelfregulering in de weg staan. Er zijn ook andere ontwikkelingen. Mede onder invloed van de politieke en maatschappelijke druk rondom veiligheid, zijn bedrijven zelf in toenemende mate bezig met het verbeteren van veiligheid. Ook in het programma Integere Haven wordt op deze gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van publieke en private actoren voor veiligheid in de haven ingezet. Bedrijven investeren echter ook op eigen initiatief in veiligheid vanuit de gedachte dat inzet op criminaliteitspreventie ook voor de veiligheid van het personeel van groot belang is. Er wordt door verschillende actoren nadrukkelijk gekeken naar de rol van het Havenbedrijf Rotterdam. Dat sinds kort niet alleen de financiële situatie van bedrijven die zich in de haven willen vestigen beoordeelt, maar tevens de integriteit en het veiligheidsbeleid van het bedrijf in deze beoordeling meeneemt. Tegelijkertijd zijn het de grote spelers, de scheepslijnen of de internationale terminalbedrijven buiten Rotterdam, die de regels (personeelsbeleid, informatieprocessen) dicteren en met hun aan- en dreigende afwezigheid de prijzen in belangrijke mate bepalen. Op Europees niveau krijgen bedrijven die voldoen aan het AEO-certificaat van de douane een voorkeursbehandeling, waardoor ze minder kans hebben op controles binnen Europa. De betrouwbaarheid van dit certificaat is volgens sommige respondenten in het geding. Deze vorm van metaregulering vindt breder plaats waarbij er onder meer steekproefsgewijze controles plaatsvinden bij die bedrijven die op basis van zelfregulering en zelfrapportages goed worden bevonden.

Het personeelsbeleid vormt naast de zelfregulering een tweede belangrijke omgeving waarin structurele kwetsbaarheden worden tegengegaan. Het gaat hierbij onder meer om het 'screenen' van personeel; niet alleen bij aanname, maar juist ook als mensen enige tijd werkzaam zijn en als medewerkers het bedrijf definitief verlaten. Een voortdurende kritische houding ten opzichte van werknemers gedurende hun carrière in de Rotterdamse haven interfereert soms met de economische noodzaak en is in elk geval zowel bij de publieke als de private actoren niet vanzelfsprekend. Momenteel bestaat er grote variatie in de momenten van screening en het niveau van de screening van nieuw, bestaand en vertrekkend personeel. Goed personeelsbeleid gaat echter niet alleen over het goed screenen van medewerkers maar ook over het - op alle niveaus binnen bedrijven - creëren van het bewustzijn en de alertheid, dat zij persoonlijk en vanuit hun functie aantrekkelijk kunnen zijn voor mensen die betrokken zijn bij de handel in verdovende middelen.

Tot slot zijn er volop ontwikkelingen die samenhangen met het ontbreken van systematische informatieverzameling over bedrijven, bijvoorbeeld bij meldingen van financiële onregelmatigheden en de uitwisseling van deze informatie naar de relevante toezichthoudende diensten of opsporingsinstanties. Verbonden met het gebrek aan systematische kennis is ook de constatering dat volledige kennis over de criminele samenwerkingsverbanden en hun relaties met bedrijven grotendeels ontbreekt, terwijl deze informatie wel nodig is voor het tegengaan van de kwetsbaarheden. Er wordt ook gewezen op de belangrijke rol van een duidelijke bestuurlijke aanpak als het gaat om het bestrijden van structurele kwetsbaarheden van sectoren en bedrijven.

De maatregelen die zich richten op de verschillende culturele kwetsbaarheden van bedrijven en sectoren, focussen zich in belangrijke mate op het realiseren van een cultuuromslag in bedrijven en het veranderen van het bewustzijn van individuele werknemers door middel van trainingen binnen

bedrijven en via samenwerkingsovereenkomsten tussen private en publieke actoren bij de controle en preventie van drugsriminaliteit. Deze trainingen richten zich niet alleen op personen, maar ook op het leren zien van signalen die gekoppeld zijn aan de bedrijfsvoering en de omgang met klanten. Ook het publiekelijk ruchtbaarheid geven aan corruptie en andere druggerelateerde incidenten maakt hiervan deel uit. Samenwerking wordt vanuit de publieke actoren ook geïnitieerd om het vertrouwen van bedrijven te winnen en daarmee de meldingsbereidheid te vergroten.

Samenwerken in toezicht: kwetsbaarheden en kansen

In hoofdstuk 7 hebben we ons gericht op de kwetsbaarheden van de samenwerking tussen publieke en private vormen van toezicht in de Rotterdamse haven. We sneden thema's aan die overstijgend zijn aan de focus op kwetsbaarheden van infrastructuur, lading, werknemers, bedrijven en sectoren van eerdere hoofdstukken. Een eerste vaststelling daarbij is dat de samenwerking tussen publieke actoren onderling, tussen private actoren onderling en tussen private en publieke actoren, in de perceptie van onze respondenten een positieve ontwikkeling kent. Dat betekent niet dat nu alles goed verloopt, maar er is ook in de private sector meer erkenning dat veiligheid en criminaliteit in de haven niet alleen een verantwoordelijkheid zijn voor politie en justitie en zelfs niet alleen een verantwoordelijkheid voor de overheidsorganisaties in de haven, maar een terrein is waarop door publiek-private samenwerking winst te boeken valt. We hebben hierbij geconstateerd dat een cultuur in de Rotterdamse haven waarin private en publieke actoren concreet niet-integer gedrag gedogen, plaatsmaakt voor een cultuur van afkeuring van dit gedrag. Belangrijke actoren als terminals en cargadoors hebben in hun handelen in toenemende mate ruimte voor het meedenken over de preventieve aanpak van drugssmokkel en hieraan gerelateerde veiligheidsvraagstukken. Er is sprake van een toegenomen bewustzijn bij alle actoren over de aanwezigheid van zware criminaliteit in de haven en het besef dat deze criminaliteit ook de veiligheid van medewerkers kan bedreigen. Het spanningsveld tussen economisch handelen en veiligheidshandelen dat vaak tegenover elkaar wordt geplaatst, krijgt daarmee een andere invulling. Tegelijkertijd wijst de realiteit op een zekere hardnekkigheid van een gedoogcultuur waarin efficiënt handelen, werkbaarheid en economische belangen goed samengaan met het wegstreken van niet-integer gedrag. Respondenten wijzen op de invloed van concurrentie die de markt verdeelt in betrouwbare en gerenommeerde actoren en 'rotte appels'. De transparantie van goederenstromen die economisch relevant zijn, maakt de sector kwetsbaar voor criminaliteit. Tegelijkertijd is er sprake van een gebrek aan transparantie als het gaat om de afhandeling van incidenten die aan criminaliteit zijn gerelateerd. Ook het idee dat veiligheid integraal deel zou moeten uitmaken van de bedrijfscultuur begint aarzelend bij bedrijven door te dringen. Maar het is evident dat de vanzelfsprekende gedoogcultuur langzaam en gefragmenteerd plaatsmaakt voor een cultuur in de haven waarin de private sector de verantwoordelijkheid voelt en neemt voor de veiligheid en de (preventieve) aanpak van criminaliteit.

Een wezenlijk deel van de kwetsbaarheden die in toezicht schuilgaan is echter dat partners in de samenwerking - of het nu publieke of private actoren zijn - met andere doelstellingen en andere aannames over wat veiligheid, ondermijning of criminaliteit is, in het partnerschap stappen. De belangrijkste verschilpunten die in ons onderzoek werden benoemd zijn een focus op opsporing vs. controle, een focus op lange halen vs. korte klappen, vertrekken vanuit vertrouwen vs. wantrouwen, prioriteit bij veiligheid vs. economie, prioriteit bij specifieke fenomenen vs. maatschappelijk effect van ondermijning als geheel. Op verschillende plaatsen in dit rapport hebben we laten zien hoe

belangrijk het voor organisaties is om zich in de samenwerking met andere partijen bewust te zijn van hun eigen en elkaars aannames, doelstellingen en verwachtingen. Ook wanneer partners in veiligheidsbeleid met verschillende aannames en doelstellingen samenwerken, kan resultaat worden geboekt. Het bewustzijn over de eigen verwachtingen en mentalities en vooral de erkenning van de mogelijke onderlinge verschillen met partners in publieke, private of publiek-private samenwerking, is immers essentieel voor het welslagen van projecten.

Daarnaast bestaan er zowel voor publieke diensten onderling als in publiek-private samenwerking, barrières bij de informatie-uitwisseling. Die barrières zijn deels van juridisch-technische aard maar gaan ook schuil in een gebrek aan vertrouwen in elkaar, een gebrek aan bereidwilligheid om samen te werken en de afwezigheid van de noodzaak om samen te werken. Een betere informatie-uitwisseling tussen publieke diensten zou volgens verschillende respondenten mogelijkheden bieden om op meer systematische basis bedrijven te controleren, maar eveneens om betere risicoprofielen te maken voor het controleren van de goederenstroom. De kwestie van de informatie-uitwisseling gaat ook hand in hand met de noodzaak voor betere meldingsystemen en het verhogen van de meldingsbereidheid.

Onze respondenten uitten ook hun bezorgdheid over een gebrek aan middelen voor de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven, waardoor meer verantwoordelijkheden bij de private partijen worden gelegd. Ook lijken er in de samenwerkingsverbanden mogelijkheden om meer partners te betrekken dan momenteel gebeurt. Dat geldt voor zowel publieke als private organisaties. Het lijkt ook alsof de regierol in de samenwerkingsverbanden vandaag onvoldoende structureel is ingebed. Op operationeel vlak levert dat relatief weinig problemen op, maar de bezorgdheid zit in het continueren van de inspanningen voor de toekomst. De inzet op internationale samenwerking en op follow-the-money strategieën wordt naar de mening van onze respondenten onderbenut.

Ondanks deze problemen, spanningen en uitdagingen, geven onze respondenten aan dat er diverse best practices zijn van samenwerkingsverbanden in de Rotterdamse haven (bijvoorbeeld HARC, Integere Haven, KRVE-ZHP, ISC). Ze stippen eveneens aan dat de logistieke complexiteit maar ook efficiëntie van de haven veel potentieel voor toezicht inhoudt.

8.4 Zes aanknopingspunten voor aangepast of verbeterd toezicht, handhaving of opsporing (onderzoeksvraag 6)

De laatste vraag die we ons in dit onderzoek hebben gesteld, is in hoeverre de risico's of kwetsbaarheden aanknopingspunten bieden voor het aanpassen of verbeteren van (intern) toezicht, handhaving en/of opsporing door overheid of door bedrijven. Waar liggen nu nog de mogelijkheden om de Rotterdamse haven minder kwetsbaar en aantrekkelijk te maken voor de handel in verdovende middelen? Deze vragen sluiten aan bij de veelgehoorde opmerking na afloop van de interviews, maar ook tijdens de diverse gremia waar we de voortgang van ons onderzoek bespraken: *“hoe gaan jullie zorgen dat het onderzoek niet in de la belandt?”* Bij veel vertegenwoordigers van publieke actoren bestaat er een grote behoefte aan nieuwe, bruikbare inzichten om het hoofd te bieden aan de invoer van verdovende middelen in de Rotterdamse haven. Door het rapport heen staan allerhande concrete en minder concrete maatregelen vermeld die verder zouden kunnen worden uitgewerkt en toegepast. Tegelijkertijd willen we een algemene kanttekening plaatsen bij de

vraag naar de wenselijkheid en de noodzaak van de verschillende nieuw in te richten maatregelen. Naast de juridische haalbaarheid van dergelijke maatregelen, roept een integrale aanpak met de inzet van zowel het strafrechtelijke, bestuursrechtelijke als het privaatrechtelijke instrumentarium, in toenemende mate discussies op over de rechtsbeschermende functie van het recht ('t Hart & Focé, 1990), zoals een aantal recente studies illustreert (cf. Van der Vorm, 2016; Jue-Volker, 2017; Van Rooij, 2017; Salet & Sacker, 2019). Dit gezegd hebbende willen we in het navolgende allerhande eerder beschreven maatregelen samenbrengen onder zes brede aandachtspunten en aanbevelingen.

1. Zet in op locaties en kwetsbare sectoren

Deze studie heeft laten zien hoe bepaalde locaties in de Rotterdamse haven naast specifieke sectoren bepaalde kenmerken met zich meedragen, die deze locaties en sectoren kwetsbaar maken voor de activiteiten van leden van criminele samenwerkingsverbanden. Voor een beschrijving van deze specifieke karakteristieken verwijzen we graag terug naar de voorgaande hoofdstukken. Hier willen we vooral benadrukken dat wat betreft deze kwetsbaarheden van de locaties en sectoren verder kan worden onderzocht in hoeverre het bestuurlijk en privaatrechtelijk instrumentarium juridische mogelijkheden en praktische handvatten biedt, om de problematiek in bepaalde delen van de haven beter het hoofd te bieden. Als bestuurlijke maatregelen valt te denken aan de verdere inzet op preventieve anti-witwas-maatregelen, de screening- en auditingmaatregelen onder de Wet BIBOB en initiatieven om misbruik van vergunningen, subsidies en aanbestedingen tegen te gaan door middel van het stellen van bepaalde eisen aan de vergunningen of het sluiten van panden wanneer de voorwaarden worden overtreden. Deze maatregelen kunnen de logistieke criminele handel bemoeilijken, maar vereisen onvermijdelijk een nauwe samenwerking van de gemeente Rotterdam met de andere veiligheidspartners. Het delen van informatie is daarbij een essentieel onderdeel. De voorlopige bevindingen van het project 'Ken je klant' stemmen positief over de inzet van het privaatrechtelijk instrumentarium, maar ook hier is het de vraag wat de juridische en praktische (on)mogelijkheden zijn om dit verder in de haven te implementeren. Wat betreft de kwetsbaarheden van de sector benoemen we de mogelijkheden tot het aanscherpen van het personeelsbeleid, met bijzondere aandacht voor betere screening van personeel bij de aanwerving, een betere opvolging tijdens de aanstelling en de nazorg bij vertrek of ontslag. Daarnaast werd het delen van informatie benoemd als een belangrijke voorwaarde om beter zicht te krijgen op de kwetsbaarheden rondom bedrijven en specifieke sectoren. Awareness-trainingen over de problematiek rondom drugscriminaliteit zouden ten slotte kunnen worden geïntensiveerd.

2. Investeer in de techniek én de mens

Er lijkt sprake van een te ver doorgeschoten vertrouwen in de techniek in de Rotterdamse haven, misschien deels als gevolg van recente zaken waarin mensen in de toezichtsfuncties kwetsbaar bleken. Er wordt dan ook veel geïnvesteerd in technische beveiliging die verder kan worden doorgevoerd, maar waarbij de cruciale rol van de mens niet uit het oog verloren zou moeten worden. Hierbij valt te denken aan het versterken van de technische toegangsbeveiliging tot specifieke haventerreinen, zoals containerterminals. De overheid en de bedrijven moeten systematischer en breder dan nu (biometrische) toegangspassen op de kwetsbare sectoren en informatiepunten inzetten. Deze (biometrische) toegangspassen moeten gekoppeld worden aan de werkroosters van medewerkers om het uitlenen van dergelijke passen buiten werktijden tegen te gaan. De koppeling

van dergelijke passen aan het werkrooster zou de flexibiliteit van werken (overwerken) moeten incorporeren. Om daadwerkelijk effect te sorteren dient de inzet van techniek samen te gaan met de extra inzet van mensen om zo de wetmatigheden en voorspelbaarheid van techniek tegen te gaan en de kennis en intuïtie van mensen optimaal in te zetten. Vertaald naar de inzet van biometrische toegangspassen zou dit betekenen dat deze meer systematische inzet van toegangspassen samen moet gaan met een intensivering van fysieke controles aan de toegangspoorten op eventuele bijrijders. Een tweede terrein waarop geïnvesteerd zou moeten worden in techniek én mensen, betreft de digitale functiescheidingen teneinde de onterechte toegang tot informatie te voorkomen. Daarnaast gaat het om het systematisch loggen van handelingen om, indien nodig, achteraf bepaalde handelingen te kunnen reconstrueren, maar ook als onderdeel van bewustwording bij werknemers in de haven. Een derde terrein waarin techniek een cruciale rol vervult betreft de risicoanalyses. Zo wordt gewerkt met allerlei risicoanalyses die in de praktijk waardevol zijn, maar ook (kunnen) worden omzeild als informatie over de risicofactoren, de werking van de systemen en risicoanalyses bekend wordt of op straat komt te liggen. Geautomatiseerde risicoanalyses dienen daarom altijd vergezeld te gaan van de onverwachte, spontane inzet van menselijke expertise. De techniek en de omvattende kracht van de risicoanalysesystemen wordt dan gecombineerd met de cruciale en unieke kennis en ervaring - het *fingerspitzengefühl* - van de mens.

3. Faciliteer als overheid nog meer bewustzijnsverandering bij bedrijven en door bedrijven

Ook in deze studie komt het spanningsveld tussen economische belangen en veiligheid in de haven naar boven. Lang niet alle bedrijven in de Rotterdamse haven willen gebruik maken van de technologische mogelijkheden die er zijn om zich te wapenen tegen de door ons gesignaleerde kwetsbaarheden. Dit wordt deels ingegeven door de kosten die gemoeid gaan met dergelijke technologische investeringen en hangt deels samen met de werkbaarheid van bedrijfsprocessen die onder druk kunnen komen te staan. Tegelijkertijd hebben we laten zien hoe mede onder invloed van de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke druk rondom veiligheid, bedrijven zelf in toenemende mate bezig zijn met het verbeteren van veiligheid in het eigen bedrijf en op hun locaties. In het programma Integere Haven wordt al expliciet ingespeeld op het belang van economisch denken bij bedrijven om te werken aan veiligheid en integriteit. Deze veranderende mentaliteit bij bedrijven is mede ingegeven vanuit de gedachte dat inzet op criminaliteitspreventie ook voor de veiligheid van het eigen personeel van groot belang is en op de langere termijn resulteert in een bedrijfsvoering, waarvan het veiligheidsbeleid integraal deel uitmaakt in plaats van bijkomstig is. Een dergelijke bewustzijnsverandering of cultuuromslag bij bedrijven zou vooral langs het economisch denken van investeringen en werkbaarheid, naast de lijn van *corporate responsibility*, moeten worden gecontinueerd en aangesterkt. Om een dergelijke bewustzijnsverandering verder te stimuleren kan worden gedacht aan trainingen, de inzet van overkoepelende brancheorganisaties en ondernemersverenigingen zoals Deltalinqs, TLN en Evofenedex, tot aan het explicieter terugkoppelen van opsporingssuccessen aan bedrijven die incidenten hebben voorgedragen en het opstellen van advies over bijvoorbeeld bedrijfsvoering en personeelsbeleid aan andere bedrijven in de haven.

4. Zet in op systematische en duurzame inzet van reeds ingevoerde maatregelen en handhaving van deze maatregelen

Bij de verschillende publieke en private actoren in de Rotterdamse haven bestaat, zoals het onderhavige onderzoek illustreert, de nodige kennis over zowel het fenomeen van de invoer van verdovende middelen als de (on)mogelijkheden in de aanpak. Zo lieten we zien dat er een veelvoud aan maatregelen valt te onderscheiden, maar dat in de praktijk onduidelijk blijft in welke mate en hoe systematisch deze maatregelen worden genomen en in hoeverre we hier veeleer te maken hebben met fragmentarische, spontane en incidentele acties van private actoren dan wel van de verschillende toezichthoudende en opsporende instanties. Een eerste concrete aanbeveling zou zijn om de kennis en expertise over de problematiek rondom drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven op een centrale plek te verzamelen. Binnen de bestaande structuur van bijvoorbeeld het RIEC zou een kennis- en informatieknooppunt opgezet kunnen worden met het doel de expertise over drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven en de aanpak daarvan bij elkaar te brengen, op meer systematische wijze in kaart te brengen en te analyseren. Idealiter zouden in dit verband de publieke en private actoren nauw samenwerken en elkaar voorzien van informatie waarbij het RIEC als knooppunt fungeert. Het RIEC - of een vergelijkbare, voor de hand liggende instantie - zou deze kennis op een inductieve, cyclische en iteratieve wijze dienen te verzamelen.⁶⁷ Het inductieve duidt op een bottom-up-benadering waarbij empirische informatie (bijvoorbeeld in de vorm van concrete zaken) telkens weer (iteratief) als basis dient voor verbeterde kennisvorming. Het cyclische en iteratieve karakter brengt met zich mee dat er voortdurend nieuwe empirische kennis en zaken worden verzameld die met terugwerkende kracht de reeds verzamelde kennis opnieuw beoordelen en nieuwe vragen aan de betrokken instanties en de reeds verkregen inzichten stellen. Dit betekent dat bestaande kennis duurzaam wordt gebruikt en hergebruikt met het doel tot een beter en vollediger begrip te komen van de drugscriminaliteit en de hieraan gerelateerde vormen van criminaliteit. Deze kennis zou daarnaast door een (nieuw op te richten) denktank, waarin zowel publieke als private actoren zitting hebben, moet worden vertaald naar innovatieve en praktisch uitvoerbare maatregelen die op geijkte momenten ook zouden moeten worden heroverwogen.

Tot slot zou in dit verband de wetenschap via externe reflecties op de kennisontwikkeling en kennistoepassing een beduidend grotere rol kunnen spelen. Buiten de structuur van een kennis- en informatieknooppunt om, kunnen onafhankelijk opererende academici met expertise op de terreinen van (georganiseerde) drugscriminaliteit en de aanpak hiervan, worden ingeschakeld om met een kritische en afstandelijke blik te kijken naar deze verschillende vormen van kennisontwikkeling, als ook de vertaling hiervan naar de praktijk van aanpak en maatregelen.

5. Investeer in het duurzaam gebruik van informatie en beter inzicht in het mondiale karakter van de criminele netwerken die zich bezighouden met drugsmokkel in de Rotterdamse haven

De verschillende actoren, en de politie in het bijzonder, bezitten veel kennis over de aard van drugsmokkel en de betrokken partijen en laten een beeld van criminele samenwerkingsverbanden zien als blauwdruk van legale ondernemingen met een vergelijkbare rationaliteit, professionaliteit en flexibiliteit. Tegelijkertijd hebben we ons afgevraagd waarop dit beeld van de flexibele, professionele organisatie gebaseerd is. Onze studie illustreert dat, mede als gevolg van werkwijzen

⁶⁷ Deze terminologie ontlenen wij aan de kwalitatieve data analyse methoden (Evers, 2015: 64 en verder).

van de opsporingsdiensten, er maar beperkt en gefragmenteerd zicht is op het volledige logistieke proces en de achterliggende samenwerkingsverbanden van de internationale smokkel van verdovende middelen. De aandacht van (opsporings)instanties richt zich vooral op lokale (deel)structuren en beduidend minder op het inzichtelijk maken van de samenwerkingsverbanden in de logistieke drugsketen tussen bronlanden en bestemmingslanden, waarbij de Rotterdamse haven slechts een transitpunt is. Concreet valt onder andere te denken aan het investeren in meer systematische kennis bij alle opsporingsdiensten over de meest gebruikte smokkelmethoden, de aard van de achterliggende criminele samenwerkingsverbanden, de taakverdelingen, de onderliggende geldstromen, hoe zij samenwerken en op basis van welke onderliggende mechanismes er wordt samengewerkt binnen de logistiek drugsketen van bronland tot eindbestemming. Ook de interactie tussen de verschillende modi operandi en de diverse vormen van toezicht, handhaving en opsporing zou hiervan integraal onderdeel uit moeten maken. Hiertoe zou een bestaande of nieuwe samenwerkingsstructuur moeten worden benut, waarbij afgeronde opsporingsonderzoeken als basis kunnen dienen voor het stellen van dergelijke vragen. Een dergelijk verband is daarmee niet direct opsporingsgericht, maar het stelt vragen en creëert kennis waarvan opsporingsinstanties (en academici) op een ander moment de vruchten kunnen plukken. De blik zou ook breder moeten zijn dan de import van cocaïne. Ook de export van verdovende middelen verdient systematisch meer aandacht. Private partijen zouden de overheidsdiensten op een structurele wijze kunnen voorzien van informatie over de werkprocessen in de haven om daarmee de risicoanalyses te kunnen aanscherpen. Andersom zouden de overheidsdiensten kunnen faciliteren in de bewustwording bij het personeel van bedrijven in de haven, bijvoorbeeld in de vorm van het voortouw nemen in het ontwikkelen van een tienpuntenplan voor bedrijven in de logistieke keten om drugsriminaliteit tegen te gaan. Ook valt te denken aan het intensiveren van de awareness-trainingen, onder andere door deze periodiek te laten plaatsvinden in kleinere groepen met meer interactieve werkvormen dan op dit moment gebeurt tijdens de trainingen van het HARC-team. Aanvullend valt te denken aan het uitrollen van deze inzichten binnen zowel de publieke diensten als private bedrijven via het *'train-de-trainer'*-principe en online-modules voor medewerkers.

Naast juridische afstemming over de mogelijkheden tot het delen van dergelijke informatie, is een grote uitdaging gelegen in het feit dat sommige van deze publieke en private actoren hiervoor een wezenlijke cultuuromslag binnen hun organisaties zouden moeten doorvoeren. Aangezien de samenwerking tussen publieke actoren onderling ook de nodige problemen kent, mede ingegeven door integriteitsschendingen bij een aantal overheidsactoren, zou ook hier het vertrekpunt van de samenwerking heroverwogen moeten worden. We constateerden dat niet altijd alle toezichthouders ook daadwerkelijk rond de tafel zitten. Maar ook dat de gevallen van corruptie, en het wantrouwen dat daar uit voortvloeit, in sommige gevallen samenwerking tussen overheidsdiensten in de weg staat.

Deze vijf aanknopingspunten voor handelen zijn niet uitputtend en doen bovendien geen recht aan de complexiteit en gelaagdheid van de problematiek rondom drugscriminaliteit die in deze studie naar voren komen. Om die reden besluiten we met het benoemen van een zesde, overstijgend, aanknopingspunt.

6. Afgedwongen steun versus steun stimuleren

Rondom het thema van samenwerking tussen de publieke en private actoren willen we twee uiterste scenario's schetsen, die kunnen worden gebruikt als vertrekpunt voor de aard van de samenwerking. De eerste variant valt te typeren als 'afgedwongen steun'. Dit vertrekpunt volgt de lijn van het betoog van sommige vertegenwoordigers van de publieke actoren dat het bedrijfsleven 'aan zet is'. Wanneer zij deze rol echter niet oppakken, dan zouden hier consequenties aan moeten worden verbonden. Hierbij zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de manier waarop tegen de transportsector in het Verenigd Koninkrijk wordt opgetreden indien vrachtwagenchauffeurs of vervoersmaatschappijen er niet alles aan hebben gedaan om zogenaamde 'inklimmers' te voorkomen of te signaleren (Scholten, 2015).⁶⁸ In de context van drugscriminaliteit valt te denken aan locaties of bedrijven die vanwege frequente incidenten te classificeren zijn als hoog risico. Indien deze bedrijven hun interne processen of technische en digitale beveiligingsmaatregelen niet voldoende op orde hebben, kan worden gedacht aan het opleggen van (bestuurlijke) boetes, het intrekken van certificeringen of het sluiten van bedrijven en terreinen. Vooral het bestuurlijk instrumentarium zou hiervoor ingezet kunnen worden. Deze meer repressieve insteek zou de basis kunnen vormen van meer afgedwongen vormen van samenwerking tussen publieke en private actoren.

Een (wezenlijk) andere manier om deze samenwerking vorm te geven wordt geïnspireerd door het idee van positieve veiligheid (Schuilenburg & Van Steden, 2016). Het vertrekpunt daarbij zou moeten zijn dat samenwerking tussen de overheid en het bedrijfsleven niet moet worden afgedwongen door repressie, maar dat wordt uitgegaan van de kracht van verbinding. In plaats van top-down-aansturing door de overheid, zou gelijkwaardigheid tussen de publieke en private actoren centraal moeten staan. Over het algemeen heerst momenteel het idee dat de veelvoud aan maatregelen en initiatieven vanuit de koker van de publieke sector komen en beduidend minder vanuit het bedrijfsleven. Een uitzondering hierop vormen de eerdergenoemde maatregelen die zich richten op de structurele kenmerken van sectoren en bedrijven. Tegelijkertijd illustreert onze studie dat de private actoren in toenemende mate de handschoen oppakken. Sterker nog, op het gebied van het personeelsbeleid hebben sommige private actoren reeds meer stappen gezet dan bepaalde overheidsdiensten, bijvoorbeeld als het gaat om de screening van als kwetsbaar gepercipieerde functies in het bedrijfsleven. Een ander voorbeeld is het initiatief vanuit private bedrijven om periodiek met elkaar en overheidsorganisaties te overleggen over de problematiek rondom (drugs)criminaliteit en best practices (zie hoofdstuk 7: Information Sharing Center). In het bijzonder vormt dit een goed voorbeeld van samenwerking die vertrekt vanuit gelijkwaardigheid en waar het gebruik maken van elkaars expertise en respectievelijke krachten centraal staat. Door hun sleutelpositie in de Rotterdamse haven zou het Havenbedrijf Rotterdam, naast beheer en exploitatie, een rol kunnen spelen in het stimuleren van de veiligheid en integriteit van ondernemingen in de haven.

⁶⁸ <https://www.sva.nl/weg-en-wagen/illegal-immigratie-deel-1-boetes-voor-wegvervoerders-vanwegemensmokkal>

Referentielijst

- Albanese, J.S. (2012). Deciphering the linkages between organized crime and transnational crime. *Journal of International Affairs*, (1-16).
- Anton, W.R.Q., Deltas, G. & Khanna, M. (2004). Incentives for environmental self-regulation and implications for environmental performance. *Journal of Environmental Economics and Management*, 48(1), (632-654).
- Apel, R. & Paternoster, R. (2009). Understanding 'Criminogenic' Corporate Culture: What White-Collar Crime Researchers Can Learn from Studies of the Adolescent Employment-Crime Relationship. In: Simpson, S. & Weisburd, D. (Eds.). *The Criminology of White-Collar Crime*, (15-34). New York: Springer.
- Aquapol (n.d.). Aquapol Strategy 2015-2018. A vision for more secure, safe and environmental-friendly waterborne transport in Europe. https://www.aquapol-police.com/phocadownload/General/Aquapol%20Strategy%20document2015_2018.docx. Laatst bezocht op 24 april 2019.
- Ayres, I. & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford University Press.
- Bartley, T. (2007). Institutional Emergence in an Era of Globalization: The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environmental Conditions. *American Journal of Sociology*, 113(2), (297-351).
- Bayley, D.H. & Shearing, C.D. (2001). *The new structure of policing: description, conceptualization and research agenda*, (5). Washington, DC: US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.
- Beken, T. vander, Verpoest, K., Bucquoye, A. & Defruytier, M. (2005). *The vulnerability of economic sectors to (organised) crime: The case of the European road freight transport sector*. In: Duyne, P. van, Lampe, K. von, Dijck, M. & Newell, J. (Eds.). *The organised crime economy: managing crime markets in Europe*, (19-42). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Bisschop, L. (2013). Go with the e-waste flows: the governance reality of illegal transports of e-waste in a European trade hub. In: Duyne, P. van, et al. (Eds.). *Human dimensions in organised crime, money laundering and corruption*, (393-424). Wolf Legal Publishers.
- Bisschop, L. (2016). *Governance of the illegal trade in e-waste and tropical timber: case studies on transnational environmental crime*. Routledge.
- Black, C., Beken, T. vander, Frans, B. & Paternotte, M. (2001). *Reporting on organized crime*. Antwerpen-Apeldoorn: Maklu.
- Black, D. (1983). Crime as social control. *American sociological review*, 48(1), (34-45).
- Bloor, M., Datta, R., Gilinskiy, Y. & Horlick-Jones, T. (2006). Unicorn among the cedars: On the possibility of effective 'smart regulation' of the globalized shipping industry. *Social & Legal Studies*, 15(4), (534-551).
- Bloor, M., Sampson, H., Baker, S., Walters, D., Dahlgren, K., Wadsworth, E. & James, P. (2013). Room for manoeuvre? Regulatory compliance in the global shipping industry. *Social & Legal Studies*, 22(2), (171-189).
- Boeck, A. de, Cools, M. & Genserik, R. (2013). Integrale veiligheid in de haven van Antwerpen. In: *Studienamiddag Integrale veiligheid in de haven van Antwerpen*.
- Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E. (2017). *Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Nationale Politie, Landelijke Eenheid, Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- Bossche, M. van den, Schijndel, M. van, Pol, G. van de, Wester, M., Sprengers, L. (2017). *De Nederlandse Maritieme Cluster. Monitor 2017*. Stichting Nederland Maritiem Land.

- Bouman, P.J. & Bouman, W.H. (1952). *De groei van de grote werkstad. Een studie over de bevolking van Rotterdam*. Assen: Koninklijke Van Gorcum & Comp.
- Boutellier, J.C.J. (2007). Veiligheid, veiligheidszorg en politie. In: Fijnaut, C.J.C.F., Muller, E.R., Rosenthal, U., Torre, E.J. van der (Eds.). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, (1007-1024). Deventer: Kluwer.
- Bovenkerk, F., Siegel, D. & Zaitch, D. (2003). Organized Crime and Ethnic Reputation Manipulation. *Crime, Law and Social Change*, 39(1), (23-38).
- Brayley, H., Cockbain, E. & Laycock, G. (2011). The value of crime scripting: Deconstructing internal child sex trafficking. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 5(2), (132-143).
- Bree, M. de (2011). Ontwikkelingen in systeemtoezicht. In: Bree, M. de (Eds.). *Managementsystemen en toezicht*, (51-60). Erasmus Instituut Toezicht & Compliance.
- Brein, E.G. (2009). *You only go duck hunting where the ducks are*. Een onderzoek naar de rol van de politie in de netwerksamenleving (Masterscriptie). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Brody, R.G. (2010). Beyond the basic background check: Hiring the “right” employees. *Management Research Review*, 33(3), (210-223).
- Bruinsma, G.J.N. (1996). Georganiseerde misdaad en legale economische sectoren. In: Bovenkerk, F. (Eds.). *De georganiseerde criminaliteit in Nederland*, (125-132). Gouda: Quint.
- Bullock, K., Clarke, R.V.G. & Tilley, N. (Eds.) (2010). *Situational prevention of organised crimes*. Taylor & Francis.
- Bundeskriminalamt (BKA) (2016). *Organised Crime. National Situation Report 2015*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
<https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/AnnualReportsAndSituationAssessments/OrganisedCrime/organisedCrimeSituationReport2015.html;jsessionid=E5945E9BB60C59B74248E7F5B643C02B.live0601>. Laatst bezocht op 27 februari 2018.
- Bunt, H. van de & Huisman, W. (2004). Organisatiecriminaliteit. *Tijdschrift voor Criminologie*, 46(2), (106-120).
- Bunt, H. van de & Kleemans, E., m.m.v. Poot, C. de, Bokhorst, R., Huikeshoven, M., Kouwenberg, R., Nassou, M. van & Staring, R. (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Bunt, H. van de, Berg, E. van den & Kleemans, E. (1999). Georganiseerde Criminaliteit en het Opsporingsapparaat: een wapenwedloop? *Tijdschrift voor Criminologie*, 41(4), (395-408).
- Bunt, H. van de, Siegel, D. & Zaitch, D. (2014). The social embeddedness of organized crime. In: Paoli, L. (Eds.). *The Oxford Handbook of Organized Crime*. Oxford University Press.
- Campbell, J. (2007). Why would corporations behave in socially responsible ways? An institutional theory of corporate social responsibility. *Academy of Management Review*, 32(3), (946-967).
- Campfens, V. & Dekker, C. (2018). Turning Rotterdam into the “World’s Smartest Port” with IBM Cloud & IoT, Blogpost 31 January 2018. <https://www.ibm.com/blogs/think/2018/01/smart-port-rotterdam>. Laatst bezocht op 26 februari 2018.
- Chiu, Y.N., Leclerc, B. & Townsley, M. (2011). Crime script analysis of drug manufacturing in clandestine laboratories: Implications for prevention. *The British Journal of Criminology*, 51(2), (355-374).
- Clarke, R. & Brown, R. (2003). International trafficking in stolen vehicles. *Crime and Justice*, 30, (197-227).
- Clarke, R. (Eds.) (1997). *Situational crime prevention*, (53-70). Monsey, NY: Criminal Justice Press.
- Cohen, L.E. & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American sociological review*, (588-608).
- Colman, C. (2018). Naar een geïntegreerde aanpak van de invoer en doorvoer van cocaïne via de haven via Antwerpen. *Panopticon*, 39(2), (130-140).

- Cordes, B. (2018). *Als je links kijkt, zie je rechts niks. Een casestudy naar integer handelen in de haven van Rotterdam* (Masterscriptie). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Cornish, D.B. & Clarke, R.V. (2002). Analyzing organized crimes. *Rational choice and criminal behavior: Recent research and future challenges*, 32, (41-63).
- Cornish, D.B. (1994). The procedural analysis of offending and its relevance for situational prevention. *Crime prevention studies*, 3, (151-196).
- Crawford, A. (2006). Networked governance and the post-regulatory state? *Theoretical Criminology*, 10(4), (449-479).
- Custers, B. & Vergouw, B. (2016). Technologie voor opsporing en handhaving. *Justitiële Verkenningen*, 42(3), (48-76).
- Dekker, P. den (2012). *Corrupte werknemers in de private sector en de smokkel van cocaïne via de Rotterdamse haven* (Masterscriptie). Apeldoorn: Politieacademie.
- Dijk, T. van, Elffers, H., Hessing, D. & Hoogenboom, A. (1999). *Bewust van de gevaren van criminaliteit. Een inventarisatie van kwetsbaarheden die in de logistieke keten en daarmee ook in de Rotterdamse haven voorkomen*. Gouda Quint: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Dorn, N., King, L.A., Laenen, L. van der, Boellinger, M. & German, A. (2005). *Literature review on upper level drug trafficking*. London: Home Office.
- Eski, Y. & Buijt, R. (2016). Dockers in Drugs: Policing the Illegal Drug Trade and Port Employee Corruption in the Port of Rotterdam. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 11(4), (371-386).
- Eski, Y. & Carpenter, A. (2013). Policing in EU Seaports: Impact of the ISPS Code on port security post 9/11.
- Eski, Y. (2011). Port of call: Towards a criminology of port security. *Criminology and Criminal Justice*, 11(5), (415-431).
- Eski, Y. (2015). *The port securityscape: An ethnography* (PhD Thesis). Glasgow: University of Glasgow.
- European Parliament. Regulation (EU) 2017/352.
- Europol (2007). *EU Organised Crime Threat Assessment 2006*. OCTA. European Union.
- Europol (2015). *Exploring tomorrow's organized crime*. European Police Office. European Union.
- Europol (2016). *European Drug Markets Report*. European Monitoring Centre for drugs and drug addiction. European Union. <http://www.emcdda.europa.eu/start/2016/drug-markets#pane0>. Laatst bezocht op 2 mei 2019.
- Europol (2017). *Serious and Organised Crime Threat Assessment 2017. Crime in the age of technology*. SOCTA. European Union.
- Eventon, R. & Bewley-Taylor, D. (2016). *Above the Law, Under the Radar: A History of Private Contractors and Aerial Fumigation in Colombia*. Swansea University.
- Evers, J. (2015). *Kwalitatieve analyse: kunst én kunde*. Den Haag: Boom/Lemma.
- Faber, W. (2013). Ondernijning als activiteit en als gevolg. Een poging tot duiding van een lastig te definiëren fenomeen. *Finecscience*, (16-22).
- Farrell, G. (1998). Routine activities and drug trafficking: the case of the Netherlands. *International journal of drug policy*, 9(1), (21-32).
- Ferwerda, H., Staring, R., Vries Robbé, E. de, Bunt, J. van de (2007). *Malafide activiteiten in de vastgoedsector. Een exploratief onderzoek naar aard, actoren en aanpak*. Amsterdam: SWP.
- Ferwerda, J. & Unger, B. (2016). Organised crime infiltration in The Netherlands. Transportation companies hiding transit crimes. In: Savona, E.U., Riccardi, M. & Berlusconi, G. (Eds.). *Organised crime in European businesses*, (35-50). London & New York: Routledge.
- Fijnaut, C., Bovenkerk, F., Bruinsma, G. & Bunt, H. van de (1996). *Enquête Opsporingsmethoden*. Eindrapport Georganiseerde Criminaliteit in Nederland. Den Haag.
- Fijnaut, C., Bovenkerk, F., Bruinsma, G. & Bunt, H. van de (1998). *Organized Crime in the Netherlands*. The Hague: Kluwer Law International.

- Finckenauer, J. (2005). Problems of definition: What is organized crime? *Trends in Organized Crime*, 8(3), (63-83).
- Friedrichs, J. (2007). *Fighting terrorism and drugs: Europe and international police cooperation*. London: Routledge.
- Gambetta, D. (1993). *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Cambridge: Harvard University Press.
- Garland, D. (1996). The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society. *British Journal of Criminology*, 36(4), (445-471).
- Gemeente Rotterdam (2016). *De nota Publieke Gezondheid 2016-2020 'Rotterdam Vitale stad'*. Gemeente Rotterdam, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling, directie Publieke Gezondheid, Welzijn & Zorg.
- Gemeente Rotterdam (2018). Programmavoorstel doorstart Integere Haven. (intern).
- Gemeente Rotterdam (2018). Terms of Reference. Kenmerken en schets van de Haventafel.
- Gemeente Rotterdam (2019). <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/preventief-fouilleren>. Laatst bezocht op 2 mei 2019.
- Gestel, B. van & Verhoeven, M.A. (2017). Liquidaties nieuwe stijl: Verruwing en professionalisering bij liquidaties in Nederland. *Justitiële Verkenningen*, 43(5), (9-28).
- Gilmour, N. (2014). Understanding money laundering. A crime script approach. *The European Review of Organised Crime*, 1(2), (35-56).
- Gilmour, N. & Ridley, N. (2015). Everyday vulnerabilities - money laundering through cash intensive businesses. *Journal of money laundering control*, 18(3), (293-303).
- Gratteri, N. & Nicaso, A. (2008). *Bloedbroeders. De geschiedenis, de verhalen, de bazen en de business van de 'Ndrangheta, de machtigste MafiACLAN ter wereld*. Amsterdam: Lebowski.
- Gruter, P. & Mheen, D. van de (2005). *Cocainehandel in Nederland*. Rotterdam: IVO.
- Gunningham, N., Kagan, R. & Thornton, D. (2003). *Shades of Green: Business, Regulation and Environment*. Stanford University Press.
- Hart, A.C. 't & Foqué, R. (1990). *Instrumentaliteit en rechtsbescherming; grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie*. Arnhem: Gouda Quint.
- Holmes, J. & Gutiérrez De Piñeres, S. (2006). The Illegal Drug Industry, Violence and the Colombian Economy: A Department Level Analysis, *Bulletin of Latin American Research*, 25(1), (104-118).
- Hoogerwerf, A. (1995). *Politiek als evenwichtskunst. Dilemma's rond overheid en markt*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hoogewoning, F., Dijk, A.J. van & Man, W.C. (2010). Ondernijning en Veiligheid. *Website voor de politie*. <http://www.websitevoordepolitie.nl/archief/ondernijning-en-veiligheid-1015.html>. Laatst bezocht op 26 februari 2018.
- Huisman, W. (2010). Gemeenten en de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), (45-59).
- Huisman, W., Huikeshoven, M. & Bunt, H. van de (2003). Marktplaats Amsterdam. *OMV*, 6. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Hutchings, A. & Holt, T.J. (2014). A crime script analysis of the online stolen data market. *British Journal of Criminology*, 55(3), (596-614).
- Jacobs, B. (2004). The lost race between schooling and technology. *De Economist*, 152(1), (47-78).
- Jacobs, J.B. & Peters, E. (2003). Labor racketeering: The mafia and the unions. *Crime and Justice*, 30, (229-282).
- Jacobs, J.B. (1999). *Gotham Unbound: How New York City was Liberated from the Grip of Organized Crime*. New York: New York University Press.
- Jansen, T. & Giele, J. (1980). Nawoord. Volgt het vaandel van de arbeid, In: H. Mol, *Memoires van een havenarbeider*. Sunschift 144. Nijmegen: Socialistische Uitgeverij.

- Johnston, L. & Shearing, C. (2003). *Governing security: Explorations in policing and justice*, (281-297). New York: Routledge.
- Jovanović, L. (2018) *Schakels, stromen & structuren. Een onderzoek naar de sociale organisatie en modus operandi van drugssmokkelaars via de Nederlandse zeehavens sinds het begin van de 21e eeuw* (Masterscriptie). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Jue-Volker B.W.A. (2017). In vrijheid beperkt. Over gebieds- en locatieverboden in het strafrecht, bestuursrecht en privaatrecht. *Strafblad*, 15(6), (491-497).
- Kamerstukken II 2017*, Bijlage 29911-167 (Toekomstagenda Ondermijning).
- Kannan, V. & Tan, K. (2005). Just in time, total quality management, and supply chain management: understanding their linkages and impact on business performance. *Omega*, 33(2), (153-162).
- Kappeler, V. & Potter, G. (2018). *The mythology of crime and criminal justice* (5). Long Grove (IL): Waveland Press.
- Kleemans E. & Boer, M. de (2013). Italian Mafia in the Netherlands. In: Calderoni F., Caneppele S., Esposito M., Savona, E.U. (Eds.). *The Perception of the Italian Mafias Abroad and Foreign Organised Crime in Italy*. Milan: Università degli Studi di Bologna, (15-29).
- Kleemans, E. & Bunt, H. van de (1999). Social Embeddedness of Organized Crime. *Transnational Organized Crime*, 5(1), (19).
- Kleemans, E. & Bunt, H. van de (2008). Organised crime, occupations and opportunity. *Global Crime*, 9(3), (185-197).
- Kleemans, E. & Kruissink, M. (1999). Korte klappen of lange halen? Wat werkt bij de aanpak van de georganiseerde criminaliteit. *Justitiële Verkenningen*, 25(6), (99-111).
- Kleemans, E. (2014a). Organized crime research: challenging assumptions and informing policy. In: Cockbain, E. & Knuttson, J. (Eds.). *Applied Police Research: Challenges and Opportunities*, (57-67). New York: Routledge.
- Kleemans, E. (2014b). Theoretical perspectives on organized crime. In: Paoli, L. (Eds.). *The Oxford Handbook of Organized Crime*. Oxford University Press, (32-52).
- Kleemans, E., Berg, E. van den & Bunt, H. van de, m.m.v. Brouwers, M., Kouwenberg, R. & Paulides, G. (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC.
- Kleemans, E., Brienen, M. & Bunt, H. van de, m.m.v. Kouwenberg, R., Paulides, G. & Barenzen, J. (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC.
- Klein, R. (2015). How to avoid or minimize fraud exposures. *The CPA Journal*, 85(3), (6).
- Klima, N. (2011). The goods transport network's vulnerability to crime: opportunities and control weaknesses. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 17(3), (203-219).
- KLPD (2005). *Criminaliteitsbeeld Rotterdamse haven 2003-2004*. Zoetermeer: Korps Landelijke Politiediensten.
- KLPD (2007). *Nationaal dreigingsbeeld 2008. Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Korps Landelijke Politiediensten.
- KLPD (2012). *Synthetische drugs en precursoren. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Woerden: Korps landelijke politiediensten.
- Kolthoff, E. & Khonraad, S. (2016). Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(2).
- Korf, D.J. & Verbraeck, H.T. (1993). Dealers en dienders: dynamiek tussen drugsbestrijding en de midden- en hogere niveaus van de cannabis-, cocaïne-, amfetamine-en ecstasyhandel in Amsterdam. Amsterdam: Criminologisch Instituut Bongers, Universiteit van Amsterdam.
- Korf, D.J., Kleemans, E., Decorte, T. & Boekhout van Solinge, T. (2006). Drugs en drugshandel in Nederland en België. *Tijdschrift voor Criminologie*, 49(2), (115-130).

- Korte, L.R. de (2017). 'Hitman, at your service': een crime-scriptanalyse van liquidaties in Nederland. *Justitiële verkenningen*, 43(5).
- Kostakos, P.A. & Antonopoulos, G.A. (2010). The 'good', the 'bad' and the 'Charlie': the business of cocaine smuggling in Greece. *Global Crime*, 11(1), (34-57).
- Kruisbergen, E., Bunt, H. van de & Kleemans, E. (2012). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: WODC.
- Kruisbergen, E., Leukfeldt, E., Kleemans, E. & Roks, R. (2018). *Georganiseerde criminaliteit en ICT. Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: WODC.
- Kuppens, J., Bremmers, B., Brink, E. van den, Ammerlaan, K. & Ferwerda, H.B. (2011). *Onder het oppervlak. Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren*. Apeldoorn/Arnhem/Den Haag: Politie & Wetenschap/Bureau Beke/COT.
- Laan, F. van der (2012). *Cocaine. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Woerden: Korps landelijke politiediensten.
- Lam, J.S.L. & Dai, J. (2015). Developing supply chain security design of logistics service providers: An analytical network process-quality function deployment approach. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 45(7), (674-690).
- Lam, J., Wal, R. van der & Kop, N. (2018). *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom Criminologie.
- Lampe, K. von (2008). Organized crime in Europe: conceptions and realities. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 2(1), (7-17).
- Laumans, W. & Schrijver, M. (2015). *Mocro maffia*. Amsterdam: Lebowski Publishers.
- Levi, M. & Maguire, M. (2004). Reducing and preventing organised crime: An evidence-based critique. *Crime, Law and Social Change*, 41(5), (397-469).
- Levi, M. (2015). Money for crime and money from crime: Financing crime and laundering crime proceeds. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 21(2), (275-297).
- Levi, M. & Maguire, M. (2004). Reducing and preventing organised crime: An evidence-based critique. *Crime, Law and Social Change*, 41(5), (397-469).
- Levinson, M. (2006). Container shipping and the economy: Stimulating trade and transformations worldwide. *Tr News*, (246).
- Loader, I. & Walker, N. (2007). *Locating the public interest in transnational policing*. <http://ssrn.com/abstract=1022882>. Laatst bezocht op 22 februari 2018.
- Lord, N., Spencer, J., Bellotti, E. & Benson, K. (2017). A script analysis of the distribution of counterfeit alcohol across two European jurisdictions. *Trends in Organized Crime*, 20(3-4), (252-272).
- Lord, N., Wingerde, K. van & Campbell, L. (2018). Organising the Monies of Corporate Financial Crimes via Organisational Structures: Ostensible Legitimacy, Effective Anonymity, and Third-Party Facilitation. *Administrative Sciences*, 8(2), (17).
- Madarie, R. & Kruisbergen, E.W. (2018). *Traffickers in transit: analysing the logistics and involvement mechanisms of organised crime at logistical nodes in the Netherlands. Empirical results of the Dutch Organised Crime Monitor*. (te verschijnen).
- Mars, G. (1982). *Cheats at work. An anthropology of workplace crime*. London: Unwin Paper-backs.
- Mars, G. (2013). *Locating Deviance: Crime, Change and Organizations*. Taylor & Francis.
- McBarnet, D. (2006). After Enron will "Whiter than White Collar Crime" Still Wash? *British Journal of Criminology*, 46(6), (1091-1109).
- Mehlbaum, S., Schoenmakers, Y. & Zanten, J. van (2018). *Notoire straten. Over de lokale inbedding van georganiseerde criminaliteit*. Apeldoorn/Amsterdam: Politie & Wetenschap/Mehlbaum Onderzoek.
- Mein, A. (2010). *Voorzorg en bestuurlijke handhaving*. Den Haag: Boom Uitgevers.

- Merk, O. & Hesse, M. (2012). The Competitiveness of Global Port-Cities: The Case of Hamburg, Germany. *OECD Regional Development Working Papers*, (6). Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5k97g3hm1gvk-en>. Laatst bezocht op 2 mei 2019.
- Middeleer, F. de, Nimwegen, S. van, Ceulen, R., Gerbrands, S., Roevens, E., Spapens, T., Paoli, L., Fijnaut, C., Camp, B. van, Ruyver, B. de & Colman, C. (2018). *Illegale drugsmarkten in België en Nederland: Communicerende vaten?* Brussel: BELSPO.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). Besluit van Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 8 maart 2018, nr. 2018-0000022111. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/besluiten/2018/03/08/besluit-wet-bijzondere-maatregelen-grootstedelijke-problematiek-wbmgp-gemeente-rotterdam/besluit-wet-bijzondere-maatregelen-grootstedelijke-problematiek-wbmgp-gemeente-rotterdam.pdf>. Laatst bezocht op 21 mei 2019.
- Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC) (2000). *Handreiking oprichting Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing*. Den Haag: Stichting NPC.
- Naylor, R.T. (2003). Towards a general theory of profit-driven crimes. *British Journal of Criminology*, 43(1), (81-101).
- Nelen, H. & Lankhorst, F. (2008). Facilitating organized crime: the role of lawyers and notaries. In: *Organized Crime: Culture, Markets and Policies* (127-142). New York: Springer.
- Nelen, J.M. (2019). Estimating market sizes and the volume of money laundering: the inconvenient truth? *CIROC Newsletter*, (6).
- Nelen, J.M., Kolthoff, E., Brepoels, M., Dooren, S. van, Halderen, R.C. van, Smulders, I. & Winter, M. de (2017). *Georganiseerde criminaliteit en integriteit van rechtshandavingsorganisaties*. Den Haag: WODC.
- Oosting, A.A. (2016). Secure Logistics, 'cruciaal voor snelle én veilige haven'. <https://seaportmagazine.nl/secure-logistics-cruciaal-voor-snelle-en-veilige-haven>. Laatst bezocht op 7 april 2019.
- Openbaar Ministerie, Politie (2018). Aanpak ondermijnende georganiseerde criminaliteit 2017.
- Openbaar Ministerie, Politie, FIOD/Belastingdienst & Douane/Belastingdienst (2018). Convenant HARC-team Rotterdam 2019-2024. (intern).
- Paoli, L. & Beken, T. vander (2014). Organized crime: a contested concept. In: Paoli, L. (Eds.). *The Oxford Handbook of Organized Crime*, Oxford University Press, (13-31).
- Paoli, L. & Reuter, P. (2008). Drug trafficking and ethnic minorities in Western Europe. *European Journal of Criminology*, 5(1), (13-37).
- Paoli, L. (2003). *Mafia Brotherhoods: Organized Crime, Italian Style*. New York: Oxford University Press.
- Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996). *Inzake opsporing: Enquête opsporingsmethoden*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996). *Inzake opsporing: Enquête opsporingsmethoden. Bijlagen IX*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Passas, N. (1999). Globalization, criminogenic asymmetries and economic crime. *European Journal of Law Reform*, 1(4), (399-423).
- Petersen-Rijswijk, E. van (2016). *Cocainesmokkel middels MO 'drop off' op de Noordzee. Een beeld van de aard, omvang en aanpak anno 2016* (Masterscriptie). Apeldoorn: Politieacademie.
- Pink, G. & White, R. (2016). Collaboration in Combating Environmental Crime - Making it Matter. In: *Environmental crime and collaborative state intervention*, (3-19). London: Palgrave Macmillan.
- Ploos van Amstel, W. (2014). *Logistiek*. Amsterdam: Pearson Benelux.
- Pluimgraaf, K. (2016). *Sneeuwt het op zee?* Een beschrijvend onderzoek naar het gebruik en de ontwikkeling van maritieme smokkelmethoden van cocaïne in de haven van Rotterdam. (Masterscriptie). Wetenschap en opsporing (MWO).

- Politie Eenheid Rotterdam (2015). *Gebiedsscan district Zeehavenpolitie 2015-2017*. Politie Eenheid Rotterdam/Zeehavenpolitie. (intern)
- Politie Eenheid Rotterdam (2016). *Sectorplan district zeehaven*. Politie Eenheid Rotterdam/Zeehavenpolitie. (intern)
- Politie Eenheid Rotterdam (2017). *Jaarplan 2018*. Rotterdam: Politie Eenheid Rotterdam/Zeehavenpolitie. (intern)
- Politie Eenheid Rotterdam (2018). *Gebiedsscan district zeehavenpolitie 2017-2018*. Politie Eenheid Rotterdam/Zeehavenpolitie. (intern)
- Politie Rotterdam-Rijnmond (2002). *Criminaliteitsbeeld Rotterdamse Haven*. Politie Rotterdam-Rijnmond/Regionale Informatie Organisatie. (intern)
- Politie Rotterdam-Rijnmond (2008). *Analyse binnenvaart Rotterdam-Constanca. Een risicoanalyse gericht op de binnenvaartverbinding tussen de havens van Rotterdam en Constanca*. Politie Rotterdam-Rijnmond/ Regionale Informatie Organisatie. (intern)
- Ponsaers, P. & Hoogenboom, B. (2004). Het moeilijke spel van wortel en stok: Organisatiecriminaliteit en handhaving-strategieën van bijzondere inspectie- en opsporingsdiensten. *Tijdschrift voor Criminologie*, 46(2), (165-181).
- Pool-de Kruijk, T. & Brus, J. (2008). *Nodale oriëntatie vertaald*. Richtinggevend beleidsdocument voor de ontwikkeling van nodale oriëntatie binnen de Politie Rotterdam-Rijnmond. Rotterdam: Politie Rotterdam-Rijnmond.
- Port of Rotterdam (2016). *Vierde kwartaalrapportage / Jaarrapportage. Divisie Havenmeester*. Rotterdam: HbR.
- Port of Rotterdam (2017). *Jaarverslag 2017. Havenbedrijf Rotterdam*. Rotterdam: HbR.
- Port of Rotterdam (2018). *Jaarverslag 2018. Havenbedrijf Rotterdam*. Rotterdam: HbR.
- Port Security Center (2017). *Lidmaatschapsrichtlijn ISC - Port Safety & Security*. (intern).
- Princen, M. (2015). *De gekooide recherche. Het ware verhaal achter de matige prestaties van de Nederlandse recherche*. Amsterdam: Prometheus.
- Prins, R. & Cachet, L. (2011). Integrale veiligheidszorg en de burgemeester. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(1), (43-58).
- Riccardi, M., Soriani, C. & Standridge, P. (2015). Organised crime investments in Europe. In: Savona, E.U. & Riccardi, M. (Eds.). *From illegal markets to legitimate businesses: The portfolio of organised crime in Europe*, (150-165). Trento: Transcrime - Università degli Studi di Trento.
- Ridder, K. de & Reinders, S. (2014). Regulering, toezicht en de risico-regel-reflex. Een bestuurskundig essay in het kader van het programma Risico's en verantwoordelijkheden. <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/103156/regulering-toezicht-en-de-risico-regel-reflex.pdf>. Laatst bezocht op 28 april 2019.
- Rooij, A.E. van (2015). *Rechtsbescherming bij publiek-private handhaving van de openbare orde*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Rooij, A.E. van (2017). *Orde in het semipublieke domein. Particuliere en publiek-private orderegulering in juridisch perspectief*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Rovers, G.B. & Vries Robbé, E. de (2005). *Interne criminaliteit in de logistieke sector*. Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek.
- Ruggiero, V. (1996). *Organized and Corporate Crime in Europe: Offers that Can't Be Refused*. Dartmouth: Aldershot.
- Ruifrok, A.C.C. (2006). Biometrie: wondermiddelen bestaan niet. *Justitiële Verkenningen*, 4(7), (72-84).
- Salet, R. & Sackers, H.J.B. (2019). Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Savona, E.U. & Berlusconi, G. (2015). *Organized Crime Infiltration of Legitimate Businesses in Europe: A Pilot Project in Five European Countries. Final Report of Project ARIEL - Assessing the Risk of*

- the Infiltration of Organized Crime in EU MSs Legitimate Economies. Trento: Transcrime - Università degli Studi di Trento.
- Scholten, S. (2015). *The Privatisation of Immigration Control through Carrier Sanctions. The Role of Private Transport Companies in Dutch and British Immigration Control*. Leiden: Brill Nijhoff.
- Schuilenburg, M.B., Coenraads, A. & Calster, P. van (2009). Onder de mensen. De aanpak van transportcriminaliteit door politie, verzekeraars en schade-experts. *Justitiële Verkenningen*, 35(1), (43-62).
- Shearing, C. & Johnston, L. (2010). Nodal wars and network fallacies: A genealogical analysis of global insecurities. *Theoretical criminology*, 14(4), (495-514).
- Shearing, C. & Johnston, L. (2013). *Governing security: Explorations of policing and justice*. London: Routledge.
- Shearing, C. & Wood, J. (2003). Nodal governance, Democracy and the New 'Denizens'. *Journal of Law and Society*, 30(3), (400-419).
- Short, J. & Toffel, M.W. (2010). Making Self-Regulation More Than Merely Symbolic: The Critical Role of the Legal Environment. *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*, (461).
- Sieber, U. & Bögel, M. (1993). *Logistik der Organisierten Kriminalität*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.
- Simons, T., Leroy, H., Collewaert, V. & Masschelein, S. (2015). How leader alignment of words and deeds affects followers: A meta-analysis of behavioral integrity research. *Journal of Business Ethics*, 132(4), (831-844).
- Slot, E. (2017). Liquidaties in Nederland in historisch perspectief. *Justitiële Verkenningen*, 43(5), (45-54).
- Smet, V., Ruyver, B. de & Colman, C. (2013). *Het aanbod van illegale drugs in België: wat weten we? Een haalbaarheidstudie van betrouwbare indicatoren voor het drugsaanbod*. Brussel: BELSPO.
- Smith Jr., D.C. (1980). Paragons, pariahs, and pirates: a spectrum-based theory of enterprise. *Crime & Delinquency*, 26(3), (358-386).
- Smith, M., Mann, M. & Urbas, G. (2018). *Biometrics, crime and security*. New York: Routledge.
- Smits, H. (2014). *Niet to Know. Cocaïnesmokkel door middel van de rip-off methode en de betrokkenheid daarbij van medewerkers van de logistieke keten van containerterminals in de haven van Rotterdam* (Masterscriptie). Apeldoorn: Politieacademie.
- Spapens, A.C. (2006). *Interactie tussen criminaliteit en opsporing: De gevolgen van opsporingsactiviteiten voor de organisatie en afscherming van xtc-productie en -handel in Nederland*. Antwerpen: Intersentia.
- Staring, R. (2001). *Reizen onder regie. Het migratieproces van illegale Turken in Nederland*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Staring, R., Engbersen, G., Moerland, H., Lange, N.E. de, Verburg, D.A., Vermeulen E.H. & Weltevrede, A. (2005). *De sociale organisatie van mensensmokkel*. Amsterdam: Kerckebosch.
- Steden, R. van (2011). Integraal lokaal veiligheidsbeleid: tussen retoriek en realiteit. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(1), (3-9).
- Steden, R. van (2012). *Veelvormig en versnipperd. Gemeentelijke toezichhouders en handhavers in het publieke domein*. Amsterdam/Den Haag: VU/SMVP.
- Steen, M. van der, Schram, J., Chin-A-Fat, N. & Scherpenisse, J. (2016). *Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*. NSOB.
- Stol, W., Tielenburg, C., Rodenhuis, W., Duin, M. van, Kolthoff, E. & Veenstra, S. (2016). *Basisboek integrale veiligheid*. Boom Juridische Uitgevers.
- Terpstra, J. (2012). Particuliere beveiligers als publieke handhavers. *Justitiële verkenningen*, 38(8), (35).

- Tompson, L. & Chainey, S. (2011). Profiling illegal waste activity: using crime scripts as a datacollection and analytical strategy. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 17(3), (179-201).
- Tops, P. & J. Tromp (2017). *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Tops, P.W. & Torre, E.J. van der (2014). *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Den Haag/Apeldoorn: Boom Lemma uitgevers/Politieacademie.
- Tops, P.W., Valkenhoef, J. van, Torre, E.J. van der & Spijk, L. van (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar*. Den Haag: Boom criminologie.
- Traub, S.H. (1996). Battling employee crime: A review of corporate strategies and programs. *Crime & Delinquency*, 42(2), (244-256).
- Trevino, L., Weaver, G. & Reynolds, S. (2006). Behavioral ethics in organizations: A review. *Journal of Management*, 32(6), (951-990).
- UNCTAD (2018). Review of Maritime Transport 2018. United Nations publication. https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2018_en.pdf. Laatst bezocht op 26 maart 2019.
- United Nations Office on Drugs (UNODC) (2000). *General Assembly resolution 55/25 of 15*. United Nations Convention against Transnational Organized Crime. Austria: United Nations Publications.
- United Nations Office on Drugs (UNODC) (2011). *Countering the world of smuggling through container control*. Austria: United Nations Publications. <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2011/May/countering-the-world-of-smuggling-through-container-control.html>. Laatst bezocht op 22 augustus 2018.
- United Nations Office on Drugs (UNODC) (2014). *Global Synthetic Drugs Assessment*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.
- United Nations Office on Drugs (UNODC) (2015). *World Drug Report 2015*. Austria: United Nations Publications.
- United Nations Office on Drugs (UNODC) (2016). *World Drug Report 2016*. Austria: United Nations Publications.
- United Nations Office on Drugs (UNODC) (2017). *World Drug Report 2017*. Austria: United Nations Publications.
- United Nations Office on Drugs (UNODC) (2018). *World Drug Report. Analysis of Drug Markets. Opiates, cocaine, cannabis*. Austria: United Nations Publications.
- United Nations Office on Drugs (UNODC) (2018a). *World Drug report 2018*. Austria: United Nations Publications.
- United Nations Office on Drugs (UNODC) (2018b). *Annual Report Container Control Programme*. Austria: United Nations Publications.
- Vaughan, D. (1998). Rational choice, situated action, and the social control of organizations. *Law and Society Review*, 32(1) (23-61).
- Vaughan, D. (1999). The dark side of organizations: Mistake, misconduct, and disaster. *Annual review of sociology*, 25(1), (271-305).
- Vieira, G.B.B., Neto, F.J.K. & Ribeiro, J.L.D. (2015). The rationalization of port logistics activities: A study at port of Santos (Brazil). *International Journal of e-Navigation and Maritime Economy*, 2, (73-86).
- Vorm, B. van der (2016). *Ernstig gevaar: Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob*. Oosterwijk: Wolf Legal Publishers.
- Wamers, P. (1992) Gemeinsame Ermittlungsgruppen Rauschgift von Zoll und Polizei in der Bundesrepublik Deutschland, *Der Kriminalist* (24).
- Wingerde, K.C. van & Bunt, H. van de (2017). *Geëiste en opgelegde straffen bij de strafrechtelijke afhandeling van georganiseerde criminaliteit*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

- Wood, J. (2006). Research and innovation in the field of security. In: Wood, J. & Dupont, B. (Eds.). *Democracy, Society and the Governance of Security*, (217-240). Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Zaitch, D. (2002a). *Trafficking cocaine: Colombian drug entrepreneurs in the Netherlands*. Den Haag: Kluwer Law International.
- Zaitch, D. (2002b). From Cali to Rotterdam: Perceptions of Colombian Cocaine Traffickers on the Dutch Port. *Crime, Law & Social Change*, 38(3), (239-266).
- Zaitch, D. (2002c). Bosses, Brokers and Helpers. Labour and business relations amongst Colombian cocaine traffickers. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 29(4), (502-529).
- Zaitch, D. (2005). The ambiguity of violence, secrecy, and trust among Colombian drug entrepreneurs. *Journal of Drug Issues*, 35(1), (201-228).
- Zandvliet, K., Rooij-Leeuwen, M. van (2017). *SEOR Arbeidsmarktonderzoek HIC Rotterdam*. Rotterdam: SEOR-Erasmus School of Economics.

Krantenartikelen:

- Algemeen Dagblad (2018, 5 januari). *'Cokesmokkel neemt af in de Rotterdamse haven'*.
- Algemeen Dagblad (2018, 11 juli). *'Rotterdamse haven steeds minder grote partijen cocaïne onderschept'*.
- Algemeen Dagblad (2018, 21 juli). *'1100 kilo coke tussen bevroren vis in Rotterdamse haven'*.
- Algemeen Dagblad (2018, 26 oktober). *'Ruim 1300 kilo cocaïne tussen kippenvlees'*.
- Het Laatste Nieuws (2017, 15 juni). *'Record: 30 ton cocaïne onderschept in 2016'*.
- Het Laatste Nieuws (2019, 11 januari). *'Nieuw 'record' voor Antwerpse haven: meer dan 50 ton cocaïne onderschept in 2018'*.
- NRC (2018, 16 mei). *'Urker Vissers krijgen celstraf voor smokkel van cocaïne'*.
- NRC (2019, 6 februari). *'Cocaïnevangst Rotterdam verdrievoudigd in 2018'*.

Bijlage A: Interviews methodologie

In de periode van januari 2018 tot februari 2019 vonden gesprekken plaats met 76 respondenten, waarvan er met acht respondenten een tweede, verdiepend gesprek heeft plaatsgevonden. Twee groepsinterviews zijn afgenomen met sleutelfiguren in zowel de publieke sector als in de private sector. Een overzicht van het aantal respondenten per sector staat in onderstaande tabel 2. Een uitgebreider overzicht van alle respondenten is te vinden in bijlage B.

Tabel 2: Overzicht aantallen respondenten per sector

Aantal	Sector
42	Publieke sector in Nederland
8	Publieke sector in buitenland
18	Private sector
8	Organisatie die niet (uitsluitend) past in de publieke of de private sector

Respondenten zijn op verschillende manieren geworven: vanuit het netwerk van de leden van de begeleidingscommissie, vanuit de ondersteuning van belangenorganisaties in de private sector en vanuit het netwerk van de onderzoekers zelf. Bij aanvang van het onderzoek is begonnen met het afnemen van verkennende interviews met aanvoerders van verschillende organisaties. Naar aanleiding van deze gesprekken zijn er nieuwe contacten gekomen die zijn benaderd voor verdiepende interviews. Dit kan zijn door hun rol in toezicht en handhaving of - in het geval van de private sector - door hun economische en geografische positie.

De functies/rollen van respondenten zijn in kaart gebracht zodat we op verschillende niveaus mensen in organisaties hebben gesproken. De focus van de groepsinterviews lag vooral op de knelpunten en spanningsvelden bij het werk van de betreffende organisatie in de haven.

Voor het afnemen van de interviews zijn verschillende protocollen ontwikkeld waarvoor een aantal kernwoorden (tabel 3) heeft gediend.

Tabel 3 : Kernwoorden interviews

Interviewprotocol steekwoorden	
Algemeen	Werkzaamheden; geschiedenis en structuur organisatie; doelstellingen organisatie (visie/missie).
Aard, omvang en MO	Belangrijkste problemen: reden, omvang, locatie; werkwijze criminelen; omvang drugssmokkel; concrete voorbeelden.
Toezicht, handhaving en controle	Kennis en capaciteit; methoden van aanpak; belangrijkste actoren; verhouding tussen actoren; sterktes/zwaktes; uitdagingen.
Infrastructuur haven	Kenmerken Rotterdamse haven; kwetsbare actoren en locaties; zwakke schakels logistieke keten; ontwikkelingen laatste 10 jaar; kwetsbare goederenstromen.
Kwetsbaarheden bedrijven	Toegang/beveiliging organisatie; aansluiting op risico's en kwetsbaarheden; rapportage incidentenmeldingen; mogelijke verbeteringen (intern toezicht, handhaving/opsporing).
Samenwerking	Informatie-uitwisseling tussen bedrijven; manier van controle; transparantie over toezicht en handhaving; opsporing- en handhavingsorganisaties: frequentie, aantal, manier van controle; verhoudingen tussen verschillende organisaties.
Sociale relaties	Bedrijfscultuur; probleemgedrag; integriteit; kwetsbare functies/posities; bescherming medewerkers.

Van ieder interview is een verslag gemaakt. De meeste interviews zijn opgenomen, waarbij de opnames *verbatim* (woordelijk) zijn uitgewerkt in precies dezelfde woorden als oorspronkelijk zijn gebruikt. In enkele gevallen zijn de interviews niet opgenomen: een respondent heeft geen toestemming gegeven of omdat de onderzoeker hier zelf voor koos, het kan immers een barrière opwerpen tijdens het gesprek.

De methode van interview is steeds semigestructureerd, met een aantal open vragen waardoor respondenten de vrijheid hebben om hun verhaal te vertellen. De interviews zijn afgenomen aan de hand van een interviewprotocol waarbij flexibiliteit is opgenomen tussen publieke en private actoren. Op basis van bevindingen tijdens interviews en werkbezoeken zijn de vragenlijsten bijgesteld. De voorbeeld vragenlijsten zijn hieronder opgenomen:

Protocol publieke actoren

Nummer interview:	Locatie:
Datum:	Naam onderzoeker(s):
Begintijd:	Naam respondent:
Eindtijd:	

Introductie

- Dank voor uw medewerking
- Kennismaking (naam en functie onderzoeker)
- Introductie onderzoek:
 - o Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven
 - o In opdracht van Driehoek +, onderzoek gegund aan Erasmus Universiteit, ESL
 - o Onafhankelijk onderzoek, met de verplichting om de hoogste mate van beveiliging te realiseren
- Verwachte tijdsduur
- Anonimiteit van het interview: *De informatie die u verstrekt is strikt vertrouwelijk. De uitkomsten van het onderzoek zullen op zodanige wijze worden gerapporteerd, dat identificatie van de deelnemers onmogelijk is. Erasmus Universiteit zorg dat de antwoorden niet te herleiden zijn naar individuele personen.*
- Verzoek opname interview, mogelijkheid tot stoppen opname.
- Mogelijkheid om transcript interview ter inzage te krijgen, er worden hierin echter geen aanpassingen gedaan.

Heeft u voor we beginnen vragen?

Het interview is opgedeeld in een aantal deelonderwerpen

1. Algemeen
2. Aard, omvang en MO
3. Infrastructuur haven
4. Toezicht en handhaving en controle
5. Sociale relaties

1. Algemeen / Achtergrond vragen over functie/persoon

- Hoe lang werkt u hier al?
- Wat zijn uw belangrijkste taken? Hoe ziet een gemiddelde werkdag er uit?
- Wat heeft u hiervoor gedaan?

2. Aard, omvang en MO

- Wat zijn, vanuit uw perspectief, de belangrijkste problemen in de Rotterdamse haven?
- Waarom?
- Hoe groot is dat probleem?
- Kunnen we dat op bepaalde plaatsen in de haven lokaliseren?
- Hoe verhoudt zich dat tot andere problemen?

- Heeft u een zicht op de manieren waarop drugs binnen komen in de haven? Werkwijze van criminele organisaties?
- Heeft u een idee over de omvang van drugssmokkel? (Is dat dan veel? Heeft u het gevoel dat toezicht daar een impact op heeft?)
- Welke ontwikkelingen vallen binnen de drugscriminaliteit waar te nemen (type/actoren/modus operandi)?
- Concrete voorbeelden, casuïstiek/ signalen. Hoeveel zaken/periode.

3. Infrastructuur haven

- Wat zijn typische kenmerken van de Rotterdamse haven waardoor drugscriminaliteit plaats kan vinden? (omgevingskenmerken, toezicht/opsporing)
- Welke actoren in de haven zijn kwetsbaar voor drugscriminaliteit? (beroepen, branches/sectoren of marktpartijen)
- Welke goederenstromen zijn kwetsbaar voor drugscriminaliteit?
- Zijn er bijzonder kwetsbare locaties?
- Heeft u het gevoel dat er zwakke schakels zijn in de logistieke keten in de haven?
- Hebben bepaalde ontwikkelingen in de haven, bijvoorbeeld in de laatste 10 jaar, een impact op drugscriminaliteit?

4. Toezicht en handhaving en controle

- Wat is de belangrijkste doelstelling van uw organisatie? Wat proberen jullie te bereiken? Hoe belangrijk is drugscriminaliteit binnen jullie doelstelling? (eventueel een visie/missie op papier?)
- Op welke manier wordt nagegaan of die doelen bereikt zijn? (louter intern of ook externe verantwoording?)
- Welke kennis en capaciteit kunnen jullie daarvoor inzetten? En hoeveel wordt ingezet voor drugscriminaliteit in het bijzonder? (personele capaciteit, specifieke expertise, bepaalde technologische toepassingen, specifieke infrastructuur)
- Wat zijn de belangrijkste methoden van toezicht die binnen uw organisatie worden ingezet?
- Wat zijn de belangrijkste uitdagingen voor uw organisatie wat betreft toezicht in de haven?
- Wat zijn volgens u de belangrijkste sterktes van uw organisatie?
- Wat zijn volgens u de belangrijkste handhavers/toezichtsactoren in de haven? Wat zijn volgens u de belangrijkste toezichtactoren voor wat betreft drugscriminaliteit in de haven?
- Hoe is de verhouding tussen uw organisatie en (andere) overheidsactoren? (Zou u dit als samenwerking bestempelen of is het eerder competitief? Of is er gewoon geen relatie? Is die samenwerking structureel ingericht op gaat het om 1 op 1 relaties met andere toezichthouders? Loopt u wel eens tegen problemen aan bij samenwerking met toezichthouders?)
- Wordt er voor toezicht en handhaving afgestemd met private bedrijven zoals terminal operators of private bewakingsfirma's?
- Zijn er actoren die een belangrijkere rol zouden kunnen spelen in toezicht en handhaving maar dat nu niet doen?
- Zijn er ontwikkelingen (aanpassingen) te benoemen in de toezicht en handhaving die voortkomen uit veranderen gedrag van criminelen (gebruik zwakke plekken haven)?

- Zijn er terreinen waar verschillende toezichthouders elkaar in taken overlappen?

5. Sociale relaties

- Welke opleiding/training/certificering vindt er plaats binnen uw organisatie in het kader van preventie op en controle van drugscriminaliteit? (bv. integriteitstraining)
- Hoe is de bedrijfscultuur? Hoe wordt er omgegaan met een collega die bijvoorbeeld zijn of haar pasje is vergeten?
- Wat wordt verstaan onder integriteit?
- Is de manier waarop u en uw collega's omgaan met integriteit veranderd?
- Is er sociale ondersteuning?
 - o Hoe is de informele controle?
 - o Hoe wordt omgegaan met probleemgedrag?
- Hoe zouden werknemers beschermd kunnen worden voor mogelijke corruptie?

Einde interview:

- Onbesproken onderwerpen?
- Vragen naar concrete documenten/mogelijke andere personen voor interviews.
- *Hartelijk dank voor uw medewerking. Heeft u nog opmerkingen of vragen?*

Protocol private actoren

Nummer interview:	Locatie:
Datum:	Naam onderzoeker(s):
Begintijd:	Naam respondent:
Eindtijd:	

Introductie

- Dank voor uw medewerking
- Kennismaking (naam en functie onderzoeker)
- Introductie onderzoek:
 - o tijdsbeeldanalyse van drugscriminaliteit
 - o in opdracht van Driehoek +, onderzoek gegund aan Erasmus Universiteit, ESL
 - o onafhankelijk onderzoek, met de verplichting om de hoogste mate van beveiliging te realiseren
- Verwachte tijdsduur
- Anonimiteit van het interview: *De informatie die u verstrekt is strikt vertrouwelijk. De uitkomsten van het onderzoek zullen op zodanige wijze worden gerapporteerd, dat identificatie van de deelnemers onmogelijk is. Erasmus Universiteit zorg dat de antwoorden niet te herleiden zijn naar individuele personen.*
- Verzoek opname interview, mogelijkheid tot stoppen opname.
- Mogelijkheid om transcript interview ter inzage te krijgen, er worden hierin echter geen aanpassingen gedaan.

Heeft u voor we beginnen vragen?

Het interview is opgedeeld in een aantal deelonderwerpen

1. Algemeen
2. Aard, omvang en MO
3. Infrastructuur haven
4. Samenwerking
5. Kwetsbaarheden
6. Sociale relaties

1. Algemeen / achtergrond vragen over uw organisatie

- Hoe lang werkt u hier al?
- Wat zijn uw werkzaamheden?
- Geschiedenis en structuur organisatie?
- Wat is de belangrijkste doelstelling van uw organisatie? Hoe belangrijk is veiligheid binnen jullie doelstelling? (eventueel een visie/missie op papier?)

2. Aard, omvang en MO

- Wat zijn, vanuit uw perspectief, de belangrijkste problemen in de Rotterdamse haven?
- Waarom?
- Hoe groot is dat probleem?
- Kunnen we dat op bepaalde plaatsen in de haven lokaliseren?
- Heeft u een idee van de werkwijze van criminele organisaties?
- Heeft u een idee over de omvang van drugsmokkel? (Is dat dan veel? Heeft u het gevoel dat toezichthouders daar een impact op hebben?)
- Concrete voorbeelden, casuïstiek/ signalen. Hoeveel zaken/periode?

3. Infrastructuur haven

- Wat zijn typische kenmerken van de Rotterdamse haven waardoor criminaliteit plaats kan vinden? (omgevingskenmerken, toezicht/opsporing)
- Welke actoren in de haven zijn kwetsbaar voor criminaliteit? (beroepen, branches/sectoren of marktpartijen)
- Heeft u het gevoel dat specifieke kwetsbare locaties of zwakke schakels zijn in de logistieke keten in de haven?
- Hebben bepaalde ontwikkelingen in de haven, bijvoorbeeld in de laatste 10 jaar, een impact op (drugs)criminaliteit?

4. Samenwerking

- Is er informatie-uitwisseling tussen bedrijven over aanpak en preventie van criminaliteit?
- Vind u de aanpak van drugscriminaliteit een taak van uw organisatie?
- Hoe vindt controle plaats door toezicht en opsporingsinstanties?
- Is het transparant hoe toezicht en opsporing door de overheid plaatsvindt?
- Wat vindt u van de frequentie van controles?
- Wat vindt u van het aantal opsporingsinstanties?

- Wat zijn volgens u de locaties of processen waarop te weinig (of op een verkeerde manier) toezicht plaatsvindt?
- Hoe is de verhouding tussen uw organisatie en overheidsactoren?
- Hoe is de verhouding tussen uw organisatie, andere private bedrijven en brancheverenigingen in de haven?

5. Kwetsbaarheden

a. private organisatie algemeen

- Hoe is de toegang/beveiliging van de uw organisatie (bv terminal)?
- Sluit dit aan bij de mogelijke risico's en kwetsbaarheden van uw organisatie?
- Worden incidentmeldingen gerapporteerd? Op welke manier?
- Wat zou er kunnen worden verbeterd in het (logistieke)proces om drugscriminaliteit te voorkomen? (Intern toezicht, handhaving/opsporing)
- Welke opleiding/training/certificering vindt er plaats binnen uw organisatie in het kader van preventie op en controle van drugscriminaliteit? (bv. integriteitstraining)
- Worden nieuwe werknemers gescreend? En gedurende arbeidscontract ook nog?
- Hoe is de bedrijfscultuur. Hoe wordt er omgegaan met een collega die bijvoorbeeld zijn of haar pasje is vergeten?
- Hoe wordt omgegaan met probleemgedrag?
- Wat wordt verstaan onder integriteit?
- Zijn er specifieke kwetsbare functies/posities binnen uw organisatie voor criminelen?
- Wat doet uw organisatie om dit niet te laten gebeuren?
- Worden bij uw weten medewerkers wel eens benaderd door drugscriminelen?
- Hoe zouden werknemers beschermd kunnen worden voor mogelijke corruptie?

b. Private organisatie zoals containerterminals

- Hoe is het logistieke proces (van containerterminals)?
- Wat zijn de risicofuncties (op containerterminals)?
- Wat zijn de kwetsbaarheden in de beveiliging (van containers)?
- Informatiepositie havenmedewerkers:
 - o Essentiele informatie
 - o ICT bevoegde havenmedewerkers
- Wie heeft toegang tot de terminals. Welke bedrijven/leveranciers?
- Hoe vindt controle plaats door toezicht en opsporingsinstanties?
- Is het transparant hoe toezicht en opsporing door de overheid plaatsvindt?
- Wat vindt u van de frequentie van controles?
- Wat vindt u van het aantal opsporingsinstanties?
- Wat zijn volgens u de locaties of processen waarop te weinig (of op een verkeerde manier) toezicht plaatsvindt?
- Wijze van betrokkenheid van de corrupte werknemers
- Sluit toezicht aan bij de risico's en kwetsbaarheden van de haven?
- Hoe worden incidentmeldingen gerapporteerd/teruggekoppeld?
- Is er informatie-uitwisseling tussen bedrijven over aanpak en preventie van criminaliteit?

6. Sociale relaties

- Welke opleiding/training/certificering vindt er plaats binnen uw organisatie in het kader van preventie op en controle van drugscriminaliteit? (bv. integriteitstraining)
- Hoe is de bedrijfscultuur. Hoe wordt er omgegaan met een collega die bijvoorbeeld zijn of haar pasje is vergeten?
- Wat wordt verstaan onder integriteit?
- Is de manier waarop u en uw collega's omgaan met integriteit veranderd?
- Is er sociale ondersteuning?
 - o Hoe is de informele controle?
 - o Hoe wordt omgegaan met probleemgedrag?
- Hoe zouden werknemers beschermd kunnen worden voor mogelijke corruptie?

Einde interview:

- Onbesproken onderwerpen?
- Vragen naar concrete documenten/mogelijke andere personen voor interviews.
- *Hartelijk dank voor uw medewerking. Heeft u nog opmerkingen of vragen?*

Bijlage B: Respondentenoverzicht

Respondentcode	Gremium	Organisatie
R01	overheid	Openbaar Ministerie
R02	privaat	Surveyor
R03	privaat	Fruitsector
R04	overheid	Gemeente
R05	overheid	Nationale Politie - DRR
R06	overheid	ILT-IOD
R07	privaat	Branche/ondernemersvereniging
R08	overheid	RIEC
R09	anders	UNODC
R10	overheid	Douane
R11	overheid	DCMR
R12	privaat	Securitybedrijf
R13	overheid	Gemeente
R14	privaat	Securitybedrijf
R15	overheid	Openbaar Ministerie
R16	overheid	HARC - FIOD
R17	overheid	Nationale Politie - ZHP
R18	overheid	Douane Internationaal
R19	overheid	Openbaar Ministerie
R20	privaat	Empty depots
R21	overheid	Douane Internationaal
R22	overheid	Douane
R23	overheid	Nationale Politie - DRR
R24	privaat	Securitybedrijf
R25	overheid	RIEC
R26	anders	Onderzoeksbureau
R27	overheid	Nationale Politie - Eenheid Rotterdam
R28	overheid	Nationale Politie - ZHP
R29	overheid	HARC - Douane
R30	anders	Semioverheid
R31	overheid	Nationale Politie - TCI
R32	overheid	ILT-IOD
R33	overheid	Nationale Politie - ZHP
R34	overheid	Openbaar Ministerie
R35	privaat	Terminal
R36	overheid	Douane
R37	overheid	Nationale Politie - LE
R38	anders	Semioverheid
R39	privaat	Branche/ondernemersvereniging
R40	overheid	Douane Internationaal

R41	overheid	Nationale Politie - AVIM
R42	overheid	Gemeente
R43	privaat	Transportbedrijf
R44	privaat	Branche/ondernemersvereniging
R45	overheid	FIOD
R46	overheid	ISZW
R47	overheid	Douane Internationaal
R48	overheid	Nationale Politie - LE
R49	overheid	Douane
R50	overheid	Douane Internationaal
R51	anders	Vakbond
R52	overheid	Nationale Politie - ZHP
R53	overheid	Douane Internationaal
R54	privaat	Branche/ondernemersvereniging
R55	overheid	Nationale Politie - DRR
R56	overheid	ILT-IOD
R57	overheid	Nationale politie - DRIO
R58	overheid	Nationale politie - DRIO
R59	anders	Wetenschap
R60	privaat	Branche/ondernemersvereniging
R61	overheid	Nationale politie - ZHP
R62	privaat	Transportbedrijf
R63	overheid	Douane
R64	overheid	HARC - ZHP
R65	overheid	Politie Internationaal
R66	privaat	Terminal
R67	overheid	Nationale Politie - ZHP
R68	anders	Semioverheid
R69	overheid	Douane - DIC
R70	overheid	Gemeente
R71	privaat	Securitybedrijf
R72	privaat	Branche/ondernemersvereniging
R73	privaat	Securitybedrijf
R74	overheid	Nationale Politie - AIVM
R75	overheid	Nationale Politie - ZHP
R76	anders	Onderzoeksbureau
R77	overheid	ZHP
R78	overheid	HARC - FIOD
R79	overheid	HARC - ZHP
R80	overheid	HARC - FIOD
R81	overheid	Openbaar Ministerie

Bijlage C: Opsporingsdossiers: selectie en itemlist

Aanvraag en toegang tot opsporingsonderzoeken

Bij het College van procureurs-generaal is begin januari 2018 een verzoek ingediend om ex. artikel 15 jo. 39g van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ten behoeve van het onderhavige wetenschappelijke onderzoek enkele opsporingsonderzoeken te analyseren. Op 23 februari 2018 werd deze toestemming schriftelijk verstrekt. Parallel aan het verzoek aan het College van procureurs-generaal werden contactpersonen bij de politie en het Openbaar Ministerie benaderd om een overzicht te verkrijgen van afgesloten opsporingsonderzoeken over de invoer van verdovende middelen via de Rotterdamse haven. De onderzoekers hebben aan contactpersonen bij het Openbaar Ministerie, Informatie Knooppunt DRR en Districtelijk Informatie Knooppunt ZHP gevraagd om een lijst met tien zaken op stellen te op basis van de volgende door ons aangeleverde criteria:

1. Het moet gaan om een afgesloten opsporingsonderzoek;
2. In de zaak dient voldoende bewijs te zijn vergaard om de verdachten te kunnen vervolgen;
3. De zaak moet zich af hebben gespeeld in de afgelopen 8 jaar (periode 2010 tot heden);
4. De zaak moet zich hebben afgespeeld in of rondom de Rotterdamse haven (postcodegebied 3000-3200);
5. Primair moet het gaan om zaken over de (grootschalige) invoer van verdovende middelen, met een voorkeur voor cocaïne (Artikel 2 jo. 10 en/of 10a van de Opiumwet);
6. De gehele selectie zou bij voorkeur een breed beeld moeten geven van de achterliggende criminele samenwerkingsverbanden, met een diversiteit van lokaal versus mondiaal opererende criminele organisatie en een diversiteit in termen van de etnische homogeniteit en heterogeniteit van de achterliggende criminele samenwerkingsverbanden;
7. De zaak moet een goed beeld geven van de manieren waarop de infrastructuur van de haven, met specifieke aandacht voor de rol van sectoren transport en logistiek, wordt gebruikt of misbruikt door de criminele samenwerkingsverbanden;
8. De verschillende zaken moeten een breed beeld produceren van diverse modi operandi van de smokkel van verdovende middelen, waaronder (maar niet beperkt tot) rip-off in container, rip-off in koelunit van de container, constructiemethoden, onder lading tussen lading, onder lading verwerkt/weggewerkt, onder lading voor particulieren, afloop, droppings en aan het schip bevestigd.
9. Zaken die afwijken voor criteria 5 of 8, maar wel zicht geven op criterium 7 kunnen ook meegenomen worden in de selectie. Datzelfde geldt voor zaken die wel zicht geven op de criminele geldstromen, maar geen zicht/beperkt zicht geven op de smokkel van verdovende middelen.

In september 2018 is via de contactpersonen bij de diensten een aantal project- en onderzoeksnamen van recente opsporingsonderzoeken doorgegeven. Alle drie de organisaties hebben los van elkaar relevante lijsten aangeleverd, waarbij er in sommige gevallen sprake was van overlap. Aangezien deze overzichten in veel gevallen geen nadere informatie gaven over de concrete inhoud van de zaak, noch of deze onderzoeken voldeden aan de door ons gestelde criteria, is gebruik gemaakt van

openbare bronnen op internet. Wanneer deze bronnen geen of onvoldoende informatie gaven over de zaak, is aanvullende informatie gevraagd bij de contactpersonen. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in een selectie van de tien opsporingsonderzoeken waar kort naar wordt verwezen in tabel 4. In hoofdstuk 3 wordt de inhoud van deze opsporingsonderzoeken meer in detail beschreven.

Uiteindelijk werden in de periode september 2018 tot maart 2019 elf dossiers (10 zaken, waarvan 6a en 6b twee aparte dossiers zijn) geanalyseerd op drie verschillende onderzoekslocaties: OM (Laan op Zuid, Rotterdam), ZHP (St. Jobshaven, Rotterdam) en de Politie Rotterdam Rijnmond (Doelwater, Rotterdam). Enkele dossiers zijn digitaal beschikbaar gesteld onder bepaalde voorwaarden zoals afspraken over vernietiging dossiers en de personen met toegang tot de dossiers.

Voorafgaand aan de analyse van opsporingsonderzoeken is een itemlijst (tabel 5) opgesteld op basis van aandachtspuntenlijst die gehanteerd wordt in het kader van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit in Nederland (Kruisbergen et al., 2012: 327-339).

Geselecteerde opsporingsdossiers met motivering keuze

Tabel 4: Geselecteerde opsporingsdossiers met motivering keuze

Nr	Gefingeerde zaaksnaam	Beknopte beschrijving van opsporingsonderzoek
1	Arie	Een lokaal Rotterdams netwerk dat wordt verdacht van meerdere uithaalactiviteiten en -pogingen bij containerterminals op de Maasvlakte.
2	Putgast	Drie personen die worden verdacht van het onbevoegd toegang verkrijgen tot een containerterminal in de Waalhaven, met daarbij als (vermoedelijk) doel het uithalen van verdovende middelen.
3	Aftaaien	Een bij een containerterminal werkzame planner die wordt verdacht van het faciliteren van het uithalen van verdovende middelen, onder andere door het verplaatsen van containers.
4	Hotemetoot	Een crimineel samenwerkingsverband dat wordt verdacht van de grootschalige invoer van verdovende middelen via de Rotterdamse haven
5	Lel	Medewerkers van een fruitbedrijf in de regio Rotterdam die verdacht worden van het invoeren van verdovende middelen via het bedrijf waar ze werkzaam zijn.
6a	Bikwanner	Een netwerk van personen dat wordt verdacht van het overboord zetten en veiligstellen van een grote partij verdovende middelen voor de kust van Zeeland.
6b	Bikwammes	Witwasdossier gericht op het onverklaarbaar vermogen van enkele verdachten uit onderzoek Bikwanner
7	Bietenbrug	Familienetwerk dat verdacht wordt van het invoeren van verdovende middelen door deze aan een zeeschip te bevestigen en voor de kust van het Verenigd Koninkrijk veilig te stellen onder de waterlinie.
8	Eendebier	Verdachte die aan boord van een aangemeerd schip in de Waalhaven wordt aangehouden met een tas met verdovende middelen.
9	Neten	Een crimineel samenwerkingsverband dat gebruik maakte van de diensten van een corrupte douaneambtenaar om grote partijen verdovende middelen buiten de controle van de douane te houden.
10	Stokkentrekker	Diefstal in georganiseerd verband van een grote hoeveelheid ferro-nickel van een containerterminal.

Checklist opsporingsdossiers

Tabel 5: Itemlijst:

Hoofdcategorieën	Subcategorieën / indicatoren
Zaakgegevens	<ul style="list-style-type: none"> • Korte omschrijving • Codenaam van de zaak • Procesverbaal-nummer • Parketnummer(s) • Relaties met andere onderzoeken • Onderzoekende instantie(s) • Naam teamleider(s) en officier van justitie • Datum start onderzoek • Datum opening (eerste) GVO en sluiting (laatste) GVO • Datum opening en sluiting SFO (indien van toepassing)
Kort overzicht opsporingsonderzoek	<ul style="list-style-type: none"> • Aanleiding tot het onderzoek • De strafbare feiten en de verdachten • Problemen en wijzigingen die zich in het verloop van het onderzoek • Ingezette opsporingsmethoden
Omvang en samenstelling van het criminele samenwerkingsverband	<ul style="list-style-type: none"> • Verdachten • Overige betrokken personen en bedrijven • Structuur en samenstelling van de groep / het netwerk • Herkomst van de (hoofd)verdachten • Ontstaansgeschiedenis en bestendigheid van het samenwerkingsverband • Bindingsmechanismen
Activiteiten en werkwijze	<ul style="list-style-type: none"> • Primaire activiteiten • Modus operandi • Secundaire activiteiten
Contacten met de omgeving	<ul style="list-style-type: none"> • Contacten met andere criminele groeperingen of daders. • Betrokkenheid van wettige ondernemingen en rechtspersonen • Corrupte contacten met overheidsfunctionarissen • Corrupte contacten uit het bedrijfsleven • Contacten met externe deskundigen/specialisten • Gebruik van specifieke afschermingsmethoden • Reacties op de overheid
Omvang, verdeling en besteding criminele verdiensten	<ul style="list-style-type: none"> • Omvang van de criminele verdiensten • Verdeling van de criminele verdiensten • Besteding van de criminele verdiensten • Geldtransacties en witwassen
Strafrechtelijke afdoening	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtszaak in eerste aanleg en vonnissen. • Strafrechtelijk financieel onderzoek/ontnemingsvordering

De meeste van de geselecteerde opsporingsonderzoeken maakten duidelijk dat een analyse op basis van de opgestelde itemlijst tijdrovend was. Mede daarom is bij de analyse van de dossiers de medewerking gevraagd van betrokken rechercheurs. Hieraan werd op verzoek van het onderzoeksteam steeds de volle medewerking verleend. De resultaten van deze gesprekken dienden ter aanvulling op de dossieranalyse en gaven zicht op onder andere het fenomeen van de sociale netwerken, de omvang van het criminele samenwerkingsverband of de geldstromen. Daarnaast gaf het een beeld over de manier van opsporen door politie en OM en de manier van vastlegging in de opsporingsdossiers. De gesprekken hebben op verschillende momenten in tijd plaatsgevonden in dezelfde periode als de opsporingsanalyse (september 2018 - maart 2019) en zijn in geen van de gevallen opgenomen. De informatie die de gesprekken opleverde is direct in de verslagen van de opsporingsdossiers verwerkt. De onderstaande tabel 6 geeft een overzicht van respondenten en de periode waarin ze zijn gesproken over een specifiek dossier.

Tabel 6: overzicht respondenten opsporingsdossiers

Respondent nr	Periode	Organisatie
R77	September- november 2018; maart 2019	ZHP
R28	November 2018	ZHP
R78	Oktober 2018; december 2018; maart 2019	HARC-FIOD
R79	December 2018	HARC-ZHP
R80	Oktober 2018	HARC-FIOD
R81	Januari 2019	Openbaar Ministerie
R01	September - december 2018	Openbaar Ministerie
R52	September - december 2018	ZHP

Bijlage D: Overzicht van actoren

In dit overzicht zijn alle (semi)publieke actoren opgenomen, zowel nationaal (tabel 7) als internationaal (tabel 8) die een rol hebben in de haven van Rotterdam, met daarbij een korte beschrijving van de dienst en haar verantwoordelijkheden.

Tabel 7: Overzicht (semi)publieke partijen nationaal

(Semi)publieke partijen nationaal	Taken en verantwoordelijkheden
ACM	Autoriteit Consument en Markt is een onafhankelijke toezichthouder op de mededinging, aantal specifieke sectoren en het consumentenrecht. Voert onderzoek uit naar mogelijke oneerlijke concurrentie tussen bedrijven in de havens.
AIVD	De Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst signaleert, adviseert en deelt gericht informatie met zijn samenwerkingspartners zodat deze de dreigingen en risico's kunnen reduceren.
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel houdt toezicht op de naleving van de Vreemdelingenwet, voert identiteitsonderzoeken uit en bestrijdt criminele activiteiten als mensensmokkel.
Belastingdienst/ (DIC)	Douane Informatiecentrum vervult een centrale rol bij informatie-uitwisseling tussen de douaneautoriteiten van de lidstaten.
DCMR	Milieudienst Rijnmond is verantwoordelijk voor handhaving op basis van de wet Milieubeheer en de wet Bodembescherming en controle van overtredingen van milieuregels. Controleert aan de kade en bij bedrijven.
Douane / DLTC	Douane Landelijk Tactisch Centrum is verantwoordelijk voor handhaving van de douanewetgeving (bestrijden van smokkel en het innen van invoerrechten van goederen) en controle op basis van risicoprofielen of op basis van meldingen.
FIOD	De opsporingsdienst van de Belastingdienst. Binnen de FIOD is er een team - Team Criminele Inlichtingen (TCI) - dat gespecialiseerd is in het opsporen en bestrijden van grootschalige fraude en georganiseerde criminaliteit zoals witwassen van crimineel vermogen, faillissementsfraude en btw-carrousel fraude.
FIU	Financial Intelligence Unit-Nederland voert controles uit op ongebruikelijke transacties van meldplichtige instellingen. De dienst is organisatorisch ondergebracht bij de Nationale Politie.
Gemeente Rotterdam	Gemeente in de provincie Zuid-Holland. Binnen de gemeente werkt de directie Veiligheid aan het veiliger maken van Rotterdam.
HARC	Permanent samenwerkingsverband, samengesteld uit rechercheurs van de douane, FIOD, de Zeehavenpolitie en het OM. Het HARC-team

	is gespecialiseerd in onderzoeken naar de invoer, doorvoer en uitvoer van verdovende middelen.
ILT (-IOD)	Inspectiedienst Leefomgeving en Transport bewaakt en stimuleert de naleving van wet- en regelgeving voor een veilige en duurzame leefomgeving en transport. De Inlichtingen- en Opsporingsdienst (ILT-IOD) controleert op overtredingen van de vervoerswet op basis van risicoprofielen en controle van gevaarlijke stoffen.
ISZW (-DO)	Inspectiedienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid zorgt voor handhaving op arbeidsmarktfraude, arbeidsuitbuiting, (georganiseerde) uitkeringsfraude en fraude met arbeidsgerelateerde subsidies. De directie Opsporing (ISZW-DO) voert in opdracht van het ministerie van VWS strafrechtelijke onderzoeken naar fraude uit.
KMar	Grensbewaking, controle van personen die Schengengrens willen oversteken en opsporing strafbare feiten.
NP - DLR	De Dienst Landelijke Recherche van de Nationale Politie richt zich op de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit, maar ook op specifieke zaken als kinderporno, milieucriminaliteit, terrorisme en cybercriminaliteit. Daarnaast fungeert de dienst als officiële, nationale opsporingsinstantie bij zware, georganiseerde criminaliteit.
NP - DRR	De Dienst Regionale Recherche van de politie Rotterdam houdt zich bezig met projectmatige onderzoeken op het gebied van zware georganiseerde criminaliteit zoals drugs- en wapenhandel, witwassen, ondergronds bankieren, mensenhandel en -smokkel en terrorisme.
NP - ZHP	De Zeehavenpolitie is verantwoordelijk voor nautisch toezicht, bestrijding van criminaliteit, milieuhandhaving, grensbewaking en afhandelen van incidenten op het water.
NVWA (-IOD)	De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit bewaakt de veiligheid van voedsel en consumentenproducten. Veterinaire en fytosanitaire inspectie vindt plaats zodra goederen zijn vrijgegeven door de douane. De Inlichtingen- en Opsporingsdienst (NVWA-IOD) is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en voert strafrechtelijke opsporingsonderzoeken uit.
OM	Het Openbaar Ministerie is belast met de handhaving van de rechtsorde, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten.
PHAR (GGD)	De Port Health Authority Rotterdam houdt zich bezig met de gezondheidszorg in de haven zoals bestrijding van infectieziekten. Inspecteurs bezoeken zeeschepen om internationale regels omtrent hygiëne e.a. zaken aan boord te controleren.
Port of Rotterdam - Havenbedrijf Rotterdam:	- Divisie Havenmeester: planning en toelating van schepen, inspectie en handhaving en controle op gebied van milieu en veiligheid. - Beheerder, exploitant en ontwikkelaar van haven- en industriegebied.

TCI	Team Criminele Inlichtingen dienst. Binnen de politie en KMAR is er een team TCI, gespecialiseerd in opsporen en bestrijden van grootschalige fraude en georganiseerde criminaliteit. Bovendien is er een TCI bij de vier bijzondere opsporingsdiensten: ISZW-DO, ILT-IOD, NVWA-IOD en FIOD.
RIEC / LIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum met 10 regionale en 1 landelijke RIEC's/LIEC. Zij richten zich op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Ze verbinden informatie, expertise en krachten van de verschillende overheidsinstanties. Daarnaast stimuleren en ondersteunen de RIEC's en het LIEC de publiek-private samenwerking bij de aanpak van ondermijning.
Veiligheidsregio	Overheidsorganisatie die namens de 15 gemeenten in de regio taken uitvoert op het gebied van rampenbestrijding, crisisbeheersing, risicobeheersing, brandweezorg, ambulancezorg en geneeskundige hulpverlening.

Tabel 8: Overzicht (semi) publieke partijen internationaal

(Semi) publieke partijen internationaal	Taken en verantwoordelijkheden
Aquapol	Internationale politie samenwerking op het water. De organisatie fungeert als platform voor een permanente uitwisseling van inlichtingen, uitwisseling van operationele informatie en ervaringen en grensoverschrijdende samenwerking bij het dagelijkse rechtshandavingswerk op het gebied van vervoer over water in Europa.
Europol	Multinationale onderzoeksorganisatie en het samenwerkingsverband van de politiediensten van de Europese Unie.
International Maritime Organization (IMO)	Internationale organisatie van de UN met als doel de scheepvaart zo veilig en milieuvriendelijk mogelijk te maken.
MAOC	Maritime Analyses and Operations Centre (MAOC). Een internationaal bureau dat is opgezet om de strijd tegen drugshandel te coördineren door verschillende staten van de Europese Unie met financiële steun van het programma Prevention against Crime van de Europese Unie.
UNODC	UNODC is opgericht om de VN bij te staan in de strijd tegen drugs, criminaliteit, internationaal terrorisme en corruptie door middel van onderzoek, advies en steun aan nationale overheden.
WCO	World Customs Organisation (WCO) biedt ondersteuning aan douaneadministraties voor een veilige legitieme handel.

Bijlage E: Lijst contactpersonen begeleidingscommissie

Partner	Personen	Functie
Wetenschappelijk klankbord / voorzitter begeleidingscommissie:		
	Prof. dr. H. Nelen	Hoogleraar Criminologie Universiteit Maastricht
Leden begeleidingscommissie:		
Belastingdienst/Douane	De heer C. Fossen	Specialistisch adviseur
Belastingdienst/ FIOD	De heer M.C.P. van Tienen	Accountmanager
Gemeente Rotterdam Directie Veiligheid	Mevrouw mr. M. J. Stanicic	Sr. Beleidsadviseur
	Mevrouw mr. G.S.J. van Iperen	Beleidsadviseur
	De heer drs. F. Vermeulen	Sr. adviseur communicatie
	Mevrouw mr. R. Niamat-Bisessar	Beleidsmedewerker
Havenbedrijf Rotterdam	Mevrouw mr. drs. L.S.M. Nieuwdorp	Sr. Adviseur Port security
Inspectie SZW	Mevrouw M. Dreissen	Projectleider Industriële Arbeid
Openbaar Ministerie	Mevrouw drs. C. Agricola	Beleidsadviseur AP Rotterdam
	Mevrouw mr. J. Schram	Informatie officier van justitie AP Rotterdam
Politie	De heer R. Joukema	OSE & Plaatsvervangend Sectorhoofd
RIEC Rotterdam	De heer mr. B. H. Peters	Plv. hoofd RIEC Rotterdam
Zeehavenpolitie	De heer N. van der Sanden	Operationeel specialist C, Eenheid Rotterdam