

WODC

5 | 19

Justitiële verkenningen

Criminaliteit en veiligheid in mainports

verschijnt 6 maal per jaar • jaargang 45 • november



JV

Boom juridisch

5 | 19

Justitiële verkenningen

Criminaliteit en veiligheid in mainports

Verschijnt 6 maal per jaar • jaargang 45 • november

Boomjuridisch



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid en Boom juridisch.

Redactieraad

prof. mr. dr. M.M. Boone
dr. A.G. Donker
dr. P. Klerks
dr. R.A. Roks
dr. B. Rovers
dr. mr. M.B. Schuilenburg
dr. B. van der Vecht

Redactie

mr. drs. M.P.C. Scheepmaker

Redactiesecretariaat

tel. 070-370 65 54
e-mail infojv@minvenj.nl

Redactieadres

Ministerie van Justitie en Veiligheid,
WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
tel. 070-370 71 47
fax 070-370 79 48

WODC-documentatie

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,
e-mail: wodc-informatiedesk@minvenj.nl, internet: www.wodc.nl

Abonnementen

Justitiële verkenningen verschijnt zes keer per jaar. In digitale vorm is het tijdschrift beschikbaar op de website van het WODC, zie www.wodc.nl/publicaties/justitiële-verkenningen/index.aspx.
De abonnementsprijs bedraagt in 2019 € 164,00 (excl. btw) voor een online abonnement en € 219,00 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor papier & online. Met een online abonnement heeft u toegang tot het volledige online archief en ontvangt u een

e-mailattending. Met papier & online ontvangt u tevens de gedrukte exemplaren.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan en worden stilzwijgend verlengd, tenzij het abonnement schriftelijk wordt opgezegd. Na afloop van het eerste abonnementsjaar dient u rekening te houden met een opzegtermijn van één maand. Kijk op www.tijdschriften.boomjuridisch.nl voor meer informatie.

Wilt u een abonnement afsluiten of heeft u vragen? Neem dan contact op via klantenservice@boomdenhaag.nl of via telefoonnummer 070-330 70 33.

Uitgever

Boom juridisch
Postbus 85576
2508 CG Den Haag
tel. 070-330 70 33
e-mail info@boomjuridisch.nl
website www.boomjuridisch.nl

Ontwerp

Tappan, Den Haag

Coverfoto

© Luuk van der Lee/
Hollandse Hoogte.
Een drugshond aan het werk in de haven van Rotterdam.

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Inhoud

Inleiding	5
<i>Cyrille Fijnaut</i> Havens en georganiseerde criminaliteit: een historische bespiegeling	13
<i>Renushka Madarie en Edwin Kruisbergen</i> Transitcriminaliteit en logistieke knooppunten in Nederland	29
<i>Yarin Eski</i> Tussen wal en schip. Etnografische inzichten in lokale havenbeveiliging	52
<i>Lieselot Bisschop, Robby Roks, Richard Staring en Elisabeth Brein</i> Uitdagingen in publiek-private samenwerking in de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven	69
Boekrecensie: Drugsmokkelaars en de deur in de haven <i>Barbra van Gestel over</i> <i>De Schiedamse cocaïnemaffia. Een corrupte douanier, doorgewinterde criminelen en duizenden kilo's coke van Jan Meeus</i>	91
Summaries	98
Congresagenda	101

Inleiding

In dit themanummer van *Justitiële verkenningen* staan criminaliteit en veiligheid op zogenoemde ‘mainports’ centraal. Hoewel het anglicisme mainport wellicht anders doet vermoeden, is de term een uitvinding van Nederlandse beleidsmedewerkers, die het begrip begin jaren tachtig van de vorige eeuw introduceerden als overkoepelend begrip voor luchthaven Schiphol en de Rotterdamse zeehaven (Poeth & Van Dongen 1983). In een analyse van deze typisch Nederlandse term beschrijft Van Duinen (2013) het concept mainport als bijzonder invloedrijk in de historie van de ruimtelijke ordening in Nederland, onder andere als drijvende kracht achter de Betuwelijn, de expansie van de Maasvlakte en de HSL. Mainports zijn daarmee in het Nederlandse ruimtelijke-ordeningsbeleid onlosmakelijk verbonden met de economie: de kwaliteit van deze toegangspoorten werd essentieel voor de economische ontwikkeling van Nederland, in het bijzonder ten tijde van de economische malaise van de jaren tachtig van de vorige eeuw. Het verstevigen en versterken van ‘Nederland Distributieland’ stond hierbij centraal, onder andere door te investeren in de infrastructuurle voorzieningen en goede verbindingen met het achterland (Van Duinen 2013).

De vraag rijst welke rol van betekenis deze mainports spelen voor de Nederlandse economie. Hebben deze mainports nog steeds dezelfde economische motorfunctie? Volgens de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) – strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur – is dit niet langer het geval, getuige ook de betekenisvolle titel van hun adviesrapport uit 2016: *Mainports voorbij* (Rli 2016). De Raad beschrijft in zijn advies dat de doelstellingen uit de jaren tachtig zijn gehaald en het mainportbeleid in die fase ook een belangrijke aanjager is geweest van de Nederlandse economie. Maar de Raad constateert tevens dat mainports aanzienlijk minder dominant zijn geworden, mede vanuit het perspectief van de groeicijfers van Brainport Eindhoven en, meer in het algemeen, de internet-economie. Wel concludeert de Raad dat zowel Schiphol als de Rotterdamse haven, mede vanwege de faciliteiten en hoogwaardige infrastructuur, nog steeds een onderscheidende rol speelt in termen van hun logistieke capaciteiten voor de handelssector (Rli 2016, p. 11).

Waar in het economische en ruimtelijke-orderingsbeleid wordt gewezen op een veranderende rol van mainports, daar blijft de rol van luchthaven Schiphol en de Rotterdamse haven in de context van georganiseerde criminaliteit bijzonder actueel. Immers, zoals Bruinsma (1996) in een deelonderzoek van de parlementaire enquêtecommissie Van Traa reeds opmerkte, deze vitale transportknooppunten bieden nog steeds diverse mogelijkheden voor georganiseerde vormen van criminaliteit. Voor een belangrijk deel hangt dit samen met de aard van de georganiseerde misdaad in Nederland. Een substantieel deel daarvan bestaat uit zogenoemde transitcriminaliteit: winstgevende, internationale illegale activiteiten, waarbij Nederland fungeert als productieland, doorvoerland of bestemmingsland (Kleemans e.a. 2002). In het logistieke proces van deze vormen van georganiseerde criminaliteit wordt de winst vooral gemaakt in het transport en het (veelal) illegaal overschrijden van grenzen (Kleemans e.a. 2002, p. 139-157). De jarenlange investeringen in een moderne en effectieve infrastructuur, en de daarbij behorende faciliteiten op lucht- en zeehavens, maakt Nederland een populair land voor verschillende vormen van transitcriminaliteit.

In de huidige politieke discussies over georganiseerde criminaliteit is het echter niet het begrip transitcriminaliteit dat domineert, maar een ander begrip dat, net als de term 'mainports', gezien kan worden als een typisch Nederlandse (beleids)uitvinding: ondermijning. In een brief van 16 november 2018 informeert minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid de Kamer over de voortgang van de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Naast de verdeling van € 100 miljoen uit het Ondermijningsfonds, staat expliciet benoemd dat de aanpak van (drugs)criminaliteit op mainports, waaronder de zeehavens en Schiphol, moet worden versterkt.¹ Met name in de Rotterdamse haven lijkt er de afgelopen jaren sprake te zijn van een toename van problematiek rondom de invoer van cocaïne. Het jaar 2018 bleek tot dusverre een recordjaar te zijn met bijna 19.000 kilo cocaïne die werd onderschept. Recente berichtgeving in de *Telegraaf*² en *Trouw*³

1 www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/16/brief-tweede-kamer-versterking-aanpak-ondermijning-actuele-stand-van-zaken.

2 *De Telegraaf* 11 november 2019, 'Recordvangst coke in Rotterdamse haven', www.telegraaf.nl/nieuws/568166323/recordvangst-coke-in-rotterdamse-haven

3 *Trouw* 11 november 2019, 'Cocainemokkel stoppen kan Rotterdam niet in z'n eentje', www.trouw.nl/binnenland/cocainemokkel-stoppen-kan-rotterdam-niet-in-z-n-eentje~b9f5a2aa/.

maakt echter duidelijk dat de omvang van de inbeslagnames in 2019 nog hoger uit zal vallen.

Hoewel Schiphol ook een belangrijk logistiek knooppunt is in de context van georganiseerde criminaliteit, onder andere, zoals Bruinsma (1996) al benoemde, voor de smokkel van drugs,⁴ van mensen en van bedreigde dier- en plantensoorten, ligt het accent in de bijdrages in het onderhavige themanummer op de rol van zeehavens. Uit de bijdrage van *Cyrille Fijnaut* kan worden opgemaakt waarom dit het geval is: historisch gezien hebben zeehavens een belangrijke rol gespeeld in de georganiseerde criminaliteit. Via een ontmoeting op het stadhuis met toenmalig burgemeester Bram Peper over de rol van de Rotterdamse haven in de georganiseerde misdaad voert de historische vaartocht van Fijnaut langs de maffia op Fulton Fish Market in New York en in Italiaanse zeehavens; en via de rol van de haven van Antwerpen in een Belgisch onderzoek naar drugsmarkten, terug naar Rotterdam. Fijnaut roept daarbij op tot meer wetenschappelijke aandacht voor de rol van zeehavens, echter niet als geïsoleerde locatie, maar in samenhang met andere (inter)nationale zeehavens en het achterland. Hij besluit zijn historische analyse met de constatering dat er in Nederland en België vooral sprake lijkt van transitcriminaliteit in de zeehavens, en dat er van stelselmatige inmenging in sectoren in de haven, zoals in de Amerikaanse en Italiaanse voorbeelden, (nog) geen sprake is.

Het is de aard van de problematiek in de zeehaven in Rotterdam, de structurele en culturele kwetsbaarheden van de sectoren transport en logistiek in het bijzonder (Staring e.a. 2019), die in de versterking uit de ondermijningsgelden geadresseerd moet worden. Beveiliging, toezicht en controle zijn daarbij belangrijk in de aanpak van de internationale drugssmokkel, in het bijzonder door het opwerpen van drempels. Criminele samenwerkingsverbanden worden tijdens de smokkel van verdovende middelen immers geconfronteerd met logistieke uitdagingen, in het bijzonder rondom knooppunten als zee- en luchthavens, zoals de bijdrage van *Renushka Madarie* en *Edwin Kruisbergen* illustreert. Zij beschrijven op basis van een analyse van zestien opsporingsonderzoeken uit de Monitor Georganiseerde Crimi-

4 In *Nationaal dreigingsbeeld 2017* (Boerman e.a. 2017, p. 37) wordt bijvoorbeeld beschreven dat er medio 2015 nog 600 kilo cocaïne werd aangetroffen op Schiphol, maar dat er ook veel kleinere partijen worden aangetroffen, onder andere in postpakketten of op het lichaam of in de bagage van passagiers.

naliteit naar de smokkel van verdovende middelen via Schiphol en de Rotterdamse haven hoe drugscriminelen met deze logistieke bottlenecks omgaan. De bestudeerde dossiers laten drie strategieën zien: smokkelaars maken ofwel gebruik van de onvolkomenheden van controles, ofwel proberen controles op allerlei manieren te omzeilen, bijvoorbeeld door het corrumperen van overheidspersoneel. Een ander perspectief op de rol van toezicht en controle op mainports staat centraal in de bijdrage van *Yarin Eski*. In het kader van zijn proefschrift over *port security* (Eski 2016) verrichtte hij etnografisch onderzoek in de havens van Rotterdam en Hamburg, om zo van binnenuit een beeld te schetsen van de havenbeveiliging. Eski schijnt in zijn bijdrage licht op de alledaagse ervaringen van professionals belast met beveiliging in de havens van Hamburg en Rotterdam. Hij laat zien hoe zij betekenis geven aan hun werk, niet alleen in termen van veiligheid en beveiliging, maar ook in het licht van ontwikkelingen en het functioneren in de maritieme beveiligingsbranche zelf. De mannen en vrouwen die in deze beroepsgroep werkzaam zijn, worden daarbij niet alleen geconfronteerd met de dagelijkse praktijk van de beveiliging van zeehavens in de context van de aanpak van (drugs)criminaliteit en terrorisme, maar ook met keuzes van het management. De bijdrage van Eski wijst op een thema dat vaker wordt benoemd als het gaat om de rol van de aanpak van georganiseerde criminaliteit op mainports: het spanningsveld tussen economie en veiligheid. Het streven naar een veilige, betrouwbare en integere mainport kan in de praktijk op gespannen voet staan met de door de internationale handel gewenste flexibiliteit en snelheid. Controle, toezicht en opsporing en een goede rechtshandhaving kunnen immers de handel belemmeren. Diverse private en publieke actoren moeten op deze mainports, zowel individueel als in samenwerkingsverbanden, laveren tussen verschillende belangen en doelstellingen. De bijdrage van *Lieselot Bischof, Robby Roks, Richard Staring en Elisabeth Brein* is gericht op de uitdagingen die gepaard gaan met publiek-private vormen van samenwerking in de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. Aan de hand van een *nodal-networked governance*-analyse belichten zij hoe de verschillende publieke en private actoren tegen het onderwerp drugscriminaliteit aankijken, welke doelstellingen zij hebben, en op welke manieren zij deze doelstellingen proberen te bereiken. De auteurs concluderen dat er ten aanzien van de publiek-private samenwerking in de Rotterdamse haven op het gebied van de

aanpak van drugscriminaliteit een positieve ontwikkeling valt waar te nemen. Bedrijven in de Rotterdamse haven lijken in toenemende mate bezig te zijn met het verbeteren van de veiligheid in het eigen bedrijf en op hun (haven)locaties, 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.

De rol van het personeel in de haven raakt aan een ander onderwerp dat relevant is in de context van georganiseerde criminaliteit in lucht- en zeehavens en reeds geadresseerd wordt in de bijdrages van Fijnaut en Madarie en Kruisbergen: corruptie. In de analyse van Bruinsma uit 1996 werd wel gezegd dat bij smokkel via Schiphol hulp van binnenuit onontbeerlijk is, maar werd niet gerept over de rol van corruptie in de Rotterdamse haven. Net na de eeuwwisseling werd door Kleemans e.a. (2002, p.94) in de Monitor Georganiseerde Criminaliteit geconstateerd dat corruptie bij de douane toen wel voorkwam, maar niet nodig was om de cocaïne in Nederland succesvol aan land te brengen. Zeehavens boden, in tegenstelling tot luchthavens, volgens hen voldoende goede gelegenheden voor het succesvol heimelijk importeren van cocaïne. Bovendien, zo werd ook geïllustreerd in de studie van Zaitch (2002), bestond het beeld dat Nederlandse overheidsfunctionarissen moeilijk omkoopbaar zijn.

In een recent onderzoek naar de relatie tussen georganiseerde criminaliteit en de integriteit van rechtshandavingsorganisaties constateerden Nelen e.a. (2017, p. 53-54) echter een noemenswaardige verandering. Diverse publieke en private partijen in de Rotterdamse haven zouden er namelijk in zijn geslaagd om het verrichten van criminele activiteiten in het havengebied te bemoeilijken, onder andere met behulp van risicoanalyses, verscherpt toezicht, maar ook door de inzet van allerlei technologische middelen. De auteurs beschrijven dat naarmate zogenoemde THOR-organisaties (THOR staat voor toezicht-handhaving-opsporing-regelgeving) erin slagen om specifieke barrières op te werpen, criminele organisaties geconfronteerd worden met nieuwe logistieke bottlenecks. De keerzijde van deze positieve ontwikkeling is echter de toegenomen kwetsbaarheid van de mens, omdat 'criminelen steeds meer zijn aangewezen op contacten binnen het haventerrein om de contrabande veilig te stellen en te verplaatsen' (Nelen e.a. 2017, p. 54). Deze kwetsbaarheid van de havenmedewerker staat centraal in de bijdrage van *Barbra van Gestel*. Zij bespreekt het recente boek *De Schiedamse cocaïnemaffia* van NRC-journalist Jan

Meeus over de corrupte douanier Gerrit G. Het boek geeft, mede op basis van het bestuderen van het opsporingsonderzoek Doussie en gesprekken met de criminele hoofdrolspelers in dit dossier, een rijke beschrijving van de verwevenheid van de onder- en de bovenwereld. Meeus beschrijft gedetailleerd hoe Gerrit G. in beeld komt bij politie en justitie in de nasleep van de vergismoord op Rob Zweekhorst, maar ook hoe hij in contact komt met de georganiseerde misdaad en hoe hij uit hoofde van zijn functie op de afdeling Pre-Arrival in staat is om het controlesysteem van de douane te omzeilen.

In het licht van de verdeling van de gelden uit het Ondermijningsfonds is het interessant om te zien hoe de aanpak van mainports de komende jaren zal worden verstevigd en wat het effect is van de inzet van deze extra middelen op de problematiek rondom (drugs)criminaliteit op Schiphol en in de Rotterdamse haven. Ook eventuele onbedoelde gevolgen van dit beleid verdienen daarbij de aandacht, in het bijzonder in het licht van mogelijke verplaatsingseffecten, zoals Fijnaut in zijn bijdrage ook aanstipt. Zo resulteerde het verplaatsen van een bananenterminal van Rotterdam naar Vlissingen ook in een verplaatsing van een deel van de problematiek (Boerman e.a. 2017, p. 43). Met een versteviging van de aanpak in de Rotterdamse haven ontstaat er ook extra druk op de haven van Antwerpen, in het bijzonder omdat beide havens voor de import van verdovende middelen al decennia 'tweelingen' zijn (De Middeleer e.a. 2018, p. 261). De nadruk op intensivering van fysieke beveiliging in mainports heeft dus wellicht zijn langste tijd gehad, maar voor de georganiseerde criminaliteit en de bestrijding daarvan resteren er voor de komende jaren nog de nodige vragen en uitdagingen.

Robby Roks

Marit Scheepmaker*

* Gastredacteur dr. R. Roks is als universitair docent werkzaam bij de sectie Criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is tevens redactieraadlid van *Justitiële verkenningen*. Mr. drs. M.P.C. Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.

Literatuur

Boerman e.a. 2017

F. Boerman, M. Grapendaal, F. Nieuwenhuis & E. Stoffers, *Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*, Zoetermeer: Nationale Politie, Landelijke Eenheid, Dienst Landelijke Informatieorganisatie 2017.

Bruinsma 1996

G.J.N. Bruinsma, 'Georganiseerde misdaad en legale economische sectoren', in: F. Bovenkerk (red.), *De georganiseerde criminaliteit in Nederland*, Deventer: Gouda Quint 1996, p. 125-132.

De Middeleer e.a. 2018

F. De Middeleer, S. Van Nimwegen, R. Ceulen, S. Gerbrands, E. Roevens, T. Spapens, L. Paoli, C. Fijnaut, B. Van Camp, B. De Ruyver & C. Colman, *Illegale drugsmarkten in België en Nederland: communicerende vaten?*, Brussel: BELSPO 2018.

Van Duinen 2013

L. van Duinen, 'Mainport and corridor: Exploring the mobilizing capacities of Dutch spatial concepts', *Planning Theory & Practice* (14) 2013, afl. 2, p. 211-232.

Eski 2016

Y. Eski, *The port securityscape: An ethnography* (diss. Glasgow), 2015.

Kleemans e.a. 2002

E. Kleemans, M. Brienen & H. van de Bunt, m.m.v. R. Kouwenberg, G. Paulides & J. Barenzen, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*, Den Haag: WODC 2002.

Kruisbergen e.a. 2012

E. Kruisbergen, H. van de Bunt & E. Kleemans, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*, Den Haag: WODC 2012.

Nelen e.a. 2017

J.M. Nelen, E. Kolthoff, M. Brepoels, S. van Dooren, R.C. van Halderen, I. Smulders & M. de Winter, *Georganiseerde criminaliteit en integriteit van rechtshandhavingsorganisaties*, Den Haag: WODC 2017.

Poeth & Van Dongen 1983

G.G.J.M. Poeth & H.J. van Dongen, *Rotterdam of de noodzaak van een infrastructuur voor informatie*, Gemeente Rotterdam 1983.

Staring e.a. 2019

R. Staring, L. Bisschop, R.A. Roks, E. Brein & H. van de Bunt, *Drugs-criminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen*, Den Haag: Boom criminologie 2019.

Rli 2016

Rli, *Mainports voorbij*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur 2016.

Zaitch 2001

D. Zaitch, *Trafficking cocaine: Colombian drug entrepreneurs in the Netherlands*, Den Haag: Kluwer Law International 2001.

Havens en georganiseerde criminaliteit: een historische bespiegeling

*Cyrille Fijnaut**

In de loop van de jaren tachtig kreeg ik belangstelling voor de rol die havens spelen in het bedrijven van bepaalde vormen van georganiseerde misdaad. Enerzijds de vorm waarbij illegale goederen, personen en geld over grenzen, en dus ook door havens, worden gesmokkeld. Anderzijds de vorm waarbij de legale activiteiten in havens het mikpunt vormen van stelselmatige afpersing en diefstal. Deze belangstelling werd in het bijzonder aangewakkerd door de publicaties van Pino Arlacchi over de Italiaanse maffia en door onderzoeken van de New York State Organized Crime Task Force naar de rol van de Cosa Nostra in de economie van de Big Apple. In deze bijdrage zal eerst worden aangestipt wat deze bronnen mij leerden over de genoemde verschijningsvormen van georganiseerde misdaad en hoe ik in 1990 – op uitnodiging van de toenmalige burgemeester van Rotterdam, B. Peper – de Rotterdamse havenbaronnen bijpraatte over de mogelijke risico's van georganiseerde misdaad voor een goede, en dus ook integere, werking van de haven. Daarna wordt ingegaan op het wetenschappelijke en beleidsmatige onderzoek dat sinds de commissie-Van Traa in 1995-1996 is verricht naar de rol die de Rotterdamse haven – op zichzelf en in vergelijking met de haven van Antwerpen – speelt in de nationale en internationale georganiseerde misdaad. Tot slot wordt stilgestaan bij de moeizame omgang met het cruciale maar netelige probleem dat al in het overleg met burgemeester Peper en de havenbaronnen in 1990 een centrale rol speelde: de integriteit van de werking van de Rotterdamse haven.

* Em. prof. dr. C.J. Fijnaut is emeritus hoogleraar criminologie aan de Universiteit Tilburg. Dit artikel is een bewerking van een voordracht gehouden op het symposium over de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op 12 september 2019.

Twee bronnen van inspiratie

In zijn boek *Mafia business* beschrijft Arlacchi hoe diverse *cosche*¹ van de Calabrese maffia, de 'ndrangheta, nauw betrokken waren bij de uitbouw van de haven van Gioia Tauro (Arlacchi 1986, p. 88-116). Uitgerekend de baas van de Piromalli-*cosca* werd in 1994 zelfs de partij waarmee een hele grote Italiaanse bouwonderneming een overeenkomst sloot om met steun van de nationale regering en geld van de Europese Commissie deze haven te transformeren tot een omslagpunt voor grootschalig containervervoer in de Middellandse Zee (1,5 miljoen containers per jaar) en de bijbehorende infrastructuur geschikt te maken voor industrialisering van de streek (Paoli 2003, p. 152-168). Met alle gevolgen van dien: niet alleen werden langs duistere wegen veel opdrachten toebedeeld aan maffiose (onder)aannemers, er kwam ook niet veel terecht van de bouwplannen, de bouw van een grote vuilverbrandingsoven uitgezonderd, zoals uit een Arte-uitzending over de Italiaanse maffia op 27 augustus 2019 bleek. Wie tegen de gang van zaken protesteerde, kreeg te maken met intimidatie of erger.

Al vlug bleek dat de haven, die in 1999 feestelijk werd geopend, om reden van slecht management, concurrentie van andere havens, overheidsbureaucratie en gebrek aan bekwame ondernemers niet winstgevend was. Maar er is meer. Uit een rapport van de parlementaire Anti-Maffia Commissie uit 2008, een evaluatie van het project uit 2012 door een particulier bedrijf voor de Commissie, en een recente studie van een Amerikaanse student blijkt dat de 'ndrangheta altijd grote invloed is blijven uitoefenen op de organisatie en werking van de haven (CSIL 2012; Commissione parlamentare 2008; White 2018). Havenbedrijven worden, desnoods met intimidatie en geweld, verplicht om in zee te gaan met maffiose ondernemingen. Handlangers van de 'ndrangheta zijn betrokken bij de uitoefening van de douanecontrole. De meest invloedrijke *cosche* krijgen \$ 1,5 voor elke container die wordt gelost of geladen. Het is dus niet verbazingwekkend dat de beoogde economische opbloei van de streek uitblijft. Ondernemers hebben geen zin om onder de knoet van de 'ndrangheta te werken.

Verder staat vast dat de haven volop wordt gebruikt voor de invoer van illegale wapens en cocaïne. *Der Spiegel* berichtte zeer onlangs nog – op

1 *Cosche* zijn min of meer zelfstandige, op familiebanden gebaseerde groepen binnen de maffia (van *cosca*, blad van een artisjok).

14 november 2019 – dat er 1200 kilo cocaïne was gevonden in containers met bananen. Ook worden via deze haven massa's toxisch afval uit Noord-Italië en West-Europa ingevoerd in Calabrië. De maffiosi verwerken dit afval niet, maar storten het gewoon in de bergen, in de rivieren en in het open veld. Zij vergiftigen zo niet alleen hun eigen territorium, inclusief fauna en flora, maar ook de mensen die er leven. De New York State Organized Crime Task Force maakte in de jaren tachtig zichtbaar hoe met name de *Genovese family* fortuin maakte met de stelselmatige afpersing van de bedrijven die opereerden op de toen grootste vismijn aan de westkust van de Verenigde Staten: de Fulton Fish Market in New York. Zo werden de *unloaders*, die de aangevoerde vis in kleinere kisten verpakten, gedwongen een deel van hun inkomsten af te geven. De bedrijven die niet wilden betalen, werden bedreigd met geweld, diefstal en werkonderbrekingen. Ook de vissers zelf stonden onder controle van deze *family*. Als er werd gevreesd voor overaanbod en dus voor prijsverlaging, moesten zij hun vangst in zee dumpen (Carroll 1991; Jacobs e.a. 1999, p. 33-47).

Soortgelijke praktijken stonden in de jaren tachtig overigens ook in berichten over de greep van de Japanse yakuza op onder meer de haven van Kobe. Die hief een soort van belasting op alle goederen die in deze haven werden overgeslagen. En iedereen betaalde die belasting, want de sanctie was duidelijk: goederen werden niet geladen of gelost.

Burgemeester Peper en de Rotterdamse havenbaronnen

Gewapend met de inzichten van Arlacchi en de genoemde Task Force nam ik – blijkens mijn agenda van toen – begin 1990 de uitnodiging van burgemeester B. Peper aan om met hem en een aantal belangrijke spelers in de Rotterdamse haven te overleggen over de risico's van georganiseerde misdaad voor deze haven. Ik weet niet meer hoe hij bij mij uitkwam. Wellicht naar aanleiding van mijn bijdragen in diverse publicaties over deze vorm van misdaad (Fijnaut 1985; 1989). Hoe dan ook, op 17 mei 1990 zat ik op het stadhuis met zo'n 25 havenbaronnen. Voor zover ik mij kan herinneren, kwam mijn betoog in dit gezelschap neer op het volgende:

- Havens – zeehavens evengoed als luchthavens – zijn zeer belangrijk in de sfeer van de georganiseerde misdaad: deze misdaad

bestaat in onze contreien immers voor het overgrote deel uit smokkel – goederen, mensen en kapitaal/geld – vanuit en naar derde landen.

- De rol die georganiseerde misdaad in havens in dezen kan spelen, vormt een soort van spectrum: zij gaat van de in- en uitvoer van illegale mensen, goederen en kapitaal, door ze te laten meeliften op de stromen van legale mensen, goederen en kapitaal, controle over respectievelijk uitbuiting van de legale bedrijvigheden: via eigendom van bedrijven, een monopolie op de overslag of controle op havenpersoneel.
- Het ligt voor de hand dat het een in het verlengde van het ander kan liggen: hoe sterker de criminele controle op de werking van een haven is, des te makkelijker is het om de invoer en uitvoer van illegale mensen, goederen en kapitaal te organiseren; het is dus belangrijk om de dynamiek van de georganiseerde misdaad in havens scherp in het oog te houden.
- Corruptie, zowel in de publieke sfeer (douane en politie) als in de private sfeer (overslagbedrijven e.d.), kan een belangrijke rol spelen bij de smokkelpraktijken; zij kan worden tegengegaan met maatregelen om de integriteit te vergroten, zoals screening en wiseling van personeel en strakke procedures bij de afhandeling van transacties.
- Het commerciële belang van een integere haven is zeer groot in het licht van de plannen om te komen tot een interne/geïntegreerde markt in de Europese Gemeenschap/Europese Unie, onder meer door de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen en hun verlegging naar de buitengrenzen: als integere vervoerders/verladers het voor het kiezen hebben, dan zullen zij zeker kiezen voor een integere en dus ook veilige haven.

In het licht van het vorenstaande valt goed te begrijpen dat in de rapporten die de onderzoeksgroep-Fijnaut in 1986 schreef voor de commissie-Van Traa nogal wat aandacht wordt geschonken aan de rol van de Rotterdamse haven bij het bedrijven van georganiseerde misdaad.

Het rapport van het Wadden-team

De eerste bevinding van de onderzoeksgroep was eigenlijk een vondst: een dubbeldik rapport van het zogenoemde Wadden-team uit 1988

over met name de invoer van hasj uit Pakistan.² In dit rapport wordt beschreven dat het voor smokkelaars uit omgeving Amsterdam en West-Brabant heel gemakkelijk was om schepen en schippers te vinden die grote partijen in Pakistan wilden ophalen. Soms werden de partijen afgezet in Galicië en vandaar over de weg vervoerd naar Nederland. Meer gebruikelijk was echter dat de hasj per schip werd ingevoerd via Nederlandse havens, dan wel vanaf een schip met speedboten op de kust werd aangeland. De hasj werd dan van hieruit doorgevoerd naar andere Europese landen. Men had slechts een beperkt idee van de mensen die dit allemaal organiseerden en financierden. Duidelijk was wel dat zij beschikten over juridische raadgevers om nepbedrijven op te richten.

Deze bevinding is nog altijd relevant voor de huidige discussie over maatregelen om de invoer van cocaïne te stoppen of te beperken. Zij demonstreert dat men zich niet moet blindstaren op de rol die de Rotterdamse haven in deze handel speelt, maar ook niet op de rol van andere grote Nederlandse en buitenlandse zeehavens. Wanneer in deze havens de controle wordt opgevoerd, moet worden verwacht dat de smokkelaars overgaan tot invoer via kleinere havens in Nederland en de omliggende landen. En wanneer ook hier strengere controlemaatregelen worden getroffen – denk aan de toenemende controle in de vele (jacht)havens rondom de Westerschelde –, dan blijft de aanlanding van deze drug op de kust nog altijd een gerede optie. Dit vindt tegenwoordig al af en toe plaats, maar zou dan op (veel) grote(re) schaal kunnen gebeuren (Berkelder & De Ree 2005).

Dat zich dergelijke vormen van verplaatsing kunnen en zullen voordoen, kan overigens ook worden afgeleid uit ervaringen in het buitenland. In mijn knipselkrant zitten heel wat actuele voorbeelden van aanlandingen op de kust van Spanje en Portugal, Marokko, Australië en Nieuw-Zeeland. Verscherping van de controle in de Rotterdamse haven, waar ook vandaag de dag weer voor wordt gepleit, betekent dus zeker niet het einde van de grootschalige invoer van cocaïne in Nederland.

2 *Kamerstukken II* 1995/96, 24072, nr. 17, p. 22-23.

Het eigen onderzoek voor de commissie-Van Traa

De onderzoeksgroep-Fijnaut stelde vast dat de Rotterdamse haven in de jaren tachtig en negentig kampte met (container)diefstallen die werden gepleegd door professionele dievenbendes.³ Deze criminele groepen beschikten in de haven over een groot netwerk van informanten en helpers, bestaande uit portiers, loodsbazen en chauffeurs. In zekere zin was het dus niets nieuws dat op een gegeven moment 'uit-halers' partijen drugs uit containerschepen haalden. Hun professionaliteit belette niet dat er ook toen al vrij grote hoeveelheden drugs in beslag werden genomen. Zo werd er in 1993 118.000 kilo drugs (hasj, marihuana en coke) gepakt (waarvan 2605 kilo cocaïne). In 1994 ging het om 188.000 kilo, waarvan 6171 kilo cocaïne. Niettemin wist iedereen ook dat – gelet op de grote aantallen containers en het hoge tempo van afhandeling – deze hoeveelheden weinig zeiden over de totale hoeveelheden illegale drugs die werden ingevoerd. De feitelijke pak-kans was nu eenmaal gering. Het transitverkeer kon niet vaak en niet lang worden stilgelegd voor de uitvoering van daadwerkelijke controles: in de haven is snelheid nu eenmaal alles. De oprichting van een Douane Informatie Centrum kon wel leiden tot vergroting van de pak-kans, maar betekende zeker niet het einde van de illegale drugshandel. In het betrokken rapport van de onderzoeksgroep-Fijnaut wordt hierbij speciaal gewezen op het feit dat de Colombiaanse smokkelaars vaak probeerden om de geografische herkomst van het schip of de containers te maskeren. De middelen die zij gebruikten om het illegale transport zélf te verhullen, waren onder meer valse of vervalste lading-brieven, containers met dubbele wanden en blikken met fruit of fruitsappen. Zij vonden het overigens niet zo erg om partijen cocaïne kwijt te raken aan de politie of de douane. De winsten waren zo enorm dat zij dergelijke verliezen voor lief namen. Zij probeerden wel om via malafide en bonafide scheepvaartbedrijven eigen logistieke voorzieningen in de haven op te bouwen en zo hun slaagkansen te vergroten, maar om de een of andere reden kregen zij dit niet voor elkaar. Hierdoor bleven zij op allerlei terreinen aangewezen op medewerking vanuit de Rotterdamse onderwereld. Het proefschrift van Zaitch uit 2001 over de cocaïnehandel via de haven van Rotterdam maakte duidelijk waarom Nederland zo aanlok-

3 Zie voor dit onderzoek inzake de Rotterdamse haven onder meer: *Kamerstukken II* 1995/96, 24072, nr. 17, p. 40-41, 50-51, 172-179.

kelijk was voor Colombiaanse cocaïnesmokkelaars: een bedrijvig land met een goede infrastructuur, prima verbindingen naar andere landen en geen zware straffen. Bovendien waren de controlesystemen in de haven geen probleem voor hen. Integendeel, zij smokkelden juist graag via Rotterdam omdat de afhandeling van de containers er zo snel verliep en de controle op hun inhoud zo beperkt was. Volgens de zegslieden van Zaitch was het in Rotterdam dan ook helemaal niet nodig om iemand te corrumperen: 'You don't need corruption with so many legal business around' (Zaitch 2002). Zij verkneukelden zich trouwens bij de gedachte dat de havenautoriteiten het tempo nog wilden opvoeren: 'And now they want to make it even faster' (Zaitch 2002, p. 243). En dan te bedenken dat vandaag de dag de douane er op haar website prat op gaat dat zij 24/7 in bedrijf is en bekendstaat als 'een van de efficiëntste douanes ter wereld'.

Overigens werd door de onderzoeksgroep-Fijnaut niet vastgesteld dat Nederlandse of buitenlandse criminele groepen zodanig waren genesteld in de Rotterdamse haven dat zij er op de een of andere manier legale trafiëken konden controleren. Er was dus geen sprake van stelselmatige afpersing van bedrijven of van stelselmatige corruptie en (dreiging met) geweld ten aanzien van medewerkers van de douane en de Politie Rotterdam-Rijnmond. Wat niet wil zeggen dat er geen verhalen waren over corrupte douaniers of politiemensen. Slechts in een enkel geval werd corruptie echter daadwerkelijk vastgesteld. Via de oprichting van een Platform Criminaliteitsbeheersing Rotterdam tussen publieke en private partijen werd trouwens geprobeerd om de integriteit van de bedrijfsvoering in de haven te bewaken.

De ontwikkelingen in de periode 2002-2017

Dit beeld van de situatie in de Rotterdamse haven werd een jaar later bevestigd in de tweede rapportage over de georganiseerde misdaad in Nederland op basis van de desbetreffende WODC-monitor (Kleemans e.a. 2002, p. 92 e.v.). In de vijftien strafzaken met betrekking tot de invoer van cocaïne (in tien gevallen per schip via de zeehavens) was niet of nauwelijks sprake van aanwijzingen voor (de noodzaak van) corruptie. De modi operandi van de smokkelaars waren daarentegen bovenal gericht op het omzeilen van toezicht. Het ging er dus niet om douaniers een oogje te laten dichtknijpen, maar om de smokkel zo

veel als mogelijk te onttrekken aan hun wakend oog. En dit temeer omdat het volgens de smokkelaars moeilijk was om Nederlandse douaniers om te kopen. Het was zelfs beter om het niet eens te proberen, want het risico was groot dat pogingen daartoe zich tegen je keerden. Wat niet wilde zeggen dat er geen sprake was van corruptie. Het was immers de vraag in hoeverre (geruchten over) corruptiepraktijken waren meegenomen in de strafrechtelijke onderzoeken die werden geanalyseerd. Het betreft hier immers *dirty data*, om met Marx (1984) te spreken. Men mag er dus niet blind op vertrouwen dat strafdossiers op dit punt een getrouw beeld van de situatie geven.

Uit een rapport over de cocaïnehandel voor de nationale criminaliteitsbeeldanalyse 2007 (Politie 2008) bleek dat de voornaamste methoden om cocaïne transporten over zee te camoufleren nog altijd dezelfde waren als in de tijd van de commissie-Van Traa: valse of vervalste laadbrieven en plotse dan wel veelvuldige wijzigingen van de bestemming. Hier wordt deze keer wel als een soort van vanzelfsprekendheid aan toegevoegd (p. 91) dat in de havens van bestemming, en dus ook in Rotterdam, de cocaïne door ‘omgekocht havenpersoneel’ uit containers wordt verwijderd voordat die worden doorgestuurd naar de betrokken (legale) bedrijven. Deze bevinding zaaide natuurlijk niet alleen twijfel over de zojuist besproken uitkomsten van de WODC-monitor georganiseerde criminaliteit uit 2002, maar riep ook de vraag op of de corruptieproblemen ondertussen wellicht waren toegenomen. Deze vraag werd in deze analyse echter niet beantwoord. Ook in het *Nationaal dreigingsbeeld 2017* (Boerman e.a. 2017, p. 35-44) gebeurt dit niet. Hierin wordt wel herhaald dat cocaïne, die bestemd is voor Nederlandse criminelen, niet alleen wordt geïmporteerd via de haven van Rotterdam, maar ook via de havens van Antwerpen, Amsterdam en Vlissingen. Om de smokkel te camoufleren wordt nog altijd gebruik gemaakt van (nep)bedrijven en katvangers. De drug zelf wordt bijvoorbeeld verborgen tussen de lading, in speciale bergplaatsten onder de waterlijn en in dubbele wanden in containers. Zonder verwijzing naar belangrijke artikelen die in de afgelopen jaren over de smokkel in Rotterdam en Schiphol zijn gepubliceerd (Eski & Buijt 2016; Madarie & Kruisbergen 2018) wordt hieraan toegevoegd dat werknemers bij containerbedrijven, vrachtwagenchauffeurs en douaniers onmisbare schakels vormen in de smokkel: om in containers te kunnen komen dan wel om ze te verplaatsen of te laten doorgaan. In het laatste geval worden er natuurlijk geen ‘uithalers’ – vaak Marokka-

nen of Albanezen – meer ingezet om cocaïne van de schepen te halen, maar wordt op grote schaal de criminele variant van de gecontroleerde aflevering toegepast. Die houdt in dat de betrokken containers, al dan niet met medeweten van de verladers of de bestemde bedrijven, ver in het achterland worden bezorgd en pas daar – desnoods gewapenderhand – worden geopend door de smokkelaars of hun handlangers. Overigens wordt hier ook gewezen op het feit dat er nog steeds droppings in open water plaatsvinden en dat de drugs met snelle boten naar de kust worden gevaren.

Dit laatste onderstreept weer eens dat het niet zo zinvol is om bij de analyse van grensoverschrijdende drugsmokkel alleen naar de havens zélf te kijken. Om echt zicht op die smokkel te krijgen moeten op z'n minst ook de bedrijvigheden op bijbehorende haventerreinen of verder weg gelegen industrieterreinen worden bekeken, en zo mogelijk ook de rechtstreekse aanlanding van drugs op de kust. Havens mogen we dus niet als geïsoleerde transitiepunten zien, maar moeten worden beschouwd als knooppunten in netwerken die tot ver in het binnenland en het buitenland reiken. Alleen wie zo naar havens kijkt, ziet de ruimere strategische en tactische mogelijkheden om drugshandel te stoppen dan wel te verminderen. Neem het voorbeeld van de cocaïne-transporten: men zal moeten proberen te voorkomen dat zij kunnen starten in Zuid-Amerika, maar ook onder ogen moeten zien dat zij niet altijd in de Nederlandse (of Belgische dan wel Duitse) havens worden uitgethaald, maar op veilige plekken in het achterland.

De resultaten van een Belgisch-Nederlands onderzoek

Er wordt vandaag de dag van alles verteld over de drugsmokkel via de haven van Rotterdam. Veel van die verhalen hebben een zwakke empirische grondslag. Neem bijvoorbeeld het verhaal over de preponderante rol die de Rotterdamse haven in vergelijking met andere Europese havens zou spelen in de smokkel van cocaïne naar Europa. Er is echter geen deugdelijke vergelijkende studie waarin dit onomstotelijk is vastgesteld. Bovendien wordt in dit verband veelal uit het oog verloren dat soms meerdere havens – ook als afleidings- of afschermingsmaatregel – zijn betrokken bij een en dezelfde smokkeloperatie. Denk bijvoorbeeld aan het recente geval waarin 1,3 ton heroïne via Felixstowe moest worden vervoerd naar Antwerpen, maar door de Britse

National Crime Agency werd onderschept en in Nederland leidde tot de arrestatie van vier verdachten.⁴

Het enige onderzoek waarin enigermate vergelijkenderwijze is gekeken naar de rol van Rotterdam in de drugssmokkel is het onderzoek naar de onderlinge verhouding tussen de drugsmarkten in België en Nederland dat in 2014 werd opgezet door de helaas te jong overleden Gentse hoogleraar Brice de Ruyver (Colman e.a. 2018, p. 187-207). Dit onderzoek laat zien dat er, mede gelet op het feit dat in Nederland de cannabisteelt en de productie van synthetische drugs niet afnemen, sprake is van expansie van de (Nederlandse) illegale drugsindustrie op Belgisch grondgebied. Met de kanttekening dat er in samenhang met deze expansie in toenemende mate sprake is van integratie van de Nederlandse en Belgische criminele milieus.

Waar het gaat om de rol van de havens in de drugssmokkel gaat de meeste aandacht in dit onderzoek naar de rol van de Antwerpse haven. Hiervan wordt onder andere gezegd dat met name Marokkaanse en Albanese groepen – zowel woonachtig/verblijvend in Antwerpen als in Belgisch Limburg en Luik – volop zijn betrokken bij het smokkelen/uithalen van cocaïne, en dat zij hierbij op de achtergrond worden geholpen door hun banden met 'ndrangheta-figures die op Belgisch grondgebied opereren. Mede om deze reden maken ook Nederlandse criminele groepen – al dan niet familiaal verweven met criminele groepen in Antwerpen (dit speelt met name een rol in de Marokkaanse gemeenschap) – graag gebruik van de Antwerpse haven. Hier kunnen zij rekenen op verregaande criminele dienstverlening, ook waar het gaat om de ondersteuning door corrupte havenarbeiders, politiemensen en douaniers. Er wordt geschat dat tot 80% van de cocaïne-transporten via de haven van Antwerpen is bestemd voor Nederland. Deze situatie heeft overigens geleid tot een steeds gewelddadiger concurrentiestrijd tussen Antwerpse Marokkaanse groepen en Nederlandse criminele organisaties.

In het verlengde van deze vaststellingen worden ook andere factoren besproken die in de hand zouden werken dat de Antwerpse haven voor de smokkel van cocaïne veel belangrijker is dan de Rotterdamse haven: de uitgestrektheid van het Antwerpse havengebied, de hoge productiviteit van de Antwerpse haven bij de verwerking van containers en het geringere niveau van controle op de goederenstromen in

4 www.nieuwsbladtransport.nl/havens/2019/09/05/megavangst-heroine-in-felixstowe-leidt-tot-arrestaties-in-nederland/?gdpr=accept

deze haven. Welke rol deze factoren werkelijk spelen in de verhouding tussen de Antwerpse haven en de Rotterdamse haven bij de import van cocaïne is naar mijn mening echter een vraag die nader onderzoek verdient. Deze vraag kan op grond van het onderzoek dat werd verricht in elk geval niet worden beantwoord, omdat er geen gedetailleerde kwantitatieve en kwalitatieve vergelijking tussen het grondgebied, de organisatie en de werking van deze twee havens werd gemaakt, juist ook waar het gaat om de aard, de omvang en de toepassing van allerhande controlemaatregelen. Bij gebrek aan een dergelijke vergelijkende analyse is het ook onmogelijk min of meer te kunnen bepalen wat de verschillen in hoeveelheden in beslag genomen drugs/cocaïne tussen de beide havens betekenen. Zeggen die verschillen vooral iets over niveaoverschillen tussen de controlesystemen die in de beide havens worden toegepast? En niets over de verschillen tussen de feitelijke hoeveelheden drugs die in de beide havens daadwerkelijk worden doorgevoerd?

Naast de eerdere vaststelling dat geregeld meerdere havens zijn betrokken bij een en dezelfde smokkeloperatie, is ook dit *dark number*-probleem een goede reden om te pleiten voor meer onderzoek door multinationale wetenschappelijke onderzoeksgroepen naar de rol van Europese havens – evengoed zeehavens als luchthavens – in de illegale drugshandel. Het onderzoek op dit gebied is veel te nationaal van opzet.

Als de prooi de jager pakt

Gegeven het grote belang van de kwestie van de integriteit van de Rotterdamse haven moeten tot slot nog enkele opmerkingen worden gemaakt over het onderzoek van B. Rovers en H. Moors, waarvan de resultaten niet worden gepubliceerd. Het doel van dit onderzoek – met de wat raadselachtige titel: *Als de prooi de jager pakt* – was om vanaf medio 2016 gefundeerd zicht te krijgen op de kwetsbaarheid van THOR-organisaties (Toezicht, Handhaving, Opsporing en Regelgeving/vergunningverlening) in de Rotterdamse haven voor georganiseerde misdaad, omdat hun medewerkers door criminelen worden gebruikt om het plegen van die misdaad te faciliteren. Het zou worden uitgevoerd door middel van een analyse van de relevante incidenten in de voorbije twintig jaar: opzettelijke schendingen van de integriteit

door personeelsleden, waarbij sprake is van vrijwillige of onvrijwillige samenwerking met criminelen.

Het uitgangspunt was: wat gebeurt er als je in de haven de controle opvoert? Neemt dan – paradoxaal genoeg – de kwetsbaarheid van de THOR-organisaties voor corruptie niet toe omdat zij er vermoedelijk beter in zullen slagen illegale activiteiten te belemmeren? De relevantie van deze vraagstelling was niet alleen gebaseerd op de hiervoor besproken onderzoeken naar de drugssmokkel in de Rotterdamse haven, maar was ook gelegen in het feit dat in 2016 forse aanscherping van de controle aan de orde was, met name in het kader van het project Integere/Veilige Haven. Hiertoe kan worden verwezen naar de brief van de Staatssecretaris van Financiën d.d. 2 november 2016 over de versterking van de rol van de douane – in termen van meer samenwerking met andere (publieke en private) partijen – bij de bestrijding van ondermijnende criminaliteit in de haven, in het bijzonder de drugssmokkel.⁵

In de voorbije drie jaar werd allerlei onderzoek gedaan. Samengevat werden negentien dossiers van strafzaken in de voorbije twintig jaar achterhaald, werd er in totaal met 119 personen gesproken en werden tal van signalen inzake (mogelijke) incidenten verzameld die niet tot een opsporingsonderzoek/strafzaak hadden geleid. En in het voorjaar van 2019 lag er het concept van het eindrapport. Dit concept werd echter niet uitgewerkt tot een publicatie. Waarom niet? Omdat, zoals de onderzoekers in de *Toelichting* d.d. 12 mei 2019 bij deze beslissing schreven, zij er onvoldoende in waren geslaagd om vast te stellen wat de bedoelde signalen in empirische zin zeggen over de aard en omvang van integriteitsschendingen in de rangen van de genoemde organisaties: ‘We kunnen geen onomstotelijke en geldige uitspraken doen over het aantal en soort incidenten dat heeft plaatsgevonden.’ En waarom niet? Om diverse redenen, maar veruit de belangrijkste reden was de onvoldoende beschikbaarheid van schriftelijke bronnen/registries. En de voornaamste reden hiervan was weer dat een aantal THOR-organisaties in de haven formeel of feitelijk geen medewerking wilde verlenen aan het onderzoek. Met het wat bizarre gevolg dat terwijl de onderzoekers steeds meer signalen ter ore kwamen, de THOR-organisaties steeds meer de luiken dichtdeden. Deze ervaring was reden om aan het slot van de *Toelichting* te stellen dat alleen een par-

5 *Kamerstukken II* 2016/17, 31934, nr. 9.

lementaire of statelijke onderzoekscommissie voldoende is gewapend om door te dringen tot de integriteitsproblemen die in werkelijkheid spelen bij de THOR-organisaties in de Rotterdamse haven. Het ligt voor de hand dat deze ongebruikelijke gang van zaken in politieke en wetenschappelijke kringen vragen oproept. In antwoord op vragen van Kamerleden schrijft de Minister van Justitie en Veiligheid op 19 juli 2019 aan de Tweede Kamer dat hij niet wil treden in de overwegingen van de onderzoekers om geen eindrapport uit te brengen.⁶ Hij voegt er echter geruststellend aan toe dat er voldoende andere recente onderzoeken zijn om het beleid rondom integriteit en de bestrijding van ondermijnende criminaliteit en corruptie nader vorm te geven. De onderzoeken waar hij naar verwijst (Nelen & Kolthoff 2017; Smit e.a. 2019; Staring e.a. 2019), zijn echter niet specifiek gericht op het probleem van non-integriteit respectievelijk corruptie bij overheidsdiensten in de Rotterdamse haven, en zeker niet op signalen waarvan de integriteitsbureaus van de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee, de Rijksrecherche, de FIOD of het Openbaar Ministerie geen weet hebben. Hierom is het niet te veel gezegd dat de minister in zijn brief van 19 juli 2019 met een forse boog om het probleem heen loopt. Dat er zo'n probleem bestaat, staat echter buiten kijf. Dat blijkt niet alleen uit goed gedocumenteerde gevallen als dat van de voormalige douanier G (Meeus 2019). Het kan ook worden opgemaakt uit de brief van de Staatssecretaris van Financiën d.d. 22 augustus 2019 over de versterking van de screening bij de douane door haar op het niveau van de politie te brengen.⁷

Een korte blik in de toekomst

Men moet er – met het *World Drug Report 2019* van het UN Drugs and Crime Office – voorlopig van blijven uitgaan dat de productie en het gebruik van cocaïne, en hiermee de druk op de Nederlandse en Belgische havens, niet zullen afnemen. En hier komt de invoer van andere illegale drugs nog bij: methamfetamine uit Mexico, heroïne uit Iran en cannabis uit Nigeria, zoals uit recente krantenberichten blijkt. Het is dan ook raadzaam om niet weg te kijken van het probleem van de non-integriteit in de Rotterdamse haven. Integendeel: de analyse van

6 Kenmerk van de brief: 2632129.

7 Kenmerk van de brief: 2019-0000116093.

Staring en collega's betreffende de structurele kwetsbaarheden van/in de Rotterdamse haven moet daadkrachtig worden doorgetrokken tot op het niveau van de mensen die hier in publiek dan wel particulier verband werkzaam zijn. Alleen op dit niveau kan nauwkeurig genoeg worden achterhaald hoe die structurele kwetsbaarheden verder kunnen worden verminderd. En als de betrokken overheden en diensten niet bij machte zijn om deze oefening grondig genoeg te maken, is er inderdaad alle reden om een parlementaire of statelijke commissie dit te laten uitzoeken. Alleen zo kan worden tegengegaan dat persoonlijke non-integriteit een structureel probleem in de haven wordt. Met het risico dat criminele groepen hier feitelijke machtsposities in de afhandeling van goederen(stromen) opbouwen die zeer moeilijk af te breken zijn. Het feit dat Nederland geen maffia, cosa nostra of yakuza kent, wil niet zeggen dat zo'n ontwikkeling hier onmogelijk is.

Literatuur

Arlacchi 1986

P. Arlacchi, *Mafia business. The mafia ethic & the spirit of capitalism*, Londen: Verso 1986.

Berkelder & De Ree 2015

N. Berkelder & H. de Ree, 'Wild-West op de Noordzee', *BN-De Stem* 3 juni 2015.

Boerman e.a. 2017

F. Boerman, M. Grapendaal, F. Nieuwenhuis & E. Stoffers, *Nationaal dreigingsbeeld 2017 georganiseerde criminaliteit*, Zoetermeer: Dienst Landelijke Informatieorganisatie 2017.

Carroll 1991

B. Carroll, 'Combatting racketeering in the Fulton Fish Market', in: C. Fijnaut & J. Jacobs (red.), *Organized crime and its containment. A transatlantic initiative*, Deventer: Kluwer 1991, p. 183-200.

Colman e.a. 2018

C. Colman, F. De Middeleer, A. Spapens, S. Van Nimwegen e.a., *De grens voorbij. Belgische en Nederlandse drugsmarkten in beweging*, Den Haag: Boom criminologie 2018.

**Commissione parlamentare
2008**

Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, *Relazione annuale sulla 'ndrangheta* (Doc. XXIII, N. 5), 19 februari 2008.

Eski & Buijt 2016

Y. Eski & R. Buijt, 'Dockers in drugs. Policing the illegal drug trade and port employee corruption in the Port of Rotterdam', *Policing: A Journal of Police and Practice* (11) 2016, afl. 4, p. 371-386.

Fijnaut 1985

C. Fijnaut, 'Georganiseerde misdaad. Een onderzoeksgerichte terreinverkenning', *Justitiële verkenningen* 1985, afl. 9, p. 5-42.

Fijnaut 1989

C. Fijnaut (red.), *Georganiseerde misdaad en strafrechtelijk politiebeleid*, Lochem: J.B. van den Brink 1989.

Jacobs e.a. 1999

J. Jacobs, C. Friel & R. Radick, *Gotham unbound. How New York City was liberated from the grip of organized crime*, New York: New York University Press 1999.

Kleemans e.a. 2002

E. Kleemans, M. Brienens & H. van de Bunt, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland*, Den Haag: WODC 2002.

Madarie & Kruisbergen 2018

R. Madarie & E. Kruisbergen, *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*, 2018.

Marx 1984

G. Marx, 'Notes on the discovery, collection and assessment of hidden and dirty data', in: J. Schneider & J. Kitsuse (red.), *Studies in the sociology of social problems*, Norwood, NJ: Ablex Publishing Corporation 1984, p. 78-113.

Meeus 2019

J. Meeus, *De Schiedamse cocaïne maffia. Een corrupte douanier, doorgewinterde criminelen en duizenden kilo's coke*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam 2019.

Nelen & Kolthoff 2017

H. Nelen & E. Kolthoff, *Schaduw en over de rechtshandhaving. Georganiseerde criminaliteit en integriteitsschendingen van functionarissen in de rechtshandhaving*. Den Haag: Boom criminologie 2017.

Paoli 2003

L. Paoli, *Mafia brotherhoods. Organized crime, Italian style*, New York: Oxford University Press 2003.

Politie 2008

Politie, *Cocaïnehandel*, Driebergen: Dienst Nationale Recherche 2008.

Smit e.a. 2019

A. Smit, N. Slagmolen, C. Bronkhorst, J. van den Goor & G. Meershoek, *Het lekken van vertrouwelijke politie-informatie. Aard, omvang en ernst van het fenomeen bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee*, Den Haag: Boom criminologie 2019.

Staring e.a. 2019

R. Staring, L. Bisschop, R. Roks, E. Brein e.a., *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. Aard en aanpak van het fenomeen*, Den Haag: Boom criminologie 2019.

White 2018

B. White, *Mafia and globalization. The consequences of economic integration without legal symmetry*, San Diego: University of San Diego 2018.

Zaitch 2001

D. Zaitch, *Traquetos. Colombians involved in the cocaine business in the Netherlands*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2001.

Zaitch 2002

D. Zaitch, 'From Cali to Rotterdam. Perceptions of Colombian cocaine traffickers on the Dutch Port', *Crime, Law & Social Change* (38) 2002, afl. 3, p. 239-266.

Transitcriminaliteit en logistieke knooppunten in Nederland

*Renushka Madarie en Edwin Kruisbergen**

Veel georganiseerde criminaliteit in Nederland kan worden getypeerd als transitcriminaliteit. Transitcriminaliteit omvat voornamelijk internationale illegale handel (Kleemans 2007). Daarbij worden dezelfde gelegenheidsstructuren gebruikt die ook legale economische activiteiten faciliteren. Veel criminele organisaties in Nederland houden zich vooral bezig met internationale smokkelactiviteiten. Daarbij kan Nederland het land van productie, doorvoer, en bestemming zijn. Nederland is een belangrijk productieland voor synthetische drugs als MDMA en amfetaminen doordat hier veel kennis over de productie van deze drugs aanwezig is (EMCDDA 2015). Als doorvoerland speelt Nederland een belangrijke rol in de verspreiding van drugs naar de rest van Europa. Recente rapporten laten zien dat cocaïne voornamelijk in Europa komt via Spanje en Portugal in het zuiden en via Nederland en België in het noorden (EMCDDA & Europol 2019; EMCDDA 2016). Het belang van Nederland als startpunt of doorvoerpunt voor drugssmokkelaars heeft te maken met de demografische, geografische en logistieke kenmerken van dit land (Kleemans 2014).

Dankzij het koloniale verleden en arbeidsmigratie (en vervolgmigratie) telt Nederland relatief veel inwoners die banden hebben met landen of regio's waar drugs als cocaïne, heroïne en hasj op grote schaal worden geproduceerd. Deze banden stellen mensen die dat willen, in staat een sleutelrol te vervullen tussen criminele groeperingen in Nederland en soortgelijke groeperingen in het buitenland. Op deze manier worden 'structurele gaten' overbrugd (Burt 1992); netwerken

* R. Madarie MSc. is als promovendus verbonden aan het NSCR te Amsterdam Dr. E.W. Kruisbergen is als onderzoeker verbonden aan het WODC. R. Madarie MSc. is als promovendus verbonden aan het NSCR. Dr. E.W. Kruisbergen is als onderzoeker verbonden aan het WODC. Dit artikel heeft zijn oorsprong in een bijdrage die de auteurs hebben geleverd aan het door de EU gefinancierde PROTON-project. Proton staat voor *Modelling the PRocesses leading to Organised crime and TerrOrist Networks*. De financiering maakt onderdeel uit van het *European Union's Horizon 2020 research and innovation programme, onder grant agreement nr. 699824*. Zie ook Madarie & Kruisbergen (nog te publiceren).

kunnen zo met elkaar worden verbonden die anders door sociale en geografische barrières niet met elkaar verbonden zouden zijn. Tot slot wordt Nederland door zijn geografische ligging ook wel beschouwd als de poort naar Europa. Twee belangrijke logistieke knooppunten dragen bij aan deze poortfunctie van Nederland, namelijk de luchthaven Schiphol en de haven van Rotterdam. Deze knooppunten worden hierna besproken.

Luchthaven Schiphol

Luchthaven Schiphol is de grootste luchthaven van Nederland en één van de grootste van Europa. In 2015 verwerkte de luchthaven zo'n 58 miljoen passagiers en 1,6 miljoen ton luchtvracht (Schiphol 2017). Deze enorme verwerkingscapaciteit en verbondenheid met andere delen van de wereld maken Schiphol tot belangrijk logistiek knooppunt voor de Nederlandse economie. Tegelijk maken deze factoren de luchthaven ook aantrekkelijk voor criminele organisaties. Door de enorme stroom aan personen en goederen is het onmogelijk alle passagiers en luchtvracht even goed te controleren. Dit biedt kansen voor internationale drugshandel. Om deze drugshandel zo veel mogelijk in te perken zijn verschillende beveiligingsmaatregelen ingevoerd. Zo werden in 2001 de veiligheidscontroles voor luchthavenpersoneel aangescherpt. Voordat deze controles werden ingevoerd, was het voor het personeel relatief eenvoudig om drugs te smokkelen van *land-* naar *airside* en vice versa. Inmiddels wordt de bagage van het personeel ook onderworpen aan dezelfde checks waar bagage van passagiers doorheen moet. Een ander voorbeeld zijn de zogenoemde '100%-controles' die sinds 2003 van kracht zijn om de toenemende stroom aan drugskoeriers die cocaïne Nederland in smokkelen, aan te pakken (Kruisbergen 2005). Voor specifieke herkomstlanden geldt dat alle passagiers en hun bagage extra worden gecontroleerd.¹ Verder heeft internationale samenwerking geleid tot het toepassen van veiligheidsmaatregelen in het buitenland, zoals pre-boardingchecks op Hato International Airport op Curaçao (Kleemans e.a. 2010).

1 Dit betekent overigens niet dat elke passagier aan precies dezelfde soort controles wordt onderworpen (Van Haaften 2013, blz. 2).

Haven van Rotterdam

De haven van Rotterdam is één van de grootste havens van Europa. Net als de grootste luchthaven van Nederland, is de Rotterdamse haven een belangrijk knooppunt voor criminele organisaties (EMCDDA 2016). Tussen 2009 en 2012 werd hier zo'n veertig ton cocaïne onderschept (Eventon en Bewley-Taylor 2016). In 2013 schatte de politie dat een kwart tot de helft van de in Europa geconsumeerde cocaïne via de Rotterdamse haven binnenkwam (Van der Ploeg, 2014). Net als de luchthaven heeft de haven verschillende controles ingevoerd om illegale handel op te sporen. Zo worden zeecontainers gescand en moeten scheepvaartbedrijven bepaalde documenten overleggen voordat ze mogen opereren in de haven.²

Internationale drugshandel: een crime script

In het proces van drugshandel kan een aantal belangrijke stappen worden onderscheiden. In zogenoemde 'crime scripts' worden deze handelingen in chronologische volgorde gerangschikt (Cornish 1994). Crime scripts verduidelijken wat er vóór, tijdens en na een misdrijf gebeurt. In het script zijn ook actoren, voorwerpen, en locaties opgenomen die nodig zijn voor de uitvoering van het delict. Hoewel verschillende criminele groeperingen gebruik kunnen maken van verschillende soorten voorwerpen en locaties, en in reactie op de politie hun werkwijze kunnen aanpassen, zijn crime scripts flexibel genoeg om met dergelijke veranderingen rekening te houden. Eén van de voordelen van crime scripting is dat het eenvoudiger wordt om de verschillende stappen van bepaalde typen misdrijven te onderzoeken (Chiu e.a.). Crime scripting draagt zo bij aan situationele criminaliteitspreventie, waarbij niet wordt gekeken naar de persoonlijke kenmerken van daders, maar naar omgevingskenmerken die criminaliteit faciliteren (Clarke 1997). Tabel 1 laat een voorbeeld zien van een crime script voor internationale drugshandel (Tompson en Chainey 2011). De inhoud van dit script is gebaseerd op de resultaten

2 Een specifieke methode die door criminele organisaties wordt toegepast is de 'rip-off'-methode (Eski en Buijt 2016). Bij een rip-off gebruiken criminelen zeecontainers die door legitieme bedrijven worden gebruikt om hun drugs naar andere landen te vervoeren. Zij verstopten hun drugs in de zeecontainers en bij aankomst in de haven halen de criminelen de drugs uit de container, voordat de drugs, of de daders zelf, worden opgemerkt.

Tabel 1 **Crime script internationale drugshandel**

Hoofdactiviteit	Stappen	Actoren, voorwerpen en locatie
voorbereiding	1. drugs verkrijgen	- drugs kopen van anderen - zelf drugs produceren
pre-activiteiten	2. drugs naar een logistiek knooppunt vervoeren	- een auto lenen - bekenden laten rijden
activiteit	3. drugs aan boord (van het voertuig) brengen	- drugskoeriers - (lucht)havenpersoneel - douanebeambten - deklading
	4. drugs uit het voertuig halen	
post-activiteiten	5. drugs naar bestemming vervoeren	- een auto lenen - bekenden laten rijden
	6. drugs opslaan	- huis - schuur
	7. drugs verkopen	
	8. financiën beheren	- contant geld uitgeven - geld witwassen

van een analyse van zaken uit de Monitor Georganiseerde Criminaliteit (Kruisbergen e.a. 2019; zie ook paragraaf *Data en methoden*).

Drugsmokkelaars die gebruikmaken van logistieke knooppunten als lucht- of zeehavens staan voor meerdere uitdagingen. Omdat er dagelijks enorm veel passagiers en vracht worden verwerkt, moeten criminele organisaties precies weten wanneer en waar ‘hun’ koerier, bagage of container aankomt. Verder moeten ze ervoor zorgen dat hun drugs ongehinderd de controlepunten passeert. Hiervoor hebben ze vaak de hulp van een *insider* nodig. Criminele organisaties kunnen bijvoorbeeld handhavingspersoneel omkopen om controles te omzeilen, of havenpersoneel betalen voor informatie over de aankomst van zeecontainers met drugs. Maar hoe raakt dit personeel betrokken bij georganiseerde criminaliteit? Deze vraag staat in dit artikel centraal. In de volgende paragraaf lichten we de gebruikte data en methoden toe. Daarna bespreken we de empirische resultaten van onze studie. Daarbij gaan we vooral in op de logistieke knelpunten die drugsmokkelaars moeten zien op te lossen (stap 3 en 4 in tabel 1) en de mechanismen waardoor personen betrokken raken bij dit type van georganiseerde criminaliteit. We sluiten het artikel af met conclusies en enkele discussiepunten.

Data en methoden

Voor dit onderzoek zijn samenvattingen van zaken uit de Monitor Georganiseerde Criminaliteit (MGC) gebruikt. De MGC is een doorlopend onderzoeksproject dat in 1998 van start is gegaan om het inzicht in de georganiseerde criminaliteit in Nederland te vergroten. De belangrijkste bronnen voor dit onderzoeksproject zijn de dossiers van afgesloten politieonderzoeken naar criminele organisaties die zich bezighouden met verschillende soorten criminele activiteiten. Deze dossiers zijn steeds systematisch samengevat aan de hand van een uitgebreide checklist (Kruisbergen e.a. 2012).

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van zestien zaken uit de MGC. Omdat de focus van dit onderzoek ligt op drugsgerelateerde georganiseerde criminaliteit op belangrijke logistieke knooppunten in Nederland, werden in eerste instantie alle drugszaken geselecteerd. Zaken waarin de luchthaven en zeehaven(s) geen of slechts een kleine rol speelden, werden uit de selectie verwijderd. Andere criteria die werden gehanteerd, waren de uitgebreidheid van informatie beschikbaar over smokkeloperaties en de recentheid van de zaken. Elf zaken hebben betrekking op drugssmokkel via de Amsterdamse luchthaven Schiphol (zowel passagiers als luchtvracht), vijf zaken hebben betrekking op drugssmokkel via de zeehaven van Rotterdam en/of andere zeehavens in Nederland of buurlanden.

Bij deze zestien zaken waren in totaal 286 daders betrokken. Bij de kleinste zaak gaat het om vier daders, bij de grootste om 49 daders. Bij vier zaken zijn er minder dan tien verdachten, bij zeven zaken tien tot twintig verdachten, en bij vijf zaken meer dan twintig verdachten. De meerderheid van de daders is man (90%). In slechts één zaak was de hoofdverdachte vrouw. Het tijds kader waarbinnen de politieonderzoeken startten, loopt van 1991 tot 2012.

Kijken we naar de aard van de criminele activiteiten, dan werd in twaalf zaken cocaïne vanuit Zuid-Amerika naar Nederland geïmporteerd. In vijf zaken werd xtc ('ecstasy') vanuit Nederland naar andere landen geëxporteerd, zoals Engeland, Australië en de Verenigde Staten. In twee zaken werden ook andere drugs dan cocaïne en xtc vervoerd.³

³ Merk op dat deze aantallen geen totaal van zestien zaken opleveren. In een aantal zaken vervoerden de verdachten meer dan één soort drugs.

Om de logistiek van georganiseerde criminele activiteiten te kunnen analyseren, werd uit de zaken informatie over de werkwijze van criminele organisaties verzameld. Om de beroepsmatige en sociale inbedding van georganiseerde criminele activiteiten te kunnen analyseren, werd informatie verzameld over werkzaamheden, de legale werkplek en sociale relaties. Alle informatie werd vervolgens gecategoriseerd. Voorbeelden van categorieën zijn het type luchthavenpersoneel dat betrokken was, het type smokkelmethode dat werd toegepast en de redenen die de daders opgaven voor het smokkelen van drugs. De analyses waren hoofdzakelijk gericht op de zaken rond de luchthaven. De zaken rond de zeehavens werden gebruikt om de gegevens te verrijken. Belangrijke verschillen in resultaten tussen luchthaven en zeehaven worden afzonderlijk besproken.

Empirische resultaten

Logistieke knelpunten: drugs er doorheen krijgen

In deze paragraaf wordt de logistiek van drugshandel op de luchthaven beschreven. Centraal staat de vraag hoe drugs over landsgrenzen kunnen worden gesmokkeld zonder dat de smokkelaars bij veiligheidscontroles worden tegengehouden. Er worden drie soorten tactieken onderscheiden voor het smokkelen van drugs: (1) het ongemerkt passeren van veiligheidscontroles, (2) het vermijden van veiligheidscontroles en (3) het neutraliseren van veiligheidscontroles. Criminele organisaties die proberen veiligheidscontroles ongemerkt te passeren, vermijden de controlepunten niet, maar hopen ontdekking te voorkomen door hun producten te verbergen, bijvoorbeeld door het inslikken van bolletjes (capsules) met drugs. Dit kan in principe zonder de hulp van corrupt luchthavenpersoneel of handhavingspersoneel. Bij het vermijden van veiligheidscontroles passeren de smokkelaars helemaal geen controlepunten, maar omzeilen deze. Deze tactiek kan worden gefaciliteerd door luchthavenpersoneel van particuliere bedrijven, zoals vrachtafhandelaars die hun privileges misbruiken om drugspakketten de luchthaven af te smokkelen zonder de reguliere veiligheidsprocedures te passeren. Neutraliseringstactieken zijn direct gericht op handhavingspersoneel dat de veiligheidscontroles uitvoert.

Douanebeamten of ander handhavingspersoneel worden hierbij omgekocht, zodat het pakket de 'controles' passeert.⁴

Voordat we deze tactieken uitgebreider bespreken attenderen we de lezer op enkele beperkingen van de gerapporteerde analyses. Ten eerste worden, met het oog op de sensitiviteit van de politiezaken, de smokkelmethoden niet in detail besproken. Ten tweede impliceert bespreking van een specifieke smokkelmethode niet dat deze (nog altijd) een effectieve smokkelmethode is. Hoewel daders zeer creatief kunnen zijn, brengen sommige smokkelmethoden meer gevaren met zich mee dan andere (d.w.z. er is een hoge kans op detectie). Verder kunnen bepaalde besproken smokkelmethoden – hetzij technieken om drugs te verbergen, hetzij misbruik van privileges door luchthavenpersoneel – inmiddels aan effectiviteit hebben ingeboet als gevolg van nieuwe of aangescherpte veiligheidsmaatregelen.

Het passeren van veiligheidscontroles

De meest gangbare methode voor het passeren van veiligheidscontroles was het gebruik van drugskoeriers. Drugskoeriers werden in acht zaken gebruikt. In vier van de acht zaken slikten de drugskoeriers bolletjes met drugs. In al deze vier zaken probeerde de criminele organisatie drugs Nederland in te smokkelen. In zes van de acht zaken namen drugskoeriers bagage met drugs mee het vliegtuig in. In twee zaken zetten de criminele organisaties zowel drugskoeriers in die drugsbolletjes inslikten, als koeriers die bagage met drugs bij zich hadden. Soms hoopten criminele organisaties simpelweg dat hun koeriers niet zouden worden gecontroleerd en calculeerden ze een opgepakte koerier in als een bedrijfsrisico (zaak 6).

Andere criminele organisaties namen voorzorgsmaatregelen om te voorkomen dat de drugs op scannerbeelden zouden worden opgemerkt. In zes zaken werd geprobeerd veiligheidscontroles te passeren door de inzet van methodes gericht op veiligheidsscanners. In 10 zaken slikten drugskoeriers bijvoorbeeld munten in die de ingeslikte drugsbolletjes moesten maskeren bij het passeren van een scanner op de luchthaven. Luchtvracht met drugs werd ook weleens zo ingepakt dat de pakketten er op scannerbeelden normaal uitzagen. Zo werden in zaak 3 bijvoorbeeld dozen met drugs bekleed met carbonpapier om

4 In een aantal zaken worden verschillende tactieken toegepast.

de dozen bij het passeren van een scanner leeg te laten lijken. Grotere partijen drugs werden soms verborgen in grotere machines. Om het transport van deze grote machines legitiem te laten lijken, zetten criminele organisaties dekmantelbedrijven op zodat ze de producten op naam van het bedrijf konden verzenden of ontvangen.

Zaak 13: De criminele groep vervoerde drugs in grote machines, zoals houtbewerkingsmachines. De machines werden geprepareerd in Europa en vervolgens naar Zuid-Amerika gevlogen om daar te worden gevuld met drugs. Van daaruit werden ze, per boot of per vliegtuig, weer terug naar Europa vervoerd. Om het transport van de machines legitiem te laten lijken, registreerde de groep een dekmantelbedrijf gespecialiseerd in houtbewerking. Hoewel de machines na preparatie voor drugstransporten hun waarde verloren, werd dit verlies ruimschoots gecompenseerd door de waarde van de vervoerde drugs.

Veiligheidscontroles vermijden

Veiligheidscontroles werden vooral vermeden door mensen die op de luchthaven werkten, zoals vrachtafhandelaars en technisch personeel. Zij maakten hierbij misbruik van hun werkgerelateerde privileges om drugs te smokkelen. In vier zaken werden bijvoorbeeld computersystemen gebruikt om vluchtgegevens op te zoeken en, bij arrestatie van een drugskoerier, passagiersgegevens. Werknemers raadpleegden vluchtgegevens om informatie te verkrijgen over, onder andere, de tijdstippen waarop vluchten met drugskoeriers en drugspakketten zouden aankomen en in welke container de bagage was ondergebracht. Passagierslijsten werden geraadpleegd om te controleren of een drugskoerier inderdaad was aangehouden en niet simpelweg op de vlucht was geslagen. Als werknemers geen toegang hadden tot een computersysteem, werden ze geholpen door andere werknemers die wel over inloggegevens beschikten.

In vier zaken gebruikte de criminele organisatie voertuigen van bedrijven die op de luchthaven opereerden om pakketten en bagage met drugs te vervoeren. Met deze bedrijfsvoertuigen konden ze ongemerkt van het vliegtuig of de kelder naar andere plaatsen op de luchthaven rijden waar ze het pakket overhandigden aan een medeplichtige, of zelfs de luchthaven af rijden.

Zaak 9: Verdachte A was in dienst bij bedrijf E en kon daardoor voertuigen van bedrijf E gebruiken. A reed met deze voertuigen zowel aan de land- als airside. Verdachte B werkte op de luchthaven voor een ander bedrijf, maar kon de voertuigen van dit bedrijf niet op de luchthaven gebruiken. Daarom werd B gevraagd het luchthavengedeelte in de gaten te houden terwijl A het luchthavengedeelte verliet met de drugs verborgen in een voertuig van bedrijf E. Zodra A was vertrokken, verliet ook B het luchthavengedeelte. Samen reden ze naar een andere locatie waar ze de drugspakketten uit het voertuig van bedrijf E overlaadden in de auto van B.

In zes zaken was sprake van misbruik van een persoonlijke beveiligingsbadge door luchthavenpersoneel. Werknemers op de luchthaven krijgen een persoonlijke beveiligingsbadge om verschillende delen van de luchthaven te kunnen bereiken voor het uitvoeren van hun taken. Deze bewegingsvrijheid gaf het personeel echter ook veel vrijheid om criminele activiteiten te ontplooiën.

Een andere vaker toegepaste methode voor het omzeilen van veiligheidscontroles was het aanpassen van bagagelabels. In zaak 9 werden aangepaste labels opgestuurd naar exporterende landen waar de labels werden bevestigd aan bagage met drugs. Bij aankomst in Nederland konden de vrachtafhandelaars vervolgens eenvoudig de bagage ophalen.

Het merendeel van de bestudeerde criminele organisaties zocht binnen het eigen sociale netwerk naar personen met werkgerelateerde privileges op de luchthaven om veiligheidscontroles te omzeilen. De criminele organisatie in de volgende zaak zorgde echter zelf voor werkgerelateerde privileges voor zijn leden, door een eigen bedrijf op de luchthaven te vestigen.

Zaak 11: Schoonmaakbedrijf D was eigendom van en werd gerund door verdachte G en zijn zoon H. Via hun bedrijf verwierven ze dezelfde privileges als andere schoonmakers op de luchthaven. Ze maakten misbruik van hun toegang tot vliegtuigen en informatiesystemen van de luchthaven. G stond ook in contact met verschillende criminele organisaties die (criminele) diensten wilden afnemen die G's bedrijf aanbood. Als er veilig drugspakketten moesten worden opgeslagen op de luchthaven, huurde G soms voor 600 euro andere personen in die op de luchthaven werkten.

Naast misbruik van werkgerelateerde privileges, maakten criminele organisaties ook gebruik van de (technische) complexiteit van vliegtuigen om veiligheidscontroles te omzeilen. In twee zaken (2, 11) werden drugs over landgrenzen gesmokkeld door drugspakketten in het vliegtuig te verbergen. De exporterende groep zorgde dat de drugs in het vliegtuig verborgen werden en stuurde de importerende groep instructies om de drugs te kunnen vinden. Soms werden er testvluchten uitgevoerd, waarbij een voorwerp in het vliegtuig werd verborgen, dat vervolgens door de importerende groep moest worden gevonden. Deze testvluchten dienden twee doelen. Ten eerste wist de exporterende groep door de vondst van het voorwerp dat de importerende groep de instructies had ontvangen en op de juiste manier geïnterpreteerd. Ten tweede kon de exporterende groep zich er zo van verzekeren dat het voor de importerende groep daadwerkelijk mogelijk was om het voorwerp uit het vliegtuig te halen zonder betrappt te worden. Zaak 2 laat goed het nut zien van testvluchten. In deze zaak lukte het zelfs de politie niet om de verborgen drugspakketten te vinden:

Zaak 2: Schoonmakers in Curaçao verborgen drugspakketten in het vliegtuig. De eerste keer kon de importerende groep de pakketten niet vinden omdat de groep op de verkeerde plek zocht, net als de politie. Vervolgens besloten de schoonmakers op Curaçao een teddybeer in het vliegtuig te verstopten om te testen of de importerende groep de beer zou kunnen vinden.

De criminele groep in zaak 7 verborg bagage met drugs in luchtvrachtcontainers. Omdat luchtvrachtcontainers relatief groot zijn en dus veel opslagruimte bieden, ontving de importerende groep van de exporterende groep instructies over waar de bagage met de drugs kon worden gevonden. Tot slot probeerden criminele organisaties ook drugs uit het luchthavengebied te vervoeren op de momenten waarop zij dachten dat beveiligingspersoneel minder actief was.

Zaak 9: Verdachte J vertelde de politie in een verhoor dat bagage met drugs vaak op specifieke tijdstippen werd overgedragen, omdat "je wist wanneer er douanebeambten waren". Als bagage met drugs op een ongelegen moment aankwam, werd de bagage een tijdje opgeslagen. Bij het opslaan van bagage werden plaatsen met veel speurhonden vermeden.

Veiligheidscontroles neutraliseren

Veiligheidscontroles konden worden geneutraliseerd door douanebeambten of ander handhavingspersoneel op luchthavens om te kopen om drugskoeriers langs hun veiligheidscontroles te laten. In verschillende zaken wees beschikbare informatie op mogelijke betrokkenheid van corrupte functionarissen.⁵ In één van de zaken getuigde een arrestant bijvoorbeeld dat douanebeambten vooraf foto's van drugskoeriers ontvingen, zodat deze bij veiligheidscontroles konden worden herkend. Contacten met douanepersoneel garanderen echter nog geen 'soepele' operatie, aangezien in een aantal zaken onenigheid ontstond over hoeveel geld een omgekochte functionaris zou moeten ontvangen.

Verschillen tussen luchthaven en zeehaven

De tot dusver besproken werkwijzen van criminele organisaties zijn grotendeels op zowel de luchthaven als de zeehaven van toepassing. Er waren echter ook verschillen tussen luchthaven en zeehaven wat betreft maatregelen die werden genomen om veiligheidscontroles te passeren of vermijden. Deze verschillen komen vooral voort uit de verschillende functies van lucht- en zeehaven. De hoofdfunctie van de zeehaven is het faciliteren van goederenstromen, en niet van personenstromen. De luchthaven daarentegen moet ook een enorme hoeveelheid personen verwerken, naast een enorm volume aan goederen. Ten eerste werden in luchthavenzaken de drugs vaak door drugskoeriers vervoerd. In zeehavenzaken ontdekte de politie juist alleen drugstransporten waarbij drugs waren verborgen tussen andere goederen. In geen van de zeehavenzaken werden personen betrapt die drugs bij zich hadden, hoewel in ten minste één zeehavenzaak corrupt zeevarend personeel werd ontdekt. Omdat er in zeehavens zoals in Rotterdam en Antwerpen geen sprake is van een (grote) internationale personenstroom, zijn criminele organisaties die in zeehavens opereren meer afhankelijk van de goederenstroom. Ten tweede gebruikten in zeehavens opererende criminele organisaties om die reden vaker (dekmantel)bedrijven om containertransport te legitimeren.

5 Hoewel in sommige zaken informatie beschikbaar is over mogelijke betrokkenheid van ambtenaren, zoals douanebeambten of politieagenten, is er in die zaken vaak onvolledige informatie om een dergelijke betrokkenheid te bewijzen.

Benodigde eigenschappen

De resultaten tot nu toe laten zien dat criminele organisaties vooral gebruik maken van drugskoeriers of werkgerelateerde privileges en kennis om drugs onopgemerkt van het ene naar het andere land te smokkelen. Omdat vliegtuigen technisch complex zijn, moeten groepsleden bijvoorbeeld bekend zijn met hoe vliegtuigen in elkaar zitten, zodat ze weten waar ze drugspakketten kunnen verstoppert. Ze moeten weten welke ruimten groot genoeg zijn om de pakketten in op te bergen en relatief eenvoudig kunnen worden geopend zonder (opvallende) schade aan te richten. Als criminele organisaties drugs proberen te smokkelen in bagage zonder drugskoeriers, hebben ze mensen nodig die deze bagage kunnen ophalen en van luchtzijde naar landzijde kunnen overbrengen. In dit geval heeft de groep leden nodig met de privileges van luchthavenmedewerkers. De eigenschappen die nodig zijn om op de luchthaven drugs te smokkelen, zijn dus vooral werkgerelateerde eigenschappen van mensen die op de luchthaven werkzaam zijn. De rol van deze werkgerelateerde eigenschappen, of meer algemeen, de beroepsmatige inbedding van georganiseerde criminele activiteiten, wordt besproken in de volgende paragraaf.

Beroepsmatige inbedding

Op welke manier faciliteren beroepen georganiseerde criminaliteit? Kleemans en Van de Bunt (2008) voeren aan dat bepaalde beroepen personen in een betere positie plaatsen om betrokken te raken bij georganiseerde criminaliteit. Legitieme beroepen van mensen die actief zijn in de georganiseerde criminaliteit worden vaak gekenmerkt door een hoge mate van autonomie en mobiliteit. Beroepen met een hoge mate van autonomie zijn vaak te vinden bij, onder meer, bedrijven die zich richten op snelle dienstverlening. Hun medewerkers genieten een zekere mate van autonomie en staan onder relatief weinig direct toezicht. Voorbeelden van dit soort beroepen zijn vrachtwagenchauffeurs en schoonmakers (op luchthavens). De manier waarop werkgerelateerde factoren van invloed zijn op betrokkenheid bij georganiseerde criminaliteit, wordt in deze paragraaf besproken. De volgende vijf factoren worden nader behandeld: (1) overeenkomsten tussen legitieme werkzaamheden en criminele activiteiten,

(2) autonomie, (3) mobiliteit, (4) werkspecifieke kennis verworven door werkgerelateerde privileges, en (5) sociaal kapitaal van werknemers.

Bij het analyseren van de beroepen van daders van georganiseerde criminaliteit in de onderzochte zaken maken wij onderscheid tussen burgerpersoneel en handhavingspersoneel. Voorbeelden van burgerpersoneel in de onderzochte zaken zijn stewards, schoonmakers, technici en personeel betrokken bij de vrachtafhandeling. Handhavingspersoneel omvat douanebeambten en politieagenten. In sommige onderzochte zaken bleek burgerpersoneel betrokken dat werkgerelateerde privileges en kennis misbruikte om drugssmokkel te faciliteren. Meestal ging het daarbij om personen die (voor zover bekend) al op de luchthaven werkzaam waren op het moment dat zij bij drugssmokkel betrokken raakten. In één zaak leek van een omgekeerde volgtijdelijkheid sprake; een lid van een criminele groep kreeg een baan op de luchthaven, maar tijdige arrestaties voorkwamen dat misbruik kon worden gemaakt van zijn positie.

Eén van de werkgerelateerde factoren die betrokkenheid bij georganiseerde criminaliteit faciliteert, is de overeenkomst tussen legale werktaken en criminele activiteiten. Omdat vrachtafhandelaars vaak bagage van de ene naar de andere plek moeten overbrengen, wekt het verplaatsen van bagage met drugs geen argwaan. Hetzelfde gaat op voor technici, die vliegtuigen van binnenuit moeten inspecteren. Als zij bij het zoeken naar verborgen drugs bijvoorbeeld plafonds verwijderen, schroeven losdraaien en waterreservoirs controleren, lijkt dit gewoon deel uit te maken van het normale werk.

In het algemeen kan worden gesteld dat werknemers die in hun legitieme baan hoofdzakelijk uitvoerende taken hadden, ook in hun rol van crimineel groepslid hoofdzakelijk uitvoerende taken hadden. Voor werknemers met coördinerende en toezichhoudende taken in hun legitieme baan geldt dat ze binnen de criminele groep vaak meer verschillende soorten taken vervulden. De directeur van een schoonmaakbedrijf in zaak 11 hield bijvoorbeeld toezicht op leden van de criminele groep, maar was ook betrokken bij logistieke activiteiten. Een gemeenteambtenaar in zaak 14 verstreekte juridisch advies aan de criminele groep, een taak gerelateerd aan zijn legitieme baan, maar vervoerde ook een aantal keren drugs. Tot slot geldt de overeenkomst tussen criminele activiteiten en legitieme werktaken ook voor handhavingspersoneel. In zaak 2 verklaren leden van de criminele groep

bijvoorbeeld dat ze een douanebeambte hebben omgekocht, zodat deze de bagage van een drugskoerier zou doorlaten. Ook een relatief hoge mate van mobiliteit en autonomie zijn gunstig voor betrokkenheid bij georganiseerde criminaliteit. Door hun hoge mate van mobiliteit hadden stewards veel mogelijkheden om zelf drugs van en naar verschillende landen te smokkelen en konden ze nieuwe routes verkennen om hun drugshandel uit te breiden. Omdat vrachtafhandelaars zeer mobiel waren, hadden ze veel mogelijkheden om bagage met drugs van de ene naar de andere kant van de luchthaven te vervoeren, zonder argwaan te wekken. Verder stelde een hoge mate van autonomie schoonmakers en technici in staat om drugspakketten uit vliegtuigen te smokkelen, vrachtafhandelaars om bagage met drugs ongezien te scheiden van legitieme bagage, en managers om computersystemen op de luchthaven in te zien. Een hoge mate van autonomie maakte het bovendien mogelijk om werkroosters in het voordeel van de criminele organisatie aan te passen. In één van de zaken verklaarde de manager van gecorrumpeerde medewerkers in een verhoor tegenover de politie dat de werknemers regelmatig hun werkrooster aanpasten. Werknemers waren min of meer vrij om diensten te ruilen met andere werknemers. In het volgende voorbeeld zorgde de coördinator van een team van vrachtafhandelaars ervoor dat de juiste werknemers werden ingeroosterd op het juiste moment, zodat ze eenvoudig bagage met drugs konden ophalen. Deze zaak laat ook zien hoe mobiliteit, werkgerelateerde privileges en de overeenkomst tussen werktaken en criminele activiteiten drugssmokkel op de luchthaven faciliteren.

Zaak 7: Vrachtafhandelaars werkzaam in de bagagekelder haalden bagage met drugs uit een container. Eén van de vrachtafhandelaars bracht de bagage vervolgens naar de landzijde waarbij hij deed alsof het om reguliere bagage ging. Op een openbare weg aan de landzijde droeg hij de bagage over aan een ander lid van de criminele organisatie. Door het drukke verkeer op de weg kon de bagage ongemerkt worden overgedragen. Het andere lid reed vervolgens met de bagage het luchthavengebied uit.

Een andere werkgerelateerde factor die betrokkenheid bij georganiseerde criminaliteit faciliteert, is werkspecifieke kennis die wordt verkregen via werkgerelateerde privileges. Weten op welke plaats en welke tijd bagage aankomt en waar die bagage naartoe moet worden

gebracht, zijn voorbeelden van werkspecifieke kennis. Hiervoor moesten vrachtafhandelaars toegang hebben tot computersystemen waarin informatie over de aankomsttijd van vliegtuigen kon worden opgezocht. Voorbeelden van andere privileges die resulteren in werkspecifieke kennis zijn het gebruik van bedrijfsvoertuigen voor het vervoeren van bagage of het kunnen betreden van vliegtuigen om ze van binnen schoon te maken. Deze privileges, of taken, brengt bepaalde kennis met zich mee, zoals kennis van hoe een vliegtuig (grosfweg) in elkaar zit. Uit de bestudeerde zaken bleek dat dit soort kennis bijzonder nuttig is voor criminele organisaties die drugs in en uit vliegtuigen proberen te smokkelen.

Luchthavenmedewerkers kunnen ook gebruikmaken van de contacten die zij hebben met anderen die daar werken of hebben gewerkt. De volgende zaak onderstreept het nut van dit sociaal kapitaal.

Zaak 2: Verdachte N moest de bagage met drugs op de luchthaven ophalen. Deze bagage was echter al door de politie meegenomen. Terwijl N naar de bagage zocht, kwam hij één van zijn contacten tegen die op de luchthaven werkte. Deze contactpersoon had toegang tot de computerinformatiesystemen en kon zien dat de bagage door de politie was meegenomen. N informeerde een hogergeplaatst lid, verdachte O, over de inbeslagname door de politie.

Samenvattend kunnen we zeggen dat de beroepsmatige inbedding van georganiseerde criminele activiteiten zich manifesteert via vijf werkgerelateerde factoren. Autonomie, mobiliteit en de overeenkomst tussen legitieme taken en criminele activiteiten faciliteren allemaal discrete betrokkenheid bij georganiseerde criminele activiteiten onder werktijd. Werkspecifieke kennis maakt een persoon interessant voor criminele organisaties, aangezien dit soort kennis bijzonder nuttig, maar ook vrij schaars, is voor groepen die op logistieke knooppunten opereren. Op dezelfde manier maakt sociaal kapitaal verworven via het werk een persoon interessant voor criminele organisaties, omdat via die persoon toegang kan worden verkregen tot anderen die werkzaam zijn op logistieke knooppunten en anders niet gemakkelijk te vinden zijn

Conclusie en discussie

We hebben laten zien hoe drugsmokkelaars opereren als ze een belangrijk logistiek knooppunt in Nederland willen passeren, zoals de luchthaven Schiphol. We beschreven drie verschillende tactieken voor het smokkelen van drugs: het ongemerkt passeren van veiligheidscontroles, het vermijden van veiligheidscontroles en het neutraliseren van veiligheidscontroles. Ook bespraken we de beroepsmatige inbedding van drugsmokkel via logistieke knooppunten. Die beroepsmatige inbedding verloopt via vijf factoren: overeenkomsten tussen legitieme werkzaamheden en criminele activiteiten, waardoor laatstgenoemde niet opvallen, autonomie van medewerkers, mobiliteit van medewerkers, werkspecifieke kennis verworven middels werkgerelateerde privileges, en sociaal kapitaal van werknemers.

Logistieke knooppunten en op deze knooppunten opererende bedrijven spelen een sleutelrol in de preventie van georganiseerde criminaliteit. Besluitvormers die zich bezighouden met veiligheidskwesties staan echter voor een aantal dilemma's. Drie van deze dilemma's bespreken we hier: de spanningen tussen de autonomie en mobiliteit van personeel enerzijds en de veiligheid anderzijds, de spanning tussen snelle afhandelingenprocedures en veiligheid, en het corruptiedilemma.

Autonomie en mobiliteit zijn min of meer een vereiste voor een flexibele uitvoering van de taken van verschillende soorten luchthavenpersoneel, zoals vrachtafhandelaars. Diezelfde autonomie en mobiliteit creëren echter ook mogelijkheden voor het ontplooiën van criminele activiteiten. Het beperken van de autonomie van luchthavenpersoneel en uitbreiden van het toezicht op hun activiteiten kan de veiligheidsrisico's verlagen, maar kan ook leiden tot minder flexibele en meer tijdrovende procedures. Dit dilemma houdt verband met het volgende, meer algemene dilemma tussen de snelheid van afhandelingenprocedures en de veiligheid.

Een voor de hand liggende manier om mogelijkheden voor drugsmokkel te beperken, is om het aantal veiligheidscontroles op te voeren. Meer veiligheidscontroles leiden doorgaans echter ook tot een minder snelle doorstroom van personen- en vrachtvervoer. Door het economische belang van de transportsector en de concurrentie binnen die sector, is een snelle doorstroom voor luchthavens van grote waarde.

Eén mogelijk ingrediënt voor beleid gericht op het verlagen van veiligheidsrisico's is het inzetten van meer beveiligingspersoneel. Beveiligingspersoneel kan echter worden omgekocht. Beveiligers komen vanwege hun functie onvermijdelijk in contact met criminele activiteiten en daders. Dit biedt ook mogelijkheden om bij criminaliteit betrokken te raken (Carter 1990). Bovendien zouden criminele organisaties meer moeite kunnen gaan doen om (corrupt) beveiligingspersoneel te *neutraliseren*, als het door toegenomen veiligheidscontroles moeilijker wordt om deze controles simpelweg te *passeren* of *vermijden* (zie *Empirische resultaten*).

Naast de grote vraag naar en het grote aanbod van drugs, de winstgevendheid van de drugshandel en de vindingrijkheid van de daders, zijn het deze dilemma's die de bestrijding van drugsmokkel zo'n *wicked problem* maken (Rittel en Webber 1973). Dit betekent niet dat we drugsmokkel maar voor lief moeten nemen. De dilemma's die veiligheidsbeleid met zich meebrengt, de omvang van de drugshandel en de potentiële gevaren van de georganiseerde criminaliteit voor de samenleving als geheel, vereisen dat regeringen, handhavingsinstanties en particuliere ondernemingen zich steeds blijven inzetten voor betere oplossingen. Het transnationale karakter van drugsmokkel vraagt bovendien om tegenmaatregelen met een zelfde transnationaal karakter. Het recente verleden heeft laten zien dat internationale samenwerking kan leiden tot effectieve beleidsmaatregelen, zoals in het geval van de pre-boarding checks op Hato International Airport op het eiland Curaçao (Kleemans, Soudijn en Weenink, 2010).

Naast globalisering zou ook de alsmaar vorderende digitalisering van (lucht)havenprocessen van invloed kunnen zijn op de werkwijze en aanpak van criminele organisaties die actief zijn op deze logistieke knooppunten. Een beperking van ons onderzoek is dat de zaken soms (zeer) oud zijn; de periode waarbinnen de onderzochte opsporingsonderzoeken startten, loopt van 1991 tot 2012. De meest recente ontwikkelingen zijn in deze zaken daarom niet zichtbaar. Nieuw onderzoek kan een meer actueel beeld opleveren en antwoord geven op de vraag of drugsmokkel via logistieke knooppunten fundamentele veranderingen heeft ondergaan. Verder is het een interessante vraag of smokkelmethoden en mechanismen waardoor personen betrokken raken bij smokkel, verschillen al naar gelang de omvang en locatie van een logistiek knooppunt. Onderzoek waarin andere luchthavens betrokken zijn kan hier antwoord op geven. Dergelijke vervolgstudies

kunnen net als dit onderzoek bijdragen aan effectievere beleidsmaatregelen omtrent de aanpak van georganiseerde drugshandel op logistieke knooppunten door beleidsmakers een empirische basis te bieden.

Bijlage A: De zaken

Zaken met betrekking tot de luchthaven

1. Handel in marihuana, cocaïne en heroïne door een netwerk van meerdere groepen die gebruik maakten van elkaars voorzieningen en onderling drugs verhandelden. Marihuana werd in grote partijen verscheept, terwijl cocaïne in kleinere partijen per vliegtuig naar Nederland werd vervoerd. Een schoonmaker op de luchthaven gebruikte zijn privileges om drugs de luchthaven uit te smokkelen, soms met voertuigen van het schoonmaakbedrijf. Andere smokkelmethoden die, naast bagage, werden gebruikt, waren het slikken van bolletjes en, bij de verscheepte drugs, het verbergen van drugs in machines.
2. Import van cocaïne uit Zuid-Amerika door twee gerelateerde netwerken die via hun leiders met elkaar in contact staan. De cocaïne werd door luchthavenpersoneel aan en van boord van vliegtuigen gesmokkeld. Corrupte douanebeambten ontvingen vooraf foto's van drugskoeriers, zodat ze deze op de luchthaven zouden herkennen.
3. Nederlandse verdachten die xtc ('ecstasy') produceerden en Israëliische verdachten die deze xtc exporteerden. De drugs werden verstoppt in speelgoeddozen die per vliegtuig vervoerd moesten worden. Sommige vluchten werden gemeden in verband met de scanners die op bepaalde luchthavens in gebruik waren.
4. Een familieorganisatie die cocaïne uit Curaçao importeerde met behulp van drugskoeriers en via luchtvracht. In het laatste geval werd de cocaïne gemengd met soep en als diepgevroren pakket verzonden.
5. Export van xtc naar de Verenigde Staten en Canada door stewards die de pillen in hun persoonlijke bagage meenamen. Nadat de bewaking bij de personeelsingang was aangescherpt, kocht de

- groep vliegtickets om met de drugs de luchtzijde ('airside') te bereiken en daar de bagage over te dragen aan de stewards.
6. Import van cocaïne uit Curaçao en de Dominicaanse Republiek door een netwerk met veel banden met de exporterende landen. De drugs werden gesmokkeld door drugskoeriers, douanebeambten werden omgekocht en verschillende luchtroutes werden gemeden om veiligheidscontroles te vermijden.
 7. Import van cocaïne uit Zuid-Amerika door een netwerk van collega's werkzaam (bij de bagageafhandeling) in de kelder van de luchthaven. De meeste verdachten werkten in hetzelfde team en betaalden hun coördinator om de drugshandel ongemoeid te laten. De drugs werden van de luchthaven af gesmokkeld met voertuigen die beschikbaar waren voor het uitvoeren van hun reguliere taken.
 8. Export van xtc naar Azië en Oceanië en import van cocaïne uit Zuid-Amerika. Geldezels stonden dicht bij de Israëliische kernleden, terwijl de drugskoeriers verder van het centrum af stonden en een zeer uiteenlopende afkomst hadden. De Israëli's in dit netwerk hielden zich vooral bezig met de handel, terwijl de Nederlanders zich vooral bezighielden met de productie van de drugs.
 9. Import van cocaïne door een netwerk van collega's werkzaam (bij de bagageafhandeling) in de kelder van de luchthaven. Bagagemedewerkers, transfermedewerkers en coördinatoren waren allemaal betrokken bij de drugshandel. Bagagelabels werden naar Zuid-Amerika teruggestuurd voor hergebruik en bagagerapporten werden vervalst. De groep gebruikte voertuigen van luchtvaartmaatschappijen om de drugs van de luchthaven af te vervoeren.
 10. Import van cocaïne uit Zuid-Amerika door een Dominicaanse familieorganisatie met een alleenstaande moeder aan het hoofd. Ze kocht vliegtickets voor drugskoeriers. De drugskoeriers slikten bolletjes en munten in of droegen koffers met metaal bij zich om detectie door veiligheidsscanners te voorkomen.
 11. Import van cocaïne uit Suriname en de Nederlandse Antillen door een groep collega's in dienst van een schoonmaakbedrijf opgericht voor het smokkelen van drugs. Door hun werkzaamheden konden ze aan boord van vliegtuigen komen om de verborgen drugspakketten te zoeken, en in computersystemen informatie over specifieke vluchten opzoeken. Daarnaast leenden ze soms luchthaven-

voertuigen van personen in dienst van de luchtvaartmaatschappijen.

Zaken met betrekking tot de zeehavens

12. Hasjhandel via een netwerk van meerdere groepen die soms op een ad-hoc basis en soms meer structureel samenwerkten. Met een dekmantelbedrijf werden schepen gekocht om in containers verborgen hasj te vervoeren. Soms werd de hasj niet rechtstreeks per schip de haven in gebracht, maar eerst overgeladen op een kleinere boot, om vervolgens aan land te worden gebracht. Na een succesvol transport, als de groep het schip niet langer nodig had, werd het schip weer verkocht. Er werden personen met functies en/of vaardigheden op het gebied van zeetransport gerekruteerd, zoals kapiteins en elektriciens.
13. Cocaïnehandel door een familieorganisatie. De groep kocht machines in Israël en Nederland, vervoerde de machines als luchtvracht naar Zuid-Amerika, vulde ze daar met cocaïne, en vervoerde ze vervolgens per schip terug naar Nederland. Soms was Nederland bestemmingspunt, soms doorvoerpunt voor verspreiding van de drugs naar andere delen van Europa.
14. Import van cocaïne en hasj en export van synthetische drugs als xtc door vier onderling gerelateerde groepen. Cocaïne en hasj werden verborgen in containers en vanuit Zuid-Amerika verscheept naar Nederland. Xtc werd verborgen in luchtvracht naar de Verenigde Staten. Een aantal verdachten had connecties met scheepvaartmaatschappijen en transportbedrijven. Eén verdachte werkte in de containerbranche.
15. Export van cocaïne uit Zuid-Amerika naar een aantal Europese zeehavens. Bepaalde havens werden gemeden met het oog op het type beveiligingsscaners dat er in gebruik was. De cocaïne werd verborgen in de pallets en gemaskeerd met verschillende soorten deklading, zoals bananen. De hoofdverdachte had nuttige contacten opgebouwd tijdens zijn verblijf in de gevangenis en via zijn handelsonderneming. Verder werd er via luchtvracht xtc geëxporteerd naar de Verenigde Staten.
16. Import van cocaïne uit Zuid-Amerika door een groot netwerk dat een track- en tracewebsite hackte om containers te volgen waarin drugs verborgen waren. Ook onderschepten ze digitaal pincodes

om de containers op te halen voordat degenen dat konden doen voor wie de containers eigenlijk bedoeld waren. Na het uitladen van de drugs, retourneerden ze de containers naar de bedrijven die de containers in eerste instantie hadden besteld.

Literatuur

Burt 1992

R.S. Burt, *Structural holes*, Cambridge, MA: Harvard University Press 1992.

Carter 1990

D.L. Carter, 'Drug-related corruption of police officers: A contemporary typology', *Journal of Criminal Justice* (18) 1990, afl. 2, p. 85-98, doi: 10.1016/0047-2352(90)90028-A.

Chiu e.a. 2011

Y.N. Chiu, B. Leclerc & M. Townsley, 'Crime script analysis of drug manufacturing in clandestine laboratories: Implications for prevention', *The British Journal of Criminology* (51) 2011, afl. 2, p. 355-374, doi:10.1093/bjc/azr005.

Cornish 1994

D.B. Cornish, 'The procedural analysis of offending and its relevance for situational prevention', *Crime Prevention Studies* (3) 1994, p. 151-196.

Eski & Buijt 2016

Y. Eski & R. Buijt, 'Dockers in drugs: Policing the illegal drug trade and port employee corruption in the port of Rotterdam', *Policing* 2016, p. 1-16, doi: 10.1093/police/paw044.

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction 2015

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *Perspectives on drugs: Synthetic drug production in Europe*, Luxemburg: Publications Office of the European Union 2015.

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction 2016

European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, *Perspectives on drugs: Cocaine trafficking to Europe*, Luxemburg: Publications Office of the European Union 2016.

Eventon & Bewley-Taylor 2016

R. Eventon & D. Bewley-Taylor, *An overview of recent changes in cocaine trafficking routes into Europe*, Luxemburg: Publications Office of the European Union 2016.

Van Haaften 2013

M. van Haaften, *Tien jaar 100%-controles op Schiphol. Evaluatie-rapport*, Haarlem: Bureau Discriminatiezaken Kennemerland 2013, www.bdkennemerland.nl/wp-content/uploads/2014/01/rapportage-100-controles-def.pdf.

Kleemans 2007

E.R. Kleemans, 'Organized crime, transit crime, and racketeering', in: M. Tonry & C. Bijleveld (red.), *Crime and justice in the Netherlands* (Crime and justice. A review of research. Volume 35), Chicago: The University of Chicago Press 2007, p. 163-215.

Kleemans 2014

E.R. Kleemans, 'Theoretical perspectives on organized crime', in: L. Paoli (red.), *Oxford handbook of organized crime*, Oxford: Oxford University Press 2014, p. 32-52.

Kleemans & Van de Bunt 2008

E.R. Kleemans & H.G. van de Bunt, 'Organised crime, occupations and opportunity', *Global Crime* (9) 2008, afl. 3, p. 185-197, doi:10.1080/17440570802254254.

Kleemans e.a. 2010

E.R. Kleemans, M.R. Soudijn & A.W. Weenink, 'Situational crime prevention and cross-border crime', in: K. Bullock, R.V. Clarke & N. Tilley (red.), *Situational prevention of organised crimes*, Cul-lompton: Willan Publishing 2010, p. 17-34.

Kruisbergen 2005

E. Kruisbergen, 'Voorlichting: doen of laten? Theorie van afschrikwekkende voorlichtings-campagnes toegepast op de casus van bolletjesslikkers', *Beleidswetenschap* (19) 2005, afl. 3, p. 38-51.

Kruisbergen e.a. 2012

E.W. Kruisbergen, H.G. van de Bunt & E.R. Kleemans, *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.

Rittel & Webber 1973

H.W.J. Rittel & M.M. Webber, 'Dilemmas in a general theory of planning', *Policy Sciences* (4) 1973, p. 155-169.

Schiphol 2017

Schiphol, *Amsterdam Airport Schiphol airport facts*, 2017, www.schiphol.nl/nl/route-development/pagina/amsterdam-airport-schiphol-airport-facts.

Tompson & Chainey 2011

L. Tompson & S. Chainey, 'Profiling illegal waste activity: Using crime scripts as a data collection and analytical strategy', *European Journal on Criminal Policy and Research* (17) 2011, afl. 3, p. 179-201, doi:10.1007/s10610-011-9146-y.

Tussen wal en schip

Etnografische inzichten in lokale havenbeveiliging

*Yarin Eski**

De commerciële scheepvaart is verantwoordelijk voor het wereldwijd transporteren van ruim 90% van alle producten die wij consumeren (George 2013). De grootste en meest actieve haven van Europa is Rotterdam, gevolgd door Antwerpen en Hamburg (Eski 2016a). In deze en andere havens spelen de havenpolitie, douane en private beveiliging een belangrijke rol. Zij zorgen ervoor dat de goederenstromen niet verstoord worden door criminaliteit en terrorisme. Doordat de EU sterk inzet op terrorismebestrijding in 'transport hubs' ter bevordering van de EU-grensbewaking, wordt robuuste havenbeveiliging nodig geacht (Malcolm 2016). Kortom, de havenbeveiliging van Rotterdam, Hamburg en Antwerpen, hoewel lokaal georganiseerd, dient het supranationale belang van een veilig 'fort Europa' (Tujan e.a. 2004). De havens zijn afgesloten bedrijfsterreinen, waar een kleine verstoring – die ook veroorzaakt kan worden door havenveiligheidsactoren zelf – aanzienlijke gevolgen heeft voor de 24/7-activiteiten die er plaatsvinden, en uiteindelijk voor het internationale transport. Daarom dienen havenveiligheidsactoren de haven (schijnbaar) veilig en aantrekkelijk te houden, opdat de 24/7-bedrijvigheid ongestoord door kan gaan. Deze bijdrage laat zien hoe operationele havenveiligheidsactoren zorgen voor havenveiligheid en hoe zij dat zelf beleven. Er ligt een focus op de manier van omgaan met en betekenis geven aan de spanning

* Dr. Y. Eski is als universitair docent verbonden aan de afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam.

tussen economische belangen en veiligheidsdoeleinden.¹ Het artikel is gebaseerd op een etnografisch studie, uitgevoerd tussen 2010 en 2016, naar (professionele) identiteitsvorming van operationele havenpolitie-agenten, douaniers en private havenbeveiligers werkzaam in de havens van Rotterdam en Hamburg (Eski 2011, 2012, 2016a, 2016b). Verkend wordt hoe zij havencriminaliteit en terrorisme proberen te voorkomen, zonder dat zij zelf door hun werk de goederenstroom belemmeren. Echter, is dat wel mogelijk? En zo nee, als zij de belemmering (denken te) worden die zij juist buiten de haven proberen te houden, hoe beïnvloedt dat hun betekenisgeving aan hun werk en hun professionele identiteit? De bevindingen gaan in op hun visies op en interacties met het management, collega's, andere veiligheidsactoren, het maritieme en havenbedrijfsleven, en havencriminaliteit en terrorisme.

Er is nog maar weinig onderzoek gedaan naar havenbeveiliging (Brewer 2014; Eski 2011; Zaitch 2002). Dat is verrassend te noemen, omdat door de geschiedenis heen de enorme groei van havens heeft geleid tot unieke kwesties rondom havencriminaliteit en -beveiliging, waaruit verschillende (samenwerkings)vormen van publieke en private veiligheidsactoren zijn ontstaan (Leloup 2015, p. 131). Reden te meer om deze etnografie uit te voeren.

Etnografisch veldwerk in de havens van Rotterdam en Hamburg

De hier beschreven etnografie over het alledaagse werklevens van frontlijnveiligheidsactoren in de Rotterdamse en Hamburgse havens bestaat uit een verkenning van hun professionele en sociale netwer-

1 De International Ship and Port Facility Security (ISPS)-code, typische post-9/11 internationale regelgeving, introduceerde velerlei nieuwe beveiligingsrollen, uitgevoerd door verschillende samenwerkende veiligheidsactoren in de haven (Brewer 2017). Deze nauwe publiek-private samenwerking tussen wetshandhavingsinstanties en de havenbedrijvengemeenschappen leidt tot moeilijkheden in het beheersen van georganiseerde misdaad en terrorisme (Brewer 2017, p. 715). Uniek aan de samenwerking is dat de publieke autoriteiten, met name de havenpolitie en douane, bijna volledig afhankelijk zijn van private beveiligingsbedrijven, maar veel meer nog van de havenbedrijven zelf (p. 715).

ken, werktaken, cultuur en opvattingen.² Etnografieën van havens geven empirische inzichten in hoe veiligheid in een havengemeenschap samengesteld wordt, en hoe, bijvoorbeeld, havenpersoneel onderworpen wordt aan ingrijpende veiligheidsregimes waarin alles onder de loep genomen wordt: informatie over echtgenoten, ouders, bankrekeningen, eventueel crimineel verleden, en zelfs huidskleur (Cowen 2007, p. 33). Echter, door het heimelijke karakter van havenbeveiliging en -criminaliteit is etnografisch onderzoek ernaar moeilijk, gezien de fysieke en culturele geslotenheid (Nøkleberg 2017). Het verklaart deels waarom er een (groot) gebrek is aan dergelijk diepgaand onderzoek naar dit thema (Côté-Boucher 2015; Eski 2016b). Desondanks heeft deze havenbeveiligingsetnografie kunnen plaatsvinden van 2010 tot en met 2016 (Eski 2016a) in twee van de drie belangrijkste Europese havens, namelijk die van Rotterdam en Hamburg. De haven van Rotterdam was tot 2004 de drukste haven ter wereld en is voorlopig nog de grootste haven van Europa. Deze omvat 10.500 hectare aan industriële faciliteiten en is 42 kilometer lang, met 65 kilometer aan kades. De belangrijkste havenfaciliteiten bestaan uit petrochemie, containers en droge bulkopslag (bijvoorbeeld zand). De Rotterdamse haven is 24/7 toegankelijk voor schepen die daar meestal hun eerste en/of laatste aanmeerpunt hebben. Daardoor is deze regio een van de belangrijkste voor de Nederlandse economie. De Rotterdamse haven dient ook internationaal als een cruciaal, multimodaal transportknooppunt, waar schepen, treinen, wegtransport en netwerkpipelineleidingen samenkomen (Port of Rotterdam Authority 2014). De haven van Hamburg is goed vergelijkbaar met die van Rotterdam en beslaat 7.216 hectare aan industriële faciliteiten. Er is 49 kilometer aan kades, met dezelfde variëteit aan faciliteiten als Rotterdam, waarbij containertransport een van de belangrijkste is (Hafen Hamburg 2014). Containertransport vertegenwoordigt de helft van de wereldwijde handel via zee, waarvoor de twintig grootste havens ter wereld in 2012 bijna 50% van de containers doorvoerden (UNCTAD 2013, p. 88). Kortom, Europa speelde tijdens de veldwerkperiode van deze studie,

2 In eerste instantie was het de bedoeling om een internationaal vergelijkende analyse van havenbeveiliging te doen, onder andere om te begrijpen hoe veiligheidsculturen kunnen verschillen (vgl. Zedner 2003). Dit onderzoek is uiteindelijk geen internationaal vergelijkende analyse geworden. In plaats daarvan is gekozen voor een *multi-sited* etnografische studie *binnen* elke haven. Er zijn culturele verschillen en overeenkomsten gezien tussen de havens van Rotterdam en Hamburg, maar die waren te beperkt om als analyse-eenheid te beschouwen.

namelijk in 2011 en 2012, een belangrijke rol in het containervervoer, waarvan 20% in de havens van Rotterdam, Hamburg en Antwerpen passeerde (UNCTAD 2013, p. 98).

Tijdens veldwerk werden de dagelijkse werkzaamheden van 85 deelnemers in Rotterdam (N=52) en Hamburg (N=33) bestudeerd. Over beide havens genomen werden in totaal 30 operationele havenpolitieagenten, 31 beveiligers, 10 douaniers en 14 anderen³ gevolgd tijdens hun werk en werden zij geïnterviewd. Het veldwerk was een uitdaging.

Soms waren er weken waarin ik niet actief was in het veld, en soms ook weken dat ik elke dag havenfaciliteiten bezocht.⁴ Door hun dagelijkse beroepsleven 'door te lopen' en voldoende flexibel om te kunnen gaan met het veldwerk konden de onderzoeksmethoden op de verschillende locaties afgewisseld worden met elkaar. Zo konden bijvoorbeeld interviews leiden tot (participerende) observaties en vice versa. De methoden bewogen zich als het ware mee met de interactie tussen de onderzoeker en de participanten (Ferrell 2009, p. 12-13).

Toegang krijgen bleek moeilijk te zijn en voor de uitgebreide methodologische reflectie daarop wordt verwezen naar mijn eerdere werk (Eski 2016a, 2016b). Echter, een belangrijk punt van reflectie om hier te noemen, is dat kennis en inzichten die op basis van etnografische studies opgedaan zijn, in het veld ge(re)construeerd worden. Dat wil zeggen dat die kennis geen reeks 'feiten' is, die wachten op hun ontdekking (Prentice 2010, p. 167; Malinowski 1935, p. 317). De gepresenteerde etnografische bevindingen over de havenbeveiliging zijn zodoende onvolmaakt en laten hiaten achter om opgevuld te worden (Clifford 1986, p. 8). In de paragrafen hierna worden achtereenvolgens

3 Dit betrof participanten die betrokken waren bij havenveiligheidsgerelateerde zaken, zoals scheepsagenten, havenautoriteiten, schippers en maritieme ingenieurs.

4 Dit waren overwegend havenfaciliteiten en schepen, maar ook politiebureaus, douanekantoren en beveiligingsbedrijven, waar ik toegang had tot een zeer breed scala aan havenbeveiligingsactiviteiten, zoals: water- en auto- ('land'-)patrouilles, noodhulp, oplossen van conflicten en geschillen van havenbedrijven, voertuig- en vaartuiginspecties, havenfaciliteiten informeren over beveiligingsmaatregelen, preventie van milieuschendingen, mogelijke criminele activiteiten (bijv. drugstransport en diefstal) en terrorisme, grenscontrole en immigratiecontroles van scheepsbemanningen, strafrechtelijk onderzoek, controleren op strafbare feiten en misdrijven (aan de waterkant), zoals agressie aan boord, snelheidsovertredingen van boten en boetes voor dronken scheepseigenaren, ISPS-code-inspecties, het beveiligen van havenfaciliteiten waar containers, veerboten of droge bulk werden behandeld, evenals petrochemische locaties, medewerkers en bezoekers registreren, afdwingen van naleving van beveiligings- en veiligheidsvoorschriften, EHBO toepassen, het taxiën van scheepsbemanning, CCTV-beelden bekijken, alarmrespons in het hele havengebied en sanitaire taken (bijv. toiletten schoonmaken).

de opvattingen en de dagelijkse praktijk van havenpolitieagenten, beveiligers en douaniers verkend ten aanzien van:

1. hun interacties met het management, carrière en autoritarisme;
2. hun afhankelijkheid van en sympathie met de maritieme gemeenschap; en
3. de onzichtbaarheid en betekenisloosheid van hun beroep volgens verschillende, vaak afwezige, risicovolle 'Anderen' (Hudson 2009).

Het draait daarbij om hun (werk)beleving ten aanzien van havenbeveiliging en om hun professionele identiteit(svorming).

Managerialisme, carrière en autoritarisme

Managers werden als ongeschikt beschouwd, omdat zij volgens de participanten een gebrek aan kennis hadden over de operationele realiteit van havenbeveiliging. Ze werden ervan beschuldigd zeer marktgericht en machtsbelust te zijn, gezien hun onmenselijke, doelgerichte top-down beleid. Het leidde ertoe dat deelnemers zich verraden voelden, een verhoogde angst op het werk hadden, en zinloosheid en routinisering ervoeren:

'We hebben last van hoger management. (...) Dat hele doeldenken, waardoor je een soort commercieel bedrijf wordt! Zoals "Je moet doelen bereiken". (...) Sommigen hebben een zekere interesse in [doelgericht management; YE] en we hebben er zelfs last van. Je wordt van bovenaf opgedragen bepaalde dingen te doen en uiteindelijk [doe je dat] om je baan te houden en zo.' (Havenpolitieagent 1)

Bovenstaande frustratie geeft aan hoe frontlijnpersoneel een harde scheiding voelt (en in stand lijkt te houden) tussen 'straatpolitie' en 'managementpolitie': 'managers vormen het legalistische, rationele gezicht van [havenbeveiligingsactoren; YE] richting het publiek' (Reiner 2010, p. 122), terwijl de participanten zelf vinden dat zij geïnstrumentaliseerd worden om die targets te halen en de haven veilig te maken, of in ieder geval er veilig uit te laten zien (Andersen & Gray 2008, p. 171). Een soortgelijke frustratie kan worden geconstateerd met betrekking tot collegialiteit. Voor de participanten zijn eenheid en vertrouwen tussen collega's het belangrijkste kenmerk:

'We zijn echt een hecht team. We vertrouwen elkaar allemaal (...) Dat soort dingen [wantrouwen tussen collega's; YE] is iets dat je in een team als dit niet kunt hebben. Het wordt meer een kwestie van of we je zullen helpen om het juiste niveau te bereiken [om te duiken; YE] en of je jezelf comfortabel onder water voelt en we je kunnen vertrouwen. Of geef je eerlijk toe aan jezelf [dat je het niet kunt doen; YE] en kies je ervoor om verder te gaan [en] ander soort douanewerk te doen of de douane volledig te verlaten.' (Douanier 3)

Collega's die autoritair zijn en obsessief met hun carrière bezig, worden gewantrouwd (Lambert 2008), want voor de participanten betekent het dat dergelijke collega's alleen maar professioneel willen groeien ten koste van collegialiteit en (team)vertrouwen:

'Als je er geen aandacht aan besteedt [autoritarisme; YE], word je harteloos, weet je? Je bent geen mens meer, maar je bent iemand die gewoon boetes uitdeelt. Ik zei tegen mezelf: "Oké, ik wil dit niet". Dus koos ik voor een andere benadering in mijn werk en ik probeer collega's daar op te wijzen (...) dat er mensen waren die volledig harteloos waren.' (Havenpolitieagent 2)

Een soortgelijke afkeuring was te vinden bij havenpolitieagenten en douanebeambten van beveiligingsbedrijven en beveiligers die de traditionele havenpolitie- en douaniertaken aan het overnemen waren:

'Wij, de havenpolitie, WIJ zijn verantwoordelijk voor de beveiliging, oké? Ik bedoel, een beveiligingsagent moet niet denken dat hij een politieagent is, om het bot te zeggen.' (Havenpolitieagent 3)

Nog interessanter is dat beveiligers zélf het uitbesteden van politie- en douaniertaken aan private beveiliging afkeuren:

'Natuurlijk wordt het (...) gevaarlijk zodra je economische belangen in overweging neemt ... Als je 15.000 agenten hebt, nee, 26.000 uit mijn hoofd, en je bezuinigt er op zodat er slechts 16.000 zijn, dan wil ik liever dat ze niet vervangen worden door beveiligers.' (Beveiliging 3)

Samen met de antimanagementhouding en de afkeuring van autoritarisme en carrièreobsessies van andere collega's wordt het duidelijk dat

operationele havenbeveiligingsprofessionals het imago van havenveiligheid willen zien en behouden als een lokaal gedeeld, gemeenschappelijk *publiek* goed, ter ondersteuning van de wereldwijde handel. Duidelijk, omdat ze weerstand bieden, of proberen weerstand te bieden, aan de verregaande targetgerichte commercialisering van havenbeveiliging. Kortom, de commercie ondersteunen is hun taak, maar hun taak mag niet zélf gecommmercialiseerd worden.

Afhankelijkheid en sympathie

Het gemeenschappelijke belang van havenpolitie en veiligheid is het ondersteunen van de mondiale handelsstromen, waarbij zij sterk afhankelijk zijn van de maritieme gemeenschap, in het bijzonder van havenbedrijven en scheepspersoneel. Om de mondiale commercie te dienen, gaven participanten aan dat zij soms zélf commercieel inzicht moeten hebben. Met andere woorden, ze namen noodgedwongen een 'klant is koning'-houding aan:

'We bestaan bij de gratie [van transport en toerisme in de haven; YE]. (...) Je hebt vaak de medewerking van de [haven]bedrijven nodig om deze dingen te doen. Als bedrijven geen vertrouwen hebben of geen relatie met het bedrijf hebben, zeggen ze meestal: "Nou, we doen het niet", weet je? "Het is slecht voor onze naam" of "We hebben het niet nodig."' (Havenpolitie-agent 4)

Deze houding is nodig, denkt men. Havenpolitie- en douaneambtenaren vinden dat zij afhankelijk zijn van bedrijven voor hun informatiepositie en om toegang te krijgen tot de havenfaciliteiten. Beveiligers zijn eveneens afhankelijk van bedrijven, onder andere vanwege de gewilde contractverlenging voor beveiligingsbedrijven. Deze afhankelijkheid kan zo sterk zijn dat beveiligers eerder loyaal zijn aan de havenbedrijven dan aan het 'eigen' beveiligingsbedrijf (vgl. Wakefield 2008):

'[Mijn beveiligingsbedrijf] wil natuurlijk geld verdienen (...) Ik ben me er meer dan bewust van, maar ik ga geen onnodig geld uitgeven [van de klant]. (...) Ik weet het van andere [beveiligingsbedrijven], en ik ga geen namen geven, maar ze zijn van "Oké, we hebben de deal en we zullen het

zien volgend jaar. We gaan zoveel mogelijk geld verdienen tijdens dit jaar.”
(Beveiligers 4)

De noodzakelijke ‘klant is koning’-houding kwam ook naar voren wanneer participanten het over ISPS-code-inspecties hadden:

‘Toen die ISPS[-code] werd ontworpen, werd deze door de strot van bedrijven geduwd! (...) Er waren bedrijven die jarenlang niets aan beveiliging deden en plotseling moesten ze tonnen [geld] investeren om hun [ISPS-]certificaten te krijgen. Het kost natuurlijk veel geld voor veel bedrijven.’ (Havenpolitieagent 5)

Ze beschouwen de ISPS-code eerder als een (Amerikaans) geopolitiek en economisch instrument om de wereldwijde maritieme industrie te beheersen dan als een daadwerkelijke verbetering voor de havenbeveiliging:

‘De War on Terror [gaat] eigenlijk niet over terrorisme, maar over geld verdienen, toch? (...) Met de ISPS-code draag ik een klein deel bij aan terrorismebestrijding, maar dit kleine deel staat volgens mij niet in verhouding tot de kosten ervan.’ (Beveiligers 5)

Zij dienen zich dus aan een code te houden en die eveneens op te leggen aan anderen, maar zijn het niet eens met aard en werking ervan. In hun optiek ondersteunen ze dan juist niet de wereldhandel, maar belichamen zij de belemmering ervan in hun havens. Vanuit dat oogpunt wordt het begrijpelijk waarom (hoewel ze benadrukken dat ze de ISPS-code en andere voorschriften indien nodig zouden handhaven) ze soms afzien van een strikte toepassing van maritieme wetgeving en veiligheidsregels. En soms zien ze af van een strikte toepassing,

‘hoewel het veel moeite [kost] om die onafhankelijkheid te verdedigen (...) Bij oliemaatschappijen moet je je plaats kennen, maar verlies je onafhankelijkheid nooit.’ (Havenpolitieagent 6)

Ten opzichte van de scheepsbemanningen, vrachtwagenchauffeurs en de bredere havenarbeidersgemeenschap stellen de participanten zich sympathiek en empathisch op. Zij betuigen hun medelijden vanwege de vaak slechte werkomstandigheden. Daarom werden scheepsbe-

manning en havenarbeiders vooral ontzien; participanten vermeden zo veel mogelijk vertragingen als gevolg van ISPS-code-inspecties en hielden boetes zo laag mogelijk.

'Ik stond in het midden van [een staking]. Pensioenen [van havenarbeiders; YE] werden besproken [door de overheid; YE] (...) Jong, oud, tatoeages; ze waren er allemaal en iedereen was opgefokt. Ze werden natuurlijk oneerlijk behandeld, laten we wel wezen. Het was gewoon diefstal [van hun pensioenen; YE]!' (Havenpolitieagent 6)

Ze gaven aan dat ze de soms chagrijnige houding van havenarbeiders, vrachtwagenchauffeurs en bemanningen volledig begrijpen, aangezien de participanten dergelijke omstandigheden zelf ervoeren toen ze aan boord en/of in de haven hadden gewerkt:

'Je weet gewoon dat die mensen [vrachtwagenchauffeurs; YE] ook werken voor een laag inkomen. Ze moeten zoveel containers binnen het uur ophalen. Ze willen ook [gewoon] hun werk doen. (...) Als je een beetje begrip toont, zoals: "Ik ken je werk, ik weet wat je verdient, je verdient net zo slecht als ik", dan krijg je meer samenwerking. Dingen gaan soepeler.' (Beveiliging 7)

Door de zaken voor scheepvaart- en havenbedrijfspersoneel soepeler te maken, voelen de participanten (weer) dat zij hun werk doen vanwege de 'juiste' redenen, namelijk om de havengemeenschap en de handel te ondersteunen. Als gevolg hiervan zijn de participanten, vinden zij, behulpzaam in plaats van autoritair (een persoonlijkheidskenmerk van collega's dat zij verachten). We zouden kunnen spreken van een *laissez-faire* havenbeveiliging die verdwenen leek (Kelling & Coles 1996), maar in de haven is gebleven.

Onzichtbaarheid en betekenisloosheid

In hun (non-)confrontatie met gevaarlijke, risicovolle 'Anderen' (Hudson 2009), overwegend havendieven (bijv. van producten, containers, metaal enz.), drugtransporteurs en terroristen, komen ook hun frustraties naar voren ten aanzien van hun werkdoel. De massale schaalvergroting van de wereldhandel (evenals de digitalisering en professio-

nalisering) van de haven en havendiefstal hebben bij de participanten geleid tot het idee dat ze te maken hebben met een onbekende en gezichtloze, criminele Andere, die onvoorspelbaar is:

'[De] havens [zijn] niet meer zoals vroeger. Ze zijn veranderd. De soorten goederen zijn veranderd. Vroeger was er heel veel stukgoed. Tegenwoordig is er nauwelijks nog sprake van stukgoederen! [Deze havenfaciliteit] heeft bijna alleen maar containers. Hiermee zijn de gevaren anders dan die voor stukgoederen. Het is ook totaal niet interessant voor een willekeurige dief om hier [in de haven] naar één van die [opslag]hallen te gaan om iets te stelen, omdat alles gesloten is.' (Beveiligers 5)

Die gezichtloze havendief 'steelt' hun betekenisgeving aan hun werk, net zoals hun management en carrièregeobsedeerde en autoritaire collega's dat doen; ze krijgen namelijk niet de voldoening van het vangen van havendieven. Het confronteert hen met het idee dat ze niet eens de kans krijgen om interrupties te stoppen, terwijl ze wel zelf moeten interveniëren in de logistieke stromen, hoewel die geen resultaat opleveren; kortom, zij zijn zelf de enige en betekenisloze interruptie.

Naast havendiefstal werden zij ook met die betekenisloosheid geconfronteerd in het controleren op drugshandel en in terrorismebestrijding. De havenpolitieagenten en beveiligers zagen hun havens als vrijplaatsen voor drugshandel, terwijl zij nog nooit een drugshandelaar hebben aangehouden:

'De echt grote criminelen, drugs en zo, dat is [voor] de douane. (...) Wij worden alleen ingehuurd om patrouilles op hun terrein uit te voeren, voor preventie.' (Beveiligers 1)

De douaniers in het onderzoek maakten deel uit van specialistische eenheden. Een van die eenheden, in 2005 geïnstalleerd, had tot en met 2017 (slechts) 15 inbeslagnames van drugs en 50 gevallen van aanwijzingen voor methoden van drugshandel. Ze hebben echter nooit een drugsmokkelaar gezien, laat staan aangehouden. Een van de douanebeambten van die eenheid legde uit dat dit het volgende kan betekenen:

'We doen het heel goed, of [drugsmokkel] is verplaatst naar een andere haven of ze hebben nieuwe methoden die we nog niet zijn tegengekomen. (...) Je ziet wel een afname van aantallen, waarschijnlijk omdat je, nou ja, [veel] inspecties uitvoert. Dus je doet je werk eigenlijk te goed. Dat is frustrerend, want we staan graag op de kade met veel cocaïne!' (Douanier 3)

Kortom, diegenen die verantwoordelijk zijn voor het vangen van drugstransporteurs zien zelf ook niet die risicovolle Andere, die blijft ook voor hen gezichtloos.

Dergelijke ervaring met onzichtbaarheid en betekenisloosheid is vooral sterk aanwezig bij de bestrijding van terrorisme. Toen de participanten werd gevraagd of zij ooit een terrorist hadden gearresteerd, lachten ze. Ze vroegen zich af of het een serieuze vraag was of niet. Sommigen voelden het grappige ervan aan en antwoordden sarcastisch:

'Nee, we zijn op zoek naar Osama Bin Laden, omdat we het niet erg vinden om die 30 miljoen dollar [premie] te krijgen, maar we hebben [hem] hier niet gevonden. Jammer! (...) Nee, [grapje].' (Havenpolitieagent 7)

Anderen zeiden dat ze blij waren dat ze nooit een terrorist zijn tegengekomen, want '[a]nders had ik het niet kunnen navertellen' (Beveiligder 9). Een enkeling meldde dat hij heel erg genoten zou hebben indien hij een terrorist zou vangen, om roem te claimen als 'voorpagina-materiaal' (Beveiligder 10). De participanten gaven aan dat de haven een bepaalde terroristische aantrekkingskracht mist, of zoals Greenberg e.a. (2006, p. 140) uitleggen:

'[S]ome plausible forms of maritime terrorism (e.g., sinking a cargo ship in order to block a strategic lane of communication) actually present relatively low risk, in part because the targeting of such attacks is inconsistent with the primary motivation for most terrorist groups (i.e., achieving maximum public attention through inflicted loss of life).'

Een terroristische aanval in de haven of op een schip heeft een kleine tot geen media-impact in vergelijking met de media-impact die aanvallen in steden hebben (Guy 2002). Eén participant legde daarover het volgende uit:

'Wees eerlijk, als je een terrorist zou zijn, zou je dan [deze haven] aanvallen in (...) deze kleine rot stad? Terwijl er een hoofdkantoor is [ergens anders]? Centraal Station? Nou, ik weet wat ik zou doen! (...) De kans is gewoon niet zo groot dat hier [iets zou gebeuren].' (Beveiligingsstagiair 1)

Hoewel ze beseffen dat de haven niet 'sexy' genoeg is voor terroristen, gaven ze aan dat de haven juist een grotere, al dan niet grootste uitnodiging voor terrorisme zou moeten zijn:

'Kijk, wanneer [terroristen] erachter komen wat voor economische gevolgen allemaal [een aanval op een haven; YE] heeft, dan wordt het een heel andere zaak. Tot nu toe zijn alle terroristische aanslagen echter gericht op het maken van slachtoffers. Metro's, drukke knooppunten, en ik denk er misschien te veel over na, maar [het feit dat terroristen zich nog niet realiseren welke impact ze zouden kunnen hebben met een aanval op de haven; YE] is nog steeds een soort van onze redding geweest.' (Havenpolitieagent 8)

Ondanks hun verhalen over havens als plaatsen die vatbaar zijn voor terroristische aanslagen, hebben de participanten niet het gevoel dat ze aan het front van de 'War on Terror' vechten. In plaats daarvan sluimeren zij in, in een gevecht tegen betekenisloosheid, waarbij het enige dat gedood wordt, tijd is. Ze zijn buitengesloten van een collectief slachtofferschap en van de zinvolle betekenisgeving die ze daaraan zouden kunnen ontleen (Garland 2002, p. 12). Het feit dat hun werkomgeving volgens hen bestaat uit onzichtbare havendieven en drugs-smokkelaars, en doordat zij denken dat de haven niet 'goed genoeg' is voor terroristen om aan te vallen, confronteert de participanten opnieuw met hoe leeg hun beveiligingspogingen lijken te zijn in het ondersteunen van de handel en logistieke stromen.

Conclusie

In dit artikel stonden de operationele frontlijnveiligheidsactoren in de Rotterdamse en Hamburgse havens centraal. De focus lag op hun werk en professionele identiteitsvorming rondom het voorkomen van lokale criminele en terroristische verstoringen van de mondiale stroom van mensen en goederen. Hoewel zij afhankelijk zijn van de

havengemeenschap, wordt van frontlijnhavenpolitieagenten, douaniers en beveiligers tegelijkertijd verwacht dat ze dat personeel (ook behandelen als 'veiligheidsrisico's' die voorkomen en beheerst moeten worden; zij maken de havengemeenschap ondergeschikt aan de logistieke stromen in havens. Het niet naleven van de eisen van havenveiligheid en de logistiek verwordt zo tot een criminele handeling (Van Oenen 2010, p. 89). Deze prioritering van commerciële en transportlogistiek boven 'de mens' dwingt veiligheidsactoren in de haven iedereen te behandelen als een bedreiging voor de handelsstromen, inclusief zichzelf. Deze tegenstrijdigheid van zowel interrupties willen voorkomen van anderen als van zichzelf heb ik etnografisch bestudeerd door te verkennen hoe de participanten hun handhavings- en beveiligingstaken uitvoeren en beleven.

De (door de participanten gepercipieerde) spanning tussen economie en veiligheid is een belangrijke dimensie in de alledaagse havenbeveiliging. Een spanning, of frustratie eigenlijk, waartegen zij zich proberen te verzetten. Dat verzet, en de identiteitsvorming eromheen, keert zich tegen doelgericht management en carrièregerichte collega's. Die verzetsidentiteit blijkt indirect ook uit hun medeleven met de onderdrukte maritieme gemeenschap (omdat de participanten zichzelf ook onderdrukt voelen) en is een uiting van frustratie over ervaren onbelangrijkheid in het aanpakken van havendiefstal, drugshandel en terrorisme (Eski 2016a). Er is daarmee niet alleen sprake van een afweging tussen economie en veiligheid op de operationele werkvloer; het werpt ook de vraag op wat 'economie' en 'veiligheid' voor deze beroepsgroepen en professionele identiteit(svorming) nu precies inhouden. Door de paradox dat zij zelf de onderbreking van de *just-in-time* logistieke systemen belichamen, en daarmee zelf de bedreiging vormen voor de stromen van de wereldwijde handel en het zeevervoer, lijkt havenbeveiliging in de ogen van de participanten niet, misschien wel nooit, optimaal geleverd te (kunnen) worden. Kortom, hun aan havenbeveiliging ontleende professionele identiteit zit gevangen in een vacuüm, ofwel, drijft tussen wal en schip.

Literatuur

Andersen & Gray 2008

R. Andersen & J. Gray, 'Hyper-commercialism', in: R. Andersen & J. Gray (red.), *Battleground: The media*, Londen: Greenwood Publishing Group 2008, p. 171-182.

Brewer 2014

R. Brewer, *Policing the waterfront: Networks, partnerships, and the governance of port security*, Oxford: Oxford University Press 2014.

Brewer 2017

R. Brewer, 'The malleable character of brokerage and crime control. A study of policing, security and network entrepreneurialism on Melbourne's waterfront', *Policing and Society* (27) 2017, afl. 7, p. 712-731.

Clifford 1986

J. Clifford, *Writing culture: The poetics and politics of ethnography*, Berkeley: University of California Press 1986.

Côté-Boucher 2015

K. Côté-Boucher, 'The paradox of discretion: Customs and the changing occupational identity of Canadian border officers', *British Journal of Criminology* (56) 2015, afl. 1, p. 49-67.

Cowen 2007

D. Cowen, 'Struggling with "security"'. National security and labour in the ports', *Just Labour: A Canadian Journal of Work and Society* (10) 2007, p. 30-44.

Cowen 2014

D. Cowen, *The deadly life of logistics. Mapping violence in global trade*, Minneapolis: University of Minnesota Press 2014.

Eski 2011

Y. Eski, "'Port of call": Towards a criminology of port security', *Criminology & Criminal Justice* (11) 2011, afl. 5, p. 415-431.

Eski 2012

Y. Eski, 'Cultures and people of the post 9-11 port securityscape', *International Journal of Criminology and Sociological Theory* (5) 2012, afl. 3, p. 947-959.

Eski 2016a

Y. Eski, *Policing, port security and crime control. An ethnography of the port securityscape*, Londen: Routledge 2016.

Eski 2016b

Y. Eski, 'The war on meaninglessness: A counter-terrorist self through an absent terrorist other', *Ethnography* (17) 2016, afl. 4, p. 460-479.

Ferrell 2009

J. Ferrell, 'Kill method: A provocation', *Journal of Theoretical and Philosophical Criminology* (1) 2009, afl. 1, p. 1-22.

Garland 2002

D. Garland, *Culture of control: Crime and social order in contemporary society*, Oxford: Oxford University Press 2002.

George 2013

R. George, *Ninety percent of everything. Inside shipping, the invisible industry that puts clothes on your back, gas in your car, and food on your plate*, New York: Metropolitan Books 2013.

Greenberg e.a. 2006

M.D. Greenberg, P. Chalk, H.H. Willis, I. Khilko e.a., *Maritime terrorism: Risk and liability*, Santa Monica, CA: RAND Corporation 2006.

Guy 2002

P. Guy, *Maritime terrorism* (University of Hull Centre for Security Studies Occasional Papers, 2), 2002.

Hafen Hamburg 2014

Hafen Hamburg, *Facts and figures*, 2014, <http://international.hafen-hamburg.de/sites/default/files/Facts%20and%20figures.pdf>.

Hudson 2009

B. Hudson, 'Security and the "risky other": Doing justice in a world of strangers', in: M. Hildebrandt, A. Makinwa & A. Oehmichen (red.), *Controlling security in a culture of fear*, Den Haag: BJu Legal Publishers 2009, p. 15-34.

Kelling & Coles 1996

G. Kelling & C. Coles, *Fixing broken windows: Restoring order and reducing crime in our communities*, New York: Simon and Schuster 1996.

Lambert 2008

R. Lambert, 'Discrimination, relating to length of service, within the contemporary police service', *Internet Journal of Criminology* 2008, www.internetjournalofcriminology.com/Lambert%20-%20Discrimination%20Relating%20to%20Length%20of%20Service%20in%20the%20Police%20Service.pdf.

Leloup 2015

P. Leloup, 'The private security industry in Antwerp (1907-1934). A historical-criminological analysis of its modus operandi and growth', *Crime, History & Societies* (19) 2015, afl. 2, p. 119-147.

Malcolm 2016

J.A. Malcolm, 'Responding to international terrorism. The securitisation of the United Kingdom's ports', *The British Journal of Politics and International Relations* (18) 2016, afl. 2, p. 443-462.

Malinowski 1935

B. Malinowski, *Coral gardens and their magic. A study of the methods of tilling the soil and of agricultural rites in the Trobriand Islands*, Londen: Routledge Falmer 1935.

Nøkleberg 2017

M. Nøkleberg, 'Research note: Gaining access to security environments in Norway', *Translational Criminology* 2017, afl. 12, p. 26-28.

Van Oenen 2010

G. van Oenen, 'Paul Virilio: A logistic perspective on crime', in R. Lippens & P. van Calster (red.), *New directions for criminology. Notes from outside the field*, Antwerpen/Apeldoorn/Portland: Maklu 2010, p. 79-98.

Port of Rotterdam Authority 2014

Port of Rotterdam Authority, *Half-yearly report*, 2014, www.portofrotterdam.com/en/Port-Authority/finance/Documents/Half-yearly-Report-2014.pdf.

Prentice 2010

R. Prentice, 'Ethnographic approaches to health and development research: The contributions of anthropology', in: I. Bourgeault, R. Dingwall & R. de Vries (red.), *The Sage handbook of qualitative methods in health research*, Londen: Sage 2010, p. 157-173.

Reiner 2010

R. Reiner, *The politics of the police*, Oxford: Oxford University Press 2010.

Tujan e.a. 2004

A. Tujan, A. Gaughran & H. Mollett, 'Development and the "global war on terror"', *Race & Class* (46) 2004, afl. 1, p. 53-74.

UNCTAD 2013

UNCTAD, *Review of maritime transport 2013*, New York: United Nations 2013.

Wakefield 2008

A. Wakefield, 'Private policing: A view from the mall', *Public Administration* (86) 2008, afl. 3, p. 659-678.

Watson & Till 2010

A. Watson & K.E. Till, *Ethnography and participant observation. The Sage handbook of qualitative geography*, Londen: Sage 2010, p. 121-137.

Zaitch 2002

D. Zaitch, *Trafficking cocaine: Colombian drug entrepreneurs in the Netherlands*, Den Haag: Kluwer Law International 2002.

Zedner 2003

L. Zedner, 'The concept of security: An agenda for comparative analysis', *Legal Studies* (23) 2003, afl. 1, p. 153-175.

Uitdagingen in publiek-private samenwerking in de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven

*Lieselot Bisschop, Robby Roks, Richard Staring en Elisabeth Brein**

Mondiaal neemt de Rotterdamse haven een belangrijke economische positie in. In de voorbije decennia is de internationale handel exponentieel toegenomen en werd de Rotterdamse haven een van de belangrijkste toegangspoorten van goederen naar Europa en de rest van de wereld. De concurrentiepositie is vooral gebaseerd op de kwaliteit van de havenvoorzieningen, waarbij een snelle afhandeling van containers en stukgoederen de kosten drukt en de concurrentiepositie versterkt (Staring e.a. 2019). Deze mondiaal florerende legale handel kent echter ook een nadrukkelijke keerzijde: ook allerlei vormen van criminaliteit en criminele goederenstromen liften mee op de goed ontwikkelde en functionerende haveninfrastructuur. Eerder wetenschappelijk onderzoek heeft zicht gegeven op de centrale rol van de Rotterdamse haven in de internationale handel in en smokkel van verdovende middelen (o.a. Farrell 1998; Fijnaut e.a. 1998). In het jaar 2018 werd in de Rotterdamse haven bijna 19.000 kilo cocaïne geconfisqueerd, een verdrievoudiging ten opzichte van het jaar 2017. De constatering dat de infrastructuur van de Rotterdamse haven een centrale rol speelt bij de invoer van (grote) partijen verdovende middelen, vormde het startpunt van een wetenschappelijk onderzoek naar de aard en aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven (Staring e.a. 2019, p. 69).

In de onderhavige bijdrage belichten we een specifiek onderdeel van deze bredere studie: de uitdagingen die gepaard gaan met publiek-pri-

* Dr. L.C.J. Bisschop is als universitair docent werkzaam bij de sectie Criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dr. R. Roks is als universitair docent werkzaam bij de sectie Criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Prof.dr. R. Staring is als hoogleraar Criminologie verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. E. Brein MSc is als onderzoeker en programmamanager verbonden aan de Rotterdam School of Management van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

vate samenwerking in de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. We bouwen hiermee voort op eerder verrichte empirische studies naar publiek-private samenwerkingen in het veiligheidsdomein (Schuilenburg 2012; Schuilenburg & Van Steden 2014). In deze 'veiligheidsassemblages' (Schuilenburg 2012) valt het proces van responsabilisering te herkennen, waarbij de verantwoordelijkheid voor veiligheid niet langer het exclusieve domein is van overheidsdiensten, maar gedeeld wordt met een breed scala aan internationale, nationale, regionale en lokale overheidsdiensten, bedrijven, ngo's en particulieren (Garland 1996; Castells 2000). Diverse auteurs hebben geconstateerd dat deze horizontalisering van het veiligheidsvraagstuk diverse uitdagingen met zich meebrengt (zie o.a. Crawford 2006; Loader & Walker 2007, p. 8; Van Steden 2011; Schuilenburg 2012). Waarvoorheen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden inzake veiligheid helder afgebakend waren – en vaak alleen bij overheidsdiensten lagen –, zijn de grenzen tussen publieke en private actoren vager geworden en is een diversiteit aan actoren in variërende samenwerkingsverbanden betrokken (Crawford 2006; Wood 2006). Een van de grootste uitdagingen voor veiligheidsbeleid dat tussen publieke en private actoren wordt vormgegeven, is dat er – meer nog dan voor publieke vormen van samenwerking het geval is – organisaties aanschuiven met eigen belangen, doelstellingen, middelen en werkculturen (Van Steden 2011). Ook in de Rotterdamse haven dragen zowel publieke als private actoren zorg voor veiligheid.

Onze specifieke insteek in deze bijdrage is het in kaart brengen van enkele uitdagingen in de publiek-private samenwerking in de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. In onze analyse van deze publiek-private samenwerking laten we ons inspireren door het werk van Shearing en Johnston (2010) over *nodal-networked governance* (Shearing & Johnston 2010). Een dergelijke analyse houdt in dat er zowel een analyse van de afzonderlijke actoren (*nodal*) als een analyse van de interacties tussen actoren (*networked*) wordt uitgevoerd. Door beide analyses uit te voeren vermijden we in de val te trappen van de zogenoemde '*nodal-network equivalence fallacy*' (Wood 2006), waarbij geen rekening is gehouden met de onderliggende veronderstellingen van individuele actoren in een analyse van de interactie. We hebben in kaart gebracht welke actoren zich met de bestrijding van drugscriminaliteit en meer in het algemeen met veiligheid in de haven bezighouden. Voor elk van deze actoren hebben we bovendien

getracht in beeld te krijgen hoe zij tegen het onderwerp drugscriminaliteit aankijken (zogenoemde *mentalities*), wat zij als doelstellingen vooropstellen (*finalities*), en op welke manier zij deze doelstellingen proberen te bereiken (Johnston & Shearing 2003). Vervolgens hebben we diverse aspecten van de interacties tussen deze actoren bestudeerd. Dit verwijst naar samenwerkingsverbanden tussen actoren (of het ontbreken daarvan), naar de vraag wie een leidinggevende rol op zich neemt en naar de informatie-uitwisseling tussen actoren. Het empirisch materiaal dat ten grondslag ligt aan dit artikel is het product van 76 interviews met publieke en private actoren in de Rotterdamse haven, die zijn afgenomen in de periode januari 2018 tot en met februari 2019, en een analyse van literatuur, nieuwsberichten, overheidsrapportages en andere documenten.¹ Voordat we op enkele uitdagingen in de publiek-private samenwerking in de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven ingaan, schetsen we kort welke actoren en samenwerkingsverbanden een rol spelen in deze aanpak.

Actoren en samenwerkingsverbanden in publiek-private samenwerking

De kern van het logistieke proces in de Rotterdamse haven bestaat uit het aanmeren van schepen, het laden en lossen en overbrengen van de goederen naar de terminals en het afhandelen en verzenden van de goederen. Diverse private actoren – waaronder rederijen, terminals,² cargadoors,³ expediteurs,⁴ op- en overslagbedrijven,⁵ verladere⁶ en vervoerders – zijn direct bij het logistieke proces betrokken, omdat ze lading vervoeren, als tussenpersonen optreden of de transportdocu-

1 Zie voor een uitgebreidere methodologische verantwoording Staring e.a. 2019, p. 30-40.

2 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 typen goederen.

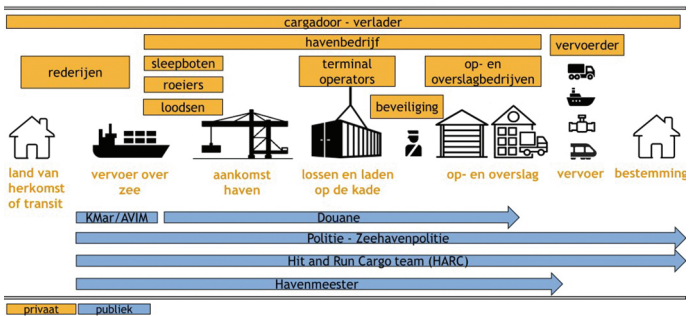
3 Cargadoors of scheepsagenten verzorgen het contact tussen rederijen, terminals en verladere en doen de (douane)administratie wat betreft de te verscheepen goederen.

4 Expediteurs zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en begeleiding van de logistieke goederenstroom naar het achterland.

5 Overslagbedrijven in de haven zijn verantwoordelijk 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.

6 Verladere vragen aan rederijen om goederen te vervoeren en kunnen zowel de producenten als de uiteindelijke ontvangers van de goederen zijn.

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



menten verzorgen. Hiernaast spelen publieke actoren een centrale rol, omdat ze de directe verantwoordelijken zijn voor de goederen en mensen die de Rotterdamse haven worden binnengevaren. Hierbij valt te denken aan de douane, politie, Zeehavenpolitie, Koninklijke Marechaussee en de Havenmeester. Daarnaast zijn er nog private actoren met een faciliterende rol in logistiek en de publieke actoren met eerder indirecte verantwoordelijkheden. De belangrijkste actoren worden in figuur 1 weergegeven.

In de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven vallen diverse publiek-private samenwerkingsverbanden te onderscheiden. Om hier een beeld van te geven lichten we enkele belangrijke samenwerkingsverbanden en overlegstructuren kort toe (zie meer uitgebreid Staring e.a. 2019, p. 63-65). Overheidsactoren in de Rotterdamse haven ontmoeten elkaar in diverse gremia van toezicht en handhaving. Het Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC) is als permanent samenwerkingsverband tussen gemeenten, politie, Belastingdienst en Openbaar Ministerie (OM) (Politie Eenheid Rotterdam 2018, p. 46; LIEC 2014) 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 Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) is eveneens een permanent samenwerkingsoverleg van publieke

partijen, dat op verzoek van de gemeenten taken uitvoert op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing. Drugscriminaliteit komt aan bod binnen het RIEC en de VRR, maar vormt echt de kern van de taakstelling binnen het Hit and Run Cargo-team (HARC). Dit permanente samenwerkingsverband tussen douane, Zeehavenpolitie, de FIOD en het OM is sinds 1997 actief (HARC-convenant, 2019) en is gespecialiseerd in kortlopende onderzoeken naar smokkel van verdovende middelen en netwerken die de drugssmokkel via de Rotterdamse haven organiseren of faciliteren.

De samenwerking in de Rotterdamse haven gaat echter verder dan (semi)publieke actoren en vindt ook met privaatrechtelijke partijen plaats. Het Platform Criminaliteitsbeheersing Rotterdam-Rijnmond (PCR-R) brengt het bedrijfsleven, de Kamer van Koophandel, de politie, de gemeente, het OM, Deltalinqs, het MKB Rotterdam en de advocatuur rond de tafel en is gericht op veiligheid en veiligheidszorg voor bedrijven in de regio. Dit gebeurt door samenwerking en informatie-uitwisseling (NPC 2000). Daarnaast is er de Haventafel, waar twee keer per jaar de politie, OM, douane, FIOD, Havenmeester, Havenbedrijf Rotterdam en Deltalinqs⁷ onder voorzitterschap van de burgemeester van Rotterdam samenkomen (Gemeente Rotterdam 2018b). Het Mainport Rotterdam-overleg is een strategisch overleg met de gemeente Rotterdam, douane, OM, politie, DCMR (Milieudienst Rijnmond), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en ondernemersvereniging Deltalinqs, onder voorzitterschap van de Havenmeester (Gemeente Rotterdam 2018b). Een concrete uitwerking hiervan zien 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 (Gemeente Rotterdam 2018a). Binnen het Boegschroefoverleg is er dagelijks mondeling overleg via videoverbinding tussen politie, douane, ILT, DCMR en de Divi-

7 Ondernemersvereniging Deltalinqs behartigt de belangen van de haven- en industriële bedrijven in de haven.

sie Havenmeester in functie van de operationele afstemming tussen toezichthouders over de actuele situatie in de haven (ZHP Gebiedscan, 2018, p. 45; Port of Rotterdam, 2016). Het zeswekelijkse Information Sharing Center Port Safety & Security (ISC Port Safety & Security) is specifiek gericht op de (drugs)criminaliteitsproblematiek in de haven en brengt securitymanagers van de terminals, Zeehavenpolitie, douane en het Havenbedrijf Rotterdam samen (ISC Port Safety & Security, 2017).⁸ 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. Steeds vaker krijgt deze publiek-private samenwerking vorm in convenanten met precieze afspraken en afbakening van taken, waar dit in het verleden veelal gebaseerd was op meer informele afspraken, bijvoorbeeld over zelftoezicht en zelfreïnerend vermogen in sectoren (Van der Steen e.a. 2016, p. 30).

Publiek-private samenwerking in de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven

In onze analyse van het samenwerken in de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven komen verschillende specifieke uitdagingen tot uitdrukking, niet alleen in de samenwerking tussen publieke actoren (Staring e.a. 2019, p. 207-226), maar in het bijzonder ook in de praktijk van publiek-private samenwerking. Hierbij zien we dat de spanning tussen economische belangen en veiligheid de publiek-private samenwerking in de aanpak van drugscriminaliteit in de haven van Rotterdam doorkruist. De Rotterdamse haven is een knooppunt in nationale, Europese en mondiale logistieke ketens en om die reden bestaat er een noodzaak om een betrouwbare (politieke) handels- en vervoerspartner te zijn en te blijven. Bij de aanpak en preventie van drugscriminaliteit en daaraan gerelateerde vormen van criminaliteit zal gelaveerd moeten worden tussen het belang van opsporings- en toezichtinstanties en economische belangen (Politie Rotterdam-Rijnmond 2002, p. 28). Het streven een veilige, betrouw-

⁸ Er is sinds kort ook een tweede ISC met de RoRo en ferryterminals voor de aanpak van mensensmokkel/-handel.

bare en integere haven te zijn, kan in de praktijk echter een aantal tegenstrijdigheden met zich meebrengen. Controle, toezicht en opsporing en een goede rechtshandhaving kunnen immers de handel belemmeren. Andersom kunnen flexibiliteit en snelheid in de transportsector op gespannen voet staan met betrouwbaarheid en veiligheid (Eski 2011).

In het vervolg van deze bijdrage belichten we drie overstijgende uitdagingen die zich voordoen rondom publiek-private samenwerking in de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. We beginnen met de eerder vermelde 'mentalities', de manier waarop de betrokken actoren het onderwerp problematiseren: 'the culture of the node, its way [of] thinking about itself and the world around it' (Burris, in: Wood 2006, p. 231). Naast het bestuderen van deze *mentalities* in de publiek-private samenwerking besteden we ten tweede aandacht aan de doelstellingen die gesteld worden door relevante stakeholders ('finalities') en de strategieën die gebruikt worden om dat doel te bereiken (Johnston & Shearing 2003). Verschillende *mentalities en finalities* kunnen de basis vormen van een moeizame samenwerking (Pink & White 2016). De derde uitdaging in de publiek-private samenwerking in de Rotterdamse haven richt zich op het uitwisselen van informatie. We besluiten met het belichten van een best practice op het gebied van publiek-private samenwerking: het Information Sharing Center.

'Een verhaal van samen': mentalities

De grote diversiteit aan publieke en private actoren die in de Rotterdamse haven actief zijn (Staring e.a. 2019, p. 43-66), vormt een complicerende factor in een analyse van hun onderlinge samenwerkingsverbanden. Twintig jaar geleden constateerden Van Dijk en collega's (1999) dat de verstandhouding tussen private en publieke actoren in de Rotterdamse haven soms moeizaam was. In eerste instantie verwezen ze daarbij naar de FIOD, die toentertijd enkel in boeven vangen geïnteresseerd zou zijn en daardoor geen rekening hield met de financiële belangen van bedrijven. Lange tijd keken overheidsactoren vooral vanuit hun eigen bevoegdheden naar drugscriminaliteit en de private bedrijven gingen er gevoeglijk van uit dat de aanpak van deze problematiek tot het primaat van de overheid behoorde. Als er zich bij

bedrijven incidenten rondom drugscriminaliteit voordeden, verwachten ze dat de overheid hierop zou reageren:

'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)

Hoewel beveiliging (*safety*) ondertussen hoog op het prioriteitenlijstje staat van bedrijven in de haven, is de aandacht voor integrale veiligheid en criminaliteit niet even 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 proberen te zetten. Dit idee van *safety and security by design* is inmiddels 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 kraan-

machinist heeft een taak binnen security en hoe ga je al die ogen en oren nou gebruiken?’ (R71)

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. Over het algemeen signaleren respondenten, zowel werkzaam bij overheidsdiensten als in het bedrijfsleven, echter een positieve ontwikkeling, waarbij langzaamaan het besef lijkt te zijn gegroeid dat ‘het een verhaal van samen is’ (R65). Actoren uit het bedrijfsleven benoemen daarbij dat ‘onze positie en onze samenwerking met overheden verbeterd is. Zij nemen ons meer als een gelijke partner’ (R66). Toch valt er ook anno 2019 waar te nemen dat economische belangen nog wel eens botsen met opsporingsbelangen. Een top-down overheidsaanpak als het gaat om wet- en regelgeving valt immers niet altijd te vereenzelvigen met de meer bottom-up aanpak van ondernemers die doorgaans vanuit hun praktijkbril de effectiviteit van maatregelen laten prevaleren. De overheid ziet zich hierbij geconfronteerd met een dilemma tussen haar maatschappelijke verantwoordelijkheid voor veiligheid en de centrale economische betekenis van de Rotterdamse haven.

Publiek-private samenwerking groeit in de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven vanuit een steeds prominenter wordende noodzaak om samen te werken. De overheid zet hierbij in op mogelijkheden om bedrijven te laten meedenken over hoe het toezicht kan worden ingericht zonder dat daarbij economische processen worden afgeremd. Verschillende respondenten beklemtonen dat de input van de private sector hierbij essentieel is, omdat die vanuit hun expertise kan resulteren in innovatieve oplossingen op dit vlak. Een belangrijk deel van deze innovatie richt zich op 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 op vormen van fraude of de aanwezigheid van een dubbele bodem met verdovende middelen. Indien private actoren deze controles streng vormgeven en verantwoorden, zou het overheidstoezicht kunnen worden verminderd, 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 deze 'human intelligence' (R36) zou in publiek-private samenwerking veel meer kunnen worden ingezet.

In de door ons gevoerde gesprekken merken respondenten 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 toe, zoals terminal operators, wordt de samenwerking door (sommige) overheidsorganisaties wél actiever gezocht. Respondenten werkzaam bij publieke diensten benoemen ten slotte echter ook een zekere aarzeling bij de private sectoren rondom het thema veiligheid. Hierbij werd onder andere opgemerkt dat het bedrijfsleven in sommige gevallen pas mee gaat doen 'als ze niet anders meer kunnen en als ze zien: dit gaat ons nu gewoon geld kosten, want onze naam wordt te grabbel gegooid' (R04). In dit geval kan de angst dat bedrijven uitwijken naar andere havens, met alle economische gevolgen van dien, actoren er (meer) van doordrongen maken dat zij een wezenlijke rol hebben in de aanpak van drugscriminaliteit.

Veiligheid als gemeenschappelijke doelstelling?

Om succesvol te zijn is een gemeenschappelijke doelstelling belangrijk voor het verloop van de samenwerking tussen private en publieke partners (Van Steden 2011). Als een samenwerkingsverband wordt gevormd, moet er immers een goede balans gevonden worden tussen de doelen en belangen van het verbond en de individuele organisatie (Van der Steen e.a. 2016). In de praktijk lijkt hier echter niet altijd sprake van te zijn:

'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 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.'

(R71)

Terminals hebben er belang bij dat zogenoemde ‘uithalers’ – individuen 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 – worden geweerd van hun terreinen. Dit resulteert immers in directe economische schade, omdat de aanwezigheid van onbevoegden op haventerreinen betekent dat werkprocessen stilgelegd moeten worden. Daarnaast heeft het ook een invloed op de werkomstandigheden van de eigen medewerkers. Wanneer het komt tot de aanhouding van (een) uithaler(s), bestaat bovendien de kans dat de media daar achter komen en dit breed uitmeten. Hierdoor loopt, het bedrijf reputatieschade, ondanks dat politie en justitie in persberichten de naam van bedrijven (doorgaans) bewust achterwege laten. Voor de overheid gelden in dit geval andere belangen: het oppakken van de uithaler(s) in kwestie. De economische weerslag op het bedrijf in kwestie van een dergelijke arrestatie is daarbij van ondergeschikt belang. Dit voorbeeld illustreert de uiteenlopende doelen en belangen in de publiek-private samenwerking, waarin wederom het spanningsveld tussen economie en veiligheid zich doet voelen.

Om publiek-private samenwerking succesvol te laten verlopen, moeten de doelstellingen vanuit gezamenlijkheid geformuleerd zijn en worden. Deze spanning kan worden geïllustreerd aan de hand van de beveiliging van zogenoemde ‘empty depots’. Op deze kwetsbare locaties in de Rotterdamse haven worden in veel gevallen relatief weinig beveiligingsmaatregelen getroffen, omdat dergelijke bedrijven primair lege containers verzamelen en in sommige gevallen repareren. Een directeur van een containerdepot gaf om die reden de toelichting dat het hier relatief vrij toegankelijke terreinen betreft. Zodra containers lading bevatten, hoeft er pas sprake te zijn van bewaking en beveiliging, hetgeen maakt dat het beveiligen van het haventerrein voor veel empty depots dus geen concrete doelstelling is. Respondenten werkzaam bij de politie meenden echter dat de empty depots aan zet zijn en hun beveiliging zouden moeten intensiveren, in het bijzonder om het de leden van criminele organisaties niet te gemakkelijk te maken.

In lijn met de eerder geschetste kentering rondom de *mentalities* zien we ook hier in de publiek-private samenwerking op sommige punten ontwikkelingen richting gemeenschappelijke belangen en doelen. Het

toegenomen bewustzijn bij bedrijven lijkt hier hand in hand te gaan met het besef dat criminaliteit ook de veiligheid van hun medewerkers in gevaar kan brengen. Veiligheid verwordt hiermee ook tot een doelstelling van de bedrijven, inherent aan de bedrijfsvoering in plaats van iets bijkomstigs. In gesprekken met een aantal private actoren kwam hierbij naar voren dat hun relatie met de overheidsinstanties goed is, omdat ze, hoewel ze soms van mening verschillen, een open dialoog hebben en een gemeenschappelijk doel vooropstellen (R44).

Dat overheden en private bedrijven niet altijd op één lijn zitten, werd toegelicht door een veiligheidsverantwoordelijke van een privaats bedrijf die aanstipte dat de overheidsdiensten in de haven in de samenwerking met private bedrijven soms te veel op de inhoud sturen en niet 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)

Dit citaat illustreert het belang van gemeenschappelijke doelstellingen die ook als zodanig bij zowel de publieke als de private actoren bekend zijn en uitgedragen worden. Het uitwisselen van informatie over de doelstellingen en strategieën vormt echter op zichzelf een wezenlijke uitdaging in de publiek-private samenwerking.

Informatie-uitwisseling

De bereidheid tot het delen van (onderling vertrouwelijke) informatie wordt aangemerkt als een belangrijke factor in het integrale veiligheidsbeleid in het algemeen (Boutellier 2007; Pool-de Kruijk & Brus 2008), maar in het bijzonder ook in publiek-private samenwerking. In de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven is het immers van belang dat zorgen, signalen en tips van bedrijven worden opgepikt door instanties als het OM, de politie en de Belastingdienst (Van der Steen e.a. 2016, p. 31). Met behulp van deze informatie zijn deze publieke actoren in staat om slagvaardiger en effectiever op te treden. Omgekeerd kunnen private actoren ook les-

sen trekken uit incidenten die zich elders in de haven hebben voorgedaan, maar dat vereist dat informatie van publieke actoren naar private actoren stroomt.

Publiek-private samenwerking in de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven vereist volgens onze respondenten in eerste instantie het opzetten van een betere infrastructuur voor het uitwisselen van informatie. Dit vraagt 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 Wet politiegegevens (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. Ter illustratie botst het Havenbedrijf Rotterdam soms op de grenzen van de mogelijkheden om informatie uit te wisselen in het kader van publiek-private samenwerking met het oog op hun 'Ken je klant'-onderzoeken, waarbij ze naast de financiële betrouwbaarheid ook de integriteit van (potentiële) bedrijven die zich in de haven willen vestigen tegen het licht houden. Het Havenbedrijf Rotterdam is de vragende partij om meer informatie te mogen inzien, maar is momenteel aangewezen op de gegevens uit open bronnen, zoals het *Dun & Bradstreet*-onderzoek⁹ over hun (toekomstige) klanten, Kamer van Koophandeluittreksels, 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.

Naast een verkenning van de juridische mogelijkheden, zal een betere informatie-uitwisseling ten tweede ook een gedragsverandering vragen omdat de meldingsbereidheid bij de bedrijven vandaag de dag 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 uit-

9 *Dun & Bradstreet* is een privaat bedrijf dat de kredietwaardigheid nagaat en de structuur van het bedrijf of de holding in kaart brengt.

schoppen. 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 tegenwoordig relatief weinig gebeurt. Een vertegenwoordiger van een overlegplatform uit de private sector lichtte een 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, Team Criminele Inlichtingen (TCI), wijkagent, douane – en welke persoon je voor welke melding terecht kunt. Tijdens een werkbezoek uitte een loods bijvoorbeeld een 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 direct de 'juiste' mensen, zoals de Zeehavenpolitie, douane of Havenmeester. Tegelijk bestaat dan het risico dat iemand bij 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 Misdad Anoniem of een WhatsAppgroep 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, zoals terminals, transportbedrijven, brancheorganisaties, private beveiliging en loodsen, benadrukten om die reden het belang van een soort meldkamer die snel en effectief kan reageren op incidenten in de haven.

Een derde reden waarom bedrijven en havenmedewerkers aarzelen om te melden, is dat hun naam in het proces-verbaal komt te staan. Omdat de haven hun werkterrein blijft, hebben ze dit liever niet, een bevinding die twintig jaar geleden ook in het onderzoek van Van Dijk en collega's (1999) als aandachtspunt werd benoemd. Enkele douane- en politiemedewerkers die we spraken, gaven zelf eveneens aan dit spanningsveld te ervaren. Soms belt iemand van een bedrijf, maar

onderbreken de douane- of politiemedewerkers hem voordat hij iets kan 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 informantenwerking een oplossing kan worden gezocht, maar dat zij in principe namen noteren.

Een vierde reden voor de beperkte meldingsbereidheid is gelegen in het feit dat bedrijven incidenten graag zo veel mogelijk binnenskamers houden om reputatieschade te vermijden. Een private onderzoeker (R14) vertelde ons dat naar schatting een op de tien incidenten bij hen wordt aangemeld en maar een fractie daarvan 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 laatste reden die wordt aangehaald door bedrijven voor hun beperkte meldingsbereidheid richt zich op het gebrek aan terugkoppeling. Hierdoor is er bij hen 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 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. 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. Op die manier zou voor de bedrijven duidelijk worden 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.

Best practice: Information Sharing Center

We besluiten deze bijdrage met een best practice op het gebied van publiek-private samenwerking in de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven, waarbij de eerdergenoemde uitdagingen voor een belangrijk deel ondervangen zijn. In het eerdergenoemde Information Sharing Center (ISC) hebben de veiligheidsverantwoordelijken van de Rotterdamse containerterminals op zeswekelijkse basis overleg met elkaar in aanwezigheid van vertegenwoordigers van het HARC-team, de Zeehavenpolitie, het Havenbedrijf Rotterdam (divisie Havenmeester) en de douane. Dit overleg is ongeveer vijf jaar geleden opgestart door het hoofd van de beveiliging van een van de containerterminals:

'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)

Doordat bij de terminals het bewustzijn over de individuele verantwoordelijkheid ontstond, groeide ook het besef dat ze van elkaar konden leren.¹⁰ Het overleg werd geïnitieerd omdat daarvoor zaken vaak niet tot op operationeel niveau doorsijpelden en louter op tactisch of strategisch niveau werden besproken, bijvoorbeeld door directies met de burgemeester in plaats van door een terminal security officer met de Zeehavenpolitie.

Bij aanvang van het ISC was er wel enige weerstand bij de terminals om aan de slag te gaan met de problematiek rondom 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 via het middenmanagement tot de werkvloer verder uitgerold.

De sterkte van het ISC ligt volgens onze respondenten in de kleinschaligheid ervan en in de erkenning van de gemeenschappelijke doelstelling: 'Het is een klein gezelschap met mensen die uit hetzelfde hout gesneden lijken te zijn. Daar zit ook de kracht en het vertrouwen' (R35). 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 ISC is nog steeds aan het wettelijke kader gebonden, maar de samenwerking wordt als goed ervaren door zowel de private als de publieke actoren.

10 Bij aanvang was dit een overleg van informele aard, maar na de publicatie van een 'Terms of reference', waarin de taken en bevoegdheden van de deelnemers zijn vastgelegd, is er nu sprake van een formele status. Zie Gemeente Rotterdam 2018b.

Conclusie

In deze bijdrage hebben we ons gericht op de uitdagingen van de publieke en private aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. Over het algemeen kan worden geconcludeerd dat eerdere bevindingen met betrekking tot de praktijk van publiek-private samenwerking in het veiligheidsdomein ook opgeld doen in de Rotterdamse haven. Op hoofdlijnen zien we hier bij publieke en private actoren een aarzeling om samen te werken en benoemen zij verschillende problemen, dilemma's en uitdagingen om de samenwerking te intensiveren. Een wezenlijk deel van de kwetsbaarheden die in toezicht schuilgaan, is echter dat partners er in de samenwerking verschillende doelstellingen en aannames op na houden over wat veiligheid of criminaliteit is, of wat dit voor hun eigen organisatie of bedrijf betekent. Met name hier doet de spanning tussen economie en veiligheid zich in de publiek-private samenwerking voelen.

Een algemene constatering daarbij is echter dat de samenwerking tussen publieke en private actoren een positieve evolutie kent. Dit wil niet zeggen dat alles nu goed verloopt, maar eerder dat er onder vrijwel alle betrokken actoren een toenemende erkenning lijkt te bestaan dat veiligheid en criminaliteit in de haven niet alleen een verantwoordelijkheid zijn voor politie en justitie. Sterker nog, de aanpak van drugscriminaliteit lijkt niet langer een exclusief publieke taak, maar bij uitstek een terrein waarop door publiek-private samenwerking voor alle actoren winst te behalen valt.

Een wezenlijke uitdaging hierbij blijft echter de uitwisseling van informatie. Voor een deel gaat het hierbij om barrières van aard, maar op de achtergrond sluimert eveneens een gebrek aan onderling vertrouwen, een gebrek aan bereidheid om samen te werken en afwezigheid van de noodzaak om samen te werken. De kwestie van de informatie-uitwisseling gaat ook hand in hand met de noodzaak tot betere meldingssystemen en het verhogen van de meldingsbereidheid.

Tot besluit willen we rondom het thema van samenwerking tussen de publieke en private actoren in de Rotterdamse haven twee uiterste scenario's schetsen die gebruikt kunnen worden als vertrekpunt voor de aard van de toekomstige samenwerkingen. 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 oppak-

ken, 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 wanneer vrachtwagenchauffeurs of vervoersmaatschappijen er niet alles aan hebben gedaan om zogenoemde ‘inklimmers’ te voorkomen of te signaleren (Scholten 2015). In de context van drugscriminaliteit valt te denken aan locaties of bedrijven die vanwege frequente incidenten te classificeren zijn als hoog risico. Wanneer deze bedrijven hun interne processen of technische en digitale beveiligingsmaatregelen niet voldoende op orde hebben, kan gedacht worden aan het opleggen van (bestuurlijke) boetes, het intrekken van certificeringen of het sluiten van bedrijven en terreinen. Vooral het bestuurlijk instrumentarium zou hiervoor kunnen worden ingezet. 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 uitgegaan wordt 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 een veelvoud aan maatregelen en initiatieven uit de koker van de publieke sector komt en beduidend minder vanuit het bedrijfsleven. Tegelijkertijd illustreert onze studie dat de private actoren in toenemende mate de handschoen oppakken. Een voorbeeld hiervan vormt de publiek-private samenwerking in het ISC, waar het vertrekpunt gelijkwaardigheid is en waar het gebruik maken van elkaars expertise en respectievelijke krachten centraal staat.

Literatuur

Boutellier 2007

J.C.J. Boutellier, 'Veiligheid, veiligheidszorg en politie', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Kluwer: Deventer 2007, p. 1007-1024.

Castells 2000

M. Castells, 'Toward a sociology of the network society', *Contemporary Sociology* (29) 2000, afl. 5, p. 693-698.

Crawford 2006

A. Crawford, 'Networked governance and the post-regulatory state?', *Theoretical Criminology* (10) 2006, afl. 4, p. 449-479.

Van Dijk e.a. 1999

T. van Dijk, H. Elffers, D. Hessing & A. Hoogenboom, *Bewust van de gevaren van criminaliteit. Een inventarisatie van kwetsbaarheden die in de logistieke keten en daarmee ook in de Rotterdamse haven voorkomen*, Rotterdam/Deventer: Sanders Instituut/Gouda Quint 1999.

Eski 2011

Y. Eski, 'Port of call: Towards a criminology of port security', *Criminology and Criminal Justice* (11) 2011, afl. 5, p. 415-431.

Farrell 1998

G. Farrell, 'Routine activities and drug trafficking. The case of the Netherlands', *International Journal of Drug Policy* (9) 1998, afl. 1, p. 21-32.

Fijnaut e.a. 1998

C. Fijnaut, F. Bovenkerk, G. Bruinsma & H.G. van de Bunt, *Organized crime in the Netherlands*, Den Haag: Kluwer Law International 1998.

Garland 1996

D. Garland, 'The limits of the sovereign state. Strategies of crime control in contemporary society', *British Journal of Criminology* (36) 1996, afl. 4, p. 445-471.

Gemeente Rotterdam 2018a

Gemeente Rotterdam, *Programma-voorstel doorstart Integere Haven*, 2018.

Gemeente Rotterdam 2018b

Gemeente Rotterdam, *Terms of reference. Kenmerken en schets van de Haventafel*, 2018.

Johnston & Shearing 2003

L. Johnston & C. Shearing, *Governing security. Explorations in policing and justice*, Londen: Routledge 2003.

LIEC 2014

Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) (2014). *Convenant ten behoeve van Bestuurlijke en Geïntegreerde Aanpak Georganiseerde Criminaliteit, Bestrijding Handhavingsknelpunten en Bevordering Integriteitsbeoordelingen*, 2014.

Loader & Walker 2007

I. Loader & N. Walker, *Locating the public interest in transnational policing*, 2007, <http://ssrn.com/abstract=1022882>, laatst bezocht op 10 oktober 2019.

Pink & White 2016

G. Pink & R. White, 'Collaboration in combating environmental crime – Making it matter', in: R. White & G. Pink (red.), *Environmental crime and collaborative state intervention*, Londen: Palgrave Macmillan 2016, p. 3-19.

Politie Eenheid Rotterdam 2018

Politie Eenheid Rotterdam, *Gebiedsscan District Zeehavenpolitie 2017-2018* (intern), Rotterdam: Politie Eenheid Rotterdam/ Zeehavenpolitie 2018.

Politie Rotterdam-Rijnmond

2002

Politie Rotterdam-Rijnmond, *Criminaliteitsbeeld Rotterdamse haven*, Rotterdam: Politie Rotterdam-Rijnmond/RIO 2002.

Pool-de Kruijk & Brus 2008

T. Pool-de Kruijk & J. Brus, *Nodale oriëntatie vertaald. Richtinggevend beleidsdocument voor de ontwikkeling van nodale oriëntatie binnen de Politie Rotterdam-Rijnmond*, Rotterdam: Politie Rotterdam-Rijnmond 2008.

Scholten 2015

S. Scholten, *The privatisation of immigration control through carrier sanctions. The role of private transport companies in Dutch and British immigration control*, Leiden: Brill Nijhoff 2015.

Schuilenburg 2012

M. Schuilenburg, *Orde in veiligheid. Een dynamisch perspectief*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.

Schuilenburg & Van Steden 2014

M.B. Schuilenburg & R. van Steden, 'Praktijken van selectieve uitsluiting. Over bescherming door en tegen veiligheidsassemblages', *Cahiers Politiestudies* (30) 2014, afl. 1, p. 51-62.

Schuilenburg & Van Steden 2016

M.B. Schuilenburg & R. van Steden, 'Positieve veiligheid. Een inleiding', *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit* (6) 2016, afl. 3, p. 3-18.

Shearing & Johnston 2010

C. Shearing & L. Johnston, 'Nodal wars and network fallacies. A genealogical analysis of global insecurities', *Theoretical Criminology* (14) 2010, afl. 4, p. 495-514.

Staring e.a. 2019

R. Staring, L. Bisschop, R.A. Roks, E. Brein & H. van de Bunt, *Drugs-criminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen*, Den Haag: Boom criminologie 2019.

Van Steden 2011

R.V. van Steden, 'Integraal lokaal veiligheidsbeleid: tussen retoriek en realiteit', *Tijdschrift voor Veiligheid* (10) 2011, afl. 1, p. 3-9.

Van der Steen e.a. 2016

M. van der Steen, J. Schram, N. Chin-A-Fat & J. Scherpenisse, *Ondermijning ondermijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit*, NSOB 2016.

Wood 2006

J. Wood, 'Research and innovation in the field of security', in: J. Wood & B. Dupont (red.), *Democracy, society and the governance of security*, Cambridge/New York: Cambridge University Press 2006, p. 217-240.

Drugsmokkelaars en de deur in de haven

Barbra van Gestel*

Jan Meeus

De Schiedamse cocaïnemaffia. Een corrupte douanier, doorgewinterde criminelen en duizenden kilo's coke

Nieuw Amsterdam (2019)

272 pagina's

De facilitering van georganiseerde criminaliteit is een onderwerp dat al lange tijd in de belangstelling staat van de criminologie. Zo vroegen criminologen in de jaren negentig van de vorige eeuw – tijdens het parlementaire onderzoek naar opsporingsmethoden – aandacht voor de verbinding tussen legale en illegale werelden en voor ‘de manier waarop de wettige wereld zich leent voor het leveren van hand- en spandiensten aan de georganiseerde criminaliteit’. De auteurs stelden onder andere dat ‘criminele groepen tal van parasitaire en symbiotische relaties onderhouden met legale sectoren van de samenleving. In deze zin is de wettige wereld een levensvoorwaarde voor de georganiseerde criminaliteit’ (Fijnaut e.a. 1995, p. 112). Het boek van Jan Meeus over de Schiedamse cocaïnemaffia geeft daar een goed voorbeeld van. Het criminele netwerk dat Meeus beschrijft, is gecentreerd rondom douaneambtenaar Gerrit, die als legale actor een verbinding vormt tussen georganiseerde drugshandel en de legale infrastructuur van de Rotterdamse haven. Gerrit vervult een spilfunctie bij de controle van binnenkomende containers, hij beslist of vracht wel of niet wordt gecontroleerd. Zonder mensen zoals Gerrit, die fungeren als ‘deur in de haven’, wordt de organisatie van drugsmokkel een stuk lastiger.

* Dr. B. van Gestel is als onderzoeker verbonden aan het WODC.

Het boek kan worden gezien als *casestudy* – Gerrit is immers niet de enige ambtenaar die een symbiotische relatie onderhoudt met criminele groepen – en geeft een mooie inkijk in de manier waarop de verbinding tussen legale en illegale wereld eruitziet in het dagelijkse leven van de betrokkenen. Meeus schetst die werelden aan de hand van een caleidoscopische vertelling, de elf hoofdstukken belichten elk het perspectief van één persoon. Het zijn geen heroïsche verhalen en figuren, eerder wordt een beeld geschetst van de dagelijkse sores van tamelijk gewone mensen die zijn gevallen voor het grote geld. Drugshandel brengt nieuwe welvaart voor hen mee met luxe vakanties, mooie auto's, dure accessoires en giften en cadeaus voor familieleden. Zoals de schoonzoon van Gerrit tegen de politie zegt, als ook hij als familielid van de douanier is aangehouden: 'Wij hebben er allemaal van genoten, maar het spel is nu uit. Het is vervelend dat we erin zijn meegezogen' (p. 158).

De informatie in het boek is gebaseerd op zeven grote strafdossiers en tientallen gesprekken met betrokkenen uit die dossiers. Ook heeft Meeus intensief de zittingen van de strafzaken bijgewoond. Het gaat om twee liquidatiezaken (de moord op 'fruithandelaar' Rinus Moerer en de vergismoord op Rob Zweekhorst, beide in 2014 gepleegd) en om opsporingsonderzoeken naar grote cocaïne-transporten uit Midden- en Zuid-Amerika. Een interessante constatering die Meeus aan het eind van het boek doet, is dat de onderzoeken naar cocaïnehandel en naar de corrupte douaneambtenaar voortkomen uit de opsporingsonderzoeken naar liquidaties. Excessieve geweldsdelicten hebben ertoe geleid dat de opsporing van georganiseerde cocaïnesmokkel veel grotere prioriteit kreeg. Daarbij is men als 'bijvangst' ook gestuit op een corrupte douanier.

Vierogenprincipe

De samenwerking tussen de cocaïnesmokkelaars en de douanier kan worden begrepen vanuit de systematiek van de controles in de haven. In het boek staat in detail beschreven hoe het controlesysteem beoogt te werken en hoe het in de praktijk werkt.

Binnenkomende containers worden standaard gecontroleerd als het gaat om bedrijven die nog niet bekend zijn bij de douane van Rotterdam. Voor criminele organisaties die 'drugslijnen' vanuit Zuid-Ame-

rika op willen zetten, is het daarom zaak om met een nieuw bedrijf eerst een aantal reguliere ladingen uit te voeren, zonder drugs aan boord. Daarna volgt dan een testzending met een kleine hoeveelheid drugs. Als dat zonder problemen verloopt, volgen er meer zendingen met drugs en 'kunnen de volumes omhoog', aldus Meeus (p. 47). Zo ging het ook met het fruittransportbedrijf Joba Logistics, dat Rinus samen met zijn broer Ferry startte. 'Als het bedrijf een betrouwbare naam heeft opgebouwd en geen vragen meer oproept bij de douane, zijn Ferry en Rinus medio 2012 klaar voor de volgende stap: de smokkel van cocaïne', zo schrijft Meeus over de start van Joba Logistics. Om het doorlaten van drugs door bekende bedrijven te voorkomen, zijn in 1999 door de toenmalige commissie-Kalsbeek regels opgesteld voor de douane. Dit werd gedaan naar aanleiding van de bevindingen van de enquêtemissie opsporingsmethoden. Allereerst is door de commissie een lijst met bekende bronlanden van cocaïne opgesteld. Containers uit die landen moeten altijd worden gecontroleerd, zo schrijven de regels voor.

Daarnaast dient het zogenoemde 'vierogenprincipe' te worden gehanteerd, wat inhoudt dat de beslissing van een douaneambtenaar om een container door te laten (uit landen die niet op de lijst met bronlanden staan) altijd wordt gecontroleerd door een collega. Hierdoor is er een interne check op het individuele handelen van douaniers.

Op de afdeling Pre-Arrival, waar Gerrit vanaf 2009 samen met twintig andere collega's werkt, worden binnenkomende containers op basis van risicoprofielen ingedeeld in categorieën: controleren (code rood), niet controleren (code wit) en 'twijfelgevallen' (code oranje). Containers die uit de bronlanden van cocaïne komen, krijgen automatisch de code rood en worden altijd gecontroleerd. Daarnaast zijn er elk jaar circa 1,2 miljoen twijfelgevallen met code oranje. De medewerkers van de afdeling Pre-Arrival bepalen of deze containers wel of niet gecontroleerd gaan worden. Die beoordeling gebeurt op basis van een risicoanalyse en risico-inschatting en daar komt ook het 'gevoel' van de douanemedewerkers bij kijken. Terwijl de regels van de commissie-Kalsbeek in 2009 nog golden toen Gerrit op de afdeling Pre-Arrival kwam, worden die twee jaar later niet meer gevolgd. Dat heeft te maken met de hoge werkdruk en het streven naar efficiency in de Rotterdamse haven, waardoor het vierogenprincipe in de praktijk niet langer leidend kan zijn. De drempel die dat principe moest opwerpen voor corruptie, is daardoor verdwenen.

Meeus beschrijft dat leidinggevenden van de afdeling hierover aan de bel hebben getrokken bij hun leidinggevenden en bij het landelijke Douanekantoor, maar dat daar niets mee gebeurde. Evenmin werd iets gedaan met het dringende advies van leidinggevenden om de Kalsbeek-lijst van bronlanden van cocaïne aan te vullen met nieuwe risicolanden. Drugshandelaren anticiperen immers op het beleid van de overheid en zorgen ervoor dat hun containers met cocaïne uit andere landen vertrekken, zodat ze niet standaard gecontroleerd worden. Ze zorgen er dus voor dat containers niet uit Colombia komen, maar bijvoorbeeld uit Costa Rica. Vracht uit Costa Rica krijgt niet standaard 'code rood' en kan dus ongecontroleerd de grens passeren als douaniers besluiten dat deze containers niet gecontroleerd hoeven te worden. Douaniers worden zo kwetsbaarder voor rekrutering vanuit de georganiseerde drugshandel.

Rekrutering van een ambtenaar

Gerrit wordt eind 2012 via de broer van zijn vrouw benaderd door Dennis en René, twee vrienden van elkaar uit Schiedam die zich bezighouden met de grootschalige smokkel van cocaïne uit Zuid-Amerika. De mannen hebben een afspraak met Gerrit bij een benzinestation langs de snelweg nabij Schiedam. Ze maken duidelijk dat ze graag willen samenwerken. Gerrit werkt dan al ruim dertig jaar voor de douane en heeft nooit eerder te maken gehad met georganiseerde misdaad. Achteraf vertelt hij de politie, na zijn aanhouding in 2015, dat hij het gevoel had niet te kunnen kiezen omdat de drugsmokkelaars van alles van hem wisten, bijvoorbeeld ook waar de kinderen op school zaten. 'Zo wordt Gerrit G., een vijftiger zonder strafblad, geworven door de georganiseerde misdaad', aldus Meeus. Elders in het boek komt naar voren dat Gerrit is opgegroeid in het Westland en in zijn jonge jaren veel heeft gewerkt in de kassen. Hij is vertrouwd met de wereld van de fruithandel.

Gerrit krijgt 7,5 procent van de winst per kilo doorgelaten cocaïne en in het boek valt te lezen dat de verdiensten van Gerrit al snel in de tonnen lopen. Het wordt voor hem een opgave om het geld weg te zetten en daarom begint hij in 2013 een tweedehandswinkel. Deze winkel kan hem helpen de afkomst van het met drugs verdiende geld te verhullen.

Ondanks de goede inkomsten krijgt Gerrit het niet altijd voor elkaar dat een aangewezen container met cocaïne ongecontroleerd wordt doorgelaten. Eind 2013 gaat het een keer mis, als een criminele kennis van Dennis ook gebruik wil maken van de diensten van de ambtenaar. Het gaat om Rinus, die aan Dennis vraagt of de douanier nog iets kan betekenen voor een container van Joba Logistics die al op 'code rood' is gezet. In de container zit 300 kilo cocaïne verstopt in ananassen. Het lukt Gerrit echter niet om code rood er nog vanaf te krijgen, ondanks de moeite die hij doet, nota bene op zijn vrije dag. De container wordt gescand en de drugs worden ontdekt. Rinus heeft deze partij vanuit Zuid-Amerika naar Rotterdam laten transporteren en hij kan de betrokken investeerders nu niet terugbetalen. Een paar maanden later wordt hij voor zijn huis geliquideerd. Al eerder wordt per vergissing Rob Zweekhorst gedood en het vermoeden is dat de daders Dennis voor ogen hadden, die in dezelfde straat woont. Het onderzoek naar de onderschepte 300 kilo cocaïne komt in een stroomversnelling en gaandeweg komen ook andere spelers bij de politie in beeld, onder wie de corrupte douanier.

Criminele informanten

Meeus maakt inzichtelijk hoe gebeurtenissen met elkaar samenhangen en elkaar beïnvloeden, terwijl ze op duizelingwekkende wijze door elkaar heen lopen of elkaar in rap tempo opvolgen. Hij heeft daarbij ook oog voor de opsporing en de (soms onnavolgbare) keuzes die daarin gemaakt worden. Zo blijkt er ook een groot Belgisch opsporingsonderzoek te lopen naar precies dezelfde partij onderschepte cocaïne en is er al iemand veroordeeld in die zaak. Het Nederlandse opsporingsteam en de betrokken officier van justitie weten daar echter lange tijd niets van.

Ook de rol die criminele informanten spelen, is hier relevant en opmerkelijk, en de wijze waarop zij de opsporing in een richting kunnen duwen. Er komen in deze zaak verschillende criminele informanten langs, waarbij de status van de gevoerde gesprekken niet altijd duidelijk is, zo merkt Meeus op. Soms wordt er niets formeel op papier gezet en soms komt alleen een deel van de verstrekte informatie op papier. Zo neemt de recherche contact op met een bekende informant genaamd Mustafa, omdat er geen schot zit in de liquidatieonderzoek-

ken. Mustafa is zelf nog steeds actief in de criminele drugswereld, maar blijkt regelmatig in gesprek te zijn met een runner van het TCI.¹ Hij kan gedetailleerde informatie geven over de contacten van de douanier met personen uit het drugsnetwerk. Een andere informant neemt zelf vanuit Amerika contact op met het TCI omdat hij informatie heeft over een moordaanslag en een cocaïne-transport. Hij wordt uitgenodigd naar Nederland te komen en voert voor het TCI drie gesprekken met Gerrit, die inmiddels in voorlopige vrijheid is gesteld. De gesprekken neemt hij op en deze deelt hij vervolgens met het TCI. Tevens gebruikt hij de gesprekken om informatie te achterhalen voor zijn criminele contacten in Colombia. Meeus weidt uit over de wijze waarop deze informanten als tipgever voor de politie werken en tegelijkertijd meewerken aan de handel in drugs.

'Twee informanten die jarenlang contact hebben gehad met opsporingsdiensten en op de achtergrond nadrukkelijk een rol spelen in de opsporing van een groep cocaïnesmokkelaars, zijn tegelijkertijd bezig met het onderzoeken van nieuwe mogelijkheden voor het opzetten van een eigen drugslijn. (...) Het is een knotsgekke verhaallijn die voor een filmscenario als te ongeloofwaardig terzijde zou zijn geschoven.' (p. 217)

Hij vraagt zich retorisch af of het TCI de dubbele agenda's van informanten altijd weet te onderkennen. Informatie is evenals geweld een middel voor leden van criminele organisaties om concurrenten te dwarsbomen of uit te schakelen. Dit element van de opsporing en de dynamiek in het criminele circuit van Schiedam zijn niet goed in een boekbespreking na te vertellen – de kracht van de analyse zit in de details –, maar alleen al vanwege de beschrijving van de dubbelrol van informanten is het de moeite waard dit boek te lezen.

1 Het Team Criminele Inlichtingen (TCI) van de politie verzamelt informatie over misdaad met behulp van informanten. Het team heette voorheen de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE).

Inmiddels is bekend dat de filmrechten van het boek zijn verkocht en dat Meeus samen met regisseur Jean van der Velde het scenario voor de speelfilm gaat schrijven. Van der Velde maakte eerder de fantastische Nederlandse speelfilm *Lek*, een boeiend (waargebeurd) verhaal over criminele infiltranten en corruptie binnen de politie, dat hij samen schreef met de Amsterdamse rechercheur Simon de Waal (en dat gebaseerd is op het boek *Sans rancune* van oud-politieman Jan van Daalen). De Schiedamse cocaïnemaffia is een film om naar uit te kijken.

Literatuur

Commissie-Kalsbeek 1999

Commissie-Kalsbeek, *Opsporing in uitvoering, uitvoering aanbevelingen enquêtecommissie opsporingsmethoden*, 1999.

Van Daalen 2000

J. van Daalen, *Sans rancune*, Amsterdam: De Boekerij 2000.

Fijnaut e.a. 1995

C.J.C.F. Fijnaut, F. Bovenkerk, G.J.N. Bruinsma & H.G. van de Bunt, *Eindrapport georganiseerde criminaliteit in Nederland. Enquête opsporingsmethoden*, 1995.

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published six times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Justice and Security in cooperation with Boom juridisch. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (no. 5, 2019) is *Crime and security in mainports*.

Ports and organized crime: a historical reflection

Cyrille Fijnaut

The structural vulnerability of the port of Rotterdam to organized crime is dealt with in this article from a broader, historical perspective. Using examples from ports in Italy and the United States, among others, the author shows how at the end of the last century local criminal groups managed to gain a dominant position in the handling of good flows. The author discusses various research reports that have been published over the years on the import of drugs into the port of Rotterdam and other European ports. Drug traffickers turn out to respond very flexible to stricter controls by simply moving to alternative ports or opting for transferring drug loads to small fast boats in open water. The author emphasizes that ports should not be studied as isolated transition points, but must be considered as nodes in networks that extend far inland and abroad. This is the only way to see the broader strategic and tactical options for stopping or reducing drug trafficking. In addition, attention must be paid to the problem of corruption among port workers, police and customs officers.

Organized crime at logistical nodes in the Netherlands. Empirical results of the Dutch Organized Crime Monitor

Renushka Madarie and Edwin Kruisbergen

The Netherlands functions as an important source and transit country for international organized drug trafficking. This is in part due to its large logistical nodes in the world economy, like the airport and the seaport. Based on in-depth analyses of sixteen cases of the Dutch Organized Crime Monitor, this article explores how drug traffickers operate at logistical nodes, in particular airports. The results demon-

strate that organized crime groups deploy mainly three types of tactics to traffic drugs, namely defying, avoiding, and neutralizing security checks. Occupational embeddedness is manifested through several job-related factors. Autonomy, mobility, and the similarity between legitimate duties and criminal activities facilitate discrete engagement in organized crime activities during work time. Port employees are also attractive to organized crime groups because of their job-related social capital and knowledge.

Ethnographic insights into operational port security

Yarin Eski

This ethnography of everyday policing realities in the European ports of Rotterdam and Hamburg presents an understanding of policing spaces where protecting and supporting global commerce dominate. In undertaking this research, the author participated in the daily activities of 85 participants in Rotterdam (N=52) and Hamburg (N=33), consisting of 30 operational port police officers, 31 security officers, 10 customs officers and 14 others involved in port security-related matters (e.g. shipping agents, port authorities, boatmen and maritime engineers). These participants were collectively responsible for protecting the vulnerability of the just-in-time logistics by becoming the intervention, through which they become the very local threat to global commerce itself. A struggle that reveals itself in their (narrated) policing struggles with management, colleagues and multi-agency partners, as well as with the maritime business community and dangerous others.

Public-private partnerships in tackling drug crime in the port of Rotterdam

Lieselot Bisschop, Robby Roks, Richard Staring and Elisabeth Brein

This article focuses on the challenges associated with public-private partnerships in tackling drug crime in the port of Rotterdam. The authors identified the actors involved in the fight against drug crime and, more generally, security in the port. The authors show how these various actors view the subject of drug crime (so-called mentalities), what they set as objectives (finalities) and how they try to achieve these objectives. Subsequently the various aspects of the interactions between these actors are being analyzed. The article is empirically based on 76 interviews with public and private actors in the port of

Rotterdam, that were conducted in the period from January 2018 to February 2019, and an analysis of literature, news items, government reports and other documents.

Book review: Drug smugglers and the door in the port

Barbra van Gestel

In this article, a recently published Dutch book on corruption in the port of Rotterdam is reviewed. *De Schiedamse cocaïnemaffia. Een corrupte douanier, doorgewinterde criminelen en duizenden kilo's coke* was written by journalist Jan Meeus from NRC Handelsblad. The book can be seen as a case study of a customs officer – Gerrit – who fell for the big money. It gives a good insight into the connection between the legal and the illegal world and how this is experienced by those involved. The information in the book is based on seven large criminal files and dozens of conversations with people mentioned in those files. Meeus also attended the criminal proceedings intensively. It is now known that the film rights of the book have been sold and that Meeus will be writing the screenplay for the feature film together with director Jean van der Velde.



Congresagenda

13-14 januari 2020	International Conference on Criminology, Forensics, Criminal Justice and Law (Zurich) https://waset.org/criminology-forensics-criminal-justice-and-law-conference-in-january-2020-in-zurich
16-17 januari 2020	VSR-congres Recht en onzekerheid (Nijmegen) http://rechtensamenleving.nl/jaarcongres-2020/
20 januari 2020	Ongeremde daden (Amersfoort) www.medilex.nl/congressen/ongeremdedaden/congres
28 januari 2020	Huiselijk geweld. Signaleren, melden en aanpakken (Ede) www.zorgwelzijn.nl/congressen/huiselijkgeweld-2020/
30 januari 2020	Jaarlijks congres LVB (Utrecht) www.congresburo.com/aanbod/284/lvb-7e-editie.html
11 februari 2020	Kunst en criminaliteit (Gent) www.politiestudies.be/
13 februari 2020	Jongeren en seksueel geweld (Ede) www.zorgwelzijn.nl/congressen/seksueelgeweld-2020/
3 maart 2020	Alcohol en drugsbeleid voor evenementen (Antwerpen) www.politiestudies.be/
11 maart 2020	LVB & ouderschap (Utrecht) www.leidscongresbureau.nl/event/lvb-ouderschap-2/
12 maart 2020	Lustrumcongres NJCM: Onder populistisch vuur. Als zelfs de rechtsstaat niet meer vanzelfsprekend is (Leiden) https://njcm.nl/
17 maart 2020	Landelijke studiedag drugs/NPS (Utrecht) leidscongresbureau.nl/event/drugs-nps-verslaving-2/
24 maart 2020	Mensen met verward gedrag in de wijk (Ede) www.zorgwelzijn.nl/congressen/verwardgedrag-voorjaar2020/
14 april 2020	Geweld achter de voordeur (Amersfoort) www.medilex.nl/congressen/huiselijkgeweld/congres
13-15 mei 2020	EFCAP-congres: Youngsters' position in forensic psychiatry: Do we dare to change the rules? (Eindhoven) https://efcap2020.com
28 mei 2020	Psychiatrie in de samenleving (Eindhoven) www.congresburo.com/aanbod/296/psychiatrie-in-de-samenleving.html
9-11 juni 2020	The Stockholm Criminology Symposium. Gun violence: sound knowledge and countermeasures (Stockholm) www.criminologysymposium.com/
25 en 26 juni 2020	Legal argumentation: reasoned dissensus and common ground (Rotterdam) http://legalargumentation.com/

Het volgende nummer van *Justitiële verkenningen* (Jv 6) is gewijd aan:

Jeugdzorg

Nadere informatie bij de redactie.



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Justitie en Veiligheid