

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



PUBLIEKSVERSIE

Inhoud

Inleiding	5
Voorwoord	7
1. Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven Onderzoeksvragen en -methoden	9
2. Publieke en private partijen Actoren en processen in de haven van Rotterdam	11
3. Aard, omvang en sociale organisatie Cocaïne en smokkelnetwerken	17
4. Het logistieke proces van drugssmokkel Smokkelscripts en bottlenecks	21
5. De stadshavens en de Maasvlakte Kwetsbare locaties in de haven	25
6. Kwetsbare sectoren in de haven Branches die gevoelig zijn voor drugscriminaliteit	31
7. Samenwerken in de aanpak van drugscriminaliteit Kansen voor publieke en private partnerships	36
8. Aanbevelingen Handvatten voor een verdere aanpak	41

MAASVLAKTE

EUROPOORT

BOTLEK

PERNIS

EEMHAVEN

WAALHAVEN

DRECHTSTEDEN

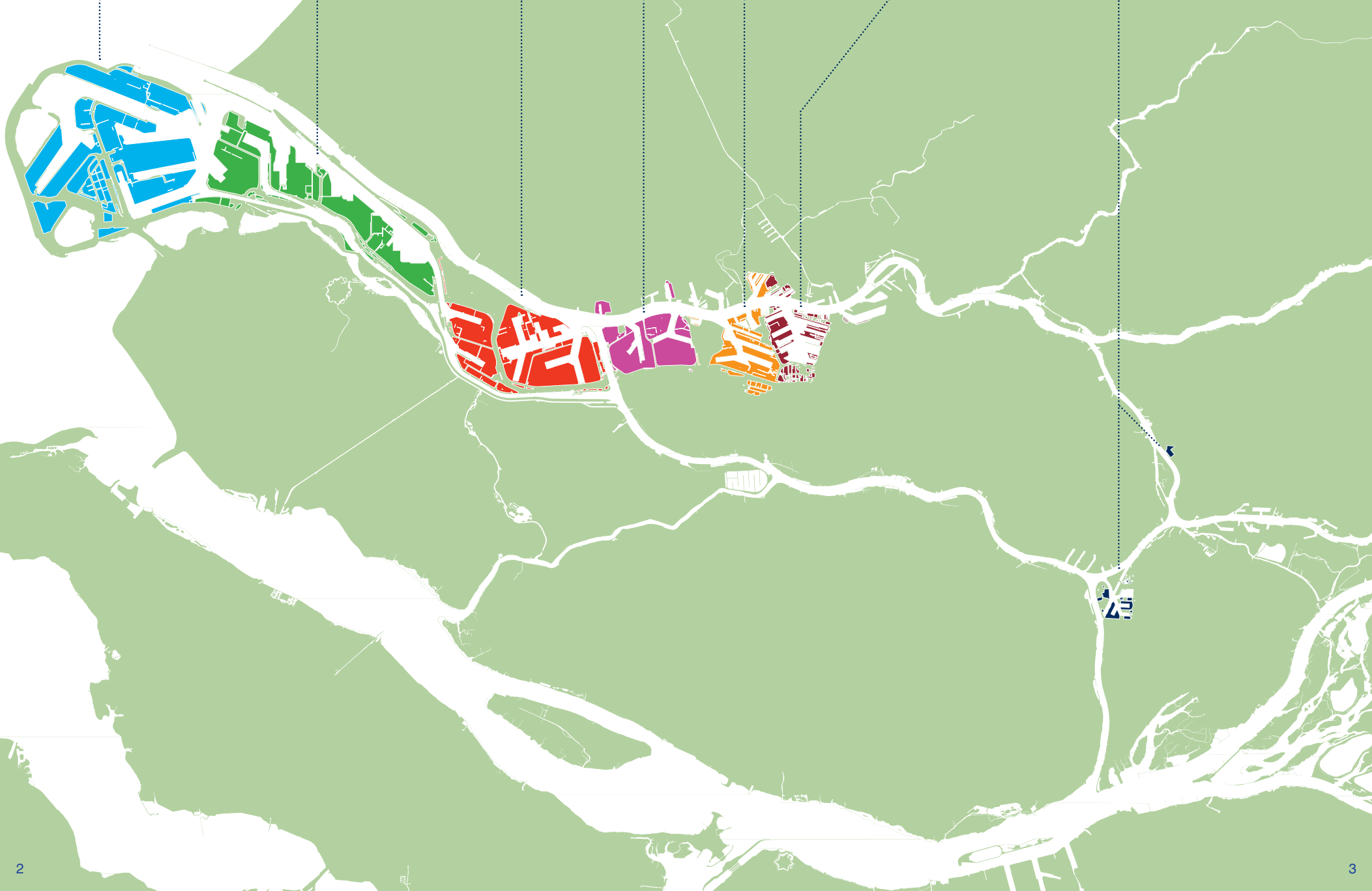




Foto: Gerhard van Hoon, Kunst en Vliegwerk

Inleiding

Rotterdam, mei 2019

Deze publieksversie is een bewerking van het onderzoeksrapport *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen*, geschreven door R.H.J.M. Staring, L.C.J. Bisschop, R.A. Roks, E.G. Brein en H.G. van de Bunt. Het rapport is geschreven in opdracht van de Driehoek Plus Douane Rotterdam.

Het onderzoek is begeleid door een commissie onder leiding van prof. dr. H. Nelen, hoogleraar Criminologie aan de Universiteit van Maastricht. De begeleidingscommissie bestond uit een afvaardiging van Douane, Directie Veiligheid gemeente Rotterdam, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Havenbedrijf Rotterdam, Openbaar Ministerie, Politie, Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) en het Regionale Informatie en Expertise Centrum Rotterdam (RIEC).

Deze publieksversie is een verkorte weergave, die de structuur en indeling van het rapport aanhoudt. Voor een volledig beeld van het onderzoek is het rapport digitaal beschikbaar.

Het onderzoeksteam

Prof. dr. Richard (R.H.J.M.) Staring, hoogleraar Empirical Criminology
Dr. Lieselot (L.C.J.) Bisschop, universitair docent
Dr. Robby (R.A.) Roks, universitair docent
Elisabeth (E.G.) Brein MSc., onderzoeker/projectmanager
Prof. mr. dr. Henk (H.G.) van de Bunt, emeritus hoogleraar Criminologie

De wetenschappers zijn allen verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.



“Georganiseerde criminaliteit kan alleen met succes bestreden worden door een georganiseerde overheid, die effectief en succesvol samenwerkt met private partijen.”

Het economisch belang en succes van de haven van Rotterdam zijn groot en veelomvattend. De uitstekende faciliteiten en natuurlijke voordelen van het havencomplex worden helaas ook misbruikt door criminelen. Met name voor de doorvoer van drugs is de haven een logistiek knooppunt. Daarin is Rotterdam niet uniek.

Ondanks alle inzet en middelen van overheden en private partijen kampen meer logistieke knooppunten van vergelijkbare omvang met dit probleem. Deze ontzuiterende waarnemingen zijn recent gestaafd door omvangrijke drugsvangsten en incidentele corruptiezaken in de Rotterdamse haven. Precies deze feiten waren voor de Rotterdamse Driehoek Plus (Politie, OM, gemeente, Douane) aanleiding voor het brede onderzoek dat voor u ligt. De minister van Justitie en Veiligheid onderstreepte bij aanvang het nationale belang van een integrale analyse van de drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven.

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

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

Ahmed Aboutaleb
Burgemeester van Rotterdam

1. Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven

Onderzoeksvragen en -methoden



De Rotterdamse haven neemt mondiaal een belangrijke economische positie in. Als grootste haven van Europa staat Rotterdam bekend als de toegangspoort van goederen naar Europa en de rest van de wereld. De kwaliteit van de havenvoorzieningen en de efficiëntie in de afhandeling van goederen, zorgen voor een sterke concurrentiepositie.

Diezelfde centrale positie in de op- en overslag van de continue en massale goederenstroom alsmede de moderne infrastructuur maken de Rotterdamse haven echter ook aantrekkelijk voor criminele activiteiten. Rotterdam is ongewild een belangrijke doorvoerhaven van verdovende middelen, in het bijzonder van cocaïne, omdat er tal van mogelijkheden zijn om smokkelwaar op de goederenstromen te laten meesurfen. Bij steeds meer partijen leeft het besef dat – om concurrerend te zijn – de haven ook een veilige plek moet zijn, in fysieke en sociale zin. Daarom wordt sterk ingezet op veiligheid en weerbaarheid, onder meer door toepassing van digitale technologieën. Dit brengt met zich mee dat cybercriminaliteit een serieuze bedreiging kan vormen. Daarbij komt dat maatregelen voor veiligheid op gespannen voet kunnen staan met de economische doelstellingen van met name private bedrijven, maar ook van invloed zijn op de efficiëntie van de haven als geheel. Om tot een optimale situatie te komen, dient hierin een zekere balans te worden gevonden.

Onderzoeksvragen, -methoden en -bronnen

Dit wetenschappelijk onderzoek beschrijft en verklaart de diverse facetten van drugscriminaliteit in de haven. Daarnaast brengt het de reacties in beeld van de overheidsdiensten en het bedrijfsleven, die tezamen de haven bevolken. De centrale vraagstelling luidt: wat zijn de aard en de omvang van de drugscriminaliteit en de rol van de sector transport en logistiek bij deze vorm van criminaliteit in de Rotterdamse haven. Uit deze centrale vraag komen zes deelvragen voort.

Onderzoeksvragen:

- Wat zijn de aard en omvang van de drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven?
- Hoe wordt de infrastructuur van de haven gebruikt voor de smokkel van drugs?
- Wat zijn de risico's en kwetsbaarheden van de haven ten aanzien van de smokkel van drugs?
- Hoe worden het toezicht, de handhaving en de opsporing op drugssmokkel in de Rotterdamse haven uitgevoerd?
- Hoe effectief zijn toezicht, handhaving en opsporing gezien de kwetsbaarheden?
- Welke verbeteringen zijn mogelijk?

Om tot een gedegen beantwoording van deze vragen te komen, zijn verscheidene onderzoeksmethoden toegepast en is gebruik gemaakt van meerdere bronnen.

Onderzoeksmethoden en -bronnen:

- Literatuurstudie en documentanalyse: wetenschappelijke en grijze literatuur, nieuwsberichten, overheidsrapportages over de sector transport en logistiek in de haven. Daarnaast cijfermatige informatie uit bronnen van de politie, criminaliteitsbeeldanalyses etc.
- Interviews en focusgroepen: individuele gesprekken met medewerkers van publieke diensten, van private ondernemingen en van branche- en belangenorganisaties. Er zijn drie focusgroepen met praktijkdeskundigen opgezet. Een groot deel van de gesprekken heeft in Nederland plaatsgevonden, een klein deel in Antwerpen en Hamburg.
- Analyse van opsporingsverzoeken: bestuderen van tien afgesloten onderzoeken, geselecteerd op basis van de uiteenlopende werkwijzen (modus operandi) en samenwerkingsverbanden in de smokkel van cocaïne.
- Crime script analyse: analyse van de werkwijze van drugssmokkel met een focus op de opeenvolgende acties in het logistieke proces.
- Sectorscan: onderzoek naar de bredere omgeving, sociale context en economische condities, waarbinnen drugscriminaliteit vorm krijgt.

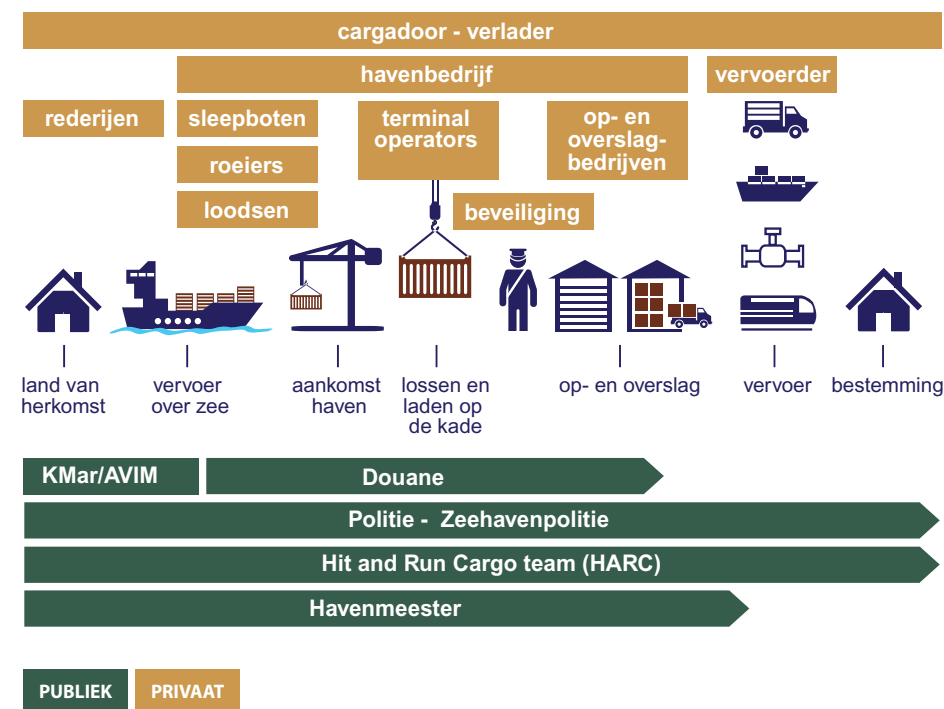
2. Publieke en private partijen

Actoren en processen in de haven van Rotterdam

De Rotterdamse haven is één van de grootste logistieke toegangspoorten tot Europa. Het terrein beslaat ruim 12.500 hectare en er werken dagelijks zo'n 180.000 mensen in de haven. Zij werken voor private bedrijven en voor overheidsdiensten.

Kort samengevat bestaat het logistieke proces uit het aanmeren van schepen, het laden en lossen en overbrengen van de goederen naar de terminals, alsmede de werkzaamheden op de terminals, zoals het afhandelen en verzenden van de goederen. Door de omvang, dynamiek en diversiteit aan mensen en goederenstromen, zijn de uitdagingen op het gebied van veiligheid en criminaliteit complex en divers.

Overzicht actoren in het proces



Het bedrijfsleven in de haven

De haven huisvest bedrijven van allerlei aard. Rotterdam is sterk aangehaakt bij de mondiale technologische ontwikkelingen en staat te boek als één van de meest gedigitaliseerde havens van Europa. De focus ligt hierbij op efficiëntie en op veiligheid. Binnen de 'private actoren' is een onderscheid naar functionaliteit te maken. Een deel van de bedrijven, zoals rederijen en terminal operators, is direct betrokken bij de logistiek. Het andere deel, zoals loodsen en stuwadoors, faciliteert het proces.

Overzicht private actoren



Als eigenaar van het zeeschip is de rederij een belangrijke speler. Rederijen zijn gespecialiseerd in de soort lading: containers, bulkgoederen of massagoederen. De bemanning van het schip besteden zij meestal uit. Goederen worden vervoerd op vraag van de verlader, die een vervoerder inschakelt voor het transport en een expediteur voor bemiddeling en 'papierwerk'. Als de lading is gearriveerd, zorgen de terminals voor het lossen en de opslag van de goederen. Terminals zorgen voor de (geautomatiseerde) afhandeling van de goederen door het laden en lossen van (zee)schepen en het tijdelijk opslaan van goederen. Het is de eerste plaats waar

de goederen – en dus ook de eventuele smokkelwaar – aan land gaan. Ze zijn gespecialiseerd in het type goederen: containers, droge bulk (bijvoorbeeld graan of ijzererts), natte bulk (zoals ruwe olie) en breakbulk (stukgoed). Ook overslagbedrijven, opslagbedrijven en transporteurs zijn centrale partijen in het logistieke proces. Expediteurs en cargadoors hebben een rol in de bemiddeling en administratie.

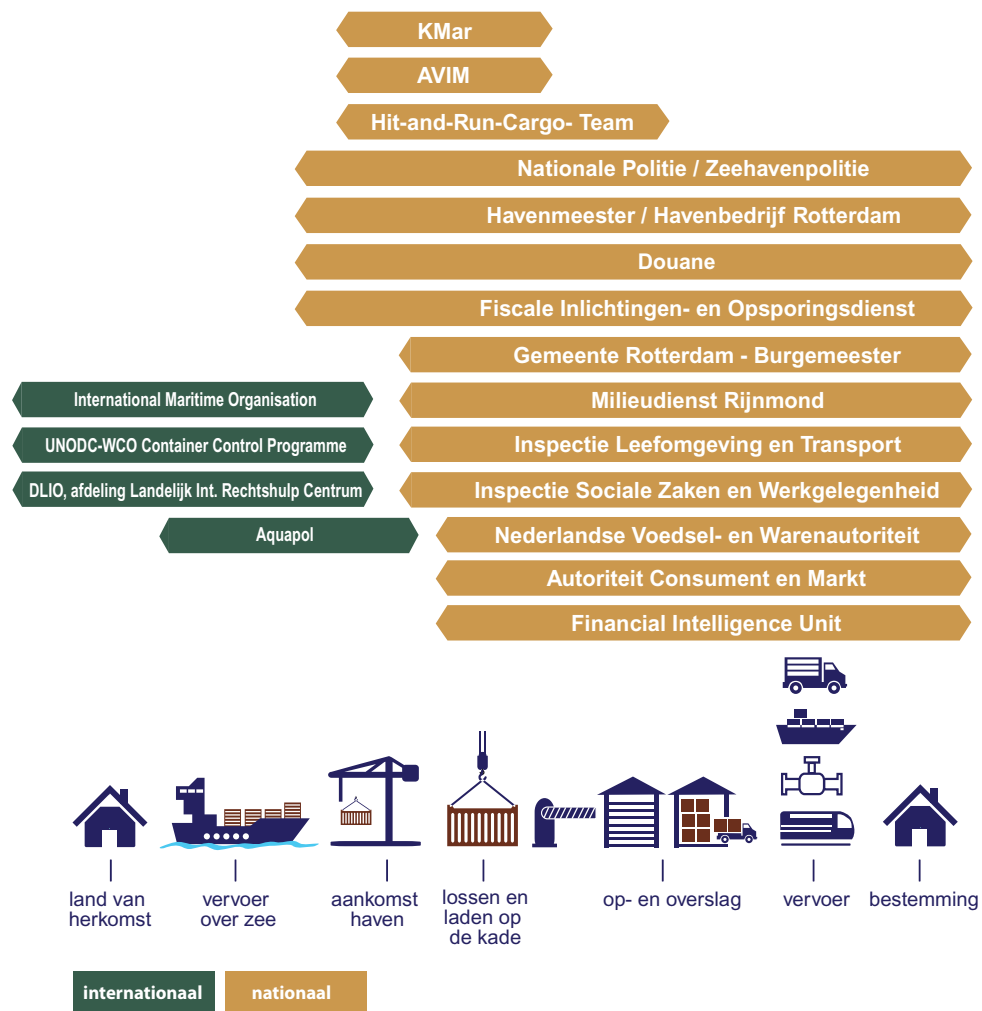
Inkomende zeeschepen worden binnengevaren door loodsen en in het aan- en afmeren begeleid door sleepdiensten. Roeiers zorgen voor het vastmaken van grote schepen aan de kades. Bij het verladen zijn diverse operationele medewerkers betrokken, zoals kraanmachinisten en sjorders. Nadat containers door de Douane zijn vrijgegeven, worden ze naar de ontvanger getransporteerd. Ook kunnen de goederen uit de containers worden gelost en worden de lege containers naar containerdepots (empty depots) gebracht voor reparatie of opslag. Verder faciliterend zijn ondernemingen die zorgen voor het leveren van maritieme expertise of diensten, bewakers en beveiligers, (uitzend)personeel, financiële diensten (zoals banken en verzekeraars) en andere servicebureaus, zoals technische inspectiebureaus en private rechercheurs die onderzoek doen in opdracht van verzekeringsbedrijven. Een cruciale rol heeft het Havenbedrijf Rotterdam, dat sinds 2004 verzelfstandigd is en als private partij verantwoordelijk is voor het beheer en de exploitatie van de haventerreinen en het industriegebied. Daarnaast heeft het Havenbedrijf een publieke tak, de Divisie Havenmeester. Een andere belangrijke speler is de ondernemingsvereniging Deltalinqs, die de belangen van haven- en industriële bedrijven behartigt en werkt aan innovatie, veiligheid en de toegankelijkheid van de markt.

Publieke diensten

Het haventerrein herbergt bedrijventerreinen, havenfaciliteiten en allerhande verbindingen, maar geen woonwijken. Hoewel geografisch tamelijk afgebakend, vereisen het toezicht op en de preventie van criminaliteit in de haven een gebiedsoverschrijdende aanpak van de veiligheid. Bij het toezicht zijn niet meer uitsluitend de traditionele diensten Zeehavenpolitie, Douane, Openbaar Ministerie (OM) en de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) betrokken, maar ook andere publieke en private organisaties. Toezicht op de logistieke keten vereist immers ook de inzet van instanties op het gebied van transport, milieu en dergelijke. De 'publieke actoren' zijn te onderscheiden naar twee groepen. De eerste betreft de havenspecifieke diensten, zoals de Douane, de politie en de Havenmeester. Zij hebben directe verantwoordelijkheden voor goederen en mensen die de haven

worden binnengevaren. Daarnaast zijn er diensten met indirecte verantwoordelijkheden voor infrastructuur, havenbedrijven en werknemers.

Overzicht publieke actoren



De burgemeester van Rotterdam is op basis van artikel 172 Gemeentewet belast met de handhaving van de openbare orde. De Havenmeester is verantwoordelijk voor veilige scheepvaart. Dit orgaan richt zich op planning en toelating van schepen, inspectie, handhaving en controle op het gebied van milieu en veiligheid van de terreinen. De Douane heeft als kerntaak het bestrijden van goederensmokkel en

het innen van invoerrechten. Op basis van risicoprofielen controleert de Douane de lading. De meeste lading wordt vervoerd in containers, maar ook bulk- en massagoederen worden overgeslagen in de Rotterdamse haven. Van de 7,5 miljoen containers die jaarlijks de haven passeren, worden er 40 duizend met een röntgenscanner geïnspecteerd en 6.500 daadwerkelijk opengemaakt. Sinds 2018 is er een centraal controlepunt op de Tweede Maasvlakte, waarvan meerdere controlerende instanties gebruikmaken. De Douane werkt met de Zeehavenpolitie, FIOD en het OM samen in het HARC-team (voluit: Hit and Run Cargoteam, samengesteld uit rechercheurs en een vaste officier van justitie), dat is gespecialiseerd in onderzoek naar drugssmokkel en criminele netwerken. Het HARC-team beschikt over juridische mogelijkheden en slagkracht om in te grijpen bij drugsvondsten. De (Zeehaven)politie is een belangrijke speler in de haven omdat ze voor nautisch toezicht, milieuhandhaving, bestrijding van criminaliteit, grensbewaking en het afhandelen van incidenten op het water verantwoordelijk is.

Toezichthouders met meer indirecte verantwoordelijkheden in de haven zijn bijvoorbeeld de Milieudienst Rijnmond (DCMR), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW). In diverse gremia ontmoeten de – wel en niet havenspecifieke – organisaties elkaar. Het Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC), de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond (VRR), de Haventafel en het Mainportoverleg zijn hiervan voorbeelden. In onder meer het programma Integere Haven werken publieke en private actoren samen aan het bevorderen van integriteit en veiligheid van de haven. Het Platform Criminaliteitsbeheersing Rotterdam-Rijnmond en het Information Sharing Centre zijn andere voorbeelden van publiek-private samenwerking. Belangrijk is ook het ‘ogen en oren’-convenant dat de Zeehavenpolitie sloot met de roeiers.

De kwetsbaarheden voor drugscriminaliteit worden mede beïnvloed door beleid en wetgeving op supranationaal en Europees niveau. Door EU-regelgeving wordt de handel tussen EU-landen aan minder controles onderworpen (vrij verkeer van goederen en diensten). De lagere pakkans bij drugstransporten die hierdoor ontstaat, geldt volgens respondenten evenzeer voor handel met landen buiten de EU. Dit heeft te maken met de schaal van de haven, waardoor nooit alle lading kan worden gecontroleerd op smokkel. *Just-in-time management* is nodig voor een snelle en economisch efficiënte afhandeling van goederen. Dit staat op gespannen voet met de belangen van het toezicht.

3. Aard, omvang en sociale organisatie

Cocaïne en smokkelnetwerken



“Wij pakken vaak uithalers en dan stopt het. Ik doe geen grote, langdurige onderzoeken uit het criminele samenwerkingsverband.”

Een wetenschappelijk onderzoek uit 1996 liet zien dat de drugsmokkel in de haven van Rotterdam vooral bestond uit marihuana, hasj en cocaïne. Tegenwoordig wordt Rotterdam toch vooral gezien als het Europese centrum van de import van cocaïne, samen met Antwerpen en het Iberisch Schiereiland.

De hoeveelheid gesmokkelde drugs en het feit dat de Rotterdamse politie regelmatig drugscriminelen uit het buitenland opspoot, wijzen hierop. Het is aannemelijk dat een groot deel van de cocaïne voor doorvoer naar andere Europese landen is bestemd.

Herkomst en omvang

De cocaïne die is bestemd voor Nederland en Europa lijkt vooral afkomstig uit Ecuador, Peru en Venezuela, waarbij andere Latijns-Amerikaanse landen als transithubs fungeren. Het is vrijwel onmogelijk een goede inschatting te maken van de hoeveelheid geproduceerde en gesmokkelde drugs, allereerst omdat er weinig eensgezindheid is over de wereldwijde productie van cocaïne. Volgens een schatting van het United Nations Office on Drugs and Crime zou deze in 2016 een recordhoogte hebben bereikt van 1.4 miljoen kilogram, met Colombia, Peru en Bolivia als grootste producenten. Rond het jaar 2000 zou jaarlijks 160.000 kilo cocaïne naar Europa worden geëxporteerd, waarvan een kwart naar Rotterdam. Betrouwbare gegevens ontbreken echter. Volgens een respondent zou er nauwelijks concurrentie tussen de drugsnetwerken zijn en de cocaïne een onverminderd hoge verkoopprijs hebben; marktfactoren die kunnen wijzen op een groot aanbod van de drug.

De meeste drugsvangsten in Rotterdam komen op naam van de Douane en het HARC-team. De hoeveelheid onderschepte drugs is sterk wisselend: in de jaren 2015 tot 2018 werd in de haven achtereenvolgens 4.656, 13.312, 5.264 en 18.947 kilo cocaïne ontdekt. Deze schommeling kan echter diverse oorzaken hebben, zoals veranderingen in het toezicht, in de smokkelmethoden of in de registratie. Daarbij wijken smokkelaars soms uit naar de haven van Antwerpen en kunnen ‘uitschieters’ zijn gerelateerd aan het onderscheppen van één of enkele grote partijen.

Om deze reden hechten opsporingsdiensten vaak meer waarde aan de frequentie van de vangsten. Een blinde vlek is de export van verdovende middelen. Er zijn aanwijzingen dat in Nederland geproduceerde drugs via de Rotterdamse haven ons land verlaten. De focus van de opsporingsdiensten is hier veel minder op gericht.

De sociale organisatie van drugscriminaliteit

Drugsnetwerken roepen bij veel mensen associaties op met langs etnische lijnen georganiseerde misdaadondernemingen en kartels met een piramidale, hiërarchische structuur. Veel meer dan deze maffia-achtige organisaties zijn in Nederland organisaties actief met een kleine kern en informele, flexibele structuren. Het algemene beeld is dat van doorgaans etnisch heterogene netwerken, wisselend van bezetting en goed ingebed in de haven.

Tien opsporingszaken

De auteurs van het onderzoeksrapport kwamen tot hun bevindingen op basis van interviews met een groot aantal professionals in de Rotterdamse haven. Daarnaast legden zij werkbezoeken af in de havens van Rotterdam, Antwerpen en Hamburg. Van grote betekenis was ook de studie van tien opsporingsonderzoeken uit de periode 2013-2017. Deze maken duidelijk hoe veelzijdig smokkelzaken kunnen zijn. Aspecten van de havencriminaliteit die naar voren komen, zijn onder meer het op zee dumpen van drugs, het omzeilen van controles, diefstal van de lading, het 'switchen' van containers en het verstrekken van informatie aan criminelen door corrupte medewerkers. De opsporingsonderzoeken leveren, naast een illustratie van de smokkelmethoden en de uiteenlopende werkwijzen, bevindingen op een viertal gebieden op:

- het (inter)nationale karakter van netwerken en activiteiten
- de rollen en specialismen binnen de netwerken
- de inbedding van deze samenwerkingsverbanden
- ondermijning en de rol van geweld

Als de drugs in Rotterdam arriveren, hebben zij al een heel traject achter de rug: productie in het (meestal Latijns-Amerikaanse) bronland, plaatsing op een schip en een zeereis. Opsporingsdiensten opereren lokaal en krijgen de drugs die ze onderscheppen doorgaans pas in het vizier als deze de haven van Rotterdam hebben bereikt. Samenwerking met 'Zuid-Amerika' vergt veel tijd en capaciteit. De diensten hebben een gefragmenteerd beeld van de smokkel. Vanuit hun taakstelling en

gebrek aan capaciteit zijn zij ingericht op het aanpakken van operationele zaken en niet op 'doorrechercheren'. Zoals een respondent van de Douane aangeeft: "Wij spitsen ons toe op de controle van goederen. Als we drugs aantreffen dragen we die over aan het HARC-team." De HARC-medewerker zegt op zijn beurt: "Wij pakken vaak uithalers en dan stopt het. Ik doe geen grote, langdurige onderzoeken uit het criminele samenwerkingsverband." Het gevolg is dat vooral criminelen uit de laatste schakel van het smokkelproces naar voren komen. Verdere opsporing van de achterliggende netwerken ligt in handen van de Dienst Regionale Recherche, de Dienst Landelijke Recherche en de Landelijke Eenheid van de politie. Volgens de respondenten wordt dit niet altijd opgepakt, waardoor mogelijk 'het hogere segment', dus de organisatoren en financiers van drugstransporten, buiten beeld blijft.

Criminele netwerken worden door respondenten omschreven als goed georganiseerde logistieke bedrijven, met afdelingen als security, transport en development. De vergelijking met legale ondernemingen gaat zeker op, maar de smokkelnetwerken zijn meer fluïde van samenstelling. Gesproken wordt van een soort "Gouden Gids", waaruit je naar keuze iemand kunt bellen voor een criminele klus. Als rollen en specialisaties zijn leidinggevenden, specialisten, facilitators en uitvoerders te onderscheiden. Een specialist is bijvoorbeeld een duiker die op zee gedumpte drugs veiligstelt, een facilitator bijvoorbeeld een corrupte havenmedewerker die zijn toegangspas aan criminelen uitleent of hen voorziet van informatie over de controles. De uitvoerders zijn voornamelijk de uithalers, anders gezegd de mensen die de drugs uit de container, de lading of het schip halen en veiligstellen.

Sociale inbedding

De samenwerkingsverbanden zijn niet, of slechts zeer ten dele, ontstaan langs etnische lijnen. Verbindende elementen tussen de leden zijn vooral financieel gewin en competenties, niet anders dan in het legale bedrijfsleven. Meer nog dan in de bovenwereld is in criminele organisaties vertrouwen nodig. Er is geen eenduidig antwoord op de vraag hoe leden elkaar leren kennen, maar vriendschappen, familiebanden en locaties spelen een rol. Uit de bestudeerde opsporingsonderzoeken bleken verdachten elkaar bijvoorbeeld te hebben ontmoet in een café in Rotterdam-Zuid (sociale setting). Maar ook de zakelijke setting in de haven zelf – met haar goederenstroom, werkgelegenheid en infrastructuur en daarmee kansen op succesvolle criminele activiteiten – bracht verdachten met elkaar in contact.

Een groot verschil met de legale sector is het gebruik van geweld. Conflicten over (onderschepte) cocaïne leidden tot liquidaties en ander excessief geweld, met de “Mocro Maffia” als meest recente voorbeeld. Toch is dit geen gemeengoed. Criminelen zijn zich doorgaans bewust van de nadelen, zoals ongewenste aandacht van de politie en het afschrikken van (potentiële) handelspartners. Door sommige respondenten wordt in relatie tot geweld het woord ‘ondermijning’ gebruikt: “Dat ondermijnende zit met name in de verweving van onder- en bovenwereld, maar ook in het onzichtbare ervan. Schietpartijen die op Zuid plaatsvinden, zijn vaak drugsgerelateerd.” Ondermijning is een begrip dat in de (veiligheids)praktijk op verschillende manieren wordt gebruikt en ingevuld. Een gangbaar idee is dat bij ondermijnende criminaliteit de samenleving systematisch wordt aangetast door de criminele activiteiten, formeel (rechtsstaat) en/of informeel (fatsoenlijke verhoudingen). Enkele respondenten zien ondermijning daarom als graadmeter om (politieke) prioriteiten te stellen in het veiligheidsbeleid.



4. Het logistieke proces van drugssmokkel

Smokkelscripts en bottlenecks

Criminelen zijn inventief en adaptief in hun smokkelmethoden. In tegenstelling tot de opsporingsdiensten, geldt voor hen geen wettelijk kader en hebben zij weinig capaciteitsproblemen. Zij liggen dus meestal een stap vóór. Zoals één van de respondenten aangeeft: “Toen de beveiliging van de terminals te zwaar werd, gingen smokkelaars de drugs op zee dumpen.” Niettemin is het complex om een geslaagde drugssmokkel te organiseren.

Expertise en middelen zijn nodig, naast goed gebruik van de infrastructuur, in het bijzonder van het transport. Soms verzorgen de criminelen het gehele smokkelproces, of beheersen zij het bedrijf waar de lading wordt afgeleverd. In de meeste gevallen echter liften de drugs mee met bestaand (bonafide) transport. Bij het arriveren van de smokkelwaar in de haven zijn er twee duidelijke bottlenecks: het passeren van het toezicht en het uithalen en veiligstellen van de drugs.

Crime script analyse

Om goed zicht te krijgen op – en patronen te ontdekken in – de diverse smokkelmethoden, maken de onderzoekers een zogeheten ‘crime script analyse’. Bij deze onderzoeksmethode ligt de focus niet op de achtergronden of beweegredenen van individuen of organisaties, maar staan de opeenvolgende acties van daders centraal. Dit schetst een beeld van de verschillende fasen van het delict (in dit geval cocaïnesmokkel) en daarmee van de beslissingen die de criminelen in elk stadium moeten nemen. Dit biedt de toezichthoudende diensten wellicht de kans om de interventiemogelijkheden in kaart brengen.

Drie smokkelscripts: container-, lading- en scheepsscript

Uitgaande van het logistieke proces van de cocaïnesmokkel, kunnen de vele smokkelmethoden worden geclusterd in drie smokkelscripts: het containerscript, het ladingscript en het scheepsscript. Dit brengt het smokkelproces in kaart en biedt zicht op interventiemomenten en -locaties: waar en wanneer kunnen opsporingsdiensten ingrijpen? Daarnaast maken de scripts duidelijk welke kennis en expertise bij de criminelen in de bron- en transitlanden nodig zijn om smokkel mogelijk te maken.

In het containerscript worden de drugs verborgen in de container; niet tussen de lading, maar bijvoorbeeld in de vloer, het plafond of in het koelsysteem van de container. In deze laatste gevallen wordt de smokkelwaar echt ingebouwd. Dit vergt technische kennis van de container, maar ook zicht op het transportproces. De drugs moeten in Rotterdam worden uitgehaald, wat ook enige tijd kost. In andere scenario's binnen dit script worden de drugs later in het smokkelproces ingeladen en bijvoorbeeld in sporttassen achter de deur geplaatst. Ook worden drugs verplaatst naar veilige containers (switch-scenario). Hierbij wordt meestal gebruikgemaakt van een corrupte medewerker in het bronland, die de drugs plaatst en voor nieuwe containerzegels zorgt.

In het ladingscript worden de drugs tussen of 'onder' de lading verstopt. Vooral fruit en bevroren vis lenen zich hiervoor. Ook kan de waar worden verborgen in bulkgoederen (waarbij dus geen containers worden gebruikt), zoals asfalt en aluminium. In andere gevallen worden de drugs verzonden aan particulieren (die dan vaak bij de smokkel betrokken zijn), bijvoorbeeld verhuisboedels uit Suriname of de Antillen. In het derde scenario worden de verdovende middelen 'verwerkt of weggewerkt', bijvoorbeeld opgelost in vloeistof, die deel uitmaakt van de reguliere lading. Dit vereist specifieke chemische kennis.

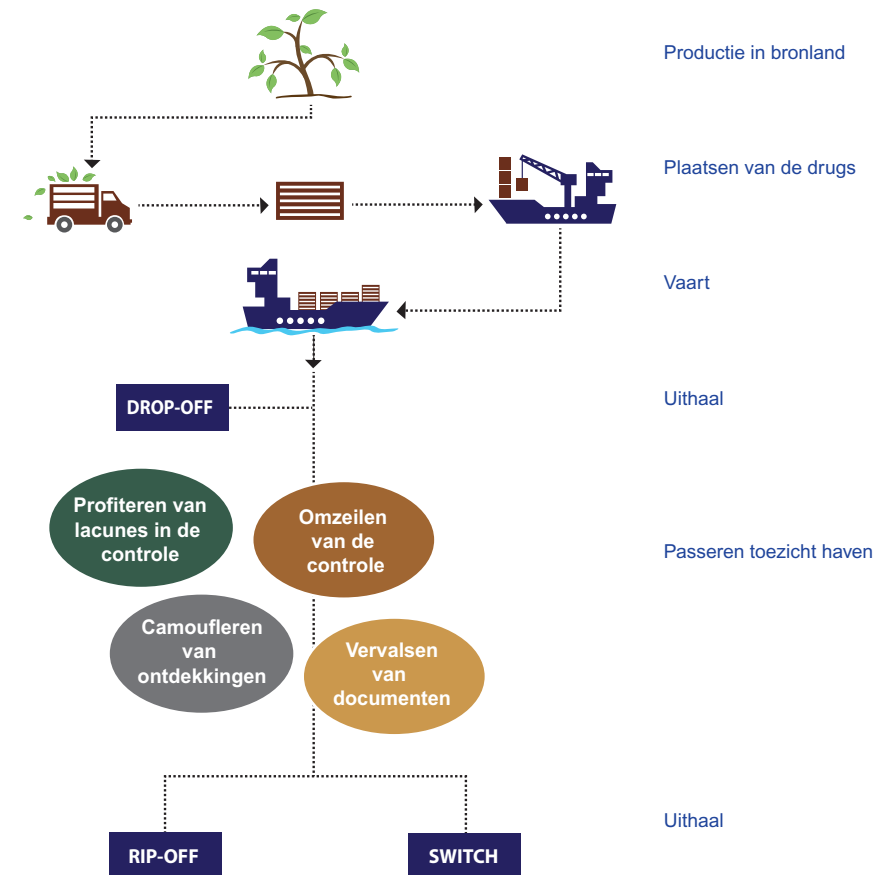
In het scheepsscript worden drugs verstopt op het schip (bijvoorbeeld in het ruim of de ontluichtingspijp) of aan de buitenkant van het schip. Drugs op het schip kunnen worden veiliggesteld via het dropping-scenario, waarbij de smokkelwaar overboord wordt gegooid voordat het schip de haven heeft bereikt. In het geval van het afloopscenario worden de drugs uitgehaald zodra het schip is afgemeerd. Drugs 'aan het schip' worden in de haven verwijderd zonder dat de smokkelaars daadwerkelijk op het schip komen. In een van de bestudeerde dossiers bleek dat verdachten voor het transport op internet hadden gezocht naar Latijns-Amerikaanse havens met kolenboten of ertstankers. In wezen maakt de lading echter niet uit. Toegang tot het schip in het bronland, enige kennis van het schip en medewerking aan boord zijn echter wel essentieel.

Bottlenecks: passeren van het toezicht en het veiligstellen van drugs

Als het drugstransport aankomt bij de haven zijn er voor de smokkelaars twee mogelijke 'bottlenecks'. Het eerste knelpunt is het passeren van de locaties van toezicht. Criminele organisaties zijn afhankelijk van niet-traceerbare verstopplekken en/of van

gecorrumpeerde havenmedewerkers, die helpen het toezicht te omzeilen. Er zijn globaal drie werkwijzen te onderscheiden:

- Het gebruikmaken van onvolkomenheden van controles. In het containerscript worden vaker fruittransporten gekozen. Vanwege de bederfelijke waar is snelle verwerking geboden, wat ten koste kan gaan van de controle. In het algemeen staan economisch belang en veiligheid soms op gespannen voet in de haven. Ook zouden documenten, zoals Douane-aangiften, kunnen worden vervalst.
- Het omzeilen van controles. Dit kan onder andere door het omkopen van havenpersoneel dat er bijvoorbeeld voor zorgt dat een specifieke lading niet wordt gecontroleerd, of de drugs verhuist naar een 'veilige' (reeds gecontroleerde) container. Ook kunnen controles worden omzeild door de verdovende middelen voor het betreden van de haven overboord te zetten.
- Het omkopen van overheidspersoneel om ontdekkingen te camoufleren.



Voor het veiligstellen van de drugs door de 'uithalers' zijn er globaal drie mogelijkheden. Bij de rip-off-methode worden de drugs uit de container gehaald. Bij het switch-scenario wordt de smokkelwaar overgeladen van de nog te controleren container naar een container, waarvan men weet dat die niet gecontroleerd wordt, of die reeds gecontroleerd is. In deze gevallen is er sprake van hulp van een corrupte havenmedewerker, via het uithalen van de drugs, het toegang verschaffen tot het haventerrein of het verplaatsen van de container naar een veilige plek. De derde optie is de drop-off-methode. Hierbij worden de drugs veiliggesteld vóórdat de haven is binnengevaren, bijvoorbeeld via dump op zee. De pakketten worden overboord gezet door scheepspersoneel en opgehaald door kleine bootjes of opgevist uit het water.



“Toen de beveiliging van de terminals te zwaar werd, gingen smokkelaars de drugs op zee dumpen.”

5. De stadshavens en de Maasvlakte

Kwetsbare locaties in de haven

De crime script analyse gaf zicht op het logistieke proces van de smokkel. Daarnaast is het van belang te weten waaróm de Rotterdamse haven het veelgebruikte toneel is van drugscriminaliteit. Het onderzoeken van de sociale context waarbinnen smokkel plaatsvindt, biedt wetenschappelijk inzicht in de problematiek en de mogelijke verbeterpunten.

De kwetsbaarheden van de infrastructuur

Waarom is de haven zo kansrijk voor smokkel? Dezelfde kwaliteiten die de haven heeft voor legale activiteiten, worden benut voor illegale handel; de geografische ligging, de economische efficiëntie en de uitstekende infrastructurele voorzieningen maken de haven ook bij criminelen populair. De *Gateway to Europe* heeft een unieke positie in volumehandel en de combinatie tussen overslag en industrie. “De roze olifant in de kamer, het grootste logistieke knooppunt”, aldus een van de geïnterviewden. Anders dan bij heroïne wordt cocaïne voornamelijk via zee vervoerd. Rotterdam is voor veel scheepslijnen vanuit Latijns-Amerika de eerste port of call. Hieruit zijn transoceanische drugssmokkellijnen ontstaan. De twee segmenten van de Rotterdamse haven – de stadshavens en de Maasvlakte – kennen elk hun kwetsbaarheden.

Door de eeuwen heen heeft Rotterdam zich ontwikkeld van een kleine middeleeuwse vestingstad tot de metropool van nu. De groei van de stad is onlosmakelijk verbonden met de ontwikkeling van de stadshavens, die in de Industriële Revolutie vorm kregen, zoals bijvoorbeeld de Waalhaven en de Entrepothaven. Door de diepe vaargeul kunnen grote zeeschepen bijna in de stad hun lading lossen. De stadshavens bieden daarmee directe toegang tot Rotterdam en het achterland. Terminals waar groente- en fruitcontainers staan, zijn kwetsbare locaties om drugs uit te halen. Mede onder politieke druk worden maatregelen genomen, zoals bijvoorbeeld het invoeren van toegangspassen. Een bepaald bedrijf besloot op eigen initiatief veiligheidsmaatregelen te nemen (“...die een godsvermogen kosten”, aldus een respondent). Sommige bedrijfsterreinen en ook empty depots, waar lege containers worden opgeslagen, zijn minder zwaar beveiligd en mede daardoor geschikte locaties om drugs uit te halen. Ook is niet altijd helder waar de verantwoordelijkheid voor de beveiliging ligt; bij de overheid of de bedrijven.

Daarnaast wordt door een deel van de respondenten bij de opsporingsdiensten gewezen op de kwetsbaarheden van de wijken die grenzen aan de stadshaven. Er zouden diverse bedrijven zijn, specifiek in de autobranche, die als “schimmig” worden getypeerd. Niet ver van de stadshavens bevinden zich diverse (soms leegstaande) bedrijven of locaties, die niet direct met de invoer van cocaïne te maken zouden hebben, maar wel met drugscriminaliteit in het algemeen en in het bijzonder het witwassen van criminele gelden.

Met bijna 40 km² herbergt de Maasvlakte het leeuwendeel van de Rotterdamse haven. De terminals zijn er bovendien veel groter dan die in de stadshavens. Op de Maasvlakte zijn het vooral de uitgestrektheid en de afgelegen ligging, die het gebied voor smokkelaars aantrekkelijk maken. Daarnaast is er een goede wegverbinding met ‘de bewoonde wereld’. Ook op de Maasvlakte zijn containerterminals en empty depots populaire plekken om drugs uit te halen. Om dit te kunnen doen, moet de crimineel toegang hebben tot de locatie, maar ook tot informatie: waar staat ‘mijn’ container? De hoge mate van automatisering van de bedrijfsprocessen op de Tweede Maasvlakte zorgt voor minder aanwezigheid van onbevoegden op hun terrein, maar maakt de bedrijven ook weer gevoelig voor hacking of andere vormen van cybercrime.

Toegang tot terreinen en informatie

De containerterminals zijn vaak megabedrijven, waar veel mensen op legitieme gronden aanwezig zijn; van technici tot expediteurs en van vrachtwagenchauffeurs tot havenautoriteiten. Velen van hen – ook niet-vaste medewerkers – beschikken over een toegangspas. Dit systeem is echter kwetsbaar. Regelmatig wordt medewerkers geld geboden om hun pas uit te lenen. Dit kunnen duizenden euro’s zijn, volgens een respondent. Daarnaast hoeven overheidsfunctionarissen – die met een herkenbare auto het terrein oprijden – zich niet altijd te legitimeren. Ook bij andere auto’s worden soms niet alle inzittenden gecontroleerd. De toegang tot de terreinen via het water wordt een blinde vlek genoemd. Hierop is bij de bedrijven en opsporingsdiensten weinig zicht.

Om de drugs uit te halen, is enige bekendheid met het haventerrein noodzakelijk. Maar vooral moet de smokkelaar weten waar hij de container met zijn drugs kan vinden op het gigantische haventerrein. Dit blijkt relatief eenvoudig; de digitale systemen waarin informatie over locatie en lading van containers wordt opgeslagen,

zijn niet overal goed beveiligd. Soms hebben tientallen medewerkers in het logistieke proces – veel meer dan strikt noodzakelijk – toegang tot de informatie. Diversen van hen zijn al eens benaderd door criminelen. Hierbij zijn er gevallen waarin corrupte medewerkers niet alleen informatie boden over de positie van de container, maar ook de criminelen van advies voorzagen hoe zij de controles konden omzeilen. Het lekken van deze data levert wellicht veel meer schade op dan het tippen over individuele containers.

Soms zijn er niet eens havenmedewerkers nodig: een aantal bedrijven informeert de klant via het track & trace systeem – op ieder gewenst moment en zeer gedetailleerd – waar zijn lading zich bevindt. Hier zien we wederom de paradox van economie en veiligheid. Dezelfde systemen die efficiency bieden, zijn kwetsbaar als het gaat om *safety en security*. Ook wordt duidelijk dat een optimale beveiliging altijd een samenspel is van technologie en de mens. De laatste is hierbij misschien wel de meest precaire schakel.

Maatregelen gericht op beveiliging

De *Port of Rotterdam* kan vanwege de omvang nooit helemaal beveiligd worden, maar er zijn wel verbeteringen mogelijk. Er zijn bedrijven die werken met biometrische toegangspassen, bijvoorbeeld gebaseerd op vingerherkenning. Dit maakt het onmogelijk om met andermans pasje het haventerrein te betreden. De nadelen zijn de hoge kosten en het feit dat een medewerker nog steeds zelf handelingen kan verrichten voor de crimineel, bijvoorbeeld de drugs uit de container halen. Een optie is het koppelen van toegangspassen aan de werkroosters; de medewerker heeft dan niet 24/7 toegang. Een bijkomend probleem is dat veel medewerkers met de auto het terrein op komen. Het controleren op ‘meesurfers’ – bijvoorbeeld in de achterbak – is tijdrovend.

Ook wordt ingezet op het loggen (volgen en vastleggen) van handelingen. De computer houdt continu bij wat de medewerkers doen, waar zij zijn en waar de containers zich bevinden. Dit voorkomt echter niet het toespelen van informatie aan criminelen. Om de kans hierop te verkleinen moet de transparantie van informatiesystemen worden heroverwogen, waardoor minder mensen toegang hebben. In de woorden van een respondent: “Waarom moet ik als portier weten waar die container staat?” De kwetsbaarheid van relatief gemakkelijk toegankelijke informatie bleek uit een van de onderzochte dossiers. Hierin had een corrupte medewerker van de

Douane aan criminelen inlichtingen verstrekt over de zwakke plekken in de controle en het toezichtstelsel. Mede op basis hiervan heeft de Douane recent een serie maatregelen genomen, waaronder functiescheiding tussen degenen die bepalen welke controles plaatsvinden en degenen die de controles uitvoeren.

Bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten

Als derde maatregel tegen drugscriminaliteit kunnen het bestuursrecht en het privaatrecht worden ingezet. Een voorbeeld van het bestuursrecht is het sluiten van een bedrijfsterrein als er smokkelwaar wordt aangetroffen (herstellen van de orde en openbare veiligheid). Dit kan alleen onder een aantal voorwaarden. Een van de respondenten merkt op, dat bij de vondst van drugs in een woning vaak zwaarder wordt opgetreden. Niettemin zijn er gevallen waarin het bestuursrechtelijk instrumentarium werd ingezet of mogelijk zou zijn. Als bij bijvoorbeeld een fruitbedrijf drugs worden gevonden, kan dit resulteren in sluiting van het pand. Dan moet echter wel kunnen worden aangetoond dat het bedrijf bewust heeft meegewerkt. Onderzocht wordt in hoeverre het uitgeven van een gebiedsverbod, waardoor uithalers niet langer met een kleine boete weggelaten, tot de mogelijkheden behoort. Dit zou met name moeten worden toegepast in de Waalhaven, die al vanwege eerder vuurwapengeweld als veiligheidsrisicogebied is aangemerkt. Hierdoor is het voor de politie mogelijk om preventief te fouilleren.

Als beheerder en ontwikkelaar van de haven is het Havenbedrijf Rotterdam verantwoordelijk voor de uitgifte van een groot deel van de terreinen. Voordat een nieuw bedrijf het recht krijgt zich te vestigen wordt dit – in samenwerking met de politie en de gemeente – aan het integriteitsonderzoek 'Ken je klant' onderworpen. Deze pilot werd in 2018 in de Waal- en Eemhaven gestart. Waar vroeger een betrouwbare financiële positie volstond, wordt de potentiële klant nu breder gescreend, onder meer op mogelijke criminele antecedenten van de zaakvoerders. 'Ken je klant' wordt als een succes beschouwd en zal over de hele haven worden uitgerold. De bedrijven worden ook na de vestiging gemonitord door het Havenbedrijf in samenwerking met de Zeehavenpolitie.



Foto: Worcflow

6. Kwetsbare sectoren in de haven

Branches die gevoelig zijn voor drugscriminaliteit



“Je kunt niet elke doos bananen openmaken en daarbinnen elke banaan, want daar kunnen de drugs ook in zitten.”

Criminelen maken gebruik van lacunes in het transport en het toezicht. Daarbij ligt hun focus op lijnen uit Latijns-Amerika en op bepaalde goederen, bedrijven en sectoren, die meer mogelijkheden bieden voor de smokkel van drugs. Om verschillende redenen zijn fruitlijnen, de transportsector en enkele andere diensten kwetsbaar voor drugscriminaliteit. Daarnaast kunnen facilitators een rol spelen, zoals notarissen of makelaars.

Los van de sector zijn kenmerken te destilleren die een bedrijf mogelijk aantrekkelijk maken voor criminelen, zoals een slechte financiële situatie of geringe aandacht voor veiligheid. Publieke en private actoren hebben al diverse maatregelen genomen om de risico's in te dammen.

Fruitlijnen, transportsector en textielhandel

Exotisch fruit is een populaire 'deklading' voor drugssmokkel. Rotterdam is evenals Antwerpen een belangrijke overslagplaats voor fruit. Deze handelswaar is veelal afkomstig uit dezelfde landen als waar de cocaïne wordt geproduceerd of in transit is. Naast het feit dat fruit – dat deels in containers en deels via pallets in koelschepen wordt vervoerd – een goede verstopplaats biedt, is efficiëntie geboden: vanwege de bederfelijkheid moet de controle snel worden afgehandeld. Eén van de respondenten schetst: “Je kunt niet elke doos bananen openmaken en daarbinnen elke banaan, want daar kunnen de drugs ook in zitten.” De historie leert dat in de meeste gevallen een medewerker van het fruitbedrijf (zonder medeweten van het management of collega's) betrokken is bij de smokkel en dat de criminelen uitgebreid hebben onderzocht welke lijnen ze kunnen misbruiken. Andere indicatoren zijn het relatief hoge aantal meldingen van inbraken bij fruitbedrijven en de constatering bij importeurs dat de lading soms enkele kilo's lichter is dan de *bill of lading* (verscheppingsdocument) aangeeft.

Allereerst is het de marktstructuur die de transportsector kwetsbaar maakt voor smokkel. Het is een branche met enkele grote spelers; rederijen die de hele logistieke keten beheersen, van schip tot terminal tot verder vervoer. Daarnaast wordt de markt gekenmerkt door losse relaties tussen de handelspartners en ondoorzichtige prijzen; kortom, er is weinig stabiliteit. Ook de snelle lijn naar het achterland zou een

risicofactor zijn. Respondenten wijzen erop dat er weinig zicht is op de binnenscheepvaart en de trein, als het gaat om mogelijke betrokkenheid bij criminaliteit. In een van de dossiers kwam naar voren dat het wegvervoer ook kwetsbaar kan zijn. Een verdachte had als planner bij een vervoersbedrijf de nummers en pincodes van containers aan smokkelaars doorgespeeld.

Van enkele sectoren zijn de kwetsbaarheden nauwelijks gedocumenteerd in wetenschappelijke of andere bronnen. Niettemin geven enkele van onze respondenten aan dat ze er activiteiten hebben waargenomen die op onregelmatigheden wijzen. Als verdere kwetsbare sectoren worden verhuisgoederen uit onder meer de Antillen vermoed, evenals vleesimport, schroot, kolen en textiel. Respondenten wijzen op lomp-handels, waar nauwelijks reguliere bedrijfsactiviteiten lijken te worden uitgevoerd. Mogelijk faciliteren deze ondernemingen de smokkel van hasj uit Noord-Afrikaanse landen. Uit eerder onderzoek bleek tevens een groeiende rol van deze landen als transithaven voor cocaïne.

Bedrijven en criminaliteit

Legale ondernemingen kunnen het slachtoffer zijn van drugscriminaliteit, doordat smokkelaars hun lading gebruiken om verdovende middelen in te verstopen. Bedrijven kunnen ook bewust meewerken aan illegale activiteiten of zelfs zijn opgericht als dekmantel hiervoor. Een mogelijke – maar geen sluitende – indicator voor criminele infiltratie is de financiële gezondheid van een bedrijf. Kleine bedrijven in een competitieve en weinig stabiele markt, zoals de transportsector, hebben een lage inkomenszekerheid. Zij kunnen gevoelig zijn voor benadering of infiltratie door criminelen. Voor opsporingsdiensten is de prijsstelling, gerelateerd aan de investeringen en bedrijfskosten, een belangrijke aanwijzing voor mogelijk illegale activiteiten. “Een jonge vervoersonderneming die onder de marktprijs rijdt maar wel een mooi wagenpark heeft, zou wel eens betrokken kunnen zijn”, geeft een respondent als voorbeeld. Soms lijken andere ‘onlogische’ financiële indicatoren een belangrijkere indicatie voor criminele betrokkenheid dan de financiële gezondheid van het bedrijf zelf.

Om te kunnen bepalen wat onlogisch is, is echter grote kennis van de specifieke (deel)markten vereist; kennis die lang niet altijd aanwezig is. Ook de mate waarin de bedrijfsorganisatie (administratie, personeel, juridisch) op orde is, kan een aanwijzing zijn. In de industrie, het onderhoud en het transport is zo’n veertig procent van de medewerkers werkzaam op uitzendbasis en worden daarnaast externe specialis-

ten ingehuurd, zoals surveyors. Een minderheid van deze flexibele krachten wordt aan een goede screening op integriteit onderworpen. Volgens diverse respondenten onrecht. Eén van hen: “Je hebt instroom, doorstroom en uitstroom. Er wordt vaak gefocust op de screening van werknemers vooraf, maar iemand kan ook vatbaar worden voor prikkels als hij al in dienst is.” Screening tijdens de arbeidsovereenkomst kan dus nuttig zijn, maar ook zou er aandacht moeten zijn voor opvolging na ontslag of vertrek (van een mogelijk corrupte medewerker). Soms wordt vanuit de gedachte van reputatieschade – bij private en publieke organisaties – corruptie binnenskamers gehouden.

Jarenlang gold bij sommige private en publieke actoren in de haven een cultuur van gedogen. Bij het waarnemen van verdachte activiteiten, maar ook bij niet-integer gedrag van een collega zoals het uitlenen van een pasje, keek men in veel gevallen de andere kant op. Bedrijven zouden eerder geneigd zijn in actie te komen bij financieel nadeel (zoals diefstal van hun lading), maar minder bij criminaliteit waarvan ze zelf niet het slachtoffer waren (zoals drugssmokkel). Langzaam verschuift echter de cultuur van gedogen naar het idee van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor een veilige haven. Naast politieke druk en angst voor de reputatie, is dit gelegen in het besef dat criminaliteit ook medewerkers in gevaar kan brengen. Echte openheid is er nog niet, want die kan leiden tot imago-verlies. Maar er is onmiskenbaar een kentering.

De massaliteit van de handel maakt een compleet toezicht op de goederenstroom onmogelijk. Voordat een schip de haven binnen vaart, heeft de Douane op basis van een risicoanalyse al vastgesteld welke controles zullen worden uitgevoerd. Evenals het land van origine is de soort goederen hierin een belangrijke factor, zo mogelijk gekoppeld aan informatie over het bedrijf. Waterdicht is deze werkwijze niet. Ook een schip uit een veiliger land kan drugs vervoeren, die al dan niet in een transitland zijn geplaatst. Daarnaast moet fraude met risicoanalyses worden voorkomen. Dit gebeurt via digitale ‘alarmbellen’ en een functiescheiding tussen degene die de aard van de controle bepaalt en degene die de controle uitvoert. De kwetsbaarheid van de informatie blijft echter in stand. Als een medewerker de risicoprofielen deelt met criminelen, kunnen zij hierop hun handelwijzen aanpassen. Om die reden houdt de Douane tevens controles op basis van een aselechte steekproef. Respondenten wijzen in dit kader nog op twee hiaten: de te geringe samenwerking met bronlanden en het feit dat opsporing vrijwel alleen gericht is op import. De uitvoer van Nederlandse drugs heeft geen prioriteit.

Private verantwoordelijkheid

De private sector is zich steeds meer bewust van het belang van een veilige haven. Meer bedrijven zien veiligheid als integraal onderdeel van het beleid, ook als ze zelf nog niet zijn geconfronteerd met misdaad. Dit leidt ertoe dat zij investeren in (dure) volgsystemen en trainingen in integriteit. Daarnaast wordt gesproken over (betere) systemen van zelfregulering en metaregulering. Het toekennen van certificaten van betrouwbaarheid wordt strenger en er is meer aandacht voor het personeelsbeleid. Waar op Schiphol medewerkers op cruciale functies een AIVD-screening ondergaan, volstaat in de haven veelal nog een VOG (Verklaring Omtrent het Gedrag). Zoals eerder gezegd, ontbreekt vaak een periodieke screening van mensen die al in dienst zijn; je kunt immers ook later ontvankelijk worden voor een aanbieding van smokkelaars. Ten slotte is er nu nog te weinig aandacht voor medewerkers die worden verdacht van hulp aan criminelen. Hun tijdelijke of definitieve vertrek wordt doorgaans niet gedeeld met andere bedrijven, waardoor zij elders in de haven aan de slag kunnen. Ook overheidsorganisaties houden deze informatie soms binnenskamers. Progressie in de bestrijding van drugscriminaliteit zal voor een deel afhangen van de mogelijkheden en bereidheid om informatie te delen. Daarnaast dient veiligheid een integraal onderdeel te vormen van de bedrijfsprocessen en de bedrijfscultuur. Dit is de zogenaamde *security by design* waarbij veiligheid niet langer een bijkomstigheid is.

Integere haven

De rol van het bedrijfsleven is essentieel. Signalen over inklimmingen, louche bedrijfjes, mensen die zich op onlogische tijden op terreinen begeven etc. komen van hen. Daarom is het belangrijk om het bewustzijn van een collectieve verantwoordelijkheid te vergroten. Dit gaat verder dan het gedrag van individuele werknemers. Organisaties moeten zorgen voor een cultuur waarin hun medewerkers veilig zijn – en eventueel worden beloond – als zij niet-integer gedrag melden. In de woorden van een geïnterviewde werknemer: “Je kan ook kritisch zijn ten aanzien van je klanten. Je kan voor Jan en Alleman werken, maar je kunt soms ook zeggen: ‘Nee, ik doe het niet!’” Uiteraard moeten de managers het goede voorbeeld geven. Het programma Integere Haven zorgt sinds 2013 voor verbinding tussen de publieke en private sector. Dit samenwerkingsverband van gemeente, OM, politie, Douane, Deltalinqs (de ondernemersvereniging in de haven) en het Havenbedrijf stimuleert onder andere professioneel gedrag in de haven.



Foto: Claire Droppert

7. Samenwerken in de aanpak van drugscriminaliteit

Kansen voor publieke en private partnerships

Waar veiligheid lange tijd vooral een zaak was van instanties van strafrechtelijke opsporing, ziet men tegenwoordig het belang van integraal veiligheidsbeleid in. Bestuurlijke en strafrechtelijke overheidsdiensten, maar ook de private sector, nemen hierin samen de verantwoordelijkheid. Naast het reactief optreden bij incidenten, staat de proactieve inzet tegen criminaliteit centraal.

Ook preventie, controle en nazorg hebben een plek. Optimale samenwerking tussen de partijen vraagt om verbetering op het gebied van informatie-uitwisseling, afstemming van de onderlinge taken en begrip voor elkaars visie en doelstellingen.

Eén overheid

De visie dat ondermijning als criminaliteits- en maatschappelijk probleem vraagt om een structurele aanpak, wordt breed gedragen. In zowel het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III als de Toekomstagenda Ondermijning (2017) is dit idee van 'één overheid' vastgelegd. Dat is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan. Overheidsdiensten in de haven hebben verschillende taken, bijvoorbeeld gericht op opsporing of financiële informatie. Dit bemoeilijkt de afstemming en fragmenteert de handhaving. De laatste twintig jaar zijn er goede stappen gezet in de samenwerking tussen publieke diensten. Een voorbeeld hiervan in de haven is het HARC-team en een meer algemeen voorbeeld van samenwerking is het Regionaal Expertise en Informatie Centrum (RIEC), waarin informatie van diverse aard (fiscaal, economisch etc.) wordt uitgewisseld. Het RIEC staat nog aan het begin van de verdere samenwerking in de haven. Een beperking is dat – op grond van de privacywetgeving – informatie niet altijd *mag* worden gedeeld. Soms is ook niet duidelijk of er sprake is van een wettelijke beperking voor het uitwisselen van informatie. Voorwaarde voor een geslaagde samenwerking is ook dat alle relevante partijen worden betrokken.

Mentality

“Opsporing volgt pas als we iets gevonden hebben. De verdachte is voor ons minder relevant op het moment dat we in de controlefase zitten.” Deze woorden van een respondent die bij de Douane werkt, illustreren het verschil in kerntaken, maar ook een verschil in *mentality*. Hiermee wordt bedoeld de waarden en uitgangspunten

waarmee medewerkers hun taak uitvoeren. Wat is de visie op veiligheid? En wanneer is er sprake van ondermijning? Bij zware criminaliteit, bij corruptie van havenmedewerkers of is ontwijking van de maatschappij door geweld een voorwaarde? De perceptie tussen publieke en private partijen, maar ook tussen of binnen overheidsorganen, is soms sterk verschillend. Dit kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de omgang met waarnemingen (het wel of niet melden van verdachte zaken). Respondenten uitten hun zorgen over enige bestuurlijke blindheid voor bepaalde vormen van ondermijnende criminaliteit. Ook in de context van de drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven zou er bij sommige actoren te weinig bewustzijn leven over hoe de overheid kan worden ondermijnd door drugscriminaliteit. Met rapportages over het meeliften van drugs in het legale logistieke proces, dus in de legale economie, werd in hun ogen weinig gedaan. Verschillende mentalities zijn op zich geen beletsel voor een geslaagde samenwerking, mits de partijen elkaars visie en focus kennen.

Publieke samenwerking

Mede door de afwijkende focus en bevoegdheden, verschillen de toezichthoudende diensten ook qua doelstellingen. Waar bijvoorbeeld het ene instituut gericht is op de 'korte klappen' (zoals het 'vegen' van drugs), denkt het andere aan de 'lange halen', bijvoorbeeld het verzamelen van strategische informatie over een criminele organisatie om zicht te krijgen op ondermijning. Iedere organisatie heeft haar eigen targets, wijze van evaluatie en succes-indicatoren. Dan zijn er verschillen in werkwijze: waar het ene toezichtorgaan sterk inzet op technologie, vertrouwt het andere meer op het *Fingerspitzengefühl* van de mens.

Daarnaast zijn er barrières in het delen van informatie. De Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) zorgt voor beperkingen, maar verbiedt niet alle uitwisseling van informatie. Een verdere verkenning van de juridische mogelijkheden loont vaak de moeite. Ook wordt door respondenten gewezen op een gebrek aan bereidheid om informatie of casuïstiek te delen, vooral bij politie en Douane. Ten slotte zou het koppelen van databanken, ook met de inspectiediensten, informatie opleveren. Een significant verschil tussen investeringen van het bedrijf (databank Kamer van Koophandel) en belastingafdracht van de directeur (databank Belastingdienst) kan een indicator van crimineel gedrag zijn. De regie van de integrale samenwerking ligt formeel bij de burgemeester en in de dagelijkse praktijk bij het HARC-team, de Douane en de Zeehavenpolitie. Knelpunten die bij publieke instanties worden

genoemd, zijn de vaak logge organisatiestructuur (met periodiek een reorganisatie), een te geringe capaciteit en een gebrek aan juridische middelen en soms aan personele kwaliteit. Zaken waarvan de meeste criminele organisaties veel minder last hebben.

Upstream disruption

Om beter zicht op de drugsmokkel te krijgen, zou internationaal meer kunnen worden samengewerkt. Er is progressie zichtbaar, maar de geografische focus ligt – mede vanwege de capaciteit – nog voornamelijk lokaal, op de Rotterdamse haven. Canada, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk hebben veel meer geïnvesteerd in samenwerking met de landen waar de verdovende middelen worden geproduceerd: de zogenaamde upstream disruption. Overigens wordt de inzet van Latijns-Amerikaanse overheden tegen de drugshandel wel eens onderschat. De crux ligt volgens diverse respondenten eerder in Nederland, waar volgens hen te weinig wordt gedaan met informatie uit de bronlanden. Dit heeft vaak procedurele oorzaken. Zoals een respondent aangeeft: “Laat mij toch rechtstreeks met de Zeehavenpolitie spreken. Maar dat moet via negentig kanalen, soms is die boot alweer weg!” Anderen menen dat de politieke wil ontbreekt.

Private en publiek-private samenwerking

Voor private organisaties is toezicht niet de core business, afgezien van de particuliere beveiligers. Niettemin zijn er ondernemingen die veiligheid rekenen tot de prioriteiten en hierin samenwerking zoeken - onderling of met publieke diensten. Hierbij moeten zij vaak enige aarzeling overwinnen. Er kan angst zijn voor de reputatie (slecht nieuws stil houden) of om informatie met de concurrent te delen, maar ook te weinig tijd. Bedrijven zien steeds meer in dat de verantwoordelijkheid voor een veilige haven ook bij hen ligt. Echter, de bedrijven die verantwoordelijk zijn voor de kwetsbare empty depots spreken er onderling nog niet over. Sommige rederijen zijn ook weinig bereidwillig in dit opzicht; containerterminals zijn in veel gevallen een stuk coöperatiever. Er kan wel druk worden uitgeoefend, als bijvoorbeeld retailers van fruit ervoor kiezen om geen producten uit bepaalde locaties te kopen.

“Onder het motto ‘wij werken en jullie houden toezicht’ stond er pakweg vóór 1980 een muur tussen bedrijven en overheidsdiensten”, zegt een van de respondenten. Anno 2019 groeit het besef dat een veilige haven de zorg is van alle partijen, maar ook dat samenwerken een voorwaarde is om te slagen. Het programma Integere

Haven zet hierop in. De medewerkers van bedrijven vormen een uniek potentieel voor toezicht; vanwege de massa en de vele signalen die ze oppikken tijdens hun werk. Zij zijn de ogen en oren van de haven, herkennen soms sneller dan de Douane dat er iets niet klopt. Daarnaast zijn bedrijven vanuit hun expertise vaak innovatiever.

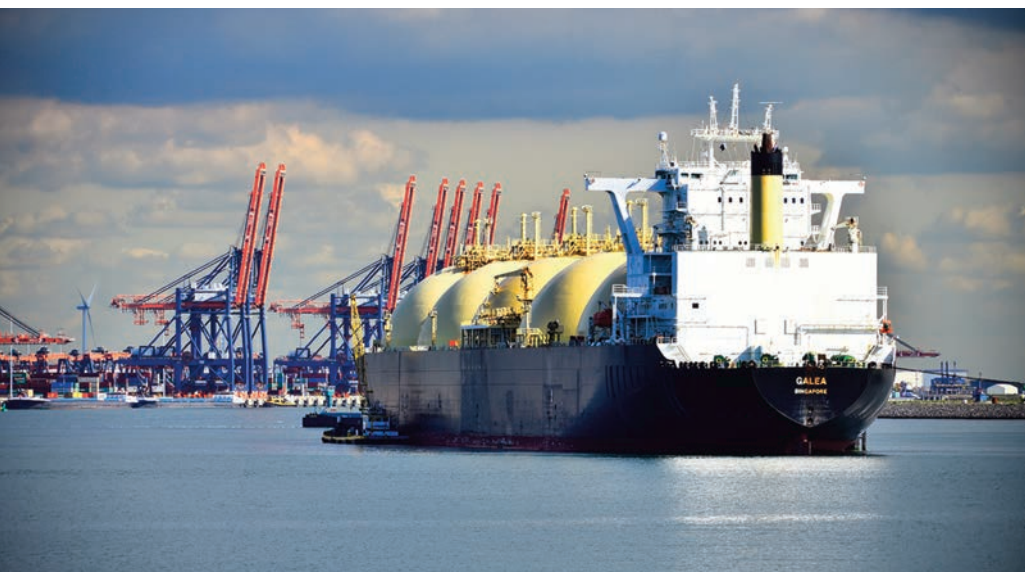
Het programma Integere Haven is een publiek-privaat samenwerkingsverband. Het programma bestaat uit drie pijlers; het verbeteren van de beveiliging van haventerreinen, het bevorderen van integer gedrag en het beter screenen van medewerkers zijn de onderwerpen die worden opgepakt. Voor de toekomst wordt ingezet op het leren van de casuïstiek en het verbeteren van de informatiepositie. Een aantal bedrijven neemt inmiddels deel aan de werkgroepen binnen het programma. Mogelijk zouden de screening van personeel en een goed veiligheidsbeleid op termijn voorwaarden kunnen zijn voor het gebruik van het haventerrein, zoals milieu en economie dit ook zijn.

In Antwerpen was het Havenbedrijf Antwerpen belangrijk voor het aan boord krijgen van private partijen. In Nederland zou de overheid wellicht een nog actievere rol kunnen nemen. Daarbij ontstaat een vruchtbare samenwerking niet vanzelf. Wederzijds vertrouwen is essentieel en zal moeten groeien. Formeel ligt de regierol in de haven bij de burgemeester. Respondenten constateren dat de huidige burgemeester duidelijk het voortouw neemt in de aanpak van ondermijning in de haven, maar wijzen tevens op het belang van een structurele inbedding van deze aanpak in het publieke domein. In de dagelijkse praktijk wordt de samenwerking aangestuurd door het HARC-team, de Douane en de Zeehavenpolitie. Bedrijven verkiezen dit vanwege de kortere lijnen. Het is een goede zaak dat de overheid de bedrijven steeds meer als gelijkwaardige partners ziet en niet te veel top-down aanstuurt.

Net als tussen de verschillende overheidsdiensten, zijn er verschillen in mentalities tussen de publieke en de private partijen. Waar bijvoorbeeld de overheid ‘scoort’ met de arrestatie van een corrupte havenmedewerker, brengt dit het betreffende bedrijf eerder reputatieschade toe. Daarom is de meldingsbereidheid vaak niet groot. Er moet rekening gehouden worden met gevoeligheden van bedrijven op dit punt. De mogelijkheid om anoniem te melden kan de meldingsbereidheid stimuleren. Dit geldt ook voor het creëren van een betere informatie-infrastructuur en het geven van een goede terugkoppeling bij het melden van (vermeende) criminaliteit. De vraag

rijst waar de verantwoordelijkheid van de terminal en de vervoerder eindigt, en die van de overheid begint, ook in financieel opzicht. Een intensievere rol in het toezicht voor bedrijven vraagt om investeringen. Naast de gespendeerde tijd is er mogelijk de aanschaf van apparatuur, zoals bewakingscamera's of veiligere systemen. Maatregelen, zoals een verscherpte controle bij de poort, kunnen bovendien ten koste van de efficiency gaan. Het is belangrijk dat niet alleen bedrijven maar ook overheidsdiensten deze investeringen voor hun personeel en terreinen doen.

Enkele respondenten zijn positief over de open dialoog en de gedeelde doelstellingen. Ook zijn er al goed functionerende samenwerkingsverbanden gerealiseerd. Zo sloot de Zeehavenpolitie een convenant met de roeiers, die als organisatie permanent (24/7) in de haven zijn en op plekken komen die vaak verborgen blijven. Ook het *Information Sharing Center* mag worden gezien als een goed voorbeeld: sinds vijf jaar hebben de veiligheidsverantwoordelijken van de Rotterdamse containerterminals een periodiek gezamenlijk overleg. In aanwezigheid van de Douane en de Zeehavenpolitie worden de ervaringen op operationeel niveau besproken. De sterkte van het Information Sharing Center ligt volgens respondenten in de kleinschaligheid en 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", zegt één van hen.



8. Aanbevelingen

Handvatten voor een verdere aanpak

Het onderzoek "Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: over het fenomeen en haar aanpak" door de sectie Criminologie van Erasmus School of Law (EUR) geeft een breed en diepgaand beeld van de smokkel van drugs in de grootste haven van Europa.

Op basis van hun bevindingen komen de criminologen tot zes aanknopingspunten voor toezicht, handhaving en opsporing. Deze bieden, met de kanttekening van juridische haalbaarheid en wenselijkheid, handvatten om de Rotterdamse haven minder kwetsbaar te maken voor handel in verdovende middelen.

Handvatten voor een verdere aanpak

1 **Zet in op kwetsbare locaties en kwetsbare sectoren**

Bepaalde locaties in de Stadshavens en op de Maasvlakte, alsmede sommige sectoren (zoals fruit en transport), blijken aantrekkelijk voor drugssmokkel. Onderzocht kan worden hoe het bestuurlijk en privaatrechtelijk instrumentarium hiertegen kan worden ingezet. Bestuurlijke maatregelen zijn bijvoorbeeld de sluiting van een pand als een bedrijf zich niet aan de regels houdt, of een intensievere aanpak van witwassen. Om dit te laten slagen moet de gemeente Rotterdam nauw samenwerken met andere (veiligheids-)partners, waarbij het essentieel is dat informatie kan worden gedeeld, bijvoorbeeld binnen de samenwerkingsstructuur van het Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC). Dit laatste geldt ook bij de inzet van privaatrechtelijke middelen. Hierbij kan men denken aan een strenger personeelsbeleid, waarbij ook 'zittende' medewerkers periodiek worden gescreend. Awareness-trainingen over drugscriminaliteit zouden geïntensiveerd kunnen worden.

2 **Investeer in de techniek én in de mens**

De haven wordt steeds meer beveiligd met behulp van digitale technologie. Dit is een goede zaak, maar de cruciale rol van de mens in deze mag niet uit het oog worden verloren. Een gelijktijdige en gecombineerde inzet van techniek en mensen kan de wetmatigheid en voorspelbaarheid van techniek tegengaan en de kennis en intuïtie van mensen optimaal benutten. Een voorbeeld waarbij mens én techniek zijn betrokken, is het koppelen van (biometrische) toegangspassen aan werkroosters.

Daarnaast kan worden geïnvesteerd in digitale functiescheiding, waarbij informatie minder breed toegankelijk is, en het loggen van handelingen van werknemers. Ten slotte moet niet alleen op basis van een geautomatiseerde risicoanalyse worden bepaald welke containers worden gecontroleerd. Deze informatie kan immers zijn doorgespeeld aan de smokkelaars. De inmiddels – op basis van kennis en ervaring van medewerkers – ingevoerde spontane controles vergroten de pakkans.

3 *Faciliteer als overheid meer bewustzijnsverandering bij bedrijven*

Ondanks het spanningsveld tussen economische belangen en veiligheid, lijkt er een cultuuromslag gaande. Het bedrijfsleven wordt zich, mede onder invloed van de politieke, bestuurlijke en maatschappelijke druk, steeds meer bewust van het belang van een veilige haven en van zijn verantwoordelijkheid hierin. Via trainingen, toepassing van het principe ‘train de trainer’ en de inzet van brancheorganisaties en ondernemersverenigingen kan deze bewustwording worden gefaciliteerd. Het is daarnaast aan te bevelen om opsporingsuccessen terug te koppelen aan bedrijven die incidenten hebben gemeld. Ook kan de overheid een rol spelen in het adviseren over bedrijfsvoering, personeelsbeleid en andere manieren waarop bedrijven zich kunnen wapenen tegen drugscriminaliteit.

4 *Zet in op systematische en duurzame inzet van reeds ingevoerde maatregelen en handhaving van deze maatregelen*

Het is aan te bevelen dat de kennis en expertise van de verschillende partijen op een centrale plek wordt verzameld. Het Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC) als bestaand kenniscentrum zou hier geschikt voor zijn. Met deze kennis die voortdurend gevoed en opgebouwd moet worden vanuit de verschillende betrokken partijen, zullen de diverse facetten van drugssmokkel, en de gerelateerde vormen van criminaliteit, beter worden begrepen. In een denktank met private en publieke partijen kan deze kennis worden getransformeerd naar innovatieve en uitvoerbare maatregelen. Een advies hierbij is dat onafhankelijk opererende academici met expertise op de terreinen van (georganiseerde) drugscriminaliteit, de ontwikkeling van de kennis en ideeën van een kritische reflectie voorzien.

5 *Investeer in het duurzaam gebruik van informatie, en beter inzicht in het mondiale karakter van de criminele netwerken*

De aandacht van (opsporings-)instanties is voornamelijk lokaal gericht. Het zou goed zijn om meer zicht te krijgen op de diverse facetten van het logistieke proces.

De Rotterdamse haven is voor drugs immers veelal een transitpunt tussen bronlanden en bestemmingslanden. De gemeente zou kunnen investeren in systematische kennis over onder meer smokkelmethoden, samenwerkingsverbanden en de onderliggende geldstromen. Ook de export van verdovende middelen verdient meer aandacht. Naast de juridische verkenning van de mogelijkheden tot het delen van dergelijke informatie, vraagt dit ook een cultuuromslag van de betrokken organisaties.

6 *Verken de mogelijkheden van afgedwongen steun versus steun stimuleren*

Samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven zou via twee (uiterste) scenario's tot stand kunnen worden gebracht. In de eerste, meer repressieve variant, worden bedrijven standaarden opgelegd voor hun bedrijfsprocessen en veiligheidsmaatregelen. Als zij hieraan niet voldoen, kunnen ze worden geconfronteerd met bestuurlijke maatregelen zoals een boete of zelfs sluiting van het terrein of bedrijf. Een tweede scenario is samenwerking gebaseerd op het idee van ‘positieve veiligheid’. Hierbij worden de expertises van de publieke en private partijen samengebracht in een setting van gelijkwaardigheid en aanmoediging. Het Information Sharing Center en het programma Integere Haven zijn hiervan goede voorbeelden. Hiernaast zou in de toekomst het Havenbedrijf een grotere rol kunnen spelen in het stimuleren van de veiligheid en integriteit van ondernemingen in de Rotterdamse haven.



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

PUBLIEKSVERSIE

Colofon

Dit is een uitgave van:
Gemeente Rotterdam
Openbaar Ministerie
Politie
Douane
Erasmus Universiteit Rotterdam

Tekst bewerkt door : Arnoud Houweling
Productie: Veenman+
Fotografie: Havenbedrijf Rotterdam

Mei 2019

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



Foto: Gerhard van Roon, Kunst en Vliegwerk