

De Scheldestad of Manhattan aan de Maas? Een vergelijkende analyse van de Antwerpse en Rotterdamse havens bij de in- en doorvoer van cocaïne

Richard Staring, Lieselot Bisschop, Charlotte Colman, Jelle Janssens & Robby Roks

De havens van Rotterdam en Antwerpen blijken keer op keer de belangrijkste Europese toegangspoorten voor cocaïne. Eerdere studies wijzen op een zekere inwisselbaarheid van deze grootste havens in Europa voor criminelen die cocaïne willen importeren en verder verspreiden. In deze vergelijkende bijdrage wordt de vraag gesteld of de Antwerpse en Rotterdamse haven voor de in- en doorvoer van cocaïne inwisselbaar zijn. De beantwoording vindt plaats op basis van empirisch onderzoek met de routine activity approach als zoeklicht, waarbij beide havens vergeleken worden op basis van hun fysieke kenmerken, de potentiële, gemotiveerde daders en het aanwezige toezicht.

Inleiding

Afgaande op de openbare meldingen van drugsvangsten blijken de havens van Rotterdam en Antwerpen keer op keer de belangrijkste Europese toegangspoorten voor cocaïne. In 2019 hebben de Belgische en Nederlandse autoriteiten een recordhoeveelheid cocaïne in beslag genomen: 33,8 ton in Rotterdam en 61,8 ton in Antwerpen. Ook 2020 is voor wat de cocaïnevangsten betreft opnieuw een recordjaar voor beide havens geworden. Er is 40,6 ton in de Rotterdamse haven en 65,5 ton in de Antwerpse haven onderschept en vernietigd. De conclusie dat Rotterdam en in toenemende mate ook Antwerpen de belangrijkste havens voor de import en distributie van cocaïne voor Europa herbergen, lijkt voor nu onbetwistbaar (vgl. EMCDDA & Europol, 2016).¹

Beide wereldhavens liggen nog geen 120 kilometer van elkaar. Eerdere studies wijzen op een zekere inwisselbaarheid van deze grootste havens in Europa voor criminelen die cocaïne willen importeren en verder verspreiden (Colman e.a., 2018, 147; Eventon & Bewley-Taylor, 2016, 7). In de onderhavige bijdrage stellen we ons de vraag of de Antwerpse en Rotterdamse haven voor de in- en doorvoer van cocaïne daadwerkelijk inwisselbaar zijn. Hebben drugsmokkelaars er baat bij voor één van de havens te kiezen of zijn de verschillen niet noemenswaardig? Kunnen verschillen in toezicht of fysieke kenmerken, zoals de infrastructurele aansluiting, tussen beide havens aanleiding vormen tot een afweging voor de Scheldestad of Manhattan aan de Maas? We zullen deze vraag naar de inwisselbaarheid van beide havens

1 De hoeveelheid onderschepte cocaïne kan gegeven het *dark number* uiteraard niet als een maat voor de totale hoeveelheid geïmporteerde cocaïne worden opgevat, maar zegt waarschijnlijk meer over de opsporingsinspanningen (Staring e.a., 2019, 70-73).

in het faciliteren van drugscriminaliteit beantwoorden in het licht van de *routine activity approach* (Cohen & Felson, 1979). Deze theorie fungeert hier primair als een zoeklicht om de vergelijking van beide havens op een consistente en zinvolle wijze te kunnen doen. We baseren ons hierbij op onderzoek van de auteurs dat betrekking heeft op drugssmokkel via de Rotterdamse haven (Staring e.a., 2019) en de Antwerpse haven (Colman e.a., 2018; 2020).

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. Allereerst zullen we de gelegenheidstheorie bespreken en operationaliseren in de context van het vervoer en de distributie van cocaïne via de havens. Daarna gaan we in op de gehanteerde methodologie. Vervolgens zullen de drie centrale componenten van de gelegenheidstheorie voor de havens in Antwerpen en Rotterdam worden beschreven. Het betreft hier achtereenvolgens de fysieke kenmerken van de havens, de potentiële, gemotiveerde daders en het toezicht in beide havens. Tot slot zullen we de vraag naar de inwisselbaarheid van beide havens beantwoorden.

Daders, doelwitten en toezicht

Vertrekkend vanuit de vraag hoe de stijgende criminaliteitscijfers in een naoorlogse periode van toenemende welvaart verklaard moet worden, beschrijven Cohen en Felson in 1979 hun routine activity approach. Zij vatten deze gelegenheidstheorie als volgt samen: ‘Most criminal acts require convergence in space and time of likely offenders, suitable targets and the absence of capable guardians against crime’ (Cohen & Felson, 1979, 588). De gelegenheidstheorie heeft met haar centrale positionering van daders, toezicht en doelwitten in het begrijpen van criminaliteit een sterke focus op de situatie en minder op de persoon van de dader, zijn achtergronden en motieven (Newburn, 2007, 286). Gemotiveerde daders zijn uiteraard van belang, maar om specifieke vormen van criminaliteit te begrijpen is het evenzeer van belang te kijken naar het doel en de verschillende vormen van toezicht.²

Gemotiveerde daders en geschikte doelwitten

De vraag die centraal staat in gelegenheidstheorie en andere representanten van rationele keuze benaderingen, is niet zozeer waarom mensen criminaliteit plegen maar waarom mensen geen criminaliteit plegen. In de juiste omstandigheden – geen toezicht en een geschikt doelwit – kan ieder mens overgaan tot het plegen van criminaliteit. Vanuit het perspectief van de daders kunnen geschikte doelwitten zowel personen als objecten zijn (Cohen & Felson, 1979, 590). Cohen en Felson stellen dat deze geschiktheid te maken heeft met:

‘value (i.e., the material or symbolic desirability of a personal or property target for offenders), physical visibility, access, and the inertia of a target against illegal treatment by offenders (including the weight, size, and attached or

2 In deze explorerende analyse is het niet ons primaire doel om een inhoudelijk kritisch perspectief op het toezicht en ontwikkelingen hierbinnen te beschrijven. Zie voor beargumenteerde kritieken op het lokale toezicht de bronstudies van desbetreffende onderzoeken.

locked features of property inhibiting its illegal removal and the physical capacity of personal victims to resist attackers with or without weapons)'. (1979, 591)

Drugshandel kan in financieel opzicht een uiterst lucratieve business zijn. Boerman en collega's (2017, 40) schatten in 2017 de groothandelsprijs van cocaïne in Nederland op 25.000 euro per kilo en constateren ook dat de consumentenprijs al jaren relatief stabiel is en sinds 2008 rond de 50 euro per gram schommelt. Volgens Van Laar en collega's (2020, 168-170) betalen consumenten in 2018 in België gemiddeld genomen iets meer voor een gram cocaïne dan in Nederland: 50,0 euro tegen 48,4 euro in Nederland (Van Laar e.a., 2020, 168-170). De Middelmeer en collega's (2018, 154) stellen dat het 'crimineel verdienenmodel (...) hallucinante bedragen' vertoont, waarbij bijvoorbeeld een 'straddle carrier-chauffeur' in opdracht van een crimineel netwerk bedragen tussen de 25.000 en 75.000 euro kan verdienen voor het verplaatsen van containers in de Antwerpse haven. Succesvolle 'uithalers' kunnen tussen de 500 en 1.000 euro per kilo veiliggestelde cocaïne ontvangen. Dergelijke enorme verdienen kunnen potentiële daders motiveren ook deel te nemen aan deze handel onder de juiste omstandigheden en gelegenheid. 'De straatwaarde van de drugs is zo hoog, dat de verdienenmodellen zo lucratief zijn dat die moeilijk zijn te weerstaan voor jongens die nog maar net puber-af zijn', aldus een medewerker van het Openbaar Ministerie (OM) Midden-Nederland (Gerling, 2020). Ook de huidige economische crisis onder invloed van COVID-19 kan de motivatie van potentiële daders om in de drugshandel te participeren vergroten. De grote hoeveelheid cocaïne en de materiële winst (*value*) die voor de betrokkenen besloten ligt in de verschillende handelingen van het smokkelproces – het geschikte doelwit – die momenteel in beide havens wordt onderschept, valt samen met een wereldwijde stijging van de cocaïneproductie, voornamelijk in Colombia. Tegelijkertijd wordt de verwachting uitgesproken dat er geen verdere stijging van de cocaïneproductie zal plaatsvinden (EMCDDA & Europol, 2019). De beschikbaarheid van cocaïne in Nederland en België is onverminderd groot, wat ook blijkt uit de bevinding van het Global Drug Survey 2018 dat 40 procent van de Nederlandse deelnemers binnen 30 minuten cocaïne geleverd kan krijgen (Van Laar e.a., 2020, 170). Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat het gebruik van cocaïne in West- en Midden-Europa en Noord-Amerika lijkt af te nemen (Ferwerda & Unger, 2016. 41-42).

Afwezigheid van toezicht

Toezicht kent een cruciale rol in de gelegenheidstheorie van Cohen en Felson. De aan- of afwezigheid van toezicht in een context waarin er gemotiveerde daders en geschikte doelwitten zijn, bepaalt uiteindelijk of de criminaliteit in die context stijgt of daalt. Cohen en Felson hanteren een ruime opvatting van toezicht, die loopt van het toezicht dat de politie uitoefent tot het toezicht dat burgers onderling en op elkaars eigendommen uitoefenen.

In deze bijdrage wordt het toezicht ook breed opgevat als toezicht dat vanuit publieke en private partijen en hiermee samenhangende samenwerkingsverbanden wordt uitgeoefend en via fysieke middelen, werkprocessen en sensibilisering vorm

krijgt. Het toezicht krijgt allereerst zijn beslag in de fysieke maatregelen die zich richten op zowel de bedrijven en hun werkprocessen als de goederen en de goederenstromen. Beide havens staan in 'transitlanden' en beide havens kenmerken zich ook door transitcriminaliteit. De winst voor de criminele activiteiten schuilt precies in die logistieke efficiëntie, waarbij op de bestaande handelsinfrastructuur wordt meegelift (Kleemans e.a., 2002, 139-157; Sergi, 2020). Dit betekent ook dat de fysieke kenmerken van beide havens, zoals de ligging, de openheid en hiermee samenhangend de toegang tot locaties in het havengebied, mede invulling geven aan het toezicht.

Waar Cohen en Felson de afwezigheid van toezicht als verklaring voor veranderende criminaliteitspatronen centraal stellen, benadrukken we in deze bijdrage juist de aanwezigheid van toezicht. Internationale havens als Rotterdam en Antwerpen zijn niet alleen economische, logistieke knooppunten, maar kenmerken zich ook door een concentratie van en diversiteit aan toezicht (Roks e.a., 2020). Het aanwezige toezicht en de eventuele verschillen in dichtheid en diversiteit van toezicht zouden licht kunnen werpen op de inwisselbaarheid van de havens vanuit het perspectief van de in- en doorvoer van drugs.

Toezicht gaat ook over de '*mentalities*' van de verschillende toezichthoudende actoren, of anders geformuleerd de wijze waarop toezichthoudende actoren in dit geval betekenis geven aan drugshandel, mogelijke oorzaken en aan de aanpak van deze handel. Deze mentalities van de verschillende publieke en private partijen die het toezicht vormen en niet noodzakelijkerwijs gelijkaardig hoeven te zijn, bepalen mede de uitkomsten en effectiviteit van het toezicht. Een centrale gedachte hierbij is dat moeizame samenwerkingsrelaties tussen toezichthouders gerelateerd zijn aan verschillende mentalities (Wood, 2006; Pink & White, 2016). De kwetsbaarheid in de aanpak van drugscriminaliteit, die samenhangt met uiteenlopende mentalities, kan bovendien niet los gezien worden van de uiteenlopende doelstellingen waarmee toezichthouders opereren en waarop zij ook beoordeeld worden (Staring e.a., 2019, 231-232). We zullen daar waar mogelijk de havens van Rotterdam en Antwerpen vergelijken op basis van de verschillende vormen van toezicht in de context van de nationale regelgevende kaders.

Methodologische verantwoording

De internationaal vergelijkende analyse is gebaseerd op de samenvoeging van de resultaten van drie verschillende derdegeldstroomprojecten, gecoördineerd door twee verschillende criminologische onderzoeksteams van de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit Gent. Het Gentse team heeft in opdracht van het Federaal Wetenschapsbeleid de verwevenheid van Belgische en Nederlandse drugsmarkten, waaronder de cocaïnesmokkel in de haven van Antwerpen in de periode 2017-2018, onderzocht (hierna: Onderzoek Scheldehaven; Colman e.a., 2018). Daarnaast heeft het Gentse team in 2018-2019 in opdracht van de stad Antwerpen

een intern procesevaluatieonderzoek naar het Stroomplan³ in de haven van Antwerpen uitgevoerd (hierna: Onderzoek Stroomplan; Colman e.a., 2020). Het Rotterdamse team heeft voor het onderzoek naar drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven in opdracht van de Rotterdamse Driehoek Plus (politie, gemeente, OM, douane) in 2018 onderzoek verricht naar de rol van de haven en de verschillende vormen van toezicht in het logistieke proces van de drugsmokkel (hierna: Onderzoek Rotterdam; Staring e.a., 2019).⁴ Voor het Rotterdamse onderzoek hebben de onderzoekers voor de dataverzameling een VOG (Verklaring Omtrent het Gedrag) aangevraagd, een integriteits- en geheimhoudingsverklaring van de gemeente Rotterdam ondertekend en een PaG-verklaring bij het Landelijk Parket aangevraagd en ontvangen. De Rotterdamse opdrachtgevers (Driehoek Plus) hebben inzage geboden in alle door de onderzoekers gevraagde documenten. De door de onderzoekers vooraf gestelde voorwaarde om zonder terughoudendheid over de onderzoekbevindingen te kunnen rapporteren, is door de opdrachtgever volledig gehonoreerd. Voor beide Antwerpse onderzoeken werd de toegang tot de respondenten (zowel de politionele en justitiële actoren als de veroordeelden) en de benodigde schriftelijke documenten gefaciliteerd door zowel de opdrachtgevers als de respondenten. In de onderzoeken is in de eerste plaats gebruik gemaakt van schriftelijke (soms gedigitaliseerde) bronnen van zowel wetenschappelijke als grijze literatuur, nieuwsberichten en overheidsrapportages. Daarnaast is er gebruik gemaakt van kwantitatieve en kwalitatieve informatie uit openbare en vertrouwelijke politiebronnen en criminaliteitsbeeldanalyses.

In de tweede plaats is in de onderzoeken veel tijd geïnvesteerd in het afnemen van individuele semigestructureerde interviews en focusgesprekken. De respondenten in de drie onderzoeken zijn werkzaam bij publieke diensten, private ondernemingen en bij branche- en belangenorganisaties, en zijn werkzaam in uitvoerende tot leidinggevende functies. De onderzoekers hebben potentiële respondenten zelf geselecteerd en benaderd op basis van (1) hun veronderstelde kennis van de drugscriminaliteit in de haven, (2) hun betrokkenheid in de (beleidsmatige) aanpak van drugscriminaliteit in de haven, of (3) op basis van hun ervaringen met of de aanpak van drugscriminaliteit in de haven. Daarnaast hebben geïnterviewde respondenten nieuwe respondenten voorgedragen ('sneeuwbalmethode'), die wij soms, maar niet altijd, voor een interview hebben benaderd. In het Onderzoek Rotterdam hebben er 75 individuele interviews en drie focusgroepen plaatsgevonden. Deze interviews vonden plaats in Rotterdam en omgeving, maar er zijn ook professionals in Antwerpen, Hamburg en Zuid-Amerika geïnterviewd. Voor Antwerpen werden in het Onderzoek Stroomplan zestien individuele interviews en één focusgroep met uitsluitend publieke actoren uitgevoerd. In het Onderzoek Scheldehaven werden 55 individuele interviews afgenomen en vond één focusgroep met uiteenlopende publieke en private actoren plaats. Vrijwel alle benaderde respondenten stemden

3 Stroomplan is het beleidsmatige antwoord op de toenemende problematiek van de cocaïnesmokkel via de Antwerpse haven. Stroomplan beoogt publieke en private actoren binnen de haven gemeenschap in een integraal veiligheidsbeleid samen te laten werken.

4 Voor een volledige methodologische uiteenzetting van het Onderzoek Rotterdam, zie Staring e.a., 2019, 30-41, voor het Onderzoek Stroomplan, zie Colman e.a., 2020, 13-17, en voor het Onderzoek Scheldehaven, zie Colman e.a., 2018, 27-33.

in met een interviewverzoek. Redenen om deelname te weigeren hingen onder meer samen met de angst voor imagoschade, eerdere negatieve ervaringen met wetenschappelijk onderzoek of een te grote afstand in het werk tot de onderzoeksthematiek. Alle interviews vonden plaats op basis van (schriftelijk of mondeling) *informed consent*. Alleen in het Onderzoek Scheldehaven is gesproken met veroordeelden voor drugsproductie en/of -handel (n=25).⁵ In het Rotterdamse onderzoek komt het dadersperspectief terug via de tapverslagen en verhoren die deel uitmaken van de geanalyseerde politieonderzoeken. In het Onderzoek Rotterdam hebben de onderzoekers verschillende publieke diensten en bedrijven bezocht in de havens van Rotterdam, Antwerpen en Hamburg, en hebben zij deelgenomen aan relevante vergaderingen en trainingssessies. Dergelijke bezoeken boden inzichten in de actuele werkpraktijken en de situationele verschillen tussen de locaties.

Alle getranscribeerde interviews en andere documenten zijn per onderzoek in een kwalitatief data-analyseprogramma in een beveiligde digitale omgeving samengevoegd en geanalyseerd. De onderzoekers hebben hun data in eerste instantie deductief thematisch gecodeerd en in tweede instantie met een inductieve, open codeerstrategie. Om de betrouwbaarheid van de analyse te verbeteren, bediscussieerden de onderzoekers binnen de onderzoeksteams de gehanteerde codes met elkaar. Dit gaf soms aanleiding tot het herdefiniëren van codes, het maken van nieuwe codes en/of het aanpassen van de tekstsegmenten (Miles & Huberman, 1994, 59-61). Gezien de grote overeenkomsten van de onderzoeksthema's en de gehanteerde methodologie, achten we het opportuun om de vergelijking van beide havens voor de import en distributie van cocaïne op basis van de datasets te doen.

Kenmerken van fysieke havens

De havens van Antwerpen en Rotterdam liggen geografisch gezien gunstig voor de mondiale legale handel in goederen. Beide havens beschikken over een diepe vaargeul die maakt dat zij de grootste containerschepen kunnen ontvangen, en bovendien beschikken beide havens over een vergelijkbaar goede infrastructuur opentluiting naar continentaal Europa. Geografisch gezien zijn de havens van Antwerpen en Rotterdam ook de eerste *port of call* voor de meeste (grote) scheepslijnen vanuit Zuid-Amerika, waar de centrale bron- en transitlanden voor cocaïne liggen (UNODC, 2018, 29). Dit geldt in het bijzonder voor exotisch fruit, een populaire 'deklading' voor de smokkel in verdovende middelen. Voor een wezenlijk deel is het ontstaan van transoceanische drugsmokkellijnen en de invoer van verdovende middelen in beide havens daarmee een directe consequentie van de mondiale handelsbetrekkingen (Eski, 2011, 418).

Beide havens hebben meer overeenkomsten die ze mondiaal een sterke concurrentiepositie bieden en tegelijkertijd kwetsbaar maken voor de activiteiten van drugs-handelaren die meeprofiteren. Zowel Antwerpen als Rotterdam heeft een ouder, meer historisch deel van de haven dat zich dicht bij de stad bevindt (Stadshavens

5 Dit luik van het onderzoek werd uitgevoerd door prof. L. Paoli (KU Leuven).

(NL); Scheldekaaien (B)). Daarnaast hebben ze allebei modernere en doorgaans goed beveiligde terminals met sterk geautomatiseerde bedrijfsprocessen die zich verder van de woonwijken bevinden (Maasvlakte I/II (NL); Waaslandhaven en Deurganckdok (B)). Het Antwerpse havengebied werd door respondenten uit de Nederlandse en Belgische studies als meer open getypeerd. Beide havens beslaan een grote oppervlakte (12.686 hectare Rotterdam; 12.068 hectare Antwerpen), liggen aan beide oevers van de rivieren (Maas en Schelde) en hebben openbare wegen in het havengebied liggen. In 2019 had Rotterdam een totale containeroverslag van 14,8 miljoen TEU⁶ en de Antwerpse haven 11,9 miljoen TEU. De overslagcijfers van de Antwerpse haven groeiden de voorbije jaren sneller. Zowel de Nederlandse als de Belgische overheid probeert het handelsverkeer te faciliteren met flexibele en efficiënte logistieke ketens, zoals het Rotterdamse *Fresh Corridor*, dat bestaat uit een netwerk van terminals en verbindingen over weg, spoor en water (binnenvaart) voor het vervoer van versproducten. Ook de smokkel in verdoevende middelen kan van deze logistieke efficiëntie gebruik maken (Staring e.a., 2019, 160). Vorenstaande korte en noodgedwongen gesimplificeerde schets van de fysieke kenmerken van zowel de Antwerpse als de Rotterdamse haven heeft een aantal zaken gemeen, die een vertegenwoordiger van de Nederlandse Nationale Politie treffend verwoordde als:

‘Dan draait het altijd om informatie: “waar zijn mijn spullen?” Je moet informatie hebben. Het draait altijd om toegang tot. Je moet weer toegang krijgen tot je spullen. En je hebt mensen nodig die van binnenuit echt actief meewerken. Dat zijn altijd de drie pijlers.’ (R05, 2018, Onderzoek Rotterdam)

In beide havens komen het belang van fysieke toegang tot haventerreinen en toegang tot informatiesystemen naar voren. Om die reden en omwille van de aandacht voor de ‘gemotiveerde dader’ vanuit het gelegenheidsperspectief bespreken we in de volgende paragraaf de rol van criminele netwerken en werknemers in beide havens als potentiële facilitators in de drugscriminaliteit.

Criminele netwerken, havenarbeiders en potentiële facilitators

De internationale smokkel van drugs wordt gedomineerd door criminele organisaties waarvan de leden samenwerken met andere criminele organisaties en/of meer ad hoc met lokale actoren. Naast de Midden- en Zuid-Amerikaanse producenten van cocaïne en de (Nederlandse) criminele organisaties die de smokkel via beide havens grotendeels financieren, rekenen criminele organisaties dan ook op de medewerking van actoren werkzaam binnen deze havens, de facilitators. Via hun uiteenlopende taken en bevoegdheden, én hun toegang tot en kennis van de haven, kunnen zij immers het binnenkomen en verder distribueren van de cocaïne lading mogelijk maken of vlotter laten verlopen. Het gaat om diverse taken binnen het logistieke smokkelproces, waaronder (1) het vermijden of verwijderen van veilig-

6 TEU staat voor Twenty Foot Equivalent Unit, de standaard eenheid voor het tellen van containers.

heidscontroles en (2) het veiligstellen van de lading cocaïne door hun aanwezigheid binnen de haven (Madarie & Kruisbergen, 2019). Zowel in de Antwerpse als in de Rotterdamse haven zien we de aanwezigheid van personen die bereid zijn hun diensten te verlenen of aan te bieden aan criminele drugsmokkelnetwerken.

‘Met geld kan je veel. Je kan heel hoge mensen op de haven omkopen. Zolang dat aan de gang is, kan je zoveel apparatuur laten maken, scanners en noem het maar op. Maar als het bestuurd wordt door een mens, kan je de mens die dat apparaat bestuurt, omkopen.’ (G-16, 2017, Onderzoek Scheldehaven)

Lang werd gedacht dat hulp van binnenuit niet nodig was in zeehavens, omdat er voldoende mogelijkheden waren om zonder corruptie cocaïne veilig te stellen (Kleemans e.a., 2002). Door verregaande vormen van toezicht en beveiliging is deze hulp van binnenuit, zij het voor het geven van informatie, het uitlenen van toegangspassen of het stellen van andere handelingen in het logistiek proces, in deze wereldhavens inmiddels noodzakelijk (Staring e.a., 2019).

Ook voor wat betreft de private en publieke actoren lijken de havens zich niet wezenlijk van elkaar te onderscheiden. Omdat ze de grootste logistieke toegangspoorten tot Europa zijn, komt in Rotterdam en Antwerpen een veelheid aan logistieke dienstverleners, goederenstromen en toezichthouders samen. In beide havens samen zijn ongeveer 2.500 bedrijven gevestigd en komen dagelijks 320.000 werknemers van private en publieke organisaties werken (Port of Antwerp, 2019; Port of Rotterdam, 2020).⁷ Potentiële facilitators van de cocaïnesmokkel zijn daarom ook in beide havens bij diverse publieke en private actoren werkzaam.

Binnen de groep private actoren onderscheiden we actoren die een directe dan wel faciliterende rol hebben in de logistiek van het reguliere goederenvervoer. De directe actoren betreffen onder andere de terminals, cargadoors, op- en overslagbedrijven, verladers en vervoerders. Beveiligings- en bewakingsbedrijven, loodsen, roeiers, sjorders, uitzendbureaus, toeleveranciers, maritieme dienstverleners en het Havenbedrijf Antwerpen/Rotterdam faciliteren de actoren in de kern van dit logistieke proces. Publieke actoren met een directe verantwoordelijkheid voor goederen, mensen en infrastructuur in het havengebied zijn de douane, scheepvaartpolitie (B)/zeehavenpolitie (NL), Koninklijke Marechaussee (NL) en de havenmeesters. Publieke actoren met een indirecte verantwoordelijkheid betreffen onder andere de (sociale) inspectiediensten. Samen vormen deze publieke en private werknemers een grote groep personen die een legitieme reden hebben om zich binnen de havens te bewegen én zo het terrein (leren) kennen. Enkele van deze actoren vervullen eveneens een specifieke rol in de aanpak van de smokkel binnen en uit de haven.

De logistieke keten waarin de verschillende actoren actief zijn, betreft de ontvangst of verzending van goederen via schepen waarvoor de rederijen verantwoordelijk zijn, het begeleiden van containerschepen via sleepboten en roeiers, het laden of

7 Voor Rotterdam zie www.portofrotterdam.com/nl/onze-haven/werk-en-onderwijs/werken-in-de-haven/een-wereld-vol-kansen en voor Antwerpen zie www.portofantwerp.com/nl/de-haven-cijfers.

lossen van deze schepen door terminaloperators en het opslaan of overzetten van goederen in afwachting van verder transport naar de eindbestemming. Door de aard van de activiteiten en het beheersen van de goederen-, data- en financiële stromen zijn deze logistieke actoren onderling sterk verweven met elkaar (Staring e.a., 2019).

Voor beide havens kunnen we casussen voorleggen waaruit blijkt dat (gecorrumpeerde) private en publieke actoren als facilitator voor het binnenkomen en distribueren van cocaïne gezorgd hebben. Zij kunnen bijvoorbeeld informatie doorspelen over de (douane)controles, ongeautoriseerde toegang verschaffen via hun toegangspas, containers verplaatsen of laten verdwijnen en de lading uit de haven smokkelen. Hun medewerking in het logistieke proces is vaak cruciaal om een controle te omzeilen of te neutraliseren. Naast de omgekochte IT-specialisten in de Antwerpse haven (Kruisbergen e.a., 2018, 67-68), valt ook de rol van gecorrumpeerde douaniers in beide havens op. Een casus van een douanier werkzaam in de Antwerpse haven illustreert het neutraliseren van veiligheidscontroles door containers met cocaïne niet te controleren en in ruil daarvoor 50.000 euro per container van het criminele netwerk te ontvangen (Smet e.a., 2013). Een vergelijkbare zaak speelde zich in de Rotterdamse haven af rondom een douanier werkzaam op de *pre-arrival*-afdeling. Als menselijke factor in het containerselectieproces oefende ook deze ambtenaar invloed uit op welke containers gecontroleerd moesten worden en hoe: op papier, via scan of door middel van een fysieke inspectie. Hij wist met deze kennis aanzienlijke bedragen te verdienen, alvorens in 2017 veertien jaar gevangenisstraf tegen zich te horen eisen. Deze corruptiezaken hebben er volgens verschillende respondenten voor gezorgd dat de informatiedeling tussen politie en douane een knauw heeft gekregen.

Binnen het Onderzoek Scheldehaven werd aan de voor drugshandel veroordeelde gedetineerden gevraagd naar hun motieven om hieraan mee te doen. Een van de meest voorkomende redenen betreft het snelle geldgewin.

‘Het probleem is: “Money talks, bullshit walks”. De wereld en de maatschappij draaien nu eenmaal om geld. En dan mag jij een hele brave burger zijn.’ (G-1, 2017, Onderzoek Scheldehaven)

Een vijfde van de bevroegde gedetineerden stelde bovendien dat het omkopen van Belgen vlotter gaat dan het omkopen van Nederlanders, omdat volgens hen Belgen meer materiële noden ervaren. Nederlanders zouden daarenboven in het algemeen een beter zakelijk inzicht hebben, hun eigen waarde beter inschatten en op langere termijn denken. Omkopen, en dus samenwerken met Nederlanders, is desgevallend moeilijker en kostbaarder, aldus deze gedetineerden.

Verder werd door de bevroegde gedetineerden gesteld dat de keuze voor de Antwerpse dan wel de Rotterdamse haven om cocaïne te smokkelen berust op toeval en de aanwezigheid van facilitators, dat wil zeggen lekken of zwakke schakels. Zeker voor grote criminele organisaties betrokken in de cocaïnesmokkel worden de Rotterdamse en Antwerpse haven beschouwd als één werkterrein.

‘Sommige individuen die slimmer zijn, die kijken altijd over de grens. Dan gaat die bepaalde persoon die alles toelaat in de haven in Nederland weg en dan komt daar een persoon in België die het nieuwe lek is. Dat wisselt altijd. Waar het zwakke punt is, daar gaan de mensen naartoe. Alleen de kleine jongens, die blijven op hun straathoek staan. Maar die grote jongens, die bewegen en tegenwoordig zijn die afstanden niets.’ (G-19, 2017, Onderzoek Scheldehaven)

Controle op deze personen is niet vanzelfsprekend, zeker niet wanneer gewerkt wordt met uitzendkrachten. In het Onderzoek Rotterdam werd echter geconstateerd dat een cultuur van het gedogen van niet-integer gedrag door private en publieke actoren plaatsmaakt voor een cultuur van afkeuring van dergelijk gedrag en een toenemend bewustzijn dat deze georganiseerde criminaliteit een bedreiging kan vormen voor hun eigen veiligheid.

De rol van toezicht in de havens

Nu achtereenvolgens de ‘geschikte doelwitten’ en de ‘gemotiveerde daders’ behandeld zijn, resteert de derde pijler van het gelegenheidsperspectief: de ‘bekwame toezichthouders’. In de Rotterdamse en Antwerpse haven wordt in toenemende mate onderkend dat de verantwoordelijkheid voor veiligheid en criminaliteit niet alleen bij politie en justitie en zelfs niet alleen bij overheidsorganisaties ligt. Steeds vaker wordt dit net als in het bredere geresponsabiliseerde veiligheidsbeleid door publiek-private samenwerking vormgegeven. De aanpak van drugscriminaliteit in beide havens is een combinatie van strafrechtelijke en bestuurlijke, publieke en private, en bestraffende en preventieve maatregelen. Zowel de publieke als de private actoren oefenen elk vanuit hun eigen perspectief en opdracht toezicht uit op wat er zich in de havens afspeelt: publieke autoriteiten vanuit hun handhavingsoverdracht en private actoren vanuit het toezicht op de data-, goederen- en financiële stromen. Veel bedrijven in de haven hechten belang aan beveiliging (*safety*), maar de aandacht voor integrale veiligheid als een vanzelfsprekend onderdeel van de bedrijfscultuur, ook op de langere termijn, is minder evident (R71 en R24, 2018, Onderzoek Rotterdam). Een dergelijke *security-by-design* zou daarbij het uitgangspunt kunnen zijn, waar het nu vooral nog een bijkomstigheid is. In de Rotterdamse en Antwerpse haven gaan kwetsbaarheden schuil. In het navolgende beschrijven we achtereenvolgens: (1) het toezicht op de haven, de containers en de logistieke systemen, (2) de screening van personeel, (3) sensibilisering van personeel, (4) de informatie-uitwisseling tussen actoren, en (5) de regelgeving die dit alles omkadert.

Toezicht op de containers, de havens en de logistieke systemen

Logistieke bedrijven in de Antwerpse en Rotterdamse havens geven op verschillende manieren vorm aan toezicht, waaronder de inzet van materiële middelen, zoals al dan niet digitale zegels, pincodes en toegangspassen naast toezicht op het ar-

beidsproces door handelingen van havenwerkers te 'loggen'.⁸ We zullen deze vormen van *target hardening* hier beschrijven. Bedrijven verzegelen containers om er zeker van te zijn dat er geen onbevoegden tijdens het transport en bij de controle door de douane in de container zijn gekomen. Er zijn verschillende soorten zegels (staaldraad of staalpin), waar een kniptang of slijptol voor nodig is om de container te kunnen openen. Er bestaan ook digitale zegels die data bevatten over waar, wanneer en door wie de container werd verzegeld, en of er eventueel met de zegel werd geknoeid. Deze digitale zegels worden nog weinig gebruikt en al helemaal niet voor lege containers waarin soms drugs worden verstopt.

Als rederijen de douaneformaliteiten opstarten, worden pincodes ontwikkeld voor de containers die samen met de containerformulieren aan de bedrijven worden bezorgd die de goederen besteld hebben. Enkel met deze pincode beschikt de chauffeur over een geldig vrijgaverecht om de container op de Antwerpse of Rotterdamse terminal op te halen. Omdat dit pincodesysteem vele – vaak manuele – handelingen vereist, is het gevoelig voor fouten en fraude. Daarom wordt nu met digitale geëncrypteerde vrijgave van containers – gebaseerd op blockchaintechnologie – geëxperimenteerd.

In de Rotterdamse haven zijn de terminals uitgerust met een eigen scanner of zijn scanners via de beveiligde baan bereikbaar. De douane in Antwerpen heeft twee vaste scans, vijf mobiele scanners en twee *backchatter vans* (Belgische Senaat, 2019). Voor scan aangemerkte containers worden echter vaak nog via de openbare weg naar de scan gereden, waardoor de cocaïne onderweg kan worden verwijderd. Om te vermijden dat bedrijven het scannen proberen te ontwijken, kan de douane sinds maart 2018 een administratieve boete opleggen of uiteindelijk een strafrechtelijke procedure opstarten (Belgisch Staatsblad, 1977, art. 257, § 3). Om ontwijking te voorkomen wordt ook gewerkt met *smart seals*, waardoor deze kunnen worden gevolgd wanneer ze verplaatst worden (Lefelon, 2018). Momenteel wordt in Antwerpen allerhande innovatieve hightechapparatuur⁹ op inzetbaarheid onderzocht, maar vooralsnog wordt ingezet op de neus van drugshonden en een betere opleiding voor de analyse van de scanbeelden.

Een derde vorm van *target hardening* is het afsluiten van delen van de haven voor onbevoegden. Dit gebeurt door fysieke beveiliging met hekken, toegangspoorten en toegangspassen. Hoewel de containerterminals afgesloten zijn en door veiligheidsfirma's worden bewaakt, slagen uithalers in beide haven er nog steeds in de terminals op te komen. Veel terminals liggen immers net naast of soms op de openbare weg. Om de controle in de havens te verhogen werden (*automatic number-plate recognition*) camera's geïnstalleerd en zal in de toekomst nog sterker ingezet worden op camerabewaking. De beelden kunnen ook worden gedeeld met de politie en douane.

8 Andere vormen van beveiliging gerelateerd aan het arbeidsproces, zoals het zorgvuldig omgaan met computersystemen door consequent uit te loggen bij het verlaten van een werkplek, functie-roulatie en het vierogenprincipe, laten we hier buiten beschouwing. Bij het vierogenprincipe worden belangrijke beslissingen in het toezicht nooit genomen zonder dat er een second opinion bij is betrokken.

9 Zoals bijvoorbeeld een *e-nose*, die op basis van geuren verborgen drugs kan identificeren, en *artificial intelligence* om camerabeelden te laten analyseren (Reyntjens, 2019).

Recentelijk zijn in beide havens biometrische toegangspassen geïntroduceerd. In de Rotterdamse haven is de zogenaamde *finger vein identification* (vingerherkenning) van toepassing op alle 43 haventerreinen die de *cargocard* gebruiken en op 16 van de 48 haventerreinen die met de *portkey* en *digital safety passport* werken. Bij de containerterminals wordt deze honderdprocentpersoonsverificatie ondertussen door zeven bedrijven toegepast, soms in het gehele bedrijf, soms enkel op een als kwetsbaar aangemerkte terminal (Haventafel, 16 april 2019). Er werd voor de haven van Antwerpen ook een 'Alfapass' ontwikkeld om een verzekerde toegang te faciliteren middels biometrische gegevens.

Dit brengt ons bij het loggen van handelingen door logistieke medewerkers om al doende te kunnen reproduceren welke medewerker op welk tijdstip en welke locatie welke handeling heeft verricht. Dit betekent (vooral nog) niet dat handelingen ook in *real time* getraceerd kunnen worden, bijvoorbeeld wanneer er door medewerkers te lang gewacht wordt met het nemen van een beslissing of wanneer een container langere tijd stilstaat op de begane grond. Het loggen van handelingen van toezichthouders gebeurt ook en vaker dan vroeger.

Geen enkele vorm van toezicht blijkt waterdicht. Uithalers verwijderen zegels en vervangen deze met nieuwe zegels die in de containers klaarliggen. Pincodes worden omzeild door een tussenstop in te lassen of worden bemachtigd door planners bij transportbedrijven om te kopen of hackers in te schakelen (R05, 2018, Onderzoek Rotterdam; De Rijke, 2020). Leden van criminele organisaties betalen veel geld voor toegangspassen die lange tijd enkel hoefden te worden aangeboden bij toegangspoorten zonder verdere controles. Zolang er niet (steekproefsgewijs) gecontroleerd wordt wie zich in een auto bevindt, blijft het mogelijk mee te surfen op (biometrische) toegangspassen van een ander. Toegangspassen zijn bovendien zelden gekoppeld aan de werkroosters, die frequent wijzigen door overwerk en onverwachte roosterwijzigingen (R66, 2018, Onderzoek Rotterdam).

Screening van personeel

Een goede werving en opvolging van havenmedewerkers, waaronder screenings op verschillende momenten in de carrière van een werknemer, kan niet-integer en crimineel gedrag tegengaan. Tegelijkertijd kan krapte op de arbeidsmarkt mede bepalen of werkgevers kandidaten met criminele antecedenten aannemen (Rovers & De Vries Robbé, 2005). Bij een uitgebreide screening wordt ook de sociale omgeving van de sollicitant tegen het licht gehouden om eventuele gevoeligheden voor corruptie of criminaliteit bloot te leggen. Periodieke screening tijdens de arbeidsbetrekking of na vertrek of ontslag kan essentieel zijn, aangezien iemand kwetsbaar voor niet-integer gedrag wordt wanneer de kennis van de bedrijfsprocessen en van de haven toeneemt. De screening van personeel gebeurt in de Antwerpse en de Rotterdamse haven op verschillende manieren.

In België en de haven van Antwerpen wordt een onderscheid gemaakt tussen havenarbeiders en logistieke medewerkers met veiligheidscertificaat. Screening vindt enkel plaats bij werknemers uit de laatste categorie, de nieuw aan te nemen logistieke medewerkers worden gescreend en daarna niet meer. Het is de nationale veiligheidsoverheid die de screening doet. Screening gebeurt niet automatisch bij anderen die op de terreinen van de haven komen, zoals transporteurs of bedienden.

Alle havenarbeiders dienen bij aanwerving een bewijs van goed gedrag en zeden te kunnen voorleggen. Als het contract verlengd wordt en het bewijs is ondertussen vervallen, dient een nieuw bewijs te worden overlegd. De erkenning als havenarbeider kan ingetrokken worden wanneer er sprake is van een ernstige tekortkoming, indien de arbeider de gevraagde documenten niet kan voorleggen of indien de havenarbeider een bekentenis aflegt of wordt veroordeeld. Dit betekent dat in de haven van Antwerpen een beperkte groep havenwerkers eenmalig bij aanstelling wordt gescreend. De overige werknemers worden niet gescreend bij hun aanstelling noch tijdens of bij het beëindigen van hun dienstverband. In het Antwerpse Stroomplan vormt de ontwikkeling van een integriteits- en anticorruptiebeleid ten aanzien van alle publieke partnerdiensten die participeren in het Stroomplan een belangrijk onderdeel. Hoewel men tot preliminaire aanbevelingen en aandachtspunten kwam op het vlak van integriteit, werd de uitwerking van een integriteits- en anticorruptiebeleid een jaar later tijdelijk stopgezet vanwege capaciteitsproblemen.

In de Rotterdamse haven zijn weinig functies waarbij op het moment van aanstelling meer dan een VOG wordt gevraagd. Een VOG wordt vaak, al lijkt dit niet altijd terecht, als ontoereikend gezien (Nelen e.a., 2017, 77; vgl. De Lange, 2020b). Logistieke koepelorganisaties als TLN, ACG en FENEX hebben als aanvulling op en uit frustratie met de VOG's een eigen 'Waarschuwingsregister Logistieke Sector' (WLS) ontwikkeld om 'de rotte appels, of de appels die misschien al een beetje aan het rotten zijn, meer in kaart te brengen en te zorgen dat die niet van het ene naar het andere bedrijf blijven hoppen' (R72, 2018, Onderzoek Rotterdam). Voor een beperkt aantal publieke en private veiligheidsfuncties is er een uitgebreide screening. Ook in de Rotterdamse haven wordt het personeel na de initiële screening bij aanstelling niet of nauwelijks verder gescreend. Bovendien worden onregelmatigheden van werknemers bij zowel publieke als private organisaties vaak intern afgehandeld. Hierdoor wordt de onregelmatigheid niet op het strafblad aangemerkt en verliest een eventuele VOG haar waarde.

Sensibilisering

Publieke en private actoren proberen ook het toezicht in de haven te verhogen door de sociale controle te verbeteren. Beide havens zetten initiatieven op om de meldingsbereidheid en de mogelijkheden tot het melden van onregelmatigheden te verhogen. In Antwerpen geeft de federale gerechtelijke politie geregeld sensibiliseringsuiteenzettingen aan bewakingsagenten werkzaam op de drugsgevoelige haventerminals. Op initiatief van CEPA,¹⁰ Alfaport¹¹ en het Antwerpse Havenbedrijf werd verder een digitaal meldpunt opgezet via de website 'onzehavendrugsvrij.be'. Personen werkzaam binnen de havengemeenschap kunnen zo verdachte situaties, die mogelijk te maken hebben met drugscriminaliteit, anoniem telefonisch of online melden. De aangemelde situaties worden opgevolgd door de federale gerechtelijke politie. De havengemeenschap kent inmiddels de weg naar dit anonieme meld-

10 Centrale der Werkgevers aan de Haven van Antwerpen, die ongeveer 125 bedrijven in het Antwerpse havengebied vertegenwoordigt.

11 Alfaport Voka is het platform van en voor ondernemingen en beroepsverenigingen uit de Antwerpse haven binnen Voka – Kamer van Koophandel Antwerpen-Waasland.

punt, zij het met mate. Van februari 2018 tot augustus 2020 zijn er in totaal 118 anonieme meldingen van verdachte situaties binnengekomen.

Ook in de Rotterdamse haven krijgt de sensibilisering van havenmedewerkers vorm door publiek-private samenwerking. Zo werken terminaloperators en politie samen in het ruchtbaarheid geven aan het ontslag van corrupte terminalmedewerkers. In die context is het HARC-team¹² begonnen met het geven van voorlichtings-sessies bij bedrijven en vragen bedrijven om voorlichting voor al hun personeel. Daarbij wordt net als in Antwerpen ingezet op het verhogen van de meldingsbereidheid, dat volgens diverse Rotterdamse respondenten mogelijk is door frequent contact met bedrijven. De wijkagenten van de Rotterdamse haven zetten er bijvoorbeeld op in om elk bedrijf in de Rotterdamse haven regelmatig te spreken. De inzet op het verhogen van het melden van incidenten is ook een van de thema's die onder de pijler 'Beïnvloeden integer gedrag' van het programma 'Integere Haven' aan bod komen. Dit betrof een Meld Misdaad Anoniem-campagne die zich specifiek op de haven richtte en net als in Antwerpen gematigde reacties opriep: 14 meldingen in 2015 en 38 meldingen in 2017.

Informatie-uitwisseling

Capable guardians, vertaald als effectief toezicht, vraagt dat verzamelde en verwerkte informatie tussen toezichthouders wordt gedeeld op basis van voldoende kwalitatieve communicatielijnen. Eerder onderzoek toonde al aan dat informatie-uitwisseling over de aanpak van georganiseerde misdaad ook tussen overheidsorganisaties binnen een land niet altijd goed verloopt (Lam e.a., 2018). Maar ook binnen een relatief beperkt geografisch gebied als de Rotterdamse of Antwerpse haven laat de informatiedeling te wensen over. Het is op basis van ons empirisch materiaal niet duidelijk in welke mate deze moeizame informatiedeling door feitelijke beperkingen van de privacywetgeving komt, of verklaard moet worden door een gebrekkige analyse van gegevens waardoor er dus niets te delen valt, dan wel vanuit een geringe bereidwilligheid om samen te werken kan worden geduid. Een ander verbeterpunt bij de informatie-uitwisseling tussen overheidsdiensten ligt bij het koppelen van databanken met gegevens over bedrijven en individuen die erachter schuilgaan (publieke gegevens, pensioenafdracht, Kamer van Koophandel) met andere relevante informatie bij toezichthouders die op mogelijk crimineel gedrag kan wijzen.

De douane speelt een belangrijke rol in het toezicht in de havens omdat met het oog op de handhaving van verschillende soorten wetgeving (denk aan milieu en voedselveiligheid), het vermijden van transport van illegale goederen, maar vooral het innen van verschillende belastingen de douanebeambten horen te weten welke goederen waarheen worden vervoerd (Basu, 2014). Het belang van data- en informatie-uitwisseling tussen de havenbedrijven en de douane kan daarom niet onderschat worden. De douane draagt zo enerzijds bij tot het bevorderen van internationale handel en het innen van accijnzen, maar anderzijds ook tot de handhaving van (inter)nationale wetgeving en het beschermen van de (internationale) logistie-

12 Het Hit And Run Cargo (HARC)-team is een samenwerking tussen douane, FIOD, zeehavenpolitie en het OM in Rotterdam.

ke keten. Het monitoren van de volledige goederenstroom is niet mogelijk gezien de massaliteit van de handel in beide havens en de beperkte capaciteit van toezichthouders. De douane richt zich met haar controles daarom op die types goederenstromen die een hoger risico met zich meebrengen. Daarvoor gebruikt ze informatie over de goederen en bedrijven die op de *bill of lading* worden ingevuld. Op basis van de inlichtingen wordt 1 tot 2 procent van de containers gescand (Mohseni e.a., 2020; Reyntjens, 2020). Voordat een schip de haven binnenvaart, is dus al beslist of en hoe controles zullen worden uitgevoerd. De vraag is echter of het systeem van toezicht aan de hand van de criteria goederenstroom en land van oorsprong voldoende op het criminele logistieke proces is afgestemd. Er zijn immers diverse zaken bekend waarbij de drugs en route in een 'veilige container' worden geplaatst – de zogenaamde *switch* methode – en zo aan de aandacht van de instanties ontsnappen.

Een vlotte informatiedeling tussen verschillende private bedrijven is binnen het *supply chain management* van cruciaal belang voor een vlotte doorstroming van de goederen. Het mondiale karakter van het supply chain management draagt ertoe bij dat de logistieke ketens langer, complexer en minder transparant worden (PwC, 2020). Er wordt echter vastgesteld dat deze informatiedeling vaak nog manueel wordt gedaan en offline vanuit verschillende databases, waardoor het bijvoorbeeld niet altijd duidelijk is waar bepaalde verzendingen en goederen zich tijdens het transport exact bevinden (PwC, 2020). Drugshandelaren gebruiken deze kwetsbaarheid, die samenhangt met de gebrekkige kennis over de goederen die verscheept worden en hun locatie. Zo wordt het mogelijk om drugs te vermengen met legale goederen in het verzendingsland of tijdens het transport en in het bestemmingsland uit te halen en te transporteren door het doorgeven van identificatiegegevens. Om deze kwetsbaarheid te verminderen implementeren de havens van Antwerpen en Rotterdam blockchaintechnologie, waardoor processen geautomatiseerd worden, maar deskundigen geven aan dat het geen volledig waterdicht systeem is (PwC, 2020).

Vanuit het integrale veiligheidsbeleid is de samenwerking tussen publieke actoren en tussen publieke en private actoren cruciaal om drugscriminaliteit te bestrijden. Verschillende Rotterdamse bedrijven signaleren een positieve ontwikkeling en een verbeterde samenwerking tussen bedrijven en overheden in de havens. In Antwerpen werd in 2018 het Stroomplan uitgerold, dat dergelijke versterkte samenwerking beoogde. Beide havens kunnen enkele *good practices* op dit vlak aanleveren, zoals de bestuurlijk-gerechtigde samenwerking in de financiële aanpak van de clans door het Antwerpse Kali-DIFA-team,¹³ die een positieve samenwerking beklemtonen met het OM. Rotterdam kent het HARC-team, een samenwerkingsverband van douane, FIOD, zeehavenpolitie en het OM in Rotterdam. Naast deze *good practices* is ook hier samenwerking echter niet vanzelfsprekend. De (publiek-)private partnerschappen worden vaak belemmerd door een gebrek aan regie, door verschillende/afwijkende doelstellingen en visies, wantrouwen tussen diensten,

13 Het Kali-DIFA-team is een onderdeel van het Kali-project, dat een samenwerking is tussen de lokale politie Antwerpen en de federale gerechtelijke politie Antwerpen. De afkorting DIFA staat voor 'Directe en Indirecte Financiële Aanpak' en werkt op het financiële vlak.

gebrek aan capaciteit, zowel operationeel als in informatiebeheer- en verwerking, of gebrekkige IT-infrastructuur, waardoor een vlotte informatiedoorstroom tussen diensten wordt bemoeilijkt. De mogelijkheden voor het uitwisselen van informatie tussen publieke en private partijen vormen daarbij een groot struikelblok. Het delen van informatie kan wanneer er sprake is van zwaarwegend belang in individuele gevallen (art. 19 WPG en COL, 2018, nr. 8/2014), maar in de praktijk komt dat volgens onze respondenten zelden voor. 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. Een goed voorbeeld van publiek-private samenwerking in de Rotterdamse haven is het *Information Sharing Center*, waarin rond 2015 op initiatief van de veiligheidsverantwoordelijken van de containerterminals een overleg is gecreëerd in aanwezigheid van vertegenwoordigers van het HARC, de Zeehavenpolitie, het Havenbedrijf Rotterdam en de douane.

Regelgevende kaders

Zoals in de vorige paragraaf over informatie-uitwisseling in relatie tot privacywetgeving blijkt, spelen wettelijke regelingen of juist het gebrek eraan een belangrijke rol in de aanpak. Afgaande op de interviews met de voor drugshandel veroordeelde gedetineerden hebben de (lokale) drugshandelaren globaal weet van de verschillende regelgevende kaders. Enerzijds percipiëren zij de bestraffing in België in vergelijking met Nederland als zwaarder.

‘Als je stil bent en ze hebben geen bewijzen, kunnen ze in Nederland niets doen. Ze verdenken u hier [België] alleen maar en dan beginnen ze [daders] al schrik te krijgen.’ (G-24, 2017, Onderzoek Scheldehaven)

Anderzijds beoordelen deze respondenten het beleid voor de medewerkers van de haven in Rotterdam als strenger, waarbij in hun visie de Rotterdamse havenarbeider niet meer welkom is in de haven als hij verdacht wordt van betrokkenheid bij drugsriminaliteit.

Een wezenlijk verschil tussen de Rotterdamse en Antwerpse haven is de arbeidsrechtelijke context. Zo wordt havenarbeid binnen bedrijven in Belgische havengebieden bij wet geregeld.¹⁴ Deze wet bepaalt dat enkel erkende havenarbeiders in de Belgische havengebieden arbeid mogen verrichten. Naast de erkende havenarbeiders is er echter ook nog een (kleine) groep gelegenheidsarbeiders. Werkgevers kunnen deze gelegenheidsarbeiders inzetten om een tijdelijk tekort aan erkende havenarbeiders op te vangen. Het beschermd statuut door de Wet Major belemmert echter het efficiënt optreden tegen malafide havenarbeiders, zoals het intrekken van hun havenboek, of het uitvoeren van uitgebreide screening van havenarbeiders. Nederland kent dergelijke wetgeving niet.

14 KB van 5 juli 2004 betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid, B.S. 4 augustus 2004.

Sinds maart 2014¹⁵ stelt de Belgische wetgever alle voorbereidende handelingen strafbaar die worden gesteld voor de aanmaak, de verkoop, de levering of de illegale verschaffing van een verboden stof. Dit artikel kan ingeroepen worden in het bestraffen van de activiteiten uitgevoerd door de facilitators (vgl. art. 3.1), zoals personen die de lading uithalen. De Belgische wetgever heeft bovendien midden 2016 in de context van migratiecontrole het binnendringen in de haven strafbaar gesteld met gevangenisstraffen die kunnen oplopen tot één jaar.

In Nederland regelt artikel 10a van de Opiumwet de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen in het kader van drugsinbreuken. De handhaving van dit artikel is echter niet altijd voor de hand liggend.¹⁶ Tegelijkertijd wordt een andere, drieledige aanpak verkend (De Lange, 2020a). Wie op bepaalde risicogevoelige haven terreinen wordt aangetroffen zonder geldige reden, kan in een lopend pilotproject een bestuurlijke boete van 2.500 euro verwachten. Daarnaast ligt er sinds 2020 een wetsvoorstel van Minister van Justitie en Veiligheid bij de Tweede Kamer waarbij iemand die onrechtmatig op logistieke knooppunten aanwezig is een strafrechtelijke geldboete of een jaar cel kan krijgen, die onder specifieke omstandigheden kan oplopen tot twee jaar. Tot slot wordt via civielrechtelijke weg verkend of de geleden schade bij het stilleggen van de activiteiten op de terminals op de overtreder kan worden verhaald.

Conclusie: zijn de havens van Antwerpen en Rotterdam inwisselbaar?

In deze explorerende bijdrage is de vraag gesteld of er verschillen zijn aan te wijzen tussen beide havens die drugscriminaliteit faciliteren of tegengaan. We hebben deze vraag beantwoord met het geleegenheidsperspectief als zoeklicht en op basis van data uit eerder onderzoek van de auteurs in de havens van Rotterdam en Antwerpen.

Beide havens lijken voor wat de fysieke kenmerken betreft op elkaar. Beide kennen oudere, dicht bij de stad gelegen havens en nieuwe, hypermoderne havens ver buiten de stad. Beide havens beschikken over diepe vaargeulen die de grootste containerschepen kunnen herbergen en fungeren als eerste port of call voor grote scheepslijnen vanuit Zuid-Amerika, waar cocaïne graag op meelift. De havens hebben een vergelijkbare oppervlakte en kennen een vergelijkbare goede infrastructuur van wegen, rails en rivieren naar het Europese achterland. Rotterdam kent wel een hogere containeroverslag, waar Antwerpen aan het groeien is. De Rotterdamse haven telt ook in vergelijking met Antwerpen meer bedrijven en werknemers. Informatie en toegang blijken cruciaal te zijn en werknemers met de juiste kennis en toegang tot de relevante plekken in de haven kunnen dit bieden. Het potentieel aan gemotiveerde daders met 180.000 havenwerkers in Rotterdam en 140.000 in Antwerpen is dan ook groot. De straatwaarde van cocaïne in Nederland en België ligt dicht bij elkaar en is hoog. De vraag naar cocaïne is onverminderd hoog. Er valt dus in het criminele circuit wat te verdienen voor wie op zoek is naar het 'snelle geld'. Beide havens zijn ook van groot belang in de formele economie van en voor de stad

15 Art. 3 wet 7 februari 2014 tot wijziging van de wet van 24 februari 1921 [...], BS 10 maart 2014.

16 Zie rechtspraak.nl zaaknummer 10/751050-20, publicatiedatum 27 augustus 2020.

en ver daarbuiten. Voor beide havens geldt eveneens dat er een zekere spanning bestaat tussen het borgen van deze economische belangen en de aanpak van drugsgerelateerde criminaliteit.

Zou er dan tot slot een verschil zijn in de aan- of afwezigheid van bekwame toezichhouders? We hebben het toezicht breed geoperationaliseerd van fysieke maatregelen en preventieve ingrepen in het arbeidsproces tot de mentalities van de publieke en private actoren die zich samen met het toezicht bezighouden. Ook hier is de conclusie: er zijn nuanceverschillen, maar het toezicht in de twee havensteden lijkt sterk op elkaar. Van de feitelijke belichaming van de verschillende vormen van toezicht en de gecreëerde samenwerkingsverbanden tussen publieke actoren en tussen publieke en private actoren tot de grenzen die de wetgevende kaders stellen en de strafverhogingen die afschrikkend moeten werken. Zelfs op het niveau van goede bedoelingen, zoals de inzet van meer integrale samenwerking, scanners, camera's en andere hightechmiddelen, vinden beide wereldhavens elkaar in budgettaire grenzen en privacybeperkingen. Gegeven de samenwerking die er tussen de publieke autoriteiten rondom de bestrijding van drugscriminaliteit bestaat evenals de logische verbindingen tussen de private partijen, is het misschien ook niet verwonderlijk dat er geen wezenlijke verschillen bestaan die van invloed zijn op drugscriminaliteit. Er is hooguit sprake van een verschil in fasering in de verschillende vormen van toezicht. De havens van Rotterdam en Antwerpen hebben als wereldhavens niet alleen veel met elkaar gemeen, maar blijken voor wat betreft aanwezigheid van gemotiveerde daders, geschikte doelwitten en kundig toezicht behoudens enkele nuanceverschillen anno 2021 sterk op elkaar te lijken.

Om veranderende criminaliteitspatronen te begrijpen richt de 'gelegenheidsbenadering' haar pijlen op de aanwezigheid van gemotiveerde daders, een aantrekkelijk doelwit en de afwezigheid van toezicht. In deze exploratieve studie hebben we aandacht besteed aan al deze factoren, maar hebben we ons vooral gericht op het toezicht dat in beide havens niet zozeer *afwezig*, maar nadrukkelijk *aanwezig* is. Deze theoretische exercitie heeft ons twee dingen geleerd. In de eerste plaats, en in lijn met de 'gelegenheidsbenadering', dat daders in hun werkproces op zoek gaan naar locaties met minder omvangrijk of adequaat toezicht. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in het grotere belang dat de kleinere (zee)havens in het binnenland hebben gekregen. Tegelijkertijd kunnen we – afgaande op de stijgende cocaïnevangsten in Antwerpen en Rotterdam – constateren dat de daders beide havens als uithaallocatie niet massaal negeren, maar het aanwezige toezicht ook proberen te neutraliseren en te omzeilen. Hierbij spelen corruptie en de kennis en toegang die daders hiermee kunnen verkrijgen een belangrijke rol. Met enige voorzichtigheid kunnen we stellen dat onze focus op het aanwezige toezicht in plaats van het afwezige toezicht ons heeft geleerd dat veranderingen in dit toezicht (zoals automatisering, de inzet van risicoprofielen, integrale samenwerking en veranderende mentalities van publieke en private bedrijven) dus niet alleen leiden tot verplaatsing, maar ook tot een inhoudelijke aanpassing van het werkproces van de daders. Het zou de moeite waard zijn om beide constateringen – verplaatsing en een veranderende modus operandi – in toekomstig onderzoek nader en op een systematische wijze te bekijken.

Literatuur

- Basu, G. (2014). Combating illicit trade and transnational smuggling: key challenges for customs and border control agencies. *World Customs Journal*, 8(2), 15-26.
- Belgisch Staatsblad (1977). *Algemene wet van 18 juli 1977 inzake douane en accijnzen*. Brussel, Belgisch Staatsblad, 21 september 1979.
- Belgische Senaat (2019). Schriftelijke vraag nr. 7-115 van Guy D'haeseleer (Vlaams Belang) d.d. 23 oktober 2019 aan de vice-eersteminister en minister van Financiën, belast met Bestrijding van de fiscale fraude, en Minister van Ontwikkelingssamenwerking. Brussel.
- Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E. (2017). *Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Nationale Politie, Landelijke Eenheid, Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- Cohen, L. & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: a routine activity approach. *American Sociological Review*, 44(4), 588-608.
- COL (College van Procureurs-generaal). (2018). Omzendbrief nr. 8/2014 van het College van Procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep betreffende mededeling van opsporingsonderzoeken, vervolgingen en veroordelingen van ambtenaren en personen die taken van openbaar belang waarnemen. Brussel: Steundienst van het Openbaar Ministerie, 11 januari 2018.
- Colman, C., Janssens, J. & Brusselmans, L. (2020). Procesevaluatie en beleidstekst Stroomplan, in opdracht van Stad Antwerpen.
- Colman, C., De Middeleer, F., Spapens, A., Van Nimwegen, S., Ceulen, R., Gerbrands, S., Paoli, L. & Roevens, E. (2018). *De grens voorbij. Belgische en Nederlandse drugsmarkten in beweging*. Den Haag: Boom criminologie.
- De Middeleer, F., Van Nimwegen, S., Ceulen, R., Gerbrands, S., Roevens, E., Spapens, T., Paoli, L., Fijnaut, C., Camp, B. van, Ruyver, B. de & Colman, C. (2018). *Illegale drugsmarkten in België en Nederland: communicerende vaten?* Brussel: Belgian Science Policy Office (BELSPO).
- De Rijke, J. (2020, 12 september), 'Het is overal. De hele haven zit vol drugs'. *De Morgen*, p. 30.
- EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) & Europol (2016). *EU Drug Markets Report: In-Depth Analysis*. EMCDDA-Europol Joint publications. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) & Europol (2019). *EU Drug Markets Report 2019*. EMCDDA-Europol Joint publications. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eski, Y. (2011). Port of call: towards a criminology of port security. *Criminology and Criminal Justice*, 11(5), 415-431.
- Eventon, R. & Bewley-Taylor, D. (2016). *Above the Law, Under the Radar: A History of Private Contractors and Aerial Fumigation in Colombia*. Swansea University.
- Ferwerda, J. & Unger, B. (2016). Organised crime infiltration in the Netherlands. Transportation companies hiding transit crimes. In: E.U. Savona, M. Riccardi & G. Berlusconi (eds.). *Organised Crime in European Businesses*. London/New York: Routledge, 35-50.
- Gerling, M. (2020). OvJ pakt jonge drugscriminelen aan: 'Bullshit dat ze geen kansen krijgen'. AD. Gevonden op www.ad.nl/utrecht/ovj-pakt-jonge-drugscriminelen-aan-bullshit-dat-ze-geen-kansen-krijgen~a43ab28e/. Laatst geraadpleegd op 10 oktober 2020.
- Kleemans, E., Brienen, M. & Bunt, H. van de (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC.

- Kruisbergen, E., Leukfeldt, E., Kleemans, E. & Roks, R. (2018). *Georganiseerde criminaliteit en ICT. Rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: WODC.
- Laar, M. van, Cruits, G., Miltenburg, C. van, Strada, L., Ketelaars, T., Croes, E., Beenackers, E. & Meijer, R. (2020). *Jaarbericht Nationale Drug Monitor 2019. Trends en cijfers over drugs, alcohol en roken*. Utrecht: Trimbo-instituut.
- Lam, J., Wal, R. van der & Kop, N. (2018). *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom criminologie.
- Lange, R. de (2020a, 28 september). Aanpak drugs in Rotterdamse haven loopt tegen zijn grenzen aan. *Het Financieele Dagblad*. Gevonden op <https://fd.nl/economie-politiek/1358411/aanpak-drugs-in-rotterdamse-haven-loopt-tegen-zijn-grenzen-aan>.
- Lange, R. de (2020b, 28 september). Havenbedrijven worstelen met toename drugscriminaliteit. *Het Financieele Dagblad*. Gevonden op <https://fd.nl/achtergrond/1358264/havenbedrijven-worstelen-met-toename-drugscriminaliteit>.
- Lefelon, P. (2018, 5 september). 'Douane bewaakt haven met 22 man'. *HLN*. Gevonden op www.hln.be/in-de-buurt/antwerpen/-douane-bewaakt-haven-met-22-man~ac1cc603/. Laatst geraadpleegd op 26 september 2020.
- Madarie, R. & Kruisbergen, E. (2019). Transitcriminaliteit en logistieke knooppunten in Nederland. *Justitiële verkenningen*, 45(5), 29-51.
- Miles, M.B. & Huberman, A.M. (1994). *Qualitative Data Analysis. An Expanded Source Book* (2nd Ed.). Thousand Oaks: Sage.
- Mohseni, S.A., Onghena, E., Hassel, E. van & Vanelslander, T. (2020). Security in the maritime container supply chain: what is feasible and realistic? *Journal of Transportation Security*, 1-27.
- Nelen, J.M., Kolthoff, E., Brepoels, M., Dooren, S. van, Halderen, R.C. van, Smulders, I. & Winter, M. de (2017). *Georganiseerde criminaliteit en integriteit van rechtshandavingsorganisaties*. Den Haag: WODC.
- Newburn, T. (2007). *Criminology*. Devon, Portland: Willan Publishing.
- Pink, G. & White, R. (2016). Collaboration in combating environmental crime – making it matter. In: G. Pink & R. White (eds.). *Environmental crime and collaborative state intervention*. London: Palgrave Macmillan, 3-19.
- Port of Antwerp. (2020). *2020 Feiten & cijfers. Haven in cijfers*. Havenbedrijf Antwerpen, Antwerpen. Gevonden op www.portofantwerp.com/sites/portofantwerp/files/Feiten%20en%20Cijfers%202020.pdf. Laatst geraadpleegd op 30 september 2020.
- Port of Rotterdam. (2020). *Feiten & cijfers. Een schat aan informatie. Make it happen*. Havenbedrijf Rotterdam N.V., Rotterdam. Gevonden op www.portofrotterdam.com/sites/default/files/feiten-en-cijfers-haven-rotterdam.pdf. Laatst geraadpleegd op 30 september 2020.
- PwC (2020, 5 augustus). Blockchain als ruggengraat in logistieke processen. *Valuechain*. Gevonden op www.valuechain.be/nl/nieuws/detail/7551/blockchain-als-ruggengraat-in-logistieke-processen. Laatst geraadpleegd op 18 september 2020.
- Reyntjens, S. (2019, 16 oktober). Douane wil alle containers 'besnuffelen' op drugs. *De Standaard*. Gevonden op www.standaard.be/cnt/dmf20191016_04666327?&articlehash=D66AC9C618FD6E6E3AD35F26C372879BE1B68448759E26C94C5877E2F1E57EDCD24C29B740CEB4871C78BBCC6308511D04753C670B21B332EC682BAF93DC4FA. Laatst geraadpleegd op 25 september 2020.
- Reyntjens, S. (2020, 8 januari). Antwerpse haven onderschepte vorig jaar 62 ton cocaïne: 'En dan te denken dat we slechts 1 of 2 procent van de containers controleren'. *Het Nieuwsblad*. Gevonden op www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20200108_04797902. Laatst geraadpleegd 25 september 2020.

- Roks, R., Bisschop, L. & Staring, R. (2020). Getting a foot in the door. Spaces of cocaine trafficking in the Port of Rotterdam. *Trends in Organized Crime*. <https://doi.org/10.1007/s12117-020-09394-8>.
- Rovers, G.B. & Vries Robbé, E. de (2005). *Interne criminaliteit in de logistieke sector*. Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek.
- Sergi, A. (2020). Playing Pac-Man in Portville: policing the dilution and fragmentation of drug importations through major seaports. *European Journal of Criminology*. <https://doi.org/10.1177/1477370820913465>.
- Smet, V., Ruyver, B. de & Colman, C. (2013). *Het aanbod van illegale drugs in België: wat weten we? Een haalbaarheidstudie van betrouwbare indicatoren voor het drugsaanbod*. Brussel: BELSPO.
- Staring, R., Bisschop, L.C.J., Roks, R.A., Brein, E.G. & Bunt, H.G. van de (2019). *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. Aard en aanpak van het fenomeen*. Den Haag: Boom juridisch.
- UNODC (United Nations Office on Drugs). (2018). *World Drug Report. Analysis of Drug Markets. Opiates, cocaine, cannabis*. Vienna.
- Wood, J. (2006). Research and innovation in the field of security. In: J. Wood & B. Dupont (eds.). *Democracy, Society and the Governance of Security*. Cambridge/New York: Cambridge University Press, 217-240.