

ONGERUBRICEERD

Defensie & Veiligheid
Oude Waalsdorperweg 63
2597 AK Den Haag
Postbus 96864
2509 JG Den Haag**TNO-rapport**www.tno.nl**TNO 2020 R10357**

T +31 88 866 10 00

Systeemanalyse Zeehavens

F +31 70 328 09 61

Datum	Maart 2020
Auteur(s)	Ir. B.M.J. Keijser E.M. Smits-Clijnsen MSc Drs. B.W. Sander Ir. R. ten Bhömer
Aantal pagina's	73 (incl. bijlagen)
Aantal bijlagen	7
Opdrachtgever	Havendriehoek Zeeland West-Brabant Actiecentrum Ondermijning Zeeland West-Brabant
Projectnaam	Systeemanalyse Zeehavens
Projectnummer	060.38755

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen de partijen gesloten overeenkomst.

Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2020 TNO

ONGERUBRICEERD

Documentgeschiedenis			
Versie	Datum	Wijzigingen	Distributie
0.1	13-12-'19	Presentatie tussentijdse bevindingen	Havendriehoek Zeeland Brabant
0.8	30-1-'20	Verslaglegging onderzoek in conceptrapportage	TNO Intern
0.9	3-2-'20	Wijzigingen naar aanleiding van interne reviews op methodologie en resultaten	Projectgroep
1.0	28-2-'20	Wijzigingen naar aanleiding van review door projectgroep	Opdrachtgever
1.0	juli '20	Vaststelling door Havendriehoek	

Managementuittreksel

Titel : Systeemanalyse Zeehavens
Auteur(s) : Ir. B.M.J. Keijser
E.M. Smits-Clijisen MSc
Drs. B.W. Sander
Ir. R. ten Bhömer
Datum : maart 2020
Opdrachtnr. : 060.38755
Rapportnr. : TNO 2020 R10357

In de zeehavens van Zeeland Brabant vinden verschillende vormen van criminaliteit plaats, het gaat daarbij onder andere om drugs-, migratie-, milieu-, arbeidscriminaliteit en diefstal en smokkel. In de Havendriehoek Zeeland Brabant hebben publieke organisaties en havenbedrijven de handen ineengeslagen om tot een integrale aanpak van criminaliteit in zeehavens te komen. Deze rapportage is het eindresultaat van een onderzoek in Moerdijk, Vlissingen, Borsele en Terneuzen. Het doel van dit onderzoek was de ontwikkeling van een door betrokken partijen gedeeld beeld van criminaliteit in de zeehavens van die gemeenten en een eerste set maatregelen.

In dit onderzoek zijn verschillende analysemethoden toegepast. De kern van het onderzoek werd gevormd door een viertal expertsessies met deelname van professionals uit verschillende organisaties: havenbedrijven, gemeentes, openbaar ministerie, politie, Douane, Koninklijke Marechaussee, Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, Inspectie Leefomgeving en Transport en Taskforce Brabant-Zeeland. Ook is een analyse gemaakt van criminele activiteiten, kwetsbaarheden en interventies. De bevindingen van dit onderzoek zijn gebaseerd op zorgvuldige, gestructureerde hypothesevorming door deelnemende professionals. De producten reflecteren de professionele expertise van de deelnemers aan de expertsessies. De meerwaarde van de analyseaanpak ligt in het gezamenlijk ontwikkelen van een probleembeeld, in de structurele analyse gefocust op oorzaak en gevolg van criminaliteit en op gelegenheidsstructuren in de zeehavens, en in de mogelijkheid met het opgebouwde beeld van criminaliteit verwachte effecten van interventies te duiden.

Het gezamenlijk maatschappelijk doel voor de aanpak van criminaliteit in de zeehavens in Zeeland Brabant is geformuleerd als “integere en weerbare zeehavens die geen criminele activiteiten faciliteren”. Op basis van deze formulering van het doel kan effectmeting ingericht worden. Kern van het gezamenlijk probleembeeld is een overzicht van specifieke criminele activiteitsvormen in de zeehavens in Zeeland Brabant. Criminele activiteiten die gebruik maken van de functies van de zeehavens of de omstandigheden die daar gelden zijn onderzocht. Het gaat om: invoer en export van drugs, diefstal van precursoren en chemische producten, illegaal afvoeren van afvalstoffen, misclassificeren van grond- en afvalstoffen, illegaal verblijf op haventerreinen, inklimmen voor illegale grensovergang, illegale grensovergangen, illegale arbeid, arbeidsuitbuiting, diefstal van bedrijfseigendommen met een hoge waarde, smokkel van goederen en het witwassen van criminele opbrengsten in de zeehavens.

In het opbouwen van het probleembeeld van criminaliteit in de zeehavens zijn ook effecten van criminaliteit op de zeehaven en de lokale omgeving geanalyseerd. Criminele activiteiten hebben andere effecten op de zeehavens dan in het achterland. Ook is er een verschil in het effect van transitcriminaliteit en arbeids- en milieucriminaliteit. Bij transitcriminaliteit worden logistieke processen van bedrijven in de haven misbruikt. Terwijl bij arbeids- en milieucriminaliteit effecten bestaan op werkomstandigheden en de leefomgeving.

In het opgebouwde criminaliteitsbeeld in de zeehavens zijn een aantal kernkwetsbaarheden van de zeehaven benoemd. Kernkwetsbaarheden liggen in die aspecten van processen, structuren en systemen in de zeehaven die door meerdere criminele activiteitsvormen worden misbruikt. Het gaat om:

- Door de omvang van de goederenstromen is het niet haalbaar alle goederenstromen volledig te controleren.
- Sommige groepen aanwezige bedrijven zijn inherent vatbaar voor misbruik voor criminele activiteiten, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van risicolijnen.
- Werknemers in het havengebied zijn kwetsbaar voor beïnvloeding door criminelen, zij hebben de gelegenheid acties uit te voeren waarmee illegale feiten van binnenuit gefaciliteerd worden. Omdat er op de zeehavens slechts een geringe mate aan sociale controle is, wordt dit niet zomaar opgemerkt.
- Tenslotte, speelt de afweging tussen economische toegevoegde waarde en integriteit van de zeehavens een rol. Voor het reduceren van kwetsbaarheden in de zeehavens is het van belang dat er ook bij bedrijven een bereidheid is om kwetsbaarheden te verminderen.

In dit onderzoek zijn ook kwetsbaarheden gevonden in de aanpak van criminaliteit. Door de deelnemende professionals is tijdens de expertsessies een tekort aan capaciteit gesignaleerd in toezicht, handhaving en opsporing. Ook in de integrale samenwerking zijn kwetsbaarheden gesignaleerd. Verder zijn publieke partijen voor het opbouwen van een goede informatiepositie over criminaliteit mede afhankelijk van meldingen van private partijen actief in de zeehavens. De mate van informatiedeling tussen en binnen organisaties is nu beperkt. Het faciliteren van informatiedeling vergroot de weerbaarheid van de zeehaven en heeft een positief effect op de informatiepositie van publieke partijen. Zo kan de pakkans vergroot worden en kan het aantal criminele activiteiten in de zeehaven gereduceerd worden. Het aanpakken van kernkwetsbaarheden heeft een effect op meerdere criminele activiteiten. Daardoor kunnen maatregelen worden getroffen, waarbij de inzet van zowel publieke, semipublieke en private organisaties nodig is.

Tenslotte is een eerste set van maatregelen gevonden om de criminaliteit in de zeehavens in Zeeland Brabant aan te pakken die in vier hoofdinterventielijnen kunnen worden samengevat:

- Gericht op het mitigeren van kwetsbaarheden in de zeehavens,
- Gericht op het in samenwerking met bedrijven structureel in kaart brengen van kwetsbaarheden in de zeehavens,
- Gericht op versterking van de informatiedeling tussen private en publieke partijen en binnen organisaties, en tenslotte
- Gericht op versterking van de aanpak van criminaliteit in de zeehavens.

De geïdentificeerde hoofdinterventielijnen kunnen de kern vormen van een effectieve aanpak van criminaliteit in de zeehavens. Binnen de kaders van het programma Zeehavens wordt gewerkt worden aan de verdere praktische uitwerking

van de uit te voeren interventies, het in kaart brengen van de effectiviteit van gekozen interventies, en het voorkomen van verplaatsingseffecten van criminaliteit uit Zeeland Brabant naar nabijgelegen zeehavens. In het programma wordt daarmee voortgebouwd op het Actieplan Zeehavens Zeeland Brabant uit 2017 en het in dit onderzoek ontwikkeld gemeenschappelijk beeld en begrip van criminaliteit in de zeehavens van Moerdijk, Vlissingen, Borsele en Terneuzen.

Inhoudsopgave

	Managementuittreksel.....	3
1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding: integrale actie in zeehavens	7
1.2	Belang: schadelijke effecten van criminaliteit.....	7
1.3	Doelstelling: gezamenlijk beeld van criminaliteit	9
1.4	Leeswijzer.....	9
2	Onderzoeksaanpak.....	11
2.1	Beschrijving aanpak: synthese expertsessies, interviews en desk research.....	11
2.2	Kenmerken analyseaanpak: opbouwen van een gezamenlijk beeld	12
2.3	Aard van bevindingen: professionele hypothesevorming en vervolg	13
3	Gezamenlijk maatschappelijk doel van de aanpak van criminaliteit in zeehavens.....	14
4	Criminaliteit in zeehavens Zeeland Brabant	16
4.1	Specifieke criminele activiteitsvormen.....	16
4.2	Effect van criminaliteit op zeehavens en omgeving	19
4.3	Kernkwetsbaarheden in de zeehavens, aanpak en informatiedeling.....	20
4.4	Dynamiek van criminaliteit in zeehavens	26
4.5	Blinde vlekken in informatiepositie criminaliteit en zeehavenprocessen.....	28
5	Aanpak van criminaliteit in zeehavens Zeeland Brabant	30
5.1	Interventielijn 1: Gericht op mitigeren kwetsbaarheden zeehavens.....	30
5.2	Interventielijn 2: Gericht op in kaart brengen kwetsbaarheden zeehavens.....	31
5.3	Interventielijn 3: Gericht op versterking informatiedeling private, publieke partijen	32
5.4	Interventielijn 4: Gericht op versterking van aanpak van criminaliteit in de zeehavens	33
6	Take aways voor de aanpak van criminaliteit.....	35
6.1	Take aways voor het doel van de aanpak.....	35
6.2	Take aways voor criminele activiteiten en kernkwetsbaarheden	35
6.3	Take aways voor maatregelen tegen criminaliteit in zeehavens.....	37
7	Referenties	38
8	Ondertekening	40
	Bijlage(n)	
	A Databronnen	
	B Beschrijving MARVEL-methode	
	C Beschrijving geaggregeerd probleembeeld criminaliteit in zeehavens	
	D Beschrijving detailprobleembeeld criminaliteit in zeehavens	
	E Dynamiek van criminaliteit	
	F Criminele activiteiten en kwetsbaarheden in zeehavenprocessen en aanpak	
	G Hoofdinterventielijnen en interventies	

1 Inleiding

Deze rapportage is het eindresultaat van een door TNO uitgevoerde Systeemanalyse Zeehavens met het doel een gezamenlijk beeld van criminaliteit in zeehavens te ontwikkelen en een eerste set maatregelen te identificeren voor de aanpak van die criminaliteit. In het onderzoek is gekeken naar de vitale zeehavens in Zeeland Brabant¹: Moerdijk, Vlissingen, Borsele en Terneuzen.

1.1 Aanleiding: integrale actie in zeehavens

De havens in het zuidwesten van Nederland en het noordwesten van Vlaanderen zijn een belangrijk portaal om nationaal en internationaal goederen te vervoeren. Die delta is een geografisch uitgestrekt gebied, dat doorkruist wordt door onder meer de Westerschelde. Bovendien bevindt zich er allerlei bedrijvigheid, zoals: container- en *roll-on roll-off* transport, maakindustrie, *warehousing* en assemblage, chemische industrie, transport van droge en natte bulk, energieopwekking, en afvalverwerking. De zeehavens vormen als logistiek knooppunt echter ook een aantrekkelijke locatie voor criminaliteit. Er vindt op en om de zeehaventerreinen bijvoorbeeld cocaïnesmokkel, arbeidsuitbuiting, smokkel van sigaretten, blenden van afvalproducten met stookolie, ladingdiefstal en allerlei andere vormen van criminaliteit plaats.

De burgemeesters van de zeehavengemeenten, Vlissingen, Moerdijk, Terneuzen en Borsele, de havenofficier van justitie, de vertegenwoordiging van beide relevante politiedistricten binnen de Eenheid Zeeland-West-Brabant, de dienst infrastructuur van de Landelijke Eenheid, vertegenwoordigers van Douane en Koninklijke Marechaussee, de havenbedrijven Port of Moerdijk en North Sea Port hebben in de Havendriehoek Zeeland Brabant de handen ineengeslagen om tot een integrale aanpak van de ondermijningsproblematiek binnen de zeehavens te komen.

De partijen vertegenwoordigd in de Havendriehoek hebben de intentieverklaring Samenwerken aan integere en weerbare zeehavens Zeeland Brabant ondertekend. Vervolgens is een integraal actieplan opgesteld. Recent heeft een programmanager Zeehavens de opdracht gekregen om de havenbrede samenwerking vorm te geven. Voorwaarde voor de effectieve uitvoering van het actieplan is een gezamenlijk beeld van betrokken partners ten aanzien van doel van de aanpak, aard van de problematiek van criminaliteit in zeehavens en mogelijke interventies gericht op een duurzame reductie van die criminaliteit. In dit onderzoek is gewerkt aan het opbouwen van een gezamenlijk beeld van criminaliteit - zie voor het nut van een goede probleemanalyse bijvoorbeeld Waardenburg et al. (2016).

1.2 Belang: schadelijke effecten van criminaliteit

Van oudsher is Nederland een doorvoerland voor allerhande goederen. De ligging in de delta van drie grote Europese rivieren heeft onder andere geleid tot de kenmerkende handelsgeest en wereldwijde oriëntatie. Nederland is op logistiek vlak

¹ Nederland heeft vijf zeehavens die onderdeel zijn van de vitale infrastructuur: Eemshavens, Noordzeekanaalgebied, Rotterdam-Rijnmond, Moerdijk en North Sea Port (Vlissingen, Borsele en Terneuzen). In dit onderzoek is gekeken naar Moerdijk en North Sea Port.

een mondiaal knooppunt. Nederland is ook voor misdaadondernemers uitermate geschikt voor de invoer, overslag, doorvoer en uitvoer van verdovende middelen en andere illegale goederen. Er is dus sprake van transitcriminaliteit (Kleemans et al., 2002). Hoewel logistiek via diverse modaliteiten gebeurt – weg, water, spoor en lucht – is het evident dat veelal overzeese smokkel wordt toegepast. De uitmuntende Nederlandse infrastructuur biedt ook via zee voldoende mogelijkheden om te variëren in smokkelroutes en smokkelmethoden.

Waar qua beeldvorming de haven van Rotterdam al snel in het oog springt (zie ook het recente onderzoek Staring et al., 2019), komen er evengoed aanzienlijke hoeveelheden via andere havens op het vaste land (NOS, 2017). Denk daarbij bijvoorbeeld aan Terneuzen, Vlissingen of Den Helder. De daadwerkelijke omvang van smokkel via de kleinere zeehavens is onbekend. Gegeven het bestaan van de Europese economische ruimte (met het vrij verkeer van goederen en personen), bestaat een situatie waarin de havens van Antwerpen en Gent als onlosmakelijk onderdeel van de in zuidwest Nederland gebruikte smokkelinfrastructuur moet worden beschouwd (zie De Middeleer et al. (2018) voor een analyse van de samenhang van de Nederlandse en Belgische drugsmarkten). In de havengebieden bevindt zich bovendien ook een groot aantal logistieke bedrijven. Faciliteiten van die bedrijven kunnen door criminelen worden misbruikt bij de smokkel van drugs en andere illegale goederen.

Soms wordt een type criminele activiteit vaker gezien bij een type bedrijf. In het geval van de bananenterminal in Vlissingen zijn bijvoorbeeld recent meermaals grote hoeveelheden cocaïne onderschept. In ieder geval geldt de constatering dat havens, havengebieden en het directe achterland een waardevolle setting vormen waarin op allerlei manieren misbruik gemaakt kan worden van beschikbare logistieke schakels. Er bestaat een ander soort handelsdelta die niet compleet ondergronds is, maar wel gebruik maakt van bepaalde legale façades. Ieder van deze vormen van drugscriminaliteit heeft grote effecten op de zeehaven, haar medewerkers en de omgeving (zie bijvoorbeeld de casus in OM, 2017). Zo komt bij het uithalen van cocaïne vaak geweld kijken, en heeft de aanwezigheid van illegaal geld in de haven een corrumperend effect op havenmedewerkers, en inspecteurs van verschillende overheidsdiensten.

Naast de problematiek van drugssmokkel spelen in havengebieden nog tal van andere criminaliteitsproblemen, die hun effect hebben op de zeehaven en de omgeving. Zo kampte de haven van Moerdijk in 2018 en 2019 met tientallen Albanese en Afrikaanse vluchtelingen die op schepen naar Engeland probeerden te komen (Mehlbaum & König, 2019: 33). Dit levert overlast op voor chauffeurs en voor omwonenden. Daarnaast blijkt uit het vertrouwelijke Ondernemingsbeeld Zeeland uit 2015 dat allerlei vormen van diefstal plaats hebben gevonden op de zeehaventerreinen: er zijn brandstofdiefstallen geconstateerd, evenals diefstal van auto-onderdelen en diefstal van grote ladingen nieuwe metalen (RIEC ZWB, 2015).

Ook op het gebied van milieucriminaliteit spelen zeehavens een grote rol. Zo is uit een verkennend veiligheidsbeeld milieu gebleken dat in Moerdijk en het Scheldegebied een groot aantal bedrijven gelet op de bedrijfsvoering risico's oplevert voor het milieu. Het aantal meldingen van milieucriminaliteit in de periode 2014-2018 is 214, zo blijkt uit politiegegevens (OM, 2019). Het gaat daarbij om bodemverontreiniging, illegale menging van grondstoffen, lozingen op het

oppervlaktewater en illegale visserij. Het toezicht is echter beperkt. Grote groepen bedrijven vallen namelijk niet onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen noch onder de milieucategorieën 4 of hoger². Bovendien blijkt uit het ondermijningsbeeld Moerdijk dat de afvalverwerking- en recyclingbranche een hoog risico kent op milieucriminaliteit, ook zijn meerdere grote bedrijven betrokken bij milieuovertredingen, of worden daar van verdacht (Mehlbaum & König, 2019). Milieuovertredingen hebben bijvoorbeeld schadelijke effecten op de lokale leefomgeving en de waterkwaliteit.

1.3 Doelstelling: gezamenlijk beeld van criminaliteit

De doelstelling van dit project bestaat uit een aantal delen. Een gezamenlijk beeld en een gezamenlijke probleemanalyse van criminaliteit is voorwaarde voor het uitvoeren van het integraal actieplan. Gewenst doel van de aanpak, de precieze aard van de problematiek van criminaliteit in de zeehavens in Zeeland Brabant³, zijnde Borsele, Moerdijk, Terneuzen (inclusief Sluiskil en Sas van Gent) en Vlissingen, en mogelijke maatregelen gericht op een duurzame reductie van de criminaliteit in zeehavens zullen daartoe in kaart moeten worden gebracht. De doelstelling van dit onderzoek is vijfledig, en is als volgt:

- Het beschrijven van een gezamenlijk maatschappelijk doel op het gebied van criminaliteit in de zeehavens in Zeeland Brabant (zie hoofdstuk 3);
- Het ontwikkelen van gezamenlijk inzicht bij de deelnemende organisaties uit de Havendriehoek Zeeland Brabant in de criminaliteit in de zeehavens (zie paragraaf 4.1 - 4.3 en bijlagen C tot en met E);
- Ontwikkelen van zicht op én gezamenlijk inzicht in de faciliterende structuren, processen en systemen die het ontstaan en voortbestaan van criminaliteit in de zeehavens mogelijk maken (zie paragraaf 4.3 en bijlage F));
- Ontwikkelen van gezamenlijk inzicht in ieders taken, verantwoordelijkheden en mogelijkheden om criminaliteit in de zeehavens aan te pakken⁴;
- Identificeren van eerste maatregelen die nodig zijn om de criminaliteit in de zeehavens vanuit een integraal perspectief aan te pakken (zie hoofdstuk 5 en bijlage G).

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt gestructureerd, zie ook figuur 1. In hoofdstuk 2 wordt de aanpak van het onderzoek uiteengezet. In het onderzoek is gebruik gemaakt van een combinatie van expertsessies volgens de *group model building*-methode, interviews, en *desk research*. Ook wordt in dit hoofdstuk de aard van de bevindingen in de rest van dit rapport toegelicht.

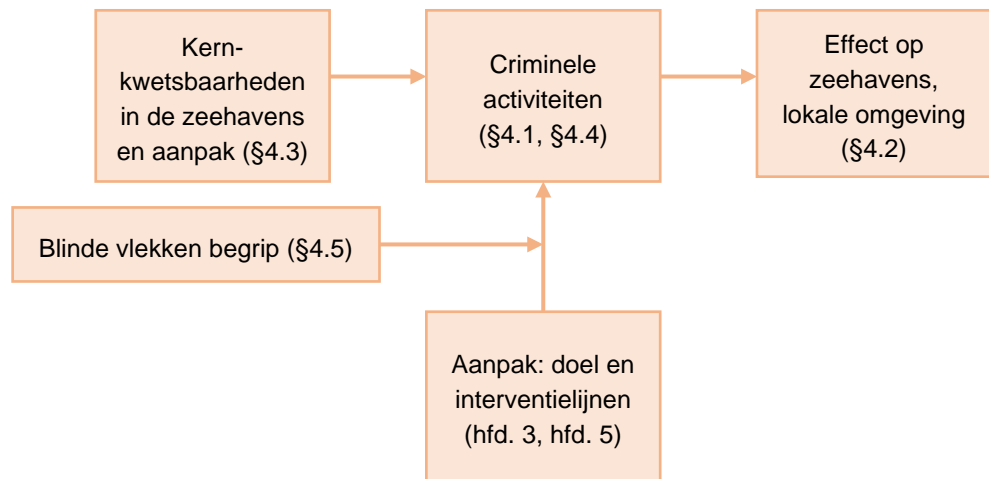
² Besluit Risico's Zware Ongevallen 2015 stelt preventieve maatregelen verplicht voor inrichtingen waar risico is op zware ongevallen veroorzaakt door aanwezigheid van gevaarlijke stoffen. De milieucategorieën maken het mogelijk in ruimtelijke inrichting rekening te houden met normen voor geluid, geur, externe veiligheid en gevaar enzovoort. Zie ook het Besluit externe veiligheid inrichtingen en VNG (2019).

³ De haven van Gent is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Deze haven maakt wel onderdeel uit van North Sea Port, maar valt niet onder het verantwoordingsgebied van de Havendriehoek Zeeland Brabant.

⁴ Een complete beschrijving van taken, verantwoordelijkheid en mogelijkheden is niet expliciet opgenomen in de rapportage. Dit is met name wanneer relevant besproken in de expertsessies. Daarnaast is eerder een onderzoek uitgevoerd dat genoemde punten in volledigheid in kaart bracht, zie daarvoor Bekkers (2019). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van dat rapport.

Vanaf hoofdstuk 3 worden de resultaten van dit onderzoek uiteengezet. In hoofdstuk 3 wordt ten eerste het gezamenlijk maatschappelijk doel van de aanpak zoals dat blijkt uit de uitgevoerde expertsessies toegelicht. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens uiteengezet welke criminele activiteitsvormen plaatsvinden in en om de zeehavens (§ 4.1), wat het effect is van criminaliteit op de zeehavens en omgeving (§ 4.2), van welke kwetsbaarheden gebruik wordt gemaakt (§ 4.3), welke dynamieken een rol spelen bij waarom criminaliteit optreedt en waarom zij blijft bestaan (§ 4.4), en welke blinde vlekken in het begrip van de inbedding van criminaliteit in de zeehavens spelen (§ 4.5).

In hoofdstuk 5 wordt een eerste aanzet gegeven voor een aanpak van criminaliteit in de zeehavens van Zeeland Brabant. Tenslotte, in hoofdstuk 6 worden *take aways* verzameld relevant voor de inrichting van de aanpak van criminaliteit in de zeehavens en relevant voor de programmamanager Zeehavens.



Figuur 1 Schematische weergave van de resultaten van dit onderzoek.

2 Onderzoeksaanpak

2.1 Beschrijving aanpak: synthese expertsessies, interviews en desk research

In dit onderzoek is een aantal verschillende analysemethoden toegepast. De kern van het onderzoek werd gevormd door een viertal expertsessies volgens de *group model building*-methode met deelname van professionals uit organisaties zoals vertegenwoordigd in de Havendriehoek en anderszins relevant voor de aanpak van criminaliteit in de zeehavens in Zeeland Brabant. Alle deelnemers aan de expertsessies zijn werkzaam bij publieke organisaties of bij de semipublieke havenbedrijven.

Ter voorbereiding op de expertsessies is een aantal verkennende interviews gehouden met relevante stakeholders in Vlissingen en Moerdijk, en van de Landelijke Eenheid. Deze interviews zijn gebruikt voor een eerste verkenning van de criminaliteitsproblematiek, ook is ter verkenning en voorbereiding op de expertsessies literatuur doorgenomen (waaronder Staring et al, 2019; Boerman et al., 2017; Vermeulen et al., 2018; Neve et al., 2016). Ook is in beide havengebieden een groepsinterview gehouden met een aantal private bedrijven. Het doel van deze gesprekken was het beeld van private bedrijven van criminaliteit in de zeehavens te betrekken in dit onderzoek.

Ten slotte, is in *desk research* relevante literatuur verzameld. Hierbij is een voor de kaders van dit onderzoek redelijke inspanning geleverd, er is geen complete literatuurstudie nagestreefd. Op het niveau van deze rapportage is een synthese met beschikbare literatuur uitgevoerd – bijvoorbeeld om een vergelijking uit te voeren met de situatie in de haven van Rotterdam. De verzamelde literatuur is academische literatuur, professionele literatuur alsmede ondermijningsbeelden van het RIEC ZWB en de Gemeente Moerdijk.

Ook is een gedetailleerde analyse gemaakt van criminele activiteiten, kwetsbaarheden en interventies. Deze analyses zijn gemaakt op basis van input vergaard in de expertsessies, interviews en uit literatuur. De kwetsbaarheidsanalyses zijn bovendien op verschillende momenten gebruikt ter ondersteuning van de expertsessies. In hoofdstuk 7 is een overzicht gegeven van de gebruikte academische, professionele en vertrouwelijke literatuur. In bijlage A is een compleet overzicht gegeven van de gebruikte databronnen met een toelichting van het gebruik van de databron voor dit onderzoek.

De expertsessies zijn ingericht volgens de door TNO ontwikkelde MARVEL-methode waarin gebruikt wordt gemaakt van *group model building* (Veldhuis et al., 2015; Vennix, 1996, Keijser & Veldhuis, 2019, Keijser et al., 2020), zie bijlage B voor een uitgebreide beschrijving van de gevolgde methode. Deelnemende organisaties waren: Port of Moerdijk, North Sea Port, Gemeentes Moerdijk, Vlissingen en Borsele, politie, openbaar ministerie, Koninklijke Marechaussee, Douane, Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, Inspectie Leefomgeving en Transport en Taskforce Brabant-Zeeland (zie verder ook de informatie in bijlage A). In de sessies is gefocust op criminaliteit in de vitale zeehavens in Zeeland Brabant. Voor zover mogelijk hebben deelnemers daarbij ook gebruik gemaakt van hun ervaringen met de situatie in andere havens.

Ter voorbereiding is de deelnemers gevraagd een aantal voorbereidende vragen te beantwoorden over: (1) de belangrijkste criminaliteitsproblemen, (2) structuren, processen en systemen binnen de zeehavens die hier de oorzaak van vormen, (3) bestaande beeld van criminaliteit, en (4) volgens hen missende inzichten in criminaliteit in de zeehavens. De initiële *scope* is vastgesteld op milieucriminaliteit, migratiecriminaliteit en drugscriminaliteit. In de sessies zelf is die *scope*-keuze vervolgens heroverwogen en uitgebreid, zie daarvoor hoofdstuk 4.

Ieder van de vier expertsessies met MARVEL had een specifiek onderwerp. In de eerste sessie stonden het vaststellen van het gezamenlijke maatschappelijke doel ten opzichte van criminaliteit en de identificatie van criminele activiteiten centraal. In de tweede sessie is het criminaliteitsbeeld uitgebreid, en zijn structuren, processen en systemen uitgevraagd die het bestaan van criminaliteit in de havens veroorzaken. In de derde sessie stonden blinde vlekken in informatiepositie en aanpak centraal, daarnaast zijn eerste interventierichtingen geïnventariseerd. In de vierde sessie zijn tenslotte een aantal delen van het model nogmaals aan de deelnemers voorgelegd, en is wederom aandacht geschonken aan de inventarisatie van interventies.

Na afronding van de expertsessies is een analyse gemaakt van het opgebouwde gezamenlijk beeld, de onderliggende kwetsbaarheden, en de maatregelen die onderdeel kunnen vormen van de aanpak van criminaliteit. Deze analyse is op twee niveaus vastgelegd: in de bijlage van deze rapportage is detailinformatie beschikbaar, zie bijlagen C tot en met G; in de hoofdtekst zijn de geaggregeerde resultaten van de analyses opgenomen. Ten slotte, is deze rapportage voorgelegd aan de projectgroep voor review.

2.2 Kenmerken analyseaanpak: opbouwen van een gezamenlijk beeld

De meerwaarde van de gevolgde analyseaanpak ligt primair in de gezamenlijkheid van het opgebouwde probleembeeld. In de expertsessies volgens de *group model building*-methode lag de nadruk op het uitvragen van ieders beeld van de problematiek van criminaliteit in de zeehavens, waarna gewerkt is aan onderling begrip met het doel een gezamenlijk probleembeeld te vormen. De variëteit in aanwezige professionals heeft de analyse daarmee ook mogelijk gemaakt. Aanwezige professionals hebben expertise variërend van de werking van toezicht, handhaving en opsporing, tot drugscriminaliteit, milieucriminaliteit, enzovoort, en de blik van private partijen op criminaliteit.

De meerwaarde van de analyseaanpak ligt ook in de combinatie van integrale en structurele analyse. De bekeken criminele activiteitsvormen zijn in samenhang besproken en oorzaak (bijvoorbeeld kwetsbaarheden in processen) en gevolg (effect van criminaliteit op de zeehaven) van het optreden van de criminele activiteiten zijn daarin meegenomen. In de analyse is bovendien gekeken naar de structurele aspecten van zeehavenprocessen die veroorzaken dat criminaliteit misbruik kan maken van de zeehaven. Daarmee geeft de analyse ook vaak direct aanknopingspunten voor het reduceren van de aantrekkelijkheid van criminaliteit in de zeehavens.

Ten slotte ligt de meerwaarde van de analyse in de mogelijkheid verwachte effecten van interventies te duiden. Omdat structurele oorzaken van het optreden van criminaliteit worden onderzocht, kan ook in enige mate beredeneerd worden wat te verwachten effecten zijn van uit te voeren interventies. Met behulp van het ontwikkelde probleembeeld kan stap-voor-stap beredeneerd worden wat bedoelde effecten van een interventie zijn, en kunnen eventuele ongewenste bijeffecten worden bekeken. De analyses in deze rapportage kunnen daarmee input vormen voor een proces van effectmonitoring, waarin in de praktijk uitgevoerde interventies worden onderworpen aan monitoring op de bereikte effecten en ongewenste bijeffecten.

2.3 Aard van bevindingen: professionele hypothesevorming en vervolg

De bevindingen van dit onderzoek zijn uitkomst van een proces van zorgvuldige, gestructureerde hypothesevorming door de deelnemende professionals. De producten reflecteren primair de professionele expertise en ervaring van de deelnemers aan de expertsessies en de *interviewees*. Ook zijn de bevindingen naast beschikbare literatuur gelegd. Daarmee is vastgesteld dat de bevindingen van dit onderzoek in grote lijn overeenkomen met de bevindingen uit literatuur. Van belang is om vast te stellen dat de bevindingen op dit moment nog niet in de praktijk op waarde zijn getoetst. De bevindingen zijn gebaseerd op individuele ervaringen van de deelnemende professionals. De bevindingen bestaan daarom uit een samenstelling van hypothesen voor het bestaan van het probleem van criminaliteit in de zeehavens.

Een voorbeeld van een hypothese uit deze rapportage is: een zeehaven is kwetsbaar voor de aanwezigheid van risicolijnen⁵, omdat er een gebrek aan informatie over bedrijven die een aanvraag doen voor een vergunning bij de havenbedrijven is. Om deze hypothese te bevestigen of te ontkrachten zal een aantal tests in de praktijk moeten worden uitgevoerd. Zo kan de hypothese specifiekere worden gemaakt, ofwel worden toegepast op zeehaventerreinen en kan worden bekeken in welke mate het gesignaleerde probleem in het toezicht precies speelt.

Er zal ten eerste precies moeten worden gemaakt welke informatie beschikbaar is, tijdens het beoordelen van een vestigingsvergunning, en vooral ook welke informatie dan nog mist. Ten tweede zal moeten worden bekeken welke partijen betrokken zijn bij de beoordeling van vestiging van een bedrijf op het haventerrein en wat de bevoegdheden van deze partijen zijn. Ook kan het zo zijn dat betrokken partijen en bevoegdheden anders zijn per havenbedrijf of per deelnemende gemeente. Tenslotte, moet in kaart worden gebracht of het door een betere informatiepositie gemakkelijker wordt om een afgewogen keuze te maken bij de beoordeling van vergunningen voor vestiging op zeehaventerreinen.

⁵ Een risicolijn is een logistieke transportlijn die door de aard van het goederen- of personenverkeer, de haven van herkomst of de bestemming, een groter risico loopt op misbruik ten behoeve van criminele activiteiten dan overige transportlijnen.

3 Gezamenlijk maatschappelijk doel van de aanpak van criminaliteit in zeehavens

Het eerste resultaat uit dit project is een gezamenlijk maatschappelijk doel dat volgens de deelnemers de kern moet vormen voor de aanpak van criminaliteit in de zeehavens in Zeeland Brabant.

Het maatschappelijk doel van de gezamenlijke aanpak van criminaliteit is: “integere en weerbare zeehavens die geen criminele activiteiten faciliteren.”

Het geformuleerde maatschappelijk doel richt zich op criminele activiteiten die plaatsvinden in de zeehavens. Relevante criminele activiteitsvormen worden in het volgende hoofdstuk volledig gepresenteerd. Daarnaast wordt gesproken van een integere en weerbare zeehaven. In de uitgevoerde analyse zijn die componenten van het maatschappelijk doel specifiek gemaakt, de analyse is gebaseerd op input van de deelnemers aan de eerste expertsessie en is nader gespecificeerd door middel van het ontwikkeld probleembeeld in MARVEL, zie ook bijlage C en verder. Hierbij wordt de nadruk gelegd op de veiligheidscultuur van de haven en de weerbaarheid van private partijen en publieke partijen wanneer zij geconfronteerd worden met criminaliteit in de zeehavens. In tabel 1 worden de componenten integere zeehaven en weerbare zeehaven nader gespecificeerd.

Tabel 1 Componenten van een integere en weerbare zeehaven.

Integere zeehaven: “individuen, organisaties en overheid hebben een sterke veiligheidscultuur”	Weerbare zeehaven: “in staat zijn om dynamisch tegenstand te bieden aan criminaliteit”
Hoge meldingsbereidheid private partijen	Hoge zelfredzaamheid private partijen
Sociale controle op zeehaventerreinen	Faciliteiten voor informatiedeling en bereidheid bij partners om die te delen
Geen corrupt personeel in de zeehavens	Uitvoeren van toezicht, handhaving en opsporing

Het maatschappelijke doel stelt in staat te formuleren wat er moet veranderen in de zeehavens Zeeland Brabant. Zo kan er voor gezorgd worden dat de zeehavens veel minder of niet misbruikt kunnen worden ter facilitering van criminele activiteiten. Daartoe zal dus de meldingsbereidheid van private partijen en individuen werkzaam in de zeehaven moeten toenemen. In de gewenste situatie geldt een hoge mate van sociale controle op het zeehaventerrein. Daarbij is het doel dat er geen corrupte zeehavenmedewerkers werkzaam zijn.

Wanneer private en publieke partijen zich toch geconfronteerd zien met het optreden van criminaliteit in de zeehavens, zullen die partijen in staat moeten zijn tegenstand te bieden. Omdat criminaliteit inherent verandert van tijd tot tijd, zal dit bovendien dynamisch moeten gebeuren. Hiertoe is het doel dat private partijen, zoals bedrijven actief op het zeehaventerrein, in hoge mate zelfredzaam zijn. Dat wil zeggen dat zij in belangrijke mate verantwoordelijkheid nemen voor *safety* en *security*. Daarnaast zullen faciliteiten voor informatiedeling over criminaliteit en kwetsbaarheden in de zeehavenprocessen ingeregeld moeten zijn. Bovendien

moet bij publieke partijen, het havenbedrijf, en soms ook private partijen bereidheid zijn om informatie te delen over criminaliteit en onderliggende kwetsbaarheden. Ten slotte, moeten toezicht, handhaving en opsporing door relevante publieke partijen op de juiste manier ingericht zijn, en van hoge kwaliteit zijn.

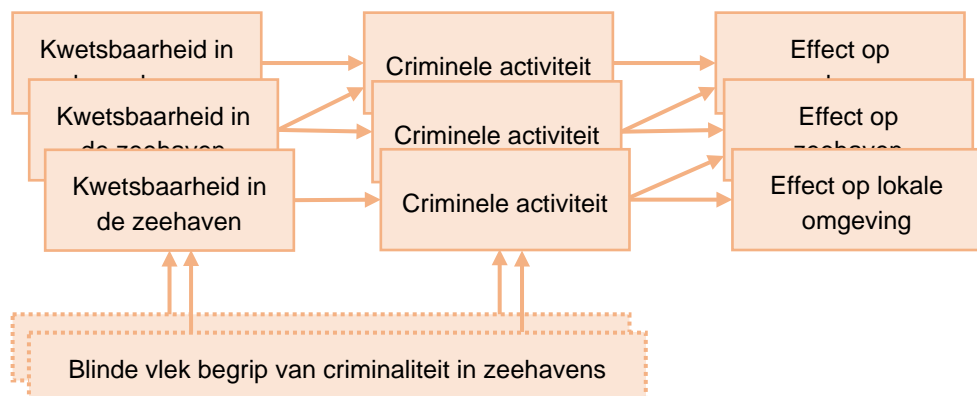
Take away



Met de formulering van het maatschappelijk doel zijn er ook aanknopingspunten voor effectmeting. De mate waarin criminele activiteiten optreden moet in kaart worden gebracht. Daarbovenop moeten de integriteit en weerbaarheid van de zeehavens meetbaar gemaakt worden door de volgende zes aspecten in kaart te brengen: meldingsbereidheid, sociale controle, aantal corrupte zeehavenmedewerkers, zelfredzaamheid van private partijen, faciliteiten en bereidheid tot informatiedeling, en kwaliteit van toezicht, handhaving en opsporing.

4 Criminaliteit in zeehavens Zeeland Brabant

In dit hoofdstuk wordt het tweede resultaat van dit project uiteengezet: inzicht in criminele activiteitsvormen en kwetsbaarheden. De structuur van de analyse in dit hoofdstuk is weergegeven in figuur 2. Oorzaak en gevolg van het optreden van criminele activiteiten in de zeehavens worden geanalyseerd. Achtereenvolgens worden uiteengezet. De specifieke criminele activiteitsvormen (§ 4.1), gevolg hiervan zijn effecten van criminaliteit op de zeehaven en de omgeving (§ 4.2), één van de oorzaken ligt in kernkwetsbaarheden in de zeehaven ofwel gelegenheidsstructuren waarvan misbruik wordt gemaakt (§ 4.3), een aantal relevante dynamieken die de context van criminaliteit in de zeehaven helpen te begrijpen (§ 4.4), en ten slotte blinde vlekken in begrip van kwetsbaarheid en criminaliteit in de zeehavens (§ 4.5).



Figuur 2 Structuur van de analyse van criminele activiteiten in dit hoofdstuk.

4.1 Specifieke criminele activiteitsvormen

Om het gezamenlijk beeld van criminaliteit in de zeehavens op te bouwen, was het nodig te komen tot een overzicht van specifieke criminele activiteitsvormen in de zeehavens in Zeeland Brabant. Criminele activiteitsvormen zijn opgenomen die expliciet gebruik maken van de functies van de zeehavens of de omstandigheden die daar gelden. In het geval van drugscriminaliteit gaat het dan bijvoorbeeld wel om de invoer van cocaïne, maar niet om de handel in cocaïne noch om dumpingen van drugsafval. Deze criminele activiteiten maken geen gebruik van de functie van de haven, en zijn ook maar beperkt waargenomen op de haventerreinen.

In tabel 2 wordt het overzicht van criminele activiteitsvormen gepresenteerd. Deze lijst met criminele activiteiten is gebaseerd op de voorbereidende interviews en de uitvraag van criminele activiteiten in de sessies met private partijen en de eerste twee expertsessies. De scopekeuze betekent dat bijvoorbeeld diefstal van goederen met een lage economische waarde en algemene cybercrime zoals factuurfraude niet meegenomen zijn. Ook geldt dat sommige activiteiten vaker voorkomen in de haven van Moerdijk, en andere activiteiten vaker voorkomen in de haven van Vlissingen, Borsele of Terneuzen. Waar mogelijk zullen aanwijzingen hiertoe worden opgenomen.

Tabel 2 Overzicht van voor dit onderzoek relevante criminele activiteitsvormen.

Categorie	Specifieke criminele activiteitsvormen in zeehaven
Drugs	<ul style="list-style-type: none"> - Invoer van drugs - Export van drugs - Diefstal van precursoren en chemische producten
Milieu	<ul style="list-style-type: none"> - Illegaal afvoeren van afvalstoffen - Misclassificeren van grond- en afvalstoffen
Migratie	<ul style="list-style-type: none"> - Illegaal verblijf op haventerreinen - Inklimmen t.b.v. illegale grensovergang - Illegale grensovergangen
Arbeid	<ul style="list-style-type: none"> - Illegale arbeid (zonder/onjuiste werkvergunning) - Arbeidsuitbuiting
Diefstal & smokkel	<ul style="list-style-type: none"> - Diefstal van bedrijfseigendommen met een hoge waarde - Smokkel van goederen (legaal, gestolen, namaak, illegaal)
Witwassen ⁶	<ul style="list-style-type: none"> - Witwassen van criminele opbrengsten in zeehaven

Drugs

Een aantal verschillende criminele activiteiten gerelateerd aan drugs komt voor in de zeehavens in Zeeland Brabant. Zo worden regelmatig ladingen cocaïne aangetroffen in de haven van Vlissingen, in de afgelopen maanden is zeker 3500 kilo cocaïne aangetroffen in de haven (Omroep Zeeland, 2020). Volgens RIEC ZWB (2015: 10) is veelal cocaïne aangetroffen in partijen fruit, met name bananen, maar ook kokosnoten en ananassen. Uit de expertsessies blijkt dat Moerdijk veelal een afgeleide rol heeft in de invoerketen van cocaïne. Cocaïne komt Nederland binnen via Rotterdam, Antwerpen en Vlissingen en belandt daarna soms ook in de haven van Moerdijk. Moerdijk is volgens een deelnemer “meer een achterlandlocatie”. Ook in het ondernemingsbeeld Moerdijk wordt dit opgemerkt (Mehlbaum & König, 2019: 11).

Bij deelnemers aan de expertsessies bestaan ook aanwijzingen en vermoedens voor het optreden van de export van drugs via de zeehavens van Zeeland Brabant. Deelnemers vermoeden dat via de zeehaventerreinen synthetische drugs geproduceerd in het Brabantse achterland wordt geëxporteerd naar het Europese vasteland en naar Verenigd Koninkrijk, er is echter in “onderzoeken slechts incidenteel zicht op de export van drugs”. Volgens deelnemers is de haven van Moerdijk interessant voor smokkel van synthetische drugs omdat er een regelmatige lijndienst naar het Verenigd Koninkrijk is (vgl. met Mehlbaum & König, 2019: 12). De informatiepositie omtrent de export van drugs is echter onvolledig (dit probleem is in het algemeen al gesignaleerd in Kleemans et al., 2002: 147 e.v.).

De derde criminele activiteit gerelateerd aan drugscriminaliteit is de diefstal van precursoren en chemische producten. Het gaat volgens deelnemers om verschillende producten: (pre-)precursoren voor synthetische drugsproductie, grondstoffen gebruikt in cocaïnewaterijen en om lachgas. Volgens deelnemers moet er een duidelijke relatie gelegd worden tussen de grote synthetische drugsproductie in Nederland, vaak in het Brabantse achterland, en de vraag naar precursoren. Omdat bedrijven dit soort diefstal niet altijd melden (Mehlbaum & König, 2019: 24), is het aantal diefstallen van chemische producten onduidelijk.

⁶ De criminele activiteit witwassen wordt in relatie tot de andere criminele activiteiten beschouwd, en niet zozeer als een losstaande criminele activiteit.

Milieu

Het illegaal afvoeren van afvalstoffen is een criminele activiteit die plaatsvindt in relatie tot de zeehavens van Zeeland Brabant. Het gaat dan bijvoorbeeld om het niet-regelconform bijmengen van afvalstoffen in stookolie. Volgens een deelnemer is het kerndelict dat “wat op papier staat niet meer *matcht*” met wat er daadwerkelijk vervoerd wordt. Omdat bedrijven verplicht zijn een gedetailleerde administratie bij te houden van de afvoer van afvalstoffen, wordt bovendien de classificering van afvalstoffen onjuist uitgevoerd. Deelnemers merkten op dat de lozing van afvalstoffen, zoals die vroeger werd gezien, nu niet meer wordt gezien. Sommige bedrijven handelen volgens deelnemers bewust om “onder een bepaalde norm te komen”, en hebben hierbij met name een financieel gewin voor ogen.

Migratie

Migratiecriminaliteit komt ook voor in de havens van Zeeland Brabant. Volgens het ondermijningsbeeld Moerdijk zijn bij de KMar in de periode augustus 2017 tot augustus 2019 137 incidenten met inklimmers of verstekelingen bekend in Moerdijk (Mehlbaum & König: 2019: 32 e.v.). De deelnemers zien een bredere relatie met vluchtelingenstromen in West-Europa – volgens een aantal deelnemers wordt ook een verschuiving van vluchtelingenstromen vanuit Calais gezien naar havens in Le Havre, Zeebrugge en Rotterdam. In de havens van Vlissingen en Moerdijk is vooralsnog het aantal inklimmers beperkt gebleven. Wel bestaat er volgens de deelnemers een risico op toename van het aantal inklimmers en illegale grenspassages.

Arbeid

Illegale arbeid en arbeidsuitbuiting zouden kunnen plaats vinden op de zeehaventerreinen volgens de deelnemers. In het geval van illegale arbeid gaat het om personen die zonder werkvergunning werkzaam zijn bij bedrijven op het haventerrein. Volgens RIEC ZWB (2015) is er in de zeehavens vraag naar goedkoop personeel, dit kan gepaard gaan met arbeidsuitbuiting. Volgens deelnemers wordt bij de inhuur en onderaanneming van personeel soms illegale arbeid en arbeidsuitbuiting geconstateerd. Deelnemers merken op dat bij illegale arbeid schijncontracten komen kijken waardoor bij controle alles in orde lijkt. Omstandigheden van arbeidsuitbuiting kunnen volgens deelnemers zijn slechte werkomstandigheden en slechte woonomstandigheden zoals gebruik van hotelboten.

Diefstal & smokkel

In de zeehavens zijn bovendien diefstal en smokkel geconstateerd die specifiek gebruik maken van de omstandigheden op die terreinen. Het gaat dan ten eerste om diefstal van bedrijfseigendommen met een hoge economische waarde, zoals de diefstal van grote ladingen metaal. Omdat op zeehaventerreinen nu eenmaal goederen met een hoge economische waarde beschikbaar zijn, kunnen die ook worden ontvreemd. Er zijn bij deelnemers voorbeelden van bedrijven bekend, bijvoorbeeld in de haven van Moerdijk, waar regelmatig goederen worden gestolen, terwijl er maar weinig aangifte wordt gedaan. Bij een deelnemer is ook een metaaldiefstal bekend waarbij de economische schade “in de tonnen liep”. Zie voor meer voorbeelden uit de havens van Vlissingen en Moerdijk, RIEC ZWB (2015: 12-13) en Mehlbaum & König (2019: 26).

Ten tweede is rond de zeehavens ook smokkel van gestolen goederen, namaakartikelen, illegale sigaretten en andere goederen aangetroffen. Wanneer anderszins legale goederen worden gesmokkeld wordt in feite belastingontwijking gepleegd. Bij de deelnemers zijn voorbeelden bekend van uitvoer van gestolen goederen via North Sea Port.

4.2 Effect van criminaliteit op zeehavens en omgeving

In het opbouwen van het gezamenlijk probleembeeld van criminaliteit in de zeehavens is het probleem in de maatschappelijke context geplaatst. Daartoe is ook in kaart gebracht wat het effect is van het optreden van specifieke criminele activiteitsvormen op de zeehaven, de organisaties en werknemers die daar werkzaam zijn en de lokale omgeving. Zie tabel 3 waarin schadelijke effecten van het optreden van criminaliteit in de zeehaven worden benoemd, van ieder van de typen schadelijke effecten wordt ook benoemd welk type criminaliteit het genoemde effect veroorzaakt. Deze informatie is verzameld in de tweede expertsessie, zie daarvoor ook bijlage F. Hierbij geldt wederom dat in dit onderzoek niet is meegenomen in welke mate ieder van de geschetste effecten daadwerkelijk optreedt. Bovendien zullen de effecten veelal lokaal zijn, en daarom meer spelen in de ene zeehaven dan in de ander.

Tabel 3 Categorieën van effecten van criminaliteit op zeehaven en lokale omgeving, ook is aangegeven door welke vormen van criminaliteit de effecten worden veroorzaakt.

Directe effecten van specifieke criminele activiteitsvormen (zie § 4.1) op zeehavens en lokale omgeving	Drugs	Milieu	Migratie	Arbeid	Diefstal & smokkel
Fysieke veiligheidsrisico's		X		X	
Onveilige werkomstandigheden personeel	X	X		X	X
Vervuiling van leefomgeving		X			
Overlast in de lokale omgeving	X		X	X	
Economisch verlies bedrijven zeehaven	X		X		X
Verstoringen van bedrijfscontinuïteit	X		X		X

Het optreden van criminaliteit heeft allerlei schadelijke effecten op de zeehavens en de lokale omgeving. Daarbij is een tweedeling te onderkennen. Enerzijds, heeft transitcriminaliteit zoals drugs- en migratiecriminaliteit en diefstal en smokkel die gebruik maakt van de zeehaven bepaalde effecten op de zeehavens. Anderzijds, hebben milieu- en arbeidscriminaliteit, gepleegd door bedrijven of individuen actief op de zeehaven, veelal een ander effect op de zeehavens.

De effecten van criminaliteit op de zeehavens en de lokale omgeving zijn als volgt. Er treden bijvoorbeeld veiligheidsrisico's op wanneer werknemers hun werk moeten doen in omstandigheden te karakteriseren als arbeidsuitbuiting. In die omstandigheden is er bijvoorbeeld een risico op arbeidsongevallen. Bovendien is er een grotere aanwezigheid van werknemers op de zeehaventerreinen, ook voor bewoning een fysiek veiligheidsrisico op zich.

Criminele activiteiten veroorzaken ook onveilige werkomstandigheden voor personeel. Zo verschaffen criminelen zich met geweld toegang tot haventerreinen om ingevoerde cocaïne uit te halen. Daarbij worden ook havenmedewerkers bedreigd. Bovendien veroorzaken illegale arbeid en arbeidsuitbuiting onveilige

werkomstandigheden voor de zeehavenmedewerkers in kwestie. Ook wanneer illegale stookolie wordt gebruikt ontstaan onveilige werkomstandigheden: scheepsmotoren kunnen daarvan onbestuurbaar worden.

Een ander effect van het optreden van criminaliteit is vervuiling van de leefomgeving. Het illegaal afvoeren van afvalstoffen, zoals het bijmengen van afvalstoffen bij stookolie heeft negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit wanneer de stookolie in scheepsmotoren wordt verbrand. Zie voor een uitgebreide omschrijving van de gevolgen van milieucriminaliteit Neve et al. (2016: 13). Verschillende vormen van criminaliteit veroorzaken overlast in de lokale omgeving. Zo komt overlast kijken bij geweldsincidenten gepleegd door drugscriminelen, inklimmers die zich illegaal toegang verschaffen tot haven terreinen en bij illegale arbeid die onder slechte omstandigheden woonachtig zijn op de zeehaventerreinen of in de nabijheid van die terreinen.

Ten slotte worden economische verliezen en verstoringen van de bedrijfscontinuïteit veroorzaakt door verschillende vormen van criminaliteit. Zo worden dekladingen, bijvoorbeeld containers vol fruit, gestolen om ingevoerde cocaïne te verkrijgen. Ook bij ladingdiefstal komen soms grote economische verliezen voor bedrijven kijken. Bovendien worden verstoringen in de bedrijfscontinuïteit veroorzaakt door bijvoorbeeld inklimmers.

Take away

De criminele activiteiten die in de zeehavens plaatsvinden hebben legio maatschappelijke effecten op de zeehavens in Zeeland Brabant, op werknemers en op de lokale omgeving. Afhankelijk van de criminaliteitsvorm treedt een aantal effecten op in de zeehavens, onder andere: fysieke veiligheidsrisico's, onveilige werkomstandigheden, grove geweldsincidenten en economisch verlies bij bedrijven in de zeehaven.

De koppeling tussen criminele activiteiten en effecten is voor de zeehaventerreinen anders dan voor het achterland. Zo heeft drugscriminaliteit specifieke typen geweld en onveilige werkomstandigheden tot gevolg op de zeehavens, terwijl milieuschade door dumpingen niet is waargenomen in de zeehavens. Bovendien bestaat een verschil in schadelijke effecten tussen transitcriminaliteit en arbeids- en milieucriminaliteit.

4.3 Kernkwetsbaarheden in de zeehavens, aanpak en informatiedeling

Om te begrijpen welke structuren, processen en systemen in de zeehavens faciliteren dat criminaliteit ontstaat en voortbestaat zijn kwetsbaarheden in kaart gebracht. Daartoe is voor ieder van de hierboven benoemde criminele activiteiten in detail bekeken welke kwetsbaarheden liggen in enerzijds processen, structuren en systemen van de zeehavens en anderzijds de huidige aanpak en informatiedeling, zie hiervoor bijlage F.

Vervolgens is een aggregatie gemaakt van de kwetsbaarheden die voor elke criminele activiteit worden gebruikt, om te komen tot kernkwetsbaarheden. Deze kernkwetsbaarheden zijn een samenvatting van de onderliggende detailkwetsbaarheden. Wanneer deze kernkwetsbaarheden worden gereduceerd, is de verwachting dat de gelegenheid tot het plegen van meerdere criminele activiteiten afneemt. Door de kernkwetsbaarheden aan te pakken, kunnen dus meer algemeen effectieve interventies worden ontworpen. Een overzicht van de kernkwetsbaarheden in de zeehavens is opgenomen in tabel 4.

Tabel 4 Overzicht van kernkwetsbaarheden in zeehavens, ook is aangegeven voor welke vormen van criminaliteit, zoals gevat in de specifieke criminele activiteitsvormen (§ 4.1) de kernkwetsbaarheden worden misbruikt.

Kernkwetsbaarheden processen, structuren, systemen van de zeehavens	Drugs	Milieu	Migratie	Arbeid	Diefstal & smokkel
Groote goederenstromen en hoge kwaliteit zeehavenprocessen	X		X		X
Aanwezigheid van risicolijnen in zeehavens (voor import en export)	X		X		X
Vatbaarheid van aanwezige bedrijven voor criminele activiteiten	X	X	X	X	X
Gevoeligheid werknemers zeehaventerreinen	X		X		X
Mogelijkheid tot faciliteren van illegale feiten van binnenuit	X		X		X
Gebrek aan sociale controle zeehaventerreinen	X		X		X
Keuze voor economie over integriteit (privaat, semipubliek, publiek)	X	X	X	X	X

Groote goederenstromen en hoge kwaliteit zeehavenprocessen

De eerste kernkwetsbaarheid ligt in de grootte van de goederenstromen die door de zeehavens in Zeeland Brabant trekken. De schaal waarop goederen worden ingevoerd en uitgevoerd zorgt ervoor dat geen compleet zicht kan worden ontwikkeld op illegale goederen die de havens inkomen en verlaten. Dit heeft gevolgen voor een groot aantal criminele activiteiten, waaronder de invoer van drugs, de export van drugs, smokkel van andere goederen, maar ook illegale grenspassages door inklimmers.

Ook de hoge kwaliteit in termen van doorvoersnelheid en grote aantal beschikbare logistieke verbindingen, maakt dat de zeehavens in Moerdijk, Vlissingen, Borsele en Terneuzen nu eenmaal zowel aantrekkelijk zijn voor legale doorvoer als voor illegale doorvoer, zie voor een algemene introductie bijvoorbeeld Madarie & Kruisbergen (2019). Er is sprake van transitcriminaliteit (Kleemans et al., 2002), criminelen liften mee op de efficiënt ingerichte handelsinfrastructuur om landsgrenzen te passeren.

Aanwezigheid van risicolijnen in zeehavens (voor import en export)

De tweede kernkwetsbaarheid ligt in de aanwezigheid van verschillende typen risico-transportlijnen in de zeehavens. Het gaat daarbij om risicolijnen die de

mogelijkheid bieden om illegale goederen een landsgrens te laten passeren voor zowel import als export. Illegale goederen worden via de zeehavens in de regio doorgevoerd van bronland naar bestemmingsland. Bronland en bestemmingsland verschillen per type illegale waar: zo worden lijnen uit Colombia, Suriname, Ecuador, en Panama genoemd in relatie tot de invoer van cocaïne, maar worden uitgaande lijnen naar het Verenigd Koninkrijk genoemd voor de export van synthetische drugs en als gewenst bestemmingsland voor inklimmers.

Bovendien moet de aard van de risicolijn in kwestie passen bij de te vervoeren illegale goederen. Zo zoeken inklimmers naar vrachtwagens, of auto's die klaar staan bij cruiseterminals. Maar komt drugs het land binnen in gekoelde fruittransporten, of mogelijk ook in koffie- of papiertransporten (zie ook Staring et al., 2019: 125 e.v.). Zo geldt dat in verschillende zeehavens in de regio verschillende risicolijnen aanwezig zijn, waarmee rekening moet worden gehouden met verschillende criminele activiteiten. In de havengebieden van Vlissingen, Terneuzen, en Moerdijk zijn verschillende risicolijnen aanwezig (zie voor voorbeelden ook Mehlbaum & König, 2019: 25, RIEC ZWB, 2015: 16, 26).

Vatbaarheid van aanwezige bedrijven voor criminele activiteiten

De derde kernkwetsbaarheid ligt in de vatbaarheid van aanwezige bedrijven voor criminaliteit. Bedrijven bieden criminelen gelegenheid tot het plegen van criminele activiteiten – die gelegenheid wordt geboden omdat bedrijven bijvoorbeeld materialen beschikbaar hebben die essentieel zijn voor hun bedrijfsprocessen.

Een voorbeeld van deze kwetsbaarheid ligt in de chemische industrie, waar bij grote onderhoudstops werk wordt verricht door ingehuurd personeel. Hierdoor wordt mogelijk kwetsbaar personeel geïntroduceerd in de zeehaven én is de zeehaven inherent kwetsbaar voor illegale arbeid en arbeidsuitbuiting. De beschikbaarheid van afvalstoffen die moeilijk af te voeren zijn, maakt een bedrijf kwetsbaar voor milieucriminaliteit. Wanneer bijvoorbeeld grote ladingen metaal of chemische producten beschikbaar zijn, die ook gebruikt worden bij de productie van synthetische drugs, ontstaat een kwetsbaarheid voor diefstal.

Gevoeligheid werknemers zeehaventerreinen

Een volgende kernkwetsbaarheid ligt in de gevoeligheid van werknemers op de zeehaventerreinen om zich in criminele activiteiten te laten betrekken. In het ondermijningsbeeld Moerdijk (Mehlbaum & König, 2019: 36) wordt gesteld dat zonder medewerking “van binnenuit” de meeste illegale activiteiten in de haven niet kunnen plaatsvinden. Zie ook de discussie over beroepsmatige inbedding van georganiseerde criminaliteit in de zeehavens in Madarie & Kruisbergen (2019: 40).

Het kan hierbij gaan om kwetsbare werknemers die werkzaam zijn op de haventerreinen of om kwetsbare ondernemers. Kwetsbare werknemers zijn bijvoorbeeld ingehuurd, tijdelijk personeel, en bezoekers van het haventerrein. Kwetsbare ondernemers zijn bijvoorbeeld ondernemers in een lastige financiële situatie. Havenmedewerkers met criminele intenties werken bovendien mogelijk bewust bij sommige bedrijven om de mogelijkheden die deze bedrijven bieden tot het faciliteren van criminele activiteiten (Mehlbaum & König, 2019: 34).

Mogelijkheid tot faciliteren van illegale feiten van binnenuit

Een hieraan verbonden kernkwetsbaarheid ligt in het faciliteren van illegale feiten van binnenuit. Het gaat dan om het faciliteren van criminele activiteiten met informatie, maar ook door specifieke acties te ondernemen die direct criminaliteit faciliteren. Het verschaffen van informatie over de bedrijfsprocessen in de zeehaven of kwetsbaarheden omtrent toegang speelt bijvoorbeeld een rol bij de invoer van drugs en bij het inklimmen van vrachtwagens. In het algemeen gaat het om informatie over hoe toegang te verkrijgen tot terreinen en over welke container of vrachtwagen de gewenste bestemming heeft (zie ook Staring et al., 2019: 199 e.v. over het belang van toegang tot terreinen en toegang tot informatie).

Specifieke acties waarmee criminele activiteiten worden gefaciliteerd worden gepleegd door bezoekers, corrupte medewerkers, vanuit legale bedrijven in handen van criminelen en doordat criminelen zich illegaal toegang verschaffen tot relevante zeehaventerreinen. In de sessies is ook gesproken over het verschaffen van toegang tot zeehaventerreinen via digitale middelen – codes kunnen bijvoorbeeld worden verkregen via *phishing*. Welke actie benodigd is om het optreden van een criminele activiteit te faciliteren verschilt natuurlijk per activiteit. Volgens een deelnemer aan de sessie is toegang via de “achterkant redelijk onderbelicht”, waarmee toegang via de waterkant tot de zeehaventerreinen wordt bedoeld.

Gebrek aan sociale controle zeehaventerreinen

Een andere kernkwetsbaarheid van de zeehavens ligt in het algemene gebrek aan sociale controle. Volgens deelnemers komt dit door algemene kenmerken van de zeehaven, het gaat om grote, drukke, vaak onoverzichtelijke terreinen. Ook speelt de cultuur van de zeehaven een rol. Deelnemers zien bijvoorbeeld een kwetsbaarheid in anonieme verzamelgebouwen waar het mogelijk is om tijdelijk bedrijfsruimte te huren (zie ook de behandeling van verzamelgebouwen in Mehlbaum & König, 2019: 29 e.v.). Het havenbedrijf is vaak niet op de hoogte van welke bedrijven in die ruimtes aanwezig zijn – en sociale controle is zeer beperkt.

Keuze voor economie over integriteit (privaat, semipubliek, publiek)

De laatste gesignaleerde kernkwetsbaarheid ligt in de spanning tussen economische meerwaarde van de haven en de integriteit van de bedrijfsprocessen en werknemers. Die spanning is van belang voor alle partijen in de haven (zie bijvoorbeeld Eski, 2019 voor een bespreking van het effect van deze paradox op havenbeveiligers). Private bedrijven zijn verantwoordelijk voor toegangsbeleid van hun eigen terreinen. De kosten van beveiliging van terreinen wegen echter niet altijd op tegen de baten. Het is dan niet in hun belang terreinen goed te beveiligen. Dat vertaalt zich in strikt noodzakelijke beveiligingsmaatregelen.

De categorie BRZO-bedrijven, ISPS-plichtige bedrijven, en bedrijven met een op veiligheid gericht beleid doen meer aan beveiliging van hun terreinen. Ook bij de beveiliging en opslag van chemische producten en waardevolle ladingen speelt duidelijk een spanning tussen kosten enerzijds en beveiliging anderzijds. Een ander voorbeeld van deze spanning ligt in de beperkte bereidheid van sommige bedrijven om veel geld uit te geven aan de inhuur van personeel. Wanneer wordt gezocht naar goedkope inhuur komt men sneller terecht bij kwetsbare uitzendbureaus – die op hun beurt weer onderaannemers inhuren.

Bij keuzes die voorliggen in de inrichting van de zeehaven, bij de havenbedrijven en publieke partijen zoals gemeentes, speelt de spanning tussen economie en integriteit. Zo moet in het vestigingsbeleid afgewogen worden of de extra toegevoegde economische waarde van vestiging met de introductie van nieuwe kwetsbare bedrijven in de zeehaven.

Take away



Er bestaat een duidelijk onderscheid in kernkwetsbaarheden die worden misbruikt voor (facilitering van) de diverse criminele activiteiten. Voor drugs, migratie en diefstal en smokkel zijn meer kernkwetsbaarheden geconstateerd, waaronder grootte van de goederenstromen, aanwezigheid van risicolijnen, kwetsbaarheid van werknemers en de mogelijkheid tot verschaffen van informatie en actie van binnenuit. Voor arbeidscriminaliteit en milieucriminaliteit speelt een duidelijk andere set kwetsbaarheden: de vatbaarheid van aanwezige bedrijven en een keuze van die bedrijven voor kostenbesparingen in plaats van integriteit.

Ook is er uit analyse van de bevindingen uit de expertsessies een analyse gemaakt van kwetsbaarheden in de aanpak van criminaliteit en de informatiedeling tussen publieke partijen, havenbedrijven en private partijen. De kernkwetsbaarheden in aanpak en informatiedeling zijn opgenomen in tabel 5.

Tabel 5 Overzicht van kernkwetsbaarheden in huidige inrichting van aanpak en informatiedeling.

Kernkwetsbaarheid aanpak en informatiedeling
Capaciteit in toezicht, handhaving en opsporing
Inrichting integrale aanpak en afstemming tussen organisaties
Gebrekkige informatiepositie en informatiedeling "binnen en tussen" private bedrijven, semipublieke partijen en publieke partijen

Capaciteit in toezicht, handhaving en opsporing

De eerste kernkwetsbaarheid in de aanpak van criminaliteit in de zeehavens is een gebrek aan capaciteit. Zowel tijdens de expertsessies als in de literatuur komt het beeld naar voren dat, gezien de uitgestrektheid van de gebieden, de grootte van de goederenstromen en de uitgebreide takenpakketten de toezichtcapaciteit ontoereikend is (Mehlbaum & König, 2019; Bekkers, 2019). In de expertsessies is ook naar voren gekomen dat de aard van het toezicht soms ontoereikend is. Zo is door deelnemers aangegeven dat met name administratief toezicht wordt gepleegd, niet vaak fysiek toezicht. Wanneer een certificering of vergunning is afgegeven voor bijvoorbeeld de geschiktheid van locaties voor opslag, zoals in het geval van CPR-loodsen, wordt naleving hiervan niet fysiek gecontroleerd.

Een gerelateerde kwetsbaarheid in de aanpak is dat bijvoorbeeld opsporingsambtenaren van de politie niet alle vormen van criminaliteit kunnen signaleren – daar is soms specialistische kennis voor nodig over arbeidsomstandigheden of milieuregels (zie ook Mehlbaum & König, 2019: 42). Ten slotte is er door deelnemers een beperkte aandacht van landelijke inspecties gesignaleerd voor de havens in Zeeland Brabant, zoals in het geval van ISZW omtrent arbeidscriminaliteit.

Inrichting integrale aanpak en afstemming tussen organisaties

Door deelnemers zijn ook kwetsbaarheden in de inrichting van de integrale aanpak en afstemming tussen relevante organisaties gesignaleerd. Er zijn wel allerlei vormen van samenwerking, zoals via het RIEC, via de Samenwerkingsovereenkomst Zuidwest⁷, binnen Symbiose, en in de Havendriehoek. Veel afstemming tussen de organisaties als politie, openbaar ministerie, Douane, KMar en gemeentes wordt echter als te vrijblijvend gezien door de deelnemers. Symbiose is een informeel samenwerkingsverband, waarbinnen wel actiedagen worden ingericht.

Afstemming over bijvoorbeeld actiedagen is zeer afhankelijk van individuele prioriteiten van deelnemende organisaties. Een aantal van die deelnemende organisaties wordt landelijk gestuurd, terwijl andere, regionaal aangestuurde partners makkelijker beslissingen kunnen maken over het deelnemen aan actiedagen. Afstemming met sommige organisaties wordt verder bemoeilijkt door de keuze voor een onwerkbaar bekostigingssystematiek, dit speelt volgens deelnemers een rol bij afstemming met de Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland. Zo ontstaat een gebrek in de inrichting van een effectieve integrale aanpak.

Informatiepositie en informatiedeling “binnen en tussen” private bedrijven, semipublieke partijen en publieke partijen

De laatste kernkwetsbaarheid bestaat op het gebied van de informatiepositie en informatiedeling. De informatiepositie wordt op dit moment vooral door binnenkomende signalen gestuurd, daarbij is er een focus op drugscriminaliteit. Door deelnemers wordt ook aangegeven dat het delen van informatie tussen publieke partijen lastig blijft. Dat komt door uitdagingen in de samenwerking, juridische beperkingen, maar ook omdat informatiedeling lang kan duren. Zie bijvoorbeeld de barrières voor informatiedeling en verkrijging van informatie uit overheidssystemen zoals ervaren door Mehlbaum & König (2019: 7). Zie voor een uitgebreide bespreking van uitdagingen in samenwerking tussen organisaties tegen ondermijnende criminaliteit, Waardenburg et al. (2020).

Bovendien bestaat er een kwetsbaarheid in de informatiepositie binnen organisaties. Zo noemt een deelnemer dat er “heel weinig terecht komt bij de mensen in de haven”. Door beperkte informatiedeling binnen organisaties komt het voor dat mensen op de werkvloer niet op de hoogte zijn van criminele processen. Een andere deelnemer gaf aan “er is veel bekend, maar het is niet op de juiste plekken beschikbaar”.

⁷ Tussen de Nationale Politie, eenheid Zeeland-West-Brabant, Landelijke Eenheid, Dienst Infrastructuur, de KMar, Belastingdienst/Douane Roosendaal en het Openbaar Ministerie Zeeland-West-Brabant is een convenant gesloten waarin samenwerking en strategische afstemming, tactische afstemming en informatiedeling zijn voorzien.

Take away

Het aanpakken van kernkwetsbaarheden heeft een breed effect op de mogelijkheid dat criminele activiteiten in de zeehavens plaatsvinden. Daarmee geven de kwetsbaarheden ook aanknopingspunten om algemene maatregelen te treffen, waarbij de inzet van een groot aantal organisaties nodig is.

4.4 Dynamiek van criminaliteit in zeehavens

Om de criminaliteit die optreedt in de zeehavens een slag dieper te begrijpen is gekeken naar de dynamiek van die criminaliteit. De reden om hiernaar te kijken is tweeledig. Ten eerste, is het nuttig te begrijpen waarom het probleem van criminaliteit in zeehavens persistent is. Dan kunnen ook onderliggende redenen voor het optreden van criminaliteit worden begrepen. Ten tweede, helpt het kijken naar de onderliggende dynamiek van criminaliteit te begrijpen welke mechanismes in te zetten om criminaliteit duurzaam te reduceren.

Om de meerwaarde van kijken naar dynamiek van criminaliteit inzichtelijk te maken, worden nu vijf voorbeelden besproken. De eerste twee dynamieken zijn relevant om onderliggende oorzaken voor de persistentie van criminaliteit te begrijpen. De andere drie dynamieken beschouwen mechanismes die ingezet kunnen worden om criminaliteit duurzaam te reduceren. De onderliggende analyse, uitgevoerd met MARVEL op het opgebouwde gezamenlijk probleembeeld, is uiteengezet in bijlage E. De gevonden dynamieken zijn opgenomen in tabel 6.

Tabel 6 Relevante dynamieken van criminele activiteiten en maatschappelijke context. De eerste twee dynamieken zijn relevant om onderliggende oorzaken te begrijpen, de andere drie kunnen ingezet worden criminaliteit te reduceren.

Dynamiek van criminaliteit in zeehavens
<i>Criminele activiteit trekt criminele activiteit aan:</i> opbrengsten gegenereerd met criminele activiteiten in de zeehavens vormen een verdere motivatie om criminele activiteiten in de zeehavens te ondernemen.
<i>Investeren van criminele opbrengsten voor facilitering criminele activiteiten:</i> criminele opbrengsten uit activiteiten gepleegd in de zeehavens kunnen worden gebruikt om een positie in de zeehavens te vergaren waarmee facilitering verder wordt versterkt.
<i>Belang van private partijen bij reductie criminaliteit:</i> sommige criminele activiteiten hebben directe nadelige effecten voor private partijen in de haven, daardoor bouwen ze ook belang op bij reductie van criminaliteit.
<i>Schade voor bedrijven veroorzaakt slechter vestigingsklimaat:</i> optreden van criminele activiteiten heeft nadelige effecten voor bedrijven, die schade heeft korte- en langetermijneffect op het vestigingsklimaat.
<i>Zicht op criminaliteit en melden:</i> bedrijven/werknemers in de haven hebben soms zicht op criminaliteit, alleen als zij melden wat ze hebben gezien, wordt de informatiepositie over criminaliteit van havenbedrijf en opsporing sterker.

Uit de uitgevoerde analyse blijken twee redenen voor de persistentie van criminaliteit in de zeehavens. Ten eerste trekt de mogelijkheid van facilitering van criminaliteit via de zeehaven verdere criminele activiteiten aan. Er is ten slotte gebleken dat de zeehaven een effectieve omgeving vormt om criminele opbrengsten in te genereren. Vervolgens kunnen opbrengsten ook nog ingezet

worden om een positie in de zeehaven te genereren waarmee criminaliteit nog effectiever gefaciliteerd kan worden. Zo worden investeringen gedaan in posities in de zeehaven en worden criminele facilitators op goede posities in de haven geplaatst. De mate waarin, en de wijze waarop dit mogelijk gebeurd zijn in dit onderzoek niet in kaart gebracht.

Uit analyse van het MARVEL-model blijken ook drie mechanismes die ingezet kunnen worden om te werken aan een duurzame criminaliteitsreductie. Ten eerste, blijkt uit de analyse dat sommige criminele activiteiten directe nadelige effecten hebben voor bedrijven actief in de haven, of voor hun werknemers (zie ook § 4.2). Daardoor hebben private partijen zelf een belang bij de reductie van criminaliteit. Een deelnemer bracht in één van de sessies het voorbeeld in van een bedrijf in Rotterdam dat zijn beveiligingsniveau veel hoger heeft gelegd met behulp van biometrische middelen omdat keer na keer medewerkers werden bedreigd. Ten tweede, is de schade voor bedrijfscontinuïteit op de korte termijn en het vestigingsklimaat in de haven op de lange termijn, waardoor de economische activiteiten in de zeehaven zouden kunnen afnemen. Ten slotte, speelt een belangrijke dynamiek in het belang van partijen om signaleringen van criminaliteit te melden en daarmee de informatiepositie in de opsporing te versterken.

De aanpak van criminaliteit moet gericht zijn op de zelfredzaamheid van private partijen wanneer zij zelf belang hebben bij de reductie van criminaliteit. Met de aanpak van criminaliteit wordt ook het negatieve effect op de bedrijfscontinuïteit aangepakt, dit komt ten goede aan de economische meerwaarde van de regio. Ten slotte moet in de aanpak gewerkt worden aan het op gang brengen van meldingen en signaleringen vanuit private partijen en hun werknemers actief in de haven.

Take away

Uit de analyse van het ontwikkelde probleembeeld is gebleken waarom criminaliteit in de zeehavens persistent is. Ten eerste, fungeren de zeehavens als een effectieve schakel in allerlei criminele ketens – daarom blijven criminelen gebruik maken van de havens. Ten tweede, houdt het herinvesteren van criminele opbrengsten in posities in de zeehavens de criminaliteit in stand. Beide mechanismes moeten worden doorbroken voordat daadwerkelijk een duurzame reductie kan worden gerealiseerd.



Mechanismes die kunnen worden ingezet om een duurzame reductie te realiseren zijn de volgende:

- versterken van de zelfredzaamheid van private partijen;
- aanpakken van het ondermijnende effect van criminaliteit op de economische aantrekkelijkheid van de regio; en
- op gang brengen van meldingen vanuit bedrijven en werknemers in de havens.

4.5 Blinde vlekken in informatiepositie criminaliteit en zeehavenprocessen

Gedurende het onderzoek is ook regelmatig in kaart gebracht in hoeverre de publieke partijen en de havenbedrijven een goede informatiepositie hebben omtrent criminaliteit en de raakvlakken met zeehavenprocessen. Er zijn verschillende thema's geïdentificeerd waar door deelnemers aan de expertsessies is opgemerkt dat onvoldoende begrip is opgebouwd over de inbedding van criminaliteit in de zeehavens. Er bestaan dus blinde vlekken in de informatiepositie, die ervoor zorgen dat relevante partijen zoals gemeentes, politie, openbaar ministerie, Douane, minder goed zicht hebben op hoe de zeehavens worden misbruikt om criminele activiteiten te faciliteren. De blinde vlekken zijn opgenomen in tabel 7. De onderstaande analyse is gebaseerd op input van deelnemers in de expertsessies.

Tabel 7 Gesignaleerde blinde vlekken in de informatiepositie van publieke partijen en havenbedrijven.

Blinde vlekken in informatiepositie
Beperkt zicht op (veranderingen in) modus operandi in criminele activiteiten
Beperkt inzicht in wijze waarop criminelen toegang verkrijgen tot de terreinen
Ontbreken benodigde informatie bedrijven/bedrijfsprocessen omtrent vestiging
Geen totaaloverzicht bedrijven actief op haventerreinen en bijkomende risico's
Beperkt inzicht in afweging private bedrijven bij veiligheidsmaatregelen

De eerste blinde vlek gesignaleerd door deelnemers heeft te maken met het zicht op modus operandi in criminele activiteiten en veranderingen daarin. Die veranderingen vinden plaats om allerlei redenen – bijvoorbeeld als reactie op een succesvolle interventie door de opsporing. Door zowel Douane als KMar is aangegeven dat risico-inschattingen met name gebeuren op basis van wat bekend is over modus operandi van criminelen. Wel is aangegeven dat daarbij geleund wordt op landelijk beschikbare kennis. Toch kan het dan enige tijd duren voordat een nieuwe modus operandi wordt gesignaleerd – eerst moet een signaal binnenkomen. Informatie over modus operandi is ook niet altijd op de werkvloer beschikbaar.

De tweede blinde vlek is het beperkte inzicht in de wijze waarop criminelen zich toegang verschaffen tot haventerreinen. Bij deelnemers zijn allerlei modus operandi bekend. Hoe vaak van ieder van die modus operandi gebruik wordt gemaakt, is niet bekend. De binnenkomende signalen over hoe criminelen zich toegang verschaffen kunnen een gekleurd beeld geven over het totaalbeeld. Bovendien, zijn mislukte pogingen tot het verschaffen van toegang en geconstateerde criminele activiteiten in de binnenkomende signalen vermoedelijk oververtegenwoordigd. Ook is onbekend hoe vaak gebruik wordt gemaakt van digitale middelen voor verschaffen van toegang, bijvoorbeeld verkregen via *cybercrime*.

Een volgende blinde vlek bevindt zich in de vestiging van nieuwe bedrijven op de haventerreinen. Bij de gemeente en het havenbedrijf is niet altijd bekend wat de historie is van bedrijven die zich willen vestigen, of wat de historie is van de mensen achter de bedrijven in kwestie. Zo is dus ook een eventuele criminele positie in bedrijven die zich willen vestigen niet altijd duidelijk. Een vergelijkbare blinde vlek speelt op het niveau van risico-transportlijnen. Zo schetste een deelnemer een voorbeeld van een risicolijn die zich zonder enige barrière heeft kunnen verplaatsen uit Rotterdam naar Vlissingen (zie ook het voorbeeld in Boerman et al., 2017: 43).

Er bestaat ook een blinde vlek in het totaaloverzicht van bedrijven actief op de haventerreinen. In totaal zijn er meer dan 1000 bedrijven gevestigd op de terreinen van Port of Moerdijk en North Sea Port. Van een deel van de bedrijven is niet altijd bekend dat ze gevestigd zijn op of actief zijn op de haventerreinen. Het gaat dan bijvoorbeeld om bedrijven die via onderhuur tijdelijk bedrijfsruimte huren. Daarnaast zijn er bedrijven die niet zijn ingeschreven bij het havenbedrijf of de Kamer van Koophandel actief. Hierdoor is er bij gemeente, havenbedrijf en opsporing ook geen totaaloverzicht van kwetsbaarheid voor facilitering van criminele activiteiten bij bedrijven. Bovendien is er geen compleet zicht op welke bedrijven actief zijn in de zeehaven. Uitzendbureaus, transport-, service-, en schoonmaakbedrijven zijn ook actief op de haventerreinen, maar zijn niet aangesloten of aangemeld bij het havenbedrijf. Het is zeker van belang zicht op te bouwen op criminele posities in legale bedrijven in de haventerreinen. Dat soort posities kan ingezet worden ter facilitering van criminele activiteiten, waardoor reductie van criminaliteit nog lastiger is (zie ook de tweede dynamiek in paragraaf 4.4).

Ten slotte, merken deelnemers op dat er incompleet inzicht bestaat in de manier waarop bedrijven belangenoverwegingen maken. Bij het inrichten van de beveiliging van terreinen van individuele bedrijven speelt het gewenste veiligheidsniveau een rol, maar vooral ook de kosten van beveiligingsmaatregelen. Het imago van bedrijven zou hierin volgens deelnemers ook een rol kunnen spelen.

Take away

De gesignaleerde blinde vlekken geven richting aan benodigde samenwerking tussen politie, gemeentes, havenbedrijven en andere publieke partijen in onderzoek naar criminaliteit in de zeehavens. Benodigde acties zijn:



- proactief uitwerken van modus operandi gebruikt door criminelen;
- volledig én actueel overzicht creëren van bedrijven actief op de terreinen; en
- geassocieerde kwetsbaarheden in kaart brengen;
- beschikbaar stellen van gevonden informatie over modus operandi, bedrijven en kwetsbaarheden waar die nodig is, bijvoorbeeld in het vestigingsproces.

5 Aanpak van criminaliteit in zeehavens Zeeland Brabant

Het laatste resultaat uit dit onderzoek is een eerste set van maatregelen om de criminaliteit in de zeehavens in Zeeland Brabant aan te pakken. In de derde en vierde expertsessie is deelnemende professionals gevraagd interventies aan te dragen die onderdeel kunnen zijn van de aanpak van criminaliteit. Bovendien is in de analyse van de resultaten uit die expertsessies meegenomen dat de kwetsbaarheden zoals eerder gesignaleerd moeten worden gereduceerd.

Er is voor gekozen interventies centraal te stellen waarvan verwacht kan worden dat meerdere criminele activiteiten ermee gereduceerd worden. Daarmee kan de aanpak van criminaliteit effectief gericht worden op meerdere criminele activiteiten – en moet bij de te ontwerpen aanpak ook een groot aantal publieke partijen, de havenbedrijven en zelfs private partijen betrokken worden. In dit hoofdstuk worden de gevonden hoofdinterventielijnen gepresenteerd, zie tabel 8. Ieder van de lijnen bestaat uit een aantal interventies. In bijlage G zijn de hoofdinterventielijnen in meer detail opgenomen, bovendien zijn in die bijlage ook interventies gericht op specifieke criminele activiteitsvormen opgenomen.

Tabel 8 Hoofdinterventielijnen gericht op het mitigeren van kwetsbaarheden in de zeehavens en het versterken van aanpak, informatiedeling en informatiepositie.

Interventielijijn
1 Gericht op mitigeren kwetsbaarheden zeehavens
2 Gericht op structureel in kaart brengen kwetsbaarheden zeehavens
3 Gericht op versterking informatiedeling private en publieke partijen
4 Gericht op versterking van de aanpak van criminaliteit in de zeehavens

5.1 Interventielijijn 1: Gericht op mitigeren kwetsbaarheden zeehavens

De eerste hoofdinterventielijijn is gericht op het mitigeren van de gesignaleerde kernkwetsbaarheden in de processen van de zeehavens. De interventies die onderdeel zijn van deze hoofdinterventielijijn zijn opgenomen in tabel 9.

Tabel 9 Selectie van interventies uit hoofdinterventielijijn 1.

Interventie
Versterken toegangssystemen, beveiligingsmaatregelen fysieke/digitale toegang
Stimuleren bedrijven tot preventieve maatregelen, bescherming eigen personeel
Versterken sociale controle tussen werknemers en bedrijven in zeehavens
Instellen voorwaarden vestiging bedrijven en aanwezigheid risicolijnen
Aanscherpen privaatrechtelijke vestigingsovereenkomst
Inrichten afdwingbaar regelgevingsmodel sociale veiligheid kwetsbare bedrijven

Ten eerste zal gewerkt moeten worden aan het versterken van toegangssystemen en beveiligingsmaatregelen voor fysieke én digitale toegang tot de zeehaven of specifieke terreinen daarbinnen. Uit eerdere analyses is gebleken dat veel criminele activiteiten op de zeehaventerreinen gebaat zijn bij de mogelijkheden voor facilitering van binnenuit en dat criminelen zich toegang moeten (laten) verschaffen tot de terreinen. Beveiliging van specifieke terreinen kan volgens de deelnemers

worden versterkt door gebruikmaking van biometrische of *role-based* toegangssystemen. Wel wordt door deelnemers aangegeven dat het versterken van beveiliging tot gevolg kan hebben dat de *modus operandi* van criminelen veranderen zodat toegang niet meer nodig is, waardoor criminaliteit niet daadwerkelijk wordt gereduceerd.

Op de zeehaven aanwezige bedrijven zouden daarbij moeten worden gestimuleerd tot het zelf nemen van preventieve maatregelen, omtrent beveiliging en bijvoorbeeld in de bescherming van het eigen personeel. Ook moet volgens deelnemers gewerkt worden aan het versterken van de sociale controle op de zeehaventerreinen. Zo kan het optreden van onveilige werkomstandigheden zoals gezien in voorbeelden rond invoer van drugs, en diefstal en smokkel worden gereduceerd. Het weghouden van “ongenode gasten” is ook in het belang van de bedrijven zelf, zie ook het mechanisme “belang van private partijen” en het mechanisme “schade voor bedrijven” voor duurzame reductie van criminaliteit in § 4.4.

Een volgende interventie is gerelateerd aan de aanwezigheid van bedrijven en de aanwezigheid van risicolijnen bij die bedrijven. Volgens de deelnemers kunnen voorwaarden worden gesteld aan de aanwezigheid van bedrijven die vatbaar zijn voor verschillende criminele activiteiten. Deze voorwaarden kunnen een rol spelen bij het reduceren van arbeidscriminaliteit, milieucriminaliteit, en invoer van drugs. Daarnaast is het volgens de deelnemers mogelijk voorwaarden te stellen aan de aanwezigheid van risico-transportlijnen bij bedrijven. Een voorbeeld is dat bedrijven verplicht gesteld kan worden de aanwezigheid van risico-transportlijnen te melden. Ook in de privaatrechtelijke vestigingsovereenkomst kunnen dit soort voorwaarden worden opgenomen.

Ten slotte kan een afdwingbaar regelgevingsmodel op het gebied van sociale veiligheid gericht op kwetsbare bedrijven ingericht worden. Dit regelgevingsmodel zou gelijkend op het *International Ship and Port Facility Security Code* model kunnen worden ingericht, door deelnemers is gesignaleerd dat ISPS goed werkt voor terrorismebestrijding. Volgens deelnemers aan de expertsessies is er mogelijk ruimte om ISPS toepasbaar te verklaren voor groepen risicobedrijven. Verwacht wordt dat door middel van een regelgevingsmodel gericht op sociale veiligheid en criminaliteit kan worden afgedwongen dat bedrijven daadwerkelijk maatregelen nemen tegen criminaliteit.

In het ontwerp van het regelgevingsmodel moet dan worden toegespitst op de eerder gesignaleerde kernkwetsbaarheden bij relevante groepen bedrijven. Wel zijn er door deelnemers juridische en economische barrières genoemd die implementatie van een extra regelgevingsmodel in de weg kunnen staan. Bovendien verdient het de voorkeur via preventie kwetsbaarheid van in de haven aanwezige bedrijven te reduceren.

5.2 Interventielij 2: Gericht op in kaart brengen kwetsbaarheden zeehavens

De tweede hoofdinterventielij is gericht op het structureel in kaart brengen van de kwetsbaarheden in de zeehavens, daarvoor moet ook de aanwezigheid van bedrijven op de haventerreinen in kaart worden gebracht. Met deze hoofdinterventielij wordt gewerkt aan het reduceren van twee blinde vlekken in het

begrip van de inbedding van criminaliteit in de zeehavens. De interventies die onderdeel zijn van deze lijn zijn opgenomen in tabel 10.

Tabel 10 Selectie van interventies uit hoofdinterventielijn 2.

Interventie
Overzicht maken van bedrijven in havengebieden met risico's/kwetsbaarheden
Gezamenlijk met bedrijven kwetsbaarheden in zeehaven in kaart brengen
Versterken van awareness voor veiligheid, criminaliteit en kwetsbaarheden
Cultuuromslag, moraliteitsverandering t.o.v. georganiseerde criminaliteit

De eerste interventie in deze hoofdinterventielijn is het in kaart brengen van de bedrijven die aanwezig zijn in de havengebieden. Daarbij moet ook voor zover mogelijk gewerkt worden aan het in kaart brengen van bedrijven die slechts actief zijn op de haventerreinen, maar er niet gevestigd zijn. Door deelnemers is aangegeven dat nu onduidelijk is welke bedrijven precies aanwezig zijn op de haventerreinen. Daardoor is er incompleet zicht op vatbaarheid van de groep aanwezige bedrijven. Een randvoorwaarde voor het compleet maken van het overzicht ligt in de veelal vereiste medewerking van bedrijven zelf.

Gezamenlijk met bedrijven kan worden gewerkt aan het in kaart brengen van kwetsbaarheden in hun bedrijfsprocessen. Op die manier kan volgens deelnemers voor hen ook duidelijker worden waarom zij belang hebben bij een reductie van criminaliteit. Daarmee wordt gewerkt aan het versterken van awareness voor veiligheid, criminaliteit en kwetsbaarheden in bedrijfsprocessen. Ook hierbij speelt de randvoorwaarde dat bedrijven een belang moeten ondervinden van de samenwerking.

In deze interacties met bedrijven is het nodig te benadrukken dat criminele activiteiten sterke nadelige effecten kunnen hebben voor bedrijven waaronder: onveilige werkomstandigheden, geweldsincidenten gericht op hun personeel, economische schade bij diefstal, of imagoschade wanneer criminele activiteiten bij bedrijven worden gesignaleerd (zie ook § 4.2 voor effecten van criminaliteit).

Hiermee kan volgens de deelnemers bij management van in de haven actieve bedrijven worden duidelijk gemaakt: "weet wat je doet als je [criminaliteit faciliteert], dit kan op de lange termijn hele nadelige effecten hebben". Op termijn moet het doel zijn te werken aan een cultuuromslag en moraliteitsverandering ten opzichte van georganiseerde criminaliteit bij werknemers en private partijen in de havens.

5.3 Interventielijn 3: Gericht op versterking informatiedeling private, publieke partijen

De derde hoofdinterventielijn is gericht op het versterken van de informatiedeling tussen private en publieke partijen. Met deze hoofdinterventielijn wordt gewerkt aan het op gang brengen van de informatiedeling tussen private partijen en publieke partijen én tussen publieke partijen onderling. De interventies die onderdeel zijn van deze hoofdinterventielijn zijn opgenomen in tabel 11.

Tabel 11 Selectie van interventies uit hoofdinterventielijn 3.

Interventie
Inrichten samenwerkingsverband dat integraal naar criminaliteit zeehavens kijkt
Investering in informatiedeling over herkennen modus operandi
Versterken meldingsbereidheid gefocust op algemene signaleringscapaciteit en specifieke criminele activiteitsvormen
Reduceren van imagoschade bij meldingen misstanden in bedrijven

De eerste interventie in deze lijn is het inrichten van een samenwerkingsverband dat integraal naar criminaliteit in de zeehavens kijkt. Dit verband moet zich volgens de deelnemers richten op informatie én actie. Hiermee wordt versnippering van de informatiepositie sterk tegen gegaan. Een aantal voorbeelden van onderwerpen waarop een versnippering in de informatiepositie bestaat is: door criminelen gebruikte modus operandi, beschikbare informatie over bedrijven relevant voor het vestigingsproces en relevante kwetsbaarheden bij de bedrijven in de zeehavens.

Natuurlijk kan niet altijd alle informatie worden gedeeld, door deelnemers zijn ook juridische beperkingen benoemd. Informatie over criminaliteit in de zeehavens is beschikbaar op verschillende niveaus, zo is operationele informatie van de politie of de douane veel minder goed deelbaar, dan algemene kenmerken van modus operandi. Volgens deelnemers kan dan ook juist worden geïnvesteerd in informatiedeling “op kleine schaal” over modus operandi.

Daartoe kunnen open informatiesessies worden georganiseerd over te herkennen indicatoren voor modus operandi van criminelen in bijvoorbeeld de invoer van drugs met publieke én private partijen actief in de haven. Zo kan worden gewerkt aan de informatiedeling tussen partijen, maar ook binnen organisaties, zonder dat operationele informatie hoeft te worden gedeeld. Volgens deelnemers aan de expertsessies gaat het er uiteindelijk om dat werknemers in de zeehaven in het algemeen “argwanend” zijn en “opvallende” dingen melden.

Om te zorgen dat meldingen en signaleringen van criminele activiteiten daadwerkelijk worden gedaan moet worden gewerkt aan de meldingsbereidheid. Dit geldt zowel voor de bereidheid van individuen, als voor de bereidheid van bedrijven op de zeehaven. Hiertoe moet volgens deelnemers in ieder geval worden gewerkt aan de reducering van imagoschade bij meldingen van misstanden in bedrijven.

5.4 **Interventielijn 4: Gericht op versterking van aanpak van criminaliteit in de zeehavens**

De vierde hoofdinterventielijn is gericht op het versterken van de aanpak van criminaliteit in de zeehavens. Met deze hoofdinterventielijn wordt gewerkt aan het vergroten van de capaciteit en het tegengaan van vrijblijvendheid in gezamenlijke acties en inzet. Bovendien kan worden gebouwd op de versterking van de informatiepositie zoals bedoeld in hoofdinterventielijn 3. De interventies die onderdeel zijn van deze hoofdinterventielijn zijn opgenomen in tabel 12.

Tabel 12 Selectie van interventies uit hoofdinterventielij 4.

Interventie
Versterken opsporings- en vervolgingscapaciteit door opbouwen van gezamenlijk beeld en uitvoeren van gezamenlijke acties
Samenwerking met andere havens in regio Rotterdam-Antwerpen, om zicht te krijgen op modus operandi en rond vestigingsvraagstukken
Versterken aandacht van landelijke diensten voor zeehavengebied Zeeland Brabant

Om de aanpak van criminaliteit te versterken wordt door de deelnemers een versterking van de opsporings- en vervolgingscapaciteit gezien. Daartoe geven deelnemers aan dat “je er met enkel uitbreiding van de fte’s niet bent”. Volgens deelnemers moet het gaan om het gezamenlijk opbouwen van een beeld van criminaliteit in de haven en het inrichten van gezamenlijke acties. Daarin moet vrijblijvendheid van deelname aan acties worden tegen gegaan. Een gezamenlijke afstemming over op welke zaken actie te ondernemen kan hier aan bij dragen. Dan moet in sommige organisaties afstemming gezocht worden met het landelijke niveau waar nu keuzes over inzet worden gemaakt. Alle vier de hier opgenomen hoofdinterventielijnen zijn gericht op algemene kernkwetsbaarheden – dat zorgt ervoor dat meerdere criminele activiteiten er mee gereduceerd kunnen worden. Volgens deelnemers moet vanuit een versterkte aanpak het beeld uitgaan van een “responsieve overheid”, waardoor de meldingsbereidheid van private bedrijven ook versterkt wordt.

Om zicht te krijgen op gebruikte modus operandi moet worden samengewerkt met alle havens in de regio Rotterdam tot Antwerpen. Ook omtrent vestiging van bedrijven moet actief informatie-uitwisseling plaatsvinden met die havens. Zo moet worden voorkomen dat bedrijven die niet meer welkom zijn in de ene haven zich zonder voorwaarden kunnen vestigen in een andere haven. Hiermee kan ook gewerkt worden aan het tegengaan van waterbedeffecten in het optreden van criminaliteit. Ten slotte kan volgens de deelnemers de aandacht van landelijke diensten voor de zeehavens in de regio Zeeland Brabant worden versterkt. Het gaat dan zeker om de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

6 *Take aways* voor de aanpak van criminaliteit

In deze rapportage is het gezamenlijk beeld van criminaliteit zoals dat is opgebouwd in dit onderzoek gepresenteerd. Ook zijn opgenomen:

- een maatschappelijk doel;
- criminele activiteiten;
- kernkwetsbaarheden;
- redenen waarom criminaliteit blijft bestaan blinde vlekken in de informatiepositie over criminaliteit;
- interventies die onderdeel kunnen vormen van de aanpak van criminaliteit in de zeehavens van Zeeland Brabant.

In ieder van de resultaatparagrafen is hierboven reeds een *take away* geformuleerd. In conclusie worden die *take aways* in relatie tot elkaar geschetst.

6.1 *Take aways* voor het doel van de aanpak

De aanpak van criminaliteit in de zeehavens moet volgens de deelnemers gericht zijn op “integere en weerbare zeehavens die geen criminele activiteiten faciliteren”. Met de formulering van dit maatschappelijk doel zijn ook aanknopingspunten gevonden voor de evaluatie van het succes van een aanpak van criminaliteit. Zie voor een uitgebreide bespreking van het meten van effectiviteit in de aanpak van criminaliteit, Korf et al. (2018). Daartoe moet de mate van optreden van criminele activiteiten in de zeehavens in kaart worden gebracht.

Ook moeten integriteit en weerbaarheid van de zeehavens meetbaar gemaakt worden. Dit kan door in kaart te brengen: (1) meldingsbereidheid, (2) sociale controle, (3) aantal corrupte zeehavenmedewerkers, (4) zelfredzaamheid van private partijen, (5) faciliteiten en bereidheid tot informatiedeling, en (6) kwaliteit van toezicht, handhaving en opsporing. Natuurlijk bestaat een aantal problemen bij het meetbaar maken van deze aspecten van criminaliteit en de aanpak. Het gaat veelal om *dark numbers*, met deze structurering is een kwalificatie bereikt van het doel van de aanpak.

6.2 *Take aways* voor criminele activiteiten en kernkwetsbaarheden

In dit onderzoek is in detail gekeken naar welke criminele activiteiten in de zeehavens plaatsvinden. Daartoe is gekeken naar welke activiteiten expliciet gebruikmaken van de functie van de zeehavens of de omstandigheden die daarbij gelden. Het gaat dan dus wél om de invoer van drugs en niét om de handel in drugs. Het gaat ook om de diefstal van chemische producten die als precursor worden gebruikt van synthetische drugs, maar niet om de productie van synthetische drugs zelf.

Deze analyse maakt het mogelijk om begrip op te bouwen voor de exacte rol van de zeehavens in de criminele ketens van transitcriminaliteit zoals drugscriminaliteit, migratiecriminaliteit en diefstal en smokkel. Een analyse van de criminele keten van drugscriminaliteit en de rol van de zeehavens hierin is in nog meer detail uitgevoerd in Staring et al. (2019) door gebruikmaking van *crime scripting* (Cornish, 1994). Ook worden verschillen tussen transitcriminaliteit en arbeids- en milieucriminaliteit

duidelijk. De eerste wordt gepleegd door werknemers of passanten, de laatste wordt gepleegd door werknemers en bedrijven die onderdeel zijn van de haven.

De criminele activiteiten die in de zeehavens plaatsvinden hebben negatieve gevolgen op de zeehavens zelf en op de lokale omgeving. De mate waarin effect optreedt op de zeehavens en de lokale omgeving varieert. Geweldsincidenten die komen kijken bij het uithalen van drugs hebben hun effect op de werkomstandigheden van zeehavenmedewerkers. Er treden ook fysieke veiligheidsrisico's op door illegale arbeid en door het onjuist opslaan en afvoeren van chemische producten en afvalstoffen. Ook wordt economische schade waargenomen, voor bedrijven in de haven, met op de lange termijn een effect op het vestigingsklimaat. Die gevolgen voor de zeehavens treden in verschillende mate op. De effecten van criminaliteit die plaatsvindt in de haven zijn daarmee net anders dan de effecten van criminaliteit die plaatsvindt in het achterland. Daarom vergt de aanpak van criminaliteit in de zeehavens een specifieke insteek.

De in dit onderzoek gesignaleerde kernkwetsbaarheden geven weer welke structuren, processen en systemen er debet zijn aan het optreden van criminaliteit in de zeehavens. Deze kwetsbaarheden geven daarmee aanknopingspunten om de Gelegenheidsstructuren voor het optreden van criminaliteit in de zeehavens aan te pakken. Kernkwetsbaarheden liggen in: (1) grootte van de goederenstromen, (2) aanwezigheid van risicolijnen en (3) aanwezige bedrijven, (4) de gevoeligheid van werknemers en (5) de mogelijkheid tot faciliteren van illegale feiten van binnenuit, (6) gebrek aan sociale controle, en (7) de keuze voor economie over integriteit. Het aanpakken van deze kernkwetsbaarheden heeft naar verwachting een breed effect op de gelegenheid die de zeehaven biedt tot het plegen van criminele activiteiten. Daarmee geven deze kwetsbaarheden aanknopingspunten voor algemene maatregelen, waarbij de inzet van alle betrokken organisaties opportuun is.

Uit de analyses van het gezamenlijk ontwikkelde probleembeeld zijn vervolgens redenen gebleken voor de persistentie van criminaliteit in de havens. De zeehavens fungeren als een effectieve schakel in allerlei criminele ketens – daarom blijven criminelen gebruik maken van de havens. Ook worden criminele opbrengsten opnieuw geïnvesteerd in de haven, en opgebouwde posities worden opnieuw benut voor de facilitering van criminele activiteiten. Deze mechanismes moeten worden doorbroken om criminaliteit effectief te reduceren. Om criminaliteit effectief te reduceren kunnen worden ingezet: de zelfredzaamheid van private partijen, het aanpakken van het effect van criminaliteit op het vestigingsklimaat en het op gang brengen van meldingen vanuit bedrijven en werknemers in de haven.

In dit onderzoek zijn ook blinde vlekken gesignaleerd die richting geven aan benodigde samenwerking tussen politie, gemeentes, havenbedrijven en andere publieke partijen. Benodigde acties zijn: (1) proactief uitwerken van modus operandi gebruikt door criminelen, (2) volledig én actueel overzicht creëren van bedrijven actief op de terreinen, en (3) geassocieerde kwetsbaarheden in kaart brengen. De gevonden informatie over modus operandi, bedrijven en kwetsbaarheden moet beschikbaar gemaakt worden waar die nodig is, bijvoorbeeld in het vestigingsproces.

6.3 **Take aways voor maatregelen tegen criminaliteit in zeehavens**

In dit onderzoek zijn vier hoofdinterventielijnen opgeleverd. Een hoofdinterventielijn is gericht op het mitigeren van de kernkwetsbaarheden in de zeehavenprocessen, zoals hierboven benoemd. Een volgende lijn is gericht op het structureel in kaart brengen van kwetsbaarheden in de zeehavens, daartoe moet in kaart worden gebracht welke bedrijven actief zijn in de havens. De derde lijn is gericht op de versterking van de informatiedeling tussen private en publieke partijen. De vierde lijn is gericht op de versterking van de aanpak van criminaliteit in de zeehavens.

Het pakket aan interventies grijpt in het algemeen aan op gelegenheidsstructuren in de structuren, processen en systemen van de zeehavens. Met de genoemde lijnen wordt gewerkt aan het reduceren van die kwetsbaarheden, inzicht vergroot in de inbedding van criminele activiteiten in de zeehavens, en gewerkt aan informatiedeling aan aanpak van criminaliteit.

Natuurlijk zijn deze hoofdinterventielijnen slechts een start van het ontwerp van een effectieve aanpak van criminaliteit in de zeehavens. Er moet zeker ook aandacht besteed worden aan: het detailontwerp van de uit te voeren interventies (van Engers et al., 2018), het in kaart brengen van de effectiviteit (Korf et al., 2018), en het voorkomen van verplaatsingseffecten van criminaliteit uit Zeeland Brabant naar nabijgelegen zeehavens (Bernasco, 2006). Daarmee kan het programma Zeehavens vorm worden gegeven, voortbouwend op het Actieplan Zeehavens Zeeland Brabant uit 2017 en een gemeenschappelijk beeld en begrip van criminaliteit in de zeehavens in Zeeland Brabant.

7 Referenties

Open bronnen

- Andersen, D. F., Vennix, J. A., Richardson, G. P. & Rouwette, E. A. (2007). Group model building: problem structuring, policy simulation and decision support. *Journal of the Operational Research Society*, 58(5), 691-694.
- Bernasco, W., Elffers, H. & Bruinsma, G. (2006). Het waterbedeffect: Ruimtelijke neveneffecten van plaatsgebonden maatregelen tegen criminaliteit. *Tijdschrift voor Criminologie*. 48 (3), 243-258.
- Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F. & Stoffers, E. (2017). *Nationaal dreigingsbeeld 2017: Georganiseerde criminaliteit*. Driebergen: Politie Landelijke Eenheid Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- Cornish, D. B. (1994). The procedural analysis of offending and its relevance for situational prevention. *Crime Prevention Studies*, 3, 151-196.
- Engers, T. van, de Meijer, M. & Barros, A.I. (2018) Facilitators in silico, look before you leap: Kennisgebaseerde scenario's voor interventies gericht op facilitators in criminele samenwerkingsverbanden. *Strafblad, tijdschrift voor Wetenschap en Praktijk*, 2018 (3), p. 5-16.
- Eski, Y. (2019). Tussen wal en schip: Etnografische inzichten in lokale havenbeveiliging. *Justitiële Verkenningen*, 19 (5): 52-68.
- Keijser, B.M.J. & Veldhuis, G.A. (2019). *Eindrapport Probleemanalyse voor Shared Intelligence: Verkenning van de meerwaarde van MARVEL binnen de politieorganisatie*. TNO2019R11032. Den Haag: TNO.
- Keijser, B., Veldhuis, G. & Huisman, S. (2020). Analyse methode voor ondermijning. *Tijdschrift voor de Politie*. Nummer 1, jaargang 2020.
- Kleemans, E.R., Bienen, M.E.I., Bunt, H.G. van de, Kouwenberg, R.F., Paulides, G. & Barendsen, J. (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC.
- Korf, D.J., Luijk, S.J. & de Meijer, M.E. (2018) *Criminele samenwerkingsverbanden. Ontwikkelingen in aanpak en duiding effectiviteit*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Madarie, R. & Kruisbergen, E. (2019). Transitcriminaliteit en logistieke knooppunten in Nederland. *Justitiële Verkenningen*, 19 (5): 29-51.
- Middleler, F. de, van Nimwegen, S., Ceulen, R., Gerbrands, S. & Roevens (2018). *Illegale drugsmarkten in België en Nederland: Communicerende vaten?* Onderzoek uitgevoerd door Universiteit Gent, Tilburg University en KU Leuven. Brussel: Belgian Science Policy Office.
- Neve, R. (2013). *Geglobaliseerde afvalcriminaliteit: Illegale praktijken in de afvalstromen naar Afrika en China*. Zoetermeer: Landelijke Eenheid DLIO. Beschikbaar via <https://www.politie.nl/themas/2013-geglocaliseerde-afvalcriminaliteit.html>.
- Neve, R., van Doorn, M., Fortuin, B., in 't Veld, M., Mac Gillavry, D., Stokman, A. & van Zanden, N. (2016). *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016*. Opgesteld door ILT-IOD, NVWA-IOD, en Landelijke Eenheid DLIO. Beschikbaar via <https://www.politie.nl/themas/2017-dreigingsbeeld-milieucriminaliteit-2016.html>.


- NOS (2017). *Veel cocaïne naar kleinere havens; er wordt nauwelijks gecontroleerd*. Beschikbaar via <https://nos.nl/artikel/2181705-veel-cocaine-naar-kleinere-havens-er-wordt-nauwelijks-gecontroleerd.html>. Geraadpleegd op 31 januari 2020.
- Omroep Zeeland (2020). *Ruim 900 kilo cocaïne gevonden in Vlissingse haven*. Beschikbaar via <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/117550/Ruim-900-kilo-cocaine-gevonden-in-Vlissingse-haven>. Geraadpleegd op 31 januari 2020.
- Openbaar Ministerie (2017). *Gevaarlijk wildwest in de haven*. Beschikbaar via <https://www.om.nl/onderwerpen/ondermijnende/verhalen-0/gevaarlijk-wildwest/>. Geraadpleegd op 29 januari 2020.
- Tielbaard, N., van Meeteren, M. & Commandeur, X. (2016). Slachtoffer van arbeidsuitbuiting? *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(2), p. 36 e.v.
- Staring, R.H.J.M., Bisschop, L.C.J., Roks, R.A., Brein, E.G., van de Bunt, H.G. & Houweling, A. (2019). *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Sterman, J. (2010). *Business dynamics: Systems thinking and modeling for a complex world*. Boston: Irwin McGraw-Hill.
- Veldhuis, G. A., van Scheepstal, P., Rouwette, E. & Logtens, T. (2015). Collaborative problem structuring using MARVEL. *EURO Journal on Decision Processes*, 3(3-4), 249-273.
- Vennix, J. A. M. (1996). *Group model building: Facilitating team learning using system dynamics*. Chichester: Wiley.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2019). *Milieuzonering nieuwe stijl: Voor toepassing onder de Chw/Transitiewet op weg naar de Omgevingswet*. Den Haag: VNG.
- Vermeulen, I., van der Lees, W. & Dirksen, V. (2018). *De doorvoer van cocaïne via Nederland: Distributielijnen en doorvoermethoden*. Zoetermeer: Landelijke Eenheid Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- Waardenburg, M., Keijser, B., Groenleer, M. & de Jong, J. (2016). Probleemanalyse is het halve werk: Samenwerking en innovatie in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. *Bestuurswetenschappen*, 70(2), 5-19.
- Waardenburg, M., Groenleer, M., de Jong, J. & Keijser, B. (2020). Paradoxes of collaborative governance: investigating the real-life dynamics of multi-agency collaborations using a quasi-experimental action-research approach. *Public Management Review*, 22(3): 386-407.

Vertrouwelijke bronnen


- Bekkers, L. (2019). *Toezicht en Handhaving in Zeehavens: Een onderzoek naar de actieve (semi-)overheidsdiensten in de regio Zeeland West-Brabant*. Taskforce Brabant-Zeeland. In opdracht van de Havendriehoek Zeeland Brabant en Openbaar Ministerie Zeeland West-Brabant.
- Mehlbaum, S. & König, V. (2019). *Ondermijningsbeeld haven- en industriegebied Moerdijk: Overkoepelende rapportage*. Vertrouwelijk document. In opdracht van Gemeente Moerdijk.
- Openbaar Ministerie (2019). *Veiligheidsbeeld milieu havens ZWB: Eerste verkenning*.
- Regionaal Informatie- en Expertise Centrum Zeeland West-Brabant (RIEC ZWB) (2015). *Deelrapport Havens: Ondermijningsbeeld Zeeland*. Vertrouwelijk document.

8 Ondertekening

Den Haag, maart 2020

TNO
Military Operations 

Drs. I.E. van Bommel
Research manager

 Ir. B.M.J. Keijser
Auteur

A Databronnen

Onderstaande tabel bevat een overzicht van alle typen databronnen zoals gebruikt voor dit onderzoek. De tabel bevat een indicatie van het type bron, een beschrijving van de aard van het genoemde type bron, en ten slotte een toelichting van de functie waarin de databron is gebruikt voor dit onderzoek.

Bron	Beschrijving en gebruik
Wetenschappelijke literatuur en grijze literatuur	<p>Relevante literatuur over criminaliteit in zeehavens uit academische bronnen en als professionele literatuur (scripties, rapporten, strategische analyses). Een deel van de bronnen geeft de achtergrond van de toegepaste methoden. Een ander deel gaat specifiek over criminaliteit in de zeehavens in Zeeland Brabant. Zie de referentielijst in hoofdstuk 7.</p> <p>Gebruikt als startpunt voor analyse en ter voorbereiding van de expertsessies en ter vergelijking en synthese tussen bevindingen uit dit onderzoek en ander onderzoek.</p>
Vertrouwelijk verkregen documenten over ondermijnende criminaliteit	<p>Relevante documenten waarin onderzoek en analyse van ondermijnende criminaliteit in Zeeland Brabant wordt toegelicht. Documenten zijn opgenomen zoals opgesteld door het RIEC en in opdracht van de Gemeente Moerdijk. Deze bronnen zijn opgenomen in hoofdstuk 7.</p> <p>Gebruikt als startpunt voor analyse en ter voorbereiding van de expertsessies en ter vergelijking en synthese tussen bevindingen uit dit onderzoek en ander onderzoek.</p>
Verkennde interviews met stakeholders zeehavens	<p>Verslaglegging van drie interviews met relevante stakeholders. Geïnterviewd zijn: twee adviseurs veiligheid van de gemeente Moerdijk, ambtenaar openbare orde & veiligheid van gemeente Vlissingen en een politiecommissaris van de Landelijke Eenheid.</p> <p>Gebruikt om inzicht te krijgen in de bestuurlijke achtergrond van het programma Zeehavens, en om input te verkrijgen voor initiële inventarisatie van criminaliteit in zeehavens in Zeeland Brabant.</p>
Groeps-sessies met private partijen zeehavens	<p>Verslaglegging van twee sessies met private partijen actief in de zeehaven. Bij de sessie in North Sea Port (op 16 september 2019) was een afvaardiging aanwezig van de volgende bedrijven: Havenbedrijf NSP, Verbrugge, Damen Shipyard, Yara Sluiskil, Zeeland Refinery. Bij de sessie bij Port of Moerdijk (op 23 september 2019) waren aanwezig: Havenbedrijf PoM, lokale brandweer en een afvaardiging van Mitsubishi Materials Metal Recycling.</p> <p>Gebruikt om inzicht te krijgen in de belangen van private partijen ten opzichte van criminaliteit in de zeehavens, evenals hun</p>

	beeld van de criminaliteitsproblematiek en risico's in de zeehavenprocessen die spelen.
Overleg met deelnemers aan expertsessies via e-mail	<p>Antwoord op voorbereidende vragen door deelnemers aan de expertsessies. Voorbereidende vragen hadden als onderwerp: criminaliteitsproblemen, structuren, processen en systemen van criminaliteit in de haven, hoe goed het zicht is van de specifieke partij en ten slotte welke inzichten missen in het huidige beeld. De organisaties die hieraan hebben bijgedragen zijn: Douane, openbaar ministerie, Koninklijke Marechaussee, politie, omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, gemeente Moerdijk.</p> <p>Gebruikt als startpunt voor analyse en ter voorbereiding van de expertsessies. Op basis van deze documenten is een eerste iteratie van een analysedocument met criminele activiteiten in zeehavens en misbruikte kwetsbaarheden opgesteld.</p>
Expertsessies volgens <i>group model building</i> -methode	<p>Verslaglegging van de vier georganiseerde expertsessies (op 3 oktober, 24 oktober, 14 november en 26 november). Deze verslaglegging is op twee manieren gedaan: (i.) in het opgebouwde MARVEL-probleembeeld en ondersteunende analyses van criminele activiteiten en kwetsbaarheden, en (ii.) in notulen van de sessies waarin in meer detail is vastgelegd wat besproken is in de sessies. De volgende personen waren in minimaal één van de sessies aanwezig:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adviseur veiligheid, North Sea Port; - Havenmeester, Port of Moerdijk; - Adviseur sociale veiligheid, gemeente Moerdijk; - Adviseur openbare orde en veiligheid, gemeente Vlissingen; - Adviseur openbare orde en veiligheid, gemeente Borsele; - Havenofficier van justitie, Openbaar Ministerie Zeeland West-Brabant - Plaatsvervangend Diensthoofd Dienst Regionale Recherche, Politie Zeeland West-Brabant; - Teamleider team Infra Zuidwest en Coördinator IC SOZ, Politie Landelijke Eenheid; - Portefeuillehouder maritiem en Portefeuillehouder Scheldestromen, Koninklijke Marechaussee; - Beleidsondersteuner MT (voorzitter Symbiose Zuidwest) en Senior beleidsmedewerker, Douane; - Milieukundige Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant; - Adviseur Inspectie Leefomgeving en Transport; - Programmamanager Zeehavens, Taskforce Brabant Zeeland. <p>Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland is niet in staat gebleken aanwezig te zijn bij de expertsessies.</p> <p>Gebruikt ten behoeve van alle analyses gepresenteerd in deze analyses. Verslaglegging in notulen wordt bovendien gebruikt om uitleg van de analyses te versterken.</p>

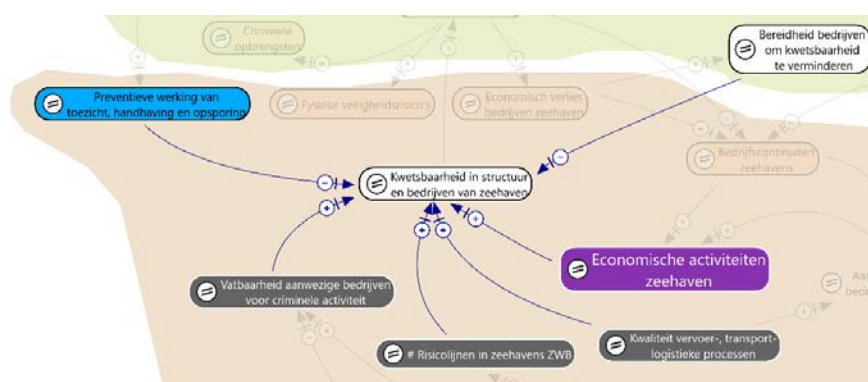
<p>Overleg met Haven-driehoek en projectgroep</p>	<p>Op verschillende momenten zijn in de Havendriehoek Zeeland Brabant aanpak, inrichting en resultaten uit dit onderzoek gepresenteerd. Ook is tussen de expertsessies gesproken met een door de Havendriehoek aangewezen deel van de deelnemers. Organisaties gerepresenteerd in de projectgroep zijn: Taskforce Brabant Zeeland, openbaar ministerie, politie Zeeland West-Brabant, Douane en Port of Moerdijk. Van de overleggen met de projectgroep via teleconferentie zijn verslagen aangemaakt.</p> <p>Gebruikt voor het verkrijgen van contextinformatie en het begrijpen van de bestuurlijke context van het programma Zeehavens. Ook zijn verschillende analyses ter informatie en review voorgelegd aan de projectgroep en de Havendriehoek. Ook is de conceptrapportage ter review voorgelegd aan de projectgroep.</p>
---	--

B Beschrijving MARVEL-methode

In de expertsessies in dit onderzoek is gewerkt volgens de door TNO ontwikkelde methode MARVEL⁸ (Veldhuis et al., 2015). Onderdeel van deze methodiek is de Group Model Building-methode (Andersen et al., 2007; Vennix, 1996). De methode is vaker toegepast op casussen omtrent ondermijnende en georganiseerde criminaliteit (Keijser & Veldhuis, 2019; Keijser et al., 2020).

In onafhankelijk gefaciliteerde expertsessies worden deelnemers samen gebracht en wordt er gewerkt aan het opbouwen van een gedeeld probleembeeld in termen van factoren en causale relaties. Het resulterende probleembeeld wordt gevisualiseerd in een MARVEL-model. In dit onderzoek is criminaliteit in de zeehavens in kaart gebracht in een MARVEL-model, met het doel een gezamenlijke aanpak van die criminaliteit te ontwerpen. Het model van criminaliteit in zeehavens beschrijft het probleem middels factoren en relaties tussen die factoren, zie bijlagen E, F en G voor beschrijvingen van de opgebouwde MARVEL-modellen. Causale relaties tussen factoren worden weergegeven met een pijl, zie figuur 3 voor een aantal factoren en relaties. De getoonde relatie kan zowel een positieve (+) als negatieve (-) richting hebben.

Een positieve relatie betekent: een stijging in de ene factor leidt tot een stijging in de andere factor. Zo geldt dat een toename van het aantal risicolijnen in een zeehaven betekent een toename in de kwetsbaarheid van de zeehaven. Bij een negatieve relatie geldt: een afname van de ene factor leidt tot een stijging in de andere factor. Zo geldt dat een afname van de preventieve werking van toezicht, handhaving en opsporing leidt tot een stijging in de kwetsbaarheid van de zeehaven. Dit geldt ook omgekeerd: een toename van de preventieve werking van toezicht, handhaving en opsporing leidt tot een afname van de kwetsbaarheid van de zeehaven.



Figuur 3 Voorbeeld van factoren en causale relaties in het gezamenlijk opgebouwde model van criminaliteit in zeehavens.

Wanneer factoren in een circulair verband tot elkaar staan wordt gesproken van feedbackmechanismes of *feedbackloops*. Feedbackmechanismen kunnen worden gebruiken om te begrijpen en beschrijven waarom een trend wordt geobserveerd,

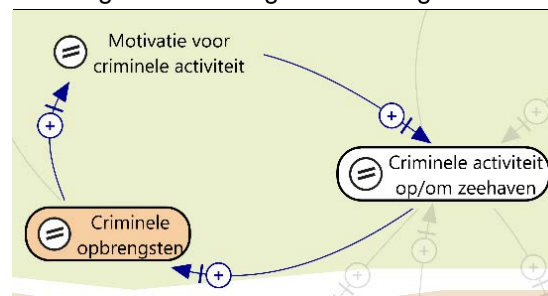
⁸ MARVEL: Method to Analyse Relations between Variables using Enriched Loops.

zo kan beschreven worden waarom een toename in optreden van een criminele activiteit optreedt. Feedbackmechanismes zijn daarmee de bouwblokken van de systeemanalyse zoals uitgevoerd in dit onderzoek. In de academische literatuur worden vergelijkbare methoden ook wel gerekend tot de *System Dynamics* (Sterman, 2010).

In figuur 4 is een voorbeeld van een positief en een negatief feedbackmechanisme weergegeven. Deze typen mechanismes staan ook wel bekend als respectievelijk versterkend en balancerend. Het positieve feedbackmechanisme beschrijft hoe het aantal criminele activiteiten stijgt door de opbrengst die criminelen uit deze activiteiten halen, die weer zorgt voor meer motivatie om criminele activiteiten uit te voeren. Er bestaat hier dus een vicieuze, zichzelf versterkende, loop. Het balancerend feedbackmechanisme hieronder beschrijft hoe criminele activiteiten zakken door een verlaging van de bedrijfscontinuïteit. Dit zorgt voor minder economische activiteiten, minder kwetsbaarheid, en daardoor minder criminele activiteiten. Door een verlaging van de criminele activiteiten verhoogd de bedrijfscontinuïteit weer en zo ontstaat een balancerend effect.

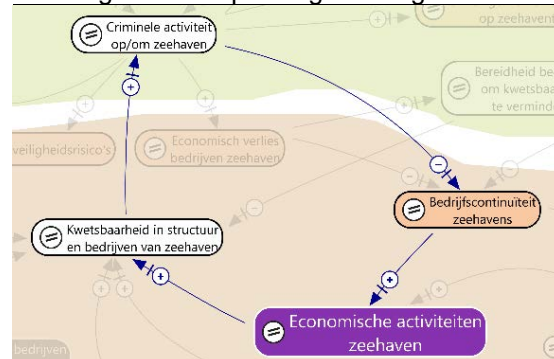
Positief feedbackmechanisme

- Versterkt een effect
- Zorgt voor snelle groei of daling



Negatief feedbackmechanisme

- Zwakt een effect af
- Zorgt voor aanpassingsvermogen en stabiliteit



Figuur 4 Voorbeeld van feedbackmechanismes in het gezamenlijk opgebouwde model van criminaliteit in zeehavens.

C Beschrijving geaggregeerd probleembeeld criminaliteit in zeehavens

In de expertsessies in dit onderzoek is volgens de *group model building*-methode een gezamenlijk probleembeeld van de problematiek van criminaliteit in zeehavens opgebouwd. Een geaggregeerde versie van dit probleembeeld is in deze bijlage opgenomen. In het model, getoond in , wordt op hoog niveau gekeken naar welke structuren, systemen, en processen in de zeehaven worden misbruikt door criminelen om criminele activiteiten te faciliteren.

De centrale factor in het probleembeeld is *economische activiteiten zeehaven*. Op het terrein van de zeehaven worden echter ook *illegale feiten* gepleegd, het gaat dan om verschillende specifieke *criminele activiteitsvormen op en om de zeehaven*. Door het optreden van deze *illegale feiten* verminderen *integriteit* en *weerbaarheid van de zeehaven*. De veiligheidscultuur van individuen, organisaties en overheid komen in gevaar. Het optreden van illegale feiten in de zeehaven heeft bovendien een corruptieve werking op de mate waarin de zeehaven tegenstand kan bieden tegen criminaliteit. In de inrichting van de zeehaven liggen belangrijke kwetsbaarheden die misbruikt worden door criminelen bij het uitvoeren van criminele activiteiten. Een belangrijke oorzaak van het optreden van criminele activiteiten ligt in basale kenmerken van de zeehaven zelf. De goede logistieke positie van de zeehavens maakt dat zeehavens effectief ingezet kunnen worden om illegale feiten te faciliteren. Bovendien zijn zeehavens grote, soms onoverzichtelijke terreinen, ook dat betekent dat het terrein aantrekkelijk is voor criminelen.

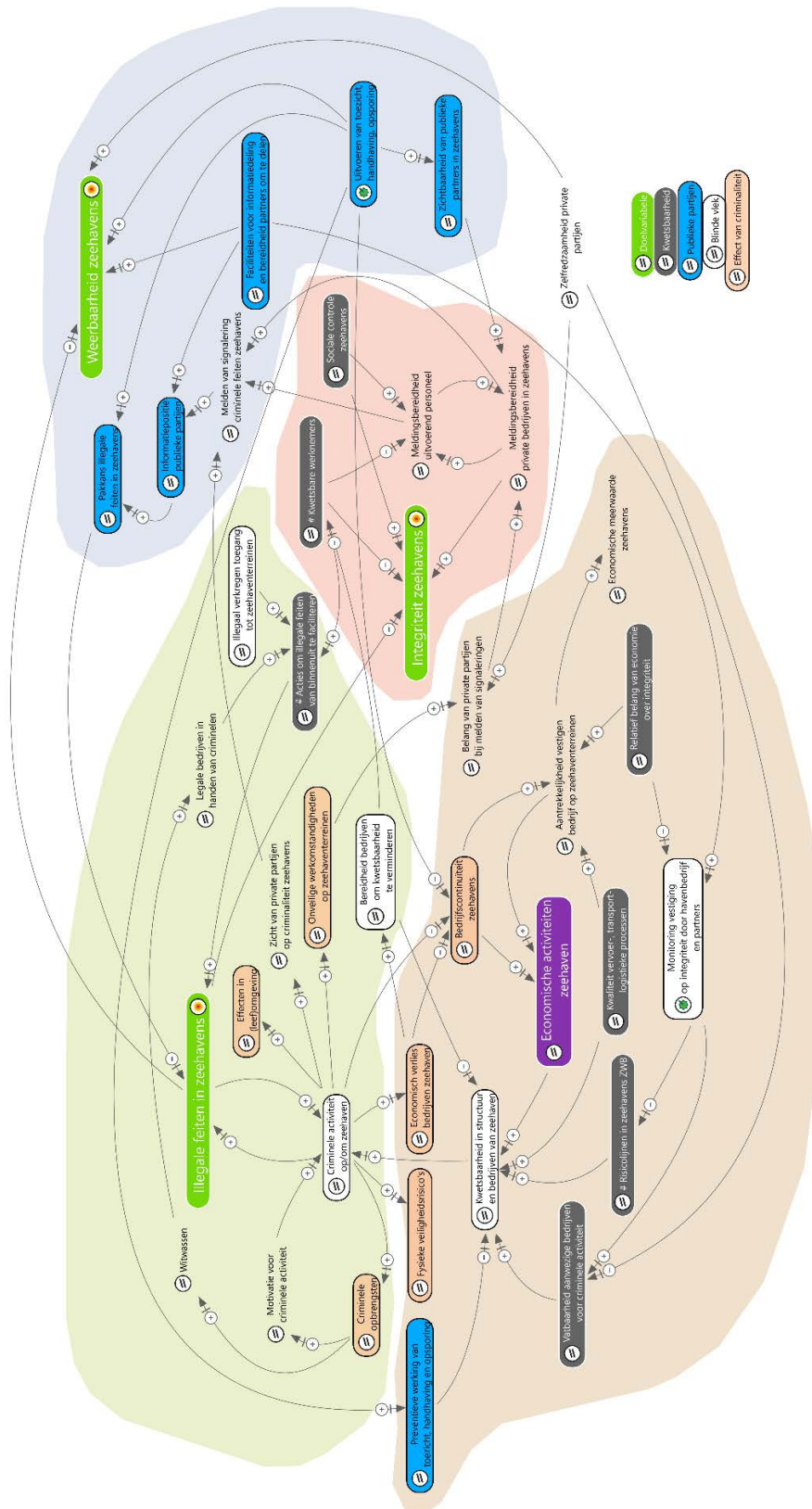
In het geaggregeerde probleembeeld is een aantal kernkwetsbaarheden van de zeehaven opgenomen, daarbij geldt hoe meer kwetsbaarheden liggen in de zeehaven, hoe meer criminele activiteiten zullen plaatsvinden op en om de zeehavens. Er liggen kwetsbaarheden in het *relatieve belang van economie over integriteit, de kwaliteit van vervoer-, transport- en logistieke processen, een lage sociale controle* op het terrein, *kwetsbare werknemers* die onder druk kunnen worden gezet door criminelen, en de mogelijkheid *acties* uit voeren waarmee *illegale feiten van binnenuit gefaciliteerd* worden. De inrichting van de zeehaven kan bovendien specifiek kwetsbaar zijn. Vanuit de havenbedrijven gezien geldt dat de *vatbaarheid van aanwezige bedrijven voor criminele activiteit* en de aanwezigheid van *risicolijnen in zeehavens* belangrijke kwetsbaarheden zijn. Kwetsbaarheden in de zeehaven kunnen effectief gereduceerd worden wanneer er bij bedrijven een *bereidheid is om kwetsbaarheden te verminderen*.

De criminele activiteiten die op en om een zeehaven plaatsvinden hebben allerlei effecten op de zeehaven. Zo wordt *economisch verlies* geleden door de bedrijven, en is er een toename van *fysieke veiligheidsrisico's*. Ook hebben bijvoorbeeld milieu-incidenten *effect op de (leef)omgeving* en kunnen er bij optreden van illegale arbeid of arbeidsuitbuiting *onveilige werkomstandigheden* ontstaan. Bovendien heeft optreden van criminaliteit mogelijk een negatief effect op de *bedrijfscontinuïteit van de zeehaven*. Hierdoor neemt de *aantrekkelijkheid tot het vestigen van bedrijven op het zeehaventerrein* af. Met criminele activiteiten worden ook *criminele opbrengsten* gegenereerd. De mogelijkheid tot het vergaren van die

opbrengsten zorgt voor een *motivatie voor criminele activiteiten*. Wanneer bedrijven de negatieve effecten van het optreden van criminele activiteiten ondervinden zal de *meldingsbereidheid van uitvoerend personeel*, maar ook de *meldingsbereidheid van private bedrijven* toenemen.

De aanpak van criminaliteit wordt gevoerd via *toezicht, handhaving en opsporing*. Publieke partijen als politie, openbaar ministerie en ketenpartners geven vorm aan *informatievergaring en -deling*. Het toepassen van toezicht, handhaving en opsporing vergroot de *zichtbaarheid van publieke partners in de zeehaven*. Dit zorgt voor een toename van de *meldingsbereidheid van private bedrijven*. Het faciliteren van informatiedeling vergroot de weerbaarheid van de zeehaven en heeft een positief effect op de *informatiepositie van publieke partijen*. Deze informatiepositie is belangrijk om de *pakkans* te vergroten en het *aantal illegale feiten in de zeehaven* terug te dringen.

Van toezicht, handhaving en opsporing gaat ook een *preventieve werking* uit. Bedrijven en havenbedrijven worden er toe aan gezet kwetsbaarheden in de zeehavens te verkleinen. Ten slotte, kan door informatiedeling vanuit publieke partijen in toezicht, handhaving en opsporing met havenbedrijven de *monitoring op integriteit door havenbedrijf en partners* worden versterkt.



Figuur 5 Geaggregeerde versie van het ontwikkelde gezamenlijke probleembeeld van criminaliteit in zeehavens.

D Beschrijving detailprobleembeeld criminaliteit in zeehavens

Het opgebouwde probleembeeld is in deze bijlage in detail opgenomen. Om het detailprobleembeeld daarbij in detail te beschouwen is gekozen om zeven uitsneden van het totale probleembeeld te beschrijven. De volgende uitsneden worden beschreven: drugs, milieu, migratie, arbeid, diefstal & smokkel, toezicht, handhaving & opsporing, en ten slotte private partijen. Deze detailuitsneden worden hieronder eerst één voor één toegelicht, waarna de uitsneden visueel zijn opgenomen.

Drugs (in figuur 6)

In het detailmodel 'drugs' staan de invoer, uitvoer, en diefstal van precursoren centraal. Deze criminele activiteitsvormen maken gebruik van de risicolijnen in de zeehaven en van de aanwezigheid van chemicaliën in de zeehaven. Andere drijvende factoren voor het optreden van drugscriminaliteit in de zeehaven zijn de vatbaarheid van specifieke aanwezige bedrijven, de mogelijkheden voor criminelen zich toegang te verschaffen tot relevante terreinen en de productie van synthetische drugs in het achterland van de havens in Zeeland Brabant.

Milieu (in figuur 7)

In het detailmodel 'milieu' staan de criminele activiteitsvormen illegaal afvoeren van afvalstoffen en misclassificeren van grond- en afvalstoffen centraal. Belangrijke oorzaken voor het optreden van deze criminele activiteiten zijn: de bereidheid van bedrijven om regelconform afval af te voeren, de complexiteit van de milieuwetgeving, en de vraag naar stookolie. Het versterken van het milieutoezicht kan op het optreden van deze criminele activiteiten reduceren.

Migratie (in figuur 8)

In het detailmodel 'migratie' staat het aantal inklimmers en het aantal illegale grensovergangen centraal. Ook het illegaal verblijf op de haventerreinen is een hier aan gerelateerde criminele activiteit. Algemene kenmerken van de zeehavens vormen een kwetsbaarheid voor het optreden van migratiecriminaliteit, de beschikbaarheid van uitgaande logistieke lijnen naar het Verenigd Koninkrijk is hier van belang. Ook wordt het aantal inklimmers vergroot door geboden gelegenheid tot inklimmen, bijvoorbeeld via stilstaande vrachtwagens. De genoemde criminele activiteitsvormen hebben overlast tot gevolg in de lokale omgeving.

Arbeid (in figuur 9)

In het detailmodel 'arbeid' staan illegale arbeid en het aantal personen in slechte werkomstandigheden centraal. Een belangrijke factor voor het optreden van arbeidscriminaliteit is de bereidheid van bedrijven om kosten te maken voor inhuur. Werkzaamheden in chemisch-industriële en assemblageactiviteiten op de zeehavens moeten vaak op korte termijn uitgevoerd worden. Wanneer hiervoor wordt gewerkt met inhuur van lage kwaliteit en ketens van onderaannemers, neemt de kwetsbaarheid ten opzichte van arbeidscriminaliteit toe.

Diefstal & smokkel (in figuur 10)

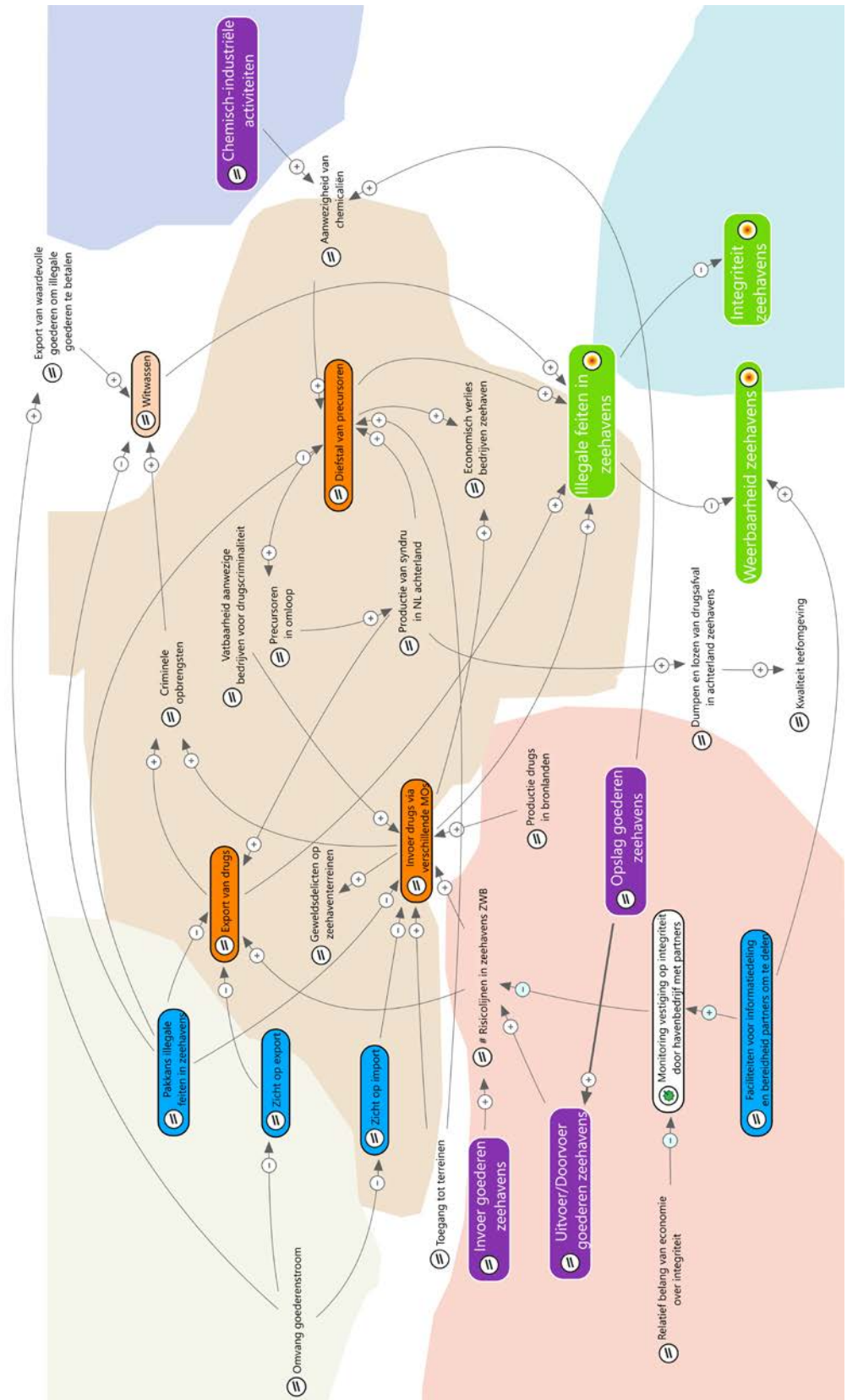
In het detailmodel 'diefstal & smokkel' zijn de centrale criminele activiteitsvormen de diefstal van bedrijfseigendommen met hoge economische waarde en de smokkel van goederen anders dan drugs. De diefstal van goederen wordt veroorzaakt door de inherente aanwezigheid van waardevolle goederen, de toegankelijkheid tot deze goederen, en de opbrengst die uit de verkoop van deze gestolen goederen komt. Voor de smokkel van goederen zijn de risicolijnen van de zeehavens van belang.

Toezicht, handhaving & opsporing (in figuur 11)

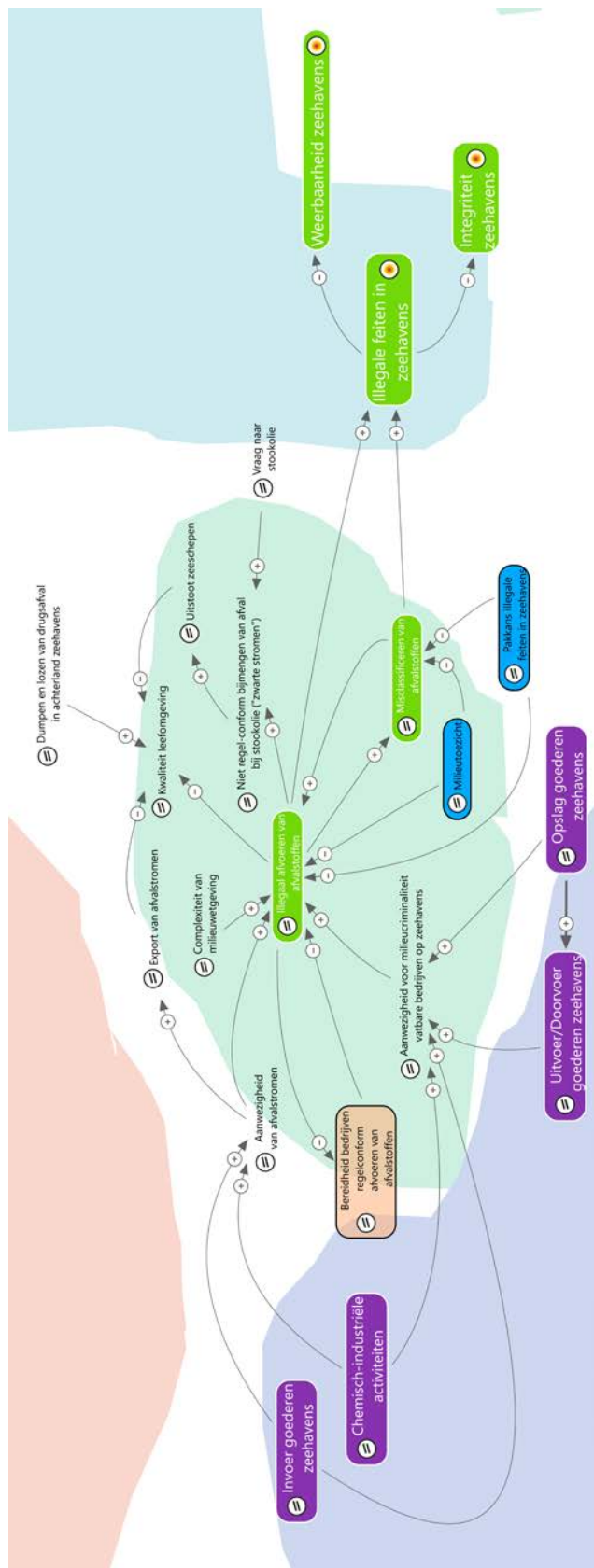
In het detailmodel 'toezicht, handhaving & opsporing' staan de activiteiten van publieke partijen gericht op de reductie van criminaliteit centraal. Via fysieke aanwezigheid in de zeehavens geven publieke partijen vorm aan de weerbaarheid van de zeehavens, door actief te werken aan de reductie van criminaliteit in zeehavens. De pakkans van illegale feiten wordt bepaald door het uitvoeren van toezicht, handhaving en opsporing, en het inrichten van opsporingsonderzoeken. Effectief toezicht, handhaving en opsporing zijn afhankelijk van een goede informatievoorziening en signaleringen van criminele activiteiten door private partijen en zeehavenmedewerkers. Ook zicht op import en zicht op export van goederen in de zeehavens is van belang voor het inrichten van toezicht, handhaving en opsporing.

Private partijen (in figuur 12)

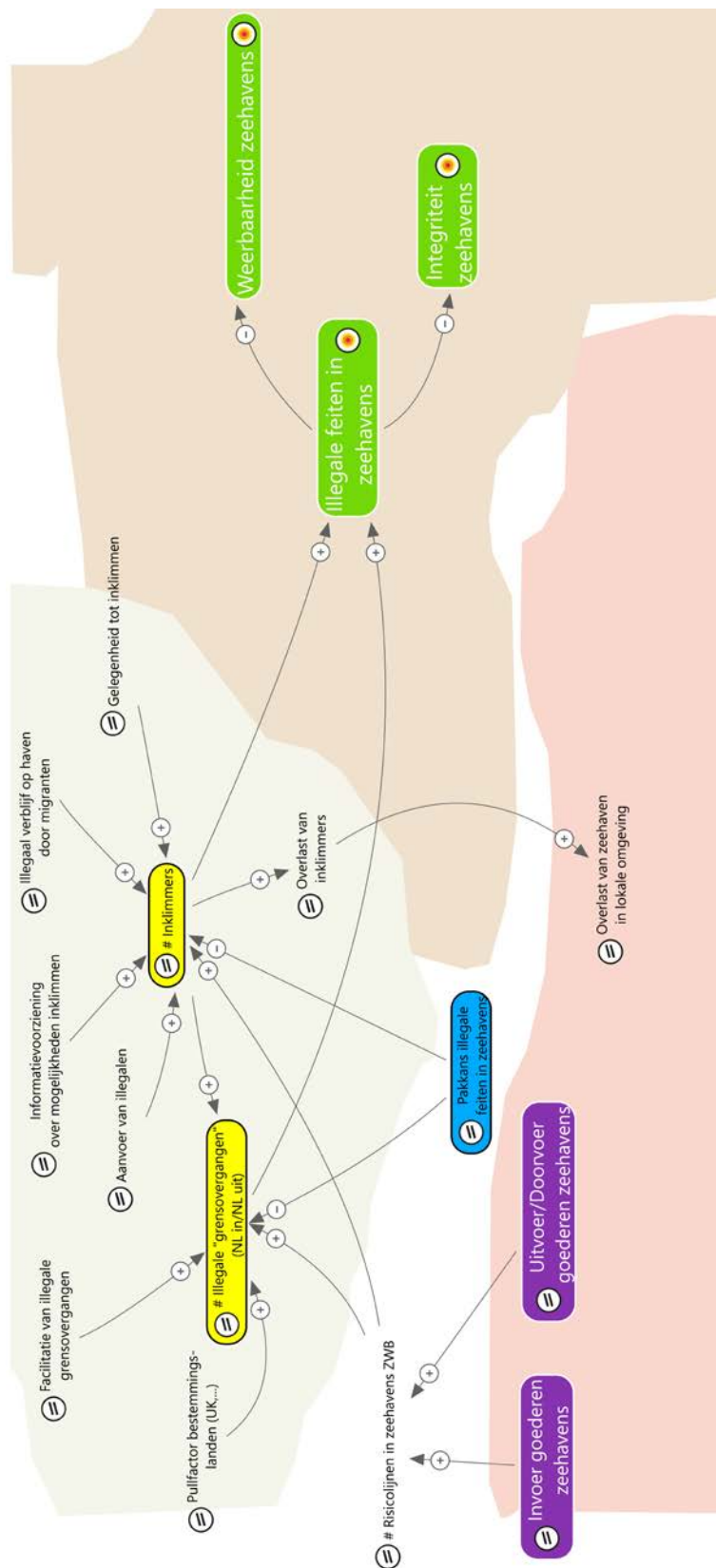
In het detailmodel 'private partijen' staan drie factoren centraal: de meldingsbereidheid van bedrijven en werknemers op het zeehaventerrein, meldingen van signaleringen van criminaliteit door private partijen en zelfredzaamheid van private partijen. Relevante onderliggende factoren zijn sociale controle op de zeehavens, en het belang van private partijen bij het melden van criminele activiteiten bij publieke partijen, zodat door hen actie kan worden ondernomen. Ook kunnen private partijen zelf actie ondernemen om criminaliteit te reduceren: beveiligingsmaatregelen tegen fysieke en digitale toegang en het beschermen van werknemers reduceren de mogelijkheid om criminele activiteiten te ondernemen.



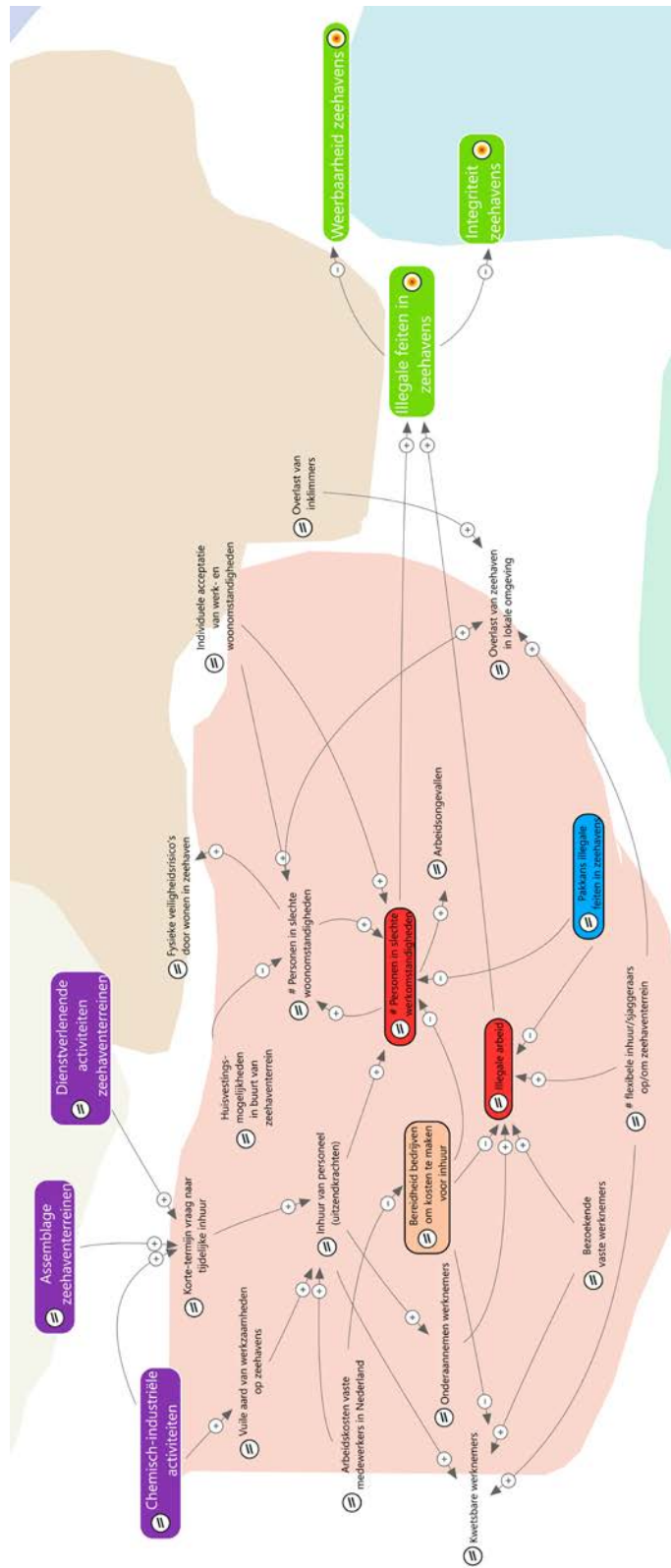
Figuur 6 Uitsnede van het detailmodel 'drugs'.



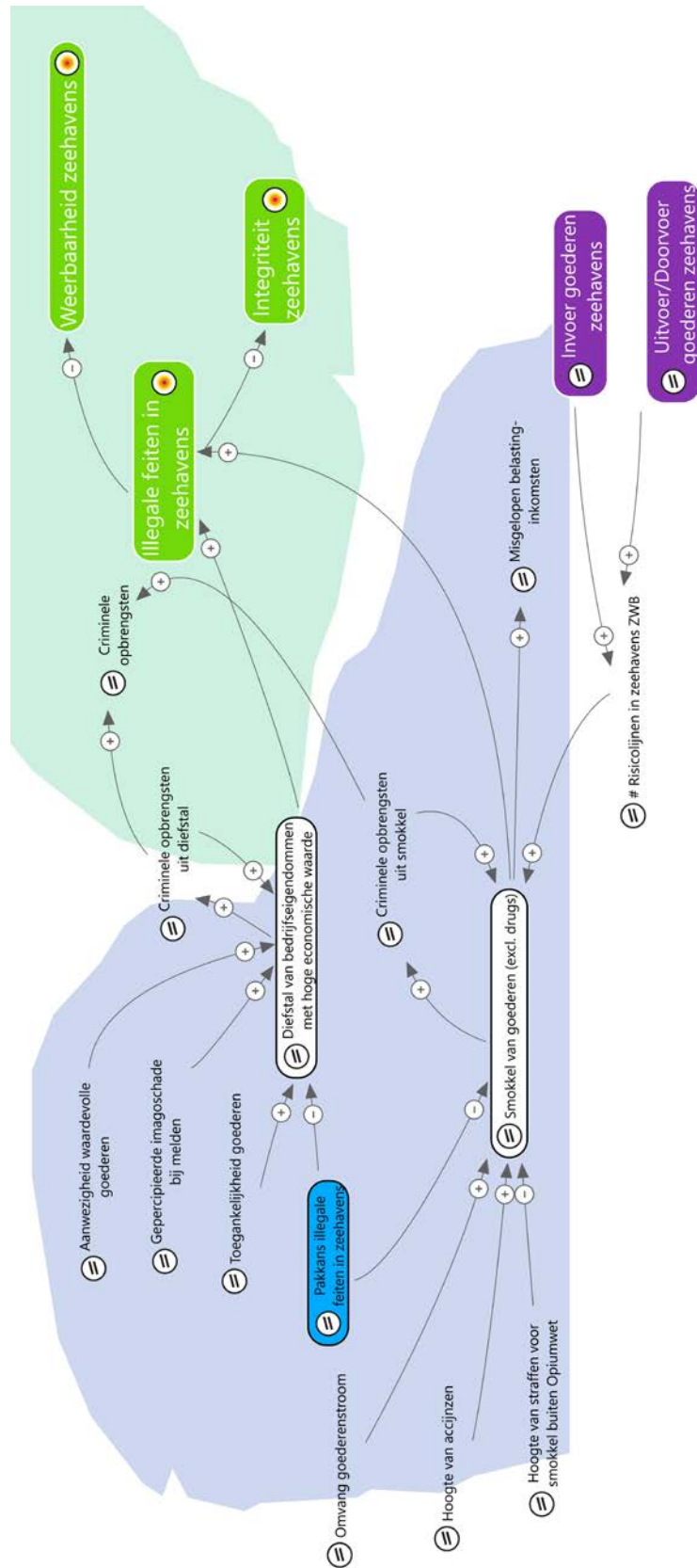
Figuur 7 Uitsnede van het detailmodel 'milieu'.



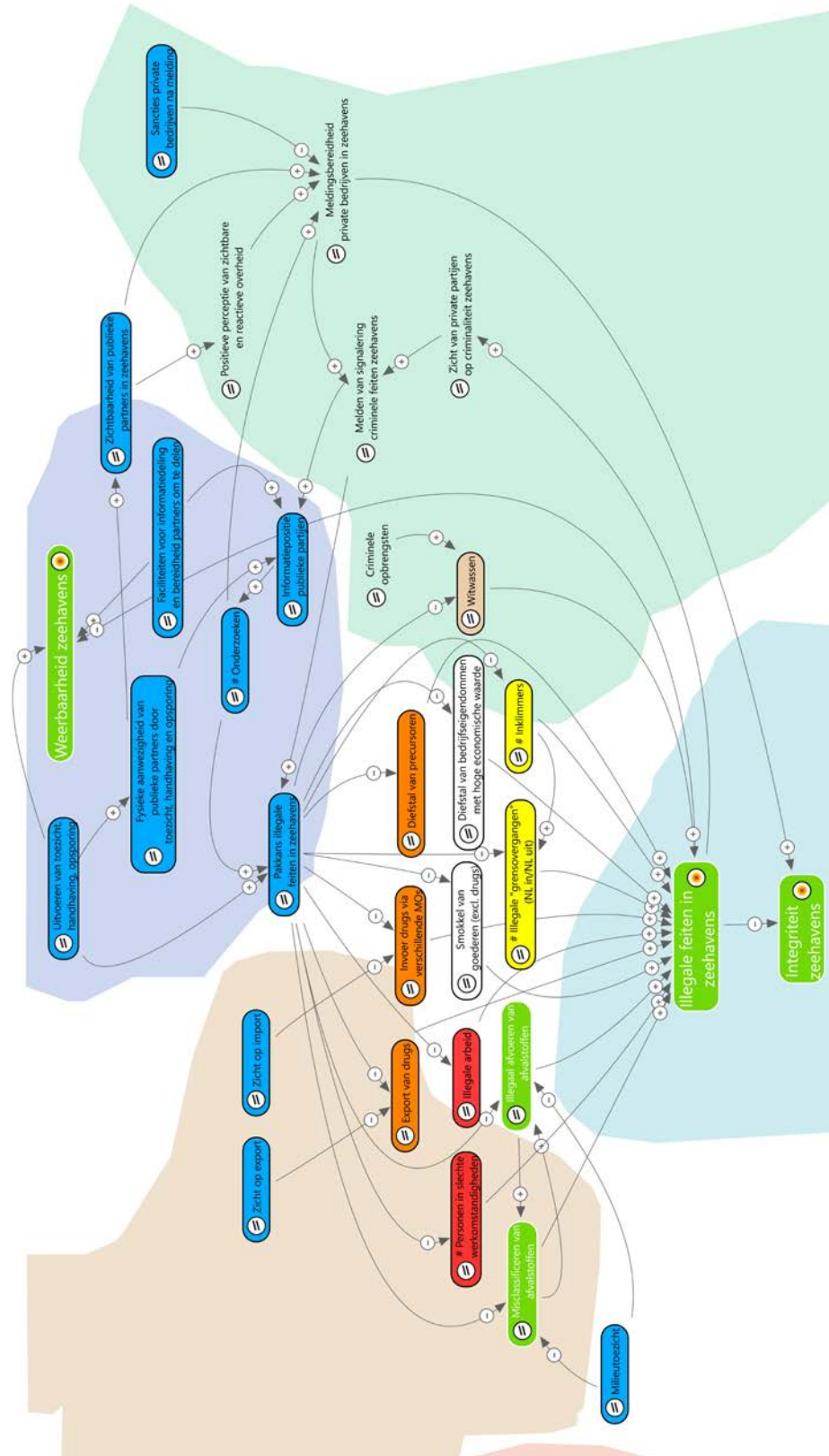
Figuur 8 Uitsnede van het detailmodel 'migratie'.



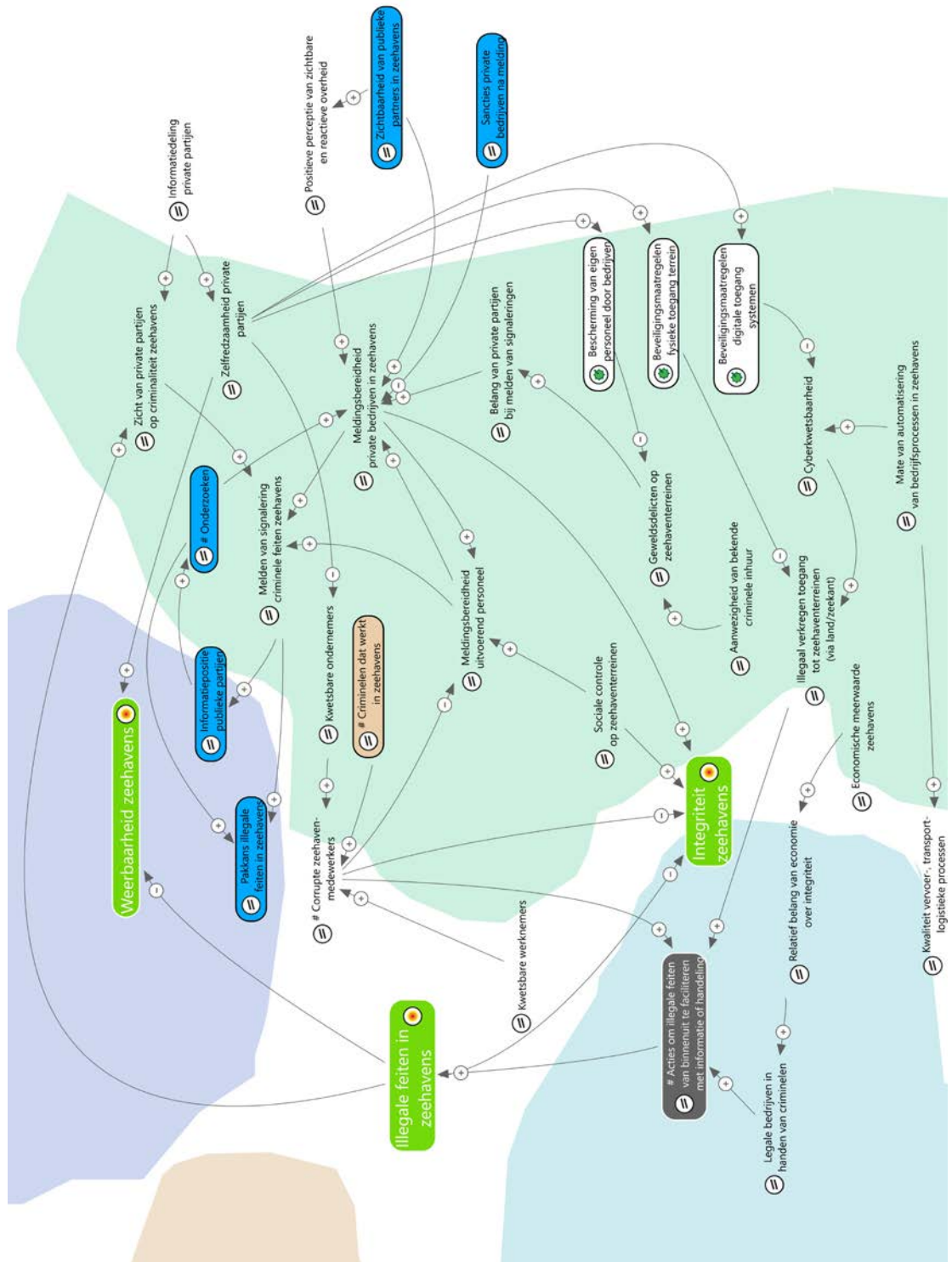
Figuur 9 Uitsnede van het detailmodel 'arbeid'.



Figuur 10 Uitsnede van het detailmodel 'diefstal & smokkel'.



Figuur 11 Uitsnede van het detailmodel 'toezicht, handhaving & opsporing'.



Figuur 12 Uitsnede van het detailmodel 'private partijen'.

E Dynamiek van criminaliteit

Om inzicht te verkrijgen in onderliggende oorzaken voor het optreden van criminaliteit in zeehavens is een aantal analyses uitgevoerd met het MARVEL-model. Daarin is gefocust op feedbackmechanismen die een rol spelen bij het optreden van criminele activiteiten in de zeehavens. Ten eerste zijn twee feedbackmechanismen gevonden die verklaren waarom criminele activiteiten persistent zijn (zie mechanisme 1 en 2 hieronder). Ten tweede zijn mechanismes gevonden die ingezet kunnen worden criminaliteit effectief te reduceren (zie mechanismes 3, 4, en 5 hieronder).

Feedbackmechanisme 1: Criminele activiteit trekt criminele activiteit aan

Eén van de mechanismes waar criminele activiteiten onderdeel van is, laat de relatie met criminele opbrengsten en motivatie tot het ondernemen van een criminele activiteit zien. De genoemde factoren hebben een zelfversterkend effect op het optreden van criminele activiteit. Met criminele activiteiten worden criminele opbrengsten gegenereerd. Deze opbrengsten vormen een verdere motivatie voor het ondernemen van criminele activiteiten, omdat is gebleken dat zeehavens effectief gebruikt kunnen worden om criminele activiteiten te faciliteren. Een toename van de motivatie criminele activiteiten te ondernemen, veroorzaakt vervolgens een verdere toename van die criminele activiteiten.



Figuur 13 Feedbackmechanisme 1: criminele activiteiten trekt criminele activiteit aan.

Feedbackmechanisme 2: Investeren van criminele opbrengsten voor facilitering criminele activiteiten

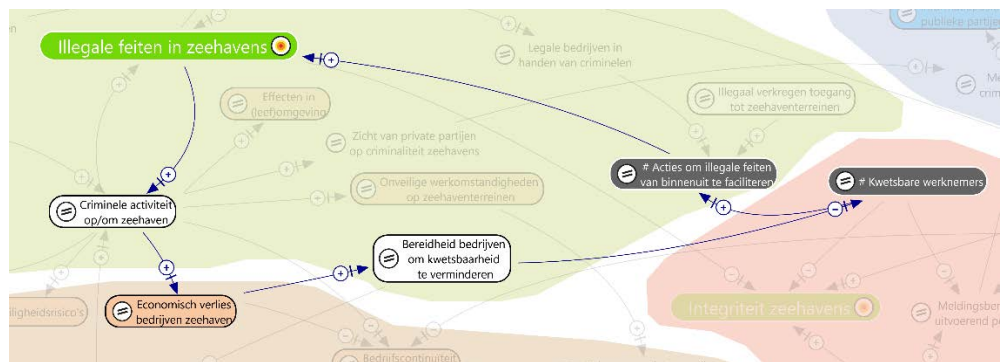
Mechanisme 2 beschrijft een zelfversterkend effect rondom het witwassen van criminele opbrengsten door te investeren in een positie op het zeehaventerrein. Of dit daadwerkelijk gebeurt, en zo ja, de mate waarin dit gebeurt is in dit onderzoek niet in kaart gebracht. Een verworven criminele positie kan vervolgens worden gebruikt om verdere criminele activiteiten van binnenuit te faciliteren. Een toename van criminele activiteiten zorgt ervoor vervolgens voor dat meer criminele opbrengsten beschikbaar zijn, deze zouden kunnen worden geïnvesteerd in een positie in de zeehavens, bijvoorbeeld in legale bedrijven. Daardoor komen bedrijven in de zeehaven in handen of onder invloed van criminelen waardoor meer illegale feiten van binnenuit kunnen worden gefaciliteerd.



Figuur 14 Feedbackmechanisme 2: Investeren van criminele opbrengsten voor facilitering criminele activiteiten.

Feedbackmechanisme 3: Belang van private partijen bij reductie criminaliteit

Mechanisme 3 beschrijft een balancerend effect rondom het belang van private partijen bij reductie van criminaliteit en kwetsbare werknemers. Wanneer criminele activiteiten plaatsvinden, ontstaat mogelijk een groter economisch verlies voor getroffen bedrijven (niet iedere criminele activiteit leidt tot verliezen). Dit leidt tot een grotere bereidheid van bedrijven om kwetsbaarheden ten opzichte van criminaliteit in hun bedrijfsprocessen te verminderen. Maatregelen van bedrijven kunnen ervoor zorgen dat er minder kwetsbare werknemers werkzaam zijn in de haven, waardoor minder illegale feiten van binnenuit gefaciliteerd kunnen worden. Hierdoor zal het aantal criminele activiteiten afnemen. Wanneer echter de bereidheid bij te dragen aan de reductie van criminaliteit niet toeneemt, zal deze dynamiek niet op gang komen. Daartoe moeten bedrijven ten slotte kosten maken.



Figuur 15 Feedbackmechanisme 3: Belang van private partijen bij reductie criminaliteit.

Feedbackmechanisme 4: Schade voor bedrijven veroorzaakt slechter vestigingsklimaat

Mechanisme 4 beschrijft een balancerend effect omtrent schade voor bedrijven en het effect op het lokale vestigingsklimaat in Zeeland Brabant. Wanneer criminele activiteiten effect hebben op de bedrijfscontinuïteit van bedrijven in de zeehavens, ontstaat een minder aantrekkelijk vestigingsklimaat. Ook opsporingsinterventies, controledruk op bedrijfsactiviteiten en regelgeving kunnen effect hebben op het vestigingsklimaat. Dit veroorzaakt mogelijk op de lange termijn een afname van de economische activiteiten in de zeehaven. Wanneer de economische activiteit afneemt, zullen de mogelijkheden voor misbruik van de zeehaven door criminelen ook afnemen.

F Criminele activiteiten en kwetsbaarheden in zeehavenprocessen en aanpak

In deze bijlage is voor iedere onderzochte criminele activiteit detailinformatie over kwetsbaarheden opgenomen. Ook is het effect van de criminele activiteit op de zeehaven en de lokale omgeving opgenomen. De gevonden kwetsbaarheden en effecten zijn primair gebaseerd op de tweede expertsessie, daaraan is informatie toegevoegd uit de andere expertsessies wanneer dat relevant is. De gevonden informatie is niet geverifieerd in andere, objectieve bronnen.

F.1 Drugscriminaliteit

F.1.1 *Invoer van drugs*

Import- en distributie van verdovende middelen, met name cocaïne. Hierbij horen ook: het uithalen van genoemde middelen, toegang verkrijgen tot haventerreinen en het misbruik van transportfaciliteiten.

Kwetsbaarheden zeehavens

- Omvang van de goederenstromen gecombineerd met de doorvoersnelheid waarmee sommige goederen door de haven moeten stromen;
- Aanwezigheid van risicolijnen voor de invoer van cocaïne uit Zuid-Amerika;
- Mogelijkheden tot verschaffen van toegang in combinatie met beperkte beveiliging van sommige terreinen;
- Kwetsbaar personeel dat ingezet wordt voor verkrijgen van informatie of handelingen verricht waardoor criminelen toegang tot terreinen verkrijgen;
- Beperkte meldingsbereidheid door havenmedewerkers.

Algemene kenmerken van de logistieke processen in de zeehavens zorgen ervoor dat de zeehaven kwetsbaar is voor de invoer van drugs. Niet alle stromen die in de zeehavens binnenkomen kunnen 100%-gecontroleerd worden. Bovendien geldt voor bederfelijke goederen dat de processnelheden hoog moeten liggen. De aanwezigheid van risico-transportlijnen biedt bovendien goede gelegenheden voor de invoer van drugs. Het gaat in het bijzonder om lijnen vanuit Colombia, Panama, Ecuador, Suriname etc.

Voor criminelen blijft het mogelijk om zich via de openbare weg toegang te verschaffen tot de haventerreinen van Port of Moerdijk en North Sea Port. Port of Moerdijk heeft een hekwerk, echter is deze overdag niet volledig afgesloten, ook 's nachts blijft één poort open. Wel wordt in Moerdijk gewerkt met kentekenregistratie. Specifieke bedrijven hebben wel toegangsbeperkende maatregelen genomen.

Uit de expertsessies komt naar voren dat niet-integer personeel van een havenbedrijf wordt ingezet voor het faciliteren van invoer van verdovende middelen, zoals het verschaffen van informatie of toegang tot terreinen. In Ondernemingsbeeld Moerdijk is ook opgenomen dat niet-integer havenmedewerkers een risico vormen, echter zijn geen voorbeelden bekend van

facilitering van binnenuit. Wel zijn meerdere bedrijven vermoedelijk betrokken bij invoer van verdovende middelen.

De meldingsbereidheid van havenmedewerkers die vermoedens hebben van invoer van drugs is beperkt. Dit hangt mogelijk samen met culturele factoren en (gepercipieerde) risico's op vergelding door criminelen.

Kwetsbaarheden aanpak en informatiedeling

- Risico-gestuurde aanpak van Douane is (deels) gebaseerd op historische gegevens.

De Douane maakt een risico-inschatting bij inkomende goederen ter controle. Deze is onder andere gebaseerd op voorgaande modus operandi van invoer van verdovende middelen. Daarnaast wordt innovatieve risicovinding toegepast om nog niet bekende modus operandi af te leiden. Een methodiek van risicosturing waarin met name op basis van historische gegevens wordt besloten kan tot gevolg hebben dat het ontdekken van een nieuwe modus operandi langer kan duren.

Effect op zeehavens en omgeving

- Bedreiging en intimidatie van havenpersoneel en douanemedewerkers;
- Geweldsincidenten gerelateerd aan drugscriminaliteit;
- Economische schade, bijvoorbeeld door schade aan of diefstal van dekladingen;

Om drugs uit te halen wordt havenpersoneel geïntimideerd of bedreigd. Dit kan leiden tot geweldsincidenten. Ook is intimidatie van Douanepersoneel in de haven voorgekomen om controles te frustreren. Geweldsincidenten komen ook voor omdat drugscriminelen onderling in conflict komen. Economische schade wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door de diefstal of beschadiging van dekladingen die gebruikt zijn voor de invoer van drugs.

F.1.2 Export van drugs

Export van synthetische drugs via de zeehaventerreinen. Er zijn incidenten bekend van export van goederen die als betaalmiddel de import van illegale goederen financieren.

De deelnemers vermoeden dat grote volumes drugs geëxporteerd worden via zeetransport, incidenten zijn echter zeer beperkt bekend. Vanuit de Douane zijn hiervoor geen bewijzen.

Kwetsbaarheden zeehavens

- Omvang van de goederenstromen gecombineerd met de doorvoersnelheid waarmee sommige goederen door de haven moeten stromen;
- Aanwezigheid van risicolijnen voor de export van synthetische drugs;
- Beperkte sociale controle op de zeehaventerreinen;
- Aanwezigheid van kwetsbare ondernemers op de zeehaventerreinen.

Algemene kenmerken van de logistieke keten zorgen ervoor dat niet de hele uitgaande goederenstroom kan worden gecontroleerd. Ook zijn er voor de export van drugs relevante risicolijnen beschikbaar in de havens van Vlissingen en Moerdijk. In Moerdijk gaat het dan specifiek om de uitgaande lijn naar het Verenigd Koninkrijk. Ook wordt door deelnemers een kwetsbaarheid gezien in de lijnen waarop lege containers terug worden gestuurd naar bijvoorbeeld China. In zogeheten *empty depots* worden lege containers verzameld en teruggestuurd. Volgens deelnemers gaat het echter niet om excessieve hoeveelheden containers.

Op de zeehaventerreinen geldt in het algemeen dat er een zeer beperkte sociale controle is. Volgens deelnemers heeft dit zowel te maken met algemene kenmerken van de zeehavens als ook met de cultuur van de zeehaven. Hierdoor kunnen personen zich op het haventerrein redelijk ongezien bewegen. Deelnemers hebben het vermoeden dat bovendien dekmantelbedrijven worden ingezet voor de export van synthetische drugs.

Kwetsbaarheden aanpak en informatiedeling

- Weinig tot geen controles op uitgaande goederenstromen;
- Beperkt zicht op export van drugs.

Uitgaande goederenstromen worden slechts zeer beperkt gecontroleerd door de Douane, zeker binnen de interne markt van de Europese Unie. Vanuit de overheid ligt bovendien de focus voornamelijk op de import van verdovende middelen. Hierdoor is er slechts beperkt zich op de export van drugs.

Effect op zeehavens en omgeving

- Financiering van andere criminaliteitsvormen.

F.1.3 Diefstal van precursoren en chemische producten

Op de zeehaventerreinen komt diefstal van chemische producten voor. Het gaat dan om verschillende producten: (pre-)precursoren van synthetische drugsproductie, stoffen voor cocaïnewasserijen, lachgas enzovoort.
--

Kwetsbaarheden zeehavens

- Aanwezigheid van genoemde chemicaliën op de zeehaventerreinen;
- Mogelijkheden tot verschaffen van toegang in combinatie met beperkte beveiliging van terreinen waar chemische producten zich bevinden.

De mate van kwetsbaarheid verschilt met de locatie waar chemische producten zich bevinden. *Warehouses* komen beperkt voor op de zeehaventerreinen, maar kunnen in het achterland wel kwetsbaar zijn. Bij grote chemische bedrijven lijkt de beveiliging over het algemeen op orde – zeker bij BRZO-bedrijven. In de categorie 3 (net onder BRZO), zou dit minder zo kunnen zijn. Het gaat dan om 250-270 bedrijven in Moerdijk en Vlissingen samen. Voor deze categorie bedrijven gelden ook minder stringente beveiligingseisen.

Bij kleinere logistieke bedrijven en kleine overslagplaatsen waar chemische producten worden omgepakt, lijkt eerder een kwetsbaarheid te zitten. Volgens

deelnemers bestaat de mogelijkheid dat bedrijven met CPR-loodsen voor de opslag van vloeistoffen worden gebruikt als dekmantelbedrijf. In het algemeen geldt dat de toegankelijkheid van diffuse logistieke stromen een kwetsbaarheid vormen, omdat gewerkt kan worden met afromen en ingebouwde verliesmarges kunnen worden gebruikt.

Kwetsbaarheden aanpak en informatiedeling

- Gebreken in fysiek toezicht, waaronder toezicht op locatiegeschiktheid en controle op vergunningen;
- Gebrek aan informatie over precursorendiefstal, omdat vaak geen melding wordt gedaan;
- Achterlopen strafbaarstelling van chemische producten die worden gebruikt voor drugsproductie via Opiumwet.

Gesignaleerde gebreken in fysiek toezicht komen op verschillende manieren naar voren. Ten eerste, bestaat volgens deelnemers een gebrek aan toezicht via fysieke aanwezigheid op misbruik van certificering, controle van vergunning en geschiktheid van locaties voor opslag (bv. CPR-loodsen). Wanneer een vergunning of certificering eenmaal is afgegeven wordt minder toezicht gehouden. Dit is een kwetsbaarheid.

Omdat voor veel bedrijven de hoeveelheid chemisch product die gestolen wordt te klein is, bijvoorbeeld binnen ingebouwde verliesmarges, wordt niet vaak melding gedaan van diefstal van chemische producten en precursoren. Hierdoor versterkt de informatiepositie van opsporing en andere relevante partijen ook niet.

Effect op zeehavens en omgeving

- Economisch verlies bij bedrijven die eigenaar zijn van chemische producten, afhankelijk van de waarde en hoeveelheid van het product;
- Gevaarlijke omstandigheden rond opslag van chemische producten;
- Verstoring bedrijfscontinuïteit bij diefstal van grote hoeveelheid chemische product.

F.2 Milieucriminaliteit

Illegaal afvoeren en misclassificeren van afvalstoffen

Illegaal afvoeren van afvalstoffen wordt op verschillende manieren gedaan. Het gaat om bodemverontreiniging, illegale menging van grondstoffen en lozingen op oppervlaktewater.

Er wordt niet-regelconform bijgemengd in bijvoorbeeld stookolie, of vergelijkbare 'zwarte stromen', maar ook in andere afvalstromen. Soms worden ook afvalstromen die in Nederland niet verwerkt mogen worden geïmporteerd.

Misclassificeren van de afvalstoffen wordt vervolgens gedaan door administraties te vervalsen. Hierdoor worden afvalstromen aangezien voor andere producten.

Kwetsbaarheden zeehavens

- Keuze voor financieel gewin boven binnen de kaders van de milieuwetgeving handelen;
- Aanwezigheid van afvalstromen in zeehavens;
- Aanwezigheid van voor milieucriminaliteit vatbare bedrijven op zeehavens, waaronder afvalbedrijven, recyclingbedrijven en mestvergisters.

De kernredenen waarom bedrijven afvalstromen niet op de juiste manier afvoeren ligt in financieel gewin. De kosten die bedrijven kwijt zijn aan het afvoeren van afvalstoffen worden zo geminimaliseerd. In administraties worden afvalstromen anders geclassificeerd, zodat ze ook daadwerkelijk voor lagere kosten afgevoerd kunnen worden.

Afvoerders van afvalstromen kunnen vervolgens de afvalstromen ook nog verkopen als grondstof voor een ander proces. Bovendien signaleren deelnemers dat wordt gewerkt met financieringsconstructies waarin vooraf wordt betaald, en er geen fysieke controle is op daadwerkelijke afvoer.

De aanwezigheid van afvalstromen is ten eerste een bijproduct van de processen die in de havens plaatsvinden. Tegelijk wordt door deelnemers opgemerkt dat ook afvalstromen worden geïmporteerd die hier helemaal niet mogen worden verwerkt.

Kwetsbaarheden aanpak en informatiedeling

- Aard van controles is met name administratief en niet vaak fysiek van aard;
- Complexiteit van milieuwetgeving in combinatie met onbekendheid met milieucriminaliteit;
- Aanwezigheid categorie-3 bedrijven in combinatie met beperkt toezicht;
- Onduidelijkheid taakverdeling gemeente en omgevingsdienst;
- Internationale samenwerking met België is nodig in North Sea Port en rond kanaal naar Gent.

Uit de expertsessies is ten eerste gebleken dat de aard van controles vaak administratief is, niet zozeer fysiek, waardoor het niet mogelijk is het onjuist classificeren van afvalstromen te constateren. Daartoe moeten fysieke metingen worden gedaan. Ook wordt gesignaleerd dat de milieuwetgeving complex is en relatief onbekend bij algemene opsporingsambtenaren. De politie is niet goed bekend met het constateren van en het optreden tegen milieucriminaliteit.

Op de zeehavens is een groot aantal categorie-3 bedrijven aanwezig. Voor deze categorie bedrijven is milieutoezicht beperkt. Toch is de verwachting van deelnemers dat deze bedrijven kwetsbaar zijn voor het plegen van milieucriminaliteit. De controle op BRZO-bedrijven is de verantwoordelijkheid van de gemeente. Deze taak is echter overgedragen aan de omgevingsdiensten. Voor de deelnemers bestaat soms onduidelijkheid over de wijze en de mate waarin de omgevingsdiensten hun taken invullen.

Ten slotte, vormt het Gent-Terneuzenkanaal een directe verbinding vanuit Terneuzen, via Sluiskil en Sas van Gent naar België. Hierdoor is voor de effectieve bestrijding van milieucriminaliteit internationale afstemming nodig. Zeker in de directe grensregio, waar bedrijven in de buurt van de grens aanwezig zijn.

Effect op zeehavens en omgeving

- Schade aan de leefomgeving;
- Fysieke veiligheidsrisico's;
- Export van afvalstromen.

Via bodemverontreiniging, illegale menging van grondstoffen en lozingen op het oppervlaktewater ontstaat aan lucht-, land- en waterkwaliteit in de lokale omgeving. Hierbij komen mogelijk risico's voor de volksgezondheid kijken, bijvoorbeeld via de drinkwatervoorziening.

Ook heeft de verhoogde uitstoot van zeeschepen door het bijmengen van afval bij stookolie schadelijke gevolgen voor de luchtkwaliteit. Bovendien zijn er aan het bijmengen van afvalstoffen bij stookolie fysieke veiligheidsrisico's verbonden, zo worden er volgens de deelnemers jaarlijks ongeveer 15 *Not Under Command*-meldingen gedaan bij de Nederlandse Kustwacht veroorzaakt door slechte brandstof. Bij de export van afvalstromen komen verdere effecten op de leefomgeving in bestemmingslanden voor, zie bijvoorbeeld Neve (2013).

F.3 Migratiecriminaliteit*Illegale verblijf op haventerreinen, inklimmen t.b.v. illegale grensovergang en illegale grensovergangen*

Personen die gebruik maken van transportmodaliteiten om illegaal een landsgrens te passeren. De specifieke criminele activiteitsvormen die voorkomen in de zeehavens gerelateerd aan migratiecriminaliteit zijn als volgt. Inklimmers maken gebruik van bestaande goederen-verbindingen om illegale grensovergangen te plegen. Daarbij komt ook illegaal verblijf op haventerreinen en in vrachtwagens, auto's enzovoort kijken.

Kwetsbaarheden zeehavens

- Omvang goederenstromen en variëteit aan voor illegale grenspassage geschikte stromen;
- Pullfactor voor illegale migratie vanuit het Verenigd Koninkrijk;
- Aanwezigheid van risico-transportlijnen naar het Verenigd Koninkrijk;
- Gelegenheid tot inklimmen door personen in verschillende transportmodaliteiten;
- Facilitering van inklimmen en illegale grenspassage door insiders in de haven.

De omvang van de goederenstromen die door de zeehavens lopen in combinatie met de beschikbaarheid van voor illegale grenspassage geschikte stromen is een essentiële kwetsbaarheid. Ook is voor veel migranten Verenigd Koninkrijk een gewenst eindbestemmingsland – er is een *pullfactor*. In de havens in Zeeland Brabant komen veel transportlijnen voor die naar dat land gaan. Zo zijn er in Moerdijk wekelijks lijndiensten naar het Verenigd Koninkrijk. Ook in Vlissingen zijn er *roro*-diensten naar het Verenigd Koninkrijk.

De gelegenheid tot inklimmen is een belangrijke kwetsbaarheid. Verschillende factoren faciliteren het inklimmen. Door de deelnemers is gesignaleerd:

vrachtwagenaanhangsers staan soms stil op terreinen, bestemming van treinen staat vermeld op treinwagons. Ook buiten de zeehaventerreinen wordt al ingeklommen.

Ten slotte ligt een kwetsbaarheid bij werknemers op het haventerrein. Zij zijn op de hoogte van bestemmingen en hebben toegang tot terreinen. Informatie over goede manieren van inklimmen en gelegenheid tot illegale grenspassage wordt gedeeld met (facilitators van) inklimmen. Ook de specifieke groep chauffeurs die auto's laadt en lost op het *roro*transport is kwetsbaar. Zij weten hoe auto's op de schepen worden gereden enzovoort.

Kwetsbaarheden aanpak en informatiedeling

- Capaciteit van de toezicht- en handhavingsinstanties zoals de politie en de Koninklijke Marechaussee;
- Beperkte informatievoorziening omtrent de inkomende stroom migranten.

Ter voorkoming van het onbedoeld transporteren van personen wordt binnen één bedrijf een hartslagdetector gebruikt om de aanwezigheid van personen vast te stellen. Onbekend is in hoeverre deze accuraat en operationeel is. Volgens een van de deelnemers werkt deze niet altijd, en zijn er periodes van maanden voorgekomen waarin deze niet werkt.

Effect op zeehavens en omgeving

- Illegaal verblijf migranten in haven;
- Overlast van inklimmers bij (haven)bedrijven en in de directe omgeving;
- Illegale grensovergangen; voornamelijk naar het Verenigd Koninkrijk.

F.4 Arbeidscriminaliteit

Illegale arbeid en arbeidsuitbuiting

Personen die zonder of niet met de juiste werkvergunning werkzaam zijn bij bedrijven op het haventerrein.

Arbidsuitbuiting wordt ook geconstateerd in de zeehavens, zowel in termen van werkomstandigheden als in woonomstandigheden. Ten slotte is er soms meervoudige afhankelijkheid tussen werknemers en werkgever.

Kwetsbaarheden zeehavens

- Hoge arbeidskosten in Nederland;
- Inhuur van tijdelijk personeel;
- Ondoorzichtige inhuurconstructies;
- Vereisten van het verrichten van BRZO-onderhoudswerk;
- Beperkte huisvestingsmogelijkheden op en om de zeehaventerreinen;
- Lage meldingsbereidheid bij slachtoffers arbeidsuitbuiting.

In de zeehavens wordt veel gebruik gemaakt van inhuur van tijdelijk personeel. Dit heeft te maken met een aantal factoren. De hoge arbeidskosten in Nederland spelen een belangrijke rol.

De korte termijnvraag naar inhuur is een belangrijke kwetsbaarheid, hierbij is een grote hoeveelheid personeel nodig. Die komt voort uit grootschalig onderhoud, zoals bij *turn-arounds* van chemische bedrijven.

De inzet van illegale arbeid kan dan vanuit een kostenaspect interessant zijn. Dit kostenaspect drijft opdrachtgevers en hoofdaannemers vervolgens naar malafide onderaannemers die tegen lage kosten tijdelijke arbeid aanbieden. Hierbij speelt mogelijk algemene arbeidsschaarste een rol. Bovendien is bij goede onderaannemers vaak de gewenste deskundigheid omtrent reparatie en onderhoud niet aanwezig tegen een concurrerende prijs.

Een andere groep illegale inhuur betreft matrozen die worden ingezet bij scheepsonderhoud. Terwijl zij eigenlijk onderdeel zijn van de *riding crew* van een schip. Hun werkvergunning laat dan scheepsonderhoud niet toe. Het gaat veelal om personen uit landen met lage lonen waardoor dit voor scheepseigenaren kostentechnisch gunstig is. Vanuit de aanbesteding van een onderhoudscontract van een schip wordt in deze gevallen vereist dat dit eigen personeel ook werk kan verrichten, anders wordt de opdracht niet gegund.

Ten slotte is op de zeehaven een bepaalde groep flexibele inhuur aanwezig, die in het algemeen op zoek is naar werk. De omvang van deze groep is onduidelijk. Omdat vaak wordt gewerkt met tussenaannemers ontstaat een ondoorzichtige situatie. Er wordt gewerkt met schijncontracten. Hierdoor is lastiger zicht te krijgen op eerlijke arbeidsvoorwaarden voor de uiteindelijke uitvoerder van het werk.

Doordat veel werkzaamheden op de zeehavens in een vervuilde omgeving dienen plaats te vinden, kan het een uitdaging zijn om hiervoor geschikte arbeiders te vinden. Dit hangt mogelijk samen met een krappe arbeidsmarkt. Een belangrijke kanttekening is dat bij het toezicht op BRZO-bedrijven de administratie wordt doorgelicht, wat illegale inhuur bemoeilijkt.

Er bestaat ook een aantal kwetsbaarheden specifiek voor arbeidsuitbuiting. Ten eerste zijn de huisvestingsmogelijkheden op en om de zeehavens beperkt. Bovendien is de beschikbare huisvesting soms van slechte kwaliteit. Zo wordt door sommige werkgevers gewerkt met hotelboten waarop werknemers die werken in *shifts* gebruik moeten maken van dezelfde bedden. Dan treedt ook belangenverstremming en een meervoudige afhankelijkheidsrelatie op tussen werkgever en werknemer.

Ook is door deelnemers gesteld dat sprake is van lage meldingsbereidheid onder slachtoffers van arbeidsuitbuiting. Individuele acceptatie van werk- en woonomstandigheden spelen hierbij mogelijk een rol. Werknemers zijn afhankelijk van werk en inkomen en Nederland. Zie bijvoorbeeld ook Tielbaard et al. (2016).

Kwetsbaarheden aanpak en informatiedeling

- Tekort aan toezicht en handhaving door Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- Lage meldingsbereidheid van bedrijven met het oog op verwachte sancties.

Bij de deelnemers bestaat de perceptie dat de aandacht van de landelijke inspecties voor arbeidscriminaliteit in Zeeland Brabant beperkt is. Daardoor is er een tekort aan toezicht en handhaving op arbeidscriminaliteit in de regio. Ook is er bij bedrijven een lage meldingsbereidheid. Dit zou volgens deelnemers kunnen komen omdat de inspectie direct sancties oplegt aan bedrijven bij melden.

Effect op zeehavens en omgeving

- Arbeidsongevallen op de zeehavens;
- Overlast van zeehavenarbeiders in de lokale omgeving;
- Fysieke veiligheidsrisico's door een te lage kwaliteit van werkzaamheden;
- Fysieke veiligheidsrisico's door wonen in zeehaven (in de buurt van BRZO bedrijven).

Wanneer grotere incidenten plaatsvinden kan het onduidelijk zijn welke personen en hoeveel personen aanwezig zijn op de zeehaventerreinen. Dit hangt samen met een gebrek aan registratie van actieve personen op de zeehavens en de tijdelijke, soms illegale inhuur. Ook kunnen taalbarrières een obstakel vormen in het begrip van veiligheidsinstructies, waardoor het risico op arbeidsongevallen toeneemt. Ten slotte levert illegale bewoning binnen de zeehaven een extra veiligheidsrisico op bij incidenten, zoals een chemisch incident.

F.5 Diefstal & smokkel

F.5.1 Diefstal van bedrijfseigendommen met een hoge waarde

Diefstal vindt plaats van waardevolle objecten, grondstoffen en ladingen.

Kwetsbaarheden zeehavens

- Aanwezigheid waardevolle goederen;
- Toegankelijkheid van terrein waar goederen zijn opgeslagen;
- Beperkte meldingsbereidheid wanneer diefstallen zijn gepleegd, door ingebouwde marges en cultuur waarin geen aangifte wordt gedaan;
- Betrokkenheid van corrupte zeehavenmedewerkers.

De eerste kwetsbaarheid ligt in de aanwezigheid van waardevolle goederen op de zeehaventerreinen. Het gaat bijvoorbeeld om chemische producten, edelmetalen, specialistische apparatuur, brandstof en afvalstromen. Veel van deze producten worden gebruikt in de zeehaven, of worden er slechts vervoerd.

Ook de toegankelijkheid van de terreinen waar waardevolle goederen zich bevinden is van belang. Het zeehaventerrein en specifieke bedrijfsterreinen zijn meestal gewoon via de openbare weg toegankelijk. Daarbij wisselt de mate van beveiliging van specifieke goederen sterk, bijvoorbeeld per bedrijf. Bedrijven hebben niet altijd een prioriteit op de beveiliging van hun goederen. Andere gerelateerde factoren zijn de bekendheid van criminelen en facilitators met de economische waarde van goederen, de verwijderbaarheid van de goederen, en de courantheid van de goederen in het illegale circuit.

De meldingsbereidheid verschilt sterk per bedrijf. Die meldingsbereidheid wordt bijvoorbeeld beïnvloed door de gepercipieerde imagoschade die dit met zich mee

zou kunnen brengen. Ook ingebouwde afroommarges binnen bedrijfsprocessen zijn hier debet aan. Ten slotte speelt er volgens deelnemers een cultureel aspect binnen sommige bedrijven waarbij het simpelweg gebruikelijk is om geen aangifte te doen van dit soort diefstallen.

Vaak zijn bij diefstallen medewerkers van de zeehaven betrokken. Het kan ook gaan om ingehuurd personeel of bezoekers. Bij individuele medewerkers speelt volgens deelnemers aan de expertsessies soms mee dat zij onderbetaling ervaren – dit speelt ook een rol bij kleine diefstallen.

Kwetsbaarheden aanpak en informatiedeling

- Capaciteitsgebrek en prioritering in opsporing van strafbare feiten in de strafrechtketen;
- Versnippering van informatie over vele kleine diefstallen.

Door capaciteitsgebrek in de opsporing en bijkomende prioriteringskeuzes door politie en openbaar ministerie, leeft bij bedrijven de perceptie dat het niet altijd zin heeft om melding of aangifte te doen van diefstal. Ook wordt door verschillende overheidsinstanties informatie verzameld over diefstallen. Die informatie wordt volgens de deelnemers niet altijd goed gedeeld.

Effect op zeehavens en omgeving

- Opbrengsten uit diefstal houden criminaliteit in de zeehavens in stand;
- Economisch verlies bij bedrijven;
- Verzwakking van de integriteit bij werknemers en bedrijven.

Volgens deelnemers kan door het optreden, en de stapsgewijze acceptatie van diefstal in de zeehavens, een verzwakking van de integriteit van werknemers en bedrijven in de zeehaven optreden.

F.5.2 Diefstal & smokkel – Smokkel van goederen

Import en export van gestolen goederen, namaakartikelen en illegale goederen alsmede import van legale goederen waarover geen invoerrechten worden betaald.

Kwetsbaarheden zeehavens

- Grote omvang goederenstroom, waardoor compleet toezicht niet mogelijk noch wenselijk is;
- Lage strafmaat bij constatering van smokkel;
- Veelzijdigheid van betaalmiddelen in criminele milieu.

Omdat de goederenstromen in de zeehaven groot zijn, is het evenals in toezicht gericht op drugs- en migratiecriminaliteit, onmogelijk om compleet zich te ontwikkelen op smokkel van andere goederen. Volgens deelnemers speelt verder ook een rol dat de strafmaat voor geconstateerde smokkel vaak laag is. Zo staat een lagere straf op de smokkel van sigaretten, waardoor de afschrikwekkende werking van straffen lager is. Sigaretten vallen namelijk niet onder de Opiumwet, maar het gaat om een economisch delict.

In sommige gevallen vindt smokkel plaats ter betaling van andere goederen verhandeld in het criminele milieu. In dat milieu is het mogelijk om met allerlei verschillende goederen te betalen. Daarom kunnen criminele samenwerkingsverbanden volgens deelnemers aan de expertsessies eenvoudig wisselen van modus operandi binnen de smokkel. Volgens deelnemers is dan ook vastgesteld dat een enkele logistieke lijn vaak wordt ingezet voor smokkel van verschillende goederen.

In North Sea Port komt volgens deelnemers specifiek uitvoer van gestolen goederen voor. Dure voertuigen en zwaar materieel worden uitgevoerd vanuit de haven. Deze zijn mogelijk niet afgemeld bij de Dienst Wegverkeer (RDW). Deze voertuigen dienen volgens deelnemers aan de expertsessies mogelijk als betaalmiddel voor verdovende middelen zoals cocaïne. Ook noemt een deelnemer: "tweedehands auto's worden steeds meer verscheept, en deze worden gebruikt als verpakkingsmateriaal gebruikt" voor de smokkel van allerlei goederen.

Kwetsbaarheden aanpak en informatiedeling

- Beperkte controle van goederenstromen gericht op smokkel, zeker van uitgaande stromen;
- Zicht op de omvang van smokkel ontbreekt bij overheidspartijen.

Slechts een klein deel van de inkomende en uitgaande goederenstromen wordt gecontroleerd. Bij de Douane ligt de nadruk op de inkomende goederen. Verder is er zeer beperkte controle op goederen uit Schengen- landen. Tevens is er slechts beperkte controle van chassisnummers wanneer voertuigen worden geëxporteerd via ongebruikelijke wegen, bijvoorbeeld via gesloten containers of reeferes (koelcontainers).

Effect op zeehavens en omgeving

- Misgelopen belastinginkomsten (bijv. accijnzen);
- Financieringsvorm van andere criminele activiteiten (criminele opbrengsten van smokkel).

G Hoofdinterventielijnen en interventies

In deze bijlage zijn de hoofdinterventielijnen en interventies in compleetheid opgenomen. In totaal zijn 40 interventies gevonden in de derde en vierde expertsessies. Hoofdinterventielijnen 1, 2, 3, en 4 zijn gericht op het reduceren van kernkwetsbaarheden in de zeehavens, de aanpak en informatiedeling. Hoofdinterventielijijn 5 verzamelt interventies die gericht zijn op enkele criminele activiteiten. Deze interventies zijn niet opgenomen in de hoofdttekst.

Hoofdinterventielijijn 1: Gericht op mitigeren kwetsbaarheden zeehavens

Versterken toegangssystemen voor personen in samenwerking met bedrijven
Versterken beveiligingsmaatregelen voor fysieke toegang tot zeehaventerreinen
Versterken beveiligingsmaatregelen voor digitale toegang tot systemen zeehaven
Stimuleren van bedrijven tot het nemen van preventieve maatregelen
Versterken sociale controle tussen werknemers en bedrijven op de zeehavens
Bescherming van eigen personeel door bedrijven
Inrichten en in gebruik nemen van een certificering/keurmerk veilige haven
Voorwaarden instellen in vestiging van bedrijven met risicolijnen
Voorwaarden instellen op aanwezigheid risicolijnen
Verscherpen privaatrechtelijke vestigingsovereenkomst
Inrichten van een afdwingbaar regelgevingsmodel op het gebied van sociale veiligheid voor specifieke havenbedrijven die kwetsbaar zijn ten opzichte van criminaliteit

Hoofdinterventielijijn 2: Gericht op in kaart brengen kwetsbaarheden zeehavens

Overzicht maken van bedrijven in havengebied met bijbehorende risico's en kwetsbaarheden
Gezamenlijk met bedrijven kwetsbaarheden in beeld brengen
Versterken meldingsbereidheid gefocust op algemene signaleringscapaciteit afwijkend gedrag
Versterken van awareness voor sociale duurzaamheid/veiligheid richting havens en bedrijven in de havens
Vergroten awareness kwetsbaarheden criminaliteit en ondermijning in zeehavengebied
Cultuuromslag / moraliteitsverandering ten opzichte van (georganiseerde) criminaliteit

Hoofdinterventielijijn 3: Gericht op versterking informatiedeling private, publieke partijen

Inrichten samenwerkingsverband dat integraal naar criminaliteit in zeehavens kijkt
Investering in informatiedeling op "kleine schaal", bv. met informatiebijekomsten op het gebied van te herkennen modus operandi
Versterking samenwerking / informatiedeling tussen organisaties op individuele casussen en op bilateraal niveau
Versterken meldingsbereidheid gefocust op specifieke thema's/criminele activiteiten

Versterken meldingsbereidheid gefocust op algemene signaleringscapaciteit afwijkend gedrag van publieke partners
Reduceren van imagoschade bij het melden van misstanden in bedrijven

Hoofdinterventielij 4: Gericht op versterking van aanpak van criminaliteit in de zeehavens

Versterken opsporings- en vervolgingscapaciteit door opbouwen van gezamenlijk beeld van criminaliteit en uitvoeren van gezamenlijke acties en inzet
Samenwerking met andere havens in regio R'dam tot Antwerpen (om zicht te krijgen op criminele modus operandi en rond vestigingsvraagstukken)
Versterken aandacht van landelijke diensten zeehavens Zeeland Brabant

Hoofdinterventielij 5: Gericht op specifieke criminele activiteitsvormen

Drugscriminaliteit

Instellen sanctie voor rederij/terminal waar cocaïne wordt gevonden
Versterken aandacht voor export op politiek-strategisch niveau
Versterken informatievoorziening van bedrijven naar toezicht (import/export)
Pilot project om zicht te krijgen op export drugs: bestuderen van een casus waarin wel zicht op export drugs is verkregen, om modus operandi uit af te leiden
Zicht creëren op de mogelijkheden/effectiviteit van het in handen hebben van de gehele logistieke keten (bijv. Chiquita)

Milieucriminaliteit

Versterken vergunningverlening gericht op risicosector-bedrijven
Inrichten risicoprofiel/matrix op branches en bedrijven daarbinnen
Gezamenlijke controles tussen milieudiensten en opsporing
Combineren van informatieposities van milieudienst en opsporing
In kaart brengen lacunes in toezicht en opsporing milieucriminaliteit (genoemd: e-waste, gevaarlijke stoffen, bunkerschepen, witwassen en verborgen ruimtes)

Arbeidscriminaliteit

Versterken samenwerking tussen landelijk en regionaal op arbeidscriminaliteit
Inrichten landschapskaart met organisaties en afdelingen om informatiepositie in kaart te brengen
Onder de aandacht brengen van lokaal binnengekomen signaleringen van arbeidscriminaliteit bij Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Migratiecriminaliteit

Gelegenheid tot inklimmen verminderen (bijv. stimuleren van gebruik bewaakte parkeerplaatsen voor vrachtverkeer)
--

Diefstal & smokkel

Interventies gericht op diefstal en smokkel zijn niet behandeld in de expertsessies. De verwachting is dat een groot aantal algemene interventies zoals hierboven weergegeven effect kan hebben op diefstal en smokkel (bijvoorbeeld toegangsmaatregelen, of in kaart brengen van kwetsbaarheden samen met bedrijven, of versterking sociale controle tussen zeehavenmedewerkers).