

Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

aanpak van drugscriminaliteit een positieve ontwikkeling valt waar te nemen. Bedrijven in de Rotterdamse haven lijken in toenemende mate bezig te zijn met het verbeteren van de veiligheid in het eigen bedrijf en op hun (haven)locaties, mede ingegeven vanuit de gedachte dat inzet op criminaliteitspreventie ook voor de veiligheid van het eigen personeel van groot belang is en op de langere termijn.

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

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

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

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

Robby Roks

Marit Scheepmaker*

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

Literatuur

Boerman e.a. 2017

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

Bruinsma 1996

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

De Middeleer e.a. 2018

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

Van Duinen 2013

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

Eski 2016

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

Kleemans e.a. 2002

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

Kruisbergen e.a. 2012

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

Nelen e.a. 2017

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

Poeth & Van Dongen 1983

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

Staring e.a. 2019

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

Rli 2016

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

Zaitch 2001

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