

## **Van verhalen naar verbalen. Een verkennende studie naar de aanpak van ondermijnende drugscriminaliteit in het Noordzeekanaalgebied en de haven van Amsterdam (2021)**

Y. Eski, M. Boelens, A. Mesic, H. Boutellier (Vrije Universiteit i.s.m. Verwey Jonker)  
Politiekunde 112

*Thema: 1.1 georganiseerde criminaliteit. Themareeks: havens*

### **Doelstelling**

Het doel van dit onderzoek is het brengen van vernieuwende theoretische, methodologische en empirische inzichten in de relatie tussen (maritiem) transport, ondermijnende drugscriminaliteit, en (het besturen van) politie en veiligheid in Nederland.

### **Onderzoeksvragen:**

1. Wat is de aard van ondermijnende drugscriminaliteit in het NZKG en wat wordt er onder 'ondermijning' verstaan door politie en betrokken partijen die verantwoordelijk zijn voor de aanpak ervan in het NZKG?
2. Welke samenwerking is er en hoe wordt daaraan vormgegeven door politie en betrokken partijen?
3. Ten aanzien van die samenwerking, hoe beschouwen en concretiseren politie en betrokken partijen, in het bijzonder, informatiedeling?

### **Methoden van onderzoek**

- Literatuur- en documentenstudie
- Interviews
- Participerende observaties
- Enquête
- Dossierstudie
- Kwantitatieve data-analyse

### **Samenvatting**

Waar Rotterdam overal ter wereld vrij snel geassocieerd wordt met de haven, wordt Amsterdam eerder verbonden met Schiphol. Toch heeft ook Amsterdam een internationale haven, een haven die deel uitmaakt van het grotere Noordzeekanaalgebied. Vanaf de zeesluizen in IJmuiden tot en met het IJ in de stad Amsterdam – het gebied is de grootste benzine-opslaghaven van de wereld en de tweede kolen- en cacaohaven van de wereld. Daarnaast accommodeert het veel agrarische bulkgoederen (zoals cacao) die direct afkomstig zijn uit met name Zuid-Amerikaanse cocaïnebronlanden en/of transitohavens die hiervoor benut worden. Als vierde Europese wereldhaven, kan gesteld worden dat er een en ander aan de hand is qua ondermijning, met name ondermijnende drugscriminaliteit. In dit onderzoek hebben de onderzoekers de aanpak van die ondermijnende drugscriminaliteit in het Noordzeekanaalgebied en de haven van Amsterdam (hierna: NZKG) onderzocht. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden tussen februari 2019 en november 2020.

Hier volgen samenvattend de hoofdpunten uit het onderzoek.

Het NZKG is een veelzijdig en semi-industrieel zeehavengebied met een flink aantal grote haventerminals langs het water. In de periferie staan kleinere bedrijfsverzamelgebouwen waar vrij weinig controle en zicht op is. Een combinatie van factoren maakt dat deze gebieden een relatief anonieme en verscholen omgeving vormen, waardoor zij schimmige praktijken aantrekken. Het gebied fungeert zodoende als een steeds belangrijker wordende criminele uitwijkhaven waar allerlei faciliterende diensten uitgebuit worden door de georganiseerde ondermijnende drugscriminaliteit. Dit blijkt ook uit de verschillende politieonderzoeken die lopen naar ondermijnende drugscriminaliteit, maar ook uit de verschillende gezamenlijke actiedagen en projecten in het NZKG, zoals Fabricius en Maritieme Smokkel. Deze praktijk toont aan dat 'ondermijning' an sich 'los zand' is, een variëteit aan zaken die sporadisch

voorkomen. Dat betekent dat ook de opsporingspraktijk 'los zand' is; het zijn eerder toevalstreffers en hit-and-runzaken dan acties op basis van structureel beleid. De aanpak van de ondermijnende drugscriminaliteit in het NZKG zit mede daardoor zichzelf onnodig in de weg – het lijkt zichzelf onbewust te ondermijnen.

We zien drie interacterende dimensies die de aanpak frustreren:

1. de aanhoudende onduidelijkheid van en door het ondermijningsbegrip;
2. het ontbreken van regie en slagvaardigheid in de samenwerking;
3. angst, onwetendheid en onkunde ten aanzien van informatiedeling.

Daardoor blijven politie en partners met hun aanpak vastzitten in een vicieuze cirkel en blijft het, zoals een van de geïnterviewde respondenten aangaf, bij 'verhalen zonder verballen'. 'Ondermijning' vormt een 'speech act', het gebruik van het woord creëert de praktijk, wat weer het woord recreëert etc., etc. Die speech act werkt beleidsmatig mobiliserend, maar in de praktijk verlamdend, en in de samenwerking soms averechts. 'Ondermijning' is een lastig begrip: het is moeilijk te definiëren, harde cijfers blijven uit en de analyses zijn dun. Toch zijn drugsvangsten dusdanig frequent en groot van omvang dat het discours rondom ondermijnende drugscriminaliteit relevanter dan ooit is (Boutellier 2019). Het zijn illegale activiteiten die relatief weinig directe slachtoffers maken. Ze maken vooral een verscholen inbreuk op systemen: op de economie, op internet, op de infrastructuur, op de democratische rechtsstaat, op de samenleving (Boutellier 2019). Kortom, geen high impact crime, maar hidden impact crime (Boutellier et al. 2020). Ook in het NZKG ontbreekt het daardoor aan focus en binding. Politie en partners kijken en wijzen naar elkaar: concrete actiepunten worden weliswaar geformuleerd, maar dat gebeurt te sporadisch en fragmentarisch. Om de complexiteit van de aanpak te reduceren, zullen focuspunten moeten worden vastgesteld. Om te beginnen is het zinvol in het begrip 'ondermijning' in een havencontext een onderscheid te maken tussen het maritieme landschap (met maritieme drugs-, wapen- of mensensmokkel en onder druk staande gesloten visserijgemeenschappen) en de (vaak anonieme) industriegebieden in het havengebied. De samenwerkingsverbanden om ondermijnende drugscriminaliteit in het NZKG aan te pakken worden geroemd. Politie en partners zijn gemobiliseerd, de organisatie is er en er heerst een sterke wil tot samenwerken als één overheid. Toch blijkt die ene overheid in de praktijk nog in de kinderschoenen te staan. Het ontbreekt aan slagvaardigheid, waardoor het gezamenlijk optreden vaak frustrerend en uiteindelijk zelfs demotiverend is. Dit komt door een gebrek aan eigenaarschap van onder andere meerdere politie-eenheden, verschillende Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's), douane, Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), Koninklijke Marechaussee (KMar), inspecties, het Havenbedrijf en de gemeenten. Het ontbreekt in de aanpak van ondermijnende drugscriminaliteit aan duidelijke regie en er wordt te weinig (opvolgende) actie ondernomen. Hierdoor ontstaan frustraties en de paradoxale situatie dat de samenwerking leidt tot tegenwerking. De afstanden tussen de verschillende overheidsinstanties worden hierdoor eerder groter dan kleiner, wat ondanks de ambities de effectiviteit van de aanpak dwarsboomt. Het leidt zelfs tot verdeeldheid in de uitvoering. Een van de grootste barrières die professionals ervaren, schuilt in (ongegrunde) angst en/of onwil voor het delen van informatie. Dit heeft onder andere te maken met ontbrekende kennis en kunde. Overheidsdiensten werken vaak weinig samen omdat het uitwisselen van informatie vanwege de privacywetgeving vaak onmogelijk wordt geacht. Het juridisch kader is voor politie en partners onduidelijk en bemoeilijkt daarom het uitwisselen van informatie. Als de handhavende actoren in het veiligheidsdomein informatie willen delen, weten ze simpelweg vaak niet hoe. Daardoor ontbreekt het aan de motivatie om er überhaupt aan te beginnen en wordt de andere partij onwil verweten. Het is aan te raden de eigen kennis en vaardigheden rond informatiedeling te verbeteren.

Enkele ondernemende individuen proberen zich al improviserend en innoverend los te worstelen van zelfondermijnende paradoxen in de aanpak. Deze pogingen verdienen meer

aandacht en moeten beter gestructureerd worden ingezet om vicieuze cirkels te doorbreken van ontoereikend toezicht, waardoor signalen niet gezien worden, en minder toezicht wordt ingezet, etc., etc. Door het ongrijpbare grijpbaar te maken, wordt voorkomen dat het NZKG zich tot een (grotere) criminele 'uitwijkhaven' ontwikkelt. Er kan nu een reële kans worden gepakt om echte controle te krijgen over ondermijnende drugscriminaliteit, in het bijzonder de cocaïnesmokkel. Dat vraagt om een vorm van leiderschap gericht op zowel structuur als flexibiliteit. Het ontbreken van kennis over de expertise en bevoegdheden van andere organisaties is een obstakel in het willen optreden als één overheid. Het vraagt om gecentraliseerd, 'ontkleurd' leiderschap. Wij pleiten in dat verband voor de coördinatie van de aanpak door één functionaris, namens één overheid. Daarbij denken we aan een havenmarinier, als variant op de stadsmarinier. De havenmarinier kan vorm geven aan de gedeelde urgentie en zorg dragen voor overeenstemming over de richting en aanpak. Dat vraagt om een houding van 'wederkerigheid' (geven en nemen) van partijen, in het bijzonder op leidinggevend niveau. Vanuit een algemeen belang zal de havenmarinier dienen te worden aangewezen. Het gaat erom hem of haar in te zetten met interdisciplinaire teams op reeds bekende problemen, aansluitend op bestaande teams, projecten en samenwerkingsverbanden (zoals Haventeam IJmuiden, Project Maritieme Smokkel en Team Water-Havens). Daarmee kan worden voorkomen dat ook deze functionaris en de specialistische teams kopje-onder gaan in de complexiteit en het wiel opnieuw zouden moeten uitvinden. Daartoe doen wij concrete, en in meer detail, aanbevelingen in dit rapport.