



Drugsgerelateerde corruptie op Schiphol en in de Rotterdamse haven

Een analyse van corruptiedreigingen, impact en beleidsinstrumenten op basis van de methodologie voor National Risk Assessment

Samenvatting

Emma Zürcher, Mafalda Pardal, Iris Leussink en Stijn Hoorens

For more information on this publication, visit www.rand.org/t/RAA2870-1

About RAND Europe

RAND Europe is a not-for-profit research organisation that helps improve policy and decision making through research and analysis. To learn more about RAND Europe, visit www.randeurope.org.

Research Integrity

Our mission to help improve policy and decision making through research and analysis is enabled through our core values of quality and objectivity and our unwavering commitment to the highest level of integrity and ethical behaviour. To help ensure our research and analysis are rigorous, objective, and nonpartisan, we subject our research publications to a robust and exacting quality-assurance process; avoid both the appearance and reality of financial and other conflicts of interest through staff training, project screening, and a policy of mandatory disclosure; and pursue transparency in our research engagements through our commitment to the open publication of our research findings and recommendations, disclosure of the source of funding of published research, and policies to ensure intellectual independence. For more information, visit www.rand.org/about/principles.

RAND's publications do not necessarily reflect the opinions of its research clients and sponsors.

Published by the RAND Corporation, Santa Monica, Calif., and Cambridge, UK

© 2024 RAND Corporation

RAND® is a registered trademark.

Cover: Adobe Stock

Limited Print and Electronic Distribution Rights

This publication and trademark(s) contained herein are protected by law. This representation of RAND intellectual property is provided for noncommercial use only. Unauthorised posting of this publication online is prohibited; linking directly to its webpage on rand.org is encouraged. Permission is required from RAND to reproduce, or reuse in another form, any of its research products for commercial purposes. For information on reprint and reuse permissions, please visit www.rand.org/pubs/permissions.

Samenvatting

RAND Europe heeft in 2022 van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC), op verzoek van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de opdracht gekregen om een onderzoek uit te voeren naar drugsgerelateerde ambtelijke en niet-ambtelijke corruptiedreigingen op de luchthaven Schiphol en in de haven van Rotterdam.

In de afgelopen jaren is de aandacht voor het risico van corruptie in de Rotterdamse haven en op de luchthaven van Schiphol toegenomen, met name door berichtgeving over corruptiezaken in deze mainports. Hoewel het bewustzijn van dit probleem heeft geresulteerd in investeringen in de aanpak van corruptie, blijft dit een uiterst complex probleem dat lastig in kaart te brengen is en een integrale aanpak vergt. Gezien de recente aandacht voor corruptie in de havens van Rotterdam en Schiphol, en de zorg dat er geen totaalbeeld bestaat van corruptierisico's en van beschikbare beleidsmiddelen om deze dreiging tegen te gaan, verzocht de Tweede Kamer de regering om een nieuw en onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek op te zetten naar de mogelijke kwetsbaarheden in het integriteitsbeleid van organisaties betrokken bij toezicht, handhaving, opsporing en regelgeving/vergunningverlening (THOR) in de twee mainports.¹

Aangezien eerdere pogingen om met behulp van analyse van rechtspraakdossiers en interviews zicht te krijgen op de kwetsbaarheden van THOR-organisaties voor beïnvloeding door de georganiseerde criminaliteit niet succesvol zijn gebleken, biedt de methodiek gebaseerd op *expert judgement* mogelijk perspectief. Daarom is een methodologie toegepast die is gebaseerd op de methodiek voor nationale risicobeoordelingen of *National Risk Assessment* (NRA). Hierbij wordt een gestructureerd proces doorlopen met een groep deskundigen met als doel kwetsbaarheden en dreigingen inzichtelijk te maken, zonder dat daarbij de nadruk ligt op individuele casussen.

Ten eerste beoogde deze studie door de toepassing van genoemde methodiek de volgende doelstellingen te bereiken: a) het contextualiseren van potentiële kenmerken van de mainports die deze kwetsbaar kunnen maken voor corruptie; b) het identificeren van de grootste risico's voor elke haven; c) het inschatten van de potentiële impact van deze risico's en het ontwikkelen van beleid om corruptie te voorkomen en tegen te gaan en e) de identificatie van potentiële risico's die in de toekomst actueel kunnen worden en het onderzoeken van beleidsinstrumenten om deze toekomstige risico's te beperken. Daarnaast beoogde het onderzoek te toetsen of de methodiek een zinvolle bijdrage kan leveren aan het in kaart brengen van mogelijke corruptiedreigingen bij de twee grootste mainports van het land.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 31 934, nr. 41.

Dit onderzoek heeft zich uitsluitend gericht op corruptie in de context van drugsgerelateerde criminaliteit. Daarnaast is corruptie als volgt gedefinieerd: ‘misbruik [...] van toegekende bevoegdheden of macht voor persoonlijk gewin’.

Onderzoeksopzet

De aanpak voor dit onderzoek is gebaseerd op National Risk Assessments (NRA's), zoals die zijn uitgevoerd voor witwassen en terrorismefinanciering. De methodiek leunt sterk op inzichten van experts uit de praktijk in combinatie met aanvullende secundaire gegevensbronnen. De onderzoeksopzet bevat vier fasen: gericht literatuuronderzoek, interviews met deskundigen, een online enquête en een reeks expertmeetings.

In de eerste fase heeft het onderzoeksteam de beschikbare academische en grijze literatuur bestudeerd ten behoeve van de contextanalyse en het opstellen van een eerste longlist met corruptiedreigingen. Daarnaast is een aantal deskundigen op het gebied van corruptie binnen de mainports geïnterviewd om inzichten te verzamelen die (nog) niet in beschikbare (wetenschappelijke) publicaties zijn verschenen.

De longlists met corruptiedreigingen zijn vervolgens in een online enquête voorgelegd aan experts om inzichten te bieden in de (on)bekendheid van deze corruptiedreigingen en om de lijst uit te breiden met nog ontbrekende dreigingen. Daarna zijn de deelnemers uitgenodigd voor drie expertmeetings per mainport om de corruptiedreigingen te rangschikken, te beoordelen en te bespreken met als doel deze te prioriteren op basis van hun aannemelijkheid, prevalentie en impactpotentie. Deelnemers werd ook gevraagd om aan de hand van verschillende criteria de potentiële impact van deze dreigingen in te schatten. En ten slotte is het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van corruptie binnen de mainports geïnterpreteerd en is beoordeeld in welke mate deze maatregelen de weerbaarheid tegen verschillende dreigingen versterken.

Wat maakt de Nederlandse mainports kwetsbaar voor corruptie?

Het onderzoek heeft geleid tot een overzicht van de belangrijkste contextuele factoren van de haven van Rotterdam en de luchthaven Schiphol, die deze mainports kwetsbaar maken voor corruptie in de context van drugsgerelateerde criminaliteit.

Een omvangrijke goederenstroom met extra kwetsbare sectoren

Meerdere organisatorische factoren kunnen de Rotterdamse haven en Schiphol kwetsbaar maken voor corruptie. Zo wees eerder onderzoek uit dat de hoogontwikkelde beveiliging van de mainports ervoor zorgt dat criminelen vaker de legitieme economie systematisch proberen te infiltreren. Daarnaast blijkt de sterke automatisering van logistieke processen ertoe te leiden dat drugscriminelen vaker de nadruk leggen op het verkrijgen van toegang tot informatiesystemen die worden gebruikt bij de afhandeling van goederen. In het geval van Schiphol is de beveiliging voornamelijk gericht op personen en goederen die de luchthaven betreden, en zijn de controles van goederen en personen die het terrein van Schiphol verlaten minder uitgebreid.

Ook blijkt de controle bij sommige vrachtstromen vanwege de aard van de producten logistiek ingewikkeld. Dit is zeker het geval bij vrachtstromen van fruit, bloemen of vis/vlees, doordat deze vanwege de aard van

de producten zo efficiënt en snel mogelijk afgehandeld moeten worden. De goederenstroom is bovendien erg omvangrijk waardoor het niet mogelijk is om alle zendingen aan een fysieke controle te onderwerpen. Daarom werkt de douane op basis van risicogericht toezicht en worden die zendingen gecontroleerd die op basis van beschikbare informatie een risico vormen.

Het controleren van deze goederen is om dezelfde redenen ook ingewikkeld in de haven van Rotterdam. De bevoegde instanties kunnen vanwege de omvang van de goederenoverslag onmogelijk alle inkomende goederen controleren en maken daarom gebruik van verschillende methoden om risicovrachten te identificeren. Hoewel dit identificatie- en controleproces sterk geautomatiseerd is, zijn er verschillende maatregelen genomen om de kwetsbaarheid hiervan te verminderen.

Enorme terreinen met uitstekende logistieke en digitale infrastructuur

Dankzij de hoogwaardige fysieke, digitale en kennisinfrastructuur in Nederland zijn de mainports een belangrijk knooppunt in de mondiale economie en functioneren zij als toegangspoort tot de Europese markt. Schiphol is één van Europa's grootste luchthavens en de haven van Rotterdam is op zijn beurt de grootste container- en bulkhaven van Europa. De geavanceerde faciliteiten maken de Nederlandse mainports echter ook tot een aantrekkelijk doelwit voor de georganiseerde misdaad en daarmee gevoelig voor corruptie. De mainports zijn daardoor ook vatbaar voor de handel van illegale middelen en goederen als drugs. Een deel van deze waren is bedoeld voor de binnenlandse markt, maar het overgrote deel van de drugs lijkt via weg, water of spoorlijnverbindingen naar het Europese achterland te worden gesmokkeld, wat relatief gemakkelijk is dankzij de Schengenovereenkomst en de Europese douanewetgeving.

Daarnaast heeft het economische belang van deze mainports ertoe geleid dat veel bedrijven zich hebben gevestigd in en rond de terreinen van de Schiphol en de haven van Rotterdam. Bovendien was in het verleden soms onduidelijk hoeveel bedrijven zich precies op Schiphol gevestigd hadden en wat de betrouwbaarheid van deze bedrijven was. Op dit moment lopen er meerdere initiatieven om hier beter inzicht in te krijgen. De enorme omvang van het Rotterdamse haventerrein maakt dit gebied bovendien moeilijk te beveiligen. Ook de aanwezigheid van vele private bedrijven, alsmede de nabijheid van de stad en de uitstekende logistieke verbindingen met het Europese achterland, vergroten de kwetsbaarheid van de haven voor criminele activiteiten.

De omstandigheden op de werkvloer maken de mainports extra kwetsbaar voor corruptie

De Rotterdamse haven en Schiphol onderscheiden zich ook door enkele sociaal-culturele kenmerken die de mainports extra kwetsbaar kunnen maken voor corruptie. Dit betreft onder andere de cultuur op de werkvloer, zoals de mate van vertrouwen in de leiding, de mate van aanwezigheid van sociale controle en de werkdruk, maar ook het sociaal kapitaal van werknemers en de mate van autonomie en mobiliteit die werknemers ervaren.

Op Schiphol blijkt de combinatie van zware werkomstandigheden en een gedeelde sociaal-culturele achtergrond van de werknemers een belangrijke risicofactor. Onderzoek liet zien dat er zo soms een moeilijk doordringbare cultuur heerst, waar de bereidheid om onregelmatigheden of strafbare feiten te melden laag is. Verder kan ook de inzet van uitzendkrachten voor kwetsbaarheden zorgen, aangezien de kans bestaat dat zij zich minder verbonden voelen met het bedrijf en daardoor vatbaarder zijn voor criminele infiltratie.

Daarnaast zijn er aanwijzingen dat de automatisering van het havenwerk in Rotterdam invloed heeft gehad op de traditioneel sterke sociale controle die in de haven werd gemeten. Deze sociale controle is volgens onderzoek veelal verdwenen op de grote, drukke en vaak onoverzichtelijke terreinen van de haven. Aan de andere kant kan de sociale druk op de werkvloer het risico op corruptie juist vergroten, doordat er terughoudendheid ontstaat om als klokkenluider te fungeren vanwege de angst voor sociale repercussies. Tot slot kan het personeelsbeleid invloed uitoefenen op de kwetsbaarheid van bepaalde beroepen voor corruptie. Zo kan de door werknemers ervaren afstand tussen management en uitvoerend personeel in de haven bijdragen aan algemene onvrede over het werk.

Drugsgelateerde corruptie in de mainports is niet los te zien van de dynamiek van internationale drugshandel

Belangrijk om te benoemen is dat de problematiek rond drugsgelateerde corruptie in de mainports niet losstaat van de dynamiek van internationale drugsmarkten en het vestigingsklimaat van Nederland voor de georganiseerde misdaad. Hoewel criminelen mede actief zijn in Nederland vanwege de uitstekende voorzieningen en logistieke infrastructuur, zijn ze niet noodzakelijk gebonden aan specifieke mainports. Bij het opwerpen van barrières tegen criminele activiteiten kunnen dan ook zogenoemde verplaatsingseffecten of waterbedeffecten optreden, waarbij criminele activiteiten zich verplaatsen naar locaties met minder afweermechanismen. Zo zijn er aanwijzingen dat door strengere controle in Rotterdam de import van drugs zich verplaatst van Rotterdam naar andere havens in binnen- of buitenland.

Bevindingen voor de luchthaven Schiphol

De corruptiedreigingen met de grootste potentiële impact volgens experts

Op basis van literatuuronderzoek en interviews zijn vijf corrumperende mechanismen geïdentificeerd: 1) corruptie door financiële omkoping, 2) corruptie door chantage, 3) corruptie door geweld, 4) corruptie via sociale en/of romantische relaties en 5) corruptie onder druk van een subcultuur. Deze mechanismen zijn vervolgens gerelateerd aan de verschillende mainportsectoren of schakels in de logistieke keten. Onder mainportsectoren verstaan we een geografisch gebied of een schakel in de logistieke keten waar activiteiten plaatsvinden die bijdragen aan de economische functie van de mainport, zoals de rechtshandhavingketen of de private beveiligingssector.

Door deze twee elementen – de modi operandi en de mainportsectoren – aan elkaar te koppelen, kon een eerste lijst met corruptiedreigingen opgesteld worden. De dreigingen op deze lijst zijn vervolgens met ervaringsdeskundigen besproken en geprioriteerd, waarna een inschatting is gemaakt van de potentiële impact van de grootste dreigingen aan de hand van zeven gewogen impactcriteria.² Drugsgelateerde corruptie kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de veiligheid op de luchthaven, de productiviteit van de luchthaven of de internationale reputatie van Nederland. Dit resulteerde in een rangschikking van dreigingen met de grootste potentiële impact. Met uitzondering van corruptie door financiële omkoping in

² De zeven geselecteerde impactcriteria zijn: vermindering objectieve veiligheid, vermindering subjectieve veiligheid, ondermijning gezag en rechtsorde, directe aantasting reguliere economie, aantasting (inter)nationale reputatie Nederland en mainport, ontregeling sociaal-maatschappelijke orde, en verminderde productiviteit mainport.

de rechtshandhavingketen, waarvan de impact als het grootst wordt geschat, is er nauwelijks onderscheid tussen de impactscores van de overige corruptiedreigingen.

Tabel 0-1: Potentiële impactscores van de grootste corruptiedreigingen op Schiphol

| Dreiging | Potentiële impactscore (1 – 4) |
|---|--------------------------------|
| 1. Rechtshandhavingketen – corruptie door omkoping. Medewerkers van de publieke instanties die verantwoordelijk zijn voor toezicht, opsporing en handhaving op Schiphol, met kennis van de kwetsbaarheden in of overige gevoelige informatie over de rechtshandhavingketen en die tegen betaling corrupte diensten verlenen. | 3,3 |
| 2. Vrachtstroom eerste linie (snelle goederen zoals fruit en bloemen – corruptie van op- en afbouwers. Personen die betrokken zijn bij het op- en afbouwen van luchtvracht in de eerste linie loodsen, waarna de goederen het vliegtuig in gaan of vervoerd worden naar de tweede linie loodsen. | 3,0 |
| 3. Planners in sleutelposities met planningsbevoegdheid – corruptie door omkoping. Werknemers op sleutelposities die informatie kunnen verschaffen over kwetsbare plekken in de keten van het logistieke proces en daar invloed op kunnen uitoefenen door planningsbevoegdheid tegen betaling. | 3,0 |
| 4. Werknemers in kwetsbare functies in de bagagestroom – corruptie onder druk van een subcultuur. Personen die werkzaam zijn in de bagagekelders, onder groepsdruk wegstijven en daardoor hun meldingsplicht niet vervullen. | 3,0 |
| 5. Corruptie door omkoping van een makelaar. Makelaar die invloed kan uitoefenen op de mensen die aansturen in de logistieke keten. | 2,9 |
| 6. Werknemers in overige kwetsbare functies die toegang hebben tot vliegtuigen – corruptie door omkoping. Werknemers in kwetsbare functies die de gelegenheid hebben om in de vliegtuigen te komen en die vatbaar zijn voor omkoping. Te denken valt aan bepaalde personen in de catering- en de schoonmaakbranche en personen die technisch onderhoud verrichten. | 2,9 |
| 7. Overige vrachtstroom eerste linie – corruptie door omkoping van op- en afbouwers. Personen die betrokken zijn bij het op- en afbouwen van luchtvracht in de eerste linie loodsen, waarna de goederen het vliegtuig in gaan of vervoerd worden naar de tweede linie loodsen. | 2,9 |

De weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium

Vervolgens hebben we de deskundigen gevraagd het vermogen van de luchthaven in te schatten om op corruptiedreigingen te anticiperen, deze te voorkomen, ze tegen te gaan, de gevolgen ervan te beperken en/of ervan te herstellen met behulp van het gezamenlijke pakket van beleidsinstrumenten en maatregelen. Voor elk van de grootste dreigingen hebben de deelnemers een kwantitatieve inschatting gemaakt van de mate waarin het bestaande beleidsinstrumentarium de potentiële impact van de dreiging tegengaat. Experts zijn bij hun inschatting uitgegaan van de beleidsinstrumenten die op het moment van de bijeenkomst al (deels) waren ingevoerd.

Hoewel de weerbaarheidsinschattingen maar weinig uiteenlopen, laat de onderstaande tabel zien dat experts de weerbaarheid van Schiphol het grootst achten tegen de dreiging die binnen de invloedssfeer van de betrokken mainportautoriteiten en THOR-organisaties valt: rechtshandhavingketen – corruptie door

omkoping. Daarentegen is de luchthaven in de beleving van de experts met name nog kwetsbaar voor corruptie van planners in sleutelposities en makelaars die invloed kunnen uitoefenen op mensen die aansturen in de logistieke keten.

Tabel 0-2: Weerbaarheidsscores van het totale pakket maatregelen op Schiphol ten aanzien van de grootste dreigingen

| Dreiging | Weerbaarheidsscore (1 – 100) |
|---|------------------------------|
| 1. Rechtshandhavingsketen – corruptie door omkoping. Medewerkers van de publieke instanties die verantwoordelijk zijn voor toezicht, opsporing en handhaving op Schiphol, met kennis van de kwetsbaarheden in of overige gevoelige informatie over de rechtshandhavingsketen en die tegen betaling corrupte diensten verlenen. | 67,9 |
| 2. Vrachtstroom eerste linie (snelle goederen zoals fruit en bloemen – corruptie van op- en afbouwers. Personen die betrokken zijn bij het op- en afbouwen van luchtvracht in de eerste linie loodsen, waarna de goederen het vliegtuig in gaan of vervoerd worden naar de tweede linie loodsen. | 65,9 |
| 3. Planners in sleutelposities met planningsbevoegdheid. Werknemers op sleutelposities die informatie kunnen verschaffen over kwetsbare plekken in de keten van het logistieke proces en daar invloed op kunnen uitoefenen door planningsbevoegdheid. | 59,9 |
| 4. Werknemers in kwetsbare functies in de bagagestroom – corruptie onder druk van een subcultuur. Personen die werkzaam zijn in de bagagekelders, onder groepsdruk wegstijven en daardoor hun meldingsplicht niet vervullen. | 65,7 |
| 5. Corruptie door omkoping van een makelaar. Makelaar die invloed kan uitoefenen op mensen die aansturen in de logistieke keten. | 51,1 |
| 6. Werknemers in overige kwetsbare functies die toegang hebben tot vliegtuigen – corruptie door omkoping. Werknemers in kwetsbare functies die de gelegenheid hebben om in de vliegtuigen te komen en die vatbaar zijn voor omkoping. Te denken valt aan bepaalde personen in de catering- en de schoonmaakbranche en personen die technisch onderhoud verrichten. | 66,0 |
| 7. Overige vrachtstroom eerste linie. Corruptie van personen die betrokken zijn bij het op- en afbouwen van luchtvracht in de eerste linie loodsen, waarna de goederen het vliegtuig in gaan of vervoerd worden naar de tweede linie loodsen. | 63,8 |

Bevindingen voor de haven van Rotterdam

De corruptiedreigingen met de grootste potentiële impact volgens experts

Ten aanzien van de haven van Rotterdam hebben de onderzoekers dezelfde vijf modi operandi gehanteerd als voor Schiphol en deze vervolgens aan verschillende mainportsectoren op de haven gekoppeld om zo tot een eerste lijst met corruptiedreigingen te komen. De dreigingen op deze lijst zijn vervolgens door de ervaringsdeskundigen besproken en geprioriteerd, waarna de potentiële impact van de grootste dreigingen aan de hand van zeven gewogen impactcriteria is ingeschat. Net als voor Schiphol achtten de experts de

impact van corruptie door financiële omkoping in de rechtshandavingsketen het grootst. De spreiding van de potentiële impactscores is aanmerkelijk groter dan bij Schiphol.

Tabel 0-3: Potentiële impactscores van de grootste corruptiedreigingen in de Rotterdamse haven

| Dreiging | Potentiële impactscore (1 – 4) |
|---|--------------------------------|
| 1. Rechtshandavingsketen – financiële omkoping. Corruptie door financiële omkoping van medewerkers van de publieke instanties die verantwoordelijk zijn voor toezicht, opsporing en handhaving in de haven, zoals de Douane, KMar, het HARC-team, de Nationale Politie en de Zeehavenpolitie. | 3,3 |
| 2. Logistieke keten en maritiem transport – financiële omkoping. Corruptie door financiële omkoping van medewerkers die faciliteren in de modi operandi (M.O.). Bijvoorbeeld medewerkers van rederijen die betrokken zijn bij het vervoer van goederen over zee, zoals reders en scheepsbemanning van containerschepen. | 2,8 |
| 3. Private bewakings- en beveiligingsketen – financiële omkoping. Corruptie door financiële omkoping van personen die voor beveiligings- en bewakingsbedrijven werken in de haven, zoals securitymanagers en werknemers van bedrijven die ladingcontroles aanbieden. | 2,7 |
| 4. Scheepsagent – financiële omkoping. Corruptie door financiële omkoping van de scheepsagent die geautoriseerd toegang tot de haven heeft of geeft tot het terrein (bijvoorbeeld aan betrokkenen die ondersteunende activiteiten uitvoeren, bemanning, etc.). | 2,7 |
| 5. Logistieke keten terminals – subcultuur. Corruptie onder druk van een subcultuur waardoor personen minder bereid zijn om corrumperend gedrag te melden. | 2,7 |
| 6. Maritieme dienstverlening – financiële omkoping. Corruptie door financiële omkoping van personen die betrokken zijn bij ondersteunende activiteiten in de haven die geautoriseerd toegang hebben of geven tot het terrein, zoals medewerkers van schoonmaakdiensten, de scheepsagent, toeleveranciers en personen die scheeps- en containerreparaties verrichten. | 2,6 |
| 7. Hoge autorisatie. Personen die toegang hebben tot gevoelige data en de mogelijkheid hebben digitale sporen uit te wissen. | 2,6 |
| 8. Achterland transport – chantage. Corruptie door chantage van personen die betrokken zijn bij de transportverbindingen van vrijgegeven goederen met het achterland vanuit en naar de haven, zoals chauffeurs (bijvoorbeeld vrachtwagens) onder wie zzp'ers en werknemers van binnenvaartrederijen, expediteurs, groupeurs en overige transportbedrijven. | 2,6 |
| 9. Achterland transport – financiële omkoping. Corruptie door financiële omkoping van personen die betrokken zijn bij de transportverbindingen van vrijgegeven goederen met het achterland vanuit en naar de haven, zoals chauffeurs (bijvoorbeeld vrachtwagens) onder wie zzp'ers en werknemers van binnenvaartrederijen, expediteurs, groupeurs en overige transportbedrijven. | 2,3 |

De weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium

Vervolgens hebben ook de ervaringsdeskundigen voor de haven van Rotterdam zich gericht op het vermogen van de haven om met behulp van het gezamenlijke pakket van beleidsinstrumenten en

maatregelen op corruptiedreigingen te anticiperen, deze te voorkomen, ze tegen te gaan, de gevolgen ervan te beperken en/of ervan te herstellen. Voor ieder van de grootste dreigingen hebben de deelnemers aan de expertmeetings op dezelfde manier als bij Schiphol een kwantitatieve inschatting gemaakt van de mate waarin het bestaande beleidsinstrumentarium de potentiële impact van de dreiging tegengaat.

Zoals de onderstaande tabel laat zien, achtten experts de weerbaarheid van de Rotterdamse haven het grootst tegen de dreiging ‘Hoge autorisatie’ en, net zoals bij Schiphol, tegen de dreiging die binnen de invloedssfeer van de betrokken publieke instanties valt: ‘Rechtshandavingsketen – corruptie door omkoping’. Daarentegen is de haven van Rotterdam in de beleving van de experts nog met name kwetsbaar voor corruptie door chantage van personen die betrokken zijn bij de transportverbindingen van vrijgegeven goederen met het achterland vanuit en naar de haven.

Tabel 0-4: Weerbaarheidsscores van het totale pakket maatregelen in de Rotterdamse haven ten aanzien van de grootste dreigingen

| Dreiging | Weerbaarheidsscore (1 – 100) |
|---|------------------------------|
| 1. Rechtshandavingsketen – financiële omkoping. Corruptie door financiële omkoping van medewerkers van de publieke instanties die verantwoordelijk zijn voor toezicht, opsporing en handhaving in de haven, zoals de Douane, KMar, het HARC-team, de Nationale Politie en de Zeehavenpolitie. | 69,8 |
| 2. Logistieke keten en maritiem transport – financiële omkoping. Corruptie door financiële omkoping van medewerkers die faciliteren in de M.O. Bijvoorbeeld medewerkers van rederijen die betrokken zijn bij het vervoer van goederen over zee, zoals reders en scheepsbemanning van containerschepen. | 64,0 |
| 3. Private bewakings- en beveiligingsketen – financiële omkoping. Corruptie door financiële omkoping van personen die voor beveiligings- en bewakingsbedrijven werken in de haven, zoals securitymanagers en werknemers van bedrijven die ladingcontroles aanbieden. | 66,9 |
| 4. Scheepsagent – financiële omkoping. Corruptie door financiële omkoping van de scheepsagent die geautoriseerd toegang tot de haven heeft of geeft tot het terrein (bijvoorbeeld aan betrokkenen die ondersteunende activiteiten uitvoeren, bemanning, etc.). | 62,9 |
| 5. Logistieke keten terminals – subcultuur. Corruptie onder druk van een subcultuur waardoor personen minder bereid zijn om corrumperend gedrag te melden. | 64,8 |
| 6. Maritieme dienstverlening – financiële omkoping. Corruptie door financiële omkoping van personen die betrokken zijn bij ondersteunende activiteiten in de haven die geautoriseerd toegang hebben of geven tot het terrein, zoals medewerkers van schoonmaakdiensten, de scheepsagent, toeleveranciers en personen die scheeps- en containerreparaties verrichten. | 65,6 |
| 7. Hoge autorisatie. Personen die toegang hebben tot gevoelige data en de mogelijkheid hebben digitale sporen uit te wissen. | 72,9 |
| 8. Achterland transport – chantage. Corruptie door chantage van personen die betrokken zijn bij de transportverbindingen van vrijgegeven goederen met het achterland vanuit en naar de haven, zoals chauffeurs (bijvoorbeeld vrachtwagens) onder wie zzp'ers en | 52,1 |

| Dreiging | Weerbaarheid-score (1 – 100) |
|---|---------------------------------|
| werknemers van binnenvaartrederijen, expediteurs, groupeurs en overige transportbedrijven. | |
| 9. Achterland transport – financiële omkoping. Corruptie door financiële omkoping van personen die betrokken zijn bij de transportverbindingen van vrijgegeven goederen met het achterland vanuit en naar de haven, zoals chauffeurs (bijvoorbeeld vrachtwagens) onder wie zzp'ers en werknemers van binnenvaartrederijen, expediteurs, groupeurs en overige transportbedrijven. | 62,9 |

Deelnemers schatten de weerbaarheid van de Rotterdamse haven tegen corruptie door omkoping van personen in de rechtshandavingsketen en corruptie van personen die toegang hebben tot gevoelige gegevens relatief hoog in. De weerbaarheid van de haven tegen chantage en omkoping van personen die betrokken zijn bij het vervoer naar het achterland, werd daarentegen lager ingeschat.

Belangrijkste inzichten uit de studie

Voor beide mainports blijkt dat de experts vooral corruptiedreigingen door financiële omkoping als belangrijk beoordelen. Deze resultaten duiden op het relatieve belang van financiële prikkels bij het corrumperen van medewerkers in de logistieke keten en ondersteunende diensten ten behoeve van de internationale drugshandel via mainports, hetgeen belangrijke aanknopingspunten kan bieden voor beleidsinstrumenten. Deze bevindingen zijn consistent met overige onderzoeksresultaten op dit thema. Ook uit voorgaand onderzoek blijkt dat financiële omkoping van medewerkers van publieke instanties een van de meest impactvolle corruptiedreigingen is als het gaat om het faciliteren van drugsgerelateerde criminaliteit. Uit de resultaten van onze expertsessies blijkt echter dat er op dit gebied voor beide mainports al veel beleid is ontwikkeld en dat reeds een groot aantal maatregelen is gericht op het voorkomen, beperken en terugdringen van omkoping. Dit verklaart waarschijnlijk de relatief hoge ingeschatte weerbaarheid van zowel Schiphol als de Rotterdamse haven tegen deze dreiging.

Ook werd voor beide mainports corruptie via wegstijgen of het faciliteren van corrumperend gedrag geselecteerd als een belangrijke dreiging. Op Schiphol gaat het met name om de mores van de werkvloer in de bagagekelders; een zwijgcode, die zo nodig met harde hand (pesten, intimidatie en geweld) wordt gehandhaafd. In de haven van Rotterdam speelt dit mechanisme door de gehele logistieke keten van met name de containerterminals. Het gaat bij deze dreiging niet zozeer om actieve deelname aan corrupte activiteiten, maar om de beperkte bereidheid om anderen op dergelijk gedrag aan te spreken en/of dit te rapporteren. Uit de resultaten van deze expertmeetings blijkt dat een dergelijke wegstijgcultuur als een belangrijk mechanisme wordt gezien in de context van drugsgerelateerde corruptie. Binnen deze subculturen kunnen relatief eenvoudig integriteitsschendingen plaatsvinden, omdat overige medewerkers die hiervan getuige zijn, zich conformeren aan de zwijgcode en daarmee niet voldoen aan een meldingsplicht.

In de beleving van de experts is de luchthaven Schiphol nog met name kwetsbaar voor corruptie bij planners in sleutelposities en makelaars. In de haven van Rotterdam werd de weerbaarheid het laagst ingeschat ten

aanzien van chantage en financiële omkoping in de logistieke verbindingen met het achterland. Dat de mainports het meest kwetsbaar worden gezien ten aanzien van deze dreigingen is wellicht niet verwonderlijk, aangezien deze (deels) buiten de invloedssfeer van de betrokken mainportautoriteiten vallen en die er daardoor minder grip op hebben. Het blijft echter een belangrijke bevinding die wellicht gebruikt zou kunnen worden om te bepalen op welke terreinen meer focus nodig is en waar toekomstig beleid zich op zou kunnen richten indien verder onderzoek naar deze factoren tot dezelfde conclusies komt.

In algemene zin adviseren wij echter om voorzichtig te zijn bij het interpreteren van de rangschikking van de dreigingen. Naar onze mening geven de kwantitatieve beoordelingen en de daaropvolgende rangschikking vooral aan dat een aantal kwesties van bijzonder belang zijn voor de expertgroep. De gemiddeld gewogen impactscores lagen zowel voor de luchthaven van Schiphol als de haven van Rotterdam relatief dicht bij elkaar. Hetzelfde geldt in zekere mate voor de inschatting van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium: ook hier lagen, zoals reeds opgemerkt, de scores voor beide mainports dicht bij elkaar. Dit zou een afspiegeling kunnen zijn van het geringe onderscheid tussen de daadwerkelijke corruptiedreigingen, maar kan ook een reflectie zijn van de toepassing van de methode en de daarmee gepaard gaande beperkingen van *expert judgement*.

Reflectie op de methode

Dit onderzoek is voornamelijk gebaseerd op de consultatie van deskundigen, aangevuld met literatuuronderzoek en interviews. Het raadplegen en integreren van de standpunten van experts met directe kennis van de mainports kan unieke inzichten verschaffen met betrekking tot de onderzoeksvragen. Deze methode heeft daarentegen ook een aantal beperkingen die moeten worden belicht.

Ten eerste is het proces van expertconsultatie uitgevoerd met een redelijk beperkte groep van acht tot twintig deskundigen die betrokken waren bij het voorkomen en bestrijden van corruptie binnen de mainports, hetgeen gepaard kan gaan met potentiële blinde vlekken. Ten tweede zijn er bepaalde beperkingen met betrekking tot de manier waarop de NRA-methode in dit onderzoek is toegepast. Zo hebben we moeten constateren dat de kwantitatieve scores die werden gegeven tijdens de consultaties, werden beïnvloed door de manier waarop de corruptiedreigingen of de impactcriteria werden beschreven. Daarnaast waren de consultatieactiviteiten niet altijd even gemakkelijk toe te passen op de manier waarop de deelnemers tegen de desbetreffende kwesties aankeken. Zo is volgens de procedure de identificatie van de belangrijkste corruptierisico's gebaseerd op het opsommen, rangschikken en beoordelen van individuele risico's, terwijl de deelnemers opmerkten dat in werkelijkheid vaak constructies van verschillende corruptierisico's een rol spelen.

Een andere factor heeft betrekking op de beleidsinstrumenten. Ten eerste was het moeilijk om een volledige lijst van beleidsinstrumenten op te stellen, omdat informatie niet volledig openbaar wordt gemaakt. Ook hebben de deelnemers hun zorgen geuit over het feit dat de lijsten met beleidsinstrumenten enkel 'externe' instrumenten bevatten die specifiek gericht zijn op corruptie en dus de dagelijkse rol en taken van de betrokken organisaties buiten de analyse laten. Vanwege het strategische niveau waarop het onderzoek heeft plaatsgevonden, werd het niet praktisch geacht om alle maatregelen op organisatieniveau te verzamelen.

Buiten deze benoemde beperkingen vormt de methodologie wel een waardevolle, gestructureerde manier om met behulp van *expert judgement* een risico-identificatie en -analyse uit te voeren. Daarnaast voorziet de

methode in effectieve triggers voor ervaringsdeskundigen om op constructieve wijze hun mening met de groep te delen. Hierdoor kan de NRA-methodologie worden gezien als een nuttig instrument om risico's en beleidsinstrumenten in kaart te brengen en te prioriteren.