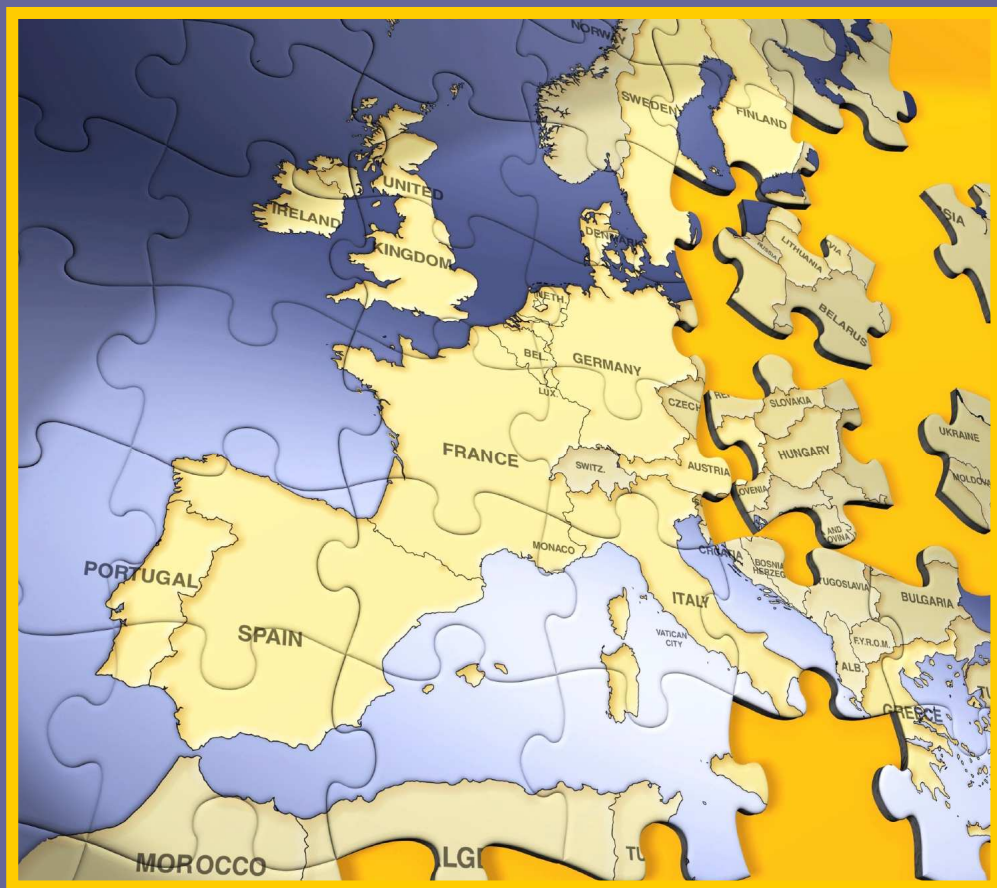


De gelegenheid te baat nemen



*Een Verkennend Onderzoek op vijf Europese Luchthavens naar
Kwetsbaarheden in het Luchtvrachtafhandelingsproces
die kunnen leiden tot criminaliteit*

Koninklijke Marechaussee



Expertisecentrum Luchthavens (ECL)

Het ECL is voortgekomen uit een aanbeveling in de Intelligence agenda 2005-2006 die door het college van Procureurs Generaal en de Raad van Hoofdcommissarissen is aangeboden aan de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse zaken. Het primaire aandachtsgebied van het ECL beslaat Schiphol, de vijf regionale luchthavens en de overige elf aangewezen luchtvaartterreinen in Nederland.

De onderzoeken van het ECL richten zich op het verkrijgen van inzicht in de logistieke processen van luchthavens, het identificeren van kwetsbaarheden voor criminele activiteiten binnen deze processen en het formuleren van aanbevelingen om de kwetsbaarheden te neutraliseren. De onderzoeken worden uitgevoerd vanuit een nodale oriëntatie waarbij centraal staat dat de kenmerken van de huidige netwerksamenleving – ontgrenzing, mobilisering en anonimiteit – bijdragen aan het veranderende karakter van criminaliteit.

© 2008 Expertisecentrum Luchthavens

Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen, alsmede behoudens voorzover in deze uitgave nadrukkelijk anders is aangegeven, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het Expertisecentrum Luchthavens.

DE GELEGENHEID TE BAAT NEMEN

*Een Verkennend Onderzoek
op vijf Europese Luchthavens
naar Kwetsbaarheden
in het luchtvrachtafhandelingsproces
die kunnen leiden
tot Criminaliteit*

*Schiphol, september 2008
mr. M.L. Schelvis en A.Lub
Expertisecentrum Luchthavens*

Projectleider: mr. M.L. Schelvis
Startdatum onderzoek: januari 2008
Einddatum onderzoek: september 2008
Akkoord: Hfd. ECL, J.de Vlieger

Opdrachtgever:
Brigade-Generaal
mr. R.J.F.M. Veltman
Cdt. District KMar Schiphol

*"Het is niet genoeg te weten, men moet ook toepassen;
het is niet genoeg te willen, men moet ook handelen."*

*Johann Wolfgang von Goethe
(1749-1832)*

Voor u ligt de rapportage van een onderzoek naar de kwetsbaarheden in het luchtvrachtafhandeligingsproces op vijf internationale transitluchthavens in Europa, dat is uitgevoerd in opdracht van de Districtscommandant Schiphol.

Voor de uitvoering van het onderzoek zijn wij veel mensen dank verschuldigd. Allereerst zijn dat de respondenten op Londen Heathrow, Frankfurt/Main, Madrid Barajas en Paris Charles de Gaulle. Zij hebben hun tijd vrijgemaakt en waren bereid om mee te werken aan ons project. Door hun ervaringen en meningen hebben zij voor een substantieel aandeel bijgedragen aan dit rapport.

Hiernaast bedanken wij de securitymanagers en groundmanagers van de bezochte transportbedrijven en luchtvaartmaatschappijen. Zij hebben ons uitvoerig te woord gestaan. Wij waarderen hun vertrouwen, openheid en bereidheid om ons een kijkje te laten nemen in de processen van hun bedrijven.

Ook zijn wij dank verschuldigd aan onze liaison en zijn assistente in Madrid. Zij hebben ons in contact gebracht met de respondenten en de tijd en moeite genomen om als vertalers bij de gesprekken aanwezig te zijn.

Als laatste willen wij onze collega's van het ECL bedanken voor de redactionele ondersteuning en daarnaast het vertrouwen en de vrijheid om het onderzoek naar eigen inzicht in te richten.

Het projectteam

Maria Luce Schelvis en Aart Lub

Schiphol, 2008

I *NHOUDSOPGAVE*

<u>1.</u>	<u>HET ONDERZOEK</u>	<u>15</u>
1.1	AfBakening van het onderzoek	17
1.2	OnderzoeksAanpak: Gemeenschappelijk referentiekader	17
1.3	Probleemstelling en onderzoeksvragen	18
1.4	Inhoud van de rapportage	19
<u>2.</u>	<u>HET VEILIGHEIDSBEGRIJ</u>	<u>21</u>
2.1	Wat is veiligheid?	21
2.2	Integriteit in relatie tot veiligheid	23
2.3	Tot slot	24
<u>3.</u>	<u>CRIMINALITEITSBESTRIJDING IN DE NETWERKSAMENLEVING</u>	<u>25</u>
<u>4.</u>	<u>HET EUROPESE LUCHTVRACHTAFHANDELINGSPROCES</u>	<u>31</u>
<u>5.</u>	<u>HOOFDGROEP 1: ONGEREGISTREERDE CRIMINALITEIT</u>	<u>37</u>
5.1	Lacunes in aangifteadministratie van politie instanties	38
5.2	Informele informatie-uitwisseling	39
5.3	Lage aangifte bereidheid	39
5.4	Tot slot	46

<u>6.</u>	<u>HOOFDGROEP 2: SUPPLY CHAIN SECURITY</u>	49
6.1	DE EFFECTEN VAN EU-WETGEVING	49
6.2	ERKEND LUCHTVRACHTAGENT EN BEKENDE AFZENDER: BELANGENCONFLICT	53
6.3	BEVEILIGING TEGEN CRIMINALITEIT EN TERRORISME	53
6.4	TOT SLOT	54
<u>7.</u>	<u>HOOFDGROEP 3: ELITE</u>	57
7.1	FACILITATORS	57
7.2	AANWEZIGHEID VAN ORGANISATIECRIMINALITEIT	59
7.3	TOEGANG TOT INFORMATIE	62
7.4	PERSONEELSPAS EN ANTECEDENTENONDERZOEK	64
7.5	CONTROLE AIRSIDE – LANDSIDE	65
7.6	TOT SLOT	66
<u>8.</u>	<u>HOOFDGROEP 4: GEBREK AAN SAMENWERKING</u>	69
8.1	VERHOUDING PUBLIEKE EN PRIVATE PARTIJEN	70
8.2	VERHOUDING PUBLIEKE PARTIJEN	74
8.3	VERHOUDING PRIVATE PARTIJEN	75
8.4	ONTBREKEN VAN INTEGRALE SAMENWERKING	76
8.5	TOT SLOT	78
<u>9.</u>	<u>MAATREGELEN</u>	80
<u>10.</u>	<u>CONCLUSIE</u>	84
<u>11.</u>	<u>LITERATUUR</u>	88

SAMENVATTING

In opdracht van de Districtscommandant Schiphol is in de periode januari 2008 tot en met augustus 2008 een internationaal verkennend onderzoek uitgevoerd op vijf luchthavens in Europa. Er is voor gekozen om de Europese transitluchthavens Frankfurt (Rhein-Main), Londen (Heathrow), Madrid (Barajas), Parijs (Charles de Gaulle) en Amsterdam (Schiphol) bij het onderzoek te betrekken. In het onderzoek is gekeken naar de kwetsbaarheden (die gelegenheden faciliteren) in de logistieke keten van het luchtvrachtafhandelingproces die kunnen leiden tot criminaliteit. Omdat deze kwetsbaarheden in de meeste gevallen ook aangewend kunnen worden voor terrorisme pleiten wij tevens voor een combinatie van criminaliteits- en terrorismebestrijding.

Er is gezocht naar een mogelijkheid om de kwetsbaarheden te kunnen vermelden zonder dat hierbij de specifieke luchthaven aangewezen wordt. Hiertoe is gekeken of het luchtvrachtafhandelingproces dat op Schiphol bestaat overeenkomt met dat van de andere geselecteerde luchthavens. Dit bleek op hoofdlijnen het geval te zijn. Het resultaat is een document dat de kwetsbaarheden, die voor kunnen komen binnen de luchtvrachtsector van de Europese luchthavens, op algemeen niveau beschrijft, zonder de vinger te wijzen richting een specifieke luchthaven.

Voor het onderzoek is er een documentenstudie uitgevoerd en is er in totaal met 58 sleutelpersonen van de handhavingsinstanties, luchtvrachtbedrijven en beleidsmakers van operationeel, tactisch en strategisch niveau gesproken. Met betrekking tot de luchthaven Schiphol is gebruik gemaakt van eerdere onderzoeksresultaten van het ECL.

Deze rapportage is een analyse van kwetsbaarheden vanuit het perspectief van een 'nodale oriëntatie'. Dit betreft een strategie vanuit de basisgedachte dat de kenmerken van de huidige netwerksamenleving – ontgrenzing, mobiliteit en anonimiteit – bijdragen aan veranderend crimineel gedrag. Hierbij ligt de focus op de relatie tussen knooppunten (van infrastructuur) of stromen (o.a. mensen, goederen en kapitaal) en mogelijke delicten, waarachter vervolgens personen of bedrijven schuil gaan. Hierbij dient tevens aandacht

geschonken te worden aan de kwetsbaarheden die het gevolg zijn van de koppeling van de stromen en infrastructuren. Het inzicht is niet alleen van belang voor een goede bedrijfsvoering van de verschillende handhavingsautoriteiten maar ook, omdat de georganiseerde misdaad en terroristische organisaties op de hoogte zijn van de wijze waarop de netwerksamenleving functioneert.

Vanuit de hiervoor beschreven optiek van de interventiestrategie 'nodale oriëntatie' is de volgende probleemstelling geformuleerd: *'Wat zijn de kwetsbaarheden binnen het luchtvrachtafhandelingsproces die kunnen leiden tot criminaliteit en welke factoren en omstandigheden dragen voor een belangrijk deel bij aan het ontstaan en/of het in stand houden van de kwetsbaarheden op de voor dit onderzoek geselecteerde Europese luchthavens?'*

De kwetsbaarheden zijn in deze rapportage in vier hoofdgroepen te verdelen te weten: ongeregistreerde criminaliteit, supply chain security, elite en gebrek aan samenwerking. Binnen deze groepen zijn verschillende verschijningsvormen waar te nemen. Een schematisch overzicht van de kwetsbaarheden is bij deze samenvatting gevoegd.

Naast de kwetsbaarheden worden het veiligheidsbegrip(2), 'nodale oriëntatie'(3), het luchtvrachtafhandelingsproces(4) en soorten maatregelen(9) behandeld. Het rapport wordt afgesloten met de conclusie (10) waarin de factoren en omstandigheden besproken worden die voor een belangrijk deel hebben bijgedragen aan het ontbreken van inzicht en/of het in stand houden van de kwetsbaarheden.

De verschillende overheden richten zich met betrekking tot de veiligheid op luchthavens op EU regelgeving waarbij het hoofdthema terrorismebestrijding is. Criminaliteit wordt, in tegenstelling tot de private sector, door overheden vooralsnog niet opgenomen in de veiligheidsdiscussie. Integriteit dient hier ook in opgenomen te worden. Wanneer de grens van integriteit wordt overschreden kan namelijk het crimineel handelen in beeld komen.

De luchtvrachtsector krijgt, met name door het vervoer van hoogwaardige goederen, te maken met zowel kleinschalige- als georganiseerde criminaliteit. Het luchtvrachtafhandelingsproces bestaat uit een complexe keten van schakels dat doorgaans internationaal van aard is. Als gevolg hiervan is er weinig overzicht waardoor het in zijn geheel nauwelijks in de hand te houden blijkt. De handhavingsautoriteiten op de onderzochte luchthavens hebben daarbij slechts beperkt en gefragmenteerd beschikking over cijfermateriaal. Hierdoor is er geen volledig inzicht in de aard en omvang van criminaliteit op de luchthaven. Een van de redenen voor het ontbreken van cijfermateriaal is de lage aangiftebereidheid bij de ondernemingen. Het kennisniveau van publieke autoriteiten, imago schade en douanewetgeving worden hiervoor onder meer als redenen opgegeven. Informele informatie-uitwisseling en het niet delen van informatie door handhavingsautoriteiten dragen tevens bij aan het 'dark number'.

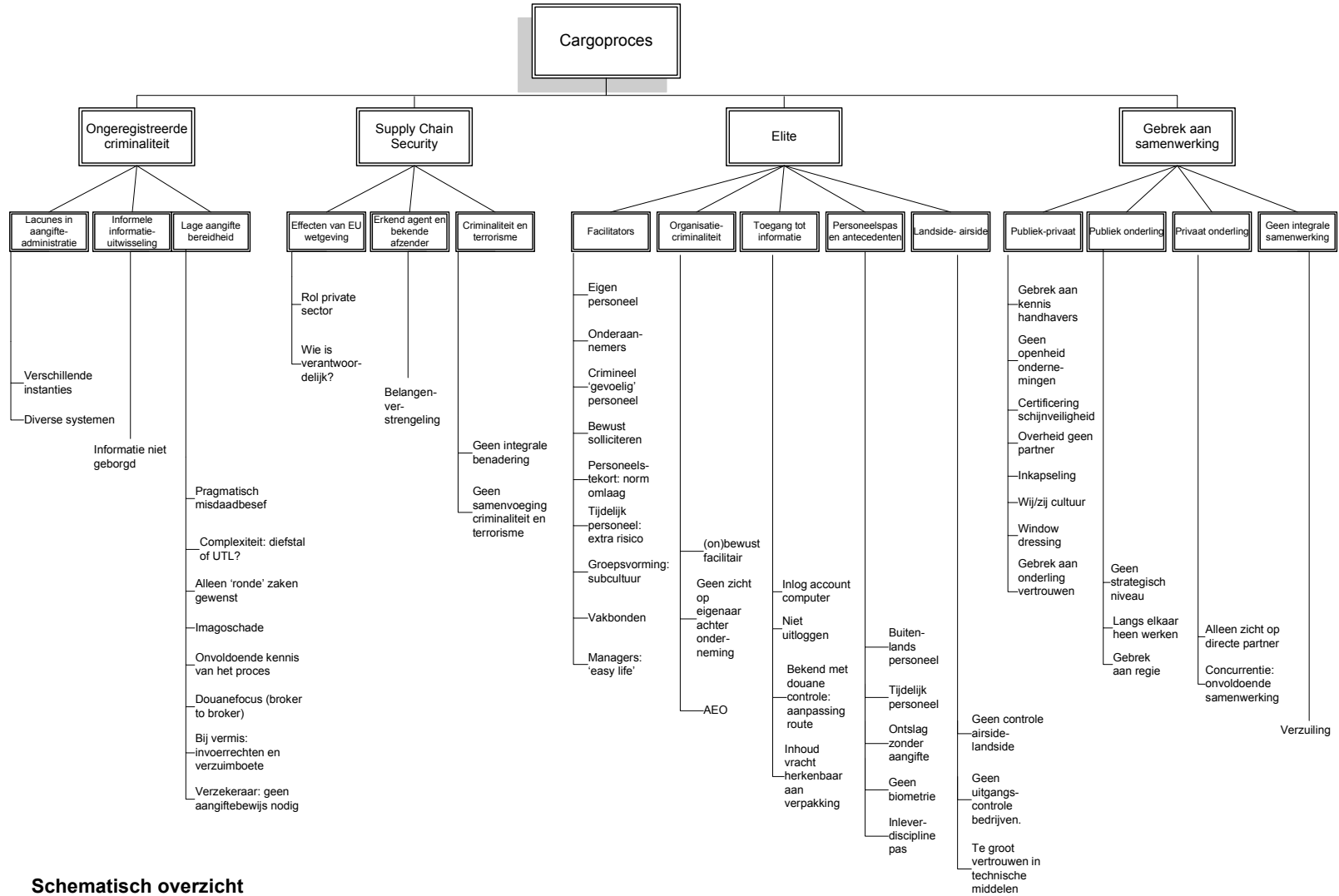
Een beveiligde logistieke keten (supply chain security) dient zowel een maatschappelijk als bedrijfskundig belang (terrorisme vs. criminaliteit). De private sector verwacht van de overheid dat zij de regie neemt om te komen tot een integrale benadering van de beveiliging. Beveiliging burgerluchtvaart en criminaliteits-

bestrijding zijn op de onderzochte luchthavens verdeeld over verschillende overheidspartijen die sterk gericht zijn op de eigen taken en doelstellingen. Het uitvoeren van taken (door de private partijen) zoals ingevolge Verordening (EG) nr. 2320/2002 ziet de private sector als 'uitbesteden' waarvoor de overheid verantwoordelijk blijft. De overheid spreekt van 'responsabilisering' waarbij het bedrijfsleven medeverantwoordelijkheid wordt gemaakt voor een deel van de taken.

Voor criminele organisaties is het van belang om op een knooppunt, zoals een luchthaven, toegang te krijgen tot die ruimtes en gebieden waar de, voor de criminele activiteiten, noodzakelijke kennis en informatie aanwezig is. De personen maar ook bedrijven die toegang hebben tot deze ruimtes worden in de optiek van een nodale oriëntatie 'elite' (facilitators) genoemd. Personeel is een bekende zwakke schakel in het logistieke proces. Ook bedrijven met toegang tot de kritische gebieden van een luchthaven kunnen bewust maar ook onbewust facilitair zijn aan criminele organisaties bij het plegen van misdaden.

Op en rond een luchthaven werken publieke en private partijen waarvan de taken en bevoegdheden soms overeenkomen maar ook sterk kunnen verschillen. Door de tegenstrijdige belangen ontstaat wellicht een aanzienlijk spanningsveld waarbinnen de partijen zowel met als langs elkaar werken. Het bedrijfsleven verwijt de handhavingsautoriteiten dat zij over te weinig kennis van het proces beschikken, onvoldoende capaciteit inzetten en te weinig prioriteit toekennen aan justitieel onderzoek binnen het luchtvrachtafhandelingsproces. De publieke partijen verwijten de ondernemingen daar tegenover dat zij te weinig openheid van zaken geven. Het is een 'kip of het ei' discussie, die door beide gevoerd wordt met een sterke focus op repressie op basis van incidenten en niet zozeer op het zoeken naar maatregelen die de kwetsbaarheden in het betreffende proces kunnen wegnemen. De overheidspartijen worstelen met het combineren van de klassieke rol als handhaver en het zijn van partner van private partijen. Gevolg is een 'wij/zij' cultuur waarbij de samenwerking voornamelijk wordt vormgegeven door het participeren in certificeringprogramma's. De publieke partijen onderling hebben een sterke focus op de eigen organisatiezuil en informatiebronnen. Eventuele samenwerking vindt alleen plaats op operationeel en tactisch niveau. Ook in de samenwerking tussen private partijen kan nog veel verbeterd worden.

Samenwerken op basis van kenmerken van de netwerksamenleving vereist een focus op kwetsbaarheden binnen de stromen op knooppunten van infrastructures. Dit impliceert de bereidheid om, onder voorwaarden, kennis en informatie te delen en uit te wisselen met respect voor elkaars belangen en op basis van onderling vertrouwen. De verkregen inzichten bieden mogelijkheden voor het ontwikkelen van passend beleid en de inzet van effectieve instrumenten die het veiligheidsniveau op en rond luchthavens kunnen verhogen.



Schematisch overzicht kwetsbaarheden

1 . HET ONDERZOEK

"Security (...) is still a mess. (...) our risk management capabilities are excellent but we have not convinced our stakeholders. Politicians still want to treat air freight like baggage. It is not. And we must get better at explaining why, starting by speaking with one voice".

Giovanni Bisignani¹

In dit verkennend onderzoek is gekeken naar kwetsbaarheden in de logistieke keten van het luchtvrachtafhandlingsproces op vijf luchthavens in Europa. De aanleiding van het onderzoek is de behoefte om te bezien of er op Europese luchthavens sprake is van overeenkomstige kwetsbaarheden binnen het cargoproces. Bij gemeenschappelijke kwetsbaarheden kunnen de betrokken partijen van elkaar leren en eventueel gezamenlijk zoeken naar oplossingen. In een internationale samenleving, waarbij netwerken met elkaar zijn vervlochten - en ontgrenzing, mobiliteit en anonimiteit bijdragen aan een veranderend crimineel karakter - is het van belang dat er landsgrensoverschrijdend kennis wordt uitgewisseld.

Waar in dit rapport sprake is van kwetsbaarheden wordt hieronder verstaan: "Kenmerkende aspecten van knooppunten die gelegenheden faciliteren voor criminele en daarmee ook terroristische activiteiten".²

¹ Chief Executive en President van de International air transport association <IATA> tijdens zijn speech op het IATA World Cargo Symposium te Rome, maart 2008.

² Deze definitie wordt gehanteerd in de Criminologische Onderzoeksserie ECL.

Op de onderzochte luchthavens ligt bij de betrokken actoren, met betrekking tot de beveiliging van de logistieke keten, de nadruk voornamelijk op terrorisme. Hierdoor wordt criminaliteit overschaduwd. Echter, kwetsbaarheden waar criminelen gebruik van maken kunnen in de meeste gevallen ook aangewend worden voor terrorisme. De focus van dit rapport ligt dan ook op de kwetsbaarheden die kunnen leiden tot criminaliteit, waarbij wij tevens pleiten voor een combinatie van criminaliteits- en terrorismebestrijding.

Het onderhavige rapport is mede voortgekomen uit een aanbeveling van Pannekoek in het ECL rapport van 2007.³ Hierin werd onder meer aanbevolen om contact te zoeken met andere internationale luchthavens om te onderzoeken hoe deze luchthavens omgaan met het fenomeen van vrachtdiefstallen.

Verder kan dit rapport gekoppeld worden aan de door het ECL geïnitieerde criminologische onderzoeksserie dat zich focust op het verkrijgen van inzicht in de logistieke processen van de luchthaven Schiphol om hiermee kwetsbaarheden voor criminele activiteiten binnen deze processen te identificeren. Binnen deze serie is gestart met de monitors 'luchtvrachtsector' en 'bagageafhandelingsector'. De onderzoeksopzet is zo vormgegeven dat de overige luchthavenprocessen kunnen worden toegevoegd waardoor een groeidocument ontstaat. Het onderhavige onderzoek kan in het verlengde van de criminologische onderzoeksserie worden gezien. De monitors binnen de onderzoeksserie kunnen mogelijk in navolging van dit onderzoek naar kwetsbaarheden in het luchtvrachtafhandelingproces, afzonderlijk worden vergeleken op de geselecteerde Europese luchthavens.

De wereld waarin wij leven is door de Spaanse socioloog Manuel Castells een netwerksamenleving genoemd.⁴ Hij stelt dat wij steeds meer leven in een wereld zonder grenzen, waarin mensen, goederen en informatie (stromen) zich razendsnel verplaatsen. Deze stromen verplaatsen zich via de verschillende infrastructuren tussen de te onderscheiden knooppunten (nodes). Knooppunten spelen in de netwerksamenleving als aangrijpingspunt dan ook een belangrijke rol. Zo zijn New York, Tokyo en London bijvoorbeeld knooppunten van kennis over de financiële wereld en is Silicon Valley een knooppunt waar hoogwaardige ICT-kennis gebundeld wordt en innovaties plaats vinden. Havens en luchthavens zijn voorbeelden van logistieke knooppunten.

Deze rapportage is een analyse van de kwetsbaarheden vanuit het perspectief van een 'nodale oriëntatie'. Een nodale oriëntatie richt zich niet op de relatie tussen personen of bedrijven en het vermoeden van een delict, maar op de relatie tussen knooppunten en/of stromen en mogelijke delicten, waarachter vervolgens personen of bedrijven schuil gaan. Een verdere uitwerking van nodale oriëntatie vindt u terug in Hoofdstuk 3.

³ Pannekoek, *Wat niet weet, wat niet deert. Een nadere verkenning van het grijze gebied omtrent vrachtdiefstallen op Schiphol*. Amsterdam: Vrije Universiteit van Amsterdam 2007, p.127.

⁴ Castells, *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*. Cambridge, Oxford: Blackwell 1996 (Second Edition 2000).

1.1 A F B A K E N I N G V A N H E T O N D E R Z O E K

Dit Internationaal onderzoek is een verkenning naar de kwetsbaarheden in de diverse logistieke processen op de geselecteerde Europese luchthavens. In dit rapport wordt geen cijfermateriaal verwerkt omdat dit, mede door de economische gevoelige omgeving, niet eenvoudig te verkrijgen is. Daarnaast bestaat het gevaar dat men verzandt in definities, waardoor de cijfers niet met elkaar te vergelijken zijn.

Om te voorkomen dat de kwetsbaarheden, met het oog op de economische belangen, per luchthaven benoemd worden, is er gezocht naar de mogelijkheid kwetsbaarheden te kunnen vermelden zonder dat een specifieke luchthaven aangewezen wordt. Hiertoe is gekeken of het luchtvrachtafhandelingsproces dat op Schiphol bestaat overeenkomt met dat van de andere geselecteerde luchthavens. Er is gezocht naar denkbare zwakke plekken en de verschillende verschijningsvormen aan de hand van inzichten en ervaringen van de verschillende partijen. Door de gemeenschappelijke kwetsbaarheden samen te voegen kunnen allen van elkaar leren.

Kortom, dit document dient als een nulmeting, dat de gemeenschappelijkheden, als het gaat om kwetsbaarheden binnen de luchtvrachtsector van de Europese luchthavens, op algemeen niveau beschrijft, zonder de vinger te wijzen richting een specifieke luchthaven. Bij een overeenkomstig luchtvrachtafhandelingsproces kunnen de geconstateerde kwetsbaarheden in principe op elke luchthaven voorkomen. Het is mogelijk dat bepaalde kwetsbaarheden op een specifieke luchthaven niet zullen voorkomen, doordat er al maatregelen genomen zijn of dat er een andere invulling aan Europese regelgeving is gegeven.

Dit rapport zal beschikbaar worden gesteld aan nationale en internationale ketenpartners. Omdat de samenstelling van kwetsbaarheden per luchthaven kan verschillen, is het niet mogelijk om algemene aanbevelingen te formuleren. Aanbevelingen worden daarom alleen gedaan aan de opdrachtgever.

1.2 O N D E R Z O E K S A A N P A K : G E M E E N S C H A P P E L I J K R E F E R E N T I E K A D E R

Als eerste is er een documentenstudie gedaan naar Europese luchthavens, waarna een korte analyse van de meest actuele kwantitatieve gegevens heeft plaatsgevonden (periode 2003-2008).

Er is voor gekozen om de Europese transitluchthavens Frankfurt (Rhein-Main), Londen (Heathrow), Madrid (Barajas), Parijs (Charles de Gaulle) en Amsterdam (Schiphol) bij het onderzoek te betrekken. Deze luchthavens zijn met elkaar vergelijkbaar wat betreft de groeicijfers, het volume (passagiers en vracht) en het specifieke karakter van de luchthaven (transit).

Na het bronnenonderzoek zijn gesprekken gevoerd met sleutelpersonen van de handhavingsinstanties, luchtvrachtbedrijven en beleidsmakers op de geselecteerde luchthavens. De ketenpartners van het ECL hebben ons in contact gebracht met de respondenten. In totaal zijn in Frankfurt, Londen, Parijs en Madrid 28 open interviews gehouden, waarvan 13 interviews met private- (expediteuren, afhandelaren, luchtvaartmaatschappijen, luchthavenautoriteiten, verzekeringsbranche) en 15 interviews met publieke partijen (douane, politieautoriteiten, ministeries). Er is hierbij gesproken met in totaal 58 gesprekspartners

van operationeel, tactisch en strategisch niveau. Deze interviews zijn gebruikt als voornaamste bron van het onderzoek. Omdat er in dit rapport niet verwezen wordt naar specifieke luchthavens, is er geen respondentenlijst toegevoegd. Met betrekking tot de luchthaven Schiphol is gebruik gemaakt van eerdere onderzoeksresultaten van het ECL. In dit rapport worden alleen kwetsbaarheden genoemd die tenminste op twee luchthavens, door twee of meer respondenten, zijn aangehaald of herkend.

1.3 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Vanuit de optiek van de strategie nodale oriëntatie, dat de kenmerken van de huidige netwerksamenleving – ontgrenzing, mobiliteit en anonimiteit – bijdragen aan veranderend crimineel gedrag, en dat het landsgrensoverschrijdende karakter van de stromen impliceert dat nodale oriëntatie een internationaal component moet hebben, is het relevant om meer te weten over de volgende probleemstelling:

Wat zijn de kwetsbaarheden binnen het luchtvrachtafhandlingsproces die kunnen leiden tot criminaliteit en welke factoren en omstandigheden dragen voor een belangrijk deel bij aan het ontstaan en/of het in stand houden van de kwetsbaarheden op de voor dit onderzoek geselecteerde Europese luchthavens?

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen van belang:

- ***Wat wordt verstaan onder veiligheid? En, wat is de relatie tussen veiligheid en kwetsbaarheden die leiden tot criminaliteit?***
- ***Hoe is de logistieke keten binnen de luchtvrachtsector opgebouwd en uit welke schakels bestaat deze keten?***
- ***Is er sprake van een overeenkomstig luchtvrachtafhandlingsproces op de onderzochte luchthavens?***
- ***Welke aspecten van het luchtvrachtafhandlingsproces kunnen als kwetsbaarheid worden aangemerkt en op welke wijze kunnen deze worden ingedeeld?***
- ***Welke partijen zijn direct of indirect betrokken bij de gesignaleerde kwetsbaarheden in het luchtvrachtafhandlingsproces?***
- ***Welke soort maatregelen kunnen worden genomen om de gesignaleerde kwetsbaarheden te neutraliseren?***

1.4 INHOUD VAN DE RAPPORTAGE

Als eerste zal in hoofdstuk 2 worden besproken wat onder veiligheid wordt verstaan, waarna de relatie tussen integriteit en veiligheid besproken zal worden. Veiligheid is onlosmakelijk verbonden met de luchtvaart maar wordt op luchthavens vrijwel alleen in verband gebracht met terrorisme. In dit hoofdstuk wordt beschreven waarom criminaliteit en niet-integer handelen moeten worden toegevoegd aan de veiligheidsdiscussie.

In het derde hoofdstuk zal het uitgangspunt van het rapport: 'nodale oriëntatie' behandeld worden. Hierin wordt de achtergrond van een nodale oriëntatie besproken en de wijze waarop dit kan worden toegepast op luchthavens.

In hoofdstuk 4 wordt de logistieke keten van de luchtvrachtsector behandeld. Er wordt gekeken of er sprake is van een luchtvrachtafhandelingsmodel dat op alle luchthavens wordt gebruikt.

De kwetsbaarheden hebben verschillende verschijningsvormen. Om dit te categoriseren zijn de kwetsbaarheden in vier hoofdgroepen verdeeld, te weten: ongeregistreerde criminaliteit, supply chain security, elite en gebrek aan samenwerking.

In hoofdstuk 5 staat de eerste hoofdgroep van kwetsbaarheden centraal: ongeregistreerde criminaliteit. Hierin wordt onder meer gekeken naar de lage aangiftebereidheid van bedrijven. Wat is de oorzaak hiervan en welke kwetsbaarheden brengt dit met zich mee?

In hoofdstuk 6 wordt de tweede hoofdgroep uitgelicht: supply chain security en haar kwetsbaarheden. In dit hoofdstuk wordt onder andere nader ingegaan op de effecten van Europese wetgeving en wordt beschreven wat de private sector onder het beveiligen van de logistieke keten verstaat.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 7 de derde hoofdgroep besproken: elite. Dit betreft onder andere de kwetsbaarheden met betrekking tot interne criminaliteit en organisatiecriminaliteit.

In hoofdstuk 8 komt de vierde en laatste hoofdgroep kwetsbaarheden aan bod: de kwetsbaarheden die ontstaan door gebrek aan onderlinge samenwerking. De verhouding tussen de verschillende partijen zal worden besproken.

Hierna wordt in hoofdstuk 9 ingegaan op soorten maatregelen die zouden kunnen worden genomen.

In hoofdstuk 10 sluiten we af met de conclusie waarin de factoren en omstandigheden worden besproken die voor een belangrijk deel bijdragen aan het ontbreken van inzicht en/of het in stand houden van de kwetsbaarheden.

2 ■ HET VEILIGHEIDSBEGRIIP

In dit hoofdstuk zal de volgende deelvraag behandeld worden:

- **Wat wordt verstaan onder veiligheid? En, wat is de relatie tussen veiligheid en kwetsbaarheden die leiden tot criminaliteit?**

De zorg voor veiligheid rekent men van oudsher tot één van de centrale opdrachten van de Staat. In het sociale contract met de overheid levert de burger een stukje vrijheid in en krijgt hiervoor in ruil door de Staat gegarandeerde veiligheid. Maar wat is veiligheid eigenlijk? Deze vraag blijkt vandaag de dag niet eenvoudig te beantwoorden. We gebruiken het begrip veiligheid eigenlijk zoals het uitkomt voor problemen die variëren van terrorisme tot eenvoudige mishandeling en van baldadigheid tot georganiseerde criminaliteit. Voor deze problemen functioneert veiligheid als een ‘semantisch sleepnet’.⁵ We voelen allemaal wel zo’n beetje aan wat er wordt bedoeld, maar de definitie ervan is onderwerp van permanent debat.

In paragraaf 2.1 wordt het begrip veiligheid uitgelegd, zoals het op de luchthavens wordt geïnterpreteerd. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 integriteit behandeld in de relatie tot criminaliteit en veiligheid.

2.1 WAT IS VEILIGHEID?

De veiligheidsdiscussie wordt volgens de Nederlandse criminoloog Hoogenboom gedomineerd door politici, beleidsmakers en wetenschappers die “een verouderd beeld hebben van de werkelijkheid”. Echter de overheid is niet de enige partij meer die het veiligheidsbeleid bepaald. Multinationals, het midden- en kleinbedrijf en vermogende particulieren bepalen steeds meer welke vorm van onveiligheid wordt

⁵ Boutellier, *Inaugurele rede bij de aanvaarding van de leeropdracht Politie- en veiligheidsstudies aan de Vrije Universiteit vanwege de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie*, 7 april 2005.

aangepakt. Enerzijds kan dit efficiency voordelen voor de ondernemer opleveren, maar kan anderzijds een probleem zijn voor de transparantie en verantwoordelijkheid. Volgens Hoogenboom is hier veel te weinig aandacht voor en kan het veiligheidsbeleid er dan ook ernstig onder komen te lijden.⁶

Veiligheid wordt door de Nederlandse overheid gedefinieerd als: “het aanwezig zijn van een zekere mate van orde en rust in het publieke domein en van bescherming van leven, gezondheid en goederen tegen acute of dreigende aantasting”. Onveiligheid kan dan omschreven worden als “alles wat een inbreuk maakt op veiligheid”. Die inbreuken kunnen feitelijke aantastingen van de veiligheidssituatie betreffen (objectief), maar kunnen ook veiligheidsrisico’s en gevoelens van onveiligheid (subjectief) betreffen.⁷ Veiligheid kent vele aspecten en actoren die hier een rol in spelen. Dit veronderstelt dan ook een integrale benadering van veiligheidszorg. Dit betekent een veiligheidsbeleid waarbij de inspanning van de betrokken partijen goed op elkaar zijn afgestemd. Ketenpartners zijn hierbij aanvullend en maken gebruik van elkaars kennis en ervaring. Deze definitie van veiligheid wordt in dit rapport aangehouden.

De EU-definitie ‘beveiliging van de luchtvaart’ luidt: “de combinatie van maatregelen en menselijke en materiële hulpbronnen, bedoeld om de burgerluchtvaart te beveiligen tegen wederrechtelijke daden die een gevaar vormen voor de veiligheid van de burgerluchtvaart”.

Deze definitie impliceert voor een luchthaven dat veiligheid meer is dan alleen het voorkomen van terroristische aanslagen. Op luchthavens wordt de Europese regelgeving op het gebied van beveiliging burgerluchtvaart (bv. Verordening (EG) nr. 2320/2002⁸) geïnterpreteerd als maatregelen in het kader van ‘bommen en granaten’.

Artikel 4.5.1, Annex 17 van International Civil Aviation Organization (ICAO) luidt als volgt: “Each contracting State shall ensure the implementation of measures at airports serving International civil aviation to protect cargo, baggage, mail, stores and operators’ supplies being moved within an airport and intended for carriage on an aircraft to safeguard such aircraft against an act of unlawful interference.”⁹

In Annex 17 wordt geen definitie van security gegeven. ICAO hanteert de security definitie zoals deze voorkomt in het internationale recht: ‘protection from man-made unlawful acts against the safety of civil aviation’. Criminaliteit dient daarom binnen het veiligheidsdomein ook een belangrijke plaats in te nemen. Ook criminaliteit kan immers als wederrechtelijke daad de veiligheid van de burgerluchtvaart in gevaar brengen. Een voorbeeld hiervan is het smokkelen van goederen in technische ruimtes van vliegtuigen.

⁶ Hoogenboom, ‘Grijs gebied tussen publiek en privaat, de veiligheid bedreigd’, (artikel voor het CDA over de privatisering van de veiligheidszorg 2007).

⁷ Zie: Veiligegemeenten.nl

⁸ Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart.

⁹ Annex 17, to the Convention on International Aviation, Security: Safeguarding International Aviation Against Acts of Unlawful Interference. ICAO Doc. 7300, Standard 4.5.1.

We kunnen de internationale transitluchthavens als steden beschouwen met een grote verscheidenheid aan bedrijven die bijna alle diensten en voorzieningen bieden die je ook in een gewone stad aantreft en waar duizenden mensen werken. Verder zijn de brandweer, medische dienst en handhavingsautoriteiten aanwezig op de luchthaven. Een luchthaven wordt daarom tegenwoordig ook wel een 'Airport City' genoemd. Wanneer we een luchthaven als een stad zien en daarmee een deel van de samenleving, is het een logische stap om voor veiligheid op luchthavens aan te sluiten bij een definitie met een integraal karakter zoals deze binnen de veiligheidsprogramma's van steden wordt gehanteerd.

Vanuit de private sector wordt deze gedachte onder meer ondersteund door ACN.¹⁰ Naar aanleiding van het IATA Cargo Symposium in maart 2008 werd op de website van ACN de georganiseerde security sessie enerverend genoemd. "Onder andere vanwege de poging om criminaliteitspreventie te combineren met anti-terreurmaatregelen. Vooral de aanwezige regelgevers zien daar weinig in, dus dat zal de industrie zelf moeten doen voor zover men dat nuttig vindt". Het geeft tegelijkertijd aan dat inspanningen door de ketenpartners kennelijk nog niet volledig op elkaar zijn afgestemd.

Kortom, een integrale veiligheidszorg op luchthavens moet op dezelfde wijze benaderd worden als in de grote steden. Dit betekent een benadering waarbij inspanningen van betrokken partijen goed op elkaar zijn afgestemd, en waarbij criminaliteitsbestrijding en anti-terreurmaatregelen worden gecombineerd.

2.2 INTEGRITEIT IN RELATIE TOT VEILIGHEID

Zonder dat er direct van criminaliteit kan worden gesproken, zijn er voorbeelden te bedenken van handelingen die een brug slaan tussen criminaliteit en gebrek aan integriteit. De integriteit kan ter discussie komen te staan. Wanneer iemand niet-integer handelt omvat dit veel meer dan gedragingen die strafbaar gesteld zijn. Over wat integriteit inhoudt, kan men sterk van mening verschillen. Niet-integer handelen en crimineel handelen zijn niet onlosmakelijk met elkaar verbonden. Maar wanneer de grens van integriteit wordt overschreden kan het crimineel handelen in beeld komen. In dit geval loopt men het risico dat er een 'point of no return' bereikt is.¹¹

Een voorbeeld van niet-integer handelen waarbij de grens met criminaliteit ter discussie kan staan, betreft de situatie waarbij een vliegtuig overbeladen wordt. Dit wordt in eerste instantie niet vanuit crimineel oogpunt gedaan, maar vanuit bedrijfseconomische overwegingen. Het resultaat is echter hetzelfde, namelijk een situatie waarbij het luchtverkeer in gevaar wordt gebracht. Dat wil zeggen dat integriteit, net als criminaliteit, een onderdeel dient te zijn van de veiligheidsdiscussie.

¹⁰ *Air Cargo Netherlands, brancheorganisatie voor de luchtvrachtindustrie.*

¹¹ *Dijk, van, Elffers, Hessing & Hoogenboom, Bewust van de gevaren van criminaliteit: Een inventarisatie van kwetsbaarheden, die in de logistieke keten en daarmee ook in de Rotterdamse haven voorkomen, Rotterdam/Arnhem: Sanders Instituut - EUR/Gouda Quint 1999, p.60.*

Tijdens een seminar integriteitsmanagement¹² heeft de heer Maarten de Jong, oprichter en directeur van het Department of Institutional Integrity bij de Wereldbank in Washington, gesteld dat de huidige integriteitseisen het gericht managen van menselijk gedrag noodzakelijk maken. Een integrale ethische bedrijfsvoering is niet meer te garanderen met alleen een ‘box ticking’ mentaliteit¹³ waarbij het gaat om het naleven en controleren van regels. De Jong benadrukte in dit verband dat integriteit vooral een strategische kwestie is en dat het voeren van een integriteitsbeleid een grote verantwoordelijkheid bij het bestuur van organisaties legt. Net als met betrekking tot informatieorganisaties¹⁴ is ook hier opgemerkt dat integriteit proactief benaderd dient te worden om kwetsbaarheden te kunnen opsporen en hier vervolgens op te kunnen inspelen.

2.3 T O T S L O T

Doordat de economie internationaler en onoverzichtelijker is geworden zijn de nationale overheden het vermogen verloren de eigen economie te beheersen. Belangrijke beslissingen komen steeds meer in handen te liggen van de Europese instellingen hetgeen een constant onderhandelen tussen nationale overheden en de verschillende EU instellingen tot gevolg heeft.¹⁵ Regeren is hierdoor dus veel gecompliceerder geworden. De Staat is echter wel verantwoordelijk voor de veiligheid waarbij tegelijkertijd de private partijen steeds meer bepalen welke onveiligheid aangepakt dient te worden. Veiligheid is volgens Boutellier een ‘many possibilities word’ dat een snelle carrière doormaakt en doorlopend tot discussie leidt. Dit vereist een regierol van de overheid om de verschillende ‘verschijningsvormen’ te integreren in veiligheidsprogramma’s. De verschillende overheden richten zich met betrekking tot de veiligheid op luchthavens op EU regelgeving waarbij het hoofdthema terrorismebestrijding is. Criminaliteit wordt, in tegenstelling tot de private sector, door overheden vooralsnog niet opgenomen in de veiligheidsdiscussie. Crimineel gedrag en niet integer handelen kunnen echter wel degelijk leiden tot veiligheidsincidenten. Een gezamenlijke inspanning om criminaliteitsbestrijding te combineren met anti-terreurmaatregelen zou een grote bijdrage betekenen aan het verhogen van het veiligheidsniveau op en rond de luchthavens. Daarbij dient ook onderzoek te worden gedaan naar niet-integer handelen. De luchthavens moeten groeien om te overleven. Door geografische en milieugrenzen, zullen de groeimogelijkheden gezocht worden in efficiency. Als gevolg hiervan zal extra aandacht moeten worden besteed aan de veiligheid. Immers, efficiency betekent meestal meer snelheid, en controles vertragen de snelheid. Er moet gewaakt worden tegen verdere normvervaging van het veiligheidsniveau.

¹² Seminar: van compliance naar integriteitsmanagement, Rotterdam 14 mei 2008.

¹³ Deze term wordt voornamelijk gebruikt in de verwijzing naar bureaucratische processen die weinig praktische nut hebben.

¹⁴ De wijze waarop handhavingsorganisaties hun informatie organiseren.

¹⁵ Interview Manuel Castells, NRC, 8 november 1997.

3 ■ CRIMINALITEITSBESTRIJDING IN DE NETWERKSAMENLEVING

De Nederlandse politie heeft een visie ontwikkeld voor de komende jaren waarbij nodale oriëntatie als strategie gepresenteerd is. In deze visie tracht de Nederlandse politie haar positie te bepalen in het licht van een aantal kenmerken van de netwerksamenleving, die vanuit het oogpunt van de politie bedreigingen maar ook kansen kan bieden. Het rapport 'Nodale oriëntatie van de Nederlandse Politie, over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving'¹⁶ grijpt terug naar het denken van de socioloog Castells, en dan voornamelijk de theorie van de 'netwerksamenleving' en de daarmee verbonden 'spaces of flows'. Castells is van mening dat processen in de maatschappij gekenmerkt worden door stromen van mensen, goederen, energie, kapitaal en informatie/communicatie. Het effect hiervan is een stromenland ook wel 'spaces of flows' genoemd, waarbinnen bepaalde fysieke locaties, 'space of places', belangrijke ontmoetingsplaatsen zijn. Stromen verplaatsen zich via de infrastructuren in allerlei gedaanten (zoals, verkeersinfrastructuren, luchtverkeerswegen, internet, etc.) en komen samen op de 'space of places'. Voorbeelden hiervan zijn: Wallstreet als knooppunt van financiële stromen en luchthavens als logistieke knooppunten. Een locatie waar stromen bij elkaar komen, is een zogenaamde node (knooppunt). Op plaatsen waar de stromen samenkomen liggen voor de handhavingsorganisaties interessante interventiekansen. Binnen de knooppunten van stromen en infrastructuur bevinden zich ook weer knooppunten (subknooppunten). Op een luchthaven zijn dit bijvoorbeeld het bagageafhandelingsproces en het luchtvrachtafhandelingsproces.¹⁷

De fysieke locaties worden steeds meer beïnvloed door het stromenland. Deze correlatie biedt nieuwe aanknopingspunten om bepaalde kwetsbaarheden aan te pakken die kunnen leiden tot criminaliteit en daarmee ook tot terrorisme. Dit betekent echter wel dat de invulling van een nodale oriëntatie door de

¹⁶ Bekkers, Van Sluis en Siep, *Nodale oriëntatie van de Nederlandse Politie, over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving bouwstenen voor een beleidstheorie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, Centre for Public Innovation 2006, p.22.

¹⁷ Bekkers, Van Sluis en Siep, a.w. noot 16, p.24.

betrokken handhavingsautoriteiten dient te variëren met de aard van de stroom en de infrastructuur. Daarbij kunnen twee soorten aangrijpingspunten worden onderscheiden:

Ten eerste kan de focus worden gericht op de toegangen en uitgangen van de betreffende infrastructuur, bijvoorbeeld door het opzetten van fysieke of virtuele fuiken. Hierbij valt te denken aan reguliere controles van politie en douane, informatie vergaren via de server van een internetprovider of identificatie van personeel of passagiers door gebruikmaking van biometrie. Een vliegveld is met een beperkt aantal toe- en ingangen een zeer geschikte locatie om hier gebruik van te maken.¹⁸

Ten tweede kunnen handhavingsautoriteiten zich richten op het meebewegen met de stroom binnen een bepaalde infrastructuur. Voorbeelden hiervan zijn patrouilles door de verkeerspolitie op de snelwegen en het surfen op het internet op zoek naar kinderporno, of het deelnemen aan een discussie in rechts-extremistische of religieus fundamentalistische chatrooms.¹⁹

Niet alleen is het bestaan van stromen en knooppunten kenmerkend voor de huidige netwerksamenleving. Dit geldt ook voor de kwetsbaarheden die het gevolg zijn van de koppeling van de stromen en infrastructuren.²⁰ Verstoringen in het ene netwerk heeft daardoor gevolgen voor het functioneren van het andere netwerk.

De vervlechting van infrastructuren wordt voor een belangrijk deel ondersteund door ICT. Dit heeft ingrijpende gevolgen voor de risico's binnen de huidige samenleving. Zo heeft bijvoorbeeld een stroomstoring direct gevolg op ons dagelijks leven en werken, doordat telefoon- en internetverkeer stil komen te liggen. Ontwrichting van de samenleving kan ook ontstaan bij het verspreiden, via ICT netwerken, van computervirussen en kunnen penetreren in allerlei ICT systemen.²¹ Naast computervirussen valt ook te denken aan het stelen van bijvoorbeeld creditcardgegevens dat gevolgen kan hebben voor de betrouwbaarheid van het internationale handels- en kapitaalsverkeer. Maar de vervlechting van infrastructuren kan ook tot gevolg hebben dat bij het toepassen van repressieve maatregelen op een luchthaven criminele organisaties razendsnel kunnen uitwijken naar een andere luchthaven (vergelijkbaar met internet redundancy²²).

Veel risico's hebben dan ook implicaties die niet langer meer beperkt zijn tot een bepaalde locatie, terwijl ze ook steeds meer tijdsafhankelijk zijn.²³

Handhavingsautoriteiten zijn altijd sterk gericht geweest op een gebiedsgebonden aanpak, waarbij 'kennen en gekend worden' een zeer belangrijk principe was. Maar door het veranderende karakter van criminaliteit (ontgrenzing, mobiliteit en anonimiteit) en de globalisering van criminaliteit, zouden ook de handhavings-

¹⁸ Bekkers, Van Sluis en Siep, a.w. noot 16, p.22.

¹⁹ Bekkers, Van Sluis en Siep, a.w. noot 16, p.22.

²⁰ Bekkers, Van Sluis en Siep, a.w. noot 16.

²¹ Bekkers, Van Sluis en Siep, a.w. noot 16, p.17.

²² Internet architectuur en protocol is gebaseerd op redundancy: als knooppunten uitvallen nemen andere nodes de load automatisch over.

²³ Beck, World Risk Society. Malden: Polity Press 1999, p.54.

autoriteiten een andere aanpak moeten gebruiken. Bekkers, Van Sluis en Siep stellen onder meer, dat de netwerksamenleving gekenmerkt wordt door de globalisering van stromen, waarin het lokale en globale nadrukkelijk met elkaar verbonden zijn. Het landsgrensoverschrijdende karakter van de stromen impliceert per definitie dat een nodale oriëntatie nadrukkelijk een internationaal component moet hebben.

Georganiseerde misdaad wordt wel eens het best uitgevoerde globalisatieproces genoemd. Volgens Galeotti zijn er vijf belangrijke mechanismen waardoor de mondialisering van de georganiseerde misdaad tot stand komt:²⁴

technologische drijfveren (bv. internetrevolutie),

politieke drijfveren (bv. open grenzen),

economische drijfveren (bv. legale en illegale producten – ‘nieuwe producten en diensten bieden nieuwe kansen’),

handhaving drijfveren (bv. reageren op politieke beslissingen en wetten door verplaatsing van handel),

interne drijfveren (bv. van maffia structuur naar fluïde structuur)

Ook in andere literatuur wordt de georganiseerde misdaad opgevoerd als bij uitstek het voorbeeld van geslaagde mondialisering.²⁵ De georganiseerde misdaad en terroristische organisaties zijn zeer goed op de hoogte van de wijze waarop het ‘stromenland’ functioneert en maken daarbij optimaal gebruik van de mogelijkheden van de netwerksamenleving en de rol die knooppunten en stromen daarin spelen.²⁶ Het is daarbij ook van belang om aandacht te schenken aan het feit dat hiërarchisch georganiseerde piramidale criminele organisaties steeds meer als uitzondering worden beschouwd. Het zijn tegenwoordig fluïde, dynamische samenwerkingsverbanden die werken op basis van ‘afhankelijkheidsrelaties’ en taakverdelingen.²⁷ Personen die toegang hebben tot de stromen op de knooppunten kunnen belangrijke schakels (facilitators) zijn voor criminele en of terroristische organisaties (zie hiervoor hoofdstuk 7).

De werkwijze van de huidige criminele organisaties kan omschreven worden als enerzijds ‘conflictvermijdend’ met andere criminele organisaties en netwerken en anderzijds ‘confrontatievermijdend’ in de richting van de overheid. Hierdoor wordt de anonimiteit van bepaalde criminele activiteiten verder versterkt.²⁸

²⁴ Galeotti, ‘Introduction Global Crime Today’, *Global Crime* 2004:1, p.1-7.

²⁵ Bovenkerk en Husken, ‘De culturele erfenis van Don Corleone’, 2005.

(igitur_archive.library.uu.nl/law) en Mittelman, *The Globalisation Syndrome: Transformation and Resistance*. Princeton University Press, 2000.

²⁶ Bekkers, Van Sluis en Siep, a.w. noot 16, p.32.

²⁷ Kleemans, Brienen, Van de Bunt, Kouwenberg, *Georganiseerde misdaad in Nederland: tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. WODC 2002.

²⁸ Kleemans, Brienen, Van de Bunt, Kouwenberg, a.w. noot 27.

Misdaadanalyses die de politie maakt zijn veelal gericht op het in kaart brengen van het netwerk van personen of bedrijven, waarvan het vermoeden bestaat dat zij criminele activiteiten ontplooiën. De douane focust zich in haar analyses voornamelijk op het product binnen de goederenstroom en niet zozeer op de stroom zelf (logistieke proces). Vanuit een nodale oriëntatie gaat het vooral om het maken van twee andere soorten misdaadanalyses. Dit betreffen analyses van kwetsbare knooppunten of knooppunten die vermoedelijk een draaischijf zijn voor criminele activiteiten (bv. bagagekelder, cargoproces) en analyses van bepaalde stromen of bewegingen binnen stromen (bv. mensensmokkel in de passagiersstroom, of liquide middelen binnen de goederenstroom).

Deze analyses richten zich niet op de relatie tussen personen of producten en (het vermoeden van) een delict maar op de relatie tussen knooppunten en/of stromen en mogelijke delicten. Achter deze relaties (kwetsbaarheden) kunnen vervolgens personen of bedrijven schuil gaan. Dit vereist niet alleen een andere werkwijze, maar veronderstelt ook dat analisten een gedegen vakinhoudelijke kennis moeten hebben van een knooppunt en de bewegingen en stromen die daar plaatsvinden.²⁹ Dat betekent tegelijkertijd dat ook het personeel van handhavingsautoriteiten op operationeel niveau goed op de hoogte dient te zijn van de werking van de logistieke processen. Zij zijn immers degene die de informatie uit het ‘veld’ halen en in de databases van de verschillende organisaties moeten verwerken.

Volgens Hoogenboom dient nodale oriëntatie gezien te worden als zoektocht naar informatie binnen een stelsel van partijen die zijn vertegenwoordigd in verticale kolommen (traditionele publieke partijen) en horizontale rijen (onder andere, inspecties en verzekeringsmaatschappijen). Alle partijen beschikken over interessante informatie die helaas niet altijd bij de andere betrokken partijen bekend is of niet met elkaar wordt verbonden. De ‘traditionele’ partijen hebben een focus op de eigen kolom met een sterke hang naar traditionele veiligheidsdatabronnen (bv. aangifte). Om zicht te kunnen krijgen op het ‘dark number’ zou er, mede door verbinding tussen de verticale kolommen en horizontale rijen, meer aandacht moeten komen voor vernieuwende bronnen of combinaties van databronnen. Hiertoe is een proactieve informatieorganisatie vereist die de weg weet in het ‘labyrint’ van actoren binnen de specifieke knooppunten op een luchthaven.

Door over informatie te beschikken met betrekking tot het knooppunt (en subknooppunten) en de verschillende processen wordt een soort ‘machtspositie’ verkregen. Partijen die over dergelijke informatie beschikken hebben iets uit te wisselen. Hoogenboom spreekt in dit verband over informatie als een ‘negotiable order’.

Een focus op kwetsbaarheden binnen de stromen op knooppunten van infrastructuur veronderstelt samenwerking met andere publieke en private partijen (nationaal en internationaal). Dit impliceert de bereidheid om, onder voorwaarden, kennis en informatie te delen en uit te wisselen op basis van

²⁹ Bekkers, Van Sluis en Siep, a.w. noot 16, p.119.

onderkenning van wederzijdse afhankelijkheid en onderling vertrouwen.³⁰ Randvoorwaarden hierbij zijn onder andere, het hebben van een goede informatieorganisatie (Informatie Gestuurd Optreden/Information Led Policing) en heldere verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen.

Knooppunten en stromen hebben meerdere eigenaren. Per stroom, knooppunt of infrastructuur is het van belang dat de handhavingsorganisaties zich de vraag stellen welke rol voor hen is weggelegd. Daarnaast is het van belang in hoeverre de overheid zichzelf als regisseur ziet, het voortouw wenst te nemen of een rol op de achtergrond blijft spelen.³¹

Het idee van een nodale oriëntatie is dus het creëren van een grondvlak om meer aandacht te geven aan bepaalde knooppunten (en knooppunten binnen knooppunten) waar stromen bijeenkomen. Niet alleen de georganiseerde misdaad, maar ook terroristische organisaties zijn op de hoogte van de wijze waarop de netwerksamenleving functioneert. Inzicht in de kwetsbaarheden van de verschillende logistieke processen is daarmee te gebruiken in de strijd tegen vele vormen van misdaad.

³⁰ Bekkers, Van Sluis en Siep, a.w. noot 16.

³¹ Bekkers, Van Sluis en Siep, a.w. noot 16, p.119.

4 ■ HET EUROPESE

LUCHTVRACHTAFHANDELINGSPROCES

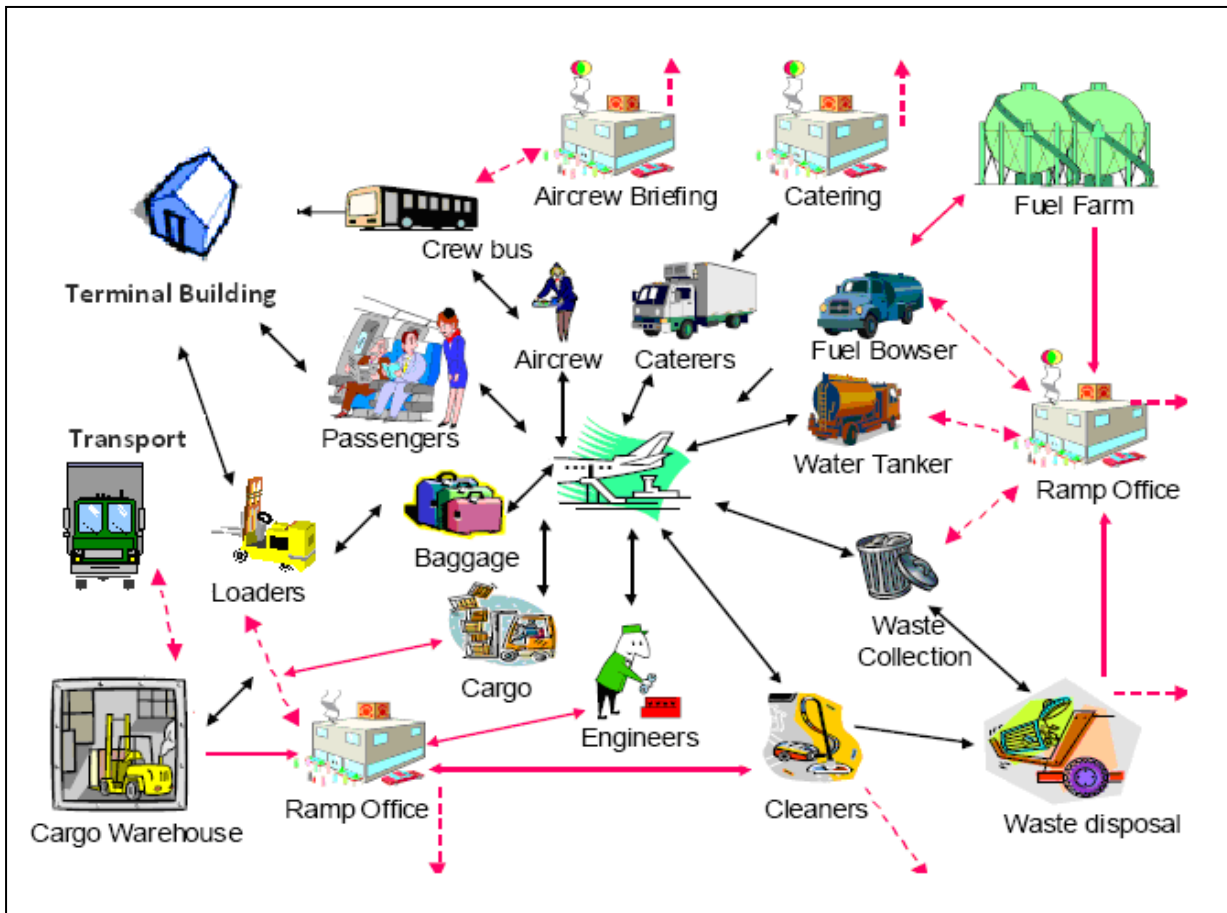
In dit hoofdstuk worden de volgende twee deelvragen behandeld:

- **Hoe is de logistieke keten binnen de luchtvrachtsector opgebouwd en uit welke schakels bestaat deze keten?**
- **Is er sprake van een gemeenschappelijk luchtvrachtafhandelingproces op de onderzochte luchthavens?**

Aangezien internationale groei en het snel kunnen opzetten van verschillende processen en markten steeds noodzakelijker wordt, zal de aandacht voor logistieke processen sterk toenemen. Dit geldt vanzelfsprekend voor processen op luchthavens. In dit hoofdstuk wordt het luchtvrachtafhandelingproces, als een van deze logistieke processen, beschreven.

Figuur 2.1 is een schematische weergave van processen die op een luchthaven voorkomen. Hierbij worden handhavers (zoals politie en douane), beveiligingspersoneel en de luchthavenautoriteiten niet genoemd. De handhavers en het beveiligingspersoneel dienen echter gezien te worden als partijen die zich door deze processen heen bewegen, en luchthavenautoriteiten als overkoepelende actoren die een rol spelen in (onderdelen van) processen. De schematische weergave kan gehanteerd worden voor alle luchthavens, ongeacht de grootte. Deze processen en partijen zijn namelijk altijd aanwezig op en rondom een luchthaven, echter de uitvoering van de processen kan per luchthaven verschillen. Door van deze verschillende processen een 'röntgenfoto' te maken, kunnen de betrokken partners in beeld gebracht worden. Vervolgens kunnen de verschillende verantwoordelijkheden van de partners en de momenten dat deze verantwoordelijkheden beginnen en eindigen in kaart worden gebracht. Hierdoor ontstaat een duidelijk inzicht van de gehele keten met daarin aangeduid de verschillende schakels en hun verantwoordelijkheden.

Met dit verkregen inzicht bestaat voor de partijen de mogelijkheid om elkaar te ondersteunen en te versterken binnen het proces.

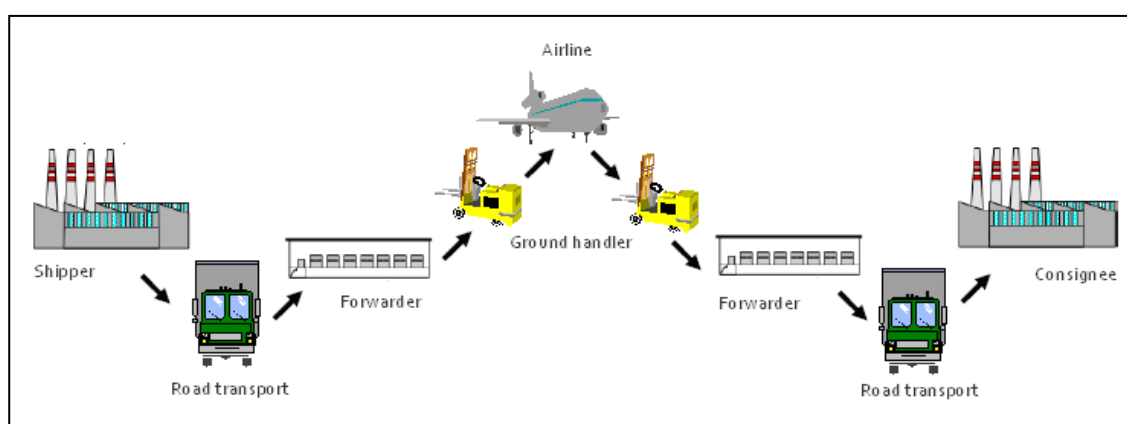


Figuur 2.1: Illustratie van partijen op een luchthaven. Bron: HM Revenu & Customs (UK) (met aanpassingen).

Uit interviews met de respondenten is vastgesteld dat de schakels in de keten van het luchtvrachtafhandlingsproces soortgelijk zijn op de voor dit onderzoek onderzochte luchthavens. De gemeenschappelijke Europese keten is schematisch weergegeven in figuur 2.2. Binnen dit gemeenschappelijke proces zijn enige nuances geconstateerd. Deze nuances betreffen het niveau van actoren, waarbij gedacht kan worden aan monopolieposities binnen een schakel in de keten of de vertaling van Europese wetgeving naar nationale bepalingen. De minimale verschillen die geconstateerd zijn, zullen niet worden meegenomen, aangezien er in dit rapport geen specifieke kenmerken van de onderzochte luchthavens worden genoemd.

De luchtvrachtsector is een van de subknooppunten binnen het knooppunt luchthaven waarin verschillende schakels van een keten kunnen worden onderscheiden (zie figuur 2.2). Het luchtvrachtafhandlingsproces bestaat uit een complexe keten van schakels. Dit traject is doorgaans internationaal van aard. Als gevolg hiervan is er weinig overzicht op goederen, actoren, verantwoordelijkheden en bovenal kwetsbaarheden, waardoor het proces in zijn geheel nauwelijks in de hand te houden blijkt.³² Uit onderzoeksresultaten, onder meer van criminologen van het ECL, is naar voren gekomen dat criminaliteit hierdoor verborgen kan blijven binnen de luchtvrachtsector. Dit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 5.

In de luchtvrachtsector worden geregeld hoogwaardige goederen vervoerd. De waarde van de goederen maakt diefstal aantrekkelijk. Ook het feit dat deze goederen relatief gemakkelijk in geld kunnen worden omgezet is een reden dat de sector te maken krijgt met zowel kleinschalige- als georganiseerde criminaliteit.



Figuur 2.2 Europese Luchtvrachtafhandlingsproces

In de export keten is de verlader (shipper) de opdrachtgever voor het vervoer van een zending. De verlader bepaalt de condities waaronder het vervoer plaats moet vinden en de condities waaronder de ontvanger de goederen in ontvangst neemt. Vanuit de loods van de verlader worden de goederen naar de loods van de expediteur (forwarder) vervoerd door de wegvervoerder op basis van een daarvoor opgesteld vervoersdocument. De expediteur organiseert vervolgens het vervoer van de luchtvrachtzending naar de luchthavenbestemming. Deze organisatie behelst het boeken van een vlucht bij de luchtvaartmaatschappij en het verzorgen (eigen wegvervoer) of regelen (middels een wegvervoerder) van het transport tot op de luchthaven. Formeel is de 'broker' (agent) de enige geaccepteerde partij om goederen aan te bieden aan de luchtvaartmaatschappijen. 'Geaccepteerd', omdat zij een economische vergunning hebben voor de

³² Dijk, van, Elffers, Hessing & Hoogenboom, a.w. noot 11.

werkzaamheden. Deze concessies zijn slechts toebedeeld aan een gelimiteerd aantal bedrijven. Bedrijven kunnen gebruik maken van de concessies van een ander bedrijf. In de praktijk is echter gebleken dat rechtstreeks aangeboden vracht van andere partijen ook door luchtvaartmaatschappijen geaccepteerd wordt. Uiteraard dienen de bijbehorende documenten in orde te zijn. De luchtvaartmaatschappij verzorgt het 'safe to fly' maken van de vracht van een onbekende afzender, in de zin van Verordening (EG) nr. 2320/2002. Aangekomen op de luchthaven worden de goederen, toegezonden door de expediteurs, in ontvangst genomen door de vrachtafhandelaar (ground handler), die onder andere de tijdelijke opslag verzorgt. Deze zendingen worden opgebouwd op pallets waarmee het vliegtuig wordt beladen, waarna de afhandelaar zorg draagt voor het vertrek van de goederen. De luchtvaartmaatschappij speelt de laatste rol in de exportketen: zij vervoert de vracht naar het land van bestemming aan de hand van een airwaybill.

In de importketen worden de pallets bij aankomst van het vliegtuig door de afhandelaar uit het vliegtuig geladen en afgebouwd tot verschillende zendingen. Het afbouwen is niet alleen de taak van de afhandelaar, maar kan ook door de expediteur uitgevoerd worden. De afhandelaar of expediteur beheert de goederen, in afwachting van vervoer of afgifte, tijdelijk in een loods met douanefaciliteiten (zie paragraaf 5.3). De expediteur regelt in principe dat de goederen ingevoerd worden: de rechten van invoer en de belastingplichten (zoals BTW) worden afgedragen. Hiernaast is de expediteur de partij die (in opdracht van de ontvanger) regelt dat een zending van de luchthaven naar de ontvanger (consignee) wordt vervoerd, meestal door een wegvervoerder, maar dit kan ook via eigen vervoer.³³

Binnen de keten van import en export kan vracht ook in transit zijn. Transitvracht maakt in dit geval enkel een tussenstop op een luchthaven. Tijdens de tussenstop worden de goederen overgeslagen op een ander vliegtuig of op een vrachtwagen of blijven 'zonder overlading' in het vliegtuig, om vervolgens verder te worden vervoerd.

Luchtvaartmaatschappijen hebben in deze keten een lastige positie. Zij hebben zowel een relatie met de vrachtafhandelaar als met de expediteur. De vrachtafhandelaar en expediteur staan zelf niet in directe relatie tot elkaar. De expediteur heeft een contract met de luchtvaartmaatschappij en deze huurt vervolgens een afhandelingsbedrijf in. In deze driehoeksrelatie bestaat de lijn tussen de afhandelaar en de expediteur niet. Dit betekent dat wanneer er zich problemen voordoen, de luchtvaartmaatschappij aanspreekpunt is. Met deze is immers het contract van transport aangegaan.

De verschillende partijen zoals in de keten beschreven, zijn niet altijd gemakkelijk uit elkaar te houden, omdat er sprake van ketenintegratie is. Een duidelijke scheiding zoals weergegeven in figuur 2.2 zal men dan ook niet vaak tegenkomen. Sommige producenten en expediteurs regelen bijvoorbeeld hun eigen wegvervoer, verschillende luchtvaartmaatschappijen hebben hun eigen afhandelings- en expediteursafdelingen en sommige expediteursbedrijven zijn compleet 'self-handling'. Hiernaast hebben

³³ *Pannekoek, a.w. noot 3, p.22.*

expediteurs vaak een eigen loodsopslag. Voordat de goederen naar de afhandelaar gaan, consolideren de expediteurs³⁴ de verschillende zendingen met dezelfde bestemming tot één zending. Ongeveer 60% van alle vracht wordt geconsolideerd (zie paragraaf 5.3).

In het logistieke proces van de luchtvrachtafhandelingsketen spelen, naast de ondernemingen, ook diverse andere partijen een rol. Het gaat om primaire actoren (eigenaar), dienstverlenende actoren (luchttransportsector, verzekeraars), de overheid (beleidsmakers, uitvoeringsinstanties, handhavingsautoriteiten) en belangenbehartigers (vakbonden, belangenverenigingen).

Op de bezochte Europese luchthavens is het luchthaventerrein op dezelfde wijze gestructureerd. Namelijk, ingericht op basis van de activiteiten van de bedrijven. Direct aan het platform zijn de eerste linie bedrijven gevestigd van de luchtvaartmaatschappijen en de afhandelaren. De tweede linie bedrijven zijn achter de eerste linie bedrijven gevestigd. Dit zijn meestal de expediteurs die de luchtvracht inklaan en de verdere doorvoer regelen. Bij deze tweede linie vindt de meeste overslag van luchtvracht plaats tussen wegvervoerders, expediteuren en afhandelaren. De derde linie bedrijven liggen op bedrijfsterreinen in de buurt van de luchthaven. Hier vindt de opslag, bewerking en distributie plaats.

³⁴ De expediteur wordt ook wel de 'consolidator' genoemd.

5. ■ HOOFDGROEP 1:

ONGEREGISTREERDE CRIMINALITEIT

In het vorige hoofdstuk is een beeld geschetst van het traject dat goederen doorlopen in de luchtvrachtsector. Dit vormt de basis voor dit hoofdstuk en volgende hoofdstukken, waarin de kwetsbaarheden binnen deze keten in hoofd- en deelgroepen worden onderscheiden. De hoofdgroep kan gezien worden als een paraplu van kwetsbaarheden, waaronder de verschillende verschijningsvormen worden uitgewerkt.

In de volgende vier hoofdstukken worden dan ook de volgende deelvragen besproken:

- **Welke aspecten van het luchtvrachtafhandelingsproces kunnen als kwetsbaarheid worden aangemerkt en op welke wijze kunnen deze worden ingedeeld?**
- **Welke partijen zijn direct of indirect betrokken bij de gesignaleerde kwetsbaarheden in het luchtvrachtafhandelingsproces?**

Binnen het luchtvrachtafhandelingsproces is het lastig om zicht te houden op goederenstromen, omdat de lading via diverse schakels in de keten verplaatst. Hierdoor kan er veel mis gaan met een lading: vermissen, diefstallen, smokkel, etc.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de handhavingsautoriteiten op de onderzochte luchthavens slechts beperkt en gefragmenteerd over cijfermateriaal beschikken en daardoor geen volledig inzicht hebben in de aard en omvang van criminaliteit op de luchthaven. Hierdoor krijgt de politiek en de beleidsmakers een onvolledig beeld van de problemen op de luchthaven. Drie kwetsbaarheden voor het ontbreken van cijfermateriaal zijn:

- Er wordt aangifte gedaan, echter niet bij de handhavers op de luchthaven. Informatie wordt vaak niet onderling uitgewisseld en gekoppeld.
- Handhavers worden via informele weg geïnformeerd, waarbij geen formele aangifte wordt gedaan.
- Handhavers worden niet geïnformeerd omdat er geen aangifte wordt gedaan.

Deze drie kwetsbaarheden worden respectievelijk in de paragrafen 5.1 tot en met 5.3 uitgewerkt. In paragraaf 5.3 is voor de leesbaarheid onderverdeeld in verschillende tussenkoppen.

5.1 LACUNES IN AANGIFTEADMINISTRATIE VAN POLITIE-INSTANTIES

Doordat er steeds meer veiligheidsmaatregelen op de luchthaven worden geïmplementeerd, zijn met name de grootschalige diefstallen (bv. diefstallen van complete pallets) verplaatst naar het publieke gebied. De veiligheidsmaatregelen zijn voornamelijk genomen naar aanleiding van de verplichtingen die voortkomen uit Verordening (EG) nr. 2320/2002. Het terugdringen van grootschalige criminaliteit in de depots kan in dit geval dan ook worden gezien als bijvangst van de maatregelen op het gebied van beveiliging burgerluchtvaart en niet als een direct gevolg van criminaliteitsbestrijding op de luchthaven.³⁵

Wanneer criminaliteit buiten de luchthaven plaatsvindt, bijvoorbeeld tijdens het wegtransport van luchtvracht naar de klant, worden eventuele meldingen of aangiften van criminaliteit bij politiediensten buiten de luchthaven gedaan. Als er elders aangifte wordt gedaan, is het niet voor alle politiediensten mogelijk een overzicht te maken of te krijgen. De oorzaak hiervan ligt onder meer in het feit dat er soms meerdere politiediensten betrokken zijn bij de logistieke keten en dat de diverse bedrijfsprocesssystemen geen informatie delen met elkaar. Gevolg is versnippering van informatie en het ontbreken van overzicht. Respondenten van de verschillende diensten hebben aangegeven dat hun organisaties over centrale databases beschikken. Tijdens het onderzoek zijn geen voorbeelden verkregen van analyses die waren gemaakt op basis van gegevens uit centrale databases en werden gebruikt voor de aansturing van de werkvloer.

Criminelen zoeken steeds andere zwakke schakels op en verleggen de aandacht naar de minder goed beveiligde schakels in de ketens, zoals het transport over de openbare wegen, totdat er weer een manier wordt gevonden om de veiligheidsmaatregelen te omzeilen.³⁶ Zo is er ook een verplaatsingseffect waar te nemen van de loodsen van bedrijven naar de platforms. Op de platforms is het proces moeilijk te monitoren en wordt vracht in veel gevallen onbeheerd achtergelaten. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat criminele activiteiten binnen het luchtvrachtafhandelingsproces veelal van binnenuit zijn georganiseerd. Daar waar gerichte initiatieven tot bestrijden van criminaliteit in het luchtvrachtafhandelingsproces zijn

³⁵ Pannekoek, a.w. noot 3, p.45.

³⁶ Zie ook: Kleemans, Brienen, Van de Bunt, Kouwenberg, a.w. noot 27.

ontplooid, is gebleken dat er geen verplaatsingseffecten merkbaar waren richting nationale luchthavens maar, zoals hiervoor beschreven, naar de openbare weg en naar buitenlandse luchthavens.

5.2 I N F O R M E L E I N F O R M A T I E - U I T W I S S E L I N G

Op de luchthavens zijn nauwelijks teams werkzaam die in criminaliteit binnen de luchtvrachtsector gespecialiseerd zijn. Op operationeel niveau zijn er op een aantal plaatsen kleine teams van handhavingsautoriteiten aanwezig die zich richten op de cargosector. Er bestaat bij deze teams een zeer nauwe band met de bedrijven waarbij de partijen elkaar met name op informele wijze in kennis stellen van de ins en outs binnen het luchtvrachtafhandlingsproces. Om inzicht in de logistieke keten te krijgen, of te houden, is een goede samenwerking tussen de private en publieke partijen op basis van wederzijds vertrouwen van groot belang. Het gevaar van informele contacten en informatie-uitwisseling is echter dat niet alle informatie in computersystemen van de betrokken handhavingsorganisaties wordt ingevoerd, waardoor eventuele analyses een onvolledig beeld geven. Doordat informatie blijft steken in de persoonlijke notitieboekjes van de individuele handhavers en niet wordt geborgd in bestaande informatieorganisaties kan er beperkt worden gestuurd op informatie (proactief opsporen). Mede hierdoor zal de uitvoering van de handhavingstaken voor een groot deel bestaan uit incident gericht optreden aan de hand van bijvoorbeeld ontvangen aangiftes. Dit laatste is nu juist één van de grote knelpunten waardoor criminaliteit moeilijk te traceren is in het luchtvrachtafhandlingsproces.

5.3 L A G E A A N G I F T E B E R E I D H E I D

Uit onderzoek, dat Ernst & Young in 2000 heeft uitgevoerd naar de aangifte(bereidheid) bij (Nederlandse) bedrijven waaronder transport- en distributieondernemingen, bleek dat gemiddeld in minder dan de helft (45%) van de gevallen aangifte werd gedaan. In het algemeen werd een verschil geconstateerd in aangiftebereidheid tussen externe (hogere bereidheid) en interne (lagere bereidheid) criminaliteit.³⁷

De lage aangiftebereidheid bleek volgens de onderzoekers te kunnen worden verklaard door onder andere het risico voor negatieve publiciteit en imagoschade, de mogelijke kosten voor het bedrijf voor het ondersteunen van het strafrechtelijk onderzoek, de perceptie van het nut, eerdere ervaringen met soortgelijke aangiftes, de veronderstelde snelheid van de strafrechtelijke interventie, de bejegening door de politie en het kennisniveau van politie en justitie.

³⁷ *Ernst & Young Forensic Services in opdracht van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing (NPC) : knelpunten verklaring lage aangifte bedrijven, 2.11.2000, <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2000/11/02/J038.htm>.*

VERANTWOORDELIJKHEID IN DE KETEN

Wanneer er iets mis gaat met de lading zijn bedrijven geneigd de verantwoordelijkheid door te schuiven en het probleem niet als eigen te erkennen (door bij een vermis de eigenaar niet in te lichten, geen aangifte te doen of door een andere schuldige aan te wijzen).³⁸ Als vracht vermist wordt, gebruikt men vaak de aanduiding UTL (Unable To Locate). Door deze betiteling worden vele diefstallen niet als zodanig herkend. Als er sprake is van een diefstal is het moeilijk om te traceren waar deze heeft plaatsgevonden. Is dit gebeurd onder verantwoordelijkheid van het bedrijf of ligt de verantwoordelijkheid bij een andere schakel in de keten? Een gedegen onderzoek is tijdrovend en kostbaar. Omdat de keten in de meeste gevallen internationaal georiënteerd is, is een dergelijk onderzoek zeer complex maar blijft vaak zonder succes. Bovendien wegen de kosten zwaarder dan de baten en zijn bedrijven meestal slechts tot een bepaalde hoogte verzekerd.

De herleidbaarheid van criminaliteit is een belangrijke reden waarom bedrijven vaak geen aangifte doen. Hierbij kan worden gedacht aan het onderscheid tussen smokkel en diefstal. Wanneer smokkelwaar in vracht wordt ontdekt is men vrijwel zeker van het feit dat er sprake is van criminaliteit. In geval van een vermis daarentegen kan dit een werkelijk vermis, maar ook een diefstal of verduistering betreffen. Dit maakt voor een bedrijf veel uit, aangezien bijvoorbeeld een diefstal in tegenstelling tot een vermis, andere verantwoordelijkheden met zich meebrengt.

'GEACCEPTEERD' VERLIES

Een volgende oorzaak van de lage aangiftecijfers heeft volgens respondenten te maken met het feit dat de meeste bedrijven een financiële marge bepalen. Binnen deze marge is enige schade en verlies geaccepteerd en zien bedrijven (en hun klanten) er geen reden toe om hier meer aandacht aan te besteden en is het uiteindelijk goedkoper om het verlies op de koop toe te nemen.

'GEACCEPTEEERDE' MISDAAD

Ook culturele aspecten zijn door de respondenten genoemd als reden voor de lage aangiftecijfers. Het wordt niet als een werkelijk probleem ervaren als van de overheid of van een bedrijf wordt gestolen. Hierdoor wordt verminderd aangifte gedaan. Dit culturele besef werkt automatisch door in de aanpak van criminaliteit door handhavingsautoriteiten. Dit is het geval in alle landen (het hemd is nader dan de rok), maar het speelt in sommige culturen meer dan bij anderen. Het is echter de vraag of bij iedere partij duidelijk is wanneer dit geaccepteerde misdaadbefef overgaat in ongewenste criminaliteit. Dit zorgt ervoor dat het

³⁸ Kuppens, de Vries Robbé, van Leiden, Ferwerda, *Zware jongens op de weg, Een onderzoek naar georganiseerde diefstal in de wegtransportsector*. Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke 2006 p.66-67 en Rovers, Vries Robbé, de, *Interne criminaliteit in de logistieke sector*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005.

inzichtelijk maken van de werkelijke omvang van criminaliteit extra lastig is. De politie is daarnaast niet altijd even actief wanneer het bedrijfsleven slachtoffer wordt van criminaliteit. Van Dijk, Elffers, Hessing en Hoogenboom geven een vergelijkbare verklaring hiervoor: het slachtofferschap van het bedrijfsleven wordt als minder ernstig beschouwd in verhouding tot vermogenscriminaliteit onder particulieren. De reden hiervoor wordt gezocht in de emotionele belevenis van het slachtofferschap en de economische betekenis ervan (meestal is er bij een bedrijf sprake van een geringere persoonlijke waarde, bedrijven zijn voldoende verzekerd en ook wordt de inbreuk op de privacy anders ingeschat).³⁹

KENNISNIVEAU VAN HANDHAVINGSAUTORITEITEN

De overheid wordt vanuit de maatschappij weliswaar vaak als een geheel aangesproken maar is dit feitelijk niet. Zij bestaat uit verschillende delen met verschillende belangen. Allereerst is er de politiek bestaande uit de regering en het parlement. Deze partijen bepalen het beleid waarbij ze worden ondersteund door ministeries en departementen. Dit is de tweede groep binnen de overheid en een belangrijke schakel die onder meer de richtlijnen en uitvoeringsbepalingen opstelt voor de handhavingsautoriteiten.

Bedrijven zijn van mening dat de overheid en de overheidsdiensten vaak incompetent zijn op het gebied van het luchtvrachtproces. Dit blijkt eveneens een belangrijke reden te zijn waarom bedrijven weinig aangifte doen. Publieke partijen zijn volgens respondenten van private partijen onvoldoende op de hoogte van wat er speelt en hebben te weinig kennis van de luchtvrachtsector. De respondenten hebben hiervoor verschillende redenen genoemd: 'men voert een struisvogelpolitiek', 'de politiek heeft slechts belang bij 'window dressing', en 'de politiek concentreert zich op terrorisme en drugscriminaliteit omdat dit scoort'. Een wetenschappelijk rapport uit 1999 onderschrijft de mening dat de mate waarin verschillende vormen van criminaliteit bestreden worden voor een belangrijk deel afhankelijk is van de prioriteiten van de politiek. In het rapport, dat gebaseerd is op een studie uit 1996, is geconstateerd dat bestrijding van de georganiseerde misdaad – met name de handel in verdovende middelen – hoog op de politieke agenda staat. Om deze reden zullen de overheidsdiensten zich dan ook voornamelijk op drugs concentreren.⁴⁰ Hier lijkt tot op heden weinig verandering in te zijn gekomen.

Wanneer er aangifte wordt gedaan, gaat dit volgens respondenten veelal gepaard met moeizame, langdurige procedures, door agenten die onvoldoende kennis hebben van het proces en dus geen inzicht hebben in specifieke problemen.

Verder zijn tijdens het onderzoek verhalen naar voren gekomen van meldingen of aangiften waar de bedrijven vervolgens nooit meer iets van hebben vernomen. De meeste bedrijven die aangifte hebben gedaan bij de politie, hebben geen terugkoppeling gekregen van de resultaten van het onderzoek. Volgens de respondenten zou de politie vaak niets doen met aangiften, tenzij het gaat om panklare zaken, waarmee

³⁹ Dijk, van Elffers, Hessing & Hoogenboom, a.w. noot 11, p.83.

⁴⁰ Dijk, van, Elffers, Hessing & Hoogenboom, a.w. noot 11, p.67.

de politie kan 'scoren'. De verklaring die de respondenten hiervoor geven is dat deze 'ronde' zaken goed zijn voor de bedrijfsvoering van de politie, met het oog op periodieke rapportages. De politie is hiermee voor een deel afhankelijk van de branche.

De indruk is ontstaan dat de grotere zaken over het algemeen wel worden aangegeven en ook worden opgepakt door de politie. Dit omdat hier meer publiciteit bijkomt of omdat bij dergelijke delicten geweld tegen personen is gebruikt.

IMAGOSCHADE

De indirecte financiële schade die bedrijven kunnen lijden, wanneer zij haar problemen met criminaliteit via aangiftes bekend maken, doet bedrijven in veel gevallen besluiten om geen aangifte te doen. De indirecte schade betreft de imagoschade van het bedrijf tegenover haar klanten. Het doen van aangifte impliceert dat een bedrijf toegeeft dat het een probleem heeft en de angst bestaat dat dit (bestaande en toekomstige) klanten kan afschrikken. Om deze reden is het voor bedrijven voordeliger om niets te zeggen en de schade door de verzekering te laten vergoeden, temeer omdat er binnen de luchtvrachtsector een grote mate van concurrentie bestaat en een slecht imago funest kan zijn.

ROL VAN DE VERZEKERINGSMAATSCHAPPIJEN

Verzekeringsmaatschappijen eisen tegenwoordig over het algemeen slechts bij hoge schadeclaims, tengevolge van crimineel handelen, een bewijs van aangifte van luchtvrachtbedrijven (of melding van vermis bij de douane). De verzekeringsmaatschappijen hebben de toetsingscriteria aangepast, omdat het voor bedrijven door de complexe processen moeilijk aan te tonen was dat er sprake van een delict zou zijn. Aangezien verzekeringsmaatschappijen ook moeten uitkeren bij een vermis dat niet delict gerelateerd is, is het een logisch gevolg dat de eisen van aangifte zijn gewijzigd.

Een gevolg hiervan is dat slechts de verzekeringsmaatschappij en het afhandelingsbedrijf van kleinschalige criminaliteit op de hoogte zijn en formeel dus niet de partijen (handhavingsautoriteiten) van wie verwacht mag worden hier kennis van te hebben. Het komt voor dat de informatie informeel aan de opsporingsdiensten wordt verstrekt, maar dat deze gegevens veelal niet kunnen worden gebruikt in officiële politiestatistieken. Bij de bezoeken aan de verschillende luchthavens is gebleken dat het geen vanzelfsprekendheid is dat handhavingsautoriteiten over de cijfers van de verzekeringsmaatschappijen kunnen beschikken. Cijfers van de verzekeringsmaatschappijen zouden niet alleen een goed beeld kunnen verschaffen van de omvang van de criminaliteit maar ook van de aangiftebereidheid van de bedrijven binnen het luchtvrachtafhandelingsproces op luchthavens.

Aan verzekeringsmaatschappijen moeten, bij het indienen van een claim, de volgende documenten worden overlegd: het consignment/airwaybill, de facturen en de claim van de klant. Wanneer het getroffen bedrijf een eigen beveiligingsafdeling heeft, dan wordt ook het onderzoekswerk van deze afdeling opgevraagd.

Luchtvrachtbedrijven worden bedreigd in de bedrijfsvoering (directe en indirecte schade) wanneer zij te maken krijgen met criminaliteit. De verzekeraar wordt slechts met de directe kosten belast, maar omdat een verzekeraar zijn risico's spreidt, bijvoorbeeld via herverzekeren⁴¹ of coassurantie⁴², zal deze niet al te zwaar tillen aan de dekking van de directe schade.

Als een bedrijf geregeld schade indient met betrekking tot verliezen uit het eigen bedrijf kan dit tot gevolg hebben dat de verzekeringsmaatschappij de premie verhoogt. Tijdens het onderzoek is naar voren gekomen dat de verzekeringsmaatschappijen het naleven van (beveiligings)certificeringseisen belonen met het verlagen van de premies.

HET DOUANEPROCES

Binnen het douaneproces zijn tijdens het onderzoek diverse kwetsbaarheden geïdentificeerd. Dit heeft voornamelijk betrekking op douanewetgeving die regelovertredend gedrag tot gevolg kan hebben.

De douane richt zich van oudsher voornamelijk op de invoer van goederen (lees: belasting innen). Op veel luchthavens werkte in het verleden in iedere loods personeel van de douane om goederen fysiek te kunnen controleren. Deze werkwijze is afgeschaft met de opkomst van elektronische systemen. Er werd dan ook voor gekozen om de douane niet meer fysiek in de loodsen te laten werken, maar om de douane op basis van risicoanalyses met op voorhand ontvangen informatie, fysieke controles te laten bepalen. Deze informatie is echter niet volledig gebleken, wat gevolgen heeft voor de aansturing.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat er bij de verschillende douanedienssten steeds meer aandacht voor de uitgaande goederen is. Dit controlemechanisme lijkt echter niet sluitend. De uitgaande goederen kunnen niet voor 100% als contra-informatie dienen, omdat goederen uit- en bijgeladen worden. Dat wat oorspronkelijk (bij inreis) al in transit was, moet wel terug te zien zijn bij de uitvoer.

De douaneautoriteiten maken in Europa gebruik van elektronische aanmeldsystemen, zoals EDI.⁴³ De bedrijven sturen via dit systeem een zogenaamd manifest naar de douane. Deze bevat informatie over de binnenkomende vracht. 60% van de vracht is geconsolideerd⁴⁴. De geconsolideerde vracht wordt begeleid door een manifest, waarop de inhoud van de geconsolideerde vracht niet is af te lezen. De informatie op het manifest dat de verzamellijst is van alle vervoersovereenkomsten (masterairwaybill met daarin de

⁴¹ Een verzekeringnemer sluit een verzekering om schade af te kunnen wentelen op een verzekeraar. Hierdoor ontstaat voor de verzekeraar een risico: het risico dat de verzekeraar moet uitkeren bij een schade. (Een deel van) dit risico kan de verzekeraar zelf ook weer verzekeren. Er is dan sprake van herverzekering.

⁴² Coassurantie is gebruikelijk bij de kleinere partijen (verzekeringsmaatschappijen). Juist de transportmarkt is een coassurantie markt. Verschillende verzekeraars nemen elk een deel op zich: Een leidende verzekeraar die 10 procent verzekerd, een andere verzekeraar die de volgende 10 procent verzekerd de volgende neemt 5 procent op zich en zo verder (horizontale of verticale lagen zijn mogelijk).

⁴³ EDI staat voor Electronic Data Interchange. Dit is een elektronisch bericht met een gestandaardiseerde opmaak.

⁴⁴ Vracht wordt geconsolideerd in geval van grote hoeveelheden vracht tegelijkertijd, vaak afkomstig van meerdere verzenders en bestemd voor meerdere ontvangers.

houseairwaybills), is het enige dat de douane vooraf ontvangt en aan de hand waarvan fysieke controles worden bepaald. Wanneer de informatie onvolledig is, heeft dit uitwerking op de aansturing. De informatie over de inhoud van de geconsolideerde vracht staat slechts aangegeven op de houseairwaybill. Deze moeten speciaal opgevraagd worden bij de betrokken bedrijven. Op dit moment wordt binnen de EU de mogelijkheid besproken om te komen tot regelgeving waarbij de houseairwaybill-informatie in de toekomst in het douanesysteem wordt geïncorporeerd.

Uit het Nationaal Dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit⁴⁵ is naar voren gekomen dat luchtvrachtvervoerders weinig aangifte doen van diefstal van vracht, omdat bedrijven toch de accijnzen over de verdwenen goederen moeten betalen. Om deze kosten te ontlopen, geven bedrijven het vermis vaak niet aan bij de douane. Dit vloeit voort uit Europese douanewetgeving. Dit beeld is door respondenten op alle onderzochte luchthavens herkend.

Om goederen de EU in te voeren moeten invoerrechten betaald worden. De invoerrechten zijn een deel van de waarde van de goederen en komen voor rekening van de afnemer. Naast deze invoerrechten dient de afnemer BTW af te dragen en dit wordt vervolgens doorberekend aan de consument. De BTW wordt ook over de invoerrechten berekend. Deze tarieven moeten betaald worden wanneer de goederen worden ingevoerd op de vrije markt.

Wanneer goederen geïmporteerd worden in een lidstaat komen deze in eerste instantie aan bij een afhandelaar. De goederen kunnen vervolgens worden overgedragen aan een expediteur (de afhandelaar kan ook zelf als expediteur optreden) die de goederen inklaart en zorg draagt voor het afdragen van de belastingen (invoerrechten en BTW) over de goederen. De expediteur draagt de belastingen af aan de douane en dit bedrag wordt doorberekend aan de afnemer. Dit gebeurt op het moment dat de goederen het douane-entrepot⁴⁶ verlaten en worden vervoerd naar de afnemer. Vervolgens kunnen de goederen worden afgeleverd aan de consumenten. Echter, zolang de goederen nog in het douane-entrepot liggen opgeslagen (bij de afhandelaar of bij de expediteur), zijn de goederen vrij van rechten en belastingen. Wanneer de goederen in het entrepot verblijven en vermist raken, dan is de entrepothouder, degene die de verschuldigde rechten en belastingen bij invoer dient te voldoen. In dit geval kan het niet doorberekend worden aan de afnemer. Wanneer een afhandelaar of expediteur een vermis van goederen heeft in het douane-entrepot, moet deze de douane daarvan in kennis stellen, op grond van de meldingsplicht. Na deze melding vordert de douane de invoerrechten en andere belastingen over de goederen van het bedrijf waarbij het vermis is ontstaan.

⁴⁵ *Dienst Nationale Recherche Informatie, Nationaal Dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit. Zoetermeer: DNRI/KLPD 2004.*

⁴⁶ *Een douane-entrepot (bonded warehouse) van een commercieel bedrijf is een locatie waar goederen, die van buiten de EU het douanegebied van de EU worden binnengebracht, onder toezicht van de douane worden opgeslagen. Dit wordt 'opslag onder douaneverband' genoemd. Tijdens de opslag in de loods van de entrepothouder zijn geen invoerrechten en andere belastingen verschuldigd.*

Naast de invoerrechten en de BTW kunnen bedrijven een verzuimboete opgelegd krijgen bij vermis van goederen in hun entrepot. Wanneer een goed gestolen is, heeft de verantwoordelijke niet aan de zorgplicht voldaan om de goederen tot het moment van inklaren veilig te bewaren. Kortom, wanneer er sprake is van een diefstal is een luchtvrachtbedrijf aansprakelijk voor de waarde van de goederen. Hiernaast moet het bedrijf de invoerrechten over deze goederen, BTW en eventueel andere belastingen bij invoer (accijnzen) betalen. Daarbovenop kan aan het bedrijf een eventuele verzuimboete opgelegd worden.

Om de bovenstaande lasten te voorkomen, doen bedrijven vaak geen aangifte. Wanneer de politie bekend is met het aantal plaatsgevonden delicten, zo gaat men ervan uit, zal de douane hier ook automatisch van op de hoogte zijn. Om het vermis te verhullen, kiest menig bedrijf ervoor om geen aangifte te doen, waardoor zij geen bewijsmateriaal achterlaten. De douane zal nooit meer aangiftecijfers hebben dan de politie.

Het luchtvrachtbedrijf kan de invoerrechten en andere belastingen bij invoer over de goederen terug krijgen van de verzekering. Bedrijven zijn tegen schade van diefstal verzekerd en hiernaast ook verzekerd voor de te betalen rechten en belastingen bij invoer. Verzekeringsmaatschappijen dekken echter de kosten van de verzuimboete niet. Dit omdat het door nationale wetgeving verboden is. Ondanks deze wetgeving zijn er grote bedrijven die eigen verzekeringsafspraken hebben in de sector (aangezien deze bedrijven een eigen verzekeringsmaatschappij hebben), die een polis hebben afgesloten voor de vergoeding van verzuimboetes. De hiervoor beschreven schadepost zou voor deze bedrijven dus geen beletsel zijn om aangifte te doen.

Naast het nalaten van het doen van aangifte is tijdens het onderzoek een andere manier naar voren gekomen waarop bedrijven de hiervoor beschreven naheffingen en eventuele boete kunnen omzeilen. Tijdens interviews is vernomen dat bedrijven en haar loodsmedewerkers de mogelijkheid hebben om de locatie en status van vracht te manipuleren. Door de elektronische aanmeldsystemen van de douane is het mogelijk om te zien welke vracht nog niet ingeklaard is en wat dus nog aanwezig zou moeten zijn in een loods van een bepaald bedrijf. Om de naheffing en eventuele boete te voorkomen, is het technisch mogelijk om vermiste goederen in de computersystemen administratief op transit te zetten. Hierdoor wordt een controle door de douane voorkomen, omdat deze 'transitgoederen' niet ingeklaard hoeven te worden. Een andere mogelijkheid om een vermis te maskeren is door gebruik te maken van dummy's. In dit geval wordt de verzuimboete voorkomen.

Het is minder gemakkelijk om documenten te vervalsen of veranderingen aan te brengen in de systemen én de documenten. Het kán echter wel. Er kan bijvoorbeeld 'vergeten' worden om bepaalde informatie op de airwaybill weer te geven.

Fraude in de goederenstroom vindt, naast de hiervoor beschreven manier om naheffingen en verzuimboetes te voorkomen, over het algemeen plaats in de transitstroom. Meestal worden slechts de documenten nagekeken. De enige wijze om te kunnen achterhalen of de vracht correspondeert met de aangeleverde documenten, is door fysieke controle van alle ladingen, dat uiteraard onhaalbaar is.

Wanneer vracht van buiten de EU in een lidstaat wordt geïmporteerd, hoeft men bij de 'first point of entry' van transitgoederen geen belasting te betalen. Dit kan namelijk ook in de tweede lidstaat worden voldaan. De keuze is aan de bedrijven waar zij de BTW wensen af te dragen. Tijdens het onderzoek is er meerdere malen verwezen naar de problematiek achter deze vrijheid. Het is voor de handhavers in de tweede lidstaat moeilijk te achterhalen of BTW al is afgedragen in de 'first point of entry'. Vanaf 2009 zal echter nieuwe EU-wetgeving van kracht zijn, waarin verplicht wordt dat informatie (waar de vracht vandaan komt, waar het is geweest en waar het heen gaat) bij 'first point of entry' bekend is gemaakt.

Het adagium van 'Windows', "What you see is what you get" blijkt niet van toepassing te zijn op zowel de fysieke goederenstroom als op de bijbehorende documenten. Om verkoking te voorkomen lijkt het dan ook van belang om niet alleen te focussen op de goederen maar tegelijkertijd op actoren rond de goederen. Daarnaast is het ook voor de douaneorganisatie van belang om vanuit een nodale oriëntatie te zoeken naar kwetsbaarheden in de goederenstroom.

5.4 T O T S L O T

De kwetsbaarheden aangehaald door de respondenten, die besproken zijn in dit hoofdstuk, op een rij: Op de luchthavens is er sprake van het ontbreken van cijfermateriaal. Dit is een probleem omdat onaccuraat cijfermateriaal geen inzicht geeft in de aard en omvang van criminaliteit op de luchthavens. Hierdoor krijgen de politiek en de beleidsmakers een onvolledig beeld van de problemen op de luchthaven. Drie redenen voor het ontbreken van cijfermateriaal:

1. Er wordt aangifte gedaan, echter niet bij de handhavers op de luchthaven. Informatie wordt vaak niet onderling uitgewisseld en gekoppeld.
2. Handhavers worden via informele weg geïnformeerd, waarbij geen formele aangifte wordt gedaan.
3. Handhavers worden niet geïnformeerd omdat er geen aangifte wordt gedaan.

Het eerste punt komt voor doordat:

- overal in het land aangifte mag worden gedaan van criminaliteit op de luchthaven,
- er sprake is van verplaatsing van luchtvrachtcriminaliteit van het luchthaventerrein naar de openbare wegen, waardoor de aangiftes niet bij de handhavers van de luchthaven terecht komen.

Het tweede punt komt voor doordat:

- handhavers informele contacten hebben met medewerkers van bedrijven. Dit betekent dat de informatie niet wordt geborgd in bestaande informatieorganisatie. Het effect is dat er maar beperkt gestuurd kan worden op informatie.

Het derde punt is het meest voorkomend. De volgende redenen zijn genoemd:

- Door complexiteit van het proces is het moeilijk te traceren waar criminaliteit heeft plaatsgevonden. Dergelijk onderzoek is tijdrovend, kostbaar en vaak zinloos.
- Bedrijven weten vaak niet zeker of er werkelijk sprake was van criminaliteit.
- Er wordt geen aangifte gedaan van 'kleine zaken' omdat deze binnen de financiële marge vallen, waarin schade en verlies geaccepteerd wordt.
- Diefstal bij bedrijven wordt vaak niet als criminaliteit gezien. Om deze reden wordt geen aangifte gedaan. Dit werkt door in de aanpak van de handhavers.
- Aangifte doen wordt door bedrijven als zinloos ervaren, omdat zij te weinig terugkoppeling krijgen en van mening zijn dat de politie slechts geïnteresseerd is in 'ronde' zaken.
- Het doen van aangifte betekent dat een bedrijf (aan haar klanten) 'toegeeft' dat het niet goed beveiligd is, met als effect: imagoschade.
- Handhavers zijn onvoldoende op de hoogte en hebben te weinig kennis van de processen waardoor de procedures lang worden.

- De douane heeft niet genoeg zicht binnen de keten (traditionele douanefocus) ook heeft de douane niet voldoende zicht op de vracht, mede door de geconsolideerde vracht.
- Bij diefstal moeten over de gestolen goederen belastingen en een verzuimboete betaald worden aan de douane. De verzuimboete wordt niet door de verzekering vergoed. Omdat uit wordt gegaan van een koppeling van gegevens tussen politie en douane wordt de diefstal niet gemeld. Hiernaast moet men om de boete te omzeilen de vracht manipuleren. Dit gebeurt door manipulatie in de systemen, in de documenten of met gebruik van dummy's.
- Verzekeringsmaatschappijen eisen in de meeste gevallen geen bewijs van aangifte bij een claim. De schade van de bedrijven wordt vergoed, dus aangifte wordt niet als noodzakelijk gezien.

6 ■ HOOFDGROEP 2:

SUPPLY CHAIN SECURITY

Op luchthavens wordt supply chain security over het algemeen alleen in relatie gebracht met EU regelgeving in het kader van beveiliging van de burgerluchtvaart. De EU definitie spreekt over maatregelen tegen wederrechtelijke daden die een gevaar vormen voor de veiligheid van de burgerluchtvaart. Zoals reeds in paragraaf 2.1 is beschreven impliceert de definitie voor een luchthaven dat veiligheid meer is dan alleen het voorkomen van terroristische aanslagen.

De kwetsbaarheden worden in dit hoofdstuk opgedeeld in drie paragrafen: In paragraaf 6.1 worden de effecten van EU-wetgeving en het vertrouwen in de private partijen voor de uitvoering van de regelgeving beschreven. Paragraaf 6.2 behandelt het risico van het belangenconflict tussen de erkende luchtvrachtagenten en bekende afzenders. In paragraaf 6.3 wordt gekeken naar de gevolgen van een eenzijdige kijk op veiligheid binnen de logistieke ketens op luchthavens.

6.1 DE EFFECTEN VAN EU-WETGEVING

In de diverse Europese landen zijn verscheidene maatregelen genomen ter beveiliging van de luchtvaart. Nagenoeg allen zijn gebaseerd op internationaal beleid, waaronder grotendeels EU-beleid via rechtstreekse verordeningen. Harmonisatie van deze wetgeving is niet soepel verlopen aangezien de luchtvaartsector aanvankelijk enige aversie tegen de regels leek te hebben.

De basis voor de beveiliging burgerluchtvaart binnen de Europese Unie is met name terug te vinden in Verordening (EG) nr. 2320/2002. Naar aanleiding van de terroristische aanslagen van 11 september 2001 is deze verordening onder grote politieke druk en in relatief korte tijd tot stand gekomen. De verordening is op 19 januari 2003 in werking getreden.

Gedetailleerde maatregelen voor de tenuitvoerlegging van gemeenschappelijke basisnormen voor de beveiliging van de luchtvaart worden door de Commissie van de EU vastgesteld in Verordening (EG) nr.

622/2003 van 4 april 2003⁴⁷. Een voorbeeld hiervan is de maatregelen met betrekking tot 'Liquids and gels' van 6 november 2006.⁴⁸

Verordening (EG) nr. 2320/2002 is op 11 maart 2008 vervangen door Verordening (EG) nr. 300/2008⁴⁹. Onder punt (4) van de overwegingen wordt gesteld dat de inhoud van Verordening (EG) nr. 2320/2002 dient te worden herzien in het licht van de opgedane ervaring en de verordening moet worden ingetrokken en vervangen door deze verordening waarin gestreefd wordt naar een vereenvoudiging, harmonisering en verduidelijking van de bestaande regels en naar verbetering van het beveiligingsniveau. Ook dient de verordening een basis te leggen voor de gemeenschappelijke interpretatie van bijlage 17 van het Verdrag van Chicago inzake de internationale burgerluchtvaart, van 7 december 1944 (pt25).⁵⁰

Het Europese parlement en de Raad van de Europese Unie hebben onder meer bepaald dat elk lidstaat één autoriteit aanwijst die verantwoordelijk is voor de coördinatie van en het toezicht op de toepassing van de beveiligingsnormen (pt.12) en dat elke lidstaat een nationaal programma opstelt om de mate en kwaliteit van de beveiliging van de burgerluchtvaart te controleren en er zorg voor dragen dat dit programma wordt toegepast (pt.14). In artikel 12 van de verordening is verder bepaald dat elke luchthavenexploitant een beveiligingsprogramma van de luchthaven moet opstellen, toepassen en in stand houden.

In deze verordening wordt verstaan onder:

(2) **“beveiliging van de luchtvaart”**:

de combinatie van maatregelen en menselijke en materiële hulpbronnen, bedoeld om de burgerluchtvaart te beveiligen tegen wederrechtelijke daden die een gevaar vormen voor de veiligheid van de burgerluchtvaart;

(25) **“vracht”**:

goederen, met uitzondering van bagage, post, bedrijfspost van een luchtvaartmaatschappij, bedrijfsmaterieel van een luchtvaartmaatschappij en vluchtbenodigdheden, die bestemd zijn voor vervoer in een luchtvaartuig;

(26) **“erkend agent”**:

een luchtvaartmaatschappij, agent, expediteur of andere entiteit die zorg draagt voor de beveiligingscontroles met betrekking tot vracht of post;

⁴⁷ Verordening (EG) nr. 622/2003 van de Commissie van 4 april 2003 tot vaststelling van maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart.

⁴⁸ Om wederrechtelijke daden te voorkomen, zijn de maatregelen, in de bijlage bij deze verordening, geheim en worden deze niet gepubliceerd.

⁴⁹ Verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van de Verordening (EG) 2320/2002(1)

⁵⁰ Convention on International Civil Aviation, Security: Safeguarding International Aviation Against Acts of Unlawful Interference. ICAO (International Civil Aviation Organization).

(27) **“bekende afzender”:**

een afzender die voor eigen rekening vracht of post voor vervoer aanbiedt en wiens procedures in voldoende mate aan de gemeenschappelijke beveiligingsregels en -normen beantwoorden om deze vracht of post met om het even welk **luchtvaartuig** te vervoeren;

(28) **”vaste afzender”:**

een afzender die voor eigen rekening vracht of post voor vervoer aanbiedt en wiens procedures in voldoende mate aan de gemeenschappelijke beveiligingsregels en -normen beantwoorden om deze vracht met om het even welk **vrachtvliegtuig** of post met om het even welk **postvliegtuig** te vervoeren;

Hoewel Verordening 300/2008 als raamwet in werking is getreden, zal de volledige transformatie van de EU-regelgeving op het gebied van de beveiliging burgerluchtvaart nog 24 maanden in beslag nemen. De aanpassing van Verordening 622/2003 (gedetailleerde maatregelen) en andere onderliggende en aanvullende regelgeving vergt veel tijd. Voor wat betreft vracht en post dienen er onder andere procedures vastgesteld te worden voor de goedkeuring of aanwijzing van erkende agenten, bekende afzenders en vaste afzenders en de verplichtingen waaraan deze moeten voldoen.

Verordening (EG) nr. 2320/2002 blijft in de tussentijd van kracht totdat de volledige transformatie een feit is.

Na de gebeurtenissen van 11 september lag de nadruk met betrekking tot beveiliging van de burgerluchtvaart voornamelijk op de passagiersstroom, omdat terroristen uit zouden zijn op het maken van zoveel mogelijk slachtoffers. Echter, het is niet ondenkbaar dat terroristen de aandacht verleggen naar andere locaties. Locaties waar een aanslag zoveel mogelijk economische en daarbij ook maatschappelijke ontwrichting veroorzaakt. Anno 2008, is de wetgeving over cargo in een ontwikkelingsfase. Tijdens het onderzoek is vernomen dat het wel steeds lastiger wordt om nieuwe regelgeving goedgekeurd te krijgen door de Europese Commissie. Er zijn ‘common basic standards, general measures and detailed measures’.⁵¹ Op dit moment is men nog niet aan deze derde vorm van maatregelen toe. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de groei van het aantal lidstaten en omdat de bedrijven steeds meer inspraak opeisen.

Sinds 2007 is er sprake van een enorme omslag wat betreft de inspraak van de branche in beveiligingsmaatregelen en (EU) regelgeving met betrekking tot beveiliging burgerluchtvaart. De branche heeft zich een tijdje rustig gehouden na de gebeurtenissen in New York en Madrid. Nu zeven jaar later is de angst voor terroristische aanslagen bij het publiek sterk verminderd. De bedrijven achten de tijd dan ook rijp om de veiligheidsnorm ter discussie te stellen.

Er zijn initiatieven die bedrijven kunnen nemen om een bepaald (door de bedrijven te bepalen) niveau van veiligheid te creëren, maar deze vereisen een behoorlijke mate van investering. Omdat een dergelijke investering financieel moeilijk te rechtvaardigen is, zijn bedrijven uit zichzelf terughoudend om meer te doen

⁵¹ Verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van de Verordening (EG) 2320/2002(1).

dan de minimale noodzaak is. De motivatie van bedrijven om eventueel dergelijke investeringen te doen komt onder andere voort uit wettelijke verplichtingen, voorkoming van (te veel) criminaliteit en het voldoen aan certificeringseisen. De keuze voor bedrijven voor certificering heeft te maken met concurrentie-overwegingen. Het ontbreken van een certificering zou bij klanten de indruk kunnen wekken dat het bedrijf minder veilig is dan een gecertificeerd bedrijf.

De uitvoering van regelgeving in het kader van Verordening (EG) nr. 2320/2002 is voor een groot gedeelte in handen gegeven van de private partijen. Vanuit Europese wetgeving is de verantwoordelijkheid van de luchtvaartmaatschappij, om zorg te dragen voor veilige vracht aan boord van een vliegtuig, opgeschoven naar de erkende luchtvrachtagenten. Deze hebben de taak om de vracht te controleren. Een erkend luchtvrachtagent of een luchtvaartmaatschappij kan een afzender erkennen als bekende afzender, als de identiteit en het adres van de afzender en de agenten die gemachtigd zijn om namens de afzender leveringen uit te voeren, worden vastgesteld en geregistreerd.⁵² Vanuit de overheid wordt hier toezicht op gehouden middels periodieke audits, testen en inspecties. Door de omvang van de sector en de vele bedrijven die hierbij betrokken zijn, komt het in de praktijk neer op een groot vertrouwen op de uitvoering van de beveiligingsmaatregelen door de betrokken bedrijven.

Het uit handen geven van publieke taken kan als een kwetsbaarheid worden ervaren. De reden dat de steeds grotere tendens tot privatisering van de veiligheidszorg problemen kan veroorzaken is dat bedrijven zich gemakkelijker terug zullen trekken wanneer een situatie gevaarlijk wordt. Deze gedachte ziet men terug in een tekst van Hoogenboom⁵³:

“Huurlingen zijn volgens Machiavelli in *De Vorst* in de regel gevaarlijk en van weinig nut. Die troepen zijn nooit eensgezind, munten uit door heerszucht en gebrek aan discipline, zijn spoedig ontrouw en gedragen zich laf tegenover de vijand. Dat krijgsvolk trekt slechts in de oorlog ter wille van een loon dat niet voldoende is om hen voor u te doen sterven. Zodra de krijg ontbrandt, maken zij zich uit de voeten. Gehuurd krijgsvolk deugt niet. Gehuurde troepen brengen slechts nadeel en schade. Vreemde hulpstroepen zijn nog gevaarlijker dan huurtroepen. Dan kun je immers zeker zijn van je ondergang. Hulptroepen kunnen nuttig zijn voor hem die ze zendt, maar zij zijn bijna altijd funest voor de vorst naar wie ze gezonden worden. Overwinnen zij, dan is hij hun gevangene. Een kundige vorst zal daarom altijd vermijden zich van dergelijke troepen te bedienen. Machiavelli komt tot de conclusie dat een Staat, die geen eigen troepen bezit, niet veilig is; zij hangt geheel af van de fortuin en mist de kracht om zich in tijden van tegenspoed te verdedigen. De vorst moet slechts bouwen op wat van hem en niet van anderen afhangt.”⁵⁴

⁵² Pannekoek, a.w. noot 3, p.47.

⁵³ Hoogenboom, a.w. noot 6.

⁵⁴ Hoogenboom, a.w. noot 6.

⁵⁴ Hoogenboom, a.w. noot 6.

6.2 ERKEND LUCHTVRACHTAGENT EN BEKENDE AFZENDER: BELANGENCONFLICT

Zoals in de vorige paragraaf beschreven is er sprake van een groot vertrouwen in de uitvoering van de Europese regelgeving op het gebied van de beveiliging burgerluchtvaart. Een kwetsbaarheid hierin zien wij in die landen waar luchtvrachtagenten de bekende afzenders zelf mogen erkennen. In een sector waar de winstmarges klein zijn, is het gevaar voor belangenverstrengelingen groot. Om het hoofd boven water te houden, zullen de kleinere bedrijven mogelijk minder kritisch zijn bij het benoemen van klanten als bekende afzender. In die landen waar de toezichthouder belast is met de erkenning van bekende afzenders wordt de hiervoor beschreven kwetsbaarheid voor een groot gedeelte geneutraliseerd.

Vanuit de kant van de belangenorganisaties is in Europa aangedrongen op wijziging van de verantwoordelijkheid van de erkende luchtvrachtagent, als het gaat om de controle bij de bekende afzender. Dit omdat de verantwoordelijkheid strijdig zou zijn met de commerciële relatie. Belangenorganisaties zouden dan ook graag zien dat dit vervangen wordt door een onafhankelijke certificering.⁵⁵

Tijdens het onderzoek is naar voren gekomen dat betrokken partijen binnen de keten in sommige gevallen bij de keuze voor het al dan niet controleren van vracht, kijken naar de aansprakelijkheid van schade en niet zozeer naar het beveiligingsaspect. In geval dat een bekende afzender vracht aanlevert met een verklaring dat de vracht veilig is, wordt bij twijfel, bijvoorbeeld na het zien van x-ray beelden, de vracht niet altijd fysiek gecontroleerd. In voorkomende gevallen wordt de vracht aan boord gebracht en bij eventuele problemen verwezen naar de verantwoordelijkheid van de afzender. Deze heeft zich immers door middel van de verklaring aansprakelijk gesteld.

6.3 BEVEILIGING TEGEN CRIMINALITEIT EN TERRORISME

Supply chain security oftewel een beveiligde logistieke keten, waarborgt dat ketenpartijen op tijd kunnen blijven leveren aan hun klanten en sociale en economische structuren beschermt door het inzetten van beveiligingsmaatregelen voor het voorkomen van misbruik, verboden handelingen en ongewenste gebeurtenissen in de logistieke keten. Deze definitie is opgesteld door PROTECT vanuit het perspectief van het bedrijfsleven en plaatst derhalve de logistieke betrouwbaarheid op de eerste plaats met daarnaast de maatschappelijke belangen. Deze definitie legt eveneens een duidelijk verband tussen de bestrijding van criminaliteit en de voorkoming van terrorisme.⁵⁶

Supply chain security werd door Becker, tijdens een Supply Chain Management (SCM) netwerk bijeenkomst, belangrijk geacht door zowel een maatschappelijke als bedrijfskundige drijfveer. De maatschappelijke

⁵⁵ Zie: <http://www.acn.nl/images/upload/ACN%20Jaarplan%202005-2006.PDF>.

⁵⁶ Verslag van de SCM Netwerk bijeenkomst "Security in de logistieke ketens" in het kader van het project PROTECT. Zie: [Ndl.nl /templates/mercury.asp?page_id=1903](http://Ndl.nl/templates/mercury.asp?page_id=1903).

drijfveer slaat op het feit dat logistiek de goederenstromen aanstuurt. Het transport dient met oog op terrorisme beveiligd te worden. Anderzijds is de bedrijfskundige drijfveer van belang omdat beveiliging noodzakelijk is om criminaliteit te bestrijden.⁵⁷

Op de internetsite van brancheorganisatie Air Cargo Netherlands (ACN) is te lezen dat tijdens het World Cargo Symposium 2008 bleek dat juist de regelgevers weinig zien in het combineren van criminaliteitspreventie met anti-terreurmaatregelen.

Beveiliging burgerluchtvaart en criminaliteitsbestrijding is op de onderzochte luchthavens verdeeld over verschillende overheidspartijen. In hoofdstuk 3 is beschreven hoe de traditionele partijen zoals politie en douaneautoriteiten, verdeeld zijn in zuilen en sterk gericht zijn op de eigen taken en doelstellingen. Dat heeft onder meer tot gevolg dat veiligheid voor deze diensten verschillende betekenissen hebben. Zo zijn politie instanties primair gericht op criminaliteitsbestrijding en zijn douaneautoriteiten sterk gericht op invoer van goederen die het maatschappelijk verkeer kunnen ontwrichten in verband met terrorisme. Zoals eerder in deze rapportage is aangegeven kunnen kwetsbaarheden die leiden tot criminaliteit ook gebruikt worden voor terroristische activiteiten.

6.4 T O T S L O T

Hetgeen besproken in hoofdstuk 6 kan grofweg in drie kwetsbaarheden worden verdeeld:

Ten eerste de rol die de private partijen hebben gekregen bij de uitvoering van Europese regelgeving:

De uitvoering van Verordening (EG) nr. 2320/2002 ligt voor een groot deel bij de bedrijven. Erkende luchtvracht-agenten of luchtvaartmaatschappijen kunnen een afzender erkennen als bekende afzender. De overheid houdt hier toezicht op door periodieke audits, testen en inspecties. Door de omvang van de sector komt dit in de praktijk neer op groot vertrouwen in de uitvoering van bedrijven. De overheid kan uit oogpunt van beschikbare capaciteit en efficiency taken uitbesteden aan de particuliere sector. De overheid spreekt in dit verband van responsabilisering (mede verantwoordelijk maken). Het bedrijfsleven is over het algemeen de mening toegedaan dat het hier om uitbesteding van overheidstaken gaat. Dus om uitvoering van taken en niet om overname van verantwoordelijkheden. Dit uit handen geven van publieke taken kan met de gedachte van Machiavelli tot problemen leiden en kan dus als kwetsbaarheid worden gezien.

⁵⁷ Verslag van de SCM Netwerk bijeenkomst "Security in de logistieke ketens" in het kader van het project PROTECT. Zie: [Ndl.nl /templates/mercury.asp?page_id=1903](http://Ndl.nl/templates/mercury.asp?page_id=1903).

Ten tweede de belangenverstremgeling van de bekende afzender:

Als gevolg van de in het eerste punt genoemde uitvoering van Europese wetgeving zien wij een kwetsbaarheid in die landen waar luchtvrachtagenten de bekende afzenders zelf mogen erkennen. In een sector waar de winstmarges klein zijn, is het gevaar voor belangenverstremgelingen groot. Verordening (EG) nr. 2320/2002 wordt als een 'papieren tijger' gezien.

Ten derde, het ontbreken van een integrale benadering van de supply chain security:

Een beveiligde logistieke keten dient zowel een maatschappelijk als bedrijfskundig belang. Dit betekent dat er ook een duidelijk verband bestaat tussen de bestrijding van criminaliteit en de voorkoming van terrorisme. Het bedrijfsleven is zich hier van bewust maar overheden zien supply chain security op luchthavens alleen in relatie tot terrorisme. De private sector verwacht van de overheid dat zij de regie neemt om te komen tot een integrale benadering van de beveiliging. Zolang de gewenste regie uitblijft zal het de partijen ontbreken aan een totaalbeeld van kwetsbaarheden in de logistieke ketens die kunnen leiden tot criminaliteit en daarmee ook tot terrorisme.

7. HOOFDGROEP 3: ELITE

Voor criminele organisaties is het van belang om op een knooppunt, zoals een luchthaven, toegang te krijgen tot die ruimtes en gebieden waar de, voor de criminele activiteiten, noodzakelijke kennis en informatie aanwezig is. De personen, maar ook bedrijven, die toegang hebben tot deze ruimtes worden door Bekkers et al.⁵⁸ 'elite' genoemd. Maatschappelijke status is daarbij niet van belang. Het luchtvrachtafhandelingsproces is een dergelijke ruimte waar stromen en infrastructuur samenkomen.

In paragraaf 7.1 wordt de taak van de facilitators besproken: onbewust of bewust informatie lekken, het misdrijf fysiek faciliteren of zelf meewerken aan de uitvoering. In paragraaf 7.2 wordt vervolgens gekeken naar de rol van organisaties als het gaat om criminaliteit. Gevolgd door paragraaf 7.3 die de kwetsbaarheid laat zien van de uitgebreide toegang van het personeel tot informatie. In paragraaf 7.4 komen de kwetsbaarheden van de personeelspas en het antecedentenonderzoek naar voren. Waarna wordt afgesloten met de problematiek van de controle airside-landside in paragraaf 7.5.

7.1 FACILITATORS

De elite is een groep die zich binnen de stromen van de luchthaven kan begeven en de beschikbare informatie kan gebruiken. Binnen de elite treffen we een diversiteit van functionarissen aan, zoals schoonmakers, winkelpersoneel, beveiligers, piloten, personeel van handhavingsautoriteiten en hiernaast ook bedrijven in het luchtvrachtafhandelingsproces. Voor criminele organisaties zijn de elite (facilitators) belangrijke schakels in operaties op de luchthaven. De interne betrokkenheid kan uiteenlopende vormen aannemen: onbewust of bewust informatie lekken, het misdrijf fysiek faciliteren of zelf meewerken aan de uitvoering.

In een onderzoek van Rasch uit 2005 'Witte plekken in de luchtvrachtketen; onderzoek naar plekken in de luchtvrachtketen waar criminele activiteiten plaats kunnen vinden' is naar voren gekomen dat in 80% van

⁵⁸ Bekkers, Van Sluis en Siep, a.w. noot 16.

bekende criminele activiteiten het eigen personeel van de organisatie bij vrachtdiefstal betrokken is. Tijdens het onderzoek is gesproken met een groot aantal luchtvrachtgerelateerde bedrijven en overheidsinstanties. Een aanzienlijk aandeel van de respondenten ziet het eigen personeel van de luchtvrachtbedrijven als het grootste risico. Feitelijk is dit lastig na te gaan. De exacte omvang en gewicht van een zending wordt pas bij de afhandelaar bepaald. Het is dus niet traceerbaar waar eventuele diefstallen zijn gepleegd.⁵⁹

De activiteiten van een facilitator zijn cruciaal voor de logistiek van bepaalde criminele activiteiten. Facilitators opereren tussen legaliteit en illegaliteit. Zij verzorgen legale voorzieningen die kunnen worden ingezet voor illegale doeleinden. 'Er wordt een brug geslagen tussen de 'onderwereld' en de 'bovenwereld'.⁶⁰ In de 'Tweede monitor georganiseerde criminaliteit' constateerden Kleemans, Brienen, Van de Bunt en Kouwenberg dat het dynamische karakter de criminele organisaties in staat stelt na justitiële interventies, zoals arrestaties of inbeslagnames, de activiteiten op relatief eenvoudige wijze te continueren via andere schakels in het netwerk.

Bedrijven zijn vaak genoodzaakt om onderaannemers in te huren om de kosten te drukken. Een reden kan zijn dat een vervoerder op dat moment niet voldoende capaciteit heeft, maar toch de opdracht wil binnenhalen. Bij onderaannemers is de controle op de chauffeur en het daarbij behorende transportmiddel vaak niet mogelijk, omdat deze niet tot de eigen organisatie behoren.

Ook moet er rekening worden gehouden met de aard van het personeel, dat werkzaam is binnen de luchtvrachtsector. Uit het onderzoek van Pannekoek komt naar voren, dat de aard van de werkzaamheden in de luchtvrachtsector personeel aantrekt, dat tot een risicogroep behoort met criminele geneigdheid.⁶¹ Het werk is vaak laagbetaald en laaggeschoold. Naast het feit dat de luchtvrachtsector te maken heeft met werknemers die door hun aard en achtergronden eerder geneigd zijn diefstallen te plegen, heeft de sector ook te maken met criminelen die bewust komen solliciteren om hun slag te slaan.⁶²

Dit is in overeenstemming met de straintheorie (ofwel anomietheorie) van Merton die nadruk legt op de spanningen die kunnen ontstaan bij personen die niet kunnen voldoen aan de algemeen maatschappelijk geaccepteerde normen voor maatschappelijk succes. Deze normen zijn materiële voorspoed en maatschappelijk aanzien. Deze kunnen volgens Merton slechts verkregen worden via middelen zoals scholing, relaties, etc. Deze middelen zijn volgens de theorie ongelijk verdeeld. Hierdoor bestaat de kans dat wanneer men langs legale weg geen goed inkomen kan verwerven. Dit kan leiden tot verwerping van deze normen en het vluchten in maatschappelijk niet algemeen geaccepteerd gedrag, zoals criminaliteit

⁵⁹ Rasch, Witte plekken in de luchtvrachtketen. Onderzoek naar plekken in de luchtvrachtketen waar criminele activiteiten plaats kunnen vinden. Rotterdam: Erasmus Universiteit 2005.

⁶⁰ Kleemans, Brienen, Van de Bunt, Kouwenberg, a.w. noot 27, p.154.

⁶¹ Pannekoek, a.w. noot 3, p.25.

⁶² Pannekoek, a.w. noot 3, p.35.

(delinquentie als aanpassingsmechanisme, waarbij de conventionele doelstellingen worden nagestreefd, maar alternatieve middelen worden aangewend om de doelstellingen te bereiken).⁶³

Verder is tijdens het onderzoek diverse malen naar voren gekomen dat er een tekort is aan personeel op de luchthavens. De enorme groei van luchthavens en van de bedrijven, vereist een toestroom van nieuwe krachten. Omdat er niet genoeg personeel beschikbaar is, zijn bedrijven genoodzaakt om de norm te verlagen. Hierdoor zijn bedrijven gedwongen personeel aan te nemen die zij kwalitatief minder goed of minder betrouwbaar vinden. Dit kan duiden op de aanwezigheid van personeel met een verhoogd risico. Ook hebben bedrijven de mogelijkheid om personeel uit het buitenland aan te nemen. Dit kan zoals beschreven in paragraaf 7.4 problemen opleveren met de kwaliteit van het antecedentenonderzoek.

Ook worden meer tijdelijke krachten in de arm genomen om voor voldoende capaciteit te zorgen. Een voorkomende mening is dat tijdelijk personeel (uitzendkrachten) en ander extern personeel (bv. onderaannemers) een verhoogd risico zijn binnen luchtvrachtbedrijven. Een kwetsbaarheid is namelijk dat tijdelijk personeel minder binding met het bedrijf heeft en daardoor mogelijk eerder geneigd is crimineel te handelen. Hierbij kan het ook voorkomen dat het vaste personeel het tijdelijke personeel (of anders om) meesleurt in de cultuur van criminele activiteiten.

7.2 AANWEZIGHEID VAN ORGANISATIECRIMINALITEIT

Criminaliteit wordt nog door veel mensen in verband gebracht met louche figuren die zich aan de onderkant van de maatschappelijke ladder bevinden. Dit is echter een eenzijdig 'boefbeeld', want zeer veel 'rechtgeaarde' burgers rijden bijvoorbeeld wel eens onder invloed van alcohol in het verkeer (misdrijf) of knoeien met hun belastingaangifte (fiscaal delict).

De diverse vormen van criminaliteit die in het beroepsleven voorkomen worden in de criminologie 'witteboordencriminaliteit' genoemd. Hieronder worden de delicten verstaan die worden gepleegd door maatschappelijk in hoog aanzien staande personen tijdens de uitoefening van hun beroep.⁶⁴ In de klassieke definitie van witteboordencriminaliteit ligt de nadruk op de maatschappelijke respectabiliteit en niet zo zeer op de maatschappelijke machtspositie. Kenmerkend voor deze vorm van criminaliteit is het feit dat bedrijven en andere organisaties regelmatig personen in posities brengen die hen in de gelegenheid stellen bepaalde delicten te plegen.⁶⁵

Van de Bunt heeft naar aanleiding hiervan voorgesteld om in het vervolg te spreken van organisatiecriminaliteit. Hieronder wordt verstaan: "De misdrijven die individueel of groepsgewijs door leden van een

⁶³ Torre, van den, Van Tulder, *Een model voor de strafrechtelijke keten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001 en Merton, *Social theory and social structure*. New York: The free Press 1968.

⁶⁴ Dijk, van, Sagel-Grunde, *Toornvliet, Actuele criminologie*. Den Haag: SDU Uitgevers 2006, p.305.

⁶⁵ Bunt, van de, *Organisatiecriminaliteit: rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar*. Arnhem: Gouda Quint 1993.

gerespecteerde en bonafide organisatie worden gepleegd binnen het kader van de uitoefening van organisatorische taken". Het betreft hier dus niet alleen criminaliteit door maar ook voor de organisatie.⁶⁶

Een complicerende factor bij de bestrijding van organisatiecriminaliteit is het feit dat de delicten vaak moeilijk te bewijzen zijn en dat het daarbij lastig is aan te tonen dat de leidinggevende personen er verantwoordelijkheid voor dragen.⁶⁷ "Criminaliteit en onethisch gedrag door personeel van ondernemingen vindt plaats buiten het publieke domein, achter de respectabele façade van hun werkgever".⁶⁸ Informanten zijn dan ook de belangrijkste informatiebron voor organisatiecriminaliteit.

Organisatiecriminaliteit betreft bedrijven waarbij criminaliteit geheel of gedeeltelijk tot de bedrijfsstrategie behoort. Voor bedrijven binnen het luchtvrachtafhandelingsproces valt onder andere te denken aan BTW carrouselfraude. Deze relatief eenvoudig te plegen fraude bieden de overtredende organisatie extra financiële armslag in een marksector waarbinnen de winstmarges zeer klein zijn. De hierdoor ontstane oneerlijke concurrentie heeft tot gevolg dat andere bedrijven worden verleid om regelgeving te omzeilen of te overtreden.

De essentie van een carrouselfraude is dat tenminste één schakel nalaat om BTW af te dragen, waarbij de voorbelasting wel wordt afgetrokken. In dit proces wordt steeds regelmatige intracommunautaire handel voorgewend, zodat het niet gemakkelijk te herkennen is dat de BTW ten onrechte wordt teruggevorderd.

Carrouselfraude heeft een duidelijke link met witwassen maar ook met (het financieren van) terrorisme. Bovendien is het een typisch voorbeeld van een grensoverschrijdende criminaliteitsvorm, waarbij de aanpak vanuit een samenwerkingsverband van verschillende nationale instanties gezien dient te worden. Op dit moment lijkt aan deze samenwerking nog veel te schorten. Vanuit dit perspectief is het probleem van carrouselfraude tijdens het onderzoek aangehaald op de verschillende luchthavens.

Doordat de handhavingsautoriteiten niet beschikken over voldoende kennis van de logistieke processen, de prioriteiten veelal op andere terreinen liggen en de capaciteit om onderzoeken te draaien niet toereikend is, wordt de pakkans verkleind en de verleiding vergroot. De kleine pakkans is met name de kwetsbaarheid, omdat de veronderstelling dat angst voor straf ondernemingen weerhoudt van regelovertreding door wetenschappelijk onderzoek steeds weer wordt genuanceerd.⁶⁹

Het is aannemelijk dat er zich ook binnen de zogenoemde eerste linie bedrijven (met toegang tot airside) regelovertredende ondernemingen bevinden. Er is op een aantal luchthavens sprake van commercialisering van de gebouwen rondom het luchthaventerrein. Ook bedrijven die geen directe transport taken hebben

⁶⁶ Cressey, 'The Poverty of Theory in Corporate Crime Research', In: Shover & Wright (eds). *Crimes of Privilege: Readings in White Collar Crime*. Oxford: Oxford University press 2001.

⁶⁷ Dijk, van, Sagel-Grunde en Toornvliet, a.w. noot 64, p.309

⁶⁸ Shover, 'Zelfregulering door ondernemingen', tijdschrift voor criminologie 2008 (50)2, p.170.

⁶⁹ Erp, van, Huisman, Van de Bunt en Ponsaers, 'Toezicht en compliance', Tijdschrift voor criminologie 2008 (50) p.83-95. Nagin, 'Criminal Deterrence at the Onset of the Twenty-first Century', in: Tonry(ed). *Crime and justice: A Review of Research*, Chicago: University of Chicago Press 1998, p.1-42. Simpson, *Corporate Crime, Law and Social Control*. Cambridge University Press, 2002. Elffers, *De rationele regelovertreder*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 2005.

(vaak bedrijven die niets aan airside te zoeken hebben) kunnen een dergelijke loods huren. Voor alle luchthavens geldt overigens dat niet altijd bekend is welke (rechts)personen achter de ondernemingen zitten die toegang hebben tot de kwetsbare ruimtes op de luchthavens waar stromen en infrastructuren samenkomen.

Hiernaast kunnen bedrijven met toegang tot de kritische gebieden van een luchthaven bewust maar ook onbewust facilitair zijn aan criminele organisaties bij het plegen van misdaden. Hierdoor ontstaat er een verwevenheid tussen de onderwereld en de bovenwereld waarbij criminele organisaties investeren in legale bedrijven om hun illegale activiteiten te kunnen uitvoeren. Kleemans et al. concludeerden in de eerste monitor dat georganiseerde criminaliteit niet ondanks maar dankzij de wettige omgeving bestaat. Wanneer een criminele organisatie een legale onderneming tot zijn beschikking heeft kan deze gebruikt worden om een wettige herkomst van criminele winsten voor te wenden.⁷⁰

Bedrijven met speciale faciliteiten op een luchthaven zijn dan ook extra interessant voor criminele organisaties, waarbij het binnenkort in te voeren EU certificaat AEO (Approved Economic Operator) een aandachtspunt dient te zijn voor ondernemingen maar ook voor handhavingsautoriteiten.⁷¹

In Verordening 648/2005⁷² zijn maatregelen aangekondigd, die ten doel hebben de veiligheid te verhogen voor de goederen die de Europese Gemeenschap binnenkomen of verlaten. Op 18 december 2006 werd vervolgens Verordening 1875/2006⁷³ aangenomen. Deze verordening ziet toe op de uitwerking van het communautair douanewetboek. Hiermee werd onder meer duidelijk aan welke vereisten vanaf 1 januari 2008 zal moeten worden voldaan om de status van AEO te bereiken. Ook wordt het begrip veiligheid in de douanewetgeving geïntroduceerd. Dit begrip wordt hierin echter niet gedefinieerd.⁷⁴

AEO is een status die (zowel grote als kleine) bedrijven kunnen krijgen. Wanneer een bedrijf deze status heeft, geeft dit voor de douane aan dat een bedrijf betrouwbaar kan worden geacht op fiscaal- en veiligheidsgebied (veiligheid wordt in deze context gezien als 'bommen en granaten'). De certificering is bedoeld voor alle bedrijven die in de EU gevestigd zijn en die deelname hebben aan de logistieke afhandelingsketen van en naar de EU, zoals importeurs, exporteurs, transporteurs en expediteurs. De bedoeling is dat zo de logistieke keten veiliger wordt en dat alle bedrijven die aan het logistieke proces van goederen deelnemen de status 'veilig' krijgen.

In de wetgeving zijn verschillende faciliteiten opgenomen voor bedrijven met de AEO-status; een bedrijf krijgt te maken met minder fysieke controles door de douane, er wordt vooraf aangekondigd als goederen

⁷⁰ Klerks en Kops, *De analyse van criminele infrastructuren*. Apeldoorn: Nederlandse Politieacademie 2004, p.15.

⁷¹ Klerks en Kops, a.w. noot 70, p.15.

⁷² Op 13 april 2005 werd door het Europese Parlement en de Raad, Verordening (EG) 648/2005 aangenomen. Deze verordening ziet toe op de wijziging van Verordening (EG) 2913/92 (Communautair Douane Wetboek).

⁷³ Verordening (EG) 1875/2006 van de Commissie van 18 december 2006 tot wijziging van Verordening (EEG) nr.2454/93 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek.

⁷⁴ Hermes, 'Douaneregels gaan veranderen, maar waarom?', maart 2007, zie: logistiek.nl

worden gecontroleerd en de onderneming krijgt voorrang bij die controles. Ook hoeven er minder (en later) gegevens te worden aangeleverd voor de douaneaangifte. De handhavingsautoriteiten moeten waakzaam zijn op het feit dat de hierdoor verkregen milde controleregime, gelegenheid zal bieden voor criminaliteit en daarmee een risico voor de veiligheid kan betekenen.

Vertrouwen is de basis voor een samenwerking tussen publieke en private partijen. Dit vertrouwen kan echter niet worden afgedwongen door meer toezicht. Terugdringen van organisatiecriminaliteit hangt voor een groot deel af van het zelfreinigend vermogen van het bedrijfsleven.⁷⁵ Een ter zake kundige en adequaat reagerende overheid zal hierbij voor wat betreft de logistieke processen op luchthavens van wezenlijk belang zijn. De liefde kan nu eenmaal niet van een kant komen.

7.3 TOEGANG TOT INFORMATIE

Zowel handhavingsautoriteiten als criminelen hebben informatie nodig om hun activiteiten te kunnen plannen en uitvoeren. Daar waar rechtshandhavers bij het verzamelen te maken hebben met regels op het gebied van privacywetgeving kunnen criminelen alle middelen aanwenden om hun belangen en operaties zo goed mogelijk te faciliteren. De gebruikte middelen bestaan uit de categorieën beloningen, bedreigingen en afrekeningen en kennen vele verschijningsvormen. Informatie en communicatie zijn door Castells benoemd als stroom in zijn onderzoek naar de netwerksamenleving (zie hiervoor hoofdstuk 3). De mensen met toegang tot deze stroom binnen het luchtvrachtafhandelingsproces zijn dan ook voor zowel handhavers als criminelen zeer interessante schakels in het proces.

Loodsmedewerkers en kantoorpersoneel van luchtvrachtbedrijven kunnen kennis dragen van de inhoud van vrachtzendingen. Ook de herkomst en bestemming zijn bij een deel van het personeel bekend. In belang van het logistieke proces hebben meerdere personen toegang tot computersystemen met de vrachtgegevens. Over het algemeen is er aan iedere functie een niveau gekoppeld waarop de betrokken medewerker inzage kan krijgen in het bedrijfssysteem. Gebleken is dat de meeste bedrijven een zogenoemd login file opslaan maar dat hier vrijwel alleen bij incidenten, zoals diefstal, gebruik van wordt gemaakt. Respondenten binnen de bedrijven hebben ook aangegeven dat er vaak maar door één medewerker wordt ingelogd en dat de collegae vervolgens gebruik maken van een en dezelfde account. Dit maakt het terug Rechercheren en het maken van gebruikersanalyses zo goed als onmogelijk.

Bedrijven weten vaak precies welke goederen en/of vluchten interessant zijn voor de douane en dus zeer waarschijnlijk fysiek gecontroleerd zullen worden. Aanpassing van de route kan een gevolg hiervan zijn. Smokkelpartijen kunnen op een vlucht vervoerd worden waar minder aandacht voor is, zoals een vlucht uit New York. Ook kunnen de goederen vanuit een risicoland via New York worden gevlogen. Een facilitator in

⁷⁵ *Exp, van, Huisman, Van de Bunt, Ponsaers, a.w. noot 69, p.83-95.*

New York 'vergeet' vervolgens op de airwaybill aan te geven dat de vracht afkomstig is uit het betreffende land. Hierdoor lijkt het dat de vracht niet in transit is geweest.

Ook zonder toegang tot computersystemen is het voor loodsmedewerkers mogelijk om te weten waar de verschillende zendingen uit bestaan. Zo staat de inhoud en de naam van de producent vaak op de buitenverpakking en weet men uit ervaring op welke wijze bepaalde goederen worden verpakt. Pallets met waardevolle goederen zoals parfums werden standaard afgedekt met zwart plastic folie. De laatste tijd wordt dit steeds vaker vervangen door neutrale verpakkingen. Dit blijkt intern tussen marketing- en beveiligingsafdelingen nog wel eens tot discussies te leiden. Dit is een voorbeeld van het feit dat economische en veiligheidsbelangen ook binnen bedrijven op gespannen voet kunnen staan.

Een luchtvrachtbedrijf is dus sterk afhankelijk van de betrouwbaarheid van haar personeel. De bereidheid om collega's aan te geven binnen een bedrijf is echter zeer laag. Er is sprake van groepsvorming, veelal etnisch bepaald, waarbinnen men elkaar de hand boven het hoofd houdt. De managers hebben een ander belang. Zij zijn verantwoordelijk voor het zo efficiënt mogelijk laten verlopen van het logistieke proces en willen dus geen problemen op de werkvloer ('easy life'). Om dit te bereiken knijpen zij nog wel eens oogje toe om het personeel tevreden te houden. In deze stilzwijgende overeenkomst worden de benodigde werkzaamheden uitgevoerd en wordt het logistieke proces niet verstoord. Dit is duidelijk voorbeeld waarbij een bepaalde mate van misdaad wordt geaccepteerd in ruil voor een goed lopend bedrijfsproces. In het bedrijfsleven wordt over het algemeen pas van misdaad gesproken wanneer door criminaliteit teveel geld wordt verloren. In internationaal wetenschappelijk onderzoek wordt in dergelijke gevallen gesproken over een pragmatisch misdaadbesef. Daar tegenover staat een normatief misdaadbesef van de publieke sector.⁷⁶

De hiervoor aangehaalde groeps cultuur wordt door Snippe als volgt verwoord: 'Een criminele subcultuur wordt gezien als een cultuur met afwijkende normen en waarden ten aanzien van de heersende culturele opvattingen (Lanier en Henry, 2004: 170). In een subcultuur creëert een groep zijn eigen normen en waarden en vertoont het gedrag dat tegengesteld is aan de heersende cultuur en de wet overtreedt. Mars geeft aan dat culturele theorieën ook op de werkplek kunnen worden toegepast (Lanier en Henry, 2004: 226).⁷⁷

Tijdens het onderzoek is meerdere malen door respondenten naar voren gebracht dat deze subculturen mede in stand worden gehouden door de rol van de vakbonden en medezeggenschapsraden op de luchthavens. Voorbeelden die zijn aangehaald betreffen: initiatieven van bedrijven om zelf roosters te maken, (hierdoor kunnen medewerkers bepalen in welk teamverband zij samen zullen werken), het plaatsen van camera's op niet-openbare locaties en het initiatief van bedrijven om structureel gebruik te maken van speurhonden om het personeel en de spullen van personeel te doorzoeken. Deze initiatieven werden allen door sterke lobby van de vakbonden afgewezen.

⁷⁶ Hoogenboom, a.w. noot 6.

⁷⁷ Snippe, *Witte vlekken op Schiphol, een onderzoek naar malafide ondernemingen, criminele Schipholmedewerkers en de bagagekelder van Schiphol*. Amsterdam: Vrije Universiteit van Amsterdam 2007, p.69.

Naast de hiervoor beschreven groeps cultuur zijn locaties met weinig personeel ook een kwetsbaarheid voor criminaliteit gebleken. Op een aantal plaatsen zijn zeer grote loodsen in gebruik waarin de opslag van goederen is geautomatiseerd. Doordat er voor dit proces weinig personeel nodig is bestaat er ook weinig fysiek toezicht in de loodsen. In de praktijk is gebleken dat er in het systeem nog wel eens vracht zoek raakt. Tijdens een van de bezoeken werd melding gemaakt van een vermissing van meer dan tweehonderd kilo vracht. Dit kan een administratieve fout zijn maar er kan ook met opzet geknoeid zijn met de invoergegevens. De goederen zijn dan alleen voor het personeelslid met criminele intenties terug te vinden.

7.4 P E R S O N E E L S P A S E N A N T E C E D E N T E N O N D E R Z O E K

De personeelspas is bedoeld voor personen die werkzaamheden verrichten op de beveiligde gebieden van het luchtvaartterrein. Voordat een pas verkregen kan worden, moet de werknemer onderworpen worden aan een antecedentenonderzoek. Het feitelijke doel van een pas is dat werknemers met een geregistreerd crimineel verleden worden uitgesloten van de werkzaamheden.

Tijdens het onderzoek hebben respondenten laten weten dat de uitvoerder van het antecedentenonderzoek, niet in alle gevallen nauwkeurig werkt. Het kostenplaatje en de juridische beperkingen spelen hierbij een rol. Ook is meerdere malen naar voren gekomen dat het antecedentenonderzoek met betrekking tot buitenlands personeel kwalitatief moeilijk uit te voeren is. De kwetsbaarheid ligt voornamelijk bij personeel uit de nieuwe lidstaten en gebieden in het buitenland waar geen (betrouwbare) gegevens beschikbaar zijn of waar geen gegevens mee uitgewisseld kunnen worden. Wanneer een persoon kort in het land waar hij zijn werkzaamheden verricht, woonachtig is, heeft hij nog geen geschiedenis opgebouwd die in de systemen bekend is. Deze personen zouden overigens wel formeel via veiligheidsdiensten gescreend moeten worden.

Hiernaast is het ook belangrijk te vermelden dat het tijdelijk personeel bij aanstelling minder goed gescreend zou worden dan het vaste personeel. Het betreft hier loodsen van bedrijven die niet direct aan airside gevestigd zijn. Voor criminele organisaties is het hierdoor mogelijk om handlangers bij bedrijven te plaatsen om als facilitator op te treden.

In de luchtvrachtsector is er sprake van een enorm arbeidsverloop binnen de bedrijven. Wanneer een werknemer verdacht wordt van criminele activiteiten en de werkgever hier aangifte van doet, kan de betrokken werkgever de werknemer niet ontslaan, zolang deze nog in (vaak lange) afwachting van een rechterlijke uitspraak is. Weliswaar kan de werknemer geschorst worden, echter zolang er nog geen antecedenten op zijn naam staan, kan hij niet ontslagen worden. Het ontslag is namelijk in veel landen moeilijk te bewerkstelligen door nationale ontslagprocedures (wettelijke bescherming). Wel komt het vaak voor dat men kiest om iemand 'in goed overleg' te ontslaan of ontslag te laten nemen, zonder de politie in te lichten. Gevolg is dat er geen registratie van criminaliteit plaatsvindt en dat de betrokken werknemer geen antecedent op zijn naam heeft staan. Hierdoor kan men bij een volgende sollicitatie op de luchthaven, weer een personeelspas verkrijgen. Dit wordt voor een deel ondervangen door de informele blacklist van

bedrijven. Meestal geven bedrijven elkaar via informele weg informatie over (ex)werknemers. Partijen zien geen mogelijkheid in het opstellen van een formele zwarte lijst met werknemers die zij buiten de deur wensen te houden, omdat dit juridisch lastig te verwezenlijken is (privacywetgeving). Bedrijven durven hierin geen risico's te nemen.

Echter, er bestaan nationale regelingen die een tijdelijke schorsing van een personeelspas toestaan, waardoor bedrijven in een systeem kunnen zien of een sollicitant een eerdere schorsing heeft doorlopen. Officieel mogen bedrijven hier geen effecten aan verbinden, maar in de praktijk is dit wel het geval. Idealiter zouden bedrijven de werknemers via de officiële weg ontslaan, door aangifte te doen en het proces af te wachten. Op deze wijze worden de schuldigen daadwerkelijk bestraft en geregistreerd, zodat zij geen mogelijkheden meer hebben om het antecedentenonderzoek te doorlopen en via deze weg een personeelspas te verkrijgen.

Wel is het mogelijk dat een persoon de pas van een ander leent of huurt, waarmee hij op beveiligde gebieden kan komen. Dit is een kwetsbaarheid op luchthavens waar passen zonder biometrie worden gebruikt. Biometrie is een verzameling van technieken waarmee de identiteit van een persoon kan worden vastgesteld. De meest gebruikte technieken voor personeelspassen op de luchthavens zijn de vingerscan en de irisscan.

Ook is het mogelijk dat een voormalige werknemer na het einde dienstverband de pas niet (gelijk) retourneert en dus op beveiligde gebieden kan komen. Dit in geval de pas (nog) niet geblokkeerd is. De bedrijven zijn over het algemeen verantwoordelijk voor het inleveren van de pas door de werknemer. De handhaving en het toezicht hierop is niet op alle luchthavens op orde.

Als laatste kan ook de mogelijkheid genoemd worden van personeel die geen geregistreerd crimineel verleden heeft, maar ná het verkrijgen van een personeelspas, van start gaat met een 'criminele carrière'.

7.5 C O N T R O L E A I R S I D E – L A N D S I D E

Met ingang van 1 juli 2009 worden op de Europese luchthavens aanvullende beveiligingsmaatregelen ingevoerd om te voldoen aan de Europese wet- en regelgeving. Het doel hiervan is om ervoor te zorgen dat passagiers na de veiligheidscontrole (centraal of decentraal), tot in het vliegtuig, niet meer in aanraking komen met niet-100% gecontroleerde personen, goederen en/of voertuigen. Op dit moment vindt er een 100% controle plaats op personen en meegedragen voorwerpen. Per 1 juli 2009 dienen ook alle voertuigen die airside op willen gecontroleerd te worden.

Het betreffen hier dus controles van landside naar airside. Vanaf beschermd gebied naar publiek gebied vindt er alleen controle van luchthavenpassen plaats. Ingevolge EU regelgeving dienen er maatregelen genomen te worden "in de richting van een vliegtuig". Voor alles wat zich van een vliegtuig verwijderd zien de verschillende luchthavenexploitanten, met betrekking tot controles, voor de eigen organisatie dan ook

geen verantwoordelijkheid weggelegd. Voor controles op smokkelwaar of het meenemen van onvreemde goederen wordt verwezen naar politie en douane.

Periodiek voeren laatstgenoemde diensten, veelal gezamenlijk, controleacties uit aan de uitgangen van het platform. Dergelijke controles worden meestal opgenomen in de opgelegde doelstelling van de organisaties en komen in de regel niet voort uit vooraf verkregen en geanalyseerde informatie. Het verrassingseffect van dergelijke acties is ook niet echt hoog, omdat luchthavenmedewerkers elkaar met mobiele telefoons snel informeren. Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat deze controles tot veel onderscheppingen hebben geleid.

Veel bedrijven met directe toegang tot airside hebben maatregelen genomen die het bemoeilijken om goederen vanuit de bedrijfsloods mee naar buiten te nemen. Zo komt het voor dat (rug)tassen niet mee de loods in mogen en worden werknemers iedere keer bij het verlaten van de goederenloods gecontroleerd. Er is tijdens het onderzoek echter ook waargenomen dat de EU regels strikt worden nagekomen en personen en de door hun meegebrachte voorwerpen alleen bij binnenkomst in de goederenloods worden gecontroleerd (inclusief x-ray). In veel gevallen wordt binnen in de loodsen door het management sterk vertrouwd op het aanwezige camera systeem (CCTV), waarvan de beelden achteraf opgevraagd kunnen worden.

Doordat er incidenteel door politie en douane bij de uitgangen van airside naar landside wordt gecontroleerd is het echter goed mogelijk om onvreemde of gesmokkelde goederen via deze weg de luchthaven af te krijgen. De nieuwe EU regelgeving zal deze kwetsbaarheid niet opheffen. De particuliere beveiligingsbeambten kunnen tijdens de controles op interessante informatie stuiten voor politie of douane. Met Machiavelli's 'huurlingen' in het achterhoofd (paragraaf 6.1) zal op lokaal niveau moeten worden bezien in hoeverre op ondersteuning van deze sector gerekend kan worden.

7.6 T O T S L O T

Personeel maar ook bedrijven ('elite') die toegang hebben tot bepaalde fysieke of virtuele gebieden, ruimtes, of omgevingen kunnen kwetsbaarheden gebruiken om criminele activiteiten te ontplooiën of deze te faciliteren. In hoofdstuk 7 zijn de volgende kwetsbaarheden in relatie tot de elite beschreven:

- Als grootste kwetsbaarheid wordt het eigen personeel gezien van zowel publieke als private partijen. De interne betrokkenheid kan uiteenlopende vormen aannemen: onbewust of bewust informatie lekken, het misdrijf fysiek faciliteren of zelf meewerken aan de uitvoering.
- Naast het eigen personeel worden onderaannemers als risico gezien.

- De luchtvrachtsector heeft te maken met werknemers die door hun aard en achtergronden eerder geneigd zijn diefstallen te plegen.
- De sector heeft te maken met criminelen die bewust komen solliciteren om hun slag te slaan. Dit onder andere omdat de sector met hoogwaardige goederen te maken heeft.
- Er is een tekort aan personeel op de luchthavens. Hierdoor zijn bedrijven genoodzaakt om de norm te verlagen. Zij zijn gedwongen personeel aan te nemen die zij kwalitatief minder goed of onbetrouwbaar vinden. Dit kan duiden op de aanwezigheid van personeel met een verhoogd risico.
- Ook worden meer tijdelijke krachten (uitzendkrachten) aangenomen. Een voorkomende mening is dat tijdelijk personeel en ander extern personeel (onderaannemers) een verhoogd risico zijn binnen luchtvrachtbedrijven.
- Naast het personeel moeten ook bedrijven meegenomen worden, wanneer gesproken wordt over criminaliteit binnen de luchtvrachtsector. Bedrijven met toegang tot de kritische gebieden van een luchthaven kunnen bewust maar ook onbewust facilitair zijn aan criminele organisaties bij het plegen van misdaden.
- Het is vaak niet bekend welke (rechts)personen achter de ondernemingen zitten die toegang hebben tot de kwetsbare ruimtes op de luchthavens waar stromen en infrastructuren samenkomen.
- Het AEO-status: het verkregen milde controleregime, kan gelegenheid bieden voor criminaliteit en daarmee een risico voor de veiligheid betekenen.
- Loodsmedewerkers en kantoorpersoneel van luchtvrachtbedrijven hebben kennis van de inhoud van vrachtzendingen.
- Ook zonder toegang tot computersystemen is het voor loodsmedewerkers mogelijk om te weten waar de verschillende zendingen uit bestaan.
- Bedrijven weten vaak precies welke goederen en/of vluchten interessant zijn voor de douane en dus zeer waarschijnlijk fysiek gecontroleerd zullen worden. Aanpassing van de route kan een gevolg hiervan zijn.

- Door groepsvorming is de bereidheid om collega's aan te geven binnen een bedrijf is zeer laag. De managers knijpen nog wel eens oogje toe om het personeel tevreden te houden ('easy life').
- Ook wordt de groepsvorming mede in stand gehouden door de rol van de vakbonden en medezeggenschapsraad.
- De uitvoerder van het antecedentenonderzoek, werkt niet in alle gevallen nauwkeurig.
- Het antecedentenonderzoek met betrekking tot buitenlands personeel is kwalitatief moeilijk uit te voeren.
- Het tijdelijk personeel wordt, in geval van groot personeelstekort, bij aanstelling vaak minder goed gescreend dan het vaste personeel.
- Wanneer een werknemer van wie vermoed wordt dat hij een delict heeft gepleegd 'in goed overleg' wordt ontslagen of ontslag neemt (zonder aangifte te doen), is het gevolg dat er geen registratie van criminaliteit plaatsvindt en dat de betrokken werknemer geen antecedent op zijn naam heeft staan. Waardoor men bij een volgende sollicitatie op de luchthaven, weer een personeelspas kan verkrijgen.
- Een pas zonder biometrie is een kwetsbaarheid, aangezien personen met elkaars pas zouden kunnen werken.
- Een voormalige werknemer kan na het einde dienstverband de pas niet (gelijk) retourneren en dus alsnog beveiligde gebieden bereiken.
- Vanaf beschermd gebied naar publiek gebied vindt er geen controle plaats. Slechts van landside naar airside wordt gecontroleerd.
- Bij bedrijven wordt het personeel vaak slechts bij binnenkomst gecontroleerd.
- Er is een sterk vertrouwen op de aanwezige technische beveiligingsmaatregelen.

8 ■ HOOFDGROEP 4:

GEBREK AAN SAMENWERKING

Rondom de luchthaven spelen verscheidene belangen en invloeden een rol. Hierdoor is er sprake van een aanzienlijk spanningsveld gebaseerd op tegenstrijdige doelstellingen. Binnen een beperkt (sociaal en fysiek) territoir werken veel partijen naast en met elkaar. Binnen de relaties heerst een zekere mate van ambivalentie. Soms werkt men samen, meestal werkt men elkaar tegen (concurrentie). Bovendien kunnen taken en bevoegdheden elkaar overlappen of juist sterk uiteen lopen.

De privatisering van luchthavens heeft in verschillende landen op diverse wijzen een ontwikkeling doorlopen. Overal in de wereld wisselen luchthavens van eigenaar. De overheid neemt afstand van de exploitatie en de luchthavens komen in handen van private partijen. De meeste luchthavens zijn vaak nog feitelijk eigendom van de Staat of lokale overheden, aangezien zij in veel gevallen het overgrote deel van de aandelen in het bezit hebben. Echter, deze luchthavens worden wat betreft de dagelijkse commerciële bedrijfsvoering (exploitatie en ontwikkeling) bestuurd door private ondernemingen. De overheden hebben met betrekking tot zaken als openbare orde en veiligheid (opsporing en toezicht), en de ontwikkeling van een vervoersinfrastructuur nog steeds een belangrijke rol op de luchthavens.

Publiek en private partijen hebben dus veel met elkaar te maken op een luchthaven waardoor het voor beide groepen van belang is om samen te werken. Dit geldt overigens ook voor de overheidspartijen en branchegenoten onderling. De wijze waarop door de verschillende partijen invulling wordt gegeven aan de samenwerking op de bezochte luchthavens wordt in dit hoofdstuk beschreven. In paragraaf 8.1 wordt allereerst de verhouding tussen publieke en private partijen uiteengezet gevolgd in paragraaf 8.2 door de verhouding tussen de publieke partijen onderling. De verhouding van private partijen onderling wordt besproken in paragraaf 8.3. Ten slotte wordt in paragraaf 8.4 de kwetsbaarheid van het 'ontbreken van integrale samenwerking' tussen alle partijen uitgelicht.

8.1 VERHOUDING PUBLIEKE EN PRIVATE PARTIJEN

De samenwerking tussen private en publieke partijen wordt over het algemeen gekenmerkt door kritiek vanuit het bedrijfsleven op de overheid. Met name handhavingsautoriteiten worden verweten dat het personeel over te weinig kennis beschikt en dat opsporingsinstanties te weinig prioriteit toekennen aan het luchtvrachtafhandelingsproces. Vanuit de private sector is tijdens het onderzoek geregeld aangegeven dat het gebrek aan kennis bij de politiediensten er mede toe heeft bijgedragen dat de bedrijven terughoudend zijn met het doen van aangifte. Zie hiervoor ook paragraaf 5.3.

Het doen van aangifte blijkt in veel gevallen volgens de sector een tijdrovende aangelegenheid te zijn dat voor het desbetreffende bedrijf zelden iets oplevert. Hier komt bij dat er sprake is van een belangentegenstelling: een bedrijf wil bijvoorbeeld bij diefstal zijn goederen terug, de dader ontslaan, geen ruchtbaarheid aan de zaak geven en zo snel mogelijk 'back to business'. De politie daarentegen is vooral geïnteresseerd in het pakken van de dader. Tijdens het onderzoek is gebleken dat veel bedrijven alleen aangifte doen bij de politie wanneer door eigen onderzoek een 'ronde zaak' is verkregen en het dossier via een justitiële weg gebruikt kan worden om de desbetreffende werknemer te kunnen ontslaan. Dit gebeurt slechts bij uitzondering, mede omdat het vaak gemakkelijker is om de dader in onderling 'overleg' te ontslaan of ontslag te laten nemen. Om deze reden worden veel daders van interne criminaliteit niet strafrechtelijk vervolgd. Zo ontstaat een vicieuze cirkel waarbij de politie formeel steeds minder goed weet wat er speelt en bedrijven steeds minder aangifte doen. Vanuit de publieke partijen is het verwijt aan het adres van de private partijen dat de ondernemingen geen openheid van zaken geven. Het is een 'kip of het ei' discussie, die door beide gevoerd wordt met een sterke focus op repressie op basis van incidenten en niet zozeer op het zoeken naar maatregelen die de kwetsbaarheden in het betreffende proces kunnen wegnemen.

Ook op andere punten is er kritiek op de overheid. Rovers en Robbé stellen dat bedrijven ook preventieve actie van de politie verwachten, maar dat zij hierin steeds worden teleurgesteld. Ze zijn vaak alleen geïnteresseerd in het opleggen van regels en het controleren van de implementatie. Als partner is de overheid geen steun. Tijdens het onderzoek zijn op dit punt een paar positieve uitzonderingen naar voren gekomen. Het gaat hier om initiatieven vanuit politieorganisaties die zijn gericht op de veiligheid en criminaliteitsbestrijding binnen de luchtvrachtsector. Het betreffen producten op het gebied van certificering, loketfunctie en keurmerken voor het bedrijfsleven. Deze zijn veelal in het leven geroepen door grote druk van belangrijke klanten die dreigden uit te wijken naar een andere luchthaven als de beveiliging niet zou verbeteren.

Certificeren alleen is overigens niet voldoende. Een positief aspect van certificering is dat de knowhow in een bedrijf bevorderd wordt. Men dient hierbij wel in de gaten te houden dat dit herhaaldelijk gecontroleerd moet worden vanwege het 'doodbloedeffect'. Een nadeel van de certificering is dat certificering de druk op de marges alleen maar zal vergroten door de meerkosten. Het effect is dat preventieve middelen niet gestimuleerd worden. Wanneer alle bedrijven uit commerciële (concurrentie)overwegingen zich zullen

certificeren, zal certificering volgens Kuppens, De Vries Robbé, Van Leiden en Ferwerda⁷⁸ niet van toegevoegde waarde meer zijn. Bovendien hopen bedrijven dat zij door zich te laten 'beveiligen', met behulp van certificering, minder met overheidscontroles te maken krijgen.⁷⁹ Certificering lijkt daarmee een doel te worden, in tegenstelling tot een middel tegen criminaliteit. Om deze redenen kan certificering een schijnveiligheid creëren.

Niet alle bedrijven zijn ontevreden over de samenwerking met de overheid. Ondernemingen met een eigen beveiligingsafdeling hebben vaak personeel in dienst met politie-ervaring. In de uitvoering van hun werkzaamheden wordt veel gebruik gemaakt van het oude netwerk ('old boys network'). Door de vertrouwensrelatie bestaat er een open communicatie met als resultaat een goede samenwerking waarvan beide partijen de vruchten plukken. Het is daarom jammer dat een dergelijke samenwerking geen gemeen goed is gebleken op de onderzochte luchthavens. Bedrijven lossen hun zaken zo veel mogelijk zelf op door eigen beveiligingsafdelingen die zelfstandig opsporingsonderzoeken uitvoeren. Resultaat van dit alles is onder meer dat er een 'dark number' voor de handhavingsautoriteiten is ontstaan als het gaat om inzicht in de aard en omvang van criminaliteit op de luchthaven.

Tijdens het onderzoek zijn vaak samenwerkingsvormen vastgesteld, waarbij voornamelijk op informele wijze informatie wordt uitgewisseld. Dit levert een grote bijdrage aan het behalen van opgelegde doelstellingen van publieke partijen en het faciliteren van de (private) economische belangen. Hierbij dienen handavingsorganisaties echter alert te zijn op het gevaar van inkapseling ('capture') door private partijen waar zij toezicht op dienen te houden. Inkapseling is de neiging van instanties en hun personeel om na verloop van tijd de zienswijzen van een agenda van het bedrijfsleven aan te nemen en het toezicht en de handhaving op een meer coöperatieve dan kritische manier uit te voeren.⁸⁰

Ook is tijdens het onderzoek, met name door respondenten van publieke partijen, meerdere malen aangegeven dat er goed contact is met het bedrijfsleven. Gebleken is dat het hier veelal om informele contacten gaat. Deze zijn niet gebaseerd op geformaliseerde informatieprocessen maar op persoonlijke contacten. Op korte termijn zal deze wijze van samenwerken voor de betrokken partijen het gewenste resultaat opleveren maar voor de langere termijn hebben de partijen hier geen voordeel van. Personen kunnen van functie wisselen waarna de kennis vaak niet meer voorhanden is. De informatie zit alleen nog in de hoofden van betrokkenen, omdat informeel verkregen informatie over het algemeen niet goed wordt opgeslagen in officiële databases. Door informatie niet goed te borgen in het informatieproces van de betreffende organisatie wordt informatie gestuurd opsporen bemoeilijkt en zal de focus voornamelijk gericht blijven op incidenten.

⁷⁸ Kuppens, de Vries Robbé, van Leiden, Ferwerda, a.w. noot 38, p.78.

⁷⁹ Veenstra, Becker, Beukema, *Beveiliging in de logistieke keten, een praktische aanpak. Brochure PROTECT 2005*, p.6.

⁸⁰ Shover, a.w. noot 68, p.170.

Het is voor alle partijen duidelijk dat er samengewerkt moet worden. Maar, samenwerken doe je niet alleen. Goede samenwerking bestaat alleen bij wederzijds vertrouwen. In het menselijk verkeer kan vertrouwen worden omschreven als de verwachting dat de andere partij zich aan zijn woord houdt. De overheid is van oudsher de schakel in de keten die de (spel)regels stelt en de naleving hiervan controleert. Maar regels leiden in principe nooit tot vertrouwen, ze kunnen het alleen bevestigen. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de overheidspartijen nog steeds worstelen met het combineren van de klassieke rol als handhaver en het zijn van partner van private partijen. Gevolg is een 'wij/zij' cultuur waarbij de samenwerking voornamelijk wordt vormgegeven door het participeren in certificeringprogramma's. Om als handhaver een goede positie te bepalen, is het van belang om te weten welke handhavingsstijlen gehanteerd kunnen worden. Grofweg is een keuze te maken tussen een bestraffende en een overredende handhavingsstijl. Wanneer alleen gebruik gemaakt wordt van een overredende aanpak, bestaat er een gevaar voor 'inkapseling' en vrijblijvendheid, waardoor mogelijkheden ontstaan voor kwaadwillende ondernemingen om regels te overtreden. Wanneer slechts voor een bestraffende aanpak wordt gekozen kan dit leiden tot een verstoorde verhouding met het bedrijfsleven.⁸¹

Vanaf eind jaren tachtig is op het hele brede terrein van criminaliteitsbestrijding en veiligheidszorg het besef ontstaan dat er in de samenleving veel te veel wordt verwacht van de formele sociale controle.⁸² Als reactie op het handhavingstekort ontstond een pleidooi voor de medeverantwoordelijkheid van allerlei maatschappelijke actoren voor de normhandhaving.

Het is een voorbeeld van wat Garland een 'responsibilization strategy' noemt.⁸³ Eén van de mogelijke reacties om de leemte in de handhaving te vullen is 'responsabilisering'. Hierbij worden ook andere maatschappelijke actoren mede verantwoordelijk gemaakt voor het wegnemen van de gelegenheden die criminaliteit in de hand werken.⁸⁴

Binnen het responsabiliseringsproces zijn feitelijk twee sporen te herkennen die invloed hebben op zowel de publieke als de private partijen:

Het eerste spoor betreft regels waar de partijen zich aan dienen te houden (onder andere gewenst preventief gedrag en procedurele voorschriften) voor de gevallen waarin risico's dreigen of zich reeds manifesteren.⁸⁵ Het bedrijfsleven is echter over het algemeen de mening toegedaan dat het hier om uitbesteding van overheidstaken gaat. Dus om uitvoering van taken en niet om overname van

⁸¹ Mascini, Van Wijk, 'Vis ruikt nou eenmaal zo, responsive regulation door de Voedsel en Waren Autoriteit'. *Tijdschrift voor Criminologie* 2008(50)2, p.115.

⁸² Garland, *The Culture of Control, Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford: Oxford university press 2001. Zie ook: Boutellier, a.w. noot 5.

⁸³ Garland, 'The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Societies', in: *The British Journal of Criminology* 36 1996, p.445-471.

⁸⁴ Huisman, 'Veiligheid en regelgeving door organisaties: responsabilisering', in: Muller (red.), *Veiligheid*. Alphen aan den Rijn: Kluwer 2004, p.455-471.

⁸⁵ Bunt, van de, *Op het kompas van het onveiligheidsgevoel*, Diesrede, Amsterdam: Vrije Universiteit van Amsterdam 2003.

verantwoordelijkheden. Het eerste spoor van responsabilisering wordt hierdoor dus door de private sector niet volledig ondersteund.

Binnen het tweede spoor krijgen andere instrumenten een plaats bij de vormgeving van overheidsbeleid. Dit betekent dat private partijen betrokken dienen te worden bij het opstellen en implementeren van nieuwe regelgeving.⁸⁶ De regulering die burgers en bedrijven medeverantwoordelijk maakt, heeft tot gevolg dat de normadressaat geen tegenpartij is maar normsteller en partner van de handhaving.⁸⁷ De private sector heeft kritiek op het feit dat overheidspartijen zich, na het opleggen van allerlei regelgeving, niet of nauwelijks bekommeren om de betreffende sector. Ongeacht de toepasbaarheid van responsabilisering, is het gevaar hiervan, dat de private partijen, met betrekking tot criminaliteitsbestrijding en veiligheidszorg, zich niet snel als partner van de handhaving zien.

De kwaliteit van regelgeving is een belangrijke voorwaarde voor de naleving en daarmee de bescherming van achterliggende belangen, zoals veiligheid. Gebrekkige regelgeving kan leiden tot verouderde en gemakkelijk na te leven voorschriften. Een hoog niveau van naleving van deze voorschriften levert daarmee niet meer veiligheid op.⁸⁸

Op dit punt is de Verordening (EG) nr. 2320/2002 een voorbeeld dat dit beeld bevestigt. Vanuit de private sector is tijdens het onderzoek een aantal malen aangegeven dat de zogenoemde supply chain security gezien wordt als een 'papieren tijger'. Huisman heeft onder meer onderzoek gedaan naar profielen van regelnalevende en regelovertreedende organisaties. Hierbij heeft hij twee types regelvertreders kunnen onderscheiden:

Ten eerste de bedrijven waarbij regelovertreding lijkt voort te komen uit de organisatiestrategie. Het doel bij deze bedrijven is winst maken waarbij regelovertreding een sterk kostenbesparend motief is. Ook regelovertreding ten kost van veiligheid wordt door dit soort bedrijven geoorloofd. Veiligheidszorg is er alleen op papier en dient louter als 'window dressing' om de overheid op afstand te houden.⁸⁹ Wanneer de Verordening (EG) nr. 2320/2002 door ingewijden als een papieren tijger wordt gezien lijkt hier sprake te zijn van een interessante parallel.

Een tweede type die Huisman heeft beschreven zijn bedrijven die de wettelijke voorschriften niet kennen, bedrijven die de regel wel kennen maar niet weten hoe ze moeten worden nageleefd of geen middelen hebben om ze na te leven. Uit de studie van Huisman blijkt verder dat het niet eenvoudig is om risico-indicatoren op te stellen aan de hand waarvan regelnalevend gedrag van bedrijven kan worden beoordeeld (risicojustitie). Op bedrijfstakniveau kunnen wel condities worden aangegeven die een gelegenheid kunnen

⁸⁶ Graaf, 'Bedrijfsethiek, recht en zelfregulering', in: Hessel en De Graaf, *Over recht en bedrijfsethiek*. Nijmegen: Aers Aequi Libri 1998, p.67-82.

⁸⁷ Huisman, a.w. noot 84, p.455-471.

⁸⁸ Huisman, a.w. noot 84, p.463.

⁸⁹ Huisman, a.w. noot 84, p.455-471.

geven voor het overtreden van regels.⁹⁰ Een goed voorbeeld is het downmarket-mechanisme in branches waar enkele grote bedrijven het grootste deel van de markt in handen hebben. De resterende kleine spelers zullen dan eerder hun toevlucht zoeken in illegale middelen om het hoofd boven water te houden dan de gerenommeerde bedrijven die meer te verliezen hebben.⁹¹ Er mag dan ook meer worden verwacht van maatregelen die zijn gericht op het wegnemen van de factoren die regel naleving belemmeren, dan van aanscherping van die regels.⁹² Een voorbeeld hiervan is de EU douanewetgeving met betrekking tot vermijden van goederen uit de zogenoemde douane-entrepots op de onderzochte luchthavens. Bij verdwijning van goederen ontvangt de entropotbeheerder een naheffing op de verdwenen lading alsmede in veel gevallen een boete voor het niet nakomen van de zorgplicht. Dit is één van de redenen waarom geen aangifte wordt gedaan van diefstal. Doordat bedrijven en loodsmedewerkers de mogelijkheid hebben om de locatie en status van de vracht te manipuleren, is het mogelijk om de diefstal verborgen te houden voor de douane. Mede hierdoor is het zicht op de cargosector vertroebeld.

Het winstmotief leidt in dit geval duidelijk tot een dubbele moraal. Enerzijds wordt met betrekking tot veiligheid de publieke taal gesproken terwijl er tegelijkertijd sprake is van strategische ontwijking. Dit laatste blijkt onder meer uit de lage aangiftetebereidheid en het feit dat veel conflicten intern worden geregeld (private justice).⁹³

Om de samenwerking tussen publieke partijen en de branche een kans te geven dient er een bewustzijn gecreëerd te worden voor criminaliteitsrisico's in de logistieke keten. Dit kan alleen als de publieke partijen inzicht verkrijgen in actuele of potentiële risico's. Een criminaliteitsbewustzijn kan worden ontwikkeld via preventie door de overheid (controle, opsporing, bestuur), of door samenwerkingsverbanden tussen de overheid en het bedrijfsleven. Dit kan alleen als er onderlinge openheid is over risico's, problemen en kwetsbaarheden.⁹⁴ Daarnaast is het van belang dat van alle ketenpartners de taken en verantwoordelijkheden inzichtelijk worden gemaakt. Doordat partijen van elkaar weten welke informatie van belang is, ontstaan er mogelijkheden voor de actoren om elkaar te ondersteunen en te versterken binnen het proces.

8.2 VERHOUDING PUBLIEKE PARTIJEN

In hoofdstuk 3 is onder meer aangegeven dat de 'traditionele' publieke partijen (politie, douane) een sterke focus hebben op de eigen organisatiezuil en informatiebronnen. Samenwerking tussen publieke partijen is op operationeel en tactisch niveau redelijk goed verzorgd. Op strategisch niveau zou er echter meer lef getoond kunnen worden. Samenwerking op strategisch niveau vereist een bereidheid tot uitwisseling van

⁹⁰ Huisman, a.w. noot 84, p.455-471.

⁹¹ Hoogenboom, *Beursfraude en (zelf)regulering. Witwassen en handel met voorkennis. Dordrecht: Stichting Maatschappij en politie 1996.*

⁹² Mascini, 'Regelovertreden, menselijke fouten en industriële rampen. Een exploratieve studie in een cokesfabriek', *Sociologische Gids 2001*, p.253-271.

⁹³ Hoogenboom, a.w. noot 6.

⁹⁴ Dijk, van, Elffers, Hessing & Hoogenboom, a.w. noot 11, p.2.

betrouwbare kennis en informatie. Hierbij wordt de andere partij een kijkje in de eigen keuken gegund waarbij ook de recepten gelezen mogen worden. Met andere woorden: er wordt inzicht gegeven in het beleid van de andere partij waarbij tegelijkertijd duidelijk wordt wat de bijdrage is aan de keten door de betrokken ketenpartner. Ook hier is vertrouwen het sleutelwoord.

De handhavingsautoriteiten behoren op de onderzochte luchthavens over het algemeen tot verschillende ministeries. Een eerste vereiste is voor deze partijen het voldoen aan de doelstellingen die door de eigen gezagdrager zijn opgelegd. Gevolg is dat de publieke partijen afzonderlijk prima 'bedrijfscijfers' kunnen presenteren maar in de praktijk dicht langs elkaar heen werken. Door het ontbreken van regievoering bemoeit iedereen zich alleen met zijn eigen zaken en blijven er vele 'handhavingseilandjes' actief op de luchthavens. Dit wordt versterkt doordat verschillende overheidsdiensten taken kunnen hebben op en verantwoordelijkheden kunnen hebben voor eenzelfde beleidsterrein. Iedereen is in de huidige situatie een beetje verantwoordelijk maar er is niemand die de eindverantwoordelijkheid heeft. Politiek is dit een hele pragmatische oplossing maar een dergelijke benadering belemmert een daadwerkelijk integraal veiligheidsbeleid.

8.3 VERHOUDING PRIVATE PARTIJEN

De luchtvrachtafhandelingsketen bestaat uit meerdere lagen van partners en onderaannemers. De bedrijven hebben hierbij slechts zicht op de partners waar direct zaken mee gedaan wordt. Dat wat de andere partijen doen, onttrekt zich vaak aan het zicht. Respondenten benoemen dit tot een kwetsbaarheid in de keten die kan leiden tot criminaliteit of terrorisme. Ook in de literatuur wordt deze kwetsbaarheid aangehaald. Veenstra, Becker en Beukema stellen dat in de ketenstructuren kwetsbaarheden kunnen bestaan die kunnen leiden tot crimineel misbruik of tot grote verstoringen in productie en distributie.⁹⁵

Met betrekking tot criminaliteitspreventie vindt weinig samenwerking plaats tussen de bedrijven omdat de onderlinge concurrentie zorgt voor geslotenheid binnen de branche. Uitzonderingen worden gemaakt voor zaken die van belang zijn voor het eigen proces. Een voorbeeld hiervan is het uitwisselen van informatie over gestolen creditcards. Criminaliteit ligt gevoelig en is daarom lastig bespreekbaar. Jammer, omdat juist samenwerkingsverbanden de veiligheid zouden bevorderen. Positieve effecten van samenwerkingsverbanden tussen bedrijven zijn: 'verhoogde productie-efficiency, verlaging van transactiekosten, betere verdeling van winsten, creëren van kennisruimte door het samenvoegen van kennisvelden, minder sprake van 'kapot concurreren' en versnelde omschakeling naar nieuwe technologie.'⁹⁶

Aan de andere kant, wordt ook wel gesteld dat de concurrentiepositie juist kan worden verzwakt, afhankelijk van de financiële positie van een bedrijf. Het ene bedrijf kan zich, zowel wat schade als

⁹⁵ Veenstra, Becker, Beukema, *Beveiliging in de logistieke keten, een praktische aanpak. Brochure PROTECT 2005*, p.6.

⁹⁶ Kuppens, de Vries Robbé, van Leiden, Ferwerda, a.w. noot 38, p.67.

preventiekosten betreft, meer permitteren dan het andere. Hier is sprake van een zogenaamd Prisoner's dilemma: 'ondernemingen zijn vanuit concurrentieoverwegingen gedwongen tot een scherpere prijsstelling. Iedere extra investering in kwaliteit (waaronder beveiliging) heeft als risico dat men zijn concurrentiepositie verzwakt.'⁹⁷ Doordat grote ondernemingen financieel in staat zijn om meer investeringen te doen, kan dit voordeel ook gebruikt worden om binnen brancheorganisaties en overheid te lobbyen voor hogere veiligheidseisen. In deze positieve bijdrage aan het veiligheidsniveau op en rond de luchthavens schuilt een vorm van concurrentievervalsing, omdat kleine ondernemingen financieel veelal niet in staat zijn om deze investeringen te volgen. Zoals eerder vermeld is het de vraag of iedere verscherping van eisen ook daadwerkelijk meer veiligheid oplevert.

Waard stelt in zijn onderzoek dat een daling van het criminaliteitsniveau het best gerealiseerd kan worden door verplichte preventiesamenwerking tussen partijen. Deze taak ligt volgens hem bij de (regionale, nationale en Europese) brancheorganisaties en overheden. Bij de brancheorganisaties wordt de nationale en internationale coöperatie steeds actiever. Volgens Kuppens et al. zijn er toch nog verbeterpunten voor criminaliteitsbestrijding en preventie (zij spreken over bestrijding van diefstal in de transportsector). De huidige samenwerking is volgens experts voornamelijk gericht op de logistieke processen en veel minder op criminaliteitspreventie.⁹⁸ De door Waard geconstateerde versnippering werd in maart 2008 bevestigd door IATA topman Bisignani tijdens het World Cargo Symposium in Rome; "Security is still a US\$ 5.9 billion uncoordinated mess for the air transport industry. Effective security must involve the entire logistics chain. To clean up this mess we need a coordinated effort across the supply chain".

Bekkers, Van Sluis en Siep⁹⁹ stellen in hun onderzoek dat nodale oriëntatie een zekere verwantschap kent met het interventieconcept 'tegenhouden'. Dit concept gaat uit van het zodanig beïnvloeden van gedrag en omstandigheden dat criminaliteit of andere inbreuken op de veiligheid en de maatschappelijke integriteit worden voorkomen.¹⁰⁰ Tegenhouden is daarmee een interessant preventiemiddel geworden. De private partijen zouden met hun focus op de logistieke processen, door de kwetsbaarheden inzichtelijk te maken die kunnen leiden tot criminaliteit, relatief eenvoudig aan de gewenste criminaliteitspreventie kunnen gaan voldoen. Dit vereist dan tegelijkertijd wel een verandering van het pragmatische misdaadbefef naar een meer normatief misdaadbefef.

8.4 ONTBREKEN VAN INTEGRALE SAMENWERKING

Handhavingsautoriteiten blijken van een belangrijk luchthavenproces als dat van het luchtvrachtafhandlungsproces over weinig specialisme te beschikken. Genoemde autoriteiten hebben over het algemeen te weinig kennis van de logistieke processen en daardoor onvoldoende zicht op de kwetsbaarheden voor

⁹⁷ Dijk, van, Elffers, Hessing & Hoogenboom, a.w. noot 11, p.99.

⁹⁸ Kuppens, de Vries Robbé, van Leiden, Ferwerda, a.w. noot 38, p.69.

⁹⁹ Bekkers, Van Sluis en Siep, a.w. noot 16, p.32.

¹⁰⁰ Projectgroep Opsporing-2 in opdracht van de Raad van Hoofdcommissarissen, 'Tegenhouden troef', Groningen 2003, p.35.

criminaliteit. De branche heeft hier zelf vaak ook geen zicht op of heeft een bepaald verlies ingecalculiseerd omdat kosten van verdere beveiligingsmaatregelen, of aansprakelijkheid niet opwegen tegen de verwachte winst. Dit pragmatische misdaadbefes leidt ertoe dat een onbekend deel van de criminaliteit ‘verdamp’t door het gebruik van termen als vermis en verlies in plaats van bijvoorbeeld diefstal, verduistering en fraude.

Samenwerken vereist niet alleen vertrouwen maar ook een gemeenschappelijk doel. Vertrouwen is onvoldoende aanwezig en het gemeenschappelijke doel bestaat uit door de overheid opgelegde maatregelen in het kader van beveiliging burgerluchtvaart (Verordening (EG) nr. 2320/2002). In de verordening wordt met betrekking tot beveiliging gesproken over ‘wederrechtelijke daden die een gevaar vormen voor de veiligheid van de burgerluchtvaart’. Tijdens het onderzoek is gebleken dat maatregelen op dit gebied zijn gericht op het voorkomen van terroristische aanslagen. Veiligheid (security) is echter meer dan ‘locks and seals’. In het algemeen bestaan er in de keten risico’s voor diefstal, fraude en terrorisme, waarbij diefstal en fraude de grootste kostenposten zijn en terrorisme een risico dat voornamelijk door de overheidsmaatregelen een impact heeft op de logistieke keten.¹⁰¹

Een gemeenschappelijk belang lijkt hiermee voor zowel publiek als private partijen dus aanwezig. Niet-integer handelen en criminaliteit dat kan leiden tot een gevaar van de burgerluchtvaart is tijdens het onderzoek echter geen onderdeel van de discussie gebleken. Hierdoor is er ook geen sprake van een integraal veiligheidsbenadering met als resultaat dat het geheel *minder* is dan de som der delen.

Uit wetenschappelijk onderzoek is vastgesteld dat bedoelingen van de toezichthouders niet overeenkomen met de interpretaties daarvan door personen en bedrijven. Om vast te stellen welke handhavingstijl toezichthouders in een bepaalde situatie het beste kunnen hanteren, adviseert Mascini en Van Wijk de aandacht te verleggen naar de manier waarop de te controleren partijen het optreden ervaren.¹⁰²

Kennis van elkaars belangen, inzicht in elkaars processen en vertrouwen is de basis voor een goede samenwerking. Wanneer deze ingrediënten aanwezig zijn, ontstaat de mogelijkheid voor partijen om elkaar te ondersteunen en versterken. Wanneer partijen zich niet alleen maar focussen op eigen belangen en doelstellingen maar ook de nuttige informatie voor hun partners herkennen en uitwisselen, dan pas is er daadwerkelijk sprake van een integrale samenwerking.

In een complexe internationale economische omgeving als die van een luchthaven is samenwerken een absolute must. Samenwerken: het klinkt eenvoudiger dan het in werkelijkheid is, maar wat verstaan we er eigenlijk onder? Het is een middel om een bepaald doel of resultaat te bereiken terwijl het in de praktijk nog wel eens blijft bij het uitspreken van een intentie om vervolgens te hopen dat het gaat gebeuren.¹⁰³ Veiligheid is voor alle betrokken partijen op luchthavens een topprioriteit en daarmee een ideale basis voor samenwerking. Het, met respect voor elkaars belangen, combineren van kennis en vaardigheden biedt alle

¹⁰¹ Clauwaert, hoofd beveiliging ABX logistics in de Benelux, SCM bijeenkomst “security in de logistieke keten” 2 juni 2005.

¹⁰² Mascini, Van Wijk, a.w. noot 81, p.126.

¹⁰³ Zie: www.samenwerkentussenorganisaties.nl.

betrokken partijen inzicht in de aanwezige zwakke plekken van de logistieke processen. Het resultaat is dat iedere partij beter in staat is zijn doelstellingen te behalen en tegelijkertijd een bijdrage te leveren aan het verhogen van het veiligheidsniveau op en rond luchthavens. Onafhankelijk werken op dezelfde locatie en op hetzelfde moment is geen samenwerking en maakt de keten van actoren tot een kwetsbaar doelwit voor allerlei onheil.

8.5 T O T S L O T

Op en rond een luchthaven werken publieke en private partijen waarvan de taken en bevoegdheden overeenkomen maar ook sterk kunnen verschillen. Door de tegenstrijdige belangen ontstaat soms een aanzienlijk spanningsveld waarbinnen de partijen zowel met als langs elkaar werken. In hoofdstuk 8 zijn de volgende kwetsbaarheden besproken die in de verhouding tussen de diverse partijen kunnen ontstaan:

Kwetsbaarheden in de verhouding tussen publieke en private partijen:

- Binnen een beperkt (sociaal en fysiek) territorium werken veel partijen naast en met elkaar. Binnen de relaties heerst een zekere mate van ambivalentie. Soms werkt men samen, meestal werkt men elkaar tegen (concurrentie).
- Handhavingsautoriteiten hebben te weinig kennis over het proces en opsporingsinstanties kennen te weinig prioriteit toe aan het luchtvrachtafhandelingsproces.
- Ondernemingen geven geen openheid van zaken.
- De overheid is vaak alleen geïnteresseerd in het opleggen van regels en het controleren van de implementatie. Als partner is de overheid geen steun.
- Certificering lijkt een doel op zich te worden, in tegenstelling tot een middel tegen criminaliteit. Om deze redenen kan certificering een schijnveiligheid creëren.
- Op informele wijze wordt informatie uitgewisseld. Hierbij heerst voor handhavers het gevaar van inkapseling ('capture') door private partijen waar zij toezicht op dienen te houden.
- Overheidspartijen worstelen met het combineren van de klassieke rol als handhaver en het zijn van partner van private partijen.
- Veiligheidszorg is er vaak alleen op papier en dient louter als 'window dressing' om de overheid op afstand te houden.

- Het ontbreekt aan onderling vertrouwen.
- Het ontbreekt aan integrale samenwerking.

Kwetsbaarheden in de verhouding tussen publieke partijen onderling:

- Samenwerking tussen publieke partijen is op operationeel en tactisch niveau redelijk goed verzorgd. Op strategisch niveau is dit niet het geval.
- De publieke partijen werken in de praktijk dicht langs elkaar heen.
- Door het ontbreken van regievoering bemoeit iedereen zich alleen met zijn eigen zaken en blijven er vele ‘handhavingseilandjes’ actief op de luchthavens.

Kwetsbaarheden in de verhouding tussen private partijen onderling:

- De bedrijven hebben hierbij slechts zicht op de partners waar direct zaken mee gedaan wordt. Dat wat de andere partijen doen, onttrekt zich vaak aan het zicht.
- Met betrekking tot criminaliteitspreventie vindt weinig samenwerking plaats tussen de bedrijven omdat de onderlinge concurrentie zorgt voor geslotenheid binnen de branche.

9 ■ MAATREGELLEN

In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoord:

- **Welke soort maatregelen kunnen worden genomen om de gesignaleerde kwetsbaarheden te neutraliseren?**

In Amerikaans onderzoek van Rice & Caniato werd in 2003 het volgende overzicht van verschillende soorten maatregelen gegeven:¹⁰⁴

Niveau 1: basis maatregelen

Niveau 2: reactieve maatregelen

Niveau 3: preventieve maatregelen

Niveau 4: geavanceerde initiatieven

¹⁰⁴ Rice, Caniato, *Supply Chain Response to Terrorism, creating resilient and secure supply chains*. MIT Centre for Transport and Logistics, Interim report August 2003. p.48-49.

LEVEL 1 - Basic Initiatives.

Physical security measures: Access control, badges, guards, camera systems.

Personnel security: criminal, credit and background checks on potential employees

Standard risk assessment: Consideration of risks such as fire, flood, vandalism, utility disruptions.

Basic cyber security: Anti-virus software, firewalls, passwords.

Continuity plan: for internal purposes and small-scale incidents, How to recover within one's own operations.

Freight protection: Employee background checks, cargo seals, tracking technologies, sensors.

LEVEL 2 - Reactive Initiatives.

Larger security, risk, or business continuity organizations: Firm increases commitment either through reallocation of human or capital resources.

Analysis of supply base: understanding supplier capabilities in the event of disruption.

Supply continuity plan: Consequences of September 11 and the threat of a new disruption in supply lead to the development of dedicated continuity plans.

Limited training: Select employees (not all) receive training or education what has been termed as Level 1 and Level 2 initiatives.

LEVEL 3 – Proactive Initiatives.

Director or Chief of Security: The creation or existence of executive level positions with resources and responsibility for ensuring security.

Ex-federal or ex-military personnel: A number of firms have actively sought or retained employees with prior government, military, law enforcement, or intelligence agency experiences.

Structured risk assessment: Firms using formal and comprehensive approaches to analyze and understand their exposure to risk.

Advanced cyber security: Firms using intrusion detection systems, relocation of IS in secure buildings, physical separation of the internal network from the Internet, auditing of partners' practices.

Business continuity plan: Firms develop plans to address primary failure modes, including supply, transportation, freight, facilities, and communication, often developed in collaboration with logistic providers.

Participation in industry supply chain and security groups: Firms are aware of and provide input on the development of industry-wide common policies, standards; support or advocate government actions.

LEVEL 4 – Advanced Initiatives.

Customer-supplier collaboration: Firms develop flexible contracts, joint continuity plans with suppliers and customers, alternative sources.

Learning from past disruptions: Firms build on past experiences to make their organizations stronger.

Formal security strategy: Firms develop a comprehensive, documented strategy, which includes all initiatives to increase supply chain security and resilience.

Supply chain drills, simulations, and exercises: Firms perform training or exercises that include simulations of supply chain disruption, stress testing security measures and business continuity plans for a variety of possible disruptions.

Emergency control center: Firms implement a predetermined facility and set of procedures to manage and coordinate the response to unexpected disruptions.

Cost/benefit analysis: Firms understanding (quantitatively when possible) the actual or expected costs and benefits of different alternatives.

Uit internationaal vergelijkend onderzoek op het gebied van beveiliging in de logistieke keten¹⁰⁵ blijkt dat veel initiatieven inhoud geven aan maatregelen in niveau 1, soms niveau 2 en 3. Er is weinig aandacht voor de geavanceerde initiatieven, terwijl daar nu juist de meeste mogelijkheden liggen voor het creëren van (efficiency) winst uit beveiligingsmaatregelen.¹⁰⁶

Dit leidt tot de vraag waarom private partijen, bij wie efficiency de basis is van de bedrijfsvoering, niet kiezen voor de geavanceerde veiligheidsmaatregelen. Zou dit kunnen zijn omdat een bedrijf zich te veel 'bloot' moet geven waardoor de concurrentie inzicht krijgt in de bedrijfsvoering? Of heeft dit meer te maken met

¹⁰⁵ Zie: Veenstra, Becker, Beukema, *Beveiliging in de logistieke keten, een praktische aanpak. Brochure PROTECT 2005, p.8-9.*

¹⁰⁶ Veenstra, Becker, Beukema, *Beveiliging in de logistieke keten, een praktische aanpak. Brochure PROTECT 2005, p.9.*

verantwoordelijkheden (meer zicht op eventuele problemen zou immers meer verantwoordelijkheid kunnen betekenen)? Het zou ook kunnen betekenen dat de advanced initiatives gewoon niets opleveren. Binnen dit onderzoek is deze vraag niet beantwoordt maar het is wellicht een interessant onderwerp voor publieke en private partijen in de discussie over maatregelen tegen criminaliteit en terrorisme op luchthavens.

Op de meeste luchthavens wordt er, als het gaat om bijvoorbeeld diefstal van goederen door het personeel, gereageerd met preventieve maatregelen op operationeel niveau. Deze maatregelen kunnen variëren van het sealen van containers, het plaatsen van camera's, screenen van personeel door een antecedenten-onderzoek voordat medewerkers worden aangenomen, etc. Hierbij moet men attent zijn op het feit dat er internationaal nog veel onduidelijkheid en onenigheid bestaat over de vraag welke technische maatregelen daadwerkelijk effectief zijn.¹⁰⁷

Er is voor een goede beveiliging meer nodig dan operationele maatregelen. Namelijk, een proactief beveiligingsbeleid, overleg en afspraken tussen ketenpartijen en betrokkenheid. Hiernaast is een proactieve en faciliterende rol van de overheid nodig¹⁰⁸ en een combinatie van preventieve en repressieve maatregelen noodzakelijk. De Waard stelt dat een doeltreffend criminaliteitsbeleid een mix van preventieve en repressieve maatregelen omvat; repressie kan niet zonder criminaliteitspreventie en preventie is niet uitvoerbaar wanneer repressie geen reële dreiging inhoudt.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Hoogenboom tijdens het Seminar van Airneth: Security on airports, 2 maart 2008.

¹⁰⁸ Clauwaert (ABX Logistics) tijdens de SCM Netwerk bijeenkomst "Security in de logistieke keten".

¹⁰⁹ Kuppens, de Vries Robbé, van Leiden, Ferwerda, a.w. noot 38, p.66.

10. CONCLUSIE

"Als men ziet wat juist is en het nalaat, is dat een gebrek aan moed."

Confucius, de analecten, boek II, hoofdstuk XXIV

In deze conclusie wordt de volgende vraagstelling beantwoord:

- **Wat zijn de kwetsbaarheden binnen het luchtvrachtafhandlingsproces die kunnen leiden tot criminaliteit en welke factoren en omstandigheden dragen voor een belangrijk deel bij aan het ontstaan en/of het in stand houden van de kwetsbaarheden op de voor dit onderzoek geselecteerde Europese luchthavens?**

In dit rapport zijn vier hoofdgroepen van kwetsbaarheden beschreven, te weten: ongeregistreerde criminaliteit, supply chain security, elite en gebrek aan samenwerking. De kwetsbaarheden binnen deze groepen, zijn schematisch weergegeven op pagina 14.

In deze conclusie worden de factoren en omstandigheden besproken die voor een belangrijk deel bijdragen aan het ontbreken van inzicht en/of het instandhouden van de kwetsbaarheden op de onderzochte luchthavens.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat er op de luchthavens sprake is van een op hoofdlijnen overeenkomstig luchtvrachtafhandlingsproces. Binnen deze logistieke keten worden door zowel private

als publieke partijen, beveiligingsmaatregelen genomen, vanuit de eigen perceptie van supply chain security. Veiligheid is als vanzelfsprekend verbonden aan de luchtvaart. Van oudsher wordt de zorg voor veiligheid tot een van de centrale taken van de Staat gerekend. Maar wat verstaan we onder veiligheid? Deze vraag wordt al lang niet meer alleen door de politici en beleidsmedewerkers beantwoord. Economisch belangrijke spelers, waaronder multi-nationals, het midden- en kleinbedrijf en vermogende particulieren, zijn medebepalend voor het veiligheidsbeleid en de gehanteerde normeringen. Wanneer de overheid de economische belangen laat overheersen, kan het veiligheidsniveau op en rond de luchthaven hieronder komen te lijden. Los van dit mogelijk nadelige effect van economische belangen, biedt de integrale visie op het veiligheidsbeleid van de private sector, een kans voor de overheid. In deze visie wordt criminaliteitsbestrijding gecombineerd met anti-terreurmaatregelen.

Een beveiligde logistieke keten dient zowel een maatschappelijk als bedrijfskundig belang. Dit betekent dat er een duidelijk verband bestaat tussen de bestrijding van criminaliteit en de voorkoming van terrorisme. Criminaliteit wordt echter door overheden vooralsnog niet opgenomen in de veiligheidsdiscussie. Maar crimineel gedrag en niet integer handelen kunnen wel degelijk leiden tot veiligheidsincidenten. Criminaliteit moet dan ook een andere plaats krijgen in de veiligheidsdiscussie. Het bedrijfsleven is zich hiervan bewust maar overheden hebben nog steeds een eenzijdige, op terrorisme gerichte, kijk op de supply chain security. In de handavingsketen is er sprake van onderlinge afhankelijkheid tussen de overheid en de particuliere sector. Door samen te werken kunnen de publieke en private partijen elkaar ondersteunen en versterken bij het gemeenschappelijk belang van veilige luchthavens.

Uit oogpunt van beschikbare capaciteit en efficiency besteedt de overheid taken uit aan de particuliere sector. De overheid spreekt in dit verband van responsabilisering (medeverantwoordelijk maken). Het bedrijfsleven is over het algemeen de mening toegedaan dat het hier om uitbesteding van overheidstaken gaat. Dus om uitvoering van taken en niet om overname van verantwoordelijkheden. De private sector verwacht van de overheid dat zij de regie neemt om te komen tot een integrale benadering van de beveiliging. Een gezamenlijk inspanning om criminaliteitsbestrijding te combineren met anti-terreurmaatregelen zou een grote bijdrage leveren aan het verhogen van het veiligheidsniveau op en rond de luchthavens. Met een nodale oriëntatie zou aan een integraal veiligheidsbeleid een bijdrage geleverd kunnen worden. Inzicht in de kwetsbaarheden maakt namelijk zowel informatiegestuurd opsporen als het ontwikkelen van preventieve maatregelen ('tegenhouden') mogelijk. Het inzicht in de kwetsbaarheden voor criminaliteit kan daarnaast ook gebruikt worden bij de ontwikkeling van anti-terreurmaatregelen.

De overheidspartijen dienen zich nadrukkelijk de vraag te stellen of zij de rol van regisseur accepteren binnen knooppunten en stromen die per definitie meerdere verantwoordelijken kennen. Als de verantwoordelijkheden verdeeld zijn over verschillende partijen, is het gevolg dat iedereen een beetje verantwoordelijk is, maar niemand helemaal. Om de rol van regisseur te accepteren, is wel een politieke wil nodig. Dit betekent dat de publieke partijen zich niet uitsluitend vast kunnen blijven houden aan de taken en doelstellingen van de eigen organisatie. Wanneer de overheid het voortouw niet wenst te nemen bestaat

het gevaar dat zij een rol op de achtergrond krijgt en het zicht (verder) verliest op de werkelijke omvang van kwetsbaarheden binnen de logistieke processen op de luchthaven die kunnen leiden tot veiligheidsincidenten.

De benadering vanuit een nodale oriëntatie kan op strategisch niveau leiden tot het opstellen, eventueel in overleg met private partijen, van beleidsadviezen waarmee het proces en/of de regelgeving kan worden aangepast. Hierdoor worden preventieve maatregelen met een structureel karakter verkregen in tegenstelling tot maatregelen op operationeel of tactisch niveau die voornamelijk korte termijn oplossingen bieden. Resultaat hiervan is: het gevolg wordt aangepakt terwijl de oorzaak blijft bestaan. Bij het opstellen van aanbevelingen dient rekening te worden gehouden met het feit dat er meer mag worden verwacht van maatregelen die zijn gericht op het wegnemen van de factoren die regelnaleving belemmeren, dan van aanscherping van die regels.

Een doeltreffend criminaliteitsbeleid omvat een mix van preventieve en repressieve maatregelen; repressie kan niet zonder criminaliteitspreventie en preventie is niet uitvoerbaar wanneer repressie geen reële dreiging inhoudt. Op dit moment is de verhouding tussen preventie en repressie niet in balans. Doordat handhavingsautoriteiten vooral gericht zijn op het voldoen aan van 'hogerhand' opgelegde doelstellingen is een werkproces ontstaan dat voornamelijk gericht is op repressie. Hierbij worden dalende criminaliteitscijfers door de leiding uitgelegd als een succes van het gevoerde beleid, terwijl door het ontbreken van cijfermateriaal onvoldoende zicht is op de aard en omvang van criminaliteit. Door over informatie te beschikken met betrekking tot het knooppunt (en subknooppunten) en de verschillende processen binnen de knooppunten wordt een onderhandelingspositie verkregen tot de andere actoren.

In een complexe internationale economische omgeving als die van een luchthaven is samenwerken een absolute must. Onafhankelijk werken op dezelfde locatie en op hetzelfde moment is geen samenwerking en maakt de keten van actoren tot een kwetsbaar doelwit voor allerlei onheil. Samenwerken klinkt eenvoudiger dan het in werkelijkheid is. Tijdens het onderzoek is gebleken dat de overheidspartijen nog steeds worstelen met het combineren van de klassieke rol als handhaver en het zijn van partner van private partijen. Gevolg is een 'wij/zij' cultuur waarbij de samenwerking voornamelijk wordt vormgegeven door het participeren in certificeringprogramma's. Niet alleen in de publiekprivate samenwerking is veel te verbeteren, maar ook tussen de traditionele publieke partijen onderling. Deze partijen hebben een sterke focus op de eigen organisatiezuil en informatiebronnen. Samenwerking tussen publieke partijen is op operationeel en tactisch niveau redelijk goed verzorgd. Op strategisch niveau zou er echter meer lef getoond kunnen worden. Ook met betrekking tot de samenwerking tussen private partijen kan nog veel verbeterd worden. De IATA topman Bisignani spreekt in dit verband over een "uncoordinated mess for the air transport industry".

Samenwerken op basis van kenmerken van de netwerksamenleving vereist een focus op kwetsbaarheden binnen de stromen op knooppunten van infrastructuur. Dit impliceert de bereidheid om, onder voorwaarden, kennis en informatie te delen en uit te wisselen met respect voor elkaars belangen en op basis

van onderling vertrouwen. Randvoorwaarden hierbij zijn onder andere, het hebben van een goede informatieorganisatie (Informatie Gestuurd Optreden/Information Led Policing) en heldere verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken partijen.

De samenwerking tussen private en publieke partijen wordt over het algemeen gekenmerkt door kritiek vanuit het bedrijfsleven op de overheid. Met name handhavingsautoriteiten wordt verweten dat het personeel over te weinig kennis beschikt en dat opsporingsinstanties te weinig prioriteit toekennen aan het luchtvrachtafhandelingsproces. Doordat de handhavingsautoriteiten niet beschikken over voldoende kennis van de logistieke processen, liggen de prioriteiten veelal op andere terreinen. Omdat daarnaast de capaciteit om onderzoeken te draaien niet toereikend is, wordt de pakkans verkleind en de verleiding tot regelovertreding vergroot. De kleine pakkans is voornamelijk een kwetsbaarheid, omdat de veronderstelling dat angst voor straf ondernemingen weerhoudt van regelovertreding door wetenschappelijk onderzoek steeds weer wordt genuanceerd.

Uit wetenschappelijk onderzoek is ook vastgesteld dat bedoelingen van de toezichthouders niet overeenkomen met de interpretaties daarvan door personen en bedrijven. Ten opzichte van de private partijen is het noodzakelijk om, binnen deze relatie, te weten welke handhavingsstijlen gehanteerd kunnen worden. Grofweg is een keuze te maken tussen een bestraffende en een overredende handhavingsstijl. Wanneer alleen gebruik gemaakt wordt van een overredende aanpak, bestaat er een gevaar voor 'inkapseling' en vrijblijvendheid, waardoor mogelijkheden ontstaan voor kwaadwillende ondernemingen om regels te overtreden. Wanneer slechts voor een bestraffende aanpak wordt gekozen kan dit leiden tot een verstoorde verhouding met het bedrijfsleven.

Niet alleen is het bestaan van stromen en knooppunten kenmerkend voor de huidige netwerksamenleving. Dit geldt ook voor de kwetsbaarheden die het gevolg zijn van de koppeling van de stromen en infrastructuren. Verstoringen in het ene netwerk heeft daardoor gevolgen voor het functioneren van het andere netwerk. Deze vervlechting van infrastructuren kan onder meer tot gevolg hebben dat bij het toepassen van repressieve maatregelen op een luchthaven criminele organisaties razendsnel kunnen uitwijken naar een andere luchthaven. Het landsgrensoverschrijdende karakter van de stromen impliceert dat samenwerking binnen de netwerksamenleving een internationaal component moet hebben.

*"Het einde van al onze verkenningen is,
daar aankomen waar we zijn vertrokken en
die plek voor het eerst echt kennen."*

T.S. Eliot

11. LITERATUUR

BOEKEN

Beck, World Risk Society. Malden: Polity Press 1999

Bekkers, Van Sluis en Siep, Nodale oriëntatie van de Nederlandse Politie, over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving: bouwstenen voor een beleidstheorie. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, Centre for Public Innovation 2006

Blessing, Knopen en stromen. Rotterdam: Hogeschool van Rotterdam/Kenniskring Logistics 2004

Boutellier: Inaugurele rede bij de aanvaarding van de leeropdracht Politie- en veiligheidsstudies aan de Vrije Universiteit vanwege de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, 7 april 2005

Bunt, van de, Organisatiecriminaliteit: rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar. Arnhem: Gouda Quint 1993

Bunt, van de, Op het kompas van het onveiligheidsgevoel, Dienstrede, Amsterdam: Vrije Universiteit 2003

Cressey, 'The Poverty of Theory in Corporate Crime Research', In: Shover & Wright (eds). Crimes of privilege: readings in white collar crime. Oxford: Oxford University press 2001

Derogee, Non-stop Schiphol: het luchthavenproces van Amsterdam Airport Schiphol. Contrail Publishers, 2006

Dijk, van, Elffers, Hessing & Hoogenboom, Bewust van de gevaren van criminaliteit: Een inventarisatie van kwetsbaarheden, die in de logistieke keten en daarmee ook in de Rotterdamse haven voorkomen, Rotterdam/Arnhem: Sanders Instituut – EUR/Gouda Quint 1999

Dijk, van, Sagel-Grunde en Toornvliet, Actuele criminologie. Den Haag: SDU Uitgevers 2006, p.305

Elffers, 'De rationale regelovertreder'. Den-Haag: Boom Juridische uitgevers 2005

Garland, The Culture of Control, Crime and Social Order in Contemporary Society, Oxford: Oxford University Press 2001

- Graaf, 'Bedrijfsethiek, recht en zelfregulering', in: Hessel en De Graaf, Over recht en bedrijfsethiek. Nijmegen: Aers Aequi Libri 1998, 67-82
- Huisman, 'Veiligheid en regelgeving door organisaties: responsabilisering', in: Muller (red.), Veiligheid, Alphen aan den Rijn, Kluwer 2004, p. 455-471
- Korsten, Internationaal vergelijkend onderzoek. VUGA 1995
- Kleemans, Brienen, Van de Bunt, Kouwenberg, Georganiseerde misdaad in Nederland: tweede rapportage op basis van de WODC-monitor. WODC 2002
- Klerks en Kops, De analyse van criminele infrastructuur. Apeldoorn: Nederlandse Politieacademie, 2004
- Koubia, Carrouselfraude, Een onderzoek naar het verschijnsel carrouselfraude in de BTW en mogelijke oplossingen. Leiden: Universiteit Leiden 2006
- Kuppens, de Vries Robbé, van Leiden, Ferwerda, Zware jongens op de weg, Een onderzoek naar georganiseerde diefstal in de wegtransportsector. Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke 2006
- Meer, van der, Logistiek in ketens: managen van processen. Utrecht/Zutphen: ThiemeMeulenhoff 2006
- Mendes de Leon, 'Luchtrecht', in: Horbach, Lefeber en Ribbelink (red.), Handboek Internationaal Recht, 2007, p.801-838
- Merton, Social theory and social structure. New York: The free Press 1968
- Nagin, 'Criminal deterrence at the onset of the twenty-first century', in: Tonry (ed). Crime and justice: A review of research, 23. Chicago: University of Chicago Press, 1998, p.1-42
- Pannekoek, Wat niet weet, wat niet deert. Een nadere verkenning van het grijze gebied omtrent vrachtdiefstallen op Schiphol. Amsterdam: Vrije Universiteit van Amsterdam 2007
- Rasch, Witte plekken in de luchtvrachtketen. Onderzoek naar plekken in de luchtvrachtketen waar criminele activiteiten plaats kunnen vinden. Rotterdam: Erasmus Universiteit 2005
- Rovers, Vries Robbé, de, Interne criminaliteit in de logistieke sector. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2005
- Roos, Op de hoogte van luchtvracht: enkele bijdragen aan de theorie van de luchtvaarteconomie in het bijzonder met betrekking tot luchtvracht. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2003
- Simpson, Corporate crime, law and social control. Cambridge: Cambridge University press 2002
- Snippe, Witte vlekken op Schiphol, een onderzoek naar malafide ondernemingen, criminele Schiphol-medewerkers en de bagagekelder van Schiphol. Amsterdam: Vrije Universiteit van Amsterdam 2007
- Torre, van den, en Van Tulder, Een model voor de strafrechtelijke keten. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2001

ARTIKEL EN

Bovenkerk en Husken, 'De culturele erfenis van Don Corleone', 2005 (igitur_archive.library.uu.nl/law)

Burghouwt en Hakfoort, 'The Evolution of the European Aviation Network, 1990-1998', *Journal of Air Transportation Management* 7, Elsevier Science 2001

Erp, van, Huisman, Van de Bunt en Ponsaers, 'Toezicht en compliance', *Tijdschrift voor criminologie* 2008 (50) p.83-95

Galeotti, 'Introduction Global Crime Today', *Global Crime* 2004:1, p.1-7

Garland, 'The Limits of the Sovereign State. Strategies of Crime Control in Contemporary Societies', *The British Journal of Criminology* 36 1996, p.445-471

Haaster, van, 'Kansen voor cargoknooppunt Schiphol', *Tijdschrift voor Inkoop & Logistiek* 10, Ten Hagen & Stam, p.10-12

Hermes, 'Douaneregels gaan veranderen, maar waarom?', 2007, zie: logistiek.nl

Hiemstra, 'Hoe goed is de politie?', aceses.nl/publicaties 2007

Hoogenboom, 'Grijs gebied tussen publiek en privaat, de veiligheid bedreigd', artikel voor het CDA over de privatisering van de veiligheidszorg, 2007

Mascini, 'Regelovertredingen, menselijke fouten en industriële rampen. Een exploratieve studie in een cokesfabriek', *Sociologische Gids*, 2001, p.253-271

Mascini, Van Wijk, 'Vis ruikt nou eenmaal zo, responsive regulation door de Voedsel en Waren Autoriteit', *Tijdschrift voor Criminologie* 2008(50)2, p.114-129

Mittelman, 'The Globalisation Syndrome: Transformation and Resistance', Princeton University Press, 2000

Oum, Adler, Yu, 'Privatization, corporatization, ownership forms and their effects on the performance of the world's major airports', *Journal of Air Transport Management* 12 2006, p.109-121

Rice & Caniato, *Supply Chain Response to Terrorism – Creating Resilient and Secure Supply Chains*. MIT Centre for Transport and Logistics, Interim report 8/11/2003

Schaafsma, 'Airport and Cited in Networks', *DISP*, 2003.

Shover, 'Zelfregulering door ondernemingen', *tijdschrift voor criminologie* 2008 (50)2, p.169-181

O V E R I G E D O C U M E N T E N

AENA Airport Statistics 2006, 2007

BBA Annual report, London: BBA plc. 2006

British Airport Authority, Heathrow Airport Interim Master Plan

British Airport Authority, Annual Report 2006

Frankfurt Airport, Luftverkehrsstatistik 2007. Fraport AG: Frankfurt am Main, 2006

Frankfurt Airport, Geschäftsbericht 2006. Fraport AG: Frankfurt am Main, 2007

Schiphol Group, Statistical Annual Review, Schiphol: Schiphol Group 2005, 2006

Schiphol Group, Jaarverslag Schiphol Group, Schiphol: Schiphol Group 2006, 2007

Commission Regulation (EC) 1358/2003 implementing regulation (EC) 437/2003 of the European Parliament and the Council of statistical returns in respect of the carriage of passengers, freight and mail by air

Dienst Nationale Recherche Informatie, Nationaal Dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit. Zoetermeer: DNRI/KLPD 2004

Expertisecentrum criminaliteits- en terrorismebestrijding luchthavens, Vergelijkend onderzoek naar zware of georganiseerde criminaliteit op Europese mainport luchthavens. Schiphol 2005

Luchthavenmonitor, tien Europese regio's in de tijd vergeleken. SEO-rapport nr.793 2005 Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam 2005

Manifest 'Lucht voor vracht': een strategische versie van de Nederlandse luchtvrachtindustrie. Air Transport Association Netherlands/ATAN 1997

Mayer, Verhoeff, in 't Veld, Systeem en netwerkanalyse integriteit en beveiliging luchthaven Schiphol, juni 2001

Projectgroep Opsporing-2 in opdracht van de Raad van Hoofdcommissarissen, 'Tegenhouden troef'. 2003

Statistics in focus, transport 126/2007 by Luis de la Fuente Layos – Air passenger transport in Europe in 2006. Eurostat

Study on Competition between Airports and the Application of State Aid Rule, Final Report Volume 1, 2002; European Commission Directorate-General Energy and Transport Directorate F – Air Transport Group School of Engineering Cranfield, University Cranfield beds MK43 0AL United kingdom

TK, 2^e voortgangsrapportage implementatie aanbevelingen commissie Oord

Veenstra, Becker, Beukema, Beveiliging in de logistieke keten, een praktische aanpak. Brochure PROTECT 2005.

Verslag van de SCM Netwerk bijeenkomst "Security in de logistieke ketens" in het kader van het project PROTECT. Zie: Ndl.nl/templates/mercury.asp?page_id=1903

Verordening (EG) nr. 622/2003 van de Commissie van 4 april 2003 tot vaststelling van maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart

Verordening (EG) nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van de Verordening (EG) 2320/2002(1)

Convention on International Civil Aviation, Security: Safeguarding International Aviation Against Acts of Unlawful Interference. ICAO (International Civil Aviation Organization)

Verordening (EG) nr. 2320/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart

Verordening (EG) 1875/2006 van de Commissie van 18 december 2006 tot wijziging van Verordening (EEG) nr.2454/93 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek

Aprovechar la oportunidad

Die Gelegenheit ausnutzen

Seize the opportunity

Profiter de l'occasion

De gelegenheid te baat nemen

Koninklijke Marechaussee

