

# *Samenwerking in verschuivende veiligheidsnetwerken.*

**Een analyse van samenwerking in de Rotterdamse haven  
ten aanzien van security.**



## **Afstudeeropdracht**

Ben Feenstra

Erasmus Universiteit Rotterdam

Opleiding Bestuurskunde

November 2007

Begeleiders Universiteit:

Prof. Dr. A.B. Ringeling

Dr. M. van Duin

Begeleiders Zeehavenpolitie:

N.L. Dubois

J. Struijs



## *Voorwoord*

Voor u ligt mijn scriptie, wat de afsluiting vormt van mijn studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. De specialisatie die ik gekozen heb is Publiek-Private Bedrijfsvoering.

Voor het schrijven van deze scriptie heb ik gedurende een half jaar stageonderzoek gedaan bij de Zeehavenpolitie in Rotterdam. Deze politieorganisatie is specifiek op de haven gericht, die tot voor kort de grootste van wereld was. In een dergelijke omgeving, kom je genoeg onderwerpen tegen die voor bestuurskundigen zeer interessant onderzoek op kunnen leveren. De moeilijkheid van deze onderwerpen is echter, dat ze net zoals de haven zelf, groot van omvang zijn en een complexe structuur hebben. Zo veel werd mij in de eerste weken van de stage wel duidelijk.

Veiligheid in de haven is zeker zo'n onderwerp waar genoeg over te vertellen valt. Uit de gesprekken die ik met mensen binnen de Zeehavenpolitie voerde, maar ook daarbuiten, kreeg ik bijna het gevoel door de bomen het bos niet meer te zien. Gelukkig is het onderwerp snel toegespitst op port security. Maar ook na afronding van het stageonderzoek, bleef ik bij het schrijven van mijn scriptie worstelen met het thema veiligheid. Belangrijke les die ik hieruit geleerd heb is dat schrijven van een scriptie vooral schrappen betekent!

Tot slot wil ik een aantal mensen bedanken, die hebben bijgedragen aan het volbrengen van mijn scriptie. In de eerste plaats ben ik Jan Struijs en Nico Dubois erkentelijk. Zij hebben mij tijdens dit onderzoek begeleid. Dankzij hen gingen de deuren bij andere organisaties net even wat makkelijker open. Verder wil ik ook de respondenten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt bedanken. Vooral Cees de Bruyne van de KLPD en Reinout Gunst van het HbR, hebben mij meerdere keren van nuttige informatie voorzien.

En niet geheel onbelangrijk, wil ik mijn vader bedanken, die zo vriendelijk is geweest om de nodige taalfouten en kromme zinnen te verbeteren.

Rest mij niets verder dan u veel leesplezier toe te wensen.

Ben Feenstra  
Rotterdam, november 2007

## *Samenvatting*

### **Aanleiding**

Veiligheid is complex onderwerp, het is echter niet altijd even duidelijk wat ermee bedoeld wordt. De laatste jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor dit onderwerp. De stijging van de criminaliteit heeft de druk op het politie- en justitieapparaat doen toenemen. Deze organisaties bleken echter niet goed in staat om deze trend een halt toe te roepen. Gevolg was dat de verantwoordelijkheid voor veiligheid door de gehele samenleving gedragen moest worden. Ook andere instanties, zoals schoolbesturen, uitgaansgelegenheden en voetbalclubs kregen een rol toebedeeld bij de aanpak van onveiligheid. Dit wordt aangeduid met de term responsabilisering. De rol van de politie is daarmee veranderd, niet langer stond zij boven de samenleving, maar in de samenleving. Samenwerkingsverbanden tussen verschillende organisaties kwamen in het maatschappelijke middenveld tot stand. Tegelijkertijd ontstond daardoor een discussie over wat nu precies tot de kerntaken van de politie behoorde en wat aan andere organisaties overgelaten kon worden.

De hoeveelheid van het aantal potentiële gevaren is in een samenleving met een toenemende complexiteit is echter enorm. In dat kader wordt er wel van de risicosamenleving gesproken. De overheid behoort veiligheid als één van haar primaire taken te zien. De rampen in Enschede en Volendam maakten duidelijk dat het functioneren van de overheid op het gebied van preventie en bestrijding van rampen, te kort schoot. Als gevolg daarvan zijn de zogenaamde Veiligheidsregio's gecreëerd. Binnen deze organisaties werken verschillende hulpverleningsdiensten samen aan integrale veiligheid. De nadruk is daarbij meer op preventie komen te liggen.

Integrale veiligheid heeft door de aanslagen van 11 september eveneens een sterke impuls gekregen. Vanaf die datum is duidelijk geworden dat terrorisme een mondiaal probleem is, dat zich niet langer tot nationale grenzen beperkt. Voornamelijk op initiatief van de Verenigde Staten is er op diverse terreinen gestart met het nemen van maatregelen, om de samenleving te beschermen tegen dit 'nieuwe' gevaar.

De maritieme sector had tot dat moment, in vergelijking met de luchtvaart, nog niet veel met antiterrorisme maatregelen te maken gehad. De International Ship and Port Security-Code, vormde het startpunt van een reeks maatregelen waarmee zeehavens beter beveiligd moesten worden. Veiligheid had voorheen overwegend betrekking op safety, na 11 september kwam de nadruk ook op security (beveiliging) te liggen.

De maatschappelijke veiligheidsontwikkelingen laten dus een beeld zien dat veiligheid niet langer het monopolie is van traditionele veiligheidsorganisaties. Bovendien wordt dit beleid niet autonoom uitgevoerd, maar worden verantwoordelijkheden gedeeld. Organisaties zijn van elkaar afhankelijk, zij bevinden zich in zogenaamde beleidsnetwerken. Als gevolg van deze afhankelijkheidsrelaties ontstaan interacties tussen actoren. Men 'moet' samenwerken om tot gemeenschappelijke oplossingen te komen. Sturing in dergelijke netwerken kan, vanwege het ontbreken van hiërarchie tussen actoren een problematische aangelegenheid zijn. Actoren interpreteren hun omgeving, vanuit bepaalde percepties of werkelijkheidsdefinities. Deze percepties vormen de basis van hun handelen. Wanneer de ene actor invloed wil uitoefenen op de andere actor is het nodig dat hij/zij aansluit bij de werkelijkheidsdefinitie van de ander. Voor het proces is het van belang dat men open staat voor andere ideeën en andere actoren. Door de confrontatie met sociale en cognitieve elementen ontstaat namelijk verandering en worden fixaties vermeden (Termeer 1992: 18). Het is niet zeker dat rampen, zoals in Enschede en Volendam, daarmee voorkomen kunnen worden. Het zal er echter wel eerder toe leiden dat men de beveiliging van de maatschappij op adequate in innovatieve wijze vorm geeft.

Het onderwerp van studie is het veiligheidsbeleid in de Rotterdamse haven met betrekking tot security. Daarbij worden nadrukkelijk de ontwikkelingen, zoals die hiervoor geschetst zijn, betrokken.

### Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in relaties tussen actoren op het gebied van veiligheid in de Rotterdamse haven. Dit gebeurt vanuit een netwerkperspectief. Getracht wordt om de ontwikkelingen in de samenwerking tussen actoren die betrokken zijn bij het lokale veiligheidsnetwerk te beschrijven, te analyseren en aanbevelingen te doen ter verbetering daarvan. Daarbij wordt voor een groot gedeelte gebruik gemaakt van de ervaringen van betrokkenen. De sociale dimensie is daarom erg belangrijk.

### Vraagstelling

De vraagstelling van dit onderzoek luidt:

**Op welke manier hebben security-ontwikkelingen de relaties tussen actoren, op het gebied van veiligheid, in de Rotterdamse haven veranderd?**

Er zal worden gekeken naar de relaties binnen het veiligheidsbeleid voor 11 september en de relaties binnen het veiligheidsbeleid na 11 september. Als gevolg hiervan zijn er een aantal ontwikkelingen te schetsen. De analyse, die heeft plaatsgevonden aan de hand van theoretische concepten, zal worden getoetst tegen de maatschappelijke veiligheidsontwikkelingen.

### Analyse

Security heeft voor 11 september vooral te maken met de opsporing en bestrijding van criminaliteit. De politie richt zich vooral op de onderwereld, de bijzondere opsporingsdiensten richten zich voornamelijk op de bovenwereld. Van uitwisseling tussen beide domeinen is zelden sprake. Het bedrijfsleven wordt vooral benaderd in het licht van daderschap, waardoor er wantrouwen in de samenwerking bestaat tussen handhavende diensten en het bedrijfsleven. De ontwikkeling naar een omgevingsoriëntatie die zich op landelijk niveau bij de politie voordoet, vindt eveneens bij de Zeehavenpolitie plaats. Men gaat in de haven steeds meer zoeken naar initiatieven om samen te werken. Daarnaast wordt de wetenschap steeds meer betrokken bij security in de haven, om een beter beeld te krijgen van criminaliteit. De nadruk van het veiligheidsbeleid ligt echter op safety. Ongelukken vormen het grootste gevaar binnen de haven.

Dat veranderd wanneer terrorisme vanaf 2001 op de politieke agenda komt te staan. De Rotterdamse haven moet binnen korte tijd de International Ship and Port Security-Code invoeren. Hiervoor wordt een integrale aanpak gekozen. Het Havenbedrijf Rotterdam NV krijgt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en handhaving. Port security, waarmee in dit onderzoek de maatregelen als gevolg van 11 september wordt verstaan, is daarmee niet langer uitsluitend belegd bij de traditionele handhavers. Het Havenbedrijf kiest er echter voor om met name de Zeehavenpolitie en de Douane, vanwege hun expertise, bij de implementatie te betrekken. Bij de handhaving van security wordt bestuursrecht in plaats van strafrecht toegepast, omdat men er van uit gaat dat bedrijven op die manier eerder zullen gehoorzamen. Indien ze de wet overtreden kunnen ze uiteindelijk hun certificaat kwijtraken, waardoor ze geen schepen meer mogen ontvangen.

### Conclusies

Port security zorgt ervoor dat er een nieuwe impuls aan de samenwerking is gegeven. Terrorisme legt een druk op organisaties om gedegen zorg te dragen voor de veiligheid in de haven. Dit is nog eens versterkt door de aandacht voor crisisbestrijding en het ontstaan van de Veiligheidsregio's. Het netwerk van veiligheidsactoren is daardoor danig uitgebreid. De verhoudingen in het netwerk zijn eveneens veranderd. De politie heeft in overeenstemming met de maatschappelijke veiligheidsontwikkelingen een kleinere rol gekregen. Alleen heeft dit binnen deze context niet zoveel te maken met capaciteitsgebrek. Sterker nog, de Zeehavenpolitie wil zich nog niet neerleggen bij het feit dat zij in de nationale Havenbeveiligingswet helemaal niet benoemd zijn. Van responsabilisering is dan ook niet echt sprake, hoewel men tevreden is over de wijze waarop men samenwerkt met andere organisaties. Deze tevredenheid wordt door alle actoren ervaren. Er bestaat een bepaalde trots op de voortvarende wijze waarop men de zaken in Rotterdam heeft opgepakt. Tegelijkertijd wordt er gewaakt voor zelfgenoegzaamheid. Er wordt met name gewezen op de gevaren van afnemende awareness. Naarmate een aanslag uitblijft, zal men steeds minder noodzaak voelen om scherp te blijven. De succesvolle samenwerking, zoals dat door de betrokkenen ervaren wordt, is voor een deel terug te voeren op initiatieven tot samenwerking, van voor 11 september. Wat dat betreft is er in de Rotterdamse haven al veel gewonnen. Maar om van echt integraal veiligheidsbeleid te spreken, kan men nog altijd wel een aantal verdiepingsslagen maken.

## *Inhoudsopgave*

<b>1</b>	<b><i>Veranderingen in veiligheidsbeleid</i></b>	<b>1</b>
1.1	<i>Veiligheid</i>	1
1.2	<i>Veiligheid van monopolie naar netwerk</i>	2
1.3	<i>Organisatie van veiligheid</i>	4
1.4	<i>Terrorisme als nieuwe bedreiging</i>	7
<b>2</b>	<b><i>Samenwerking in netwerken</i></b>	<b>9</b>
2.1	<i>Inleiding</i>	9
2.2	<i>De rationele actor</i>	10
2.3	<i>Netwerken</i>	11
2.3.1	Kenmerken van netwerken	11
2.3.2	Interactie, percepties en strategisch gedrag	14
2.4	<i>Samenwerking</i>	15
2.4.1	Speltypen in de praktijk van netwerken	16
2.4.2	Stimulerende factoren	18
2.4.3	Belemmerende factoren	22
2.5	<i>Sturing in netwerken</i>	23
2.5.1	Netwerkmanagement als strategie	23
2.5.2	Configuratiemanagement volgens Termeer	24
2.6	<i>Samenvatting</i>	27
<b>3</b>	<b><i>Vraagstelling en onderzoeksopzet</i></b>	<b>28</b>
3.1	<i>Probleemanalyse</i>	28
3.2	<i>Probleemstelling</i>	28
3.2.1	Doelstelling	28
3.2.2	Centrale vraagstelling	29
3.3	<i>Relevantie</i>	29
3.3.1	Praktische relevantie	30
3.3.2	Wetenschappelijke relevantie	30
3.4	<i>Methodologie</i>	30
3.5	<i>Afbakening</i>	31
3.6	<i>Operationalisatie</i>	33
3.7	<i>Leeswijzer</i>	34
3.7.1	Theoretisch kader	34
3.7.2	Beschrijvend kader	34
3.7.3	Analyse	34
3.7.4	Conclusies en aanbevelingen	34
<b>4</b>	<b><i>Samenwerking voor 11 september</i></b>	<b>36</b>
4.1	<i>Inleiding</i>	36
4.2	<i>De Rotterdamse haven</i>	36
4.3	<i>Samenwerking voor 11 september</i>	37
4.4	<i>Securitypartners in de haven</i>	38
4.4.1	De politie	38
4.4.2	Koninklijke Marechaussee	39
4.4.3	Vervolging	40
4.4.4	Veiligheidsdienst	40
4.4.5	Bijzondere opsporingsdiensten	40

4.4.6	Private partners .....	41
<b>4.5</b>	<b><i>Samenwerking tussen controle- en opsporingsdiensten</i></b> .....	<b>41</b>
<b>4.6</b>	<b><i>Initiatieven van samenwerking</i></b> .....	<b>44</b>
4.6.1	Hit And Run Container team .....	44
4.6.2	Expertisecentrum Haven .....	44
4.6.3	Security Mainport Rotterdam gids .....	45
<b>5</b>	<b><i>Samenwerking na 11 september</i></b> .....	<b>46</b>
<b>5.1</b>	<b><i>Inleiding</i></b> .....	<b>46</b>
<b>5.2</b>	<b><i>Na 11 september</i></b> .....	<b>46</b>
5.2.1	De International Ship and Port Security-Code .....	46
5.2.2	De EU-Verordening .....	48
5.2.3	De Havenbeveiligingswet .....	48
5.2.4	De EU-Richtlijn .....	49
5.2.5	Bestuurlijke inbedding .....	51
5.2.6	Overige initiatieven .....	54
<b>5.3</b>	<b><i>Nieuwe securitypartners</i></b> .....	<b>54</b>
5.3.1	Beleidsactoren .....	54
5.3.2	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond .....	56
5.3.3	Defensie .....	57
5.3.4	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding .....	58
5.3.5	Het bedrijfsleven .....	58
<b>5.4</b>	<b><i>Beschouwing</i></b> .....	<b>58</b>
<b>6</b>	<b><i>Samenwerking in het Rotterdamse securitynetwerk</i></b> .....	<b>60</b>
<b>6.1</b>	<b><i>Inleiding</i></b> .....	<b>60</b>
<b>6.2</b>	<b><i>Configuraties</i></b> .....	<b>60</b>
<b>6.3</b>	<b><i>Competenties</i></b> .....	<b>61</b>
6.3.1	Nationaal .....	61
6.3.2	Lokaal .....	61
<b>6.4</b>	<b><i>Port security als werkelijkheidsdefinitie</i></b> .....	<b>62</b>
6.4.1	Volgens de beleidsconfiguratie .....	63
6.4.2	Volgens de politieconfiguratie .....	63
6.4.3	Volgens de douaneconfiguratie .....	64
6.4.4	Volgens de bedrijfslevenconfiguratie .....	64
<b>6.5</b>	<b><i>Samenwerking</i></b> .....	<b>65</b>
6.5.1	Het netwerkschema .....	65
6.5.2	Afhankelijkheden .....	66
6.5.3	Ervaring van samenwerking .....	70
6.5.4	Stimuli en belemmeringen voor samenwerking .....	72
6.5.5	Verbeteringen voor de toekomst .....	73
6.5.6	Uitdagingen voor de toekomst .....	74
<b>6.6</b>	<b><i>Management niveaus</i></b> .....	<b>76</b>
6.6.1	Operationeel niveau .....	77
6.6.2	Tactisch niveau .....	78
6.6.3	Strategisch niveau .....	80
6.6.4	Samenvatting .....	82
<b>6.7</b>	<b><i>Overige actoren</i></b> .....	<b>83</b>
6.7.1	Defensie .....	83
6.7.2	Veiligheidsregio .....	85
6.7.3	DCMR .....	86



<b>7 Conclusies en aanbevelingen</b> .....	<b>87</b>
7.1 Inleiding .....	87
7.2 Deelvragen .....	87
7.3 Hoofdvraag .....	92
7.4 Aanbevelingen .....	94
7.5 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek .....	94
<i>Literatuurlijst</i> .....	<b>96</b>
<i>Websites</i> .....	<b>99</b>
<i>Bijlage 1: Netwerkschema van security actoren in de Rotterdamse haven ...</i>	<b>100</b>
<i>Bijlage 2: Lijst van respondenten</i> .....	<b>101</b>
<i>Bijlage 3: Voorbeeld interview</i> .....	<b>102</b>

## *Lijst van figuren en tabellen*

### Figuren

<i>Figuur 1 Schematisch overzicht scriptie</i> .....	<b>35</b>
<i>Figuur 2 Het havengebied van Rotterdam</i> .....	<b>37</b>
<i>Figuur 3 Toezicht en handhaving</i> .....	<b>51</b>
<i>Figuur 4 Nationale en lokale bevoegdheden</i> .....	<b>53</b>

### Tabellen

<i>Tabel 1 Afhankelijkheden binnen de beleidsconfiguratie</i> .....	<b>68</b>
<i>Tabel 2 Afhankelijkheden binnen de politieconfiguratie</i> .....	<b>69</b>
<i>Tabel 3 Afhankelijkheden volgens de douaneconfiguratie</i> .....	<b>69</b>
<i>Tabel 4 Afhankelijkheden volgens de bedrijfslevenconfiguratie</i> .....	<b>70</b>
<i>Tabel 5 Afhankelijkheden volgens Defensie</i> .....	<b>84</b>

# ***1 Veranderingen in veiligheidsbeleid***

## ***1.1 Veiligheid***

Veiligheid is een breed begrip, omdat er verschillende aspecten, zoals openbare orde, criminaliteit, industriële ongevallen, epidemieën en brand aan zitten. Bovendien heeft (on)veiligheid niet alleen betrekking op wat er werkelijk mis gaat (objectieve veiligheid), maar evenzeer op wat er mis kan gaan (risico) en op wat mensen als veilig en onveilig ervaren (subjectieve onveiligheid), (Cachet, Derickx en de Vos, 2006: 11). Het is onmogelijk om een alomvattende definitie van veiligheid te geven. Het is echter wel mogelijk om onderscheid te maken in een aantal verschillende veiligheidsaspecten. Zo wordt er een belangrijk verschil tussen safety en security. Hiermee worden fysieke veiligheid en beveiliging bedoeld. Safety betreft het voorkomen van (grootschalige) incidenten en crises door proactieve en preventieve maatregelen en de handhaving daarvan, plus de voorbereiding op een incident of crisis door middel van training. Het voorkomen van calamiteiten, zoals ongelukken bij een raffinaderij, valt zodoende onder safety. Security richt zich op de beveiliging van kwetsbare objecten en personen waarvan het vermoeden bestaat dat zij een mogelijk doelwit zijn van terroristische activiteiten en of andere ingrepen tegen de rechtsorde. De internationale term hiervoor is “unlawful act”. Securitybeleid heeft voornamelijk een preventief karakter, het wijkt daarmee af van crisisbeleid dat pas van toepassing is *tijdens* of *na* een ramp of aanslag. Het Engelse woord “security” wordt echter vaak onterecht vertaald met veiligheid. Na de daadwerkelijke voltrekking van een incident verdwijnt het onderscheid tussen safety en security grotendeels. Het maakt namelijk niet uit of een brand bij een olieraffinaderij is ontstaan als gevolg van een ongeluk of een aanslag.

Een ander onderscheid is te maken tussen sociale en fysieke (on)veiligheid. Sociale onveiligheid betreft onder andere criminaliteit en openbare orde. Fysieke onveiligheid omvat een heel breed terrein van bijvoorbeeld brand, verkeer, industriële veiligheid, het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het onderscheid tussen beide is niet altijd even zwart wit. Een verkeersongeluk kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van asociaal rijgedrag (Cachet et al. 2006: 24). Vanwege de veelheid van aspecten wordt veiligheid met de meest uiteenlopende terreinen in relatie gebracht. Het is daarom voor velen heel herkenbaar, maar het is de vraag of er ook altijd hetzelfde mee bedoeld wordt. Er bestaan in de samenleving zodoende afwijkende visies over wat veilig en onveilig is.

Om die reden wordt in 1993 in de eerste Integrale Veiligheidsrapportage van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geconcludeerd dat er meer inzicht moet worden verkregen in het begrip onveiligheid. “Er moet structureel meer aandacht komen voor veiligheid, als zelfstandig resultaat van overheidshandelen. Een cijfermatig onderbouwd overzicht van de onveiligheid en van ontwikkelingen en achtergronden die daarop van invloed zijn is noodzakelijk”. De Integrale Veiligheidsrapportage vormt daarmee het begin van de opkomst van het politieke thema veiligheid.

Als gevolg van verschillende rampen (de Bijlmer, Enschede en Volendam bijvoorbeeld) is veiligheid zelfs één van de belangrijkste thema's van onze sociale ordening geworden. Boutellier (2005) spreekt over de risicomaatschappij, de voorzorgstaat, de preventiestaat en de controlecultuur. De nadruk ligt niet zozeer op het nastreven van het ‘goede leven’, maar op het voorkomen van onheil. De ‘veilige samenleving’ is een projectmatige onderneming, waarbij samenwerking voorop dient te staan. Veiligheid als bestuurlijke opdracht kent drie wezenskenmerken. Het eerste komt erop neer dat veiligheidspolitiek (veel) sterker dan voorheen wordt geformuleerd in termen van maatschappelijke doelen. Vooral op lokaal niveau vindt er een overbrugging plaats van strafrecht naar bestuur. Niet het Ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie of de politiekorpsen, maar de gemeente neemt steeds vaker

de regie bij de uitvoering van veiligheidszorg. Om die reden ontstaan er diverse samenwerkingsrelaties van de politie met het onderwijs, de horeca, de particuliere beveiliging enz. Ten tweede kan veiligheid onmogelijk een zaak zijn van de overheid alleen. Uitvoering verloopt in netwerken, waarin burgers, instellingen en bedrijven samenwerken op basis van een gemeenschappelijke oriëntatie en in het besef van wederzijdse afhankelijkheid. Ten derde beweegt de bestuurlijke opdracht zich langs een mix van drie typen interventies die aan elkaar gelijkwaardig zijn: handhaving, tegenhouden, sociale en fysieke interventies. Voor de oude tegenstelling tussen repressie en preventie (altijd een bron van rivaliteit en conflict) bestaat onder het bestuurlijke veiligheidsparadigma veel minder aanleiding. Welk type interventie wordt ingezet hangt af van de omstandigheden. Dit staat ter beoordeling van het openbaar bestuur (SMVP 2007: 14).

### ***1.2 Veiligheid van monopolie naar netwerk***

De eerste Integrale Veiligheidsrapportage vormt niet het begin van de vernieuwingen in veiligheidsbeleid, al lang voor de publicatie zijn er al veiligheidsontwikkelingen gaande. Sinds de jaren zestig is er een toename van criminaliteit waar te nemen, welke een grote druk legt op politie en justitie. De subjectieve onveiligheid is eveneens toegenomen, waardoor het optreden van politie en justitie aan legitimiteit heeft ingeboet. In 1984 probeert de commissie Kleine Criminaliteit (beter bekend als de commissie Roethof) een analyse te maken van de crisis in het veiligheidsbeleid. De conclusies brachten een enorme schokgolf teweeg. De aanpak van (kleine) criminaliteit moest niet langer worden gezocht in repressie, maar in preventie en sociale controle. Daarnaast wordt misdaad vaak vergemakkelijkt door slordige wetgeving, nonchalance van organisaties, onduidelijke administratieve of bestuurlijke regels, of omdat de ‘markt’ anders niet optimaal kan functioneren (Bruinsma 2007: 539). Voorkoming en bestrijding van kleine criminaliteit moet worden beschouwd als een zaak van de samenleving als geheel. Het toenmalige Kabinet reageerde op de conclusies van het rapport met een eigen beleidsplan: *Samenleving en criminaliteit*. Naast versterking van het strafrechtelijke apparaat en van de justitiële functie, werd in dat beleidsplan aangekondigd ‘dat de medeverantwoordelijkheid van de samenleving in al haar geledingen voor de preventie van de kleine criminaliteit dient te worden geactiveerd’ (SMVP 2007).

De nadruk is in de loop der jaren dus steeds meer op een preventieve aanpak van onveiligheid komen te liggen. De commissie Roethof introduceerde het begrip bestuurlijke preventie. Het belangrijkste gevolg van deze preventieve aanpak is dat de politie steeds minder als enige verantwoordelijke wordt gezien voor de zorg voor veiligheid. De keten van klassieke veiligheidsactoren is daarmee uitgebreid met partijen die voorheen slechts ‘zijdelings’ een rol speelden. Het voorkomen dat kinderen zich inlaten met misdrijven ligt zowel bij ouders, vrienden, scholen, verenigingen en gemeenten als bij politie en justitie.

Deze ontwikkeling wordt aangeduid als de responsabilisering van de samenleving. De oorzaak van deze tendens ligt voor een groot deel in de beperkte capaciteit binnen het strafrechtelijke systeem. Anderzijds heeft het ook te maken met een wijziging in strategie. In 1977 was het rapport ‘*Politie in verandering*’ verschenen, waarin een pleidooi werd gehouden voor buurt- en wijkteams, die samen met de bevolking politietaken zouden uitvoeren. De kloof die tussen handhavers en de samenleving was ontstaan moest daarmee worden gedicht. De politie moest midden in de samenleving komen te staan. Door de samenwerking werd de politie afhankelijker van wat anderen, in het bijzonder het openbaar bestuur, ondernamen. De nieuwe filosofie hield in dat veiligheid slechts is te realiseren in een nauwe samenwerking tussen overheid, burgers en bedrijven, waarbij het niet bij voorbaat gezegd is dat de overheid de primaire initiatiefnemer is (Muller 2005: 8). Samenwerking kan twee betekenissen hebben. Het kan duiden op het gezamenlijk inzetten van middelen, waarbij competenties gebundeld worden. Daarnaast kan samenwerking het in overleg handelen inhouden, de bundeling van competenties blijft dan achterwege. In beide betekenissen kan dat handelen betrekking hebben op de fase van voorbereiding van het beleid, of op de fase van uitvoering van het beleid

(Bruinsma 2007: 543). Veiligheid is daarmee een integrale aangelegenheid geworden. Het begrip 'integrale veiligheid' is echter niet volstrekt helder, het kan betrekking hebben op drie verschillende zaken. De ene keer wordt het gebruikt om alle *vormen* van veiligheid aan te geven. Daarmee wordt bedoeld dat mensen worden beschermd tegen verschillende typen onheil, van burenoverlast tot terrorisme. In een tweede betekenis is de term geregeld terug te vinden om de *samenhang* te duiden tussen diverse maatschappelijke problemen waarvan criminaliteit slechts een uitingvorm is. Dan gaat het om aanpak van werkloosheid, of verbetering van onderwijs om zo criminaliteit te voorkomen. Deze aspecten hebben een aanwijsbare samenhang. De derde betekenis slaat op de mate van *samenwerking* van diverse instanties en personen om samen voor veiligheid te zorgen (Bruinsma 2007: 537). In deze scriptie staat deze laatste betekenis van het begrip integrale veiligheid centraal.

Door de verschuiving van incidentgerichtheid naar preventie is het van belang dat er een goed beeld bestaat over de aard van de problematiek, de omvang en de achtergronden. Aan de hand van deze probleemanalyse kunnen partners gemobiliseerd worden en duidelijk gemaakt worden op welke manier zij bij kunnen dragen aan de oplossing van de problemen. Met een grondige analyse van problematiek wordt het mogelijk om meer vooruit te plannen en minder responsief op te treden. Daarnaast kan op basis van een beeldanalyse beter beoordeeld worden welke zaken door andere partners dan de politie, of door justitie binnen een integrale benadering, kunnen worden aangepakt.

Het bleek in operationele zin echter moeilijk om verantwoordelijkheden toe te delen aan andere partijen. Een goed voorbeeld is het onderwijs dat lange tijd van geen veiligheidsprobleem wilde weten, tot het op een aantal scholen het primaire proces, onderwijs in de weg ging staan. Het is daarom niet alleen een kwestie van verantwoordelijk *maken*, maar ook van verantwoordelijkheid *nemen*. Dit veiligheidstreven wijkt nadrukkelijk af van de traditionele strafrechtelijke handhaving. Daarbij intervenueert de staat achteraf, op basis van exclusieve verantwoordelijkheden. Het staat eerder in het teken van anticipatie en zoeken van mogelijkheden om risico's voor te zijn. Het is daarom niet zozeer een technisch-juridische strategie, maar een normatieve (Boutellier 2005: 19). Hiërarchische sturing past steeds minder goed binnen deze opvatting.

Op lokaal niveau bestaan er veel voorbeelden van samenwerking tussen publieke en private partijen. Terpstra en Kouwenhoven (2004) constateren in hun empirisch onderzoek naar lokale netwerken in de veiligheidszorg, dat de acht onderzochte projecten sterk variëren in professionaliteit, duurzaamheid, aantal betrokken partijen en burgerparticipatie. De projecten functioneren vaak informeel op basis van afspraken, maar veelal liggen er convenanten of contracten aan ten grondslag. Het voordeel van het informele karakter is dat de samenwerking flexibel en daadkrachtig is. Het nadeel van de informaliteit is dat het de samenwerking erg kwetsbaar maakt. De netwerken ontstaan in de regel van onderop. Vaak ontbreekt het aan duidelijke doelen en afspraken. Beide auteurs achten de rol van de gemeente en de politie doorslaggevend voor de duurzaamheid van de onderneming. In de praktijk blijkt vooral de gemeente bij lokale veiligheidszorg niet in staat deze rol te spelen. Kleine gemeenten ontbreekt het dikwijls aan de hiervoor benodigde deskundigheid, grotere gemeenten worstelen vaak met bureaucraties en verkokering van het eigen apparaat.

Samenwerking in Nederland blijft in de praktijk veelal beperkt tot de coördinatie en afstemming op elkaar, van een inlevering van de eigen autonomie is geen sprake. Er moet daarom veel overlegd worden om tot consensus te komen. De politie neemt dan niet zelden, in eerste aanleg, de traditionele rol van regisseur op zich. Dat legt de nodige bestuurlijke druk op de politieorganisatie. Veel integraal beleid blijft steken in de fase van beleidsvoorbereiding, terwijl nauwelijks wordt toegekomen aan de uitvoering. Gevaar van integrale samenwerking is dat er onduidelijkheid ontstaat over verantwoordelijkheden. Verder zal naarmate men intensiever gaat samenwerken, de samenwerking kwetsbaarder worden, omdat de partijen afhankelijker van elkaar worden. Dat kan grote gevolgen voor het netwerk opleveren, wanneer een actor zich terug trekt als gevolg van kosten, of tegenvallende resultaten. Het is dus belangrijk om de rollen van spelers vast te stellen, vrijblijvendheid te

vermijden en effectiviteit zoveel mogelijk te realiseren. Het voeren van overleg en het maken van afspraken is dan ook onoverkomelijk.

### 1.3 Organisatie van veiligheid

De achterliggende reden waarom de uitvoering van integrale veiligheid vaak de nodige problemen kent, is omdat samenwerking niet in een maatschappelijk en politiek-bestuurlijk vacuüm plaats vindt, maar in een omgeving van bestaande organisaties, die ieder hun eigen historie, cultuur en belangen hebben. Dit gegeven heeft een impuls gegeven aan het denken over *governance*, hier zal in hoofdstuk twee uitgebreid aandacht aan worden besteed. Elke vorm van sturing zal bovendien niet alleen een inhoudelijke koers impliceren, maar ook een organisatorische vorm, waarbinnen die koers zijn beslag zou kunnen en moeten krijgen. Veelal wordt verondersteld dat door een andere (institutionele) vormgeving beoogd beleid beter geëffectueerd zal kunnen worden (Cachet et al. 2006: 13). Binnen de politieorganisatie ontstond in de jaren zeventig een inhoudelijke zelfreflectie over het functioneren. Uitvoerende politiemensen dienden, bij de toepassing van wetten en de uitvoering van het politiebeleid, rekening te houden met de unieke kenmerken van een situatie. Een dergelijke contextuele uitvoering diende de politie meer legitimiteit te verschaffen (Van der Torre en Van Harmelen 2007: 400). Het oude beeld van ‘oom agent’ behoorde echter te worden bijgesteld, omdat de burger mondiger geworden was en niet zonder meer de aanwijzingen van politieambtenaren accepteerde. Het besef dat de burger in het contact met de politie zowel ondersteund als beperkt wordt, moest beter benut worden. De politierol is daardoor verbrokkeld en vervaagd geraakt, waardoor er onduidelijkheid ontstond over de eigen identiteit en functioneren. De maatschappelijke verharding, die zich uitte in grote ordeverstoringen en toename van (kleine) criminaliteit, had ertoe geleid dat de legitimiteit van politieoptreden was afgenomen. De roep om striktere handhaving nam toe, maar kon moeilijk beantwoord worden vanwege de beperkte capaciteit van politie, justitie en gevangeniswezen.

Boutellier (2005: 23) heeft deze organisatorische veiligheidsproblematiek in een metafoor van een voetbalelftal proberen te vatten.

*“Justitie staat tussen de palen en vliegt de ballen om de oren. Idealiter wordt in een dergelijke situatie het spel vanuit de verdediging opnieuw opgebouwd. De doelman coacht zijn verdediging; de verdediging ondersteunt het middenveld en het middenveld bedient de voorhoede. In deze beweging van achteruit naar voren zijn politie en justitie proactieve laatste instanties. De verdediging bestaat uit de instellingen die zich bezighouden met risico’s (jeugdzorg, stewards in en rond voetbalstadions, surveillance in het uitgaansleven). In het middenveld treffen we de instituties aan waarvoor veiligheid slechts een afgeleide functie is. Daarbij kan gedacht worden aan onderwijs, de zorg, het bedrijfsleven, gemeentelijke diensten enz. Binnen het veiligheidsparadigma krijgen zij naast hun eigen doeleinden een extra functie toebedeeld. Daarbij gaat het om vroegtijdige correctie van ongewenst gedrag, beslechting van conflicten, versterking van de integriteit en bevordering van burgerschap. De voorhoede bestaat uit burgers en de sociale verbanden die aangaan.*

*Het team heeft te maken met een kader van spelregels dat wordt bewaakt door een toezichthouder (de scheidsrechter c.q. de overheid). De coach maakt met de spelers afspraken over de te voeren tactiek. Eenmaal op het veld dienen zij echter op basis van zelfsturing het spel te spelen. Iedere speler heeft zijn eigen positie, maar behoeft een behoorlijke discretionaire ruimte; de grootste activiteit vindt plaats daar waar de bal zich bevindt. Men kan spreken van good governance indien het spel gestructureerd op basis van vooraf gemaakte afspraken gespeeld wordt.*

*Dit bestuurlijke model veronderstelt dat het ondersteunend is aan de voorhoede van een samenleving. Hier wordt het spel bij voorkeur gemaakt. Hier vindt men de creativiteit, de sociale innovatie, het sociale kapitaal dat zich geruggensteund dient te weten door de*

*organisaties in het middenveld. Het model geeft een beeld van een beweging naar voren, maar er wordt verdedigd wanneer het erop aankomt”.*

Responsibilisering had tot gevolg dat de aandacht kwam te liggen op de aanpak van lokale onveiligheid, door gebiedsgebonden politiezorg. Met de Politiewet van 1993 werd deze nieuwe filosofie door middel van een reorganisatie in een nieuwe structuur gegoten. Het onderscheid tussen de Gemeentepolitie en de Rijkspolitie kwam te vervallen. In plaats daarvan werden regionale korpsen ingericht, met eigen taken en verantwoordelijkheden. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) werd aangewezen als systeemverantwoordelijke en als beheerder op afstand. De burgemeester is verantwoordelijk gemaakt voor de handhaving van de openbare orde en hulpverlening. De Officier van Justitie werd verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving. Het beheer is in handen van de korpsbeheerder gekomen. In veel gevallen is dat de burgemeester van de grootste regiogemeente. Het bestuur van het regiokorps werd gevormd door het Regionaal College, dat bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten in de regio, de hoofdofficier van justitie, de korpschef en de korpsbeheerder die tevens de rol van voorzitter vervult. De korpsbeheerder is verplicht om verantwoording aan het College af te leggen, inzake beleid en beheer.

De identiteit van de politie was echter met de nieuwe Politiewet nog niet gered. De discussie over wat de politie nu wel en niet moest doen duurde als gevolg van de responsabilisering van de samenleving voort. Waaruit een herbezinning van de kerntaken ontstond. De Politiewet van 1993 blijft over deze kerntaken erg algemeen, de specifieke invulling is tijdgebonden en komt tot stand in wisselwerking met bestuur en samenleving. In de notitie Kerntaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken wordt een poging gedaan om de kerntaken vast te stellen, daaruit kwam de volgende opsomming:

- strafrechtelijke rechtshandhaving;
- handhaving van de openbare orde;
- noodhulp.

In de Visie op de politiefunctie wordt geconcludeerd dat eenvoudige hulpverzoeken zoveel mogelijk buiten het politieapparaat gehouden dienen te worden. Daarnaast worden beveiligingstaken op grote schaal door particuliere organisaties uitgevoerd, daardoor kan op beperkte schaal taken worden overgeheveld. De vraag naar politiediensten is echter enorm toegenomen, waardoor de druk op het politieapparaat niet is afgenomen. Bovendien wordt de politie geconfronteerd met de toenemende complexiteit van de samenleving. De afhankelijkheid van de maatschappij en maatschappelijke instellingen is groter geworden (Raad van Hoofdcommissarissen 2005: 3). Het idee van de overheid als centraal sturende actor in politiek-bestuurlijke en maatschappelijke processen, wordt steeds meer losgelaten (Cachet en Versteegh 2007: 495). Er is een verschuiving gaande in de relatie tussen politie en samenleving, van ‘afstemming op’ naar ‘samenwerking met’. De hypothese is dat geïsoleerd politieoptreden weinig effect sorteert. Bovendien zijn veel problemen erg weerbarstig en moeilijk beheersbaar, simpele oplossingen, zoals repressie en technologische preventie leveren niet de gewenste effecten op. Afzonderlijke organisaties blijken evenmin bij machte effectief iets aan de problemen te doen. De hoop is daarom gevestigd op betere afstemming en samenwerking tussen organisaties die nu nog relatief autonoom en dus naast elkaar proberen oplossingen te vinden (Cachet en Versteegh 2007: 508). De politie bevindt zich derhalve in een spagaat. Enerzijds dient zij zich toe te leggen op handhaving en opsporing, als haar kerntaken, anderzijds dient zij haar rol als ondersteuner van veiligheidsnetwerken te spelen. Om de metafoor van het voetbalelftal te gebruiken, heeft de politie de rol van libero. Deze is ondersteunend aan de medeverdedigers en het middenveld, maar gaat er hard in als het moet. Hij heeft een enigszins vrije rol, maar wel vanuit de verdediging. Het middenveld dient bijvoorbeeld zo veel mogelijk zijn eigen veiligheid te regelen, maar de politie verzorgt daartoe wel de achtervang. Ook speelt de libero de lange bal naar voren, teneinde burgers te

ondersteunen in de uitoefening van hun rechten en plichten. Nu de instituties steeds meer doordrongen raken van hun betekenis voor veiligheid, kan de ondersteunende functie van de politie als vrije, laatste man meer rolvast worden gespeeld (Boutellier 2005: 27).

Naast de politie hebben ook andere partners te maken gekregen met veranderingen binnen het veiligheidsdomein. De traditionele veiligheidspartners (die zich bezighouden met hulpverlening en crisisbeheersing) werden geconfronteerd met grootschalige incidenten zoals de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. Deze rampen maakten duidelijk dat de bestuurlijke organisatie van de overheid onder de loep genomen moest worden op het gebied van taken, verantwoordelijkheden en financiering. De overheid had in deze gevallen nagelaten om milieu-, of brandveiligheidwetgeving effectief te handhaven. Bovendien verliep het optreden van de nooddiensten tijdens de ramp niet optimaal. Onderzoek wees uit dat de complexiteit van de taakverdeling gezamenlijke voorbereiding op en optreden bij rampenbestrijding bemoeilijkte. Men moest erkennen dat de moderne samenleving met een grote interactieve complexiteit in oorsprong vaak kleine aanleidingen kent, die grote gevolgen voor het maatschappelijke leven kunnen veroorzaken. Daarom past een aanpak die gericht is op 'klassieke rampen' niet meer in het huidige tijdsbestek. Bij 'moderne crises' komt veel meer kijken. Er moet rekening gehouden worden met problemen in de voedselketen, besmettelijke ziekten, psycho-crisis, grootschalige evenementen, kwetsbaarheden in informatiesystemen en telecommunicatieverstoringen in de logistieke keten (Don Berghuijs 2005: 22). Om beter om te kunnen gaan met moderne crises zijn de zogenaamde Veiligheidsregio's opgericht. Deze Veiligheidsregio's komen voort uit de Wet Kwaliteitsbevordering Rampenbestrijding (WKR) en zijn op 1 juli 2004 in werking getreden. Qua indeling komen deze regio's overeen met de politieregio's. Het doel is om lokale zorg voor fysieke veiligheid naar het regionale niveau op te schalen, waarin de brandweer een centrale preparerende en operationele rol krijgt. De bedoeling van de schaalvergroting is om zoveel mogelijk partijen bij elkaar te brengen om integraliteit vorm te geven. Hierdoor is preventief beleid beter af te stemmen en moet de onderlinge coördinatie tijdens incidenten beter verlopen. De versterking van de veiligheidsketen wordt echter bemoeilijkt door de wijze waarop de verschillende organisaties worden gefinancierd. De financiering blijkt namelijk nogal verkokerd te zijn. Elke organisatie is afhankelijk van een eigen ministerie, waardoor er verschillende bestedingsvoorwaarden bestaan waaraan moet worden voldaan. Dat maakt het voor gemeenten moeilijk om lokaal veiligheidsbeleid te regisseren. In de toekomst zal er naar oplossingen gezocht moeten worden om deze problemen aan te pakken.

Concluderend laten de ontwikkelingen een tweeledig beeld zien. Enerzijds vindt er decentralisatie plaats in lokale veiligheidsnetwerken, als gevolg van de preventieve aanpak en responsabilisering. Anderzijds wordt crisisbeheersing om redenen van coördinatie en afstemming geregionaliseerd. Andere voorbeelden bevestigen dit beeld. Zo is het Platform Criminaliteitsbestrijding een voorbeeld van decentralisatie, omdat deze naast een landelijke organisatie ook een aantal regionale initiatieven kennen. Deze platforms zijn een initiatief waarin vertegenwoordigers van ministeries, het OM, de politie, overheden, vakbonden, en het bedrijfsleven plannen uitwerken om in gezamenlijke verantwoordelijkheid preventieve maatregelen te bedenken. De Politiewet van 1993 heeft zijn beurt ook weer tot centralisatie geleid, als gevolg van:

- De oprichting van het Koninklijke Landelijke Politiedienst dat als een agentschap onder de minister van BZK valt.
- De oprichting van de Nationale Recherche.
- De invoering van prestatiecontracten tussen de minister en de korpsbeheerders.

Men hoopt dat deze centralisatie van politiesturing zal leiden tot een effectievere en efficiënter ingerichte informatievoorziening en -uitwisseling. Maar maatschappelijk verkeer,

informatieverkeer inbegrepen, verloopt echter niet volgens een strak hiërarchisch geordend proces en kan dus niet als zodanig worden beheerst, hetgeen wel verondersteld lijkt te worden. Onze maatschappij is nou eenmaal een netwerksamenleving die gekenmerkt wordt door dynamiek en pluriformiteit (Cachet et al. 2006: 96). Daarom zal de tweeledigheid tussen centralisatie en decentralisatie voortduren, zeker nu terrorisme een nieuw veiligheidsgevaar oplevert.

### ***1.4 Terrorisme als nieuwe bedreiging***

De heroriëntatie op uitvoering en de inrichting van het veiligheidsbeleid hebben als gevolg van de aanslagen van 11 september een nieuwe impuls gekregen. De westerse wereld werd hierdoor uit hun roes van schijnbare onaantastbaarheid gehaald. Terrorisme vormt een reëel gevaar dat tot de westerse wereld is doorgedrongen. Dat heeft nogal wat gevolgen gehad. Zo is er op diverse terreinen nieuwe wetgeving ontworpen, of is oude wetgeving aangepast. Talloze verdragen zijn gesloten met als doel om terrorisme te bestrijden. Kortom de perceptie van veiligheid is drastisch veranderd. Terrorisme is niet langer iets dat zich voornamelijk in het Midden-Oosten afspeelt, of een interne kwestie van afzonderlijke landen is. 11 september maakte duidelijk dat terrorisme een mondiaal probleem is dat altijd en overal kan toeslaan. Men is zich bewuster geworden van het gevaar en voelt zich daardoor kwetsbaarder dan ooit. Vanuit de literatuur is het onmogelijk om een eenduidige definitie van terrorisme te geven, er bestaan namelijk vele tientallen versies die elk weer net iets anders zijn. Over het algemeen duiden de definities op het gebruik van geweld of het dreigen daarmee. Het grote verschil dat terroristen van gewone criminelen onderscheid is het feit dat terroristen vaak een politiek doel nastreven en daarvoor publiciteit zoeken. Daarom claimen zij vaak de verantwoordelijkheid voor een aanslag, waar criminaliteit zich in de anonimiteit afspeelt. Vaak zijn burgers of civiele objecten het doelwit van een aanslag. De Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst hanteert de volgende definitie (AIVD 2001):

*“Terrorisme is het plegen van of dreigen met op mensenlevens gericht geweld, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen of politiek besluitvorming te beïnvloeden”*

Kijkend naar de aanslagen in New York en later in Madrid en Londen kan men stellen, voor zover deze aanslagen vanuit een gezamenlijk en coherent perspectief zijn gepleegd, dat de doelstellingen gehaald zijn. Niet alleen vielen er veel slachtoffers, de psychologische impact was enorm. Er ontstond angst om het volgende doelwit van een aanslag te worden. Veel verschillende definities van terrorisme benadrukken het belang van deze angst op de samenleving als gevolg van een aanslag. Terroristen streven ernaar de samenleving hun macht te laten overschatten en willen het belang van hun zaak daarmee benadrukken. Een ander doel is om een overspannen reactie van de overheid uit te lokken, of om simpelweg te intimideren om zo meer aandacht en steun voor hun doelen te krijgen.

Omdat onheil als gevolg van terrorisme moedwillig wordt aangebracht, heeft veiligheid een nieuwe dimensie gekregen. Het is meer een kwestie van beveiligen (security) geworden. Op mondiaal niveau is men een inventarisatie van de meest kwetsbare sectoren gaan maken. Deze inventarisatie bracht naar voren dat transportmodaliteiten, met name de maritieme sector, nog onvoldoende waren beveiligd tegen vormen van terrorisme. Om de maritieme sector beter te beveiligen is daarom in 2002, tijdens een diplomatieke conferentie van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), een overeenkomst bereikt over uniforme internationale regelgeving op het gebied van maritieme security. Dit wordt de International Ship and Port Facility Security Code (ISPS-Code) genoemd. De ISPS-Code is een pakket aan maatregelen waarmee de beveiliging op zeeschepen en havenfaciliteiten beter wordt gewaarborgd. Belangrijke voorwaarde was om economische processen zo min mogelijk te verstoren. Met de ISPS-Code is een weg ingeslagen om een verhoogde beveiligingsstructuur neer te zetten. In



eerste instantie beperkten de maatregelen zich alleen tot zeeschepen en havenfaciliteiten, maar uiteindelijk zal het hele havengebied beter beveiligd moeten worden.

De tekortkoming van de bovenstaande definitie is dat het de nadruk legt op de beveiliging van mensen. Terroristisch geweld hoeft echter niet puur op mensenlevens gericht te zijn. Het beschadigen of vernietigen van een object of infrastructuur kan een op zichzelf staand doel zijn, zonder daarbij noodzakelijkerwijs mensen om te brengen. Een terroristische aanslag in de haven kan gericht zijn op het logistieke proces, om zo een economie te ontwrichten. Dat is door de Maritime Transport Committee (MTC) van de OECD in 2003 nog eens onderschreven. In hun rapport onderzocht de MTC wat de risico's van terrorisme voor de transportsector kunnen zijn. Daarbij is er gekeken naar de kosten die het gevolg zijn van een aanslag afgezet tegen de kosten van beveiligingsmaatregelen. De MTC concludeerde dat de kosten van nietsdoen potentieel veel hoger zijn dan eventuele veiligheidsmaatregelen. Een grootschalige en gecoördineerde aanslag kan een complete haven stilleggen. Dat kan zowel het directe gevolg zijn van de aanslag, als het indirecte gevolg van de maatregelen die genomen worden na een aanslag, zoals het tijdelijk sluiten van een haven en havenactiviteiten. De MTC constateert eveneens dat de port security maatregelen ook positieve neveneffecten hebben, zoals de verbeterde aanpak en opsporing van zware criminaliteit, afnemende verzekeringspremies en betere voorraadinventarisatie. Het rapport van de MTC vormt derhalve een legitimatie om verplichtende maatregelen te implementeren.

Een grote complicatie van terrorisme is het feit dat het in de praktijk vaak verweven blijkt te zijn met 'gewone criminaliteit'. De haven hoeft dan ook niet per definitie een doelwit van een aanslag te zijn. Terroristische organisaties maken namelijk dikwijls gebruik van criminele activiteiten, zoals mensensmokkel, fraude, wapenhandel, handel in drugs, corruptie, afpersing en ontvoering. Hierdoor is het niet altijd mogelijk om activiteiten met een terroristisch doel te scheiden van gewone criminaliteit. Het is daarom belangrijk om antiterrorisme maatregelen te koppelen aan criminaliteitsbestrijding. Zeker omdat de bestrijding van criminaliteit tegelijkertijd ook het tegengaan van terrorisme kan betekenen. Terrorismebestrijding is daarom niet langer het monopolie van veiligheidsdiensten, maar van verscheidene opsporing- en handhavingdiensten. Met de uitvoering van hun dagelijkse taken kunnen zij in aanraking komen met terroristische activiteiten. Terrorisme heeft daarom een verdieping gegeven aan het ten uitvoer brengen van integraal veiligheidsbeleid.

## 2 *Samenwerking in netwerken*

### 2.1 *Inleiding*

De totstandkoming van samenwerkingsverbanden, als gevolg van responsabilisering, grootschalige crises en terrorisme, tussen uiteenlopende partijen in de veiligheidszorg biedt niet alleen vele mogelijkheden en uitdagingen, maar roept ook vragen op, zowel van meer praktische aard als fundamentele aard. In dit hoofdstuk zal daarom op basis van bestudeerde literatuur bijzondere aandacht worden besteed aan samenwerking en netwerkvorming. Dit hoofdstuk legt mede een theoretische basis voor het empirische onderzoek. Hiermee wordt een kader gevormd waarmee naar de werkelijkheid wordt gekeken. Dit is een belangrijke voorwaarde voor wetenschappelijk onderzoek. De werkelijkheid in bestuurskundig onderzoek is namelijk op vatten als een sociale werkelijkheid, dat door middel van empirisch onderzoek onderzocht kan worden. Op deze manier wordt dit begrip enigszins gerelativeerd: *de* werkelijkheid bestaat niet maar hangt af van de ‘bril’ die de onderzoeker op heeft om de context te interpreteren.

In dit onderzoek is gekozen voor een omgevingsgerichte oriëntatie. Hiermee wordt bedoeld dat organisaties niet in isolement bestaan, maar altijd deel uit maken van een maatschappelijke context. Die maatschappelijke context kan worden opgevat als de omgeving waarin organisaties opereren (Klijn en Van Twist 2000: 38). De omgeving bestaat uit partijen die als belanghebbenden of als betrokkenen optreden (actoren) en uit meer indirecte actie-elementen zoals economische groei en technologische ontwikkeling (factoren). In dit hoofdstuk wordt voornamelijk aandacht besteed aan actoren.

In het vorige hoofdstuk is besproken dat de aanpak van veiligheid veelal de inspanning van meerdere actoren vergt. Dat geldt eveneens voor een groot aantal andere maatschappelijke problemen. Kennis en deskundigheid zijn vaak over verschillende actoren verspreid. Daarom is de laatste jaren een steeds sterkere roep om meer coördinatie, integratie en samenwerking ontstaan. Doelgroepenbeleid, gebiedsgerichte benadering en integrale aanpak zijn het devies (Pröpper 2000). Elk van deze actoren levert een eigen bijdrage aan de aanpak van deze vraagstukken. Deze bijdragen staan echter niet los van elkaar, maar zijn als complexe interactiepatronen te beschouwen. In deze patronen worden informatie, doelstellingen en hulpbronnen uitgewisseld. Actoren organiseren zich zo gezien vanuit een pragmatische overweging rondom bepaalde beleidsproblemen. Op deze manier ontstaan wederzijdse afhankelijkheden en vormen zich zogenaamde beleidsnetwerken. Hiermee worden patronen van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen en/of beleidsprogramma's bedoeld (De Bruijn, Kickert en Koppenjan 1992: 4). Deze collectieve aanpak moet tot slagvaardiger optreden leiden, omdat men de inspanningen bundelt in plaats van langs elkaar heen te werken. Daardoor ontstaat er echter ook een coördinatieprobleem en bestaat het gevaar dat ‘polderen’ ontaardt in doormodderen. In dit hoofdstuk worden de kenmerken van beleidsnetwerken in het algemeen verkend alsmede de mogelijkheid om binnen deze netwerken te komen tot gezamenlijk beleid.

In de volgende paragraaf wordt om te beginnen dieper op de begrippen rationaliteit en actoren in gegaan. In paragraaf 2.3 worden netwerken vanuit theoretisch perspectief onder de loep genomen. Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 onderzocht wat de mogelijkheden zijn tot management van beleidsnetwerken. Tot slot wordt in paragraaf 2.5 de werking van netwerken beoordeeld. Leidt samenwerking in netwerken tot vruchtbaar beleid en hoe moet de afstemming tussen samenwerking en autonomie worden gevonden?

## 2.2 De rationele actor

De aanduiding actor zorgt soms voor enige verwarring omdat het meerdere betekenissen kan hebben. Met het begrip *actor* of *actoren* kunnen zowel individuen, als groepen of collectiviteiten bedoeld worden. Een organisatie is dus altijd een actor, maar andersom is een actor niet altijd een organisatie. Zo opgevat zou de eenheid van handelen van een actor geproblematiseerd kunnen worden. Crozier en Friedberg (in Godfroj, 1981: 75) menen dat ‘organisaties’ niet als actoren aangeduid mogen worden, omdat dit sociale constructies zouden zijn in plaats van subjecten. En een sociale constructie kan niet handelen. Godfroj (1981: 76) bestrijdt echter dat organisaties sociale constructies zouden zijn. Een groep *is* geen sociaal systeem, maar *heeft* een sociaal systeem, stelt hij. Juist het feit dat een groep een sociaal systeem heeft ontwikkeld betekent dat zij als eenheid kan optreden en dus als subject opgevat mag worden. Een individu kan als representant van een organisatie optreden. In dat geval zal hij daarom enerzijds vanuit dit sociale systeem handelen, anderzijds zullen zijn individuele kennis en vaardigheden van invloed zijn op het handelen. Naarmate de sociale systemen complexer worden, zullen individuen steeds minder voor zichzelf optreden maar als representanten van groepen of organisaties (Stokman 1994: 165). Zo zal het individu in het gezin sterker aanwezig zijn dan binnen een internationale gemeenschap.

In het vervolg van deze scriptie zullen de termen organisatie en actoren door elkaar heen gebruikt worden, omdat bij beide begrippen een eenheid van handelen wordt verondersteld. Doorgaans zal er echter de voorkeur gegeven worden aan het laatste begrip, omdat hier zowel een representant als de organisatie zelf mee bedoeld kan worden.

Eenheid van handelen impliceert een zekere mate van rationaliteit. Volgens de klassieke opvatting over rationaliteit zijn actoren altijd bezig om hun eigen doeleinden te verwezenlijken, waarbij zij streven naar optimalisatie. Volgens deze opvatting vormen de gekozen doeleinden de uitgangspunten bij het zoeken van oplossingen, waarbij alle alternatieven onderzocht en geëvalueerd dienen te worden. Het verkrijgen van informatie, al dan niet wetenschappelijke, moet de onzekerheid over het beste alternatief en de werking van instrumenten te verkleinen. Er wordt gezocht naar de beste instrumenten die volgens een vastgesteld handelingspatroon moeten leiden tot de oplossing van een probleem. Het probleem wordt hierbij geanalyseerd in termen van oorzaak en gevolg. Andere actoren worden niet als zelfstandig handelende actoren maar als factoren beschouwd. Het falen van probleemoplossingen wordt doorgaans toegewezen aan onjuiste informatie of gebrek aan informatie.

In de jaren vijftig heeft de Amerikaanse socioloog Herbert Simon (1955) overtuigend aangetoond dat actoren helemaal niet zo goed in staat zijn om informatie te verkrijgen en deze te verwerken. De informatie die voorhanden is, is veelal beperkt, bovendien wordt veel informatie tijdens het proces zelf ontdekt. Het is moeilijk voor een actor om alle alternatieven met elkaar te vergelijken en te beoordelen welke de meest optimale is, omdat er geen schaalindeling te maken is waarmee de alternatieven onderling zijn te vergelijken. Bovendien bestaat er onzekerheid over de uitkomsten van bepaalde beleidsopties. Simon spreekt in dit licht over *bounded rationality*. Het gedrag van actoren heeft daarom meer weg van *satisficing* dan *optimizing*. Hiermee wordt bedoeld dat actoren genoeg zullen nemen met suboptimale oplossingen. Actoren zullen vaak voor de oplossing kiezen die zich als eerste aandient. Zodoende voltrekt beleid zich volgens een incrementeel proces, dat wil zeggen stapje voor stapje. Kosten vormen hierbij een belangrijke factor, omdat onderzoek naar alternatieven veel tijd en geld kost, en het rendement ervan onzeker is.

Een andere belangrijke weerlegging van de drang naar optimalisatie is het feit dat cultuur zwaar weegt bij besluitvorming. Cultuur vormt een kader waarbinnen keuzes gemaakt worden. Het blijkt in sommige gevallen moeilijk te zijn voor actoren om buiten deze cultuur te treden. Men kiest vaak voor het vertrouwde, omdat dat een legitimatie voor het handelen vormt; “zo zijn we het gewend om te doen”. Alternatieven zorgen voor onzekerheid en

wantrouwen, waardoor niet alle handelswijzen worden beoordeeld. Hoe sterker de cultuur, des te moeilijker het *'out-of-the-box-thinking'* wordt. Dat wil overigens niet zeggen dat cultuur de handelingsruimte volledig determineert. Actoren kunnen zich bewust zijn van de aanwezige culturele opvattingen en er voor kiezen zich daar aan te conformeren, of er zich van te distantiëren.

Deze aantekeningen bij rationaliteit wil ook weer niet zeggen dat actoren minder rationeel zouden zijn. Satisficing kan namelijk volstrekt rationeel zijn vanuit kostenoverwegingen. Daarnaast kan cultuur besluitvorming versnellen, omdat het een legitimatie biedt. Elk handelen heeft zijn eigen rationaliteit, die verband houdt met leerprocessen die actoren hebben doorgemaakt, met de cultuur van de omringende samenleving en met de specifieke condities van de betreffende interactiesituatie (Godfroy 1981: 78). Gedrag zal dus van situatie tot situatie verschillen, hoewel op den duur vaak bepaalde gedragspatronen ontstaan. Actoren zijn niet alleen op zoek naar realisatie van eigen doelen, maar houden ook rekening met hun omgeving, bijvoorbeeld de belangen van overige actoren. Die daarmee boven de status van factoren worden verheven en tot zelfstandig handelende entiteiten worden gerekend.

### 2.3 Netwerken

Al eerder is betoogd dat organisaties meer aandacht voor de omgeving beginnen te krijgen. Dat geldt zowel voor de publieke als de private sector. Een overheid die beleid wil implementeren of een bedrijf dat een strategie wil ontwikkelen, is hiervoor altijd sterk afhankelijk van andere partijen. Zij bevinden zich in een netwerk, van een aantal actoren met verschillende belangen, die voor de realisering van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn, terwijl er ook nog interdependenties bestaan tussen deze eenheden en de top van de organisatie (de Bruijn en ten Heuvelhof 1999: 15). Deze afhankelijkheid maakt dat de aanpak van beleidsproblemen in de samenleving een complexe aangelegenheid is. Daar komt bij dat belangen, doelen en percepties die actoren over het probleem en de aanpak daarvan hebben vaak afwijken. Bovendien zijn deze problemen sterk verweven met andere maatschappelijke problemen. Dit zijn zogenaemde *'wicked problems'*. Veiligheid is bij uitstek aan te duiden als een wicked problem. Wetenschappelijk onderzoek wordt dan veelal gebruikt om keuzes van actoren te ondersteunen, zo zal de één kiezen voor meer repressie, waar de ander meer heil ziet in preventie. Beide keuzen worden dan gestaafd door (semi)wetenschappelijk onderzoek. Waar rapporten elkaar tegenspreken leidt dat er echter toe dat de complexiteit van het probleem groter wordt. Informatie is daarmee een belangrijk middel waarmee actoren hun eigen doeleinden kracht bij zullen zetten.

De netwerken waarin de overheid zich mengt bestaan uit andere overheidsinstanties, maar ook uit actoren uit de private sector. De positie van de overheid ten opzichte van de andere actoren is gelijkwaardig in plaats van hiërarchisch. Zij maakt daarmee deel uit van het netwerk in plaats van er boven te staan. De samenleving wordt niet meer aangestuurd, in plaats daarvan wordt er samengewerkt met andere actoren in beleidsnetwerken om beleid te ontwerpen en uit te voeren.

Beleidsnetwerken zijn geen verschijnsel dat zich de laatste decennia pas voordoet, er is echter wel een tendens zichtbaar dat overheden zich steeds meer binnen horizontale samenwerkingsverbanden beweegt. Door deze toename van samenwerkingsverbanden met (semi) private actoren wordt het onderscheid tussen de publieke en private sector diffuser. Netwerken houden derhalve het midden tussen hiërarchie (met verticale sturing) en markt (zonder of met horizontale sturing).

#### 2.3.1 Kenmerken van netwerken

De Bruin en ten Heuvelhof (1999) karakteriseren netwerken aan de hand van een viertal kenmerken:

### *Pluriformiteit*

Ten eerste kennen netwerken een zekere pluriformiteit of variëteit aan actoren, dat wil zeggen dat er actoren vanuit verschillende disciplines, met verschillende doelen en met verschillende achtergronden zijn. Dit maakt sturing moeilijker omdat niet elke actor vatbaar is voor dezelfde signalen. Dit wordt nog eens extra bemoeilijkt doordat actoren eigen belangen, doelen en percepties hebben. Maatwerk is dan een logische oplossing, het handelen van een sturende actor wordt afgestemd op de specifieke kenmerken van de betrokken actoren. Maatwerk brengt echter wel het probleem van beheersing met zich mee. Het blijkt vaak erg moeilijk om maatwerk te leveren, omdat er niet genoeg tijd, kennis of middelen zijn.

### *Wederzijdse afhankelijkheid*

Ten tweede is er binnen netwerken altijd sprake van wederzijdse afhankelijkheid of interdependentie. Actoren zijn nooit volledig autonoom, zelfs in de meest hiërarchische structuren is enige samenwerking met medewerking van anderen nodig. Interdependentie is gebaseerd op de verdeling van bronnen over verschillende actoren, de doelen die zij nastreven en hun percepties van hun eigen bronafhankelijkheden. De afhankelijkheid kan betrekking hebben op verschillende grootheden, zoals financiën, bevoegdheden, deskundigheden politieke steun, grond, informatie enz.

Het volgende onderscheid van afhankelijkheidsrelaties kan gemaakt worden:

- *Eenvoudig – meervoudig*. Actoren zijn eenvoudig van elkaar afhankelijk indien de afhankelijkheid in één grootheid kan worden uitgedrukt. In netwerken zijn de afhankelijkheden vaak meervoudig. Actoren zijn van elkaar afhankelijk bijvoorbeeld voor informatie, geld, grond, goodwill enz.
- *Bilateraal – multilateraal*. Twee actoren kunnen over en weer afhankelijk van elkaar zijn. Complex is de situatie waar grote aantallen actoren interdependent zijn. A is afhankelijk van B, B is afhankelijk van C en C weer van A. Eenvoudige bilaterale overeenkomsten zijn dan niet meer mogelijk, de ruilingen tussen de actoren gaan via derde en vierde actoren.
- *Synchroon – asynchroon*. Betrekkelijk eenvoudig is de situatie waarin actoren zich allen op een zelfde moment afhankelijk van elkaar weten. Een vorm van ruilhandel door ‘gelijk oversteken’ is dan mogelijk. In complexe situaties zullen de afhankelijkheden asynchroon zijn, de actoren hebben elkaar op verschillende, soms ver uit elkaar liggende tijdstippen nodig.
- *Gelijktijdig – sequentieel*. Afhankelijkheden in netwerken kunnen tijdsvolgorde aan elkaar gekoppeld zijn: sequentiële interdependentie. Een handeling door A is pas mogelijk indien eerder een handeling door B is verricht. Afhankelijkheden die in formele procedures zijn vastgelegd, zullen veelal deze vorm aannemen. Hiertegenover staan gelijktijdige afhankelijkheden.
- *Statisch – dynamisch*. Afhankelijkheidspatronen zullen niet vaak een lange periode in stand blijven. Afhankelijkheden zullen veeleer veranderen. Nieuwe beleidsonderwerpen, politiek wisselingen, nieuwe en verbroken coalities en de introductie van nieuwe technologieën kunnen leiden tot nieuwe interdependenties of tot een andere vormgeving van de bestaande afhankelijkheden. Er is dan sprake van dynamische in plaats van statische interdependenties.

Godfroij (1981: 116) reduceert interdependentie tot een dichotomie:

- *Symbiotische interdependentie*, daarbij gaat het om wederzijdse afhankelijkheden tussen ongelijksoortige organisaties. Door de ongelijksoortigheid of functionele differentiatie vullen de organisaties elkaar aan, en dragen op die wijze bij tot elkaars doelbereiking.
- *Competitieve interdependentie*, daarbij gaat het om wederzijdse afhankelijkheid tussen gelijksoortige organisaties. Door de gelijksoortigheid leggen de organisaties concurrerende claims op dezelfde hulpbronnen, bieden zij dezelfde producten of diensten aan op dezelfde markt. Het is duidelijk dat hier sprake is van interdependentie doordat organisaties elkaar in het vaarwater zitten.

Wederzijdse afhankelijkheden zijn vaak uiterst complex en onoverzichtelijk, de doeleinden van betrokken actoren zijn in zekere mate onduidelijk en bevatten inconsistenties. Doeleinden zijn tevens dynamisch, omdat ze door de omgeving worden beïnvloed. Dat proces kan zich bij actoren zowel bewust als onbewust voltrekken. Verder is interdependentie complex omdat het niet alleen afhankelijk is van de verhouding tussen de doeleinden van de organisaties, maar ook van de verdeling van de beheersing van middelen. De verdeling van deze middelen is op zijn beurt eveneens onduidelijk, omdat ten eerste niet volledig helder is welke middelen relevant zijn voor de aanpak van een beleidsprobleem. Ten tweede omdat niet helemaal zeker is in welke mate de afzonderlijke organisaties de benodigde of geëigende middelen beheersen dan wel ter beschikking krijgen. Ten derde zijn noch de strategische alternatieven noch de strategische keuzen die de organisaties maken en waarmee zij de interdependentieverhoudingen in een netwerk kunnen beïnvloeden, geheel duidelijk.

### *Geslotenheid*

Tenslotte wordt vaak verondersteld dat actoren open staan voor interventies van een sturende actor. De werkelijkheid laat echter vaak zien dat actoren helemaal niet zo gevoelig zijn voor stuursignalen. Dat komt doordat elke organisatie een bepaald referentiekader heeft, waarmee het haar handelen legitimeert. Referentiekaders worden gevormd door zogenaamde '*core values*'. Dit zijn kernwaarden die een organisatie hanteert. Zo luidt de core value voor de politie: 'het handhaven van de rechtsorde en het bieden van bescherming aan burgers'. Termeer (1992) spreekt over werkelijkheidsdefinities. Dit zijn onderwerpen die in sociale situaties worden gepresenteerd en de specifieke interpretatie die actoren ten aanzien van deze onderwerpen maken. Werkelijkheidsdefinities kunnen betrekking hebben op thema's (activiteiten, problemen, oplossingen en beleidsinstrumenten), maar ook op andere actoren (wie hebben de macht, wie zijn medestanders, wie horen erbij, wie zijn te vertrouwen, wie hebben kennis, wie zijn nodig?).

Organisaties zullen geneigd zijn om stuursignalen aan de hand van hun referentiekader te filteren. Stuursignalen kunnen afwijken of in conflict zijn met het referentiekader, dan wordt er gesproken over een '*misfit*'. Wanneer het signaal afwijkt, zal het als niet relevant worden beschouwd en zal een actor het simpelweg negeren. Indien het signaal conflicterend is zal de actor er zich tegen verzetten.

Het is voor een sturende actor dus moeilijk om de eigen doelstelling aan andere actoren op te leggen. Wil sturing effectief zijn dan dient er rekening gehouden te worden met het referentiekader van betrokken actoren. Het afdwingen van stuursignalen zal vaak een onbedoeld effect hebben, zelfs als er een wettelijke basis is waarmee maatregelen kunnen worden afgedwongen. Actoren zullen dergelijke maatregelen proberen te vervormen op een wijze zodat deze beter binnen hun referentiekader passen. Anderzijds kan aanpassing van het stuursignaal aan het referentiekader van een actor er toe leiden dat de sturende werking volledig verloren gaat. Sturing beoogt namelijk verandering, wanneer een interventie volledig aansluit op het referentiekader is het mogelijk dat er niets verandert.

Geslotenheid heeft voor een sturende actor echter ook een voordeel. Geslotenheid betekent namelijk dat een actor tot op bepaalde hoogte autonoom is. Deze autonomie stelt hem in staat om keuzes te maken en geeft daarom enige macht. Wanneer een sturende actor steun verwerft voor een maatregel, dan heeft hij/zij een sterke partner gevonden.

### *Dynamiek*

Netwerken waarin deze drie kenmerken zich manifesteren zijn complexe netwerken, omdat ze een sterke dynamiek vertonen. Een verandering van de geslotenheid is van invloed op de interdependenties in een netwerk, terwijl deze weer invloed hebben op de pluriformiteit van een netwerk. Machtsposities van actoren kunnen eveneens veranderen. Nieuwe actoren kunnen toetreden terwijl anderen kunnen uittreden. Daarnaast kunnen ontwikkelingen in de omgeving van het netwerk de onderlinge relaties sterk veranderen. Zo bezien kan de dynamiek binnen netwerken als een vierde kenmerk worden beschouwd.

De kracht van deze vierdeling van netwerkkenmerken zit in het feit dat aandacht wordt besteed aan zowel structurele als culturele aspecten. In deze scriptie zullen beide aspecten ook aan bod komen, omdat de slagvaardige aanpak van maatschappelijke problemen in beleidsnetwerken niet alleen gebaat is bij de aandacht voor structuur en procedures, maar vooral ook bij culturele en sociale aspecten. De configuratietheorie die later in dit hoofdstuk besproken wordt, heeft een sterke sociale focus. In hoofdstuk 6 zal aan de hand van de afgenomen interviews de verschillende opvattingen van actoren binnen het netwerk worden vergeleken. Hiermee worden culturele aspecten van het netwerk geconstrueerd.

### **2.3.2 Interactie, percepties en strategisch gedrag**

#### *Interactie*

Vanwege de wederzijdse afhankelijkheden ontstaan interacties tussen individuele organisaties die deel uitmaken van het netwerk. Organisaties hebben er belang bij om met elkaar in contact te komen. Interactie kan op een aantal manieren plaatsvinden. In de eerste plaats is communicatie een fundamentele vorm van interactie, die betrekking heeft op uitwisseling van informatie, vragen, mededelingen, eisen, meningen, en dergelijke. De interactie staat echter niet op zichzelf, maar vormt een belangrijk strategisch middel binnen interorganisationale netwerken. De aard van communicatie houdt verband met de aard van de interdependentie. Wanneer er belangenconflicten zijn, zullen actoren terughoudender zijn met de uitwisseling van informatie. Door middel van communicatie kan men proberen elkaar te beïnvloeden. Het begrip onderhandeling past goed bij deze tactiek, het kan dienen om conflicten op te lossen, of te vermijden.

Besluitvorming is eveneens een vorm van interactie, die veel lijkt op onderhandeling maar meer is gericht op het bereiken van een resultaat dan op het proces zelf. Actoren kiezen zo voor bepaalde handelingsalternatieven en sluiten andere juist uit. Ook voor besluitvorming geldt dat de aard van de interdependentie bepalend is. Naarmate er meer overeenstemming is, zal de besluitvorming soepeler verlopen.

Ruil en uitwisseling zijn ten slotte nog vormen van interactie waarbij de besluitvorming daadwerkelijk wordt uitgevoerd. De ruil kan bestaan uit de uitwisseling van goederen, informatie, geld, personeel, maar ook het nakomen van gemaakte afspraken, of het nalaten van activiteiten waarover men afspraken heeft gemaakt. Naarmate interacties intensiever worden, ontstaan er bepaalde patronen. Actoren ontwikkelen gaandeweg regels over hoe ze met elkaar en met andere omgaan (bijvoorbeeld wie mag zich er mee bemoeien en wie niet en op welke manier, besluitvorming, conflictoplossing, informatie uitwisseling, enz.), de interactie wordt hierdoor geïstitutionaliseerd (Termeer 1992: 4).

Anderzijds kunnen afhankelijkheden op hun beurt tijdens de interactie worden veranderd. Wederzijdse afhankelijkheden zijn geen statische gegevenheden, ze worden door organisaties voortdurend ontdekt, gecreëerd, veranderd, opgeheven of juist bevestigd. Actoren die in een

netwerk opereren, worden bovendien beïnvloed door situaties en omstandigheden die zich bij het realiseren van hun ambities aan hen voordoen. Zoals de stand van de technologie, de belastingmoraal, de schaarste op de arbeidsmarkt, enzovoort (Klijn en Van Twist 2000: 41). Deze dynamiek kan tevens verandering van de manier van interactie tot gevolg hebben.

### *Percepties en strategisch gedrag*

Hoewel interactie een belangrijk strategisch middel is om de eigen doeleneinden te bereiken, wordt het gedrag van actoren niet rechtstreeks door de wijze van interactie of door factoren uit de omgeving bepaald. Elke actor geeft namelijk een eigen interpretatie aan deze prikkels. Actoren interpreteren hun omgeving, ze handelen op basis van hun percepties of werkelijkheidsdefinities. Relaties die gelegd worden tussen factoren, in termen van oorzaak en gevolg, probleem en oplossing of instrument en effect kunnen enorm afwijken. Zelfs wanneer de doelen en belangen van de verschillende actoren overeenkomen, kunnen er uiteenlopende meningen bestaan over hoe deze gerealiseerd moeten worden. Uiteindelijk zullen eigen belangen en eigen doelen de boventoon voeren bij het handelen van actoren. Het is de vraag of actoren bereid zijn bronnen uit te ruilen, of ze willen deelnemen aan de interactie en zich aan de spelregels houden. In deze strategische overweging speelt altijd in meer of minder mate bewust het besef mee dat andere actoren ook strategisch handelen en hun eigen afwegingen maken met betrekking tot ruil, interactie en regels (Klijn en Van Twist 2000: 41). Beleid wordt dan gezien als het resultaat van strategisch handelende actoren in een netwerk. Strategieën ontstaan vanuit bepaalde percepties die actoren hebben en zijn gericht op het bereiken van de doelstellingen. Wanneer organisaties echter hun doelen willen bereiken moeten ze vaak hun strategie aanpassen aan die van andere organisaties. In het rationele actor model komt het accent vooral op de inhoud van besluitvorming te liggen. Actoren zullen op zoek zijn naar de factoren die de aard van het beleidsprobleem bepalen. Door het verwerven van informatie en een uitgebreide analyse hiervan, komen zij tot de oplossing van het probleem. Indien het probleem niet opgelost wordt, zal dat liggen aan de informatievergaring of de interpretatie daarvan. In de netwerkbenadering wordt daarentegen veel meer gekeken naar het proces van besluitvorming. Het is belangrijker om actoren die een bijdrage kunnen leveren aan de besluitvorming erbij te betrekken. Dit betekent dat de belangrijkste ‘resource’ wordt gevormd door relaties. Falen van beleid wordt geweten aan het gebrek aan prikkels om te gaan samenwerken, of het bestaan van blokkades voor collectieve actie.

Daarom wordt in deze scriptie niet zozeer aandacht besteed aan het strategisch *handelen* van afzonderlijke actoren, maar aan de strategische *interactie* tussen interdependente actoren. Strategische interactie houdt in dat, bij het vaststellen van hun eigen doeleinden, actoren tijdens hun handelen rekening houden met het feitelijke en verwachte strategisch handelen van andere actoren (Godfroij 1981: 80). Naarmate de omstandigheden veranderen worden de strategieën aangepast.

## **2.4 Samenwerking**

Na de inhoudelijke aspecten van netwerken te hebben beschreven wordt in deze paragraaf dieper ingegaan op *hoe* men tot gemeenschappelijke actie komt. Actoren worden vanwege de interdependentie aangezet om met elkaar samen te werken, om zo een oplossing voor complexe vraagstukken te zoeken. De noodzaak daartoe hoeft in de praktijk echter niet altijd zo gevoeld te worden. Bovendien zijn organisaties soms niet bereid om met elkaar samen te werken. Interdependentie hoeft daarom niet altijd tot samenwerking te leiden. Actoren kunnen er namelijk voor kiezen om niet samen te werken. Pröpper (2000) spreekt over een dilemma tussen samenwerking en autonomie. Enerzijds wordt er binnen het openbaar bestuur steeds meer belang gehecht aan integratie, coördinatie of samenwerking. De afwezigheid daarvan wordt dan met negatieve termen als ‘verkokering’, ‘fragmentatie’, ‘chaos’ en ‘versnippering’ betiteld. Anderzijds wordt in de praktijk stelselmatig geklaagd over traag verlopende beleidsprocessen, een logge overheid en stroperigheid. Autonome actoren hebben de



mogelijkheid om zelfstandig te handelen op basis van individuele doeleinden, maar ze kunnen daardoor geïsoleerd raken waardoor ze geen toegang hebben tot steun, mogelijkheden en hulpbronnen die in de omgeving liggen besloten. Volledige integratie leidt op haar beurt weer tot een bedreiging van de ‘institutionele integriteit’, via inmenging van de omgeving die de autonome waarden en competenties van een organisatie aantast. De keuze van actoren om al dan niet te participeren in een netwerk en het doen van investeringen in samenwerking is onder meer afhankelijk van de omvang van de eigen hulpbronnen en het gepercipieerde belang dat zij bij het onderliggende beleidsprobleem hebben. Het optimum tussen beide extremen is afhankelijk van contingente factoren (zoals het type beleidsprobleem, benodigde hulpbronnen, betrokken partijen, etc.). Daarnaast is het van belang in hoeverre individuele actoren onder de verschillende contingente factoren handig gebruik weten te maken van effectieve netwerkstrategieën (Litjens, 2000).

Bij complexe vraagstukken, zoals de beveiliging van een haven, zijn de hulpbronnen over verschillende actoren verdeeld, waardoor er een potentiële meerwaarde uit samenwerking kan ontstaan. Dit kan een belangrijk motief zijn voor actoren om zich in een netwerk te voegen of om samenwerking met andere actoren aan te gaan. De kennis en competenties die andere actoren tot hun beschikking hebben, kunnen leiden tot een leerproces en zorgen voor innovatieve oplossingen. Hoe meer een actor zich afhankelijk voelt van andere actoren des te bereidwilliger zal hij zijn om samenwerking aan te gaan, omdat het probleemoplossende vermogen niet binnen de eigen organisatie aanwezig is.

Sullivan en Skelcher (2002) noemen drie perspectieven van waaruit de keuze tot samenwerking valt te verklaren. Vanuit het optimistische perspectief streeft men naar een gezamenlijke visie die door samenwerking zal ontstaan. Deze gedeelde visie kan bereikt worden door middel van een bestaande consensus, of door onderhandeling in geval van conflict. In beide gevallen wordt dit perspectief gekenmerkt door twee aannames. De eerste aanname luidt dat samenwerking zal leiden tot positieve uitkomsten of een verbetering van het gehele systeem. De tweede aanname berust erop dat betrokken actoren een bepaald niveau van altruïsme in relatie tot samenwerking hanteren. Dat houdt in dat actoren de toekomstige positieve uitkomsten voor het systeem als geheel belangrijker achten dan het eigen sectorale gewin. Samenwerking vanuit het tweede, pessimistische, perspectief heeft voor actoren vooral ten doel om hun macht te behouden of te vergroten en hun eigen belang voorop te stellen. Vanwege de afhankelijkheid van andere actoren proberen ze zichzelf toegang te verschaffen tot de hulpbronnen van andere actoren. Het derde, realistische perspectief is een combinatie van het optimistische en pessimistische perspectief. Veranderingen in de omgeving zijn doorslaggevend voor het ontstaan van samenwerking. Om daaraan het hoofd te bieden kunnen zowel altruïstische motieven (verlangen naar algehele verbetering) als individuele motieven (afhankelijkheid van hulpbronnen) tegelijkertijd een rol spelen.

Samenwerking hoeft niet altijd een vrijwillige keuze te zijn van een actor. Zo kan een politiekorps zich bijvoorbeeld verplicht zien om samenwerking aan te gaan als gevolg van (wettelijke) afspraken op Rijksniveau. Hoewel het initiatief voor samenwerking in dat geval op een ander niveau wordt genomen, zal dit beleidsvoornemen desalniettemin door de betrokkenen moeten worden ingevuld en worden uitgevoerd. Hoewel de autonomie in dat geval beperkt is, bestaat er wel enige beslissingsruimte.

### **2.4.1 Speltypen in de praktijk van netwerken**

Wanneer actoren ervoor kiezen om samenwerking met andere actoren aan te gaan, ontstaan zogenaamde spelen. Dit zijn voortdurende opeenvolgende ketens van acties tussen verschillende actoren in overeenstemming met en volgens formele en informele regels, omtrent bepaalde issues of besluiten waarin actoren een bepaald belang hebben (Klijn, Koppenjan en Termeer 1993: 5). In deze spelen worden strategische handelingsontwerpen gecreëerd, die gaandeweg kunnen veranderen. Beleidsprocessen zijn derhalve ketens van

verschillende spelen tussen actoren, waarvan beleid het resultaat is. Netwerken en spelen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, omdat vanuit het cumulatieve effect van de verschillende spelen een bepaald patroon ontstaat.

Random bepaald beleid vormen zich beleidsnetwerken. Op zijn beurt vormen netwerken min of meer een permanente structuur voor volgende spelen. Het netwerk structureert het spel zonder dat de uitkomst daarbij wordt gedetermineerd, hierbij is sprake van institutionalisering. De interdependentie zorgt ervoor dat er een zekere balans in de spelen optreedt, het is geen alles-of-niets waarbij de 'winnaar' alles opstrijkt en de 'verliezer' met lege handen naar huis terug keert. Vanwege de wederzijdse afhankelijkheid zal er altijd gezocht worden naar compromissen, men komt elkaar in volgende spelen per slot van rekening weer tegen. Zoals bij elke onderhandeling hangt de uitkomst van een spel voor een groot deel van de machtsposities af. Macht leidt men af van de hoeveelheid hulpbronnen die een actor potentieel kan mobiliseren, plus zijn strategische vermogens om deze hulpbronnen in zetten tijdens een spel. Macht bestaat en blijft bestaan door het feit dat andere actoren dit toedichten en is daarmee vooral een sociale constructie (zie paragraaf 3.4.2). Godfroj heeft geprobeerd om een classificatie te maken van een aantal speltypen. Hij spreekt van ideaaltypen omdat het een ideële vereenvoudiging is van netwerkvormen, die zich in de praktijk hoogst waarschijnlijk niet in een zuivere vorm zullen voordoen. Daarom mag verwacht worden dat de typering van het netwerk een mix van verschillende typen zal laten zien. Deze ideaaltypen moeten een verklaringsmodel opleveren voor strategisch handelen in een situatie van interdependentie. Godfroj vat de volgende speltypen als ideaaltypische varianten van interactie tussen actoren samen:

1. *Samenwerking of coöperatie*, waarin de actoren hun handelen onderling afstemmen met het oog op de vergroting van wederzijdse voordelen. Actoren stellen in hun relaties een zodanige interdependentie vast, dat zij wederkerig kunnen bijdragen aan elkaars doelbereiking, met het oogmerk elkaars activiteiten trachten af te stemmen of ruilovereenkomsten aan te gaan;
2. De *coalitie*, waarin actoren samenwerken om een gemeenschappelijk belang tegenover een derde partij te behartigen. Het begrip wordt hier gebruikt ter aanduiding van samenwerkingsvormen tussen actoren waarin een conflict met een derde partij wordt verondersteld. De actoren trachten in dat geval hun gezamenlijke macht ten opzichte van een derde partij te vergroten;
3. De *competitie*, waarin actoren trachten zich tegenover een derde partij aantrekkelijker te maken als transactiepartner dan de andere actoren. Dit is globaal het tegenovergestelde van het coalitiespel. Actoren dingen met het oog op hun doeleinden (het leveren van een product of het verkrijgen van bepaalde middelen) naar de gunst van de derde partij;
4. *Competitiebeperking*, waarin actoren hun competitieve handelen aan gemeenschappelijke spelregels binden om de wederzijdse nadelen van de competitie te beperken. Dit speltype is een voorbeeld van het vermogen van actoren om de gegeven interdependentieverhoudingen 'strategisch' om te buigen. De actoren in het competitie spel zijn vaak 'collega's' en zij het er ook vaak over eens, dat zij zich ten opzichte van elkaar gematigd competitief dienen te gedragen. Er is geen sprake van zuivere conflictverhoudingen: de ene actor accepteert het wanneer de andere actor (met eerbiediging van de spelregels) met de winst gaat strijken, ook al kan het incasseren van verlies hard zijn;
5. De *strijd*, waarin actoren trachten de wederzijdse doelbereiking te belemmeren. Dit speltype is de tegenpool van het samenwerkings spel. De strijd wordt gekenmerkt door

het streven de betrokken actoren om de wederzijdse doelbereiking te belemmeren. Terwijl de actoren in het competitie spel er belang bij hebben, de gunst van een derde actor te winnen, maar er op zich zelf geen behoefte aan hebben de andere partij tegen te werken, is de strijd er direct op gericht, te voorkomen dat de andere actor zijn doeleinden bereikt;

6. De *vermijding*, waarin actoren interacteren zonder te willen samenwerken of conflicten te willen oproepen. Dit speltype veronderstelt interdependentie die de betrokken actoren (met het oog op hun doelbereiking) niet volstrekt kunnen negeren, zodat er aanleiding is tot interactie, maar die niet duidelijk en concreet genoeg is om de actoren ertoe te brengen actief conflicten uit te spelen, te onderhandelen of transacties aan te gaan. Er vindt dus interactie plaats, zodat de actoren ‘op de hoogte blijven’ en zelfs naar buiten toe de indruk kunnen wekken ‘samen te werken’, maar zij vermijden dat er onnodige kwesties worden aangeroerd die conflicten oproepen, belangrijke investeringen vergen of bedreigend zouden kunnen zijn voor de autonomie;
7. De *fusie*, waarin de samenwerking tussen georganiseerde groepen uitmondt in samensmelting van deze groepen. De fusie is een bijzondere vorm van samenwerking, die met zich meebrengt dat de actoren ten gevolge van de samenwerking ophouden als afzonderlijke actoren voort te bestaan.

Deze speltypen hangen samen met de intensiteit van samenwerking. In hoeverre voelen actoren zich verbonden met de samenwerking. Bij kortlopende samenwerking zal er vooral sprake zijn van informele losse samenwerkingsverbanden. Bij langdurige complexe problemen ligt het voor de hand dat de samenwerking een intensiever karakter zal hebben. Interacties zullen in dat geval veelvuldig voorkomen, actoren zullen bereid zijn om te investeren (geld, arbeid en macht), er zijn hoge verwachtingen van de samenwerking en er is een gedeelde verantwoordelijkheid.

### 2.4.2 Stimulerende factoren

Speltypen zijn voor een belangrijk deel dus afhankelijk van contextuele factoren, die al dan niet op een strategische manier worden ingezet. Deze factoren kunnen samenwerking stimuleren dan wel belemmeren. De afwezigheid van stimulerende factoren sluit samenwerking niet uit, net zomin als belemmerde factoren samenwerking in de weg staan. In de volgende twee paragrafen wordt kort een overzicht gegeven van deze factoren. Het betreft echter geen limitatieve opsomming.

#### Macht en invloed

Macht en invloed zijn twee factoren die zowel een positieve als negatieve functie gevolgen voor samenwerking kunnen hebben. Macht en invloed behoren tot de belangrijkste en tegelijk de meest complexe en betwiste begrippen uit de sociale wetenschappen (Huberts en Kleinnijenhuis 1994: 13). Zeker binnen samenwerkingsverbanden wordt er macht en invloed uitgeoefend. Actoren hebben hun eigen doeleinden waarvoor ze machtsmiddelen kunnen inzetten om deze te bereiken. Deze middelen zijn bijvoorbeeld geld, expertise of bevoegdheden. Macht in netwerken is echter gebonden aan de interdependentie tussen actoren. Het wezenlijke aspect van macht in netwerken is derhalve de transformatie van individuele doeleinden van actoren naar uitkomsten op het collectieve niveau (Stokman 1994: 165). In netwerken is er geen formele basis waarop de ene actor de andere kan domineren en waarmee hij zijn eigen doeleinden kan zeker stellen. Het maximale dat een actor kan bereiken is het mede bepalen van uitkomsten.

Omdat macht een diffuus begrip is, bestaan er verschillende zienswijzen over wat het nou precies inhoudt. Over het algemeen wordt macht gezien als een vorm van invloed die bewust wordt gebruikt, door middel van dwang, manipulatie, overreding of gezag. B gehoorzaamt aan A omdat: er met geweld gedreigd wordt, een beloning verwacht wordt, regels of normen aanvaard worden, A over veel kennis of bekwaamheid beschikt, of omdat A persoonlijke kwaliteiten heeft. Wanneer een pressiegroep probeert om bepaald overheidsbeleid te veranderen en daar (ten dele) in slaagt, is er in deze zin altijd sprake van machtsuitoefening. Anderzijds kan macht ook verbonden worden aan negatieve sancties. Dat kan betekenen dat B zich bedreigd voelt door de eventuele sancties die A kan ondernemen indien niet voldaan wordt aan de wensen of eisen van de laatste. Net zo goed kan het betekenen dat B meewerkt omdat hij bang is dat A hem bepaalde waarden (vooruitzichten) ontzegt wanneer hij niet meewerkt. De actie van de pressiegroep is dan geen machtsuitoefening, maar druk. De sanctie van het niet-meewerken weegt dan zwaarder dan het negeren van de pressiegroep. Macht kan in deze zin ook worden verbonden aan positieve sancties, wanneer een beloning in het vooruitzicht wordt gesteld.

Kuypers (in Huberts en Kleinnijenhuis 1994: 15) bepleit in navolging van Dahl een onderscheid te maken tussen macht en invloed door ze respectievelijk met vermogen en effect te verbinden. Macht is het vermogen om invloed uit te oefenen. De invloed van een actor op een andere actor is het effect dat de aanwezigheid of de aanwending van macht van eerstgenoemde actor heeft op het denken of doen van laatstgenoemde. Macht is in deze zin dus vooral een vermogen. Wordt hiermee een effect bewerkstelligd, dan is er sprake van invloed. De pressiegroep heeft macht wanneer ze beschikt over middelen zoals leden, geld en deskundigheid en ze oefent invloed uit wanneer er met dat vermogen effecten op beleid worden gerealiseerd. Macht wil niet garanderen dat er evenredig veel effect wordt geboekt.

Een andere mogelijkheid is om macht en invloed niet aan sancties, vermogen of effect te verbinden, maar met de aard van de gerealiseerde veranderingen in beleid. Bij ingrijpende veranderingen is er sprake van macht, bij beperkte veranderingen is er sprake van invloed. Wanneer de pressiegroep een nieuw alternatief plan aanvaardt weet te krijgen is dat macht. Wanneer zij extra budget los weet te peuteren is dat invloed.

Gevoelsmatig zijn macht en invloed dus niet hetzelfde. Macht is zoals gezegd een vermogen en invloed het effect van de aanwending daarvan. Machtsuitoefening wil dus niet per se zeggen dat er invloed wordt uitgeoefend. Omgekeerd is er bij beïnvloeding niet altijd sprake van machtsuitoefening. Dat komt omdat macht is verbonden met actoren terwijl invloed ook met factoren te maken heeft. Een veranderde economie kan dus invloed hebben op bepaald beleid, zonder dat deze verandering direct is toe te wijzen aan specifieke actoren.

Macht wordt regelmatig in negatieve termen uitgedrukt. Het zou gedragsalternatieven beperken, wanneer bijvoorbeeld een machtige actor een andere, minder machtige actor door middel van beïnvloeding, of negatieve sancties iets laat doen of iets laat nalaten. Maar macht kan even zo goed ook tot een uitbreiding van alternatieven leiden. Succesvolle maatregelen om een stagnerende economie weer te laten groeien zijn daarvan het voorbeeld. In netwerkverband kunnen er met macht condities gecreëerd worden waaronder actoren zich coöperatief gedragen zonder dwang of sancties.

Macht heeft verder een sterk constructief gehalte, het is moeilijk meetbaar en heeft voor een ieder een andere waarde. Het hangt ook sterk samen met legitimiteit. Het bezit of inzet van macht berust op vertrouwen, wanneer dit vertrouwen afneemt zal een machtige positie langzaam afkalven. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij veel dictatoriale regimes. Hoewel in netwerken zeker sprake is van macht, wordt het beperkt door wederzijdse afhankelijkheden. Geen enkele actor is volstrekt autonoom, of kan onbepert zijn macht aanwenden om andere actoren te bewegen gehoor te geven aan stuursignalen. De macht die in netwerken bestaat, berust voornamelijk op toegang tot hulpbronnen, toegang tot andere netwerken, regels en afspraken.

### Vertrouwen

Macht is een middel waarmee zorgvuldig om moet worden gegaan, overmatig of niet gelegitimeerd gebruik kan tot schending van vertrouwen leiden. Dit vertrouwen is de basis voor iedere vorm van samenwerking. In verticale verhoudingen zijn mechanismen als hiërarchie, macht, angst en directe supervisie dominant, in horizontale verhoudingen wordt het belang van vertrouwen steeds groter. Vertrouwen zorgt ervoor dat actoren elkaar handelingsvrijheid durven geven en onderling verantwoordelijkheden verdelen en zelfs verantwoordelijkheden met elkaar delen (Edelenbos 2002: 215). Vertrouwen vormt het cement van samenwerking. Door deze soliditeit verlopen transacties tussen actoren efficiënter en effectiever. Naarmate de complexiteit toeneemt, wordt het belang van vertrouwen steeds groter, omdat bepaalde verwachtingen over toekomstig handelen van actoren voorspelbaar en daarmee hanteerbaar worden gemaakt. Deze verwachtingen kunnen echter niet worden afgedwongen, omdat zij niet in een contract zijn vast te leggen.

### Commitment

Een belangrijke factor die nauw samenhangt met vertrouwen is commitment. Dit duidt op een betrokkenheid van actoren en de bereidheid om te investeren in de oplossing van een probleem. Logischerwijs zal een hoger commitment betekenen dat een actor in grotere mate bereid is te investeren. Als er echter geen meerwaarde wordt gezien in samenwerking zal er nooit commitment kunnen ontstaan bij actoren. Een investering behelst niet alleen de inzet van middelen en tijd, maar ook het delen van verantwoordelijkheid en risico's. Actoren zullen pas bereid zijn om te investeren wanneer de samenwerking aansluit bij de perceptie van eigen doeleinden. Bovendien zullen ze naar alle waarschijnlijk alleen investeren wanneer er vertrouwen in de samenwerking bestaat.

Elving e.a. (2005) spreken over drie vormen van commitment die medewerkers voelen ten aanzien van een organisatie. Deze driedeling is eveneens toe te passen op de verbondenheid van een organisatie met het netwerk. Affectief commitment verwijst naar een emotionele verbondenheid en identificatie met het vraagstuk. Actoren met een sterk affectieve commitment willen graag bij een vraagstuk betrokken zijn. Continuïteitscommitment betreft de inschatting van een actor over de kosten die een vertrek uit het netwerk met zich mee zouden brengen. Actoren die slechts continuïteitscommitment kennen blijven bij het netwerk betrokken omdat zij de kosten van vertrek hoger schatten dan het 'lidmaatschap'. Normatief commitment verwijst ten slotte naar de verplichting die een actor voelt om met het netwerk verbonden te blijven.

### (Charismatisch ) leiderschap

Leiderschap impliceert macht, of de potentie om invloed uit te oefenen. Een leider heeft het vermogen om te coördineren. Leiderschap in horizontale samenwerkingsverbanden berust niet zozeer op basis van formele bevoegdheden, maar meer persoonlijke eigenschappen, zoals kennis en expertise. Daarnaast vereist leiderschap een bepaald charisma om deelnemers te motiveren zich voor de samenwerking in te zetten. In potentie kan een goede leider de basis voor vertrouwen en commitment leggen. De context van de groep waarin de leider zich bevindt is eveneens van groot belang, omdat leiderschap niet zonder 'volgers' kan bestaan. Een leider stelt de doelen die de groep na wenst te streven, stuurt aan op doeleinden, streeft naar samenhang en maakt bronnen beschikbaar (Conger e.a. 1998: 38). Een charismatische leider heeft daarnaast het vermogen om een diepe impact op zijn volgers achter te laten (Robbins 2000: 143).

### Inzet van capabele medewerkers

Het belang van leiderschap wordt kleiner naarmate werknemers professioneler zijn. Een werknemer met veel expertise en ervaring zal minder sturing nodig hebben dan een medewerker die hier minder uit kan putten. De inzet van 'sleutelfiguren', die specifieke vaardigheden bezitten en rollen spelen, is een belangrijke factor bij het welslagen van de samenwerking. Deze sleutelfiguren zijn in staat om netwerken samen te brengen door anderen te overtuigen om relevante contacten te leggen tussen hen en andere actoren. (Sullivan e.a. 2002: 100). Een andere eigenschap die netwerkmedewerkers moeten hebben is het vermogen om over de eigen organisatiegrenzen heen te kijken, ze moeten het grote plaatje zien en begrijpen hoe verschillende partners kunnen bijdragen aan het bereiken van de doeleinden. Daarbij is het van belang dat medewerkers met voldoende gezag binnen hun eigen organisatie en voldoende kennis van zaken worden afgevaardigd. Het topmanagement hoeft niet direct zelf te participeren in het netwerk, maar moet wel steun verlenen aan de samenwerking door middelen ter beschikking te stellen en bevoegdheden te delegeren, zodat er beslissingen genomen kunnen worden, zonder dat er telkens ruggespraak hoeft plaats te vinden. De inzet van capabele mensen duidt dan ook op een bepaalde commitment, omdat men bereidheid toont om arbeid als hulpbron in te zetten.

### Sense of urgency

Om samenwerking te organiseren is een bepaald urgentiebesef bij belangrijkste actoren nodig. Er is een kritische massa nodig. Een gebeurtenis kan een sterke invloed hebben op dit besef, zoals de aanslagen op 11 september in de New York en de latere aanslagen in Londen en Madrid hebben gehad. Zonder een sense of urgency is het ook moeilijker om actoren aan de gemaakte afspraken te houden als de noodzaak minder duidelijk is.

Urgentie is een begrip dat moeilijk concreet te maken is, het is niet te kwantificeren. Daarnaast zal het besef van urgentie als gevolg van een gebeurtenis, na verloop van tijd wegzakken indien er geen herhaling plaatsvindt. De aandacht voor terrorisme zal al naar gelang er geen nieuwe aanslagen plaatsvinden afnemen. De legitimiteit voor het nemen van antiterroristische maatregelen zal eveneens minder worden. Awareness (bewustzijn) wordt vaak in een adem met urgentie genoemd. Awareness vormt het draagvlak voor beleid.

Schelling (2006) toont aan dat de sense of urgency behoorlijk verschillend ervaren kan worden. Hij noemt het voorbeeld van het Kyoto protocol dat door de Clinton administratie in 1997 ondertekend. Daarin verplichte Amerika zich om de uitstoot van CO<sup>2</sup> gassen drastisch te verminderen. In 2001 werd dit protocol door president George Bush echter weer afgewezen, omdat de bewijzen voor de opwarming van de aarde en de effecten daarvan niet eenduidig zouden zijn. Bovendien zouden de maatregelen moeilijk uitvoerbaar zijn en de Amerikaanse economie disproportioneel schaden. Het vaststellen van een helder omschreven probleem en een pakket aan realistische maatregelen is daarom een belangrijke voorwaarde.

### Procesmanagement

Binnen het dynamische proces waarin bedrijven, overheden en non-profit organisaties elkaar ontmoeten in wisselende constellaties, bestaat geen overkoepelende rationaliteit. Actoren nemen zelf initiatieven en zoeken andere actoren om deze initiatieven te ontplooiën. Het aanstellen van een procesmanager kan de effectiviteit van dit chaotische proces te vergroten. De uitdaging voor een procesmanager is om te zorgen dat actoren met elkaar tot inzichten, doelen en oplossingen komen, die voor alle betrokkenen van waarde zijn en waaraan een ieder een bijdrage levert. Procesmanagers faciliteren de allianties van actoren en zorgen ervoor dat iedereen zich aan de gemaakte afspraken houdt, dat er goed wordt gecommuniceerd en dat besluiten in overeenstemming met de spelregels gemaakt worden. Door het stimuleren van interactie wordt wederzijds begrip en vertrouwen gecreëerd waardoor allianties kunnen ontstaan. Een procesmanager kan in dat geval vaak als initiator van de interactie optreden.

### Omgevingsmanagement

Waar procesmanagement zich voornamelijk richt op aangelegenheden binnen het netwerk, richt omgevingsmanagement zich specifiek op externe zaken, zoals de communicatie met buitenstaanders. Tot deze buitenstaanders kunnen burgers, belangengroepen, of bedrijven worden gerekend. Buitenstaanders hebben vaak de macht om het beleidsproces te beïnvloeden, of om het te laten stagneren (door juridische procedures) wanneer er weerstand is tegen het voorgenomen beleid. Het bedrijfsleven kan ondanks juridische verplichtingen de uitvoering van beleid traineren door tegen te werken. Het is dus zaak voor de direct betrokkenen om het beleid uit te leggen, te legitimeren en zo draagvlak te creëren. Wanneer er geen draagvlak is, zal de uitvoering van het beleid een zeer moeizaam proces blijken. Steun is dus essentieel. Steun wordt soms onderverdeeld in maatschappelijke en politieke steun. Het bedrijfsleven in de Rotterdamse haven, als de omgeving bij de implementatie van de International Ship and Port Security-Code, kan daarmee dus een kritische factor tussen succes en falen van dit beleid vormen. Omgekeerd kan door de steun en vertrouwen vanuit het bedrijfsleven ook synergetische voordelen worden gehaald.

### **2.4.3 Belemmerende factoren**

De aanwezigheid van bovengenoemde factoren hebben de potentie om de samenwerking ten goede te komen. Daarnaast bestaan er ook een aantal factoren die de samenwerking kunnen frustreren.

### Culturele verschillen

Cultuur duidt op gedeelde en onbetwiste waarden en normen die door leden van een groep of organisatie worden aangenomen (Schein 1992: 255). Het ligt ten grondslag aan het handelen en denken van actoren. Cultuur kan niet opgelegd worden aan een sociale setting, maar ontwikkelt zich door middel van sociale interactie (Morgan 1996: 137). Iedere organisatie kent een bepaalde cultuur, omdat een groep na verloop van tijd een zekere stabiliteit gaat vertonen. Waarden en normen, ideologie, rituelen, routines, taal, procedures, regels enzovoorts, zijn zichtbare uitingen van een geldende cultuur. Daarnaast bestaat cultuur ook uit diepere, minder waarneembare instituties. Men spreekt dan over basisassumpties, die de kern van cultuur vormen. Actoren ontwikkelen min of meer stabiele oriëntaties ten aanzien van verschillende thema's, zoals de omgeving, leiderschap en menselijke natuur (Veenswijk en Kickert 1993: 243). Hierdoor ontstaan configuraties van denkbeelden en oriëntaties die een bepaalde 'realiteit' creëren. Cultuur vormt daardoor een legitimatie voor het handelen van actoren. Het geeft betekenis aan gebeurtenissen en schept verwachtingen voor de toekomst. Het zoeken naar problemen en oplossingen wordt door het eigen cultureel perspectief gestuurd. De verschillen tussen configuraties kunnen behoorlijk groot zijn. Hoe groter het verschil tussen organisatieculturen, des te groter de kans dat zich conflicten zullen voordoen. Rigide cultuuropvattingen kunnen in de samenwerking tot padstellingen leiden, omdat men vast wenst te houden aan de eigen realiteit.

### Uiteenlopende doelen en belangen

Discrepancie in samenwerkingsverbanden kan veroorzaakt worden door culturele verschillen, maar dikwijls liggen er ook praktische oorzaken aan ten grondslag. Elke organisatie heeft zijn eigen doelen en belangen. Deze verschillen vormen een obstakel voor samenwerking en kunnen ertoe leiden dat actoren besluiten hun eigen weg te gaan. Om deze kloof te overbruggen is het nodig dat actoren elkaar leren 'verstaan'. Daarvoor is niet alleen een gemeenschappelijke taal nodig, maar moeten er ook een cognitieve overeenkomst gevonden worden. Vlaar e.a. (2006) spreekt over 'zingeving'. Zingeving duidt op een interactief proces waarbij actoren een verhaal construeren, die hen in staat stelt om de wereld te begrijpen en in collectiviteit te handelen. Dit verhaal wordt gedurende de samenwerking aangepast aan nieuwe informatie, of nieuwe ontwikkelingen. Formalisering is een middel om zingeving te

faciliteren, het helpt actoren om elkaar te begrijpen. Dat kan zowel door het opstellen van contracten, regels en procedures, als door het codificeren en afdwingen daarvan (Vlaar e.a. 2006: 7). Uiteenlopende doelen en belangen hoeven echter niet per definitie een nadeel te zijn, het kan namelijk ook leiden tot innovatie. Creatieve oplossingen worden vaak gevonden door de confrontatie met praktische problemen.

### Hindernissen op bestuurlijk en juridisch terrein

Beperkingen in wetgeving kunnen nogal eens tot problemen leiden die de samenwerking bemoeilijken. Met name privacywetgeving staat het delen van informatie tussen verschillende operationele diensten in de weg. De politie mag bijvoorbeeld niet zo maar met de Douane informatie uitwisselen over verdachte personen.

### Last van het verleden

Ook het verleden is van invloed bij de samenwerking tussen actoren. Indien men eerdere ervaringen met elkaar heeft kan dit een reden zijn om wel of geen samenwerking aan te gaan. Met name wanneer men slechte ervaringen met elkaar deelt is de stap om te gaan samenwerken groot. Het vertrouwen is beschadigd, door opportunistisch gedrag bijvoorbeeld. Het vertrouwen zal weer opnieuw opgebouwd moeten worden. Daarbij zal men in het begin voorzichtig zijn en zoeken naar zekerheden, door middel van contracten bijvoorbeeld.

Het is mogelijk dat actoren in het verleden veelvuldig aanvaringen met elkaar hebben gehad. In dat geval zal het zeer veel tijd kosten om het vertrouwen te herstellen. Een derde onpartijdige actor kan als een soort bemiddelaar optreden om beide partijen bij elkaar te brengen en samenwerking te initiëren. Hoe het ook zij, een roerig verleden legt altijd een schaduw over de toekomstige samenwerking.

## **2.5 Sturing in netwerken**

Gegeven de kanttekening bij rationaliteit en het bestaan van horizontale samenwerkingverbanden, lijkt sturing vrijwel uitgesloten. Desondanks is sturing in netwerken (ook wel als netwerkmanagement aangeduid), binnen een complexe en dynamische realiteit mogelijk. Sturing is niet bindend, maar moet eerder worden gezien als beïnvloeding, waarbij slechts een beperkte mate van dwang of druk (macht) uitgeoefend kan worden. Daarnaast is sturing niet voor één of enkele actoren weggelegd. Het is een interactief proces waarin vrijwel elke actor zich kan mengen. De vervlechting tussen samenwerkende organisaties en het gebrek aan een centraal sturende actor kan vertraging veroorzaken. Besluiten worden uitgesteld, omdat men niet tot overeenstemming kan komen. Beleidsvraagstukken dreigen daarmee onbestuurbaar te worden. Op die manier komen effectiviteit en efficiëntie in het gedrang. Om die reden is enige vorm van sturing of management gewenst. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op de mogelijkheden tot sturing. Inleidend worden twee voorwaarden waaraan sturing dient te voldoen besproken. In paragraaf 2.5.2 wordt vervolgens configuratiemanagement van Termeer als leidraad uitgewerkt.

### **2.5.1 Netwerkmanagement als strategie**

Onder netwerkmanagement worden de wijzen waarop actoren trachten de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk te beïnvloeden verstaan. Eerder hier voor zijn procesmanagement en omgevingsmanagement al benoemd als twee voorbeelden van sturing, die een stimulans kunnen geven aan de effectiviteit en efficiëntie van het proces. De centrale strategie binnen netwerkmanagement is het ontwikkelen van een redundant relatiepatroon. Dit betekent dat actoren in netwerken voortdurend relaties onderhouden met andere actoren, ook wanneer dit op een bepaald moment of voor een concreet probleem niet functioneel is, of wanneer een actor ogenschijnlijk niet nodig is voor doelrealisatie (in tegenstelling tot 'networking', dat wel een sterke connotatie van



functionaliteit heeft). Het belang van redundanties is ten minste tweeledig: het levert actoren belangrijke informatie op en is van grote betekenis voor de strategische positie van een actor in een netwerk. Redundantie betekent dat een sturende actor dezelfde informatie vanuit meerdere kanalen kan ontvangen. Afhankelijkheid van een enkele relatie kan voor een sturende actor bijzonder problematisch zijn. Er is dan geen mogelijkheid om geleverde informatie te vergelijken, kritisch te bevragen en op een meer intelligente wijze te gebruiken. Voor een actor die een redundant patroon van interacties onderhoudt is het mogelijk om te kiezen uit gedragsalternatieven, hij heeft ruimte om te manoeuvreren. Redundante relaties kunnen soms een concurrerend karakter hebben, regelmatig overlappen ze elkaar of zijn ze onderling verbonden. Het is natuurlijk belangrijk voor een sturende actor om de relaties vooral te onderhouden met actoren die een strategisch belangrijke positie innemen, maar tegelijkertijd zijn de relaties met minder belangrijke actoren eveneens nuttig. Op incidentele basis kunnen deze contacten van pas komen. Bovendien kan de positie van deze actoren zich in de toekomst wijzigingen waardoor ze een belangrijkere positie vervullen. Deze ‘*weak ties*’ zijn dus wel degelijk van belang. De belangrijkste actoren zullen onderling in een netwerk in veel gevallen ‘*strong ties*’ onderhouden. Deze actoren onderscheiden zich van elkaar dan ook niet door hun ‘*strong ties*’, maar eerder door hun patroon van ‘*weak ties*’. Netwerken bieden over het algemeen uitgelezen kansen om nieuwe relaties aan te gaan. Nieuwe problemen, oplossingen en actoren bieden immers nieuwe kansen om relaties te ontwikkelen.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) onderscheiden twee aspecten van netwerkmanagement. Enerzijds dient sturing *structuur-contingent* te zijn, dat wil zeggen dat op enigerlei wijze rekening moet worden gehouden met de bestaande pluriformiteit, dynamiek, geslotenheid en interdependentie in het netwerk. De interdependentie tussen actoren maakt dat besluitvorming een proces van geven en nemen is. De pluriformiteit vereist sturing op maat. Een sturende actor kan proberen om een coalitie te vormen om zo andere actoren mee te krijgen. Hiervoor moeten in eerste instantie actoren gevonden worden die bereid zijn om steun te verlenen aan het initiatief. Daarnaast betekent pluriformiteit dat er een diversiteit aan opvattingen en middelen bestaat, waardoor het vaak over meerdere onderwerpen tegelijk gaat. Er vindt daardoor als het ware een uitwisseling van middelen en onderwerpen plaats.

Anderzijds dient sturing *proces-contingent* te zijn. Besluitvorming is een anarchistisch proces, waarbij problemen, oplossingen, beslissingen en deelnemers zich afzonderlijk aandienen (Cohen, March en Olsen 1972: 6). Problemen zijn op zoek naar oplossingen en de samenstelling van het netwerk verandert, omdat er nieuwe actoren ten tonele verschijnen en anderen juist verdwijnen. De inhoud van het probleem, voor zover deze al volledig is vast te stellen, blijft onderwerp van discussie. Hierdoor verschuiven problemen of ze verdwijnen geheel uit beeld. Datzelfde geldt voor oplossingen. Deze oplossingen hebben vaak een invloed op de formulering van probleemdefinities, in plaats van andersom. Het is daarom ook niet mogelijk om verschillende fasen van besluitvorming te onderscheiden. Er is eerder sprake van rondes, zoals in een bokswedstrijd, waarin actoren met elkaar strijden om tot een besluit te komen, of om juist te proberen dit te voorkomen. Een ronde loopt op enig moment af en levert een voorlopig resultaat op, met winnaars en verliezers. Daarmee hoeft het proces nog niet ten einde te zijn, want een volgende ronde kan zich altijd nog aandienen. Besluitvorming vindt daarom niet plaats volgens een geordend principe van probleemsignalering naar probleemoplossing, maar vertoont zowel een substantiële als een temporele grilligheid.

### 2.5.2 Configuratiemanagement volgens Termeer

De configuratiebenadering is ontwikkeld door een aantal bedrijfskundigen die zich sterk hebben laten inspireren door het werk van de sociaal-psycholoog Karl Weick. De theorie die door Termeer is doorontwikkeld onderschrijft dat sturing in netwerken twee verschillende dimensies kent. Enerzijds bestaat er een sociale dimensie, waarbij sturing wordt gezien als een instrumentele aangelegenheid. Actoren zijn bezig om hun eigen doeleinden te verwezenlijken, door middel van strategische interactie. Het gaat hierbij dus over de beïnvloeding van relaties

tussen actoren. Termeer schenkt daarnaast ook aandacht aan de cognitieve dimensie. Daarbij staat de aandacht voor percepties of werkelijkheidsdefinities van actoren centraal. De werkelijkheid is geen objectieve werkelijkheid, maar een beleefde of ervaren werkelijkheid. Actoren richten hun aandacht op bepaalde maatschappelijke vraagstukken, die zij op dat moment van waarde achten. Daarmee construeren zij hun werkelijkheid, die voor hen op dat moment waar is en op basis waarvan ze handelen. Door dit handelen creëren ze weer nieuwe waarnemingen. Dit proces van werkelijkheidsconstructie gebeurt niet onbevungen, maar is geworteld in eerdere ervaringen die zijn opgeslagen in constructieregels, ook wel aangeduid met termen als referentiekader of causale kaarten. Over veel werkelijkheidsdefinities is men het met elkaar eens. Je zou kunnen zeggen dat feiten in het verleden geconstrueerde en gedeelde werkelijkheidsdefinities zijn (Termeer 2006: 14). Termeer voorziet dat met de koppeling van de sociale en cognitieve dimensie interessante aanknooppunten voor management zijn te behalen. Werkelijkheidsdefinities zijn niet te verwarren met woorden als perceptie of interpretatie. Een interpretatie is te zien als een product dat makkelijk is te vervangen door een andere interpretatie. Werkelijkheidsdefinities houden eerder zingeving in. Zin is niet iets wat zomaar is te elimineren of te vervangen door andere zin. Zingeving raakt aan identiteitsvorming. In onderlinge interacties wisselen actoren hun individuele werkelijkheden uit en proberen ze consensus te bereiken over een gezamenlijke werkelijkheid. Wanneer actoren dezelfde betekenissen ontwikkelen en delen ontstaan er configuraties. Actoren zijn over het algemeen geneigd om naar andere actoren toe te trekken die dezelfde betekenissen geven als zijzelf. Binnen een configuratie wordt er als het ware over de werkelijkheid onderhandeld. De geconstrueerde werkelijkheid is niet stabiel, maar onderwerp van een voortdurend onderhandelingsproces. In de configuratiebenadering is er sprake van een wisselwerking tussen de cognitieve ('*wat*') en de sociale dimensies ('*wie*' en '*hoe*'). Afhankelijk van werkelijkheidsdefinities die actoren er op na houden worden interacties aangegaan met bepaalde actoren. Die interacties zijn dan weer van invloed op de werkelijkheidsdefinities die worden ontwikkeld (Termeer 1992: 5). Op deze wijze ontstaan sociaal-cognitieve configuraties. Binnen een configuratie zijn vooral de interacties tussen de actoren met dezelfde werkelijkheidsdefinities het meest intensief. De grenzen van configuraties lopen dwars door eenheden als organisaties en netwerken heen. Bovendien zullen actoren zich nooit slechts herkennen in de werkelijkheidsdefinitie van één configuratie. Actoren interacteren dan ook met meerdere configuraties tegelijk. Dit wordt aangeduid met de term inclusie.

Verandering treedt pas op wanneer actoren worden geconfronteerd met andere interpretaties. Want wanneer er interactie plaatsvindt tussen gelijkgestemde actoren, met dezelfde werkelijkheidsdefinities vindt er geen aanpassing plaats. Confrontatie is de motor voor verandering. Zonder de confrontatie is verandering en ontwikkeling van beleidsprocessen moeilijker te begrijpen (Termeer 1993: 19). De confrontatie kan zowel een cognitief component (nieuwe werkelijkheidsdefinities), als een sociaal component (nieuwe actoren en nieuwe interactieregels) hebben. Beide componenten hebben in de interactie een sterke samenhang. Reflectie op de cognitieve component kan leiden tot een reflectie op de relatie met actoren die deze nieuwe werkelijkheidsdefinities al lang hanteren. Omgekeerd zal een confrontatie aan de sociale kant niet alleen gevolgen hebben voor de betrokken actoren en interactieregels, maar ook voor de werkelijkheidsdefinities.

Wanneer actoren werkelijkheidsdefinities als volstrekt vanzelfsprekend gaan beschouwen treedt er fixatie op. Het komt eveneens voor dat mensen krampachtig bezig zijn het bestaande in stand te houden terwijl ze eigenlijk weten dat het niet kan (Termeer 2006: 11). Ook hier bestaan weer twee typen, namelijk de sociale en cognitieve fixatie. Beiden zijn altijd sterk aan elkaar gekoppeld, zo zal cognitieve fixatie altijd leiden tot sociale fixatie en omgekeerd. Wanneer beide componenten gefixeerd zijn, is de doorgaande interactie totaal geblokkeerd. Bij sociale fixatie wenst men de onderlinge relatie niet langer als onderwerp van reflectie te beschouwen. Dit kan tot uiting komen in een ritueel gedrag, vaste rolpatronen, standaardprocedures. Als gevolg hiervan worden sommige actoren buitengesloten. Bij een

dergelijke gedragscode en gesloten kring van actoren is de kans op verandering van werkelijkheidsdefinities gering. Van cognitieve fixatie is sprake wanneer de deelnemers aan een interactie in een bepaalde werkelijkheidsdefinitie vastzitten en daarin geen verandering willen aanbrengen. Dit kan tot uiting komen in “welles-nietes” discussies, het is dan “hun opvatting tegenover de onze”. Alternatieve werkelijkheidsdefinities worden helemaal niet ter discussie gesteld. Vaak bestaan er eveneens taboes over bepaalde onderwerpen (Termeer 1992: 6).

Configuratiemanagement is geen proces waarbij de nadruk ligt op de inhoud, wat de toevoeging management wel zal doen vermoeden. Omdat de werkelijkheid geen objectief fenomeen is, is het minder belangrijk om het functioneren van het netwerk te beoordelen op efficiency en effectiviteit. De nadruk ligt veel eerder op het proces, omdat men weinig succes verwacht van het voorschrijven van werkelijkheden en het beperken van gedragsalternatieven. Evenzo wordt de kunstmatige reductie van werkelijkheidsdefinities door regulering uit kwaliteitsoverwegingen afgekeurd. Uitgangspunt voor de procesnorm is het principe van reflectie. De norm is het niet-blokken, het niet-uitsluiten en het niet-domineren van processen van doorgaande interactie. Met andere woorden, men probeert te voorkomen dat er enige vorm van fixatie optreedt. Verschil en variëteit dienen gekoesterd en benut te worden. De procesnorm schrijft niet voor wat goed of slecht, wat waar of onwaar is, maar creëert de condities om op deze aspecten afwegingen te maken. Een keuze tussen verschillende werkelijkheidsdefinities staat hierdoor niet langer op de voorgrond (Termeer 1992: 7).

Uitgaande van de omschreven procesnormen worden binnen configuratiemanagement twee vormen van sturing onderscheiden. De belangrijkste vorm is beheer, waarbij het gaat om het verschaffen van condities voor doorgaande interactie. Het doel is om blokkades te voorkomen. Daarvoor behoort er aandacht geschonken te worden aan de creatie van een gemeenschappelijke taal waardoor onderhandelen over werkelijkheidsdefinities mogelijk wordt. Interactieregels zijn noodzakelijk om tot gemeenschappelijke werkelijkheidsdefinities te komen. Dit kan een formeel proces zijn, maar ook informeel of zelfs onbewust. Het aftasten, of het leren kennen van andere actoren wordt bijvoorbeeld gekenmerkt door informaliteit. Met beheer wordt eveneens de toetreding van derden mogelijk te maken. Met derden kunnen relaties (*‘wie’*), werkelijkheidsdefinities (*‘wat’*) en interactieregels (*‘hoe’*) worden bedoeld. Confrontatie met deze elementen zorgt voor dynamiek en voorkomt fixatie. Voorwaarde van de confrontatie is dat actoren wel bereid zijn tot reflectie. Dit houdt in dat ze zowel open staan voor andere werkelijkheidsdefinities, als bereid zijn hun eigen werkelijkheidsdefinitie ter discussie te stellen. De configuratiemanager zal proberen deze bereidheid tot reflectie te faciliteren, hetgeen kan door middel van brainstormsessies.

Indien de doorgaande interactie toch geblokkeerd wordt en er geen reflectie meer plaats vindt, wordt interventie, de tweede managementvorm, toegepast. Als de fixatie zich op een van de twee dimensies heeft toegespitst kan er meer variatie bij de andere dimensie worden toegepast. Hierdoor kan er een doorbraak in de gefixeerde dimensie worden bereikt. Een andere methode die geschikt is om in situaties van fixaties toe te passen is “reframing”. Dit gaat verder dan de reflectie, het is een interventie die actoren prikkelt om voorbij het eigen referentiekader (*frame*) te gaan en zo een probleem of een relatie van een ander denkkader te beschouwen (Termeer 1992: 14). Hiervoor kan een simulatie een geschikt middel zijn. Reframing kan eveneens begrepen worden als het bevorderen van reflectie aan de cognitieve en sociale kant.

Sturing is bij configuratiemanagement dus geen doelbewuste strategie om andere actoren in een gewenste richting te bewegen. Omdat werkelijkheidsdefinities constant door middel van interactie geconstrueerd en gedeconstrueerd worden en beheersing van het resultaat van buitenaf onmogelijk is, is van doelgerichte sturing weinig succes te verwachten. De enige manier om succesvol te sturen is door aansluiting te zoeken bij de processen van doorgaande interactie. Onder configuratiemanagement wordt derhalve de bewuste beïnvloeding van het

proces van sociaal-cognitieve veranderingen verstaan. Het uiteindelijke effect op de ontwikkeling van configuraties, relaties, interactieregels en werkelijkheidsdefinities is onzeker. Het staat iedere actor in principe vrij om de rol van configuratiemanager op zich te nemen. In de praktijk blijkt dat de sturende actor vaak een bepaalde mate van macht heeft vanuit een institutionele positie, of door een bepaalde status die hij opgebouwd heeft.

### 2.6 *Samenvatting*

In het theoretische kader is betoogd dat in de publieke sector steeds meer sprake is van samenwerking binnen netwerkverbanden. In hoofdstuk 1 is geconstateerd dat in het veiligheidsdomein steeds meer actoren betrokken zijn. De rol van de politie is omschreven als die van een libero, die het (maatschappelijk) middenveld en spitsen (burgers) ondersteunt. Daarnaast vormt de politie het slot op de deur, zij treden op indien dat nodig is. De politie begeeft zich als gevolg van responsabilisering en de heroriëntatie op hun kerntaken steeds vaker binnen netwerken. In dit hoofdstuk is het begrip netwerk (netwerken) inhoudelijk besproken. Hieruit zijn de volgende theoretische concepten naar voren gekomen:

In de eerste plaats zijn er kantekeningen geplaatst bij het begrip rationaliteit. Actoren, waarmee zowel individuen als collectiviteiten bedoeld kunnen worden, handelen vanuit een beperkte rationaliteit. In hoofdstuk 4 en 5 worden de actoren die bij het Rotterdamse veiligheidsnetwerk betrokken zijn besproken. Het netwerk (zie bijlage 1) laat drie actoren zien die de kern van het netwerk vormen. Daaromheen bevinden zich actoren die verder op afstand staan, omdat ze slechts in hiërarchische verhouding tot een van deze drie actoren staan, of omdat ze minder direct bij het port security in de Rotterdamse haven zijn betrokken.

Daarnaast is een aantal kenmerken van netwerken benoemd. Interdependentie is daarvan de belangrijkste, maar daarnaast kennen netwerken vaak een bepaalde mate aan pluriformiteit, geslotenheid en dynamiek. Het bestaan en de beleving van interdependentie wordt in hoofdstuk 6 expliciet onderzocht. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van afhankelijkheid. De overige drie concepten worden indirect vastgesteld door middel van de empirische gegevens.

Vanwege de interdependentie worden actoren als het ware gedwongen om samenwerking aan te gaan. Dat dit echter geen onvermijdelijk gevolg is, blijkt wel uit het feit dat er zowel stimulerende factoren zijn, die samenwerking ten goede komen, als belemmerende factoren, die samenwerking in de weg kunnen staan. Door middel van interactie creëren actoren bepaalde structuren in netwerken. Godfroij heeft netwerkvormen aan de hand van verschillende speltypen geclassificeerd. In dit onderzoek hebben de geïnterviewde respondenten zelf een groot aandeel gehad in de visuele constructie van het Rotterdamse veiligheidsnetwerk.

Tot slot is er ingegaan op de mogelijkheid tot sturing in netwerken. Netwerkmanagement impliceert een rationeel, stapsgewijze, doelbewuste onderneming te zijn. Geheel in lijn met kantekeningen die in dit hoofdstuk zijn gemaakt, gaat configuratiemanagement uit van het beïnvloeden van sociaal-cognitieve processen. Van doelgerichtheid is weinig sprake, veel belangrijker is het om tijdens de interacties sociale en cognitieve fixaties te voorkomen en te zorgen dat een ieder open blijft staan voor werkelijkheidsdefinities van andere actoren. Configuratiemanagement heeft zodoende een normatief karakter.

### **3 Vraagstelling en onderzoeksopzet**

#### **3.1 Probleemanalyse**

In de Rotterdamse haven is men al geruime tijd bezig om meer afstemming te zoeken tussen handhavende instanties enerzijds en met het bedrijfsleven anderzijds. In de haven vinden een groot aantal economische activiteiten plaats, welke een grote aantrekkingskracht hebben op ondernemers, maar evenzo op mensen met minder goede bedoelingen. Criminaliteit is zodoende al jarenlang een groot probleem, hoewel de precieze omvang ervan nooit geheel duidelijk is. Sinds veiligheid een politiek thema geworden is, is de druk op de betrokken organisaties steeds groter geworden om deze problemen aan te pakken en hun processen op elkaar af te stemmen. Het overheidsoptreden moet doelmatiger en doeltreffender worden, op basis van duidelijke en concrete afspraken, zodat helder is wat over en weer van elkaar verwacht kan en mag worden.

Veiligheid in de haven heeft echter een andere connotatie dan in stedelijke gebieden. De haven kent niet de sociale structuren, zoals die in stedelijke gebieden wel voorkomen. Het is een professionele omgeving waar specifieke problemen spelen. Veiligheid richt zich voornamelijk op de bescherming tegen ongevallen (safety) en de bestrijding van criminaliteit (security). Vanwege de aanwezigheid van essentiële installaties en voorzieningen, zoals de chemische industrie en het open karakter van de haven, is daarbij een veelheid aan organisaties betrokken. Bovendien heeft het bedrijfsleven ook een belang in en bij veiligheid, omdat veiligheidsincidenten niet alleen grote gevolgen hebben voor de omgeving, maar eveneens ze het logistieke proces aantasten. Veiligheidsmaatregelen hebben daarom ook vaak economische gevolgen.

De maatregelen die genomen zijn na de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten hebben een nieuwe impuls aan de samenwerking gegeven. Veiligheid is daardoor bovenaan de politieke agenda gekomen. De vrijblijvendheid van securitymaatregelen was definitief voorbij. De aanslagen in Madrid en Londen versterkten het besef dat maatregelen noodzakelijk waren.

Bij de coördinatie, implementatie, uitvoering en handhaving van deze maatregelen zijn veel actoren betrokken. Het Havenbedrijf Rotterdam NV is als regisseur aangewezen om het nieuwe securitybeleid te implementeren en te handhaven. De politie is betrokken bij de samenwerking, maar heeft in beleidsmatige zin minder inspraak dan vanuit veiligheidsoverwegingen verwacht zou kunnen worden. Daarnaast zijn er nieuwe actoren tot het veiligheidsdomein togetreden. Dit alles heeft tot nieuwe verhoudingen binnen het veiligheidsbeleid van de Rotterdamse haven geleid.

De impact van terrorisme op veiligheidsbeleid is enorm geweest. In dit onderzoek wordt getracht om de gevolgen voor de relaties in de haven te onderzoeken. Daarbij dient opgemerkt te worden dat deze samenwerking plaatsvindt binnen de al eerder besproken verschuivingen in het veiligheidsdomein. De maatregelen, die in dit onderzoek met port security worden aangeduid, zijn dan ook niet los te zien van deze ontwikkelingen.

#### **3.2 Probleemstelling**

De probleemstelling valt uiteen in een doelstelling en een vraagstelling.

##### **3.2.1 Doelstelling**

De doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in relaties tussen actoren op het gebied van veiligheid in de Rotterdamse haven, vanuit een netwerkperspectief. Getracht wordt om de ontwikkelingen in de samenwerking tussen actoren die betrokken zijn bij het lokale

veiligheidsnetwerk te beschrijven, te analyseren en aanbevelingen te doen ter verbetering daarvan. Daarbij wordt voor een groot gedeelte gebruik gemaakt van de ervaringen van betrokkenen. De sociale dimensie is daarom erg belangrijk.

De Rotterdamse haven is een van de pijlers van de Nederlandse economie, daarom zullen alle betrokken actoren samenwerking tot op een bepaalde hoogte noodzakelijk achten. Dat geldt zeker voor het Havenbedrijf NV, de Zeehavenpolitie en de Douane district Rotterdam, omdat voor hen de haven het bestaansrecht vormt. Het is echter de vraag hoe ver actoren bereid zijn om te gaan in de afstemming van beleid en uitvoering.

### 3.2.2 Centrale vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag luidt:

**Op welke manier hebben security-ontwikkelingen de relaties tussen actoren, op het gebied van veiligheid, in de Rotterdamse haven veranderd?**

Vanuit de centrale vraagstelling worden de volgende deelvragen afgeleid:

1. *Hoe waren de onderlinge contacten tussen betrokken actoren voor 11 september?*

In hoofdstuk 4 worden de operationele processen van de betrokken veiligheidsdiensten besproken, voorafgaande aan de antiterreurmaatregelen. De onderlinge interactie tussen deze diensten staat daarbij centraal.

2. *Hoe is het onderlinge contact tussen betrokken actoren na 11 september?*

In hoofdstuk 5 worden de security-maatregelen en de samenwerking na 11 september beschreven. Daarnaast worden de actoren die voorheen nog niet bij security betrokken waren besproken.

3. *In hoeverre komen de algemene verschuivingen binnen het nationale veiligheidsdomein overeen met de veranderingen in de Rotterdamse haven?*

In hoofdstuk 1 zijn de verschuivingen binnen het veiligheidsdomein geschetst. In hoofdstuk 2 heeft daarnaast een verdieping van de begrippen netwerken en samenwerking plaatsgevonden. Dit vormt het kader dat in hoofdstuk 5 en hoofdstuk 7 getoetst zal worden.

4. *Hoe wordt de interactie door de betrokken actoren ervaren?*

Door middel van de gehouden interviews wordt in hoofdstuk 6 een beeld geschetst van de ervaren werkelijkheid. In dit onderzoek wordt de werkelijkheid namelijk niet als een objectieve, maar als een subjectieve werkelijkheid beschouwd. Bovendien zal met deze persoonlijke dimensie het normatieve kader worden getoetst.

### 3.3 Relevantie

Samenwerking met betrekking tot port security leent zich goed voor een interessant onderzoek vanuit zowel een praktisch als wetenschappelijk perspectief.

### 3.3.1 Praktische relevantie

Veiligheid is heden ten dage een heet hangijzer, waarvoor enorm veel politieke en publieke belangstelling bestaat. Dat heeft door het mondiale terrorisme nog eens een extra vlucht genomen. Port security is een relatief nieuw thema, waarbij nieuwe actoren tot het veiligheidsdomein zijn toetreden en waardoor nieuwe verhoudingen in het veiligheidsspectrum zijn ontstaan. De toetreding van nieuwe actoren heeft ertoe geleid dat er een heroriëntatie op samenwerking heeft plaatsgevonden. De realiteit van het veiligheidsnetwerk brengt naast inhoudelijke vragen ook een aantal praktische vraagstukken voort; over hoe er moet worden samengewerkt (structuur) en met wie (relaties)? Vanwege de economische invloed van de Rotterdamse haven voor Nederland en het Europese achterland, is er een groot belang om de handelsstromen zowel vlot als veilig af te handelen. Handhavende instanties hebben dus een aanzienlijke verantwoordelijkheid om hier aan mee te werken en niet hun deelbelangen boven de overkoepelende belangen van de haven te plaatsen.

Het gevaar bestaat dat korte termijnbelangen en organisatiedoelstellingen zullen prevaleren. Dat lijkt zeker denkbaar aangezien veiligheid en economische belangen nogal eens uit elkaar lopen. Tegenstrijdigheden kunnen in structurele zin slechts door onderhandeling verholpen worden. Bovendien is het noodzakelijk om overeenstemming te bereiken dat men open staat voor andere belangen en perspectieven. Tegenstellingen sluiten samenwerking derhalve niet uit. Een kwaliteitshaven impliceert immers dat processen niet alleen efficiënt en effectief worden afgehandeld, maar ook op een veilige manier. Dit onderzoek concentreert zich op de mogelijkheden van samenwerking, waarbij er zowel aandacht is voor de veiligheidsbelangen als aandacht voor de economische belangen.

### 3.3.2 Wetenschappelijke relevantie

Over samenwerking op het gebied van safety is al veel geschreven. Voor security is de hoeveelheid literatuur minder groot. De literatuur die over samenwerking op het gebied van security te vinden is speelt zich vooral af in sociale omgevingen, dat wil zeggen in stadswijken, of op andere plekken waar veel mensen samenkomen (zie bijvoorbeeld Terpstra en Kouwenhoven 2004). De Rotterdamse haven is een professionele omgeving, die vrijwel geen bewoners kent en daarom minder problemen van sociale aard kent. De actoren zijn geen burgers, maar handhavende organisaties en het bedrijfsleven. Deze verkennende studie richt zich vooral op dit deelgebied.

Een tweede aanvulling op de literatuur vormt daarnaast het normatieve karakter van de gekozen theorie. Over het algemeen hebben netwerktheorieën slechts een beschrijvend karakter. Configuratiemanagement een hoog prescriptief gehalte, waardoor er verder gegaan wordt dan observatie alleen. Hierdoor kan deze studie een impuls geven aan de samenwerking in de haven.

## 3.4 Methodologie

### *Kwalitatief*

Dit onderzoek is een kwalitatieve studie naar samenwerking in het veiligheidsnetwerk, omdat de verzamelde gegevens moeilijk kwantificeerbaar zijn. In complexe sociale kwesties berust analyse vooral op interpretatie. Hakvoort (1996) spreekt met betrekking tot kwalitatief onderzoek over de wereld als een zich voordoend sociaal proces dat gecreëerd wordt door betrokken individuen. Het sociaal gedeelte van interpretatiekaders staat op de voorgrond. Cultuur is op te vatten als resultante van sociaal gedeelte interpretatiekaders.

In deze scriptie wordt geen strikte scheiding gemaakt tussen explorerend, descriptief en prescriptief onderzoek. Alle drie vormen komen voor. Zo is de beschrijving van de ervaringen van de respondenten in dit onderzoek aan te merken als een verkennend onderzoek. De doelstelling van deze studie heeft eveneens een explorerend karakter. Het theoretische kader is daarentegen veel meer beschrijvend. In de conclusies en aanbevelingen komt het prescriptieve element aan bod.

### *Dataverzameling*

Data zijn onmisbaar voor gedegen onderzoek. Omdat doorgaans de te bestuderen onderzoekseenheden complex van aard zijn, is het onderzoekmatig aan te bevelen om meer dan een techniek van gegevensverzameling te gebruiken (Hakvoort 1996: 127). Deze voorwaarde wordt aangeduid met de term triangulatie. Door de toepassingen van verschillende technieken wordt de foutenmarge kleiner gemaakt. In dit onderzoek wordt er daarom gebruik gemaakt van:

### *Interviews*

In eerste instantie heeft er een algemene gespreksronde plaatsgevonden met betrokkenen binnen de Zeehavenpolitie. Dit waren zowel uitvoerende als leidinggevende medewerkers. Deze gesprekken dienden ertoe om algemene informatie te verzamelen over de activiteiten van de organisaties en hun betrokkenheid bij port security. Vervolgens zijn er diverse semi-gestructureerde interviews afgenomen. Hiervoor is een selectie gemaakt van mensen die bij verschillende organisaties specifiek bij het onderwerp security betrokken waren, om meer te weten te komen over de samenwerking. De interviews kennen allemaal een terugkerende thematiek, maar zijn verder ingedeeld op basis van de functie en de expertise van de respondent. Daarmee is zo veel mogelijk geprobeerd om vast te stellen hoe betrokken actoren kijken naar: security, het netwerk en samenwerking. Met de open vragen wordt recht gedaan aan de eigen belevingswereld van de respondenten. De voorgestructureerde vragen maken het mogelijk om de opvattingen van de respondenten te vergelijken.

### *Literatuurstudie*

Na de oriënterende interviews is er gestart met een literatuurstudie op het gebied van samenwerking en netwerken. Door deze begrippen te conceptualiseren is het mogelijk om de nauwkeuriger af te bakenen wat er met deze begrippen bedoeld wordt.

### *Documentanalyse*

Voor de documentanalyse zijn veel verschillende bronnen gebruikt. Zo zijn er websites geraadpleegd om meer te weten te komen over bepaalde organisaties, of onderwerpen. Daarnaast zijn de relevante wetteksten bestudeerd voor het beschrijvende hoofdstukken. Verder zijn er rapporten, nota's, krantenartikelen en tijdschriften gebruikt.

### *Participerende observatie*

Om een goed beeld te krijgen van de samenwerking tussen de security specialisten van verschillende organisaties, is er eenmalig een vergadering van het Landelijk Overleg Toetsing en Handhaving bijgewoond. Tijdens dit overleg is niet actief deelgenomen. Door deze terughoudende opstelling is mogelijk om de samenwerking te bestuderen, zonder deze zelf te beïnvloeden.

## **3.5 Afbakening**

### *Domein*

In deze scriptie wordt de samenwerking in de Rotterdamse haven op gebied van security beschreven en geanalyseerd. Het onderscheid tussen security en safety is echter niet altijd



even helder, beide aspecten zijn namelijk nauw met elkaar verbonden. In enkele gevallen zal er daarom gerefereerd worden naar safety-aspecten.

### *Tijd*

Het tijdsbestek waarop deze studie zich richt loopt grofweg van 1996, met de oprichting van het Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing Rotterdam tot eind 2006, met de afronding van het stageonderzoek. De gebeurtenissen op 11 september 2001 vormen een belangrijk mijlpaal in deze periode.

### *Beperkingen*

Veiligheid is in te delen in verschillende fasen. Pouw (2004) geeft de veiligheidsketen, dat door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is vastgesteld, als volgt weer:

#### **Proactie**

Dit is het wegnemen van structurele oorzaken van onveiligheid en het voorkomen van het ontstaan daarvan, door regelgeving, veiligheidsconcepten of ruimtelijke ordening zoals het verbieden van bepaalde vormen van industrie in de omgeving van woonwijken of omgekeerd.

#### **Preventie**

Preventie omvat de zorg voor het voorkomen van directe oorzaken van onveiligheid en het zoveel mogelijk beperken van gevolgen van inbreuken op die veiligheid indien die zouden optreden. Door te streven naar beter bewustzijn van risico's en door duidelijk te maken wat te doen in geval van een ramp of ongeval. Veiligheidspartners kunnen dit veiligheidsbesef vergroten door een actieve en adviserende rol te spelen. Het voorschrijven van preventieve voorzieningen in vergunning is een ander middel.

#### **Preparatie**

Preparatie is de voorbereiding op het daadwerkelijke optreden van de veiligheidspartners. Onder andere door het opleiden en oefenen van personeel, de aanwezigheid van het juiste materieel en juiste middelen, de aanwezigheid van procedures en een adequate informatievoorziening.

#### **Repressie**

Repressie is de daadwerkelijke bestrijding van inbreuken en de verlening van hulp in acute noodsituaties. Hierbij moet onder andere worden gedacht aan de inzet van politie, brandweer en andere hulpverleningsdiensten.

#### **Nazorg**

Nazorg is alle zorg om zo snel mogelijk terug te keren naar de normale verhoudingen. Dit betekent de opvang van betrokkenen en het personeel na een incident en de rapportage en evaluatie van incidenten.

Dit onderzoek beperkt zich tot de eerste drie fasen van de veiligheidsketen, waarbij de nadruk op preventie ligt. In de andere fasen worden nieuwe actoren betrokken en komen de verhoudingen onderling anders te liggen.

Daarnaast vindt dit onderzoek plaats in de Rotterdamse haven. Sommige actoren die tot het netwerk gerekend worden hebben alleen de Rotterdamse haven als werkgebied (zoals het Havenbedrijf en de Zeehavenpolitie). Andere actoren hebben een landelijke taakopdracht en zijn vanuit hun missie ook bij security in de Rotterdamse haven betrokken. Het netwerk zoals dat is uitgewerkt onderscheidt alleen relevante actoren. Uit deze term valt op te maken dat de samenstelling van het netwerk een subjectief element in zich heeft.

### 3.6 *Operationalisatie*

Voor de analyse van de veranderingen in het Rotterdamse veiligheidsnetwerk is het noodzakelijk een bewuste keuze te maken omtrent het adequate niveau van bestudering. In dit onderzoek is ervoor gekozen om het individu als eenheid te nemen. In het vorige hoofdstuk is uitgelegd dat het begrip actor zowel kan duiden op een individu als op een collectiviteit. De processen van het construeren en reconstrueren van werkelijkheden kunnen per slot van rekening het beste worden begrepen als interactieprocessen tussen individuen. Dat wil echter niet zeggen dat deze individuen op persoonlijke titel handelen. Integendeel, zij opereren in opdracht en onder volmacht van de organisatie die zij vertegenwoordigen. Binnen die organisatie worden grofweg dezelfde werkelijkheidsdefinities gehanteerd. Daarom zal er ook veelvuldig over de betreffende organisatie gesproken worden, in plaats van de naam van de betrokken persoon te noemen. Elke actor (individu of organisatie) verondersteld in dit onderzoek een eenheid. Vanwege de doorgaande interactie tussen actoren ontstaan de speltypen zoals die door Godfroy zijn onderscheiden. Deze indeling biedt een kader om het Rotterdamse netwerk mee te beoordelen.

Voor het empirisch onderzoek is gebruik gemaakt van een twintigtal interviews. De selectie van respondenten heeft plaatsgevonden op basis van het criterium dat elk van hen binnen zijn organisatie een relatie tot security moest hebben. De cognitieve dimensie wordt beschreven aan de hand van werkelijkheidsdefinities. Verschillende thema's worden tijdens de doorgaande interactie uitgewisseld. Het thema van dit onderzoek is veiligheid in de haven, toegespitst op security. Om de resultaten van de interviews met elkaar te kunnen vergelijken is er gekozen voor een semi-gestructureerde vragenlijst. De opbouw van de vragen laat zich als volgt indelen. De eerste paar vragen behandelen inhoudelijke zaken omtrent port security. In het tweede gedeelte is er meer specifiek gevraagd naar de samenwerking tussen actoren. Door middel van deze interviewreeks is in de eerste plaats een overzicht van de securityketen tot stand gekomen. Hiermee komt de sociale dimensie naar voren. In het derde gedeelte is een onderscheid gemaakt naar organisatieniveaus, om te onderzoeken of configuraties door organisatiegrenzen heen lopen.

Er is vooraf bewust gekozen om de interviews zo open mogelijk te houden. Dat wil zeggen dat er geen gesloten vragen zijn gesteld en dat de interviews vaak een flexibel karakter hebben. De vragen vormden slechts een richtlijn voor het gesprek. Het onderzoek heeft een sterk inductief karakter. Hoewel van tevoren een aantal criteria zijn benoemd. Voorbeelden hiervan de stimulerende en belemmerende factoren. Tijdens de interviews is hier niet expliciet naar gevraagd, toch is een analyse op de aanwezigheid van deze factoren mogelijk. Naar vormen van interdependentie is wel nadrukkelijk gevraagd. Daarom zal in hoofdstuk 6 van elke configuratie een schema van ervaren afhankelijkheden worden gepresenteerd. De pluriformiteit van het netwerk is op te maken uit het netwerkschema. De mate van geslotenheid en dynamiek is minder direct op te maken. Slechts een analyse van de gehouden interviews bieden hier uitkomst.

### **3.7 Leeswijzer**

Na de inleiding van dit eerste hoofdstuk laat dit onderzoek zich als volgt lezen.

#### **3.7.1 Theoretisch kader**

In de vorige twee hoofdstukken is het theoretische kader uitgewerkt. In het eerste hoofdstuk zijn de ontwikkelingen op veiligheidsgebied besproken. De veranderende rol van de politie en het ontstaan van veiligheidsnetwerken als gevolg van de responsabilisering, zijn aan bod gekomen. In het tweede hoofdstuk is aan de hand van de literatuur het begrip netwerken in de publieke sector nader beschouwd. Dit theoretisch kader vormt uiteindelijk de leidraad voor de empirie.

#### **3.7.2 Beschrijvend kader**

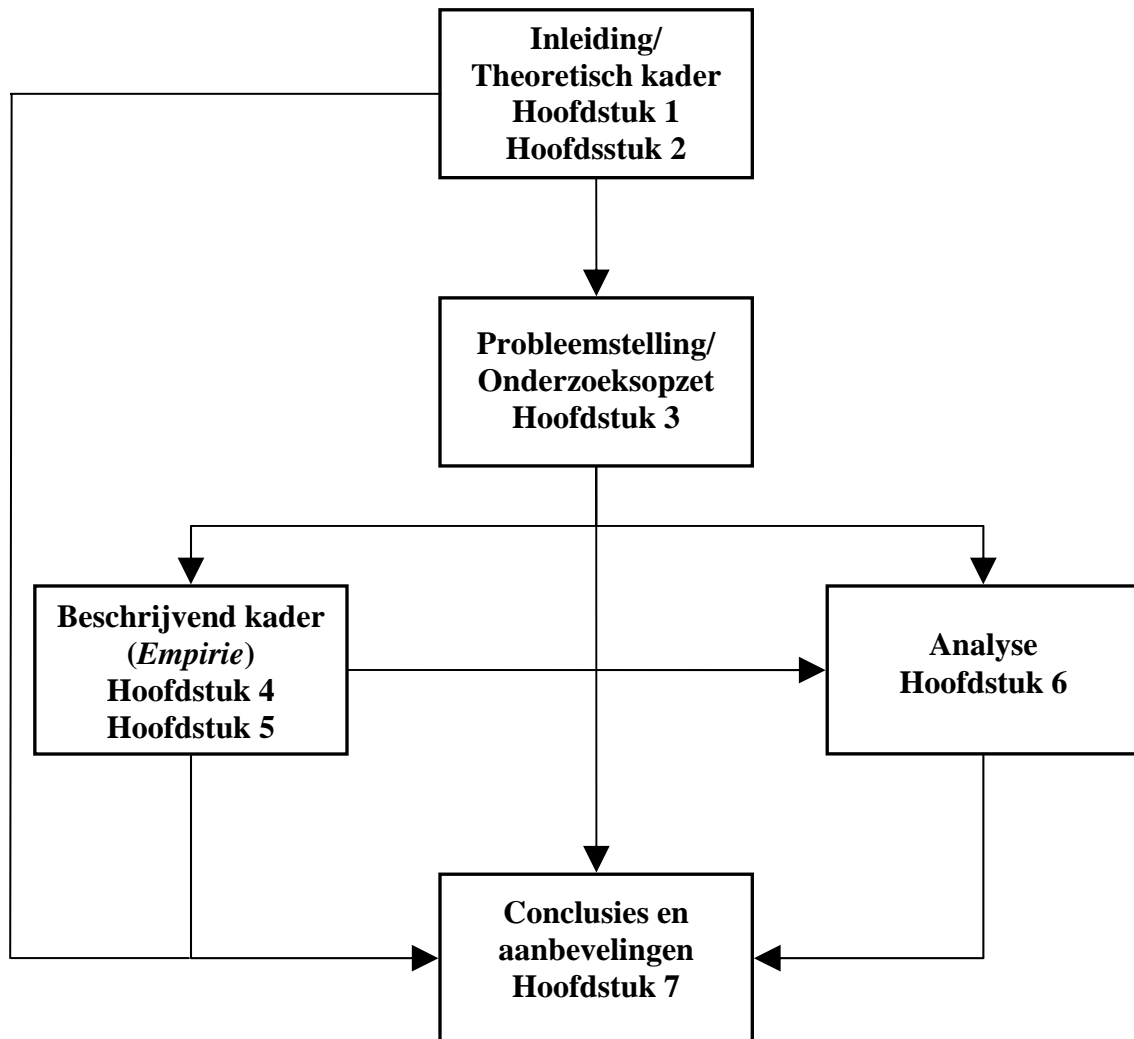
In het beschrijvende gedeelte wordt de context besproken. Daarbij gaat het in hoofdstuk vier, zowel over karakteristieken van de Rotterdamse haven, als over de samenwerking voor (hoofdstuk 4) en na (hoofdstuk 5) elf september. De maatregelen zoals die genomen zijn in reactie op 11 september worden in hoofdstuk 5 chronologisch gepresenteerd. De samenwerking wordt in de context van verschuivende veiligheidsnetwerken geanalyseerd. De actoren worden aan de hand van hun betrokkenheid bij security in een van beide hoofdstukken besproken. Zij worden in overeenstemming met configuratiegedachte in vier verschillende configuraties geclusterd.

#### **3.7.3 Analyse**

In hoofdstuk zes wordt de informatie over samenwerking in de Rotterdamse haven, zoals die verkregen is door de gehouden interviews, besproken en aan de hand van het theoretische kader getoetst. Eerst worden de vier configuraties behandeld, daarna volgen de competenties en de werkelijkheidsdefinities. Verder wordt er expliciet ingegaan op de afhankelijkheden die door de betrokken actoren wordt ervaren. Tot slot wordt er een onderscheid gemaakt tussen drie verschillende managementniveaus om te kijken of hier verschillen bestaan.

#### **3.7.4 Conclusies en aanbevelingen**

Ter afsluiting van dit onderzoek wordt er in hoofdstuk zeven ingegaan op de conclusies en aanbevelingen die in de voorgaande hoofdstukken naar voren zijn gekomen. In figuur 1 wordt de leeswijzer nog eens schematisch weergegeven.



Figuur 1 Schematisch overzicht scriptie

## **4 Samenwerking voor 11 september**

### **4.1 Inleiding**

Om uiteindelijk iets te kunnen zeggen over de huidige samenwerking, wordt er in dit onderzoek gekozen voor historische vergelijking tussen samenwerking voor en na 11 september. Daarmee wordt het port securitybeleid als gevolg van de aanslagen in de Verenigde Staten, als de variabele factor voor de samenwerking gezien. In dit hoofdstuk wordt de samenwerking tussen verschillende (handhavende) instanties voor 11 september beschreven. Voorafgaande aan de mondiale security maatregelen, hebben een aantal diensten in de Rotterdamse haven het initiatief genomen om hun (operationele) processen op elkaar af te stemmen. In de praktijk bleek namelijk behoefte te bestaan aan meer coördinatie. Het gevoel bestond dat diensten langs elkaar heen werkten en op hun informatie bleven ‘zitten’.

Na een korte beschrijving van de Rotterdamse haven zal in paragraaf 4.3 de situatie van voor 11 september met enkele voorbeelden van initiatieven geschetst worden.

### **4.2 De Rotterdamse haven**

De Rotterdamse haven is een knooppunt van zee-, rivier-, spoor- en wegvervoer en is daarmee van vitaal belang voor de Europese transportstromen. Jarenlang is het de grootste haven in de wereld geweest wat betreft overslag van goederen. Dat was voornamelijk te danken aan de goede bereikbaarheid (de diepe vaargeul kon en kan nog steeds elk type schip verwerken) en de ligging aan Noordzee, de drukst bevaren zee ter wereld. Het havengebied heeft een totale lengte van ruim 40 kilometer, gemeten vanaf de westelijke gemeentegrens van Rotterdam tot het puntje van de Maasvlakte. De oppervlakte van de haven bedraagt 10.500 hectare, de oppervlakte van de bedrijfsterreinen 5.040 hectare en de oppervlakte van het water 3.500 hectare. In het havengebied zijn ongeveer 400 bedrijven gevestigd, die direct betrokken zijn bij havenactiviteiten. Daarnaast bestaat er een veelvoud van bedrijven die indirect bij de haven betrokken zijn. In dit gebied worden diverse woonkernen ingesloten, waarmee de overgang tussen haven en stad vrij klein is. Het havengebied heeft vrijwel geen vaste bewoners, maar heeft wel een enorm aantal gebruikers. De groep ‘tijdelijke bewoners’ bestaat vooral uit zeelui en binnenschippers.

In de haven werd in 2005 (Haven in cijfers 2005, 2006) 370.200.000 ton aan goederen en producten overgeslagen. Daarmee is de haven verantwoordelijk voor 1,9% van het Bruto Nationaal Product. De haven biedt direct werk aan ongeveer 60.000 mensen. Het aantal mensen dat indirect profiteert van havenactiviteiten ligt logischerwijs vele malen hoger.

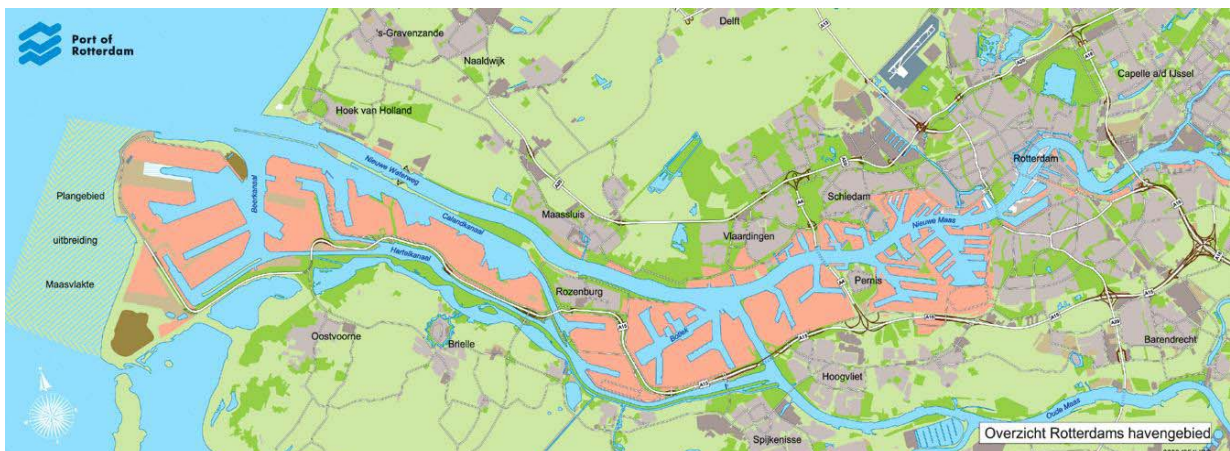
In de haven zijn verschillende specialismen geclusterd. Natte bulk, ruwe aardolie, olieproducten en vloeibare chemicaliën, vormen samen bijna de helft van de goederenoverslag. De meeste petrochemische producten worden op de Maasvlakte gelost en vervolgens per pijpleiding verder getransporteerd en/of opgeslagen. Er ligt in de Rotterdamse haven een leidingstelsel van totaal 1.500 kilometer. De totale opslagcapaciteit voor vloeistoffen bedraagt meer dan 30 miljoen m<sup>3</sup>.

Daarnaast vormen droge bulk zoals erts, schroot en kolen, een kwart van de totale overslag. De Duitse industrie is voor de aanvoer van ijzererts vrijwel geheel afhankelijk van Rotterdam. Onder droge bulk wordt eveneens agribulk gerekend, zoals granen en ruwe veevoer, maar ook andere droge bulk. Voedsel vormt een relatief klein bestandsdeel. Hiertoe behoren agrarische grondstoffen, drank, vlees, vis, conserven, graanproducten, groenten, fruit en vruchtensappen. Voor een deel zouden deze producten ook tot natte of droge bulk gerekend kunnen worden.

De laatste sector is het stukgoed, waartoe container overslag, de zogenaamde roll on roll off sector (ferry's) en overig stukgoed, behoren. Containeroverslag vindt plaats op de Maasvlakte, Waalhaven en Eemhaven, van waar ze op andere (zee)schepen, vrachtwagens of treinen naar het achterland worden vervoerd.

In de haven vinden jaarlijks ongeveer 85.000 scheepsbewegingen plaats. Ruim 30.000 zeeschepen doen de haven aan, tegenover 130.000 binnenvaartschepen, per jaar. Ongeveer 450.000 bemanningsleden en passagiers afkomstig uit alle delen van de wereld reizen via de Rotterdamse haven.

De geplande Tweede Maasvlakte moet in de toekomst een oplossing bieden voor de toenemende omvang van overslag en de groeiende vraag naar haven- en industrieterreinen. Hierdoor kunnen stad en haven over een aantal jaren beter worden gescheiden. De havens in het centrum zullen gedeeltelijk verdwijnen en worden omgevormd tot woongebied.



**Figuur 2 Het havengebied van Rotterdam**

**Bron: HbR**

De Rotterdamse haven kan op het gebied van kosten, door de hoge lonen in West-Europese landen, al lang niet meer concurreren met andere havens in de wereld. De kracht van de Rotterdamse haven ligt hierdoor in de gunstige ligging en de kwaliteit van transportafwikkeling. Dat laatste houdt in dat havenactiviteiten vlot, veilig, schoon en beveiligd uitgevoerd dienen te worden. Veiligheid is die zin niet alleen slechts een kostenaspect, maar vooral ook een keurmerk. Derhalve afficheert Rotterdam zich steeds meer als een veilige haven.

### **4.3 Samenwerking voor 11 september**

Vanwege de schaalgrootte en de geografische ligging is de Rotterdamse haven kwetsbaar voor de georganiseerde misdaad. De uitstekende transportverbindingen en de aanwezigheid van enkele vitale transportknooppunten, bieden internationale smokkelaars de mogelijkheid hun illegale waar naar gewenste plaatsen te vervoeren. De smokkelwaar, waaronder drugs, wapens, gestolen auto's, gevaarlijk afval, bedreigde plantensoorten, is verstopt in de massale goederenstromen die in haven dagelijks samenkomen. In de Enquête Opsporingsmethoden wordt geconcludeerd dat de (inter)nationale georganiseerde misdaad profiteert van de overslagfaciliteiten van de (toen nog) grootste haven ter wereld. De haven heeft te maken met smokkel, fraude, vermogenscriminaliteit, corruptie en diefstallen. De werkelijke omvang hiervan is onbekend. De reden hiervoor is een lage aangiftebereidheid bij de havenbedrijven. Men is bang de goede naam te verliezen of om accijnzen en andere belastingen voor de gestolen goederen te moeten betalen. Onderzoek heeft niet aan kunnen wijzen dat er criminele

groepen zijn wier illegale activiteiten zich specifiek op de haven richten. Van innesteling van de georganiseerde misdaad binnen bedrijven zijn evenmin sporen aangetroffen.

### **4.4 Securitypartners in de haven**

Een breed scala aan handhavende instanties is betrokken bij de aanpak van criminaliteit. Naast de politie bestaat er een aantal Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD) zoals de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Economische Controledienst (ECD) en de Douane. Naast deze diensten wordt de beveiliging van de haven deels door particuliere beveiligers uitgevoerd. Hoogenboom (1994) stelt dat de bovenwereld vrijwel het exclusieve domein is van de Bijzondere Opsporingsdiensten (creatieve boekhouding, subsidiefraude), terwijl de reguliere recherche overwegend actief is in de onderwereld (verdovende middelen, vermogenscriminaliteit). Voor de politie geldt dat het contact met het bedrijfsleven vooral in het teken van daderschap staat, terwijl het bedrijfsleven veel meer geïnteresseerd is in de geleden schade. Interne criminaliteitsproblemen worden daarom dikwijls uitbesteed aan particuliere beveiliging en recherche. Langzamerhand is de oriëntatie richting slachtofferschap verschoven. Slachtofferschap is steeds meer het startpunt van actie gaan vormen.

Door de aandacht voor de georganiseerde misdaad is ook de logistieke keten in beeld gekomen. Hierbij is het bedrijfsleven niet op de eerste plaats verdachte, maar wordt veeleer misbruikt. Niettemin blijft er wel degelijk een spanningsveld tussen controle- en opsporingsdiensten enerzijds en het bedrijfsleven anderzijds. Bedrijven in de haven verwachten een meer marktgerichte overheid. Daar is echter niet iedereen aan toe (Van Dijk et al 1999: 69). Aan de andere kant bestaat het verwijt dat het bedrijfsleven geen openheid van zaken geeft omtrent criminaliteitszaken.

In het netwerkschema van bijlage 1 zijn alle actoren vermeld, zowel die al 11 september met security bezig waren als die na 2001 betrokken zijn geraakt. Voorafgaande aan de securitymaatregelen na 11 september bestond security uitsluitend uit de bestrijding van criminaliteit, terrorisme was nog geen thema. De aanpak van security bestond overwegend uit opsporing, toezicht en een gedeelte preventie. Logischerwijs bestond het netwerk uit opsporende diensten. In de volgende subparagrafen worden deze actoren kort besproken.

#### **4.4.1 De politie**

De politie valt onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken en telt 25 korpsen, waaronder het Korps Rotterdam-Rijnmond. De politie kent naast deze regiokorpsen het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD).

##### *De Zeehavenpolitie*

In 1895 werd de Zeehavenpolitie opgericht, onder de naam 'Rivierpolitie'. Havenbaronnen vroegen destijds om politietoezicht, omdat er veel werd gestolen in de Rotterdamse haven. De Zeehavenpolitie is in de jaren met de haven meegegroeid en is inmiddels een van de oudste gespecialiseerde onderdelen van het politiekorps Rotterdam-Rijnmond. Deze dienst heeft deels het karakter van de overige 9 districten, omdat de Zeehavenpolitie alle politietaken binnen een geografisch gebied uitvoert, namelijk het havengebied. Anderzijds brengt het nautische aspect afwijkende competenties met zich mee. Het geografische gebied waarbinnen de Zeehavenpolitie zijn taken uitvoert bestaat uit de vaarwegen en de daaraan grenzende haventerreinen, de recreatiewateren en de daaraan gelegen jachthavens en de kustwateren binnen de regio. De missie van de Zeehavenpolitie luidt:

*“De Zeehavenpolitie staat voor een goede informatiepositie, veiligheid en beveiliging, een schoon en leefbaar milieu, een veilige buitengrens, een adequate afwikkeling van personen- en goederenstromen en samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven in de Rotterdamse haven”.*

Deze missie onderscheidt een aantal activiteiten van de Zeehavenpolitie die in de volgende werkprocessen zijn te verdelen:

- **Wijkpolitie.** Net zoals landdistricten vervult de Zeehavenpolitie de algemene politietaak in de vorm van wijkpolitie. De wijkpolitie is ontstaan uit een reorganisatie die de politiestructuur meer probleem- en servicegericht moeten maken. Het werkgebied is zo uniek dat er afwijkende competenties zijn ontstaan op het gebied van nautiek en milieu.
- **Grensbewaking.** Omdat de haven van Rotterdam de buitengrens van Nederland en de Europese Unie vormt moet scherp toezicht worden gehouden op de mensenstromen die in de haven plaatsvinden. De opsporing van verstekelingen, asielzoekers en illegale immigranten speelt hierin een grote rol. Zo heeft de Zeehavenpolitie inzicht in de bemanningslijsten van ieder zeeschip dat de haven van Rotterdam binnenloopt. Het open karakter van de haven en de onmogelijkheid voor de gezagsvoerders en bemanningsleden van binnenkomende en uitgaande schepen om zich te melden bij een vaste grensdoorlaatpost, maakt dat de grensbewaking met name aan boord van die schepen wordt uitgevoerd.
- **Opsporing.** Deze taak kent zowel een incidentgerichte als een probleemgerichte aanpak. De recherche ondersteunt enerzijds de wijkpolitie bij opsporingsactiviteiten, anderzijds voert ze zelfstandig onderzoek uit met een verantwoordelijkheid naar het Openbaar Ministerie, het bestuur en andere instanties.

### *Korps Landelijke Politiediensten*

De werkzaamheden van het Korps Landelijke Politiediensten bestaan uit de aanpak van zware, georganiseerde criminaliteit, terreurbestrijding, het toezicht op de Nederlandse hoofdverkeerswegen op het water, de weg en het spoor, informatiecoördinatie, het verzorgen van de kleding en uitrusting voor de Nederlandse politie, het trainen van politiepaarden en politiehonden, de beveiliging van leden van het Koninklijk huis. Al deze taken zijn binnen dit korps op landelijk niveau gebundeld. Het KLPD werkt regelmatig samen met de regiokorpsen uit het hele land. De Dienst Nationale Recherche Informatie, het voormalige Centrale Recherche Informatie, ressorteert onder het KLPD en levert recherche-informatie en recherche-expertise aan de Nederlandse regiokorpsen. De DNRI draagt bij aan het nationale inzicht, in zware, georganiseerde criminaliteit en bovenregionale middencriminaliteit.

### **4.4.2 Koninklijke Marechaussee**

De Koninklijke Marechaussee (Kmar) is een politieorganisatie met een militaire status. Het maakt deel uit van het Ministerie van Defensie, maar valt voor de uitvoering van de meeste taken onder het gezag van andere ministeries. Om die reden heeft deze organisatie in het netwerkschema een groenblauw gestreepte kleur gekregen.

De Kmar heeft voor het overgrote deel van de Nederlandse buitengrens een grensbewakingstaak. In de Rotterdamse haven wordt deze taak alleen uitgevoerd bij de ferry's van P&O en Stena Line, het overige gebied is voor rekening van de Zeehavenpolitie.



### 4.4.3 Vervolging

Het Ministerie van Justitie heeft in het kader van vervolging met de politie te maken. Het Openbaar Ministerie (OM) is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het arrondissementsparket Rotterdam beslaat hetzelfde gebied als de politieregio Rotterdam-Rijnmond. Daarnaast is in Rotterdam het Landelijk Parket gevestigd. Dit Parket houdt zich bezig met de aanpak van internationale vormen van georganiseerde criminaliteit. De betrokkenheid van het OM bij de handhaving van security wordt directer wanneer er sprake is van een concrete zaak, waarbij er al dan niet besloten wordt om tot vervolging over te gaan.

### 4.4.4 Veiligheidsdienst

De Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD), vanaf 2002 de Algemene Inlichtingen en Veiligheids Dienst (AIVD) geheten, heeft altijd een beperkte rol in de Rotterdamse haven gehad. Doorgaans worden operaties zelfstandig uitgevoerd, soms wordt er met andere organisaties samengewerkt of wordt om informatie gevraagd, maar dit is altijd eenrichtingsverkeer. Informatie wordt bij hoge uitzondering teruggekoppeld.

### 4.4.5 Bijzondere opsporingsdiensten

Het Ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de uitvoering van de controle op de in- en uitstroom van goederen. Daarnaast is het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij security betrokken vanuit een milieutaak. De Kernfysische Dienst houdt toezicht op het gebied van nucleaire veiligheid. De dienst ziet toe op de nucleaire installaties, de opslag en transport van nucleair materiaal en de non-proliferatie (tegegaan van verspreiding) van nucleair materiaal en technologie.

#### *FIOD-ECD*

De Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst en de Economische Controledienst zijn in 1999 samengevoegd tot de FIOD-ECD. Deze toezichthouder en opsporingsdienst houdt zich bezig met een viertal taken. Ten eerste het strafrechtelijk tegengaan van fiscale, financiële en economische fraude. Ten tweede het waarborgen van een integer beroeps- en bedrijfsleven. Ten derde de bescherming van de consument. En tot slot de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. In het netwerkschema heeft deze organisatie een gestreepte kleur gekregen omdat het zich zowel met economische als fiscale zaken bezig houdt.

#### *Douane district Rotterdam-Rijnmond*

De Douane Rotterdam is onderdeel van de Belastingdienst, dat ressorteert onder het Ministerie van Financiën. Sinds jaar en dag vervult de Douane aan de buitengrens van de EU een oog en oor functie, ten behoeve van diverse departementen. Landelijk zijn er vier douanekantoren, waarvan één specifiek voor de Rotterdamse haven. De Douane houdt continu fysiek toezicht en geeft invulling aan een landelijk uniform controlebeleid. Controle op deze goederenstromen is zowel fysiek als administratief en richt zich vooral op containers en bulkgoederen. De controle vindt plaats op basis van risicoanalyse. Het werkgebied beperkt zich niet tot de gemeentegrenzen, maar loopt globaal van Dordrecht tot en met de Maasvlakte.

Met ingang van 1 januari 1993 is de interne EU markt in werking getreden. Daarmee werden de binnengrenzen en de daaraan gekoppelde formaliteiten afgeschaft. Vanaf dat moment ontstond er een vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal tussen de lidstaten. De Rotterdamse haven als belangrijke toegangspoort maakt onderdeel uit van de Nederlandse buitengrens.

De taken van de Douane bestaan uit een fiscaal en niet-fiscaal deel. De nadruk ligt van oudsher op de fiscale taak, wat het controleren, vaststellen en innen van heffingen als invoerrechten, omzetbelasting bij invoer en antidumpingheffing inhoudt. Het belang van deze taken neemt echter af, doordat invoerrechten zijn verlaagd en de nationale grenscontroles zijn komen te vervallen, doordat Nederland nu deels een Europese buitengrens heeft. Het aandeel van de niet-fiscale taak neemt daarom de laatste jaren toe. De aandacht komt veel meer te liggen op de kwaliteit van buitengrenscontrole. Tot deze taak behoren de domeinen veiligheid, gezondheid, economie en milieu, kort samengevat als VGEM. De gehele logistieke keten wordt daarbij onderwerp van controle, niet alleen de fysieke goederenstroom, maar ook de bijbehorende administratieve gegevensstroom. Binnen het VGEM kan een viertal taken worden onderscheiden, namelijk productveiligheid (openbare orde en criminaliteit), productgezondheid, milieu en marktordening. In operationele termen heeft de Douane een stopfunctie voor illegale goederen; een bewakingsfunctie met betrekking tot de Europese en nationale douanewetgeving; en een heffing- en inningfunctie.

### 4.4.6 Private partners

Artikel 1 van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (WPBR) geeft een definitie van een beveiligingsorganisatie, te weten: "Een door een of meer personen in stand gehouden particuliere organisatie die gericht is op het verrichten van beveiligingswerkzaamheden". Beveiligingsorganisaties kunnen ook een taak hebben in het opsporen van drugs op schepen en in ladingen.

Zelfs voor researchewerk kunnen particuliere instanties om hulp gevraagd worden. Artikel 1 van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus geeft een definitie van een recherchebureau, te weten: "Een natuurlijke persoon of rechtspersoon die in de uitoefening van een beroep of bedrijf met winst oogmerk researchewerkzaamheden verricht, voor zover die werkzaamheden worden verricht op verzoek van een derde, in verband met een eigen belang van deze derde en betrekking hebben op een of meer bepaalde natuurlijke personen".

## 4.5 Samenwerking tussen controle- en opsporingsdiensten

### *Politie, regionale recherche, de CRI en de Rivierpolitie*

Het onderscheid tussen de Zeehavenpolitie en de regionale recherche in relatie tot de Rotterdamse haven, moet vooral gezocht worden in het feit dat de Zeehavenpolitie zich met name richt op typisch aan de haven gerelateerde criminaliteit, waarbij specifieke delicten als uitgangspunt dienen. Wanneer er sprake is van grotere netwerken en een samenstel van delicten dan zal een beroep gedaan worden op de expertise zoals aanwezig bij de regionale recherche. Daar waar de Zeehavenpolitie start vanuit een concreet strafbaar feit en daar vandaan mogelijk uitkomt bij een crimineel netwerk, werkt de regionale recherche andersom. Zij start vanuit een netwerk en probeert aan de hand daarvan te komen tot het opsporen van strafbare feiten.

Omdat de politie van oudsher veel meer gericht is op de onderwereld is de informatiepositie in de bovenwereld beperkt. Doorgaans wordt er tot actie over gegaan als gevolg van een aangifte. Langzamerhand is die instelling veranderd. Dat blijkt onder andere uit deelname aan overlegplatforms, zoals het Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing Rotterdam en het platform voor de aanpak van zware en georganiseerde criminaliteit, waarin overheid, bedrijfsleven en wetenschap overleggen en samenwerken. Sociale wetenschappers dragen bij aan het vergroten van het inzicht in verscheidene fenomenen op het gebied van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding. Hiermee komt de cultuuromslag van repressie tot preventie tot uiting. Samenwerking zowel intern als extern is daarbij het sleutelwoord. Interne samenwerking betreft de Centrale Recherche Informatie, de FIOD, de districtrecherche,

regionale recherche enz. Bij externe samenwerking gaat het om het bestuur, wetenschap en het bedrijfsleven. Van Dijk (1999) constateert dat deze ontwikkelingen met betrekking tot fenomeenonderzoek en de diverse vormen van samenwerking nog geen spectaculaire concrete resultaten hebben opgeleverd.

Deze cultuurverandering heeft binnen de Zeehavenpolitie tot een reorganisatie geleid. Tot 1993 was er bij de toenmalige Rivierpolitie sprake van incidentgerichtheid op basis van specifieke expertise, waarbij havenbedrijven bepaalden wat ter kennis werd gebracht, waardoor deze een grote invloed hadden op het criminaliteitsbeeld. De werkwijze is vanaf 1994 meer probleemgericht. Hierbij worden de volgende doelen gesteld: het ontmantelen van een dadergroep of criminele organisatie, het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel, het opwerpen van barrières middels voorlichting en advies, het openbaar maken van modus operandi, het ondersteunen door bijdragen aan onderzoek en processen elders. Aldus is er sprake van een verschuiving van incidentgericht werkende koppels naar projectmatig werkende teams (Van Dijk 1999: 75). Bovendien kwam hierdoor meer aandacht voor security.

Op de kustlijn ook wel de 'blauwe grens' genoemd, vind er eveneens samenwerking plaats. De Zeehavenpolitie voert in samenwerking met de Douane en de Koninklijke Marechaussee controles uit.

Verder is de Zeehavenpolitie verantwoording verschuldigd aan de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), aangezien deze in overleg met het Ministerie van Justitie, het beleid ten aanzien van grensbewaking regelt. De IND is zelf echter niet actief betrokken in de haven.

De Zeehavenpolitie zag (ziet) voor zichzelf een rol weggelegd om de samenwerking met andere regiokorpsen die actief zijn in de Rotterdamse haven te verbeteren. Betere onderlinge afstemming van controle- en opsporingsactiviteiten was (is) de doelstelling. Schiphol kent ter vergelijking negen verschillende controle- en opsporingsdiensten, die samen afspraken hebben gemaakt dat niet iedereen apart zal controleren. Wat betreft dergelijke controles is niet de Zeehavenpolitie, maar voor de Douane een regierol weggelegd.

### *Koninklijke Marechaussee*

Vanwege de gedeelde verantwoordelijkheid voor grensbewaking proberen Kmar en de Zeehavenpolitie al geruime tijd afspraken over samenwerking te maken. Zo worden nieuwe medewerkers van de afdeling Grensbewaking Zeehavenpolitie naar de grensbewakingcursus op het opleidingscentrum van de Kmar gestuurd. Nieuwe medewerkers van de Kmar, die in een zeehaven geplaatst worden, komen voor een aanvullende opleiding naar de Zeehavenpolitie.

### *FIOD (-ECD)*

De FIOD is meer dan de politie gericht op financieel-economische criminaliteit waarbij de overheid schade lijdt. Als bijzondere opsporingsdienst opereert de FIOD overwegend in de bovenwereld. De spanning tussen opsporing en commercie is het grootst in de relatie tussen de FIOD en het bedrijfsleven. De FIOD is voornamelijk geïnteresseerd in daderschap en strafrechtelijke vervolging. De consequenties voor een bedrijf zijn van ondergeschikt belang. Door middel van voorlichting wordt het bedrijfsleven geïnformeerd hoe criminele handelingen te voorkomen. Ten aanzien van informatieverstrekking is de FIOD erg terughoudend. Daardoor verloopt het contact met het bedrijfsleven moeizaam.

Hetzelfde geldt voor de ECD. De FIOD-ECD werkt met de Zeehavenpolitie en de Douane samen in het expertisecentrum haven.

### *Douane*

De samenwerking tussen de Douane en de regionale recherche en de Zeehavenpolitie is goed te noemen. Wanneer de douane bij een controle onregelmatigheden tegenkomt wordt de FIOD

of de Zeehavenpolitie ingeschakeld. De samenwerking met de Zeehavenpolitie loopt over het algemeen via de FIOD, er zijn geen rechtstreekse operationele contacten onderling. Informatie-uitwisseling vindt vooral via de Centrale Recherche Informatie en het HARC-team (zie paragraaf 4.6.1) plaats. Politied medewerkers vinden het voordeel van de samenwerking met de douane dat er gebruik kan worden gemaakt van de visitatiebevoegdheden. Aan de andere kant merken info-rechercheurs van de Zeehavenpolitie op dat de Douane niet zo geïnteresseerd is in wat er uiteindelijk met de goederen gebeurt (wel of geen diefstal), als de rechten maar worden betaald. Het contact tussen de Douane en het bedrijfsleven is summier en formeel van aard. Met mensen op de werkvloer (ladingcontrole en verzegeling) is dit beter (Van Dijk et al. 1999: 70).

### *Particuliere beveiliging*

Over het algemeen zijn de meningen over particuliere beveiligers positief. Hoewel zij onder het gezag van het inhurende bedrijf vallen, is de bereidheid aanwezig om de ogen en oren open te houden en relevante informatie door te spelen naar bijvoorbeeld de Zeehavenpolitie.

### *Particuliere recherche*

De samenwerking tussen particuliere rechercheurs en de Zeehavenpolitie laat wel eens te wensen over. Dat is voornamelijk het gevolg van capaciteitsgebrek bij de politie. Aanwijzingen worden niet altijd opgevolgd. Hier valt meer winst te behalen.

### Conclusie

Terwijl de economie gekenmerkt wordt door technologische ontwikkelingen, schaalvergroting, deregulering en internationalisering, werken regulerende instanties nog vanuit een gelimiteerd, nationaal perspectief met beperkte middelen en sancties, aldus Punch (1997). Gepleit wordt voor een 'revolutie', een nieuwe stijl van flexibel, innovatief, proactief opereren. Samenwerking moet de nationale grenzen overstijgen, daarnaast moeten er verbeteringen in communicatie, technologie en vervoer komen. De controle- en opsporingsdiensten kennen namelijk beperkingen op het gebied van informatie-uitwisseling, wat samenwerking soms moeilijk maakt. De uitwisseling van informatie tussen deze diensten en het bedrijfsleven is zelfs nog groter. Er bestaat wantrouwen bij het bedrijfsleven omdat het als aangever in geval van financiële delicten soms zelf moet opdraaien voor de verschuldigde kosten. De specialisatie van de verschillende opsporingsdiensten in de onder- of bovenwereld komt de samenwerking niet ten goede.

Samenwerking vereist het doorbreken van dergelijke dualiteit, door de integratie van horizontale en verticale beveiliging. Horizontale beveiliging wil zeggen dat partijen binnen de keten die dezelfde soort commerciële activiteiten ontplooiën moeten overleggen en samenwerken. Verticale beveiliging is overleg en samenwerking tussen partijen uit verschillende ketenonderdelen. Schade in de ene schakel van de keten heeft in de praktijk ook indirect (negatieve) gevolgen voor andere schakels. Hoe effectiever de criminaliteit wordt bestreden en hoe meer openheid er op dit gebied betracht wordt, des te beter het imago zal zijn en hoe groter de te verwerken goederenvolumes. Daarbij is het belangrijk dat voor de beveiliging van de haven de gehele logistieke keten samen moet werken om de beveiliging van de grond te krijgen. De keten is namelijk zo sterk als de zwakste schakel. Klanten kijken bovendien naar de keten als geheel, niet naar losse onderdelen.

Over het algemeen is het bedrijfsleven primair belast met de beveiliging. Overheidsinstanties zijn afhankelijk van het bedrijfsleven voor het al of niet treffen van preventiemaatregelen. De keuze wordt gemaakt op basis van een kosten- en batenafweging. Het probleem is dat baten (het uitblijven van schade) vaak niet van tevoren kunnen worden berekend. Indien investeringen in preventie feitelijk leiden tot het verschoond blijven van criminaliteitsschade, is het denkbaar dat preventiemaatregelen op een gegeven moment niet meer als de causale factor worden herkend. In geval van een noodzaak tot bezuiniging zullen deze maatregelen

dan ook weer als eerste ter discussie komen te staan (Van Dijk 1999: 124). De overheid verricht allerlei inspanningen om het bedrijfsleven daarbij te ondersteunen (zie paragraaf 4.6) en hen bewust te maken van de voordelen van preventieve maatregelen. Overheidspartijen hebben zelf een belangrijke verantwoordelijkheid om interne processen goed op elkaar af te stemmen. Dat vereist afstemming tussen verschillende controle- en opsporingsdiensten ten opzichte van elkaar, alsook met het OM en het bestuur. Door meer openheid, ook van controle- en opsporingsdiensten ten opzichte van elkaar, is men beter in staat analyses te maken en aan de hand daarvan prioriteiten te stellen. Deze openheid is een eerste stap, vervolgens moet het bedrijfsleven betrokken worden, waardoor men samen op basis van vertrouwen een duidelijke analyse kan maken van de kwetsbaarheden binnen de keten.

### **4.6 *Initiatieven van samenwerking***

Ter illustratie worden in de laatste drie paragrafen initiatieven van samenwerkingsverbanden in de Rotterdamse haven geschetst, zoals die bestonden voor de gebeurtenissen van 11 september.

#### **4.6.1 Hit And Run Container team**

Sinds 1996 wordt er samengewerkt in zogenaamde “Hit And Run Container” teams, bestaande uit medewerkers van de Zeehavenpolitie, de douane, de FIOD-ECD. De functie van de HARC-teams is tweeledig. Men tracht enerzijds om daders aan te houden en gestolen goederen te retourneren, anderzijds probeert men om daders kaal te plukken. Dat wil zeggen dat het door criminele activiteiten verkregen vermogen wordt ontnomen, zodat hier niet op een later moment van geprofiteerd kan worden. HARC-teams houden zich voornamelijk bezig met smokkel van soft- en harddrugs. Het HARC-team handelt alleen zaken af die binnen drie maanden voor de rechter komen. Aan vooronderzoek doet het team niet. Wanneer er een melding van een positieve container binnenkomt wordt in overleg met het OM besloten om een HARC team samen te stellen. Hierna wordt de container onderzocht en wordt iedereen die bij het lossen aanwezig is aangehouden, waarna een afgeslankt HARC team het vervolgonderzoek gaat uitvoeren. Een onderzoek duurt gemiddeld ongeveer zes tot acht weken. Het hit and run concept berust op het uitdelen van een klap om vervolgens snel tot vervolging over te gaan. Er is geen tijd voor taps of observaties. Men beperkt zich bovendien tot die zaken waarbij verdachten op heterdaad zijn betrapt of waarvan het bewijs van betrokkenheid overtuigend is.

#### **4.6.2 Expertisecentrum Haven**

Het Expertisecentrum Haven (ECH) is een voorbeeld van samenwerking die niet voorafging aan de gebeurtenissen op 11 september. Het komt hier echter toch aan bod omdat het ECH een resultaat is van eerdere initiatieven om informatie op een structurele manier te delen. Daarbij gaat om criminaliteit in brede zin, waarvan terrorisme een zeer klein deelaspect vormt. Het ECH richt zich op de opsporing van georganiseerde criminaliteit in de haven. Het is een samenwerkingsverband tussen de Douane, FIOD-ECD, SIOD (Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst), Zeehavenpolitie, Dienst Nationale Recherche, Koninklijke Marechaussee en VROM-IOD. Door middel van een convenant zijn deze diensten overeengekomen om gegevens over transporten, personen en bedrijven vrijelijk te delen. Het delen van informatie was voorheen vaak niet mogelijk. Zo mocht de politie geen informatie aan de FIOD verschaffen zonder toestemming van het OM. Dat leidde er bijvoorbeeld toe dat functionarissen van de ZHP een partij illegale sigaretten tegenkwamen, maar dit niet direct aan de douane meldden. Nu de informatie met elkaar gedeeld wordt, kan de politie de personen achter de illegale partij aanhouden, terwijl de douane de goederen in beslag kan nemen en vervolgcontroles kan uitvoeren. Omdat elke dienst eigen taken en bevoegdheden

bezit is het mogelijk om informatie te verrijken en succesvoller op te treden. Dat kan ertoe leiden dat ogenschijnlijk kleine misstanden leiden tot opsporing van zwaardere vergrijpen. Zoals blijkt uit het volgende gedeelte uit een interview in het Vakblad Handhaving:

*“De Inspectie Verkeer en Waterstaat doet controles aan boord van de zeeschepen en ziet bijvoorbeeld illegale technische voorzieningen waardoor een deel van de brandstof na het meetpunt weer wordt teruggeleid. De Zeehavenpolitie doet controles aan de bunkerschepen en ziet illegale partijen gasolie in de kofferdammen en de douane ziet dat de handelaar bijvoorbeeld 100 ton ontvangt van de leverancier, maar 110 ton levert aan de zeeschepen. Op zichzelf geen zware overtredingen maar door al die ogenschijnlijk kleine dingetjes op te tellen, zie je een structurele milieucrimineel.”*

*(Vakblad Handhaving, 2007: 27)*

### 4.6.3 Security Mainport Rotterdam gids

Het laatste voorbeeld van samenwerking van voor 11 september, is de ontwikkeling van de gids ‘Security Mainport Rotterdam’. Deze gids is samengesteld door de Projectgroep Security en is bedoeld om het bedrijfsleven in de Rotterdamse haven en industrie te helpen bij het ontwikkelen van individueel veiligheidsbeleid. De projectgroep is een initiatief vanuit het Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing Rotterdam-Rijnmond. In dit platform participeren diverse overheidsinstanties en organisaties vanuit het regionale bedrijfsleven. De doelstelling luidt:

*Het (doen) ontwikkelen, nastreven en bevorderen van veiligheid en veiligheidszorg voor bedrijven en instellingen in de politieregio Rotterdam-Rijnmond en voorts alles wat daarmee verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn ([www.pcr.rotterdam.nl](http://www.pcr.rotterdam.nl)).*

De Stichting Europoort/Botlek Belangen, SVZ Havenondernemersvereniging Rotterdam (nu samen Deltalinqs geheten), de Politie Rotterdam Rijnmond, het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam (nu Havenbedrijf Rotterdam NV geheten) maakten deel uit van de projectgroep. Er is getracht om de in- en externe criminaliteitsrisico’s die bedrijven lopen te inventariseren en de maatregelen die daartegen genomen kunnen worden in kaart te brengen, omdat criminele risico’s en uiteindelijke schade door criminele activiteiten bedrijven veel geld kosten. Het gevolg hiervan kan zijn dat contractuele verplichtingen vanwege diefstal mogelijk niet nagekomen kunnen worden. Daarnaast kunnen vertrouwelijke gegevens gestolen en misbruikt worden. Dat kost klanten, reputatie en kan (zeer ernstige) gevolgen voor de medewerkers hebben, werd door de projectgroep geconcludeerd.

De bedoeling was om met de gids het bedrijfsleven te ondersteunen om een goed beveiligingsbeleid aan de hand van een aantal stappen op te zetten. De eerste stap was een risico-inventarisatie. Daarna volgde een analyse van de kans dat er inbreuk op het proces werd gemaakt en de mogelijk effecten hiervan. De kans maal het effect vormde dan de mate van risico. Vervolgens moest de keuze gemaakt worden om risico’s te vermijden, verminderen, over te dragen, of zelf te dragen. Tot slot dienden de plannen geïmplementeerd en geëvalueerd te worden.

De gedachte achter beveiligingsbeleid was dat individuele beveiligingsmaatregelen bij zouden dragen aan de bestrijding van misdaad in de gehele logistieke keten.

De verschillende disciplines die in de projectgroep zitting hebben gehad, hebben elk vanuit hun eigen expertise een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de gids. De gids vormt daarmee een goed voorbeeld van succesvolle samenwerking. Het heeft zelfs de blauwdruk voor de latere ontwikkeling van een digitale versie gevormd.

## 5 *Samenwerking na 11 september*

### 5.1 *Inleiding*

De aanslagen van 11 september plaats vonden vormen de reden om de beveiliging van de maritieme sector op een hoger niveau te brengen. Terrorisme is naast criminaliteit een nieuwe bedreiging voor de veiligheid van havens en scheepvaart. De impact van een aanslag zal niet alleen materiële schade op te leveren, maar heeft vooral ook psychologische gevolgen. De kwetsbaarheid van de maritieme sector moest daarom een omvangrijk pakket aan maatregelen worden verminderd. De arena van traditionele veiligheidsactoren is als gevolg van deze maatregelen uitgebreid met enkele nieuwe spelers. Daarmee heeft deze wetgeving een impuls gegeven aan de samenwerking in de Rotterdamse haven.

In paragraaf 5.2 wordt kort ingegaan op het begrip terrorisme om een beeld te krijgen welke impact dit voor de beveiliging van een haven heeft. Paragraaf 5.3 behandelt de port security initiatieven die volgden op 11 september. In paragraaf 5.4 worden de actoren die tot het veiligheidsnetwerk zijn toetreden besproken.

### 5.2 *Na 11 september*

Sinds 11 september is terrorisme een realistische bedreiging voor de maatschappij geworden. Hoewel deze aanslagen in het verleden vaak gericht waren op de burgerluchtvaart, loopt de maritieme sector wel degelijk gevaar. Havens en zeescheepvaart vormen namelijk een belangrijke schakel binnen de totale vervoersketen en verbinden handel en passagiersstromen over zee en over land met elkaar. Havens zijn vaak het knooppunt voor de overslag van gevaarlijke vracht, voor belangrijke chemische en petrochemische productiecentra. Bovendien zijn ze vaak in de buurt gelegen van steden. Terroristische aanslagen in havens kunnen zodoende gemakkelijk leiden tot ernstige ontregelingen van vervoerssystemen en domino-effecten teweegbrengen in zowel de industrie en economie als de omgeving (Port Security Plan 2004: 7).

#### 5.2.1 **De International Ship and Port Security-Code**

De Verenigde Staten zijn de grote initiator van de port security maatregelen. De VS beseften dat deze maatregelen pas effectief zouden zijn als er een internationaal samenwerkingsverband zou ontstaan. De handel over zee bestaat uit een uitgebreid netwerk van zeehavens, waar goederen worden ingescheept of overgeslagen. Maatregelen die zich beperken tot Amerikaanse havens zouden ineffectief zijn, omdat importcontroles pas plaats vinden nadat een schip in een haven gearriveerd is en dat maakt een haven kwetsbaar. Om deze kwetsbaarheid te verminderen zouden goederen al op punt van vertrek gecontroleerd moeten worden. Dergelijke afspraken kunnen alleen op multilaterale basis gemaakt worden. Daarvoor vormt de International Maritime Organization (IMO) het logische platform. De IMO valt onder de Verenigde Naties, waardoor afspraken een mondiale status krijgen. Een bestaand verdrag, het SOLAS verdrag (Safety Of Life At Sea) uit 1974 dat ertoe diende om het welzijn van zeevarenden te beschermen, werd opengebroken om er een nieuw gedeelte aan toe te voegen. Op deze manier kon er in korte tijd nieuwe wetgeving worden aangenomen zonder dat er een nieuw verdrag hoefde te worden ondertekend. Dat zou jaren in beslag hebben genomen. Op 12 december 2002 werd tijdens de Diplomatieke Conferentie van de IMO de wijzigingen in het verdrag aangenomen. Deze aanvulling is de International Ship and Port Security-Code (ISPS) gaan heten. Op 1 juli 2004 is de ISPS-Code in werking getreden. Vanaf dat moment is het onmogelijk zonder certificering in Amerikaanse havens te laden of te

lossen. Wanneer een schip een havenfaciliteit zonder certificering heeft aangedaan, kan het rekenen op een zeer uitgebreide inspectie.

Het doel van de code is:

- Het opzetten van een internationaal netwerk en samenwerkingsverband tussen deelnemende overheden, overheidsinstanties, lokale overheden en de scheep- en havenindustrieën om beveiligingsrisico's te onderkennen en preventieve maatregelen tegen beveiligingsincidenten in relatie tot schepen en havenvoorzieningen in gebruik bij de internationale handel te treffen.
- De rol en verantwoordelijkheden van de overheden, de scheepvaart en de havensector vast te leggen om op nationaal en internationaal niveau maritieme beveiliging te verzekeren.
- Te verzekeren dat er vroegtijdig en efficiënt beveiligingsgerelateerde informatie wordt verzameld en uitgewisseld.
- Een methode voor beveiligingsonderzoeken beschikbaar te stellen, alsmede het invoeren van plannen en procedures om te reageren op te onderscheiden niveaus van onveilige situaties.
- Betrouwbaarheid te verzekeren en zekerheid te verkrijgen dat adequate en proportionele beveiligingsmaatregelen zijn getroffen.

Zowel schepen als havenfaciliteiten moeten aan de voorwaarden van de code voldoen. Het snijvlak van de maatregelen vormt het raakvlak, of “interface”, tussen schip en haven. De directe omgeving waar het schip tegen de kant ligt om te laden of te lossen moet beveiligd worden. Vanaf de walkant moet er voorkomen worden dat er ongecontroleerd mensen en of goederen aan boord gaan. Vanaf het water moet er voorkomen worden dat mensen of goederen aan boord gaan vanaf een schip dat langsij ligt.

De maatregelen gelden voor de volgende varende objecten:

- passagiersschepen inclusief hoge snelheid passagiersvaartuigen;
- vrachtschepen, inclusief hoge snelheidsvaartuigen van 500 ton of hoger;
- mobiele offshore boorinstallaties
- havenvoorzieningen die schepen betrokken bij internationale zee-reizen bedienen.

De volgende vaartuigen zijn uitgesloten van de regeling:

- oorlogsschepen en andere marine vaartuigen;
- schepen in eigendom van of in gebruik bij de overheid, uitsluitend bestemd voor niet-commerciële diensten;
- vrachtschepen met een laadvermogen minder dan 500 ton;
- zeevisserij schepen.

De ISPS-Code beperkt zich tot de processen beveiligd moeten worden, zoals toegangscontrole, toezicht en lading controle. Het schrijft de maatregelen voor die genomen dienen te worden, maar biedt geen nauwgezet raamwerk hoe deze te implementeren, lidstaten hebben de vrijheid om dit naar eigen inzicht in te richten.

In de ISPS-Code is geprobeerd om het negatieve effect op economische processen zo klein mogelijk te houden. De mate van beveiliging is gekoppeld aan de mate van dreiging. Wanneer de dreiging hoog is zal het beveiligingsregiem eveneens strenger zijn, wanneer de dreiging afneemt zal de beveiliging ook minder streng worden. De inlichtingendiensten verzamelen de informatie omtrent de dreiging en adviseren het daarvoor bevoegde gezag (minister van



Binnenlandse Zaken) om een bepaald veiligheidsniveau in te stellen. In de code worden drie veiligheidsniveaus onderscheiden:

- Niveau 1: het te allen tijde handhaven van een minimum aan passende beschermende veiligheidsmaatregelen;
- Niveau 2: het gedurende een bepaalde tijd handhaven van passende bijkomende beschermende veiligheidsmaatregelen in verband met een verhoogd risico op een veiligheidsincident;
- Niveau 3: het gedurende en beperkte tijd handhaven van verdere specifieke beschermende veiligheidsmaatregelen, wanneer een veiligheidsincident waarschijnlijk of ophanden is, hoewel de specifieke target misschien niet kan worden vastgesteld.

Elke havenfaciliteit die internationale zeeschepen ontvangt is verplicht om een beveiligingsplan (Port Facility Security Plan; PFSP) in te leveren, waarin rekening wordt gehouden met de drie beveiligingsniveaus. Het onderwerp van beveiliging is de interface tussen schip en wal. De maatregelen zijn gericht op directe omgeving waar het schip ligt afgemeerd. De bedoeling is om te voorkomen dat er ongecontroleerd goederen of mensen aan boord komen. De beveiligingsplannen en de daaruit volgende maatregelen dienen aan een onafhankelijk toetsingsteam te worden aangeboden. De plannen worden vervolgens door het toetsingsteam gecontroleerd, die daarna advies uitbrengt aan de bevoegde autoriteit. Op basis van dit advies zal deze autoriteit beslissen over de afgifte van een certificaat. Indien een havenfaciliteit gecertificeerd wordt, blijft het onderhevig aan controles op de naleving van het PFSP. Wanneer de bepalingen niet worden nageleefd is de burgemeester bevoegd om van bestuursdwang gebruik te maken, dat in het meest extreme geval kan resulteren in de terugtrekking van het certificaat.

### 5.2.2 De EU-Verordening

De Europese Unie heeft de International Ship and Port Security-Code integraal overgenomen. De Verordening (EG) Nr. 725/2004 van 31 maart 2004 van het Europese Parlement en de Raad betreffende de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten, vormt hiervoor de juridische basis. Een belangrijke voorwaarde was dat er een *'level playing field'* zou worden gecreëerd. Dat wil zeggen dat de Verordening binnen de lidstaten uniform moest worden geïmplementeerd, om concurrentievoordelen te vermijden. Daar staat tegenover dat de lidstaten wel de vrijheid hebben om de nationale implementatie zelf te toetsen.

De EU-Verordening gaat nog verder dan de ISPS-Code, omdat het tweede deel van de Code niet als aanbeveling is overgenomen, maar als bindende voorwaarde. Voorbeelden van deze extra maatregelen zijn de jaarlijkse beoordeling van de veiligheid van de havenfaciliteiten in elke lidstaat door een speciale instantie. Daarnaast worden er zwaardere eisen gesteld aan de bescherming van de vertrouwelijkheid van de veiligheidsplannen en beoordelingen.

De EU-Verordening is evenals de ISPS-Code op 1 juli 2004 in werking getreden.

### 5.2.3 De Havenbeveiligingswet

In Nederland bestond er nog geen wettelijke kader om de EU-Verordening te implementeren. Hiervoor is een wet tot uitvoering van de Verordening (EG) van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 31 maart 2004 betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (PbEU L129), ontworpen. Daarnaast dienden nog de nodige bevoegdheden wettelijk te worden verdeeld. Er moesten namelijk een nationale havenbeveiligingsautoriteit en handhavende instanties worden aangewezen. Daarnaast behoorde het vereiste opleidingsniveau van beveiligingspersoneel van de havenfaciliteiten te worden vastgesteld.

In de Havenbeveiligingswet zijn de burgemeesters van de betreffende havens als Designated Authority (DA) aangewezen. Dat heeft een aantal redenen, ten eerste is de burgemeester primair verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Daarnaast heeft de burgemeester, in de context van bestuurlijke verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur in het bijzonder, een algemene zorg voor de voorkoming van strafbare feiten die invloed hebben op de orde en rust in de gemeentelijke samenleving. De preventieve maatregelen die genomen zijn ter beveiliging van de haven sluiten aan bij deze algemene zorg. Indien er toch een incident plaatsvindt, is de burgemeester tevens bevoegd om onmiddellijk op lokaal niveau op te treden, op grond van de Wet rampen en zware ongevallen. Deze wet definieert rampen en zware ongevallen als een gebeurtenis:

1. waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en
2. waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.

Hierdoor heeft de burgemeester een spilfunctie bij crises, ongeacht of deze van terroristische aard zijn of niet. Daardoor kan de burgermeester zorgen voor een rimpelloze overgang tijdens opschaling van beveiligingsniveaus na een incident.

Op nationaal niveau is de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd om de beveiliging van diverse havens te coördineren. Daarnaast is hij aanspreekpunt voor andere bestuurders op Rijksniveau en internationaal niveau. Het toezicht op de naleving is aan de havengemeenten gedelegeerd. Daarbij is het eerstelijns toezicht (rechtstreekse toezicht) bij de havengemeenten zelf neergelegd en heeft de Inspectie van Verkeer en Waterstaat de taak om het tweedelijns toezicht (systeem toezicht) uit te voeren.

Tot slot regelt artikel 14 van de Havenbeveiligingswet dat personen die de beveiligingswerkzaamheden op havenfaciliteiten uitvoeren in het bezit dienen te zijn van een certificaat waaruit blijkt dat zij met goed gevolg een erkende cursus voor de beveiliging van havenfaciliteiten hebben gevolgd.

### **5.2.4 De EU-Richtlijn**

De EU-Richtlijn is als een aanvulling te zien op de EU-Verordening. Met dit verschil dat de Richtlijn niet bindend is maar meer een aanzet vormt voor nationale overheden om de eigen havenbeveiliging op een nog hoger plan te brengen. Op 26 oktober 2005 is de Richtlijn 2005/65/EG betreffende het verhogen van de veiligheid van havens, door het Europese Parlement en de Raad vastgesteld. Waar de International Ship and Port Security-Code en de EU-Verordening zich beperken tot de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten gaat de EU-Richtlijn verder, het vormt namelijk de tweede stap in het Europese beveiligingsproces. Niet alleen de interface tussen schip en havenfaciliteit dient beveiligd te worden, maar alle essentiële elementen die van direct effect zijn op de scheepvaart. Dat betekent dat andere niet ISPS-plichtige bedrijven, infrastructuur en objecten eveneens beveiligd moeten worden. Aan de hand van een beoordeling van dit gebied wordt besloten welke maatregelen vereist zijn. Hoewel de lidstaten zelf verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Richtlijn, zijn ze wel verplicht om aan de eisen ervan te voldoen. Elke lidstaat heeft een beoordeling van het havengebied moeten maken en daarvoor een beveiligingsplan moeten schrijven. Deze plannen zijn inmiddels door een inspectiedienst van de Europese Commissie gecontroleerd.

In het Rotterdamse Port Security Plan hebben de autoriteiten in de regio Rotterdam-Rijnmond uiteen gezet hoe zij de beveiliging in de havens van Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Maasluis hebben belegd en welke instanties daarvoor verantwoordelijk zijn. Op hoofdlijnen worden de organisatie, de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het kader van havenbeveiliging besproken. In het plan komt expliciet naar voren dat geen enkele autoriteit of organisatie zelfstandig de gehele security organisatie op zich kan nemen. Net zoals bij safety in het haven- en industriegebied is ook bij security multidisciplinaire samenwerking en eenheid van opvatting van essentieel belang. Een cruciaal uitgangspunt hierbij is dat de rollen en taken ten aanzien van beveiliging zoveel mogelijk aansluiten op de dagelijkse praktijk en werkzaamheden van de betrokken organisaties en bedrijven. Bij inbreuken op de security kan immers ook de fysieke veiligheid direct in het geding zijn. Daarom is ervoor gekozen de reeds bestaande multidisciplinaire samenwerking op het gebied van safety waar mogelijk te continueren op het gebied van security. Bovendien zijn zowel ten aanzien van safety als security veelal dezelfde organisaties betrokken (Port Security Plan Rotterdam 2004: 9).

De locaties die niet onder de EU-Verordening kunnen net zo goed een gevaar voor het logistieke proces en de omgeving opleveren. Daarom wordt er in navolging van de doelstelling van de Europese Commissie gestreefd naar een optimale effectiviteit in transportveiligheid van de gehele leverketen van verkoper tot koper. Met dit uitgangspunt worden in Rotterdam de volgende locaties en spelers onderscheiden:

- Industriële complexen waar geen overslag plaatsvindt (zoals olieraffinaderijen, opslagplaatsen, scheepswerven en distriparken);
- Infrastructurele voorzieningen die in belangrijke mate dienen ter ondersteuning van processen in havengerelateerde bedrijven (elektriciteitsvoorzieningen zoals windmolens, water- en gasleidingen);
- Infrastructuur bepalend voor de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de haven;
- Dienstverleners (sjorders, roeiers, loodsen, sleepdiensten etc.).

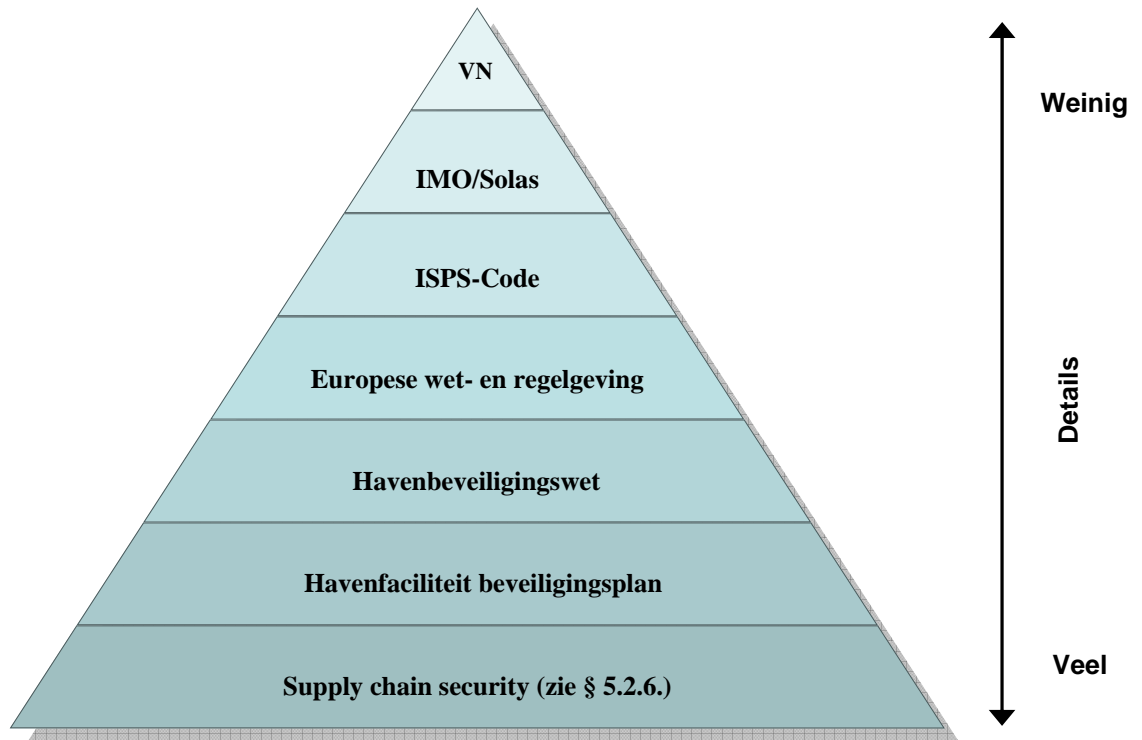
Omdat de Rotterdamse haven een veelheid aan risicovolle objecten en locaties kent, is er een classificatie gemaakt op basis van potentieel gevaar. Dat gevaar kan zeer lokale tot landelijke gevolgen hebben. Aan de hand van deze indeling is aan elke locatie of object een veiligheidsbeoordeling toegekend. Vervolgens is gekeken naar de importantie van de mate van bescherming van elk individueel object. Dit schept de mogelijkheid vooral om bij een dreiging beschikbare diensten en middelen zo effectief mogelijk in te kunnen zetten (Port Security Plan Rotterdam, 2004: 25). Het effect van een aanslag geeft zegge dus de doorslag bij het maken van prioriteiten bij verhoogde terrorismedreiging. Per objecttype zijn er maatregelen bedacht. Het is echter onmogelijk in een gebied, zoals Rotterdam-Rijnmond, waarin zo veel objecten met een hoog risico bevinden om alle mogelijke scenario's in beeld te brengen en te beoefenen. Er is daarom gekozen voor zestal meest waarschijnlijke scenario's. Deze zijn:

1. een aanval op zeer giftige gasopslag;
2. een combinatiescenario met een grote explosie en grote brand;
3. een deconstructiescenario waarbij tunnels en bruggen in een combinatiescenario zijn betrokken;
4. een chemische of biologische aanval op een grote concentratie aan personen;
5. een blokkade van de Rotterdamse havenmond;
6. een epidemiedreiging, bijvoorbeeld een geplande uitbraak van pokken.

Met deze scenario's wordt getracht om een beeld te krijgen van denkbare terroristische daden en de maximaal te verwachten effecten (Port Security Plan Rotterdam, 2004: 26). Hierdoor kunnen op voorhand maatregelen worden doordacht en mogelijk de gevolgen voor de

bevolking worden geminimaliseerd of op zijn minst beperkt. Voorheen ondenkbare acties worden nu realistisch geacht waardoor de operationele diensten geconfronteerd worden met potentiële maatregelen.

De internationale, Europese en nationale securitywetgeving samen levert het volgende schema op:



**Figuur 3 Toezicht en handhaving**

### 5.2.5 Bestuurlijke inbedding

De hierboven besproken wetgeving heeft zijn beslag gekregen in een verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden. De burgemeesters van havengemeenten zijn aangewezen om de implementatie van de veiligheidsmaatregelen te coördineren. In de Rotterdamse haven is de burgemeester van Rotterdam als de lokale Port Security Authority benoemd. De Port Security Authority is bevoegd om een Port Security Officer aan te stellen. De Port Security Officer is een centrale, coördinerende figuur in de executieve sfeer van havenbeveiliging die voldoende autoriteit en lokale kennis heeft om op adequate wijze te zorgen voor de opstelling, actualisering en follow-up van havenveiligheidsbeoordelingen en havenveiligheidsplannen en om een en ander adequaat te coördineren. Daarnaast verzorgt en coördineert de Port Security Officer de communicatie omtrent havenveiligheidsniveaus naar de havenfaciliteiten die vallen onder de EU-Verordening, de politie, inlichtingendiensten, hulpverleningsdiensten en andere belanghebbenden in de haven. In de Rotterdamse haven vervult de (Rijks-)havenmeester de functie van Port Security Officer. Hiervoor is gekozen omdat de beheerstaken en operationele taken met betrekking tot security in het verlengde liggen van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de havenmeester.

### *Overlegorganen*

Om het geheel in goede banen te leiden is er een aantal overlegorganen in het leven geroepen. De Port Security Committee is een overleg waarbinnen het bedrijfsleven de gelegenheid krijgt om mee te denken over het beveiligingsbeleid in de haven. Dit orgaan kan geen bindende uitspraken doen, het geeft slechts adviezen, bijvoorbeeld over het Port Security Plan. De Port Security Officer is de voorzitter van de Committee. Verder zitten er vertegenwoordigers van de volgende organisaties in:

- Deltalinqs (belangenbehartiger bedrijfsleven).
- Havenbedrijf Rotterdam NV.
- Douane.
- Zeehavenpolitie.

Daarnaast is de Port Security Policy Board (PSPB) opgericht. Dit is een multidisciplinair overlegorgaan dat specifiek gericht is op het adviseren bij beveiligingsvraagstukken in de haven, met als doel te voorzien in een weloverwogen, duidelijk en eenduidig beveiligingsbeleid in de haven. In de PSPB zitten de functionarissen van de volgende organisaties:

- algemeen directeur Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (voorzitter);
- directeur DCMR (Milieudienst Rijnmond);
- directeur Havenbedrijf Rotterdam NV;
- Port Security Officer (Havenmeester);
- vertegenwoordiger van Openbaar Ministerie;
- vertegenwoordiger van Douane district Rotterdam;
- directeur Brandweer;
- korpschef van de regiopolitie of een lid van de korpsleiding Politie Rotterdam-Rijnmond;
- diensthoofd Zeehavenpolitie;
- regionaal Geneeskundig Functionaris;
- hoofd Openbare Orde en Veiligheid van de Bestuurdienst Gemeente Rotterdam;
- voorlichter van de regionale Veiligheidsstaf.

De Port Security Policy Board kent dezelfde samenstelling als het Regionaal Beleidsoverleg Rampenbestrijding (RegBOR), dat sinds 1 juli 2006 de Veiligheidsdirectie wordt genoemd. In die zin wordt port security binnen het regionale veiligheidsoverleg ingepast en wordt security met safety zaken verbonden. Het doel van de Port Security Policy Board is om het Rotterdamse havenbeveiligingsbeleid vorm te geven, af te stemmen en te evalueren. Verder dient het overleg de samenwerking tussen de verschillende diensten op beveiligingsgebied te bevorderen, daarbij wordt de Port Security Officer geadviseerd over zijn coördinerende rol. De Port Security Authority wordt geadviseerd, aangaande regelgeving en richtlijnen.

### *Toetsingsteam*

In de International Ship and Port Security-Code wordt bepaald dat de beveiligingsplannen zoals die door de havenfaciliteiten gemaakt moeten worden tevens, door bevoegd gezag getoetst moeten worden. De burgemeester van Rotterdam heeft in 2003 een toetsingsteam geformeerd. Dit toetsingsteam kreeg een multidisciplinaire samenstelling om zo de expertise van verschillende disciplines te benutten. Vertegenwoordigers van het Havenbedrijf, de Zeehavenpolitie en de Douane hebben samengewerkt om de beveiligingsplannen te controleren. Na goedkeuring worden bedrijven door de bevoegde autoriteit gecertificeerd. Het team bestaat uit zes leden, twee leden van elke dienst. De dagelijkse coördinatie van het toetsingsteam ligt bij de Zeehavenpolitie. Voor toetsing van de faciliteiten zijn steeds twee medewerkers op stap gegaan, in wisselende samenstelling, maar nooit van dezelfde dienst.

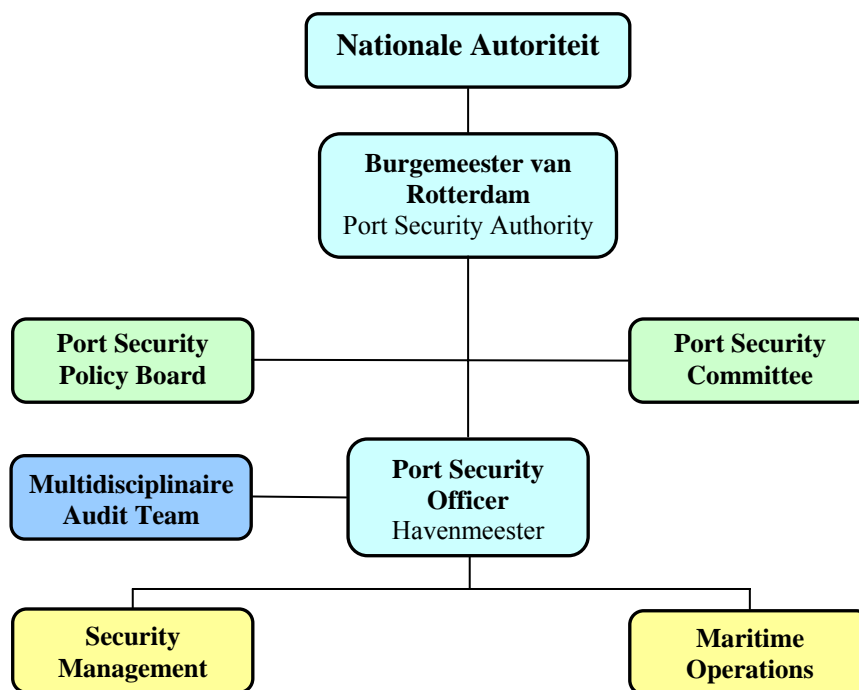
Wanneer een object van één van de diensten moest worden geïnspecteerd is er door medewerkers van de andere twee diensten getoetst, om belangenverstremgeling te voorkomen. Voor de eerste aanzet van toetsing en certificering van alle ISPS-plichtige bedrijven waren slechts tien maanden beschikbaar. De medewerkers van het team zijn daarom volledig vrijgemaakt om zich op deze taak te richten. Mede daardoor is het gelukt om 95% van alle bedrijven op 1 juli 2004 (ingang van de ISPS-Code) te certificeren. Toetsing en certificering is een continu proces, omdat er nieuwe bedrijven zich in de haven vestigen, of omdat bestaande beveiligingsplannen, wegens verbouwingen bijvoorbeeld moeten worden aangepast.

### *Toolkit*

Daarnaast is er voor het bedrijfsleven een hulpmiddel ontwikkeld voor het maken van de beveiligingsplannen. Deze Toolkit is een doorontwikkeling van Security Mainport Rotterdam gids. In een digitale omgeving kunnen havenfaciliteiten een risicoanalyse maken en van daaruit een beveiligingsplan opstellen. Aan de hand van een geautomatiseerde vragenlijst wordt er inzicht gegeven in de beveiliging van een faciliteit. Op deze manier wordt het bedrijven gemakkelijker gemaakt om een beveiligingsplan op te stellen. Het actieplan dat na het doorlopen van de vragen wordt gegenereerd vermeld de maatregelen die genomen moeten worden om aan de ISPS-Code te voldoen.

De Toolkit is ontwikkeld door het Havenbedrijf, samen met private partners. Omdat de Toolkit direct al zijn nut bewees, heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat eveneens geïnvesteerd in het project en de Toolkit daarmee voor andere Nederlandse havens toegankelijk gemaakt. Het grote voordeel van de Toolkit is dat het bedrijven in staat stelt om hun feitelijke situatie digitaal in te brengen, waarna zij in staat zijn om onder meer een port securityplan te creëren dat in grote lijnen voldoet aan wet- en regelgeving. Hierdoor ontstaat uniformiteit. Alle informatie wordt strikt vertrouwelijk behandeld zodat de gevoelige informatie niet bij kwaadwillende personen terecht komt.

Uit het bovenstaande kan het volgende overzicht gemaakt worden:



**Figuur 4** Nationale en lokale bevoegdheden

## 5.2.6 Overige initiatieven

### *EU Port Directive*

De EU Port Directive valt buiten het onderzoek dat voor deze scriptie gedaan is, omdat het slechts in beperkte zin betrekking heeft op havens. Vanaf 15 juni 2007 is deze regelgeving in werking getreden. De Directive vormt het sluitstuk op de security regelgeving. De ISPS-Code is de eerste stap, waarbij om de beveiliging van het raakvlak tussen wal en schip gaat. De tweede stap is de Europese Richtlijn, dat tot doel had om het hele havengebied te beveiligen. De laatste stap is de beveiliging van de totale keten (supply chain security). Bedrijven die containers naar de haven sturen voor verschepping, moeten dus ook beveiligd worden, evenals wegtransporteurs. De Directive is net zoals de Europese Richtlijn niet verplicht. Maar er wordt bijvoorbeeld wel sterke nadruk gelegd op de plaatsing van een elektronische beveiliging op de deuren van containers, om zeker te weten dat deze na verzegeling niet meer geopend zijn. In plaats van verplichting heeft men bij deze richtlijn gekozen voor het inbouwen van economische impulsen. Secure Operators, bedrijven die aan de Directive voldoen, kunnen rekenen op een zogenaamde ‘green lane’ behandeling. Dit komt erop neer dat transporten onderweg zo min mogelijk worden gehinderd door controles. Vanuit concurrentie overwegingen kan dat een prikkel geven om te investeren in beveiligingsmaatregelen. Tijd is nu eenmaal geld.

### *C-TPAT*

C-TPAT (Customs Trade Partnership Against Terrorism) is een Amerikaans initiatief dat net zoals de EU-Directive gericht is op de veiligheid van de totale keten. De Amerikaanse douane speelt hierin een leidende rol. Vooral de bedrijven die handelen met of in de Verenigde Staten werken aan dit initiatief mee, door zich te laten certificeren.

### *CSI*

De Container Security Initiative is een overeenkomst tussen de Amerikaanse Douane en buitenlandse douanes waarbij is overeengekomen om nauwer samen te werken op het gebied van uitwisseling van informatie en het gezamenlijk vaststellen van de risico-indicatoren. Op basis van risicoanalyse worden containers in de haven waar ze aan boord van zeeschepen worden geladen gescand. Zo zijn op diverse plaatsen in de Rotterdamse haven nucleaire detectiepoorten geplaatst met als doel om het illegale transport van nucleair goederen te voorkomen.

## 5.3 *Nieuwe securitypartners*

Het netwerkschema (bijlage 1) laat naast enkele actoren die in het vorige hoofdstuk benoemd zijn, ook een veelheid aan andere partijen zien. Het toetreden van nieuwe actoren heeft verschillende achtergronden. In de eerste plaats heeft de securitywetgeving geleid tot de uitbreiding. In de tweede plaats is de regionalisering van rampenbestrijding en crisisbeheersing in de Veiligheidsregio's, de oorzaak van dat enkele actoren die voorheen amper met security zaken van doen hadden, daar nu over meepraten. Tot slot is Defensie de nieuwe partij binnen de nationale beveiliging.

### 5.3.1 **Beleidsactoren**

In het netwerkschema zijn actoren die benoemd zijn in de securitywetgeving met een gele kleur aangegeven. Deze kolom laat het verloop van de wetgeving zien.

### *Internationale Maritieme Organisatie*

Bovenaan de gele kolom staat de IMO, waarbinnen de International Ship and Port Security-Code is ontworpen. De IMO is een gespecialiseerd agentschap dat onder de VN valt en verantwoordelijk is voor de veiligheid in de zeevaart.

### *Europese Unie*

De EU is eveneens vermeld omdat daar de Verordening en de Richtlijn vandaan zijn gekomen. Bovendien wordt binnen EU-verband gewaakt voor concurrentieverschillen als gevolg van de securitymaatregelen. De EU draagt zorg voor een zogenaamd ‘level playing field’.

### *Gemeente*

Onder de gemeente wordt de Bestuursdienst samen met de burgemeester verstaan. De burgemeester is op gemeentelijk niveau het bevoegde gezag. De gemeente houdt zich als gevolg van de mandatering van de havenmeester slechts indirect bezig met de uitvoering van security in de Rotterdamse haven.

### *Ministerie Verkeer en Waterstaat*

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) is benoemd als de nationale autoriteit op het gebied van port security. Dat is opvallend omdat in andere landen ervoor gekozen is het Ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk te maken. De kustwacht is in die gevallen vaak de uitvoerende instantie. Het ministerie is verantwoordelijk voor het eerstelijns toezicht op de invulling van internationale wetgeving en vormt daarnaast het aanspreekpunt voor internationale contacten. Op nationaal niveau coördineert het ministerie het port security beleid en worden initiatieven gestimuleerd om de beveiliging van havens te verbeteren. Zo is er in samenwerking met verschillende actoren de *Leidraad voor havenbeveiliging* tot stand gekomen. Dit handboek dient op overzichtelijke wijze aan alle betrokken partijen in de havens inzicht te verschaffen (zowel inhoudelijk als organisatorisch) in de regels en richtlijnen van de EU-Verordening. V&W heeft verder het web-based programma (port facility toolkit), dat door het Havenbedrijf Rotterdam en bedrijfsleven ontwikkeld is, mede gefinancierd en geschikt gemaakt voor andere Nederlandse havens.

Security valt binnen het ministerie onder het Directoraat-generaal Transport en Luchtvaart (DGTL). Het DGTL werkt met een aantal portefeuilles. Het kernprogramma Zeehavens richt zich op de vergroting van de internationale concurrentiekracht van de Nederlandse zeehavens. De doelstelling is, de verbetering van de marktwerking door ondermeer het stroomlijnen van overheidsinterventies in de havens en verbetering van het ondernemings- en vestigingsklimaat.

Met het aspectprogramma Security wordt er uitdrukking gegeven aan de ambitie om een voorbeeldfunctie te vervullen op het gebied van security. De haven van Rotterdam en de luchthaven Schiphol fungeren daarbij als uithangbord.

### *Inspectie Verkeer en Waterstaat*

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) behoort tot het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De IVW is verantwoordelijk voor het tweedelijns toezicht (systeemtoezicht) op de naleving van de EU-Verordening en de Havenbeveiligingswet. De toezichthoudende activiteiten richten zich op Nederlandse zowel als buitenlandse schepen, bemanningen, rederijen en classificatiebureaus. In het kader van het zogeheten Paris Memorandum of Understanding on port state control (Paris MOU) worden Nederlandse schepen in het buitenland door buitenlandse instanties gecontroleerd. De IVW inspecteert in dat kader buitenlandse schepen in Nederlandse havens. Controle hierop gebeurt middels aangekondigde en onaangekondigde inspecties aan boord. Verder houdt de IVW toezicht op het vervoer van gevaarlijke stoffen door koopvaardij-schepen.



### *Havenbedrijf Rotterdam NV*

Met ingang van 1 januari 2004 is het Havenbedrijf Rotterdam NV (HbR) verzelfstandigd tot een overheids-NV. De aandelen van de naamloze vennootschap zijn voor twee derde in handen van de gemeente Rotterdam en voor een derde in handen van het rijk. Er zijn ongeveer 1.300 mensen werkzaam, op commercieel, nautisch en infrastructureel gebied. Ongeveer 600 daarvan werken in de operationele dienst.

De missie van het Havenbedrijf luidt:

*Het Havenbedrijf Rotterdam NV ontwikkelt in partnerschap dé Europese haven van wereldklasse.*

Hierin klinkt impliciet de regierol door die het Havenbedrijf graag voor zichzelf in de haven ziet weggelegd. Om de missie te realiseren zijn er twee kerntaken in het statuut opgenomen:

- Het bevorderen van een effectieve, veilige en efficiënte afhandeling van het scheepvaartverkeer en het zorg dragen voor de nautische en maritieme orde en veiligheid, evenals het optreden als bevoegde havenautoriteit in het Rotterdamse havengebied.
- Ontwikkeling, aanleg, beheer en exploitatie van het haven- en industriegebied in Rotterdams, in de ruimste zin van het woord.

De eerst genoemde taak is een publieke taak, terwijl de tweede een commerciële taak is. De publieke taak wordt uitgevoerd door de organisatie van de (Rijks)havenmeester, de Rotterdam Port Authority (RPA). De RPA heeft een onafhankelijke, publieke opdracht als het gaat om veilige, beveiligde, schone en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer. De dienst Verkeersplanning en Operaties coördineert het scheepsverkeer, waarbij snelheid en veiligheid voorop staan. Een aantal van de taken zijn door de burgemeester van Rotterdam (Designated Authority) in het kader van de Havenbeveiligingswet gemandateerd aan de havenmeester. Daardoor heeft de havenmeester de titel Port Security Officer (PSO) gekregen. Dit mandaat houdt het toezicht op de veiligheid en de certificering van havenfaciliteiten conform de EU-Verordening in. Om deze veiligheid te blijven bewaken worden controles uitgevoerd door inspecteurs van de dienst Transport en Milieuveiligheid. De sector Port Security die tot de dienst Crisisbeheersing en Regelgeving behoort stuurt deze inspecteurs aan. De havenmeester regelt verder de communicatie met betrekking tot de verschillende veiligheidsniveaus met belanghebbenden in de haven. In het geval van een opschaling is hij de regionale coördinator. Bij de stafafdeling Strategie van het Havenbedrijf is medio 2002 het projectteam Port Security opgericht. Dit projectteam van vier personen heeft als voornaamste taak om de richtlijnen internationaal en nationaal niveau te vertalen in beleid voor de Rotterdamse haven en handreikingen te doen voor de implementatie van dit beleid.

### **5.3.2 Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond**

De Veiligheidsregio is een nieuwe bestuurlijke eenheid waarbinnen samenwerking tussen verschillende diensten vorm moet krijgen. De actoren die in dit verband in het schema zijn opgenomen hebben van oudsher een bemoeienis met safety, maar zijn pas binnen deze institutie bij security betrokken geraakt, zij het op afstand.

#### *Brandweer/Veiligheidsregio*

In geval dat er zich een incident voordoet heeft de brandweer een leidende rol. Op dat moment is het onderscheid tussen safety en security verdwenen. Omwille van het integrale veiligheidsbelang heeft de brandweer altijd interesse gehad voor security aspecten. Dat neemt nog eens toe omdat het onderscheid tussen security en safety de laatste jaren toch al kleiner wordt, als gevolg van diverse evaluatierapporten van rampen. Deze concludeerden dat

bestuurlijke processen beter op elkaar afgestemd konden worden. Vooral de coördinatie van hulpverleningsdiensten liet te wensen over. In 2004 heeft het toenmalige Kabinet het besluit genomen om zogenaamde Veiligheidsregio's in te richten. Binnen deze bestuurlijke organisaties zou een betere afstemming moeten plaatsvinden. Vooral ten aanzien van (regionale) brandweeraangelegenheden, zaken van geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en het optreden van de politie in tijden van crises. Het Rijnmond gebied kende al een samenwerkingsverband tussen verschillende diensten; het Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond (RHRR). Deze structuur is overgenomen en verdiept in de Veiligheidsregio, dat bestaat uit een Veiligheidsdirectie en een ambtelijke staf. De Veiligheidsdirectie is het hoogste ambtelijke besluit- en beleidsvormende orgaan op het terrein van risicobeleid, rampenbestrijding, crisisbeheersing en multidisciplinair grootschalig trainen, oefenen en optreden. De Veiligheidsdirectie is het primaire adviesorgaan van het Dagelijks en Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio. Het samenwerkingsverband zodoende een wettelijke status verkregen. De ambtelijke staf is verantwoordelijk voor het aan elkaar knopen van multidisciplinaire contacten, waarmee het draagvlak voor beleidsmatige vraagstukken wordt vergroot. Het diensthoofd van de brandweer is voorzitter van de Veiligheidsdirectie. Sinds 2006 is de gehele brandweerorganisatie ondergebracht binnen de structuur van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR). De VRR wordt gevormd door de Regionale Brandweer, de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen, de Ambulancezorg Rotterdam-Rijnmond en de Gemeenschappelijke Meldkamer van politie, brandweer en ambulance. Daarnaast wordt nauw samengewerkt met gemeenten in de regio, Politie Rotterdam-Rijnmond, Havenbedrijf Rotterdam N.V., Milieudienst DCMR, Openbaar Ministerie en Waterschappen. Deze partijen vormen samen de Veiligheidsdirectie. Aangevuld met de Port Security Officer, het Hoofd van de Douane en de Districtschef Zeehavenpolitie wordt dit het Port Security Policy Board.

### *DCMR*

De milieudienst DCMR geeft vergunningen uit en controleert of bedrijven zich daaraan houden. Daarnaast doen ze permanent onderzoek naar de milieukwaliteit. Tot slot adviseert de DCMR gemeenten op het gebied van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO). De DCMR maakt deel uit van de securityketen vanwege het feit dat ze zitting hebben in de Veiligheidsdirectie en het Port Security Policy Board.

### *Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen*

De Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR) is eveneens een actor die voornamelijk op het gebied van safety actief is. Maar door dezelfde reden als de brandweer bij het security gebeuren betrokken is. Maar waar de brandweer nog deels een preventieve aanpak heeft hanteert de GHOR, zoals de naam al zegt, vooral een responsieve aanpak. Zowel de DCMR als de GHOR hebben vanuit hun expertise een adviesrol omtrent security.

### **5.3.3 Defensie**

Militair optreden in een civiele omgeving vindt van oudsher pas plaats wanneer er een ramp of ernstig incident heeft plaatsgevonden, of de dreiging daarvan zich voordoet. Vaak zijn militairen dan aanwezig ter ondersteuning van civiele diensten zoals de politie, brandweer en geneeskundige diensten. Waarbij ze onder het gezag vallen van een burgemeester of minister. Tijdens buitenlandse missies is er veel ervaring opgedaan met het inzetten van specialistische en unieke capaciteiten. Veel van deze capaciteiten worden buiten de missies om niet ingezet. Daarom is Defensie zich aan het ontwikkelen tot een vangnet, in geval dat civiele capaciteiten te kort schieten, tot een structurele veiligheidspartner naast de politie, de brandweer en de geneeskundige hulpverlening bij rampen.

Daarvoor zijn er tussen het Ministerie van Defensie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties afspraken gemaakt die bekend zijn geworden onder het project Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking. Het doel is dat civiele en militaire diensten elkaar, zowel voorafgaand aan een crisis (preventie en preparatie) als in reactie op een crisis (respons en nazorg), blindelings kunnen vinden. Crisisbeheersingsoefeningen en scenario-exercities hebben die civiele mogelijkheden en beperkingen voor crisisbeheersing en rampenbestrijding in beeld gebracht en hebben het inzicht versterkt dat de structurele inzet van Defensie op dit terrein gewenst is. Er blijkt vooral behoefte te bestaan aan specialistische vormen van ondersteuning, maar dan langdurige ondersteuning van algemene taken, zoals het bewaken van objecten of terreinen.

Om het één en ander bestuurlijk goed te coördineren zijn er Regionaal Militair Commandanten (RMC) aangesteld. Deze hebben zitting in de veiligheidsregio's en adviseren over inzetmogelijkheden van specialistische militaire capaciteiten. In de regio Rotterdam Rijnmond heeft de RMC zitting in Veiligheidsdirectie.

### 5.3.4 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding

De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) is in 2005 aangesteld om de samenwerking tussen verschillende instanties die betrokken zijn met terrorismebestrijding te verbeteren. De NCTb valt onder de verantwoordelijkheid van de ministers Justitie en Binnenlandse Zaken.

### 5.3.5 Het bedrijfsleven

In het netwerkschema is het bedrijfsleven door slechts één actor weer gegeven, daarbij is bewust voorbij gegaan aan de verantwoordelijkheid dat elk bedrijf heeft tot het inleveren van een beveiligingsplan. Om het overzicht te bewaren is er voor gekozen om de rol van het bedrijfsleven aan een organisatie toe te wijzen, namelijk Deltalinqs. Deltalinqs behartigt de gezamenlijke belangen van de logistieke en industriële bedrijven in de Rotterdamse haven- en industriegebied. De organisatie wordt gezien als het aanspreekpunt voor en de spreekbuis namens de ruim 600 aangesloten bedrijven en verenigingen. Daarmee wordt niet het niet totale bedrijfsleven vertegenwoordigd. Er zijn nog andere belangenbehartigers zoals de Vereniging van Rotterdamse Cargadoors (VRC), Fenex (een Nederlandse branchevertegenwoordiger van expediteurs en logistieke dienstverleners).

Desondanks vormt Deltalinqs een representatieve vertegenwoordiging van het Rotterdamse havenbedrijfsleven. Want hoewel niet alle bedrijven zijn aangesloten, is men wel degelijk op de hoogte wat er speelt binnen de haven.

Daarnaast heeft Deltalinqs geïnvesteerd in de ontwikkeling van de Toolkit en zit het in diverse overlegorganen, zoals de Port Security Committee en het Platform Criminaliteitsbestrijding Rotterdam-Rijnmond.

## 5.4 *Beschouwing*

De port security maatregelen zoals die vanaf 2001 genomen zijn, hebben een grote druk op overheidsinstanties gelegd. Niet alleen moesten de maatregelen binnen een zeer kort tijdsbestek worden geïmplementeerd, het betrof eveneens geheel nieuw beleid, waarvoor het beveiligingsbeleid opnieuw doordacht moest worden. In Rotterdam bestonden al diverse overlegstructuren en samenwerkingsverbanden waarbinnen het nieuwe beleid kon worden vorm gegeven. Ook het bestaan van een hulpmiddel als de Security Mainport Rotterdam gids, waaruit de latere Toolkit ontwikkeld is, geeft aan dat het zaad van de samenwerking al voor de tragische gebeurtenissen van 11 september gezaaid was.

De introductie van nieuwe actoren (met eigen bevoegdheden) leidde ertoe dat er een verschuiving in het veiligheidsnetwerk is opgetreden. De politie, die voor de security

maatregelen nog prominent betrokken was bij de beveiliging van de haven, heeft een bescheidener rol gekregen. De politie wordt niet benoemd in de Havenbeveiligingswet, waardoor ze geen formele bevoegdheden heeft om de genomen maatregelen te handhaven. Strafrechtelijke handhaving is niet in de Havenbeveiligingswet opgenomen, er wordt slechts gebruik gemaakt van bestuurlijke handhaving. Wat betreft de bestaande bevoegdheden is er niets veranderd, de politietaken worden onverminderd uitgevoerd. Daartegenover heeft de Zeehavenpolitie bij de implementatie en het besluitvormingstraject van port security wel degelijk een grote rol gespeeld. De rol van particuliere beveiligers en recherchebureaus bij port security is tot nu toe helemaal nihil geweest. De gemeente vervult niet de regierol zoals studies naar veiligheidsnetwerken soms aantonen, maar houdt zich grotendeels afzijdig. Net zoals bij de maatschappelijke veiligheidsontwikkelingen laat de International Ship and Port Security-Code een sterke nadruk zien op preventie in plaats van repressie. Hoewel de maatregelen verplicht zijn opgelegd, bestaan er nu uitgebreidere mogelijkheden om het bedrijfsleven beter voor te lichten over de voordelen van beveiliging in economische zin.

## **6 Samenwerking in het Rotterdamse securitynetwerk**

### **6.1 Inleiding**

Naast het verkrijgen van inzicht in de samenwerking door middel van documentstudie, is er in deze studie gekozen om door middel van een twintigtal interviews met betrokken actoren de cognitieve dimensie van samenwerking naar boven te krijgen. Daarbij gaat het niet alleen om het *wie* of *wat*, maar vooral ook om het *hoe*. In dit hoofdstuk zal er verder worden getracht om de werkelijkheidsdefinities van betrokken te verhelderen en te kijken of er op enigerlei wijze fixaties bestaan.

Het hoofdstuk is als volgt ingedeeld, in paragraaf 6.2 worden de configuraties en de actoren die tot één van deze configuraties behoren besproken. In paragraaf 6.3 wordt de verdeling van verantwoordelijkheden besproken. In paragraaf 6.4 worden de werkelijkheidsdefinities van de actoren beschreven, aan de hand van de vier configuraties. Paragraaf 6.5 gaat nader in op de samenwerking, de afhankelijkheden, de aanwezigheid van stimulerende en belemmerende factoren, verbeteringen voor de toekomst. In paragraaf 6.6. komen de verschillende managementniveaus aan bod. Tot slot worden in de laatste paragraaf de actoren besproken die niet tot één van de vier configuraties behoren.

### **6.2 Configuraties**

In dit hoofdstuk worden de actoren ingedeeld in verschillende configuraties. Organisaties worden bij een bepaalde configuratie ingedeeld op basis van een overeenkomstige taakopdracht, of aan de hand van bevoegdheden, waardoor de werkelijkheidsdefinities min of meer gelijkwaardig zijn. De configuraties dienen het gemak en zijn derhalve geen absolute afbakening van werkelijkheidsdefinities, verschillen zijn dus wel degelijk mogelijk. Bovenaan in het netwerkschema staan de verschillende verantwoordelijke ministeries.

De actoren die feitelijk verantwoordelijk zijn voor de implementatie en uitvoering van de International Ship and Port Security-Code en de daaruit voortvloeiende wetgeving, worden in dit hoofdstuk tot de beleidsconfiguratie gerekend. Deze actoren worden in het netwerkschema van bijlage 1 met een gele kleur aangeduid.

Actoren die in het schema met een (licht) blauwe kleur zijn aangegeven behoren tot de politieconfiguratie. Dit zijn niet alleen politiediensten, maar ook inlichtingendiensten, of het OM dat zich met vervolging bezighoudt. Deze organisaties kennen vanuit de Havenbeveiligingswet geen formele bevoegdheden, maar spelen vanuit hun traditionele taakopdracht toch een grote rol bij de beveiliging van de Rotterdamse haven. Hun formele bevoegdheden op het gebied van security liggen in andere wetten besloten.

De derde configuratie betreft de douaneconfiguratie, die met de kleur groen wordt aangegeven. De bijzondere opsporingsdiensten binnen deze configuratie behoren eveneens tot de traditionele security actoren, maar hebben net zoals de actoren in de politieconfiguratie geen bevoegdheden vanuit de Havenbeveiligingswet.

De vierde configuratie betreft het bedrijfsleven, dat zoals gezegd in dit onderzoek bestaat uit de belangenorganisatie Deltalinqs. Het bedrijfsleven, dat zich bezig houdt met internationale scheepvaart is verplicht om aan de port security maatregelen te voldoen, maar is wel een belangrijke succesfactor bij de beveiliging van de haven.

De overgebleven actoren worden niet zozeer tot een bepaalde configuratie gerekend, maar worden toch benoemd omdat zij een rol hebben in het Rotterdamse securitynetwerk.

### **6.3 Competenties**

In de Havenbeveiligingswet zijn diverse partijen benoemd die een verantwoordelijkheid hebben voor de uitvoering, controle en handhaving. De nationale verantwoordelijkheid voor port security ligt bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, lokaal is de havenmeester bevoegd. In het volgende gedeelte wordt de visie binnen de verschillende configuraties over deze verdeling beschouwd.

#### **6.3.1 Nationaal**

Binnen de beleidsconfiguratie wordt het niet meer dan logisch gevonden dat het security-dossier bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is neergelegd. Dit ministerie is namelijk verantwoordelijk voor een veilig goederenvervoersysteem in Nederland. Bovendien is het port security vraagstuk nauw verbonden met economische vraagstukken. Havens vormen transportmodules, waarin veiligheid is gekoppeld aan commercie. Om veiligheid te waarborgen past geen strafrechtelijk toezicht, maar bestuursdwang. Economische sancties sluiten namelijk beter aan bij de perceptie van het bedrijfsleven. Dergelijke maatregelen zijn ook minder rigide, maar meer een kwestie van interpretatie. Zeker omdat de securitywetgeving niet overal even duidelijk is. Het dreigen met sancties zorgt er in veel gevallen al voor dat men met het bedrijf in kwestie tot een oplossing komt. Mocht dat niet lukken dan vormt de wetgeving een stok achter de deur.

Binnen de politieconfiguratie worden er vraagtekens geplaatst bij het feit dat port security bij het Ministerie van V&W is belegd. Er is begrip dat de wetgeving voor de maritieme sector in eerste instantie via de Internationale Maritieme Organisatie bij dit ministerie terecht is gekomen. Maar voor de toekomst wordt de toedeling aan de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken logischer geacht. Omdat deze ministeries zijn belast met binnenlandse veiligheid in het algemeen en terrorismebestrijding in het bijzonder. Bovendien zouden de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken beter het onderscheid tussen overheid en bedrijfsleven kunnen bewaken dan het Ministerie van V&W. Het bedrijfsleven heeft een belangrijke rol bij de uitvoering van het beleid, maar uiteindelijk blijft de overheid de eindverantwoordelijke voor handhaving ervan. Verder kunnen kleine overtredingen met de toepassing van strafrecht in de Havenbeveiligingswet effectiever aangepakt worden, waarmee de veiligheid beter gediend is. Bestuursdwang is omslachtiger en kost veel meer tijd, de stok achter de deur ontbreekt daardoor. Men moet echt drastisch over de schreef gaan voordat het certificaat wordt ingetrokken. Daardoor zijn de sanctiemogelijkheden beperkt.

#### **6.3.2 Lokaal**

Het Havenbedrijf, waarvan de divisie havenmeester een onderdeel is, ziet zichzelf als regisseur van de wetgeving binnen de Rotterdamse haven. Zij hebben de verantwoordelijkheid voor de coördinatie met andere diensten, zoals de Zeehavenpolitie en de Douane, en met het bedrijfsleven. Omdat het Havenbedrijf een publieke en private taak heeft, vervullen ze een spilfunctie tussen overheden en het bedrijfsleven.

Binnen de politieconfiguratie zou men graag een rol voor de politie in de Havenbeveiligingswet weggelegd zien. In navolging van het bovenstaande moet de politie meer invloed krijgen, omdat de overgang van de preperatieve fase naar de calamiteiten fase hierdoor kleiner wordt. In het eerste geval is de divisie Havenmeester verantwoordelijk, in het tweede geval neemt de brandweer in samenwerking met de politie de leiding. De positionering van de politie betekent niet dat de taken van de Havenmeester overgenomen moeten worden, maar is eerder te zien als een aanvulling op de bestaande situatie. Het Havenbedrijf waar de divisie Havenmeester onderdeel van is, is onmisbaar geweest bij de succesvolle implementatie van de security wetgeving. Bovendien zijn er geen klachten over hoe het toezicht en de handhaving nu verlopen. De toedeling van security

verantwoordelijkheden aan de politie garandeert echter een duidelijkere scheiding tussen publieke en private belangen, die samen binnen het Havenbedrijf zijn ondergebracht.

Binnen de beleidsconfiguratie wordt niet direct de noodzaak gevoeld om de politie erbij te betrekken. De ‘oog-en-oor’ functie die de politie nu heeft volstaat. Daar komt bij dat men bang is dat de politie als een “olifant door de porseleinkast” gaat lopen, door strikt te gaan handhaven. Desondanks wordt de mogelijke inmenging van de politie zelden als een bedreiging beschouwd. Deze overtuiging berust voornamelijk op het persoonlijke contact met de Zeehavenpolitie.

Aan de ontwikkelingen rond de wetgeving en toedeling van bevoegdheden, wordt in de douaneconfiguratie hoofdzakelijk voorbij gegaan. De Douane heeft net zoals de politie geen formele bevoegdheden gekregen in de Havenbeveiligingswet. Maar in tegenstelling tot de politie wordt dit als een minder groot bezwaar beschouwd. De Douane ziet namelijk een kleinere rol voor zichzelf weggelegd, ze vindt dat haar bijdrage aan port security, of terrorismebestrijding, kleiner is dan de bijdragen van het Havenbedrijf en de Zeehavenpolitie. In de eerste plaats is zij een controlerende instantie, bij opsporing en vervolging speelt de Douane een zeer beperkte rol. Deze opvatting wordt echter niet door elke respondent gebezigd. Op het strategische niveau wordt dit beeld namelijk niet gevoeld. Er is binnen deze configuratie geen voorkeur om port security bij de (Zeehaven)politie dan wel bij het Havenbedrijf neer te leggen. Hoewel de toewijzing van security aan het Havenbedrijf theoretisch niet helemaal zuiver wordt gevonden, omdat er een publieke en private taak binnen één organisatie is ondergebracht, bestaat er in praktische zin geen bezwaar. De veiligheid is nu goed gewaarborgd door het Havenbedrijf dat zorg draagt voor de belangen van de gehele haven, de politie die de openbare orde handhaaft en de Douane dat een aanvullend veiligheidsbelang heeft.

De leidende rol van het Havenbedrijf wordt door de bedrijfslevenconfiguratie niet meer dan logisch geacht. Het Havenbedrijf heeft een directer belang bij economische processen dan andere controlerende diensten in de haven. Bovendien is het maar de vraag bij welke andere organisatie security belegd zou moeten worden. De politie, de Douane, of de brandweer hebben alle drie belangen bij veiligheid, maar niet bij het overkoepelende havenbelang. Dat leidde in het begin van de implementatie van de International Ship and Port Security-Code tot botsingen tussen de diensten. Het Havenbedrijf wilde dat de bedrijven aan de poort iedereen ging controleren. Daarvoor mocht men wel eerst het terrein op rijden voordat er gecontroleerd werd. De politie wilde echter dat de vrachtwagens niet buiten de poort zouden blijven staan, om verkeersopstoppingen te voorkomen. Deze diensten hebben dus elk een eigen deelbelang, terwijl het Havenbedrijf het overkoepelende belang van de haven beter ziet.

### **6.4 Port security als werkelijkheidsdefinitie**

In hoofdstuk 3 is Termeer aangehaald die stelde dat werkelijkheidsdefinities onderwerpen zijn die in sociale situaties worden gepresenteerd en de specifieke interpretatie ten aanzien van deze onderwerpen. Het bestaan van *de* werkelijkheid wordt binnen configuratiemanagement ontkend. Een maatschappelijk vraagstuk is niet iets wat ligt te wachten om ontdekt te worden. Mensen richten hun aandacht op bepaalde verschijnselen, gaan handelen, creëren daarmee ervaring en geven daar betekenis aan. Ze construeren zo een definitie van de werkelijkheid die voor hen op dat moment waar is en op basis waarvan ze handelen (Termeer 2006: 14). Daarom bestaan er ook geen juiste of onjuiste werkelijkheidsdefinities. In deze paragraaf wordt ingegaan op de werkelijkheidsdefinities ten aanzien van het begrip port security. Daarbij gaat het om wat onder port security wordt verstaan en of de genomen maatregelen logisch zijn.

### 6.4.1 Volgens de beleidsconfiguratie

Onder port security wordt binnen deze configuratie het geheel aan wetgeving verstaan, alsmede de uitvoering en handhaving daarvan. Port security is vooral een beleidsmatige aangelegenheid, in een reactie op de dreiging van terrorisme. Security wordt geïnterpreteerd als bescherming tegen moedwillig aangebracht onheil richting de maritieme sector. Waarbij het onderscheid tussen terrorisme en ‘normale’ criminaliteit niet belangrijk is. De internationale maatregelen worden binnen deze configuratie als goed verantwoordbaar beschouwd. De politieke afweging dat terrorisme een reëel gevaar is voor zeehavens, is in het licht van de aanslagen in New York, Madrid en Londen dan ook niet meer dan logisch. De Rotterdamse haven is een potentieel doelwit voor terroristen die de westerse economie willen treffen. Zeker vanwege de aanwezigheid van de chemische industrie. De schade van een eventuele aanslag treft de gehele nationale economie. Tot slot zal een aanslag ook de nodige reputatieschade veroorzaken. “Better safe than sorry”, luidt derhalve het devies.

Binnen de configuratie wordt zeer veel waarde gehecht aan de proportionaliteit van de maatregelen, om het bedrijfsleven zo veel mogelijk te ontzien. Des te beter het security regiem wordt gehandhaafd, des te minder een bedrijf zal worden gecontroleerd. In internationaal verband bewaakt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat het ‘level playing field’. Anderzijds wordt port security ook als kwaliteitskenmerk gezien, waarmee concurrentievoordelen zijn te behalen.

### 6.4.2 Volgens de politieconfiguratie

Binnen de politieconfiguratie wordt het begrip security breder opgevat dan binnen de beleidsconfiguratie. Het betreft namelijk niet alleen de uitvoering en handhaving van de Havenbeveiligingswet, maar het heeft ook nadrukkelijk raakvlakken met de handhaving van de openbare orde. Het begrip wordt daarmee een stuk complexer, omdat safety eveneens onder de handhaving van de openbare orde valt. Security is volgens deze opvatting minder afgebakend. Bovendien impliceert de beveiliging van een haven niet alleen de handhaving van wet- en regelgeving, maar eveneens de opsporing van strafbare feiten. Opsporing is wezenlijk anders dan toetsing en handhaving. Toezicht betreft de controle op de naleving van wettelijke voorschriften. Als deze voorschriften niet nageleefd worden kunnen handhavende acties ondernomen worden. Opsporing is gericht op de strafrechtelijke afdoening van strafbare feiten. De uitwerking van de Havenbeveiligingswet wordt derhalve wat summier geacht, het mist de nodige kracht.

De genomen maatregelen worden binnen de politieconfiguratie nog noodzakelijker geacht dan binnen de beleidsconfiguratie. Terrorismen is een grote dreiging waartegen de samenleving zich langdurig zal moeten beschermen. Van de overheid mag verwacht worden dat zij er alles aan doet om een doelbewuste inbreuk op de veiligheid te voorkomen. Zeker omdat verschillende inlichtingendiensten wijzen op het toenemende gevaar voor de maritieme sector. De Rotterdamse haven vormt niet alleen vanuit economisch oogpunt een mogelijk doelwit, maar heeft ook als belichaming van westerse handelsgeest een sterke symbolische uitstraling. Om het terrorismen moeilijker te maken hun doel te bereiken, moet de drempel zo hoog mogelijk gelegd worden. Hoewel het plegen van een aanslag met grote economische en materiële schade vereist echter wel behoorlijk wat kennis van het gebied.

Veiligheidsmaatregelen kunnen soms een bepaalde inbreuk maken op economische processen en in sommige gevallen ook op de privacy. De maatregelen zijn echter een reflectie van de hedendaagse politieke werkelijkheid, waarin terrorismen een blijvend gevaar is en waartegen de samenleving beschermt dient te worden. In de beleving van de respondenten biedt security echter ook kansen om de voortgang van logistieke processen te versnellen. Door automatisering kan enerzijds grondiger wordt gecontroleerd, maar hoeft er eveneens ook minder vaak gecontroleerd te worden. Op basis van risicoanalyses en de beschikbare apparatuur kunnen paspoortscans bijvoorbeeld vlotter worden uitgevoerd.



*We gaan niet kijken of we de slechten kunnen pakken, we gaan bovenal de goeden doorlaten. Dat is de algemene denktrend. (Van Lien, hoofd Grensbewaking ZHP)*

### 6.4.3 Volgens de douaneconfiguratie

Over de inhoud van port security sluit de Douane aan bij de opvatting van de politie, hoewel security binnen deze configuratie vooral ketenbeveiliging betekent. Deze ketenbeveiliging vormt de derde fase na de beveiliging van de ship-port interface en de havenbrede beveiliging. Security is nauw verbonden met de uitvoering van operationele processen. Naast het toezicht en de handhaving van beleidsmaatregelen speelt opsporing een belangrijke factor bij het bewaken van de veiligheid. Nieuwe technologieën zoals een nucleaire scan bieden mogelijkheden om scherper te controleren. Op de Tweede Maasvlakte wil men toe naar een honderd procent controle. Dat houdt in dat elke container die gelost wordt door een wasstraat van verschillende scanners gaat, die met röntgen en warmtesensoren werken. Aan de andere kant kiest de Douane ook voor een beleidsmatige aanpak. Op EU niveau is de Douane via het Ministerie van Financiën bezig om de goederencontroles vanuit een andere filosofie in te richten. In plaats van verticaal toezicht op goederenstromen gaat de Douane zich steeds meer toeleggen op horizontaal toezicht. Bedrijven moeten gaan voldoen aan voorgeschreven criteria om een Authorised Economic Operator-certificaat te krijgen. Met deze status zullen ze aan een minder streng controleregime onderworpen worden. Waarmee verantwoordelijkheden meer aan bedrijven zelf worden toegedeeld. Op die manier wordt naast de stok ook de wortel gehanteerd om bedrijven aan security verbeteringen te voldoen.

De maatregelen die genomen zijn worden ook binnen de douaneconfiguratie logisch geacht. Gezien de huidige dreiging van terrorisme is het nodig geweest om maatregelen te nemen. De Rotterdamse haven is een reëel doelwit voor potentiële terroristen, een toonaangevende haven moet zich daartegen bewapenen. De impact van een aanslag zal enorm zijn, de gehele logistieke keten is afhankelijk van de doorgang van de haven. De overheid zal bovendien het verwijt krijgen dat er te weinig gedaan is om het te voorkomen. Daarom is het noodzakelijk om alle maatregelen te nemen die het moeilijker maken een aanslag te plegen. Helemaal voorkomen is onmogelijk, daarvoor is het gebied te open.

### 6.4.4 Volgens de bedrijfslevenconfiguratie

Security binnen de bedrijfslevenconfiguratie betreft vooral de International Ship and Port Security-Code. Deze maatregelen hebben de grootste impact gehad voor het bedrijfsleven. De overige maatregelen vormen slechts een uitbreiding. Security is vooral een beleidskwestie. Het bedrijfsleven dat verantwoordelijk is voor de beveiliging van haventerreinen, samen met het Havenbedrijf dat deze terreinen verhuurt. Andere diensten, zoals de Zeehavenpolitie, hebben meer een controlerende functie, maar zijn niet vaak de initiatiefnemers. De Toolkit is bijvoorbeeld voor een groot gedeelte door het bedrijfsleven zelf gefinancierd, de Zeehavenpolitie heeft er vanuit hun expertise aan bijgedragen. Voor het bedrijfsleven zijn het overwegend controles waardoor men met security in aanraking komt. Voor de ISPS-Code had security nauwelijks enige invloed, de nadruk lag veel meer op safety. De opkomst van het terrorisme is voor de Rotterdamse haven niet direct een reële dreiging. Hoewel er verschillende brandbare objecten in de haven staan, lopen burgerdoelwitten in de stad een groter gevaar. Het merendeel van deze maatregelen wordt echter niet onlogisch geacht. Het bezwaar is dat weinig risicoanalyse aan vooraf is gegaan. Met name de proportionaliteit van maatregelen laat te wensen over. De ISPS-Code maakt geen onderscheid in terminals. Elke terminal moet op dezelfde wijze worden beveiligd. Terwijl het gevaar voor de ene terminal groter is dan voor een andere. Wanneer men meer tijd zou hebben gehad om wetgeving voor te bereiden en er niet op een gebeurtenis gereageerd had hoeven worden, dan was hier meer

oog voor geweest. Maar over het algemeen zijn de genomen maatregelen wel te billijken en zijn economische processen niet ernstig geschaad.

Het is verder echter maar de vraag of het huidige beveiligingsregiem bijdraagt aan het keurmerk van kwaliteitshaven. Een haven als die van Antwerpen krijgt net zoals Rotterdam een positief oordeel over hun beveiliging door Amerikaanse instanties, terwijl het regiem daar beduidend minder streng is. Er bestaan tussen havens verschillen in de naleving en handhaving van de regels. Dat zet de waarde van een certificaat onder druk. Goede beveiliging heeft echter wel een afschrieffect, waardoor potentiële terroristen eerder een haven zullen uitzoeken met een minder strak systeem.

### 6.5 Samenwerking

In deze paragraaf wordt er ingegaan op de samenwerking in de Rotterdamse haven, zoals die door de respondenten wordt ervaren. Daarbij komen de stimuli, verbeteringen, uitdagingen voor de samenwerking aan bod. Verder worden de onderlinge afhankelijkheden expliciet onderzocht.

#### 6.5.1 Het netwerkschema

In bijlage 1 staat het netwerkschema met alle betrokken actoren. Dit schema is bedoeld om een overzicht te geven van de onderlinge verhouding en interacties. Het overzicht is tot stand gekomen in samenspraak met de geïnterviewde respondenten.

Bovenaan de beleidsladder staat het International Maritime Organization, dat om het jaar een grote bijeenkomst houdt, waarbij vertegenwoordigers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Inspectie Verkeer en Waterstaat aanwezig zijn. Het contact van het Ministerie van V&W richting de gemeenten en naar de IVW is veel intensiever. Met het Havenbedrijf is eveneens regelmatig contact. Omdat de havenmeester als Port Security Officer in de havenwet benoemd gaat worden, krijgt dit contact een formele status. Het IVW kent een formele lijn richting de gemeente, waar de burgemeester als bevoegd gezag is aangewezen. Wanneer er officiële documenten verstuurd worden, dan gaan deze naar de burgemeester. Voor praktische informatie wordt er dikwijls contact gelegd met de havenmeester, omdat hij zich via een mandaat met de dagelijkse uitvoering bezighoudt. Het Havenbedrijf heeft middels de divisie havenmeester met de burgemeester als Designated Authority te maken. De burgemeester wordt vanwege het mandaat dat hij aan de havenmeester gegeven heeft echter op hoofdlijnen geïnformeerd. Dat lijntje wordt met de officiële benoeming van de havenmeester in de Havenbeveiligingswet nog kleiner. Het contact tussen het Havenbedrijf, de Zeehavenpolitie en de Douane vormt de centrale driehoek van de samenwerking. Tijdens de implementatie van de International Ship and Port Security-Code was er eens in de twee weken contact tussen de drie directeurs van deze diensten. De intensiteit van het contact verschilde van periode tot periode. Zo is rol van de Douane bij de International Ship and Port Security-Code kleiner dan in de derde security fase, die van de ketenbeveiliging. Voor de Zeehavenpolitie geldt het omgekeerde. Daarnaast heeft het Havenbedrijf veel contact met de organisaties die in de Veiligheidsregio zitting hebben. De brandweer is van deze partijen het belangrijkste, zij hebben ook zitting in het Port Security Policy Board. Defensie is een nieuwe partij, waarmee regelmatig contact gevoerd zal gaan worden, in het kader van het programma Intensivering Civiel Militaire Samenwerking. Met de NTCb bestaat er formeel contact vanwege het landelijke alerteringsysteem. De Rotterdamse haven is evenals Schiphol als afzonderlijke sector aangewezen.

De Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, zijn slechts op afstand betrokken bij het securityvraagstukken. Op Rijksniveau lijkt zich volgens een aantal respondenten een machtsstrijd aan het afspelen tussen deze ministeries. De uitkomst en motieven van deze strijd zijn echter onduidelijk. Het Openbaar Ministerie is met name

betrokken bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten, maar heeft zich vooralsnog amper in het port security-debat gemengd. Het contact tussen Zeehavenpolitie en KLPD is niet alleen intensief omdat beide tot de politieorganisatie behoren, maar eveneens omdat de Waterpolitie, dat onder het KLPD valt, verantwoordelijk is voor security in andere Nederlandse havens. Vanuit de informatiegestuurde onderdelen binnen het KLPD vindt er geregeld uitwisseling plaats met de Regionale Informatie Organisatie van het korps Rotterdam-Rijnmond. Op dat vlak liggen ook samenwerkingsovereenkomsten met de AIVD en NCTb. Vanuit de grensbewakingstaak is er eveneens wekelijks contact tussen de Zeehavenpolitie en de Koninklijke Marechaussee. De taakverdeling is de in loop van de jaren enigszins veranderd. De Kmar is meer taken uit gaan voeren, maar heeft zich in het begin van de security ontwikkelingen wat afzijdig gehouden. Omdat de Kmar deels een militaire organisatie is, bestaat er een directe band met Defensie. Met de inlichtingendiensten is er slechts sporadisch contact. Samenwerking met de AIVD bestaat voornamelijk uit eenrichtingsverkeer. Met het NCTb is er meer contact, omdat deze organisatie een coördinerende rol heeft met betrekking tot terrorismebestrijding. Maar ook deze organisatie houdt zich grotendeels buiten het lokale security beleid. De brandweer is een belangrijke partner in de haven, zeker binnen de Veiligheidsregio. Met het bedrijfsleven vinden er tenslotte ook samenwerkingsverbanden plaats. Koninklijke Dirkszager levert bijvoorbeeld tegen betaling actuele en gedetailleerde informatie over scheepsbewegingen. Deze informatie leveren zij zowel aan overheden als aan het bedrijfsleven. Dirkszager is vanwege de beperkte rol met betrekking tot security niet in het schema opgenomen. Met de opname van Deltalinqs, als vertegenwoordiger van het bedrijfsleven, is deze organisatie indirect toch opgenomen. Het contact met Deltalinqs verloopt vooral via het Havenbedrijf. Met Defensie vindt er steeds meer overleg plaats in het kader van de afspraken over Intensivering Civiel Militaire Samenwerking. Het contact verloopt via het Regionaal Militair Commando. Tussen de Zeehavenpolitie en de DCMR bestaat er veel contact, middels de milieuspecialisten van de Zeehavenpolitie. Zelden betreft het hier echter security gerelateerde zaken. De communicatie met andere organisaties omtrent security verloopt binnen de ZHP vooral via de beleidsmedewerker havenveiligheid.

De Douane heeft naast de samenwerking in de centrale driehoek (Havenbedrijf, Zeehavenpolitie en Douane) wekelijks contact met de FIOD-ECD. Met VROM heeft men contact vanuit de kernenergietaak. Wanneer er op de een of andere manier radioactiviteit wordt opgemerkt, wordt het Ministerie van VROM ingeschakeld. Zij zijn daarom ook betrokken bij de nucleaire scan van containers. Via het Ministerie van Financiën is de Douane op Europees niveau betrokken bij beleidsmatige ontwikkeling op het gebied van ketensecurity en horizontale toezicht. Met Deltalinqs is regelmatig overleg om de belangen van handhaving en logistiek op elkaar af te stemmen. Voor het bedrijfsleven speelt in de dagelijkse praktijk de Douane de belangrijkste rol, omdat zij over controle van goederen gaan. Zij vormen de front office met betrekking tot lading.

Concluderend kan gesteld worden dat het contact tussen de genoemde partijen, via gepland of ad hoc overleg plaatsvindt. Het contact tussen de organisatie verloopt veelvuldig via de verschillende overlegvormen. Daarnaast is er regelmatig bilateraal overleg, zowel formeel als informeel. Maar merendeels vindt het contact plaats op informele wijze, via email, telefonisch of 'face to face'. Vooral het contact in de driehoek heeft een persoonlijk karakter, men ziet elkaar wekelijks. De intensiteit van het contact is echter wel wisselend.

### 6.5.2 Afhankelijkheden

Netwerken ontstaan als gevolg van wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren. In de interviews met de respondenten is deze afhankelijkheid voorgelegd. Hierna volgt een

opsomming van al dan niet veronderstelde afhankelijkheden aan de hand van de genoemde configuraties.

### *De beleidsconfiguratie*

Bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt een afhankelijkheid gevoeld op basis van expertise. Er bestaat veel kennis bij andere organisaties, waar het ministerie zelf niet zonder meer over beschikt. Gemeenten hebben bijvoorbeeld kennis van de lokale situatie. Daarnaast zijn de burgemeesters van havengemeenten benoemd als Designated Authorities. Daardoor is een wettelijke afhankelijkheid gecreëerd. Er wordt ook een afhankelijkheid als gevolg van publiek-private samenwerking gevoeld. Marktpartijen hebben een bepaalde invloed op het proces, hoewel zij weliswaar moeten voldoen aan wettelijke bepalingen, hebben zij een blokkeringsmacht. Maar tegelijkertijd kunnen ze ook een positieve bijdrage leveren, door te investeren in beveiliging. Daarmee wordt er niet alleen voldaan aan de minimale eisen van de wet, het beveiligingsniveau wordt ook echt verbeterd. Verder is er ook een afhankelijkheid van de burgemeester, doordat hij op basis van art. 172 van de Gemeentewet bevoegd is de openbare orde in zijn gemeente te handhaven. Port security valt onder deze openbare orde, waardoor de burgemeester een zekere macht heeft. Die lijn loopt vervolgens door naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Daarnaast wordt een afhankelijkheid van de toetsingsteams gevoeld, omdat die belast zijn met de controles van certificatieplichtige bedrijven. Omdat het Ministerie van V&W een beroep heeft gedaan op capaciteiten bij verschillende organisaties, heeft hier een financiële compensatie tegenover gestaan. Hoewel deze compensatie lang niet alle kosten heeft gedekt, wordt er wel gesteld dat hier sprake is van enige financiële afhankelijkheid. Tot slot is men afhankelijk van het Havenbedrijf, de Inspectie Verkeer en Waterstaat en de EU, respectievelijk op basis van lokale kennis en contacten, tweedelijns toezicht en internationale afspraken.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat verklaart geen afhankelijkheid in formele zin te voelen, omdat zij een toezichthoudende instantie is. Ze heeft daardoor een onafhankelijke positie. Inspecteurs vragen om informatie, indien die niet ontvangen wordt bestaan er wettelijke mogelijkheden deze toch te verkrijgen. Daarbij wordt wel opgemerkt dat een dergelijke situatie zoveel mogelijk vermeden dient te worden. Van afhankelijkheid is meer sprake op informeel vlak. Het is namelijk niet altijd mogelijk om te controleren of de verstrekte informatie juist is. Daar moet in veel gevallen op worden vertrouwd. In sommige gevallen kan de informatie gecontroleerd worden door navraag te doen, of zijdelings te controleren. Anderzijds zal de onjuistheid van de verstrekte informatie vroeg of laat boven water komen, omdat de informatie met veel mensen wordt gedeeld. Mocht de informatie niet juist blijken te zijn, dan zal dat ernstige gevolgen hebben voor de betrokken personen. Vanwege deze druk wordt er vanuit gegaan dat niemand bewust onjuiste informatie zal verstrekken. Vanwege de coördinerende rol van het Havenbedrijf in de Rotterdamse haven, is de IVW op informele wijze van hen afhankelijk.

Bij het Havenbedrijf wordt er op verschillende afhankelijkheden gewezen. In de eerste plaats zit de afhankelijkheid in verantwoordelijkheden en expertise bij andere organisaties. Verschillende uitvoerende en beleidsmatige organisaties werken samen aan openbare orde en veiligheid in de haven. Omgekeerd kennen die organisaties ook weer een afhankelijkheid van het Havenbedrijf. Zo verricht de Douane bijvoorbeeld goederencontroles. Daarvoor is het belangrijk dat ze goede contacten met het bedrijfsleven onderhouden. Een starre houding zou tot een onwerkbaar situatie leiden. Hetzelfde geldt voor de Zeehavenpolitie die zich bezig houdt met de openbare orde. Het Havenbedrijf treedt als het ware op als intermediair. Het heeft contacten met het bedrijfsleven en proberen hun klachten terug te koppelen naar de betreffende instanties. De Toolkit is een belichaming van die bemiddelende rol. Deze heeft ervoor gezorgd dat de implementatie van de International Ship and Port Security-Code een stuk soepeler is verlopen. Het Havenbedrijf heeft daarvoor middelen beschikbaar gesteld die andere diensten niet zo makkelijk in hadden kunnen zetten. Bovendien heeft het Havenbedrijf een grote beleidstrategische afdeling die ruim van te voren heeft gelobbyd in Brussel en Den

Haag, waardoor de Havenbeveiligingswet uiteindelijk beter geïmplementeerd kon worden. Er is dus sprake van wederzijdse afhankelijkheid.

De afhankelijkheid zit ook aan de *intelligence* kant. Het doorspitten van lijsten van opvarenden is een taak voor de AIVD. Dat gebeurt in de luchtvaart nu al. De Zeehavenpolitie controleert vaarbewijzen, maar doet niet zulke risicoanalyses. Daar zou in de maritieme sector wel een verbeterslag te maken zijn.

Omdat het Havenbedrijf zichzelf ziet als de belangenbehartiger van de Rotterdamse haven en als intermediair met het bedrijfsleven, heeft het er baat bij dat de verschillende controle- en inspectiediensten goed met elkaar samenwerken. Het is afhankelijk van multidisciplinair optreden, omdat dit ertoe leidt dat toezicht zo economisch mogelijk wordt uitgevoerd zonder de inspectiedruk voor bedrijven onnodige te verhogen.

*Een goedlopende haven is gewoon afhankelijk van de kernprocessen van verschillende diensten.* (Duintjer, beleidsmedewerker HbR)

Tot slot is er een financiële afhankelijkheid, omdat elke dienst investeert in de samenwerking. Daardoor zouden de kosten voor het Havenbedrijf, bij het wegvallen van die investeringen enorm oplopen, aangezien er extra expertise zou moeten worden ingehuurd.

Deze informatie levert de volgende tabel op. De waarden zijn ingevuld op basis van interpretatie van de geleverde antwoorden. De respondenten hebben deze tabellen niet zelf ingevuld. Een dubbele plus (++) betekent de uitdrukkelijke aanwezigheid van deze factor, een enkele plus betekent een minder mate van aanwezigheid. Een plus-min (+/-) aanduiding wijst op een zeer beperkte aanwezigheid. Een enkele min wijst erop dat een factor niet aanwezig is, een dubbele min (--) houdt in de een factor zeker niet aanwezig is. Opvallend is dat het IVW veel minder afhankelijkheden kent als de andere twee organisaties. Waarschijnlijk heeft dat te maken met het feit dat zij als toezichhoudende instantie belang hechten aan onpartijdigheid en daarom niet willen vervallen in afhankelijkheden van andere organisaties. Financiële afhankelijkheid is binnen deze configuratie het minst aanwezig.

Afhankelijkheid van andere organisaties	Expertise	Bevoegdheden	Financieel	Connecties	Informatie
Min V&W	++	++	+/-	+	++
IVW	+	--	-	+/-	+
HbR	++	++	+	+	+

**Tabel 1** Afhankelijkheden binnen de beleidsconfiguratie

### *De politieconfiguratie*

Bij de Koninklijke Marechaussee wordt erop gewezen dat men een landelijke organisatie is en in Rotterdam slechts een beperkte grensbewakingstaak heeft. Aan de andere kant is er in het kader van terrorismebestrijding wel steeds meer sprake van informatiedeling. Dat wil niet zeggen dat zonder deze informatie het werk niet uitgevoerd kan worden, maar met informatie kan wel net even een verbeteringsslag gemaakt worden. Zo heeft de Kmar zich aangesloten bij het programma ZUIS dat door de Zeehavenpolitie gebruikt wordt. Met dit programma worden alle in- en uitgaande scheepvaartverkeer gecontroleerd.

Voor het KLPD is afhankelijkheid vooral gelegen in het delen van informatie. Het is voor hen belangrijk om gebruik te kunnen maken van netwerken. Daaruit is informatie te halen en tegelijkertijd informatie te stoppen, waardoor dit in gezamenlijkheid veredeld kan worden. De expertise van ander organisatie is daarvoor onmisbaar.

Bij de Zeehavenpolitie wordt geen afhankelijkheid van competenties gevoeld, de taken zijn goed gescheiden. Wederzijdse afhankelijkheid, dat voor menig respondent een mildere toon heeft, is vooral gelegen in de samenwerking ten behoeve van het overkoepelende belang. Men

kan gewoon niet zonder elkaar. Door afstemming met andere diensten is het toezicht ook beter te spreiden. Op het gebied van security wringt het daarentegen wel eens, dat veiligheid voor het grootste gedeelte belegd is bij het Havenbedrijf, dat naast een publiek ook een privaat belang heeft. Daar schuilt een risico in. In de huidige situatie kent men dus wel een afhankelijkheid ten aanzien van bevoegdheden. De afhankelijkheid van informatie is groot. Omdat elke politieorganisatie bij uitstek een informatiegestuurde eenheid is, wordt geprobeerd om zoveel mogelijk informatie binnen te halen. Waar mogelijk wordt deze informatie vervolgens gedeeld met andere organisaties.

Opvallend binnen deze tabel is dat er over het algemeen minder afhankelijkheden worden ervaren als binnen de beleidsconfiguratie. Dat kan te maken hebben met het feit dat er alleen maar uitvoerende diensten tot deze configuratie behoren. Informatie speelt in dat licht de meest belangrijke rol.

<b>Afhankelijkheid van andere organisaties</b>	<b>Expertise</b>	<b>Bevoegdheden</b>	<b>Financieel</b>	<b>Connecties</b>	<b>Informatie</b>
<b>Kmar</b>	-	+/-	+/-	-	+
<b>KLPD</b>	++	-	-	+	++
<b>ZHP</b>	+	++	-	+	++

**Tabel 2 Afhankelijkheden binnen de politieconfiguratie**

*De douaneconfiguratie*

Afhankelijkheid wordt binnen de douaneconfiguratie op verschillende terreinen ervaren. Zo voert de Douane een aantal niet-fiscale taken uit waarvoor verschillende departementen verantwoordelijk zijn. Er zijn afspraken met het Ministerie van Landbouw omtrent veterinaire regelgeving en met het Ministerie van VROM over nucleaire detectie. In dat kader wordt over het huisarts-specialistmodel gesproken. Dit houdt in dat Douane controles uitvoert, maar de hulp van specialisten inroept zodra er iets gevonden wordt. Deze afhankelijkheid heeft een formeel karakter, maar speelt zich voornamelijk af buiten het security domein. Van de politie kent men een soortgelijke afhankelijkheid, omdat zij verantwoordelijk zijn voor opsporing en vervolging van personen, wanneer er bijvoorbeeld drugs of wapens gevonden worden. In het geval van een vuurwapenvondst moet de politie zelfs betrokken worden. Andersom geldt deze afhankelijkheid net zo zeer. Deze aspecten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden want achter goederen zitten mensen en vice versa.

Afhankelijkheid bestaat voor een deel ook ten aanzien van financiën. Zo zijn de Zeehavenpolitie en Douane beide bezig met cameratoezicht in het havengebied. De politie wil zelfs toe naar permanent cameratoezicht, de Douane heeft de behoefte om zich daarbij aan te sluiten, omdat ze niet zelf de middelen heeft om dit zelfstandig te realiseren.

Informatie veroorzaakt ook een belangrijke afhankelijkheid. Omdat er verschillende diensten in de haven aanwezig zijn, ligt er een potentieel om dit te delen en zo te veredelen. In het verleden is de Douane lang in staat geweest hun taak uit kunnen voeren zonder al te grote inmenging van andere diensten. De steeds complexere samenleving en de toenemende veiligheidseisen, maken dat de afhankelijkheid van andere organisaties steeds groter wordt.

Binnen deze configuratie worden veel afhankelijkheden gezien. Het is echter moeilijk om zonder vervolgonderzoek achter de oorzaken van deze ervaring te komen.

<b>Afhankelijkheid van andere organisaties</b>	<b>Expertise</b>	<b>Bevoegdheden</b>	<b>Financieel</b>	<b>Connecties</b>	<b>Informatie</b>
<b>Douane</b>	++	++	+	+	++

**Tabel 3 Afhankelijkheden volgens de douaneconfiguratie**

### *De bedrijfslevenconfiguratie*

Deltalinqs heeft als belangenorganisatie een grote invloed in de Rotterdamse haven. Dat wordt echter niet als afhankelijkheid gezien, omdat handhavende instanties altijd de wet achter zich hebben. Theoretisch zou Deltalinqs hun leden voor kunnen schrijven dat zij zich niet aan bepaalde wetgeving moeten houden, maar bedrijven hebben ook te maken met aandeelhouders en winstcijfers, daardoor zullen ze dat advies niet snel opvolgen. Er wordt altijd geprobeerd om in overleg met de leden een standpunt te formuleren. In goed overleg met wetgevende instanties en handhavende instanties wordt getracht om wetgeving efficiënt, effectief en tegen reële kosten te implementeren. Wanneer er veel tegenstand is tegen voorgenomen wetgeving wordt er een niveau opgeschaald, om te proberen zo invloed uit te oefenen. Gezamenlijk probeert men aan werkzame oplossingen te werken. Soms wordt invloed aangewend om controlerende instanties te wijzen op bepaalde operationele processen. Zo is aan de Douane gevraagd om de controle op intershipladingen af te bouwen. Intershipladingen zijn ladingen die vanuit Azië in Rotterdam worden overgeslagen op een kleiner schip, om ze vervolgens richting Engeland door te voeren. Deze ladingen moeten officieel in de eerste haven van aankomst gecontroleerd worden, maar worden vervolgens in land van aankomst nog een keer gecontroleerd. Deze controles zouden dus wel wat minder streng kunnen zijn, zodat men meer capaciteit voor andere taken overhoudt.

Het bedrijfsleven kent tot slot een afhankelijkheid van het Havenbedrijf omdat zij als verhuurder het gebied verpachten.

Afhankelijkheid zit binnen deze configuratie vooral in het hebben van connecties. Samenwerking lijkt daardoor prioriteit te hebben, hoewel er geen afhankelijkheid wordt ervaren van informatie en expertise.

<b>Afhankelijkheid van andere organisaties</b>	<b>Expertise</b>	<b>Bevoegdheden</b>	<b>Financieel</b>	<b>Connecties</b>	<b>Informatie</b>
<b>Deltalinqs</b>	-	+	+/-	++	-

**Tabel 4 Afhankelijkheden volgens de bedrijfslevenconfiguratie**

### **6.5.3 Ervaring van samenwerking**

Samenwerking wordt over het algemeen als zeer prettig ervaren. De huidige samenwerking is echter wel het gevolg geweest van een lange ontwikkeling. De laatste acht jaar is er enorm ingezet op samenwerking. Mede als gevolg van de vuurwerkramp in Enschede heeft de samenwerking tussen inspectiediensten in de regio concrete vormen aangenomen. Inspectiediensten zijn zich veel meer druk gaan maken om toezicht. Hoewel er in de begintijd gezocht moest worden naar de nodige afstemming, wordt in dat kader regelmatig het begrip ‘polderen’ aangehaald. Zo stelt havenmeester, de heer Lems, bijvoorbeeld:

*“In heel Nederland heeft polderen een negatieve betekenis gekregen. Maar hier wordt het nog volop bedreven. En we zijn er nog goed in ook”*

Polderen zit opgesloten in de Rotterdamse havencultuur. Het is duidelijk hoe de verantwoordelijkheden tussen de organisaties verdeeld zijn. Vanwege het overkoepelende belang van de Rotterdamse haven kan niemand het zich permitteren om half werk te leveren. Men heeft een gemeenschappelijk doel en organiseert samenwerking op basis van netwerkafspraken. Deze afspraken zijn buitengewoon informeel, documenten liggen er vrijwel nooit aan ten grondslag. Het zijn afspraken die tussen personen gemaakt worden. Alleen in de Port Security Policy Board worden er wel notulen gemaakt. De prikkelingen die er zijn, vinden overwegend op de werkvloer plaats. Daarbij gaat het veelal om kleine dingen. De communicatielijnen tussen de Zeehavenpolitie en de Douane zouden bijvoorbeeld wel wat

beter kunnen, met name op het niveau van operationeel aansturende leidinggevend. Dat heeft vooral te maken met de nieuwigheid van het beleid, waarmee nog niet iedereen bekend is. De incidenten die voorkomen hangen vaak van persoonlijk optreden af. Door scoringsdrift ontstaat er soms een soort competentiestrijd. Over het algemeen worden deze kwesties echter als kleine incidenten afgedaan, die zelden op hogere management niveaus besproken hoeven te worden.

Port security heeft een positieve stimulans aan de samenwerking gegeven, door het Toetsingsteam bijvoorbeeld. Voor het maken van het assessment tool en het toedelen van controles heeft men planmatig capaciteiten over de drie organisaties verdeeld. Voor de International Ship and Port Security-Code bestond samenwerking wel degelijk, maar het is door dit thema geïntensiveerd. De samenwerking is uitgebreid met nieuwe partijen waarmee voorheen slechts incidenteel contact was. Ook partijen van buiten de haven zoals het Ministerie van V&W en de IVW beoordelen de samenwerking met en tussen de partijen in de Rotterdamse haven positief. Hoewel de IVW aangeeft dat er, in het kader van tweedelijns toezicht, nog geen bezoek aan de haven heeft plaatsgevonden. Vragen worden snel en adequaat beantwoord.

Het contact tussen de Zeehavenpolitie en de Koninklijke Marechaussee kent hier en daar wat strubbelingen. Zo melden sommige respondenten dat de Kmar zich in eerste instantie afwachtend heeft opgesteld, maar zich nu probeert te positioneren binnen de grensbewakingstaak. Beide organisaties kennen verschillende belangen, belevingswereld en uitvoering. Ook het bestuurlijke model van Nederland zou bijdragen aan conflictsituaties. Wanneer de minister nieuwe maatregelen voor grensbewaking verordonneert, is de lijn tussen de minister en de Kmar korter dan tussen de minister en de Zeehavenpolitie. Bij de laatste zit er nog een korpsbeheerder tussen, die verschillende prioriteiten heeft naast grensbewaking. De samenwerking tussen de Zeehavenpolitie en de AIVD onderscheidt zich wat dit betreft in negatieve zin, omdat die zich erg afzijdig houdt en het contact maar één kant uit gaat. Politied medewerkers zouden het op prijs stellen wanneer er een korte terugkoppeling gemaakt zou worden wat er met de verstrekte informatie is gedaan. Hierdoor blijft de motivatie om incidenten te melden bestaan.

De samenwerking met het bedrijfsleven wordt eveneens als zeer constructief ervaren. Er bestaat veelvuldig contact tussen het Havenbedrijf en het bedrijfsleven. Waarbij Deltalinqs als vertegenwoordiger en vaste aanspreekpartner optreedt. De samenwerking tussen de Zeehavenpolitie en het bedrijfsleven verloopt voornamelijk via de buurtagent. Hij kan als een soort bemiddelaar optreden indien er zich conflicten voordoen. De Douane tracht de samenwerking met het bedrijfsleven te stimuleren door middel van transparantie. Transparantie betekent niet dat er inzicht wordt verschaft in de methodiek van risicoanalyse, maar wel dat er helderheid bestaat over de taakuitvoering. De Douane is bijvoorbeeld betrokken bij de nieuw aan te leggen Euromax terminal. Daar worden afspraken gemaakt over de fysieke structuur om toekomstige controleprocessen soepeler te laten verlopen. Bij de start van de ISPS-Code heeft in de Port Security Committee maandelijks overleg plaatsgevonden tussen het bedrijfsleven en handhavende instanties. Het PSC is na verloop van tijd minder bij elkaar gekomen, omdat de zaken naar wens verlopen. Daarnaast is er ook met individuele bedrijven afzonderlijk contact geweest. Het toetsingsteam heeft getracht zo min mogelijk adviezen te geven, om zichzelf niet in de vingers te snijden en om de schijn van partijdigheid te voorkomen. Maar dikwijls zijn er aanwijzingen, of uitleg gegeven over specifieke voorschriften. Deze adviezen waren niet bindend. Voor 80% van de bedrijven heeft de ISPS-Code geen grote gevolgen gehad. Zij hadden deels al een behoorlijk beveiligingsregime. Of zij waren in staat om zonder al te grote problemen de nieuwe maatregelen te implementeren. Dit waren vooral grote bedrijven die makkelijker middelen konden vrijmaken. Veel van deze bedrijven waren tevreden over de aanwijzingen die zij van het Toetsingsteam kregen, omdat zij vaak op aspecten werden gewezen waar zij zelf niet aan gedacht hadden. Voor de overige



20% is het een relatief grotere investering geweest. Hier betrof het veel bedrijven die op de prijs concurreren. Uit deze groep kwamen dan ook de meeste bezwaren. Het Havenbedrijf werd verweten dat het voor de muziek uit liep. De proportionaliteit werd uit het oog verloren. Verder was er ook te weinig naar de implementatie in andere havens gekeken, waardoor er geen sprake was van een level playing field. Maar uiteindelijk hebben ook deze bedrijven aan de wet moeten voldoen, indien zij schepen wilden blijven ontvangen. Na verloop van tijd is de meeste kritiek verstomd en is men over gegaan tot de orde van de dag. Belangrijke reden was dat men het bedrijfsleven bij de implementatie tegemoet is gekomen, door het maken van de Toolkit. Er heeft daarvoor veel overleg plaatsgevonden met het bedrijfsleven. De kritiek die men vanuit het bedrijfsleven echter nog wel hoort, betreft de ongelijkheid in handhaving. Internationale bedrijven die bijvoorbeeld ook een vestiging in Antwerpen hebben wijzen erop dat de maatregelen in Rotterdam strenger zijn.

Het bedrijfsleven is over het algemeen gematigd positief over de samenwerking tussen de diensten. Men heeft de ervaring dat de handhavende instanties niet met elkaar over de grond rollen. Ook de signalen uit de Port Security Policy Board wijzen niet die kant op, er wordt met één gezicht naar buiten toe getreden. Voor het bedrijfsleven is het van belang dat zij één front office hebben. Daarvoor is het niet nodig dat organisaties worden samengevoegd, maar is het wel van belang dat zij goed samenwerken en hun processen goed op elkaar afstemmen. Van handhavende diensten wordt gevraagd om partner te zijn in de logistiek. De ene dienst is daar veel verder in dan andere diensten. Dergelijke samenwerking zou wat het bedrijfsleven betreft op het gebied van security, best geïntensiveerd mogen worden. Er wordt goed onderhandeld met elkaar en met het bedrijfsleven, maar de overheid blijft een veelkoppig monster. Over het algemeen zijn de diensten die bij de Rotterdamse haven betrokken competent op dat gebied. Het bedrijfsleven probeert de samenwerking onderling te ondersteunen door eens in de twee, drie maanden een overleg tussen Port Facility Security Officers te organiseren. Tijdens dit overleg worden ervaringen, gegevens en kennis uitgewisseld.

### 6.5.4 Stimuli en belemmeringen voor samenwerking

Met betrekking tot de wijze van samenwerking kunnen een aantal oorzaken worden genoemd. Als stimulerende factor wordt vooral het persoonlijke contacten zeer belangrijk geacht.

*“Iedereen tutoyeert elkaar, dat mag je ook gewoon doen met directeuren van andere organisaties. Dat werkt wel zo prettig.”* (Doves, beleidsmedewerker HbR)

Aangezien slechts een dertigtal mensen in de Rotterdamse haven echt kennis hebben van port security en daarbij betrokken zijn, is het contact persoonlijk. Hierdoor is een gevoel van collegialiteit ontstaan, waardoor informatie makkelijker gedeeld wordt en men problemen, of irritaties eenvoudiger oplost.

Er is ook veel prioriteit gegeven aan dit dossier, omdat het in korte tijd op poten gezet moest worden. Er bestond een urgentie om de ‘koppen bij elkaar te steken’, waardoor er capaciteit is vrijgemaakt om mee aan de slag te gaan. Zowel mankracht als middelen zijn hiervoor geïnvesteerd. Omdat de Rotterdamse haven veruit de grootste haven in Nederland en Europa is, waren deze capaciteiten ook voor handen.

Binnen het samenwerkingsverband bestaan verschillende specialismen, waardoor het kennisniveau erg hoog is. Binnen het Havenbedrijf zijn er specialisten die zich met verschillende thema's als waterkwaliteit, luchtkwaliteit, infrastructuur en port security bezighouden. De Zeehavenpolitie is een specialistische politieorganisatie die op de haven gericht is.

Daarnaast wordt ook in de top van de organisatie veel belang gehecht aan security. Er bestaat een houding dat de wet niet slechts ‘volgens het boekje’ moet worden uitgevoerd, maar vooral in multidisciplinair verband en met alle ondersteuning voor het bedrijfsleven. Kennis moet vanuit verschillende disciplines worden samengebracht om het beleid doordacht vorm te

geven. De Port Security Policy Board vormt de belichaming van deze overtuiging. Ook binnen de regio leeft het besef dat security een belangrijk thema is dat in gezamenlijkheid opgepakt dient te worden. Zo hebben de burgemeesters van Vlaardingen, Schiedam en Maasluis ingestemd om volmacht te verlenen aan de Rotterdamse burgemeester en uit dien hoofde aan de Port Security Officer, om het securitybeleid in hun gemeenten uit te voeren. Burgemeester Opstelten van Rotterdam wordt toegedicht, dat hij de partijen dichter bij elkaar heeft gebracht. Hij heeft aangedrongen op meer samenwerking.

De status van de Rotterdamse haven is ook een belangrijke oorzaak. Men heeft een bepaalde trots om in een haven te werken die lange tijd de grootste van wereld was. Het belang van deze haven brengt heden ten dage nog steeds een enorme verantwoordelijkheid met zich mee, daardoor hebben organisaties zelden de neiging om hun deelbelangen volledig voor het overkoepelende belang te stellen.

Het contact tussen organisaties is daardoor open en eerlijk, waardoor vertrouwen is ontstaan. Dat heeft ertoe geleid dat er meer is bewerkstelligd dan door middel van formele afspraken bereikt had kunnen worden. Het besef van de wederzijdse afhankelijkheid heeft de kokers van de eigen organisatiebelangen doorbroken. Vanuit deze brede blik is meerwaarde gecreëerd. Men heeft gebruik kunnen maken van de kennis en informatie van andere diensten. In de toekomst gaan de Douane en de Zeehavenpolitie bijvoorbeeld gezamenlijk informatie van Koninklijke Dirkzwager inkopen, om kosten te besparen. Daarnaast bestaat het plan om met andere diensten een maritiem centre of excellence in te richten, waarin verschillende handhavingorganisaties hun informatie bij elkaar brengen.

Wetgeving vormt dikwijls een belemmering in de samenwerking. Het maakt het soms onmogelijk om informatie uit te wisselen. Doordat men geleerd heeft dat samenwerking een meerwaarde oplevert, loont het de moeite om de grenzen van de wetgeving op te zoeken.

### **6.5.5 Verbeteringen voor de toekomst**

De noodzakelijkheid van verbetering wordt niet door elke actor even sterk gevoeld. Over het algemeen wordt gesteld dat de samenwerking behoorlijk goed is en weinig verbeteringen behoeft. Maar het kan natuurlijk altijd beter.

Soms worden aanpassingen van praktische aard genoemd, zoals het uittrekken van meer tijd voor het Port Security Policy Board overleg. De tijd die ervoor staat maakt het niet mogelijk om alle onderwerpen te bespreken.

Verbeteringen worden veelvuldig verwacht in het afronden van de derde beleidsfase in 2007, daarna komt de nadruk veel meer op operationele aspecten te liggen en op uitkristallisering van beleid. De derde fase omvat de supply chain security en verbeterde risicoanalyses. Deze vereisen informatieverzameling ten aanzien van goederenstromen, plus het verkrijgen van informatie over de verzender en verlader. Men dient kennis te hebben van herkomst van de goederen. Daarnaast moet onderzocht worden of er zich tijdens transport vreemde dingen hebben voorgedaan. Door een goede informatiepositie kunnen gecertificeerde ketens ongemoeid doorgang vinden. Dan blijft er meer tijd over om overige ketens intensiever te controleren, zo kan er optimaal gebruik gemaakt worden van controlemiddelen. Het is belangrijk om deze informatie in een zo vroeg mogelijk stadium te verkrijgen, zodat er ruim van te voren een risicoanalyse gemaakt kan worden. Omdat men met het green lane concept uiteindelijk naar 100% controles toegaat, is technologische ontwikkeling onmisbaar. Maar naast technische ontwikkelingen moeten er ook organisatorische aanpassingen gemaakt worden. Scanapparaten moeten immers bediend worden en de foto's moeten ook goed geanalyseerd worden, anders heeft het weinig zin. Als bedrijven in de toekomst met Amerika handel willen drijven, moeten zij daar geregistreerd staan en permanent een agent gevestigd hebben. Voor grote bedrijven levert dat niet veel problemen op, maar voor kleine bedrijven zal dat een stuk moeilijker worden. De handel is afhankelijk van dat soort politieke sentimenten. Zo werden er in Nederland kort na de vuurwerkramp in Enschede extreem

strengere voorwaarden aan de handel in vuurwerk gesteld. Nu zijn die weer afgezwakt. Uiteindelijk wordt er dus altijd wel een balans gevonden tussen economische belangen en veiligheidsbelangen. Op securitygebied blijkt dat over het algemeen minder problemen op te leveren dan op safetygebied.

Naast deze uitkristallisering is de taakverantwoordelijkheid nog niet volledig helder. Met name de rol van de politie is nog in ontwikkeling. Voor de Zeehavenpolitie zou de benoeming in de Havenbeveiligingswet een verbetering zijn, omdat de veiligheidsbelangen daarmee meer in evenwicht met economische belangen komen. Daarnaast is de rol van de Inspectie Verkeer en Waterstaat niet geheel duidelijk. Wanneer inspecteurs van de IVW bijvoorbeeld aan boord van een schip gaan, kunnen ze in het ene geval onder het Memorandum of Understanding protocol actie ondernemen, in andere gevallen hebben ze geen bevoegdheid om op te treden en moeten ze terug naar de Port Security Officer. De grens hiertussen is nog niet helemaal duidelijk. Binnen het Havenbedrijf wordt gesteld dat overige diensten de oog- en oorfunctie beter kunnen benutten. Wanneer een inspecteur van IVW een controle op een schip uitvoert, komen ze ook over een terminalterrein. Zij zouden de Buitengewone Opsporingsambtenaren van Havenbedrijf tot dienst zijn wanneer ze opletten of op deze terminal ook alles in orde is, zonder specifiek te gaan controleren om dit vervolgens terug te koppelen. Een andere verbetering is de registratie van vervoer- en personenstromen, door middel van cameratoezicht aan het begin van de havens, op de openbare weg, maar ook op bedrijventerreinen zelf. Bij toegangspoorten moet ook meer eenduidig geregistreerd worden, door het gebruik van de Port Key. Hiermee kan men zich elektronisch registreren. Bij nog niet alle bedrijven kan dit middel gebruikt worden, in sommige gevallen moet men zich nog op papier inschrijven. Wat dat betreft steekt de Zeehavenpolitie ook de hand in eigen boezem, omdat ze zelf ook nog geen gebruik maken van de Port Key.

Toch wordt er ook gewezen op een gewenste beleidsmatige uitbreiding van het beveiligingsregiem. Hier valt te denken aan de certificering van schepen die niet onder het SOLAS-verdrag vallen, zoals nautische dienstverleners, bunkeraars, waterboten, binnenvaartschepen en pleziervaart. Daarmee zou het systeem consistentere worden, waardoor het beter te verantwoorden is naar schepen en faciliteiten die nu wel onder de ISPS-Code vallen. Een dergelijke uitbreiding kan niet door middel van verplichtende maatregelen geregeld worden. In plaats daarvan zou er met vrijwillige certificering gewerkt kunnen worden.

Een andere gedachte is om het Rotterdamse Toetsingsteam ook kleinere havens te laten controleren, zodat het beveiligingsregiem op nationaal niveau gelijkwaardig wordt getoetst. Een nationale Toetsingsteam wordt echter niet wenselijk geacht, omdat dit zou kunnen betekenen dat toetsingsleden van buiten de haven in Rotterdam komen controleren. Bovendien zou een Rotterdams Toetsingsteam te weinig tijd over houden om hun werk in eigen haven te kunnen blijven uitvoeren.

Tot slot verdient awareness binnen de Zeehavenpolitie aan de medewerkers op operationeel niveau, voortdurende aandacht. Het kennisniveau van port security loopt daar niet parallel met de ontwikkelingen in de praktijk

### **6.5.6 Uitdagingen voor de toekomst**

Naast de verbeteringen is de uitdaging bovenal gelegen in het op peil houden van het bewustzijn. Terrorisme is een verschijnsel dat niet snel zal verdwijnen. Vandaar dat men zich daartegen voor langere tijd zal moeten wapenen. Het gevaar ligt op de loer dat dit bewustzijn, ook wel awareness genoemd, verslapt wanneer de concrete dreiging voor de Rotterdamse haven uitblijft. Over het niveau en het in stand houden van de awareness wordt door de actoren verschillend gedacht.

Voor het Havenbedrijf is het op peil brengen en houden van de awareness een belangrijke issue. Dat gebeurt door het trainen van de eigen inspecteurs. Maar het is eigenlijk een taak van een ieder die in de haven actief is, dus ook werknemers van bedrijven. Er is wat dat betreft een onderscheid te maken tussen bedrijven die aan de ISPS-Code moeten voldoen en bedrijven die daarbuiten vallen. De eerste groep is redelijk 'aware'. Met name grote bedrijven hebben een eigen beveiligingsorganisatie ingehuurd, daar is het defacto al op orde. Voor kleinere bedrijven is de impact van de maatregelen groter geweest. Men moet zich nu bijvoorbeeld aan de poort legitimeren. De uitdaging is juist om deze bedrijven scherp te blijven houden. Toezicht en handhaving vormen daarvoor de belangrijkste middelen. Slecht presterende bedrijven zullen meer gecontroleerd worden, om hen op die manier bewust te maken dat security een blijvend verhaal is. De Port Facility Security Officer is de aangewezen persoon om binnen de bedrijven te werken aan dit bewustzijn. Hij wordt er ook op aangesproken als er dingen mis gaan. Omdat veel Port Facility Security Officers ook belast zijn met andere veiligheidsregels, zoals ARBO-wetgeving, zijn ze bekend met het verplichtende karakter van dergelijke maatregelen. Awareness moet tegelijkertijd ook niet overdreven worden. Paniek zaaien is een methode die uiteindelijk negatief uit zal werken.

*Je moet niet roepen dat het hier allemaal zo gevaarlijk is, want het is niet gevaarlijk als je de juiste maatregelen neemt. (Lems, havenmeester HbR)*

Awareness bij andere handhavende organisaties is eveneens belangrijk. Hoewel de Zeehavenpolitie en de Douane bijvoorbeeld geen wettelijke bevoegdheden hebben, kunnen zij door middel van signaaltoezicht wel bijdragen aan het in stand houden van het beveiligingsniveau. Daarbij gaat het om heel simpele dingen, zoals een auto die langere tijd op een ongewone plek geparkeerd staat. Awareness blijkt uit het melden van dit soort incidenten, of het doen van aangiften. Hierdoor kan de politie namelijk betere risicoanalyses maken en aandachtgebieden aanwijzen. Het is een alertheid op dingen die niet per se met de uitvoering van de eigen taken te maken hebben. Ook commerciële diensten kunnen hieraan hun steentje bijdragen. De enige manier om dat bewustzijn te creëren, is door middel van voorlichting. De effectiviteit daarvan blijft echter onzeker.

De Zeehavenpolitie onderschrijft dat veiligheid niet alleen iets is voor publieke instanties, maar vooral ook voor private partners. Met awareness is, naast instrumentele verbeteringen, de grootste winst te behalen.

*“Als ik uiteindelijk de laatste drie kwart jaar terug kijk, dan wordt het me steeds duidelijker dat wat we ook met elkaar verzinnen, verordenen en proberen te implementeren, de mens blijft de zwakste schakel. En dat wordt steeds manifester, zou ik zeggen”. (Vervooren, diensthoofd ZHP)*

Awareness is vooral te verbeteren door het aanpakken van procesmatige en culturele elementen in bedrijven. Met wetgeving is dat niet te ondervangen. Er moet een dialoog gezocht worden met directieleden en managementboards. Door middel van voorlichting en informatie-uitwisseling zal geprobeerd moeten worden om security, samen met safety, op de agenda van deze winstgeoriënteerde ondernemingen te krijgen. Awareness creëren in het bedrijfsleven is een ontzettend lastige kwestie, waarvoor slechts beperkte middelen als voorlichting en training bestaan. Het vasthouden van awareness een nog groter probleem. Zelfs onder het eigen personeel blijkt dat een lastige opgave te zijn. Zeker kort na de implementatie van de ISPS-Code kwamen er klachten over politiemedewerkers die zich weigerden te identificeren bij de ingang van bedrijventerreinen. Hier is na de nodige voorlichting verandering in gekomen. Trainingen samen met andere diensten hebben een stimulans aan de interne bewustwording gegeven.

De Douane stelt dat awareness binnen het bedrijfsleven de laatste jaren enorm is toegenomen. Men heeft even moeten wennen aan de nieuwe realiteit met scherpere veiligheidsregels. In internationaal verband zit de Rotterdamse haven een beetje in de middenmoot. Enerzijds is de awareness in Amerikaanse havens hoger dan in Europa. Anderzijds is de awareness in Azië weer een stuk lager. Ook bij de Douane zelf heeft deze verandering zich doorgezet. In het begin gaven de maatregelen nogal eens problemen, omdat men gewoon was vanwege het uniform zonder legitimatie toegang te verkrijgen tot terreinen. Tegenwoordig moet men zich legitimeren. Dat bewustzijn is net zoals bij de Zeehavenpolitie goed doorgedrongen. Afwijkingen worden inmiddels gesignaleerd en waar nodig doorgegeven. Het betreft hier alleen een signaleringsrol omdat de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de International Ship and Port Security-Code bij het Havenbedrijf ligt. Awareness hangt nauw samen met het gevoel van veiligheid. Naarmate ernstige incidenten uitblijven, zal dit bewustzijn minder worden. Daar is volgens de Douane echter weinig aan te doen. Het blijft slechts bij het geven van preventieve aanwijzingen.

Vanuit de bedrijfslevenconfiguratie wordt er met betrekking tot awareness in de haven geen problemen gezien. Awareness staat al op een hoog niveau. Zeker waar het bedrijven betreft met een hoog risico profiel, zoals Shell en ESSO. Die hebben bonusregelingen ingesteld om medewerkers te stimuleren zo veilig mogelijk te werken. Naarmate er minder incidenten voordoen, worden er bonussen uitgekeerd. Veiligheid is op die manier een economische waarde geworden. Die awareness bestaat en zal in de toekomst ook blijven bestaan. Ten aanzien van terrorisme zal de awareness na verloop van tijd echter afnemen. Het is vrijwel onmogelijk om dat op peil te houden, dat is iets menselijks. Toch is het awareness niveau hoger dan een aantal jaren geleden, omdat de procedures nu zijn aangescherpt. Bij bedrijven met een minder hoog risicoprofiel is het bewustzijn lager, maar dat is niet erg, omdat deze amper met de dreiging geconfronteerd worden. Overheidsinstanties zouden een positieve bijdrage kunnen leveren aan het bewustzijn, door periodiek om de tafel te gaan zitten met vertegenwoordigers van deze sector van het bedrijfsleven. Daarnaast zorgt controle van de procedures er voor dat het bewustzijn op niveau blijft.

### **6.6 Management niveaus**

Zoals in het theoretische kader al is gesteld beperken configuraties zich niet alleen tot organisaties, maar kunnen ze ook door organisatiegrenzen heen lopen. In deze paragraaf wordt getracht om interorganisatiele configuraties aan het licht te brengen, aan de hand van overeenkomsten en verschillen, op cognitief en sociaal vlak op verschillende managementniveaus. Dit onderzoek is uitgevoerd bij het Havenbedrijf, de Zeehavenpolitie en de Douane. Vanwege het gebrek aan tijd is alleen bij de Zeehavenpolitie met medewerkers van alle drie de niveaus gesproken. Bij de overige twee organisaties zijn alleen medewerkers op het tactische en strategische niveau geïnterviewd. Op de verschillende niveaus is de intensiteit van contact, de ervaring van het contact en de wenselijkheid van een viertal integratieprocessen onderzocht. Het betreft de volgende processen:

- Integratie van controles.
- Onderlinge uitwisseling van medewerkers.
- Afstemming van beleidsprogramma's, of jaarplannen.
- Bundeling van informatie in een centraal knooppunt.

#### *Bedrijfsleven*

Binnen de bedrijfslevenconfiguratie wordt opgemerkt dat het contact met handhavende diensten op de verschillende managementniveaus wisselend is. Op operationeel niveau hanteert men vaak de formele regels, daar zit weinig speling in. Het contact op het strategische niveau is flexibeler, daar is ook meer overeenstemming onderling. De

afstemming binnen de organisaties laat soms te wensen over. In het verleden kwam het met name bij de Douane wel eens voor dat er op strategisch niveau afspraken werden gemaakt, die vervolgens op operationeel niveau anders werden uitgevoerd. Daaruit blijkt dat de interpretatie van de grote lijnen op uitvoerend niveau meer rigide zijn.

### 6.6.1 Operationeel niveau

Op het operationele niveau vindt het contact met medewerkers van andere organisaties vooral op de werkvloer plaats. Het contact tussen de Zeehavenpolitie en Douane is op operationeel niveau hechter dan het contact tussen de Douane en het Havenbedrijf. Soms vindt het contact plaats vanwege een incident, andere keren omdat er vooraf is afgesproken om gezamenlijk op te treden. De operationele chefs van de Zeehavenpolitie blijken moeite te hebben om een ingang op hetzelfde niveau bij het Havenbedrijf en de Douane te vinden. Ondanks dat men een lijst heeft samengesteld van contactpersonen bij andere organisaties, zijn deze zogenaamde ‘buddy’s’ nauwelijks te bereiken. Dit contact kan dus verbeterd worden. Daarvoor zou er bijvoorbeeld een dag gehouden kunnen worden waar vier wijkteamchefs en medewerkers van de divisie havenmeester en van de Douane aan mee doen. Door elkaar te leren kennen zal er meer begrip voor culturele verschillen ontstaan en zal de samenwerking makkelijker verlopen. De inschatting is dat op het operationele niveau het contact veel minder soepel verloopt dan op andere niveaus, juist vanwege dit gebrek aan persoonlijk contact.

Bij de Douane wordt opgemerkt dat langzamerhand het gevoel voor samenwerking ook tot het operationele niveau begint door te dringen. In het verleden kwam het voor dat medewerkers van de Douane en de Zeehavenpolitie gezamenlijk een drugsvangst deden, dat de volgende dag in de krant vermeld stond dat de Zeehavenpolitie deze vondst had gedaan. Dat zorgde ervoor dat er wrevel op de werkvloer ontstond. Tegenwoordig worden drugsvangsten op het conto van het HARC-team geschreven. Het HARC-team is daardoor *het* symbool van verbeterde samenwerking. Voorwaarde voor goede samenwerking is dat vanuit de top van de organisaties de intentie uitgestraald blijft worden.

Douanemedewerkers op de werkvloer weten inmiddels wat port security globaal inhoudt. Daarvoor zijn de nodige voorlichtingsbijeenkomsten gepland. Omdat de Douane alleen een oog- en oorfunctie heeft, zijn de gevolgen voor operationele medewerkers niet erg groot. De alertheid om op zaken te letten die afwijken van de norm zit in de genen van douaniers, zonder dat er ook echt op de ISPS-wetgeving gecontroleerd wordt. De identificatieplicht wordt door alle medewerkers geaccepteerd.

Bij de Zeehavenpolitie wordt aangegeven dat port security op operationeel niveau nog niet goed geland is.

#### *Integratie van processen*

Integratie van controles wordt als positief beschouwd. De verschillende diensten kunnen namelijk van elkaar leren. Wanneer er een gezamenlijke controleboot wordt inricht zal dat wel leiden tot een aantal knelpunten. Aangezien de bevoegdheden ver uit elkaar liggen. De politie mag bijvoorbeeld meer dan een douaneambtenaar. Het gevaar bestaat wanneer men van elkaars bevoegdheden gebruik gaat maken, dat er juridische grenzen zullen worden overtreden. Daarnaast zal men bij dergelijke samenwerking tegen cultuurverschillen aanlopen. Samenwerkingsverbanden moeten dus wel aan strenge regels gebonden blijven. Voor het bedrijfsleven zal de samenwerking grote voordelen opleveren. Om die reden moeten dergelijke initiatieven in de toekomst verder onderzocht worden.

Voor de uitwisseling van medewerkers is maar een beperkte mogelijkheid. Dienders zouden wel met andere gezagshandhavers mee kunnen lopen, maar omgekeerd zal dat niet gaan is de opvatting. Omdat politieagenten in de meest verschillende situaties terecht komen, is het vanuit veiligheidsoverwegingen niet verstandig om ‘externen’ mee te nemen. Alleen tijdens geplande controles is het mogelijk om van elkaar te leren, buiten dit gezamenlijke optreden is er geen behoefte aan structurele uitwisseling.

Het afstemmen van beleidsprocessen levert zeer waarschijnlijk een winst op, omdat de organisatie van gezamenlijke controles beter vormgegeven kan worden. Nu gebeurt dat nog onvoldoende, is de opvatting. Het bezwaar is echter dat men bij de planning voor een deel afhankelijk is van het OM en het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Daar wordt de keuze gemaakt voor controles en wordt door middel van prestatiecontracten bepaald hoeveel bonnen er geschreven moeten worden.

Het bundelen van informatie wordt als een belangrijke verbetering gezien, waar weliswaar de nodige haken en ogen aan vastzitten. Het blijkt zelfs binnen politiekringen al moeilijk te zijn om systemen te koppelen. Het is echter wel een uitdaging want hoe meer informatie verzameld wordt, des te beter men het werk kan doen. In plaats van zes ogen zijn er bijvoorbeeld twintig ogen op het water. In de praktijk komt het voor dat informatie bewust of onbewust niet wordt doorgespeeld naar de betrokken organisaties, omdat men niet op de hoogte is van de relevantie van de informatie, of omdat men er het nut niet van inziet. Daar zal aandacht aan besteed moeten worden. De inrichting van een centraal knooppunt kan wat dat betreft een hulpmiddel zijn om mensen te stimuleren informatie sneller te delen. Het blijft echter de vraag of men behoefte heeft om hier tijd voor vrij te maken. De wet- en privacyreglementen staan uitwisseling van informatie ook voor een deel in de weg. De politie kan voornamelijk informatie halen, maar heeft beperkte mogelijkheden om die informatie te delen. Bovendien wordt aangegeven dat de politie vanwege deze wettelijke bepalingen zelfs een beetje 'allergisch' geworden is voor informatie-uitwisseling.

### 6.6.2 Tactisch niveau

Op het tactische niveau heeft men de beleving dat de intensiteit van het contact met andere organisaties op de verschillende niveaus afwijkt. Samenwerking begint altijd in de top, als op dat niveau geen overstemming is dan zal het niet van de grond komen. Van daaruit sijpelt het met een vertragsingsfactor naar de werkvloer door. Daarvoor is het noodzakelijk dat er vooraf de nodige afstemming op tactisch niveau plaatsvindt. Op operationeel niveau is men puur uitvoerend bezig. Op dit niveau komt men elkaar op dagelijkse basis tegen, maar dan gaat het doorgaans om de uitvoering van eigen taken. Daar is dus niet zozeer sprake van samenwerking. Behalve als er omvangrijke werkzaamheden zijn, bijvoorbeeld bij de binnenkomst van een cruiseschip. Dan gaan er bijvoorbeeld medewerkers van de Zeehavenpolitie, van de afdeling grensbewaking, met medewerkers van het Havenbedrijf mee. Op tactisch niveau heeft men bijna dagelijks contact met medewerkers van de andere organisaties op hetzelfde niveau. De werkzaamheden van het toetsingsteam zijn daarvan een voorbeeld. Dit contact is tot het tactische niveau te rekenen, omdat bij de uitvoering van de taken de nodige strategische keuzen gemaakt moesten worden. Op operationeel niveau is hiervan minder sprake. Als gevolg van de invoering en toetsing van de ISPS-Code en tijdens de Europese Richtlijn, maakte het contact een piek door. Dit contact is na verloop van tijd minder frequent geworden.

Een verschil tussen het tactische niveau en het strategische niveau is dat op het tactische niveau medewerkers voornamelijk bezig zijn met het onderwerp security, waar op het strategische niveau verscheidene onderwerpen aan bod komen. Voor security overleg heeft men gebruik gemaakt van bestaande netwerken.

Het contact op tactische en strategische niveau is in beide gevallen goed. Omdat er slechts een handjevol mensen op het strategische niveau werkt, is dat in de loop der jaren 'oude-jongens-krentenbrood' geworden. Op de werkvloer is het contact veel formeler. Het contact is op tactisch en strategisch niveau goed gebleven, ondanks dat er zich hier en daar enkele personele wisselingen hebben voorgedaan. Persoonlijk contact zorgt voor een afname van cultuurverschillen. Vanwege het formele contact zijn deze verschillen op het operationele niveau groter. Hoe hoger in de organisatie des te minder die verschillen ertoe doen. Dat wordt vooral ingegeven door het beleidsmatige karakter van de werkzaamheden en de grotere beslissingsbevoegdheid. Operationele processen worden aan de hand van werkinstructies

uitgevoerd, die vanuit een bepaalde organisatiecultuur worden ingegeven. Organisationsculturen kunnen echter ook positieve gevolgen hebben. Zo is de inschatting dat operationele medewerkers van het Havenbedrijf het af en toe spannend vinden om door politiemedewerkers gebriefd te worden.

Bij de Douane wordt de eigen rol op het tactische niveau kleiner geacht in vergelijking met het Havenbedrijf en de Zeehavenpolitie. Deze actoren hebben grotere belangen bij security. Terrorisme betreft altijd personen en dat valt buiten de bevoegdheid van de Douane, zo is de redenering. De Douane heeft bij terrorismebestrijding slechts een aanvullend belang.

### *Integratie van processen*

Binnen het Havenbedrijf wordt de integratie van controles, door het inrichten van één boot met medewerkers van verschillende diensten, niet nodig geacht. Omdat er nogal wat praktische bezwaren aan kleven. Het is namelijk de vraag welke werkzaamheden uitgevoerd zouden moeten worden en wat de taakopdracht is van elke medewerker. Het structureren van controleprocessen is wel belangrijk. Door het naar buiten treden als één overheid heeft het bedrijfsleven niet onnodig last van inspectiedruk. Vanuit Rijksoverheid wordt gewerkt aan een initiatief om toezicht en controle te integreren, dan betreft het echter geen security maar voornamelijk safety inspecties. De Douane heeft bijvoorbeeld risicoprofielen van de Voedsel en Waren Autoriteit in de eigen risicoanalysesystemen ondergebracht, zodat er ook selecties op basis van de betreffende wet- en regelgeving gemaakt kunnen worden. Het toetsingsteam is wel een voorbeeld van gezamenlijke controles. De integratie van controles wordt binnen de Zeehavenpolitie wel wenselijk geacht, zij het op basis van goede risicoanalyses. Daarbij moet ervoor zorg gedragen worden dat men bij een te controleren object gemeenschappelijke belangen heeft. Nu is het soms nog zo dat iedereen vanuit zijn eigen ivoren toren opereert. Uitdraging van port securitybeleid is binnen de Zeehavenpolitie ver te zoeken. De coördinatie ligt bij één medewerker; de beleidsmedewerker havenveiligheid. Om het beleid beter te laten landen zouden er meer gezamenlijke securitycontroles uitgevoerd moeten worden. Ook intern moet binnen de Zeehavenpolitie meer aandacht geschonken worden aan voorlichting zodat het niet alleen in de top van de organisatie blijft zitten, maar ook op lagere niveaus terecht komt.

De uitwisseling van medewerkers wordt daarentegen wel als een nuttige methode tot integratie gezien. Hoewel erkent wordt dat dit geen geringe operatie zal zijn. Daar zal ruimte en tijd voor vrijgemaakt moeten worden. Uitwisseling van medewerkers heeft het positieve effect dat mensen met veel expertise samenwerken met mensen die minder expertise in huis hebben, waardoor het algemene kennisniveau verhoogd wordt. De behoefte aan samenwerking ontstaat nu pas na incidenten. Dit zal echter op structurele wijze plaats moeten vinden en op basis van veiligheidsplannen. Binnen het Expertise Centrum Haven wordt wel op incidentele schaal gebruik gemaakt van uitwisseling. Dat levert op het gebied van 'intelligenceverwerking' een schat aan informatie op. Door structurele uitwisseling is port security beter te integreren, waardoor het meer dan een term wordt. Die behoefte bestaat vooral binnen de Zeehavenpolitie, vanwege de onbekendheid binnen de organisatie. Er moet wel duidelijk uitgewerkt worden wat er met dergelijke uitwisseling precies beoogd wordt en wie er voor in aanmerking komen. Hoe hoger in de organisatie des minder personen er werken. Dat is pragmatisch gezien dus makkelijker aan te pakken.

Het afstemmen van beleidsprogramma's, of de jaarplannen van diensten wordt binnen het Havenbedrijf positief beoordeeld. Er wordt erkend dat men eigen beleidslijnen heeft, die nauwelijks getoetst worden aan andere beleidsplannen. Er bestaan in die zin te weinig knippunten waarmee de gezamenlijkheid van de plannen getoetst zou kunnen worden. Echt gezamenlijk beleid in formele zin bestaat dus niet. Informeel worden knelpunten wel besproken, men weet grofweg wel waar de andere diensten het komende jaar op in gaan zetten. Maar van een gezamenlijke visie, die eens in de zoveel tijd wordt bijgewerkt, is nog geen sprake. Binnen de Zeehavenpolitie wordt opgemerkt dat afstemming op een concreet niveau blijft steken. De planning voor gezamenlijke controles wordt in samenspraak met andere organisaties gemaakt. Maar deze samenwerking komt niet een abstractieniveau hoger.



De reden waarom het nu nog niet gebeurt is, omdat men elkaar in de praktijk toch wel weet te vinden wanneer het erop aan komt. In de toekomst zou men bijvoorbeeld bij de jaarplanning-cyclus bij elkaar kunnen gaan zitten om samen afspraken te maken over voorgenomen beleid en andere toekomstplannen. Binnen de Douane wordt gesteld dat de afstemming van jaarplannen al een aantal keren heeft plaatsgevonden, maar tot nu toe zonder succes. Omdat elke dienst een eigen opdrachtgever heeft die de taakstelling vaststelt. De Douane werkt landelijk met vier afdelingen, daar moet ook mee afgestemd worden. Afstemming op regionaal niveau wordt dan vrijwel onmogelijk. De jaarplannen worden daarom slechts uitgewisseld.

Bundeling van informatie in een centraal knooppunt bestaat voor een deel al met het Port Community System. Door middel van dit systeem kunnen alle schakels in de logistieke keten van de Rotterdamse haven efficiënt informatie met elkaar uitwisselen. Informatie wordt in het systeem elektronisch verzameld en vervolgens weer uitgezet naar andere overheidsorganisaties, in plaats van dat iedereen onderling met elkaar communiceert. Het Port Community System gaat echter over ladingtransport. Om een vergelijkbaar systeem puur voor port security te ontwikkelen zou te duur zijn. Bovendien zou het nut daarvan zeer beperkt zijn. Wanneer er echt iets aan de hand is, is dat binnen vijf minuten bij iedereen bekend. Het Informatie Verwerkend Systeem (IVS) is een ander voorbeeld van een bestaand informatieknooppunt. In het IVS worden van alle schepen gegevens verzameld, zoals diepgang, vorige en volgende haven, lading. Van deze informatie kunnen alle maritieme dienstverleners gebruik maken. Een voorbeeld van een fysiek informatieknooppunt is de gezamenlijke meldkamer van de politie, brandweer en ambulancezorg binnen de Veiligheidsregio. Informatie bundeling is zeker voor de politie erg belangrijk, omdat dit het bloed van de organisatie vormt. Dat betekent dat niet alleen die informatie verzameld en opgeslagen moet worden, die nuttig is voor de eigen organisatie, maar ook de informatie die andere organisaties kunnen gebruiken. Dat vereist een brede blik, zonder taken van andere organisaties over te gaan nemen. Het selecteren van relevante informatie is zelfs voor politie, met haar integrale manier van werken, een lastige opgave. Omdat aanwijzingen in subtiele details verborgen zitten. Het is daarom een noodzaak om in de toekomst, zeker in het licht van terrorismebestrijding, verschillende databases aan elkaar te koppelen. Op deze manier kan informatie, dat op zichzelf niet verdacht lijkt, verborgen patronen aan het licht brengen. Zo gaan de Zeehavenpolitie en de Douane samen informatie bij Dirkzwager inkopen. De volgende stap wordt het veredelen van informatie. In de toekomst moet informatie voor de medewerker in de haven, door middel van technologische investeringen, altijd en overal beschikbaar worden gemaakt. Digitalisering zal een belangrijke rol spelen. Alleen zal daarbij wel het bezwaar van privacywetgeving steeds naar voren komen. In een risicosamenleving ontkomt men er echter niet aan om een deel van de privacy prijs te geven voor meer veiligheid. Men zou bijvoorbeeld kunnen werken met indicatoren, of algemene informatie. Digitalisering wordt door het Havenbedrijf niet als reële optie gezien. De beveiligingsplannen die bedrijven hebben ingediend liggen bijvoorbeeld bij het Havenbedrijf in een afgesloten kast. Als de politie die plannen in wil zien moet zij naar het Havenbedrijf toe komen. Om hiervan een online database te maken heeft te veel haken en ogen, omdat zoiets weer beveiligd moet worden tegen hackers. Vanwege het bestaan van diverse knooppunten en problemen van beveiliging, wordt de noodzaak tot inrichting van nieuwe knooppunten door het Havenbedrijf minder gevoeld dan door de Zeehavenpolitie.

### 6.6.3 Strategisch niveau

Het contact met andere organisaties op operationeel en tactisch niveau is frequenter en sneller gemaakt dan op strategisch niveau. Bij de dagelijkse uitvoering van taken komt men elkaar vaker tegen. Het contact op het strategische niveau is echter wel intensiever. Omdat daar de afspraken worden gemaakt en beslist wordt of samenwerking al dan niet de juiste keuze is. Voor een deel zijn deze organisaties afhankelijk van de verantwoordelijke departementen. Het

contact op strategisch niveau met leidinggevendenden van andere organisaties is erg goed. Op operationeel niveau vaart men vooral langs elkaar heen. Dat komt ook omdat je op het water net wat moeilijker een praatje maakt dan op het land, het is vaak niet mogelijk om even over te stappen op een andere boot. Dat contact zal in de toekomst wel moeten verbeteren. Er ligt een verantwoordelijkheid bij strategisch niveau om dit te initiëren. Intensiever contact zal de samenwerking tussen de verschillende diensten ten goede komen. In het kader van port security zijn er door de Zeehavenpolitie en de divisie Havenmeester scenario's gemaakt om samen te patrouilleren. De inzet van gezamenlijke middelen zal sterk worden geïntensiveerd. Momenteel wordt er alleen gezamenlijk gepatrouilleerd als er passagiersschepen, of Amerikaanse marineschepen afgemeerd liggen. De samenwerking is als gevolg van port security op alle niveaus geïntensiveerd. De opvatting is dat de perceptie van de andere diensten binnen de drie niveaus over het algemeen goed is. Het komt wel eens voor dat informatie niet altijd bij de juiste persoon terecht komt, maar dat heeft dan met afstemming te maken, niet met kwade wil.

Bij de Zeehavenpolitie zal er meer aandacht geschonken moeten worden aan voorlichting van de eigen medewerkers. Omdat port security bijdraagt aan de dagelijkse bezigheden, is het nodig dat de diender op straat op de hoogte is wat het inhoud en welke verantwoordelijkheden hij/zij heeft. Voorlichting kan door middel van bijscholingscursussen, maar zal vooral door middel van gezamenlijke controles en activiteiten vorm moeten krijgen.

In tegenstelling tot het tactische niveau wordt de rol van de Douane op het strategische niveau niet kleiner geacht dan die van het Havenbedrijf en de Zeehavenpolitie. Op het gebied van International Ship and Port Security-Code heeft het Havenbedrijf strikt genomen een leidende rol, maar bij security in brede zin speelt de Douane een evenwaardige rol, omdat goederenstromen een aanzienlijke bedreiging voor de veiligheid op leveren.

### *Integratie van processen*

Binnen het Havenbedrijf wordt opgemerkt dat er op het gebied van port security een duidelijke taakverdeling is, die integratie niet noodzakelijk maken. Binnen de divisie Havenmeester worden de controles uitgevoerd. De overige diensten hebben slechts een oog- en oorfunctie. Dat mag nog wel wat geïntensiveerd worden. Voor de Zeehavenpolitie is de integratie van controles een zeer belangrijk middel om bij te dragen aan de samenwerking. Informatie die verkregen wordt uit controles van de één kan nuttig zijn voor de ander. Operationele mensen zouden getraind moeten worden, om de inschatting te maken welke informatie voor een andere organisatie van belang zou kunnen zijn. Het beklag van het bedrijfsleven dat controle- en handhavingdiensten langs elkaar heen zouden werken, wordt soms wat overdreven. Afstemming kan altijd beter, maar op dit moment is het toezicht redelijk op orde. De integratie van controles wordt door de Douane als niet verstandig geacht. Het is belangrijker om bepaalde taken in gezamenlijkheid uit te voeren dan ze te integreren, hierdoor zou men van de kerntaak afdrijven. Integratie creëert ook afhankelijkheid. Zo heeft de Douane sinds enige tijd een eigen duikteam, dat onderwater controles kan uitvoeren om smokkel op te sporen. Vroeger moesten er duikers bij defensie of bij de brandweer besteld worden. Deze duikers waren echter alleen beschikbaar als ze geen andere klussen hadden. Nu heeft de Douane de mogelijkheid om zelfstandige keuzes te maken waar en wanneer het duikteam in te zetten.

Uitwisselingsstages vinden al plaats, maar eigenlijk alleen op het gebied van safety. Zo worden er voor de verschillende dienstleidingen, trainingen gegeven in het kader van rampenbestrijding. Iedere herfst worden er drie weken lang trainingen met de CoPI (Commando Plaats Incident) leiders van de verschillende diensten gehouden. Ze oefenen samen, verblijven ze samen in een hotel en eten op de directieboot van het Havenbedrijf, om het contact te verbeteren. Dergelijke trainingen worden zeer waardevol geacht. Uitwisseling van medewerkers wordt door de Zeehavenpolitie niet wenselijk geacht, omdat er de nodige haken en ogen aan zitten. Het is maar de vraag of het daardoor de moeite loont.

De afstemming van werkplannen aan de voorkant van het beleidsproces levert veel voordelen op. Elke opsporingsdienst moet een werkplan handhaving naar de Officier van Justitie opsturen. In de havenexpertmeeting vindt eveneens afstemming van beleidsplannen plaats. Daarin worden verschillende visiestukken bij elkaar gebracht en met elkaar vergeleken. Maar er bestaat nog geen structuur om jaarplannen af te stemmen. Dat zou dus beter op elkaar afgestemd kunnen worden, door te kijken wat er precies gehandhaafd gaat worden, waarom en met welke doelen en middelen. Hierin zijn efficiëntieslagen te maken. Dat kan vanuit het strategische niveau meer gestimuleerd worden. De rode lijnen kunnen nog meer langs elkaar gehouden worden en vertaald worden in gezamenlijke targets. Het zal echter moeilijk zijn om de jaarplancyclus van de verschillende diensten aan elkaar te koppelen. Zo is de Douane een nationale organisatie die te maken heeft met landelijke beleidsafstemming. Om de afstemming op regionaal niveau te organiseren is vrijwel onwerkbaar. Gezamenlijke controles kunnen natuurlijk wel samen gepland worden, maar dat is niet hetzelfde als beleidsmatige aspecten in de jaarplanning.

Het inrichten van een centraal informatieknooppunt wordt door het Havenbedrijf als niet erg nuttig beschouwd. Ook bij de Zeehavenpolitie bestaat deze behoefte niet zozeer, omdat het de nodige moeite zal kosten zonder dat direct duidelijk is wat de opbrengst ervan is. De politie kan nu eenmaal niet zonder problemen informatie delen, omdat wetgeving dat vaak in de weg staat. De uitwisseling van informatie is voor de Douane wel een belangrijke doelstelling. De Douane heeft bijvoorbeeld objectgebonden informatie, terwijl de politie over subjectgebonden informatie beschikt. Uitwisseling kan tot interessante inzichten leiden, momenteel wordt er nog te weinig gebruik van gemaakt. De Port Infolink is een voorbeeld waar informatie tussen verschillende diensten wordt uitgeleverd, evenals het Expertise Centrum Haven. Maar in beide gevallen wordt informatie nog niet optimaal benut, omdat er beperkte toegang tot elkaars systemen is.

### 6.6.4 Samenvatting

Het onderscheid in managementniveaus laat geen grote verschillen zien. De meest opvallende tegenstelling is die ten aanzien van de rol van de Douane. Op het tactische niveau wordt deze rol bescheidener geacht dan op het strategische niveau. De oorzaak van dit verschil is moeilijk te achterhalen, maar zou kunnen liggen in het feit dat medewerkers op het strategische niveau meer overzicht hebben van beleidsplannen. Een ander verschil bestaat in de opvatting over de uitwisseling van medewerkers. Bij de Zeehavenpolitie wordt hier op het operationele en tactische niveau wel belang aan gehecht, terwijl op het strategische niveau wordt gesteld dat het de moeite niet loont. Op dit laatste niveau worden kennelijk andere prioriteiten gesteld.

Over het algemeen geldt dat het contact op het operationele niveau erg formeel is, omdat deze medewerkers gebonden zijn nauw omschreven taakopdrachten en beïnvloedt worden door de eigen organisatiecultuur. Het contact is ook minder persoonlijk, omdat er een veelheid aan medewerkers op dit niveau actief is, die zelden met andere diensten samenwerken. De verschillende integratieprocessen worden positief beoordeelt, met uitzondering van de uitwisseling van medewerkers. Aan de uitwisseling blijken namelijk veel haken en ogen te zitten.

Op het tactische niveau is er veel meer contact dan op het operationele niveau, en het strategische niveau is dat het geval. Het contact tussen tactische medewerkers is vaak heel specifiek op security gericht, terwijl strategische medewerkers tijdens het contact vaak meerdere onderwerpen behandelen. Hierdoor bestaat een hoge mate van dossierkennis en weet men elkaars standpunten. Het contact kent daardoor een persoonlijk karakter. Op het tactische niveau wordt de integratie van processen verschillend beoordeeld. Integratie van controles wordt bij het Havenbedrijf niet nodig geacht, terwijl bij de Zeehavenpolitie hier wel behoefte aan bestaat. Uitwisseling van medewerkers wordt daarentegen door alle respondenten positief beoordeeld, hoewel het wel een omvangrijke operatie zal zijn. Het Havenbedrijf en de Zeehavenpolitie zien beide reden om beleidsprogramma's op elkaar af te

stemmen. De Douane acht dit echter onmogelijk, omdat het niet te combineren is met de landelijke afstemming. De bundeling van informatie gebeurt volgens het Havenbedrijf al, nieuwe informatieknooppunten zijn te duur. Bij de Zeehavenpolitie ziet men meer heil in het koppelen van databases.

Het contact op het strategische niveau is minder frequent dan op het tactische niveau, maar is wel intensiever. Het contact wordt op elk niveau als goed ervaren. De integratie van controles laten een wisselend beeld zien. Het Havenbedrijf ziet de noodzaak tot integratie van controles niet in. Bij de Zeehavenpolitie wordt dit positiever beoordeeld. Bij de Douane bestaat er in het geheel geen behoefte tot integratie, omdat ze liever haar zelfstandigheid wil bewaren. Uitwisseling van medewerkers gebeurt al, maar wordt door de Zeehavenpolitie niet wenselijk geacht. Zowel het Havenbedrijf als de Zeehavenpolitie vinden afstemming van beleidsprogramma's een positieve vorm van integratie. Volgens de Douane is het echter niet haalbaar. De Zeehavenpolitie en het Havenbedrijf vinden de inrichting van informatieknooppunten niet haalbaar, terwijl de Douane daar weer wel positief tegenover staat.

### **6.7 Overige actoren**

In deze laatste paragraaf worden de overige actoren die niet tot één van de vier configuraties behoren besproken.

#### **6.7.1 Defensie**

Defensie heeft altijd al een rol gehad bij veiligheid, ze ondersteunden de politie of andere civiele autoriteiten. De Koninklijke Marine neemt deel in de Kustwacht, waar ook weer andere diensten in zitten die onder andere departementen vallen. Nu de veiligheidssituatie in de wereld met de dreiging van terrorisme aan het veranderen is, wordt het voor defensie logischer om meer structureel als partner van civiele autoriteiten op te treden. Defensie heeft de beschikking over specialistische capaciteiten die ingezet kunnen worden op verzoek van civiele autoriteiten. Bijvoorbeeld het ruimen van explosieven, het bewaken van tunnels, of het tegenhouden van een schip. De militaire politie of de marechaussee kan ook ingezet worden om routinetaken van de politie over te nemen. Daardoor kan de politie zich meer concentreren op het gebied waar op dat moment de inzetbehoefte is. Dat heeft ook een financieel motief, omdat defensie met een hoger geweldsspectrum werkt, worden de capaciteiten onvolledig benut. Dit wordt verholpen door het geweldsspectrum naar beneden bij te stellen, waardoor de middelen vaker ingezet kunnen worden. Een verzoek daartoe wordt bij het Regionaal Militair Commando neergelegd, van daaruit wordt vervolgens de inzetstrategie gecoördineerd. De RMC werkt samen met operationele diensten die in geval van rampen procesverantwoordelijk zijn, zoals de politie, brandweer en de GHOR. Wanneer een defensieonderdeel ondersteuning verleent opereren ze onder verantwoordelijkheid en met hetzelfde mandaat als de verzoekende partij.

Met de civiel militaire afspraken tussen de ministeries van Defensie en Binnenlandse Zaken wordt de beschikbaarheid van bepaalde capaciteiten gegarandeerd. Daarvoor heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken geïnvesteerd in de uitbreiding van capaciteiten, zoals chemische en nucleaire meetinstrumenten. Hiermee kan bijvoorbeeld in de Rotterdamse haven worden opgetreden. Momenteel wordt er bekeken hoe deze samenwerking verder kan worden geïntensiveerd. Defensie heeft de middelen om grootschalige projecten voor een lange periode vol te houden. De politie werkt met ploegen die na een bepaalde periode van inzet uitgeput raken.

Daarnaast neemt defensie ook de beveiliging op zich als er buitenlands militair materieel via de Rotterdamse haven verscheept wordt.

Defensie is nu ook meer betrokken aan de voorkant van het proces, bij het maken van scenario's of het uitwerken van rampenplannen. Elke dienst heeft zijn eigen operationele besluitvormingsproces. Bij defensie wordt er veel waarde aan gehecht om dit proces constant te blijven toetsen aan de hand van een aantal parameters. Bij andere diensten is dat proces statischer. Daar kan defensie input aan geven. De eerste stap is overleg tussen verschillende organisaties. Vervolgens zou er in de toekomst gekeken kunnen worden of bepaalde onderdelen samen kunnen gaan. Zo zou een gedeelte van de militaire brandweer samen kunnen gaan met de civiele brandweer. Daarvoor moeten afspraken gemaakt worden op opleidingsgebied en procedures. Dat vereist echter de nodige politieke wil.

Security wetgeving voor havens is het gevolg van toegenomen aandacht voor maritieme beveiliging. Dat komt steeds meer op het niveau van beveiliging van de luchtvaart. Daarom worden er nieuwe capaciteiten ingericht en worden andere uitgebreid. Met name het onderwatergedeelte behoeft de nodige versterking. Die wens ligt ook bij de Douane die daarmee smokkel beter aan kunnen pakken. Een haven zoals die van Rotterdam heeft te maken met een veelheid aan mogelijke bedreigingen, daar moet een antwoord op gevonden worden. Defensie is daarom in gesprek met vertegenwoordigers van het Havenbedrijf, de Douane en met de Zeehavenpolitie. Gezamenlijk worden de prioriteiten gesteld en wordt besloten waarin geïnvesteerd gaat worden. Dat contact verloopt vooral op informele basis, maar uiteindelijk is het de bedoeling dat er op contractbasis afspraken worden gemaakt.

De afhankelijkheid tussen de diensten is niet erg groot. De Douane maakt gebruik van de duikersopleidingen die door defensie worden verzorgd, maar daar kunnen zij ook met andere partijen afspraken over maken. Er wordt voor deze diensten gewoon betaald. Met betrekking tot informatieverstrekking bestaat er wel een mate van afhankelijkheid. Het is belangrijk dat de verschillende organisaties niet op hun informatie blijven zitten, maar deze delen met andere organisaties. Op die manier kan er synergie worden bereikt, zeker wanneer informatie in een centraal informatiesysteem wordt samengebundeld. Met de juiste procedures en afspraken kan men voldoen aan privacywetgeving, de Veiligheidsregio zou het aangewezen orgaan zijn om een dergelijk systeem onder te brengen.

<b>Afhankelijkheid van andere organisaties</b>	<b>Expertise</b>	<b>Bevoegdheden</b>	<b>Financieel</b>	<b>Connecties</b>	<b>Informatie</b>
<b>Defensie</b>	-	-	+/-	-	+

**Tabel 5 Afhankelijkheden volgens Defensie**

De dreiging van terrorisme voor de Rotterdamse haven is zeker reëel. Met name de Botlek is een grote tijdbom, waar de gevolgen van een aanslag enorm zouden zijn. Met de aanslagen in New York, Londen en Madrid in het achterhoofd moet de overheid iets doen om de samenleving tegen dit soort gevaren te wapenen.

De politie heeft een bredere visie op security dan het Havenbedrijf, die het toch overwegend in beveiligingsplannen ziet. Defensie sluit derhalve aan bij de belevingswereld van de politie. De dreiging van security-inbreuken is niet alleen met plannen op te vangen, maar heeft ook te maken met operationele processen. Op die manier wordt het hele gebied meegenomen.

De samenwerking met andere diensten verloopt goed, er is in Rotterdam sprake van een pragmatische aanpak, een 'handen-uit-de-mouwen' mentaliteit. Dat hangt ook sterk samen met de enorme verantwoordelijkheid die gevoeld wordt. De Rotterdamse haven is een belangrijke steunpilaar voor de Nederlandse economie en heeft daarnaast een petrochemische industrie die de nodige gevaren oplevert voor de omgeving. Daarentegen bestaat er wel een cultuurverschil tussen de organisaties. Bij andere organisaties zoals de gemeente, wordt heel erg gelet op het budget voordat er wordt besloten om bepaalde problemen aan te pakken. Bij

defensie wordt er eerst gekeken naar de problemen die aangepakt dienen te worden en dan pas naar de kosten. Dat vereist wel enige aanpassing in de samenwerking.

De samenwerking met de GHOR in de Veiligheidsregio levert als enige soms wat problemen op. Omdat de GHOR geen eenheid is met een duidelijke aansturing, heeft de vertegenwoordiger van die organisatie in de Veiligheidsregio geen duidelijk mandaat.

Verbeteringen voor de toekomst zijn vooral te verwachten in de uitbreiding van rampoefeningen en het doordenken van scenario's. Door middel van oefeningen komen concrete evaluatiepunten naar voren, die vervolgens weer opgepakt kunnen worden. Ook binnen defensiekringen moet de nationale beveiligingstaak nog meer gestalte krijgen. Nu ligt de nadruk nog steeds op buitenlandse missies. De besluiten zijn in de top van de organisatie genomen, maar moeten nu ook concreet uitgevoerd gaan worden.

### 6.7.2 Veiligheidsregio

De Veiligheidsregio is bij uitstek een organisatie die samenwerking tussen verschillende diensten nastreeft. Er wordt getracht om verschillende beleidsplannen en operationele plannen van diensten aan elkaar te koppelen, daarmee wordt monodisciplinaire uitvoering naar multidisciplinaire samenwerking opgewaardeerd. De verantwoordelijkheid voor die plannen worden dan samen gedeeld.

Port security wordt beschouwd als een positieve invloed op de samenwerking in de haven. Security krijgt nu meer aandacht dan voorheen. Men heeft zich in een nieuw thema vast moeten bijten, waardoor de intensiteit van samenwerking is toegenomen. De Port Security Policy Board is daar een voorbeeld van.

De reden waarom de samenwerking in de Rotterdamse haven zo goed verloopt, is omdat men elkaars belangen erkent. Het belang van de haven zorgt ervoor dat overheidsdiensten verantwoordelijkheid moeten nemen, om economische processen niet in de weg te staan en tegelijkertijd om de veiligheid van het gebied te bewaken. In het Rijnmond gebied kent men een lange traditie van samenwerking. Voorafgaande aan de Veiligheidsregio bestond de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond, hetgeen bewijst dat men in Rotterdam een voorsprong heeft op de landelijke ontwikkeling om veiligheidsdiensten meer samen te laten werken. Daarbij wordt de samenwerking zo breed mogelijk genomen. De Veiligheidsregio zit niet toevalligerwijze in hetzelfde pand als het Havenbedrijf. Het Havenbedrijf heeft ook zitting binnen de veiligheidsstaf en verscheidene crisisorganisaties. Dat is in andere veiligheidsregio's niet altijd op dezelfde manier geregeld.

Daarnaast is de succesvolle samenwerking ook toe te kennen aan de inzet van individuen, waaronder de burgemeester van Rotterdam en de diensthoofden van de verschillende diensten.

Het beeld bestaat soms dat de Veiligheidsregio hetzelfde zou zijn de als brandweer. Dat komt omdat de Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam Rijnmond een sterke brandweerstempel kende. De rol van de brandweer is in de nieuwe organisatie beperkter. Deze is veel meer een samenwerkingsverband tussen verschillende partners. Safety en security staan wat dat betreft op gelijke voet met elkaar.

Als coördinerende organisatie kent de Veiligheidsregio een bepaalde mate van afhankelijkheid. Met name het bij elkaar te brengen van de partijen levert soms problemen op, omdat iedere partij zijn eigen prioriteiten heeft. Op strategisch niveau kan er sprake zijn van een machtsstrijd, omdat daar grotere belangen spelen. Op het tactische ambtelijke niveau komt dat vrijwel niet voor. Conflicten worden daar doorgaans uit de wereld geholpen.

Dat moet ook wel want terrorisme is een reëel gevaar voor de haven, hoewel de geschiedenis tot nu toe een ander beeld laat zien. De overheid kan het zich echter niet permitteren om dit gevaar te negeren. Samenwerking is het middel om een haven adequaat te beveiligen. Dat

betekent dat awareness ontzettend belangrijk is. Dat geldt voor de hele keten, dus niet alleen in de haven. Deze awareness groeit, maar is nog niet optimaal, daar moet de komende tijd fors op ingezet worden. Bagatellisering ligt op de loer als de overheid niet steeds het voortouw blijft nemen. Dat gevaar bestaat binnen overheidsorganisaties, maar vooral bij het bedrijfsleven. Door voorlichting en door met elkaar op een volwassen manier in gesprek te blijven kan het gevoel van urgentie op peil gehouden worden. Overheidsorganisaties kunnen het beste bewust gemaakt worden door van elkaar te leren. Een rampterrein is voor de brandweer namelijk vooral een plek waar geblust moet worden, voor de GHOR waar gewonden verzorgd moeten worden en voor de politie waar een strafrechtelijk onderzoek gedaan wordt. Door elkaar voor te lichten leert men elkaar beter begrijpen en op die manier kan synergie bereikt worden.

### 6.7.3 DCMR

Security voor is de DCMR vooral een technisch-organisatorische aangelegenheid. Vanwege de samenwerking binnen de Veiligheidsregio raakt het DCMR steeds meer aan beveiliging en bewakingstaken. Deze operationele bezigheden worden in toenemende mate in elkaar geschoven. De DCMR heeft samen met de brandweer vooral een safety belang. Dat botste zeker in het begin van de International Ship and Port Security-Code met security maatregelen. Dat is grotendeels een kwestie van gewenning geweest, omdat inmiddels in vrijwel alle gevallen een oplossing is gevonden tussen enerzijds het sluiten van poorten om niemand binnen te laten en het openhouden van poorten om in geval van nood een uitgang te hebben.

De samenwerking met andere diensten verloopt over het algemeen erg goed. Er is nog wel een verbeteringsslag te maken in het contact met de Douane. De Douane is belast met de controle op chemische en nucleaire stoffen. De DCMR houdt zich bezig met milieuaspecten en controleert vanuit die taak of bedrijven zich wel aan de vergunningen houden. Mogelijkerwijs komen inspecteurs van de DCMR tijdens inspecties en controles stoffen tegen die voor de Douane interessant zijn en omgekeerd. De informatie-uitwisseling tussen deze twee organisaties is op dit moment nog erg zwak.

In de regio is men al jarenlang bezig om de samenwerking op poten te zetten, omdat men beseft dat het Rijnmondgebied zo complex is, dat men afhankelijk is van elkaar. De schaalgrootte van het gebied zorgt er bovendien voor dat er verschillende organisaties bestaan die elk een eigen specialistische taak hebben uit te voeren. Vanuit deze deeltaken wordt het algemene belang goed overzien. Evenzo werkt het met het bedrijfsleven dat investeringen heeft moeten doen om het gezamenlijke belang te dienen. Door het gezamenlijke belang af te behartigen, wordt uiteindelijk ook het eigen belang behartigd. Port security heeft echter nauwelijks een effect gehad op de samenwerking in de haven. De verschillende diensten voeren hun taken voornamelijk in zelfstandigheid uit. Port security heeft wat dat betreft niet tot een essentieel andere manier van werken geleid.

De toekomst van security ligt met name in de nuancering van het beleid. Het is belangrijk om de aandacht te richten op bedrijven die echt een risico op leveren. Daarentegen is het eveneens belangrijk om te beseffen dat het systeem zo sterk is als de zwakste schakel. Security moet collectief aangepakt worden, waarbij gezocht moet worden naar slimme oplossingen. Dit maakt dat maatregelen steeds goedkoper worden. In het begin heeft men een inhaalslag moeten maken, later zijn de details ingevuld.

## **7 Conclusies en aanbevelingen**

### **7.1 Inleiding**

In dit laatste hoofdstuk volgen de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek. Allereerst worden de deelvragen beantwoord om vervolgens antwoord te geven op de hoofdvraag. Ter afsluiting volgen enkele aanbevelingen gericht aan de Zeehavenpolitie en voor verder onderzoek.

### **7.2 Deelvragen**

#### *1. Hoe waren de onderlinge contacten tussen betrokken actoren voor 11 september?*

In hoofdstuk 4 is de situatie voor 11 september beschreven. Safety voerde de boventoon op veiligheidsgebied. Security had betrekking op het tegengaan van criminaliteit. De Rotterdamse haven als grootste haven van wereld, heeft een enorme aantrekkingskracht op criminaliteit. Met name de georganiseerde criminaliteit wist (weet) handig gebruik te maken van de logistieke processen. De werkelijke omvang van dit probleem bleek moeilijk in te schatten, omdat het bedrijfsleven niet erg bereidwillig was om aangifte van illegale praktijken te doen. Bovendien bestond er een scheiding tussen handhavingdiensten, de politie richtte zich vooral op de onderwereld, terwijl de bijzondere opsporingsdiensten op de bovenwereld gericht waren. Het contact dat de politie met het bedrijfsleven had stond vooral in het teken van daderschap en repressief optreden. Het contact tussen de bijzondere opsporingsdiensten en het bedrijfsleven kende daardoor een bepaalde mate van wantrouwen, omdat de aangever in geval van financiële delicten soms zelf moest opdraaien voor de verschuldigde kosten. Het onderlinge contact tussen de handhavende en opsporende instanties, was beperkt. Vanwege de oriëntatie op de eigen taken van de organisaties werkte men veel langs elkaar heen. Langzaam is in die situatie verandering gekomen. Men werd zich steeds bewuster dat voornamelijk de georganiseerde misdaad in de haven aanwezig was, waarmee de logistieke keten in beeld kwam. Het bedrijfsleven werd steeds meer als slachtoffer gezien. De wetenschap heeft daarnaast ook een bijdrage geleverd om het inzicht in criminaliteit en criminaliteitsbestrijding te vergroten. Door middel van het Regionaal Platform Criminaliteitsbestrijding Rotterdam is er bijvoorbeeld meer nadruk gelegd op een preventieve aanpak. Daarnaast is heeft men getracht om de horizontale en verticale beveiliging beter te integreren. De verschillende schakels in de keten zijn namelijk van elkaar afhankelijk, schade in de ene schakel levert al gauw ook schade in de andere schakels op. Dat heeft niet alleen geleid tot samenwerkingsinitiatieven tussen handhavende instanties onderling, maar ook tot verbetering van de relatie met het bedrijfsleven. De Security Mainport Rotterdam gids is bijvoorbeeld ontwikkeld om samen met het bedrijfsleven te werken aan een verbetering van de beveiliging in de logistieke keten. De moeilijkheid van preventieve maatregelen is dat deze het bedrijfsleven geld kosten en daardoor een kosten- en batenafweging zijn. In tijden van economische tegenspoed kunnen dergelijke maatregelen weer terug gedraaid worden. Er bestond dus een bepaalde mate van vrijblijvendheid.

De reorganisatie van de Zeehavenpolitie in 1993 viel niet toevalligerwijs samen met de nieuwe Politiewet. Door nieuwe filosofie binnen de politiewereld kwam de focus steeds meer op een omgevinggerichte oriëntatie te liggen. Daardoor verschoof de aandacht van incidenten naar problemen. En zoals gewoon is binnen het publieke domein kennen vele problemen samengestelde oorzaken. Daarbij schiet een monodisciplinaire aanpak tekort. Verschillende organisaties zullen een bijdrage moeten leveren om beleid effectief vorm te geven. Hoewel er diverse initiatieven tot samenwerking zijn gestart, bleef een echte



integrale aanpak achterwege. Met name internationale samenwerking, kwam nog niet aan de orde.

2. *Hoe is het onderlinge contact tussen betrokken actoren na 11 september?*

Terrorisme zorgde voor veranderingen in het veiligheidsbeleid in de Rotterdamse haven. Naast eerdere safety ontwikkelingen als gevolg van de rampen in Enschede en Volendam, ontstond binnen het veiligheidsdomein een nieuw thema. Security dat voorheen vooral de beveiliging tegen criminele activiteiten betrof, kwam nu in het licht van terrorismebestrijding te staan. Bovendien kreeg het nu naast safety meer volwaardige aandacht. De maatregelen die op supranationaal niveau zijn genomen, onder leiding van de Verenigde Staten, maakten een einde aan de vrijblijvende medewerking van het bedrijfsleven. De International Ship and Port Security-Code en de Europese Richtlijn zijn op nationaal niveau in de Havenbeveiligingswet opgenomen. Vanwege de enorme impact van de aanslagen in New York en Washington was er enorm politiek en maatschappelijk draagvlak ontstaan om het beveiligingsvraagstuk aan te pakken. Ook binnen het bedrijfsleven voelde men dat maatregelen onontkoombaar waren, terrorisme is een bedreiging die de gehele westerse wereld treft en voorlopig niet weg zal gaan. Omdat het terrorisme zich een mondiaal probleem is, hebben de maatregelen de internationale samenwerking op gang gebracht. Er is een mondiaal netwerk van zeehavens ontstaan, die onderling afhankelijk zijn van elkaars beveiligingsregiem.

Als gevolg van terrorisme kregen handhavende instanties nog nadrukkelijker de opdracht om meer samen te werken. De integraliteit waar voor 11 september aan gewerkt werd moest meer vorm en inhoud krijgen. In de eerste plaats bestond er een grote tijdsdruk om de nieuwe wetgeving te implementeren. De International Ship and Port Security-Code had een beleidsmatige inslag en kwam derhalve via het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bij het Havenbedrijf Rotterdam NV terecht. De Zeehavenpolitie en de Douane werden echter vanwege hun expertise bij de implementatie betrokken. Zo hadden deze organisaties alle drie zitting in het Toetsingsteam, dat de aangeleverde beveiligingsplannen van de havenfaciliteiten moest beoordelen. De samenwerking binnen dit Toetsingsteam verliep goed waardoor de deadline om alle ISPS-plichtige bedrijven te certificeren is gehaald. Daarnaast is de Security Mainport Rotterdam gids doorontwikkeld tot de digitale Toolkit, waarmee bedrijven hun eigen beveiligingsbeleid onder loep konden nemen. Op deze wijze plukte men de vruchten van eerdere samenwerkingsinitiatieven.

Omdat de maatregelen een dwingend karakter hadden, was men in staat om preventief veiligheid op te leggen. Het bedrijfsleven moest voldoen aan de maatregelen, maar tegelijkertijd is geprobeerd om de last van de maatregelen zo klein mogelijk te maken, omdat er belang werd gehecht aan een goede onderlinge relatie. Vanwege de intensieve samenwerking tijdens de implementatiefase van de International Ship and Port Security-Code, maar ook daarna, is er een vertrouwensband tussen actoren ontstaan. Het bedrijfsleven kon in de Port Security Committee invloed uitoefenen op de invoering van het nieuwe beleid. Kortom de port security maatregelen die genomen zijn, hebben een impuls gegeven aan de verdieping van samenwerking.

3. *In hoeverre komen de algemene verschuivingen binnen het nationale veiligheidsdomein overeen met de veranderingen in de Rotterdamse haven?*

De algemene verschuivingen die in hoofdstuk 1 zijn gepresenteerd zijn tweeledig. Enerzijds betreft het een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de toegenomen aandacht voor veiligheid waarmee het politie- en justitieapparaat onder druk is gekomen. De samenleving werd als gevolg hiervan medeverantwoordelijk gemaakt voor de veiligheidszorg. Dit is aangeduid met de term responsabilisering, wat gepaard gaat met een verschuiving van de traditionele veiligheidspartijen naar bestuurlijke actoren, waardoor

bestuursrecht steeds vaker wordt toegepast in plaats van strafrecht. Als gevolg van deze ontwikkeling zijn zogenaamde veiligheidsnetwerken ontstaan, waarin politie en justitie samenwerken met bijvoorbeeld schoolbesturen, zoals Terpstra en Kouwenhoven (2004) hebben beschreven. Verder is er meer aandacht gekomen voor de integratie van verschillende fasen in de veiligheidsketen, waarbij meer nadruk wordt gelegd op preventie in plaats van repressie. Deze integratie wordt nagestreefd binnen de veiligheidsregio's.

Anderzijds leidt het feit dat de politie niet meer het monopolie op veiligheid bezit tot een heroriëntatie op de eigen rol. Het is de vraag welke taken wel en welke niet direct tot de 'core business' behoren. Geconcludeerd kan worden dat veiligheid dus steeds meer een zaak is geworden van netwerken en partnerships. Sturing van veiligheid is echter een problematische aangelegenheid. Daar komt bij dat veiligheid een divers en complex begrip is. Dit zorgt ervoor dat niet iedereen dezelfde opvattingen en belangen heeft. Sturing in deze realiteit betekent eerder in samenwerking met partners kleine aanpassingen te doen, om zo een bepaalde richting op te gaan, dan aansturing vanuit volledige autonomie. Governance in plaats van governing.

Wanneer de veranderingen in de Rotterdamse haven beschouwd worden, vallen enkele overeenkomsten op. De security wetgeving die na 11 september is ontstaan heeft ertoe geleid dat nieuwe actoren de veiligheidsarena hebben betreden. De belangrijkste speler is het Havenbedrijf, dat verantwoordelijk is gemaakt voor de uitvoering en handhaving van de International Ship and Port Security-Code. De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft eveneens een rol gekregen met betrekking tot security, zij zijn belast met het tweedelijns toezicht. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is de nationaal verantwoordelijke partij. Vanuit de Veiligheidsregio zijn diverse actoren betrokken geraakt, omdat binnen deze organisatie er wordt toegewerkt naar integrale veiligheid. Met name de brandweer, dat een grote rol op safetygebied speelt, heeft invloed gekregen. De DCMR en de GHOR zijn eveneens meer betrokken geraakt bij security, zij het in mindere mate dan de brandweer. Tot slot is Defensie zich meer gaan toeleggen op binnenlandse beveiliging, in plaats van buitenlandse missies. Zij hebben overeenkomsten getekend om in samenwerking met civiele diensten zorg te dragen voor de nationale veiligheid.

De rol van de politie is in het securityvraagstuk kleiner geworden, voor 11 september hadden zij nog de bepalende rol waar het criminaliteitsbestrijding betrof. Bij het securitybeleid na 11 september kregen zij slechts een oog- en oorfunctie en speelden ze een rol vanwege hun expertise. De politie wordt echter niet benoemd als verantwoordelijke partij in de Havenbeveiligingswet. De Zeehavenpolitie heeft er geen bezwaar tegen dat het Havenbedrijf verantwoordelijk is voor de controles op de naleving van de ISPS-Code, maar vindt dat de politie eveneens een verantwoordelijkheid moet blijven houden. Wanneer politiemedewerkers bijvoorbeeld onregelmatigheden op basis van de Havenbeveiligingswet tegenkomen, willen zij de bevoegdheid hebben om hiertegen op te treden. Bovendien krijgt de politie in geval van een (dreigende) aanslag samen met de brandweer de leiding. Benoeming van de politie betekent dan ook een betere koppeling tussen de verschillende fasen in de veiligheidsketen. Het feit dat er binnen de wet geen gebruik wordt gemaakt van strafrecht, maar van bestuursrecht, heeft de politie nog verder buiten spel gezet. Omdat de politie voorlopig nog niet benoemd is, kan gesteld worden dat hun rol in het securitydomein is veranderd. Deze marginalisering van de politie is een ontwikkeling, waar binnen politiekringen met onbegrip naar wordt gekeken. Dit staat dus los van al dan niet aanwezige capaciteitsproblemen.

In hoofdstuk 2 is er dieper ingegaan op het begrip netwerk. Wanneer er naar de Rotterdamse situatie wordt gekeken kan vastgesteld worden dat er sprake is van een complex veiligheidsnetwerk (zie bijlage 1). Er bestaat een grote hoeveelheid aan actoren (pluriformiteit), die vanuit verschillende disciplines nadenken over en werken aan de veiligheid van de Rotterdamse haven. Omdat dit binnen een complex systeem plaats vindt treden actoren voornamelijk als professionele vertegenwoordigers van de eigen organisatie op. Tegelijkertijd wordt er veel waarde gehecht aan individualiteit.

Aan veiligheid zitten veel verschillende aspecten waarvoor verschillende organisaties zorg dragen, daarom kan geen enkele organisatie in volledige zelfstandigheid zorg dragen voor de totale veiligheid. De actoren kennen dus een wederzijdse afhankelijkheid van elkaar. Vanuit deze afhankelijkheid ontstaat er interactie. Zelfs al voor 11 september trachtte men om afstemming en samenwerking te initiëren. Het Regionaal Platform Criminaliteitsbeheersing Rotterdam-Rijnmond is daar de belichaming van. Dit platform is de resultante van strategische interactie. De perceptie tussen overheidsinstanties en het bedrijfsleven verschilt, de eerste willen handhaven de tweede willen vooral niet belemmerd worden in hun economische activiteiten. Maar desondanks wordt door middel van overleg afspraken gemaakt hoe beide belangen het beste behartigd kunnen worden. De interactie in de Rotterdamse haven komt volgens de indeling in speltypen van Godfroi het meeste overeen met de samenwerking of coöperatie variant. Actoren stellen in hun relaties een zodanige interdependentie vast, dat zij wederkerig kunnen bijdragen aan elkaars doelbereiking, met het oogmerk elkaars activiteiten trachten af te stemmen of ruilovereenkomsten aan te gaan (1981: 89).

#### 4. *Hoe wordt de interactie door de betrokken actoren ervaren?*

Samenwerking wordt in de Rotterdamse haven als een groot goed beschouwd. Het wordt althans door vrijwel elke betrokken actor mondeling beleden. Dikwijls wordt gesteld dat men in de Rotterdamse haven voor loopt op andere havens, waar handhavende diensten soms niet met elkaar door één deur kunnen. Omdat er in dit onderzoek geen vergelijking heeft plaatsgevonden met andere havens, kunnen deze uitspraken echter niet getoetst worden. De strubbelingen die voorkomen worden effectief uit de wereld geholpen. In het verleden was dat nog wel eens anders. Zo leverde de samenwerking tussen de Zeehavenpolitie en de Douane irritaties op, wanneer een drugsvangst bijvoorbeeld door één van de diensten op het eigen conto werd geschreven. Zeker op het tactische en strategische niveau is het contact tussen de diensten goed. Er is sprake van onderling vertrouwen waardoor er geen noodzaak bestaat om formele afspraken te maken. Dit houdt de samenwerking flexibel.

Voordat terrorisme een actueel thema geworden is bestonden er al diverse initiatieven tot samenwerking. Inmiddels kenmerkt het Rotterdamse netwerk zich door een grote variëteit aan actoren. Het netwerkschema dat in bijlage 1 is toegevoegd laat zien dat er niet alleen een groot aantal actoren betrokken is, maar ook dat deze actoren een verschillende achtergrond hebben. Zo heeft het Havenbedrijf een sterk beleidsmatige oriëntatie. Terwijl de Zeehavenpolitie en de Douane meer operationeel ingestelde diensten zijn. Hoewel het Havenbedrijf verantwoordelijk is voor de implementatie en handhaving van de International Ship and Port Security-Code, bestaat er wel degelijk een afhankelijkheid van andere diensten. Security omvat namelijk meer dan deze code. Binnen alle vier de configuraties wordt erkend dat er enkele vormen van afhankelijkheid bestaan, hoewel de term soms voor onduidelijkheid zorgt. Interdependentie sluit beter aan bij de beleving van velen. Het onderscheid dat in paragraaf 3.3.1 van afhankelijkheidsrelaties is gemaakt, laat het volgende beeld zien. De interdependentie in het Rotterdamse netwerk is:

- meervoudig, omdat er meerdere afhankelijkheidsbronnen worden benoemd;
- multilateraal, omdat meerdere actoren over en weer een afhankelijkheid kennen;
- asynchroon, omdat een actor op het ene moment meer invloed heeft dan op het ander. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de rol en invloed van de Douane die in de laatste fase van beveiliging meer invloed heeft dan in de voorgaande fasen;
- gelijktijdig, omdat er weinig formele afspraken gemaakt worden;
- dynamisch, vanwege de ontwikkeling van nieuwe technologieën.

In het onderscheid van Godfroj is de interdependentie voornamelijk symbiotisch, omdat het een afhankelijkheid tussen ongelijksoortige organisaties betreft. De geslotenheid van actoren is moeilijk te bepalen. In het onderzoek is vooral naar voren gekomen dat men door regelmatig overleg tot oplossingen komt. Wat betreft de dynamiek valt op te merken dat het securitythema voortdurend in ontwikkeling is. Security is in drie stappen ingevoerd, die elk eigen uitdagingen meebrengen en de verhouding binnen het netwerk veranderen. Daarnaast treden er steeds nieuwe actoren toe en blijft men nadenken over nieuwe mogelijkheden voor samenwerking en beveiliging. Het motief tot samenwerking is aan de hand van het onderscheid dat door Sullivan en Skelcher is gemaakt, vanuit een realistisch perspectief genomen. Hoewel het moeilijk is om met zekerheid vast te stellen, geven vrijwel alle respondenten aan dat het algemene belang (veiligheid in de haven) primair is. Tegelijkertijd vormt de bronafhankelijkheid van andere organisaties ook een motivatie om samen te werken.

De samenwerking laat verder een aantal van de genoemde stimulerende factoren zien. Zo kan gesteld worden dat diverse actoren macht en invloed uit oefenen. Allereerst hebben diverse leidinggevendenden hun macht aangewend door te investeren in de samenwerking. Zij hebben arbeidsplaatsen ingeruimd om het securitythema goed op te pakken. Leiderschap al dan niet charismatisch, heeft bij de samenwerking dus een belangrijke rol gespeeld. Dit duidt op de aanwezigheid van commitment van betrokkenen. Gesteund door een algemene sense of urgency. Terrorisme vraagt om een structurele aanpak van zwakke plekken. De maatregelen worden ook door het bedrijfsleven geaccepteerd. Medewerking van het bedrijfsleven was voor 11 september niet altijd gegarandeerd. Tijdens de implementatie heeft men het bedrijfsleven in de Port Security Committee inspraak verleend, waarmee een vorm van omgevingsmanagement is toegepast. Van procesmanagement is minder sprake, omdat er niet echt een procesmanager is aan te wijzen. Samenwerking vindt vooral op basis van vrijwilligheid, gelijkwaardigheid en informaliteit plaats. Verschillende actoren proberen ook naar buiten toe hun invloed uit te oefenen. In dat kader kan gewezen worden op de (inter)nationale lobby activiteiten van het Havenbedrijf en van de Zeehavenpolitie om zich in de Havenbeveiligingswet benoemd te krijgen.

Wat betreft belemmerende factoren kan gewezen worden op het bestaan van hindernissen op juridisch terrein. Met name privacywetgeving maakt het lastig om informatie uit te wisselen. Negatieve ervaringen uit het verleden spelen bij de huidige samenwerking amper een rol. Culturele verschillen doen zich alleen op het operationele niveau voor. Omdat beslissingen over samenwerking vooral op het tactische en strategische niveau genomen worden, is het effect van deze verschillen beperkt. Bovendien wordt in de top van de organisaties gesteld dat problemen die zich als gevolg van deze verschillen zo veel mogelijk verholpen dienen te worden.

De werkelijkheidsdefinities van betrokken actoren ten aanzien van port security laten geen grote verschillen zien. Terrorisme is een (groot) gevaar voor de Rotterdamse haven, waartegen men zich dient te beschermen. Grofweg kan gesteld worden dat binnen de beleidsconfiguratie, zoals de benaming al aangeeft, port security vooral een beleidsmatige aangelegenheid is. Security omvat de handhaving van securitywetgeving, waarmee de beveiliging van de haven defacto is geregeld. Binnen de politieconfiguratie en de douaneconfiguratie omvat security daarnaast ook operationele processen, zoals handhaving van de openbare orde en veiligheid, opsporing en controle van goederenstromen. Binnen alle drie deze configuraties wordt er veel waarde gehecht aan het op peil brengen en houden van awareness. Security is mensenwerk, daarom valt of staat het regiem bij de inzet van mensen die actief zijn in de haven. Binnen de politieconfiguratie wordt er bovendien ook sterk belang gehecht aan interne awareness. Awareness wordt binnen de bedrijfslevenconfiguratie als minder groot probleem ervaren.

Het wordt in Rotterdam zelfs wel wat overdreven, in vergelijking met andere (Europese) havens.

Het gevaar van overeenkomende werkelijkheidsdefinities is dat er fixaties kunnen optreden. In het onderzoek is er echter geen bewijs gevonden van het bestaan van enige vorm van fixatie. Het beleid is echter nog volop in ontwikkeling, wat cognitieve fixatie kan voorkomen. Daarnaast bestaat er binnen het Havenbedrijf bijvoorbeeld geen principieel bezwaar tegen de benoeming van de politie in de Havenbeveiligingswet, wat erop duidt dat sociale fixatie geen groot gevaar vormt. Verder wordt de uitbreiding van het netwerk voor betrokken actoren niet als een bedreiging gezien. Zolang nieuwe actoren vanuit hun expertise of capaciteiten bijdragen kunnen leveren, zonder zich direct te gaan bemoeien met taken en verantwoordelijkheden. Omdat er geen openlijke fixaties zijn geconstateerd, is het lastig om vormen van sturing aan te wijzen. De enige vorm die genoemd zou kunnen worden is beheer. Zo faciliteert het Havenbedrijf security overleg door vergaderingruimte beschikbaar te stellen. Tijdens het overleg mag aangenomen worden dat men onderling bewust bezig is het proces van sociaal-cognitieve verandering te beïnvloeden. Dit is af te leiden door middel van het open karakter van het contact. Men staat in bepaalde mate open voor reflectie en kritiek. Het is echter moeilijk om vast te stellen in hoeverre dit ook daadwerkelijk het geval is, omdat er nauwelijks schriftelijke overlegverslagen worden gemaakt. Daarnaast vindt samenwerking niet alleen binnen overlegvormen plaats, maar bijvoorbeeld ook bilateraal.

Het onderscheid in managementniveaus heeft eveneens geen grote verschillen aan het licht gebracht. Het enige wat op valt is dat binnen de Douaneconfiguratie op het tactische en strategische niveau anders wordt gedacht over de invloed van de eigen organisatie op het gebied van port security.

### 7.3 *Hoofdvraag*

**Op welke manier hebben security-ontwikkelingen de relaties tussen actoren, op het gebied van veiligheid, in de Rotterdamse haven veranderd?**

Zoals uit de deelvragen al duidelijk is geworden heeft port security geleid tot intensivering van de samenwerking. De ervaringen van alle respondenten is dat port security de samenwerking in de Rotterdamse haven ten goede gekomen is, hoewel de samenwerking voor 11 september ook al goed was. Omdat dit thema onder grote tijdsdruk moest worden uitgevoerd bestond er weinig tijd voor reflectie. Dat wil overigens niet zeggen dat er niet is nagedacht over de wijze van implementatie. Er wordt van de Rotterdamse haven gezegd dat er een ‘handen-uit-de-mouwen’ cultuur bestaat. De haven is na de Tweede Wereldoorlog enorm uitgebreid. Lange tijd was het zelfs de grootste haven ter wereld, waardoor een ieder die er actief is, een grote verbondenheid mee voelt. Voor sommige organisaties vormt de haven zelfs het bestaansrecht. Daarnaast kennen veel organisaties een hoge mate van specialisatie, zoals de Zeehavenpolitie. Daardoor ontstaat er veel kennis binnen de organisaties. Dit is tot uiting gekomen in wijze waarop men port security heeft aangepakt. Binnen de gestelde termijn is het beleid uitgevoerd. Men heeft geprobeerd om in goede overeenstemming met het bedrijfsleven de maatregelen in te voeren. Verschillende handhavende instanties hebben door hun expertise een bijdrage geleverd, om het beleid tot een succes te maken. Dit laat zien dat er bij handhavende organisaties in de haven nauwelijks sprake is van navelstaren. Men heeft een omgevingsgerichte blik, waarbij het algemene belang niet uit het oog verloren wordt. Samenwerking in de haven kent een lange ontwikkeling, waar al voor de terroristische dreiging actueel werd mee gestart is. Omdat security echter na 11 september pas echt een hot

item geworden is, bestond er politieke en maatschappelijke druk om serieus met de vorming van beleid aan de slag te gaan. Doelgroepenbeleid, gebiedsgerichte benadering en integrale aanpak waren al geijkte termen met betrekking tot het functioneren van overheidsorganisaties, die nu op de vormgeving van het veiligheidsbeleid werden toegepast. Bovendien werd het voor veel organisaties interessant om zich met dit beleid bezig te houden. De Koninklijke Marechaussee is door respondenten als voorbeeld van deze toegenomen interesse genoemd. De Kmar heeft zich in eerste instantie wat afzijdig gehouden, maar is zich langzamerhand meer gaan profileren. Ook de brandweer manifesteert zich steeds nadrukkelijker op het gebied van security.

Omdat de port security maatregelen van buitenaf en top down werden opgelegd, hadden veiligheidsorganisaties een stok achter de deur om het beveiligingsregiem naar een hoger niveau te tillen. Het Havenbedrijf kreeg de verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Security is daarmee naast een operationele, ook een sterk beleidsmatige aangelegenheid geworden. Bovendien werd er bij de handhaving bestuursrecht in plaats van strafrecht gebruikt.

Dat wil echter niet zeggen dat de port security-maatregelen de enige oorzaak geweest zijn, van de geïntensiverde interactie tussen actoren. Vanwege de instelling van de Veiligheidsregio's als gevolg van de rampen in Enschede en Volendam, kwam er eveneens speciale aandacht voor integrale veiligheid. Afstemming van preventief beleid bleek nodig, omdat safety en security plannen elkaar mogelijk kunnen 'bijten'. Het security overleg (de Port Security Policy Board) is daarom ook doelbewust binnen de overlegstructuur van de Veiligheidsregio ondergebracht. Daarnaast heeft de inmenging van Defensie in de nationale beveiliging meer te maken met capaciteitsoverschotten, dan met port security gebeurtenissen.

De samenwerking in de Rotterdamse haven is dan ook niet los te zien van de algemene ontwikkelingen binnen het veiligheidsdomein. De overeenkomsten liggen in de bredere verdeling van bevoegdheden. Nieuwe actoren hebben, zoals uit deelvraag 3 is gebleken, de verantwoordelijkheden van traditionele actoren deels uit handen genomen. Hoewel dit niet in alle gevallen een vrijwillige keuze is.

Een andere overeenkomst is de toegenomen aandacht voor preventie. Port security heeft betrekking op het treffen van veiligheidsmaatregelen, om terroristische acties te bemoeilijken. Daardoor is er meer evenwicht gekomen tussen repressie, door middel van handhaving en opsporing.

Een verschil tussen de maatschappelijke verschuivingen en de verschuivingen in het Rotterdamse securitynetwerk, vormt de rol van de gemeente. In het eerste geval wordt de rol van de gemeente als bepalend beschouwd bij de werking van netwerken. Bij port security speelt de gemeente een zeer marginale rol. De havenmeester is door middel van een mandaat de bevoegdheid gegeven over de uitvoering van het beleid. De gemeente wordt slechts op hoofdlijnen ingelicht.

In hoofdstuk 1 is geconstateerd dat samenwerking in veiligheidsnetwerken in de praktijk vaak blijft steken in voorbereiding. Van inlevering van de eigen autonomie is geen sprake. Het beeld van de interactie in de Rotterdamse haven komt hier voor een deel mee overeen. In hoofdstuk 6 is gebleken dat men regelmatig positief is over integratievoorstellen, maar dat deze moeilijk uitvoerbaar zijn. In andere gevallen is er simpelweg geen interesse voor. De respondenten lijken te veronderstellen dat samenwerking in de Rotterdamse haven plaatsvindt tussen relatief autonome actoren, die echter wel onderlinge afhankelijkheden kennen. Vanuit de opvatting van configuratiemanagement is dat geen verkeerde aanname, omdat deze theorie de confrontatie met nieuwe actoren en nieuwe ideeën van grote waarde acht. Op die wijze wordt er voorkomen dat er op enige manier

fixaties ontstaan. Actoren zullen innovatief moeten blijven om een complex probleem als veiligheid effectief aan te pakken. Een aanslag kan nooit voorkomen worden, maar de

drempel zal echter wel zo hoog mogelijk gelegd moeten worden. Wat betreft kan men altijd nog genoeg slagen maken in het integrale veiligheidsbeleid.

#### **7.4 Aanbevelingen**

##### **1. Om de awareness te verbeteren dient er aangesloten te worden bij de perceptie van het bedrijfsleven.**

Awareness wordt door de Zeehavenpolitie van vitaal belang geacht bij de beveiliging van de haven. Binnen het bedrijfsleven leeft de overtuiging dat het met dit bewustzijn wel goed zit, zolang men zich maar aan de regelgeving houdt. De Zeehavenpolitie vindt echter dat het altijd beter kan. Om het bedrijfsleven het nut van awareness in te laten zien is het noodzakelijk om dit in economische termen te operationaliseren. Zo levert strikte naleving van veiligheidsmaatregelen geld op, in de zin dat verzekeringspremies omlaag kunnen en men minder vaak slachtoffer wordt van diefstal of schade.

##### **2. De interne voorlichting binnen de Zeehavenpolitie zou meer aandacht moeten krijgen.**

Op het tactische en strategische niveau binnen de Zeehavenpolitie leeft port security wel. Men heeft althans in grote lijnen een idee waar het over gaat. Omdat slechts één enkele persoon op het tactische niveau met dit onderwerp bezig is, bestaat buiten dit niveau hier weinig kennis over. Voorlichting aan met name operationele medewerkers zou hier verandering in kunnen brengen. De informatie is het beste in compacte vorm te presenteren, omdat operationele medewerkers met een veelheid aan thema's worden overladen. Het maken van een brochure, of het geven van een cursus waarin de inhoud van port security wordt gepresenteerd, alsmede de actoren die hierbij betrokken zijn, is een eenvoudige manier om de kennis ook te laten beklijven.

##### **3. Vormgeving van samenwerking vereist het maken van keuzes.**

Hoewel de samenwerking goed te noemen is, blijft het op een bepaald abstractie niveau hangen. De echte keuzes tot integratie van processen zijn vooralsnog niet gemaakt. In dit onderzoek zijn verschillende vormen van integratie benoemd, die wisselend zijn ontvangen. Met name de integratie van beleidsplannen kan tot constructieve samenwerking leiden. Hoewel er de nodige haken en ogen aan zitten, lijkt het in praktische zin geen enorm grote opgaven om aan het begin van de jaarplancyclus beleidsmedewerkers bij elkaar te zetten om te brainstormen over vooraf vastgestelde thema's.

#### **7.5 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek**

In dit onderzoek is slechts gekeken naar de samenwerking in de Rotterdamse haven. In vervolgonderzoek zou er mogelijk een (inter)nationaal vergelijking gemaakt kunnen worden. Op basis hiervan is het mogelijk om 'best practices' uit te wisselen.

Verder heeft het bedrijfsleven in deze studie slechts beperkte aandacht gekregen. In de toekomst is het interessant om bijvoorbeeld door middel van enquêtes onderzoek te doen naar de tevredenheid over het securitybeleid. Het is interessant om te bekijken of het uitblijven van terroristische aanslagen in de haven een verandering teweeg brengt in de noodzakelijkheid van beveiliging. Tijdens dit onderzoek is meerdere malen de verwachting uitgesproken dat het mogelijk die kant op zal gaan.

Daarnaast zou een nadrukkelijker koppeling tussen security en safety gemaakt kunnen worden. Binnen de Veiligheidsregio probeert men gestalte te geven aan integrale samenwerking. Het verbinden van safety en security onderwerpen en tussen safety en security actoren geeft, naast de integratie van veiligheidsfasen, uitdrukking aan deze integraliteit.

Particuliere beveiligers en particuliere rechercheurs zijn in het tweede gedeelte van dit onderzoek (na 11 september) niet meer aan bod gekomen. Zij hebben geen rol van betekenis gespeeld bij de implementatie van de port security maatregelen. In toekomstig onderzoek zou er gekeken kunnen worden welke rol sector speelt en zou kunnen spelen. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat binnen het veiligheidsdomein steeds meer sprake is van publiek-private samenwerking.

Omdat het securitybeleid uiteindelijk nog relatief nieuw is, zal het nog enige tijd duren voordat de inrichting ervan zich stabiliseert. Met name ketenbeveiliging en het green lane concept staan nog in de kinderschoenen. De beleidsmatige aspecten hebben al vorm gekregen, nu komt het aan op de uitvoering van het beleid. Dit alles maakt dat port securitybeleid ook in de toekomst nog genoeg materie tot onderzoek op zal leveren.



## *Literatuurlijst*

- Boutellier, H. (2005) *Meer dan veilig: over bestuur, bescherming en burgerschap*. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.
- Bruijn, J.A. de, Kickert, W.J.M., Koppenjan, J.F.M. (1992) *Management van complexe beleidsnetwerken. Onderzoeksprogramma. Beleid en sturing in complexe netwerken*. Rotterdam
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten, (1999) *Management in netwerken*. Uitgeverij Lemma BV, Utrecht.
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten en Veld, R. in 't. (2002) *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Academic Service, Den Haag.
- Bruinsma, G.J.N. (2007) *Politie en integrale veiligheid*. In: Fijnaut, C.J.C.F., Muller, E.R., Rosenthal U. *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Samsom, Alphen a/d Rijn. pp. 535-548.
- Bruinsma, G.J.N (1996) *Inzake Opsporing, Enquête Opsporingsmethoden. Bijlage IX. Deelonderzoek II. De zeehaven Rotterdam en de luchthaven Schiphol*. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Cachet, A.en Versteegh, P.H.M., (2007) *Politie en samenleving*. In: Fijnaut, C.J.C.F., Muller, E.R., Rosenthal U. *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Samsom, Alphen a/d Rijn, pp. 487-510.
- Cachet, L., Derickx, C.L., De Vos, A. (2006) *Sturing van Veiligheid*. BMC-reeks, te raadplegen op [www.bmc.nl](http://www.bmc.nl).
- Cohen, M. D., March, J. G., and Olsen, J. P. (1972) A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), maart, pp. 1-25.
- Conger, J.A., Kanungo R.N., (1998) *Charismatic leadership in Organizations*. Sage Publications, Londen.
- Don Berghuijs, J. (2005) *Van klassieke rampen naar moderne crisis*. In: Geert Wismans (red.), *Crisisbeheersing belicht*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, pp. 21-29.
- Don Berghuijs, J. (2006) *Van Rood of voor Paars. Op weg naar het veiligheidsbestel in 2015*. NVBR, Arnhem.
- Edelenbos, J. (2002) Vertrouwen in interorganisationele samenwerking. *Bestuurswetenschappen*. 56(4), augustus, pp. 298-322.
- Elving, A.J.L., Bennebroek-Gravenhorst, K.M. (2005) Communicatie en organisatieverandering: De rol van commitment en vertrouwen. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*. 33(4), augustus, pp. 317-329.
- Godfroij, A., (1981) *Netwerken van organisaties. Strategieën, spelen en structuren*. VUGA Uitgeverij, 's-Gravenhage.

- Hakvoort, J.L.M. (1996) *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft, Eburon
- Havenbedrijf Rotterdam N.V. (2006) *Haven in cijfers*. Te raadplegen op: [www.portofrotterdam.nl](http://www.portofrotterdam.nl)
- Hoogenboom, A.B. (1994) *Het politiecomplex. Over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*. Gouda Quint BV, Arnhem.
- Huberts, L.W.J.C. en Kleinnijenhuis, J. (1994) Tracering van invloed en macht: een inleiding. In: Huberts, L.W.J.C., Kleinnijenhuis, J. (red.), *Methoden van invloedsanalyse*. Boom, Amsterdam/Meppel, pp.13-37.
- Integrale Veiligheidsrapportage (1993) Ministerie van Binnenlandse Zaken/Ministerie van Justitie, Den Haag.
- Jaarverslag AIVD (2004) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.
- Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's (2004) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.
- Klijn, E.H., Van Twist, M. (2000) *Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren*. In: Edwards, A. en Schaap, L., *Vaardigheden voor de publieke sector*. Uitgeverij Coutinho, Bussum, pp. 37-61.
- Litjens, B.P.E.A. (2000) De structuur van beleidsnetwerken. *Bestuurskunde*. 9(3), mei, pp. 141-150.
- Morgan, G. (1996) *Images of organization*. Sage Publications, Thousand Oaks.
- Muller, E.R. (2005) Veiligheidszorg en terrorismebestrijding: kansen voor veranderingen. In: Wismans, G. *Crisisbeheersing belicht*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, pp. 21-29.
- Notitie Kerntaken (2005) Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.
- Maritime Transport Committee (2003) *Security in maritime transport: risk factors and economic impact*. OECD, Parijs.
- Perree, H. (2007) In Rijnmond wordt informatie wel gedeeld. *Vakblad Handhaving*. 6(2), maart/april, pp. 26-28.
- Pouw, P. (2004) *Risicomanagement en Facility Management*. Haagse Hogeschool, opleiding Facility Management. Nr. 2344, Den Haag.
- Pröpper, I.M.A.M. (2000) Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken. In: *Bestuurskunde*. 9(3), mei, pp. 106-116.

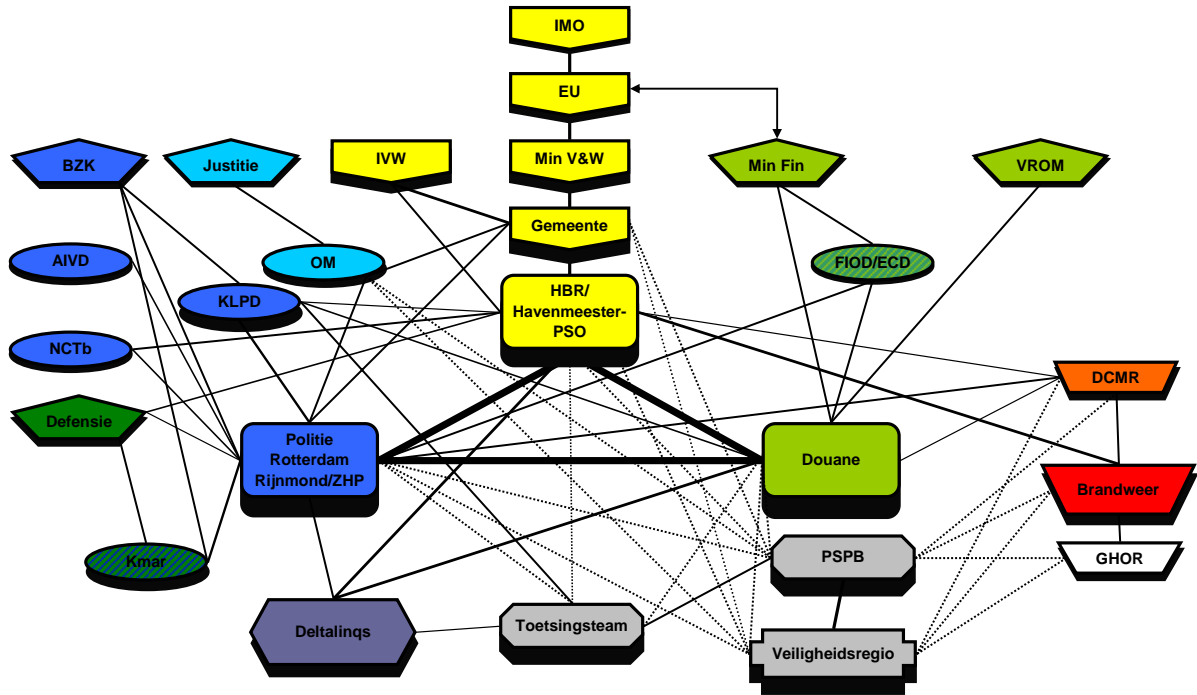
- Punch, M. (1997) 'Dirty Business': frauduleuze zakelijke contacten in international perspectief. In: *Witteboordencriminaliteit in Nederland*. Doelder, H. de, en Hoogenboom, A.B. Gouda Quint, Deventer.
- Raad van Hoofdcommissarissen (2005) Politie in ontwikkeling, visie op de politiefunctie. NPI, Den Haag.
- Robbins, S. (2000) *Leadership and creating trust*. In: Meer, F.B., van der Verandermanagement 2003-2004. Universitaire Opleiding Bestuurskunde Rotterdam, pp. 129-152.
- Schein, E.H. (1992) *Organizational Culture and Leadership*. In: Meer, F.B., van der Verandermanagement 2003-2004. Opleiding Bestuurskunde Rotterdam, pp. 243-268
- Schelling, T.C. (2006) *Strategies of commitment and other essays*. Massachusetts, Cambridge, Harvard University Press.
- Simon, H. A. (1955) *A Behavioral Model of Rational Choice*. In: *Quarterly Journal of Economics*. 69(1), januari, pp. 99-118.
- Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (2007) *Veiligheid als bestuurlijk opdracht. Samen werken aan veiligheid*. Dordrecht.
- Stokman, F.N. (1994) *Besluitvormingsmodellen binnen beleidsnetwerken*. In: Huberts, L.W.J.C., Kleinnijenhuis, J., Methoden van invloedsanalyse. Boom, Amsterdam/Meppel, pp. 165-187.
- Sullivan, H. en Skelcher, C. (2002) *Working across boundaries. Collaboration in public services*. Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Termeer, C.J.A.M. (1992) *Configuratiemanagement. Een dynamische visie op het management van beleidsprocessen in netwerken. Onderzoeksprogramma. Beleid en Sturing in complexe netwerken*. Rotterdam.
- Termeer, C.J.A.M. (1993) *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid. Een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. VUGA, Rotterdam.
- Termeer, C.J.A.M. en Königs, M. (2003) Vitaliserend procesmanagement. In: *Bestuurskunde* 12(6), september, pp. 274-282.
- Termeer, C.J.A.M. (2006) *Vitale verschillen over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie*. Universiteit Wageningen.
- Terpstra, J., Kouwenhoven, R. (2004) *Samenwerking en netwerken in lokale veiligheidszorg*. IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Kerckebosch/Politie en wetenschap Nr.19, Zeist/Apeldoorn.
- Van Dijk, Th., Elffers, H., Hessing, D.J., Hoogenboom, A.B. (1999) *Bewust van de gevaren van criminaliteit. Een inventarisatie van kwetsbaarheden, die in de logistieke keten en daarmee ook in de Rotterdamse haven voorkomen*. Gouda Quint BV, Arnhem.

- Van der Torre, E.J. en Van Harmelen E. (2007) *Basispolitiezorg en hulpverlening*. In Politie. Studies over haar werking en organisatie. Fijnaut, C.J.C.F., Muller, E.R., Rosenthal U. Samsom, Alphen a/d Rijn. pp. 399-421.
- Veenswijk, M. en Kickert, W.J.M. (1993) *Departementale cultuur*. In: Kickert, W.J.M., Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid. Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn. pp. 237-249.
- Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond. (2004) *Port Security Plan*. Rotterdam
- Vlaar, P.W.L., Bosch van den, F.A.J., Volberda, H.W. (2006) *Coping with problems of understanding in interorganizational relationships: Using formalization as means to make sense*. ERIM Report Series Research in Management. ERS-2006-034-STR.


















### **Websites**

[www.bmc.nl](http://www.bmc.nl)  
[www.douane.nl](http://www.douane.nl)  
[www.marechaussee.nl](http://www.marechaussee.nl)  
[www.justitie.nl](http://www.justitie.nl)  
[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)  
[www.mindef.nl](http://www.mindef.nl)  
[www.minfin.nl](http://www.minfin.nl)  
[www.oecd.org](http://www.oecd.org)  
[www.pcr.rotterdam.nl](http://www.pcr.rotterdam.nl)  
[www.politie.nl](http://www.politie.nl)  
[www.portinfolink.com](http://www.portinfolink.com)  
[www.rhrr.nl](http://www.rhrr.nl)  
[www.verkeerenwaterstaat.nl](http://www.verkeerenwaterstaat.nl)  
[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

*Bijlage 1: Netwerkschema van security actoren in de Rotterdamse haven*



Legenda

	Beleidslijn Port Security		Centrale actoren
	Opsporing/inlichtingen lijn		Formeel bevoegde actoren
	Justitiële lijn		Landelijke/internationale actoren
	Goederen/financiën lijn		Ministeries
	Overlegorganen		Overlegorganen
	Bedrijfsleven		Overlegorganisatie
	Defensie		Bedrijfsleven
			Safety georiënteerde actoren
			Samenwerking tussen actoren
			Lidmaatschap

## ***Bijlage 2: Lijst van respondenten***

### ***De beleidsconfiguratie***

#### *Strategisch niveau*

Jaap Lems	HbR	Havenmeester
-----------	-----	--------------

#### *Tactisch niveau*

Sander Doves	HbR	Beleidsmedewerker
Reinout Gunst	HbR	Beleidsmedewerker
Jurjen Duintjer	HbR	Beleidsmedewerker

Maarten van der Meide	V&W/DGTL	Beleidsmedewerker
Bastiaan Malta	IVW	Beleidsmedewerker

### ***De politieconfiguratie***

#### *Strategisch niveau*

André Vervooren	ZHP	Dienstleiding
-----------------	-----	---------------

#### *Tactisch niveau*

Cor van Lien	ZHP	Hoofd Grensbewaking
Rob Bosmans	ZHP	Hoofd Wijkpolitie

#### *Operationeel niveau*

Cees van Dijk	ZHP	Chef Wijkpolitie
Henk Blaauw	ZHP	Buurtagent

Cees de Bruijne	KLPD	Commissaris KLPD
Chantal van Steijn	Kmar	Beleidsmedewerker

### ***De douaneconfiguratie***

#### *Strategisch niveau*

Bert Wiersema	Douane	Managementteam
---------------	--------	----------------

#### *Tactisch niveau*

Rob Timan	Douane	Beleidsmedewerker
Arn Botbijn	Douane	Beleidsmedewerker

### ***De bedrijfsconfiguratie***

Rob Bagchus	Deltalinqs	Plaatsvervangend Directeur
-------------	------------	----------------------------

### ***Overige respondenten***

Frits Groenendijk	Defensie	Luitenant ter zee der eerste klasse
Roelof van Lopik	Defensie/RMC	Officier Veiligheidsregio
Peter Uithol	Veiligheidsregio	Beleidsmedewerker
Paul Crooijmans	DCMR	Beleidsmedewerker

### ***Bijlage 3: Voorbeeld interview***

#### **Interview met beleidsmedewerker van het Havenbedrijf.**

##### **Port security**

1. **Is terrorisme een reële bedreiging voor de Rotterdamse haven?**
2. **Hoe verhoudt de haven zich tot een meer symbolische target, bijvoorbeeld het Binnenhof?**
3. **Zouden er nog extra handvatten moeten worden aangereikt naast deze bestuursdwang?**
4. **Vormen de maatregelen zoals die na 2007 getroffen zullen zijn een adequaat beveiligingssysteem?**
5. **Waar ligt het kantelpunt tussen veiligheid en economische belangen en hoe wordt dat punt bepaald?**
6. **Mag je stellen dat het HbR een leidende rol heeft bij PS, waarom heeft het HbR deze gekregen?**
7. **Vind je het een logische keuze dat die verantwoordelijkheid en bevoegdheid bij jullie gelegd is?**
8. **Je hoort met name vanuit de politiekant dat security eigenlijk hun taak is. Hoe staat het HbR hier tegenover?**
9. **Wat zou volgens het HbR de rol van de politie bij de controle en handhaving van securitymaatregelen moeten zijn?**
10. **Bestaat er onduidelijkheid over de samenwerking op operationeel niveau?**

##### **Samenwerking**

11. **Met welke organisaties heeft contact, dwz regelmatig en inhoudelijk en met welke frequentie?**

**12. Waar bestaat dit contact uit?**

- Structureel overleg
- Telefonisch contact
- Schriftelijk contact
- Informeel contact

**13. Maakt de persoonlijke structuur het netwerk niet gelijk kwetsbaar?**

**14. Zou u de samenwerking tussen een of meerdere partijen willen intensiveren?**

**15. Heeft Port Security invloed gehad op de samenwerking in de Rotterdamse haven (publiek/privaat)?**

**16. Hoe is de verhouding tussen publieke en private partijen?**

**17. Hoe kijkt men vanuit het bedrijfsleven naar de Port Security maatregelen?**

**18. Bestaat er wel onvrede ten aanzien van de handhaving?**

**19. Hoe verloopt de samenwerking en zijn daar een redenen voor aan te wijzen?**

**20. Is de samenwerking te verbeteren (bijvoorbeeld door borging van competenties)?**

**21. Wat is de opvatting van bedrijfsleven over de samenwerking tussen de diensten?**

**22. Zijn er verbetering voor de toekomst van Port Security in de Rotterdamse haven mogelijk (bijvoorbeeld de inrichting van landelijke toetsingsteams)?**

**Management niveaus**

**23. Bestaat er een verschil tussen de denkbeelden over andere organisaties tussen de verschillende niveaus?**

**24. Op welk niveau vinden de meeste strubbelingen plaats?**



- 25. Is integratie van processen op deze niveaus wenselijk?**
- integratie van controles
  - uitwisseling van medewerkers
  - maken van gezamenlijk jaarplan
  - bundelen van informatie in een centraal en toegankelijk knooppunt

### **Overleg**

- 26. Aan welke overlegvormen en vergadercircuits neemt u deel?**
- 27. Welke partijen nemen hieraan deel, en wat is de functie van samenkomst?**
- 28. Hoe wordt daarin overeenstemming bereikt?**

